

Thießen, Friedrich; Jehmlich, Tommy

Working Paper

Iran-Sanktionen, internationaler Zahlungsverkehr und Reformvorschläge aus europäischer Sicht

Chemnitz Economic Papers, No. 023

Provided in Cooperation with:

Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration

Suggested Citation: Thießen, Friedrich; Jehmlich, Tommy (2018) : Iran-Sanktionen, internationaler Zahlungsverkehr und Reformvorschläge aus europäischer Sicht, Chemnitz Economic Papers, No. 023, Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration, Chemnitz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/190429>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Chemnitz University of Technology
Faculty of Economics and Business Administration
Thüringer Weg 7
09107 Chemnitz, Germany

Phone +49 (0)371 531 26000

Fax +49 (0371) 531 26019

<https://www.tu-chemnitz.de/wirtschaft/index.php.en>

wirtschaft@tu-chemnitz.de

Iran-Sanktionen, internationaler Zahlungsverkehr und Reformvorschläge aus europäischer Sicht

Friedrich Thießen¹ und Tommy Jehmlich²

Oktober 2018

Kurzfassung

In Europa stoßen die Iran-Sanktionen der USA von 2018 auf Widerstand. Es wird nach Lösungen gesucht, den Iranhandel unter Umgehung amerikanischer Sanktionen aufrechtzuerhalten. Der vorliegende Beitrag beleuchtet aus betriebswirtschaftlicher Sicht die Rolle des USD als Leitwährung, die Stärken und Schwächen des internationalen Korrespondenzbankensystems und die Rolle des Finanzplatzes New York im internationalen Zahlungsverkehr. Es werden Vorschläge für ein modernisiertes Zahlungsverkehrssystem gemacht, das in Europa verankert ist. Das System verringert zum einen den Einfluss der US-Regierung auf den internationalen Handel. Zum anderen würde ein starker Finanzplatz in Europa in Konkurrenz zu New York entstehen.

Stichworte: Iran-Sanktionen, Korrespondenzbanken, Leitwährung, Clearing, Tauschhandel

JEL Classification: F24, G15, G29

Abstract

In Europe, the Iran sanctions imposed by the USA in 2018 are meeting with resistance. Solutions are sought to maintain trade with Iran while circumventing the sanctions. This article examines the role of the USD as key currency, strengths and weaknesses of the international correspondent banking system and the role of New York as a financial center in international payment traffic from a business point of view. We suggest a modernized, Europe based payment system, which reduces the influence of the US government on international trade. It facilitates a chance to form a strong financial center in Europe in competition to New York.

Keywords: Iran-Sanctions, correspondent bank, key currency, clearing, barter trade

JEL Classification: F24, G15, G29

¹ Prof. Dr. Friedrich Thießen, Professur Finanzwirtschaft und Bankbetriebslehre, TU Chemnitz

² Dr. Tommy Jehmlich, Professur Finanzwirtschaft und Bankbetriebslehre, TU Chemnitz

Korrespondenzadresse: Technische Universität Chemnitz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Thüringer Weg 7, 09107 Chemnitz, Deutschland. Tel.: +49 371 531 26190. E-mail: finace[at]wirtschaft.tu-chemnitz.de.

1 Einleitung

Seitdem EU und USA unterschiedliche Iran-Politiken verfolgen, gibt es Bestrebungen, den iranisch-europäischen Handel vor den Folgen bestimmter zahlungsbezogener US-Sanktionen³ zu immunisieren. Der deutsche Außenminister Heiko Maas erklärte im August 2018, „es [sei] unverzichtbar, dass wir europäische Autonomie stärken, indem wir von den USA unabhängige Zahlungskanäle einrichten, einen Europäischen Währungsfonds schaffen und ein unabhängiges Swift-System aufbauen.“⁴

Diese Forderung findet grundsätzlich Anklang. Allerdings werden die Wege dazu kontrovers diskutiert.⁵ Der internationale Zahlungsverkehr funktioniert grundsätzlich gut; eine Absonderung Europas von bewährten Systemen und der Aufbau weniger effizienter alternativer Systeme kann u.U. mehr Schaden als Nutzen stiften.

Der folgende Beitrag beleuchtet den internationalen Zahlungsverkehr unter dem Blickwinkel der US-Sanktionen. Es werden aus betriebswirtschaftlicher Sicht die Rolle des USD als Leitwährung und die Stärken und Schwächen des internationalen Korrespondenzbankensystems behandelt. Anschließend werden Vorschläge für modernisierte Systeme bewertet, die zu einer geringeren Abhängigkeit des internationalen Handels von Eingriffen der US-Regierung führen.

