

# RECHTSSCHUTZ FÜR SEKUNDÄRE ZIELPERSONEN VON «WATCHLISTS» AUS ÖSTERREICHISCHER PERSPEKTIVE

Janos Böszörményi / Agnes Balthasar-Wach

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität Wien, Arbeitsgruppe Rechtsinformatik  
Doctoral Fellow, Hebrew University of Jerusalem  
Schottenbastei 10-16/2/5, 1010 Wien, AT  
janos.boeszormentyi@univie.ac.at

Univ.-Assistentin, Universität Wien, Abteilung für Europarecht  
Schottenbastei 10-16/1/5, 1010 Wien, AT  
agnes.balthasar@univie.ac.at

**Schlagnworte:** *Rechtsschutz, Sanktionen, Watchlists, Überwachung, Datenschutz, Terrorismusfinanzierung, Geldwäsche*

**Abstract:** *Familienangehörige und bekanntermaßen nahestehende Personen (sekundäre Zielpersonen), die aufgrund ihres Naheverhältnisses zu primären Zielpersonen in Watchlists aufgenommen werden, hat die Literatur bisher nur spärlich erfasst. Wir analysieren unter dem Oberbegriff «Watchlists» den internationalen sowie nationalen Rechtsschutz für diese sekundären Zielpersonen nach Aufnahme in öffentliche Sanktionslisten sowie kommerzielle Watchlists aus österreichischer Perspektive. Allfällige Unterschiede sowie Gemeinsamkeiten werden mit Blick auf datenschutzrechtliche Implikationen thematisiert.*

## 1. Einleitung

Neben den weitgehend bekannten öffentlichen Sanktionslisten der Vereinten Nationen (VN) sowie der Europäischen Union (EU), ist das Wissen um die Existenz ihrer privaten Pendanten weniger verbreitet. Beschäftigt man sich sowohl mit öffentlichen als auch mit privaten «**Watchlists**»<sup>1</sup> sind zwei global agierende Gremien besonders hervorzuheben. Erstens setzt die **Financial Action Task Force (FATF)**<sup>2</sup> die weltweiten Standards für die Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Der **Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN-SR)**<sup>3</sup> erstellt zweitens die bindenden Sanktionslisten, die **alle** VN-Mitgliedstaaten (MS) verpflichten, gegen bestimmte Individuen, Gruppierungen, Organisationen und Einrichtungen vorzugehen. Ziel von Sanktionen ist, die Politik eines Staates oder die Aktivitäten (z.B. Terrorismus) von nichtstaatlichen Einrichtungen zu ändern bzw. zu unterbinden.<sup>4</sup> Derzeit betreibt der VN-SR 15 Sanktionsregime,<sup>5</sup> von

<sup>1</sup> Für diesen Beitrag wird der Begriff «Watchlists» für alle Arten von Listen verwendet, die zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Politik eines Staates eingesetzt werden (VN/EU-Sanktionslisten, kommerzielle Watchlists etc.). Sanktionslisten sind strenggenommen mehr als Watchlists, da ihre Wirkung über die Beobachtung der Betroffenen hinausgeht.

<sup>2</sup> Siehe <http://www.fatf-gafi.org/> und für die FATF-Empfehlungen [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf) (jeweils aufgerufen am 14. Dezember 2015).

<sup>3</sup> Siehe <http://www.un.org/en/sc/> (aufgerufen am 14. Dezember 2015).

<sup>4</sup> Vgl. ECKES, CHRISTINA, EU restrictive measures against natural and legal persons: from counterterrorist to third country Sanctions, *Common Market Law Review* Vol. 51 No. 3 (2014), S. 869 (S. 887).

<sup>5</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, Subsidiary Organs, Sanctions, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/information> (aufgerufen am 3. Februar 2016).

welchen 13<sup>6</sup> Sanktionslisten beinhalten. Alle Profile sind auf einer gemeinsamen Liste<sup>7</sup> konsolidiert. Sowohl die Anti-Terror-Maßnahmen als auch geographisch definierte Sanktionen des VN-SR werden grundsätzlich von der EU umgesetzt; zusätzlich unterhält die EU autonome Sanktionsregime.<sup>8</sup> Die Einträge über alle durch die EU sanktionierten Personen werden auf einer konsolidierten Liste<sup>9</sup> geführt.

Bezüglich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist Verpflichteten<sup>10</sup> vorgeschrieben<sup>11</sup>, erweiterte Sorgfaltsmaßnahmen in Bezug auf bestimmte Kunden,<sup>12</sup> z.B. *politisch exponierte Personen (PEPs)*,<sup>13</sup> anzuwenden, um Korruption und vergleichbare kriminelle Handlungen, die der Geldwäsche vorhergehen, aufdecken zu können.<sup>14</sup> Dazu muss zunächst festgestellt werden, ob ein Kunde überhaupt eine PEP ist oder zu einer sonstigen Risikogruppe gehört. Um ihre gesetzlichen Pflichten erfüllen zu können, greifen Verpflichtete (v.a. Banken) auf **umfangreiche Watchlists** zurück, die von **privaten Anbietern**<sup>15</sup> aufgrund **öffentlich zugänglicher Informationen zur kommerziellen Nutzung** erstellt werden. Diese kommerziellen Watchlists sind speziell für diesen Zweck programmiert und beinhalten neben den PEP-Listen<sup>16</sup> auch weitere für die Geldwäschebekämpfung relevante Listen, wie Fahndungslisten der nationalen Sicherheitsbehörden und auch die VN/EU-Sanktionslisten, die sie durch Hintergrundinformationen<sup>17</sup> anreichen und konsolidieren.<sup>18</sup>

Sowohl auf Sanktionslisten, als auch auf kommerziellen Watchlists werden neben den **primären Zielpersonen** auch «Familienangehörige» und ihnen «bekanntermaßen nahestehende Personen» (**sekundäre Zielpersonen**) gesetzt. Dem Rechtsschutz letzterer Gruppe widmet sich dieser Beitrag. Zunächst wird auf den Rechtsschutz im Rahmen von öffentlichen Sanktionslisten, dann auf die kommerziellen Watchlists, insb. PEP-Listen, eingegangen, um diese anschließend zu vergleichen und Anstöße für die weitere Entwicklung zu geben.

