



Zentralverband des  
Deutschen Bäckerhandwerks e.V.

Herrn  
Bundesfinanzminister  
Wolfgang Schäuble  
Bundesministerium der  
Finanzen  
Wilhelmstraße 97  
11016 Berlin

Neustädtische Kirchstraße 7a  
10117 Berlin  
Postfach 64 02 33, 10048 Berlin  
T +49 (0)30 - 20 64 55-0  
F +49 (0)30 - 20 64 55-40  
zv@baeckerhandwerk.de  
www.baeckerhandwerk.de



Berlin, 11. Mai 2016  
Az: Be/ Schw 30-00

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

Sehr geehrter Herr Minister,

zu den Referentenentwürfen zur Einführung von manipulationssicheren elektronischen Registrierkassen möchten wir wie folgt Stellung nehmen:

1. Bund und Länder verfolgen mit dem Gesetzesvorhaben das Ziel, gegen Steuerbetrug durch Manipulationen von elektronischen Kassensystemen vorzugehen. Zu diesem Ziel bekennen wir uns ausdrücklich. Umsatzverkürzungen mittels manipulierter Kassensysteme und daraus resultierende Steuerhinterziehungen schädigen den allgemeinen Staatshaushalt zu Lasten der Steuerehrlichen und führen darüber hinaus zu Wettbewerbsverzerrungen.

Das Gesetzesvorhaben muss aber dem Gebot des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** genügen. Unseres Erachtens entsprechen die Referentenentwürfe in ihrer derzeitigen Fassung nicht diesen Vorgaben.

2. **Ausgangspunkt** für das BMF ist lt. Entwurf, dass die „heute bestehenden technischen Möglichkeiten zur Manipulation von digitalen Grundaufzeichnungen ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug darstellen“. Nach unserer Kenntnis kann die Größenordnung des durch den Einsatz von manipulierten Kassensystemen verursachten Schadens derzeit jedoch weder vom BMF, noch von den Bundesländern, noch sonst sicher beziffert werden. Bei den Bundesländern besteht kein einheitliches Bild dahingehend, wie sich das Ausmaß und die Gestaltung des Betrugs mit manipulierten Kassen darstellen<sup>1</sup>. Die vom Finanzministerium Nordrhein-Westfalen vorgenommene Berechnung von Steuerausfällen in Höhe von 5 - 10 Milliarden halten wir für nicht ausreichend belastbar, da die Annahmen zum Teil auf Verhältnisse der kanadischen Provinz Québec aufsetzen. Die Länderfinanzministerien konnten bisher keine belastbaren Aussagen zur Häufigkeit treffen und nicht eindeutig feststellen, ob bei Unregelmäßigkeiten der

<sup>1</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.04.2015 (BT-Drucks. 18/4660), S. 2

Kassenaufzeichnungen diese durch schuldhaftes Verhalten, durch falsche Programmierung oder durch falsche Einweisung des Personals entstanden waren<sup>2</sup>. Aussagen einzelner Betriebsprüfer und von Kassenherstellern über die Manipulationsmöglichkeiten der derzeit auf dem Markt erhältlichen Systeme lassen keinen Rückschluss zu, in welchem Umfang diese tatsächlich stattfinden.

Vor diesem Hintergrund, angesichts des enormen Investitionsaufwandes und der neuen, zusätzlichen Verpflichtungen und Belastungen, die das Gesetzesvorhaben für die betroffenen Unternehmen mit sich bringen könnte, sollte das ganze Gesetzesvorhaben noch einmal hinterfragt werden; wenigstens sollten überhöhte Anforderungen an die Unternehmen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten vermieden werden.

**3. Handwerksbäckereien sind in besonderem Maße von den geplanten Neuregelungen betroffen, da die Einführung der vorgesehenen manipulationssicheren Kassen für sie zu einem enormen Investitionszwang führt:**

a) Die Zahl der Handwerksbäckereien ist seit mehreren Jahren rückläufig: Ende 2015 waren in Deutschland noch rund 12.200 Handwerksbäckereien in die Handwerksrolle eingetragen. Im Jahr 2014 hatten noch 65,5% der Betriebe einen Umsatz unter 500.000 € pro Jahr. Dies zeigt, dass die große Mehrheit der Handwerksbäckereien nach vor von kleinen Betriebsstrukturen geprägt ist. Gleichzeitig gibt es im Bäckerhandwerk seit mehreren Jahren einen Konzentrationsprozess und einhergehend damit einen Trend zur Filialisierung: Immer mehr Betriebe des Bäckerhandwerks unterhalten mehrere Filialen, in denen die hergestellten Bäckereiwaren verkauft werden, zum Teil sogar ein ganzes Filialnetz. So kommt es, dass bei insgesamt rückläufiger Zahl von Betrieben die Zahl der Verkaufsstellen im Bäckerhandwerk in den vergangenen Jahren mit etwa 44.500 nahezu unverändert gleich geblieben ist.