2 Sanktionen der USA

Am 08.05.2018 hat der US-Präsident die Wiederaufnahme von Sanktionen gegen den Iran verkündet.⁶ Es wurden Übergangsfristen eingeräumt, um die Handelsaktivitäten mit dem Iran auslaufen zu lassen.⁷ Am 06.08.2018 endete die 90-Tagefrist.⁸ Seitdem sind Sanktionen auf folgende Transaktionen eingeführt:

1. Erwerb von US-Dollar Banknoten durch die iranische Regierung
2. Signifikante Transaktionen mit iranischen Rial oder Besitz von signifikantem Fondsvermögen oder Konten in Rial
3. Versicherungen von iranischen Staatsschulden
4. Handel mit Gold und weiteren wertvollen Metallen
5. Transfer von verschiedenen Metallen und Kohle aus oder in den Iran
6. Transaktionen mit Bezug zum Automobilssektor

³ Der Begriff der Sanktionen wird in der Literatur uneinheitlich verwendet. Mal wird eine strafbewehrte Maßnahme, mal die Strafe selbst darunter verstanden. In dieser Arbeit verwenden wir den Begriff für die strafbewehrte Maßnahme.

⁴ Maas, Heiko (2018), Wir lassen nicht zu, dass die USA über unsere Köpfe hinweg handeln, in: Handelsblatt vom 21.08.2018, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-wir-lassen-nicht-zu-dass-die-usa-ueber-unsere-koepfe-hinweg-handeln/22933006.html?ticket=ST-2949012-q5HfDXQTotNXDASGINOZ-ap3> (abgerufen am 27.09.2018).

⁵ Vgl. Doll, Nicolas (2018), Nicht Swift ist das Problem sondern der Dollar, in: Welt.de, verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article181389656/Swift-Europaeische-Zahlungsabwicklung-loest-das-Problem-der-US-Abhaengigkeit-nicht.html> (abgerufen am 27.09.2018).

⁶ Vgl. The White House (2018a), Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action> (abgerufen am 27.09.2018).

⁷ Vgl. U.S. Department of the Treasury (2018a), Iran Sanctions, verfügbar unter: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/iran.aspx> (abgerufen am 27.09.2018).

⁸ Vgl. The White House (2018b), Executive Order 13846, verfügbar unter: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/iran.aspx> (abgerufen am 27.09.2018).

7. Import in die USA von iranischen Teppichen und Lebensmitteln und damit verbundene Finanztransaktionen

Am 04.11.2018 läuft die zweite Übergangsfrist ab. Ab dann gelten Sanktionen auch auf folgende Transaktionen:

1. Transaktionen von Banken mit der iranischen Zentralbank und ausgewiesenen iranischen Finanzinstitutionen
2. Das Anbieten von „specialized financial messaging services“ für die iranische Zentralbank und iranische Finanzinstitute
3. Transaktionen von und mit Versicherungen, Rückversicherungen oder andere Formen der Risikoübernahme
4. Transaktionen mit dem Schiffssektor
5. Transaktion mit Bezug zum Öl- und Benzinhandel
6. Transaktionen mit dem Energiesektor⁹

Explizit ist das mit Finanztransaktionen in Verbindung stehende Übermitteln von Daten verboten.¹⁰ Damit wird ganz konkret der in Belgien domizilierende Genossenschaft Swift¹¹ untersagt, Überweisungen mit dem Iran zu bearbeiten. Problematisch ist dies, da Swift faktisch das einzige Nachrichtennetzwerk ist, über das der weltweite Auslandszahlungsverkehr abgewickelt wird.¹² Eine Bank, die von Swift ausgeschlossen wird, wird faktisch vom internationalen Zahlungsverkehr ausgeschlossen.

Welche Strafen Verstöße gegen die Sanktionen zur Folge haben, ist nicht vollständig geregelt. Die Strafen werden beschrieben als „*may include, but are not limited to ...*“¹³. Für verbotene Überweisungen können maximale Strafzahlungen von der doppelten Höhe des Transaktionsbetrages eingefordert werden, wenn eine Person einer amerikanischen Finanzinstitution „*knowingly*“ gegen ein Verbot verstößt.¹⁴ Wie schwerwiegend Strafen ausfallen können, hat in der Vergangenheit BNP Paribas erlebt. Die Bank hatte mindestens in der Zeit zwischen 2004 bis 2012 mit verschiedenen sanktionierten Staaten (Iran, Kuba, Sudan) Geschäfte abgewickelt. Als das den US-Behörden bekannt wurde, drohten sie mit Entzug der amerikanischen Banklizenz. Durch eine Strafzahlung in Höhe von 8,9 Mrd. Dollar wurde dies abgewendet.¹⁵

Details denkbarer Strafen werden in §561.201-561.205 der Iranian Sanctions Regulations aufgelistet. Anknüpfungspunkte sind „correspondent account[s] or a payable-through account[s] in the United States for a foreign financial institution that the Secretary finds engages in one or more of the activities“¹⁶, die mit Sanktionen belegt sind (s.o.). Es drohen folgende Strafen:

⁹ Vgl. U.S. Department of the Treasury (2018b), Frequently Asked Questions, S. 2 f., verfügbar unter: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf (abgerufen am 27.09.2018).

¹⁰ Vgl. U.S. Department of the Treasury (2018), Frequently Asked Questions, S. 3, verfügbar unter: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf (abgerufen am 27.09.2018).

