

SWIFT: Informationsnetzwerk der Banken und Sanktionsinstrument des Westens ¹

von Hans F. Bauer²

Im Zuge der Sanktionen gegen Russland und Belarus wurde auch die Einbeziehung von SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) diskutiert und dann auch per EU-Verordnung umgesetzt.³ Damit soll der Zahlungsverkehr von und nach Russland/Belarus bzw. mit deren Banken eingeschränkt werden. Im Folgenden sollen die zentrale Funktion und Bedeutung von SWIFT erläutert und seine derzeitige Rolle als Sanktionsinstrument diskutiert werden.

SWIFT – ein Informationsnetzwerk, kein Zahlungsverkehrssystem

SWIFT wurde 1973 gegründet. Es ist eine im belgischen La Hulpe (bei Brüssel) ansässige Organisation in der Rechtsform einer Genossenschaft, die belgischem und EU-Recht unterliegt. Sie betreibt ein besonders sicheres, global arbeitendes Telekommunikationsnetz, an dem über 11.000 Banken, Finanzinstitute und Börsen aus über 200 Ländern angeschlossen sind.⁴ **SWIFT kann als eine der wichtigsten kritischen Infrastrukturen im globalen Finanzsystem bezeichnet werden und hat entscheidende Bedeutung für dessen Sicherheit und Stabilität.** Um die Funktionsweise von SWIFT zu verstehen, bedarf es zuerst einiger Klärungen, wie der unbare Zahlungsverkehr, also die Bewegung von Buchgeld zwischen Banken von einem Konto zu einem anderen, funktioniert. Vorab: **SWIFT ist kein Zahlungsverkehrssystem. Es ist ein Nachrichtenübermittlungs- und Informationssystem.** Die eigentliche Abwicklung

1 Ich danke Herrn Ralf Schmidt herzlich für wertvolle fachliche Hinweise und Ergänzungen.

2 Bundesbankdirektor a. D., Mitglied im Aktionskreis Stabiles Geld.

3 Mittels EU-Verordnung wurde explizit benannten juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen verboten, „spezialisierte Nachrichtenübermittlungsdienste für den Zahlungsverkehr“ zu erbringen. Das umfasst auch alle anderen Dienstleister auf diesem Gebiet; faktisch ist aber vornehmlich die SWIFT-Teilnahme der genannten Entitäten betroffen.

4 SWIFT hat ein eigenes Backbone-Netzwerk; die Verbindungen zwischen diesem Backbone-Netzwerk und den Knotenpunkten in den einzelnen Städten erfolgt über Telekommunikationsdienstleister (z.B. AT&T, COLT,...), mit denen SWIFT Verträge geschlossen hat. Die letzte Meile vom Knotenpunkt in einer Stadt bis in die einzelne Bank erfolgt über lokale Telekommunikationsdienstleister, wie z.B. die Deutsche Telekom. Auch wenn Drittanbieter zuliefern, erscheint es korrekt zu sagen, dass SWIFT das Netzwerk betreibt.

der Zahlung (Buchung, Settlement) erfolgt über ein Zahlungssystem oder über Korrespondenzbankbeziehungen. Das heißt, die beteiligten Banken müssen direkt oder indirekt über entsprechende Konten verbunden sein. Beim unbaren Zahlungsverkehr geht es darum, dass Informationen zwischen Banken zu Buchungen auf den Konten der Banken führen. Umgekehrt könnte man auch sagen, unbarer Zahlungsverkehr sind Buchungen auf Bankkonten, die durch entsprechende Informationen ausgelöst wurden. Grundsätzlich könnten diese Informationen papierhaft, per Fernschreiber, telefonisch, per Funk, per Morsezeichen, per Fax oder per E-Mail elektronisch via Internet erfolgen. Denkbar wären, um es plastisch auszudrücken, auch Rauchzeichen, eine Brieftaube oder gar nur eine mündliche Information. Zahlungsverkehr war schon immer auch vor der Existenz von SWIFT möglich, auch wenn SWIFT die Effizienz des Zahlungsverkehrs dank sicherer und schneller Nachrichtenübermittlung sowie eines internationalen Standards hochgradig gesteigert hat.

Bei Abwicklung über ein Zahlungssystem veranlasst das Zahlungssystem – auf Basis der Nachrichten, die es z. B. über SWIFT erhalten hat – die Buchungen auf den Konten der Banken (die im eigenen oder auch in einem anderen Zahlungssystem geführt werden), während im Korrespondenzbankgeschäft eine Bank zwecks Buchung ein Konto für die jeweils andere Bank führt. Auf diesem Konto erfolgt die Buchung, auch hier ausgelöst auf Basis einer Nachricht, die z. B. über SWIFT übermittelt wurde. Dieses Buchen auf Konten ist das eigentliche Abwickeln („Settlement“) der Zahlung.

Wertübertrag im unbaren Zahlungsverkehr

Entscheidend ist, dass auf beiden Seiten bei den Banken analog bzw. spiegelbildlich und zeitgleich gebucht wird. Beim baren Zahlungsverkehr werden Banknoten bzw. Münzen, die eine spezielle Forderung gegen die Zentralbank oder den Staat verkörpern, physisch weitergegeben. Entgegen der populären Vorstellung wird beim unbaren Zahlungsverkehr dagegen kein „Geld“ im physischen Sinne bewegt. Tatsächlich erfolgt der Übertrag von einer Bank (des Zahlungspflichtigen) zur anderen Bank (des Zahlungsempfängers) dadurch, dass sich zwischen den beteiligten Banken die gegenseitigen Forderungen bzw. Verbindlichkeiten ändern, faktisch zugunsten der Bank des Zahlungsempfängers in Form einer höheren Interbankforderung. Diese Beziehung

kann direkt bilateral bestehen, aber auch in einer Kette beteiligter zwischengeschalteter Banken (Korrespondenzbanken; Plattformen internationaler Institute) oder auch über die Konten bei zwischengeschalteten Zentralbanken oder Zentralinstituten (z. B. der Verbände) erfolgen. Diese Beziehungen zwischen Banken könnte man auch als „Netto-Interbankposition“ bezeichnen.⁵

Die Bank des Empfängers muss, damit sie überhaupt eine zusätzliche Verbindlichkeit in Form des zusätzlichen Guthabens des Zahlungsempfängers akzeptiert („Einlage“), entweder ein zusätzliches Aktivum erhalten oder eine Verbindlichkeit abbauen können. Ökonomisch gleich zu bewerten wie eine zusätzliche Verbindlichkeit in Form der steigenden Einlage wäre auch das „Sinken einer Aktivposition“, falls etwa der Zahlungseingang unmittelbar zu einer Kredittilgung des Empfängers führt. Das bedeutet, die Bank des Empfängers benötigt eine Verbesserung ihrer Netto-Interbankposition, weil sie gegenüber einer Nichtbank eine höhere Verbindlichkeit einzugehen hat; die Einlage des Nichtbankkunden steigt ja. Die Empfängerbank erhält ein zusätzliches Guthaben bei der anderen oder einer dritten Bank (z. B. Guthaben bei der Zentralbank oder Zentralinstitut bzw. höheres Guthaben auf Nostrokonto) oder sie kann umgekehrt eine Verbindlichkeit abbauen (z. B. geringere Einlage der Bank des Zahlungspflichtigen bei der Empfängerbank, aus Sicht der Empfängerbank also ein Lorokonto).⁶ (Giral-)Geld, verstanden als monetäre Forderung einer Nichtbank gegen eine Bank, geht beim Übertrag auf eine andere Bank zwar unter, bei der Bank des Empfängers entsteht es allerdings neu; der Bestand an Forderungen gegen das Bankensystem insgesamt bleibt unverändert.

Unbarer Zahlungsverkehr ist also nichts anderes als das gleichgerichtete spiegelbildliche Verändern von Buchungspositionen auf Bankkonten. Eine Bank belastet ein Konto (des Pflichtigen), also eine Debit-Buchung; eine andere Bank erhöht umgekehrt die Einlage auf einem Konto (des Empfängers), also Credit-Buchung. **Die Information, die dies auslöst, muss daher über alle Zweifel erhaben sein.** Dabei sind viele Faktoren entscheidend. Beim Zahlungsauftrag müssen die **Autorisierung**

⁵ Vgl. hierzu im Einzelnen auch Hans F. Bauer: „Unbarer Zahlungsverkehr und die Rolle des Zentralbankgeldes. Eine bilanztechnische Betrachtung“, Springer Gabler Verlag Wiesbaden, 2021, S. 13 – 26.

