



# HESSISCHER LANDTAG

12. 02. 2020

## Kleine Anfrage

**Marion Schardt-Sauer (Freie Demokraten) und Moritz Promny (Freie Demokraten)**  
vom 03.01.2020

### Belegausgabepflicht

und

### Antwort

**Minister der Finanzen**

#### Vorbemerkung Fragesteller:

Mit dem sog. „Kassengesetz“ werden Unternehmen jeglicher Größe mit elektronischen Registrierkassen ab 01.01.2020 verpflichtet, bei jedem Einkauf einen Kassenbeleg auszudrucken - egal ob der Kunde dieses wünscht oder nicht. Die Neuregelung betrifft nicht alleine größere Einkäufe. Jeder Einkauf vom Brötchen bis zur Wurst, der Eiskugel und dem Schokoriegel am Kiosk fällt darunter.

Der hessische Finanzminister spricht in seinem Interview vom 12.12.2019 im Kontext des Gesetzes gegen die Manipulation von Registrierkassen von bis zu 10 Mrd. Euro, die dem Fiskus durch Steuerbetrug entgehen.

#### Vorbemerkung Minister der Finanzen:

Mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3152) hat der Bundesgesetzgeber eine lange überfällige und von mehreren Seiten wiederholt geforderte gesetzliche Grundlage geschaffen, um dem massiven Steuerausfall durch Manipulationen an Kassensystemen wirksam zu begegnen. Die Belegausgabepflicht stellt dabei, zusammen mit dem künftig ebenfalls verpflichtenden Einsatz einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) für PC- und Registrierkassen, dem Instrument der Kassen-Nachschau und den speziellen Ordnungswidrigkeitsvorschriften ein ganzheitliches Sicherheitskonzept dar.

Das Konzept ist darauf ausgerichtet, präventiv durch die Schaffung eines signifikant hohen Entdeckungsrisikos die Anzahl versuchswilliger Unternehmen zu minimieren. Durch die Synergieeffekte von TSE, prüfbareren Belegen und unangekündigten Kassen-Nachschauen sollen vorgenommene Manipulationen zudem schnell nachgeprüft und nachgewiesen werden können.

Die den Unternehmen auferlegten Verpflichtungen zielen nicht darauf ab, jedes Unternehmen unter den Generalverdacht der Steuerhinterziehung zu stellen. Für die Landesregierung steht es außer Frage, dass es sich bei der Mehrheit der von der Belegausgabepflicht betroffenen Unternehmen um ehrliche Steuerbürgerinnen und Steuerbürger handelt. Beabsichtigtes Ziel ist es vielmehr, unehrlichen Unternehmen den unfairen Geschäfts- und Wettbewerbsvorteil zu nehmen, den diese bisher aufgrund der Möglichkeit eines zu billigen Anbietens ihrer Waren und Dienstleistungen gegenüber ehrlichen Unternehmen hatten.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Mit wie vielen Kilometern zusätzlicher Kassenbelege in Hessen rechnet die Landesregierung?

Eine valide Prognose des durch die Einführung der seit dem 1. Januar 2020 geltenden Belegausgabepflicht voraussichtlich eintretenden Anstiegs beim Verbrauch von Kassenbelegrollen ist wegen fehlender hierfür benötigter Datengrundlagen sowie aufgrund nicht in Gänze vorhersehbarer aber zu erwartender zeitnaher Entwicklungen beim digitalen Zahlungs- und Belegverkehr nicht möglich.

Die Landesregierung ist von den sich positiv auswirkenden Effekten der technologieoffenen und innovationsfreundlichen Ausgestaltung der Gesetzesnorm und der Belegausgabepflicht überzeugt. Durch standardisierte Formate und Verfahren (bspw. NFC-Technologie) wird die elektronische Zurverfügungstellung von Belegen zeitnah eine realistische, wirtschaftliche, praktikable und zugleich umweltschonende Alternative zum Papierbeleg darstellen. Entsprechende „E-Bon“-Systeme und -Anwendungen (Apps) stehen schon heute zur Verfügung und werden bereits in den ersten Unternehmen sowie insbesondere auch in mehreren hessischen und nicht-hessischen Bäckereien eingesetzt.

