

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 18/9535, 18/9957, 18/10102 Nr. 18 –

**Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an
digitalen Grundaufzeichnungen**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Kerstin
Andreae, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/7879 –

**Betrug mit manipulierten Registrierkassen gesetzlich verhindern –
Zeitgleich Abschreibungsregeln für geringwertige Wirtschaftsgüter
verbessern**

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann,
Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/1968 –

Umsatzsteuerbetrug bekämpfen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die heute bestehenden technischen Möglichkeiten zur Manipulation an digitalen Grundaufzeichnungen, wie Kassenaufzeichnungen, stellen ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug dar. Aufgrund der fortschreitenden Technisierung ist es heutzutage möglich, dass digitale Grundaufzeichnungen, z. B. in elektronischen Registrierkassen, unerkant gelöscht oder geändert werden können.

Zu Buchstabe b

Die Antrag stellende Fraktion betont, dass spätestens seit 2003 das Problem des organisierten Betrugs mit manipulierten Kassensystemen bekannt ist. Der Bundesrechnungshof gab in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2003 sehr konkrete Hinweise auf diese Art des (Umsatz-)Steuerbetrugs und sprach schon damals von drohenden Steuerausfällen in Milliardenhöhe. In der Zwischenzeit wurde in der Presse immer wieder ausführlich über aufgedeckte Manipulationen in einzelnen Betrieben oder sogar in ganzen Branchen berichtet. Schätzungen zufolge kann von einem jährlichen Steuerausfall von mindestens 5 bis 10 Mrd. Euro ausgegangen werden. Dieses stellt eine signifikante Wettbewerbsverzerrung dar, die im Interesse eines fairen Wettbewerbs für steuererliche Unternehmen nicht akzeptabel ist.

Gesetzgeberische Maßnahmen gegen den Betrug mit Registrierkassen wurden trotz der bestehenden Warnungen bislang nicht umgesetzt.

Zu Buchstabe c

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN problematisiert die Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer. Die verschiedenen Formen des Umsatzsteuerbetrugs – wie etwa die so genannten Umsatzsteuerkarusselle – würden in den EU-Mitgliedstaaten zu hohen Steuerausfällen führen. Für Deutschland sei hier insbesondere auch der Betrug durch manipulierte Registrierkassen zu nennen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Die Sicherstellung der Unveränderbarkeit der digitalen Grundaufzeichnungen erfordert die Einführung gesetzlicher Regelungen sowie technischer Maßnahmen.

Das vorgelegte Gesetz sieht insbesondere folgende Maßnahmen vor:

1. Zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung in einem elektronischen Aufzeichnungssystem

Elektronische Aufzeichnungssysteme sind durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung zu schützen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass digitale Grundaufzeichnungen nicht nachträglich manipuliert werden können. Die digitalen Grundaufzeichnungen sind einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet aufzuzeichnen (Einzelaufzeichnungspflicht) und müssen auf einem Speichermedium gesichert und verfügbar gehalten werden.

2. Einführung einer Kassen-Nachschau

Ergänzend zu den bereits vorhandenen Instrumenten der Steuerkontrolle soll als neues Instrument eine Kassen-Nachschau eingeführt werden. Die Kassen-Nachschau ist keine Außenprüfung im Sinne des § 193 der Abgabenordnung (AO), sondern ein eigenständiges Verfahren zur zeitnahen Aufklärung steuererheblicher Sachverhalte unter anderem im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Erfassung von Geschäftsvorfällen mittels elektronischer Aufzeichnungssysteme.

3. Sanktionierung von Verstößen

Zur Sanktionierung von Verstößen wird der Steuergefährdungstatbestand des § 379 Absatz 1 AO ergänzt. Dies ist notwendig, um den neuen gesetzlichen Verpflichtungen des § 146a AO Rechnung zu tragen. Darüber hinaus können die Ordnungswidrigkeiten des § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 6 AO mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro geahndet werden.

Eine verpflichtende Verwendung eines elektronischen Aufzeichnungssystems (z. B. Registrierkassenpflicht) ist nicht vorgesehen.

Darüber hinaus empfiehlt der Finanzausschuss insbesondere folgende Änderungen am Gesetzentwurf:

- Einfügung einer Ausnahme von der Einzelaufzeichnungspflicht, § 146 Absatz 1 Satz 3 und 4 – neu – AO;
- Neuregelung einer verpflichtenden Belegausgabe in § 146a AO;
- Ergänzung der Zustimmung des Deutschen Bundestages zur Rechtsverordnung in § 146a Absatz 3 AO;
- Meldepflicht für die eingesetzten elektronischen Aufzeichnungssysteme und zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtungen in § 146a AO;
- Ankündigung einer Außenprüfung in angemessener Frist zur Prüfung digitaler Unterlagen von Steuerpflichtigen bei Dritten in § 147 Absatz 6 AO;
- redaktionelle Änderung des § 379 Absatz 4 AO aufgrund des Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen;
- Ordnungsvorschrift für die Buchführung und für Aufzeichnungen mittels elektronischer Aufzeichnungssysteme; Kassen-Nachschau bereits ab dem 1. Januar 2018 zulässig.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/9535, 18/9957 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll,

1. schnellstmöglich eine gesetzliche Regelung zur Eindämmung des Betrugs mit Registrierkassen vorzulegen, die verbindliche und seitens der Finanzverwaltung akzeptierte Sicherheitsstandards für die Unveränderbarkeit und Vollständigkeit von Kassendaten vorgibt, um so auch einen möglichst hohen Grad an Rechtssicherheit für Unternehmen zu gewährleisten;

2. die gesetzliche Grundlage für die Möglichkeit einer unangemeldeten Kas- sen-Nachschau nach Vorbild der Umsatzsteuer-Nachschau zu schaffen;
3. die Abschreibungsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter zeitgleich von 410 auf 1000 Euro zu erhöhen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7879 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe c

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll,

1. national die Daten- und Bewertungsgrundlage des Gesetzgebers durch mehr Kompetenzen für Bundesbehörden zu verbessern, dabei insbesondere gemeinsame Datenbanken und Steuerstatistiken mit gleichen Zugriffsrechten für Bund und Länder zu schaffen;
2. die Hinweise auf Betrug mit manipulierten Registrierkassen ernst zu nehmen und an dieser Stelle einen Gesetzentwurf vorzulegen;
3. die Anregung des Bundesrechnungshofs aufzunehmen (Bundestagsdrucksache 17/7600) und für differenzbesteuerte Umsätze eine gesonderte Ausweisung einzuführen;
4. die Regelungen zur Gelangensbestätigung auf ihre Wirksamkeit und Administrierbarkeit zu überprüfen und nachzubessern;
5. in Zukunft sofort auf aufgetretene Betrugsfälle wie etwa im Bereich der Edelmetalle und unedlen Metalle (vgl. Drucksache 18/568 Antwort auf Frage 14) zu reagieren und wenn nötig, hier das Reverse-Charge-Verfahren einzuführen;
6. auf Ebene der Europäischen Union weiter für einen Systemwechsel hin zu einem generellen Reverse-Charge-Verfahren im Business-to-Business-Bereich einzutreten;
7. auf Ebene der EU die Initiative der Europäischen Kommission für ein betrugssicheres europäisches Mehrwertsteuersystem zu unterstützen, dabei insbesondere die Vorhaben einer verbesserten innergemeinschaftlichen Zusammenarbeit der nationalen Steuerbehörden und den Ausbau funktionierender Datenbanken zu unterstützen sowie darauf zu dringen, Ermäßigungen nur in einem durch die EU gesteckten engen Rahmen (Mehrwertsteuersystemrichtlinie) möglich zu machen und weitestgehend zu harmonisieren.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/1968 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Zu Buchstabe a

Im Zuge der Gesetzesfolgenabschätzung wurden zu vorliegendem Gesetzentwurf folgende Alternativen geprüft:

1. Beibehaltung des Status quo

2. INSIKA (Integrierte Sicherheitslösung für messwertverarbeitende Kassensysteme)
3. Zertifizierungsverfahren.

Nach Abwägung der zu erwartenden Folgen und Risiken der Regelungsalternativen wird die Alternative 3 mit diesem Entwurf rechtsförmlich umgesetzt.

Zu Buchstaben b und c

Die Anträge diskutieren keine Alternativen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zu Buchstabe a

Die Regelungen schränken in einem merklichen Umfang Missbrauchsmöglichkeiten ein. Dies wird zur Sicherung des Steueraufkommens beitragen.

