

Kassen- gesellschaft

Neue Vorschriften für Registrierkassen betreffen hunderttausende Händler

Vater Staat will Händler und anderen Gewerbetreibende mit neuen Kassensystemen an der Steuerhinterziehung hindern. Der geplante Zwang zur Nachrüstung könnte hunderttausende Betriebe teuer zu stehen kommen und kleine Kassenanbieter vom Markt fegen.

Von Peter Schüler

Herr M. isst in einem Restaurant und erhält für seine Spesenabrechnung einen korrekten Bon über die bezahlte Zeche. Der Betrag erscheint auch im sogenannten Z-Journal der elektronischen Kasse des Lokals und müsste in die Berechnung von dessen Umsatzsteuer ein-

fließen. Doch am Abend startet der Gastwirt ein illegales Zapper-Programm, das M.s Rechnung spurlos aus dem Z-Journal löscht. Den zugehörigen Rechnungsbetrag steckt sich der Wirt steuerfrei in die Tasche. Nach Schätzungen entgehen dem Fiskus durch solche Manipulationen jährlich mehrere Milliarden Euro an Steuereinnahmen.

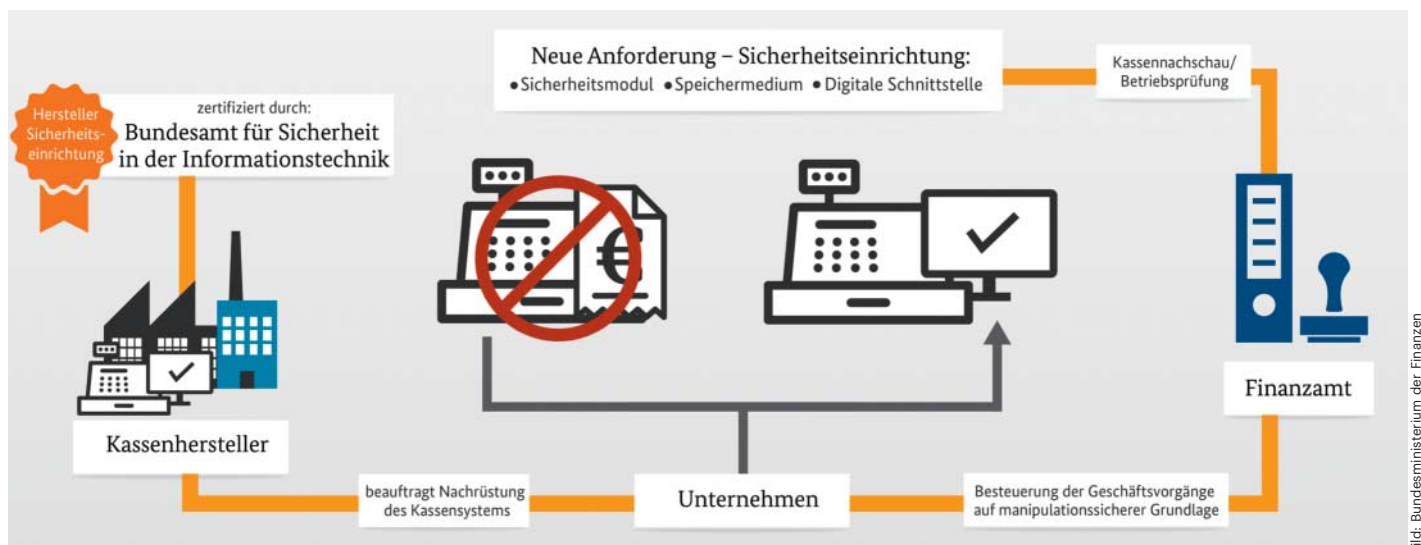
Um seine Einnahmen zu sichern, hat Deutschland als einer der letzten EU-Mitgliedstaaten im Juli durch das Bundesministerium für Finanzen (BMF) den Regierungsentwurf eines „Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ eingebracht. Das Gesetz könnte etwa zum Jahreswechsel verabschiedet werden. Das BMF schreibt im Web, seine Vorstellungen berücksichtigten die Interessen aller Beteiligten, weil

ein „technologieoffenes technisches Verfahren“ vorgeschrieben werde.