⁶ Wenn die Bank selbst Kontoinhaber bzw. Kunde ist und ein Guthaben („Aktivum“) bei einer anderen Bank besitzt, bezeichnet man das Konto als Nostrokonto; ist das Konto im Ausland, wird es in der Regel in der heimischen Währung des Gastlandes geführt. Aus Sicht der anderen Bank, die das Konto führt, ist es dagegen ein sog. Lorokonto mit einer Einlage der anderen Bank als Kunde („Passivum“ für kontoführendes Institut).

(Hat tatsächlich der Berechtigte verfügt?) wie auch die **Authentifizierung** (Ist die Identität des Verfügenden wirklich gewährleistet?) zweifelsfrei garantiert sein. Vor Nutzung von SWIFT wurden beispielsweise große Zahlungen taggleich ausgeführt, indem jeder einzelne Auftrag geprüft, verschlüsselt, kommuniziert (z. B. über Fernschreiber), entschlüsselt und dann gebucht wurde. Dies war aufwändig, teuer, umständlich, ineffizient und anfällig für Betrugsversuche.

Viele Vorteile von SWIFT

Dagegen bedeutet das SWIFT-System, dass die Zahlungsnachrichten streng abgeschirmt über hoch gesicherte Leitungen und Rechnersysteme, automatisiert, verschlüsselt, in extremem Maße formalisiert, standardisiert und extrem schnell erfolgen. Für die Zahlungsnachrichten werden bestimmte Nachrichtentypen verwendet (z. B. MT 103 = Message Type 103, ein Nachrichtentyp für Kundenzahlungen); jede angeschlossene Bank ist genau identifizierbar über den sog. Business Identifier Code (= BIC; auch SWIFT-Code genannt), der die Bank z. B. in Zahlungsverkehrsnachrichten identifiziert, der aber auch als Adresse im SWIFT-Netzwerk fungiert. Der BIC besteht aus 8 bzw. 11 alphanumerischen Stellen (die letzten 3 Stellen sind reserviert für Filialnummern – beim Haupt-BIC werden sie auch mit XXX aufgefüllt). Die Zentrale der Deutschen Bundesbank hat beispielsweise den BIC MARKDEFF bzw. MARKDEFFXXX, wobei MARK als 4-stelliger „Business Party Prefix“ für die Bundesbank steht, DE für Deutschland und FF als „Business Party Suffix“ für Frankfurt am Main. SWIFT ist auch die Registrierungsstelle für den BIC, der einer ISO-Norm entspricht (9362), wie auch für nationale IBAN-Formate (die IBAN entspricht der ISO-Norm (13616)). Bei Eingabe der IBAN z. B. in einen SEPA-Zahlungsauftrag wird der BIC bzw. SWIFT-Code „dazugespielt“, damit der Zahlungsauftrag automatisiert verarbeitet werden kann.

Dies ermöglicht erst die extrem schnelle Verarbeitung einer Vielzahl von hochsensiblen Daten in extrem automatisierter, sicherer Weise als „straight through processing“ (= STP), bei dem die Rechnersysteme – ohne weiteres menschliches oder händisches Eingreifen – direkt miteinander die Daten austauschen und die Daten „direkt durchleiten“, und buchen (man könnte auch sagen: application-to-application). **Ausschlaggebend für die Sicherheit und Effizienz des SWIFT-Systems ist das Vertrauen in dessen Integrität und Sicherheitsarchitektur.** Ohne dieses Vertrauen würde der

Zahlungsverkehr mit diesen extrem hohen Beträgen und Stückzahlen im nationalen und internationalen Zahlungsverkehr nicht möglich sein. SWIFT steht insoweit für Sicherheit und Effizienz im Zahlungsverkehr.