¹¹ Swift (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) wurde 1977 gegründet und gewährleistet verschlüsselte und geprüfte Datenübermittlung zwischen Banken. Das Clearing selbst übernimmt Swift jedoch nicht. Vgl. Grill, Wolfgang; Perczynski, Hans (2011), Wirtschaftslehre des Kreditwesens, S. 498.

¹² Vgl. Swift (2018), Highlights 2017, verfügbar unter: <https://www.swift.com/about-us/highlights-2017> (abgerufen am 27.09.2018).

¹³ §561.201 (b) Iranian Financial Sanctions Regulations.

¹⁴ Siehe §561.701 (a) Note to Paragraph (a) Iranian Financial Sanctions Regulations.

¹⁵ Vgl. Zeit online (2014), USA verhängen Milliardenstrafe gegen BNP Paribas, vom 01.07.2014, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2014-07/bnp-paribas-muss-zahlen> (abgerufen am 27.09.2018).

¹⁶ §561.201 (b) Iranian Financial Sanctions Regulations.

1. Verbot von Handelsfinanzierungen über die betreffenden Konten
2. Einschränkung von Zahlungsarten wie “personal remittances“
3. Beschränkungen der Anzahl oder des Volumens von Zahlungen
4. Pflicht zur Einholung einer Genehmigung für jede Zahlung über das Konto
5. Verbot oder Begrenzung der Abwicklung von Devisengeschäften über das Konto¹⁷

Es zeigt sich, dass das Ziel der US-Sanktionen zwar reale Wirtschaftsgüter sind, sie aber an finanzielle Zahlungen ansetzen. Dabei wird insbesondere das internationale Korrespondenzbankensystem genutzt, weil aufgrund der starken Stellung New Yorker Banken im internationalen Zahlungsverkehr viele Transaktionen über Konten in den USA laufen, an denen Strafmaßnahmen anknüpfen können. Es besteht ein hohes Maß an Unsicherheit, was genau sanktioniert ist und wie hoch die Strafen sind.

Weitere Strafen durch die USA drohen nicht nur den Urhebern sanktionierter Geschäfte, sondern auch Intermediären wie Swift. Das System ist allerdings auch für die USA zu wichtig, um es gänzlich zu boykottieren. Deshalb wird Druck auf die Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder von Swift ausgeübt. Diese sind zugleich Vorstände großer internationaler Banken. Wenn Swift weiterhin Zahlungen mit dem Iran unterstütze, würden diese *Vorstände persönlich* belangt.¹⁸

3 Zahlungsverhalten aus betriebswirtschaftlicher Sicht

Im Folgenden untersuchen wir aus betriebswirtschaftlicher Sicht, was an einem internationalen Zahlungssystem wichtig ist, um weniger sanktionsgefährdete Alternativen, die dennoch funktionsfähig sind, vorschlagen zu können.

3.1 Die Rolle der Währung

Der US-Dollar ist die weltweit bedeutendste Währung im internationalen Zahlungsverkehr. Laut Angaben der EZB fanden 2016 weltweit 42% aller Zahlungen in USD statt. 44% des Devisenhandels betreffen Dollartransaktionen und 64% der Devisenreserven sind in USD angelegt. Der USD ist die Währung von 63% aller Schuldtitel und 59% aller Kredite.¹⁹

Oft wird vom USD als „Leitwährung“ gesprochen und wichtige makroökonomische Konsequenzen daran geknüpft. Betriebswirte sehen die Vorgänge weniger weitreichend. Das Credo des Betriebswirts lautet vereinfacht: „gut und günstig“. Eine Währung wird dann verwendet, wenn der Zahlungsvorgang und die damit zusammenhängenden sekundären Vorgänge effizient ablaufen. Dazu gehören folgende Eigenschaften: Zahlungen müssen (i) zur gewünschten Zeit (ii) in den gewünschten Größenordnungen (iii) mit geringen Kosten und (iv) großer Verlässlichkeit ausgeführt werden. Um am Zahlungstag wirklich

¹⁷ Siehe §561.201 (b) Iranian Financial Sanctions Regulations.

¹⁸ Vgl. Deutsche Wirtschaftsnachrichten (2018), USA erwägen Sanktionen gegen Europas Banken-Chefs, verfügbar unter <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2018/05/25/usa-erwaegen-sanktionen-gegen-europas-banken-chefs> (abgerufen am 27.09.2018).