Außerdem will es „nach Abwägung der zu erwartenden Folgen und Risiken“ nicht die praxiserprobte und in Taxametern etablierte INSIKA (Integrierte Sicherheitslösung für messwertverarbeitende Kassensysteme) festschreiben, sondern ein Zertifizierungsverfahren für Kassen-interne Sicherungsmodulare. Demgemäß müssen elektronische Registrierkassen bis Anfang 2020 mit einem Sicherungsmodul ausgestattet werden, welches zuvor vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) nach einer festgelegten Norm zertifiziert worden ist. Für die Wirtschaft soll daraus ein einmaliger Aufwand von 470 Millionen Euro für die Neuanschaffung und Umrüstung von Kassensystemen entstehen und jährliche Folgekosten von etwa 106 Millionen Euro, unter anderem für die Zertifizierung neuer Kassenmodelle.

Viel Geld

Allein die Eignung eines Sicherungsmoduls hinreichend sicher zu überprüfen kostet nach Expertenmeinung hunderttausende Euro. Dr. Norbert Zisky, Kassenexperte bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und Vorstandsmitglied der Anwendervereinigung Dezentrale Messsysteme (ADM), verweist auf das Bedrohungspotenzial, dem ein solches Sicherungsmodul standhalten müsste. Dies sei ungleich größer als bei einem Gateway zum Ablesen intelligenter Stromzähler oder bei Terminals für Lkw-Maut, doch selbst bei diesen Anwendungen schlugen **Evaluierungen mit 300.000 bis 600.000**



Das vom BMF favorisierte Sicherungsverfahren baut auf ein aufwendig zu zertifizierendes Sicherungsmodul. Dafür werden viele Ladenbesitzer eine teure neue Kasse kaufen müssen.

Euro zu Buche. Für jedes Registrierkassenmodell kämen dazu noch die Kosten für die Zertifizierung, also die Bauartzulassung eines evaluierten Sicherungsmoduls.

Große Kassenhersteller wie NCR, Wincor-Nixdorf oder Casio können solche Entwicklungskosten auf mehrere, in großen Stückzahlen verkaufte Kassenmodelle umlegen. Nach einer Schätzung des BSI könnte das für insgesamt etwa fünf Hersteller zutreffen. Zahlreichen kleinen Anbietern, die nur wenige, erschwingliche Kassen etwa für Gastronomiebetriebe herstellen, dürften die resultierenden Preisaufschläge eher das Genick brechen.

Frank Jürgensen, c't-Leser und Entwickler spezialisierter Kassensysteme, rechnet vor: „[Der Preis für die Zertifizierung] beläuft sich auf insgesamt 50.000 bis 100.000 Euro je Prüfung, abhängig von der Prüfstelle und Prüftiefe. [...] Auch wenn das Zertifikat unbegrenzt gültig sein sollte, wurde vom Statistischen Bundesamt angenommen, dass durch veränderte Möglichkeiten zur Manipulation im sicherheitsrelevanten Bereich eine erneute Zertifizierung alle 5 Jahre notwendig werden könnte.“

Auch Markus Knasmüller, Arbeitskreisleiter „Kassensysteme“ bei der österreichischen Wirtschaftskammer, befürchtet, Entwicklungs- und Erneuerungskosten könnten die deutschen Erwartungen weit überschreiten. Schließlich geht selbst das BMF davon aus, dass nach den geplanten Regelungen mehr als 400.000 Kassen neu gekauft und 1,7 Millionen Geräte nachgerüstet werden müssten.

Wenig Zeit

Knasmüller betrachtet auch die deutschen Zeitvorgaben als unrealistisch. Die Prüfgrundlagen, nach denen die geforderten Sicherungsmodule getestet werden sollen, gab es im Juli noch nicht einmal als Entwurf, sogar die genaue Definition, was alles zu einem Kassensystem gehört, war unklar. Das BSI, das die Grundlagen und anschließend die Prüfmethode entwickeln soll, hatte im Juli noch nicht einmal einen offiziellen Auftrag dazu, geschweige denn ein Budget. Mittlerweile laufen die Arbeiten daran, doch nach optimistischen Vermutungen wird das BSI frühestens Mitte 2017 entsprechende Vorgaben herausbringen. Erst danach können Kassenhersteller mit der Entwicklung von Sicherheitseinrichtungen beginnen, die sie anschließend zur Evaluierung einreichen.