Frage 2. Für welche Branchen oder unter welchen Voraussetzungen plant die Landesregierung, Ausnahmen von der Belegausgabepflicht im Steuerverwaltungsvollzug zu bewilligen?

§ 146a Absatz 2 Satz 2 Abgabenordnung (AO) ermöglicht es der Finanzbehörde, Steuerpflichtige nach pflichtgemäßem Ermessen beim Verkauf von Waren an eine Vielzahl von nicht bekannten Personen und unter den Voraussetzungen des § 148 AO aus Zumutbarkeitsgründen von der Pflicht zur Ausgabe von Belegen zu befreien.

§ 148 AO verlangt hierfür das Vorliegen einer Härte für den Steuerpflichtigen und dass die Besteuerung durch die Erleichterung nicht beeinträchtigt wird. Nach gefestigter Rechtsprechung des BFH und herrschender Meinung der Literatur rechtfertigen dabei entstehende Kosten für sich allein genommen ebenso wie persönliche Gründe (bspw. das Alter) regelmäßig keine Befreiung. § 148 AO lässt zudem eine dauerhafte Befreiung von den betreffenden Buchführungs-, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten nicht zu.

Die Landesregierung beabsichtigt nicht, ganze Branchen pauschal von der Belegausgabepflicht zu befreien. Die grundsätzlich nur auf Antrag auszusprechende Befreiung erfordert regelmäßig eine von der zuständigen Finanzbehörde durchzuführende Einzelfallprüfung anhand der vom Steuerpflichtigen vorgetragenen und dargelegten Gründe.

Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main hat die hessischen Finanzämter zur einheitlichen Handhabung des BMF-Schreibens vom 6. November 2019 und der Befreiungsvorschrift des § 146a Abs. 2 Satz 2 AO angewiesen und ihnen hierfür entsprechende Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt. Innerhalb Hessens wird hierdurch die gleichmäßige, gesetzeskonforme und zeitnahe Bearbeitung entsprechender Anträge sichergestellt.

Darüber hinaus werden strittige Rechtsfragen regelmäßig zwischen den obersten Finanzbehörden der Länder und des Bundes ausgetauscht, sodass auch bundesweit eine gleichmäßige Bearbeitung entsprechender Anträge gewährleistet ist.

Frage 3. Bei Kassen mit technischer Sicherheitseinrichtung (TSE) wird bereits ab dem ersten Tastendruck beim Kassieren eine Transaktion eröffnet, die sich nicht mehr ohne Spuren löschen lässt. Welchen Vorteil hat in diesem Fall der Ausdruck eines Belegs?

Die Landesregierung hält die Belegausgabepflicht für einen unentbehrlichen Teil des in der Vorbemerkung genannten ganzheitlichen Sicherheitskonzeptes zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele auch bei erfolgter Implementierung einer TSE.

Allein durch den Einsatz einer TSE kann die Manipulation von Kassensystemen nicht ausgeschlossen werden. Erst der ausgestellte Beleg ist der sofort sichtbare Nachweis dafür, dass „der erste Tastendruck“ vorgenommen, die „Transaktion eröffnet“ und schlussendlich korrekt erfasst wurde. Es ist zudem die Überzeugung der Landesregierung, dass bei entsprechendem Aufwand und mit entsprechender Energie Angriffe auf die softwaretechnische Integrität der zertifizierten TSE unternommen werden können. Auch bei Kassen mit TSE ist somit das spurlose Löschen von Umsätzen oder die unentdeckte Vornahme nachträglicher Änderungen im System nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Fälle einer solchen „Schein-“ oder manipulierten TSE können ohne größeren zeitlichen, personellen und technischen Aufwand nur durch den zu erstellenden Beleg entdeckt werden, da dieser hierfür künftig identifizier- und nachprüfbar Merkmale der TSE enthalten soll.

Darüber hinaus sind insbesondere Fälle, in denen der Geschäftsvorfall in einem TSE-Kassensystem wissentlich gar nicht erfasst wird, und Fälle, in denen der Geschäftsvorfall über ein „schwarzes“ „Nicht-TSE“-Zweitkassensystem erfasst wird, durch die TSE alleine nicht, zumindest aber nur äußerst schwer und nur mit unverhältnismäßigem Aufwand aufdeckbar.

