

Antrag

der Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau

Konsequenzen der Kassenbon-Pflicht in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. bis zu welchem Zeitpunkt die Umstellung der Kassensysteme der neuen Kassensicherungsverordnung gegen Steuerbetrug vollzogen sein muss;
2. welche Umsetzungsschwierigkeiten für den Handel, die Dienstleistungsbranche und das lebensmittelherstellende Gewerbe wie Bäcker im Land bei der Einführung der Kassenbon-Pflicht als Teil der neuen Regelung zu erwarten stehen;
3. ob die benötigte Technik in Form von Kassen, die durch eine technische Sicherheitseinrichtung (TSE) fälschungssicher sind, bereits am Markt in hinreichender Zahl verfügbar ist;
4. welche Kosten für die gesetzlich Verpflichteten durch die Umstellung entstehen könnten, wenn erste grobe Kostenschätzungen einschließlich der Installation zwischen 300 und 500 Euro pro Kasse liegen;
5. inwieweit aus Sicht der Landesregierung die Umstellung der Kassen den Steuerbetrug eindämmen kann, wie es gesetzgeberisch intendiert ist;
6. inwieweit die Kassenbon-Pflicht dazu jedoch nicht essenziell beiträgt, da bereits mit dem ersten Tastendruck beim Kassieren eine Transaktion eröffnet wird, die sich bei einer mit einer TSE ausgerüsteten Kasse nicht mehr ohne Spuren löschen lässt und es daher unerheblich ist, ob der Kunde einen Beleg erhält oder nicht;
7. inwieweit sie die Bedenken des Handels teilt, dass die Kassenbon-Pflicht einen enormen bürokratischen Aufwand und erhebliche Kosten verursachen könnte;

8. welche ökologischen Folgen absehbar sind durch die erhebliche Zahl zusätzlicher Kassensbons;
9. inwieweit durch die neue Kassensbon-Pflicht ein begrüßenswerter Weg verlassen wird, nicht mehr zu jedem Kaufvorgang dem Kunden standardisiert einen Beleg auszuhändigen, sondern diesen zunächst zu fragen;
10. wie sie die Situation von Unternehmen beurteilt, die etwa viele günstige Artikel verkaufen und daher besonders stark betroffen sein werden;
11. wie sich die Situation von Kleinunternehmern darstellt, für die eine Anschaffung eines Kassensystems mit TSE wirtschaftlich nicht darstellbar ist;
12. ob möglicherweise sogar gesundheitliche Risiken drohen, soweit sich auf der speziellen Außenbeschichtung von Kassensbons Bisphenol befindet, das als Bisphenol A über die Haut aufgenommen wird und unter anderem die Schilddrüse, den Zyklus und sogar die Fruchtbarkeit beeinflussen kann.

21. 11. 2019

Dr. Schweickert, Reich-Gutjahr, Dr. Rülke, Dr. Timm Kern,
Haußmann, Weinmann, Brauer, Hoher, Keck FDP/DVP

Begründung

Mit dem „Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“, kurz Kassengesetz 2020, wird die Umstellung der Kassensysteme und eine Kassensbon-Pflicht ab dem Jahr 2020 statuiert. Herausforderungen und Probleme dieser neuen Pflichten soll dieser Antrag klären.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2019 Nr. 6-4200.011/132 nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Soziales und Integration und dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. bis zu welchem Zeitpunkt die Umstellung der Kassensysteme der neuen Kassensicherungsverordnung gegen Steuerbetrug vollzogen sein muss;

Zu 1.:

Mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22. Dezember 2016 (BGBl. S. 3152) wurde § 146 a Abgabenordnung (AO) eingeführt. Danach besteht ab dem 1. Januar 2020 die Pflicht, jedes eingesetzte elektronische Aufzeichnungssystem im Sinne des § 146 a Absatz 1 Satz 1 AO in Verbindung mit § 1 Satz 1 Kassensicherungsverordnung (KassenSichV) sowie die damit zu führenden digitalen Aufzeichnungen mit einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung zu schützen.

Gemäß dem Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 6. November 2019 wird es zur Umsetzung einer flächendeckenden Aufrüstung elektronischer Aufzeichnungssysteme im Sinne des § 146 a AO nicht beanstandet, wenn diese elektronischen Aufzeichnungssysteme – längstens bis zum 30. September 2020 – noch nicht über eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung verfügen.

Außerdem gibt es eine Übergangsregelung für neuere Kassensysteme: Nach dem 25. November 2010 und vor dem 1. Januar 2020 angeschaffte Registrierkassen, welche insbesondere alle steuerlich relevanten Einzeldaten (Einzelaufzeichnungs-

pfllicht) einschließlich etwaiger mit dem Gerät elektronisch erzeugter Rechnungen im Sinne des § 14 Umsatzsteuergesetz (UStG) unveränderbar und vollständig aufbewahren, aber bauartbedingt nicht aufrüstbar im Sinne des § 146 a AO sind, dürfen längstens bis zum 31. Dezember 2022 verwendet werden (Art. 97 § 30 Absatz 3 Einführungsgesetz zur Abgabenordnung [EGAO]). Die Nachweise des Vorliegens dieser Voraussetzungen sind für die jeweils eingesetzte Registrierkasse der sogenannten Verfahrensdokumentation beizufügen.

2. welche Umsetzungsschwierigkeiten für den Handel, die Dienstleistungsbranche und das lebensmittelherstellende Gewerbe wie Bäcker im Land bei der Einführung der Kassenbon-Pflicht als Teil der neuen Regelung zu erwarten stehen;

Zu 2.:

Der Einzelhandel stellt den größten Teil der Bargeldbranche dar. Es kann davon ausgegangen werden, dass derzeit bereits überwiegend eine Belegerstellung und -ausgabe erfolgt. In einzelnen Bereichen (beispielsweise bei kleineren eigenständigen Bäckereien) kann die künftige Belegausgabepflicht zu einer Umstellung der bisherigen Handhabung – Belegausgabe nur auf Kundenwunsch – führen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau hat beim Baden-Württembergischen Handwerkstag, beim Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertag, beim Handelsverband Baden-Württemberg sowie beim Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Baden-Württemberg Stellungnahmen eingeholt. Erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten durch die Belegausgabepflicht sind für den Großteil der Betriebe demnach nicht zu erwarten. In vielen Betrieben des Einzelhandels sowie des Hotel- und Gaststättengewerbes gehört die Erstellung und Ausgabe von Kassenbelegen bereits zum Standard; die entsprechenden Kassensysteme sind in der Regel vorhanden.

Bei Betrieben, die aufgrund ihres Sortiments typischerweise viele Verkaufsvorgänge mit geringem Warenwert in einer kurzen Zeitspanne tätigen (wie zum Beispiel Kioske, Verkaufsstände auf Volksfesten oder Stadionbewirtschaftungen), entsteht durch die Belegausgabe grundsätzlich ein größerer Aufwand. Gemäß §§ 146 a Absatz 2 Satz 2, 148 AO besteht allerdings eine Befreiungsmöglichkeit, wenn Betriebe Waren an eine Vielzahl unbekannter Personen verkaufen, die Belegausgabepflicht unzumutbar und die Besteuerung durch die Erleichterung nicht beeinträchtigt wird. Hierzu kann beim zuständigen Finanzamt ein Befreiungsantrag gestellt werden. Zur Einzelfallprüfung bedarf es einer detaillierten Begründung, wieso die Belegausgabepflicht für den Antragsteller im konkreten Fall zu einer unzumutbaren Härte führt.

3. ob die benötigte Technik in Form von Kassen, die durch eine technische Sicherheitseinrichtung (TSE) fälschungssicher sind, bereits am Markt in hinreichender Zahl verfügbar ist;

Zu 3.:

Momentan sind für den Handel, die Dienstleistungsbranche und das lebensmittelherstellende Gewerbe solche zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtungen (TSE) noch nicht in ausreichender Anzahl flächendeckend auf dem Markt verfügbar. Deshalb wird es nach dem Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 6. November 2019 bis zum 30. September 2020 nicht beanstandet, wenn entsprechende Kassen noch nicht über eine zertifizierte TSE verfügen. Wenn sich die Verfügbarkeit von zertifizierten TSE bis September 2020 nicht verbessert, müsste nach Auffassung der Landesregierung das BMF die Phase der Nichtbeanstandung über den 30. September 2020 hinaus verlängern.

4. welche Kosten für die gesetzlich Verpflichteten durch die Umstellung entstehen könnten, wenn erste grobe Kostenschätzungen einschließlich der Installation zwischen 300 und 500 Euro pro Kasse liegen;

Zu 4.:

Die Kosten werden je nach Einzelfall unterschiedlich hoch sein. Die Höhe wird unter anderem davon abhängen, ob eine Neuanschaffung nötig oder eine Nachrüstung möglich ist.

5. inwieweit aus Sicht der Landesregierung die Umstellung der Kassen den Steuerbetrug eindämmen kann, wie es gesetzgeberisch intendiert ist;

Zu 5.:

Die systematische Manipulation von elektronischen Buchführungs- und Kassendaten stellt angesichts fortschreitender und professionell entwickelter Manipulationsmöglichkeiten ein ernstes Problem dar, das konsequent bekämpft werden muss. Mit den neuen gesetzlichen Regelungen zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen tritt der Gesetzgeber Steuerausfällen bei bargeldintensiven Betrieben entgegen. In der Begründung des Gesetzentwurfes wird von Steuerausfällen in Höhe von bis zu 10 Milliarden Euro jährlich ausgegangen.

Bereits die Pflicht zur Führung und Aufbewahrung eines digitalen Journals bringt erhebliche Vorteile bei der Eindämmung von Steuerbetrug. Beispielsweise konnten Kontrollmitteilungen über kleinere Beträge bislang nicht oder nur bedingt geprüft werden. Künftig kann in den digitalen Einzelaufzeichnungen genau nachvollzogen werden, ob die Beträge in die Tageseinnahmen eingeflossen sind oder diese verkürzt wurden.

Die verpflichtende Einführung der TSE ist die zweite Stufe zur Manipulationsbekämpfung in der Bargeldbranche. Sie kann Manipulationen zwar nicht gänzlich verhindern, macht diese jedoch für die Prüfungsdienste auch im Rahmen von unangekündigten Kassennachschauen leicht und eindeutig identifizierbar. Daher kann mit einer erheblichen Präventionswirkung gerechnet werden.

Auch das beste Sicherheitssystem hilft jedoch nicht weiter, wenn Kaufvorgänge gar nicht erst im Kassensystem erfasst werden. Mit der Einführung der Kassensysteme mit TSE korrespondiert die Belegausgabepflicht. Diese soll sicherstellen, dass ein Kaufvorgang auch wirklich in die Kasse eingegeben wird. Diesbezüglich wird auch auf die Ausführungen zu Ziff. 6 verwiesen.

6. inwieweit die Kassenbon-Pflicht dazu jedoch nicht essenziell beiträgt, da bereits mit dem ersten Tastendruck beim Kassieren eine Transaktion eröffnet wird, die sich bei einer mit einer TSE ausgerüsteten Kasse nicht mehr ohne Spuren löschen lässt und es daher unerheblich ist, ob der Kunde einen Beleg erhält oder nicht;

Zu 6.:

Die Belegausgabepflicht soll die zwingende Eingabe im Kassensystem bewirken. Sie soll verhindern, dass eine zweite – baugleiche – Schwarzkasse eingesetzt wird oder der Kaufvorgang nur als „Schulungsbuchung“ eingegeben, jedoch nicht den Tageseinnahmen zugeführt wird.

Ferner sind die Kassenbons wichtig bei der Überprüfung der Kassenführung. So sind sie zum Beispiel bei unangekündigten Kassennachschauen wichtige Erkenntnisquellen, denn mit ihnen lassen sich im Abgleich mit den registrierten Vorgängen in der Kasse eventuelle Manipulationen leichter feststellen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Beleg ausgedruckt oder elektronisch bereitgestellt wird.

7. *inwieweit sie die Bedenken des Handels teilt, dass die Kassenbon-Pflicht einen enormen bürokratischen Aufwand und erhebliche Kosten verursachen könnte;*

Zu 7.:

Der Landesregierung liegen keine eigenen Erkenntnisse dazu vor, ob und inwiefern die Kassenbonpflicht zu einem enormen bürokratischen Aufwand und erheblichen Kosten führt.

Bei einem Teil der Betriebe werden ausgedruckte Bons, die die Kunden nicht mitnehmen, zu zusätzlichen Entsorgungskosten führen. Darüber hinaus werden Kosten für die Beschaffung des Papiers und Kosten für zusätzliche Druckvorgänge entstehen. Diese können durch eine elektronische Bereitstellung vermieden werden.

8. *welche ökologischen Folgen absehbar sind durch die erhebliche Zahl zusätzlicher Kassenbons;*

Zu 8.:

Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft blickt aus ökologischer Sicht mit Sorge auf die zu erwartenden zusätzlichen, teilweise nicht recycelbaren Kassenbonabfälle, insbesondere wegen der Konzentration von Schadstoffen in den Abfällen.

Da die Kunden nicht gehalten sind, die Kassenbons mitzunehmen, werden sie voraussichtlich zum großen Teil unmittelbar nach dem Ausdruck zu Abfall. Dies läuft dem Prinzip der Abfallvermeidung zuwider, der obersten Stufe der Abfallhierarchie gemäß § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Der entstehende Abfall ist zudem bedenklich, weil Kassenbons derzeit nicht auf normalem Papier, sondern auf bisphenolhaltigem Thermopapier gedruckt werden. Dieses Papier eignet sich für ein spezielles Druckverfahren, den sog. Thermodruck. Es ist mit einem Farbtwickler beschichtet, der unter Wärme eine Farbe – meistens Schwarz – ausbildet, wodurch der Ausdruck sichtbar wird.

Bisphenolhaltiges Thermopapier muss über den Restmüll entsorgt werden; es eignet sich nicht für ein Recycling zum Beispiel über die haushaltsnahe Papier-Pappe-Karton-Sammlung. Da Kunden die Kassenbons trotzdem zum Altpapier geben könnten, könnte künftig der Abfallstrom „Altpapier“ verstärkt mit Schadstoffen verunreinigt sein, was die wünschenswerte Kreislaufführung erschweren würde. Dies liegt am Inhaltsstoff Bisphenol A, der sich auch bislang schon über den Recyclingprozess in normalem Papier findet. Es besteht die Gefahr einer Aufkonzentration, das heißt mit jedem Recyclingprozess würde die Schadstoffkonzentration sukzessive ansteigen.

Bisphenol A wird zwar ab Januar 2020 als „besonders besorgniserregender Stoff“ im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 eingestuft und fortan einer Reglementierung unterliegen. Thermopapier mit einer Bisphenol A-Konzentration von mehr als 0,02 Gewichtsprozent darf dann nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Aber auch dem möglichen Ersatzstoff Bisphenol S wird eine endokrine Wirkung zugeschrieben. Bisphenol A und S gelten als hormonaktive Substanzen, wobei die unmittelbaren Auswirkungen auf den Menschen noch nicht nachgewiesen sind. Diesbezüglich wird auch auf die Antwort zu Ziffer 12 verwiesen.

Die seit mehr als einem Jahrzehnt verfügbaren Alternativen ohne Bisphenole oder sonstige Farbtwickler (BPA-frei) können bis zu 25 Prozent teurer sein und sind bisher weniger verbreitet.

Zu beachten ist, dass nach der Neuregelung nicht zwingend ein Ausdruck des Kassenbons vorgeschrieben ist. Es gibt digitale Alternativen, zum Beispiel in Gestalt von Apps für Smartphones oder der Übermittlung per E-Mail.

Es ist jedoch aus Sicht des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft fraglich, ob die digitalen Alternativen kurzfristig den zu erwartenden erhöhten Papierverbrauch in einzelnen Branchen in merklichem Umfang senken können.

Um unerwünschte Folgewirkungen der Neuregelung aufzufangen, wird sich das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft auf Bundesebene dafür einsetzen, dass die Verwendung von bisphenolfreien Kassenbons und besser noch die elektronischen (papierfreien) Alternativen rasch etabliert werden können.

9. inwieweit durch die neue Kassenbon-Pflicht ein begrüßenswerter Weg verlassen wird, nicht mehr zu jedem Kaufvorgang dem Kunden standardisiert einen Beleg auszuhändigen, sondern diesen zunächst zu fragen;

Zu 9.:

Bei der Zurverfügungstellung eines Papierbelegs reicht das Angebot zur Entgegennahme aus, wenn zuvor der Beleg erstellt und ausgedruckt wurde. Eine Pflicht zur Annahme des Belegs durch den Kunden sowie zur Aufbewahrung besteht nicht. Bei digitalen Belegen ist im Übrigen ein Ausdruck auch dann nicht erforderlich, wenn der mit der elektronischen Übermittlung einverständene Kunde auf die Entgegennahme des Belegs verzichtet.

10. wie sie die Situation von Unternehmen beurteilt, die etwa viele günstige Artikel verkaufen und daher besonders stark betroffen sein werden;

Zu 10.:

Gerade bei diesen Unternehmen ist die Prüfung der Vollständigkeit der Einnahmen häufig schwierig. Die Einzelaufzeichnungspflicht, die TSE sowie die Belegausgabepflicht vereinfachen die Überprüfung der Kassenführung durch die Prüfungsdienste.

Im Einzelhandel ist es bereits heute üblich, dass nach einem Kaufvorgang ein Kassenbon ausgegeben wird. Wie bereits in der Antwort auf Ziffer 8 dargestellt, besteht außerdem die Möglichkeit, dem Kunden den Beleg elektronisch bereitzustellen.

Eine Vorgabe, wie ein elektronischer Beleg zur Verfügung gestellt werden muss, gibt es nicht. Dies kann über die sogenannte „Near Field Communication“ (NFC) direkt auf das Mobiltelefon und alternativ per E-Mail oder über Kundenkonten erfolgen. Bei der NFC muss der Steuerpflichtige keine persönlichen Daten des Kunden erheben.

11. wie sich die Situation von Kleinunternehmern darstellt, für die eine Anschaffung eines Kassensystems mit TSE wirtschaftlich nicht darstellbar ist;

Zu 11.:

Eine Registrierkassenpflicht wird nicht eingeführt. Es besteht nach wie vor die Möglichkeit, eine sogenannte offene Ladenkasse (zum Beispiel Geldkassetten) zu führen. Bei einer offenen Ladenkasse gilt die Belegausgabepflicht nicht.

12. ob möglicherweise sogar gesundheitliche Risiken drohen, soweit sich auf der speziellen Außenbeschichtung von Kassenbons Bisphenol befindet, das als Bisphenol A über die Haut aufgenommen wird und unter anderem die Schilddrüse, den Zyklus und sogar die Fruchtbarkeit beeinflussen kann.

Zu 12.:

Bisphenol A ist eine industriell hergestellte Chemikalie und wird unter anderem als Farbentwickler in der Beschichtung von Thermopapier eingesetzt (zum Beispiel bei Kassenbons, Fahr- und Eintrittskarten, Parktickets). Untersuchungen ergaben, dass Thermopapiere zwischen 0,5 und 3,2 Prozent Bisphenol A enthalten. Bisphenol A kann aus diesen leicht herausgelöst werden. Wie bereits in der Antwort zu Ziffer 8 ausgeführt, ist ab Januar 2020 die Verwendung von Bisphenol A in Thermopapier in Konzentrationen von mehr als 0,02 Prozent verboten.

