



## EU-Sachstand

### EU-Finanzsanktionen gegenüber der Russischen Föderation

#### Zusammenfassung:

- Die EU und ihre Verbündeten haben die auf ihren Territorien verwahrten **Währungsreserven der russischen Zentralbank** in Höhe von rd. 300 Mrd. EUR eingefroren. Diese Mittel stehen der russischen Zentralbank somit nicht mehr zur Verfügung, um die eigene Währung zu stützen oder Importe zu finanzieren.
- Die russische Währung **Rubel** ist nach Verkündung der jüngsten Sanktionen auf ein **Rekordtief gefallen**. Die direkten und indirekten Wirkungen belasten die russische Volkswirtschaft erheblich. So sah sich die russische Zentralbank gezwungen, den Leitzins auf 20 % zu erhöhen, was Konjunktur und Beschäftigung belasten wird. Auch könnten russische Haushalte und Unternehmen, die Fremdwährungskredite aufgenommen haben, vor der Zahlungsunfähigkeit stehen, weil infolge der Währungsabwertung ihr Schuldendienst erschwert ist.
- Erste Schätzungen gehen von einem **Einbruch der russischen Wirtschaftsleistung** im zweiten Quartal 2022 um 35 % aus.
- Der Rat hat beschlossen, dass ab dem 12. März 2022 **sieben russische Banken** aus dem **SWIFT-Netzwerk** auszuschließen sind. Die größte und drittgrößte Bank – Sberbank und Gazprombank – sind von dem Ausschluss nicht umfasst, um die Bezahlung russischer Gaslieferungen in die EU weiter abwickeln zu können.
- Die russische Wirtschaft und der **russische Staatshaushalt** hängen maßgeblich von **Exporten fossiler Energien** ab. Die EU ist der wichtigste Handelspartner in diesem Bereich.
- Nach ersten vorläufigen Einschätzungen der Deutschen Bundesbank sind die direkten **finanziellen Risiken für das deutsche Finanzsystem eher gering**.

#### Stand: 7. März 2022

Bearbeiter: Regierungsdirektor Jan Weder, Oberregierungsrat Clemens Zick, Regierungsdirektor Dr. Hannes Rathke

Referatsleiter: Ministerialrat Jan Schlichting, Telefon: 32961, vorzimmer.pe2@bundestag.de

Der EU-Sachstand gibt nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegt er in der fachlichen Verantwortung des Verfassers sowie der Referatsleitung. Er ist dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen.



## A. Überblick über EU-Sanktionen

- Im Zuge der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim und der faktischen Besetzung einiger östlicher Gebiete der Ukraine hat die Union **seit 2014 wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen** gegen Russland und bestimmte Personen eingeführt, welche mit Zunahme der russischen Bedrohungen für die ukrainische Souveränität bereits in den letzten Jahren weiter intensiviert wurden (📄).
- In Reaktion auf den Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 hat die EU **weitere sektorspezifische und individuelle restriktive Maßnahmen** ergriffen [vgl. dazu im Überblick (📄)] und bei einem Andauern der russischen Aggression weitere Schritte angekündigt, beispielsweise im Rahmen der Welthandelsorganisation (📄).
- Die von der EU bereits ergriffenen Maßnahmen umfassen insbesondere die folgenden Aspekte:
  - Restriktive Maßnahmen (**Einfrieren von Vermögenswerten und Reisebeschränkungen**) gegen natürliche und juristische Personen aufgrund von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben. Die Liste der derzeit 680 Personen und 53 Organisationen, die Sanktionen unterliegen, wird fortlaufend überprüft (📄).
  - **Beschränkung der Wirtschaftsbeziehungen** (u. a. Import- und Exportverbote) von EU-Bürgern und in der EU ansässigen Unternehmen in den nicht von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebieten der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk und den von Russland rechtswidrig annektierten Gebieten der Krim und Sewastopol (📄).
  - Weitere **Wirtschaftssanktionen gegen mit Russland in bestimmten Wirtschaftszweigen**, u. a. durch das Verbot des Überflugs des EU-Luftraums und des Zugangs zu EU-Flughäfen für russische Luftfahrtunternehmen aller Art (📄, 📄), die Beschränkung des Zugangs russischer Banken und Unternehmen zu den Kapital- und Finanzmärkten und den Kapital- und Finanzmarktdienstleistungen in der EU (📄, 📄), dem Verbot von Transaktionen mit der russischen Zentralbank (📄), und dem Ausschluss von sieben russischen Banken aus dem SWIFT-System.
  - Aussetzung der Sendetätigkeiten der staatseigenen und von der russischen Regierung gelenkten Medien **Sputnik und Russia Today** in der EU (📄, 📄).

