

Mitteilung des Senats

Wie will der Senat die negativen Auswirkungen der Bonpflicht begrenzen?

Mitteilung des Senats
an die Bürgerschaft (Landtag)
vom 3. März 2020

„Wie will der Senat die negativen Auswirkungen der Bonpflicht begrenzen?“

Die Fraktion der FDP hat folgende Große Anfrage an den Senat gerichtet:

„Seit dem 1. Januar 2020 gilt bundesweit die sogenannte Bonpflicht, von welcher der Einzelhandel im besonderen Maße betroffen ist. Jeder noch so kleine Kiosk, jede Bäckerei oder Eisdiele muss nun unaufgefordert Belege in Form von Kassensbons aushändigen.

Das führt zu einem erheblichen bürokratischen und finanziellen Mehraufwand für alle Beteiligten. Beispielsweise können die Kosten für die Umrüstung der Kassensysteme je Einzelbetrieb nach Angaben des Deutschen Fleischerverbandes im Bereich der Fleischereien bei bis zu 30.000 Euro liegen. Im Durchschnitt rechnet der Verband mit Kosten von 4.000 Euro je Geschäft. Zusätzlich zum Investitionsaufwand kommen erhöhte Betriebskosten durch den erhöhten Verbrauch. Insbesondere für kleine, inhabergeführte Geschäfte kann dieser erhöhte Aufwand existenzbedrohend wirken.

Neben dem zusätzlichen Aufwand entsteht eine große, zusätzliche Menge an vermeidbarem Abfall, dessen Entsorgung auch zu gesamtgesellschaftlichen Kosten führt. Experten schätzen Kassensbons als besonders problematisch ein und das Umweltbundesamt rät davon ab, dass Belegpapier im Altpapier zu entsorgen. Dieses Papier ist daher mit entsprechender negativer ökologischer Auswirkung zu verbrennen.

Die Einführung der Bonpflicht erfolgte in Deutschland über das sogenannte Kassengesetz vom 22. Dezember 2016. Dieses führte die Pflicht zur Ausgabe von Belegen zum 1. Januar 2020 ein. Die Pflicht, Belege auszugeben ist ein Instrument der Steuerehrlichkeit und damit auch der Steuergerechtigkeit. Sie begründet sich in der Bekämpfung der Steuervermeidung durch bspw. manipulierte Kassensysteme. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme wird unter Experten bislang kontrovers diskutiert und ist noch zu beweisen.

Immerhin muss diese Pflicht in Zeiten zunehmender Digitalisierung nicht unbedingt auf Papier erfolgen und im erzwungenen Ausdruck unzähliger, nicht benötigter Kassensbons münden. Digitale Lösungen sind möglich.

Die Betroffenheit, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft ist groß, was sich nicht zuletzt durch unzählige Demonstrationen kurz vor Start der neuen Pflicht äußerte. Auch die Geschäfte und Unternehmen in Bremen sind massiv von den zusätzlichen Bürokratiekosten betroffen.

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Senat:

1. Wie bewertet der Senat die seit dem 1. Januar 2020 geltende Belegausgabepflicht?
2. Inwieweit trifft es zu, dass die Belege in der Regel auf schwer recycelbares Papier gedruckt werden und der mit der Bonpflicht verbundene zusätzliche Papierbedarf ökologisch weitreichende Folgen haben könnte und wie beurteilt der Senat diese?
3. Inwiefern entstehen nach Ansicht des Senats negative Auswirkungen durch die seit dem 1. Januar 2020 geltenden Belegausgabepflicht,
 - a. sowohl gesamtgesellschaftlich und ökologisch für das Land Bremen,
 - b. als auch für die Bremische Wirtschaft
 - c. und insbesondere für die mittelständische Wirtschaft und Kleinstunternehmer?
4. Welche durchschnittlichen Kosten fallen für Unternehmen in Bremen in Bezug auf Investitionen in die Erstbeschaffung der Technik je Geschäft an und mit welchen zusätzlichen Folgekosten, beispielsweise für den Betrieb, die aufwändigere Wartung der Drucker, für Mehrbedarfe bei Belegpapier etc., ist jährlich für die Unternehmen in Bremen je Geschäft zu rechnen?
5. Inwieweit plant der Senat ein Förderprogramm bspw. über die Bremer Aufbaubank für Klein- und Kleinstunternehmungen bzw. Einzelunternehmen zur Unterstützung bei der Umrüstung der Kassensysteme auf die gesetzlichen Anforderungen?
6. Inwiefern Inwieweit hat der Senat Kenntnis davon, dass die Umstellungskosten für inhabergeführte Kleinstunternehmen existenzbedrohend sein können?
7. Welche gesamtgesellschaftlichen Folgekosten der Entsorgung der liegengelassenen Belege sind nach Einschätzung des Senats mit der Bonpflicht verbunden?
8. Welche ökologischen Folgekosten werden durch die notwendige Verbrennung der zusätzlichen Bons erzeugt?
9. Wie beurteilt der Senat die Einwände des Einzelhandelsverbandes HDE wonach mit einer technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) ausgerüstete Kassensysteme ohnehin nicht manipulierbar seien und sich eine Belegausgabepflicht somit erübrige?
10. Inwieweit setzt sich der Senat auf Bundesebene für die Abschaffung der Bonpflicht für mit TSE ausgerüsteten Kassensystemen ein?
11. Inwiefern sind auf Landesebene Spielräume bei der Befreiung der Bonpflicht aus Zumutbarkeitsgründen möglich, um die negativen Auswirkungen zu begrenzen?

- a. Inwieweit will der Senat eventuell vorhandene Spielräume bei der Durchsetzung der Bonausgabepflicht nutzen, um die negativen Auswirkungen für den bremischen Mittelstand zu begrenzen?
 - b. Inwieweit setzt sich der Senat dafür ein, zusätzliche Spielräume bei der Bonausgabepflicht zu schaffen, um insbesondere kleine inhabergeführte Geschäfte von der zusätzlichen Bürokratie zu entlasten?
12. Inwiefern liegen welche digitalen Lösungen der Belegausgabe vor und wie beurteilt der Senat diese jeweils in Hinblick auf die Kosten, den Datenschutz und die Effizienz des Kassiervorganges?
13. Inwiefern wird es für die Steuerverwaltung bzw. Finanzämter zu einem Mehraufwand bei der flächendeckenden Umsetzung und Kontrolle des sogenannten Kassengesetzes und der Belegausgabepflicht kommen?“

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

1. Wie bewertet der Senat die seit dem 1. Januar 2020 geltende Belegausgabepflicht?

Die heute bestehenden technischen Möglichkeiten zur Manipulation an digitalen Grundaufzeichnungen, wie Kassenaufzeichnungen, stellen ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug dar. Aufgrund der fortschreitenden Technisierung ist es heutzutage möglich, dass digitale Grundaufzeichnungen, z. B. in elektronischen Registrierkassen, unerkannt gelöscht oder geändert werden können. Die Belegausgabepflicht dient der Bekämpfung des organisierten Betrugs mit manipulierten Kassensystemen. Mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen vom 29.12.2016 wurden diverse Maßnahmen für mehr Steuergerechtigkeit eingeführt. Einer dieser Maßnahmen ist die Belegausgabepflicht gemäß § 146a Abs. 2 Satz 1 Abgabenordnung, die ab dem 01.01.2020 in Kraft getreten und damit als geltendes Recht anzuwenden ist. Eine Belegausgabepflicht ist notwendig, da allein auf diese Weise leicht nachprüfbar ist, ob der Geschäftsvorfall einzeln festgehalten und aufgezeichnet wurde und ob der Geschäftsvorfall die Sicherheitseinrichtung durchlaufen hat. Nur so lässt sich feststellen, ob das Sicherheitssystem benutzt wird und nach Maßgabe der Zertifizierungsvorgaben funktioniert. Daher gibt es in fast allen Ländern mit sog. Fiskalkassen auch eine Belegausgabepflicht. Die unverwechselbare Zuordnung einer Sicherheitseinrichtung und der damit aufgezeichneten Daten zu einem Steuerpflichtigen ist eine notwendige Komponente eines funktionierenden Sicherheitssystems. Ohne eine Personalisierung dieser Art wird das Erkennen von „Zweitkassen“-Systemen unmöglich gemacht.