Wir gehen davon aus, dass diese Verkaufsstellen mehrheitlich mit einer oder mehreren elektronischen Registrierkassen ausgestattet sind, die bei Verabschiedung des geplanten Gesetzes entweder ausgetauscht oder nachgerüstet werden müssten.

b) Die Neuregelungen würden die Betriebe des Bäckerhandwerks verpflichten, ab dem 01.01.2019 in den Verkaufsstellen nur noch Registrierkassen zu verwenden, die eine bestimmte, zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung aufweisen (s. § 146 a Abs.1 S.1 bis 4 AO n.F. i.V. mit Art.2 Ref-E). Um dies zu erfüllen, kann nach Aussagen von Kassenherstellern ein Teil der heute im Einsatz befindlichen Kassen bis zum 01.01.2019 durch Einbau einer entsprechenden Sicherheitseinrichtung nachgerüstet werden; ein anderer Teil der heute im Einsatz befindlichen Kassen wird dagegen nach Aussagen der Kassenhersteller vollständig neu angeschafft werden müssen.

Für eine Nachrüstung der Geräte sind nach unserer Kenntnis Kosten in Höhe von mehreren hundert Euro pro Kasse anzusetzen. Für den Neukauf einer Kasse fallen Kosten in Höhe von ca. 2.000 bis 4.000 Euro an. Bei einem Betrieb mit z.B. drei Filialen und einer Kasse pro Filiale würde eine Neuanschaffung dann Kosten von mindestens 6.000,- € auslösen; bei fünf Filialen sind es mindestens 10.000,- € usw. Darüber, wie viele Kassen genau im Bäckerhandwerk aufgrund der Neuregelungen nachgerüstet werden können und wie viele neuangeschafft werden müssen, ist uns derzeit keine sichere Aussage möglich. Im „worst case“ können sich für Betriebe hier aber hohe fünf- oder sechsstelligen Investitionen ergeben. In einigen Betrieben werden die nachgerüsteten bzw. neuangeschafften Kassen zudem noch die Einrichtung weiterer Schnittstellen bzw. die Anpassung branchenspezifischer Bäckereisoftware erforderlich machen; nach unseren Informationen müssen für die erforderlichen Maßnahmen nochmals je nach Sachverhalt zwischen 2.000,- und 4.000,- € angesetzt werden. Die Neuregelungen des Gesetzes würden damit zu **erheblichen finanziellen Belastungen unserer Mitgliedsbetriebe** führen.

---

<sup>2</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.04.2015 (BT-Drucks. 18/4660), S. 2 f.

c) Die Neuregelungen des Gesetzesvorhabens würden zudem – über die o.g. rein finanziellen Investitionen hinaus – **weiteren, zusätzlichen Aufwand** mit sich bringen: Die Unternehmer müssen sich über die Neuregelung informieren, auf dem Markt neue regelkonforme Kassen aussuchen, diese anschaffen und in ihren Verkaufsstellen einbauen. Der Referentenentwurf selbst erwähnt, dass auf die Wirtschaft weiterer Erfüllungsaufwand für die Kosten der Zertifizierung, Kosten für die Mitwirkung bei der Kassennachschau sowie laufende Kosten für Wartung und Support zukommen. Darüber hinaus könnten für die Betriebe – je nach Einzelfall – Kosten für notwendige Unterweisungen der Mitarbeiter/innen anfallen. Angesichts der o.g. absehbaren, erheblichen Kosten bezweifeln wir, dass der im Referentenentwurf angesetzte „einmalige Erfüllungsaufwand“ für die Wirtschaft i. H. v. rd. 470 Mio. Euro und „jährlich laufende Erfüllungsaufwand“ für die Wirtschaft i.H. v. rd. 106 Mio Euro ausreichen und nicht nach oben korrigiert werden müssen.

d) Wir möchten in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass **mehrere Gesetzesvorhaben der letzten Zeit** bereits die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht zu Gunsten der Betriebe des Bäckerhandwerks verändert haben. So hat das Mindestlohngesetz (MiLoG) bereits die Personalkosten vieler Mitgliedsbetriebe in bestimmten Regionen erheblich erhöht – was dazu geführt hat, dass von Betrieben notwendige Investitionen in Sach- und Betriebsmittel nicht vorgenommen werden konnten. Mehrere Gesetzesvorhaben der letzten Zeit haben für unsere Mitgliedsbetriebe **neue, zusätzliche bürokratische Belastungen** mit sich gebracht – etwa die Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) im Bereich des Lebensmittelrechts. Mit dem vorliegenden Gesetzesvorhaben, aber auch mit dem geplanten „Entgeltgleichheitsgesetz“ und dem „Gesetz zur Neuregelung des Mutterschutzrechts“ werden ganz aktuell weitere Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht, die für die Betriebe erneut zu mehr Aufwand und Bürokratie führen.

