

## Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Michael Ependiller, Peter Boehringer, Marcus Bühl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 21/169 –**

### **Ausländische Staaten und staatliche Akteure als Halter deutscher Staatsanleihen**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesrepublik Deutschland emittiert jährlich Staatsanleihen in Milliardenhöhe zur Finanzierung ihrer Haushalte. Diese Anleihen werden über den Kapitalmarkt ausgegeben und befinden sich im Umlauf bei einer Vielzahl institutioneller Investoren – darunter auch ausländische Zentralbanken, Staatsfonds oder staatlich kontrollierte Finanzinstitute.

Öffentliche Daten der Deutschen Bundesbank legen nahe, dass rund die Hälfte der ausgegebenen Bundeswertpapiere von ausländischen Investoren gehalten wird (siehe S. 43 im Monatsbericht Mai 2022 der Deutschen Bundesbank – Halterstruktur der Bundeswertpapiere). Jedoch werden in der amtlichen Statistik ausländische Halter in der Regel nicht nach Ländern differenziert. Eine klare Aufschlüsselung, welche Staaten bzw. staatliche Akteure Anteile an deutschen Staatsanleihen halten, ist nicht öffentlich zugänglich.

Dabei ist insbesondere relevant, ob geopolitisch bedeutsame Staaten – etwa die Volksrepublik China, Russland oder die Golfstaaten – in erheblichem Umfang deutsche Staatsanleihen besitzen. Solche Beteiligungen könnten nach Einschätzung der Fragesteller potenziell auch zur politischen Einflussnahme oder zur gezielten Marktsteuerung genutzt werden.

Ein zusätzliches Problem ergibt sich nach Auffassung der Fragesteller durch die Verwahrung über internationale Clearingstellen, wie z. B. Clearstream oder Euroclear. Diese ermöglichen es, dass die wirtschaftlich Berechtigten hinter Anleihekäufen nicht öffentlich sichtbar sind. So könnten beispielsweise ausländische staatliche Akteure deutsche Staatsanleihen indirekt halten, ohne namentlich in den Registerdaten aufzuscheinen.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Bundeswertpapiere sind die Benchmark im Euroraum, was dazu führt, dass die Zinskosten Deutschlands im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und auch international niedrig sind. Neben der sehr guten Bonität sind u. a. die hohe Liquidität und die freie Handelbarkeit dafür verantwortlich. Die freie Handelbarkeit ist ein Kennzeichen von Inhaberpapieren, deren jeweiliger Besitzer dem

Emittenten in der Regel nicht bekannt ist. Im Gegensatz dazu stehen Namenspapiere oder Schuldscheine, bei deren Übertragung eine zusätzliche Eintragung in für den Emittenten einsehbares Namensregister erforderlich ist. Da Bundeswertpapiere ausschließlich als Inhaberpapiere begeben werden, gibt es keine Namensregister.

Die für den Bund vorteilhafte Nutzung von Inhaberpapieren geht damit einher, dass die Bundesregierung keine belastbaren Informationen über die aktuelle Halterstruktur hat. Dies ist eine Folge der Ausgestaltung der Papiere und nicht der Verwahrart in unterschiedlichen Verwahrstellen.

Der Bund liefert 100 Prozent seiner begebenen Anleihen bei Clearstream Banking Frankfurt ein und bedient diese mit Zins- und Tilgungszahlungen zu 100 Prozent (juristisch schuldbefreiend) an die Clearstream Banking AG, Frankfurt am Main. Andere zitierte Verwahrstellen werden in weiteren Kaskaden durch Clearstream Banking Frankfurt bedient.

Um dennoch Informationen über die Halterstruktur von Bundeswertpapieren zu erhalten, bittet der Bund regelmäßig die Mitglieder der Bietergruppe Bundesemissionen um die anonymisierte Meldung ihrer Sekundärmarkthandelsaktivitäten. Aus diesen Handelsgeschäften lassen sich grobe Abschätzungen über die Halter-Positionen ableiten, aggregiert nach Region und Haltergruppe. Alle in den folgenden Antworten gelieferten Zahlen basieren auf diesen Meldungen, über deren Vollständigkeit und Exaktheit der Bund, trotz vorgenommener Qualitätskontrolle, keine Einschätzung abgeben kann.