2. Inwieweit trifft es zu, dass die Belege in der Regel auf schwer recycelbares Papier gedruckt werden und der mit der Bonpflicht verbundene zusätzliche Papierbedarf ökologisch weitreichende Folgen haben könnte und wie beurteilt der Senat diese?

Für den Druck von Kaufbelegen werden in der Regel sogenannte Thermopapiere genutzt, die eine thermosensitive Schicht besitzen. Diese Beschichtung enthält Schadstoffe wie Einzelsubstanzen aus der Substanzgruppe der Bisphenole, die umweltschädlich sind. Das Umweltbundesamt empfiehlt wegen des Schadstoffgehaltes eine Entsorgung über den Restmüll und nicht die Sammlung mit dem

Altpapier. Durch die Kaufbelege werden Abfälle nicht vermieden, sondern zusätzlich erzeugt. In diesem Zusammenhang sei allerdings auch erwähnt, dass es mittlerweile Alternativen gibt, die ohne chemische Zusatzstoffe auskommen – also aus umweltfreundlich hergestelltem Papier bestehen – und daher mit dem Altpapier entsorgt werden dürfen.

3. Inwiefern entstehen nach Ansicht des Senats negative Auswirkungen durch die seit dem 1. Januar 2020 geltenden Belegausgabepflicht,

a. sowohl gesamtgesellschaftlich und ökologisch für das Land Bremen,

Die durch die Bonpflicht zusätzlich entstehende Papiermenge wird vom EHI Retail Institute, das dem Handel nahesteht, auf jährlich 5.700 Mg deutschlandweit geschätzt. Bei einem Gesamtpapierverbrauch von ca. 19 Mio. Mg pro Jahr in Deutschland entspricht das einer zusätzlichen Menge von 0,03 %. Über den Bevölkerungsanteil berechnet fallen schätzungsweise in Bremen rund 47 Mg pro Jahr an Kassenbons an. Auch wenn diese Menge gemessen am gesamten Papierverbrauch gering ist, trägt sie doch zu einem zusätzlichen Verbrauch von Rohstoffen bei. Die Bestrebungen, den Papierbeleg durch elektronische Systeme zu ersetzen, sollten daher unterstützt werden.

b. als auch für die Bremische Wirtschaft

c. und insbesondere für die mittelständische Wirtschaft und Kleinunternehmer?

Die Fragen b) und c) werden zusammen beantwortet.

Von der Belegausgabepflicht betroffen sind vor allem Betriebe, die im Geschäftsalltag mit Endkunden zu tun haben. Dies sind u. a. Handel, Gastgewerbe, Kioske sowie Bäcker und Fleischer. Ihnen entstehen durch den Ausdruck der Bons entsprechende Material- und Druckkosten und Entsorgungskosten. Die Belegausgabepflicht erfordert insbesondere in kleinen Unternehmen häufig zusätzliche Investitionen für die Nachrüstung bzw. Neuausstattung der Registrierkassen und in die "zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung". Geschätzt werden Kosten vom Fachverband Kassen- und Abrechnungstechnik zwischen 400 € und 500 € bei der Nachrüstung pro Gerät, bis 4.000 € bei Geräten mit einer Waage (etwa bei Fleischereien). Eine Neuanschaffung kann bis zu 30.000 € betragen. Einen dazugehörigen Beratungs- und Schulungsbedarf noch nicht eingerechnet. Im Gegensatz zum Bundesministerium für Finanzen, das 2017 davon ausging, dass aufgrund der bereits verbreiteten Registrierkassen in 95 Prozent die Belege ausgedruckt und ausgegeben werden, schätzt der Fachverband Kassen- und Abrechnungstechnik, dass deutschlandweit etwa ein Viertel der betriebenen Kassen betroffen sind. Eine Zahl zwischen 5 und 25 Prozent dürfte sicher auch auf das Land Bremen übertragbar sein.

