



UMSATZVERKÜRZUNG MITTELS ELEKTRONISCHER KASSENSYSTEME: EINE BEDROHUNG FÜR DIE STEUEREINNAHMEN



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von Herausforderungen der Globalisierung im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich arbeiten. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und durch sie ausgelöster Befürchtungen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuwirken.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Kommission nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

Originaltitel: *Electronic Sales Suppression: A Threat to Tax Revenues*

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD

Foto: Deckblatt: Patryk Kosmider – Fotolia.com

© OECD 2013

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: rights@oecd.org. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter info@copyright.com oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter contact@cfcopies.com.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Einführung	5
Hintergrund.....	5
Andere Arbeiten in diesem Bereich.....	6
Steuerausfallschätzungen und sonstige Betrugsmanöver	6
Point-of-Sales-System	9
POS-Systeme	9
Prüfung von POS-Systemen – der Rechtsrahmen	10
Anforderungen der Betriebsprüfung.....	10
Risiken bei POS-Systemen	11
Techniken der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme	13
Missbrauch von Funktionen der Software für elektronische Registrierkassen/POS-Systeme	14
Phantomware	14
Zapper	16
Zusammenfassung der Techniken	16
Aufdeckungsstrategien	19
Prüfung der Rechnungslegung.....	19
E-Audit.....	20
Computerforensische Ermittlung.....	20
Spurensicherung	21
Strafrechtliche Ermittlungstechniken.....	21
Spurensuche.....	22
Beschlagnahme digitaler Quellen.....	22
Analyse digitaler Informationen.....	23
Staatliche Maßnahmen	25
Strategischer Ansatz.....	25
Stärkung der Steuerdisziplin	26
Prüfung und Steuerfahndung.....	30
Informationsquellen	33
Fiskalspeicher und zertifizierte POS-Systeme.....	35
Schlussbetrachtungen	37
Empfehlungen.....	37
Anhang: Fiskalspeicher und zertifizierte POS-Systeme	39
Fiskalspeicher	39
Zertifizierte POS-Systeme	40

Zusammenfassung

Methoden der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme erleichtern die Steuerhinterziehung und führen weltweit zu gewaltigen Steuerausfällen. Point-of-Sales- bzw. POS-Systeme sind ein entscheidender Bestandteil umfassender Verkaufs- und Buchführungssysteme, auf die als effektive Rechnungslegungsinstrumente für das Unternehmensmanagement vertraut wird. Folglich wird von ihnen erwartet, dass sie die Originaldaten enthalten, die Betriebsprüfer untersuchen können. In Wirklichkeit gestatten es solche Systeme jedoch nicht nur, genauso Bareinnahmen zu unterschlagen wie mit traditionellen Handkassen, sondern sie erleichtern, wenn sie mit einer Software zur Umsatzverkürzung ausgestattet sind, auch wesentlich komplexere Betrugsmanöver, da es mit ihnen dann möglich ist, die Aufzeichnungen zur Verschleierung der Vorgänge anzupassen.

Wegen des Einsatzes solcher Techniken entgehen den Steuerverwaltungen Einnahmen in Milliardenhöhe durch nicht verbuchte Umsätze und verdeckte Einkünfte. Ein kanadischer Gaststättenverband schätzt den Umfang der Umsatzverkürzung in kanadischen Gaststättenbetrieben auf rd. 2,4 Mrd. kan\$ jährlich. Seit die OECD-Task-Force Steuerkriminalität und andere Straftaten (TFTC) begonnen hat, sich mit diesem Phänomen auseinanderzusetzen und die Sensibilisierung dafür zu erhöhen, haben mehrere Länder (darunter Frankreich, Irland, Norwegen und das Vereinigte Königreich) entsprechende Untersuchungen in ihrem Einzelhandelssektor angestrengt und erhebliche Probleme festgestellt. Unter diesen Ländern ist Irland besonders zu erwähnen, das rasch gehandelt hat, um gesetzliche Bestimmungen zur Bekämpfung solchen Missbrauchs zu schaffen. Ein nachdrückliches Vorgehen gegen dieses Problem wird von vielen Ländern als wichtiger Bestandteil einer Strategie zur Verringerung ihrer Gesamtsteuerlücke (Differenz zwischen Soll- und Ist-Steuererinnahmen) betrachtet.

Dieser Bericht beschreibt die Funktionen von POS-Systemen und die spezifischen Risikobereiche. Er erörtert im Einzelnen die Techniken der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme, die von Fachleuten aufgedeckt wurden, darunter insbesondere „Phantomware“ und „Zapper“, und zeigt auf, wie solche Methoden von Betriebsprüfern und Steuerfahndern entdeckt werden können. Er stellt fest, dass die Methoden der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme ständig weiterentwickelt werden und dass Veränderungen aufmerksam verfolgt werden müssen.

Der Bericht dokumentiert und analysiert die verschiedenen staatlichen Maßnahmen, mit denen dem durch Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme entstehenden Missbrauch begegnet werden soll, und identifiziert einige Beispiele bester Praxis. Dazu gehören Maßnahmen zu Gunsten einer größeren Steuerdisziplin, vor allem durch Selbstverpflichtungen von Wirtschaftsverbänden, eine stärkere Sensibilisierung aller Betroffenen einschließlich der Öffentlichkeit, eine Verbesserung der Fähigkeiten und Kompetenzen im Bereich Prüfung und Fahndung, ein Wissensaufbau und -austausch sowie der Einsatz technischer Lösungen, z.B. zertifizierter POS-Systeme.

Der Bericht empfiehlt Folgendes:

- Die Steuerverwaltungen sollten eine Strategie zur Bekämpfung der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme entwickeln, die in ihr Gesamtkonzept zur Erhöhung der Steuerdisziplin eingepasst ist, um sicherzustellen, dass sie sich mit den von Systemen zur Umsatzverkürzung ausgehenden Risiken auseinandersetzt und die freiwillige Einhaltung der Steuervorschriften wie auch die Verbesserung von Aufdeckungs- und Gegenmaßnahmen unterstützt.
- Es sollte ein Aufklärungsprogramm entwickelt werden, das darauf abzielt, sämtliche Betroffenen stärker für den kriminellen Charakter des Einsatzes solcher Techniken und die schwerwiegenden Folgen einer Steuerfahndung und Strafverfolgung zu sensibilisieren.
- Die Steuerverwaltungen sollten prüfen, ob ihre gesetzlichen Befugnisse für die Prüfung und forensische Untersuchung von POS-Systemen ausreichend sind.
- Die Steuerverwaltungen sollten in die Aneignung der nötigen Kompetenzen und Anschaffung der erforderlichen Instrumente für die Prüfung und Untersuchung von POS-Systemen investieren, was auch den Ausbau der Rolle von spezialisierten E-Auditoren sowie gegebenenfalls die Einstellung von Fachleuten auf dem Gebiet der IT-Forensik beinhaltet.
- Die Steuerverwaltungen sollten darüber nachdenken, Gesetzesvorschriften zu empfehlen, die das Angebot, den Besitz und die Nutzung von Software zur Umsatzverkürzung unter Strafe stellen.

Einführung

Hintergrund

Die Verwendung von Methoden der Umsatzverkürzung mittels POS-Systemen ist eine besorgniserregende Entwicklung im Bereich der Steuerhinterziehung. Der Einsatz solcher Methoden nimmt seit mehr als zehn Jahren zu. Während dieser Zeit wurden an verschiedenen Orten Versuche unternommen, diesem Phänomen zu begegnen, insbesondere in Kanada, Deutschland, den Niederlanden und Schweden. Seit die OECD-Task-Force Steuerkriminalität und andere Straftaten (TFTC) begonnen hat, sich mit dem Thema zu befassen und die Sensibilisierung für dieses Phänomen zu erhöhen, haben mehrere Länder (darunter Frankreich, Irland, Norwegen und das Vereinigte Königreich) entschlossene Gegenmaßnahmen ergriffen. Dieser Bericht soll dieses Thema einem breiteren Kreis zur Kenntnis bringen und zeigen, dass zur Bewältigung des Problems eine Vielzahl von Lösungen technischer und betrieblicher, politischer und strategischer Art nötig sind, und er soll Handlungsempfehlungen für Steuerverwaltungen und Regierungen geben.

Moderne Registrierkassen im Einzelhandel dienen als umfassende Verkaufs- und Buchführungssysteme, häufig mit klassischer Unternehmenssoftware, auf die als effektive Rechnungslegungsinstrumente für das Unternehmensmanagement vertraut wird. Folglich wird von ihnen erwartet, dass sie die Originaldaten enthalten, die Betriebsprüfer untersuchen müssen, insbesondere solche, die die Einhaltung der Umsatzsteuerbestimmungen überprüfen. Inzwischen ist klar, dass solche Systeme manipuliert werden können, so dass mit ihnen genauso Bareinnahmen unterschlagen werden können wie mit manuellen Systemen (z.B. Handkassen oder doppelten Kassen), wobei sie allerdings, wenn sie mit einer Software zur Umsatzverkürzung ausgestattet sind, wesentlich komplexere Betrugsmanöver erleichtern, da es mit ihnen dann möglich ist, die Aufzeichnungen zur Verschleierung der Vorgänge anzupassen.

Die Begriffe elektronische Registrierkasse (ECR) oder elektronisches Point-of-Sales-System (EPOS-System) werden häufig benutzt, um moderne Registrierkassen zu beschreiben, wenn jedoch auf beide Arten von Kassen und auf hybride Systeme Bezug genommen wird, verwendet dieser Bericht den Oberbegriff „POS-System“.

Forensikfachleute, E-Auditoren und Steuerfahnder sowie politische Entscheidungsträger sind zusammengekommen, um die zur Erstellung dieses Berichts notwendigen Informationen zu sammeln¹. Zudem haben sie an der Entwicklung einer Reihe von Instrumenten für Betriebsprüfer und Steuerfahnder gearbeitet (darunter Schulungsmodule, Leitlinien sowie eine Bibliothek mit technischen Informationen). Sie haben diese Erfahrung genutzt, um Fortschritte bei ihrer eigenen Arbeit zu erzielen, und die Instrumente, die sie entwickelt haben, werden anderen Steuerverwaltungen eine große Hilfe sein.

Der Bericht untersucht die Funktionen moderner Registrierkassen und setzt sich mit der Rolle der Hersteller, Händler und sonstigen an ihrer Benutzung beteiligten Akteure

auseinander. Er befasst sich mit den verschiedenen Instrumenten und Techniken zur Umsatzverkürzung, die entdeckt wurden, sowie den forensischen Spuren, die zu ihrer Entdeckung führen können. Zudem untersucht er die vorliegenden Schätzungen zum Ausmaß der Nutzung dieser Methoden sowie der dadurch entstehenden Steuerausfälle. Er beschreibt die verschiedenen Strategien, die die Länder zur Verbesserung der Steuerdisziplin und der Steuerfahndung einführen können, und gibt Empfehlungen für zu ergreifende Maßnahmen.

Andere Arbeiten in diesem Bereich

Dieser Bericht richtet das Augenmerk auf die strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme sowie auf die Arbeit der Steuerfahnder im Hinblick auf die Aufdeckung, Verhinderung und Verfolgung solcher Handlungen. Weitere Arbeiten, die stärker auf das Thema Steuerdisziplin und auf die Probleme ausgerichtet sind, die sich Betriebsprüfern stellen, wurden vom OECD-Forum Steuerverwaltung sowie im Rahmen des EU-Projekts Fiscalis durchgeführt.

Die **Projektgruppe Registrierkassen² der Europäischen Union**, die Teil des Programms Fiscalis ist, hat 2006 einen „Cash Register Good Practice Guide“³ herausgegeben, der einen umfassenden Überblick über die einschlägigen Gesetzesbestimmungen in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten und die angebotene Hardware und Software für Registrierkassen, eine Aufstellung spezifischer Risiken sowie Empfehlungen für gute Vorgehensweisen bei der Prüfung von Registrierkassen und POS-Systemen enthält.

Das **Forum Steuerverwaltung** hat im April 2010 einen Leitfaden herausgegeben, der Verfahrensempfehlungen zur Sicherung der Verlässlichkeit elektronischer Aufzeichnungen enthält⁴.

Im zweiten Halbjahr 2010 wurde im Rahmen der bestehenden **EU-Projektgruppe E-Audit** ein „Activity Team on Zappers and Phantomware“ (ZAPAT) eingerichtet. Ausgehend von neuen Audit-Lösungen und -Entwicklungen der Steuerverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten wird ZAPAT Beispiele bester Praxis sammeln und damit zur weiteren Verbesserung der E-Audits von POS-Systemen beitragen. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse wird das Activity Team einen Leitfaden für die Prüfung von POS-Systemen erstellen, der den Betriebsprüfern in EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt und die Arbeiten in diesem Bericht ergänzen wird.

Steuerausfallschätzungen und sonstige Betrugsmanöver

Laut Schätzungen des kanadischen Gaststättenverbands CRFA könnten in dieser Branche 2009 Umsätze in Höhe von insgesamt nahezu **2,4 Mrd. kan\$** unterschlagen worden sein.

In Québec wurden die Steuerausfälle für 2007-2008 auf **417 Mio. kan\$** geschätzt.

Schweden konnte in vier Jahren mit 2 000 Betriebsprüfungen insgesamt **150 Mio. Euro** einziehen.

In Südafrika wurden in einem einzigen Fall **22 Mio. Euro** außer Landes geschafft.

In Norwegen wurde in einem einzigen Fall eine Mindermeldung von **7 Mio. Euro** festgestellt.

Schätzungen der Steuerausfälle auf Grund von Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme wurden für bestimmte Branchen und bestimmte geografische Räume angestellt. Diese Schätzungen können einen Anhaltspunkt für das Ausmaß der möglichen Steuerausfälle in anderen Regionen geben. Es liegen nützliche Schätzungen aus Kanada

vor, die sich auf stichhaltige Daten aus aufgedeckten Fällen stützen. Revenu Québec, die für die Verwaltung und den Einzug der Einkommen-, Ertrag- und Verbrauchsteuern in der kanadischen Provinz Québec zuständige Stelle, schätzt die Höhe der Steuerausfälle, die ihr 2007-2008 durch Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme entstanden sind, auf 417 Mio. kan\$.

2008 verklagte die Canada Revenue Agency mehrere Restaurateigentümer wegen Steuerhinterziehung. Den nur vier Unternehmen wurde angelastet, durch „Zapping“ nahezu 200 000 Bartransaktionen in Höhe von insgesamt 4,6 Mio. kan\$ unterschlagen zu haben. Der kanadische Gaststättenverband (CRFA) schätzt, dass es 2009 im Gaststättengewerbe zu Phantom-Bargeschäften in Höhe von insgesamt nahezu 2,4 Mrd. kan\$ gekommen sein könnte.

Der Deutsche Bundesrechnungshof zeigte sich in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2003 besorgt über die Steuerausfälle, die durch Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme entstehen, und schloss mit der Feststellung: „Bei Bargeldgeschäften in mehrstelliger Milliardenhöhe sollte die Gefahr von Steuerverkürzungen nicht unterschätzt werden“⁵.

Weitere interessante Zahlen sind:

- In einem Fall, in dem in Norwegen ermittelt wurde, stellte sich heraus, dass umgerechnet 7 Mio. Euro zu wenig gemeldet wurden.
- In einem Fall in Südafrika hatten Großhändler eine Summe von umgerechnet 22 Mio. Euro außer Landes geschafft.
- In Slowenien ergaben bei Geschäftsschluss durchgeführte Prüfungen der Kassenbestände von Einzelhandelsbetrieben, dass die in den Kassensystemen registrierten Umsätze dreimal höher waren als an anderen Tagen.

Die schwedische Steuerverwaltung befasst sich mit dem Problem im Kontext der nationalen Steuerlücke. Ihren Schätzungen zufolge erzielen die Bargeldbranchen in Schweden insgesamt einen Umsatz von 100 Mrd. Euro. Die jährliche Steuerlücke in den Bargeldbranchen wird auf 2 Mrd. Euro geschätzt, was etwa einem Sechstel der gesamten Steuerlücke in Schweden entspricht.

Zwischen 2006 und 2010 hat Schweden rund 2 000 Betriebsprüfungen in Restaurants, Friseursalons, Bekleidungs- und Lebensmittelgeschäften usw. durchgeführt. Die geprüften Unternehmen hatten insgesamt rd. 150 Mio. Euro zu wenig an Ertrag-, Umsatz- und Beschäftigungsteuern gezahlt. Die Prüfungen ergaben, dass 20-40% der Umsätze nicht gemeldet worden waren. Die nicht deklarierten Umsätze speisen die Schattenwirtschaft und unterstützen in einigen Fällen die Organisierte Kriminalität.

Es gibt Anzeichen dafür, dass der Einsatz von Zappern und Phantomware weltweit zunimmt – und so wächst auch die davon ausgehende Bedrohung für die Steuereinnahmen. Einige der Anbieter von POS-Software z.B. für Gaststätten vermarkten ihre Systeme mit Funktionen zur Umsatzverkürzung international. Was die Aussichten für die Zukunft anbelangt, so berichten auf dem Gebiet tätige Betriebsprüfer und Steuerfahnder, dass die verschiedenen Techniken ständig weiterentwickelt und immer raffinierter ausgestaltet werden, um eine Entdeckung zu verhindern.