SWIFT bietet verschiedene Dienste für die Nachrichtenübermittlung an (z. B. FIN für die Übermittlung von (Zahlungs-)Nachrichten im MT-Format, InterAct für XML-Nachrichten (Extensible Markup Language) oder FileAct für große Dateien gleich welchen Inhalts, z. B. eine große Anzahl von Zahlungsnachrichten im Bereich des (SEPA-)Massenzahlungsverkehrs).⁷ SWIFT unterstützt außerdem die weitere Standardisierung der Nachrichtenformate auf internationaler Ebene durch die Organisation von Konferenzen, Betreuung von Arbeitsgruppen und eigene aktive Beteiligung an den Entwicklungsarbeiten. U. a. ist SWIFT Registrierungsbehörde für den internationalen ISO-Standard der Finanzindustrie (International Organization for Standardization; Internationale Organisation für Normung), dem ISO 20022, der neben dem Zahlungsverkehr auch die anderen Geschäftsbereiche der Banken umfasst. ISO 20022 ist ein noch relativ junger, moderner Standard, der sich auch dank der politischen und fachlichen Unterstützung seitens SWIFT sowie der Ausrichtung ihres Leistungsangebots weltweit sukzessive durchsetzt. In der Regel wird XML als Sprache für Nachrichten nach diesem Standard verwendet, aber andere Sprachen sind ebenfalls möglich. Der Zahlungsverkehr ist Vorreiter bei der Migration des ISO 20022-Standards, so dass der SWIFT-eigene MT-Standard in diesem Geschäftsfeld in den nächsten Jahren weitgehend durch ISO 20022 abgelöst werden dürfte. Die ISO 20022-Umstellung ist eines der aktuellen Mega-Projekte im Zahlungsverkehr, das nicht nur Auswirkungen auf Zahlungssysteme hat, sondern auch auf das Korrespondenzbankgeschäft.

Risiken und Risikokosten bei Ausschluss von SWIFT

Ein beispielsweise per E-Mail erteilter Zahlungsauftrag kann prinzipiell genauso gut zu den entsprechenden Buchungen auf den Konten der Banken führen. Aber Sicherheit, Integrität, Haftung, Autorisierung, Authentifizierung usw. wären nicht gewährleistet: Ist

⁷ Der im Korrespondenzbankgeschäft derzeit bedeutende FIN-Service verzeichnet knapp 20 Mio. Zahlungsverkehrsnachrichten am Tag. Darin sind aber auch nationale Zahlungsverkehrsnachrichten enthalten, z. B. von einer deutschen Großbank zur anderen über TARGET2. Andererseits sind andere Zahlungsverkehrsnachrichten wie etwa SEPA-Zahlungen nicht enthalten (Transport über FileAct, nicht FIN) oder auch Nachrichten von Marktinfrastrukturen, die schon im ISO 20022 Standard über InterAct kommunizieren.

die E-Mail echt? Wurde sie auf ihrem Weg verändert? Hat der Absender die Befugnis zu der Weisung in der Zahlungsnachricht, die ja eine Buchung auslöst? Ist der Absender derjenige, der er behauptet zu sein? Wird eine Bank A vom SWIFT-System ausgeschlossen, könnte sie mittels anderer Kommunikationsinstrumente u. U. mit kleinen Stückzahlen und unter großer Unsicherheit noch Zahlungsverkehr betreiben. Denkbar wäre auch, dass eine – von SWIFT ausgeschlossene – Bank A ein Konto in einem anderen Land oder Kontinent, etwa in Asien (China, Indien) eröffnet, das keine entsprechenden Sanktionen erhoben hat. Zahlungsnachrichten würden dann nicht über SWIFT erfolgen (die Adresse der Bank A ist bei Ausschluss aus dem SWIFT-System dort nicht mehr „erreichbar“ – auch wenn der BIC als solches ggf. noch existiert), sondern evtl. per verschlüsselter E-Mails oder Fax mit Unterschrift. Die andere beteiligte Bank B, z. B. in Asien, müsste dann z. B. Zahlungseingänge zugunsten von Bank A auf dem anderen Konto entweder in der dortigen Landeswährung dem (aus Sicht der Bank A deren) Nostrokonto bei Bank B – evtl. nach Konvertierung – gutschreiben (aus Sicht der kontoführenden Bank B in Asien ist dies ein Lorokonto) oder, falls etwa Deviseneingänge in anderen Währungen erfolgen sollen, ein Fremdwährungskonto z. B. in Yen, US-Dollar, Euro oder Pfund eröffnen. Die Denomination in einer Devisenwährung wäre allerdings nur möglich, falls die asiatische Bank B selbst in mindestens gleicher Höhe Fremdwährungs-Forderungen gegen entsprechende Banken erhielt. Entscheidend ist für die Buchung, dass die beteiligten Banken entsprechende Forderungen gegen sich oder andere Banken „übertragen bzw. abtreten“, über ein Zahlungssystem oder via Korrespondenzbankbeziehung.

