

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.
Bundesverband deutscher Banken e. V.
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V.
Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
Verband deutscher Pfandbriefbanken e. V.



Die Deutsche
Kreditwirtschaft

Bundesverband deutscher Banken e. V. | PF 040307 | 10062 Berlin

Herrn MDg
Dr. Hans-Ulrich Misera
Unterabteilungsleiter IV A
Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstr. 97
10117 Berlin

Yokab Thomsen
Abteilungsleiterin
Telefon: +49 30 1663-3260
Telefax: +49 30 1663-3299
yokab.thomsen@bdb.de

AZ DK: AO146a
AZ BdB: ST.02
Bearbeiter: Tm/Nf

—

**Stellungnahme zum Entwurf eines BMF-Schreibens zur
Einführung des § 146a AO durch das Gesetz zum Schutz vor
Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom
22. Dezember 2016;
Anwendungserlass zu § 146a AO**

11. März 2019

Sehr geehrter Herr Dr. Misera,

für die Gelegenheit zum o. g. Entwurf des BMF-Schreibens im
Namen der Deutschen Kreditwirtschaft Stellung zu nehmen,
danken wir Ihnen.

Auch wenn der Entwurf hilfreiche Punkte enthält, fehlt aus unserer
Sicht bedauerlicherweise ein zentraler Aspekt zur Reichweite des
Anwendungsbereichs des § 146 a AO, der zur Beseitigung von
Rechtsunsicherheiten im Bereich der Kreditinstitute erforderlich
erscheint.

—

Dass dies erforderlich ist, zeigt auch ein Blick über die Grenze auf
die Regelung in § 132 b BAO, der österreichischen
Bundesabgabenordnung, die ausdrücklich vorsieht, dass „auf
Umsätze von Kreditinstituten ... die Bestimmungen der §§ 131 b
und 132 a [BAO] keine Anwendung finden“, in denen die Pflichten
bei Bareinnahmen mit elektronischen Registrierkassen,
Kassensystem oder sonstiger elektronischer
Aufzeichnungssysteme geregelt ist. Damit sind Kreditinstitute zu
Recht aus dem Anwendungsbereich ausgenommen.

Dies vorangestellt, möchten wir im Folgenden auf die einzelnen
Ansatzpunkte zur Begründung unseres Petitions hinweisen.

Federführer:
Bundesverband deutscher Banken e. V.
Burgstraße 28 | 10178 Berlin
Telefon: +49 30 1663-0
Telefax: +49 30 1663-1399
www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

1.1 elektronische Aufzeichnungssysteme

Zur Definition der elektronischen Aufzeichnungssysteme wird auf § 1 KassenSichV Bezug genommen. Danach sind "elektronische oder computergestützte Kassensysteme oder Registrierkassen" als für den Verkauf von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen spezialisierte Aufzeichnungssysteme definiert, die der Erfassung und Abwicklung von zumindest teilweise baren Zahlungsvorgängen dienen können.

Da mit Zahlungsvorgängen im Grunde nur ertragsrelevante Bezahlungsvorgänge gemeint sein können, ist eine klarstellende Formulierung hilfreich, die sicherstellt, dass hierunter beispielsweise nicht die für Bankkassen gängigen, nicht ertragsrelevanten Ein- oder Auszahlungsvorgänge erfasst werden.

Unter 1.1 elektronische Aufzeichnungssysteme sollte in Satz 2 der Begriff „Zahlungsvorgängen“ durch „Bezahlungsvorgängen“ ersetzt werden.

Darüber hinaus sollte mit Blick auf das gesetzgeberische Ziel „der Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der rechtsstaatlichen Erfordernisse des Steuervollzugs“ der Anwendungsbereich auf Vorgänge mit steuerlicher Relevanz begrenzt werden. Dem entsprechend sollten Vorgänge, bei denen von vornherein die Umsätze steuerlich nicht relevant sind, ausgenommen werden.