Es liegen bisher keine Anhaltspunkte dafür vor, dass Unternehmen ähnliche Techniken nutzen, um die Umsatzzahlen aufzublähen, beispielsweise zur Wäsche von Erträgen aus Straftaten. Dies liegt jedoch im Bereich des Möglichen, und die Steuerverwaltungen sollten sich dieses Risikos bewusst sein.

Anmerkungen

1. Die Expertengruppe wurde von Norwegen koordiniert und zählte Mitglieder aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Kanada, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Schweden, der Türkei, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten.
2. Die Arbeit der Projektgruppe zielte darauf ab, Risiken im Zusammenhang mit Registrierkassen und POS-Systemen zu identifizieren und Ideen dazu zu entwickeln, wie diesen Risiken begegnet werden kann. Die Ziele der Projektgruppe lauteten im Einzelnen:
 - Dokumentierung der verschiedenen Regeln und Auflagen, die die Steuerverwaltungen in den EU-Mitgliedstaaten für Registrierkassen und POS-Systeme festgelegt haben, sowie der Art und Weise, wie diese in der Praxis verwendet werden, einschließlich einer Bestandsaufnahme der für die Hardware- und Softwarebranche geltenden Bestimmungen und Bedingungen;
 - Sammlung, Austausch und Erweiterung von Wissen und Erfahrungen in Bezug auf die technischen Merkmale von Registrierkassen und POS-Systemen;
 - Identifizierung verschiedener Konzepte und Erfahrungsaustausch zur Verbesserung der Nutzung von Daten über Geschäftstransaktionen in Betriebsprüfungen;
 - Sammlung von Informationen über Möglichkeiten einer missbräuchlichen Nutzung der verschiedenen Systeme.
3. *Cash Register Good Practice Guide*, EU Fiscalis Project Group 12, 2006. (Nicht öffentlich erhältlich).
4. *Guidance and Specifications for Tax Compliance of Business and Accounting Software*, Forum on Tax Administration, OECD, April 2010.
5. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2010, S. 197-198 (24. November 2003).

Point-of-Sales-System

POS-Systeme

Als James Ritty 1879 die erste Registrierkasse erfand, wollte er damit ein System schaffen, das Bargeschäfte registriert, um das Personal in seinem Saloon davon abzuhalten, in die Kasse zu greifen. Ein erstes Modell wurde unter der Bezeichnung Incorruptible Cashier („unbestechlicher Kassierer“) bekannt. Es wurde rasch zu einem zentralen Instrument für die Verwaltung der Finanzen eines Unternehmens. Die exakte Aufzeichnung aller Verkaufstransaktionen und Aufbewahrung der Transaktionsbuchungen sind nach wie vor die Kernanforderungen, die Unternehmen an Registrierkassen stellen. Registrierkassen erstellen Quittungen, die als Verkaufsdokument zwischen dem Einzelhandel und dem Kunden fungieren. Der Kassenbon ist der erste Beleg oder Nachweis, der den Gegenstand/Inhalt der Transaktion ausweist. Die Funktion der Registrierkasse entwickelte sich mit der Zeit weiter, sie diente nach und nach nicht mehr nur der Quittierung von Verkaufstransaktionen, sondern auch der Erfüllung von Anforderungen der Buchführung und Betriebsprüfung.

Diese Entwicklung setzte sich weiter fort, und heutzutage kommen moderne POS-Systeme in vielen Branchen aus einer Vielzahl von Gründen zum Einsatz. Diese Systeme bieten Sicherheit und eine Kontrolle der Kassenbestände, sind schnell zu bedienen, reduzieren die Zahl der Buchungsfehler, erleichtern die Buchführung und Berichtslegung, ermöglichen die Bestandskontrolle, überwachen die Arbeit des Personals, erstellen Quittungen und verleihen Unternehmen in der Regel ein professionelles Image.

In den sogenannten Bargeldbranchen – Einzelhandel und Gastronomie – spielen Registrierkassen im Geschäftsablauf eine wichtige Rolle. Die Eingabe der Kundenbestellung oder einer Transaktion ist das auslösende Moment für die sich anschließenden Aktionen; so kann beispielsweise die Bestellung der Gerichte in einem Restaurant automatisch der Küche übermittelt werden, während die Verantwortung für die Kundenbetreuung einem spezifischen Kellner übertragen wird. Bei voll integrierten Geschäftsabläufen ist das POS-System zwar ein Subsystem unter vielen, jedoch ist es das System, das die Geschäftstransaktion einleitet und Informationen an andere Prozesse weiterleitet, wobei es zwischen den Registrierkassen, Logistiksystemen, Buchführungssystemen und sonstigen Systemen im Geschäftsablauf Schnittstellen gibt.

Die Funktionalitäten von POS-Systemen sind technisch mehr oder weniger ausgefeilt und reichen von recht einfach bis hin zu extrem komplex. Es ist möglich, dass nicht jeder Geschäftskunde alle verfügbaren Funktionen in dem gelieferten und bei ihm installierten System aktiviert. Mittel- und hochrangige Systeme sind oft entweder mit Touchpads oder Touchscreens ausgestattet und können optional mit Computern vernetzt oder an Scannersysteme angeschlossen werden. Der technische Entwicklungsgrad und die Vielfalt der Systeme können für den Steuerprüfer eine große Herausforderung darstellen, der die Funktionsweise des Systems richtig verstehen muss, um zu wissen, wie er es wirksam prüfen kann.

Prüfung von POS-Systemen – der Rechtsrahmen

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass der Rechtsrahmen für Betriebsprüfungen dem Audit-Bedarf digitaler Unternehmensverwaltungssysteme mit POS Rechnung trägt. Die Gesetzesbestimmungen der meisten Länder verlangen von den Unternehmen die Einführung angemessener Unternehmensinformations- und Buchführungssysteme. Die Unternehmer können frei und unabhängig voneinander Systeme einführen, die diesen Grundsätzen entsprechen. Nachstehend finden sich einige gemeinsame Merkmale derartiger Rechtsvorschriften oder Bestimmungen.

- Die von Unternehmensinformations- und Buchführungssystemen generierten steuerlich relevanten Daten müssen über einen bestimmten Zeitraum aufbewahrt werden.
- Der Geschäftsinhaber trägt die Verantwortung dafür, sicherzustellen, dass die Buchführung derart beschaffen ist, dass sie innerhalb eines angemessenen Zeitraums geprüft werden kann.
- Die Konvertierung elektronisch verarbeiteter Daten in Papierform ist zulässig, sofern die Umwandlung die Durchführung einer Betriebsprüfung nicht behindert.

In einer Reihe von Ländern unterliegen die Anforderungen an die Buchführung bei Bargeschäften spezifischen Bestimmungen, die dem Einsatz von POS-Systemen Rechnung tragen. Sie regeln, welche Berichte zu erstellen sind, in welchem Datenformat, in welcher Sprache und wie lange Unterlagen aufzubewahren sind. Diesen Ansatz hat Norwegen gewählt.

Es gibt eine weitere Gruppe von Ländern, in denen der Einsatz spezifischer zertifizierter POS-Systeme entweder generell oder für bestimmte Einzelhandels- oder Dienstleistungsbranchen vorgeschrieben ist. Diese sind unter der Bezeichnung „Fiskalspeicher (fiscal tills)“ bekannt und werden im Abschnitt „Staatliche Maßnahmen“ näher beschrieben.

Anforderungen der Betriebsprüfung

Die Anforderungen aus der Sicht der Betriebsprüfung entsprechen voll und ganz dem klassischen Bedarf eines Unternehmens in Bezug auf die Verwaltung von Unternehmensinformationen. Zusätzlich zu den oben genannten Merkmalen umfassen die spezifischen Auflagen der Betriebsprüfung:

- die elektronische Aufbewahrung aller Einzeldaten der Transaktionen;
- detaillierte Aufzeichnungen, die für den Betriebsprüfer auf Anfrage jederzeit verfügbar sind;
- die Erhaltung des vollständigen Prüfpfads (Audit Trail) sowie
- die Ergreifung sachdienlicher Maßnahmen zum Schutz der Daten vor nachträglichen Änderungen, auf eine Weise, die sicherstellt, dass die Datenintegrität gewahrt bleibt.

Es bedarf detaillierter Informationen über die Geschäftsvorfälle und die Lage des Unternehmens, um prüfen zu können, ob die Umsätze vollständig erfasst sind. Aus Betriebsprüfersicht werden an die Unternehmensinformationen relativ einfache Anforderungen gestellt – die Umsatzaufzeichnungen müssen die Umsätze vollständig und richtig wiedergeben. Anhand dieser Aufzeichnungen muss es Betriebsprüfern innerhalb angemessener Zeit möglich zu sein, zu prüfen, ob die Buchungen und sonstigen Aufzeichnungen die Umsätze vollständig und richtig widerspiegeln. Die Daten müssen ein nachweisbares, vollständiges und korrektes Bild der Umsätze zeichnen.

Diese Auflagen entsprechen den allgemeinen Anforderungen an jedes beliebige Unternehmen in Bezug auf die zur Stützung seiner Unternehmensverwaltungssysteme

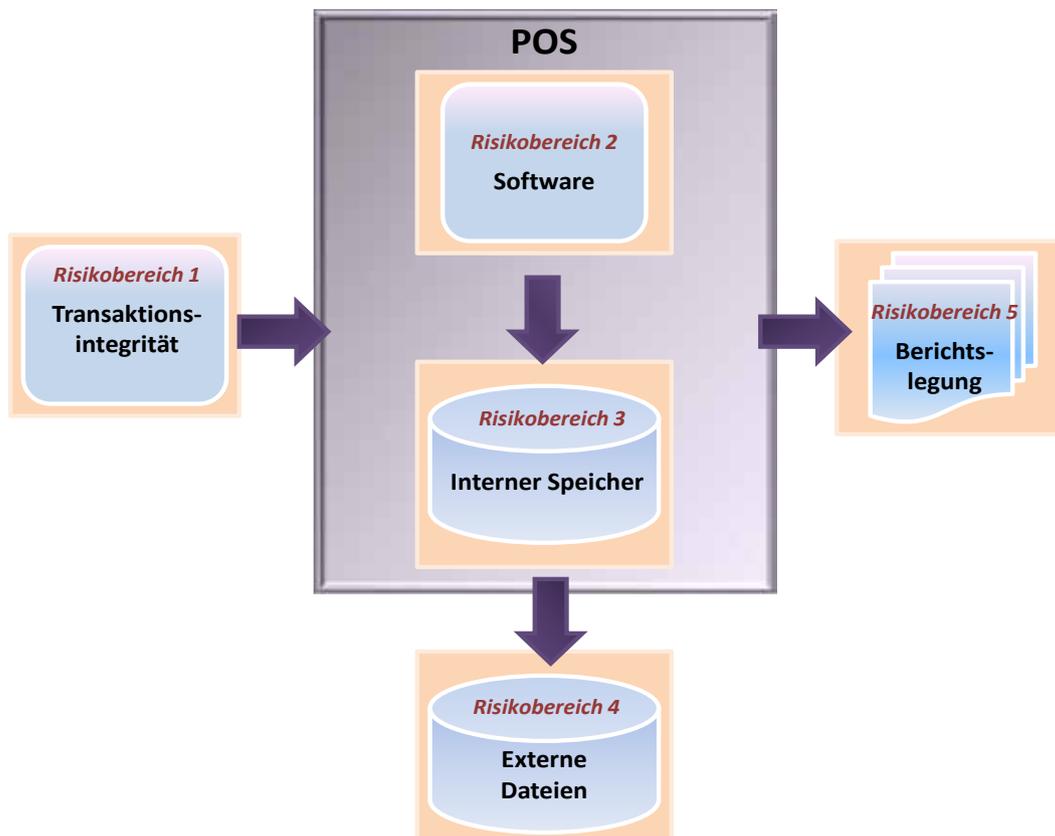
eingesetzten Technologien: Sobald eine Transaktion aufgezeichnet ist, geht das Unternehmen davon aus, dass die entsprechenden Transaktionsinformationen korrekt gespeichert sind. Ferner wird erwartet, dass diese Transaktionen in den zu jedem beliebigen Zeitpunkt oder spätestens zum Zeitpunkt des Kontenabgleichs erstellten Berichten vollständig und richtig wiedergegeben sind.

Größere Unternehmen ergreifen sachdienliche Maßnahmen, um für Geschäftsvorfälle wichtige Daten sicher zu speichern. Die verantwortlichen Geschäftsführer größerer Unternehmen müssen ihr Unternehmen fest im Griff haben. Sie benötigen diese Daten nicht nur, um Informationen über das Unternehmen zu bekommen, auf die sich langfristige Ertragsentscheidungen stützen, sondern auch, um Anteilseignern und Aufsichtsbehörden ordnungsgemäße Jahresabschlüsse und Abrechnungen vorlegen zu können.

Risiken bei POS-Systemen

Es kann davon ausgegangen werden, dass Schwachstellen im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme in spezifischen Risikobereichen der Konfiguration von POS-Systemen vorhanden sind. Jeder dieser Risikobereiche bietet Möglichkeiten zur Löschung, Veränderung oder im Fall einer laufenden Transaktion Nichtaufzeichnung von Umsatzdaten. Das nachstehende Diagramm veranschaulicht die fünf Risikobereiche¹.

Abbildung 1 **Risikomodell für Point-of-Sales-Systeme**



Quelle: Von den Niederlanden übermittelte Informationen.

Transaktionsintegrität. Zur Wahrung der Integrität der Transaktionen muss die Registrierkasse Mechanismen enthalten, die gewährleisten, dass die Transaktionen vollständig, richtig und zeitgerecht verbucht sind. Wird die Transaktion nicht vollständig, richtig und zeitgerecht verbucht, erstellt das System unzuverlässige Unternehmensinformationen, die ihrerseits das Treffen richtiger Managemententscheidungen und die Abgabe korrekter Steuererklärungen gefährden können.

Software. Die Software muss derart konzipiert sein, dass sie die Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit des vom Registrierkassensystem durchgeführten Verfahrens gewährleistet. Wenn das System Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit nicht gewährleisten kann, wird es erneut unzuverlässige Informationen erzeugen, die wiederum das Treffen richtiger Managemententscheidungen und die Abgabe korrekter Steuererklärungen gefährden können. Es ist wichtig, sicherzustellen, dass die Software alle Informationen zu allen Kassenbewegungen speichert und einen klaren Prüfstand (Audit Trail) erstellt. Dieser ist für eine effektive Verwaltung und Kontrolle der Gesamtheit der Geschäftsvorfälle unabdingbar.

Interner Speicher. Die Transaktionsdaten, die im Speicher und auf internen Dateien festgehalten sind, bilden die Grundlage für die gesamte Berichtslegung und zählen auch zu den Daten, die im Falle von Betriebsprüfungen und Ermittlungen untersucht werden. In diesem Bereich ist die Gefahr des Einsatzes von Programmen zur Umsatzverkürzung (oder anderer datenverändernder Methoden) zwecks Manipulation der in Transaktionsdaten enthaltenen Informationen am größten.

Externe Dateien. Die Gefahr besteht beim Transfer und Speichern von Transaktionsdaten in Offline-Dateien, was z.B. notwendig ist, wenn das elektronische Journal einer elektronischen Registrierkasse voll ist. Im Allgemeinen sind Unternehmen in den verschiedenen Ländern gesetzlich verpflichtet, Buchführungsunterlagen über einen gewissen Zeitraum aufzubewahren, hierzu zählen auch die Datenträger, auf denen diese Unterlagen gespeichert sind. In einigen Gesetzen heißt es, die Buchführung solle derart beschaffen sein, dass es dem Betriebsprüfer innerhalb eines angemessenen Zeitraums möglich ist, sie zu prüfen. Bei den externen Dateien kann es sich auch um Dateien handeln, die täglich vom POS-System ins Backoffice-System auf einem separaten Computer übertragen werden. Die externen Dateien können auch die Backup-Dateien des POS-Systems enthalten. Die Backup-Dateien können entweder auf einem externen Medium oder auf der Festplatte des Systems selbst, aber in einem anderen Verzeichnis gespeichert werden. Sie enthalten möglicherweise ganz entscheidende Informationen zur Aufdeckung des Einsatzes von Programmen zur Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme.

Berichtslegung. Dieser Risikobereich ist eng mit dem zweiten Risikobereich, der Software, verbunden, die die Berichtslegung kontrolliert und mithin Möglichkeiten zur Manipulation bei der Gestaltung und Erstellung von Berichten eröffnet. Die Berichte sind für das Unternehmensmanagement von großer Bedeutung und dienen dem Informationstransfer zum Buchhaltungssystem, der Erstellung von Steuererklärungen usw. Im Fall eines Verlusts der Transaktionsdaten ist es sehr wichtig, dass der Geschäftsinhaber auf einen Ausdruck der Berichte zurückgreifen kann, der alle in der Registrierkasse verbuchten und gespeicherten Transaktionen ausweist.

