



Zur Zulässigkeit der Weitergabe der Steuer-ID von allen Personen, die im Unternehmen Zollangelegenheiten bearbeiten

### **Zur Zulässigkeit der Weitergabe der Steuer-ID von allen Personen, die im Unternehmen Zollangelegenheiten bearbeiten**

In Fragen 1.1.6 und 1.2.1 des „Ergänzenden Fragebogens zur Neubewertung“, den die Zollverwaltung derzeit zur Durchführung der Neubewertung versendet, wird nach Daten im Bezug auf Personen (Geschäftsleitung, Aufsichtsrat und Mitarbeiter) im Unternehmen gefragt. Die Weitergabe führt bei vielen Unternehmen – zu Recht – zu erheblichen Bedenken im Bezug auf den Datenschutz, den Unternehmen strikt zu befolgen haben. Im Folgenden soll geklärt werden, ob die Unternehmen verpflichtet, aber auch berechtigt sind, diese umfassenden Auskünfte zu erteilen und es werden praktische Hinweise dazu gegeben, wie mit der rechtlichen Bewertung praktisch sinnvoll umgegangen werden kann. Dabei ist zu betonen, dass die datenschutzrechtlichen Fragestellungen noch nicht gerichtlich geklärt sind und sich derzeit in intensiver fachjuristischer Diskussion befinden. Die Argumente daraus fließen in die folgende Bewertung ein.

#### **1. Der Hintergrund**

Der Ursprung der Frage liegt in der Novelle des europäischen Zollrechts begründet. Seit dem 1. Mai 2016 gilt ein neuer Unionszollkodex (UZK), Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013. Die Neufassung des Europäischen Zollrechts legt fest, dass der Selbstkontrolle im Unternehmen ein höherer Stellenwert eingeräumt wird (Compliance), und in Konsequenz dessen nur solche Unternehmen Vereinfachungen und Bewilligungen in der Zollabfertigung bekommen sollen, die dieses höhere Maß an interner Organisation tatsächlich vorhalten.

Im Detail wurde geregelt, dass Inhaber der Bewilligung des AEO zusätzliche Voraussetzungen in Bezug auf die Zuverlässigkeit erfüllen müssen. Unter anderem sieht Art. 39 UZK vor, dass die Antragsteller keine schwerwiegenden oder wiederholten Verstöße gegen die zoll- oder steuerrechtlichen Vorschriften und keine schweren Straftaten im Rahmen ihrer Wirtschaftstätigkeit begangen haben dürfen. Zu Art. 39 UZK existiert eine Ausführungsbestimmung in Form des Art. 24 UZK-DVO. Dieser sieht vor, dass folgende Personen innerhalb des Unternehmens in den letzten drei Jahren diese Art der Verstöße nicht begangen haben dürfen: Die Person, die für das antragstellende Unternehmen verantwortlich ist oder die Kontrolle über seine Leitung ausübt und der Beschäftigte des Antragstellers, der für die Zollangelegenheiten zuständig ist.

#### **2. Der Fragebogen**

Aus dieser gesetzlichen Situation hat die Zollverwaltung den Ergänzenden Fragebogen abgeleitet und beabsichtigt, mittels der Steuer-ID die jeweiligen Finanzämter anzusprechen und um Auskunft zu bitten, inwieweit die jeweiligen Personen entsprechende Verstöße in der Vergangenheit begangen haben. Man erhofft sich, auf diese Art und Weise überprüfen zu können, inwieweit die Voraussetzungen des Art. 39 UZK beim jeweiligen Unternehmen gegeben sind, damit nach Ablauf der Übergangsphase die bestehenden Bewilligungen weitergelten können.

Die gegenüber dem alten Zollrecht strengeren Voraussetzungen, die an den AEO geknüpft sind, bilden Gesetzeskraft. Die Verwaltung ist berechtigt und verpflichtet, inhaltlich das Vorliegen dieser Voraussetzungen zu prüfen. Das bedeutet, sie hat das Recht, dazu Erkundigungen einzuholen. Dies hat der Gesetzgeber ausdrücklich so gewollt und hat auch als Konsequenz bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen den Ablauf der Bewilligung zum 30. April 2019 (Übergangszeitraum) vorgesehen.

