

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.
Mohrenstr. 20/21
10117 Berlin

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND (HDE) E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN
INDUSTRIE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Bundesministerium der Finanzen

per E-Mail:

15. Dezember 2020

Manipulationssichere Kassensysteme: Aktuelle Probleme bei der Zertifizierung von Cloud-Lösungen

Sehr geehrte _____,

das Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen sieht seit dem 1. Januar 2020 eine Implementierung von zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtungen (TSE) in elektronische Aufzeichnungssysteme i.S.d. § 146a AO vor. Der Gesetzgeber hat ausdrücklich festgelegt, dass dabei eine Technologieoffenheit gegeben sein soll. Nachdem erst spät im Dezember 2019 nur hardware-basierte TSEs zertifiziert wurden, erteilte das BSI am 30. September 2020 für eine erste cloud-basierte TSE-Lösung der DF-Deutschen Fiskal GmbH und der D-Trust ein Zertifikat. Die betroffene Spitzenverbände der deutschen gewerblichen Wirtschaft unterstützen nachdrücklich das Ziel der Finanzverwaltung einer zeitnahen Umsetzung der Anforderungen des § 146a AO durch die Absicherung von elektronischen Kassen(systemen) mittels hardware- oder cloud-basierter TSE-Lösungen.

Die Implementierung von zertifizierten cloudbasierten TSEs durch die Unternehmen und damit die Sicherstellung einer Technologieoffenheit scheint jedoch nach unserem Kenntnisstand zum jetzigen Zeitpunkt gefährdet: Zwar wurde einer cloud-basierten TSE der DF Deutschen Fiskal

GmbH und der D-Trust GmbH am 30. September 2020 eine Zertifizierung erteilt, jedoch ist die Laufzeit des Zertifikates auf den 31. Januar 2021 beschränkt worden.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) will jedoch ausweislich eines internen Arbeitspapiers aus dem November 2020 neue Anforderungen an die Zertifizierung einer cloudbasierten TSE stellen.

Danach sind folgende Änderungen angedacht:

„If SMAERS is operated in Client-/Server-Mode, the software MUST be executed on a platform that provides an operational environment as described in OE.SMAERSPlatform.

The platform that executes SMAERS has

1. to ensure the integrity of SMAERS,
2. to provide secure storage, and
3. to verify and install updates.

The platform is not part of the certification itself, however, if SMAERS is operated on a platform that does not fulfil those requirements, it is operated in a non-certified mode, and thus, is not certified as required by the fiscal law.

It is therefore RECOMMENDED that the manufacturer delivers SMAERS together with a suitable platform. In this case, the validation of the platform and its configuration is already performed within the evaluation.

In any other case, the manufacturer is obliged to provide additional guidance to ensure that SMAERS is integrated correctly into the cash register or infrastructure operated by the tax payer.“

Durch diese Anforderungen an die Umgebung der elektronischen Aufzeichnungssysteme ist in einem ersten Schritt die Festlegung der konkreten Anforderungen an die „platform“ in einem „guidance-document“ erforderlich. Dieses Dokument soll erst noch im Rahmen einer Arbeitsgruppe erarbeitet werden, in die neben dem BSI und den Zertifikats-Prüfstellen auch alle Anbieter von in Zertifizierungsverfahren befindlichen cloud-basierten TSE-Lösungen und die Anwender (Kassenhersteller sowie Unternehmensvertreter) eingebunden werden sollen.

Aus unserer Sicht ist es dringend erforderlich, dass auch Vertreter des BMF und der Landesfinanzverwaltungen sowie Vertreter der unterzeichnenden Verbände an der Arbeitsgruppe teilnehmen, da sich grundlegende Fragestellungen – die wir nachfolgend näher darlegen werden – durch die Erweiterung der Anforderungen ergeben dürften.