Auch in diesen Fällen kann erst die gleichzeitig oder zeitnah mit der Eingabe in die Kasse erfolgende Belegausgabe für einen Kunden und die Finanzverwaltung leicht erkenn- und nachprüfbar den korrekten Einsatz der TSE sowie das ordnungsgemäße Erfassen des Umsatzes im Kassensystem nachweisen. Ab dem Zeitpunkt des flächendeckenden Einsatzes der TSE sollen Belege hierfür verpflichtend spezielle und schnell prüfbare Sicherheits- und Prüfmerkmalen enthalten. Von der Finanzverwaltung durchzuführende Kontrollen können in der Folge erheblich verkürzt und erforderliche Eingriffe in den Betriebsablauf des Unternehmens zugunsten aller Beteiligten weitest möglich vermieden oder aber erheblich verkürzt werden.

Frage 4. Auf welcher Basis errechnet sich der Steuerfehlbetrag von bis zu 10 Mrd. € im Jahr?

Frage 5. Welcher Anteil entfällt davon auf den stationären Einzelhandel, Hotellerie und Gastronomie, haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen?

Frage 6. Welcher Betrag ist in diesem Zusammenhang unklaren Regelungen im Gesetz zuzurechnen bzw. entfällt dabei auf „wirklichen“/gezielten Betrug, auf Befreiungstatbestände für die öffentliche Hand oder auf falsche Anwendung reduzierter Steuersätze?

Die Fragen 4, 5 und 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Landesregierung hat sich bei der betragsmäßigen Schätzung der dem deutschen Staat jährlich durch die Manipulation von Kassensystemen entgehenden steuerlichen Mehreinnahmen die Berechnungsgrundlagen und -modelle anderer Bundesländer sowie nationaler und internationaler Institutionen zu Eigen gemacht.

Es wird insbesondere auf die „Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“ Teil I, Tz. 54, Teil II, Tz. 54, BT-Drs. 15/2020, auf die „Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“ Teil I, Tz. 54, Teil II, Tz. 54, BT-Drs. 16/3200 (speziell zum Taxigewerbe), auf das Schreiben des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen an den dortigen Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages vom 7. Juli 2014 (Drs. 16/2057) sowie auf die Berichte der OECD „Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme“ aus 2013 und „Technische Lösungen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug“ (Kapitel 1 und 2) aus 2017 verwiesen.

Die Landesregierung teilt nicht die von der Bundesregierung im Rahmen der Beantwortung der Kleinen Anfrage BT-Drs. 18/6118 geäußerten Bedenken hinsichtlich der Belastbarkeit einzelner o.g. Berechnungsgrundlagen und -modelle (BT-Drs. 18/6481) bzw. geht nicht davon aus, dass diese Bedenken überhaupt geeignet sind, das geschätzte Hinterziehungsvolumen signifikant zu beeinflussen.

In jüngerer und jüngster Vergangenheit medial bekannt gewordene einschlägige Gerichtsurteile im Zusammenhang mit der Manipulation von Kassensystemen (FG Rheinland-Pfalz vom 7. Januar 2015, Az. 5 V 2068/14, LG Osnabrück vom 28. November 2019, Az. 2 KLS 2/19) sowie weitere aktuelle hessische Steuerfahndungs- und Betriebsprüfungsfälle bestätigen nach Meinung der Landesregierung zusätzlich die vertretene Auffassung, dass durch Kassenmanipulationen beträchtliche Steuerfehlbeträge entstehen.

Frage 7. Wie viele korrekte steuerrelevante Transaktionen gibt es im Verhältnis zu unrechtmäßigen?

Der Landesregierung stehen die für die gewünschte Angabe erforderlichen Daten- und Statistikgrundlagen (Anzahl aller in Hessen in allen Branchen durchgeführten „steuerrelevanten Transaktionen“; Erfassung der innerhalb einer Steuerstraftat oder Steuerordnungswidrigkeit vorgenommenen „unrechtmäßigen steuerrelevanten Transaktionen“) nicht zur Verfügung.