<sup>6</sup> Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Irak, ISIL (Da'esh) und Al-Qaida, Jemen, Libyen, Nordkorea, Somalia und Eritrea, Sudan, Südsudan, Taliban und Zentralafrikanische Republik (Stand 3. Februar 2016). Das Sanktionsregime gegen den Iran wurde samt Sanktionsliste am 16. Januar 2016 (Implementation Day) **vorläufig** aufgehoben. Kann aber bis zum 20. Oktober 2023 (Transition Day) jederzeit wieder in Kraft gesetzt werden, siehe zur Timeline des Iran-Abkommens: <http://csis.org/ppp/index.htm> (aufgerufen am 2. Februar 2016).

<sup>7</sup> Siehe <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list> (aufgerufen am 10. Dezember 2015).

<sup>8</sup> Vgl. Eckes 2014, S. 872 f.

<sup>9</sup> Siehe [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm) (aufgerufen am 10. Dezember 2015).

<sup>10</sup> Verpflichtete sind gem. Art. 2 Abs. 1 der 4. GWRL, Kreditinstitute, Finanzinstitute, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Steuerberater, Notare und andere selbständige Angehörige der rechtsberatenden Berufe mit bestimmten Tätigkeiten (vgl. EuGH 26. Juni 2007, C-305/05, *Ordre des barreaux* Rz. 33 f.), Dienstleister für Trusts oder für die bisher genannten Gesellschaften, Immobilienmakler, andere Personen, die mit Gütern handeln, soweit sie Zahlung i.H.v. 10.000 EUR oder mehr in bar tätigen oder entgegen nehmen und Anbieter von Glücksspielen. Die FATF teilt Verpflichtete in «financial institutions» und «non-financial businesses and professions» (Casinos, Immobilienmakler etc.) ein (FATF-Empfehlung 1 Abs. 2 i.V.m dem General Glossary der FATF-Empfehlungen).

<sup>11</sup> FATF-Empfehlung 12; Art. 20 der 4. Geldwäscherichtlinie (4. GWRL – RL 2015/849/EU ABl. L 2015/141/EU, 73), die Umsetzungsfrist für die 4. GWRL läuft bis Ende Juni 2017; in Österreich vgl. § 40b öBWG für Banken.

<sup>12</sup> Die Rechtsvorschriften verwenden den Begriff «Kunde» (customer); dennoch sollten die erweiterten Maßnahmen für alle Geschäftspartner der Verpflichteten angewendet werden.

<sup>13</sup> Eine Definition für «Politisch exponierten Personen» (PEPs) ist im General Glossary der FATF-Empfehlungen vorgegeben und für die EU durch Art. 3 Z. 9 der 4. GWRL legaldefiniert: «Eine natürliche Person, die wichtige öffentliche Ämter ausübt oder ausübt hat.» Darunter fallen u.a. Staats- und Regierungschefs, Minister und Botschafter. Vgl. auch § 2 Z. 72 öBWG.

<sup>14</sup> Vgl. FINANCIAL ACTION TASK FORCE, FATF Guidance, Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22), <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> (aufgerufen am 13. Dezember 2015), 2013, Rz. 1.

<sup>15</sup> Z.B. Thomson Reuters – World-Check (<https://risk.thomsonreuters.com/products/world-check>), Reed Business Information – Acuity (<http://www.acuity.com/compliance/global-watchlist/>), Lexis Nexis (<http://www.lexisnexis.com/risk/intl/en/>) oder Dow Jones (<http://www.dowjones.com/products/risk-compliance/>).

<sup>16</sup> PEP-Listen werden ebenfalls von kommerziellen Anbietern erstellt (siehe z.B. <http://www.info4c.net/de/>).

<sup>17</sup> Hintergrundinformationen können Erläuterungen sein, warum eine Person auf einer Sanktionsliste steht; oder warum eine Person als PEP geführt wird.

<sup>18</sup> Vgl. BÖSZÖRMENYI, JANOS/SCHWEIGHOFER, ERICH, Tracking of financial movements, in: Jusletter IT 20. Februar 2014, Rz. 14.

## 2. Öffentliche Sanktionen

### 2.1. Das Sanktionsregime und Rechtsschutz der Vereinten Nationen

Mit der Methode, Personen, die verdächtigt werden, dem Terrorismus nahezustehen, auf eine Sanktionsliste aufzunehmen, kopierten die VN eine Praxis der Vereinigten Staaten.<sup>19</sup> Eine Anhörung der Betroffenen vor Aufnahme in die Sanktionsliste ist nicht vorgesehen.<sup>20</sup> Über einen Rechtsschutz kann daher erst im Zusammenhang mit dem Streichungsverfahren gesprochen werden. Trotz der Schaffung des Amtes der Ombudsperson für das ISIL- und Al-Qaida-Sanktionsregime, bietet das Streichungsverfahren nicht einmal in diesem Sanktionsregime die Gewähr eines effektiven Rechtsschutzes.<sup>21</sup> In allen anderen VN-Sanktionsregimen können Anträge an das zuständige Sanktionskomitee **nur** über eine Durchlaufstelle (Focal Point) gestellt werden<sup>22</sup>; oder der Betroffene kann den jeweils zuständigen MS um Einleitung des Streichungsverfahrens ersuchen.<sup>23</sup> Da die Defizite dieses Rechtsschutzes und die daraus resultierenden Grundrechtseingriffe bereits zur Genüge erörtert wurden,<sup>24</sup> wird hier nicht näher auf diese eingegangen.

### 2.2. Der gerichtliche Rechtsschutz in der EU gegen Sanktionen

#### 2.2.1. Grundlage in den Verträgen, Klagemöglichkeiten und Relevanz

Zur Umsetzung der VN-Sanktionen sowie zum Erlass autonomer Sanktionen<sup>25</sup> kann sich die EU auf Art. 23 ff. EUV i.V.m. Art. 215 AEUV oder Art. 75 AEUV stützen.<sup>26</sup> Beide **Kompetenzgrundlagen** schreiben ausdrücklich fest, dass in diesem Bereich erlassene Rechtsakte erforderliche Bestimmungen über den **Rechtsschutz**<sup>27</sup> vorsehen müssen. Ähnliches findet sich in Erklärung Nr. 25 zu den Verträgen.<sup>28</sup> Zum Teil wird in der Lehre vertreten, dass dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, Art. 4 Abs. 3 EUV, eine Verpflichtung der EU-MS entspringt, auf einen dem Unionsrecht gleichkommenden Rechtsschutz auch auf Ebene der VN hinzuwirken.<sup>29</sup>

<sup>19</sup> Vgl. VERVAELE, JOHN, Economic crimes and money laundering: a new paradigm for the criminal justice system? In: Unger/Linde (Hrsg.), *Research Handbook on Money Laundering*, Edward Elgar, Cheltenham 2013, S. 379 (S. 385).

<sup>20</sup> ZÜNDORF, PHILIPP, *Rechtsschutz gegen Terrorlisten*, Juristische Ausbildung 2014 (6), S. 616 (S. 617).

<sup>21</sup> EGMR 12. September 2012, 10593/08, *Nada*, Rz. 211; EuGH 18. Juli 2013, C-584/10 P und C-595/10 P, *Kadi II*, Rz. 133; vgl. auch ECKES 2014, S. 879.

<sup>22</sup> Vgl. ECKES 2014, S. 876 f.

<sup>23</sup> Vgl. die «Procedures for Delisting» bei allen VN-Sanktionsregimen.

<sup>24</sup> Jud.: EuGH 3. September 2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*; EGMR 26. November 2013, 5809/08, *Al-Dulimi*; International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/94/D/1472/2006, *Sayadi and Vinck*; Lit.: ECKES 2014; WET, ERICA DE, From *Kadi* to *Nada*: Judicial Techniques Favoring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions, *Chinese Journal of International Law* 12 (2013); CUYVERS, ARMIN, «Give me one good reason»: The unified standard of review for sanctions after *Kadi II*, *Common Market Law Review* 51 (2014) S. 1759.

<sup>25</sup> Zu einer Übersicht der nach Staaten geordneten innerhalb der EU in Kraft stehenden Sanktionen: [http://www.eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf) (Stand 30. September 2015).

<sup>26</sup> Siehe eingehender: VAN ELSUWEGE, PETER, The Adoption of «Targeted Sanctions» and the Potential for Interinstitutional Litigation after Lisbon, *JCER*, S. 488; ECKES, CHRISTINA, Sanctions against Individuals – Fighting Terrorism within the European Legal Order, *EuConst* 2008, S. 205. Zum Verhältnis Art. 75 zu Art. 215 AEUV: EuGH, 19. Juli 2012, C-130/10, *Parlament/Rat*.

<sup>27</sup> Der Grundsatz der effektiven gerichtlichen Kontrolle ergibt sich aus Art. 6 u. 13 EMRK sowie Art. 47 EU-GRC; vgl. EuGH 3. September 2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*, Rz. 335.

<sup>28</sup> 25. Erklärung zu den Artikeln 75 und 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, *ABI. L* 2012/326, 337.

<sup>29</sup> SCHNEIDER, CHRISTIAN. In: Mayer/Stöger (Hrsg.), *EUV/AEUV, Art 75 AEUV* (2011) Rz. 11 (Stand: Dezember 2011, rdb.at) mwN.

Betroffene natürliche oder juristische Personen können mittels der **Nichtigkeitsklage** gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV Rechtsschutz im EU-System suchen.<sup>30</sup> Hierfür ist das EuG gem. Art. 256 AEUV zuständig.<sup>31</sup> Ein Rechtsmittel an den EuGH ist (Art. 263 Abs. 6 AEUV) zulässig. Meistens wird die Verletzung von Verfahrensrechten, des Eigentumsrechts, des Rechts auf Bewegungsfreiheit sowie des Rechts auf Privat- und Familienleben eingewandt.<sup>32</sup> Ist die Klage erfolgreich, wird der angefochtene Rechtsakt, soweit er den Kläger betrifft, für nichtig erklärt. Art. 264 Satz 2 AEUV ermöglicht dem Gerichtshof der EU, wenn er dies für notwendig hält, aber die Fortgeltung einer für nichtig erklärten Handlung auszusprechen.<sup>33</sup> Darüber hinaus stellt sich im Fall einer unberechtigten Leistung auch die Frage der **Haftung der EU** gem. Art. 340 Abs. 2 AEUV.<sup>34</sup> In den letzten Jahren gab es am Gerichtshof der EU einen starken Anstieg an Rs., die die Verhängung von restriktiven Maßnahmen zum Gegenstand hatten.<sup>35</sup>