Trotz der von der Bundesregierung am 11.12.2014 beschlossenen „One in, one out“-Regelung sieht das BMF ausweislich der Gesetzesbegründung dabei für dieses Regelungsvorhaben keine Kompensationsmöglichkeiten innerhalb des Ressorts. Die entstehenden Mehrbelastungen müssen unseres Erachtens bereits in diesem Gesetz durch Änderungen kompensiert werden. Zumindest sollten in der Gesetzesbegründung Angaben aufgenommen werden, wie die Kompensation des entstehenden Bürokratieaufwuchses dann zukünftig (noch innerhalb dieser Legislaturperiode) erreicht werden soll oder welche Entlastungsperspektive besteht.

e) Wir müssen davon ausgehen, dass unsere Mitgliedsbetriebe **durch die Neuregelungen** einen **weiteren, staatlich verursachten Wettbewerbsnachteil** erleiden:

Beträge, die von unseren Mitgliedsbetrieben in die Neuanschaffung oder Nachrüstung von Kassen investiert werden müssen, können nicht in andere Bereiche investiert werden, in denen Investitionen dringend notwendig wären – etwa in neue Backöfen, neue, schadstoffarme Lieferfahrzeuge, die Renovierung von Ladeninventar oder barrierefreie Filialausstattungen – was sich im Wettbewerb nachteilig auswirken dürfte.

Die Betriebe des Bäckerhandwerks stehen seit längerem in einem besonderen Wettbewerb zu Brotindustrie, Tankstellen, Backshops, Lebensmitteleinzelhandel (LEH) und Discountern. Das Bäckerhandwerk sieht sich in diesem Wettbewerb leider mehreren staatlich verursachten Wettbewerbsverzerrungen ausgesetzt: So sind mehrere Teiglingwerke, die Discounter, Backshops und Tankstellen beliefern, von der erheblich gestiegenen EEG-Umlage befreit. Die sog. GWR-Förderung wird großen Unternehmen der Brotindustrie gewährt, nicht jedoch kleinen und mittleren Handwerksbäckereien. Zudem setzt sich unser Zentralverband seit langem – bislang leider vergeblich – zum Schutz des Handwerks vor unlauterem Marktverhalten für einen wirksamen gesetzlichen Schutz des Begriffs „Bäckerei“ ein. Grundlage für eine weitere erhebliche Wettbewerbsverzerrung bildet das Arbeitszeitgesetz (ArbZG), das Bäckereien untersagt, Arbeitnehmer/innen an Sonn- und Feiertagen länger als 3 Stunden mit der Herstellung von Backwaren zu beschäftigen. Tankstellen, Backshops, dem LEH und Discountern in Bahnhöfen

wird demgegenüber ohne Beschränkung gestattet, den gesamten Sonn- und Feiertag über Backwaren aufzubacken und zu verkaufen. Das Problem der begrenzten Produktionszeiten besteht für diese nicht, da sie lediglich vorproduzierte Teiglinge in den Backofen schieben. Gerade auch hierin liegt aus unserer Sicht eine ganz erhebliche Wettbewerbsverzerrung und Ungleichbehandlung.

Die Neuregelungen des Gesetzes zur Einführung von manipulationssicheren elektronischen Kassensystemen würden diesen Benachteiligungen eine weitere hinzufügen: Sie würden einen Investitionszwang für Handwerksbäckereien auslösen, nicht jedoch für die Brotindustrie. Die Brotindustrie dürfte von den Neuregelungen des Gesetzes weitgehend nicht betroffen sein, da sie kaum Verkaufsstellen hat. Damit würde das neue Gesetz dem Bäckerhandwerk faktisch eine zusätzliche Belastung auferlegen, einem bedeutenden Teil seiner Wettbewerber dagegen nicht.

Vor dem o.g. Hintergrund wurden von Mitgliedsbetrieben und -verbänden Fragen an uns herangetragen wie: „Warum schon wieder eine Verpflichtung für uns?“, „Was tut die Politik eigentlich für KMU?“ oder „Wann hat die Politik das letzte Mal etwas für KMU getan?“

#### **4. Angesichts dessen bitten wir noch einmal, die Notwendigkeit des Gesetzesvorhabens und die Wirtschaft weniger belastende Alternativen zu überprüfen und abzuwägen.**

Eine solche Alternative könnte aus unserer Sicht darin bestehen, nicht den Unternehmen die Verpflichtung aufzuerlegen, bis zu einem bestimmten Stichtag manipulationssichere Kassensysteme anzuschaffen, sondern lediglich die **Kassenhersteller zu verpflichten, ab einem bestimmten Stichtag nur noch Kassen auszuliefern, die bestimmten, gesetzlich festgelegten Anforderungen zu genügen.**

Technisch könnte dies aus unserer Sicht leicht umgesetzt werden, indem konkret in § 146 a Abs.1 AO n.F. die vorgesehenen Sätze 1 – 4 gestrichen werden und § 146 a Abs.1 S.5 n.F. etwas umformuliert wird; in S.5 müßten dann die Anforderungen aufgenommen werden, die bislang in § 146 a Abs.1 S.1 bis 3 AO n.F. aufgeführt sind.

