

14.06.21**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Fz - Vk

zu **Punkt** ... der 1006. Sitzung des Bundesrates am 25. Juni 2021

Verordnung zur Änderung der Kassensicherungsverordnung

Der federführende **Finanzausschuss** und
der **Verkehrsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

Fz 1. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (§ 5 Satz 1 Nummer 1 KassenSichV)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b sind in § 5 Satz 1 Nummer 1 die Wörter „digitale Schnittstelle“ durch die Wörter „einheitliche digitale Schnittstelle“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach § 146a Absatz 1 Satz 3 besteht die zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung aus einem Sicherheitsmodul, einem Speichermedium und einer einheitlichen digitalen Schnittstelle. Die technischen Anforderungen an die einheitliche digitale Schnittstelle werden nach § 5 der KassenSichV durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen in Technischen Richtlinien und Schutzprofilen festgelegt.

- Fz 2.* Zu Artikel 2 Nummer 1, Nummer 4
(§ 1 Absatz 1 Nummer 5 und 6, §§ 11 - neu - und 12 - neu - KassenSichV)
- Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:
- a) Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:
- „1. § 1 wird wie folgt geändert:
- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1 und die Nummern 5 bis 7 werden wie folgt gefasst:
- „5. Geldautomaten und
6. Warenspielgeräte.“
- b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:
- „(2) Als elektronische Aufzeichnungssysteme im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung gelten ebenfalls
1. Taxameter im Sinne des Anhangs IX der Richtlinie 2014/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt (ABl. L 96 vom 29.3.2014, S. 149, L 13 vom 20.1.2016, S. 57), die durch die Richtlinie 2015/13 (ABl. L 3 vom 7.1.2015, S. 42) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung (EU-Taxameter),

* Bei Annahme dieser Ziffer und der Ziffer 4 werden beide Ziffern redaktionell angepasst.

2. Wegstreckenzähler sowie
3. Geldspielgeräte im Sinne der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV).““

b) Nummer 4 ist wie folgt zu ändern:

aa) Im Einleitungssatz ist die Angabe „§§ 7 bis 10“ durch die Angabe „§§ 7 bis 12“ zu ersetzen.

bb) Nach § 10 sind folgende §§ 11 und 12 anzufügen:

„§ 11

Anforderungen an Geldspielgeräte

(1) § 2 ist auf Geldspielgeräte nicht anzuwenden. Die Belegausgabepflicht des § 146a Abs. 2 AO gilt für Geldspielgeräte nicht.

(2) Mit jedem neuen Spiel muss unmittelbar eine neue Transaktion im Sicherheitsmodul gestartet werden. Die Transaktion bei Geldspielgeräten hat zu enthalten:

1. den Zeitpunkt des Spielbeginns,
2. die Höhe des Spieleinsatzes,
3. die Höhe des Gewinns,
4. den Zeitpunkt der Spielbeendigung oder des Spielabbruchs,
5. eine eindeutige und fortlaufende Transaktionsnummer,
6. einen Prüfwert sowie
7. die Seriennummer des Geldspielgerätes und die Seriennummer des Sicherheitsmoduls.

Die Zeitpunkte nach Satz 2 Nummer 1 und 4, die Transaktionsnummer nach Satz 2 Nummer 5 und der Prüfwert nach Satz 2 Nummer 6 werden manipulationssicher durch das Sicherheitsmodul festgelegt. Die Transaktionsnummer muss so beschaffen sein, dass Lücken in den Transaktionsaufzeichnungen erkennbar sind.

...

§ 12

Anwendungszeitpunkt für Geldspielgeräte

§ 11 gilt für Geldspielgeräte deren Aufstelldauer im Sinne der Spielverordnung nach dem 1. Januar 2024 beginnt.““

Folgeänderung:

In Artikel 2 Nummer 5 ist die Angabe „§ 11“ durch die Angabe „§ 13“ zu ersetzen.

Begründung:

Auch im Bereich der Geldspielgeräte stellen die technischen Möglichkeiten zur Manipulation von digitalen Grundaufzeichnungen ein ernstzunehmendes Problem für den gleichmäßigen Steuervollzug in Deutschland dar. Trotz der Regelungen in der Spielverordnung (SpielV) ist es bis heute aufgrund der fortschreitenden Technisierung auch in diesem Bereich möglich, dass digitale Grundaufzeichnungen (unerkannt) gelöscht oder geändert werden.

Geldspielgeräte sollen daher ebenfalls in den Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung (KassenSichV) aufgenommen werden und müssen somit zukünftig die Anforderungen des § 146a der Abgabenordnung (AO) erfüllen. Insbesondere müssen die durch sie erzeugten digitalen Grundaufzeichnungen künftig durch eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung geschützt werden.

Geldspielgeräte sind technisch mit elektronischen oder computergestützten Kassensystemen und Registrierkassen nicht vergleichbar, so dass in § 11 KassenSichV die technischen Anforderungen an Geldspielgeräte gesondert festgelegt werden.

Zu Buchstabe a:

In § 1 Absatz 1 Nummer 6 werden zusätzlich die Geldspielgeräte gestrichen, da auch diese vom Anwendungsbereich der KassenSichV umfasst sein sollen und daher Eingang in § 1 Absatz 2 KassenSichV finden.

Durch die Aufnahme der Geldspielgeräte in § 1 Absatz 2 KassenSichV wird der Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung erweitert, sodass künftig auch diese Geräte über eine zertifizierte technische Sicherheitseinrichtung verfügen müssen.

Geldspielautomaten sind gemäß der § 1 SpielV Spielgeräte, bei denen der Gewinn in Geld besteht. Die Geräte müssen zur Erlangung der Bauartzulassung in der Lage sein, sämtliche Einsätze, Gewinne und Kasseninhalte zu dokumentieren.

...

Zu Buchstabe b:

Zu § 11 - neu - KassenSichV

Der neu eingefügte § 11 enthält die technischen Anforderungen an Geldspielgeräte, die von den übrigen Anforderungen der Kassensicherungsverordnung abweichen. Diese abweichenden Regelungen sind erforderlich, da sich Geldspielgeräte in ihren technischen Abläufen und den steuerlich relevanten Daten von computergestützten Kassensystemen und Registrierkassen unterscheiden. Zudem werden in der SpielV bereits Anforderungen geregelt, die beim Inhalt und Umfang der zu speichernden Daten Berücksichtigung finden. Weiter verfügen Geldspielgeräte nicht standardmäßig über einen Belegdrucker, um der Belegausgabepflicht nach § 146a AO i. V. m. § 6 KassenSichV zu genügen. Unter anderem aufgrund der kurzen Spieldauer von mindestens 5 und maximal 75 Sekunden (vgl. § 13 Nummer 2 und 3 SpielV) und der damit verbundenen hohen Spielfrequenz ist eine Belegausgabepflicht bei Geldspielgeräten auch nicht zumutbar.

Zu Absatz 1:

Die Regelung des § 2 der KassenSichV findet keine Anwendung auf Geldspielgeräte. Auf die Belegausgabepflicht wird bei Geldspielgeräten aus Zumutbarkeitsgründen verzichtet. Die kurze Spieldauer von 5 bis 75 Sekunden und die damit verbundene hohe Spielfrequenz führt zu einer Unzumutbarkeit der Belegausgabepflicht. Aufgrund der technischen Anforderungen der SpielV sind zudem Geschäfte an der Kasse vorbei oder die aktive Unterdrückung der Einbindung der TSE beim Bezahlvorgang durch die Steuerpflichtigen oder deren Angestellten im Gegensatz zu computergestützten Kassensystemen und Registrierkassen nicht in gleichem Maße zu befürchten. Bei Geldspielgeräten erfolgt die Bedienung beim Spiel nämlich ausschließlich durch den Nutzenden selbst. Jeder Einsatz darf nur durch unmittelbar zuvor erfolgte gesonderte physische Betätigung des Spielenden unmittelbar am Spielgerät selbst ausgelöst werden (vgl. § 13 Nummer 7 und 8 SpielV).

Zu Absatz 2:

In § 11 Absatz 2 KassenSichV werden die Anforderungen an die Protokollierung der elektronischen Grundaufzeichnungen von Geldspielgeräten beschrieben. Danach muss eine Transaktion unmittelbar gestartet werden, wenn ein neues Spiel beginnt. Die Transaktion dient der Zusammenführung von Daten in einem einheitlichen Prozess, wodurch die protokollierten digitalen Grundaufzeichnungen nachfolgend nicht mehr unerkannt manipuliert werden können.

...

Jede Transaktion hat daher bei Geldspielgeräten den Zeitpunkt des Spielbeginns, die Höhe des Spieleinsatzes, die Höhe des Gewinns, den Zeitpunkt der Spielbeendigung, eine eindeutige und fortlaufende Transaktionsnummer, einen Prüfwert sowie die Seriennummer des Geldspielgerätes und die Seriennummer des Sicherheitsmoduls zu enthalten.

Für diese Daten gilt im Einzelnen:

- Zeitpunkt des Spielbeginns: ein Spiel beginnt mit dem Einsatz des Geldes;
- Höhe des Spieleinsatzes: es ist die Höhe des Spieleinsatzes für jedes einzelne Spiel in Euro aufzuzeichnen; bei Freispielen ist ein Spieleinsatz von 0 Euro auszuweisen;
- Höhe des Gewinns: die Höhe des Gewinns ist für jedes einzelne Spiel in Euro aufzuzeichnen;
- Zeitpunkt der Spielbeendigung: das Spiel endet mit der Auszahlung des Gewinns beziehungsweise mit der Einstreichung des Einsatzes oder mit dem Abbruch des Spiels durch den Spielenden.

Um Lücken in den Aufzeichnungen erkennbar zu machen, ist für jede Transaktion eine Transaktionsnummer nach § 11 Absatz 2 Satz 2 Nummer 5 KassenSichV zu vergeben, welche in die Bestimmung des Prüfwertes einfließt. Nach § 11 Absatz 2 Satz 4 KassenSichV ist die Transaktionsnummer so beschaffen, dass Lücken in den Transaktionsaufzeichnungen erkennbar sind. Zur Erleichterung der Prüfung der Vollständigkeit, muss die Transaktionsnummer eindeutig und fortlaufend sein. Hierdurch wird es möglich, Änderungen von Aufzeichnungen (wie Austausch oder Löschungen) nachzuvollziehen.

Der Prüfwert in § 11 Absatz 2 Satz 2 Nummer 6 KassenSichV dient der Sicherung der Integrität einer jeden Aufzeichnung. Die Funktion eines Prüfwerts kann etwa durch Signaturverfahren sichergestellt werden. Der Stand der Technik zur Eignung von Mechanismen zur Erstellung eines Prüfwerts ist gemäß § 5 den Technischen Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik zu entnehmen.

Die Aufzeichnung der Seriennummer des Geldspielgerätes und die Seriennummer des Sicherheitsmoduls stellen sicher, dass die getätigten Umsätze immer konkret einem Geldspielgerät und einem Sicherheitsmodul zuzuordnen sind.

Das Sicherheitsmodul der zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung legt nach § 11 Absatz 2 Satz 3 KassenSichV den Zeitpunkt des Beginns und der Beendigung des Spiels, die Transaktionsnummer und den Prüfwert fest.

Zu § 12 - neu - KassenSichV

Für Geldspielgeräte finden nach § 12 KassenSichV - neu - die Vorschriften der Kassensicherungsverordnung erst auf Geräte Anwendung, deren Aufstelldauer im Sinne der Spielverordnung nach dem 1. Januar 2024 beginnt. Nach Verabschiedung der geänderten Kassensicherungsverordnung muss das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik aufgrund dieser zusätzlichen Anforderungen die Technischen Richtlinien überarbeiten. Im Anschluss wird die technische Entwicklung bzw. Anpassung technischer

...

Sicherheitseinrichtungen sowie die anschließende Zertifizierung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Zudem müssen Geldspielgeräte weiterentwickelt werden und eine neue Bauartzulassung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt erhalten. Ggf. sind hierfür auch noch Anpassungen an der SpielV erforderlich.“

Fz 3.[†] Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b, Nummer 4
(§§ 1 Absatz 2 Nummer 1 und Nummer 2, Absatz 7 und 8 KassenSichV)

- a) In Nummer 1 Buchstabe b ist § 1 Absatz 2 wie folgt zu ändern:
 - aa) In Nummer 1 sind nach den Wörtern „(EU-Taxameter) und“ die Wörter „entsprechende konformitätsbewertete softwarebasierte Systeme“ einzufügen.
 - bb) In Nummer 2 ist das Wort „Wegstreckenzähler.“ durch die die Wörter „Wegstreckenzähler und entsprechende konformitätsbewertete softwarebasierte Systeme.“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 4 sind § 7 und § 8 wie folgt zu ändern:
 - aa) § 7 ist wie folgt zu ändern:
 - aaa) In der Überschrift und Absatz 1 sind jeweils nach dem Wort „EU-Taxameter“ die Wörter „und entsprechende konformitätsbewertete softwarebasierte Systeme“ einzufügen.
 - bbb) In Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 sind jeweils nach dem Wort „EU-Taxametern“ die Wörter „und entsprechenden konformitätsbewerteten softwarebasierten Systemen“ einzufügen.
 - ccc) In Absatz 4 Satz 1 sind nach dem Wort „EU-Taxameter“ die Wörter „oder ein entsprechendes konformitätsbewertetes softwarebasiertes System“ und nach dem Wort „EU-Taxameters“ die Wörter „oder des entsprechenden konformitätsbewerteten softwarebasierten Systems“ einzufügen.

[†] Bei Annahme dieser Ziffer und der Ziffer 4 werden beide Ziffern redaktionell angepasst.

bb) § 8 ist wie folgt zu ändern:

- aaa) In der Überschrift und in Absatz 1 sind jeweils nach dem Wort „Wegstreckenzähler“ die Wörter „und entsprechende konformitätsbewertete softwarebasierte Systeme“ einzufügen.
- bbb) Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:
 - aaaa) In Satz 1 sind nach dem Wort „Wegstreckenzählern“ die Wörter „und entsprechenden konformitätsbewerteten softwarebasierten Systemen“ einzufügen.
 - bbbb) In Satz 2 sind nach dem Wort „Wegstreckenzähler“ die Wörter „beziehungsweise ein entsprechendes konformitätsbewertetes softwarebasiertes System“ einzufügen.
- ddd) In Absatz 3 Satz 1 sind nach dem Wort „Wegstreckenzählern“ die Wörter „und entsprechenden konformitätsbewerteten softwarebasierten Systemen“ einzufügen.

Begründung:

Durch das Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822) wurden u. a. die § 28 Absatz 1 und § 30 Absatz 1 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr angepasst. Danach soll künftig anstelle von Wegstreckenzählern oder Fahrpreisanzeigern (Taxametern) auch die Ausrüstung mit einem konformitätsbewerteten softwarebasierten System möglich sein.

Dies ist, laut Begründung des Gesetzentwurfs, kein Fahrpreisanzeiger bzw. Wegstreckenzähler, sondern ein gleichwertiges System. Die Kassensicherungsverordnung sollte auch für gleichwertige Systeme gelten, da sich hier ansonsten eine Regelungslücke ergäbe. Die Kassensicherungsverordnung gilt aktuell ausschließlich für die definierten EU-Taxameter und damit nicht für softwarebasierte Systeme.

...

Fz 4.* Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b

In Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b ist § 1 Absatz 2 wie folgt zu fassen:

„Als elektronische Aufzeichnungssysteme im Sinne des § 146a Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung gelten ebenfalls Taxameter und Wegstreckenzähler.“

Folgeänderungen:

In Artikel 2 Nummer 4 sind das Wort „EU-Taxameter“ jeweils durch das Wort „Taxameter“, das Wort „EU-Taxametern“ jeweils durch das Wort „Taxametern“ und das Wort „EU-Taxameters“ durch das Wort „Taxameters“ zu ersetzen.

Begründung:

Beim Einsatz von Taxametern, die elektronische Einzelaufzeichnungen erzeugen können, sind elektronische Einzelaufzeichnungs- und aufbewahrungspflichten zu erfüllen. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um sog. EU-Taxameter oder solche mit innerstaatlicher Bauartzulassung handelt. Einer Unterscheidung der nach unterschiedlichen Messgeräte-richtlinien zugelassenen Taxameter bedarf es auch für den Anwendungsbereich der Kassensicherungsverordnung nicht.

Vk 5.** Zu Artikel 2 Nummer 4 (§ 9 KassenSichV)

In Artikel 2 Nummer 4 ist § 9 wie folgt zu fassen:

„§ 9

Übergangsregelung für EU-Taxameter und Wegstreckenzähler mit INSIKA-
Technik

(1) Soweit ein EU-Taxameter oder ein Wegstreckenzähler mit der INSIKA-Technik ausgerüstet wurde, ist § 7 für dieses EU-Taxameter beziehungsweise § 8 für Wegstreckenzähler erst ab dem 1. Januar 2026 anzuwenden.

(2) Das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 1 ist dem zuständigen Finanzamt bis zum 31. Januar 2024 mitzuteilen.“

* Wird bei Annahme von Ziffer 2 und/oder Ziffer 3 zusammengeführt und soweit notwendig angepasst.

** Bei Annahme der Ziffer 4 wird Ziffer 5 redaktionell angepasst.

Begründung:

Die die Taxameter und Wegstreckenzähler ergänzende INSIKA-Technik ist das derzeit einzige verfügbare und im bundesweiten Taxen- und auch Mietwagengewerbe verbreitete Verfahren, mit welchem Angaben zu Umsätzen, Fahrleistungen und Einsatzzeiten im Sinne des § 146 AO abgesichert erzeugt und gespeichert werden. In Hamburg sind bis auf wenige Ausnahmen alle rund 2 800 Taxen mit dieser Technik ausgestattet, auch in Berlin wird diese im Taxengewerbe flächendeckend genutzt. Nach Einschätzung des Bundesverbands Taxi und Mietwagen e.V. sind in der Bundesrepublik rund 20 000 Taxen mit INSIKA-Systemen ausgestattet, Fahrzeughersteller wie Daimler und VW bieten Fahrzeuge mit dieser Technik bereits ab Werk an.