Wir beurteilen die erst im November bekannt gewordenen erhöhten Anforderungen im Anwendungsbereich für eine cloud-basierte TSE-Lösung – mithin nach der erstmaligen Zertifizierung einer Cloud-TSE durch das BSI – insbesondere im Hinblick folgender Aspekte kritisch:

- Die vom Gesetzgeber ausdrücklich angestrebte **Technologieoffenheit** und die bereits von den Unternehmen **getätigten Investitionen** wären **gefährdet**. So kann nicht sichergestellt werden, dass die neuen Anforderungen bis zum 31. Januar 2021 finalisiert sind und durch die Anbieter der Cloud-Lösungen umgesetzt werden können. Dies würde dazu führen, dass ab dem 31. Januar 2021 keine zertifizierte cloudbasierte TSE-Lösung für die Unternehmen verfügbar ist. Bereits in den Unternehmen implementierte Cloud-Lösungen dürfen nicht mehr eingesetzt werden. Können die zukünftigen Anforderungen an die Anwenderumgebung nicht erfüllt werden, z. B. weil die Software im elektronischen Aufzeichnungssystem nicht angepasst werden kann, würde die bisherige Investition in die cloud-basierte TSE wertlos und es wären weitere Investitionen erforderlich, deren Höhe nicht abschätzbar ist. Möglicherweise wäre die Entwicklung von individuellen TSE-Lösungen erforderlich, die wiederum einer gesonderten und kostenintensiven Zertifizierung bedarf. Damit würden insbesondere die Unternehmen, die eine Vielzahl von Kassen im Betrieb bzw. eine fortgeschrittene Digitalisierung der Prozesse umgesetzt haben, benachteiligt.
- Von den Finanzverwaltungen der Länder wurde aufgrund der angestrebten Implementierung einer cloud-basierten TSE-Lösung und der erst späten Verfügbarkeit am Markt eine Erleichterung nach § 148 AO gewährt. Für die Unternehmen könnten nun erneut **Rechtsunsicherheiten** entstehen. Rechtsunsicherheiten sind jedoch gerade in der aktuellen Krise für die Unternehmen eine besondere Belastung, die vermieden werden sollte. So wurde durch die bereits am 30. September 2020 erfolgte Zertifizierung einer Cloud-TSE bei allen Beteiligten – insbesondere aber bei den Unternehmen – der Anschein erweckt, dass eine rechtssichere cloudbasierte Lösung zur Verfügung steht, die von den Unternehmen implementiert werden kann. Das BSI hat nach unserer Auffassung damit ein Vertrauen bei den Unternehmen erweckt, das besonders schutzwürdig ist. Unternehmen, die sich im Rahmen der Vorgaben der Länderverfügungen aus Juli 2019 verhalten, sollte ein hinreichender Vertrauensschutz gewährt werden.

Wir möchten Sie daher eindringlich bitten, sich dafür einzusetzen, dass für die Unternehmen eine Implementierung von cloud-basierten TSE-Lösungen vor dem 31. März 2021 möglich ist. Sollte sich jedoch abzeichnen, dass die Erarbeitung der konkreten Anforderungen nicht bis Ende Januar 2021 abgeschlossen werden kann, sollte die befristete Zertifizierung der derzeit verfügbaren Cloud-TSE-Lösung entsprechend „verlängert“ werden. Zudem sollten die neuen, erhöhten Anforderungen an die Anwendungsumgebung einer cloud-basierten TSE-Lösung erst nach einer sachgerechten sowie praxistauglichen Umsetzungsfrist für die Unternehmen in einem abgestuften zeitlichen Verfahren verbindlich werden. In der Folge könnten sich alle Betroffenen rechtzeitig auf eine Anpassung der Systeme einstellen. Damit wäre die erforderliche Planbarkeit sichergestellt, die Unternehmen gerade in der derzeitigen Krise benötigen.

