



DER HAUPTGESCHÄFTSFÜHRER

Bundesministerium der Finanzen
Herrn MD Michael Sell
Leiter der Steuerabteilung
11016 Berlin

22. April 2016

Stellungnahme zu einem Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen sowie zu einem Entwurf einer Technischen Verordnung zur Umsetzung des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen

GZ: IV A 2 - S 1910/16/10002 :001 und IV A 4 - S 0316/13/10005 :023

Sehr geehrter Herr Sell,

herzlichen Dank für Ihr Schreiben vom 18. März 2016 nebst o.g. Referentenentwürfen. DER MITTELSTANDSVERBUND nimmt sehr gerne Stellung zu den von Ihnen übermittelten Vorlagen.

DER MITTELSTANDSVERBUND - ZGV e.V. vertritt als Spitzenverband der Deutschen Wirtschaft in Berlin und Brüssel die Interessen von ca. 230.000 mittelständischen Unternehmen, die in rund 320 Verbundgruppen organisiert sind. Die kooperierenden Mittelständler erwirtschaften mit 2,5 Mio. Vollzeitbeschäftigten einen Umsatz von mehr als 490 Mrd. Euro (entspricht rund 18 Prozent des BIP) und bieten 440.000 Ausbildungsplätze. Einzelne Verbundgruppen treten unter einer Marke auf, z.B. EDEKA, REWE, INTERSPORT, EP:ElectronicPartner, Expert, hagebau und BÄKO. Alle fördern ihre Mitglieder durch eine Vielzahl von Angeboten wie etwa Einkaufsverhandlungen, Logistik, IT, Finanzdienstleistungen, Beratung, Marketing, Ladeneinrichtung und Trendforschung.

Unsere Anmerkungen finden Sie in beiliegender Stellungnahme. Für Fragen und Gespräche zum Thema stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Ludwig Veltmann
Hauptgeschäftsführer

Anlagen



Stellungnahme zu einem Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen sowie zu einem Entwurf einer Technischen Verordnung zur Umsetzung des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen

Grundsätzlich unterstützen wir das Bestreben der Bundesregierung, Steuern auch in Zukunft effektiv und effizient zu vollziehen. DER MITTELSTANDSVERBUND begrüßt, dass die vorliegenden Referentenentwürfe des Bundesministeriums der Finanzen mehreren Herstellern von Kassensystemen einen Marktzutritt ermöglichen. Dabei vertritt DER MITTELSTANDSVERBUND die Auffassung, dass nur ein funktionierender Wettbewerb mit möglichst vielen Technologien eine kosteneffiziente Umstellung in den Unternehmen ermöglicht.

Mit der im Referentenentwurf zum Gesetz abgebildeten Alternative 3 (sog. „Zertifizierungsverfahren“) sind u.E. die Kassenhersteller am besten in der Lage, auf die unterschiedlichen Belange der Kassenbetreiber einzugehen. Auf dieser Grundlage können die Hersteller z.B. branchenspezifische Systeme „passgenau“ entwickeln. Insbesondere bei bereits installierten Kassensystemen erwarten wir hierdurch geringere Nachrüstungskosten.

Aufzeichnungspflichten für „andere Vorgänge“ streichen

Kritisch sieht DER MITTELSTANDSVERBUND die Einbeziehung von „anderen Vorgängen“ in die Aufzeichnungspflichten der Steuerpflichtigen (vgl. §146a Abs. 1 S. 1 AO-E). Aus dem Referentenentwurf ist nicht ersichtlich, um welche Vorgänge es sich genau handelt. Daher sollte dieser Terminus u.E. aus dem Gesetzesentwurf ersatzlos gestrichen werden. Zum einen ergibt sich aus der derzeitigen Formulierung ein sehr breiter Ermessensspielraum; dadurch ist keine hinreichende Rechtssicherheit für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung gegeben. Zum anderen wird weder aus der Formulierung selbst noch aus der Gesetzesbegründung ersichtlich, auf welche Weise die Erfassung „anderer Vorgänge“ zu einem verbessertem Steuervollzug beitragen kann. Damit bleibt eine etwaige anfallende Speicherung von zusätzlichen Daten über die eigentlichen Geschäftsvorfälle hinaus ungerechtfertigt.

Sollten Aufzeichnungspflichten dennoch auf „andere Vorgänge“ ausgeweitet werden, so müssten also mindestens die Arten der Vorgänge konkretisiert werden; dabei ist darauf zu achten, dass die Verpflichtungen zur Aufzeichnung nicht über Informationen aus jenen Unterlagen hinausgehen, die der Steuerpflichtige bereits nach § 147 Abs. 1 AO aufzubewahren hat.