Einer ähnlichen Regelungstechnik hat sich der Gesetzgeber in der Vergangenheit z.B. bereits im Bereich technischer Normen bedient, mit denen die Automobilindustrie verpflichtet wurde, ab einem bestimmten Datum nur noch Systeme in Verkehr zu bringen, die bestimmte Abgaswerte erfüllen.

Damit würden die o.g., zusätzlichen Belastungen für unsere Mitgliedsbetriebe und andere betroffene Branchen der Wirtschaft vermieden. Das Ziel, gegen Steuerbetrug durch Kassenmanipulationen vorzugehen, würde auf einem anderen, für die Wirtschaft insgesamt schonenderen und weniger belastenden Weg erreicht – indem lediglich den Kassenherstellern vorgegeben wird ab einem bestimmten Datum nur noch manipulationssichere Kassen in Verkehr zu bringen, die dann sukzessive Marktdurchdringung erreichen. Die Anschaffungs- und Investitionszwang, der durch 146 a Abs.1 S.1 bis 3 AO n.F. vorgegeben wird, stellt rechtlich betrachtet unseres Erachtens einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Unternehmer aus Art. 2, 12 und 14 GG dar, der bei der hier vorgeschlagenen Lösung vermieden würde.

#### **5. Sollte die Politik dem o.g. Vorschlag nicht folgen und daran festhalten, das Gesetzgebungsverfahren durchzuführen, bitten wir dringend darum, jedenfalls einzelne Regelungen der Entwürfe zu ändern bzw. zu ergänzen.**

Mit Blick auf den Gesetzentwurf ist es unseres Erachtens dringend erforderlich,

- die Nichtbeanstandungsregelung im BMF-Schreiben aus 2010 zu verlängern, um die Betriebe vor doppelten, sinnlosen Investitionen ,

- das Datum des Inkrafttretens der neuen Regelungen um mindestens vier Jahre bis zum 31.12.2022 zu verschieben,
- eine Vertrauensschutzregelung zu ergänzen,
- eine Förderung für die Anschaffung / Umrüstung neuer, regelkonformer Kassen vorsehen,
- keine Registrierkassenpflicht einzuführen,
- eine Regelung zum Anscheinsbeweis zu ergänzen,
- Unklarheiten der Neuregelung zu beseitigen,
- Kassen-Nachschau mit Augenmaß durchführen.

Im Einzelnen:

#### **a) Nichtbeanstandungsregelung verlängern**

Wir haben die Rückmeldung erhalten, dass zahlreiche Unternehmen von der Nichtbeanstandungsregelung der sog. Kassenrichtlinie 2010 (BMF-Schreiben vom 26.11.2010, Az. IV A 4 - S 0316/08/10004-07) Gebrauch machen und noch alte Kassen verwenden, die sie nach den Vorgaben dieses BMF-Schreibens bis zum 31.12.2016 durch Neuanschaffungen ersetzen müssen. Nach der Kassenrichtlinie 2010 müssen elektronische Kassen u.a. sämtliche Einzeldaten mindestens 10 Jahre speichern können. Alt-Kassen, die nicht diesen Anforderungen genügen und nicht durch Speicherweiterungen und Softwareupdate aufrüstbar sind, dürfen bis Ende 2016 weiterbenutzt werden.

Nach den Rückmeldungen, die wir erhalten haben, gibt es viele Mitgliedsbetriebe, die mit der Neuanschaffung von Kassen noch abgewartet haben, um sinnlose Investitionen zu vermeiden und nicht „zwei Schritte“ machen zu müssen. Vor allem eher kleine Unternehmen nutzen die Nichtbeanstandungsregelung und müßten demzufolge in den nächsten Monaten noch in regelkonforme Registrierkassen investieren.

Laut Angaben der Kassenhersteller sind aktuell keine manipulationssicheren Kassen auf dem Markt erhältlich. Daraus folgt, dass jedes System, das in den nächsten Monaten noch angeschafft wird, um die Vorgaben des o.g. BMF-Schreibens zu erfüllen, alsbald nach den Vorgaben des geplanten Gesetzes erneut nachgerüstet oder ausgetauscht werden muss. Die Betriebe, die jetzt noch neue Kassen anschaffen, müssen damit rechnen, dass sie diese Kassen in Kürze schon wieder nachrüsten oder austauschen müssen und damit Investitionen vornehmen, von denen sich zumindest eine als nutzlos erweist.

