



# Freie und Hansestadt Hamburg

## Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation  
Postfach 11 21 09, D - D- 20421 Hamburg

An die  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Rechtsamt  
Verkehrsrecht, Verkehrsgewerbeaufsicht

RV  
Alter Steinweg 4  
D - 20459 Hamburg  
Telefon 040 - 428 41 - 1754  
Telefax 040 - 428 41 - 2825  
Ansprechpartner Herr Ulrich Werner  
Zimmer 508  
E-Mail: Ulrich.Werner@bwvi.hamburg.de

Hamburg, 12. Oktober 2016

### Öffentliche Anhörung zu dem

- **Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen“**  
- BT-Drucksache 18/9535 -
- **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Betrug mit manipulierten Registrierkassen gesetzlich verhindern – Zugleich Abschreibungsregeln für geringwertige Wirtschaftsgüter verbessern“**  
- BT-Drucksache 18/7879 -

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

für Ihre Einladung zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 17. Oktober 2016 danke ich Ihnen und möchte die Gelegenheit wahrnehmen, vorab schriftlich die Erfahrungen aus dem Einsatz elektronischer Aufzeichnungen über Fahrleistungen und Umsätze des Taxigewerbes in Hamburg zusammengefasst darzustellen.

### 1. Ausgangslage

Die Verkehrsgewerbeaufsicht in Hamburg als zuständige Genehmigungsbehörde nach dem Personenbeförderungsgesetz machte in der Mitte des letzten Jahrzehnts die Erfahrung, dass zahlreiche Taxiunternehmen Angaben zu Fahrleistungen und Umsätzen in ihren Genehmigungsanträgen machten, die den Eindruck einer völlig unzureichenden Ertragslage hinterließen. Dieser Eindruck wurde durch ein Gutachten zur wirtschaftlichen Lage des Gewerbes bestätigt. Es kam im Jahr 2006 zu dem Ergebnis, dass die Unternehmen in Selbstauskünften ihre Umsätze häufig mit ca. 20.000 € pro Jahr und Fahrzeug bezifferten. Diese Angaben erschienen im Hinblick auf die notwendigen Kosten zum Betrieb von Taxis nicht plausibel. Nach der Schätzung des Gutachters waren für weit über die Hälfte der in Hamburg eingesetzten Taxis nicht plausible betriebliche Unterlagen vorgelegt worden.

Bestätigt wurden diese Erfahrungen durch Branchenprüfungen der Steuerverwaltung im Taxengewerbe. In den Jahren 2007 bis 2009 wurde auf Grund von 173 Betriebsprüfungen festgestellt, dass pro Betrieb durchschnittlich 38.445,18 Euro mehr Steuern zu zahlen waren als die Unter-

nehmen selbst deklariert hatten.

Ein gänzlich anderes Bild ergab sich jedoch bei den Fahrzeugen, deren Fahrleistungen und Umsätze im Rahmen des fortgeführten Gutachtens über die wirtschaftliche Lage des Taxengewerbes elektronisch erfasst und vom Gutachter ausgelesen wurden. Ein wichtiger Indikator – der Umsatz pro Kilometer – lag rd. 30% höher als bei den Taxen mit unplausiblen betrieblichen Angaben. Auch die Fahrleistungen unterschieden sich sehr deutlich: laut ihren Selbstauskünften erzielten Fahrzeuge aus unplausiblen Betrieben rd. 30.000 km pro Jahr, während die plausiblen Angaben und auch die gemessenen Daten zwischen 50- und 60.000 km pro Jahr lagen.

Diese Zweiteilung des Taxengewerbes in Hamburg machte massive Wettbewerbsverzerrungen deutlich: Mit nicht nachvollziehbaren Angaben über Fahrleistungen und Umsätze konnte ein Teil der Betriebe erhebliche „Einsparungen“ bei Steuern und Sozialabgaben erzielen, was zu Lasten der ehrlichen Unternehmen ging.