Unter 1.1 elektronische Aufzeichnungssysteme sollte ein Satz 3 eingefügt werden, der klarstellt, dass Aufzeichnungssysteme, die lediglich steuerfreie Umsätze im Zahlungsverkehr i. S. v. § 4 Nr. 8d UStG erfassen, nicht darunter fallen:

*„... Die dort genannten "elektronischen oder computergestützten Kassensysteme oder Registrierkassen" sind für den Verkauf von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen spezialisierte Aufzeichnungssysteme, die der Erfassung und Abwicklung von zumindest teilweise baren ~~Zahlungsvorgängen~~ **Bezahlungsvorgängen** dienen können, **die nicht unter steuerfreie Umsätze im Zahlungsverkehr i. S. v. § 4 Nr. 8d UStG fallen.***

Weiterhin sollte klargestellt werden, dass Bankkassen, die lediglich für einen Bruchteil der Vorgänge Bartransaktionen erfassen, nicht in den Anwendungsbereich fallen. Kreditinstitute betreiben Kassen, die für den weit überwiegenden Teil der Geschäftsvorfälle keine Registrierkassenfunktion haben. Der Verkauf von Waren oder Dienstleistungen gegen Zahlung eines Barbetrages umfasst nur einen unwesentlichen Teil der Geschäfte (etwa bei Goldmünzen). Hauptsächlich werden über die Bankkassen, wie bei den ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommenen Geldautomaten, nicht ertragsrelevante Geschäftsvorfälle abgewickelt (z. B. Ein- und Auszahlungen von Bankkunden auf/von Giro- oder Sparkonten).

Mit Blick auf den fehlenden Erkenntnisgewinn im Sinne der gesetzgeberischen Zielsetzung und der untergeordneten Bedeutung sollte klargestellt werden, dass Bankkassensysteme, deren Hauptzweck nicht die Erfassung von Bezahlungsvorgängen ist, nicht in den Anwendungsbereich fallen. Es sollte entsprechend unter **1.1 elektronische Aufzeichnungssysteme folgender Satz 4 aufgenommen werden:**

„Aufzeichnungssysteme, deren Hauptzweck nicht die Erfassung von Bezahlungsvorgängen ist und bei denen dementsprechend lediglich ein Bruchteil der Gesamtvorgänge einen Bezahlungsvorgang darstellt, fallen hingegen nicht darunter.“

2.1 Sachlicher Anwendungsbereich

Im Entwurf des BMF-Schreibens wird auf § 1 Satz 2 KassenSichV Bezug genommen, der in negativer Abgrenzung klarstellend (vgl. BR Drucksache 487/17, Seite 8 zu § 1 Elektronische Aufzeichnungssysteme) ausdrücklich ausführt, welche elektronischen Aufzeichnungssysteme nicht in den Anwendungsbereich des § 146a AO fallen. Es ist dringend geboten, dass über die Wiedergabe des Wortlautes der Verordnung hinaus, im Rahmen des Anwendungserlasses eine detaillierte Auslegung des Anwendungsbereiches des § 146a AO und der KassenSichV unter Heranziehung der Zielsetzung des Gesetzgebers vorgenommen wird.

Der Gesetzgeber macht im gesamten Gesetzgebungsverfahren zum „Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ und zur „Verordnung zur Bestimmung der technischen Anforderungen an elektronische Aufzeichnungs- und Sicherungssysteme im Geschäftsverkehr“ deutlich, dass der Bereich erfasst werden soll, bei dem „digitale Grundaufzeichnungen, z. B. in elektronischen Registrierkassen, unerkannt gelöscht oder geändert werden können“ (BT-Drucksache 18/9535, S. 1; BR-Drucksache 407/16, S. 1). Danach abgeleitet, bezweckt der Gesetzgeber zur „Sicherstellung der Unveränderbarkeit der digitalen Grundaufzeichnungen die Einführung gesetzlicher Regelungen sowie technischer Maßnahmen“. Doch gerade die Bekämpfung unerkannter Veränderungen steuerlich relevanter Aufzeichnungen ist im Bereich der Bankkassen nicht umsetzungsnotwendig, da diese bereits in vergleichbarer Form manipulationsgeschützt sind. Dieser Grundgedanke findet sich in dem klarstellenden § 1 Abs. 1 Satz 2 KassenSichV, wonach Geldautomaten explizit nicht in den Anwendungsbereich der Rechtsverordnung fallen.