Anmerkungen

1. Die Anbieter von POS-Systemen in den Niederlanden haben zusammen mit den Steuerbehörden ein Modell zur Erkennung der Risiken von POS-Systemen entwickelt, um die Einhaltung der Steuerpflichten zu erhöhen. Dies ist Teil des niederländischen Projekts „Quality Mark for Reliable POS systems“, das im Kapitel „Staatliche Maßnahmen“ beschrieben wird. Die OECD-Expertengruppe Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme hat ausgehend vom niederländischen Modell ein allgemeines Modell zur Analyse von Risiken in POS-Systemen erstellt.

Techniken der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme

Das durch den Einsatz von Techniken der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme aufgeworfene Problem besteht in dem Ausmaß der Steuerhinterziehung, den diese durch die Mindermeldung von Umsätzen und Gewinnen ermöglichen. In diesem Kapitel wird beschrieben, wie einfache Methoden der Umsatzverkürzung, die nach wie vor zum Einsatz kommen, automatisiert und in das POS-System eingebunden worden sind.

Die Umsatzverkürzung ist eine Form der Manipulation, die seit jeher in der einen oder anderen Form existiert, um u.a. Steuern zu hinterziehen. Eine Umsatzverkürzung lässt sich durch verschiedene einfache Handlungen erzielen, z.B. durch:

- Unterlassung der Eingabe von Barumsätzen in die Registrierkasse, wobei das Bargeld vom Unternehmensbesitzer einbehalten wird, oder
- Abzweigung von Umsätzen in eine zweite Registrierkasse, die „schwarz“ betrieben wird.

Dies erfolgt am häufigsten in kleinen und mittleren Unternehmen, da es in diesen in der Regel weniger interne Kontrollen gibt und sie oftmals einen beschränkten Eigentümerkreis haben. In manchen Fällen führt das manipulierende Unternehmen seine Bücher und Aufzeichnungen in zweifacher Ausführung, eine für die Steuerbehörden und die andere für den Unternehmenseigentümer, da dieser einem potenziellen Käufer im Falle der Veräußerung des Unternehmens u.U. die echten Umsatzzahlen vorlegen will. Eine Umsatzverkürzung in Form der Schließung der Registrierkassen zu einem bestimmten Zeitpunkt am Abend hatte in einem australischen Restaurant Betrug in großem Stil zur Folge, wobei sich die geänderten Steuerbescheide für die Unternehmenseigentümer auf 8,4 Mio. \$A an Steuern und Strafzahlungen beliefen.

In der modernen Unternehmenstechnologie sind solche Betrugsmanöver durch den Einsatz von Software zur Umsatzverkürzung in elektronischen Kassensystemen – sogenannte Phantomware (Software, die im POS-System installiert wird) bzw. Zapper (bei denen es sich um externe Programme handelt, die sich oftmals auf USB-Sticks befinden) – automatisiert worden. Derartige Software bietet heute die Möglichkeit, die Umsatzverkürzung in einer vollständig elektronischen Umgebung durchzuführen, die es dem Unternehmenseigentümer ermöglicht, seine Geschäfte auf scheinbar ganz normale Weise zu führen (alle Umsätze werden von den Angestellten in eine Registrierkasse eingegeben, wo sie als Verkaufstransaktionen erfasst werden). Die neue Technologie erlaubt es dem Unternehmenseigentümer, die Umsatzverkürzung mittels seines elektronischen Kassensystems zu einem günstigen Zeitpunkt durchzuführen, in der Regel am Ende des Geschäftstags. Die Verkürzung kann entweder täglich in Form eines voreingestellten Geldwerts oder einfach als Prozentsatz der Barumsätze erfolgen. Es ist nicht mehr notwendig, eine „zweite Kasse“ zu betreiben; alles erfolgt voll elektronisch und ist für den Unternehmenseigentümer mittels relativ einfacher Methoden des Zugriffs auf die Verkürzungssoftware verfügbar, die z.B. mit Hilfe einer Magnetstreifenkarte oder einer versteckten Schaltfläche auf dem Bildschirm zur

Aktivierung eines Sondermenüs geöffnet werden kann. Steuerfahnder haben ferner Fälle erlebt, in denen das Sondermenü mit Hilfe einer Tastenkombination aufgerufen wurde.

In der Vergangenheit war ein entscheidendes Merkmal aller umsatzverkürzenden Manipulationsformen das Vorhandensein umfangreicher Barumsätze. Kreditkarten- und Lastschriftumsätze waren auf Grund des Prüfpfads (Audit-Trail) solcher Transaktionsarten selten das Ziel von entsprechenden Manipulationen. In jüngster Zeit wurden indessen auch Belege für die Verkürzung von Kreditkarten- und Lastschriftumsätzen gefunden. Dieses Phänomen wird gerade in einer Reihe von Ländern untersucht, um herauszufinden, ob es sich hierbei um einen neuen Trend handelt und wie diesem begegnet werden kann. Diese Arbeiten sind noch nicht weit genug fortgeschritten, um an dieser Stelle darüber zu berichten.

In Bezug auf die Kosten für Phantomware bzw. Zapper reicht das Spektrum Informationen aus Kanada und den Vereinigten Staaten zufolge von der Abgeltung über die Kosten des POS-Systems – insbesondere im Fall von Phantomware – bis zu rd. 1 500 kan\$ für einen Zapper, die zusätzlich zu den Kosten des POS-Systems anfallen.

Missbrauch von Funktionen der Software für elektronische Registrierkassen/ POS-Systeme

Ein modernes POS-System verfügt über zahlreiche Programmiermöglichkeiten, und einige von diesen lassen sich zum Zweck der Umsatzverkürzung nutzen. Beispielsweise kann ein POS-Terminal so eingestellt werden, dass folgende Maßnahmen möglich sind:

- Unterdrückung von bestimmten Positionen, z.B. Erstattungen, Stornobuchungen und anderen negativen Transaktionen, im Kassenbericht bzw. Journal,
- Unterdrückung von bestimmten Positionen, z.B. Erstattungen, Stornobuchungen und anderen negativen Transaktionen, in der Tagesendsumme,
- Verwendung des Trainingsmodus, entweder für die ganze Kasse oder für einen bestimmten Angestellten, so dass die Positionen nicht in den normalen Berichten erfasst werden,
- Zurücksetzung der Tagesendsummen und anderer Zähler auf null, bzw. in manchen Fällen auf einen beliebig eingegebenen Wert, und
- Programmierung bestimmter Einzelpositionen, so dass diese nicht im Kassenbericht bzw. im Journal erfasst werden.

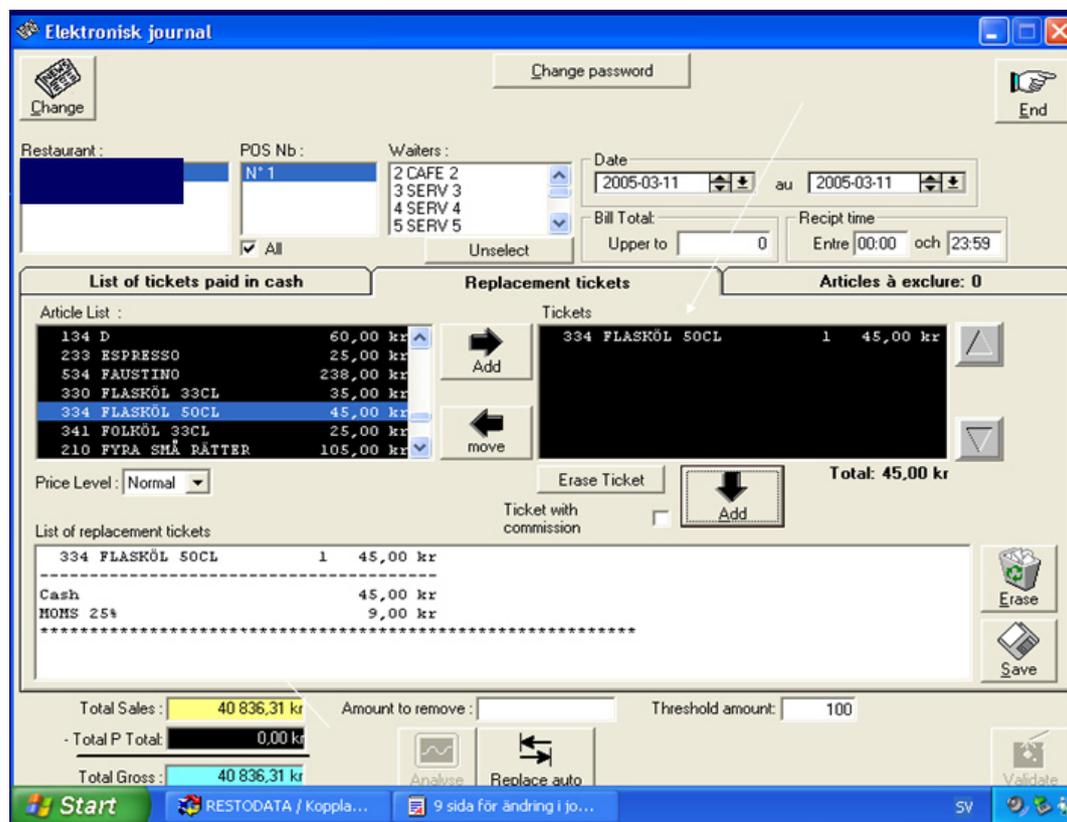
Die Programmoptionen zur Auswahl dieser Funktionen sind nicht im Programmiermenü versteckt (wie dies bei Phantomware der Fall ist) und sind im Programmier- bzw. Herstellerhandbuch dokumentiert; dieses Handbuch wird dem Endkunden jedoch in der Regel nicht ausgehändigt und im Allgemeinen nur den Vertragshändlern zur Verfügung gestellt. Bei der Mehrzahl der Registrierkassen erfolgt die Programmierung durch die Eingabe von Codes, was gewisse technische Kenntnisse des Programmierers erforderlich macht. Die meisten computergestützten POS-Systeme enthalten ebenfalls ähnliche Funktionen, der Unternehmenseigentümer benötigt jedoch weniger technische Kenntnisse, um diese zu nutzen.

Phantomware

Phantomware ist ein Softwareprogramm, das bereits in der Buchhaltungssoftware der elektronischen Registrierkasse oder des computergestützten POS-Systems installiert bzw. darin eingebettet ist. Das Programm ist vor dem arglosen Nutzer versteckt und kann durch Anklicken einer unsichtbaren Schaltfläche auf dem Bildschirm oder durch eine bestimmte Befehlsfolge bzw. Tastenkombination aufgerufen werden. Hierdurch erscheint ein Menü mit

Optionen für die selektive Löschung von Verkaufstransaktionen und/oder das Drucken von Umsatzberichten mit fehlenden Zeilen. Wenn Umsätze gelöscht werden, kann das Werkzeug die Lagerdaten automatisch anpassen, um eine offensichtliche Diskrepanz zu vermeiden; bei der Option für die Unterschlagung von Zeilen ist u.U. lediglich der Umsatzbericht betroffen. Wurden Buchungsdaten geändert, wird möglicherweise auch ein Protokoll der gelöschten Transaktionen gedruckt, so dass der Unternehmenseigentümer die Änderungen verwalten (und nachverfolgen) kann. Ein eindeutiges Beispiel hierfür sind die Erfahrungen Schwedens mit einem im Gaststättensektor eingesetzten Programm, das die Daten vom computergestützten POS-System sammelt und in einem elektronischen Journal speichert. Aus dem folgenden Bildschirm des Systems ist klar ersichtlich, wie leicht Positionen mit diesem Programm ausgetauscht werden können, namentlich mit der Liste der bar bezahlten Rechnungen („List of tickets paid in cash“) und den Ersatzrechnungen („Replacement tickets“).

Abbildung 2 Beispiel für Phantomware



Quelle: Von Schweden übermittelte Informationen.

In diesem Beispiel für Phantomware werden die Umsätze nicht eigentlich gelöscht, sondern durch Ersetzung von höherpreisigen Positionen durch preiswertere Positionen modifiziert. Diese Art der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme ist raffinierter als die bloße Löschung von Umsatzdaten, da sie Lücken bei der Nummerierung der Verkaufstransaktionen vermeidet, die durch Löschungen verursacht werden. Der Betriebsprüfer muss sich darüber im Klaren sein, dass andere Versionen von Phantomware im Einsatz sind, die Umsätze löschen und die verbleibenden Transaktionen neu nummerieren, so dass fortlaufende Transaktionsnummern generiert werden. Auch bei Vorliegen einer fortlaufenden Nummerierung der Transaktionen ist somit nicht ausgeschlossen, dass Methoden der Umsatzverkürzung zum Einsatz kamen.

Zapper

Zapper sind externe Softwareprogramme zur Durchführung der Umsatzverkürzung (to zap = löschen). Sie befinden sich auf einem elektronischen Speichermedium, wie z.B. einem USB-Stick, einer entnehmbaren CD, oder es kann über einen Internetlink online auf sie zugegriffen werden. Zapper werden von denselben Personen entworfen, verkauft und gewartet, die die branchenspezifischen POS-Systeme entwickeln, einige unabhängige Auftragnehmer haben jedoch ebenfalls entsprechende Techniken entwickelt. Ihre Funktionsweise entspricht der von Phantomware, doch sind Zapper auf Grund ihrer anspruchsvollen Gestaltung und auf Grund der Tatsache, dass sich die rechtswidrige Software während des normalen Gebrauchs nicht auf dem Gerät befindet, schwieriger zu entdecken. Beispiele für Zapper sind in Kanada aufgespürt worden, wo sie in zahlreichen Restaurants gefunden wurden. In diesen Fällen wird der Zapper anhand eines USB-Geräts aktiviert. Dadurch wird eine besondere Maske im POS-System aufgerufen, die es dem Unternehmenseigentümer erlaubt, mit dem Löschen bzw. der Modifikation der Umsätze zu beginnen.

Zusammenfassung der Techniken

Unabhängig von der Art des verwendeten Programms lassen die Befunde darauf schließen, dass in den meisten Fällen der Händler, der das POS-System liefert, das System so programmiert hat, dass eine betrügerische Nutzung möglich ist. Der Händler führt u.U. auch Schulungen durch oder stellt eine schriftliche Anleitung über die Nutzung des Systems zur Verfügung. Manchmal erfolgt dies ohne zusätzliche Kosten für den Kunden.

Im Fall von Phantomware und Zappern ist die Benutzeroberfläche in der Regel professionell und leicht zu bedienen. Sie werden üblicherweise von Personen entwickelt, die an der Entwicklung der POS-Betriebssoftware beteiligt sind, und das Format ist oftmals sehr ähnlich, so dass Aussehen und Bedienung der Umsatzverkürzungssoftware denen der professionellen legitimen Unternehmenssoftware entsprechen. Die Auswahl der zu ändernden Positionen ist in der Regel simpel; oftmals genügt es, lediglich die zu löschenden bzw. mit einem geringeren Wert zu versehenen Positionen per Mausclick auszuwählen oder den zu löschenden Geldbetrag bzw. Prozentsatz der Umsätze einzugeben. Auch Filter stehen möglicherweise zur Verfügung, so dass der Nutzer bestimmte Umsatzkategorien löschen kann; wenn der Unternehmenseigentümer beispielsweise eine Person illegal beschäftigt, kann er alle von dieser Person eingegebenen Umsätze löschen, oder wenn der Eigentümer Schmuggelware verkauft (z.B. illegale Tabakwaren), kann er alle entsprechenden Umsätze löschen, um die Beweise für seine Beteiligung am Schmuggel zu vernichten.

Die Funktionen von Systemen der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Aufruf der versteckten Software,
- Darstellung der Daten der Bartransaktionen (auch wenn es inzwischen darüber hinaus Belege für die Verkürzung von Kreditkarten- und Lastschrifttransaktionen gibt),
- Löschung ausgewählter Umsatzpositionen sowie der entsprechenden Lageraufzeichnungen,
- Ersetzung ausgewählter Positionen durch preiswertere Positionen,

- automatische Auswahl von in einem bestimmten Umfang zu löschenden Positionen (etwa wenn der Unternehmenseigentümer nicht ausgewiesene Entnahmen aus dem Unternehmen in Höhe von z.B. 1 000 Euro täglich vertuschen will und es der Software überlässt, welche Positionen gelöscht werden),
- Löschung des Protokolls und anderer Spuren der Transaktionen sowie
- Speicherung der Originaldaten an einem anderen Ort.

Es liegen bisher keine Anhaltspunkte dafür vor, dass Unternehmen ähnliche Techniken nutzen, um die Umsatzzahlen aufzublähen, beispielsweise zur Wäsche von Erträgen aus Straftaten. Dies liegt jedoch im Bereich des Möglichen, und die Steuerverwaltungen sollten sich dieses Risikos bewusst sein.

Aufdeckungsstrategien

Prüfung der Rechnungslegung

Generell als optimal betrachtete Prüfverfahren dürften auch nützliche Methoden sein, um festzustellen, ob Grund zur Annahme besteht, dass ein Unternehmen Umsatzverkürzungen mittels elektronischer Kassensysteme vornimmt.