¹⁹ Vgl. EZB (2017), The international role of the euro, S. 4, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.euro-international-role-201707.pdf> (abgerufen am 27.09.2018).

zahlunfähig zu sein, ist ein (v) ergiebiger Kreditmarkt notwendig. Genauso muss es einen (vi) leistungsstarken Geldmarkt geben, an dem Überschüsse temporär angelegt werden können. Weiter ist ein (vii) starker Devisenkassamarkt nützlich, um Liquidität in die letztlich gewünschten Währungen tauschen zu können. Des Weiteren werden (viii) leistungsstarke Derivatemärkte mit Termin- und Optionsprodukten benötigt, um Währungs-, Zins- und Ausfallrisiken absichern zu können. Schlussendlich müssen alle Verhältnisse eine gewisse (ix) Stabilität aufweisen, weil Zahlungsvorgänge unter Einschluss der damit verbundenen Nebengeschäfte (Vorauszahlungen, Lieferantenkredite, Sicherungsgeschäfte, Anlagen) einen gewissen Zeitraum benötigen, in welchem sich die ökonomischen Verhältnisse aus Gründen der Planungssicherheit nicht ändern sollten (keine Inflation, keine überraschenden Abwertungen, keine plötzlichen Regulierungen und sonstigen Eingriffe).²⁰

All dies war mindestens seit dem 2. Weltkrieg am Finanzplatz New York in USD besser als an jedem anderen Platz der Welt vorhanden.²¹ Hat ein Finanzplatz einmal eine besondere Stellung, kommt es im Lauf der Zeit (x) zu sich *selbst verstärkenden Effekten*. Denn je mehr Zahlungen und damit zusammenhängende sekundäre Vorgänge an einem Finanzplatz abgewickelt werden, desto effizienter werden die Institutionen (economies of scale und scope) und desto leistungsstärker werden die Märkte, was erneut Nachfrage anlockt.²²

Ein letzter Aspekt spielt eine Rolle: Betriebswirte sind *risikoavers*.²³ Ein eingespieltes System (xi) ersetzt man nicht leichtfertig durch ein neues unbekanntes. Deshalb kann sich die Rolle einer Leitwährung und eines Finanzplatzes auch dann noch lange halten, wenn sich grundlegende Voraussetzungen verschlechtert haben oder Wettbewerber mit prinzipiell gleichen Eigenschaften entstanden sind.

3.2 Das Korrespondenzbankensystem

Ganz konkret wird heute im internationalen Güter- und Dienstleistungshandel über ein dicht gewebtes Netz von Korrespondenzbanken bezahlt. Dabei handelt es sich um ein System von Banken in verschiedenen Ländern, die gegenseitig Zahlungsverkehrskonten mit Guthaben und Kreditlinien unterhalten. Dieses System zu verstehen, ist für Laien nicht ganz einfach. Denn Laien stellen sich meist vor, dass eine Bezahlung etwas mit einem Zahlungsstrom, also mit einer *Bewegung* von Werten von A nach B zu tun haben müsse, u.a. weil die erworbenen Güter sich in der Gegenrichtung tatsächlich *bewegen*. Dem ist aber nicht so. Zahlungen werden durch Änderungen von *Bestandsgrößen* auf Kredit- und Guthabekonten abgewickelt. Die Bank des Zahlers belastet dessen Konto und erkennt im Gegenzug das Konto der Bank des Zahlungsempfängers. Diese Bank ist dann aufgrund der empfangenen Gutschrift ihrerseits bereit, das Konto des Empfängers bei ihr zu erkennen. Das ist das Grundprinzip.²⁴

²⁰ Vgl. Menkhoff, Lukas (2009), Das Siechtum des US-Dollar als Leitwährung, in: ifo Schnelldienst, Jahrgang 62, Heft 16, S. 4, i.V.m. Backhaus, Desirée (2018), Türkei-Krise: Terminmarkt ist ausgetrocknet, in: Der Treasurer, Heft 16/2018, S. 9, Kempa, Bernd (2009), Dollarkrise und Leitwährungsstatus, in: ifo Schnelldienst, Jahrgang 62, Heft 16, S. 12.

²¹ Vgl. Menkhoff, Lukas (2009), Das Siechtum des US-Dollar als Leitwährung, in: ifo Schnelldienst, Jahrgang 62, Heft 16, S. 4.

²² Vgl. Büter, Clemens (2007), Außenhandel, S. 24, 101.

²³ Vgl. Berlemann, Michael (2005), Makroökonomik, S. 138.

²⁴ Vgl. Häberle, Siegfried Georg (1998), Handbuch der Außenhandelsfinanzierung, S. 112 f. Zur weiteren Information über Zahlungswege vgl. Jahrmann, Fritz-Ulrich (2010), Außenhandel, S. 389 f.