Die kodifizierte Umsetzung des gesetzgeberischen Willens ist in dem Entwurf des BMF-Schreibens bislang völlig ausgeblendet. Mit Blick auf die Vielfältigkeit der Bankkassensysteme, die den in klarstellender Weise ausdrücklich ausgenommenen Geldautomaten sehr ähnlich sind, ist dringend eine weiterreichende Klarstellung erforderlich, dass vergleichbare Bankkassensysteme ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich fallen.

Für die Aufnahme der Bankkassen neben den Geldautomaten als elektronische Aufzeichnungssysteme, die nach § 1 Abs. 1 Satz 2 KassenSichV nicht in den Anwendungsbereich des § 146a AO fallen, spricht auch, dass diese bereits nach aktuellem Stand sämtliche Maßnahmen zur Sicherstellung enthalten, somit digitale Grundaufzeichnungen nicht nachträglich manipuliert werden können und damit die Anforderungen erfüllen. Dies gilt auch für die weiteren vorgesehenen Maßnahmen, digitale Grundaufzeichnungen einzeln, vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet aufzuzeichnen, zu sichern und vorzuhalten.

Eine Manipulation ist bereits heute ausgeschlossen, da die Geschäftsvorfälle automatisch in die Buchhaltungssysteme der Kreditinstitute weitergeleitet, dort verarbeitet und unveränderbar im Journal der Banksysteme gespeichert werden. Denn Bankkassen, die für Kassenfunktionen (bar und unbar) in den Filialen, sowie die Unbar-Funktionen für Backofficeeinheiten, eingesetzt werden und die Kernfunktionen haben, Ein- und Auszahlungen (inkl. Sparkonten), Einzahlungen zu Gunsten Dritter sowie Sonderfunktionen des Zahlungsverkehrs, wie z. B. Kontoüberträge, zu gewährleisten, erfüllen bereits heute sämtliche in der Technischen Richtlinie BSI TR-03153 „Technische Sicherheitseinrichtung für elektronische Aufzeichnungssysteme“ beschriebenen Schutzmaßnahmen.

Im Einzelnen:

- In der Bankkasse getätigte Buchungen werden sofort im elektronischen Kassenjournal gespeichert.
- Jede Buchung ist beispielsweise über eine Transaktionsnummer eindeutig identifizierbar.
- Ausnahmslos alle Umsätze werden gebucht und protokolliert (inkl. Vergabe einer Transaktionsnummer/eindeutig identifizierbaren Nummer). Für den Nutzer gibt es keine Möglichkeit, dieses zu verhindern bzw. nachträglich unbemerkt zurückzunehmen.
- Durchgeführte Buchungen bzw. die Buchungssätze können nachträglich nicht manipuliert werden, ohne dass dies sichtbar wird.
- Handelt es sich um eine Transaktion, bei der ein Entgelt entsteht, wird dem Kunden zudem eine entsprechende Rechnung/Beleg ausgestellt.
- Eine nachträgliche Änderung/nachträgliche Stornierung einer Buchung kann nur unter unbedingter Bezugnahme zur ursprünglichen Transaktionsnummer/eindeutig identifizierbaren Nummer erfolgen. Im Falle einer Stornierung bleiben die Stornoumsätze erhalten; es erfolgt lediglich eine Gegenbuchung. Somit kann der Geschäftsvorfall anhand der vergebenen Transaktionsnummern/eindeutig identifizierbaren Nummer lückenlos nachvollzogen werden.
- Die Kassenjournale werden manipulationssicher in einem elektronischen Archiv abgelegt.
- Die Kassenjournale sind jederzeit abrufbar und können in verschiedenen Dateiformaten (z. B. PDF) dargestellt werden.