**Sollte es zu einem Gesetzgebungsverfahren kommen, wäre es daher aus unserer Sicht unerlässlich, parallel dazu die Nichtbeanstandungsregelung aus der Kassenrichtlinie 2010 kurzfristig zu verlängern.**

Wir bitten darum, sich dafür einzusetzen, die Nichtbeanstandungsregelung auf das Datum zu verlängern, zu dem das neue Gesetz in Kraft tritt.

Damit würden doppelte, wirtschaftlich sinnlose Investitionen vermieden und dem Fiskalinteresse entsprochen, dass Unternehmen schnell Kassen mit Manipulationsschutzsystemen erwerben.

#### **b) Datum des Inkrafttretens der neuen Regelungen um mindestens vier Jahre nach hinten verschieben**

**Wir bitten darum, das Datum des Inkrafttretens der Neuregelung um mindestens vier Jahre nach hinten zu verlegen – so dass die Neuregelungen frühestens erstmals für die Wirtschaftsjahre anzuwenden sind, die nach dem 31.12.2022 beginnen.**

Unseres Erachtens ist die Umsetzbarkeit der geplanten Neuregelungen zum 01.01.2019 unrealistisch und muss in Frage gestellt werden:

Die geplanten gesetzlichen Neuregelungen dürften vom Gesetzgeber frühestens im Sommer 2016 verabschiedet werden. Anschließend müssen noch die technischen Anforderungen an das Sicherheitsmodul, das Speichermedium und die digitale Schnittstelle noch vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) bestimmt werden. Erst wenn diese Arbeiten abgeschlossen sind – was nach unserer Einschätzung nicht vor Mitte 2017 der Fall sein wird – können die Kassenhersteller daran gehen, Kassensysteme zu entwickeln, die den neuen Anforderungen entsprechen. Wie lange der Entwicklungsprozess dauern wird, kann aktuell nicht sicher beurteilt werden. Im Weiteren müssen diese Produkte noch durch das BSI zertifiziert werden, was ebenfalls einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Erst im Anschluss kann mit der Produktion und dann in der Folge mit der Auslieferung an die Unternehmen und der Implementierung in den Unternehmen begonnen werden.

Schon angesichts der Tatsache, dass zeitliche Verzögerungen der o.g. Prozesse möglich sind, sollte das Datum des Inkrafttretens kritisch hinterfragt und nach hinten verlegt werden. Hinzukommt, dass dann, wenn die o.g. Prozesse abgeschlossen sind, ein „Run“ aller betroffenen Unternehmen auf die dann erhältlichen neuen Systeme zu erwarten ist. Die betroffenen Unternehmen – gerade kleine, mittelständische Unternehmen, die keine Mitarbeiterreserve zur Umsetzung der hier angesprochenen Gesetzesvorgaben unterhalten – sollten vom Gesetzgeber soviel Zeit erhalten, dass sie die neuen Verpflichtungen realistisch und fristgerecht umsetzen können.

Im Hinblick auf den nachfolgenden Punkt bitten wir, sich dafür einzusetzen, dass das Datum des Inkrafttretens um mindestens vier Jahre nach hinten verlegt wird.

#### **c) Vertrauensschutzregelung ergänzen:**

Kasseninvestitionen, die im Vertrauen auf die derzeitige Rechtslage getätigt wurden, müssen unseres Erachtens geschützt werden. Möglicherweise werden Kassen, die in den letzten Jahren im Vertrauen auf die derzeitige Rechtslage angeschafft wurden, nicht nachrüstbar sein und ein Neukauf erforderlich werden. **Es sollte daher einen Übergangszeitraum geben, in dem vorhandene Kassen weiterbenutzt werden dürfen.** Der Übergangszeitraum sollte ausreichend sein, um auch die Unternehmen nicht über Gebühr zu belasten, die erst kurz vor Inkrafttreten neuer Manipulationsschutzvorgaben eine Kasse gekauft haben.

Die **Länge des Übergangszeitraums sollte sich** an der in der AfA-Tabelle der Finanzverwaltung für allgemein verwendbare Anlagegüter ausgewiesenen **Nutzungsdauer von 6 Jahren orientieren.**

#### **d) Förderung für die Anschaffung / Umrüstung neuer, regelkonformer Kassen vorsehen**

**Wir bitten darum, sich dafür einzusetzen, dass gesetzesbegleitend ein Förderprogramm aufgelegt wird, mit dem Unternehmen unbürokratisch und leicht handhabbar Förderungen für die notwendige Neuanschaffung bzw. Nachrüstung von Kassen erhalten können** – in Gestalt nicht zurückzahlender, verlorener staatlicher Zuschüsse.