Meldungen oder Beratungsanfragen hinsichtlich einer wirtschaftlichen Notlage

oder einer Existenzbedrohung konkret durch die Neuerungen im Kassengesetz liegen den Organisationen in Bremen (Kammern, Starthaus) aktuell nicht vor.

- 4. Welche durchschnittlichen Kosten fallen für Unternehmen in Bremen in Bezug auf Investitionen in die Erstbeschaffung der Technik je Geschäft an und mit welchen zusätzlichen Folgekosten, beispielsweise für den Betrieb, die aufwändigere Wartung der Drucker, für Mehrbedarfe bei Belegpapier etc., ist jährlich für die Unternehmen in Bremen je Geschäft zu rechnen?**

Die Kosten für die erforderlichen Investitionen werden in der Antwort zu Frage 3 dargestellt.

Angaben zu den laufenden Kosten, die durch die Belegausgabepflicht entstehen, können von hier aus nicht beziffert werden, da diese von Betrieb zu Betrieb ganz unterschiedlich ausfallen.

- 5. Inwieweit plant der Senat ein Förderprogramm bspw. über die Bremer Aufbaubank für Klein- und Kleinstunternehmungen bzw. Einzelunternehmen zur Unterstützung bei der Umrüstung der Kassensysteme auf die gesetzlichen Anforderungen?**

Ein spezielles Förderprogramm ist aktuell nicht geplant.

- 6. Inwiefern Inwieweit hat der Senat Kenntnis davon, dass die Umstellungskosten für inhabergeführte Kleinstunternehmen existenzbedrohend sein können?**

Dem Senat liegen keine Erkenntnisse darüber vor, dass den Kleinstbetrieben durch die Belegausgabepflicht so erhebliche Kosten für die erforderlichen Investitionen entstehen, dass diese existenzbedrohend sind.

- 7. Welche gesamtgesellschaftlichen Folgekosten der Entsorgung der liegengelassenen Belege sind nach Einschätzung des Senats mit der Bonpflicht verbunden?**

Wegen der eher geringen Gesamtmenge ist nicht davon auszugehen, dass sich die zusätzlichen Papierbelege signifikant auf die Entsorgungskosten auswirken werden.

- 8. Welche ökologischen Folgekosten werden durch die notwendige Verbrennung der zusätzlichen Bons erzeugt?**

Moderne Abfallverbrennungsanlagen sind in der Lage, die in den Thermopapieren enthaltenen Schadstoffe sicher zu zerstören. Auch im Hinblick auf den sehr geringen Anteil der zu verbrennenden Bons an der Gesamtmenge des zu verbrennenden Abfalls entstehen keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt.

- 9. Wie beurteilt der Senat die Einwände des Einzelhandelsverbandes HDE wonach mit einer technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) ausgerüstete Kassensysteme ohnehin nicht manipulierbar seien und sich eine Belegausgabepflicht somit erübrige?**

Die Sachverständigenanhörung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung hat gezeigt, dass nur mittels Belegausgabepflicht und unwiderlegbarem Sicherheitsmerkmal auf dem Beleg es – sowohl Kunden als auch Betriebsprüfern – ermöglicht wird, die ordnungsgemäße Verbuchung der Geschäftsvorfälle im Sicherheitssystem leicht festzustellen (BT-

Drucksache 18/9957, S. 25f.). Der Aufwand für Kontrollen (wie bspw. durch die sog. Kassen-Nachschau) wird durch die Belegpflicht und einem (maschinenlesbaren) Sicherheitsmerkmal erheblich reduziert. Ohne diese beiden Instrumente wären der Zeitaufwand, den die Betriebsprüfer bei jeder Kontrolle für Datenzugriff und -analyse einplanen müssten, und die Belastung für die Unternehmen deutlich höher.

10. Inwieweit setzt sich der Senat auf Bundesebene für die Abschaffung der Bonpflicht für mit TSE ausgerüsteten Kassensystemen ein?

