

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung  
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT  
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage des Abgeordneten Jörg Bode (FDP)

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung

**Krisengipfel Kassenbon - Welche Haltung hat die Landesregierung zur Belegausgabepflicht?**

Anfrage des Abgeordneten Jörg Bode (FDP), eingegangen am 02.01.2020 - Drs. 18/5540  
an die Staatskanzlei übersandt am 09.01.2020

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung vom 03.02.2020

**Vorbemerkung des Abgeordneten**

Der ehemalige Wirtschafts- und heutige Umweltminister Olaf Lies hat bereits im November 2019 die seit dem 01.01.2020 gültige Kassenbon-Pflicht wie folgt abgelehnt. „Da werden Millionen Kilometer Bonpapier ausgedruckt und weggeschmissen. Das ist völlig unvernünftig und ökologisch absoluter Unfug“ (dpa, 21.11.2019). Und weiter: „Ich brauche beim Bäcker oder in der Eisdiele keinen Bon - wie Millionen andere Menschen auch“, sagte Lies und forderte vom Bundesfinanzministerium Ausnahmen für kleine Händler: ‚Nicht erst Unsinn einführen, um ihn anschließend zu beheben‘. Damit stellte sich der Minister auch gegen den Koalitionspartner im Land: Ein Sprecher des CDU-geführten Finanzministeriums hatte gesagt, dass dem Land wegen manipulierter Kassen nennenswerte Beträge entgingen. Deswegen bestehe dringender Handlungsbedarf für den Gesetzgeber“ (dpa, 21.11.2019). Im Dezember-Plenum hieß es, am Tag nach einer Bäcker-Demonstration vor dem Niedersächsischen Landtag, vom amtierenden Wirtschaftsminister Dr. Althusmann: „Der Niedersächsische Finanzminister ist wie ich der Auffassung, dass, wenn die technischen Voraussetzungen dafür gegeben sind, auf eine derartige Bonpflicht gut und gerne verzichtet werden kann“ (Vorläufiger Stenographischer Bericht, 18. Wahlperiode, 66. Plenarsitzung, 18.12.2019, Seite 90). Dem Artikel „Bäcker erzwingen Krisentreffen“ (NOZ, 28.12.2019) war zu entnehmen, dass sich die Bäcker mit MW, ML und MF zu einem Krisentreffen treffen und sich die drei CDU-geführten Ministerien derzeit in der inhaltlichen Abstimmung befinden. Einer Pressemitteilung vom 13.11.2019 des Einzelhandelsverbandes HDE war u. a. Folgendes zu entnehmen: „Der HDE kritisiert allerdings, dass die Belegausgabepflicht dabei nicht zu einem weiteren Sicherheitsgewinn führt. Denn mit dem ersten Tastendruck beim Kassieren wird eine Transaktion eröffnet, die sich bei einer mit einer technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) ausgerüsteten Kasse nicht mehr ohne Spuren löschen lässt. Diese Sicherheitseinrichtungen sind ebenfalls eine neue Vorgabe im Kassengesetz.“ Eine Bon-Pflicht soll nicht zwangsläufig zu einer erhöhten Transparenz gegenüber den Finanzbehörden beitragen, hieß es beispielsweise in der Berichterstattung „Kassenzettel im Kampf gegen Steuerbetrug überflüssig“ (Die Welt, 17.12.2019).

**Vorbemerkung der Landesregierung**

Die bisherige Situation der Steuerhinterziehung bei Bargeschäften und Manipulationen von elektronischen Buchführungs- und Kassendaten hat nach Schätzungen bundesweit zu Steuerausfällen für die öffentlichen Haushalte in einer Größenordnung von jährlich bis zu 10 Milliarden Euro und erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zulasten der steuererhlichen Unternehmen geführt. Niedersachsen entgingen somit überschlägig geschätzt 400 bis 500 Millionen Euro jährlich. Hier bestand Handlungsbedarf, den die Bundesregierung sehr ernst genommen hat. Denn wenn in der Vergangenheit mit hoher krimineller Energie Kassen manipuliert und erhebliche Umsätze verschwiegen worden sind, dann geht so etwas nicht nur zulasten der Allgemeinheit, die den dadurch entstehenden Steuerschaden mittragen muss, sondern auch zulasten der im Wettbewerb stehenden, steuererhlichen Unternehmen.