Dabei ist es nicht etwa so, als hätte sich die Kassen-Problematik erst dieses

Dr. Norbert Zisky über die Alternative INSIKA

Im Jahr 2003 forderte der Bundesrechnungshof das BMF auf, Maßnahmen gegen Manipulationen an Registrierkassen zu ergreifen. Auf dessen Bitten haben Experten der Finanzverwaltung und Sicherheitsexperten der PTB in den Jahren 2004 bis 2007 ein fachliches Konzept dazu entwickelt. Das wurde in enger Zusammenarbeit mit Systemherstellern und weiteren Aufsichtsbehörden implementiert. Von 2008 bis 2012 folgten im Rahmen eines vom BMWi geförderten Projekts namens INSIKA die technische Feinspezifikation, Test und Felderprobung.

Sicherheitsanker des Verfahrens ist eine funktionserweiterte Einheit zum Signieren von Geschäftsvorfällen – aktuell in Form einer Smartcard. Die Erweiterungen machen zusätzliche Sicherheitsanforderungen etwa an Registrierkassen und Archivierungssoftware sowie Kosten treibende System-Zertifizierungen überflüssig. Man muss nur überwachen, ob die Daten tatsächlich erfasst und signiert werden. Dazu bedarf es für jeden Geschäftsvorfall eines gedruckten oder elektronischen Belegs mit exakt spezifizierten Daten. Dieser kann in Sekunden geprüft werden. Die digitalen Aufzeichnungen müssen über die bereits heute geforderten Daten hinaus lediglich die digitalen Signaturen enthalten.

Eine Smartcard lässt sich mit minimalem Hardware-Aufwand integrieren, nach den Erfahrungen mit bisherigen Implementierungen in wenigen Personenwochen. Die technische Spezifikation zur

Ansteuerung der Smartcard und die Datenmodelle für verschiedene Einsatzbereiche stehen seit 2010 als offener Standard kostenlos auf der INSIKA-Webseite zur Verfügung. INSIKA-Karten sind bei der Bundesdruckerei erhältlich.

Aktuell sind deutschlandweit über 3000 INSIKA-Taxameter im Einsatz – überwiegend in Hamburg, wo die Ordnungsbehörden das Verfahren seit einigen Jahren akzeptieren. Fast alle Taxameter-Hersteller bieten solche Geräte für den deutschen Markt an. Für INSIKA-fähige Kassen sind derzeit mindestens sieben Hersteller bekannt, obwohl die Finanzbehörden das System in Ermangelung einer konkreten Rechtsgrundlage bisher nicht anerkennen. Zahlreiche weitere Anbieter befassen sich mit der Implementierung dieses Konzepts – die Spezifikation wurde weltweit über 800 Mal angefordert.

Im aktuellen Gesetzgebungsverfahren beharrt die Bundesregierung auf der Neuentwicklung eines Sicherheitsverfahrens und lehnt das von den eigenen Ministerien und Behörden initiierte, entwickelte und geförderte INSIKA-Verfahren ab. Entscheidende Fragen sollen erst zukünftig in einer technischen Verordnung beantwortet werden. Für diese liegt jedoch noch nicht einmal ein vollständiger Entwurf vor.

Dr. Norbert Zisky war als Experte der PTB maßgeblich am INSIKA-Projekt beteiligt und ist Vorstandsmitglied der Anwendervereinigung Dezentrale Messsysteme.

Jahr abgezeichnet. Immerhin ist auch die Bundesregierung schon vor Jahren aktiv geworden (siehe Kasten oben auf dieser Seite). Nur fließt von diesen Vorarbeiten nichts in den aktuellen Gesetzentwurf ein.

Unverhältnismäßig

Unterm Strich bleiben zwei Punkte festzuhalten: Für Steuerbetrüger, die ihre Kassendaten im großen Maßstab automatisch manipulieren, räumen die anstehenden Vorschriften für Registrierkassen schwere Steine in den Weg. Diese Regeln bescheeren aber sowohl den Kleineren der Kassenhersteller als auch zahlreichen Handels- und Gastronomiebetrieben erhebliche Zusatzkosten, die im Einzelfall durch-

aus deren Existenz bedrohen könnten. PTB-Experte Zisky resümiert: „Was an diesem Vorgehen ‚technologieoffen‘ ist und wie die betroffenen Unternehmen auf dieser Grundlage schnell und kostengünstig zu funktionierenden Lösungen kommen sollen, bleibt das Geheimnis der Bundesregierung.“

Zweitens dürfte ein nennenswerter Anteil der momentan beklagten Steuereinkünfte dadurch entstehen, dass einzelne Verkäufe gar nicht erst in die Kasse gebucht werden. An diesem Sachverhalt wird wohl auch das kostspieligste neue Regelwerk nichts ändern. (hps@ct.de) **ct**

Rechtsquellen und Stellungnahmen:
ct.de/yhp4