

Die Belegpflicht – digitale Rolle rückwärts?

Kurz vor dem Jahreswechsel sind in den Medien Berichte zu lesen über den bürokratischen Aufwand und die unnötige Papierflut durch die ab dem nächsten Jahr geltende „Belegausgabepflicht“. Denn nun werde vorgeschrieben, dass für alle Geschäfte gedruckt oder handschriftlich (das gilt vor allem für den Straßenhandel, z.B. Märkte) Belege über den Kauf ausgereicht werden müssen. Grundlage hierfür ist das „Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“, das im Grunde ein Änderungsgesetz zur Abgabenordnung darstellt. Im Sprachgebrauch wird es (auch vom Bundesfinanzministerium) als ‚Kassengesetz‘ bezeichnet.

Urlaubern fallen da sofort Warnungen ein beim Besuch eines Cafés, einer Bar oder eines Restaurants z.B. in Italien nicht nur auf einer (richtigen) Rechnung zu bestehen sondern diese beim Verlassen des Lokals auch bei sich zu führen. Denn – so ist zu lesen – hinter der nächsten Ecke könnte die Finanzpolizei warten und sich den Beleg zeigen lassen. Habe man ihn nicht (mehr) dabei, könne man selbst mit einem Bußgeld belegt werden. Nun, ganz so heftig wie in Italien ist es hierzulande nicht. Der Kunde muss den Beleg gar nicht entgegennehmen, er muss ihm nur angeboten werden.

Die Zielsetzung des Gesetzes beschreibt das Bundesfinanzministerium auf seiner FAQ-Seite zum ‚Kassengesetz‘ wie folgt: „So sollen Manipulationen an den digitalen Daten verhindert werden. Auch die nachträglichen Manipulationen dieser Daten sollen künftig vermieden werden. Dies ist möglich durch eine Protokollierung (Festschreibung mit der Folge, dass Änderungen sichtbar sind) der Daten, die zeitgleich mit dem Zeitpunkt der Eingabe der Daten beginnt. Dies erfolgt durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung, so dass für jede Transaktion eine Transaktionsnummer vergeben wird, um Lücken in den Aufzeichnungen erkennbar zu machen.“ Das ist nicht ganz einfach, aber immerhin nach mehrmaligem Lesen zu verstehen. Und: Die Protokollierung setzt offenbar die Erzeugung eines Belegs voraus.

Ganz unbegründet ist die Maßnahme vermutlich nicht, auch wenn es verlässliche Zahlen darüber nicht gibt, welchen Umfang die Steuerausfälle durch nicht registrierte Einnahmen erreichen können. Die vom Land-Nordrhein-Westfalen genannte Summe von 5 – 10 Mrd. Euro macht sich die Bundesregierung wohl zu Recht nicht zu Eigen. Solche Berechnungen sind ähnlich spekulativ wie die Messung der Schwarzarbeit. Aber zu vernachlässigen ist das Problem vermutlich auch nicht.

Denn: Dass es Anreize zu Manipulationen an elektronischen Systemen gibt, ist keine neue Erkenntnis. Als vor einigen Jahren die Besteuerung von Glücksspielgeräten vom Stückzahlmaßstab auf das Einspielergebnis umgestellt wurde, war plötzlich die Elektronik im Gerät interessant. Bis dahin zahlte der Betreiber einen Fixbetrag je Gerät, egal, was am Gerät umgesetzt wurde. Mit dem neuen Maßstab erhielt das interne Zählwerk eine ganz andere Bedeutung für die Festsetzung der Steuer. Für die kommunalen Ordnungs- und Steuerämter ging es nun

darum zu prüfen, ob Manipulationen am Zählwerk möglich seien oder sogar vorgenommen worden waren. Dabei setzt sich das interne Zählwerk – anders als bei der Kasse – mit dem Einwurf der Münze in Bewegung.

„Aber mein Bäcker ist doch keine Spielhalle!“ wird Mancher rufen. Kassentechnisch besteht eigentlich gar kein Unterschied – aber die Spielhalle ist eben ein Gewerbe mit negativem Image. Dort zu prüfen hält eine vermutlich große Mehrheit für gerechtfertigt. In der Tat geht das gut gemeinte ‚Kassengesetz‘ an mancher Lebenswirklichkeit vorbei. Wer morgens am Bahnhof erlebt, wie Pendler noch schnell einen Coffee-to-go oder ein Croissant holen, der weiß, dass es auf Schnelligkeit ankommt. Denn die meisten Kunden haben wenig Zeit, weil sie ihren Zug nicht verpassen wollen. Die Belegausgabe würde nur die Bedienung verzögern. Der Gedanke die Eingabe zu einem ruhigeren Zeitpunkt nachzuholen ist leider nicht zielführend. Denn das Gesetz verlangt, dass die Belege in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit dem Geschäft selbst erstellt werden.