Aufgrund des Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 22.12.2016 (sogenanntes Kassengesetz) besteht nunmehr seit dem 01.01.2020 u. a. auch die Pflicht, dass jedes eingesetzte elektronische Aufzeichnungssystem im Sinne des § 146 a Abs. 1 Satz 1 der Abgabenordnung (AO) i. V. m. § 1 Satz 1 der Kassensicherungsverordnung (KassenSichV) sowie die damit zu führenden digitalen Aufzeichnungen durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung (TSE) zu schützen sind und dass Unternehmen mit diesem System für die aufzeichnungspflichtigen Geschäftsvorfälle Belege zu erstellen haben. Dies war ein wichtiger Schritt, um den Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen mit Blick auf die Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung wirksam entgegenzutreten zu können.

Die wesentlichen Komponenten des Sicherheitskonzepts des Kassengesetzes bestehen aus

- einer technischen Lösung, damit Umsätze nicht „im Nirwana verschwinden“,
- einer Belegausgabepflicht, um die Nichteingabe in das Kassensystem bzw. die Ausgabe unvollständiger Kassenbons zu verhindern, sowie
- der grundsätzlich unangemeldet durchzuführenden Kassen-Nachschaue, um die Einhaltung der Steuergesetze zu kontrollieren.

Der Begriff Belegausgabepflicht wird mitunter missverstanden. Das Kassengesetz regelt eine Belegerteilungspflicht: Der Unternehmer muss den Kassenbeleg erstellen, um den Vorgang abzuschließen, der Kunde/Belegempfänger muss den Beleg jedoch nicht mitnehmen. Der Beleg muss auch nicht zwingend in Papier erteilt werden.

**1. Wie bewertet die Landesregierung den „Unmut“ ([https://www.haufe.de/steuern/gesetzgebung-politik/bonpflicht-ab-112020\\_168\\_506020.html](https://www.haufe.de/steuern/gesetzgebung-politik/bonpflicht-ab-112020_168_506020.html)) im Einzelhandel und in der Gastronomie gegenüber der Einführung einer allgemeinen Bon-Pflicht?**

Die Belegausgabepflicht ist - wie in den Vorbemerkungen dargestellt - ein Bestandteil des Sicherheitskonzepts im Kampf gegen Steuerbetrug. Sie dient insbesondere dazu, das Entdeckungsrisiko für Geschäfte zu erhöhen, die an der Kasse vorbei getätigt werden. Zwar sind die Vorgänge durch die zertifizierte TSE ab 01.01.2020 vor Manipulationen geschützt, allerdings ist es dennoch möglich, Umsätze gar nicht erst in der Kasse zu erfassen. Hier spielt die Belegausgabepflicht eine große Rolle, da diese eine zwingende Eingabe im Kassensystem bewirken soll. So soll beispielsweise verhindert werden, dass eine zweite - baugleiche - Schwarzkasse eingesetzt wird oder der Kaufvorgang nur als „Schulungsbuchung“ eingegeben, jedoch nicht den Tageseinnahmen zugeführt wird. Darüber hinaus soll der prüfbare Beleg eine vereinfachte Überprüfung im Rahmen von Kassen-Nachschauen ermöglichen, was eine wesentlich geringere Störung der betrieblichen Abläufe bewirkt. So kann beispielsweise im Rahmen einer Kassen-Nachschaue oder einer steuerlichen Außenprüfung anhand einer Belegverifikation mit den der Finanzverwaltung zur Verfügung stehenden Daten ohne Zeitaufwand festgestellt werden, ob der Geschäftsvorfall erfasst wurde, und ein etwaiger Eingriff in den laufenden Betrieb - im Interesse der Kunden und des Unternehmens - so auf ein Mindestmaß reduziert werden.

Bons müssen nach der geltenden Gesetzeslage nicht zwingend auf Papier ausgedruckt werden. So gibt es aktuell bereits die Möglichkeit, sich eines elektronischen Verfahrens (z. B. Smartphone-App, Kundenkarte, QR-Code als Kunden-Displayanzeige) zu bedienen. Ein Beleg kann in Papierform oder - mit Zustimmung des Belegempfängers - elektronisch in einem standardisierten Datenformat ausgegeben werden. Mit diesen Verfahren, die auch datenschutzrechtliche Erfordernisse einbeziehen, können die Menge der Papier-Bons bereits deutlich reduziert und somit Nachhaltigkeits- und Umweltaspekte beachtet werden. Zudem stehen den Unternehmen neben den elektronischen Verfahren umweltfreundliche und recyclingfähige Kassenrollen zur Verfügung, da der Handel Kassenrollen anbietet, die weder Bisphenol A- noch Bisphenol-S-haltig sind und somit als Wertstoff der Altpapierverwertung zugeführt werden können.