Die Verkehrsgewerbeaufsicht musste hierauf mit der Verschärfung der Anforderungen im Genehmigungsverfahren reagieren, indem zumindest Schichtzettel verlangt wurden, aus denen sich der Einsatz der Fahrzeuge und die erzielten Umsätze ergaben. Es war jedoch unverkennbar, dass auch diese Schichtzettel nicht selten manipuliert waren, was nur mit erheblichem Aufwand im Einzelfall aufgedeckt werden konnte. Wurde kein plausibler Nachweis über die täglichen Einnahmen vorgelegt, führt dies zur Verweigerung oder zum Widerruf von Genehmigungen. Die Taxenzahl in Hamburg hat sich insbesondere auf Grund dieser Maßnahmen in den letzten 10 Jahren um rund 500 verringert, und den niedrigsten Stand seit Jahrzehnten erreicht.

## **2. Projekt zur Ausstattung von Taxen mit Geräten zur automatisierten Aufzeichnung und Übertragung von Fahrleistungen und Umsätzen (sog. „Fiskaltaxameter“)**

Vor diesem Hintergrund gab es in Hamburg ein erhebliches Interesse, im Interesse der Steuer- und Abgabenehrlichkeit sowie des fairen Wettbewerbs gesicherte Aufzeichnungen über Fahrleistungen und Umsätze im Taxengewerbe zu erlangen.

Die herkömmlichen Taxameter ermöglichen zwar theoretisch die dauerhafte Aufzeichnung der erforderlichen Daten, sind jedoch so konstruiert, dass die Daten in regelmäßigen Abständen überschrieben werden. Auf dem Markt ist auch Software zur Auswertung von Taxameterdaten verfügbar, die jedoch in keiner Weise dagegen gesichert ist, dass die Aufzeichnungen nachträglich verändert werden.

Es bot sich daher an, die Erfahrungen aus den seit 2005 laufenden elektronischen Aufzeichnungen über Umsätze und Fahrleistungen aus ca. 100 Fahrzeugen zur Erstellung des jährlichen Gutachtens zur wirtschaftlichen Lage des Taxengewerbes zu nutzen.

Der Gutachter entwickelte ein Konzept, das an Stelle des regelmäßigen Auslesens der Daten mit Hilfe eines Datenträgers (sog. „Key-System“) die digitale Übertragung der Daten unmittelbar aus dem Fahrzeug an einen Dienstleister vorsah.

Der Durchbruch zur Realisierung dieses Konzepts wurde dadurch erreicht, dass bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt ein Verfahren zur digitalen Signatur entwickelt wurde, das einerseits mit handelsüblichen Taxametern kompatibel war und andererseits die Übertragung der dauerhaft gegen Manipulation gesicherten Daten ermöglichte. Die digitale Signatur kann den sicheren Nachweis ermöglichen, dass die Daten aus einem bestimmten Taxameter stammen, das einem bestimmten Unternehmen zuzuordnen ist und somit Veränderungen ausgeschlossen werden können. Neben der Manipulationssicherheit werden damit folgende Zwecke erfüllt:

- Unterstützung der Betriebsführung der angeschlossenen Taxiunternehmen.
- Gewinnung von elektronischen Unterlagen, die den steuerrechtlichen Anforderungen an Einnahmearsaufzeichnungen entsprechen.
- Gewinnung verlässlicher Unterlagen über die betrieblichen Leistungen der Unternehmen für das Verfahren zur Erteilung von Genehmigungen im Taxenverkehr.
- Gewinnung einer breiteren Datenbasis für künftige Begutachtungen der wirtschaftlichen Lage im Taxenverkehr.

Die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg beschloss im Dezember 2010, Fördermittel im Hamburgischen Haushalt zur Verfügung zu stellen, um die zügige und möglichst flächendeckende Einführung der Hard- und Softwarevoraussetzungen zur Aufzeichnung, Übertragung und Auswertung der Daten zu unterstützen.

Die Taxenunternehmen wurden bei der Anschaffung der notwendigen Geräteausstattung mit einem einmaligen Beitrag von bis zu 1500,-€ pro Fahrzeug gefördert, um einen Anreiz zum freiwilligen Einstieg in die gesicherte Erfassung von digitalen Grundaufzeichnungen zu bieten. Notwendige weitere Voraussetzung war die Entwicklung eines Auswertungsverfahrens, das den behördlichen Anforderungen für die Zwecke der Besteuerung, Genehmigungserteilung und der Gutachtererstellung entsprach, und ebenfalls anteilig gefördert wurde.

Dieses Auswertungsverfahren stand 2012 zur Verfügung, so dass mit der individuellen Geräteförderung begonnen werden konnte. Damals gingen wir davon aus, dass sich das Gewerbe mit ca. 500 Fahrzeugen freiwillig auf Grund der Förderung beteiligen würde. Diese Erwartungen wurden aber weit übertroffen: Von 2012 bis Ende 2014 wurden sukzessive über 2.100, und damit rund 2/3 der Taxen in Hamburg mit den Komponenten für das manipulationssichere Verfahren (Taxameter, Signatureinheit, Übertragungsmodul) ausgestattet. Dafür wurden Fördermittel i.H.v. 3 Mio. Euro für den Erwerb und Einbau der Geräte an Taxenunternehmer ausgezahlt.

Die Förderbedingungen sehen eine dreijährige Bindung ab Geräteeinbau mit der Verpflichtung zur Beauftragung eines geeigneten Dienstleisters, zur Vorlage der Daten im Genehmigungsverfahren und bei der Besteuerung sowie für statistische Auswertungen vor.

### **3. Das eingesetzte Verfahren**

Im Hamburger Taxenprojekt wird das auf einem Fachkonzept einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Finanzbehörden basierende „INSIKA-Verfahren“ eingesetzt. Die Physikalisch Technische Bundesanstalt (PTB) hat dieses herstellernerneutrale Verfahren im Rahmen eines vom Bundesministerium für Wirtschaft geförderten Projekts gemeinsam mit Vertretern der Industrie und Behörden entwickelt. Die datentechnischen Komponenten des Verfahrens stehen jedem potentiellen Nutzer kostenlos zur Verfügung. Das „INSIKA-Profil –Taxameter“ dient der Abbildung von Daten, die von jedem nach der Europäischen Richtlinie 2004/22/EG über Messgeräte ("MID") zugelassenen Taxameter bereitgestellt werden können. Die Zulassung der Taxameter wird in keiner Weise berührt. Taxameter und Ergänzungsmodule sowie Datenabruf- und Speichersysteme, die die im INSIKA-Verfahren festgelegten Schnittstellen zur Berechnung der digitalen Signatur und für den Datenexport bedienen können, befinden sich auf dem Markt.

Die wesentliche Komponente des Verfahrens ist die Einheit, mit deren Hilfe die digitale Signatur der nachweispflichtigen Daten aus dem Taxameter berechnet wird. Die digitale Signatur ermöglicht den Nachweis, dass die außerhalb des Taxameters gespeicherten nachweispflichtigen Daten nachträglich nicht geändert wurden und die Ausgangsdaten auch bei betrieblich erforderlichen und im Einzelfall begründeten Nachbuchungen immer vorhanden und sichtbar sind. Von