Die Grundaufzeichnungen werden somit bereits heute von den Kreditinstituten vollständig, unveränderbar und manipulationssicher auf einem nichtflüchtigen Speichermedium abgelegt. Nach unserem Verständnis werden damit die Vorgaben der o. g. Richtlinie bereits aktuell – auch ohne die Nutzung der beschriebenen, zertifizierten Technischen Sicherheitseinrichtung – erfüllt.

So ist in der Sparkassen-Finanzgruppe die verwendete Anwendung „OSPlus-Kasse“ durchweg als ein Frontend (Dialogmaske/Bedienerfrontend für den Mitarbeiter einer Sparkasse) für die nachgelagerten Buchungssysteme der verschiedenen Fachbereiche (Spar, Giro, ...) ausgestaltet. Dies bedeutet, dass die Kassenanwendung die Transaktionen bis zum definierten Übergabepunkt – gemäß der definierten Schnittstelle – übergibt (Geschäftsvorfallnummer, Primanote, Zeitpunkt ...) und alle weiteren Verarbeitungen durch die Buchungssysteme (auf dem Server laufendes Back-End) durchgeführt werden. Die finale Buchung, Speicherung, Löschung, Meldevorgänge usw. liegen nicht in der Verarbeitungs- und Eingriffssphäre der Kassenanwendung und können insofern auch nicht durch den Kassenanwender verändert werden.

In der genossenschaftlichen Finanzgruppe sind die verwendeten Anwendungen „agree21ZV-bar“ und „bank21-Schalter-Kasse“ im Einsatz. Die gesamte Buchungssystematik und Kassenverwaltung der Bank im Zusammenspiel mit dezentraler Hardware, wie AKTs/Recycler/Sparbuchdrucker/Lese-/Kodiereinheiten wird über diese Anwendungen abgewickelt. Die Produkte stellen die Einhaltung der Grundsätze für eine ordnungsgemäße Buchführung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben sicher. Hierfür sorgt die integrierte Kassen- und Primanotenverwaltung, welche den individuellen Gegebenheiten der jeweiligen

Bank angepasst werden kann. Jede Buchung wird dokumentiert und kann somit später nachvollzogen werden und vom Mitarbeiter aus dem Kassensbereich oder anderen Mitarbeitern nicht verändert werden. Im Ergebnis entspricht dies der von der Sparkassen-Finanzgruppe geschilderten Situation.

Im Bereich der privaten Banken existieren keine einheitlichen, aber vergleichbare Systeme, die die Anforderungen an die Manipulationssicherheit in gleicher Weise erfüllen.

Eine Klarstellung, dass die Bankkassensysteme nicht dem Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung unterliegen, sollte **unter 2.1 sachlicher Anwendungsbereich in einem neuen Satz 4 wie folgt aufgenommen werden: Unter Geldautomaten sind auch Bankkassen zu verstehen, die eine vergleichbare Funktion erfüllen.**

2.2 Zeitlicher Anwendungsbereich

2.2.1 In Art. 97 § 30 EGAO werden die Anwendungszeitpunkte der Regelungen des § 146a AO bestimmt. § 146a AO gilt erstmals für Kalenderjahre, die nach dem 31. Dezember 2019 beginnen. Nach dem 25. November 2010 und vor dem 01. Januar 2020 angeschaffte Registrierkassen, welche die Anforderungen des BMF-Schreibens vom 26. November 2010, BStBl I 2010, 1342 erfüllen, aber bauartbedingt nicht aufrüstbar sind, so dass sie die Anforderungen des § 146a AO nicht erfüllen, dürfen längstens bis zum 31. Dezember 2022 weiterhin verwendet werden. Von der Ausnahmeregelung des Art. 97 § 30 Abs. 3 EGAO sind PC-Kassensysteme nicht umfasst.

Bedenkt man, dass diese zeitlichen Vorgaben einzig auf Kassen abstellen, die nicht mit denen von Kreditinstituten vergleichbar sind, wird deutlich, dass die Nutzungsdauer viel zu kurz angesetzt wird.