Zu Buchstaben b und c

Der Anträge machen hierzu keine Angaben.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Zu Buchstabe a

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Zu Buchstaben b und c

Die Anträge enthalten hierzu keine Angaben.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Zu Buchstabe a

Für die Wirtschaft entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand i. H. v. rd. 470 Mio. Euro für die Neuanschaffung und Umstellung der Geräte und jährlich laufender Erfüllungsaufwand i. H. v. rd. 106 Mio. Euro für die Kosten der Zertifizierung, Personalkosten für die Mitwirkung bei der Kassen-Nachschau sowie laufende Kosten für Wartung und Support.

Zu Buchstaben b und c

Die Anträge enthalten hierzu keine Angaben.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Zu Buchstabe a

Die Änderung des Erfüllungsaufwands entfällt hinsichtlich der Einführung der Kassen-Nachschau auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten, so dass sich hier eine Belastung von rd. 343 000 Euro für die Wirtschaft ergibt.

Der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft aus diesem Regelungsvorhaben unterliegt der „One in, one out“-Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015). Im Sinne der „One in, one out“-Regelung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von rund 106 Mio. Euro dar. Die erforderliche Kompensation kann durch bereits beschlossene Regelungsvorhaben erbracht werden.

Zu Buchstaben b und c

Die Anträge enthalten hierzu keine Angaben.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Zu Buchstabe a

In den Ländern entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik entsteht ein Personalmehrbedarf von zwei Stellen im höheren Dienst mit jährlichen Personalkosten i. H. v. 166 900 Euro und Sachkosten i. H. v. 500 000 Euro jährlich. Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan erwirtschaftet werden.

Zu Buchstaben b und c

Die Anträge enthalten hierzu keine Angaben.

F. Weitere Kosten

Zu Buchstabe a

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine weiteren Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Zu Buchstaben b und c

Die Anträge machen hierzu keine Angaben.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9535, 18/9957 in der aus der nachstehenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen;
- b) den Antrag auf Drucksache 18/7879 abzulehnen;
- c) den Antrag auf Drucksache 18/1968 abzulehnen.

Berlin, den 14. Dezember 2016

Der Finanzausschuss

Ingrid Arndt-Brauer
Vorsitzende

Uwe Feiler
Berichterstatter

Lothar Binding (Heidelberg)
Berichterstatter

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen
– Drucksachen 18/9535, 18/9957 –
mit den Beschlüssen des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

Entwurf	Beschlüsse des 7. Ausschusses
Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen	Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen
Vom ...	Vom ...
Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:	Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:
Artikel 1	Artikel 1
Änderung der Abgabenordnung	Änderung der Abgabenordnung
Die Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:	Die Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
1. In der Inhaltsübersicht werden nach der Angabe zu § 146 folgende Angaben eingefügt:	1. u n v e r ä n d e r t
„§ 146a Ordnungsvorschrift für die Buchführung und für Aufzeichnungen mittels elektronischer Aufzeichnungssysteme; Verordnungsermächtigung	
§ 146b Kassen-Nachschau“.	
2. § 146 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:	2. § 146 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Die Buchungen und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen sind einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vorzunehmen. Kasseneinnahmen und Kassenausgaben sind täglich festzuhalten.“	„(1) Die Buchungen und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen sind einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vorzunehmen. Kasseneinnahmen und Kassenausgaben sind täglich festzuhalten. Die Pflicht zur Einzelaufzeichnung nach Satz 1 besteht aus Zumutbarkeitsgründen bei Verkauf von Waren an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen gegen Barzahlung nicht. Das gilt nicht, wenn der Steuerpflichtige ein elektronisches Aufzeichnungssystem im Sinne des § 146a verwendet. “

Entwurf	Beschlüsse des 7. Ausschusses
3. Nach § 146 werden die folgenden §§ 146a und 146b eingefügt:	3. Nach § 146 werden die folgenden §§ 146a und 146b eingefügt:
„§ 146a	„§ 146a
Ordnungsvorschrift für die Buchführung und für Aufzeichnungen mittels elektronischer Aufzeichnungssysteme; Verordnungsermächtigung	Ordnungsvorschrift für die Buchführung und für Aufzeichnungen mittels elektronischer Aufzeichnungssysteme; Verordnungsermächtigung
<p>(1) Wer aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle oder andere Vorgänge mit Hilfe eines elektronischen Aufzeichnungssystems erfasst, hat ein elektronisches Aufzeichnungssystem zu verwenden, das jeden aufzeichnungspflichtigen Geschäftsvorfall und anderen Vorgang einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet aufzeichnet. Das elektronische Aufzeichnungssystem und die digitalen Aufzeichnungen nach Satz 1 sind durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung zu schützen. Diese zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung muss aus einem Sicherheitsmodul, einem Speichermedium und einer einheitlichen digitalen Schnittstelle bestehen. Die digitalen Aufzeichnungen sind auf dem Speichermedium zu sichern und für Nachschauen sowie Außenprüfungen durch elektronische Aufbewahrung verfügbar zu halten. Es ist verboten, innerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes solche elektronischen Aufzeichnungssysteme, Software für elektronische Aufzeichnungssysteme und zertifizierte technische Sicherheitseinrichtungen, die den in den Sätzen 1 bis 3 beschriebenen Anforderungen nicht entsprechen, zur Verwendung im Sinne der Sätze 1 bis 3 gewerbsmäßig zu bewerben oder gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen.</p>	(1) u n v e r ä n d e r t
<p>(2) Wer aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 erfasst, hat dem an diesem Geschäftsvorfall Beteiligten unbeschadet anderer gesetzlicher Vorschriften <i>auf dessen Verlangen</i> einen Beleg über den Geschäftsvorfall auszustellen. <i>Die Beteiligten können die Ausstellung des Belegs nur in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit dem Geschäftsvorfall verlangen.</i></p>	<p>(2) Wer aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 erfasst, hat dem an diesem Geschäftsvorfall Beteiligten in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit dem Geschäftsvorfall unbeschadet anderer gesetzlicher Vorschriften einen Beleg über den Geschäftsvorfall auszustellen und dem an diesem Geschäftsvorfall Beteiligten zur Verfügung zu stellen (Belegausgabepflicht). Bei Verkauf von Waren an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen können die Finanzbehörden nach § 148 aus Zumutbarkeitsgründen nach pflichtgemäßem Ermessen von einer Belegausgabepflicht nach Satz 1 befreien. Die Befreiung kann widerrufen werden.</p>

Entwurf	Beschlüsse des 7. Ausschusses
(3) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates und im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Folgendes zu bestimmen:	(3) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates und im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Folgendes zu bestimmen:
1. die elektronischen Aufzeichnungssysteme, die über eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung verfügen müssen, und	1. u n v e r ä n d e r t
2. die Anforderungen an	2. u n v e r ä n d e r t
a) das Sicherheitsmodul,	
b) das Speichermedium,	
c) die einheitliche digitale Schnittstelle,	
d) die elektronische Aufbewahrung der Aufzeichnungen,	
e) die Protokollierung von digitalen Grundaufzeichnungen zur Sicherstellung der Integrität und Authentizität sowie der Vollständigkeit der elektronischen Aufzeichnung,	
f) den Beleg und	
g) die Zertifizierung der technischen Sicherheitseinrichtung.	
Die Erfüllung der Anforderungen nach Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a bis c ist durch eine Zertifizierung des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik nachzuweisen, die fortlaufend aufrechtzuerhalten ist. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik kann mit der Festlegung von Anforderungen an die technische Sicherheitseinrichtung im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 Buchstabe a bis c beauftragt werden.	Die Erfüllung der Anforderungen nach Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a bis c ist durch eine Zertifizierung des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik nachzuweisen, die fortlaufend aufrechtzuerhalten ist. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik kann mit der Festlegung von Anforderungen an die technische Sicherheitseinrichtung im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 Buchstabe a bis c beauftragt werden. Die Rechtsverordnung nach Satz 1 ist dem Bundestag zuzuleiten. Die Zuleitung erfolgt vor der Zuleitung an den Bundesrat. Der Bundestag kann der Rechtsverordnung durch Beschluss zustimmen oder sie durch Beschluss ablehnen. Der Beschluss des Bundestages wird dem Bundesministerium der Finanzen zugeleitet. Hat sich der Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, so gilt die Zustimmung nach Satz 1 als erteilt und die Rechtsverordnung wird dem Bundesrat zugeleitet.