Bleibt die Alternative einer offenen Ladenkasse, die z.B. für viele Marktbesucher der Normalfall sein dürfte. Hier hilft das Finanzministerium leider kaum, denn es schreibt in seinen Erläuterungen: „Daher kann jeder Unternehmer auch eine offene Ladenkasse anstelle des Einsatzes eines elektronischen Aufzeichnungssystems verwenden. Dabei sind jedoch die gesetzlichen Vorschriften, wie z. B. § 146 Abgabenordnung, also einzelne, vollständige, richtige, zeitgerechte und geordnete Aufzeichnungen und weitere Vorschriften und Rechtsprechung zu beachten.“ So schreibt, wer sich gar nicht festlegen will. Gleiches gilt übrigens auch für die (mögliche) Befreiung im Sinne einer Härtefallregelung: „Die Frage, ob eine solche Härte vorliegt, ist eine Frage des Einzelfalls und ist von den Finanzbehörden vor Ort zu prüfen.“ Punkt!

Neu eingeführt wird die Kassen-Nachschau, d.h. die unvermutete Vor-Ort-Prüfung, ob die Vorschriften des ‚Kassengesetzes‘ nach dem Augenschein auch eingehalten werden. Es handelt sich nicht um eine förmliche Außenprüfung im Sinne der Abgabenordnung. Aber: Werden bei dieser Nachschau Anhaltspunkte für eine Missachtung der Vorschriften festgestellt, kann dann die Außenprüfung folgen.

Wie eine solche Nachschau auf dem Wochenmarkt oder am Bahnhofstand ablaufen soll, entzieht sich noch der Vorstellungskraft. Kein Kunde dürfte es gerne sehen, wenn ihm beim Kauf von drei Brötchen zwei Personen vom Finanzamt über die Schulter schauen. Freunde macht sich die Finanzverwaltung damit bestimmt nicht. Zudem: Sie suggeriert eine lückenlose Kontrolle, die sie gar nicht leisten kann. Mit Pauschalierungen (z.B. Verzicht auf Belege für Transaktionen < x Euro) hätte sie die Belastungen und den Ärger vermutlich deutlich reduzieren können. Im Sinne der generellen Pareto-Regel, dass stets 20% der Vorfälle für 80% eines Ergebnisses verantwortlich sind, wäre ein reduzierter Kontrollanspruch wohl in Kauf zu nehmen gewesen.

Dass es Mehrbelastungen für die Unternehmer gibt, ist unstrittig. Im Vorblatt zum Gesetz ist das ausgeführt. So werden jährliche Mehrkosten in Höhe von 106

Mio. Euro und einmalige (Umstellungs-)Kosten in Höhe von 470 Mio. Euro erwartet. Diese Zahlen wurden vom Normenkontrollrat bei seiner Prüfung nicht in Frage gestellt. Die Frage der Kompensation für diesen Mehraufwand wird formal korrekt – für die Betroffenen aber weder verständlich noch nachvollziehbar – beantwortet. Dazu nämlich heißt es im Vorblatt zum Gesetzentwurf: „Im Sinne der ‚One-in-one-Out‘-Regel stellt der jährliche Erfüllungsaufwand in diesem Regelungsvorhaben ein ‚In‘ von rd. 106 Mio. Euro dar. Die Kompensation kann durch bereits beschlossene Regelungsvorhaben erbracht werden.“

Hier zeigt sich die Unvollkommenheit des Vorgehens in Sachen Bürokratiebegrenzung und die Ignoranz der Verwaltung für die Außenwirkung ihres Handelns. Abgesehen von wenigen Experten versteht wohl niemand, was ‚One-in-one-Out‘ konkret bedeutet. Aber selbst diese Experten dürfen rätseln, welche Kompensationsmaßnahmen für die 106 Mio. Euro Belastung denn gemeint sein können. Allerdings ist zu vermuten, dass sie mit den Adressaten des ‚Kassengesetzes‘ wenig zu tun haben.

Kritik an dem Gesetz gibt es aber auch aus ganz anderer Richtung. Mit dem Belegdruck werde nicht nur mehr Papier verbraucht; es handele sich oft auch um das ökologisch kritische Thermopapier. Insoweit ist die Bemerkung im Vorblatt, die Nachhaltigkeit des Vorhabens bestehe darin, das Steueraufkommen zu sichern - weitere Nachhaltigkeitsrelevanz sei nicht gegeben – denn doch reichlich verkürzt.

Fatal allerdings ist die Signalwirkung im Hinblick auf die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung. Wenn es in einem Fall wie der elektronischen Kassensführung schriftlicher Belege bedarf, dann ist das ein Armutszeugnis für die Digitalisierung. Zu Kontrollzwecken auf haptische Lösungen zurückzugreifen kommt einem Rückfall in die „Steinzeit“ gleich. Wie sollen die Bürgerinnen und Bürgern für die Digitalisierung gewonnen werden, wenn dem Finanzministerium nichts Besseres einfällt als der Druck von Kassenzetteln ...?

Im September 2019 allerdings musste die Finanzverwaltung dem Druck der Realität Rechnung tragen. Die geforderten Zertifizierungslösungen können nicht für alle Kassensysteme bis zum 1.1.2020 geliefert werden. Da Unmögliches von den Steuerpflichtigen nicht verlangt werden kann, wird eine Übergangsfrist bis zum 30.9.2020 eingeräumt, in der eine fehlende Zertifizierung von der Finanzverwaltung nicht aufgegriffen wird. Ob diese neun Monate auch dazu genutzt werden, über das Problem der Belegausgabe nachzudenken ...?

Dezember 2019