Ein Ausschluss bei SWIFT ist schmerzlich, teuer und schafft Unsicherheit. Zahlungsverkehr ist aber immer noch möglich. Ein mögliches „Ausweichen“ aktuell z. B. der russischen Banken wäre zumindest teilweise möglich über das dortige Zahlungssystem SPFS oder evtl. auch eine Nutzung des chinesischen CIPS, die aber im Vergleich zu SWIFT nur sehr begrenzt einschlägige Teilnehmerbanken aufweisen; zudem soll die Qualität der anderen Systeme erheblich schlechter sein. Beide Systeme können als Versuch angesehen werden, sich vom SWIFT-Netz unabhängiger zu machen. Bisher wurden Banken aus den Ländern Iran, Afghanistan und Nordkorea zeitweilig oder auch endgültig aus dem SWIFT-Netzwerk ausgeschlossen.

Ein deutlich schärferer Eingriff ist dagegen das Sperren bzw. Einfrieren von Einlagen, also Guthaben eines Staates, von Unternehmen, von Privatpersonen, von anderen Banken. Wenn nicht mehr über Guthaben oder Währungsreserven verfügt

werden kann, ist auch – egal, welche Telekommunikationsinstrumente oder Kanäle oder Informationssysteme für den Zahlungsverkehr über befreundetes Ausland genutzt werden könnten statt SWIFT – der Transfer von Buchgeld über das Bankensystem nicht mehr möglich. Offenbar hatte Russland allerdings frühzeitig zumindest einen Teil seiner Devisenreserven diversifiziert durch Verlagerung in ihm eher freundlich gesinnte Länder. Ohne Zugriff auf Devisenreserven würde allerdings immer noch ein Tauschverkehr (Öl z. B. gegen Tee, gegen Konsumgüter, gegen Kampfflugzeuge) oder die Zahlung mit Bargeld oder physischem Gold möglich sein. Allerdings könnten evtl. auch Käufer von russischem Gold wegen „Unterlaufens von Sanktionen“ negative Folgen befürchten müssen. Zudem sind auch Krypto-Token wie Bitcoin oder Ethereum als Zahlungsmittel denkbar, was die Notwendigkeit ihrer Regulierung zur Durchsetzung allein schon des Geldwäscheverbots unterstreicht.

Im Mai 2022 ging die **Deutsche Bundesbank** in einem Aufsatz im Monatsbericht⁸ anhand von TARGET2-Transaktionsdaten des deutschen TARGET2-Komponentensystems im Zeitraum zwischen dem 1.2. und dem 30.4.2022 auf die möglichen Wirkungen von Kapitalmarktsanktionen, auf SWIFT-Ausschlüsse sowie auf Bereitstellungs- und Verfügungsverbote ein. Demnach deuten die Resultate darauf hin, *„...dass es nach dem 24. Februar 2022 zu einem generellen Rückgang der in der deutschen TARGET2-Komponente erfassten Transaktionen russischer Banken gekommen ist. Die Bruttoströme sowohl von Konten nicht sanktionierter als auch sanktionierter russischer Banken sind nach der Ausweitung und Verschärfung der Sanktionen als Folge der Invasion Russlands in die Ukraine gesunken. Kapitalmarktsanktionen, der SWIFT-Ausschluss sowie die Bereitstellungs- und Verfügungsverbote dürften gemäß Schätzergebnissen stark wirken“* (S. 56). Offenbar haben auch **Antizipationseffekte** zu statistisch signifikanten Rückgängen bei Mittelzu- und -abflüssen geführt (vgl. S. 56). **Umgehungseffekte** können demnach aber nicht ausgeschlossen werden, sie könnten über TARGET2-Komponenten anderer Euro-Länder wie auch über alternative Zahlungswege erfolgen (vgl. S. 56).