Es obliegt der Verwaltung, den Weg der Erkundigung selbst zu wählen. Es lag bereits bei Gesetzeserlass nahe, dass dies mit einem ergänzenden Fragebogen zur Neubewertung stattfindet. Die Gestaltung des Fragebogens obliegt hier der Verwaltung.

Es ist zu betonen, dass die Verwaltung einen gerichtlich nicht überprüfbaren

Ermessensspielraum hat, welche Fragen sie stellt. Vollständig überprüfbar ist hingegen, wie sie die unbestimmten Rechtsbegriffe aus dem Gesetzestext mit Inhalt füllt. Das bedeutet: Sicherlich wird die Frage, wie die Voraussetzung der steuerlichen Zuverlässigkeit überprüft werden kann, Gegenstand von gerichtlichen Entscheidungen werden, leider allerdings erst in einigen Jahren, wenn diese Fragestellungen bei den dafür zuständigen Obergerichten angelangt sind.

### 3. Die Auslegung der EU Kommission

Die Frage nach der Einhaltung der zoll- und steuerrechtlichen Vorschriften stellt hierbei die Kernfrage dar. Ist bereits in diesem Zusammenhang relevant, wenn ein Mitarbeiter eines Unternehmens gegen Einkommensteuer verstoßen hat? Die EU-Kommission beschränkt sich hier in ihren Leitlinien auf die Steuern im Rahmen der betrieblichen Tätigkeit. Das bedeutet, die private Einkommensteuersituation dürfte nach dortiger Auslegung eher irrelevant sein. Diese großzügigere Auslegung steht im Widerspruch zur Sichtweise der deutschen Finanzverwaltung. Die Verwendung der Steuer-ID durch das HZA führt zur Nachfrage bei den örtlichen Finanzämtern und beleuchtet (auch) die private Einkommensteuererklärung des Inhabers der jeweiligen Steuer-ID.

### 4. Der Personenkreis

Meines Erachtens ist die Verwaltung mit der Frage nach der Steuer-ID über das gesetzmäßige Ziel hinausgeschossen. Die Frage nach dem zu prüfenden Personenkreis ist auslegungsbedürftig. Das Ergebnis ist auch vollständig einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich. Hier entstehen mir bereits die ersten Zweifel. Der Personenkreis, der in Art. 24 UZK-DVO näher benannt ist, dürfte deutlich kleiner sein, als der Personenkreis, nach dem die Verwaltung in dem Fragebogen fragt. Art. 24 UZK-DVO sieht nämlich als zu überprüfenden Personenkreis lediglich folgende an:

a) „die Person, die für das antragstellende Unternehmen verantwortlich ist oder die Kontrolle über seine Leitung ausübt;

b) der Beschäftigte des Antragstellers, der für dessen Zollangelegenheiten zuständig ist.“

Unzweifelhaft ist die Geschäftsleitung für das antragstellende Unternehmen verantwortlich. Es dürfte also keine Diskussion möglich sein, inwieweit Geschäftsführer oder Vorstände überprüft werden dürfen. Bei der Person, „die die Kontrolle über seine Leitung ausübt“, dürfte es sich um Aufsichtsräte handeln. Meines Erachtens nicht umfasst von der dortigen Benennung sind weitergehende Führungskräfte, nach denen in Frage 1.1.6. gefragt wird. Was „die wichtigsten Führungskräfte“ sind, vermag auch der Klammerzusatz in der Frage 1.1.6 nicht zu verdeutlichen. Was ist „wichtig“? Sicherlich sind nicht sämtliche geschäftsführenden Direktoren und Abteilungsleiter von der Definition des Art. 24 UZK-DVO umfasst, weil sie nicht für das antragstellende Unternehmen verantwortlich sind. Zweifel bestehen auch hinsichtlich des Leiters der Buchhaltung, nach dem in Frage 1.1.6 gefragt wird. Art. 24 Abs. 1 Buchst. c) UZK-DVO spricht ausschließlich von der Person, die für die Zollangelegenheiten des Antragstellers zuständig ist. Dies ist man nicht, wenn man die Buchhaltung leitet, es sei denn, hier gibt es eine direkte, zusätzliche Beauftragung.

Zweifellos dürfte der Leiter der Zollabteilung unter die Überprüfungspflicht nach UZK fallen. Zweifel bestehen allerdings wiederum bezüglich des weiteren Personenkreises, der sich aus Frage 1.2.1. vermuten lässt: Personen, die Zollangelegenheiten bearbeiten (z. B. Zollsachbearbeiter/Innen). Die beispielhafte Aufzählung suggeriert, dass sämtliche Personen, die in zollrechtlich relevanten Tätigkeiten involviert sind, hier benannt werden müssen. Dies kann ich nicht aus der Definition von Art. 24 Abs. 1 Buchst. c) UZK-DVO ableiten, da hier von Personen die Rede ist, die für die Zollangelegenheiten des Antragstellers „zuständig“ sind. Wenn also ein einfacher Lagerarbeiter gegebenenfalls in ein elektronisches System auch Daten eingibt, die der Zollabwicklung dienen, dann sind diese Personen nicht für die Zollangelegenheiten des Antragstellers zuständig. Vielmehr entnehmen ich aus dem Kontext von Art. 24 Abs. 1 UZK-DVO, dass es sich hier um leitende Personen handeln muss.

Diese restriktive Auslegung ist zwingend erforderlich, folgt doch sowohl aus dem EU-Recht als auch aus dem nationalen Recht der Grundsatz der

Datensparsamkeit.

##### **5. Die Verhältnismäßigkeit**

Hinzu kommt die Frage nach der Verhältnismäßigkeit, die nicht gewahrt ist, wenn ein Mittel gewählt wurde, das zur Zielerreichung nicht geeignet erscheint. Selbst wenn man den hier relevanten Personenkreis entsprechend des Gesetzeswortlautes eingeschränkt auslegt, bestehen erhebliche Zweifel, inwieweit das gewählte Mittel tatsächlich auch zum gewünschten Ziel führt. Zu berücksichtigen ist, dass die Steuer-ID lediglich zum Veranlagungssachbearbeiter des Finanzamts führt. Das bedeutet, die Stelle, die die - im Zweifel private - Steuererklärung entgegennimmt und bearbeitet, muss über die Frage Auskunft geben, inwieweit die betreffende Person in den vergangenen drei Jahren schwerwiegend gegen steuerrechtliche Vorgaben verstoßen hat. Es sind erhebliche Zweifel erlaubt, dass die Veranlagungsstelle des Finanzamts dies überhaupt weiß. Zum einen ist die Veranlagungsstelle nicht zwingend involviert in etwaige Steuerstraftverfahren. Zum anderen dürfte die Veranlagungsstelle zumindest erst im absoluten Nachgang von tatsächlichen Verurteilungen in steuerstrafrechtlicher Hinsicht erfahren, denn diese Art Verstöße werden in langwierigen Verfahren geahndet, die meistens mehrere Jahre dauern. Hinzukommt, dass die Steuer-ID lediglich Verstöße in Bezug auf die Steuern der jeweiligen Personen darstellt. Wenn die entsprechende Person – und in der UZK-DVO wird nach Führungskräften gefragt – für eine andere Person tätig war, weil sie als Geschäftsführer für ein anderes Unternehmen tätig war oder als Zollabteilungsleiter für ein anderes Unternehmen die Zollabteilung geleitet hat, dann würden etwaige Verstöße, die für diesen Antrag sehr viel relevanter sind, wohlmöglich nicht zur Veranlagungsstelle beim jeweiligen Finanzamt gelangen. Vielmehr würden sich etwaige Verstöße bei der jeweiligen (Strafermittlungs-) Akte in Bezug auf den ehemaligen Arbeitgeber befinden. Insofern dürfte hier schon ein Mittel gewählt worden sein, das nur sehr eingeschränkt zum gewünschten Erfolg führt und weswegen erhebliche Zweifel einer Zulässigkeit gegeben sein dürften. Warum fragt man nicht nach einem Führungszeugnis? Darin wären alle schwerwiegenden Verstöße enthalten.

Das entscheidendste Argument richtet sich auf den Datenschutz. Die Abfrage einer Steuer-ID dürfte unzulässig sein, weil es hier an der ausreichenden gesetzlichen Grundlage fehlt. Datenschutz ist Verfassungsrecht. Der Datenschutz folgt aus einem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG, und bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Nur weil der UZK festlegt, dass der Antragsteller in den vergangenen drei Jahren nicht erheblich gegen steuerrechtliche Vorschriften verstoßen haben darf, ist der Zollverwaltung nicht das Recht eingeräumt worden, die Steuerangelegenheiten eines jedes einzelnen Beschäftigten, der auch nur am Rande mit Zoll zu tun hat, zu durchleuchten und etwaige Schlüsse daraus zu ziehen. Es ist zu berücksichtigen, dass die Antworten der Finanzverwaltung ja nicht auf ein reines Ja oder Nein beschränkt bleiben, auch wenn das vielfach so sein wird. Vielmehr muss bei einer Antwort der Finanzverwaltung im Zweifel auch geprüft werden, inwieweit der Verstoß, von dem die Steuerverwaltung zu berichten weiß, tatsächlich ein so schwerwiegender Verstoß ist, der die Ablehnung der Bewilligung des AEO rechtfertigt. Es ist nämlich nicht jeder steuerrechtliche Verstoß relevant, sondern lediglich die Verstöße, die „schwerwiegend“ sind. Art. 24 Abs. 2 UZK-DVO sieht hier ausdrücklich vor, dass die Verwaltung auch die Auffassung vertreten kann, dass ein Verstoß im Verhältnis zu Zahl oder Umfang der betreffenden Vorgänge geringfügig ist, und die Zollverwaltung nicht im guten Glauben des Antragstellers zweifelt. Das bedeutet, sollte also ein Verstoß bei einer Person vom Finanzamt rückgemeldet werden, muss das HZA detailliert über den Inhalt des Verstoßes informiert werden, um zu bewerten, inwieweit dieser Vorwurf im Verhältnis zu Zahl und Umfang der betreffenden Vorgänge im Unternehmen schwerwiegend ist. Derlei Informationen gehen den Arbeitgeber, der allerdings als antragstellendes Unternehmen Verfahrensbeteiligter ist, nichts an. Es ist wahrscheinlich sogar so, dass der Arbeitgeber bei einem bestehenden Arbeitsverhältnis nie nach solchen Verstößen selbst fragen dürfte. Wenn aber jetzt die Zollverwaltung solche Verstöße zum Anlass nimmt, über die Zulässigkeit der Bewilligung des AEO zu diskutieren, muss auch die Verwaltung zu den Verstößen gegenüber dem Unternehmen Ross und Reiter nennen. Schließlich ist das Unternehmen Antragsteller und Beteiligter des Verfahrens der Neubewertung. Das bedeutet auch, dass theoretisch jede auch noch so kleine Problematik zwischen Mitarbeiter und seinem Finanzamt (z.B. verspätete Einreichungen von Steuererklärungen, verspätete Zahlungen, u.a.) zum

Gegenstand des AEO-Verfahrens und damit zur Diskussion zwischen Zoll und Arbeitgeber gemacht werden kann. Hier ist das verfassungsrechtlich zulässige Maß der Verhältnismäßigkeit vollständig aus den Fugen geraten, wenn dies jeden Mitarbeiter des Unternehmens treffen kann.

## 6. Die Empfehlung

Die Empfehlung für die Unternehmen ist sehr schwierig. Man müsste sagen, dass die Weitergabe der Steuer-ID insbesondere in Bezug auf diesen weiten Personenkreis wohl unzulässig ist. Sie ist dann datenschutzrechtlich verboten und im Zweifel straf- und bußgeldbewehrt.

Die Weitergabe der Daten eines angemessenen kleinen Personenkreises, beispielsweise Geschäftsführung und Leiterin/Leiter Zollabteilung, mit Zustimmung der jeweiligen Personen erscheint pragmatisch, wengleich angesichts der vorgenannten rechtlichen Ausführungen wohl auch eher unzulässig. Da aber die Neubewertung in den nächsten Monaten stattfinden soll und derzeit noch nicht absehbar ist, dass die Zollverwaltung ihre Meinung ändert, besteht auch für die Unternehmen Handlungsbedarf.

Sollte das Unternehmen die Antwort auf Frage 1.1.6 und 1.2.1 verweigern, geht es das Risiko des Verlustes der Bewilligung ein. Auch das ist zu berücksichtigen. Es dürfte dieser pragmatische Weg gangbar sein, ohne ein erhebliches Risiko der Bußgeldbewährung bzw. der Bestrafung, wenn die Mitarbeiter der Weitergabe zustimmen. Um hier auf Nummer Sicher zu gehen, empfiehlt es sich, die Zollverwaltung auf die Unzulässigkeit hinzuweisen. Sollte die Zollverwaltung auf die Angabe der Steuer-ID nicht verzichten, kann immer noch überlegt werden, in einigen Wochen die Information nachzureichen. Die bestehenden Bewilligungen werden erst zu Mai 2019 widerrufen, also immerhin erst in zwei Jahren. Bis dahin kann noch einiges geschehen.

## 7. Der Ausblick

Im Rahmen eines Ausblicks ist zu vermuten, dass die Zollverwaltung hier noch eine Veränderung vornimmt. Mir ist bekannt, dass sich bereits einige Industrie- und Handelskammern beim Bundesfinanzministerium beklagt haben und dass von dort eine Rückmeldung kam, dass man zunächst beabsichtigt, den Fragebogen so zu belassen wie er ist. Das bedeutet aber nicht, dass darüber das letzte Wort gesprochen ist. Ich gehe davon aus, dass es einige Wochen dauern wird, bis diese Problematik in Brüssel kommuniziert ist. Dort sind Lobbyisten zum Thema Datenschutz in der Regel sehr erfolgreich.

Eine ähnliche Diskussion hat es nämlich vor einigen Jahren gegeben, als im ursprünglichen Fragebogen des AEO die Frage der elektronischen Überprüfung der Mitarbeiterdaten gegen sogenannte Sanktionslisten vs. Datenschutz diskutiert wurde. In einem Urteil vom 19. Juni 2012 (AktENZEICHEN: VII R 43/11) hat der BFH als oberstes Steuergericht entschieden, dass AEOs ihre Mitarbeiter elektronisch gegen sogenannte Sanktionslisten zu überprüfen haben. Dies begründete der BFH mit der Anforderung der Zollverwaltung, dass man diese Überprüfungen elektronisch durchführt, bevor Unternehmen AEO werden. Der BFH hat daraufhin die datenschutzrechtlichen Beschränkungen als gerechtfertigt angesehen. In Folge dieses Urteils hat die EU-Kommission in einer Aktualisierung der Leitlinien zum AEO ausgeführt, dass die Erkundigungspflicht zur Erlangung des Zertifikats des AEO gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen abzuwägen ist und dass die Grundsätze des Datenschutzes zu beachten sind. Dies war eine klare Stärkung des Datenschutzes.

## 8. Was ist wirklich zu tun?

Die vorgenannte Empfehlung, angemessen reduzierte Antwort auf die Fragen 1.1.6 und 1.2.1, setzt immer voraus, dass im Übrigen das Unternehmen ordnungsgemäß aufgestellt ist. Dies sollten Sie allerdings vor Abgabe des Fragebogens sicherstellen. Hier liegt in der Tat die eigentliche Aufgabe des Unternehmens im Rahmen der Neubewertung:

Es soll überprüft werden, ob die interne Struktur des Unternehmens den jeweiligen Anforderungen an die bisher gewährten oder neu beantragten Bewilligungen entsprechen. Das bedeutet, für alle Bewilligungen sind drei Voraussetzungen nachzuweisen, nach denen die Zollverwaltung alle Bewilligungsinhaber fragt:

1. Es sind Mitarbeiter vorzuhalten, die über die notwendige Kompetenz

- verfügen, die zollrechtlichen Vereinfachungen ordnungsgemäß umzusetzen.
2. Es sind Strukturen vorzuhalten, die Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten vorsehen, damit intern klar geregelt ist, wer, wann, welche Tätigkeit in zollrechtlicher Hinsicht zu erledigen hat. Dafür sind gegebenenfalls Vertreterregeln vorzusehen. Außerdem ist für jede Maßnahme zu klären, in welchem Maß auch eine regelmäßige Überprüfung der erfolgreichen Umsetzung stattfindet.
  3. Das Ganze ist niederzulegen in einer den aktuellen Vorgaben entsprechenden Arbeits- und Organisationsanweisung, die im Unternehmen nicht nur bekannt zu machen ist, sondern auch von der Geschäftsleitung zum Gegenstand einer Anweisung zu machen ist.

Neben diesen drei Kernvoraussetzungen, die aus dem allgemeinen Compliance-Recht folgen, sind für die einzelnen Bewilligungen weitere, zusätzliche Voraussetzungen erforderlich. So ist beispielsweise sicherzustellen, dass bei allen Bewilligungen, bei denen Abgaben zu einem späteren Zeitpunkt gezahlt werden oder entstehen können, die erforderlichen Sicherheiten vorgehalten werden. Nach dem neuen Zollrecht ist es zwingend erforderlich, dass für alle Abgaben, die nicht sofort bezahlt werden, oder die aufgrund einer fehlerhaften Behandlung entstehen können, eine Sicherheit in Höhe sämtlicher Zölle zu stellen ist. Das Erfordernis der Sicherheitenstellung ergibt sich zwar erst ab 2019 muss aber vorbereitet werden. Gegebenenfalls ist erforderlich, dass das Unternehmen eine Reduktion der Sicherheit beantragt. Dafür ist bei Zollschulden, die bereits entstanden sind, die Bewilligung des AEO erforderlich. In allen übrigen Fällen sind die Voraussetzungen des AEO nachzuweisen. Bei einzelnen Bewilligungen, wie zum Beispiel bei der Bewilligung eines Verwahrers, das seit Mai letzten Jahres erforderlich ist, müssen weitere detaillierte Regelungen betriebsintern getroffen werden.

Dies alles sollte betrachtet und gelöst werden, bevor die Neubewertung in Angriff genommen wird. Es ist sehr viel einfacher, die Neubewertung zu erledigen, wenn die Voraussetzungen problemlos erfüllt werden, als wenn man etwaige Defizite durch die Zollverwaltung aufdecken lässt.

Wir bieten Unternehmen seit einigen Jahren eine Evaluation der zollrechtlichen Compliance an und haben in diesem Rahmen schon viele Unternehmen bewertet. Wir erledigen dies mittels eines Fragebogens, der im Anschluss daran im Rahmen eines Workshops im Unternehmen ausgewertet wird. Dies mündet in Optimierungsvorschlägen, die sowohl ein Mehr als auch ein Weniger interner Organisation bedeuten können, damit sichergestellt ist, dass die interne Organisation das für das Unternehmen angemessene Maß erreicht. Gerne unterstützen wir Sie hierbei, sofern Sie dies wünschen.

Sollten Sie sich über den gesamten Themenkreis der möglichen Bewilligungen und das Maß der Neubewertung informieren wollen, darf ich auf ein [Tagesseminar](#) hinweisen, das der Bundesanzeiger Verlag in zwei Wochen in Köln anbieten wird. Dort werde ich mit Reinhard Fischer und Rechtsanwalt Klaus Pelz diese Fragen aus erster Hand diskutieren und den Teilnehmern praktische Tipps zu allen Bewilligungen - also auch inklusive dem Ermächtigten Ausführer, der nicht zur Neubewertung aussteht, - geben. Wir werden Ihnen zeigen, welche Vereinfachungen und Bewilligungen im neuen Zollrecht möglich und sinnvoll sind und welche Voraussetzungen an die Beantragung / Neubewertung geknüpft werden. Gerne sehe ich Sie dort wieder.

Verfasser: Rechtsanwalt Dr. Ulrich Möllenhoff, Fachanwalt für Steuerrecht

---