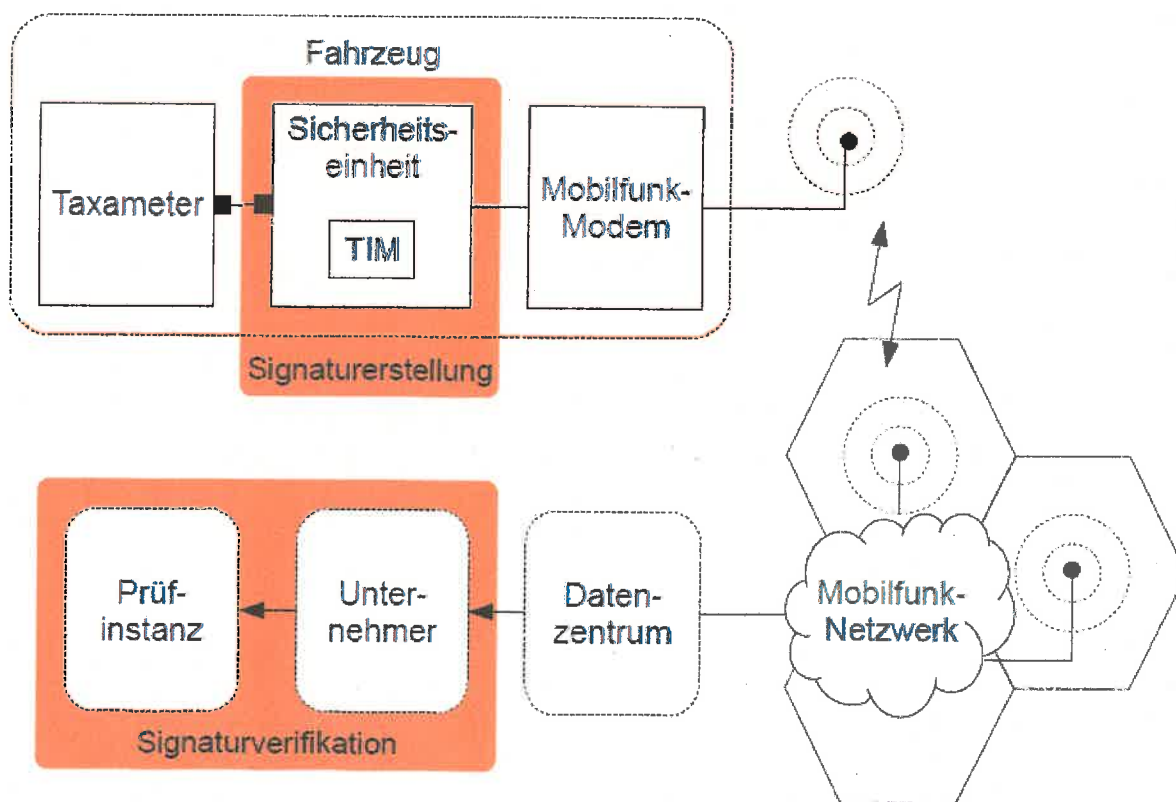
der digitalen Signatur umfasst wird die Steueridentifikationsnummer des Unternehmens, zu dem das Taxameter gehört. Da Taxameter selbständig ausgebaut und in anderen Fahrzeugen verwendet werden können, oder auch das gesamte Fahrzeug seinen Eigentümer wechseln kann, reichte aus unserer Sicht die Bindung der digitalen Signatur an ein bestimmtes Taxameter nicht aus, vielmehr war der eindeutige Rückbezug auf das Unternehmen erforderlich. Er erfolgt mit einer Chipkarte (sog. „TIM-Karte“), die die Steueridentifikationsnummer aufweist. Die Herstellung dieser „TIM-Karten“ liegt nach vorheriger Verifizierung durch die Verkehrsgewerbeaufsicht bei der D-Trust GmbH, einem Unternehmen der Bundesdruckerei.

Die Datenhaltung und Auswertung erfolgt bei externen Dienstleistern, an die die Daten über Mobilfunk übertragen werden. Die Dienstleister verwalten die Daten im Auftrag der angeschlossenen Unternehmen. Sie nehmen bei Bedarf der Taxiunternehmen betriebliche Auswertungen vor oder stellen sie der Verkehrsgewerbeaufsicht im Genehmigungsverfahren bzw. dem zuständigen Finanzamt zur Besteuerung zur Verfügung. Einen unmittelbaren Zugriff der Behörden auf die Daten bei den Dienstleistern ohne entsprechenden Auftrag durch die Taxenunternehmen gibt es nicht. Die Taxen aus Hamburg, die sich dem Projekt angeschlossen haben, arbeiten mit verschiedenen Dienstleistern in Hamburg, Berlin und Österreich zusammen.

Im Datenzentrum des Dienstleisters oder auch bei Auswertungen für behördliche Zwecke kann durch ein einfaches Prüfmodul die Vollständigkeit der Daten und die Integrität der digitalen Signatur festgestellt werden.

Die Datenübertragung an externe Dienstleister ist vom INSIKA-Verfahren nicht zwingend vorgegeben. Im Hamburger Taxenprojekt diente sie insbesondere auch dem Interesse der angeschlossenen Unternehmen an betrieblichen Auswertungen, zur Stabilisierung des Verfahrens in der Probephase und der Erleichterung für die beteiligten behördlichen Stellen.

Schematisch lassen sich demnach die Komponenten des Verfahrens wie folgt darstellen:



#### 4. Erfahrungen seit Einführung des Verfahrens

Das Verfahren ist in Hamburg ohne Vorbild aus anderen Städten erstmals entwickelt und eingesetzt worden. In der Anfangsphase gab es einige Probleme, die allerdings ganz überwiegend auf un stabile Mobilfunkverbindungen zurück zu führen waren und leicht behoben werden konnten. Das INSIKA-Verfahren zur Aufzeichnung und digitalen Signatur sowie die Aufbewahrung und Auswertung bei den Dienstleistern läuft hingegen von Anfang an störungsfrei.