Vorschriften konkretisieren und doppelten Prüfaufwand vermeiden

Außerdem grenzt der Referentenentwurf die Kassen-Nachschau von einer Außenprüfung ab. Es wird allerdings nicht festgelegt, welche Verfahrensvorschriften bei der Kassen-Nachschau Anwendung finden sollen. Daher bleibt offen, welche Rechte (z.B. Auskunftsverweigerungsrechte) Steuerpflichtige bei einem Kassen-Nachschauverfahren haben. Auf Basis des vorliegenden Entwurfes kann zudem doppelter Aufwand entstehen, wenn der Steuerpflichtige sowohl im Kassen-Nachschauverfahren als auch bei der Betriebsprüfung den gleichen Sachverhalt zweimal darlegen muss. Um den Erfüllungsaufwand für alle Seiten möglichst gering zu halten, bedarf es hier einer Regelung zur Verfahrensverknüpfung.

Identitätsprüfung betrauter Amtsträger ermöglichen

In §146b AO-E ist vorgesehen, dass ein betrauter Amtsträger der Finanzbehörde ohne Ankündigung eine sog. Kassen-Nachschau vornehmen darf. Während diese Befugnis grundsätzlich nachvollziehbar ist, ergibt sich hieraus eine potentielle Sicherheitslücke für die Steuerpflichtigen. In einer gesetzlichen Regelung muss dem Steuerpflichtigen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Identität des betrauten Amtsträgers in angemessener Zeit und verlässlich zu überprüfen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass unbefugte Dritte sich unter Vortäuschung einer falschen Identität Zugang zu Kassendaten – und damit zu Geschäftsgeheimnissen des Steuerpflichtigen – verschaffen.

Speicherung auf räumlich ausgelagerten Speichermedien

Auf Grundlage der vorliegenden Referentenentwürfe ist es nach unserer Auffassung möglich, dass ein Speichermedium auch außerhalb des unmittelbaren räumlichen Umfelds einer Kasse installiert werden darf. Dies würde z.B. perspektivisch die sofortige („real-time“) Speicherung von digitalen Grundaufzeichnungen auf einem zertifizierten Server eines Systemanbieters erlauben. Insbesondere mit Blick auf die mögliche technologische Weiterentwicklung von Kassensystemen in der Zukunft begrüßt DER MITTELSTANDSVERBUND eine rechtssichere Grundlage für einen Server als Speichermedium.

Angemessene Risikogewichtung vornehmen

Die Referentenentwürfe lassen außer Acht, dass Unternehmen in verschiedenen Branchen verlässliche, nachprüfbare Aufzeichnungen anfertigen. Diese Aufzeichnungen liegen bisher außerhalb des steuerlichen Regelungsbereichs. Beispielsweise sind in mehreren Handelsunternehmen Kassensysteme direkt mit einem Warenwirtschaftssystemen verknüpft. Dadurch kann ein im Kassensystem gebuchter Umsatz z.B. eine Bestandsveränderung anzeigen und ggf. eine Neubestellung der gerade verkauften Ware auslösen. Durch eine solche Verknüpfung würden Kassen-

manipulationen anhand zeitgleicher Bestandsmeldungen schnell auffallen; das Risiko einer Manipulation ist also bei einem solchen Betriebsablauf gering.

Der Referentenentwurf zum Gesetz verpflichtet aber alle Unternehmen gleichermaßen, ihre Kassen mit Sicherungseinrichtungen auszustatten. Aus unserer Sicht nimmt er damit keine angemessene Risikogewichtung vor. DER MITTELSTANDSVERBUND fordert, steuerpflichtige Unternehmen mit einem systemisch geringen Manipulationsrisiko von den Erfordernissen der vorgesehenen Kassennachrüstung auszunehmen. Neben weiteren Kriterien sollten Steuerpflichtige, deren Kassensysteme an Warenwirtschaftssysteme angeschlossen sind, bei einer solchen Ausnahmeregelung berücksichtigt werden.

Größtmögliche Freiheit bei Auswahl von Kassensystemen zulassen

Grundsätzlich sollte dem steuerpflichtigen Unternehmen freigestellt werden, jedes technisch hinreichend sichere System zu verwenden, wenn dieses aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zweckmäßig erscheint. Bei Erreichen eines angemessenen Sicherheitsniveaus sollte u.E. auch die im Referentenentwurf zum Gesetz vorgestellte Alternative 2 („INSIKA-Konzept“) zugelassen werden. Ein Kostenvergleich beider Alternativen wird in der Begründung zum Referentenentwurf nicht vorgenommen. Dennoch wird an gleicher Stelle darauf hingewiesen, dass „das INSIKA-Konzept ... kostenintensiver für die Wirtschaft (ist) als das Zertifizierungsverfahren“. DER MITTELSTANDSVERBUND teilt diese Einschätzung, allerdings nur mit Einschränkungen. Vielmehr vertreten wir die Auffassung, dass die Einschätzung über die Kosteneffizienz eines jeden sicheren Kassensystems je nach Betrieb unterschiedlich ausfallen kann. Daher ist u.E. die wirtschaftliche Beurteilung auf der Ebene der Geschäftsführung in den steuerpflichtigen Betrieben vorzunehmen.

Erfüllungsaufwand transparenter darlegen

Neben den inhaltlichen Aspekten bedarf der Referentenentwurf zum Gesetz aus unserer Sicht mehr Transparenz bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft. Dieser wurde konkret mit einmalig 470 Millionen Euro sowie mit jährlich 106 Millionen Euro beziffert. Angesichts der Tatsache, dass wohl mehrere Systeme mit wahrscheinlich unterschiedlichen Kostenstrukturen zertifiziert würden, erschließt sich für uns nicht, wie der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft tatsächlich ermittelt wurde.

Auch die Höhe einzelner Komponenten erscheint uns fraglich. Konkret geht der Referentenentwurf zum Gesetz davon aus, dass „sonstige laufende Kosten“, namentlich für Wartung und Support, die Wirtschaft mit EUR 105 Mio. jährlich belasten. Dieser Untergliederungspunkt macht den wesentlichen Bestandteil des laufenden Erfüllungsaufwands aus. Es ist für

uns unklar, welche genauen Wartungsmaßnahmen bei einer zertifizierten Lösung aus Sicht des Bundesministeriums der Finanzen zu erwarten sind. Daher steht in Zweifel, ob der im Entwurf veranschlagte Betrag zur Deckung des tatsächlichen Aufwands ausreicht.

Darüber hinaus wird im Referentenentwurf von einem jährlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von EUR 343.000 für die Kassennachschau ausgegangen. Heruntergebrochen auf die im Referentenentwurf zum Gesetz geschätzten 2,1 Millionen Kassen entspricht dies ca. EUR 0,16 pro Kasse. Um eine angemessene Kontrolldichte zu erreichen, erscheint uns dieser Wert als zu niedrig.

Bürokratiekosten auch ressortintern kompensieren

Im Übrigen teilt DER MITTELSTANDSVERBUND nicht die Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen, dass „innerhalb des Ressorts keine Kompensationsmöglichkeiten“ zu erkennen seien. DER MITTELSTANDSVERBUND hat bereits im vergangenen Jahr in der „Agenda Mittelstand“ den Bundesvizekanzler auf die dringendsten Probleme beim Bürokratieabbau hingewiesen. In diesem Rahmen gestatten wir uns, auszugsweise jene Punkte beizufügen, welche in die Zuständigkeit des Bundesministeriums der Finanzen fallen. Aus unserer Sicht sollten diese Vorschläge zum Bürokratieabbau zunächst geprüft werden, bevor eine ressortübergreifende Kompensation erwogen wird.

AGENDA MITTELSTAND BÜROKRATIE ABBAUEN– WACHSTUM STÄRKEN

- Auszug -

Mai 2015

Steuerliche Aufbewahrungsfristen auf fünf Jahre verkürzen (§ 147 AO)

Die steuerliche Betriebsprüfung sollte zeitlich gestrafft, auf Schwerpunkte begrenzt und spätestens fünf Jahre nach dem ersten zu prüfenden Veranlagungsjahr stattfinden. Die gesetzlichen Aufbewahrungsfristen für Buchungsbelege sind dementsprechend auf fünf Jahre zu reduzieren.

Pflicht der Finanzbehörden zur Erteilung einer verbindlichen Steuerauskunft einführen (§ 89 Abs. 2 AO)

Unternehmen benötigen Rechts- und Planungssicherheit für künftige Investitionen. Angesichts der zunehmenden Komplexität des Steuerrechts sind sie dabei auf verbindliche Auskünfte der Finanzverwaltung angewiesen. Sie sollten einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft haben. Die Auskünfte sollten schnell und möglichst gebührenfrei erteilt werden; zumindest sollten sich die Gebühren nach dem angefallenen Zeitaufwand, inklusive einer Deckelung, bemessen.

Ergänzend sollte in § 89 Abs. 2 AO und/oder in dem AEAO zu § 89 AO für verbindliche Auskünfte in Zusammenhang mit Fragen der ertrag- und umsatzsteuerlichen Organschaft eine ausschließliche Zuständigkeit der für den (künftigen) Organträger zuständigen Finanzbehörde geregelt werden, so dass das Risiko divergierender Entscheidungen bei der bisherigen doppelten Zuständigkeit entfällt.

Bilanzierung von Betriebsrenten in Handels- und Steuerrecht einheitlich gestalten (§§ 249 Abs. 1, 253 HGB)

Durch das Auseinanderfallen von handels- und steuerrechtlicher Bewertung werden Unternehmen gezwungen, zwei statt lediglich einem Aktuarsgutachten für die Bewertung ihrer Pensionsverpflichtungen erstellen zu lassen. Diese doppelte gutachterliche Bewertung kann vermieden werden, wenn die neuen handelsrechtlichen Bewertungskriterien auch auf das Steuerrecht übertragen werden.