Entwurf	Beschlüsse des 7. Ausschusses
	(4) Wer aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle oder andere Vorgänge mit Hilfe eines elektronischen Aufzeichnungssystems im Sinne des Absatzes 1 erfasst, hat dem nach den §§ 18 bis 20 zuständigen Finanzamt nach amtlich vorgeschriebenen Vordruck mitzuteilen:
	1. Name des Steuerpflichtigen,
	2. Steuernummer des Steuerpflichtigen,
	3. Art der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung,
	4. Art des verwendeten elektronischen Aufzeichnungssystems,
	5. Anzahl der verwendeten elektronischen Aufzeichnungssysteme,
	6. Seriennummer des verwendeten elektronischen Aufzeichnungssystems,
	7. Datum der Anschaffung des verwendeten elektronischen Aufzeichnungssystems,
	8. Datum der Außerbetriebnahme des verwendeten elektronischen Aufzeichnungssystems.
	Die Mitteilung nach Satz 1 ist innerhalb eines Monats nach Anschaffung oder Außerbetriebnahme des elektronischen Aufzeichnungssystems zu erstatten.
§ 146b	§ 146b
Kassen-Nachschau	u n v e r ä n d e r t
<p>(1) Zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Aufzeichnungen und Buchungen von Kasseneinnahmen und Kassenausgaben können die damit betrauten Amtsträger der Finanzbehörde ohne vorherige Ankündigung und außerhalb einer Außenprüfung während der üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten Geschäftsgrundstücke oder Geschäftsräume von Steuerpflichtigen betreten, um Sachverhalte festzustellen, die für die Besteuerung erheblich sein können (Kassen-Nachschau). Der Kassen-Nachschau unterliegt auch die Prüfung des ordnungsgemäßen Einsatzes des elektronischen Aufzeichnungssystems nach § 146a Absatz 1. Wohnräume dürfen gegen den Willen des Inhabers nur zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung betreten werden. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit</p>	

Entwurf	Beschlüsse des 7. Ausschusses
der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.	
<p>(2) Die von der Kassen-Nachschau betroffenen Steuerpflichtigen haben dem mit der Kassen-Nachschau betrauten Amtsträger auf Verlangen Aufzeichnungen, Bücher sowie die für die Kassenführung erheblichen sonstigen Organisationsunterlagen über die der Kassen-Nachschau unterliegenden Sachverhalte und Zeiträume vorzulegen und Auskünfte zu erteilen, soweit dies zur Feststellung der Erheblichkeit nach Absatz 1 geboten ist. Liegen die in Satz 1 genannten Aufzeichnungen oder Bücher in elektronischer Form vor, ist der Amtsträger berechtigt, diese einzusehen, die Übermittlung von Daten über die einheitliche digitale Schnittstelle zu verlangen oder zu verlangen, dass Buchungen und Aufzeichnungen auf einem maschinell auswertbaren Datenträger nach den Vorgaben der einheitlichen digitalen Schnittstelle zur Verfügung gestellt werden. Die Kosten trägt der Steuerpflichtige.</p>	
<p>(3) Wenn die bei der Kassen-Nachschau getroffenen Feststellungen hierzu Anlass geben, kann ohne vorherige Prüfungsanordnung zu einer Außenprüfung nach § 193 übergegangen werden. Auf den Übergang zur Außenprüfung wird schriftlich hingewiesen.“</p>	
4. <i>Nach § 147 Absatz 6 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:</i>	4. § 147 Absatz 6 wird wie folgt geändert:
	a) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:
„Teilt der Steuerpflichtige der Finanzbehörde mit, dass sich seine Daten nach Absatz 1 bei einem Dritten befinden, so hat der Dritte	u n v e r ä n d e r t
1. der Finanzbehörde Einsicht in die für den Steuerpflichtigen gespeicherten Daten zu gewähren oder	
2. diese Daten nach den Vorgaben der Finanzbehörde maschinell auszuwerten oder	
3. ihr die für den Steuerpflichtigen gespeicherten Unterlagen und Aufzeichnungen auf einem maschinell verwertbaren Datenträger zur Verfügung zu stellen.“	
	b) Folgender Satz wird angefügt:
	„In Fällen des Satzes 3 hat der mit der Außenprüfung betraute Amtsträger den in

Entwurf	Beschlüsse des 7. Ausschusses
	§ 3 und § 4 Nummer 1 und 2 des Steuerberatungsgesetzes bezeichneten Personen sein Erscheinen in angemessener Frist anzukündigen.“
5. § 379 wird wie folgt geändert:	5. § 379 wird wie folgt geändert:
a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:	a) u n v e r ä n d e r t
„Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig	
1. Belege ausstellt, die in tatsächlicher Hinsicht unrichtig sind,	
2. Belege gegen Entgelt in den Verkehr bringt,	
3. nach Gesetz buchungs- oder aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle oder Betriebsvorgänge nicht oder in tatsächlicher Hinsicht unrichtig aufzeichnet oder aufzeichnen lässt, verbucht oder verbuchen lässt,	
4. entgegen § 146a Absatz 1 Satz 1 ein dort genanntes System nicht oder nicht richtig verwendet,	
5. entgegen § 146a Absatz 1 Satz 2 ein dort genanntes System nicht oder nicht richtig schützt oder	
6. entgegen § 146a Absatz 1 Satz 5 gewerbsmäßig ein dort genanntes System oder eine dort genannte Software bewirbt oder in den Verkehr bringt	
und dadurch ermöglicht, Steuern zu verkürzen oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile zu erlangen.“	
b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:	b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:
„(4) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 und <i>den Absätzen 2 und 3</i> kann mit einer Geldbuße bis zu <i>fünftausend</i> Euro und die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 6 mit einer Geldbuße bis zu <i>fünfundzwanzigtausend</i> Euro geahndet werden, wenn die Handlung nicht nach § 378 geahndet werden kann.“	„(4) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2, Absatz 2 Nummer 1 bis 1b und Nummer 2 sowie Absatz 3 kann mit einer Geldbuße bis zu 5 000 Euro, die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 2 Nummer 1c mit einer Geldbuße bis zu 10 000 Euro und die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 6 mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro geahndet werden, wenn die Handlung nicht nach § 378 geahndet werden kann.“

Entwurf	Beschlüsse des 7. Ausschusses
Artikel 2	Artikel 2
Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung	Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung
Dem Artikel 97 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341; 1977 I S. 667), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. Juli 2015 (BGBl. I S. 1400) geändert worden ist, wird folgender § 30 angefügt:	Dem Artikel 97 des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung vom 14. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3341; 1977 I S. 667), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. Juli 2015 (BGBl. I S. 1400) geändert worden ist, wird folgender § 30 angefügt:
„§ 30	„§ 30
Ordnungsvorschrift für die Buchführung und für Aufzeichnungen mittels elektronischer Aufzeichnungssysteme	Ordnungsvorschrift für die Buchführung und für Aufzeichnungen mittels elektronischer Aufzeichnungssysteme
Die §§ 146a, 146b und 379 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 4 der Abgabenordnung in der am ... [einsetzen: Datum des Tages nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung sind erstmals für Kalenderjahre anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 2019 beginnen. Für Kalenderjahre, die vor dem 1. Januar 2020 liegen, sind die §§ 146a, 146b und 379 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 4 der Abgabenordnung in der am ... [einsetzen: Datum des Tages nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung nicht anzuwenden. Wurden Registrierkassen nach dem 25. November 2010 und vor dem 1. Januar 2020 angeschafft, die den Anforderungen des BMF-Schreibens vom 26. November 2010 (BStBl. I S. 1342), entsprechen und die bauartbedingt nicht aufrüstbar sind, so dass sie die Anforderungen des § 146a der Abgabenordnung nicht erfüllen, dürfen diese Registrierkassen bis zum 31. Dezember 2022 abweichend von den §§ 146a und 379 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 4 der Abgabenordnung weiter verwendet werden.“	(1) Die §§ 146a und 379 der Abgabenordnung in der am ... [einsetzen: Datum des Tages nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung sind erstmals für Kalenderjahre nach Ablauf des 31. Dezember 2019 anzuwenden. Die Mitteilung nach § 146a Absatz 4 der Abgabenordnung in der am ... [einsetzen: Datum des Tages nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung ist für elektronische Aufzeichnungssysteme, die der Steuerpflichtige vor dem 1. Januar 2020 angeschafft hat, bis zum 31. Januar 2020 zu erstatten.
	(2) § 146b der Abgabenordnung in der am ... [einsetzen: Datum des Tages nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung ist nach Ablauf des 31. Dezember 2017 anzuwenden. § 146b Absatz 2 Satz 2 der Abgabenordnung ist in der am ... [einsetzen: Datum des Tages nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung vor dem 1. Januar 2020 mit der Maßgabe anzuwenden, dass keine Datenübermittlung über die einheitliche Schnittstelle verlangt werden kann oder dass diese auf einem maschinell auswertbaren Datenträger nach den Vorgaben der einheitlichen Schnittstelle