## 2.2.2. Überblick über die Rsp. des EuG und EuGH

### 2.2.2.1. Grenzen der Einbeziehung von Familienangehörigen

Dem Einbeziehen von Familienangehörigen in die Gruppe der von den restriktiven Maßnahmen Betroffenen, liegen wohl **Effizienzerwägungen** zugrunde und sollen verhindern, dass Maßnahmen durch Übertragung der Vermögenswerte an Familienangehörige **umgangen** werden. Jedoch gibt es Grenzen, die der EuGH u.a. in der **Rs. Tay Za**<sup>36</sup> mit Blick auf die konkrete Rechtsgrundlage herausarbeitet. In diesem Fall wurde der Sohn einer bedeutenden Führungskraft eines Unternehmens von restriktiven Maßnahmen erfasst. Der EuGH stellte klar, dass die Anwendung restriktiver Maßnahmen auf natürliche Personen allein wegen ihrer familiären Bindung zu Personen, die mit den Machthabern des betroffenen Drittlands verbunden sind, und **unabhängig von ihrem persönlichen Verhalten im Widerspruch zur Rsp.** des Gerichtshofs der EU hinsichtlich der damaligen Art. 60 EG und 301 EG<sup>37</sup> steht. Er führt aus, dass eine restriktive Maßnahme nur gestützt auf **konkrete Umstände** erlassen werden kann, die die Feststellung erlauben, dass Nutzen aus der Wirtschaftspolitik der Machthaber des Staates gezogen wird und hier das Verhalten des Rechtsmittelführers in keiner Weise gerügt wurde.

Auf dieses Urteil beruft sich in der Rs. **Bouchra Al Assad/Rat**<sup>38</sup> die Klägerin, Schwester des syrischen Präsidenten Bashar Al Assad sowie zunächst Ehefrau, dann Witwe eines Mitglieds der syrischen Regierung. Sie wurde in die Liste der von den restriktiven Maßnahmen gegen Syrien betroffenen Personen aufgenommen und brachte vor, dass die Begründung für ihre Inkludierung vage und allgemein ist, sowie sich allein auf ihre familiären Beziehungen stützt, anstatt objektive Gründe darzulegen. Zunächst führt das EuG aus, dass von restriktiven Maßnahmen gegen ein Drittland Personen umfasst werden können, deren Verbindung mit dem fraglichen Drittland ganz offensichtlich ist, also die mit den Machthabern der entsprechenden Länder verbundenen Personen. Eine dahingehende Vermutung der Verbundenheit muss aber in einem **angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel** stehen und widerlegbar sein. Lt. EuG war trotz des Todes ihres Ehemannes

---

<sup>30</sup> Vgl. eingehender BRAUNECK, JENS, Ukraine-Krise: Zu viel und zu wenig Rechtsschutz gegen EU-Wirtschaftssanktionen? EuR 2015, S. 498.

<sup>31</sup> Beachte Art. 275 AEUV.

<sup>32</sup> Vgl. u.a. die in Fn. 24 zitierte Judikatur.

<sup>33</sup> LENGAUER, ALINA-MARIA. In: Mayer/Stöger (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 264 AEUV (2015) Rz. 10 (Stand 1. Februar 2015, rdb.at) mwN; EuG 24. Februar 2014, T-45/14R, HTTS Rz. 61.

<sup>34</sup> Siehe eingehender: BÜLOW, KAROLINE, Haftung der Europäischen Union nach Art. 340 Abs. 2 AEUV am Beispiel der rechtswidrigen Leistung eines Terrorverdächtigen, EuR 2013, S. 609; MARSCH, NIKOLAUS, Die Haftung der EU für das rechtswidrige Einfrieren des Vermögens eines Terrorverdächtigen, EuZW 2012, S. 499.

<sup>35</sup> Genauer hierzu: TRSTENJAK, VERICA/BALTHASAR-WACH, AGNES, Verhängung restriktiver Maßnahmen durch die EU, ÖJZ 2016/7, S. 62; z.B. Jahresbericht des Gerichtshofs der EU 2014, S. 156.

<sup>36</sup> EuGH 13. März 2012, C-376/10 P, *Tay Za* Rz. 63-70.

<sup>37</sup> Nun Art. 75 AEUV und Art. 215 AEUV.

<sup>38</sup> EuG 12. März 2014, T-202/12, *Bouchra Al Assad/Rat*.

ihre Schwesterneigenschaft ausreichende Grundlage für die Vermutung des Rates, dass sie mit den Führungskräften Syriens in Verbindung steht, zumal eine Tradition der familienmäßigen Ausübung der Macht in dem Land besteht. Die Klägerin wehrte sich gegen diese Schlussfolgerungen, wobei das EuG die vorgebrachten Argumente zur Widerlegung als nicht ausreichend erachtete. So wies das EuG, da auch kein anderer Rechtsmittelgrund einschlägig war, die Klage ab. In einer Reihe weiterer Entscheidungen, verfeinerte der Gerichtshof der EU die Abgrenzungskriterien.<sup>39</sup>

#### 2.2.2.2. Lebensstandard der Familienangehörigen

In der **Rs. M. u. a.**<sup>40</sup> prüfte der EuGH im Jahr 2010 im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens, ob ebenfalls **Leistungen der sozialen Sicherheit bzw. Sozialhilfe** (wie Familiengeld oder Wohngeld), eingefroren werden müssen, wenn diese an Ehefrauen mutmaßlicher Terroristen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt wurden, ausbezahlt werden. Im Ausgangssachverhalt ging es um eine Entscheidung des britischen Finanzministeriums, das die Leistungen an die Klägerin einstellte, da gem. der Verordnung Nr. 881/2002 des Rates den gelisteten Personen Gelder weder direkt noch indirekt zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen dürfen. Der EuGH kommt zum Ergebnis, dass der Nutzen, den die Personen aus den Leistungen an ihre Ehefrauen indirekt ziehen, das Ziel der VO, nämlich gelisteten Personen den Zugang zu Ressourcen zur Unterstützung terroristischer Tätigkeiten abzuschneiden, nicht gefährden kann.<sup>41</sup>

Die Entscheidung, die Auszahlung von Sozialhilfe an Ehefrauen der von restriktiven Maßnahmen Betroffenen auszunehmen, ist nicht überraschend, sondern verdeutlicht das Bemühen, Eingriffe in Bezug auf Dritte überschaubar zu halten. Dies ist auch in Linie mit der bisherigen Rsp. des Gerichtshofs der EU, der sich schon in der Vergangenheit an der Auszahlung solcher Leistungen selbst direkt an jene, die von restriktiven Maßnahmen betroffen waren, nicht gestoßen hat. Sie zeigt darüber hinaus deutlich, dass das Einfrieren von Vermögenswerten nicht bezwecken oder bewirken soll, die von den restriktiven Maßnahmen betroffene Personen irgendeiner unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung zu unterwerfen<sup>42</sup> oder den finanziellen Ruin herbeizuführen<sup>43 44</sup>.

### 2.3. Zwischenergebnis

Der Gerichtshof der EU stellt sicher, dass der Rechtsschutz in der EU rechtsstaatlichen Standards entspricht. Bis ein vergleichbarer Rechtsschutzstandard auch für das Verfahren vor dem VN-Sicherheitsrat zutrifft, ist es noch ein langer Weg. Es ist z.B., nicht abzusehen, dass der VN-SR sich von einem Gericht kontrollieren lassen wird. Die Mitgliedstaaten der EU (EU-MS), insb. die Vetomächte, sollten aber jedenfalls auf eine Verbesserung des Rechtsschutzes hinwirken. So könnte z.B. ein Amt der Ombudsperson für alle Sanktionsregime geschaffen

<sup>39</sup> Z.B. EuG 21. Januar 2015, T-509/11, *Makhlouf/Rat* Rz. 83; EuG 12. Februar 2015, T-579/11, *Akhras/Rat* Rz. 127; EuGH 21. April 2015, C-630/13 P, *Anbouba/Rat* Rz. 51 f. Siehe auch LESTER, MAYA, EU expands criteria for including people in Syria sanctions, European Sanctions, <http://europeansanctions.com/2015/10/16/eu-expands-criteria-for-including-people-in-syria-sanctions/> (aufgerufen am 16. Oktober 2015).

<sup>40</sup> EuGH 29. April 2010, C-340/08, *M u. a.*

<sup>41</sup> Die Rsp. des Gerichtshofs der EU versteht solche Verbote ansonsten durchaus weit, sodass unter das Verbot der Zurverfügungstellung wirtschaftlicher Ressourcen auch Eigentumsumschreibungen im Grundbuch oder die Weiterleitung von gesammelten Spenden fallen (HUBER-KOWALD, ANDREAS. In: Mayer/Stöger (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 215 AEUV Rz. 30 (Stand: April 2012, rdb.at) m.w.N.).

<sup>42</sup> EuG 21. September 2005, T-306/01, *Yusuf/Rat und Kommission* Rz. 291; EuG 12. Juli 2006, T-253/02, *Ayadi/Rat* Rz. 120.

<sup>43</sup> EuG 24. Februar 2014, T-45/14R, *HTTS* Rz. 38.

<sup>44</sup> Betroffene müssen den täglichen Lebensunterhalt bestreiten können (EuG 7. Mai 2002, T-306/01, *Yusuf/Rat und Kommission*; EuGH 3. September 2008, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi I*; EuGH 15. November 2012, C-539/10 P und C-550/10 P, *Al-Aqsa/Rat*; EuG 13. September 2013, T-383/11, *Eyad Makhlouf/Rat*; EuG 24. Februar 2014, T-45/14R, *HTTS*). Auch die VN-Sanktionskomitees können aus humanitären Gründen Ausnahmen von restriktiven Maßnahmen gewähren (Vgl. z.B. ISIL and Al-Qaida Sanctions Committee, Annual Report 2015, S/2015/976, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=s/2015/976](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/2015/976) (aufgerufen am 10. Januar 2016), Rz. 16).

werden.