Damit steht in Hamburg eine vollständige, funktionsfähige und ausbaufähige Infrastruktur für sichere Erlösaufzeichnungen im Hamburger Taxengewerbe zur Verfügung.

Die sich hieraus ergebenden Vorteile lassen wie folgt zusammenfassen:

##### Für die Taxenunternehmen

- Bessere Steuerung der Betriebsabläufe (z.B. Einsatzzeiten für Fahrer und Taxen) durch erstmalige Erfassung der Erlöse in Echtzeit und dadurch verbesserte betriebswirtschaftliche Auswertungsmöglichkeiten.
- Erleichterungen bei den Aufzeichnungen (Wegfall des Schichtzettels).
- Höhere Rechtssicherheit bei Prüfungen (Konzessionsvergabe, Betriebsprüfungen).
- Wettbewerbsnachteile gegenüber den Betrieben mit „unplausiblen“ Angaben werden abgebaut.
- Verbesserung der Ertragslage durch die Verdrängung „schwarzer Schafe“.

##### Für die Genehmigungsbehörde

- Auf Grund der gesicherten Aufzeichnung von Fahrleistungen und Erlösen und deren deutlich erleichterter Auswertung kann schnell und belastbar überprüft werden, ob die im Taxameter erfassten Daten lückenlos angegeben werden, so dass die bisher gerade im Taxengewerbe weit verbreitete Praxis der Verschleierung von Umsätzen mit dem Ziel der Verkürzung von Steuern und Sozialversicherungsabgaben weitgehend unterbunden wird. Solange nur ein Teil des Gewerbes digitale Grundaufzeichnungen führt, kann sich die Prüfung der Verkehrsgewerbeaufsicht auf solche Betriebe konzentrieren, die sich dem sicheren Verfahren nicht angeschlossen haben. Dies liegt nicht nur im öffentlichen Interesse der gleichmäßigen Besteuerung, sondern nicht zuletzt auch im Interesse der Mehrzahl der ordnungsgemäß arbeitenden Betriebe, die dann in einem fairen Wettbewerb agieren und den Fahrgästen eine entsprechend professionelle Dienstleistung anbieten.
- Die Evaluationen zum Zustand der wirtschaftlichen Lage des Taxenverkehrs in Hamburg basieren nunmehr auf zuverlässigeren Zahlen und ermöglichen sachgerechtere Entscheidungen der Konzessionsbehörde z.B. auch bei zukünftigen Tarifanpassungen.
- Durch das Verfahren ist eine bessere Vertrauensbasis für die Zusammenarbeit zwischen Genehmigungsbehörde und dem Taxengewerbe entstanden.

### Für die Steuerverwaltung

- effektivere Prüfmöglichkeiten.
- Konzentration des Prüfungsaufwands auf die „schwarzen Schafe“.
- Keine Auseinandersetzungen mit den Steuerpflichtigen über die Plausibilität der Taxameterdaten bei einer Betriebsprüfung, da der Nachweis über die Unveränderbarkeit der aufgezeichneten Daten mit INSIKA leicht und einfach geführt werden kann.

### **5. Ausblick**

Angesichts der nicht unerheblichen eingesetzten Fördermittel, des bei allen Beteiligten geleisteten Aufwands, aber auch der unverkennbaren Erfolge, ist es aus unserer Sicht wesentlich, dass im anstehenden Gesetzgebungsverfahren nicht der Eindruck entsteht, das in Hamburg eingesetzte Verfahren sei nicht kompatibel mit den künftigen Anforderungen. Noch nachteiliger wäre es hingegen, wenn im Taxengewerbe der Eindruck entstünde, es sollten künftig gar keine Anforderungen an digitale Grundaufzeichnungen im Taxengewerbe gelten.

Die große Mehrheit der Taxenunternehmen in Hamburg hat den Nachweis geführt, dass sich Ehrlichkeit bei der Zahlung von Steuern und Abgaben auch für sie selbst lohnt. Vorgaben zu belastbaren Aufzeichnungen der Fahrleistungen und Umsätze werden daher nicht als Gängelung verstanden, sondern als Schutz vor unlauterer Konkurrenz. Dieser vernünftige Ansatz sollte vom Gesetzgeber aufgegriffen und honoriert werden.

Mit freundlichen Grüßen

  
Werner