Nicht nur die Unternehmen, auch die zuständigen Finanzämter und Betriebsprüfer vor Ort brauchen diese Planbarkeit. Aus den Anforderungen des BSI an die Anwenderumgebung können sich in Abhängigkeit von den in den Unternehmen eingesetzten Systemen unterschiedliche Anpassungserfordernisse und damit verbunden auch unterschiedliche zusätzliche Zeitbedarfe für die Anpassungen ergeben. Es dürfte für die zuständigen Finanzämter kaum möglich sein, die Validität der jeweils variierenden technischen Begründungen bei Anträgen auf Erleichterung nach § 148 AO zu prüfen. Die Entscheidungen könnten – sofern nicht eine allgemein großzügige Linie verfolgt wird – höchst unterschiedlich bis erratisch ausfallen. Ebenso müsste ein Betriebsprüfer in der Lage sein, im Rahmen einer Betriebsprüfung festzustellen, ob die Anwenderumgebung die vom BSI geforderten notwendigen Voraussetzungen tatsächlich erfüllt. Dies ist nach unseren Informationen aktuell noch nicht gewährleistet. Auch deshalb halten wir das oben angeführte zeitlich abgestufte Verfahren für den praktikabelsten Ansatz.

Den unterzeichnenden Verbänden ist nicht bekannt, in welche Regelungen die neuen Anforderungen des BSI aufgenommen werden sollen. Das BSI kann ausweislich § 146a Abs. 3 Satz 3 AO mit der Festlegung von Anforderungen an die technische Sicherheitseinrichtung beauftragt werden. Nach einer ersten Einschätzung beziehen sich die neuen Anforderungen auf das Umgebungskonzept (innerhalb) der elektronischen Aufzeichnungssysteme. Hier erscheint eine alleinige Zuständigkeit des BSI für die Festlegung der Anforderungen zumindest fraglich.

Ebenso wichtig ist eine frühzeitige, transparente Kommunikation, sowohl von der Finanzverwaltung als auch vom BSI. Die Unternehmen müssen in die Lage versetzt werden, rechtzeitig Kenntnis über neue Anforderungen zu erfahren, um die Konsequenzen und notwendige individuelle Umsetzungsschritte im Einzelfall prüfen zu können.

Sollte unseren Ansinnen nicht gefolgt werden können, bitten wir um Berücksichtigung folgender Petita:

- Sind auf dem Markt bis zum 31. Januar 2021 keine zertifizierten cloud-basierten TSE-Lösungen verfügbar, dann besteht zumindest ein dringendes Erfordernis für eine Verlängerung der nach § 148 AO gewährten Erleichterungen zumindest bis zum 30. September 2021. Diese Verlängerung sollte von Bund und Ländern gemeinsam zeitnah beschlossen werden
- Stellt sich nachträglich heraus, dass eine cloud-basierte TSE-Lösung aufgrund der neuen Anforderungen in einem Unternehmen nicht implementiert werden kann, sollte dies nicht zu nachteiligen Konsequenzen führen. Insbesondere darf die Schutzwirkung einer gewährten Erleichterung nach § 148 AO nicht entfallen. Ferner sollte dieser Umstand nicht zu einer formell nicht ordnungsgemäßen Kassenbuchführung führen oder gar zu einer Ordnungswidrigkeit nach § 379 AO. Für diese Fälle sollte eine rückwirkende Erleichterung nach § 148 AO aus Vertrauens Gesichtspunkten gewährt werden. Das Ermessen der Finanzverwaltung reduziert sich insoweit auf null. Hierzu wäre eine gesonderte Regelung im Rahmen des Anwendungserlasses zu § 148 AO hilfreich, um ein bundeseinheitliches Vorgehen zu gewährleisten.

Wir bitten Sie, unsere Hinweise möglichst kurzfristig noch vor Ablauf des Januars 2021 in den anstehenden Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen, und stehen Ihnen gerne für Rückfragen zur Verfügung.

Eine Kopie dieses Schreibens haben wir den Steuerabteilungsleitern der Länder zur Kenntnis übersandt.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.

BUNDESVERBAND
DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN
HANDWERKS E. V.

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND
(HDE) E.V.

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.