### 3. Kommerzielle Watchlists

#### 3.1. Ziel und umfassende Personengruppen

Die einleitend erwähnten Verpflichteten zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung müssen gemäß Art. 8 der 4. GWRL die Risiken hinsichtlich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung «*in Bezug auf ihre Kunden, Länder oder geographische Gebiete, Produkte, Dienstleistungen, Transaktionen oder Vertriebskanäle*» bewerten.<sup>45</sup> V.a. um die Risiken bezüglich Kunden erkennen zu können, sind Verpflichtete dabei auf Methoden der Identifizierung angewiesen. Für diesen Zweck verwenden sie **automatisierte Fragebögen**, die mit **kommerziellen Watchlists** verknüpft werden.<sup>46</sup>

Ein besonderes Risiko erkennt die FATF in Zusammenhang mit politisch exponierten Personen (PEPs) und empfiehlt, geeignete Risikomanagementsysteme einzusetzen, um PEPs erkennen zu können.<sup>47</sup> Die Identifizierung ausländischer PEPs gilt als besonders schwierig.<sup>48</sup> Durch Eingabe der Daten des Kunden in den oben erwähnten Fragebogen kann mit den kommerziellen Watchlists<sup>49</sup> abgeglichen werden, ob der Kunde z.B. eine PEP und/oder ein Terrorist ist. Das Verwenden von kommerziellen Datenbanken (z.B. kommerzielle Watchlists) wird von der FATF allerdings weder verlangt noch als ausreichend angesehen.<sup>50</sup>

Nicht nur die PEPs selbst, sondern auch ihre **Familienangehörigen** und ihnen **bekanntermaßen nahestehende Personen** müssen gem. Art. 23 der 4. GWRL von den Verpflichteten erkannt und abhängig von einer vorzunehmenden Risikobewertung u.U. genauer beobachtet werden.<sup>51</sup> Die Ratio ist, eine Umgehung durch die enge Beziehung zu verhindern.<sup>52</sup> Genau diese weiten und ungefilterten **Kriterien** bei PEPs sehen wir als **problematisch** an. Zum Vergleich hält der Gerichtshof der EU im Bereich der öffentlichen Sanktionslisten das Abstellen auf diese enge Verbindung einer Person nicht für ausreichend, sofern die gesetzliche Grundlage dies nicht klar, präzise und nachvollziehbar absteckt.<sup>53</sup> Um dieser Rsp. Genüge zu tun, schlägt *Eckes* daher – für öffentliche EU-Sanktionsregime – vor, dass diese definieren sollen, was eine ausreichende Verbindung einer Person – in diesem Fall zur Regierung eines Staates – darstellt; der Rat der EU hätte dann nachzuweisen, dass diese ausreichende Verbindung besteht.<sup>54</sup> Dieser Vorschlag sollte u.E. auch auf kommerzielle Watchlists und insb. PEP-Listen **übertragen** werden und z.B. in eine allfällige Neufassung der 4. GWRL einfließen, da diese derzeit keine **materiellen Einschränkungen** vorsieht.

---

<sup>45</sup> Vergleich auch FATF-Empfehlung I Abs. 2 und § 40 Abs. 2b öBWiG.

<sup>46</sup> Vgl. BÖSZÖRMENYI, JANOS/ SCHWEIGHOFER, ERICH, A review of tools to comply with the Fourth EU anti-money laundering directive, *International Review of Law, Computers & Technology* (2015), S. 6.

<sup>47</sup> Siehe FATF-Empfehlungen 12 und 22 sowie Art. 20 der 4. GWRL.

<sup>48</sup> Vgl. FINANCIAL ACTION TASK FORCE, FATF Guidance, Rz. 40.

<sup>49</sup> Öffentliche Sanktionslisten können i.d.R. ebenfalls automatisiert abgeglichen werden, es muss aber jede Liste einzeln ins Computersystem integriert werden und es fehlen die Hintergrundinformationen der kommerziellen Watch Lists.

<sup>50</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE, FATF Guidance 2013, Fn. 6 und Rz. 61 ff.

<sup>51</sup> Gem. Art. 3 Z. 10 der 4. GWRL gelten als «Familienmitglied» u.a. Ehepartner, Kinder, und Eltern einer PEP sowie ihnen gleichgestellte Personen. Als «bekanntermaßen nahestehende Person» sind Personen einzustufen, die gemeinsam mit einer PEP wirtschaftliche Eigentümer einer juristischen Person sind, sonstige enge Geschäftsbeziehungen zu einer PEP unterhalten oder alleinige wirtschaftliche Eigentümer einer juristischen Person sind, die de facto zugunsten einer PEP errichtet wurde (Art. 3 Z. 11 der 4. GWRL). Die Formulierung «sonstige enge Geschäftsbeziehungen» in Bezug auf bekanntermaßen nahestehende Personen ist recht unbestimmt und weitgefasst. In ihr zeigt sich besonders klar der Gedanke, die Umgehung der Anti-Geldwäschegesetzgebung verhindern zu wollen.

<sup>52</sup> Vgl. FINANCIAL ACTION TASK FORCE, FATF Guidance, Rz. 52; vgl. auch Vorbringen des Rates in der Rs. *Tay Za*, EuGH 13. März 2012, C-376/10 P, Rz. 35.

<sup>53</sup> EuGH 13. März 2012, C-376/10 P, *Tay Za* Rz. 65 – 72; EuG 12. Dezember 2013, T-58/12, *Nabipour u.a./Rat* Rz. 107 f; EuG 22. April 2015, T-190/12, *Tomana u.a./Rat und Kommission* Rz. 126 f.

<sup>54</sup> ECKES 2014, S. 905.