Der Mensch nimmt Bisphenol A hauptsächlich über Lebensmittel auf. Nach Einschätzung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) ist Thermopapier die zweitwichtigste Quelle für eine Bisphenol A-Exposition und kann für

Kinder ab drei Jahren, Jugendliche und Erwachsene einen wesentlichen Anteil an der Gesamtexposition haben. Jedoch sind die Schätzungen für eine dermale Exposition über Thermopapiere mit einer hohen Unsicherheit behaftet.

Bisphenol A ist akut wenig giftig. Während Bisphenol A hormonähnlich wirken kann, hat das bei der Umwandlung im menschlichen Körper entstehende Stoffwechselprodukt keine östrogene Wirkung. Laut Bundesinstitut für Risikobewertung gab es bisher keinen Nachweis gesundheitsschädlicher Wirkungen von Bisphenol A für den Menschen. Auf Basis von Tier-, Zellkultur- und epidemiologischen Studien sind gemäß der EFSA gesundheitliche Wirkungen von Bisphenol A auf Niere, Leber und Brustdrüse relevant. Weniger wahrscheinlich sind Wirkungen auf Fortpflanzung und Entwicklung bei niedrigen Dosen oder gesundheitliche Wirkungen auf das Nerven-, Stoffwechsel-, Immun- und Herz-Kreislaufsystem sowie mutagene und kanzerogene Wirkungen.

Im Jahr 2015 hat die EFSA einen vorläufigen (temporären) t-TDI-Wert (tolerierbare tägliche Aufnahmemenge) von 4 µg/kg Körpergewicht pro Tag abgeleitet, bei dessen Einhaltung von keiner gesundheitlich bedenklichen Wirkung ausgegangen wird. Die EFSA schätzt in Expositionsszenarien, dass drei- bis zehnjährige Kinder, Jugendliche und Erwachsene bei dermale Kontakt mit Thermopapier durchschnittlich Konzentrationen zwischen 0,059 und 0,094 µg/kg Körpergewicht pro Tag und bei einer hohen Exposition zwischen 0,542 und 0,863 µg/kg Körpergewicht pro Tag aufnehmen. Diese Aufnahmemengen liegen weit unterhalb des vorläufigen t-TDI-Wertes.

Da ab Januar 2020 die Verwendung von Bisphenol A in Thermopapier in Konzentrationen von mehr als 0,02 Prozent verboten ist und auch jetzt schon Bisphenol A-freie Kassenbons eingesetzt werden, ist diese Expositionsquelle zukünftig vermutlich nicht mehr bedeutsam. Bei üblicher Verwendung von Kassenbons und bei üblichem Kontakt mit diesen sind gesundheitliche Risiken für Verbraucher durch Bisphenol A nicht zu erwarten.

Zu bedenken ist, dass manche Ersatzstoffe für Bisphenol A in Thermopapier (zum Beispiel Bisphenol S) ebenfalls hormonähnlich wirken können. Für Bisphenol S ist bisher nicht bekannt, wie hoch die tolerierbare tägliche Aufnahmemenge sein darf, bei der kein Gesundheitsrisiko zu erwarten ist. Sowohl aus Gründen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes als auch aus ökologischen Gründen ist es daher angezeigt, rasch Alternativen zu bisphenolhaltigen Kassenbons weiter zu etablieren. Wie in der Antwort zu Ziffer 8 bereits ausgeführt, wird sich das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft auf Bundesebene für die Verwendung bisphenolfreier Kassenbons und besser noch digitaler Lösungen einsetzen.

Dr. Hoffmeister-Kraut

Ministerin für Wirtschaft,
Arbeit und Wohnungsbau