## B. Sanktionen gegenüber dem Finanzsektor (Auswahl)

### I. Ausschluss von sieben russischen Banken aus dem SWIFT-Netzwerk

- Bei SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) handelt es sich um einen privatwirtschaftlichen **Informationsdienst** mit Sitz in Belgien (📄). SWIFT übermittelt Finanzdaten im inländischen und grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr zwischen den beteiligten Banken. Andere Dienstleistungen wie die **Verrechnung** oder **Zahlungsabwicklung** von Überweisungen **bietet SWIFT nicht an**. Dies erfolgt über Zahlungsverkehrssysteme oder sog. Korrespondenzkonten der an SWIFT beteiligten Finanzinstitute.
- Das SWIFT-Netzwerk umfasst weltweit rd. 11.000 Mitglieder in rd. 200 Ländern. Täglich werden Informationen zu über 40 Mio. Transaktionen übermittelt. Innerhalb Russlands werden rd. 70 % der Überweisungen mit Hilfe von SWIFT abgewickelt (📄). Daneben nutzt



Russland mit SPFS (*System for Transfer of Financial Messages*) ein eigenes Informationssystem. Die Volksrepublik China verfügt mit CIPS (Cross-Border Interbank Payment System) ebenso über ein eigenes Zahlungssystem, dem sich russische Banken nun anschließen könnten.

- Der Rat hat am 2. März 2022 beschlossen, dass ab dem 12. März 2022 insgesamt **sieben russische Banken** (darunter die zweitgrößte VTB Bank) **aus dem SWIFT-Netzwerk auszuschließen** sind [\(B\)](#)<sup>1</sup>. Die größte und drittgrößte Bank – Sberbank und Gazprombank – sind von dem Ausschluss nicht umfasst. Unter Berufung auf einen hohen EU-Beamten wurde berichtet, dass die beiden Geldinstitute benötigt würden, um die Bezahlung russischer Gaslieferungen in die EU weiter abwickeln zu können.
- Da **SWIFT** allein für die Übermittlung von Informationen verantwortlich ist, **kann** diese Dienstleistung nach Einschätzungen von Marktteilnehmern durch bspw. Fax, Telex oder auch E-Mail **ersetzt werden**. Für die betroffenen russischen Banken werde es damit aber administrativ aufwändiger und kostspieliger, ihren Zahlungsverkehr abzuwickeln [\(B\)](#), [\(B\)](#). Für den innerrussischen Zahlungsverkehr könnten sie auf das russische Informationssystem SPFS ausweichen.
- Die EZB-Bankenaufsicht hat der europäischen Tochter der russischen **Sberbank** in Österreich am 1. März 2022 die Fortführung des Geschäftsbetriebes untersagt [\(B\)](#). Für Einleger ist damit der Einlagensicherungsfall eingetreten. Zuvor hatte die EZB dieses Institut sowie zugehörige Tochtergesellschaften in Kroatien und Slowenien am 28. Februar 2022 als „ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend“ eingestuft [\(B\)](#). Dies sei aufgrund „erhebliche[r] Abflüsse von Einlagen infolge der Auswirkungen der geopolitischen Spannungen auf die Reputation“ der Bank erfolgt. Der Europäische Abwicklungsausschuss hat im Anschluss eingeschätzt, eine Sanierung oder Abwicklung liege nicht im öffentlichen Interesse [\(B\)](#). Die Sberbank hat erklärt, sich nun aus dem europäischen Markt zurückzuziehen.
- Grenzüberschreitende Zahlungen werden von Banken oftmals mit Hilfe sog. Korrespondenzbanken [\(B\)](#) durchgeführt. Die USA haben am 24. Februar 2022 die **beiden größten russischen Banken** (Sberbank und VTB) aus dem **Korrespondenzbankennetzwerk der USA ausgeschlossen** [\(B\)](#). US-Finanzinstituten werden damit die Führung von Korrespondenzkonten und die Abwicklung von Transaktionen mit der Sberbank und VTB untersagt. Die EU hat einen vergleichbaren Schritt bisher nicht unternommen [\(B\)](#). Überweisungen an die Sberbank in Russland zur Bezahlung von Energieimporten sollten damit über europäische Korrespondenzbanken weiterhin möglich sein, auch wenn die Sberbank selbst sich aus dem europäischen Markt zurückziehen wird.