Frage 8. Zu wie vielen unangemeldeten Betriebskontrollen ist die hessische Steuerverwaltung aktuell kapazitätsmäßig in der Lage, um Verstöße „in flagranti“ festzustellen?

Zur Beantwortung der Frage wird als „unangemeldete Betriebskontrolle“ das gesetzliche Instrument der Kassen-Nachschau verstanden.

Eine Kassen-Nachschau nach § 146b AO zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Aufzeichnungen und Buchungen von Kasseneinnahmen und Kassenausgaben kann grundsätzlich von allen Amtsträgern der Finanzbehörde ohne vorherige Ankündigung und außerhalb einer Außenprüfung durchgeführt werden.

In Hessen werden Kassen-Nachschauen ausschließlich von Bediensteten der Betriebsprüfung vorgenommen. Zum Zeitpunkt September 2019 waren für den Bereich der Betriebsprüfung in Summe 1.473,0 Prüfer-Dienstposten bei den Finanzämtern eingerichtet.

Ab dem Zeitpunkt des flächendeckenden Einsatzes von TSE ist aufgrund des dann mit entsprechenden Prüf- und Sicherheitsmerkmalen versehenen und einfach nachprüfbar Belegs ein zeit- und aufwändiger Zugriff auf das Kassensystem zur Überprüfung von dessen Ordnungsmäßigkeit grundsätzlich nicht mehr erforderlich. Prüfungen können dann innerhalb weniger Minuten und in der Regel ausschließlich anhand eines ausgestellten und erhaltenen Belegs vorgenommen werden. Die Prüferin oder der Prüfer gibt hierfür die auf dem Beleg enthaltenen Merkmale in die auf einem Prüfergerät (Mobiltelefon, Tablet, Laptop) befindliche Verifizierungssoftware ein und erhält umgehend eine Verifizierung oder Falsifizierung des Belegs und mithin des erstellenden Kassensystems (der TSE).

Frage 9. Welchen Aufwand bedeutet das mit welchem Ertrag für die Staatskasse?

Ein sich ergebender finanzieller oder personeller (Mehr-) Aufwand könnte sich nach Meinung der Landesregierung derzeit allein aus der Programmierung der angesprochenen Verifizierungssoftware und ggf. aus der Anschaffung erforderlicher Prüfergeräte ergeben.

Für die Prüfungsdurchführung selbst wird von keinem (Mehr-) Aufwand ausgegangen. Der Doppelhaushalt 2018/2019 enthielt keine zusätzlichen Haushaltsstellen, die explizit mit der Durchführung von Kassen-Nachschauen in Verbindung stehen. Die Softwareprogrammierung erfolgt künftig nach Kenntnis der Landesregierung bundeseinheitlich zentralisiert, sodass hierdurch ebenfalls mit keinem (Mehr-) Aufwand für das Land gerechnet wird. Als Prüfergeräte können die derzeit bereits vorhandenen Prüfer-Notebooks, die stationären Desktop-PCs in den Finanzämtern sowie

ggf. auch mitgeführte (Dienst-) Handys (via App) eingesetzt werden. Von einem finanziellen (Mehr-)Aufwand wird auch hier zurzeit nicht ausgegangen.

Der sich aus den Prüfungen direkt herleitende „Ertrag für die Staatskasse“ lässt sich nach Auffassung der Landesregierung nicht belastbar abbilden. Entsprechend den Ausführungen in der Vorbemerkung wird damit gerechnet, dass bereits durch eine signifikante Präventivwirkung potentielle Steuerausfälle vermieden und hierdurch indirekt Erträge verzeichnet werden können. Da entsprechende Umsätze auch von Anfang an regulär erfasst und versteuert werden, lässt sich der potentielle Ertrag, wenn überhaupt, nur rückblickend und auch nur näherungsweise anhand eines untypischen bzw. anders nicht plausibel erklärbaren Umsatzanstiegs feststellen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 4, 5 und 6 verwiesen.

Wiesbaden, 5. Februar 2020

**Dr. Thomas Schäfer**