Die Kosten für die Zusatzgeräte, die sogenannte TIM-Karte der Bundesdruckerei und der Gesamteinbau liegen derzeit bei rund 1 000 Euro. Taxen, die heute in den Betrieb genommen werden, werden mit dieser Technik ausgerüstet, um eine Dokumentation im Sinne des § 146 AO erfüllen zu können. In Hamburg und Berlin ist die Ausstattung eine der Genehmigungsvoraussetzungen für den Betrieb der Fahrzeuge.

In § 9 Absatz 1 der Verordnung ist der bisher vorgesehene Stichtag „1. Januar 2021“ zu streichen, weil dieser eine Ungleichbehandlung zu Lasten der Unternehmen bedeutet, die diese Technik und Geräte nach diesem Tag eingebaut haben. Die Unternehmen, die neuere Geräte verwenden werden gegenüber den Unternehmen schlechter gestellt, deren Geräte älter sind; dies ohne, dass es für diese Unterscheidung einen sachlichen Grund gäbe.

Die Stichtagsregelung führt dazu, dass die danach eingebauten Geräte und Technik nur noch bis zum 31. Dezember 2023 genutzt werden dürfen, die vor dem Stichtag eingebaute aber bis zum 31. Dezember 2025. Unternehmen, die auch für neue Fahrzeuge ein Verfahren zur sicheren Dokumentation benutzen, ist auch unter Beachtung der wirtschaftlichen Situation des Taxengewerbes nicht zu vermitteln, dass sie dies lediglich noch bis zum 31. Dezember 2023 tun dürfen. Da bis heute noch keine vergleichbare Technik am Markt verfügbar ist, ist auch ein Ausweichen nicht möglich. Darüber hinaus gibt es auch keine sachlichen Gründe für diese vorgezogene Stichtagsregelung, vielmehr ist eine einheitliche Übergangsfrist für alle Taxameter mit der INSIKA-Technik wirtschaftlich, vermittelbar und bietet ausreichend Zeit, um einen Übergang in neue Angebote oder aber eine Aktualisierung der INSIKA-Technik zu erreichen.

...

In der Folge ist auch der in der Verordnung vorgesehene § 9 Absatz 2 ersatzlos zu streichen. Es besteht ebenfalls kein sachlicher Grund und keine Ersatztechnik für den Fall, in dem die bereits vorhandene INSIKA-Technik aus einem Alt-Fahrzeug ausgebaut und in das neu eingebrachte Fahrzeug eingebaut wird. Die INSIKA-Technik ist nicht an das Fahrzeug, sondern an das Taxameter gebunden. Dem Unternehmer wird indirekt nahegelegt, keine Neuinvestitionen in den Fuhrpark (beispielsweise für emissionsfreie Fahrzeuge) zu tätigen, weil er dann schlechter gestellt wird als beim Fortbetrieb des alten Fahrzeugs. Auch für diese Fallkonstellation würde dann der 31. Dezember 2025 als einheitlicher und gleichbehandelnder Umstellungstermin gelten.

Der bisherige § 9 Absatz 3 wird nunmehr der Absatz 2 und regelt die Meldepflicht an die Finanzämter, wenn ein Taxen- oder ein Mietwagenunternehmer von der Übergangsregelung des Absatzes 1 Gebrauch macht.

Die INSIKA-Technik wird sowohl bei Taxametern als auch bei Wegstreckenzählern genutzt. Die Übergangsregelung muss daher sowohl für Taxameter als auch für Wegstreckenzähler gelten, um einheitliche Nutzungsbedingungen und einen fairen Wettbewerb zwischen beiden Verkehrsarten abzusichern.

Fz 6. Zu Artikel 2 Nummer 4 (§ 10 KassenSichV)

In Artikel 2 Nummer 4 ist § 10 zu streichen.

Folgeänderung:

Die §§ 11 bis 13 werden die §§ 10 bis 12.

Begründung:

Durch die Anwendungsregelung entsteht einerseits eine Ungleichbehandlung zwischen Taxametern und Wegstreckenzählern, andererseits darf die Erfüllung von gesetzlichen Anforderungen nicht derart in das Belieben der Wirtschaft gelegt werden.