## II. Verbot von Transaktionen mit der russischen Zentralbank und Einfrieren ihrer Währungsreserven

- Mit Beschluss vom 28. Februar 2022 [\(B\)](#) hat der Rat alle **Transaktionen mit der russischen Zentralbank** verboten. Dieses Verbot ist auf die Reservefunktion der Zentralbank fokussiert. Es umfasst alle Transaktionen im Zusammenhang mit der Verwaltung von Reserven sowie

---

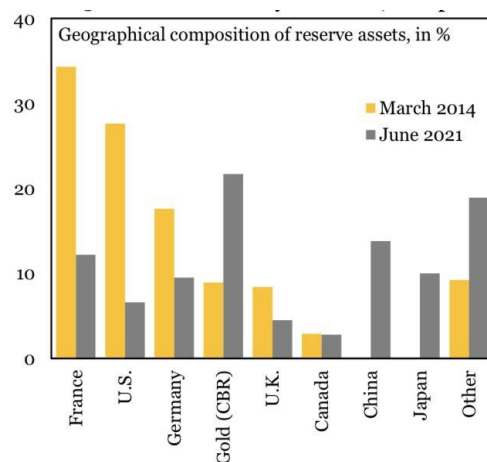
<sup>1</sup> Es handelt sich um Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, VNESHECONOMBANK (VEB), VTB BANK.



von Vermögenswerten der russischen Zentralbank einschließlich Transaktionen mit juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die im Namen oder auf Anweisung der russischen Zentralbank handeln. Ausnahmsweise kann eine Transaktion dann genehmigt werden, wenn sie zur Gewährleistung der Finanzstabilität der Union insgesamt oder eines Mitgliedstaats unbedingt erforderlich ist.

- Auch die USA und Großbritannien haben russische Währungsreserven eingefroren und ihren Unternehmen und Staatsbürgern Transaktionen mit der russischen Zentralbank untersagt (📄, 📄).
- In Folge hoher russischer Leistungsbilanzüberschüsse verfügt die russische Zentralbank über **Währungsreserven** in Höhe von rd. **630 Mrd. US-Dollar** (📄). Das entspricht nahezu 40 % der jährlichen russischen Wirtschaftsleistung (zum Vergleich: die Zentralbanken der Eurozone halten Reserven im Umfang von ca. 9 % ihres BIP). Ohne Sanktionen könnte Russland damit rd. zwei Jahre seine Importe (📄) finanzieren.
- Russland hat die strukturelle Zusammensetzung seine **Währungsreserven** seit 2014 (Annexion der Krim) stark verändert. Der Anteil des US-Dollar an den Reserven sank von 40 auf 16 %, der des Euro von 40 auf 32 %. Gold und der chinesische Yuan erfuhren deutliche Aufwüchse und machen nun 22 % (Gold) bzw. 13 % (Yuan) der Währungsreserven aus.
- Wie nebenstehende Abbildung zeigt, hielt Russland im Juni 2021 einen erheblichen Anteil seiner **Währungsreserven in Verwahrstellen in Deutschland, Frankreich, USA und Großbritannien** (📄).
- Nach dem Einfrieren der in westlichen Ländern gehaltenen Reserven in Höhe von **rd. 300 Mrd. EUR** (📄) können diese nicht mehr zur Finanzierung von Importen oder – über die Intervention am Devisenmarkt – zur Stützung des Rubels genutzt werden.
- Fraglich erscheint, ob die USA (und ggf. auch die EU und Großbritannien) Drittstaaten wie China mit sogenannten Sekundärsanktionen (📄) auffordern werden, die in diesen Drittstaaten gehaltenen Währungsreserven ebenfalls einzufrieren (📄). China könnte diesen etwaigen Sekundärsanktionen folgen, um eine Eskalation von Handelskonflikten zu vermeiden.
- Die russischen Goldreserven könnten für devisenpolitische Zwecke von Russland nahe stehenden Ländern oder deren Zentralbanken ggf. mit Devisenkrediten beliehen werden.

Abbildung 1: Geografische Verteilung russischer Währungsreserven



Quelle: Russische Zentralbank, IIF

### C. Wirtschaftliche Verflechtungen der EU mit Russland

- In Relation zu seiner Fläche handelt es sich bei Russland um eine vergleichsweise **kleine Volkswirtschaft**. Ihre jährliche Wirtschaftsleistung entspricht in etwa der Spaniens.