Da nun nicht alle Banken auf der Welt miteinander in Kontoverbindung stehen, müssen dritte und vierte Banken eingeschaltet werden. Es lässt sich praktisch immer eine Kette von Banken finden, die miteinander Kontoverbindung haben. Um die Kette nicht zu lang und damit den Zahlungsvorgang teuer, risikoanfällig und langsam werden zu lassen, hat es sich als nützlich erwiesen, über zentrale Knoten zu gehen, die von vielen Marktteilnehmern benutzt werden. Dies hat lange Tradition. Als sich im Deutschen Reich erste lokale Gironetze gebildet hatten, entstand schnell der Wunsch, eine „Reichs-Girozentrale“ zu haben, um auch überregionale Überweisungen effizient abwickeln zu können.²⁵ Im internationalen Kontext war es schwieriger, solche Girozentralen zu dekretieren.²⁶ Die Effizienzvorteile zentraler Knoten, bei denen viele Banken Zahlungsverkehrskonten besitzen, waren aber gleichwohl vorhanden. Deshalb bildeten sich sukzessive Systeme, bei denen Banken, die besonders häufig frequentiert wurden und mit besonders vielen anderen Banken Konten unterhielten, immer mehr Geschäft an sich zogen, weil es bei einer Weiterleitung von Zahlungsaufträgen an diese Banken wahrscheinlicher war, dass der Zahlungsauftrag zügig an eine Bank des Endkunden weitergeleitet werden konnte. Sie entwickelten sich automatisch zu den zentralen „Knoten“ im Zahlungsverkehrsnetz.²⁷ Im Gefolge verbesserten sich dann durch die Nachfrage nach Nebenleistungen auch die Geld-, Kredit-, Devisen- und Derivatemärkte, wie oben beschrieben, was die Effizienz der Knoten weiter steigerte.

Während die Buchungen der Forderungen und Verbindlichkeiten teuer und aufwendig ist, da diverse Korrespondenzbankbeziehungen unterhalten werden müssen, ist die Übermittlung der Buchungsdaten durch Swift generalisiert. Swift hat ein System standardisierter Nachrichten entwickelt, die über die gesamte Buchungskette weitergegeben werden.²⁸ Zusammen mit einem überaus sicheren Übermittlungsverfahren, das Nachrichtenverlust, -fälschung oder -doppelung, Zweifel von Empfänger und Absender etc. ausschließt,²⁹ hat sich Swift zu einem höchst effizienten Dienstleister entwickelt.³⁰

Die überragende Stellung von Banken am Finanzplatz New York als wichtigster Knoten im internationalen Zahlungsverkehr lässt sich gut an den Transaktionsdaten von Swift ablesen. Swift hat 2016 6,5 Bill. Zahlungsnachrichten verarbeitet. Davon betrafen 2,7 Bill, also rund 42% Zahlungen in die USA oder aus den USA heraus. Zusammen mit 0,5 Bill. inneramerikanischen Zahlungen betrafen 49% aller Swift-Nachrichten Konten bei Banken in den USA.³¹ Zum Vergleich: Der Anteil der USA bei Exporten am Weltexport beträgt nur 9% und bei den Importen 14%.³² Die USA können also durch die Verwendung amerikanischer Korrespondenzbankkonten einen großen Teil des internationalen Handels einsehen und damit auch sanktionieren.

²⁵ Vgl. Zweig, Gerhard (1986), Die Deutsche Girozentrale, S. 19.

²⁶ Vgl. Manger, Jan (2008), Interbankenzahlungsverkehrssysteme, S. 15.

²⁷ Vgl. Prinz, Alois (2004), Elektronische Zahlungssysteme und Zahlungsmittel aus geldpolitischer und netzwerktheoretischer Sicht, in: Hofer/Kotz/Simmer (Hrsg): Geld- und Wirtschaftspolitik in gesellschaftlicher Verantwortung, S. 168.

²⁸ Vgl. Büter, Clemens (2007), Außenhandel, S. 272.

²⁹ Vgl. Grill, Wolfgang; Perczynski, Hans (2011), Wirtschaftslehre des Kreditwesens, S. 498.

³⁰ Damit können Belastung und Gutschrift bei den Instituten selbst im komplexen internationalen Kontext bereits nach einem Bankarbeitstag erfolgen; vgl. Büter, Clemens (2007), Außenhandel, S. 272.

³¹ Vgl. BIS (2017), Statistics on payment, clearing and settlement systems in the CPMI countries, verfügbar unter: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d172.pdf> (abgerufen am 27.09.2018).

³² Vgl. WTO (2018) World Trade Statistical Review 2018, S. 122 f. verfügbar unter: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018chapter08_e.pdf (abgerufen am 27.09.2018).

Damit die Sanktionen treffsicher sind, bedarf es noch Informationen über die Hintergründe von Zahlungen. Dies wird durch das 2010 geschlossene Swift-Abkommen³³ erleichtert, durch welches die USA Zugang zu allen Überweisungsdaten erhalten. Es handelt sich um ein völkerrechtliches Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, das den Zugriff US-amerikanischer Behörden auf die Daten von Swift regelt.³⁴

Zusammenfassend zeigt sich, dass zum Umgehen der US Sanktionen eine notwendige (aber sicherlich nicht hinreichende) Bedingung darin besteht, im internationalen Korrespondenzbankensystem vom Finanzknoten New York abzurücken. Zugleich scheint auch eine Informationssperre über Hintergründe und Details von internationalen Zahlungen notwendig zu sein.

4 Europäische Alternativen für den Zahlungsverkehr

Wie sollten alternative Zahlungssysteme, die ohne Korrespondenzbankkonten in den USA auskommen und sich vom Knoten New York abkoppeln, beschaffen sein? Im Folgenden werden mehrere Wege alternativer Zahlungssysteme aufgezeigt, die grundsätzliche Eignung haben.