Die Landesregierung nimmt die spürbaren Belastungen und Sorgen, die für die Einzelhändler mit der Einführung der Belegerteilungspflicht verbunden sind, sehr ernst. Sie befürwortet die Weiterentwicklung eines digitalen Kassenbons im Interesse der Digitalisierung des Mittelstandes und wird alle Bemühungen für elektronische Verfahren zur Belegerstellung unterstützen, um für die betroffe-

nen Unternehmen schnellstmöglich auf Entlastungen hinzuwirken. Ziel ist es, die Belegerteilungspflicht pragmatisch und möglichst bürokratiearm für alle Beteiligten umzusetzen.

**2. Welche Erkenntnisse hat die Landesregierung über die Kundennachfrage/Notwendigkeit von Kassenbelegen bei täglichen Kleinstwaren und -mengen, z. B. Brötchen oder Kioskverkäufen etc., und welche Folgen (Abläufe, technische Voraussetzungen, Drucker-Wartung, Umweltbelange und laufende Kosten) sind mit der Bon-Pflicht für den Einzelhandel verbunden?**

Der Landesregierung liegen hinsichtlich der Kundennachfrage nach Kassenbelegen bei täglichen Kleinstwaren keine Erkenntnisse vor. Die Belegausgabepflicht ist auch nicht im besonderen Blick auf eine etwaige Kundennachfrage bezüglich solcher Belege geregelt worden, sondern sie ist, wie dargelegt, eine der Komponenten des Sicherheitskonzepts des Kassengesetzes. Im Übrigen vergleiche Antwort auf Frage 1.

**3. Wie beurteilt die Landesregierung die Einwände des HDE, dass eine TSE-ausgerüstete Kasse ohnehin nicht mehr manipulierbar sei und somit eine Bon-Pflicht sich erübrige?**

Der Beleg ist der sichere und klare Nachweis über den Zusammenhang zwischen den Vorgängen in der Realität und dem aufgezeichneten oder gebuchten Inhalt in Büchern oder sonst erforderlichen Aufzeichnungen und ist die Grundvoraussetzung für die Beweiskraft der Buchführung und sonst erforderlicher Aufzeichnungen. Nur mit dem Auslösen der Belegerstellung wird der eingegebene Umsatz im System auch tatsächlich abgeschlossen und unveränderbar gesichert. Dadurch wird die Integrität und Authentizität der elektronischen Grundaufzeichnungen sichergestellt. Auf diese Weise werden z. B. nachträgliche Löschungen von eingegebenen Umsätzen, für die der Kunde bisher keinen Beleg wünschte, als auch das derzeit häufig anzutreffende Hinterziehungsmodell „durch Nichteingabe an der Kasse vorbei“ unterbunden. Mit einem durch eine zertifiziertes TSE-geschützten elektronischen Aufzeichnungssystem können Unternehmen künftig leicht und rechtssicher belegen, dass Geschäftsvorfälle erfasst wurden. Die Belegerteilungspflicht erübrigt sich also keinesfalls. Dagegen wird absehbar die Zahl der Fälle steigen in denen die Belegerteilung elektronisch (unter Verzicht auf die Papierbelege) erfolgt.

**4. Stimmt die Annahme, dass Händler nach wie vor einen Vorgang einfach nicht in der Kasse registrieren können und damit Betrug und Steuerhinterziehung im Einzelhandel möglich blieben?**

Vergleiche Antwort zu Frage 1.

**5. Wie ist die Haltung der Landesregierung zur Einführung einer generellen Kassenbon-Pflicht im Einzelhandel, Handwerk und der Gastronomie?**

Vergleiche Vorbemerkung.

**6. Wie beurteilt die Landesregierung die Positionierung der Bundeskanzlerin in dieser Fragestellung?**

Die Ausführungen der Bundeskanzlerin im Namen der Bundesregierung zu TOP 1 der 136. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18.12.2019 (Plenarprotokoll 19/136, Seite 16946 [D] bis 16947 [B]) hinsichtlich der „Bonpflicht“ werden von der Landesregierung begrüßt.