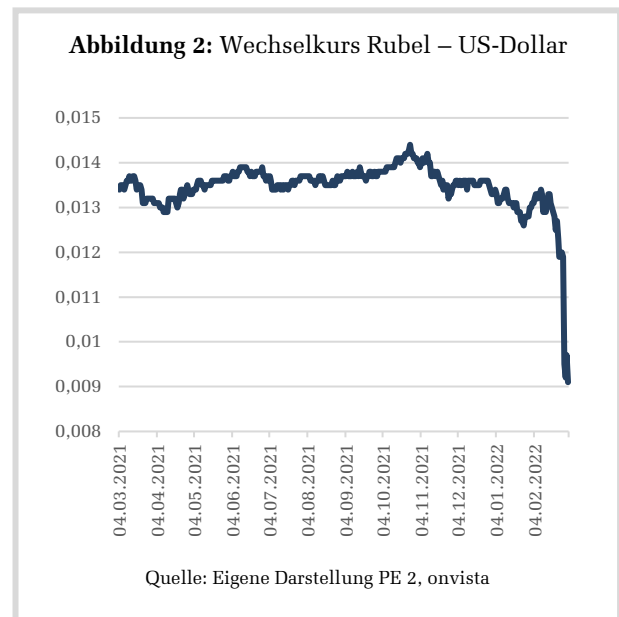
- Die **russische Wirtschaft** und der russische **Staatshaushalt** (ca. die Hälfte der Einnahmen) hängen maßgeblich von **Exporten fossiler Energien** ab. Der wichtigste Handelspartner in diesem Bereich ist die EU.
- Russland erzielte 2020 einen **Leistungsbilanzüberschuss** von 2,4 % des BIP, der IWF schätzt diesen für 2021 sogar auf 5,7 %. Der Überschuss ist maßgeblich auf Russlands Exporte von Öl und Gas zurückzuführen und trägt zum Aufbau der o. g. hohen Devisenreserven bei. Öl ist das mit Abstand wichtigste Exportgut Russlands (47 % aller Exporte), während Erdgas weitere 6 % der Exporte ausmacht (Zahlen von 2019 und 2020). Die großen Schwankungen hängen maßgeblich mit Schwankungen der Energiepreise insbesondere des Ölpreises zusammen.
- Die **EU ist der wichtigste Handelspartner Russlands**. Ca. die Hälfte aller russischen Exporte geht in die EU, der zweitgrößte Handelspartner ist China mit ca. 14 % aller Exporte. Aus EU-Sicht ist Russland mit nur 5 % des Handelsvolumens kein ähnlich bedeutender Partner. Bei der Bedeutung Russlands bestehen jedoch Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und bei einzelnen Handelsgütern.
- Litauen (17 %), Finnland (14 %) und Bulgarien (10 %) exportieren überdurchschnittlich viele Waren nach Russland. Bei den Warenkategorien ist insbesondere bei **Öl** (60 % aller EU-Ölimporte stammen aus Russland) und **Erdgas** (9,5 % aller EU-Erdgasimporte kommen aus Russland) eine **große Bedeutung** von Russland für die EU festzustellen.
- Umgekehrt ist **Russland besonders abhängig von der EU** bei High-Tech und pharmazeutischen Produkten (45 % der russischen Importe aus der EU). Auch bei chemischen Produkten, Maschinen, Fahrzeugen und Instrumenten ist eine hohe Abhängigkeit Russlands von der EU zu beobachten.

#### D. Wirkungen der Sanktionen, Gegenreaktionen und Risiken für das deutsche Finanzsystem (Auswahl)

- Die **russische Währung** (Rubel) ist am 28. Februar 2022 – also nach Verkündung der jüngsten Sanktionen – in Relation zum US-Dollar **auf ein Rekordtief** gefallen. Ein niedriger Wechselkurs des Rubels verteuert die russischen Importe und trägt so zu weiter steigender Inflation in Russland bei, die aktuell bereits bei 8,7 % (📄) liegt.
- Die russische Zentralbank hat infolge des Kurssturzes des Rubels am 28. Februar 2022 den **Leitzins** um 10,5 Prozentpunkte **auf 20 Prozent erhöht**. Mit der Zinserhöhung dürfte die Zentralbank vor dem Hintergrund, dass ein Teil ihrer Devisen eingefroren sind und sie somit nur begrenzt auf den Devisenmärkten intervenieren kann, darauf zielen, die private Kapitalflucht aus Russland einzudämmen und die **russische Währung zu stützen**. Die höheren Zinsen, die nach Abzug der Inflation real bei hohen rd. 11 % liegen, werden sich **dämpfend auf Konjunktur, Wachstum und Beschäftigung** in Russland auswirken.
- Im Jahr 2019 betragen die **Kredite**, die russische Unternehmen und Haushalte **in Fremdwährung** aufgenommen haben, mit rd. 20 % des russischen BIP einen **vergleichsweise hohen Wert** (📄). Der gefallene Rubel erschwert den Schuldendienst der Fremdwährungskreditnehmer und könnte letztlich zu deren Zahlungsunfähigkeit führen.
- Das russische Finanzministerium hat am 28. Februar 2022 russische Unternehmen verpflichtet, **80 % ihrer Erlöse in Fremdwährung** an die Zentralbank zu veräußern. Die Maßnahme dürfte ebenfalls darauf abzielen, die russische Währung zu stützen (📄).