Entwurf	Beschlüsse des 7. Ausschusses
	zur Verfügung gestellt werden muss. § 146b Absatz 1 Satz 2 der Abgabenordnung in der am ... [einsetzen: Datum des Tages nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung ist erstmals für Kalenderjahre nach Ablauf des 31. Dezember 2019 anzuwenden.
	(3) Wurden Registrierkassen nach dem 25. November 2010 und vor dem 1. Januar 2020 angeschafft, die den Anforderungen des BMF-Schreibens vom 26. November 2010 (BStBl. I S. 1342) entsprechen und die bauartbedingt nicht aufrüstbar sind, so dass sie die Anforderungen des § 146a der Abgabenordnung nicht erfüllen, dürfen diese Registrierkassen bis zum 31. Dezember 2022 abweichend von den § 146a und § 379 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 4 der Abgabenordnung weiter verwendet werden.“
Artikel 3	Artikel 3
Inkrafttreten	Inkrafttreten
Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.	Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Bericht der Abgeordneten Uwe Feiler und Lothar Binding (Heidelberg)

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksachen 18/9535, 18/9957** in seiner 190. Sitzung am 22. September 2016 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Sportausschuss, dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie, dem Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft und dem Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/7879** in seiner 161. Sitzung am 17. März 2016 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss und dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe c

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/1968** in seiner 63. Sitzung am 6. November 2014 dem Finanzausschuss zur Beratung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf sieht einen neuen Rechtsrahmen vor, der gewährleisten soll, dass elektronische Aufzeichnungssysteme alle Handlungen mittels des Aufzeichnungssystems – z. B. Geschäftsvorfall oder jeder sonstige Vorfall – sofort im Zeitpunkt des Vorgangsbeginns aufzeichnen und zugleich protokollieren.

Das vorgelegte Gesetz sieht insbesondere folgende Maßnahmen vor:

1. Zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung in einem elektronischen Aufzeichnungssystem

Die bisherigen Erfahrungen in der Außenprüfung zeigen, dass die derzeitigen Regelungen nicht ausreichen, um strukturierte Prüfungen bei digitalen Grundaufzeichnungen, wie Kassendaten durchzuführen, da diese nach ihrer Eingabe unerkannt verändert oder gelöscht werden können.

Daher sind künftig elektronische Aufzeichnungssysteme durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung zu schützen, die aus einem Sicherheitsmodul, einem Speichermedium und einer einheitlichen digitalen Schnittstelle bestehen muss. Dies kann durch Neuanschaffung oder Umrüstung erfolgen.

Die digitalen Grundaufzeichnungen sind einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet und unveränderbar aufzuzeichnen (Einzelaufzeichnungspflicht) und müssen auf einem Speichermedium gesichert und verfügbar gehalten werden. Diese Anforderungen sollen ermöglichen, dass künftig bei digitalen Grundaufzeichnungen die direkte Nachprüfung der einzelnen Geschäftsvorfälle progressiv und retrograd erfolgen kann.

In einer Verordnung zur Bestimmung der technischen Anforderungen an elektronische Aufzeichnungs- und Sicherungssysteme im Geschäftsverkehr (Kassensicherungs-Verordnung – KassenSichV) wird u. a. präzisiert, welche elektronischen Aufzeichnungssysteme durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung zu schützen sind und wie eine Protokollierung der digitalen Aufzeichnungen sowie deren Speicherung erfolgen müssen.

2. Einführung einer Kassen-Nachschau

Ergänzend zu den bereits vorhandenen Instrumenten der Steuerkontrolle soll als neues Instrument eine Kassen-Nachschau gesetzlich eingeführt werden. Die Kassen-Nachschau ist keine Außenprüfung im Sinne des § 193 der Abgabenordnung (AO), sondern ein eigenständiges Verfahren zur zeitnahen Aufklärung steuererheblicher Sachverhalte im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Erfassung von Geschäftsvorfällen mittels elektronischer Aufzeichnungssysteme oder offener Ladenkassen.

Bei einer Kassen-Nachschau soll der zuständige Amtsträger ohne vorherige Ankündigung in den Geschäftsräumen des Steuerpflichtigen die Ordnungsgemäßheit der Aufzeichnungen und Buchungen von Kasseneinnahmen und Kassenausgaben überprüfen können. Es sollen sowohl computergestützte Kassensysteme, Registrierkassen und offene Ladenkassen überprüft werden können. Der Kassen-Nachschau unterliegt auch die Prüfung des ordnungsgemäßen Einsatzes des elektronischen Aufzeichnungssystems nach § 146a Absatz 1 AO.

Nur durch eine unangekündigte Kassen-Nachschau besteht für den Steuerpflichtigen ein deutlich erhöhtes Entdeckungsrisiko.

Sofern ein Anlass zu Beanstandungen der Kassenaufzeichnungen, -buchungen oder der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung besteht, kann der Amtsträger nach § 146b Absatz 3 AO ohne vorherige Prüfungsanordnung zur Außenprüfung übergehen.

3. Sanktionierung von Verstößen

Der Steuergefährdungstatbestand des § 379 Absatz 1 AO wird ergänzt. Dies ist notwendig, um den neuen gesetzlichen Verpflichtungen des § 146a AO Rechnung zu tragen. Darüber hinaus können die Ordnungswidrigkeiten des § 379 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 6 AO mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro geahndet werden.

Die neuen Steuergefährdungstatbestände sollen eingreifen, wenn ein technisches System eingesetzt wird, das nicht den Anforderungen des § 146a Absatz 1 AO entspricht, eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung in elektronischen Aufzeichnungssystemen fehlt oder nicht richtig verwendet wird oder elektronische Aufzeichnungssysteme, technische Sicherheitseinrichtungen oder sonstige Software in den Verkehr gebracht oder beworben werden, die nicht jeden einzelnen Geschäftsvorfall vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet erfassen bzw. die die Möglichkeit eröffnen, nachträglich nicht nachvollziehbar steuerrelevante Daten zu verändern, löschen oder zu unterdrücken (Manipulationssoftware).

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass der Deutsche Bundestag beschließen soll,

I. festzustellen,

dass spätestens seit 2003 das Problem des organisierten Betrugs mit manipulierten Kassensystemen bekannt ist. Schätzungen zufolge sei von einem jährlichen Steuerausfall von mindestens 5 bis 10 Mrd. Euro auszugehen. Dieses stelle eine signifikante Wettbewerbsverzerrung dar, die im Interesse eines fairen Wettbewerbs für steuererhebliche Unternehmen nicht akzeptabel sei. Gesetzgeberische Maßnahmen gegen den Betrug mit Registrierkassen seien trotz der bestehenden Warnungen bislang nicht umgesetzt worden.

II. die Bundesregierung aufzufordern,

- schnellstmöglich eine gesetzliche Regelung zur Eindämmung des Betrugs mit Registrierkassen vorzulegen, die verbindliche und seitens der Finanzverwaltung akzeptierte Sicherheitsstandards für die Unveränderbarkeit und Vollständigkeit von Kassendaten vorgibt, um so auch einen möglichst hohen Grad an Rechtssicherheit für Unternehmen zu gewährleisten;
- die gesetzliche Grundlage für die Möglichkeit einer unangemeldeten Kassen-Nachschau nach Vorbild der Umsatzsteuer-Nachschau zu schaffen;
- die Abschreibungsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter zeitgleich von 410 auf 1 000 Euro zu erhöhen.

Zu Buchstabe c

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht vor, dass der Deutsche Bundestag beschließen soll,

I. festzustellen,

dass das Problem der Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer seit langem besteht. Die verschiedenen Formen des Umsatzsteuerbetrugs – wie etwa die so genannten Umsatzsteuerkarusselle – würden in den EU-Mitgliedstaaten zu hohen Steuerausfällen führen. Für Deutschland sei hier insbesondere auch der Betrug durch manipulierte Registrierkassen zu nennen.