**7. Welche Haltung der Bundesregierung zur Bon-Ausgabepflicht ist der Landesregierung bekannt?**

Vergleiche Antwort zu Frage 6.

**8. Welche Haltung des Bundeswirtschaftsministers zur Bon-Ausgabepflicht ist der Landesregierung bekannt?**

Die Landesregierung geht von einer einheitlichen Meinungsbildung der Bundesregierung aus. Vergleiche Antwort zu Frage 6.

**9. Welche Haltung des Bundesfinanzministers zur Bon-Ausgabepflicht ist der Landesregierung bekannt?**

Vergleiche Antworten zu den Fragen 6 und 8.

**10. Welche Möglichkeiten sieht die Landesregierung, die Forderung des Bundeswirtschaftsministers „Wir sollten daher als Bundesregierung handeln mit dem Ziel, die Belegausgabepflicht komplett abzuschaffen“ (<https://www.merkur.de/verbraucher/kassen-bon-pflicht-2020-chaos-irrsinn-gesetz-spd-einzelhandel-zettel-januar-deutschland-zr-13230595.html>) zu unterstützen, und was wird die Landesregierung hierfür unternehmen?**

Vergleiche Antworten zu den Fragen 6 und 8.

**11. Wie hat sich die Landesregierung seit dem 01.01.2017 bezüglich des sogenannten Kassengesetzes und der Kassensicherungsverordnung verhalten?**

Nach dem Inkrafttreten des Kassengesetzes sowie der auf dieser Basis am 07.10.2017 in Kraft getretenen KassenSichV hat die Landesregierung die Umsetzung dieser beiden Regelungen intensiv, kritisch und konstruktiv begleitet.

**12. Hat sich die Haltung der Landesregierung bezüglich des sogenannten Kassengesetzes und der Kassensicherungsverordnung seit dem 01.01.2017 verändert/modifiziert, und falls ja, wann, wie und mit welcher Begründung?**

Da sich abzeichnete, dass der vom Bundesministerium der Finanzen angestrebte flächendeckende Einsatz einer funktionsfähigen und zertifizierten TSE zum 01.01.2020 nicht sichergestellt werden konnte, hat sich das ressortzuständige Finanzministerium dafür eingesetzt, dass der Startzeitpunkt für den verpflichtenden Einsatz einer zertifizierten TSE verschoben wird, um zu gewährleisten, dass es aber betroffenen Unternehmen möglich ist, zertifizierte TSE zu erwerben und zu implementieren. Das Bundesministerium der Finanzen hat sodann am 06.11.2019 - in Abstimmung mit den Ländern - eine Nichtbeanstandungsregelung veröffentlicht. Sofern Kassensysteme nicht mit einer TSE ausgerüstet werden können, wird dies bis zum 30.09.2020 nicht beanstandet.

**13. Wie hat sich die Landesregierung bei der Verabschiedung des sogenannten Kassengesetzes und der Kassensicherungsverordnung verhalten, und woher kommt die aktuelle ablehnende Haltung zur Einführung der Bon-Pflicht?**

Dem am 29.12.2016 in Kraft getretenen Kassengesetz sowie der auf dieser Basis am 07.10.2017 in Kraft getretenen KassenSichV hat die Landesregierung zugestimmt. Diese beiden Regelungen stellen einen wichtigen Schritt dar, um den Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen wirksam entgegenzutreten zu können. Die Landesregierung unterstützt auch weiterhin das Gesetz und die dazu erlassene Verordnung.

- 14. Hat die Landesregierung ihre Abstimmung und Positionierung zum sogenannten Kassengesetz und zur Kassensicherungsverordnung abgeschlossen, und falls ja, wie verhält sie sich aktuell hierzu?**

Vergleiche Antwort zu Frage 13.

- 15. Hatte die Landesregierung die mit dem Kassengesetz und der Kassensicherungsverordnung einhergehenden Konsequenzen für den Einzelhandel im vollem Umfang realisiert, und falls ja, seit wann?**

Vergleiche Antwort zu Frage 13.