4.1 Tauschhandel

Die EU-Mitgliedsstaaten verständigten sich Ende September darauf, eine Zweckgesellschaft zu gründen, die einen Tauschhandel zwischen Europa und dem Iran koordinieren soll.³⁵ Grundidee des Tauschhandels ist es, auf eine zwischengeschaltete Geldtransaktion zu verzichten. Tausch- oder Barterhandelssysteme (im Folgenden „Tauschring“) haben eine lange Tradition. Es gibt sehr viele Varianten je nachdem, welche Funktionen ein Tauschring übernehmen soll. Außer der reinen Tauschfunktion gibt es die Informationsfunktion, Maklerfunktion, Preisfindungsfunktion, Warenlagerfunktion, Warenlieferungsfunktion, Kreditfunktion, Wertanlagefunktion oder die Umtauschfunktion von Guthaben in andere Währungen. Im Idealfall lassen sich alle Arten von Waren tauschen. In einem Tauschring sind auch Vorfinanzierungskredite oder verzinstes Stehenlassen von Gutschriften möglich, was das Finden von Tauschpartnern wesentlich erleichtert. Man unterscheidet bilaterales und multilaterales Tauschen. Bei letzterem gibt es eine Clearingstelle, welche den Tauschpartnern Verrechnungseinheiten auf individuellen Konten gutschreibt bzw. belastet.³⁶ Die Clearingstelle kann eine kapitallose non-profit Stiftung sein, so dass keine Finanzbeziehun-

³³ „Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung für die Zwecke des Programms der USA zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus“, verfügbar unter: http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/GesetzeVerordnungen/AbkommenEU_USA_Swift.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 27.09.2018).

³⁴ Vgl. BFDI (2010), Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung (SWIFT), verfügbar unter: https://www.bfdi.bund.de/DE/Datenschutz/Themen/Finanzen_Versicherungen/FinanzenArtikel/AbkommenUndBeschluesseEU.html;jsessionid=B298695F3395BC6A5564F9F3D79DAC64.1_cid329?cms_templateQueryString=swift+abkommen&cms_sortOrder=score+desc (abgerufen am 27.09.2018).

³⁵ Vgl. AFP (2018), EU geht in Iran-Politik auf Konfrontationskurs mit Trump, vom 25.09.2018, verfügbar unter: <https://www.welt.de/newsticker/news1/article181652796/Atom-EU-geht-in-Iran-Politik-auf-Konfrontationskurs-mit-Trump.html> (abgerufen am 27.09.2018).

³⁶ Vgl. Reuters (2018) EU will US-Sanktionen gegen Iran mit Trick umschiffen, vom 14.09.2018, verfügbar unter: <https://de.reuters.com/article/eu-iran-sanktionen-idDEKCN1LU0KR> (abgerufen am 27.09.2018).

gen irgendwohin existieren. Es können aus beliebigen Drittländern Tauschpartner teilnehmen. Verrechnungseinheiten erwirbt man bei Einlieferung geeigneter Ware oder bei der Clearingstelle gegen Währungen. Empfangene Verrechnungseinheiten verwendet man zum Erwerb von Gütern im Tauschring. Alternativ kann man die VE auch der Clearingstelle andienen und sich dafür Währungen auf einem Bankkonto gutschreiben lassen.³⁷

Man kann die Clearingstelle als CCP (Central Counterparty) ausgestalten. Der Verkäufer einer Ware verkauft an den CCP. Der Erwerber erwirbt die Waren von der Clearingstelle, ohne den Lieferanten zu kennen oder irgendwie mit ihm Kontakt zu haben.

Insgesamt gesehen können solche Tauschsysteme mit den modernen elektronischen Möglichkeiten viel effizienter als früher ausgestaltet werden. Es ist aber zweifelhaft, ob jemals die Effizienz von Finanzmärkten erreicht werden wird. Außerdem lässt sich ein Tauschring leicht in das US-Sanktionssystem integrieren, selbst wenn die USA keine Informationen über die einzelnen Transaktionen erhalten und keine Konten in den USA involviert sind.

4.2 Clearing House statt Korrespondenzbank

Eine fortschrittliche Alternative wäre es, wenn sich die Europäische Union mit dem Aufbau eines „Clearing House“ befassen würde. Eine Clearinghaus-Lösung könnte das Korrespondenzbanksystem ersetzen, das fast so alt ist wie die Banken selbst.