1. Wie viele deutsche Staatsanleihen (in Euro und Prozent des Gesamtvolumens) werden nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell von ausländischen Akteuren (Staaten, Zentralbanken etc.) gehalten (bitte nach Ländern in Euro und Prozent des Gesamtvolumens und maschinenlesbar aufschlüsseln)?

Folgende nach Regionen aufgeteilte Schätzung zur Aufteilung der Halter der Bundeswertpapiere, die sich per Stichtag nicht im Eigenbestand des Bundes befanden, liegt der Bundesregierung mit Stand vom 28. Februar 2025 vor.

	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion	Restliches Europa	Amerika	Arabischer Raum (Arabische Liga)	Restliches Asien sowie Australien und Ozeanien	Restliches Afrika
Mrd. Euro	922	396	61	6	297	2
Prozent	55 %	24 %	4 %	0 %	18 %	0 %

Zur Qualität dieser Daten wird auf die Vorbemerkung verwiesen. Die Angaben unterliegen damit einer gewissen Unsicherheit, die bei der Interpretation beachtet werden muss.

2. Welcher Anteil der deutschen Staatsanleihen wird nach Kenntnis der Bundesregierung über internationale Verwahrstellen wie Euroclear (Belgien) oder Clearstream (Luxemburg) gehalten, und wie viel davon (in Euro und Prozent) lässt sich ausländischen Zentralbanken oder Staaten indirekt zuordnen (bitte nach Verwahrstellen und Ländern und maschinenlesbar aufschlüsseln)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Informationen vor. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung hingewiesen.

3. Welche Methoden oder Datenquellen nutzt die Bundesregierung, um die wirtschaftlichen Eigentümer von deutschen Staatsanleihen zu identifizieren, die über Drittstellen wie in Luxemburg oder Belgien verwahrt werden?

Über die Verteilung von Bundeswertpapieren auf Verwahrstellen sammelt die Bundesregierung keine Daten. Zur Verfügbarkeit von Informationen über die Halter von Bundeswertpapieren wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

4. Liegen der Bundesregierung Schätzungen oder Analysen vor, wie viele deutsche Staatsanleihen von bestimmten Ländern (z. B. China, USA, Japan) über solche Verwahrstellen gehalten werden (wenn ja, bitte diese Schätzungen angeben)?

Zu der Verteilung von Bundeswertpapieren über verschiedene Verwahrstellen liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

5. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil der von ausländischen Zentralbanken und Staaten direkt oder indirekt über Verwahrstellen gehaltenen deutschen Staatsanleihen seit dem Jahr 2000 entwickelt (bitte die Angaben pro Jahr und maschinenlesbar darstellen)?

Zu der Verteilung von Bundeswertpapieren über verschiedene Verwahrstellen liegen der Bundesregierung keine Informationen vor. Die geschätzte Entwicklung der Bestände von öffentlichen Institutionen inklusive Zentralbanken nach Regionen seit dem Jahr 2005 kann nachfolgender Tabelle entnommen werden.