- Nach Berichten von Reuters wollen russische Unternehmen infolge der Sanktionen verstärkt **Konten bei chinesischen Banken** eröffnen.
- Die russische Zentralbank hat zudem am 1. März 2022 ein **Moratorium auf den Schuldendienst inländischer Staatsanleihen an ausländische Anleger** sowie auf **Dividendenzahlungen an Ausländer** verhängt. Die russische Zentralbank erklärte, dies betreffe nur künftig ausgegebene Wertpapiere.
- Am 2. März 2022 hat Russlands Präsident Putin per Dekret die **Ausfuhr** von ausländischem Bargeld im Wert von **mehr als 10.000 US-Dollar verboten** (📄). Damit dürfte der Präsident auf die anhaltende **private Kapitalflucht** aus Russland zielen, die sich aus den – maßgeblich auf den Export russischer Energieerzeugnisse zurückgehenden – Leistungsbilanzüberschüssen finanzieren, soweit letztere nicht in die Devisenreserven fließen.
- Nach ersten **vorläufigen Einschätzungen der Deutschen Bundesbank** sind **direkte finanzielle Risiken** für das **deutsche Finanzsystem eher gering**: Forderungen deutscher Banken gegenüber in Russland ansässigen Schuldern beliefen sich Ende Dezember 2021 auf rd. 11,8 Mrd. EUR. Allerdings können die aus der Krise und den Sanktionen resultierenden Zweitrundeneffekte nicht abschließend beurteilt werden. Auch könnten Störungen des Finanzsystems (inklusive daraus folgender finanzieller Schäden) durch Cyberangriffe und destabilisierende Kommunikationskampagnen nicht ausgeschlossen werden.
- Die US-Investmentbank JP Morgan prognostiziert im zweiten Quartal 2022 einen **Rückgang der russischen Wirtschaftsleistung (BIP) um 35 %**. Die Beschäftigung dürfte in diesem Falle weiter sinken. Schon vor Verhängung der westlichen Sanktionen hatte die russische Industrie sinkende Aufträge verzeichnet (📄).



## E. Reaktion der Europäischen Zentralbank

- Am 25. Februar 2022 reagierte die Europäische Zentralbank (EZB) mit einer kurzen **Stellungnahme ihrer Präsidentin Lagarde** (📄) auf die Entwicklungen in der Ukraine. Die EZB werde die **Sanktionen** der EU und der Mitgliedstaaten **umsetzen**. Darüber hinaus versicherte die Präsidentin, dass die EZB bereit ist, alles zu tun, was notwendig ist, um die **Finanzstabilität** und **Preisstabilität** in der Eurozone zu sichern. Die EZB werde zudem die Liquiditätsbedingungen und den Zugang zu Bargeld für alle Bürgerinnen und Bürger sicherstellen.
- Die **ökonomischen Auswirkungen** des Kriegs werden von der EZB umfassend analysiert und die aktuellen Entwicklungen in die Analyse der wirtschaftlichen Lage als Basis für die Entscheidungen bei der nächsten Sitzung des EZB-Rates am 10. März 2022 einfließen.



- Berichten zufolge rechnet der Chefvolkswirt der EZB Lane nach ersten Berechnungen in einem mittleren Szenario mit **Wachstumseinbußen** von 0,3 bis 0,4 % für die Eurozone im Vergleich zu den bisherigen Prognosen. Die Wachstumsverluste könnte jedoch auch bis zu 1 % betragen, wenn sich noch stärkere Sanktionen, Liefer- und Energieengpässe, Embargos und der Einbruch des Handels mit Russland materialisieren würden. Die EZB hat diese Zahlen bislang nicht offiziell bestätigt und verweist auf die Sitzung des EZB-Rates am 10. März 2022.

gez.  
Schlichting