⁸ Deutsche Bundesbank (2022): „Finanzmärkte“, Monatsbericht, Mai 2022, S. 38 – 56; hier insbesondere Abschnitt „Beeinflussen Finanzsanktionen gegen russische Banken den Zahlungsverkehr? Evidenz aus der deutschen TARGET2-Komponente“, S. 50- 56.

Ergänzende Überlegungen zur Problematik, in welcher Währung Gaslieferungen zu zahlen sind.

Vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine bezahlte die Bundesrepublik das aus Russland bezogene Gas, indem sie beispielsweise der – im Inland oder in Russland ansässigen – Gazprom-Bank als Tochter des Gazprom-Unternehmens in Euro denominateden Zahlungen zukommen ließ. Die Gazprom-Bank war also die neue Gläubigerin einer Einlage (= Forderung aus Sicht der Gazprom-Bank) bei einer inländischen oder auch im Euroland gelegenen Bank (Guthaben bei einer Großbank oder bei Zentralbank oder Zentralinstitut oder sonstiger Bank). **Man bezahlte das Gas mit Euro-Bankguthaben bzw. mit der Übertragung von in Euro denominierten Forderungen gegen Banken im Euroland oder gegen dritte Banken, die selbst wiederum Euroguthaben besitzen.** Die Gazprom-Bank konnte die Euro (aus Sicht der russischen Zentrale: „Devisen“) behalten, oder der eigenen Zentralbank verkaufen (= „Währungsreserven“), oder für den Mutterkonzern intern konvertieren in Rubel, oder die Euro für Käufe im In- oder Ausland verwenden (z. B. Käufe in China gegen Hergabe von Euroforderungen).

Die aktuelle Forderung, das Gas nunmehr in Rubel zu begleichen, erscheint eher als „Taschenspielertrick“: Mit den Euros würden – statt das Gas zu bezahlen – nunmehr zuerst Rubel erworben, etwa bei der Gazprom-Bank. Diese tauscht die erhaltenen Euro-Guthaben intern um in ein Rubel-Guthaben und leitet die Rubel-Guthaben weiter an das Gazprom-Unternehmen, das nunmehr Rubel statt Euro erhält. **Man kauft mit den Euros also im ersten Schritt nicht Gas, sondern Rubel. Die Konvertierung in Rubel findet vorgelagert statt, anstatt wie in Vorkriegszeiten nachgelagert.** Sanktionsrechtlich könnte dies problematisch sein. Denkbar wäre nämlich, dass die empfangende Bank „eigenmächtig“ die erhaltenen Euro umtauscht in Rubel auf einem anderen Konto bei dieser Bank. Dann hätten alle Beteiligten ihre Vorgaben eingehalten und ihr „Gesicht gewahrt“. Die umtauschende Gazprom-Bank kann – da der Rubel nicht beliebig auf den Devisenmärkten erworben werden konnte, nicht genügend Rubel auf dem Devisenmarkt verfügbar sein dürften und ein marktmäßiger Wechselkurs so kaum ermittelbar war – diskretionär auch einen künstlich überbewerteten Rubelkurs ansetzen. Dies treibt den Wechselkurs des Rubels zumindest optisch wieder nach oben. Ein derartiger Effekt ist im weiteren Verlauf dieses Krieges offensichtlich eingetreten: Der Wert des Rubels stieg wieder an gegenüber dem US-Dollar und dem Euro.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass sich wegen der handelspolitischen Sanktionen und der damit zurückgehenden Lieferungen nach Russland offenbar auch der russische Handelsbilanzsaldo verbesserte und den Rubelkurs damit zusätzlich gestützt hat.

Frankfurt a.M., im Juli 2022