II. die Bundesregierung aufzufordern,

1. national die Daten- und Bewertungsgrundlage des Gesetzgebers durch mehr Kompetenzen für Bundesbehörden zu verbessern, dabei insbesondere gemeinsame Datenbanken und Steuerstatistiken mit gleichen Zugriffsrechten für Bund und Länder zu schaffen;
2. die Hinweise auf Betrug mit manipulierten Registrierkassen ernst zu nehmen und an dieser Stelle einen Gesetzentwurf vorzulegen;
3. die Anregung des Bundesrechnungshofs aufzunehmen (Bundestagsdrucksache 17/7600) und für differenzbesteuerte Umsätze eine gesonderte Ausweisung einzuführen;
4. die Regelungen zur Gelangensbestätigung auf ihre Wirksamkeit und Administrierbarkeit zu überprüfen und nachzubessern;
5. in Zukunft sofort auf aufgetretene Betrugsfälle wie etwa im Bereich der Edelmetalle und unedlen Metalle (vgl. Drucksache 18/568 Antwort auf Frage 14) zu reagieren und wenn nötig hier das Reverse-Charge-Verfahren einzuführen;
6. auf Ebene der Europäischen Union weiter für einen Systemwechsel hin zu einem generellen Reverse-Charge-Verfahren im Business-to-Business-Bereich einzutreten;
7. auf Ebene der EU die Initiative der Europäischen Kommission für ein betrugssicheres europäisches Mehrwertsteuersystem zu unterstützen, dabei insbesondere die Vorhaben einer verbesserten innergemeinschaftlichen Zusammenarbeit der nationalen Steuerbehörden und den Ausbau funktionierender Datenbanken zu unterstützen sowie darauf zu dringen, Ermäßigungen nur in einem durch die EU gesteckten engen Rahmen (Mehrwertsteuersystemrichtlinie) möglich zu machen und weitestgehend zu harmonisieren.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 89. Sitzung am 17. Oktober 2016 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf **Drucksachen 18/9535, 18/9957** und dem Antrag auf **Drucksache 18/7879** durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)
2. Bundesministerium der Finanzen der Republik Österreich
3. Deutscher Bauernverband e. V.
4. Deutscher Fachverband für Kassen- und Abrechnungssystemtechnik im bargeld- und bargeldlosen Zahlungsverkehr, Roland F. Ketel
5. Deutscher Fußball-Bund e. V. (DFB)
6. Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
7. Deutscher Steuerberaterverband e. V.

8. Diekmann, Edo, Oberfinanzdirektion Niedersachsen
9. Eigenthaler, Thomas, Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.
10. Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
11. Peters, Klaudia, Bundesrechnungshof
12. Teutemacher, Tobias, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster
13. VECTRON Systems AG, Jens Reckendorf
14. Werner, Ulrich, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, Hamburg
15. Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Sportausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 60. Sitzung am 14. Dezember 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf in seiner 125. Sitzung am 14. Dezember 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Gesetzentwurf in seiner 99. Sitzung am 14. Dezember 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat den Gesetzentwurf in seiner 70. Sitzung am 14. Dezember 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat den Gesetzentwurf in seiner 77. Sitzung am 14. Dezember 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich am 13. September 2016 mit dem Gesetzentwurf gutachtlich befasst und festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs gegeben und die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzentwurf plausibel seien. Eine Prüfbitte sei daher nicht erforderlich.

Zu Buchstabe b

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 73. Sitzung am 27. April 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 99. Sitzung am 14. Dezember 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Beratungsergebnisse

Zu Buchstabe a

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/9535, 18/9957 in seiner 88. Sitzung am 28. September 2016 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 17. Oktober 2016 hat der Finanzausschuss die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 90. Sitzung am 19. Oktober 2016 fortgesetzt und in seiner 96. Sitzung am 14. Dezember 2016 abgeschlossen.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/9535, 18/9957 in geänderter Fassung.

Zu Buchstabe b

Der Finanzausschuss hat den Antrag auf Drucksache 18/7879 in seiner 88. Sitzung am 28. September 2016 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu den Vorlagen unter Buchstaben a und b beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 17. Oktober 2016 hat der Finanzausschuss die Beratung des Antrags in seiner 90. Sitzung am 19. Oktober 2016 fortgesetzt und in seiner 96. Sitzung am 14. Dezember 2016 abgeschlossen.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7879.

Zu Buchstabe c

Der Finanzausschuss hat den Antrag auf Drucksache 18/1968 in seiner 96. Sitzung am 14. Dezember 2016 erstmalig beraten und abgeschlossen.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/1968.

Beratungsverlauf

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, dass der Gesetzentwurf zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen einen wichtigen Schritt für einen effizienten Steuervollzug in Deutschland darstelle. Durch dieses Gesetz seien nicht dokumentierte Stornierungen bzw. Änderungen steuerrelevanter Geschäftsvorfälle mittels elektronischer Programme oder durch Einsatz von Manipulationssoftware nicht mehr möglich. Zudem werde sichergestellt, dass für den Fall, dass neue Manipulationsmöglichkeiten aufgedeckt würden, diesen zeitnah entgegengewirkt werden könne.

Das Gesetz solle vier Jahre nach seinem Inkrafttreten evaluiert werden. In die Evaluierung solle das Erreichen der Wirkungsziele ebenso einbezogen werden wie die Effizienz der Belegausgabepflicht.

Sollte die Evaluierung ergeben, dass die gesetzlichen Maßnahmen zu einer wirksamen Manipulationsbekämpfung nicht ausreichen würden, werde der Gesetzgeber nachsteuern. Dabei werde auch die Einführung einer generellen Registrierkassenpflicht gekoppelt mit einer Belegausgabepflicht in die Erwägungen einzubeziehen sein. Im Rahmen der Prüfung von gesetzgeberischen Maßnahmen seien auch Erfahrungen einzubeziehen, die andere Länder mit der Einführung und Umsetzung einer Registrierkassen- sowie einer Belegausgabepflicht gemacht hätten.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD machten darauf aufmerksam, dass mit dem Gesetz ausdrücklich kein verpflichtender Einsatz einer elektronischen Registrierkasse oder eines Kassensystems verlangt werde. Der Betrieb einer offenen Ladenkasse sei weiterhin möglich, was insbesondere für Vereinsveranstaltungen und Wochenmärkte nicht unerheblich sei.

Ferner werde eine unangekündigte Kassen-Nachschau eingeführt, die mit dem Änderungsantrag Nr. 7 der Koalitionsfraktionen bereits auf den 1. Januar 2018 vorgezogen werde.

Die Koalitionsfraktionen begrüßten die Einführung einer Meldepflicht ab dem 1. Januar 2020, wonach Betriebe, die Registrierkassen nutzen, den zuständigen Finanzbehörden mitteilen müssten, welche Art von Registrierkassen von den Betrieben verwendet würden. Die Meldepflicht und die Kassen-Nachschaue seien die entscheidenden Maßnahmen des Gesetzes, um das Entdeckungsrisiko für Steuerbetrug und Steuervermeidung deutlich zu erhöhen.

Darüber hinaus hoben die Koalitionsfraktionen die Übergangsfristen für diejenigen Unternehmer hervor, die in den Anwendungsbereich des BMF-Schreibens aus dem Jahr 2010 fallen würden und sich jetzt neue Kassen anschaffen müssten. Damit diese Unternehmer eine entsprechende Investitionssicherheit hätten, habe man im Gesetz Übergangsfristen bis zum Jahr 2023 vorgesehen.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD wiesen darauf hin, dass der Gesetzentwurf zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen in § 146a Absatz 1 Satz 1 AO die Formulierung „oder andere Vorgänge“ vorsehe. Andere Vorgänge seien solche, die unmittelbar durch Betätigung der Kasse erfolgen würden, unabhängig davon, ob sich ein Geschäftsvorfall daraus entwickle. Hierunter würden z. B. nicht abgeschlossene Geschäftsvorfälle, Stornierungen und Trainingsbuchungen fallen. Es müsse sichergestellt werden, dass auch solche Vorgänge automatisch manipulationssicher protokolliert würden, so dass der Unternehmer selbst keine Entscheidung mehr darüber treffen müsse, welche Vorgänge der Protokollierung unterfallen würden. Würden z. B. nur Geschäftsvorfälle der Protokollierung unterfallen, könnte der Steuerpflichtige bei jedem einzelnen Vorgang selbst entscheiden, ob er diesen als Geschäftsvorfall oder z. B. als Trainingsbuchung behandle, die dann nicht protokolliert würde. Hierdurch würde eine Manipulationsmöglichkeit geschaffen, die durch die gesetzliche Formulierung „oder andere Vorgänge“ ausgeschlossen werden solle.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD betonten, dass nach § 148 AO die Finanzverwaltung im Einzelfall oder für bestimmte Gruppen Erleichterungen hinsichtlich der sich aus den §§ 140 ff. AO ergebenden Pflichten bewilligen könne. Durch die neu vorgesehene gesetzliche Verpflichtung des § 146a Absatz 1 AO werde die Möglichkeit des § 148 AO nicht eingeschränkt. Danach könnten Steuerpflichtige auch weiterhin einen Antrag zur Bewilligung von Erleichterungen stellen, z. B. zum Absehen von der Verwendung einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn geschlossene Warenwirtschaftssysteme verwendet würden, bei denen Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen seien, und die Besteuerung durch die Erleichterung nicht beeinträchtigt werde. Die Entscheidung über einen Antrag nach § 148 AO liege im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Finanzbehörde. Das Bundesministerium der Finanzen werde gebeten, in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder den bundeseinheitlichen Anwendungserlass zu § 148 AO entsprechend zu überarbeiten.

Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter Buchstabe b führten die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD aus, dass sich dieser hinsichtlich der Forderung nach einem gesetzlichen Vorgehen gegen den Betrug mit manipulierten Registrierkassen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erledigt habe. Was das Thema der geringwertigen Wirtschaftsgüter angehe, wolle man sich damit im Rahmen des Bürokratieentlastungsgesetzes beschäftigen.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte, dass die meisten Regelungen des Gesetzentwurfs erst im Jahr 2020 in Kraft treten würden. Auch die unangekündigte Kassen-Nachschaue, die man zwar jetzt auf den 1. Januar 2018 vorgezogen habe, hätte man schon ein Jahr früher einführen können.

Ferner hätte man sich gewünscht, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes, also insbesondere die Definition der technischen Sicherheitsverfahren, bereits im Gesetz näher spezifiziert worden wäre, und nicht erst im Nachgang durch eine Rechtsverordnung.

Hinsichtlich des Änderungsantrages Nr. 5 der Koalitionsfraktionen hätte man es besser gefunden, wenn die Prüfung digitaler Unterlagen bei Dritten ohne vorherige Ankündigung durchgeführt werden könnte.

Die Fraktion der SPD bedauerte, dass man sich nicht auf eine Registrierkassenpflicht habe einigen können. Im Hinblick auf die genannten Probleme bei Vereinsveranstaltungen etc. hätte man sich einen entsprechenden Ausnahmekatalog, wie das Beispiel Österreich zeige, vorstellen können.

Die **Fraktion DIE LINKE.** begrüßte es grundsätzlich, dass die Bundesregierung sich entschlossen habe, gegen den zunehmenden Kassenbetrug gesetzlich vorzugehen. Der Bundesrat habe hier seit Jahren auf eine Lösung gedrängt, ohne dabei Gehör zu finden. Positiv hervorzuheben sei die Einführung einer eigenständigen Kassen-Nachschau. Entsprechend begrüße man auch die von den Koalitionsfraktionen vorgenommene Vorverlegung der Einführung auf das Jahr 2018. Bei den weiteren im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen würden die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen allerdings nur sehr zögerlich und halbherzig vorgehen.

So sei grundsätzlich eine verpflichtende Verwendung eines elektronischen Aufzeichnungssystems, z. B. eine Registrierkassenpflicht, nicht vorgesehen. Eine Aufzeichnungspflicht gelte somit nur, wenn ohnehin eine elektronische Registrierkasse benutzt werde. Schlupflöcher für den Kassenbetrug würden somit auch weiterhin bestehen bleiben und könnten durch Verlagerung entsprechend genutzt werden. Die Fraktion DIE LINKE. befürworte stattdessen eine allgemeine Kassenpflicht mit elektronischer Registrierungspflicht für alle Einnahmen. Um kleine Gewerbetreibende, Vereine oder den landwirtschaftliche Ab-Feld-Verkauf von einem überbordenden Bürokratieaufwand zu verschonen, könne diese wie in Österreich um Umsatzgrenzen und Ausnahmenregelungen ergänzt werden.

Auch die von den Koalitionsfraktionen per Änderungsantrag eingefügte Belegausgabepflicht gelte nur bei Verwendung eines elektronischen Aufzeichnungssystems. Sie stelle zudem lediglich eine beschränkte Verpflichtung dar, da die zuständige Finanzbehörde betroffene Steuerpflichtige aus „Gründen der Zumutbarkeit und Praktikabilität“ davon befreien könne. Die dafür eingefügte Bedingung des „Verkaufs von Waren an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen“ sei sehr unbestimmt. Es bestehe somit die Gefahr, dass die Landesbehörden den Ermessenspielraum nutzen würden, um damit den Steuerwettbewerb zwischen den Ländern anzuheizen.

Die Koalitionsfraktionen hätten den Gesetzentwurf auch um eine Meldepflicht für die eingesetzten elektronischen Aufzeichnungssysteme und zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtungen ergänzt. Diese Anzeigepflicht solle allerdings nur gegenüber dem zuständigen Finanzamt gelten. Sie stelle somit keine gleichwertige Maßnahme im Vergleich zur Erfassung aller Aufzeichnungssysteme und Sicherheitseinrichtungen in einem zentralen Verzeichnis dar. Letzteres sei von zahlreichen Sachverständigen als notwendige Komponente erachtet worden, um das Erkennen von Zweitkassen-Systemen sicherzustellen.

Die Fraktion DIE LINKE. betonte, dass sie den im Gesetzentwurf verfolgten technologischen Ansatz für ineffektiv und ineffizient halte. Der Gesetzentwurf basiere nicht auf einem fertig entwickelten, erprobten und vollständig dokumentierten Verfahren, sondern umreißt lediglich allgemein gehaltene Anforderungen. Diese würden in einem nächsten Schritt per Rechtsverordnung konkretisiert und sodann durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) in technische Richtlinien übersetzt werden. Erst dann würden die konkreten technischen Lösungen im Wettbewerb von privaten Unternehmen entwickelt werden, um abschließend vom BSI zertifiziert zu werden. Die Folge sei, dass erst ein langwieriger Prozess der Entwicklung, Erprobung und Integration eines Sicherheitssystems durchlaufen werden müsse. Der Bundesrat halte daher die im Gesetzentwurf vorgesehenen Übergangsfristen bis zum Ende des Jahres 2019 bzw. 2021 und somit eine zeitnahe wirksame Bekämpfung des Kassenbetrugs für unrealistisch. Die Einführung von manipulationssicheren Registrierkassen werde entsprechend lange hinausgezögert. Dies, obwohl mit dem INSIKA-Verfahren ein konkretes technisches Konzept längst vorliege. Dieses müsste lediglich an einigen Stellen, z. B. bei den Verschlüsselungsverfahren auf den aktuellen Stand gebracht werden, was selbst nach Einschätzung der Bundesregierung einfach und schnell zu bewerkstelligen wäre. Die Bundesregierung bezeichne ihren Ansatz als „technologieoffen“ – zutreffender wäre technologielos.

Die Fraktion DIE LINKE. hob hervor, dass sie daher die Besorgnis des Bundesrats teile, dass der Gesetzentwurf ungeeignet sei, den Steuerbetrug bei Bargeschäften durch systematische Manipulationen von digitalen Grundaufzeichnungen wirksam und schnell zu bekämpfen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte den Gesetzentwurf. Sie machte aber zugleich darauf aufmerksam, dass dies insbesondere den Ländern zu verdanken sei, die bereits im Jahr 2003 von Umsatzsteuerausfällen in Höhe von 9 Mrd. Euro und im Zusammenhang mit manipulierten Kassen von 5 bis 10 Mrd. Euro gesprochen hätten und mit ihrem Beschluss im Jahr 2014 darauf gedrungen hätten, dieses Thema aufzugreifen. Noch im August 2015 hätte sich die Fraktion der CDU/CSU gegen ein gesetzliches Vorgehen ausgesprochen, und es seien Umsatzsteuerausfälle durch Manipulationen von Registrierkassen bestritten worden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte, dass die Vorlage der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen, mit denen ganz wesentliche Änderungen am Gesetzentwurf herbeigeführt würden, zu kurzfristig erfolgt sei. Man könne daher nur schwer bewerten oder nachzuvollziehen, ob die jetzt vorliegenden Änderungsanträge in die richtige Richtung gehen würden.

Im Hinblick auf die Forderung nach einer Registrierkassenpflicht vertrat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Auffassung, dass man dieses Thema erneut mit dem Fortschreiten der Digitalisierung werde anpacken müssen, da die Rolle des Bargeldes immer weiter in den Hintergrund rücken werde. Anhand von Beispielen, wie dem des amerikanischen Dienstleistungsunternehmens Uber, das Online-Vermittlungsdienste zur Personenbeförderung anbiete, könne man sehen, wie bargeldloses Bezahlen über Smartphones schon heute funktioniere. Auch solche elektronischen Zahlungsvorgänge könnten zertifiziert und damit sicherer gemacht werden.

Ein wesentliches Thema für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei auch die Belegausgabepflicht gewesen. Man hoffe, dass die Maßnahmen zur Fälschungssicherung auch ohne die mit dem Änderungsantrag Nr. 1 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Sicherheitsmerkmale zielführend sein werden.