Dass Bankkassen nicht im vom Gesetzgeber gedachten Anwendungsbereich stehen und daher dringend ausgenommen werden müssen, wird ebenfalls ersichtlich bei Betrachtung der angesetzten Kosten pro Kasse, die bei Bankkassen im Vergleich zu Registrierkassen das 10 fache betragen können. Nach den Kostenschätzungen der Bundesregierung für den Erfüllungsaufwand im Regierungsentwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen für das „Kassengesetz“ (Bundestags-Drucksache 18/9535 vom 05.09.2016, S. 15 ff.) war davon ausgegangen worden, dass Neuanschaffungen vorgezogen würden und dementsprechend Kasseninvestitionen als „Sowieso-Kosten“ teilweise nicht in den Erfüllungsaufwand eingehen müssen. Ein solches vom Gesetzgeber angenommene Szenario ist aber angesichts des Zeitplans nicht möglich.

Zu 10. Zertifizierung

In der Begründung des „Gesetzes zum Schutz von Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“ wird ausdrücklich ausgeführt, dass das Gesetz „die Interessen aller Beteiligten angemessen berücksichtigt, da kein bestimmtes Verfahren zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vorgeschrieben wird, sondern ein technologieoffenes technisches Verfahren.“

Vor diesem Hintergrund sind bereits vorherrschende Sicherheitsmechanismen zu berücksichtigen. Bei Heranziehung der bestehenden Sicherungsmaßnahmen von Kreditinstituten, die bereits nach heutigem Stand den vollständigen Schutz vor Manipulation gewähren, ist nicht erkennbar, in wie weit sich ein Mehrwert aus der speziellen Zertifizierung

ergeben soll. Das vorhandene System zur Sicherstellung der Manipulationssicherheit von Kassentransaktionen wäre gegen ein zertifiziertes System zu ersetzen, obwohl beide letztlich zum gleichen Ergebnis führen – der Manipulationssicherheit von Kassentransaktionen. Ein fiskalischer Mehrwert ist vor diesem Hintergrund nicht gegeben. Es stellt sich daher die Frage, ob Unternehmen gezwungen werden können, ein bereits vorhandenes System zur Vermeidung von Manipulationen gegen ein neues (entsprechend den Vorgaben des BSI im Zusammenhang mit dem KassenG/der KassenSichV) mit großem finanziellen Aufwand einzuführen, ohne erkennbaren Mehrwert. Letztlich ändert sich hierdurch nämlich nichts am Ergebnis. Der Mehrwert im Bereich der Bankkassen ist nicht erkennbar.

So erscheint eine Klarstellung, dass Kassensysteme von Banken, die bereits nach aktueller Rechtslage aufgrund diverser Regularien über eine vergleichbare Manipulationssicherheit von Kassenaufzeichnungen verfügen, nicht in den Anwendungsbereich fallen, dringend erforderlich. Darunter fallen beispielsweise Aufsichtsrecht inkl. Prüfung durch die BaFin – einschließlich der MaRisk der BaFin und „Bankaufsichtliche Anforderung an die IT“ (BAIT), Geldwäschegesetz inkl. Aufzeichnungspflichten, interne Revision, externe Wirtschaftsprüfung und festgelegte Anforderungen an Bankrechenzentren, um nur einige zu nennen.

Unter 1.2 sollte folgender Satz aufgenommen werden: „Schützen alternative technische Maßnahmen ein Bankkassensystem im Sinne von §146a AO i. V. m. § 1 Satz 1 KassenSichV vor Manipulation, ist nicht erforderlich, dass diese mit einer zertifizierten technischen Sicherungseinrichtung gem. § 146 Abs. 1 S. 2 ff. AO ausgestattet werden.“

Wir wären Ihnen sehr dankbar, wenn Sie unsere Anregungen bei der Überarbeitung des Entwurfes des BMF-Schreibens zur Einführung des § 146a AO durch das Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016 und in der weiteren Diskussion berücksichtigen würden und verbleiben

mit freundlichen Grüßen
für Die Deutsche Kreditwirtschaft
Bundesverband deutscher Banken



Joachim Dahm
Mitglied der Geschäftsführung



Yokab Thomsen
Abteilungsleiterin