Kasten 1 Prüfungsmethoden

- Bei der Berechnung des **privaten Verbrauchs** wird ermittelt, über wie viel Geld der Steuerpflichtige zur Deckung seines privaten Bedarfs unter Berücksichtigung seines Einkommens, seiner Barausgaben und seiner Vermögensänderungen verfügt. Wenn sich herausstellt, dass der private Verbrauch äußerst niedrig oder negativ ist, bedeutet dies, dass der Verdächtige mehr Geld ausgegeben hat, als ihm laut eigenen Angaben zur Verfügung steht. Das bedeutet, dass es möglicherweise nicht deklarierte Einkommensströme gibt, die aus unterschlagenen Einnahmen stammen könnten. Weitere sachdienliche Methoden sind die Reinvermögensmethode („Net Worth method“) und die Prüfung der Bareinzahlungen („Cash Deposit method“).
- **Negative Kassenbestände** bedeuten, dass der verdächtige Steuerpflichtige der Registrierkasse mehr Bargeld entnommen hat, als diese den Angaben zufolge enthält. Dies ist nicht möglich und bedeutet, dass es zu einem unerklärten oder verdeckten Barmittelzufluss gekommen ist.
- Die **Bruttogewinnanalyse** wird zur Analyse der Umsätze verwendet. Zunächst werden die Umsätze analysiert, indem auf der Grundlage der offiziell angegebenen Verkaufspreise und Einkäufe des Steuerpflichtigen der theoretische Bruttogewinn berechnet wird. Anschließend wird dann der Bruttogewinn anhand der in den Rechnungslegungsunterlagen verbuchten Zahlen (Einkäufe und Verkäufe) berechnet. Wenn der verbuchte Bruttogewinn niedriger ist als der theoretische Bruttogewinn, bedeutet dies, dass nicht alle Umsätze verbucht wurden.
- Die **Mengenkontrolle** wird eingesetzt, um die Warenströme zu analysieren. Dies kann Anhaltspunkte dafür liefern, dass das Unternehmen mehr Waren verkauft als es eingekauft und auf Lager hat und dass somit nicht verbuchte Umsätze vorliegen. Diese Methode wird üblicherweise parallel zur Bruttogewinnanalyse eingesetzt.
- **Cashflow aus der laufenden Geschäftstätigkeit im Verhältnis zum Nettoumsatz**: Diese Kennzahl wird dargestellt als der Netto-Cashflow des Unternehmens aus seiner laufenden Geschäftstätigkeit in Prozent seines Nettoumsatzes oder seiner Nettoeinnahmen (aus der Erfolgsrechnung). Für in Bargeldbranchen tätige Unternehmen ist diese Verhältniszahl umso günstiger je höher sie ist; und wenn sie niedriger ist, als dies in der jeweiligen Branche zu erwarten wäre, könnte dies auf zu niedrig ausgewiesene Umsätze hindeuten. Dabei gilt es darauf hinzuweisen, dass diese Kennzahl in den einzelnen Branchen und Unternehmen sehr unterschiedlich ausfallen kann. In einem speziellen Fall aus dem Gaststättengewerbe wich das ausgewiesene Verhältnis Cashflow/Umsatz nicht von den nationalen statistischen Normwerten ab, doch ergaben die nach Entdeckung des unter-

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

drückten Cashflows angestellten Berechnungen, dass diese Kennzahl in Wirklichkeit wesentlich höher und sogar oberhalb des oberen Medianwerts der öffentlichen Statistiken lag.

- **Verdeckte Ermittlungen** können für die Finanzverwaltungen eine Möglichkeit sein, die Tätigkeit eines Unternehmens zu beobachten. Die Betriebsprüfer können auf diese Weise möglicherweise wichtige Informationen darüber gewinnen, wie ein POS-System in der Praxis verwendet wird. Die Steuerverwaltung kann sich auch als potenzieller Nutzer ausgeben und Kopien der jeweiligen Software für Analysezwecke erwerben.
- **Andere von einem Unternehmen genutzte Finanz- und Verwaltungssysteme**, wie Lagerkontroll- oder Fakturierungssysteme, sind häufig eng mit den Registrierkassensystemen verknüpft. Bei einer Betriebsprüfung können aus solchen Systemen gewonnene Informationen wichtig sein, um die Verlässlichkeit der in der Registrierkasse enthaltenen Informationen zu prüfen.

Ein Betriebsprüfer kann darin geschult werden, nützliche Informationen aus einem POS-System zu ziehen. Er kann lernen, wie man eine elektronische Registrierkasse umprogrammiert, um unterdrückte Umsätze und Transaktionen aufzudecken und Belege auszudrucken, in denen diese einzeln aufgeführt sind. Dieser Ansatz wurde im Vereinigten Königreich gewählt, wo Betriebsprüfer an entsprechenden dreitägigen Schulungen teilnehmen. In einem auf lokaler Ebene durchgeführten Projekt führte dies in 68% der geprüften Fälle zu einer Steuerfestsetzung.

E-Audit

Es gibt auf den elektronischen Geschäftsverkehr spezialisierte Prüfungsfachleute (E-Auditoren, Electronic Commerce Audit Specialists – ECAS). POS-Systeme enthalten häufig Tausende von Transaktionen, so dass es schwierig ist, sie ohne computergestützte Auditinstrumente und -techniken (Computer Assisted Audit Tools and Techniques – CAATT) wie IDEA zu prüfen. Solche Instrumente ermöglichen es dem Prüfer, Daten aus praktisch allen Formaten und Dateien zu importieren und an ihnen eine breite Palette von Analysen durchzuführen sowie Berichte und Diagramme (von denen einige nachstehend abgebildet sind) zu erstellen. Sie können bei regulären Innenrevisionen und Finanzanalysen hilfreich sein und die Identifizierung ungewöhnlicher Transaktionen erleichtern, die auf Betrug oder Geldwäsche hindeuten könnten. E-Auditoren sind Prüfer, die speziell in der Benutzung von CAATT geschult sind. Angesichts der zunehmenden Verbreitung von EPOS-Systemen in zahlreichen Bargeldbranchen wird auf E-Auditoren vertraut, die komplexe Systeme analysieren und verstehen und aus ihnen wichtige Informationen gewinnen, welche mit Hilfe von Audit-Software wie IDEA, ACL und SESAM geprüft werden. Die Auswahl der Dateien ist kein einfaches Unterfangen, vor allem wenn das Unternehmen anstatt eines PC-gestützten POS-Systems eine elektronische Registrierkasse oder ein hybrides System verwendet. Darüber hinaus verfügt der E-Auditor über die notwendige Ausbildung, um die umfangreichen und komplexen Datensätze in EPOS-Systemen gründlich daraufhin zu untersuchen, ob sie Hinweise auf eine Umsatzverkürzung oder sonstige Regelverstöße enthalten. Der E-Auditor kann sich auch mit anderen Mitgliedern des Prüfteams über die Ergebnisse seiner Untersuchungen austauschen und diese mit anderen vom Steuerprüfer gefundenen Informationen vergleichen.

Computerforensische Ermittlung

Der computerforensische Ermittler verwendet viele der forensischen Instrumente, die auch den E-Auditoren zur Verfügung stehen. Für die Gültigkeit der forensischen Analyse ist es entscheidend, dass das tatsächlich verwendete POS-System für die Analyse im forensischen

Labor sichergestellt wird – anders ausgedrückt kommt es, wie bei anderen strafrechtlichen Ermittlungen auch, entscheidend darauf an, dass die Beweismittel, einschließlich der für die Straftat verwendeten Instrumente, gesichert werden. Wenn die verwendeten Systeme, üblicherweise im Rahmen eines richterlichen Durchsuchungsbeschlusses, beschlagnahmt wurden, kann ein sogenannter Datenträger-Image erstellt werden (man spricht hier häufig von der Erstellung eines forensischen Duplikats der Original-Festplatte), und die forensische Analyse kann beginnen.

Spurensicherung

Es wurde eine detaillierte Liste mit Arten von Spuren erstellt, die der Betriebsprüfer, der E-Auditor und der forensische Ermittler identifizieren können; diese Liste wird von der OECD vertraulich verwahrt.

Strafrechtliche Ermittlungstechniken

Die Aufgabe der Steuerfahnder besteht in Bezug auf die Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme wie bei allen anderen Formen der Steuerhinterziehung darin, für die Zwecke der Strafverfolgung eine strafrechtliche Untersuchung der finanziellen Angelegenheiten der Unternehmen und/oder Personen durchzuführen, die der Steuerhinterziehung verdächtig werden.

Im Fall einer Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme verwendet der Steuerfahnder weiter die herkömmlichen Ermittlungstechniken, um durch richterliche Durchsuchungsbeschlüsse (zur Beschlagnahme von POS-Systemen, POS-Backup-Daten, Emails und anderen Arten elektronischer Daten), Beibringungsanordnungen und sonstige administrative Anordnungen zur Beschaffung finanzieller Informationen sowie durch die Befragung potenzieller Zeugen sowohl aus dem untersuchten Unternehmen als auch bei Dritten, z.B. den Herstellern der POS-Systeme usw., Beweise zu sammeln.

Der Steuerfahnder kann auch gezielt verdeckte Ermittlungen oder gemeinsame Ermittlungen mit anderen Rechtsvollzugsorganen bei POS-Herstellern durchführen. Verdeckte Ermittlungen erfordern ein Höchstmaß an Kompetenzen und an vorausschauender Planung. Sie können es dem Ermittler gestatten, direkte Beweise für das Verbrechen zu finden und eine stichhaltige Begründung für einen Durchsuchungsbeschluss auszuarbeiten. Zudem kann mit größerer Wahrscheinlichkeit ein Schuldeingeständnis erwirkt werden, wenn bei verdeckten Ermittlungen Beweismittel gefunden wurden und der Beschuldigte mit ihnen konfrontiert wird. In Kanada wurde bei einem Software-Entwickler eine verdeckte Ermittlung durchgeführt, bei der sich die Beamten als wohlhabende ausländische Restaurantbesitzer ausgaben, die in Vancouver Restaurants eröffnen wollten. Die verdeckten Ermittler verhandelten mit dem Software-Entwickler über den Kauf eines Zappers, und die so gewonnenen Beweismittel waren ausreichend, um Durchsuchungsbeschlüsse für die Geschäftsräume des Software-Entwicklers zu erwirken.

Wenn ausreichende Beweise gesammelt wurden, um ohne vernünftige Zweifel auf schuldhaftes Verhalten schließen zu können, wird der Fall zur Anklageerhebung wegen steuerrechtlicher und/oder sonstiger strafrechtlicher Verstöße an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Das Ziel jeder Strafverfolgung besteht – abgesehen von der Bestrafung des Täters – darin, andere davon abzuhalten, eine ähnliche Tat zu begehen, und die Gesetzestreue zu erhöhen, indem klar zum Ausdruck gebracht wird, dass Steuerhinterziehung eine Straftat ist, die verfolgt und publik gemacht wird.

Spurensuche

Wenn Software zur Umsatzverkürzung in elektronischen Kassensystemen eingesetzt wird, kann davon ausgegangen werden, dass die zur Verringerung des Cashflows ergriffenen Maßnahmen es auch schwierig oder unmöglich machen, die tatsächliche Höhe der Einnahmen im Wege einer herkömmlichen Prüfung der Geschäftsbücher und Aufzeichnungen zu ermitteln. Dies zeigte sich klar bei den jüngsten Ermittlungen in Sachen Phantomware, und die Schlussfolgerung daraus ist, dass die Ermittler bei der Aufdeckung der Vorgänge stark von der IT-Forensik abhängig sind. Doch auch wenn den Prüfern, wie häufig der Fall, keine Instrumente der IT-Forensik zur Verfügung stehen, können es ihnen ihre Fähigkeiten im Bereich der E-Audit gestatten, wertvolle Backup- und sonstige Dateien zu lokalisieren und zu kopieren.

Aus Schweden und Norwegen wird von Fällen berichtet, die zeigen, wie die Funktionsweise von Software zur Umsatzverkürzung verändert wurde, um ihre Entdeckung zu erschweren. Bei frühen Versionen eines in einem Backoffice-System verwendeten Phantomware-Programms blieben zahlreiche Spuren zurück, die mit den vorgenommenen Änderungen zusammenhingen, und im System blieben Dateien erhalten, in denen sich die Originalumsatzdaten befanden. Die Steuerverwaltungen deckten den Einsatz der Software zur Umsatzverkürzung auf, und der Hersteller erhielt Informationen über die von ihnen gewonnenen Erkenntnisse. Bei einer späteren Ermittlung stellte sich dann heraus, dass das Programm in der Zwischenzeit so verändert worden war, dass keine solchen Spuren mehr zurückblieben. Neuere Versionen des Programms beseitigen den Großteil der Spuren der ursprünglichen Umsätze und weisen Funktionalitäten auf, die offenbar dazu dienen, die Entdeckung im Fall einer digitalen Durchsuchung des Systems zu verhindern (z.B. durch die Veränderung der Zeitstempel der Dateien).

Die gesetzlichen Befugnisse und technischen Fähigkeiten zur Sicherstellung des Inhalts von elektronischen Registrierkassen und von Computern sind von entscheidender Bedeutung für die Aufdeckung von Phantomware und des Einsatzes von Software zur Umsatzverkürzung. Auch wenn es mit Software zur Umsatzverkürzung möglich sein kann, glaubwürdige Belege für geringere Umsatzzahlen zu schaffen und alle Spuren der tatsächlichen Umsatzzahlen zu beseitigen, muss unter der Annahme gearbeitet werden, dass in den tieferliegenden Schichten, z.B. in den Betriebs- und Dateisystemen, noch elektronische Beweise zu finden sind. Dies sind Bereiche, die vielfach nur mit Methoden der IT-Forensik untersucht werden können.

Auch die Verwendung von Zappern kann Spuren in den Daten in Betriebs- und Dateisystemen hinterlassen. Anders als Phantomware wird ein Zapper nach dem Einsatz aus dem System entfernt und kann anhand des Materials, auf das die IT-Forensik normalerweise zugreift, nicht analysiert werden. Sollte ein Zapper gefunden werden, muss er analysiert werden; in den meisten Fällen muss dazu von gesetzlichen Befugnissen zur Beschlagnahme persönlicher Habe Gebrauch gemacht werden.

Computerforensische Ermittlungen werden über die gesteuerte Sammlung und Analyse von Daten durchgeführt. Die Sammlung der Daten beinhaltet die Beschlagnahme überprüfbarer Kopien der Datenquellen, die mit der Geschäftstätigkeit im Zusammenhang stehen könnten. Die Analyse der Daten beinhaltet die Anwendung von Ermittlungsmethoden und -maßnahmen zur Interpretation der beschlagnahmten digitalen Daten.

Beschlagnahme digitaler Quellen

Auch wenn das Hauptaugenmerk bei der Beschlagnahme von Daten auf dem POS-System liegt, gibt es in Unternehmen noch andere Quellen digitaler Daten, die für die Steuerfahndung möglicherweise relevant sind. Zusätzlich zum POS-System gibt es möglicherweise Computer mit Backoffice-Systemen sowie externe Speichermedien, die mit dem Einsatz

von Zappern oder Phantomware in Zusammenhang stehen könnten. Vorausgesetzt, es ist gesetzlich zulässig, solche Quellen zu beschlagnahmen und zu untersuchen, besteht die Schwierigkeit darin, auf die Daten so zuzugreifen, dass sie kopiert werden können. Hier besteht die Gefahr, dass Daten beschädigt oder gelöscht werden, was schwerwiegende Folgen für das untersuchte Unternehmen haben kann und wodurch sich auch die Möglichkeit zur Untersuchung der Umsätze reduzieren kann. Dieses Risiko kann durch vorsichtiges Vorgehen und den geschickten Einsatz von Instrumenten und Techniken vermieden werden, die nachstehend beschrieben sind.

Es steht ein ganzes Spektrum von Instrumenten, Geräten und Programmen zur Verfügung, das für die Sammlung der fraglichen Daten geeignet ist. Diese Instrumente gewährleisten im Wesentlichen, dass keine Änderungen in den digitalen Daten des Unternehmens vorgenommen werden und dass die Kopie durch den Vergleich mit der Originaldatenquelle überprüft werden kann.

Wenn die Notwendigkeit besteht, Inhalte von unternehmenseigenen Systemen sicherzustellen, z.B. von ROM-gestützten¹ Registrierkassen, ist es u.U. erforderlich, vor der eigentlichen Datenerfassung im Vorfeld Tests an der gleichen Art von Geräten durchzuführen. Dies setzt vor dem Einsatz der Steuerfahndung einen guten Informationsstand über die Verwendung von Technologie in dem fraglichen Unternehmen voraus.

Instrumente zur Sicherung digitaler Daten sind u.U. die folgenden Systeme:

- EnCase von Guidance Software ist in der Lage, Daten aus verschiedenen Speichermedien zu sammeln, und wird häufig zusammen mit einer hardwarebasierten Schreibsperrung verwendet. Zweck der Schreibsperrung ist der Schutz der Integrität der Originaldaten.
- Forensic Toolkit Imager von Access Data kann zusammen mit einer hardwarebasierten Schreibsperrung verwendet werden, wobei die Datenerfassung an laufenden Systemen durchgeführt werden kann.

Dies sind Beispiele der derzeit verfügbaren Optionen, und obwohl die Produkte sich verändern können, dürften die Grundprinzipien dieselben bleiben. Es kann Fälle geben, wo die oben genannten Instrumente allein nicht ausreichend sind und wo es entscheidend auf die Kompetenzen zur Durchführung forensischer Analyseverfahren ankommt. Dies stellt hohe Anforderungen an die verfügbare Dokumentation, und die Verfahren sollten nach dem Prinzip durchgeführt werden, dass Arbeitsgänge überprüft werden müssen und dass es möglich sein muss, sie zu einem späteren Zeitpunkt zu reproduzieren.

Analyse digitaler Informationen

Die Verfahren zur Analyse der sichergestellten Daten werden je nach den Anforderungen des Falls, dem Zugang zu Ressourcen und Fachwissen und den für solche Arbeiten geltenden gesetzlichen Bestimmungen unterschiedlich sein. Eine generelle Darstellung der im Allgemeinen durchzuführenden Analyse ist daher schwierig, ein guter Ausgangspunkt dürfte es jedoch sein, Einträge im Zusammenhang mit den Umsätzen zu suchen und zu lesen.

Eine forensische Untersuchung muss mit einer Prüfung und Bewertung aller für die Betriebsprüfung relevanten Informationen beginnen. Dabei kann es sich um im Speichersystem oder im Betriebssystem enthaltene Daten, Software oder in verschiedenen anderen Dateien enthaltene Informationen handeln. Die Analyse zielt darauf ab, Beweise für den Einsatz von Software zur Umsatzverkürzung zu entdecken und herauszufinden, welche Software konkret verwendet wurde (Phantomware oder Zapper).

Dateien, in denen die Umsätze registriert sind, können anhand der Zeitstempel² im Speichersystem/Dateisystem gegengeprüft werden. Wenn die Umsätze zu einem Zeit-

punkt geändert wurden, an dem normalerweise keine Einträge erfolgen, kann dies auf den Einsatz von Software zur Umsatzverkürzung hindeuten. Die Log-Dateien können ebenfalls Daten enthalten, die Spuren einer Umsatzverkürzung, für die es Hinweise gibt, deutlicher werden lassen. Normalerweise können die im Dateisystem enthaltenen Daten eine gute Informationsquelle zur Bestimmung des Zeitpunkts sein, an dem eine Datei angelegt, geändert oder zuletzt verwendet wurde. Andere mögliche Quellen sind Log-Einträge in Sicherheitsanwendungen, z.B. Antivirenprogrammen, die Informationen über Dateinamen und -umfang enthalten können. Wenn der Dateiumfang, der im Antivirenprogramm protokolliert ist, vom Umfang der Dateien im beschlagnahmten System abweicht, kann dies ein Beweis dafür sein, dass der Inhalt verändert wurde. Die Analyse solcher Dateien zielt hauptsächlich darauf ab, den Einsatz von Software zur Umsatzverkürzung festzustellen.

Zu den üblicherweise für die Analyse digitaler Daten verwendeten Instrumenten gehören u.a. folgende Programme:

- EnCase von Guidance Software ist ein Programm, das Unterstützung für ein breites Spektrum verschiedener Speichersysteme bietet und für eine allgemeine Analyse gesammelter digitaler Daten geeignet ist (www.guidancesoftware.com/).
- Forensic Toolkit von Access Data ist ein Programm, das die üblichsten Arten von Speichersystemen unterstützt und den Suchvorgang durch eine Indexierung der Inhalte der gesammelten digitalen Daten erleichtert (www.accessdata.com/).
- IDA von Hex-Rays ist ein Programm, das breite Unterstützung für die Dekompilierung von Anwendungsdateien bietet (www.hex-rays.com/idapro/).
- Forensics WinHex von X-Ways Software Technology ist ein Hex-Editor mit zahlreichen forensischen Funktionen (www.x-ways.com/).

Wenn das Hauptaugenmerk der digitalen Analyse auf der Aufdeckung des Vorhandenseins einer Software zur Umsatzverkürzung liegt, wird man den Blick vor allem auf Programmdateien und Einträge im Betriebssystem richten. Der Ablauf einer solchen Analyse kann unterschiedlich sein und ein breites Spektrum von Fachwissen kombinieren. Ein häufig und mit guten Ergebnissen verwendeter Ansatz besteht darin, Anwendungssoftware aus dem sichergestellten Material zu nehmen und diese zu prüfen. Dies kann geschehen, indem man das Programm auf einem anderen Computer oder auf einer *virtuellen Maschine* laufen lässt. Es gibt mehrere Beispiele, wo dies zur Entdeckung einer versteckten Funktionalität führte. Zudem ist dies eine gute Methode, um herauszufinden, inwieweit ein Programm in der Lage ist, die Umsätze durch den Einsatz anderer Funktionen zu verkürzen, die nicht verborgen sind. Ein komplexerer Ansatz besteht darin, Methoden zur Dekompilierung der Programmdateien zu verwenden. Dies bedeutet, dass die Inhalte der Programmdateien, die großenteils aus Anweisungen für die Maschine bestehen, in einen Programmiercode übersetzt werden, der für den Ermittler lesbar ist. Dies ist eine sehr zeitaufwendige Methode mit sehr unterschiedlichen Erfolgchancen. Ein Ansatz, der gute Ergebnisse bringen kann, besteht darin, die Dialogfelder und Grafiken aus den Programmdateien zu Tage zu fördern. Dabei handelt es sich um Elemente, die versteckte Funktionalitäten sichtbar machen und Bezüge zu der Funktionalität haben können, die mit der Verringerung der Umsatzzahlen in Zusammenhang steht.

Anmerkungen

1. Ein Read Only Memory (ROM) ist ein Datenträger, auf dem Daten und Anwendungen dauerhaft gespeichert werden können.
2. Ein Zeitstempel ist der aktuelle Zeitpunkt eines Ereignisses, z.B. einer Verkaufstransaktion, der von einem Computer aufgezeichnet wird.

Staatliche Maßnahmen

Umsatzverkürzungen mit Hilfe von POS-Kassensystemen nehmen seit einigen Jahren zu, und das Bewusstsein von Regierungen und Steuerverwaltungen für diese Praxis ist stetig gewachsen. Die Arbeiten der OECD-Task Force Steuerkriminalität und andere Straftaten (TFTC) haben dazu beigetragen, die Länder stärker zu sensibilisieren, und sie haben in einer Reihe der Länder dazu geführt, dass konkrete Aktionen in die Wege geleitet wurden. Eine Darlegung der Problematik auf dem ersten Forum zur Steuerkriminalität (Tax and Crime Forum) in Oslo im März 2011 lenkte die Aufmerksamkeit eines breiteren Kreises von Steuerbeamten und Strafverfolgern auf die Problematik der Steuerhinterziehung.

Die Task Force Steuerkriminalität und andere Straftaten (TFTC) untersuchte die von staatlicher Seite ergriffenen Maßnahmen in einer Reihe von Ländern, wo diesbezügliche Informationen zur Verfügung gestellt wurden. Die Ergebnisse dienten als Input für eine Analyse des Spektrums staatlicher Maßnahmen, die bei der Meisterung der Herausforderungen und Bewältigung der Risiken von Umsatzverkürzungen mittels elektronischer Kassensysteme wirksam sein können.

Die Maßnahmen lassen sich unter den folgenden Kategorien zusammenfassen:

- Stärkung der Steuerdisziplin;
- Erhöhte Sensibilisierung;
- Aufdeckung, Prüfung und Fahndung;
- Beschaffung von Informationen; sowie
- Fiskalspeicher und zertifizierte POS-Systeme.

Das Problem der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme ist komplex, und die Lösung wird unweigerlich mehrere dieser, wenn nicht sogar die Gesamtheit dieser Kategorien berühren. Daher ist bei der Erarbeitung eines angemessenen Maßnahmenkatalogs eine strategische Vorgehensweise unerlässlich.

Strategischer Ansatz

Einige Steuerverwaltungen betrachten ihre Arbeiten in diesem Bereich als Teil einer breiteren Strategie zur Beantwortung der Frage, ob eher das Problem der „Steuerlücke“ gelöst oder gegen die Schattenwirtschaft vorgegangen werden soll.

Um eine strategische Reaktion auf die Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme zu entwickeln, kann eine Steuerverwaltung die Natur der Risiken identifizieren, denen sie ausgesetzt sein könnte; sie kann sich dabei auf einige der Informationen in diesem Bericht stützen, zusätzlich aber auch wertvolle Informationen über erfahrene Kontaktpersonen in anderen Steuerverwaltungen beziehen, die bei der Bekämpfung der Umsatzverkürzung schon weiter vorangeschritten sind.

Die Risiken lassen sich anhand einer Reihe besonderer Audits ermitteln, die auf ein Spektrum von Unternehmen ausgerichtet sind, von denen einige bereits Risikofaktoren aufweisen, andere wiederum nicht. Dieser Ansatz ist in einer Reihe von Ländern verfolgt worden, und in beiden Fällen wurden Umsatzverkürzungen mittels elektronischer Kassensysteme aufgedeckt. Eine Ausdehnung dieser Musteraudits könnte die Einzelhandels- und Dienstleistungsbranchen identifizieren helfen, die am stärksten gefährdet sind. In vielen Ländern ist vor allem der Gastronomiesektor im Visier, doch wurden auch bei kleinen Supermarktketten, Einzelhandelsapotheken, Friseursalons und sonstigen Dienstleistungserbringern hohe Risiken festgestellt.

Darüber hinaus ist es hilfreich, die Besonderheiten des POS-Marktes zu verstehen, zu wissen, wer die Anbieter von POS-Systemen im In- und Ausland sind und ihre jeweiligen Marktanteile zu kennen.

Zahlreiche Steuerverwaltungen haben ihre strategische Absicht, die Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme zu bekämpfen, per Gesetz klar bekundet. Den Staatsanwaltschaften sollten Gesetzesvorschriften zur Verfügung stehen, die das Angebot, den Besitz oder die Nutzung von Software zur Umsatzverkürzung unter Strafe stellen, da dies den oft langwierigen Prozess der Überführung der kriminellen Anbieter beschleunigen dürfte und mit einer starken Signalwirkung für Hersteller und Anbieter verbunden wäre. Irland hat jüngst entsprechende Gesetze eingeführt¹, was derzeit auch in den Vereinigten Staaten auf der Ebene der Bundesstaaten (u.a. in Florida, Maine und New York) geschieht.

Stärkung der Steuerdisziplin

Der Bericht des Forums Steuerverwaltung *Monitoring Taxpayer's Compliance*² hält fest, dass „in einer idealen Welt, alle Bürger und Unternehmen ihren gesetzlichen Steuerpflichten nachkommen, sich zu melden, wo dies besonders erforderlich ist, und ihre Steuerschulden freiwillig anzugeben und rechtzeitig zu zahlen, die im Einklang mit dem Gesetz vollständig und korrekt berechnet wurden“. Die Einhaltung dieser grundlegenden Pflichten seitens der Steuerzahler kann auch unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, ob sie freiwillig erfolgt (d.h. freiwillige und Selbstbesteuerung) oder im Rahmen von Überprüfungs- bzw. Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen seitens der Steuerverwaltung ordnungsgemäß gefordert wird (d.h. erzwungene Einhaltung). Im Kontext der Steuerverwaltung ist diese Unterscheidung von großer Bedeutung, da die „erzwungene Einhaltung“ mit Kosten verbunden ist, die oft erheblich sind.

Freiwillige Befolgung

Im OECD-Leitfaden zur Buchführung³ werden die Vorteile einer freiwilligen Befolgung wie nachstehend beschrieben:

„Das Erzwingen der Befolgung durch häufige Prüfungen, umfassende Audits und strafrechtliche Verfolgung ist ein kostenaufwendiger Weg zur Gewährleistung eines angemessenen Befolgungsniveaus, entsprechend versuchen die meisten Steuerverwaltungen die freiwillige Befolgung, bei der der Steuerpflichtige zur Zusammenarbeit und aktiven Befolgung der Steuervorschriften ermutigt wird, zu maximieren. Das senkt die Verwaltungskosten des Steuersystems, ist aber in der Praxis nur dann machbar, wenn die Auflagen des Steuersystems richtig verstanden werden, recht einfach einzuhalten sind und von den Unternehmen im Allgemeinen akzeptiert werden“. „Die freiwillige Befolgung lässt sich dort am besten erreichen ..., wo sich die steuerlichen Auflagen gut in die existierenden Aufzeichnungs- und Buchführungssysteme der Unternehmen integrieren. Sofern diese Systeme zuverlässig sind, dürften sich die Befolgungskosten für die Unternehmen wie auch die Steuerverwaltungen auf ein Mindestmaß reduzieren“.

Im Rahmen seiner Arbeiten zur Verbesserung der „kooperativen Befolgung“ enthält der Leitfaden des Forums Steuerverwaltung „Guidance and Specifications for Tax Compliance of Business and Accounting Software“ Empfehlungen für Steuerverwaltungen und Softwareentwickler. Diese Empfehlungen gelten für sämtliche Buchhaltungs- und Unternehmenssoftware und mithin auch für Registrierkassen- und POS-Systeme. Dem Leitfaden zufolge sehen sich die einzelnen Steuerverwaltungen in Bezug auf Faktoren wie Politikgestaltung, Gesetzesbestimmungen, Verwaltung und kultureller Hintergrund einem jeweils unterschiedlichen Umfeld gegenüber und müssen sich an diesen Faktoren orientieren.

Viele Steuerverwaltungen bemühen sich im Verhältnis zu ihren größten Steuerzahlern aus dem Unternehmenssektor um kooperative Befolgungsbeziehungen bzw. sogenannte „enhanced relationships“ (durch einen vertrauensvollen Umgang zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigen gekennzeichnete Beziehungen). Diese Beziehungen basieren auf gegenseitigem Vertrauen, Transparenz und Verständnis und stützen sich seitens der Steuerverwaltungen insbesondere auf das Wissen um wirtschaftliche Zusammenhänge, auf Unparteilichkeit, Verhältnismäßigkeit, Offenheit und Reaktivität sowie auf Offenlegung und Transparenz seitens der Steuerpflichtigen. Die zeitnahe Gewissheit über steuerliche Fragen zählt zu den Vorteilen der Unternehmen, die diese Art von Beziehung eingehen. Bei der Aufnahme vertrauensvoller Beziehungen (enhanced relationships) mit Großunternehmen werden die Steuerverwaltungen deren interne Kontrollmechanismen berücksichtigen. Buchhaltungsprogramme (die auch elektronische Registrierkassen- und POS-Systeme umfassen) sind Bestandteil der unternehmensinternen Kontrollmechanismen. Bei kleinen und mittleren Unternehmen werden die Steuerverwaltungen Befolgungsfragen häufig mit spezifischen Geschäftsbereichen und den entsprechenden Verbänden erörtern und bemüht sein, über Steuerfragen im Vorfeld Gewissheit herzustellen. Beispiele hierfür sind u. a. Kanada und die Niederlande, wo die Steuerverwaltungen mit dem Gaststättengewerbe auf lokaler Ebene Befolgungsgespräche durchgeführt haben.

Eine sehr wichtige Gruppe von Akteuren sind Softwareentwickler und Anbieter elektronischer Kassensysteme. Zahlreiche Steuerverwaltungen untersuchen derzeit die Möglichkeit der Aufnahme von „enhanced relationships“ mit Entwicklern und Anbietern von POS-Systemen. Die Intention ist die Schaffung eines Geschäftsumfelds, in dem die große Mehrzahl der Kassensysteme keine Umsatzverkürzungstechniken aufweist. Die Steuerverwaltungen sind um kooperative Beziehungen mit diesen Akteuren bemüht und fordern sie auf, die Umsatzverkürzungssoftware zu entfernen. Daher ist es nicht nur wichtig, Einfluss auf das Verhalten der Steuerzahler zu nehmen, sondern auch auf das der Softwareentwickler und -anbieter; ein derartiger Ansatz dürfte, wenn er kollektiv und proaktiv verfolgt wird, wirksamer sein als individuelle Audits. Wichtig ist die Festlegung von Standards für elektronische Registrierkassen sowie die Verpflichtung der Softwareentwickler und -vertreiber zur Einhaltung dieser Standards.

Die Steuerverwaltung in Irland liefert ein klares Beispiel für diesen Ansatz. Sie rief eine Befolgungskampagne im Hinblick auf den Einsatz elektronischer Registrierkassensysteme ins Leben, die sich an drei große Gruppen richtete: die Unternehmenseigentümer (Endnutzer), die Anbieter von Registrierkassensystemen und/oder Registrierkassensoftware sowie ihre jeweiligen Vertretungsorgane. Die beteiligten Akteure erhielten ein Schreiben mit dem neuen von der irischen Steuerbehörde zu diesem Thema veröffentlichten Merkblatt. In diesem Merkblatt wird klar erläutert, was von den Beteiligten zur Einhaltung der Mehrwertsteuerregelungen von 2008 erwartet wird und insbesondere, wie die Aufzeichnungspflicht konkret für den Einsatz von Registrierkassen gilt. Diese Informationen sind auch auf der Website der Steuerverwaltung abrufbar unter: www.revenue.ie/en/tax/vat/leaflets/cash-registers.html.

Qualitätssiegel

Ein innovativer Ansatz zur Förderung der freiwilligen Befolgung hat zur Gründung eines Industriegremiums geführt, das der Zertifizierung der Qualität in den Niederlanden vermarkteter POS-Systeme dienen soll. Das System des Qualitätssiegels⁴ gibt es derzeit nur in den Niederlanden, es scheint sich aber auf andere Länder übertragen zu lassen. Sobald dieses Verfahren voll und ganz ausgereift ist, wäre es sinnvoll zu untersuchen, ob es sich auf internationaler Ebene anwenden ließe. Spezifische Standards für POS-Systeme sollten international gültig sein, was weitreichende Vorteile haben könnte – namentlich eine deutliche Verkleinerung des offenen Markts für Umsatzverkürzungen mittels elektronischer Kassensysteme, Gewissheit für Steuerverwaltungen, Softwareentwickler und -nutzer bezüglich der Befolgungsqualität von POS-Systemen und Senkung der Befolgungskosten für alle.

Die niederländische Steuerverwaltung und die Hersteller beteiligen sich auf freiwilliger Basis an diesem Projekt. Das Projekt ist nun einsatzfähig und genießt die Unterstützung vieler Hersteller; die Qualitätssiegel-Organisation operiert als völlig unabhängige Gruppe. Angestrebt wird die Verleihung eines Qualitätssiegels für Registrierkassensysteme, die die Standards einhalten. Die Qualitätssiegel-Organisation legt Standards fest, die ein verlässliches System erfüllen sollte und überwacht, dass die Hersteller diese Standards einhalten (und das Qualitätssiegel korrekt verwenden).

Abbildung 3 In den Niederlanden eingeführtes Qualitätssiegel



Quelle: www.keurmerkafrekensystemen.nl.

Die niederländische Steuerverwaltung wird in ihrem Risikomanagementsystem für Steuerprüfungen der Tatsache Rechnung tragen, dass mit einem Qualitätssiegel versehene Systeme ein geringeres Betrugsrisiko bergen.

Sensibilisierung

Eine geplante und schrittweise Sensibilisierung für die Auswirkungen der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme kann vorteilhaft sein. In manchen Fällen kann die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung durch die Medien und investigative Journalisten unterstützt oder sogar angestoßen werden, wie dies in Kanada, den Niederlanden und Norwegen der Fall war.

Die Steuerverwaltungen sollten überlegen, den Dialog mit den wichtigsten Akteuren zu suchen, zu denen die Hersteller, Anbieter sowie Vertreter des Unternehmenssektors zählen. Durch den Dialog können sie sicherstellen, dass die beteiligten Akteure verstehen:

- wie die Gesetzesbestimmungen auf die von ihnen genutzte Hardware und Software angewendet werden;
- welches Verhalten der Staat diesbezüglich von ihnen erwartet;
- wie sie den gesetzlichen Bestimmungen gerecht werden können; sowie
- welche Folgen bei Nichtbefolgung drohen.

Wenn sich die Sensibilisierung in erster Linie auf den Endnutzer konzentriert, kann sich der Dialog auf folgende Themen erstrecken:

- die buchhalterischen und rechtlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Buchführung und Rechnungslegung;
- den Einsatz von Registrierkassensystemen und ihre Kompatibilität mit diesen gesetzlichen Bestimmungen; sowie
- die Vorteile der Befolgung für beide Seiten (Win-win): Unternehmenseigentümer erhalten aktualisierte Informationen über die Lage ihres Unternehmens, die Steuerbehörden gewinnen sowohl Erkenntnisse über die eingesetzten Systeme als auch die Sicherheit, dass der Steuerpflichtige ein „geringeres“ Risiko darstellt (so dass Prüfkapazitäten für die „größeren“ Risiken freigesetzt werden können).

Als Kommunikationsinstrumente dienen bei diesem Ansatz sowohl spezifische Merkblätter über den Einsatz von Registrierkassensystemen, spezifische Webseiten auf der offiziellen Homepage der Steuerverwaltung sowie gezieltere Sensibilisierungskampagnen.

Liegt der Schwerpunkt auf der Angebotsseite, erstreckt sich die Diskussion hauptsächlich auf:

- die buchhalterischen und rechtlichen Bestimmungen für die Entwicklung, Installation und Nutzung von Registrierkassensystemen;
- die spezifischen Anforderungen, die Registrierkassensysteme zu erfüllen haben; sowie
- die Vorteile der Befolgung für alle beteiligten Parteien (Win-win): Beispielsweise können Entwickler/Anbieter unter den gleichen Bedingungen miteinander konkurrieren, und das Befolgungsverhalten gibt den Steuerverwaltungen gleichzeitig eine gewisse Sicherheit (geringeres Risiko, mehr freie Prüfkapazität für „größere“ Risiken).

Die wichtigsten Kommunikationsinstrumente sind hier die Treffen mit den Vertretungsorganen sowie individuelle Treffen mit den Anbietern.

Ferner besteht die Möglichkeit einer Fokussierung der Sensibilisierung auf die Steuerzahler im Allgemeinen; in diesem Fall werden Nachrichten über erfolgte Verurteilungen über die Medien verbreitet, wodurch zur Befolgung der Vorschriften angehalten wird. In Kanada sind die Medienberichterstattung und die Veröffentlichung erfolgreicher Strafverfahren ein Grundstein für den Erfolg des Criminal Investigations Program. In einigen Fällen, wie beispielsweise bei Zappern, sollte die Berichterstattung in den Medien genau zu dem Zeitpunkt erfolgen, an dem die Durchsuchungsbeschlüsse durchgeführt werden und die strafrechtlichen Verfolgungen laufen. Die Publizierung von Strafverfahren und Verurteilungen ist fester Bestandteil des Selbstveranlagungssystems und dient als Abschreckung für all diejenigen, die Steuerhinterziehung in Erwägung ziehen. Abbildung 4 liefert ein Beispiel der Berichterstattung in den Medien. Diese Geschichte wurde aufgegriffen und war Thema in den Abendnachrichten.

Abbildung 4 Zapper – Medienberichterstattung



Liberal leader ready to fight
Michael Ignatieff warns coalition deal still stands
NEWS A6



Tough times for horses
Rescue groups fear for abandoned animals
IN THE VALLEY A8

The Province

THURSDAY, DECEMBER 11, 2008 | BREAKING NEWS » THEPROVINCE.COM | VANCOUVER, BRITISH COLUMBIA

FINAL EDITION

WEATHER

Variably cloudy **A44**

Minimum outside Lower Mainland \$1.25

\$1.00 CLIP

TAX-CHEATING SOFTWARE BUST

SOMETHING'S






FISHY AT THESE RESTAURANTS

(... and it's not the sushi) **NEWS A3**

© The Province 2008.

Quelle: The Province, "Tax – Cheating software bust – Something's fishy at these restaurants (... and it's not the sushi)", Titelseite, The Province, 11. Dezember 2008.

Prüfung und Steuerfahndung

Die Steuerverwaltungen prüfen nicht nur Einzelfälle, sie verwenden auch projektähnliche Ansätze, um potenzielle Fälle von Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme aufzudecken und zu untersuchen. Die Auswahl der Fälle für diese Kampagnen kann auf einer Reihe unterschiedlicher Faktoren basieren. Software zur Risikoanalyse (wie das weiter oben beschriebene IDEA) spielen eine wichtige Rolle ebenso wie Kenntnisse über geschäfts- und bargeldintensive Branchen. Geht bei der Steuerverwaltung eine Vielzahl von Signalen ein, kann dies zur Entdeckung von Programmen und Techniken der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme und ihrer Anbieter führen.

Im Rahmen von Betriebsprüfungen und Ermittlungen bei Anbietern von Systemen, bei denen der Verdacht auf den Einsatz von Techniken der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme besteht, können Kundenlisten erworben und die Nutzer der Software identifiziert werden. Anhand dieser Informationen lassen sich Prüfvorhaben für spezifische Arten elektronischer Registrierkassen entwickeln. Sie können auch herangezogen werden, um den Kenntnisstand über Veränderungen an den untersuchten Systemen zu erhöhen.

Die gravierendsten Fälle sollten strafrechtlich verfolgt und der breiteren Öffentlichkeit bekanntgemacht werden, um andere dazu zu bewegen, eventuelles Fehlverhalten zu korrigieren. Viele Steuerverwaltungen verfügen über Programme zur freiwilligen Offenlegung, die Steuerpflichtige darin bestärken sollen, sich zu melden und ihre Steuerposition zu korrigieren.

Ein Kernelement bei der Bekämpfung von Umsatzverkürzungen mittels elektronischer Kassensysteme ist für alle Steuerverwaltungen, dass sie sich die Fähigkeiten der Compliance-Beauftragten vor Ort (Betriebsprüfer; E-Auditoren, computerforensische Ermittler sowie Steuerfahnder) im Bereich der Strategieumsetzung zunutze machen. Für die nachstehenden Funktionen müssen entsprechende Ressourcen gefunden und Kompetenzen entwickelt werden.

Der Betriebsprüfer

Im Rahmen des prinzipienbasierten Ansatzes zur Bekämpfung von Umsatzverkürzungen, bei dem sich die Steuerverwaltungen darauf verlassen, dass die Steuerzahler ihren Steuerpflichten nachkommen, eine korrekte und vollständige Buchführung und Rechnungslegung aufweisen und korrekte Steuererklärungen abgeben, muss der Betriebsprüfer im Verlauf der Prüfung eine Vielzahl von Spuren verfolgen, darunter auch eine Besichtigung der Räumlichkeiten des Steuerpflichtigen, in deren Rahmen Beobachtungen hinsichtlich des Vorhandenseins von POS-Systemen festgehalten werden (festgehalten werden z.B. der Name des Herstellers, das Vorhandensein alter, nicht mehr im Einsatz befindlicher POS-Systeme usw.), die Durchführung von Befragungen (z.B. Befragung des Steuerpflichtigen und seiner Mitarbeiter zu den verschiedenen Funktionen bzw. Einsatzformen des POS-Systems, Fragen zu den Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Steuerpflichtigen und seiner Mitarbeiter hinsichtlich der Geschäftsabläufe und internen Kontrollen), indirekte Einkommensprüfungen (z.B. eine Prüfung der Herkunft und Verwendung von Mitteln, eine Eigenkapitalanalyse) sowie eine Auswertung des Outputs der POS-Systeme selbst (d.h. ein Vergleich der in der Vergangenheit erfassten Umsätze mit den zum Zeitpunkt der Betriebsprüfung erfassten Verkaufszahlen).

Außerdem muss der Betriebsprüfer bei der Aufdeckung möglicher Fälle von Steuerhinterziehung und deren Überweisung an die Steuerverwaltungen im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungsverfahren oder an die zuständige Rechtsdurchsetzungsbehörde auch an die Möglichkeit des Einsatzes von Software zur Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme denken und die entsprechenden Vorkehrungen treffen, damit der auf den elektronischen Geschäftsverkehr spezialisierte Prüfer oder E-Auditor das POS-System selbst überprüfen kann.

Bei Anwendung eines regel- (statt prinzipien-)basierten Systems, übernimmt der Steuerprüfer eine erweiterte Rolle. Bei diesem Ansatz verlangt der Staat von den Nutzern die Verwendung bestimmter „staatlich zugelassener“ physischer Hardware und Software und die Aufbewahrung bestimmter Aufzeichnungen. Neben den oben genannten traditionellen Spuren müssen die Prüfer möglicherweise außerdem die elektronischen Registrierkassen und POS-Systeme genau auf physische Veränderungen untersuchen und die erstellten Aufzeichnungen analysieren. In einigen Ländern kann diese Aufgabe auch mit dem E-Auditor geteilt werden.

Die Prüfer werden die Strafverfolgungs- oder die zuständigen Rechtsdurchsetzungsbehörden auf alle wahrscheinlichen Fälle von Steuerhinterziehung hinweisen, darunter jene Betrugsfälle, die auf dem Einsatz von Software zur Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme basieren.

Die E-Auditoren und computerforensischen Ermittler

E-Auditoren spielen für Betriebsprüfer eine wichtige unterstützende Rolle, wenn beim Steuerpflichtigen POS-Systeme zum Einsatz kommen. Es sind die E-Auditoren, die über das Fachwissen verfügen, um Zugang zu den POS-Systemen der Steuerzahler zu bekommen und dem Betriebsprüfer Kopien der elektronischen POS-Aufzeichnungen der Steuerpflichtigen besorgen.

Jedoch hat sich die Rolle des E-Auditors seit der Entdeckung des ersten Programms zur Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme in den neunziger Jahren stark verändert – aus einer passiven Unterstützungsfunktion ist eine aktive Auditfunktion geworden. In den Ländern, in denen entsprechende Stellen eingerichtet wurden, haben sich die betreffenden Personen die nötigen Kompetenzen angeeignet, um ausgeklügelte Durchsuchungen von Computern durchzuführen (z.B. Entschlüsselung von Passwörtern, Enthüllung von Management-Funktionstasten, Aufdeckung von Code-Veränderungen). Zu ihren Aufgaben gehört zudem die Befragung der Unternehmenseigentümer und ihrer Mitarbeiter zur Funktionsweise der POS-Systeme. Ihre Ergebnisse werden in der Regel den Betriebsprüfern übermittelt, die sie dann in ihre Prüfungen einbeziehen können.

In schwerwiegenden Missbrauchsfällen kann die Datei Ermittlungsgegenstand der Strafverfolgungsbehörden werden, wobei die Rolle des computerforensischen Ermittlers zum Tragen kommt. Diese Spezialisten haben sich, wie ihre Kollegen im Bereich des E-Auditing, Fachkenntnisse angeeignet, um elektronische Daten zu gewinnen und zu untersuchen. Sie bekommen Zugang zu den POS-Systemen und Computern des Steuerpflichtigen und setzen diverse forensische Spurensicherungsmethoden ein (z.B. Analyse von Zeitstempeln, Prüfsummen und Punktestände, Kloningsysteme zur Durchführung von Tests, Suche nach belastenden E-mails sowie Wiederherstellung gelöschter E-mails und Dateien bzw. Daten usw.), um den Steuerfahndern den Nachweis der mens rea bzw. des subjektiven Tatbestands oder der kriminellen Absicht zu erbringen, Elemente, die für eine strafrechtliche Verfolgung gewöhnlich unerlässlich sind. Auch hier werden ihre Ermittlungsergebnisse im Allgemeinen an die Steuerfahnder weitergeleitet, die diese dann in ihre Prüfung einbeziehen können.

Ungeachtet des von den Steuerverwaltungen gewählten Ansatzes sind E-Auditoren und computerforensische Ermittler von entscheidender Bedeutung, wenn es zu gewährleisten gilt, dass Steuerverwaltungen die Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme erfolgreich bekämpfen. Ferner ist es wichtig, dass die E-Auditoren und computerforensischen Ermittler bei der Bekämpfung der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme effektiv zusammenarbeiten können, sowohl untereinander als auch mit der Steuerverwaltung.

Steuerfahndung

Die Androhung der Steuerfahndung und strafrechtlichen Verfolgung ist das stärkste Abschreckungsmittel, das die meisten Steuerverwaltungen im Kampf gegen Steuerzahler in der Hand haben, die schwere Steuerhinterziehung begehen, darunter auch jene, die sich dafür entscheiden, Methoden der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme einzusetzen. Wie bei anderen Rechtsdurchsetzungsbehörden müssen subjektiver Straftatbestand und Verwendungszweck der nicht verbuchten Einnahmen nachgewiesen werden.

Die Steuerfahnder werden zwecks Beweisfindung herkömmliche Ermittlungstechniken einsetzen (d.h. die Beschaffung von Beweismaterial durch richterliche Durchsuchungsbeschlüsse, Beibringungsanordnungen sowie Befragungen von Schlüsselpersonen sowohl in der Geschäftseinrichtung des Steuerpflichtigen als auch der des Herstellers der Software zur Umsatzverkürzung). Gleichwohl dürften auch andere Techniken angemessen sein, wie der Einsatz verdeckter Ermittlungen (der weiter oben beschrieben wurde) oder gemeinsamer Operationen mit anderen Rechtsdurchsetzungs- und Regulierungsbehörden, die darauf abzielen, wichtige Beweise zu sichern, um den Einsatz von Umsatzverkürzungen zur Minderausweisung von Einnahmen nachweisen zu können. Das zweite Ziel ist die Abschreckung durch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die wachsende Bedrohung durch die Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme und die unfairen Vorteile, die sich Nutzer dieser Methoden gegenüber Konkurrenten in der Branche verschaffen. Auf Grund der öffentlichen Bekanntmachung wissen all jene, die diese Form der Steuerhinterziehung oder des Betrugs betreiben, dass sich die Steuerverwaltung dieses Verhaltens bewusst ist und es nicht tolerieren wird. Wer sich aber dennoch solchen Fehlverhaltens schuldig macht, sieht sich heftigen Strafen und Geldbußen und möglicherweise auch einer Gefängnisstrafe gegenüber.

Informationsquellen

Zusätzlich zu dem oben genannten Personenkreis, der an vorderster Front tätig ist, gibt es all jene Kräfte, die hinter den Kulissen arbeiten und die Tätigkeiten des im Bereich der Bekämpfung von Umsatzverkürzungen mittels elektronischer Kassensysteme vor Ort tätigen Personals unterstützen. Dazu gehören Beauftragte für die Auswertung von Informationen, die frei verfügbare (offene Quellen) sowie von den Betriebsprüfern und Fahndern selbst vor Ort gesammelte und zusammengestellte Informationen (z.B. Kundenlisten der Anbieter) verwenden und Berichte erstellen, damit die Führungsebene Aktionen in die Wege leiten kann; um Mitarbeiter auszubilden, die über das Fachwissen verfügen, um allen vier Kategorien der an vorderster Front Tätigen die für die Ausübung ihrer Tätigkeiten notwendige Aus- und Fortbildung zur Verfügung zu stellen.

Es bedarf detaillierter Kenntnisse über die Funktionsweise von POS-Systemen, um die Aufdeckung und die Ermittlungsarbeit zu erleichtern. Die über die verschiedenen Systeme gesammelten Kenntnisse können:

- offen gewonnen und offenen Quellen entnommen; oder
- verdeckt gesammelt worden sein (z.B. durch den anonymen Kauf technischer Handbücher).

Rechtsgrundlage für die Informationsgewinnung ist die innerstaatliche Gesetzgebung. Viele Systeme bauen auf rechtlichen Traditionen und eigener Rechtskultur (public rights) auf. In den meisten OECD-Mitgliedsländern gibt es eine Trennung zwischen Rechtsdurchsetzungsgesetzgebung und Steuergesetzgebung. Der Informationsfluss zwischen Steuerverwaltung und Rechtsdurchsetzungsbehörde ist gewöhnlich stark reguliert. Besteht stichhaltiger Verdacht auf eine aktuelle oder vergangene Straftat, werden Informationssammlung und -austausch intensiviert. In den Fällen von Manipulation und Betrug durch den Einsatz von digitalen Systemen wie POS kommt es entscheidend darauf an, dass die Rechtsdurchsetzungsorgane und die staatlichen Behörden hinreichende rechtliche Befugnisse haben, um Informationen zu sammeln und zu analysieren. Das ist notwendig, damit die optimalen Maßnahmen ergriffen und Systeme, die missbräuchlich genutzt werden, identifiziert werden können.

Steuerverwaltungen können ihre gesammelten einschlägigen Informationen unter Einsatz des Spektrums verfügbarer Maßnahmen zum Austausch steuerlicher Informationen mit anderen Steuerverwaltungen austauschen. Insbesondere hat sich der spontane Informationsaustausch über international tätige Hersteller bereits als sinnvoll erwiesen. Der Einsatz des multilateralen Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen, das den parallelen Informationsaustausch zwischen mehreren Ländern ermöglichen soll, hat bei der Bearbeitung einiger Fälle in der letzten Zeit zum Erfolg geführt. Dieses Abkommen ist noch nicht von allen Ländern unterzeichnet worden, die Zahl der Teilnehmerstaaten nimmt aber stetig zu.

Informationsgewinnung

Die Informationsgewinnung liefert eine Grundlage, auf der der Steuerfahnder die Ermittlungen eingrenzen kann. Dabei werden die gewonnenen Informationen nicht als Beweismittel bei der Strafverfolgung verwendet, sie helfen dem Ermittler vielmehr, Beweismaterial zu finden, das genutzt werden kann. Der Vorteil für die Steuerfahnder besteht darin, dass sie wissen, wonach sie zu suchen haben (und wie das Beweismaterial aussieht).

Die Systeme der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme weisen mehrere Merkmale auf, die dafür sorgen, dass sie sich gut für die Informationsgewinnung eignen. Nützliche Methoden sind in diesen Fällen:

- Verdeckte Ermittlungen – diese Methode wird von einigen Steuerfahndern eingesetzt, um verdeckte Ermittlungsmaßnahmen durchzuführen. Diese setzen eine sehr detaillierte rechtliche, technische und operationelle Planung voraus. Die Ergebnisse dieser Techniken können ausgetauscht werden, doch ist nicht auszuschließen, dass in einigen Hoheitsgebieten rechtliche Hindernisse, wie Vorschriften zum Schutz der Privatsphäre die Vorlage, Zulassung und Verwendung derartiger Informationen in strafrechtlichen Verfahren nicht gestatten.
- Technische Methoden der Informationsgewinnung umfassen Kommunikationskontrolle/ Abhören, Pkw-Erfassung, Raumüberwachung und sonstige „passive“ Techniken (passiv in dem Sinne, dass sie keinen verdeckten Einbruch oder ähnliche Schritte voraussetzen). Diese Techniken werden verwendet, um Informationen zu gewinnen, und könnten Maßnahmen beinhalten, wie die Installation von K-Loggern in Computern, das Hacken von Computern sowie andere noch aggressivere Methoden.
- Einsatz vertraulicher Quellen und Datenlieferanten.

Informationsbibliothek

Mehrere Länder haben eine Bibliothek relevanter Informationen zur Erleichterung der Prüfung und Untersuchung von POS-Systemen eingerichtet. Auf nationaler Ebene kann diese Bibliothek möglicherweise nicht nur frei verfügbare Informationen über die Hersteller und Anbieter sowie die vermarkteten POS-Systeme, sondern auch technische Informationen aus Betriebsprüfungen und Ermittlungsverfahren enthalten. Das hat die Frage aufgeworfen, ob eine derartige Bibliothek auf internationaler Ebene geführt und Steuerverwaltungen zur Verfügung gestellt werden könnte. Dies könnte manche Probleme in Bezug auf Datenschutz und Informationsaustausch aufwerfen. Eine Alternative wäre die Konzipierung eines Modells für den Austausch von Informationen über den Einsatz von POS-Systemen zur Umsatzverkürzung, das im Rahmen des normalen Instrumentariums für den Informationsaustausch zwischen Ländern eingesetzt werden könnte, die ihre eigenen Bibliotheken verwalteten.

Fiskalspeicher und zertifizierte POS-Systeme

Bei der Bekämpfung des Missbrauchs von POS-Systemen durch Steuerpflichtige zum Zwecke der Steuerhinterziehung haben die Regierungen unterschiedliche Ansätze gewählt. Das Spektrum der Lösungen hat sich erweitert und vom ursprünglichen italienischen Fiskalspeicher (bei dem die Verkaufsdaten am Ende eines Geschäftstages auf einem Aufnahmegerät gespeichert werden) zur portugiesischen zertifizierten POS-Software weiterentwickelt (bei der das System verschlüsselte Verkaufsdaten mit digitalen Signaturen erzeugen muss, die eine echte Transaktion validieren). Eine der bedeutendsten Entwicklungen bei diesen technischen Lösungen ist die Tatsache, dass POS-Daten nunmehr bei der Dateneingabe gesichert werden und nicht wie in früheren Systemen am Ende des Geschäftstages. Eine detaillierte Beschreibung der Merkmale von Fiskalspeichern und zertifizierten POS-Systemen findet sich im Anhang.

Der Bericht enthält keine Empfehlungen über spezifische technische Lösungen. Vielmehr wird versucht, Informationen über das Spektrum der angenommenen Lösungen bereitzustellen. Der Trend scheint immer mehr in Richtung von Lösungen zu gehen, die Registrierkassendaten bei der Eingabe speichern und umfasst neue Techniken, wie Datenverschlüsselung und digitale Signaturen.

Anmerkungen

1. Mit den Gesetzesvorschriften von 2011 wurden folgende Straftaten zum Geltungsbereich des Gesetzes hinzugefügt:

„(ba) der wissentliche oder vorsätzliche Besitz oder Einsatz zum Zwecke der Steuerhinterziehung einer Computersoftware oder elektronischen Komponente, die auf einem beliebigen elektronischen Datenträger gesicherte oder gespeicherte Aufzeichnungen verändert, korrigiert, löscht, storniert, verbirgt oder anderweitig verändert, ohne die Originaldaten und die nachfolgenden Veränderungen, Korrekturen, Stornierungen, Verschleierungen oder Veränderung aufzubewahren.

(bb) die Beschaffung und Bereitstellung zum Zwecke der Steuerhinterziehung einer Computersoftware oder elektronischen Komponente, die auf einem beliebigen elektronischen Datenträger gesicherte oder gespeicherte Aufzeichnungen verändert, korrigiert, löscht, storniert, verbirgt oder anderweitig verändert, ohne die Originaldaten und die nachfolgenden Veränderungen, Korrekturen, Stornierungen, Verschleierungen oder Veränderung aufzubewahren.

Bestraft werden derartige strafbare Handlungen, die am oder nach dem 14. März 2008 begangen wurden, bei einer Verurteilung ohne Schöffengericht (summary conviction) mit einer Geldstrafe, die 5 000 Euro nicht überschreiten darf (3 000 Euro bei vor diesem Stichtatum begangenen Straftaten) – die auf nicht weniger als ein Viertel dieser Geldbuße gemildert werden kann – oder nach Ermessen des Gerichts mit Freiheitsentzug von höchstens 12 Monaten oder beidem, und bei einer Verurteilung mit Schöffengericht (conviction of indictment) mit einer Geldstrafe, die 126 970 Euro nicht überschreiten darf oder nach Ermessen des Gerichts mit Freiheitsentzug von höchstens 5 Jahren oder beidem“.
2. OECD (2008), www.oecd.org/dataoecd/51/13/40947920.pdf.
3. Tax Guidance Series-Record Keeping: OECD (2008), www.oecd.org/dataoecd/29/25/31663144.pdf.
4. Die Broschüre zum Qualitätssiegel, die auch in englischer Sprache verfügbar ist, findet sich unter: www.belastingdienst.nl/download/1419.html.

Schlussbetrachtungen

Seit die OECD-Task-Force Steuerkriminalität und andere Straftaten (TFTC) begonnen hat, die Steuerverwaltungen stärker für das Thema der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme zu sensibilisieren, haben diese ihre Aktionen erheblich intensiviert, um die für die Steuereinnahmen einhergehenden Bedrohungen auf Grund solcher Praktiken zu identifizieren und anzugehen. Parallel hierzu setzten die Anbieter von POS-Systemen zugleich aber auch immer ausgeklügeltere Techniken ein, um diese Form der Steuerhinterziehung zu verschleiern. Dieser Bericht soll Steuerverwaltungen bei der Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme als Orientierungshilfe dienen und liefert spezifische Informationen, um Betriebsprüfern und Steuerfahndern die Aufdeckung, Untersuchung und Unterbindung von Steuerhinterziehung zu erleichtern.

Es ist Aufgabe jeder einzelnen Steuerverwaltung, die Risiken zu beurteilen und die geeignetste und wirksamste Strategie zur Bewältigung des Problems zu konzipieren. Weiter unten findet sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen, die fester Bestandteil einer derartigen Strategie sein sollten.

Die Arbeiten der Expertengruppe, die für diesen Bericht zusammengekommen ist, haben im Verlauf ihrer Tätigkeit zahlreiche positive Entwicklungen ausgelöst. Der Erfahrungsaustausch hat aufgezeigt, in welchen Bereichen zusätzliche Forschungsarbeit nützlich wäre, und in manchen Fällen hat er zu einer internationalen Kooperation bei der Kriminalitätsbekämpfung geführt – die sogar bis zur Zusammenarbeit bei der Durchsuchung von Geschäftsräumen und zum Erlass internationaler Haftbefehle reichte. Dies war der Beginn einer Korrektur, um das Missverhältnis zu beheben, wobei die Anbieter von Phantomware und Zappern auf internationaler Ebene operieren und den Mangel an Kommunikation zwischen den Ländern ausnutzen konnten.

Empfehlungen

Die Steuerverwaltungen sollten eine Strategie zur Bekämpfung der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme entwickeln, die in ihr Gesamtkonzept zur Erhöhung der Steuerdisziplin eingepasst ist, um sicherzustellen, dass sie sich mit den von Systemen zur Umsatzverkürzung ausgehenden Risiken auseinandersetzt und die freiwillige Einhaltung der Steuervorschriften wie auch die Verbesserung von Aufdeckungs- und Gegenmaßnahmen unterstützt. Im Idealfall gehört dazu auch, bereits im Vorfeld Informationen über die Kundensysteme zu erwerben, d.h. vor der Einleitung von Maßnahmen, um potenzielle Risikobereiche zu identifizieren und Ressourcen zuzuteilen.

Es sollte ein Aufklärungsprogramm entwickelt werden, das darauf abzielt, sämtliche Betroffenen stärker für den kriminellen Charakter des Einsatzes solcher Techniken und die schwerwiegenden Folgen einer Steuerfahndung und Strafverfolgung zu sensibilisieren.

Die Steuerverwaltungen sollten prüfen, ob ihre gesetzlichen Befugnisse für die Prüfung und forensische Untersuchung von POS-Systemen ausreichend sind.

Die Steuerverwaltungen sollten in die Aneignung der nötigen Kompetenzen und Anschaffung der erforderlichen Instrumente für die Prüfung und Untersuchung von POS-Systemen investieren, was auch den Ausbau der Rolle von spezialisierten E-Auditoren sowie gegebenenfalls die Einstellung von Fachleuten auf dem Gebiet der IT-Forensik beinhaltet. Es sollten Mechanismen zur Verfügung stehen, die gewährleisten, dass die verschiedenen Experten bei der Bekämpfung der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme effektiv zusammenarbeiten.

Die Steuerverwaltungen sollten darüber nachdenken, Gesetzesvorschriften zu empfehlen, die das Angebot, den Besitz oder die Nutzung von Software zur Umsatzverkürzung unter Strafe stellen.

Anhang: Fiskalspeicher und zertifizierte POS-Systeme

Fiskalspeicher

Fiskalspeicher wurden vor über 25 Jahren in einer Reihe von Ländern gesetzlich eingeführt, und ihre Nutzung erweckt in jüngster Zeit stärkeres Interesse. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Registrierkassen, die einen Katalog an technischen Spezifikationen erfüllen müssen, um die Datenspeicherung zu sichern und Ereignisse innerhalb des Systems zu überwachen. Sie wurden erstmals 1983 in Italien eingeführt, als die Regierung bestimmte Unternehmen dazu verpflichtete, mit Hilfe einer elektronischen Registrierkasse einen Kassenbon auszustellen, und so versuchte, den Umfang der Schatten- bzw. Untergrundwirtschaft zu verringern. Dieser Ansatz wurde auch von Griechenland und einer Reihe anderer Länder übernommen. Die Regierungen der einzelnen Länder legten fest, was das System aufzeichnen sollte, wie es die Daten speichern sollte und welche Art der Datenausgabe (Berichte/Dateien und Belege) das System in bestimmten Formaten erzeugen können sollte, um die Daten für Betriebsprüfungen zu sichern.

Konkrete Vorschriften sind u.a.:

- die elektronische Aufbewahrung der Einzeldaten der Transaktionen in bestimmten Formaten, unter Nutzung einer bestimmten Art der Verschlüsselung und auf bestimmten Speichermedien;
- detaillierte Aufzeichnungen, die bei Bedarf lediglich für den Betriebsprüfer verfügbar sind;
- die Aufbewahrung des vollständigen Prüfpfads (Audit Trail) und in manchen Fällen die Überwachung von Ereignissen;
- Ausstattung des Systems mit einer Art Kontrollgerät; und
- andere technische Maßnahmen zum Schutz der Daten vor nachträglichen Änderungen, auf eine Weise, die sicherstellt, dass die Datenintegrität gewahrt bleibt.

Bei den frühen Versionen sicherten die Fiskalspeicher die Umsatzdaten am Ende des Geschäftstags, wohingegen heute im Allgemeinen der Ansatz verfolgt wird, die Daten zum Zeitpunkt ihrer Entstehung zu sichern.

Die Arbeitsmethode lässt sich wie folgt beschreiben: Am Ende jedes Geschäftstags muss der Unternehmer einen Z-Bericht (Tagesabschluss) erstellen. Der aus diesem Bericht hervorgehende Gesamtumsatz wird dann in einen geschützten Speicher geschrieben, in dem die Zähler mit dem Gesamtumsatz des betreffenden Geschäftstags aktualisiert werden. Später wurden die Zähler in einigen Ländern erweitert, so dass Bonzähler, Erstattungssummen und andere Posten hinzukamen.

auf einem Bon unter Nutzung einer Verschlüsselungstechnologie eine digitale Signatur hinzufügen. Dies kann u.a. ein Kontrollgerät zur Aufbewahrung der Bon- und Signaturdaten und zur Aktualisierung der Tagesendsummen im sicheren Speicher sein.