Das Clearinghaus-System besteht darin, dass alle Banken direkt an eine zentrale Clearingstelle angeschlossen sind, welche die Weiterleitung der Zahlungen besorgt. Die Clearingstelle führt Konten für jedes Clearingmitglied. Im Wertpapiergeschäft zeigt sich, dass wenige moderne Clearinghäuser weltweit sehr effizient den riesigen Handel mit Wertpapieren abwickeln können.³⁸

Auch im Zahlungsverkehr wären solche zentrale Clearingstellen einsetzbar. Dazu wird diese Clearingstelle als Zwischenbank bei allen Transaktionen eingeschaltet und dient als direkter Geschäftspartner. Eine Transaktion zwischen Europa und dem Iran würde im ersten Schritt einen Geschäftsabschluss einer europäischen Bank mit der Clearingstelle bedeuten. Die europäische Bank zahlt auf ein Konto der Clearingstelle einen Betrag ein und erhält im Gegenzug ein Dienstleistungsversprechen. Einen direkten Bezug der Zahlung zum Iran gibt es nicht. Damit endet für die europäische Bank die Beteiligung an dem Finanzgeschäft. Die Clearingstelle sorgt nun mit eigenen Verträgen dafür, dass das bei ihr eingezahlte Geld in eine gewünschte Währung getauscht wird und hinterlegt es auf einem eigenen Fremdwährungskonto. Auch hier gibt es keinen Bezug zum Iran. Im nächsten Schritt geht sie eine Geschäftsbeziehung mit einer iranischen Bank ein, deren Konto bei der Clearingstelle sie erkennt.

Kein Teilnehmer an einem solchen Clearingsystem hat direkte Zahlungsbeziehungen zu einem anderen Partner. Die Clearingstelle fungiert als CCP.³⁹ Das System ist schlank,

³⁷ Vgl. Handelsblatt (2018), Mit diesem Kniff will die EU die US-Sanktionen gegen den Iran umgehen, vom 13.09.2018, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/tauschboerse-mit-dem-iran-mit-diesem-kniff-will-die-eu-die-us-sanktionen-gegen-den-iran-umgehen/23063058.html?ticket=ST-8692984-sHMYOdDHcDn4EZGTewgE-ap5> (abgerufen am 27.09.2018).

³⁸ Vgl. Copeland, Thomas E.; Weston, J. Fred; Shastri, Kuldepp (2008) Finanzierungstheorie und Unternehmenspolitik, S. 355 f.

³⁹ Für weitere Informationen siehe ESMA (o. J.) Central Counterparties, verfügbar unter: <https://www.esma.europa.eu/policy-rules/post-trading/central-counterparties> (abgerufen am 27.09.2018).

indem die langen Ketten des Korrespondenzbankensystems vermieden werden. Moderne Echtzeitzahlungen sind möglich. Abwicklungsrisiken werden minimiert. Ausfälle einzelner Marktteilnehmer können keine systemischen Wirkungen entfalten. Dafür muss es analog dem Verfahren beim Wertpapierclearing Liquiditäts- und Bonitätssicherungsmechanismen und evtl. Margining-Systeme geben.

Denkbar wäre es, dass man das Swift-System zu einem zentralen Clearinghaus-System ausbaut oder Teile des Systems, nämlich die geknüpften Kommunikationsnetze zu mehr als 10.000 Banken dafür nutzt.

Insgesamt könnte eine solche Lösung einen extremen Fortschritt im internationalen Zahlungsverkehr darstellen. Die Bedeutung von Korrespondenzbanken würde zurückgehen (nicht gänzlich verschwinden, weil für Banken mit Negativsalden Liquiditätsspender gebraucht werden). Die Bedeutung von New York als wichtigstem Knoten im Korrespondenzbankennetz würde drastisch reduziert. Damit würde sich auch der Devisen- und Geldhandel teilweise an andere Standorte verlagern. Insgesamt würden die Zugriffsmöglichkeiten der USA auf internationale Zahlungen weitgehend entfallen. Die Clearingstelle selbst, die ein Konto für iranische Banken haben muss, kann US-Sanktionen ausgesetzt sein. Da sie aber keine Beziehungen zu den USA unterhält, können nur sehr indirekte, z.B. auf Personen zielende, Sanktionen treffen.

4.3 Blockchain

Als eine spezielle Variante eines Clearingsystems kann die Blockchain-Technologie bezeichnet werden. Die Teilnehmer verzichten auf Korrespondenzbankketten. Sie wickeln ihre Überweisungen unter Verwendung der Blockchain (welche die Guthaben und Schulden der Teilnehmer verwaltet) direkt ab. Die Blockchain wird disloziert auf tausenden von Rechnern gespeichert. Es gibt keine zentrale Institution, die verantwortlich gemacht werden könnte. Die Teilnehmer agieren anonym über ihre Schlüssel, deren Eigentümer nicht bekannt sind.⁴⁰

Swift startete im letzten Jahr eine Machbarkeitsstudie zur Anwendung der Blockchain-Technologie. Vor allem sollten Echtzeitüberweisungen verbessert werden, da aktuell Nostro-Konten der Banken häufig nur einmal täglich saldiert werden. Untertägige Liquiditätspositionen sollten besser steuerbar gemacht werden, da die Blockchain den Datenabgleich in Echtzeit ermöglicht. Allerdings sieht Swift die Technologie noch nicht für ausgereift an, um ausreichend viele Transaktionen zwischen allen angeschlossenen Instituten zu verarbeiten.⁴¹

Auch *Geschäftsbanken* verfolgen Projekte, das Korrespondenzbankensystem ad acta zu legen. JP Morgan berichtete im September 2018, dass an ihr Blockchain-gestütztes Zahlungssystem bereits 75 Banken angeschlossen seien.⁴² Die Motivation zur Entwicklung des Systems hat nichts mit US-Sanktionen zu tun. Es geht darum, bisher nicht angegangenen Probleme des Korrespondenzbankensystems zu lösen, um aggressiven FinTechs, die

⁴⁰ Vgl. Mitschele, Andreas (2018), Blockchain, in: Gabler Wirtschaftslexikon, verfügbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/blockchain-54161> (abgerufen am 27.09.2018).