Ferner begrüße man ausdrücklich die Meldepflicht für Registrierkassen. Allerdings sei hierbei nicht nachgewiesen worden, in welchem Umfang es dadurch zu einer Bürokratieentlastung bei der Kassen-Nachschau komme.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte die im Gesetzentwurf vorgesehenen langen Fristen für die Umsetzung. Im Rahmen der öffentlichen Anhörung sei deutlich geworden, dass vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) bislang keine belastbaren Angaben gemacht werden konnten, was den Zeitplan und die Kosten der Zertifizierung angehe. Hier wundere man sich insbesondere über die Fraktion der CDU/CSU, die die Kosten des Zertifizierungsverfahrens, die einen zentralen Vorwurf aus der Wirtschaft darstellen würden, unbestimmt gelassen habe. Der Sachverständige des BSI habe in der öffentlichen Anhörung bestätigt, dass das INSIKA-Verfahren eine konkrete Möglichkeit sei, die Anforderungen umzusetzen. Diese konkrete Umsetzung habe man aber mit dem Gesetzentwurf erschwert. Man könne nicht bewerten, inwieweit die nach dem Gesetzentwurf erforderlichen Nachbesserungen bei INSIKA überhaupt durchführbar seien. Stattdessen sei vom BSI in der öffentlichen Anhörung nur allgemein beschrieben worden, wie die Manipulationen nachgeprüft werden könnten. Die konkreten Sicherheitseinrichtungen hätten aber nicht beschrieben werden können. Das führe jetzt zu den langen Umsetzungsfristen. Daher hätte man sich ebenso wie die Fraktion der SPD gewünscht, dass die technischen Voraussetzungen parallel zum Gesetz behandelt würden. Vor diesem Hintergrund begrüße man es, dass die Rechtsverordnung noch der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedürfe, so dass man sich die Regelungen noch einmal im Detail anschauen könne.

Hinsichtlich der Ausnahmeregelung bei den Einzelaufzeichnungspflichten bezweifelte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass ein BFH-Urteil aus dem Jahr 1966 eine vernünftige Basis darstellen könne, um in Zeiten der Digitalisierung Ausnahmeregelungen zu machen.

Im Hinblick auf den Antrag unter Buchstabe b begrüßte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ankündigung der Koalitionsfraktionen, sich mit dem Thema der geringwertigen Wirtschaftsgüter im Rahmen des Bürokratieentlastungsgesetzes beschäftigen zu wollen.

Zum Antrag unter Buchstabe c wies die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN darauf hin, dass man sich darüber wundere, dass das Thema des Umsatzsteuerbetrugs trotz der erheblichen Steuermindereinnahmen und Wettbewerbsverzerrungen insbesondere von der Fraktion der CDU/CSU nur zögerlich angegangen werde.

Vom Ausschuss angenommene Änderungsanträge

Die vom Ausschuss angenommenen Änderungen am Gesetzentwurf sind aus der Zusammenstellung in der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses ersichtlich. Die Begründung der Änderungen findet sich in diesem Bericht unter „B. Besonderer Teil“. Insgesamt brachten die Koalitionsfraktionen 7 Änderungsanträge ein.

Voten der Fraktionen:

Änderungsantrag 1 der Koalitionsfraktionen (Ordnungsvorschriften für die Buchführung und für Aufzeichnungen)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD

Ablehnung: -

Enthaltung: DIE LINKE., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Änderungsantrag 2 der Koalitionsfraktionen (Verpflichtende Belegausgabe)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ablehnung: -

Enthaltung: DIE LINKE.

Änderungsantrag 3 der Koalitionsfraktionen (Zustimmung des Deutschen Bundestages zur Rechtsverordnung)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD, DIE LINKE., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ablehnung: -

Enthaltung: -

Änderungsantrag 4 der Koalitionsfraktionen (Meldepflicht)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ablehnung: -

Enthaltung: DIE LINKE.

Änderungsantrag 5 der Koalitionsfraktionen (Ankündigung der Außenprüfung bei Dritten)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ablehnung: -

Enthaltung: DIE LINKE.

Änderungsantrag 6 der Koalitionsfraktionen (Redaktionelle Änderung des § 379 Absatz 4 Abgabenordnung)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD, DIE LINKE., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ablehnung: -

Enthaltung: -

Änderungsantrag 7 der Koalitionsfraktionen (Kassen-Nachschau)

Zustimmung: CDU/CSU, SPD, DIE LINKE.

Ablehnung: -

Enthaltung: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Vom Ausschuss abgelehnter Änderungsantrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN brachte einen Änderungsantrag ein:

Änderungsantrag 1 (Belegausgabepflicht mit Sicherheitsmerkmalen)

Änderung:

1. Artikel 1, Nummer 3 wird wie folgt geändert:

a) Im neuen § 146a wird Ziffer 2 wie folgt geändert:

„Wer aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 erfasst, hat dem an diesen Geschäftsvorfall Beteiligten unbeschadet anderer gesetzlicher Vorschriften über den Geschäftsvorfall unverzüglich einen Beleg mit unwiderlegbaren Sicherheitsmerkmalen auszustellen.“

b) Im neuen § 146a wird Ziffer 3 wie folgt geändert:

b.1) In Buchstabe (f) wird „und“ gestrichen.

b.2) Buchstabe (g) wird wie folgt geändert:

„g) die unwiderlegbaren Sicherheitsmerkmale auf dem Beleg,“

b.3) Der bisherige Buchstabe (g) wird Buchstabe (h).

b.4) Nach Buchstabe (h) wird folgender Buchstabe (i) eingefügt:

„i) die zentrale Erfassung der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtungen und die Abrufbarkeit der entsprechenden Daten durch die Finanzbehörden.“

b.5) In Satz 2 wird die Formulierung „die fortlaufend aufrecht zu erhalten ist“ gestrichen.

2. Artikel 1, Nummer 5 wird wie folgt geändert:

a) In Buchstabe (a) wird folgende Nummer (7) eingefügt:

„7. Entgegen § 146a Absatz 2 keinen Beleg mit unwiderlegbaren Sicherheitsmerkmalen über den Geschäftsvorfall ausstellt.“

b) Der Buchstabe (b) erhält folgende Fassung:

„Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2, Absatz 2 sowie Absatz 3 kann mit einer Geldbuße bis zu 5 000 Euro und die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 7 mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro geahndet werden, wenn die Handlung nicht nach § 378 geahndet werden kann.“

Begründung:

„Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird das Manipulationsproblem an digitalen Kassensystemen nicht lösen. Aufgrund des Verzichts auf eine Belegausgabepflicht, auf ein Sicherheitsmerkmal auf den Belegen und auf eine zentrale Erfassung aller Sicherheitsmodule hat der Gesetzentwurf massive konzeptionelle Sicherheitslücken, die den Gesetzentwurf im Kern wertlos machen. Nur durch eine Standardisierung des Verfahrens wird das angestrebte Sicherheitsniveau zu erreichen sein, ohne dass Kosten und Aufwand für alle Beteiligten in unnötige Höhen getrieben werden.“

Die Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung hat gezeigt, dass nur mittels Belegausgabepflicht und unwiderlegbaren Sicherheitsmerkmal auf dem Beleg es Kunden wie Prüfern ermöglicht wird, die ordnungsgemäße Verbuchung der Geschäftsvorfälle leicht festzustellen. Der Aufwand für Kontrollen (Kassen-

nachschauen) wird durch die Belegpflicht und einem (maschinenlesbaren) Sicherheitsmerkmal erheblich reduziert. Ohne diese beiden Instrumente wären der Zeitaufwand, den die Betriebsprüfer bei jeder Kontrolle für Datenzugriff und –analyse einplanen müssten, und die Belastung für die Unternehmen deutlich höher.

Eine weitere Erkenntnis der Sachverständigenanhörung war, dass eine effiziente Lösung der Manipulationsprobleme zwingend eine zentrale und eindeutige Erfassung aller personalisierten Sicherheitseinrichtungen zum Unternehmen durch eine vertrauenswürdige Stelle beinhalten muss. Die Finanzverwaltung muss wissen, wie viele Kassen in einem Unternehmen tatsächlich in Betrieb sind, um bei einer Prüfung – mit geringem Zeitaufwand – sicherstellen zu können, dass alle Daten vorgelegt wurden. Durch ein zentrales Verzeichnis aller Registrierkassen würde auch die Rechtssicherheit für die Unternehmen deutlich steigen. Die von der Bundesregierung angedachte Anzeigepflicht von Sicherheitseinrichtungen beim zuständigen Finanzamt ist weder nachprüfbar noch führt sie zu einer erhöhten Rechtssicherheit für die Unternehmen, aber zu mehr Bürokratie.“

Voten der Fraktionen:

Zustimmung: DIE LINKE., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ablehnung: CDU/CSU, SPD

Stimmenthaltung: –

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Abgabenordnung)

Zu Nummer 2

§ 146 Absatz 1 Satz 3 – neu –

§ 146 Absatz 1 Satz 3 AO stellt klar, dass eine Einzelaufzeichnungspflicht aus Zumutbarkeitsgründen bei Verkauf von Waren an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen gegen Barzahlung nicht besteht.