### 3.2. Rechtsschutz gegen die Aufnahme in kommerzielle Watchlists

Der Rechtsschutz gegen kommerzielle Watchlists fällt grds. in die nationale Zuständigkeit. Daher folgt im Weiteren ein kurzer Abriss der Möglichkeiten in Österreich, als EU-MS. I.d.Z. ist v.a. auf das Recht zum Schutz von personenbezogenen Daten einzugehen. In Österreich ist dieses durch Art. 16 AEUV, Art. 8 EU-GRC<sup>55</sup>, Art. 8 EMRK und § 1 Datenschutzgesetz (DSG 2000)<sup>56</sup> gewährleistet und entfaltet (mittelbare) Drittwirkung, gegenüber Rechtsträgern, die in Formen des Privatrechts eingerichtet sind.<sup>57</sup> Das österreichische Datenschutzrecht ist insb. auf die Verwendung von personenbezogenen Daten im Inland und auf die Verwendung in anderen EU-MS für Zwecke einer in Österreich gelegenen Haupt- oder Zweigniederlassung eines Auftraggebers anzuwenden. Nicht anzuwenden ist es hingegen für Auftraggeber des privaten Bereichs mit Sitz in einem anderen EU-MS, wenn die Datenverwendung keiner in Österreich gelegenen Niederlassung dieses Auftraggebers zuzurechnen ist.<sup>58</sup>

Unionsrechtlich sind Löschungs- und Widerspruchsrechte vorgesehen<sup>59</sup>, jedoch besteht kein allgemeiner Lösungsanspruch, vielmehr ist über die Löschung im Einzelfall zu entscheiden.<sup>60</sup> Für Österreich normiert § 27 DSG 2000 das Recht auf Löschung für unrichtige Daten oder Daten, deren Verarbeitung rechtlich unzulässig ist.<sup>61</sup> Durch Zeitablauf kann eine ursprünglich rechtmäßige Verarbeitung unzulässig werden.<sup>62</sup> Gegen die **zulässige** Verwendung seiner Daten steht dem Betroffenen das Widerspruchsrecht (§ 28 DSG 2000) zur Verfügung. Ob die Daten weiterverarbeitet werden dürfen, wird im Rahmen einer Interessenabwägung entschieden.<sup>63</sup> Zur Durchsetzung des Löschungs- oder Widerspruchsrechts kann der Betroffene gegenüber private Auftraggeber die ordentlichen Gerichte anrufen (§ 32 DSG 2000),<sup>64</sup> sofern sie nach den Regeln der internationalen Zuständigkeit<sup>65</sup> zuständig sind. Private Watchlist-Anbieter sind private Auftraggeber i.S.d. § 5 DSG 2000. Der Betroffene kann daher vor Gericht Klage einbringen. Zuerst sollte er aber versuchen, eine außergerichtliche Einigung zu erzielen.<sup>66</sup>

Um seinen Löschungs- oder Widerspruchsanspruch durchsetzen zu können, muss der Betroffene zunächst erfahren, dass er auf der Liste steht, was die **erste Hürde** darstellt. Grundsätzlich müssen Betroffene über

<sup>55</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. L 2012/326, 391.

<sup>56</sup> Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten, BGBl. I 1999/165 i.d.F. BGBl. I 2015/132.

<sup>57</sup> Vgl. zum DSG 2000: JAHNEL, DIETMAR, Walter Dohr/Hans Pollirer/Ernst Weiss/Rainer Knyrim, Datenschutzgesetz, 2. Auflage, 16.–17. Ergänzungslieferung. Verlag Manz, Wien 2014. 366 und 226 Seiten, jusIT 2015/33, S. 84. Zum Unionsrecht: JARASS, HANS, Charta der Grundrechte der EU, Art. 8 Schutz personenbezogener Daten, 2. Auflage 2013 (beck-online), Rz. 3 u. 10; STREINZ, RUDOLF/MICHL, WALTHER, Die Drittwirkung des europäischen Datenschutzgrundrechts (Art. 8 GRCh) im deutschen Privatrecht, EuZW 2011, S. 384 (S. 387).

<sup>58</sup> Vgl. § 3 DSG 2000 und Art. 4 der EU-Datenschutzrichtlinie (DS-RL – RL 1995/46/EG ABl. L 1995/281, 31 i.d.F. ABl. L 2003/284, 1). Die DS-RL wird durch die Datenschutz-Grundverordnung (KOM(2012) 11 endg.) ersetzt werden. Eine diesbezügliche Einigung wurde am 15. Dezember 2015 erzielt (siehe Pressemitteilung IP/15/6321).

<sup>59</sup> Vgl. JAHNEL, DIETMAR; Löschungspflicht von Suchmaschinenbetreibern – Die «Google Spain und Google»-Entscheidung des EuGH, jusIT 2014/72, S. 149 (S. 151).

<sup>60</sup> Vgl. STOLZ, VERENA, Das Recht auf Löschung personenbezogener Daten im Internet als neues Grundrecht? In Jusletter IT 26. Februar 2015, Rz. 7.

<sup>61</sup> Vgl. DOHR/POLLIRER/WEISS/KNYRIM, DSG<sup>2</sup> § 27 Anmerkung 4 (Stand: 7. Juli 2015, rdb.at).

<sup>62</sup> Vgl. DOHR/POLLIRER/WEISS/KNYRIM, DSG<sup>2</sup> § 27 Anmerkung 10 (Stand: 7. Juli 2015, rdb.at); EuGH 13. Mai 2014, C-131/12, *Google Spain und Google*, Rz. 93–95.

<sup>63</sup> Vgl. DOHR/POLLIRER/WEISS/KNYRIM, DSG<sup>2</sup> § 28 Anmerkung 4 (Stand: 7. Juli 2015, rdb.at).

<sup>64</sup> Vgl. DOHR/POLLIRER/WEISS/KNYRIM, DSG<sup>2</sup> § 27 Anmerkung 2 (Stand: 7. Juli 2015, rdb.at).