- 16. Welche Kosten entstehen dem Einzelhandel durchschnittlich für die Umstellung ihrer Kassensysteme, insbesondere im Fall eines Kassen-Waagen-Verbundes, pro Kasse?**

In einer Antwort vom 22.03.2019 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (BT-Drs. 19/8684) geht die Bundesregierung davon aus, dass der Umrüstungspreis für eine zertifizierte TSE etwa 10 Euro pro Einheit beträgt (vgl. auch Gesetzesbegründung BT-Drs. 18/9535). Weitere offizielle Kostenschätzungen insbesondere vonseiten der Bundesregierung oder ihrer nachgeordneten Behörden sind der Landesregierung nicht bekannt.

- 17. Können diese Umstellungskosten unternehmergeführte Kleinunternehmen in ihrer Existenz gefährden?**

Da bereits die elektronischen oder computergestützten Kassensysteme oder Registrierkassen, die den im BMF-Schreiben vom 26.11.2010 (sogenannte Kassenrichtlinie 2010) formulierten Anforderungen nicht entsprachen, bis zum 31.12.2016 technisch aufzurüsten waren, wird davon ausgegangen, dass die mit dem am 29.12.2016 in Kraft getretenen Kassengesetz geforderten weiteren technischen Anpassungen nicht die Existenz unternehmergeführter Kleinunternehmen gefährden, da etwaige weitere Umstellungskosten seit über drei Jahren bekannt waren. Zudem ist gesetzlich normiert, dass bauartbedingt nicht aufrüstbare elektronische Registrierkassen bis zum 31.12.2022 weiterhin verwendet werden dürfen und insoweit eine Umstellung erst in weiteren zwei Jahren erforderlich ist.

- 18. Welche Probleme sind der Landesregierung bezüglich der technischen Umstellung von Kassensystemen zwischen dem Handel, den Kassensystemanbietern und dem Bundesfinanzministerium bekannt, und wie werden diese behoben?**

Vergleiche Antwort zu Frage 12.

- 19. Welche Pflichtangaben müssen künftig auf einem Bon/Kassenbeleg aus welchen Gründen aufgeführt werden?**

Die erforderlichen Mindestangaben auf einem Beleg i. S. d. § 146 a AO sind in § 6 KassenSichV geregelt. Danach muss ein Beleg bei Einsatz einer zertifizierten TSE mindestens folgende Angaben enthalten:

- vollständigen Namen und die vollständige Anschrift des leistenden Unternehmers,
- das Datum der Belegausstellung und den Zeitpunkt des Vorgangbeginns im Sinne des § 2 Satz 2 Nr. 1 KassenSichV sowie den Zeitpunkt der Vorgangsbeendigung im Sinne des § 2 Satz 2 Nr. 6 KassenSichV,
- die Menge und die Art der gelieferten Gegenstände oder den Umfang und die Art der sonstigen Leistung,

- die Transaktionsnummer i. S. d. § 2 Satz 2 Nr. 2 KassenSichV,
- das Entgelt und den darauf entfallenden Steuerbetrag für die Lieferung oder sonstige Leistung in einer Summe sowie den anzuwendenden Steuersatz oder im Fall einer Steuerbefreiung einen Hinweis darauf, dass für die Lieferung oder sonstige Leistung eine Steuerbefreiung gilt, und
- die Seriennummer des elektronischen Aufzeichnungssystems oder die Seriennummer des Sicherheitsmoduls.

Die umsatzsteuerlichen Vorschriften an eine Rechnung bleiben unberührt.

**20. Gibt es, wie es Bundeswirtschaftsminister Altmaier angenommen hat (<https://www.merkur.de/verbraucher/kassenbon-pflicht-2020-chaos-irrsinn-gesetz-spd-einzelhandel-zettel-januar-deutschland-zr-13230595.html>), eine Bon-Ausnahmegesetz für anonyme Massengeschäfte (z. B. Bäckereiverkäufe), und falls ja, wie wird diese angewendet bzw. ausgelegt?**

Nein, eine Bagatellgrenze für die Belegausgabepflicht ist nicht vorgesehen. Sie würde auch - siehe Vorbemerkung - dem Sinn und Zweck der Regelung widersprechen. Ausnahmen sind im Einzelfall aufgrund individueller Umstände beim jeweiligen Unternehmen zu prüfen.

**21. Kann sich die Landesregierung vorstellen, dass sie für anonymisierte Massengeschäfte automatisch und landesweit von einer solchen Ausnahmegesetz Gebrauch macht und so z. B. den Verkauf von Brötchen Bon-frei stellt?**

Nein.