⁴¹ Swift (2018), Swift completes landmark DLT PoC, verfügbar unter: <https://www.swift.com/news-events/press-releases/swift-completes-landmark-dlt-poc> (abgerufen am 27.09.2018).

⁴² Vgl. Financial Times (2018), JPMorgan widens blockchain payments to more than 75 banks, vom 25.09.2018, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/41bb140e-bc53-11e8-94b2-17176fbf93f5> (abgerufen am 27.09.2018).

an solchen Lösungen arbeiten, zuvorzukommen. Im Ergebnis entstehen schlanke Zahlungssysteme, bei denen alle angeschlossenen Banken mit einer zentralen Clearingstelle in direkter Verbindung stehen und umständliche Korrespondenzbankketten vermeiden.

Solche Systeme wären geeignet, wenn sie in Europa betrieben würde, US-Sanktionen, die an Konten in den USA anknüpfen, aus dem Wege zu gehen.

4.4 Zentralbank-gestützter Zahlungsverkehr

Abschließend sei noch eine ganz andere Lösung skizziert. Die EU könnte den iranbezogenen Zahlungsverkehr von solchen Institutionen abwickeln lassen, die absolut unangreifbar durch amerikanische Sanktionen sind. Als unangreifbar können das Euro-System und die europäischen Zentralbanken gelten. Es wäre auf jeden Fall ein allerhöchster politischer Affront, wenn ein fremdes Land Notenbanken anderer Länder angriffe. Die Bundesbank hat früher Konten für jedermann geführt. Zu diesem Verfahren könnten die europäischen Zentralbanken wieder zurückkehren.

Ganz konkret sieht der Vorschlag so aus, dass die Unternehmen, die am Iranhandel beteiligt sind (d.h. auch iranische Unternehmen) bei den europäischen Notenbanken Konten eröffnen. Über diese Konten würde unter Zuhilfenahme von Target oder anderen Verrechnungssystemen der Zahlungsverkehr im Notenbankkreis abgewickelt. Ein solches Verfahren würde auch helfen, den Euro als internationale Verrechnungswährung zu fördern.

5 Schlussbetrachtung

Es sei angemerkt, dass alle alternativen Zahlungssysteme von den USA mit wenigen Federstrichen in ihre Sanktionsbestimmungen einbezogen werden könnten. Solche Systeme sind nur insoweit vorteilhaft, als der Zugriff der USA auf Institutionen außerhalb ihres Landes etwas schwieriger ist als auf Korrespondenzbankkonten am Finanzplatz New York.

Die Idee der EU, einen Tauschhandel für die Irangeschäfte aufzubauen, sehen wir nur als ganz kurzfristig wirkende Lösung. Sie wird nie die Effizienz reiner Zahlungssysteme erreichen. Sie fordert die USA geradezu zu einer Erweiterung ihrer Sanktionsliste heraus. Deshalb wird sie ohne politische Unterstützung nicht funktionieren. Letztlich ist sie dann nur eine Maßnahme, die es den Amerikanern ermöglicht, das Gesicht zu wahren, weil niemand gegen den Wortlaut der jetzt gültigen Sanktionen verstößt.

Insgesamt drängt es sich auf, statt mit viel Aufwand halbgeare Umgehungssysteme (Tauschhandel) für Sanktionen, die sowieso jederzeit geändert werden können, zu schaffen, einen nachhaltigeren Weg zu gehen. Dieser Weg besteht darin, wirklich effiziente Systeme zu schaffen, welche modern sind, welche die Nachteile des komplizierten Korrespondenzbankensystems überwinden und welche zu einer langfristigen, sicheren Abkoppelung Europas von amerikanischen Zahlungsverkehrsbanken führen.

Wie dieser Weg aussehen könnte, schält sich derzeit heraus. Er beinhaltet Lösungen mit zentralen Clearingstellen mit oder ohne Blockchain. An solchen Systemen wird an mehreren Stellen intensiv gearbeitet. Swift in Belgien, Clearstream in Luxemburg und das

LCH in London stehen bereit, sich zu Clearingstellen in einem zentralisierten modernen Zahlungssystem zu präparieren. Dies ist die Chance der Europäer, sich von der Dominanz des Finanzplatzes New York zu lösen. Ja mehr noch, es ist die Chance, die Bedeutung New Yorks generell zu verringern, indem zentrale Geschäftsfelder von dort abgezogen werden.