<sup>65</sup> Diese wird derzeit gemäß Brüssel Ia-VO (Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 ABl. L 2012/351, 1 i.d.F. ABl. L 2015/54, 1) bestimmt. Siehe aber Art. 75 Abs. 2 des Vorschlags für eine Datenschutz-Grundverordnung, nach welcher sich die betroffene Person wahlweise an ein Gericht am Ort ihres gewöhnlichen Aufenthaltes wenden können. Die Brüssel Ia-VO kennt keine Notzuständigkeit zur Sicherstellung eines fairen Verfahrens (anders als § 28 Abs. 1 Z. 2 öJN).

<sup>66</sup> Z.B. Streitbeilegung durch Schlichtung, Mediation, Collaborative Law oder das Schiedsgericht (siehe DOHR/POLLIRER/WEISS/KNYRIM, DSG<sup>2</sup> § 32 Anmerkung 2 (Stand: 7. Juli 2015, rdb.at) mwN).

die Verwendung ihrer Daten informiert werden (Art. 10 f. DS-RL bzw. § 24 DSGVO 2000). Datenanwendungen, die ausschließlich veröffentlichte Daten enthalten, sind aber von der Informationspflicht ausgenommen (§ 24 Abs. 4 i.V.m. § 17 Abs. 2 Z. 1 DSGVO 2000). Solange Watchlist-Anbieter Betroffenenprofile ausschließlich anhand von bereits veröffentlichten Informationen erstellen, dürften sie von der Informationspflicht daher befreit sein. Für Verpflichtete besteht diese Ausnahme hingegen nicht, da sie von ihren Geschäftspartnern auch nicht veröffentlichte Informationen erhalten, die sie mit den Informationen aus der Watchlist verknüpfen. Spätestens, wenn Verpflichtete aus kommerziellen Watchlists personenbezogene Daten übernehmen, müssten sie den Betroffenen darüber informieren, sofern dem keine gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen. Zu beachten ist aber, dass der Informationspflicht kein subjektives Informationsrecht gegenübersteht.<sup>67</sup>

Es wäre **zweitens** wichtig, Familienangehörigen und bekanntermaßen nahestehenden Personen zu ermöglichen, die Vermutung zu widerlegen, dass ihre enge Beziehung zur PEP für die Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung missbraucht werden könnte.<sup>68</sup> Macht der Betroffene nach Kenntnisnahme sein Lösungs- oder Widerspruchsrecht geltend, muss im Einzelfall nach Interessenabwägung entschieden werden. Ein überwiegendes Interesse der sekundären Zielperson sollte jedenfalls dann bejaht werden, wenn sie widerlegen kann, dass von ihr ein Risiko in Bezug auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung ausgeht. Eine Streichung aus diesem Grund stünde auch in Einklang mit dem risikobasierten Ansatz<sup>69</sup>, der dem System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu Grunde liegt.

#### 4. Schlusswort

Die Rsp. des Gerichtshofs der EU macht deutlich, dass die Übernahme der VN-Sanktionslisten in das EU-System nicht gewährleistet ist, wenn der Völkerrechtsakt unter dem EU-Grundrechtmaßstab liegt, was die höhere Grundrechtssensibilität der EU einmal mehr vor Augen führt. Der Grundrechtseingriff durch kommerzielle Watchlists wird durch die Einbettung von Personen in **Netzwerke** verstärkt, da das gesamte Personennetzwerk einer primären Zielperson unter Beobachtung gestellt wird. So sind diese in Hinblick auf das Datenschutzrecht noch eingriffsintensiver als öffentliche Sanktionslisten. Daher sehen wir den EU-Gesetzgeber berufen, durch Sekundär- oder Tertiärrechtsakte<sup>70</sup> und in weiterer Folge durch die Rspr. des Gerichtshofs der EU auch für kommerzielle Watchlists höhere Standards innerhalb der EU festzusetzen.

Aus der präventiven Art der Watchlists wird ersichtlich, dass die Aufnahme von Familienangehörigen und bekanntermaßen nahestehende Personen primär dem Zweck dient, die Umgehung von Sanktionen bzw. von Sorgfaltsmaßnahmen zur Geldwäschebekämpfung zu verhindern. Jedoch sollte in einem **ersten Schritt** nicht ausschließlich auf formelle Kriterien abgestellt werden, ob eine Person z.B. aufgrund der familiären Beziehung in diese Kategorien fällt. Vielmehr sollte darauf geachtet werden, ob ein tatsächliches Risiko von den Betroffenen ausgeht. Für einen adäquaten Rechtsschutz muss eine betroffene Person ihre Verteidigungsrechte wahrnehmen können. Dazu muss sie **zweitens** von der Aufnahme in die Liste erfahren. «Sekundären Zielpersonen» sollte **drittens** in Anlehnung an die Rsp. des Gerichtshofs der EU zu öffentlichen Sanktionslisten auch eine (realistische) Widerlegungsmöglichkeit des Umgehungsrisikos offen stehen.

---

<sup>67</sup> JAHNEL, DIETMAR, Handbuch Datenschutzrecht, Sramek, Wien 2010, Rz. 6/52.

<sup>68</sup> Vgl. EuG 19. Mai 2010, T-181/08, *Tay Za*, Rz. 67 f.

<sup>69</sup> FATF-Empfehlung 1; Art. 6–8 der 4. GWRL; § 40b (1) Z. 3 lit. a öBWG; Siehe eingehender: COSTANZO, PAOLO, The risk-based approach to anti-money laundering and counter-terrorist financing in international and EU standards: what it is, what it entails. In: Unger/Linde (Hrsg.), *Research Handbook on Money Laundering*, Edward Elgar, Cheltenham 2013, S. 349.

<sup>70</sup> Z.B. Änderung der 4. GWRL oder Erlass delegierter Rechtsakte gem. Art. 64 der 4. GWRL.