Angesichts der oben dargelegten möglichen, weniger belastenden Regelungsalternative, angesichts der erheblichen Belastungen, die das Gesetzesvorhaben mit sich bringt und angesichts der Belastungen und Wettbewerbsverzerrungen, die andere Gesetzesvorhaben für das Bäckerhandwerk mit sich gebracht haben (s.o.) ist das Gesetzesvorhaben unseres Erachtens nur verhältnismäßig, wenn eine entsprechende staatliche Förderung vorgesehen wird. Eine solche Förderung wäre für Bund und Länder „gut angelegtes Geld“. Mir ihr würde ein Anreiz gesetzt, bereits vor Inkrafttreten der Neuregelung in eine neue oder

nachgerüstete Kasse zu investieren. Mit ihr würde die Belastung der Unternehmen durch die Neuregelungen gesenkt, was zur Verhältnismäßigkeit der Regelungen beitragen würde.

Die Förderung könnte u.a. mit Hilfe der Steuermehreinnahmen in Höhe mehrerer Milliarden finanziert werden, die man sich nach unseren Informationen von dem Gesetzesvorhaben verspricht. Warum diese Mehreinnahmen nicht an die Wirtschaft weitergeben und mit diesen die Umstellung / Neuanschaffung der Kassensysteme subventionieren? Im übrigen könnte hierzu auf den Bundeshaushalt zurückgegriffen werden. Die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung zeigen, dass Spielraum hierfür besteht. Seit 2005 ist das Steueraufkommen in Deutschland in allen Jahren – mit Ausnahme der Krisenjahre 2009/2010 – schneller gewachsen als das nominale Bruttoinlandsprodukt. Mit 23 Prozent liegt die Steuerquote heute so hoch wie seit 15 Jahren nicht mehr.

Wir bitten die Politik, sich hier einzusetzen und die ggf. erforderliche Zustimmung der EU-Kommission zu einer solchen Förderung einzuholen. Beispiele wie das EEG 2014 zeigen, dass dies möglich ist, wenn nur ein entsprechender politischer Wille da ist. Teile der Politik setzen sich mit Vehemenz für das vorliegende Gesetz ein – dann muss sich die Politik unseres Erachtens auch mit gleicher Vehemenz für eine Förderung einsetzen, um zu erreichen, dass das Gesetz für die mittelständische Wirtschaft verhältnismäßig, handhabbar und leistbar ausgestaltet wird.

#### **e) keine Einführung einer Registrierkassenpflicht; ggf. Ausnahme für Wochenmärkte, Verkaufsfahrzeuge und Vereinsveranstaltungen regeln**

Wir begrüßen, dass in der Gesetzesbegründung ausdrücklich klargestellt wird, dass eine verpflichtende Verwendung eines elektronischen Aufzeichnungssystems und damit auch eine Registrierkassenpflicht nicht vorgesehen sind. Eine Einführung einer allgemeinen Registrierkassenpflicht – insbesondere mit einer Anknüpfung an die Umsatzgrenze 17.500 Euro gem. § 19 UStG – lehnen wir auch im Hinblick auf die in Österreich aktuell gemachten Erfahrungen ab.

Nach unserer Kenntnis fordert die SPD dementsgegen eine allgemeine Registrierkassenpflicht. Sollte die Politik sich dieser Forderung mehrheitlich anschließen, wäre es aus unserer Sicht unerlässlich, im Gesetz Wochenmärkte, Verkaufsfahrzeuge und Vereinsveranstaltungen hiervon auszunehmen:

Viele unserer Mitgliedsbetriebe unterhalten Verkaufsstände auf Wochenmärkten sowie Verkaufsfahrzeuge, mit denen sie die Bevölkerung im ländlichen Raum mit Backwaren versorgen. Gerade in kleinen Gemeinden und Ortsteilen tragen Bäckereien mit diesen Verkaufsständen und Verkaufsfahrzeugen zur Grundversorgung der Bevölkerung mit regionalen Produkten aus handwerklicher Fertigung bei. Sie stärken damit die Vielfalt des Lebensmittelangebots durch traditionelle, individuelle und landestypische Waren, die ortsnah erzeugt sind. Dies führt zu mehr Lebensqualität in der Region, fördert intakte Nahversorgungsstrukturen und belebt regionale Wirtschaftskreisläufe im ländlichen Raum. Die Stärkung lokaler und regionaler Produktionsbetriebe des Bäckerhandwerks trägt zur Erhaltung der Standortqualität, der Wirtschaftskraft und der Attraktivität der Region bei<sup>3</sup>. Diese Stände und Fahrzeuge mit Registrierkassen auszustatten, wäre weiterer, erheblicher zusätzlicher Aufwand, der in vielen Fällen außer Verhältnis steht und dazu führen könnte, dass Mitgliedsbetriebe künftig auf entsprechende Verkaufsstände verzichten bzw. von entsprechenden Auslieferungsfahrten absehen. Damit würde dann ein Teil der Infrastruktur des ländlichen Raums wegfallen und dieser an Attraktivität verlieren. Auf einer Registrierkassenpflicht für diese Bereiche zu bestehen, würde die regionale Betriebe des Bäckerhandwerks nicht stärken, sondern schwächen.