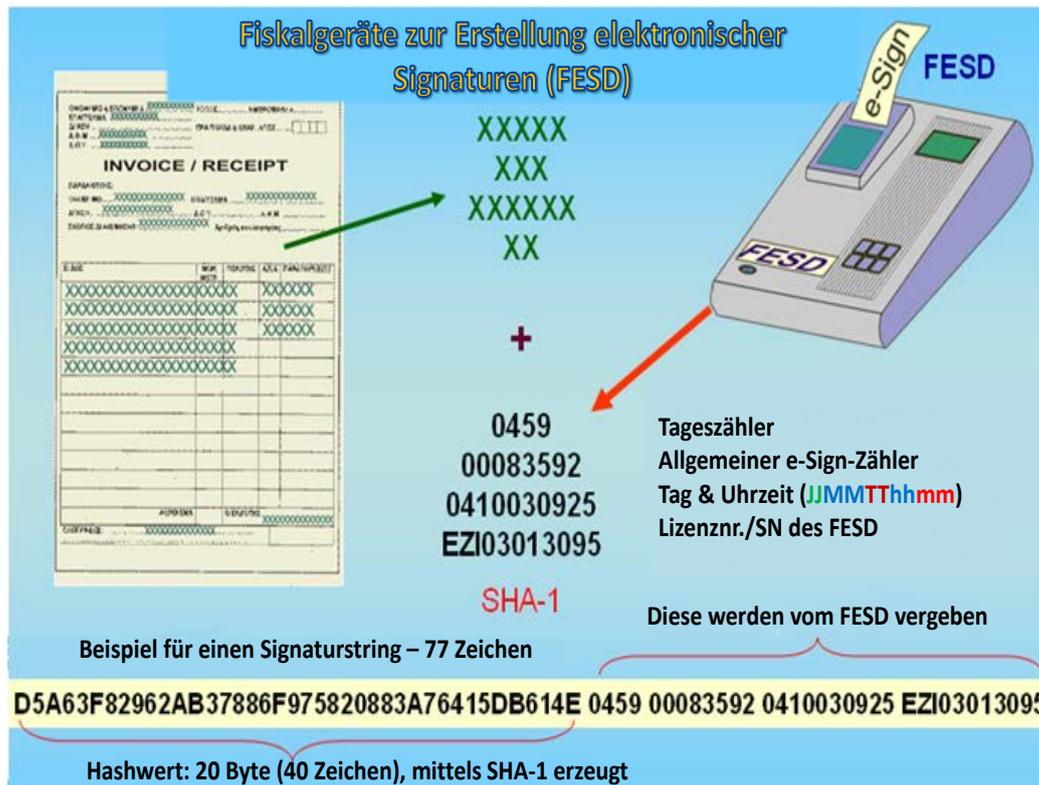
Versehen der Bondaten mit einer Signatur und Speicherung der relevanten Daten im Kontrollgerät

Technische Lösungen dieser Art fügen manchen Kassenbondaten nicht nur eine digitale Signatur hinzu, sondern halten darüber hinaus die steuerrelevanten Daten dieser Bons fest. Zu den Steuerverwaltungen, die einen entsprechenden Ansatz umsetzen bzw. umgesetzt haben, gehören Belgien, Griechenland, die kanadische Provinz Québec und Schweden.

Griechenland

Das griechische Finanzministerium war das erste, das die digitale Signatur¹ für Daten auf Bons und Rechnungen einführt. Wenn diese auf den Bon bzw. die Rechnung gedruckt wird und in den Originaldaten gespeichert ist, bietet sie ein wichtiges Instrument zur Kontrolle und Durchsetzung der Datenintegrität des POS-Systems.

Abbildung 6 Das griechische Fiskalgerät zur Erstellung elektronischer Signaturen



Quelle: Von Griechenland übermittelte Informationen.

Québec

Die Provinzregierung von Québec entwickelte ein Kontrollgerät, das Umsatzerfassungsmodul („Sales Recording Module“), das die einschlägigen Bondaten speichert und eine digitale Signatur erzeugt². Die Signatur wird in Form eines 2D-Barcodes ebenfalls auf den Kundenbon gedruckt. Den öffentlichen Schlüssel hält die Steuerverwaltung (die das Umsatzerfassungsmodul liefert).

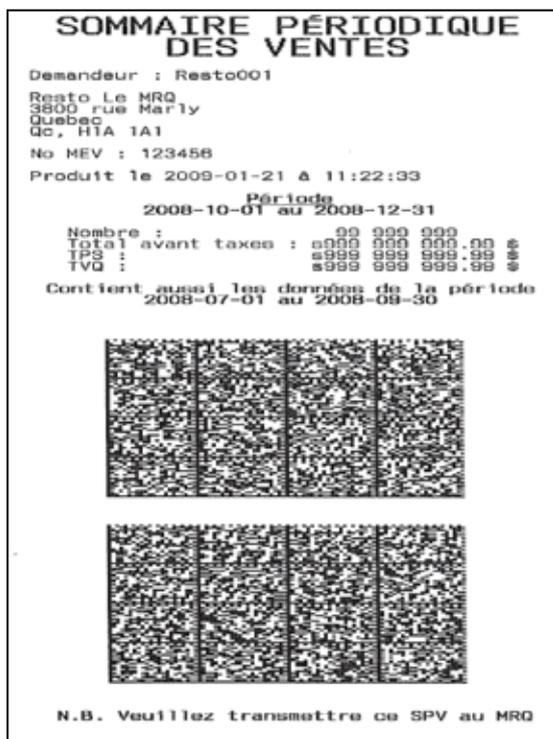
Abbildung 7 Das in Québec eingesetzte Umsatzerfassungsmodul



Quelle: Von der Steuerverwaltung Québec übermittelte Informationen.

Durch das Scannen dieses Barcodes mit einem Handscanner (der eine Software mit dem öffentlichen Schlüssel enthält) kann leicht geprüft werden, ob die Signatur gültig ist. Eine ungültige Signatur kann nur bedeuten, dass der Inhalt des Bons manipuliert wurde.

Abbildung 8 Beispiel eines vom Umsatzerfassungsmodul aus Québec erstellten Barcode-Berichts über die Umsatzdaten



Quelle: Von Kanada übermittelte Informationen.

Darüber hinaus kann das Umsatzerfassungsmodul einen periodischen Bericht erstellen, der ebenfalls in Form eines 2D-Barcodes dargestellt wird. Dieser Bericht kann auf dem Postweg oder elektronisch an die Steuerverwaltung Québec übermittelt werden, indem er auf einen USB-Stick geladen und über ihre sicheren elektronischen Dienste hochgeladen wird.

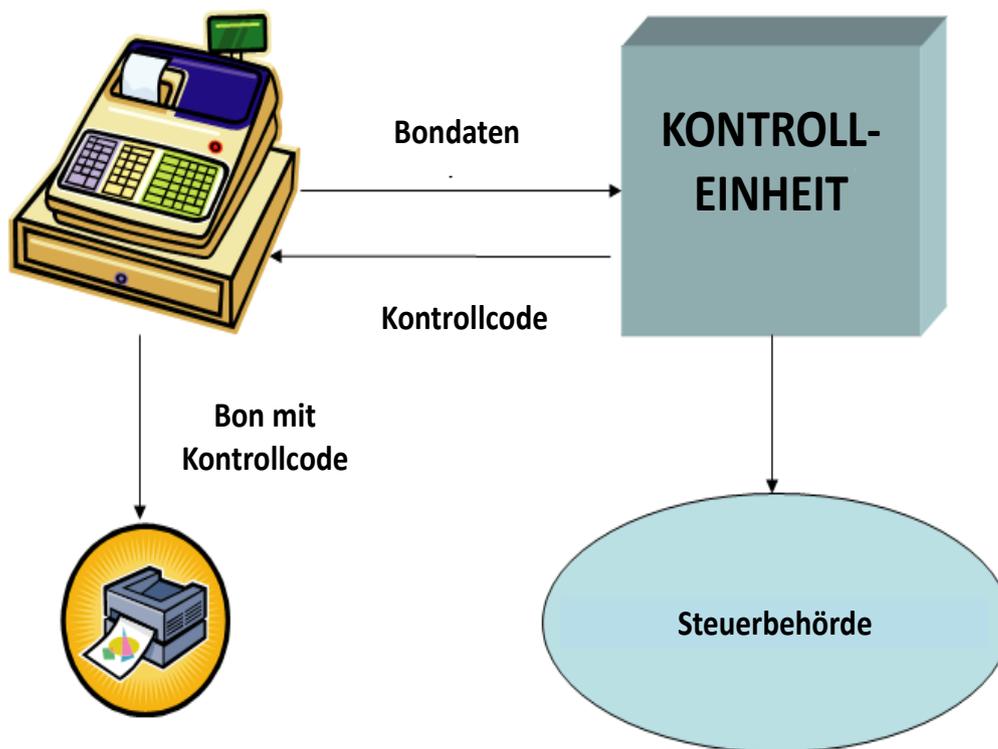
Dieses Gerät ist lediglich im Gaststättensektor eingeführt worden. Weitere Informationen sind auf der Website³ der zuständigen Stelle Revenu Québec verfügbar.

Schweden und Belgien

Schwedens neue Gesetzgebung trat 2010 vollständig in Kraft, womit die Nutzung von Registrierkassensystemen für bargeldintensive Unternehmen zwingend vorgeschrieben wurde (mit einigen Ausnahmen, z.B. sehr kleine Unternehmen, Freiluftmärkte, Großunternehmen mit starken internen Kontrollen).

Den gesetzlichen Bestimmungen zufolge müssen die POS-Systeme strenge technische Anforderungen einhalten, die sich sowohl auf vorgeschriebene Funktionen als auch auf verbotene Funktionen erstrecken. Der Hersteller muss die Registrierkasse bei der Steuerverwaltung melden.

Abbildung 9 Die schwedische Kontrolleinheit



Quelle: Von Schweden übermittelte Informationen.

Darüber hinaus muss eine Kontrolleinheit an das System angeschlossen werden. Diese erstellt auf der Grundlage des Boninhalts eine digitale Signatur⁴. Die Signatur (die auf den Bon gedruckt wird) erlaubt eine einfache Kontrolle der Integrität der Bondaten. Die einschlägigen Bondaten werden in einer sicheren Datenbank in der Kontrolleinheit aufbewahrt, die auch eine große Anzahl von Zählern enthält, die jedes Mal aktualisiert werden, wenn ein Bon ausgegeben wird. Dank eines einfachen Kopierverfahrens kann der

Betriebsprüfer eine vollständige Kopie der Datenbank der Kontrolleinheit erstellen, was eine unkomplizierte Prüfung unter Nutzung einer Spezialsoftware ermöglicht.

Belgien wird voraussichtlich im Jahr 2013 ein ähnliches System einführen, das zunächst auf den Gaststättensektor beschränkt bleiben soll. Genauer gesagt wird mit dem System auf Gaststätten abgezielt, die mindestens 10% ihres Jahresumsatzes durch Mahlzeiten erzielen, die vor Ort serviert werden.

Der Hauptunterschied besteht darin, dass sich das Kontrollgerät aus zwei Teilen zusammensetzen wird – dem Umsatzdatenkontrollgerät, das der schwedischen Kontrolleinheit ähnelt, und einer Smartcard („VAT Signing Card“ – VSC). Das Zertifikat mit dem geheimen Schlüssel, das von der Steuerverwaltung zur Verfügung gestellt wird, wird in die Smartcard eingebettet, die durch Verknüpfung der Mehrwertsteuernummer mit der Karte bei der Erzeugung des Schlüsselpaars personalisiert wird, wobei der öffentliche Schlüssel in der Datenbank der Steuerverwaltung gespeichert wird. Den Herstellern der Umsatzdatenkontrollgeräte wird der Schlüssel nicht bekannt sein.

Abbildung 10 **Das belgische „zertifizierte Registrierkassensystem“**



Quelle: Von Belgien übermittelte Informationen.

Der Fokus liegt bei diesem Ansatz nicht nur auf den technischen Aspekten, vielmehr wird damit auch eine vollständige Zertifizierung jedes Teils des „zertifizierten Registrierkassensystems“ umgesetzt, so dass sich alle Beteiligten (Hersteller, Händler, Nutzer, Steuerverwaltung) ihrer Verantwortung voll und ganz bewusst sind.

Ebenso wie in Schweden und Québec wird die Ausgabe eines (Kassen-)Bons verbindlich vorgeschrieben, und die zertifizierten Systeme werden auf der Website der Steuerverwaltung veröffentlicht.

Varianten beider Konzepte werden derzeit auch in anderen EU-Mitgliedstaaten erwogen, darunter die Einführung einer teilweise internetgestützten Funktion für das Kontrollmodul.

Signatur der Bondaten, Speicherung der einschlägigen Daten im Kontrollgerät und Sicherung des Datentransfers an den Staat über das Internet

Die Signatur der Bondaten, ihre Speicherung in einem Kontrollgerät und die Bereitstellung für den Fernzugriff durch die Steuerverwaltung (z.B. unter Nutzung von GRPS) könnte eine angemessene und wirtschaftliche Lösung für manche Staaten sein. Der Fernzugriff könnte

entweder automatisch erfolgen, wobei eine vollständige Kopie zu einem festgelegten Zeitpunkt an einen zentralen Server in der Steuerverwaltung geschickt würde, oder auf Anforderung bei Durchführung einer Betriebsprüfung. Ein automatisches Hochladen könnte als offizielle Steuererklärung betrachtet werden.

Signierung der Bondaten mit zertifizierter POS-Software

Das jüngste Beispiel für die Hinzufügung einer digitalen Signatur anhand von zertifizierter POS-Software ist das in Portugal eingeführte System. Dieser Ansatz, bei dem kein Kontrollgerät erforderlich ist, beruht auf einem Verschlüsselungsverfahren, bei dem das Dokument anhand eines asymmetrischen Schlüsselpaars und eines RSA-Algorithmus signiert wird. Der Softwareentwickler übergibt der Steuerverwaltung den öffentlichen Schlüssel, und der geheime Schlüssel ist u.U. lediglich dem Softwareentwickler bekannt. Die Steuerverwaltung prüft, ob die Software die Anforderungen erfüllt, und sofern dies der Fall ist, zertifiziert sie die Software und veröffentlicht diese Zertifizierung.

Seit 2008 schreibt Portugal den Einsatz einer Standardprüfdatei für Steuerzwecke (Standard Audit File for Tax purposes – SAF-T) verbindlich vor. Dies umfasst die Signatur der folgenden Felder in jedem Dokument: Bondatum, Buchungstag, Bonnummer, Bruttosumme sowie die Signatur des vorherigen Dokuments in derselben Reihe.

Infolgedessen:

- ist auf dem Bon leicht zu erkennen, ob zertifizierte Software verwendet wurde oder nicht;
- müssen die Ziffern der ausgedruckten Signatur mit der Hash-Signatur in der Standardprüfdatei übereinstimmen (sofern diese vom Betriebsprüfer angefordert wird); und
- kann die Person, die die Standardprüfdatei analysiert, auf der Grundlage der Prüfung des öffentlichen Schlüssels, der Bondaten und der Bonsignatur feststellen,
 - ob der Bon manipuliert wurde,
 - ob die Signatur mit dem korrekten geheimen Schlüssel erstellt wurde und
 - ob die Bonsequenz unterbrochen wurde.

Weitere Informationen und eine kostenfreie Signaturanalyse sind auf der Website der portugiesischen Steuerverwaltung zu finden (http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/news_saf-t_pt.htm). Dort findet sich auch eine englische Übersetzung des Gesetzes über die Softwarezertifizierung.

Anmerkungen

1. Bei dem verwendeten Algorithmus handelt es sich um einen Open-Source-SHA-1-Algorithmus.
2. Bei diesem kommen eine Public-Key-Infrastruktur sowie ein RSA-Algorithmus zum Einsatz.
3. www.revenuquebec.ca/en/a-propos/evasion_fiscale/restauration/secteur.aspx
4. RSA-basierter Algorithmus, Public-Key-Infrastruktur, geheimer Schlüssel auf dem Zertifikat in der Kontrolleinheit.

UMSATZVERKÜRZUNG MITTELS ELEKTRONISCHER KASSENSYSTEME: EINE BEDROHUNG FÜR DIE STEUEREINNAHMEN

Methoden der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme erleichtern die Steuerhinterziehung und führen weltweit zu gewaltigen Steuerausfällen. Im Einzelhandelssektor spielen Point-of-Sales- bzw. POS-Systeme eine wichtige Rolle, und so wird von ihnen erwartet, dass sie verlässliche Daten enthalten. In Wirklichkeit gestatten es solche Systeme jedoch nicht nur – genauso wie traditionelle Handkassen –, Bareinnahmen zu unterschlagen, sondern sie erleichtern, wenn sie mit einer Software zur Umsatzverkürzung ausgestattet sind, auch wesentlich komplexere Betrugsmanöver. Wegen des Einsatzes solcher Techniken entgehen den Steuerverwaltungen Einnahmen in Milliardenhöhe durch nicht verbuchte Umsätze und verdeckte Einkünfte.

Dieser Bericht beschreibt die Funktionen von POS-Systemen sowie die speziellen Risikobereiche, die dabei für Steuerverwaltungen bestehen. Er erläutert im Einzelnen die aufgedeckten Techniken der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme, namentlich „Phantomware“ und „Zapper“, und zeigt auf, wie die Anwendung solcher Methoden von Betriebsprüfern und Steuerfahndern entdeckt werden kann. Der Bericht befasst sich zudem mit einer Reihe von Strategien, die in verschiedenen Ländern zur Bekämpfung solcher Methoden der Umsatzverkürzung eingesetzt werden, und stellt Beispiele bester Praxis vor. Dazu liefert er eine Reihe von Empfehlungen, die den Ländern bei der Bewältigung dieses wichtigen Risikofaktors helfen können.

Inhalt:

Zusammenfassung

Einführung

Point-of-Sales-System

Techniken der Umsatzverkürzung mittels elektronischer Kassensysteme

Aufdeckungsstrategien

Staatliche Maßnahmen

Schlussbetrachtungen