Die in § 146 Absatz 1 Satz 3 AO geregelte Ausnahme von der Einzelaufzeichnungspflicht dient der Klarstellung und entspricht der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs. Aus Gründen der Zumutbarkeit und Praktikabilität hat der Bundesfinanzhof eine Pflicht der Einzelaufzeichnung für den Einzelhandel und vergleichbare Berufsgruppen verneint (BFH-Urteil vom 12. Mai 1966, BStBl III S. 372). Dies betrifft offene Ladenkassen.

§ 146 Absatz 1 Satz 4 – neu –

§ 146 Absatz 1 Satz 4 AO stellt klar, dass bei Nutzung eines elektronischen Aufzeichnungssystems keine Ausnahme von der Einzelaufzeichnungspflicht möglich ist.

Zu Nummer 3

§ 146a Absatz 2

Der neugefasste Absatz 2 sieht die verpflichtende Belegausgabe in denjenigen Fällen vor, in denen aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 AO mit Hilfe eines elektronischen Aufzeichnungssystems erfasst werden (Belegausgabepflicht).

Danach muss, unbeschadet anderer gesetzlicher Vorschriften ein Beleg über den Geschäftsvorfall für den an diesem Geschäftsvorfall Beteiligten mit dem Geschäftsvorfall erstellt und diesem zur Verfügung gestellt werden.

Der Beleg kann elektronisch oder in Papierform zur Verfügung gestellt werden. Die Erstellung des Belegs muss in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit dem Geschäftsvorfall erfolgen. Mit der Belegausgabepflicht und der Pflicht zur Verfügungstellung an den am Geschäftsvorfall Beteiligten entsteht für diesen keine Pflicht zur Mitnahme des Belegs.

Diese Maßnahme dient einer verstärkten Transparenz.

Aus Gründen der Zumutbarkeit und Praktikabilität sieht § 146a Absatz 2 Satz 2 AO unter den Voraussetzungen des § 148 AO die Möglichkeit einer Befreiung von der Belegausgabepflicht vor. Dies betrifft in Anlehnung an § 146 Absatz 1 Satz 3 AO den Verkauf von Waren an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen.

Die Entscheidung über eine Befreiung von der Belegausgabepflicht trifft die Finanzbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen. Sie hat dabei alle Umstände des Einzelfalls zu würdigen. Die Befreiung kann widerrufen werden, insbesondere wenn Anhaltspunkte für Missbrauch vorliegen.

§ 146a Absatz 3

Der neugefasste § 146a Absatz 3 sieht nunmehr in Satz 1 die Zustimmung des Bundestages zur Rechtsverordnung nach § 146a Absatz 3 AO vor. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Thematik hält der Bundestag es für notwendig, in das Verordnungsgebungsverfahren einbezogen zu sein. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes möglich (BVerfG, Beschluss vom 12. November 1958 – 2 BvL 4/56, 2 BvL 26/56, 2 BvL 40/56, 2 BvL 1/57, 2 BvL 7/57 –, BVerfGE 8, 274-332).

In der Rechtsverordnung soll u. a. festgelegt werden, welche elektronischen Aufzeichnungssysteme über eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung verfügen müssen. Als elektronische Aufzeichnungssysteme sollen ausschließlich elektronische oder computergestützte Kassensysteme und elektronische Registrierkassen gelten. Fahrscheinautomaten, Fahrscheindrucker und elektronische Buchhaltungsprogramme gehören nicht zu den elektronischen Aufzeichnungssystemen im Sinne des § 146a Absatz 1 AO. Waren- und Dienstleistungsautomaten sowie Geldautomaten sollen nicht in den Anwendungsbereich der Rechtsverordnung einbezogen werden.

Die neu eingefügten Sätze 3 bis 6 normieren, dass die Rechtsverordnung zunächst dem Bundestag zuzuleiten ist, der ihr innerhalb von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung durch Beschluss zustimmen oder sie durch Beschluss ablehnen kann. Dies gilt auch bei späteren Änderungen der Rechtsverordnung. Hat sich der Bundestag nicht innerhalb der Frist mit der Rechtsverordnung befasst, so gilt die Zustimmung des Bundestages zu der Rechtsverordnung als erteilt und die Rechtsverordnung wird dem Bundesrat zugeleitet.

§ 146a Absatz 4 – neu –

Für die Finanzverwaltung ist es hilfreich, Kenntnis über die Art und Anzahl der im jeweiligen Unternehmen eingesetzten elektronischen Aufzeichnungssysteme und der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtungen zu haben.

Damit diese Informationen der Finanzverwaltung schon bei der risikoorientierten Fallauswahl für Außenprüfungen und bei der Prüfungsvorbereitung zur Verfügung stehen, soll derjenige, der elektronische Aufzeichnungssysteme im Sinne des § 146a Absatz 1 AO nutzt, innerhalb eines Monats nach Anschaffung oder Außerbetriebnahme des elektronischen Aufzeichnungssystems nach amtlichen Vordruck die Art der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung, die Anzahl der verwendeten elektronischen Aufzeichnungssysteme sowie deren Seriennummern und die Daten der Anschaffung bzw. Außerbetriebnahme mitteilen.

Zu Nummer 4

§ 147 Absatz 6 Satz 5 – neu –

§ 147 Absatz 6 Satz 5 AO stellt klar, dass in Fällen, in denen die der Prüfung unterliegenden Bücher, Aufzeichnungen und Belege, die mittels eines Datenverarbeitungssystems erstellt wurden, bei einem Dritten vorhanden sind, der mit der Außenprüfung betraute Amtsträger den in § 3 und § 4 Nummer 1 und 2 des Steuerberatungsgesetzes bezeichneten Personen sein Erscheinen in angemessener Frist anzukündigen hat. Dies dient dazu, dass diese Personen, die nach § 203 Absatz 1 Nummer 3 StGB nicht unbefugt ein fremdes Geheimnis oder ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis, das ihnen anvertraut oder sonst bekannt geworden ist, offenbaren dürfen, entsprechende Vorbereitungen treffen können, damit nur die Daten des der Außenprüfung unterliegenden Steuerpflichtigen zugänglich gemacht werden.

Zu Nummer 5 Buchstabe b

§ 379 Absatz 4

§ 379 Absatz 4 AO wird redaktionell aufgrund des Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen angepasst.

Die in § 379 Absatz 2 Nummer 1c AO vorgesehene Ordnungswidrigkeit (Verstoß gegen die Mitteilungspflicht nach § 138a AO) soll mit einer Geldbuße bis zu 10 000 Euro geahndet werden können.

Zu Artikel 2 (Änderung des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung)

Artikel 97 § 30

In § 30 Absatz 1 Satz 2 EGAO wird klargestellt, dass diejenigen Steuerpflichtigen, die ein elektronische Aufzeichnungssysteme vor dem 1. Januar 2020 angeschafft haben, die Meldung nach § 146a Absatz 4 AO bis zum 31. Januar 2020 zu erstatten haben.

Die weiteren Änderungen in dem neuen § 30 EGAO dienen dazu, dass die Kassen-Nachschau nach § 146b AO nicht erst nach dem 31. Dezember 2019 zulässig ist, sondern grundsätzlich bereits ab dem 1. Januar 2018, inhaltlich mit den im Gesetz genannten Vorgaben.

Danach kann der mit der Kassen-Nachschau betraute Amtsträger unangekündigt während der üblichen Geschäftszeiten des Steuerpflichtigen Grundstücke und Räume von Steuerpflichtigen betreten, die eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit ausüben, um vor Ort die Ordnungsmäßigkeit der Kassenaufzeichnungen sowie der Kassenbuchführung zu prüfen.

Für Kalenderjahre, die nach dem 31. Dezember 2019 beginnen, unterliegt der Kassen-Nachschau dann zusätzlich die Prüfung des ordnungsgemäßen Einsatzes des elektronischen Aufzeichnungssystems nach § 146a Absatz 1 Satz 2 AO.

Berlin, den 14. Dezember 2016

Uwe Feiler
Berichterstatter

Lothar Binding (Heidelberg)
Berichterstatter