---

<sup>3</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage von Bündnis 90 / Die GRÜNEN, BT-Drs. 18/2473, S.2.

Auch Verbands- und Vereinsveranstaltungen sollten von einer Registrierkassenpflicht ausgenommen werden, um ehrenamtliches Engagement in diesem Bereich nicht zu behindern.

#### **f) Anscheinsbeweis vorsehen**

**Manipulationssicheren Kassensystemen sollte ein nur unter erschwerten Voraussetzungen erschütterbarer Anscheinsbeweis für eine formelle ordnungsgemäße Kassenführung zukommen.**

Der BFH hat in seinem Urteil vom 25.3.2015 X R 20/13 (BStBl. II 2015, 743) festgestellt, dass aus seiner Sicht eine erwiesene Manipulationssicherheit eines Kassensystems formelle Mängel in der Kassenführung - wie z.B. die in dem Urteilsfall nicht aufbewahrten lückenlosen Programmierungsprotokolle sowie Anweisungen zur Kassenprogrammierung - in ihrer Wichtigkeit zurücktreten lassen können. Dies zeigt, dass der Manipulationssicherheit von Kassen für das Vorliegen einer formell ordnungsgemäßen Kassenführung eine hohe Gewichtung beigemessen werden sollte.

Die Unternehmen benötigen eine im Vergleich zur aktuellen Situation erhöhte Rechtssicherheit, wenn diese die zertifizierten manipulationssicheren Systeme einsetzen. Hier sollte der Gesetzgeber zumindest in der Gesetzesbegründung klarstellen, dass dem Einsatz dieser Systeme ein gesteigerter Anscheinsbeweis für die formelle Ordnungsmäßigkeit der Kassenführung zukommt. Ohne eine erhöhte Rechtssicherheit würde für die Unternehmen lediglich ein sehr hoher Kostenaufwand entstehen, jedoch keinerlei spürbarer Mehrwert durch den Einsatz von manipulationssicheren Kassensystemen. Eine Akzeptanz der Regelungen durch die Wirtschaft setzt jedoch voraus, dass der Steuerehrliche einen bedeutsamen Nutzen erhält.

#### **g) Unklarheiten der Regelung beseitigen**

Der Gesetzentwurf enthält aus unserer Sicht Unklarheiten, die beseitigt werden sollten:

- Zukünftig stellt die vorsätzliche oder leichtfertige Nichtverwendung eines in § 146a Abs.1 S.1 AO-E genannten Systems eine Ordnungswidrigkeit dar, welche mit einer Geldbuße von bis zu 25.000 Euro geahndet werden kann. Es ist jedoch bislang unklar, was bei einem **Erlöschen der Zertifizierung** gilt (z.B. wegen Defekten, weil Sicherheitslücken im Produkt entdeckt werden oder weil sich technische Neuerungen ergeben haben). Nach der Gesetzesbegründung würde in einem solchen Fall das BSI auf seiner Webseite darauf hinweisen, dass nach Ablauf einer angemessenen Frist die Zertifizierung seine Zertifizierungswirkung verliert. Offen ist, wie der Nutzer einer betroffenen Kasse hiervon erfährt. Keinesfalls darf es darauf hinauslaufen, dass er rechtlich oder faktisch verpflichtet ist, sich regelmäßig über den aktuellen Status der Zertifizierung seiner Kassentechnik auf der BSI-Webseite zu informieren. Aus unserer Sicht sollten für diesen Fall (ähnlich wie bei „Rückrufaktionen“) Informations-/Aufklärungspflichten der Hersteller vorgesehen werden, über einen solchen Fall aufzuklären und auf ggf. erforderliche Maßnahmen hinzuweisen. Ebenso sollte sichergestellt werden, dass der Zeitraum bis zum Erlöschen des Zertifikats ausreichend groß ist, um eine rechtzeitige Entwicklung neuer Hardware bzw. Software-Updates und deren Einbau bzw. Installation auf den Registrierkassen zu ermöglichen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass in diesem Fall - insbesondere bei offline-Kassen - ein teurer, u.U. außer Verhältnis zum Restwert der Kasse stehender Technikereinsatz vor Ort beim Steuerpflichtigen erforderlich wird, um die Ersatz-Hardware einzubauen bzw. das Update aufzuspielen. Weiter sollte aus unserer Sicht im Gesetz klar geregelt werden, dass die Unternehmen in diesem Fall keine Sanktionen treffen.