	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion		Restliches Europa		Amerika		Arabischer Raum (Arabisches Liga)		Restliches Asien sowie Australien und Ozeanien		Restliches Afrika	
	Mrd. Euro	%	Mrd. Euro	%	Mrd. Euro	%	Mrd. Euro	%	Mrd. Euro	%	Mrd. Euro	%
28.02.2025	484	28,8 %	201	12,0 %	19	1,2 %	7	0,4 %	250	14,8 %	1	0,1 %
31.01.2025	497	29,2 %	201	11,8 %	20	1,2 %	7	0,4 %	252	14,8 %	1	0,1 %
31.01.2024	544	32,9 %	179	10,8 %	17	1,0 %	4	0,3 %	265	16,0 %	1	0,1 %
31.01.2023	587	38,3 %	162	10,6 %	16	1,1 %	3	0,2 %	258	16,8 %	1	0,1 %
31.01.2022	557	38,7 %	139	9,6 %	15	1,1 %	0	0,0 %	277	19,3 %	1	0,1 %
31.01.2021	386	30,2 %	163	12,8 %	17	1,4 %	2	0,1 %	218	17,1 %	1	0,1 %
31.01.2020	258	24,0 %	165	15,4 %	14	1,3 %	4	0,3 %	232	21,6 %	1	0,1 %
31.01.2019	257	24,2 %	153	14,4 %	14	1,3 %	0	0,0 %	233	21,9 %	0	0,0 %
31.01.2018	239	22,3 %	178	16,6 %	15	1,4 %	5	0,5 %	231	21,6 %	0	0,0 %
31.01.2017	188	17,5 %	183	17,1 %	15	1,4 %	17	1,6 %	209	19,5 %	2	0,2 %
31.01.2016	97	9,0 %	186	17,2 %	14	1,3 %	21	1,9 %	201	18,6 %	3	0,3 %
31.01.2015	40	3,7 %	158	14,4 %	12	1,1 %	21	2,0 %	276	25,3 %	4	0,4 %
31.01.2014	44	4,1 %	142	13,1 %	17	1,6 %	22	2,0 %	299	27,6 %	5	0,5 %
31.01.2013	37	3,4 %	126	11,7 %	18	1,6 %	23	2,2 %	283	26,4 %	5	0,5 %
31.01.2012	38	3,6 %	129	12,3 %	16	1,6 %	28	2,7 %	233	22,3 %	5	0,5 %
31.01.2011	43	4,1 %	120	11,5 %	14	1,3 %	28	2,7 %	223	21,5 %	5	0,4 %
31.01.2010	35	3,5 %	91	9,2 %	12	1,2 %	27	2,7 %	204	20,5 %	4	0,4 %
31.01.2009	34	3,8 %	64	7,0 %	12	1,3 %	25	2,8 %	167	18,4 %	5	0,5 %
31.01.2008	40	4,5 %	65	7,2 %	9	1,0 %	24	2,7 %	143	16,0 %	4	0,5 %
31.01.2007	36	4,2 %	72	8,3 %	7	0,8 %	22	2,5 %	123	14,0 %	3	0,3 %
31.01.2006	31	3,6 %	59	6,9 %	6	0,7 %	20	2,3 %	113	13,3 %	3	0,3 %
31.01.2005	27	3,4 %	57	7,0 %	6	0,7 %	17	2,2 %	120	14,8 %	3	0,4 %

Daten zu früheren oder aktuelleren Stichtagen liegen nicht vor. Zur Qualität dieser Daten wird auf die Vorbemerkung verwiesen. Die Angaben unterliegen damit einer gewissen Unsicherheit, die bei der Interpretation bedacht werden muss.

6. Welche Informationen hat die Bundesregierung über die Motivation ausländischer Zentralbanken und Staaten, deutsche Staatsanleihen zu erwerben, insbesondere im Hinblick auf die Nutzung internationaler Verwahrstellen zur möglichen Verschleierung von Beständen?

Für ausländische Zentralbanken und Staaten lassen sich zwei wesentliche Motive für den Erwerb und das Halten von Staatsanleihen ableiten: die Anlage von Währungsreserven und die Steuerung des Wechselkurses. In beiden Fällen spielen die Bonität und die Liquidität der Anlagen eine wichtige Rolle. Da der Bund über eine hervorragende Bonität verfügt und sich der Markt für Bundeswertpapiere als einer der liquidesten Anleihemärkte weltweit auszeichnet, eignen sich Bundeswertpapiere besonders für diese beiden Anlagemotive ausländischer Zentralbanken und Staaten und unterstützen damit eine hohe Nachfrage und niedrige Zinskosten für den Bund.

Wie in der Vorbemerkung der Bundesregierung näher ausgeführt, ist die Tatsache, dass die Bundesregierung keine belastbaren Informationen über die aktuelle Halterstruktur von Bundeswertpapieren hat, eine Folge der Ausgestaltung der Papiere als Inhaberpapiere und nicht der Verwahrart in unterschiedlichen Verwahrstellen. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass internationale Verwahrstellen mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum wie Clearstream (Luxemburg) und Euroclear (Belgien) der Regulierung durch die Europäische Union und der Aufsicht durch zuständige nationale Behörden unterliegen. Die Inhaber von Wertpapieren können im Rahmen der Vertragsfreiheit entscheiden, wo und von wem sie die Verwahrung ihrer Wertpapiere durchführen lassen. Über die subjektiven Beweggründe für diese Entscheidungen liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.