

Bundesministerium der Finanzen
Referat VII A 5 - Prävention von
Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Per Email: VIA5@bmf.bund.de

Hamburg, den 30.05.2019

Dr. Christina Berking
Rechtsanwältin

Esther Wangelin-Waschkau, Assistenz
Az.: 6MA-02068/18
T +49 40 41999-0
F +49 40 41999-169
E berking@buse.de

Buse Heberer Fromm
Rechtsanwälte Steuerberater
Harvestehuder Weg 23
20149 Hamburg

Umsetzungsgesetz zur Richtlinie (EU) 2018/843 vom 30. Mai 2018 zur Geldwäsche

Sehr geehrte Damen und Herren,

namens und im Auftrag der Interessengemeinschaft Deutscher Kunsthandel, An der Rechtschule 3, 50667 Köln nehmen wir Stellung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Fünften EU-Geldwäscherichtlinie.

1. Erlauben Sie uns bitte vorab eine generelle Bemerkung. Das Geldwäschegesetz ist ausgerichtet auf Großunternehmen. Im Kunstbereich handelt es sich aber überwiegend um kleine inhabergeführte Unternehmen. Galerien haben oft keine oder weniger als eine Handvoll Mitarbeiter, Auktionshäuser haben vielleicht im Schnitt zwischen 5 und 20



Nach § 10 Absatz 3 Nr. 1 und Nr. 2 GWG sind die allgemeinen Sorgfaltspflichten jedoch zu erfüllen „bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung“ bzw. bei Transaktionen, die außerhalb einer Geschäftsbeziehung geführt werden. Die Identifizierung hat nach § 11 Absatz 1 GWG „vor Begründung der Geschäftsbeziehung oder vor Durchführung der Transaktion“ zu erfolgen. Bei der Vermittlung von Kunstgegenständen – und Auktionshäuser zählen zu den Vermittlern (Entwurf Seite 66) – hat die Identifizierung nach § 11 Absatz 2 GWG neu zu erfolgen, „sobald ein ernsthaftes Interesse der Vertragsparteien an der Durchführung des vermittelten Rechtsgeschäftes besteht und die Vertragsparteien hinreichend bestimmt sind.“

Der Zeitpunkt der Durchführung der Sorgfaltspflichten führt also zu erheblichen Schwierigkeiten. Auktionshäuser sind oft nicht in der Lage kurzfristig diese Sorgfaltspflichten gegenüber jedem einzelnen Bieter vor der Versteigerung durchzuführen.

Für Versteigerungen durch Gerichte und Behörden wurde in § 2 Absatz 3 und 4 GWG neu eingeführt, dass die Identifizierung des Erstehers erst unmittelbar nach Erteilung des Zuschlags zu erfolgen hat, spätestens jedoch bei Einzahlung des Bargebots.

In § 10 Absatz 3 sollte daher eine Nr. 5 eingefügt werden, die wie folgt lauten könnte:

„Die Allgemeinen Sorgfaltspflichten sind von Verpflichteten zu erfüllen:

Nr. 5 bei Auktionen spätestens nach Erteilung des Zuschlags, jedoch vor aktiver Entgegennahme oder Auskehr von Geldern oder Gegenständen.“

An § 11 Absatz 1 GWG könnte folgender Satz angefügt werden:

„Bei Auktionen ist das Auktionshaus berechtigt, die Identifizierung nach Erteilung des Zuschlags, spätestens jedoch vor aktiver Entgegennahme oder Auskehr von Geldern oder Gegenständen vorzunehmen.“



Mitarbeiter. Aus diesem Grund belastet die Einhaltung sämtlicher Geldwäschevorschriften den Handel überproportional. Gleichzeitig sind die großen spektakulären Verkäufe, die man bei dem Thema Geldwäsche im Kopf haben mag, die absolute Ausnahme. Der Anteil Deutschlands am weltweiten Kunstmarkt beträgt ca. 2%. England (21%), die USA (44%) und China (19%) teilen sich dagegen 84% des Weltmarktes. So wurden Mitte Mai beispielsweise an vier Abendauktionen in lediglich zwei New Yorker Auktionshäusern mit Kunstgegenständen 1,6 Milliarden Dollar erzielt. Dies entspricht dem Umsatz des gesamten deutschen Kunstmarktes in zwei Jahren. Wir bitten daher darum, bei der Umsetzung der Richtlinie die bestehenden Spielräume im Sinne einer praxisgeeigneten Lösung auszunutzen.

2. Die Durchführung der Sorgfaltspflichten führt gerade bei Auktionshäusern zu erheblichen Schwierigkeiten. Auktionen weisen nämlich gegenüber anderen Geschäften drei Besonderheiten auf.

Erstens liegt es in der Natur einer Auktion, dass viele Bieter auf einen Gegenstand bieten, nur einer aber den Zuschlag bekommt. Wer das ist, ist erst nach der Auktion bekannt. Nur der Bieter, der den Zuschlag erhält, ist geldwäscherelevant. Die Sorgfaltspflichten sollten sich daher auch ausschließlich auf ihn beziehen.

Zweitens ist vor dem Zuschlag nicht bekannt, zu welchem Preis der Gegenstand veräußert wird. Ein auf 2.000 € geschätzter Gegenstand kann entgegen der anfänglichen Erwartungen im Bietgefecht die 10.000 € Grenze erreichen.

Und drittens erscheinen zu Auktionen nicht nur Stammkunden, sondern regelmäßig auch zahlreiche Neukunden. Das ist international bei allen Auktionen zu beobachten. Die Sorgfaltspflichten an ihnen kurzfristig innerhalb weniger Minuten bis zum Beginn der Auktion durchzuführen, ist nicht möglich.



Bei Durchführung der Sorgfaltspflichten nach Erteilung des Zuschlags ist das Rechtsgeschäfts zwar schon geschlossen, die Auktionshäuser könnten sich aber bei Geldwäscheverdacht einen Rücktritt in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen vorbehalten.

3. Wir begrüßen es sehr, dass der Entwurf in der Gesetzesbegründung auf Seite 71 klarstellt, dass unter dem Begriff „Kunstgegenstände“ alle Gegenstände zu verstehen sind, die in Nr. 53 der Anlage 2 des Umsatzsteuergesetzes aufgeführt sind. Diese Klarstellung beseitigt erhebliche Unsicherheiten beim Handel.

Aufgrund der großen Bedeutung dieser Definition bitten wir jedoch darum, den Begriff der „Kunstgegenstände“ im Gesetzestext des GWG legalzudefinieren wie in Nr. 53 der Anlage 2 Umsatzsteuergesetz geschehen. Kunstgegenstände sind

- Gemälde und Zeichnungen, vollständig mit der Hand geschaffen, sowie Collagen und ähnliche dekorative Bildwerke,
- Originalstiche, -schnitte und -steindrucke,
- Originalerzeugnisse der Bildhauerkunst, aus Stoffen aller Art.

Ein Gleichlauf der Definition von „Kunstgegenständen“ im Geldwäschegesetz und im Umsatzsteuergesetz ist auch im Sinne der Richtlinie. Sowohl die Geldwäscherichtlinie (2018/843) als auch die Mehrwertsteuerrichtlinie (2006/112) verwenden in ihrer englischen Fassung deckungsgleich den Begriff „works of art“.

Auch hat sich das Konzept des Umsatzsteuerrechts bereits durchgesetzt und ist im Handel bekannt. Ohne eine klare Definition im GWG käme es jedoch in der Praxis immer wieder zu Abgrenzungsschwierigkeiten, was unter Kunstgegenständen zu verstehen ist.

4. Ein Risikomanagement nach § 4 Absatz 5 Nr. 1 b aa GWG neu und die Durchführung von Sorgfaltspflichten nach § 10 Absatz 6 a Nr. 1 b GWG neu sind auch für Güterhändler erforderlich, soweit sie mit Edelmetallen wie Gold, Silber und Platin Barzahlungen über mindestens 2.000 € entgegennehmen. Diese neu eingeführte Wertgrenzen von 2.000 € in



bar erscheint unverhältnismäßig und schwer praktikabel. Sie beruht auf den Ergebnissen der Nationalen Risikoanalyse, die uns leider nicht vorliegen, sodass wir dazu auch nicht Stellung nehmen können. Wir sehen aber keine Notwendigkeit, im nationalen Alleingang eine Wertgrenze von 2.000 € einzuführen und bitten darum, es bei der alten Wertgrenze von 10.000 € zu belassen. Ein Gleichlauf mit den anderen Güterkategorien ist wünschenswert.

5. Auch stellt sich hier die Frage, wie der Handel mit Edelmetallen definiert wird. Güter, die aus Edelmetallen hergestellt wurden, wie beispielsweise Schmuck, antiquarische Bücher im Silbereinband oder silberne Tafelgeräte dürfen nicht hierunter fallen. Sie sind daher in § 1 Absatz 10 GWG gesondert aufgeführt. Im Sinne der Klarheit und um Unsicherheiten zu vermeiden, sollte der Handel mit Edelmetallen daher ebenfalls im Gesetzestext definiert werden.

Insbesondere für die Münzhändler ergeben sich hier Schwierigkeiten. Es ist zu unterscheiden zwischen Münzen, die als Anlagemünzen erworben werden, wie beispielsweise Krügerrand, und Sammlerstücken, bei denen der Materialwert im Hintergrund steht. Der Wert von Sammlermünzen richtet sich nach Popularität (Nachfrage), Erhaltungszustand und Seltenheitswert, nicht aber dem Materialwert. Sammlermünzen sind daher als Antiquitäten, nicht aber als Edelmetalle einzustufen.

Das Umsatzsteuergesetz nimmt auf diesen Unterschied in § 25c Absatz 2 UStG Bezug. Darin wird Anlagegold definiert als

- „1. Gold in Barren- oder Plättchenform mit einem von den Goldmärkten akzeptierten Gewicht und einem Feingehalt von mindestens 995 Tausendstel;
2. Goldmünzen, die einen Feingehalt von mindestens 900 Tausendstel aufweisen, nach dem Jahr 1800 geprägt wurden, in ihrem Ursprungsland gesetzliches Zahlungsmittel sind oder waren und üblicherweise zu einem Preis verkauft werden, der den Offenmarktwert ihres Goldgehalts um nicht mehr als 80 Prozent übersteigt.“

An diesen Gedanken angelehnt könnte der Begriff „Edelmetall“ wie folgt definiert werden:



„Edelmetall im Sinne dieses Gesetzes sind Edelmetalle wie Gold, Silber und Platin

- in Barren- oder Plättchenform
- als Münzen, wenn sie nach dem Jahr 1800 geprägt wurden, in ihrem Ursprungsland gesetzliches Zahlungsmittel sind oder waren und üblicherweise zu einem Preis verkauft werden, der den Offenmarktwert ihres Edelmetallgehalts um nicht mehr als 80 Prozent übersteigt.“

6. Schließlich weisen wir auf Folgendes hin. Gemäß Anlage 2 Ziffer 2 f GWG neu sind Faktor für ein erhöhtes Produktrisiko „Transaktionen in Bezug auf Öl, Waffen, Edelmetalle, Tabakerzeugnisse, Kulturgüter und andere Artikel von archäologischer, historischer, kultureller oder religiöser Bedeutung oder von außergewöhnlichem wissenschaftlichen Wert sowie Elfenbein und geschützte Arten.“

Uns ist bewusst, dass dies auf dem Anhang 3 Ziffer 2 f der Richtlinie beruht. Wir weisen dennoch darauf hin, dass die Gleichstellung von Kulturgütern mit Öl und Waffen vollkommen an der Realität vorbeigeht. Kulturgüter werden nicht systematisch zur Terrorismusfinanzierung genutzt. Wir erlauben uns, Ihnen unsere diesbezügliche Presseerklärung mit den entsprechenden Nachweisen beizufügen. Der EU-Gesetzgeber ist hier von falschen Voraussetzungen ausgegangen. Wir bitten daher darum, dies bei der Auslegung der Richtlinie in Ihre Erwägungen mit einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Christina Berking
Rechtsanwältin

Anlage: Presseerklärung vom 19.3.2019

PRESSEINFORMATION

19. März 2019

Kampf gegen illegalen Kulturguthandel ohne Grundlage –
Politischer Wille statt Fakten

Eine Auswertung des aktuellen Berichts der Weltzollorganisation zeigt, dass nur 0,2 % des weltweiten illegalen Handels auf Kulturgüter im weitesten Sinne fallen. Zeitgleich berichtet das Monitoring Team des UN Sicherheitsrats, dass der IS sich nicht systematisch über Kulturguthandel finanziert. Die Politik geht damit nach wie vor von falschen Voraussetzungen aus, wenn sie den Kampf gegen den illegalen Kulturguthandel massiv verstärkt. Die dadurch entstehenden Belastungen für den Kunsthandel sind sachlich nicht gerechtfertigt.

Am 12. März 2019 hat das europäische Parlament in erster Lesung die EU-Verordnung über die Einfuhr von Kulturgut angenommen. Sie ergreift, ebenso wie das Kulturgutschutzgesetz, einschneidende Maßnahmen gegen den illegalen Kulturguthandel. Begründet werden diese Maßnahmen regelmäßig mit der Aussage von Interpol, dass der Schwarzmarkt mit Kunstwerken schon fast ebenso lukrativ sei wie der mit Drogen, Waffen und nachgeahmten Waren. So zuletzt geschehen in der Entschließung Des EU-Parlaments vom 17. Januar 2019 zur Rückgabe von Kulturgut.¹ Im gleichen Atemzug weist die Entschließung jedoch darauf hin, dass es kein belastbares Zahlenmaterial dazu gäbe.² Interpol hat die Behauptung, Kulturgut käme gleich hinter Drogen und Waffen, inzwischen von ihrer Webseite gestrichen.

Seit Jahren mahnt der Handel, dass das Ausmaß des illegalen Kulturguthandels maßlos überschätzt wird, und die dagegen getroffenen Maßnahmen den legalen Kulturguthandel unverhältnismäßig belasten. Die IADAA, der internationale Verband der Antikenhändler, hat nun den im Dezember 2018 erschienen Bericht der Weltzollorganisation zum illegalen Handel³ ausgewertet.⁴ Deren Zahlen bestätigen diese Annahme in vollem Umfang.

Danach machen Drogen 42,7 % der Beschlagnahmen des globalen illegalen Handels aus, während Kulturgüter auf lediglich 0,2 % kommen. Sie landen weit abgeschlagen auf dem letzten Platz hinter natürlichen Produkten wie Tieren und Pflanzen, deren illegaler Handel 12mal so hoch ist.⁵

GESELLSCHAFTEN:

BUNDESVERBAND
DEUTSCHER
KUNSTVERSTEIGERER E.V.
KÖLN

KUNSTHÄNDLERVERBAND
DEUTSCHLAND E.V., KÖLN

VERBAND DEUTSCHER
ANTIQUARE E.V., ELBINGEN

BUNDESVERBAND
DEUTSCHER GALERIE- UND
KUNSTHÄNDLER E.V., BERLIN

VERBAND DER DEUTSCHEN
MÜNZENHÄNDLER E.V.
FRANKFURT

BERUFSVERBAND DES
DEUTSCHEN
MÜNZENFACHHANDELS E.V.
KÖLN

GESCHÄFTSSTELLE:

INTERESSENGEMEINSCHAFT
DEUTSCHER KUNSTHANDEL
GBR
NORBERT MUNSCH

AN DER RECHTSCHULE 3
50667 KÖLN

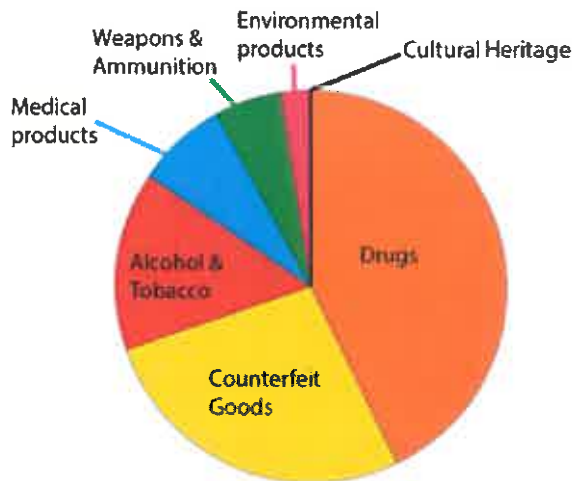
TEL: 0221-256294
FAX: 0221-91395928

INFO@INTERESSENGEMEIN-
SCHAFTDEUTSCHERKUNST-
HANDEL.DE

Number of seizures

Total:	101,024
Drugs:	43,144 (42.7%)
Counterfeit goods:	27,267 (27.0%)
Alcohol & Tobacco:	14,786 (14.6%)
Medical products:	7,629 (7.5%)
Weapons & Ammunition:	5,612 (5.5%)
Environmental products:	2,419 (2.4%)
Cultural Heritage:	167 (0.2%)

Share of seizures by risk category



Lediglich 167 Beschlagnahmen von Kulturgut weltweit weist der Zollbericht für das Jahr 2017 aus.⁶ Sie betrafen 14.754 Gegenstände von oft sehr geringem Wert. Deren Darstellung im Zollbericht zeigt zum einen den weiten Kulturgutbegriff, den der Zoll hier angewandt hat. So zählen dazu unter anderem Haushaltsgegenstände, Flora, Fauna und Schmuck. Sie zeigt auch, dass ein Großteil auf sichergestellte Musikträger, Filme und Fotografien entfällt.⁷

Eine weitere Grafik des Zollberichts zeigt die geografische Verteilung der Beschlagnahmen. Hier ragen Russland und die Ukraine heraus, während der illegale Kulturguthandel in den europäischen Ländern eine vernachlässigenswerte Rolle spielt.⁸ Die einzigen europäischen Länder in der Top 15-Liste sind Polen und Frankreich mit jeweils weniger als 5 Fällen in 2017. Europa und erst recht Deutschland stehen also nicht im Zentrum des weltweiten illegalen Kulturguthandels.

Dass der illegale Kulturguthandel keine signifikante Rolle spielt, zeigt auch die aktuelle Jahresstatistik der deutschen Generalzolldirektion. Darin wird der illegale Kulturguthandel noch nicht einmal erwähnt.⁹ Auch der im Januar 2019 veröffentlichte Bericht der Bundesregierung über die ersten zwei Jahre des Kulturgutschutzgesetzes belegt dies. Danach wurden im Schnitt pro Jahr lediglich 2,5 Verfahren zur Rückgabe von illegalem Kulturgut in die Herkunftsländer durchgeführt, die auf dem Kulturgutschutzgesetz beruhen.¹⁰ Selbst wenn sich die Rückgabeverfahren nach der Anlaufphase des Kulturgutschutzgesetzes erhöhen sollten, rechtfertigen diese Zahlen das Ausmaß der getroffenen Maßnahmen nicht.

Ebenso wie die Annahme, in Deutschland werde in großem Stile mit illegalem Kulturgut gehandelt, nicht belegt werden kann, entbehrt auch die Behauptung, über den illegalen Kulturguthandel werde Terrorismus finanziert, jeglicher Grundlage. Im neuesten Bericht des Monitoring Teams des UN Sicherheitsrats vom 15. Januar 2019 ist festgehalten, dass der IS Kulturgüter nicht systematisch als Finanzierungsquelle genutzt hat.¹¹ Bereits im Jahr 2017 erschien eine von der EU-Kommission bei Deloitte in Auftrag gegebene Studie, wonach in keinem der 28 befragten Mitgliedsstaaten eine Finanzierung von Terror über Kulturgut festgestellt werden konnte.¹² In Deutschland gab es nach dieser Studie lediglich eine einzige Sicherstellung wegen Verstoßes gegen die Syrien- und Irakembargos.¹³ Eine Studie des renommierten King's

INTERESSENGEMEINSCHAFT DEUTSCHER KUNSTHANDEL

College in London aus dem gleichen Jahr wird deutlicher. Der IS finanziere sich über Steuern, Öl und Beschlagnahmungen. Eine Finanzierung über den Antikenhandel sei unwahrscheinlich.¹⁴

Im April werden nun die Ergebnisse des ILLICID-Projekts erwartet. Es gilt als die einzige wissenschaftliche Untersuchung zu illegalem Kulturguthandel und wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung mit 1,2 Mio. Euro gefördert. Allerdings wird man die Zahlen genau analysieren müssen. Denn auch das ILLICID-Projekt tritt nicht neutral an das Thema heran, sondern nimmt sein eigenes Ergebnis vorweg. Es stellt schon in seiner Projektbeschreibung fest, dass Gewinne aus illegalem Handel mit Kulturgütern ein wichtiges Standbein der organisierten Kriminalität seien, um fortzufahren, dass es derzeit kein belastbares Zahlenmaterial gäbe, ja noch nicht einmal ein Verfahren zur Erhebung der entsprechenden Fakten.¹⁵

Im Übrigen beschränkt sich das ILLICID-Projekt ausschließlich auf antike Kulturgüter aus dem östlichen Mittelmeerraum. Kulturgutschutzgesetz und EU-Einfuhrverordnung gehen aber weit darüber hinaus. Sie erfassen sämtliches Kulturgut, nicht nur Antiken, sondern unter anderem Gemälde, Antiquitäten und antiquarische Bücher.

Es erstaunt, dass der Gesetzgeber neue, einschneidende Gesetze schafft, ohne vorher die Faktenlage zu eruieren. EU-Einfuhrverordnung und Kulturgutschutzgesetz bedürfen dringend der Überarbeitung. Denkbar ist, sie auf die Güter und Länder zu beschränken, die nachgewiesenermaßen gefährdet sind. Dazu bedarf es jedoch belastbarer Zahlen.

Spätestens jetzt, da deutlich ist, dass der illegale Kulturguthandel überschätzt wird und Terrorfinanzierung nicht über Kulturgüter erfolgt, ist es Zeit umzudenken. Die Anschuldigungen gegen den deutschen Kunsthandel sind haltlos.

Kontakt:

Dr. Christina Berking

BUSE HEBERER FROMM Rechtsanwälte Steuerberater PartG mbB

Harvestehuder Weg 23

20149 Hamburg

Tel. 040-41999-0

E-mail: berking@buse.de

-
- ¹ Punkt A der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2019 zu grenzübergreifenden Forderungen nach Rückgabe von Beutekunst aus bewaffneten Konflikten und Kriegen (2017/2023(INI)), abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2019-0037&format=XML&language=DE>
- ² Punkte 5 und 7 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Januar 2019 (Fn.1).
- ³ „Illicit Trade Report 2017“ der Weltzollunion abrufbar unter http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2017_en.pdf?db=web
- ⁴ IADAA-Auswertung abrufbar unter <https://iadaa.org/wp-content/uploads/2019/01/IADAA-Analysis-2017-WCO-illicit-trade-report.pdf>
- ⁵ Seite 2 der IADAA-Auswertung (Fn. 4).
- ⁶ Seite 7 des „Illicit Trade Report 2017“ der Weltzollunion (Fn. 3).
- ⁷ Graphik 2 auf Seite 9 des „Illicit Trade Report 2017“ der Weltzollunion (Fn. 3).
- ⁸ Graphik 5 auf Seite 14 des „Illicit Trade Report 2017“ der Weltzollunion (Fn. 3).
- ⁹ Jahresstatistik der Generalzolldirektion 2017 abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2018-04-17-Jahresstatistik-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- ¹⁰ „Bericht zum Umfang des Verwaltungsaufwandes von Bund und Ländern – Zwei Jahre Kulturgutschutzgesetz“, BT-Drs. 19/7145, Seite 36 abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/071/1907145.pdf>.
- ¹¹ Bericht vom 15. Januar 2019, Ziffer 82 auf S. 19 abrufbar unter <https://digitallibrary.un.org/record/1663461>.
- ¹² „Fighting illicit trafficking in cultural goods: analysis of customs issues in the EU“, Grafik auf Seite 120 abrufbar unter https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/annex_08_dg_taxud_study_fighting_illicit_trafficking_in_cultural_goods_en.pdf
- ¹³ Seite 100 f. der Deloitte-Studie (Fn. 11).
- ¹⁴ „Caliphate in Decline: An Estimate of Islamic State's Financial Fortunes“, Key findings auf Seite 3 abrufbar unter <https://icsr.info/wp-content/uploads/2017/02/ICSR-Report-Caliphate-in-Decline-An-Estimate-of-Islamic-States-Financial-Fortunes.pdf>
- ¹⁵ Verbundprojekt „Illegaler Handel mit Kulturgut in Deutschland. Verfahren zur Erhellung des Dunkelfeldes als Grundlage für Kriminalitätsbekämpfung und –prävention am Beispiel antiker Kulturgüter (ILLICID)“ abrufbar unter https://www.sifo.de/files/Projektumriss_ILLICID.pdf