- Zudem ist nach dem Entwurf derzeit unklar, ob und ggf. wann eine solche Zertifizierung erneuert werden muss und wen ggf. die Kosten hierfür treffen. **Es sollte klargestellt werden, dass bei einer ggf. notwendig werdenden Neuzertifizierung (z.B. wegen Defekten, Entdeckung von Sicherheitslücken oder Weiterentwicklung der Technik, s.o.) Kosten für die Unternehmen ausgeschlossen sind.**
- Es fehlen in den Entwürfen Regelungen für den Fall, dass das Sicherheitsmodul ausfällt. Der Unternehmer muss in der Lage sein, die Registrierkasse während des Reparaturzeitraums weiter zu verwenden. Anderenfalls wären Unternehmer mit nur einer Registrierkasse in der Verkaufsstelle gezwungen, eine zweite Ersatzkasse vorzuhalten. **Der Fall des Ausfalls des Sicherheitsmoduls sollte praxistauglich dahingehend geregelt werden, dass eine Weiterbenutzung während der Zeit des Ausfalls ohne Verstoß gegen § 146a AO möglich ist.**
- Zu § 379 Nr. 4 AO-E: Ordnungswidrigkeit des nicht richtigen Verwendens eines elektronischen Aufzeichnungssystems: Nach der neu eingefügten Nr. 4 stellt neben der Nichtverwendung auch die nicht richtige Verwendung eines elektronischen Aufzeichnungssystems, das jeden Geschäftsvorfall und anderen Vorgang einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet aufzeichnet, eine Ordnungswidrigkeit dar. Dem Kriterium der nicht richtigen Verwendung fehlt die notwendige Bestimmtheit. Hierunter könnten auch fiskalisch unerhebliche Bedienungsfehler fallen. **Der Fall der nicht richtigen Verwendung sollte aus dem Tatbestand gestrichen werden.**
- Zu § 5 TVO-E: Konkretisierungen durch Schutzprofile und technische Richtlinien des BSI: Die Praktikabilität des Gesetzesvorschlags hängt u.a. von den technologischen Vorgaben des BSI ab. Da diese bislang fehlen, ist eine endgültige Bewertung der Entwürfe unmöglich. **Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens sollten die Schutzprofile und technischen Richtlinien des BSI erarbeitet werden. Das BSI sollte dabei die Kassenhersteller, Anbieter von Kassensoftware und die Nutzer einbeziehen.**
- Lt. § 6 TVO-E trägt der Antragsteller die Kosten der Zertifizierung der Antragsteller. Wir waren bisher davon ausgegangen, dass Antragsteller die Kassenhersteller sind, sind aber darauf hingewiesen worden, dass mit „Antragsteller“ die Unternehmen gemeint sind. Wir bitten, die Regelung so zu ändern, dass die Unternehmen insoweit keine Kosten treffen.

#### **h) Kassen-Nachschau mit Augenmaß durchführen**

§ 146b AO-E sieht vor, dass Amtsträger zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit von Aufzeichnungen und Buchungen von Kasseneinnahmen und -ausgaben ohne vorherige Ankündigung und außerhalb einer Außenprüfung während der üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten Geschäftsräume von Steuerpflichtigen betreten können (sog. Kassen-Nachschau). Die Eingriffsintensität einer solchen Kassen-Nachschau bei den Unternehmen unterscheidet sich deutlich von derjenigen im Rahmen einer Lohnsteuer- oder Umsatzsteuer-Nachschau. Die Kassen-Nachschau wird in der Regel während der Geschäftszeiten in den Verkaufsräumen, d.h. in Anwesenheit von Kunden, und nicht in den Büroräumen des Unternehmens bzw. denen des Steuerberaters stattfinden. Deswegen und im Hinblick auf die Erfahrungen des Lebensmittelhandwerks mit den ersten Kontrollen des Mindestlohns durch den Zoll im Frühjahr 2015 bitten wir dringend darum, besonders dafür Sorge zu tragen, dass die Kassennachschau im Hinblick auf die reibungslose Fortsetzung des Kundenverkehrs und zur Vermeidung von existenzgefährdenden Image-

/Rufschäden mit Augenmaß durchgeführt wird. **Zumindest in der Gesetzesbegründung sollte aufgenommen werden, dass eine Kassen-Nachschaue erst nach einer geeigneten Risikoanalyse durchgeführt werden kann sowie im Hinblick auf die Intensität des Eingriffs mit Augenmaß durchzuführen ist. Insbesondere sollten alle technischen und tatsächlichen Möglichkeiten ausgenutzt werden, die eine Prüfungshandlung in den Geschäftsräumen zumindest verkürzen.**

Mit freundlichen Grüßen

*Zentralverband  
des Deutschen Bäckerhandwerks e.V.*



Michael Wippler  
Präsident



Daniel Schneider  
Hauptgeschäftsführer