Zurzeit setzt sich der Senat auf Bundesebene nicht für die Abschaffung der Bonpflicht für mit TSE ausgerüsteten Kassensystemen ein. Die Belegausgabepflicht gibt es in vielen anderen europäischen Mitgliedstaaten (wie bspw. in Österreich, Italien, Portugal, Schweden, Slowenien und Tschechische Republik). Deshalb stellt die Einführung in Deutschland eine konsequente Reaktion des Gesetzgebers dar, diese Maßnahme auch hier gegen die Manipulation von Kassensystemen einzusetzen.

Die neuen Regelungen sollen vier Jahre nach Inkrafttreten – also spätestens 2024 – evaluiert werden. Sollte im Zuge dieser Untersuchung - oder bei anderer Gelegenheit - festgestellt werden, dass die Manipulation von Kassensystemen mit TSE durch andere, in ihrer Effektivität mindestens vergleichbare Maßnahmen bekämpft werden können, wird sich der Senat entsprechenden Gesetzesänderungen zur Belegausgabepflicht nicht verschließen.

11. Inwiefern sind auf Landesebene Spielräume bei der Befreiung der Bonpflicht aus Zumutbarkeitsgründen möglich, um die negativen Auswirkungen zu begrenzen?

- a. **Inwieweit will der Senat eventuell vorhandene Spielräume bei der Durchsetzung der Bonausgabepflicht nutzen, um die negativen Auswirkungen für den bremischen Mittelstand zu begrenzen?**
- b. **Inwieweit setzt sich der Senat dafür ein, zusätzliche Spielräume bei der Bonausgabepflicht zu schaffen, um insbesondere kleine inhabergeführte Geschäfte von der zusätzlichen Bürokratie zu entlasten?**

Die Fragen a) und b) werden zusammen beantwortet.

Die Veranlagungsfinanzämter sind als Teil der Exekutiven an die Einhaltung und Anwendung des geltenden Rechts gebunden. Die Ämter prüfen und entscheiden nach pflichtgemäßen Ermessen, ob im Einzelfall eine Befreiung von der Belegausgabepflicht aufgrund von sachlicher oder persönlicher Härte in Betracht kommt. Die Bundesregierung führt dazu in ihrer Antwort vom 02.12.2019 auf die Kleine Anfrage der FDP aus, dass sachliche Härten dann vorliegen, wenn z.B. durch höhere Gewalt eine Belegausgabe nicht möglich (Stromausfall, Wasserschaden, Ausfall der Belegausgabeeinheit usw.) oder wenn die Belegausgabepflicht für den Steuerpflichtigen im konkreten Einzelfall unzumutbar ist.

12. Inwiefern liegen welche digitalen Lösungen der Belegausgabe vor und wie beurteilt der Senat diese jeweils in Hinblick auf die Kosten, den Datenschutz und die Effizienz des Kassiervorganges?

Gemäß § 6 Kassensicherungsverordnung kann ein Beleg in Papierform oder mit Zustimmung des Belegempfängers elektronisch in einem standardisierten Datenformat ausgegeben werden. Erkenntnisse, wie bzw. in welcher Form Unternehmen von einer solchen digitalen Lösung Gebrauch machen und welche Auswirkungen dies auf die Kosten, den Datenschutz und die Effizienz des Kassiervorganges hat, liegen dem Senat nicht vor.

13. Inwiefern wird es für die Steuerverwaltung bzw. Finanzämter zu einem Mehraufwand bei der flächendeckenden Umsetzung und Kontrolle des sogenannten Kassengesetzes und der Belegausgabepflicht kommen?

Die mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen (29.12.2016) eingeführte Kassen-Nachschau wird seit Januar 2018 in Bremen eingesetzt. Hierfür wurde im Finanzamt für Außenprüfung Bremen zusätzliches Personal (sog. „Betriebsprüfungshelfer“) eingestellt, das insbesondere Kassen-Nachschauen durchführt. Für die ab dem 01.01.2020 geltende Bonpflicht ist (zumindest derzeit) kein zusätzliches Personal erforderlich. Auch Investitionen in die Technik wurden bereits mit Einführung der Kassen-Nachschau im Jahr 2018 getätigt und sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht erforderlich.

Beschlussempfehlung: