

**Feststellung des Nettobeschäftigungseffektes bei einer  
Änderung der Regelungen zu ausländischen Zulieferungen  
bei den Exportkreditgarantien des Bundes  
(Hermesdeckungen)**

**Studie des ifo Instituts**

im Auftrag des  
Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

**Executive Summary**

Prof. Gabriel Felbermayr, PhD  
Dr. Erdal Yalcin  
Alexander Sandkamp  
Philipp Lang



**Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung**  
an der Universität München e.V.

Zentrum für Außenwirtschaft  
Poschingerstr. 5, 81679 München

## **Wichtige Ergebnisse der Studie**

### **1. Die Deutsche Exportindustrie bezieht über alle Branchen hinweg zunehmend mehr ausländische Zwischengüter**

Der durchschnittliche Anteil ausländischer Zulieferungen an deutschen Exporten hat in den letzten 10 Jahren stetig zugenommen. Im verarbeitenden Gewerbe variiert der durchschnittlich importierte Wertschöpfungsanteil an Exportgeschäften zwischen 13,6% (Gas- und Elektrizitätsbranche) und 33,1% (Metallerzeugnisse). Firmenspezifische Umfragedaten verdeutlichen zudem, dass innerhalb der betrachteten Branchen eine sehr große Heterogenität bezüglich der ausländischen Zulieferungen bei Exportgeschäften vorliegt. Branchenübergreifend haben zwischen 5% und 10% der befragten Unternehmen gar keine ausländischen Zulieferungen bei Exportgeschäften vorzuweisen. Zugleich geben je nach Branche zwischen 7% bis 33% der Unternehmen an, dass der ausländische Zwischengüteranteil bei Exporten über 50% liegt. Interviews mit Experten aus den exportstarken Branchen der deutschen Industrie unterstreichen zudem, dass insbesondere große Unternehmen mit hohen Exportquoten ausländische Zwischengüteranteile weit über 50% vorweisen und in der Zukunft noch höhere Anteile erwarten.

### **2. Deckungspolitik bei Hermesgarantien und einhergehende Nettobeschäftigungseffekte**

Die durchschnittlichen ausländischen Wertschöpfungsanteile bei Exporten deuten zunächst darauf hin, dass die vorliegende Deckungspolitik bei Hermesgarantien den Bedürfnissen der deutschen Industrie entspricht. Sowohl die Firmenbefragung als auch die Experteninterviews verdeutlichen jedoch, dass bereits heute eine Vielzahl von Firmen ausländische Wertschöpfungsanteile von deutlich über 50% aufweisen. Dies betrifft insbesondere große Unternehmen mit hohen Exportquoten. Mittel- und langfristig werden deutsche Unternehmen bei anhaltender wachsender Verflechtung der internationalen Wertschöpfungsketten zunehmend mehr Exporte mit hohen ausländischen Zulieferanteilen aufweisen. Unter der vorliegenden Deckungspolitik werden bis zu 5000 Arbeitsplätze gefährdet sein. Dies entspricht 7,4% der durch Hermesgarantien induzierten Beschäftigung. Eine Anpassung der Deckungspolitik bei Hermesdeckungen würde daher mittelfristig Arbeitsplätze in Deutschland sichern, die andernfalls wegzufallen drohen. So würde bereits eine Erhöhung der Grenzwerte für die Stufen Zwei und Drei um 10 Prozentpunkte 3900 Arbeitsplätze sichern. Dies entspricht etwa 6% der durch Einzeldeckungen geschaffenen Beschäftigung.

### **3. Deckungspolitik aus Sicht der deutschen Unternehmen**

46% der befragten Unternehmen können ihre hermesgedeckten Exportgeschäfte mit der vorliegenden Deckungspolitik ohne Einschränkungen abwickeln. Für 13% der Unternehmen ist das Drei-Stufen-Modell nicht ausreichend flexibel. Vor allem große Unternehmen (über 500 Beschäftigte) benötigen eine freizügigere Deckungspolitik.

25% der befragten Unternehmen befürworten eine generelle Abschaffung der Einschränkungen bei ausländischen Zulieferungen. Weitere 16% der Firmen befürworten

eine Abschaffung lediglich bei internationalen Großprojekten. Im Anlagenbau führt das vorliegende Drei-Stufen-Modell bereits heute zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen. Vertreter dieser besonderen Unternehmen befürworten die Zulassung von ausländischen Wertschöpfungsanteilen von 75% bis 80%. Ferner wünschen sich Großanlagenbauer, deren Exportgeschäft stark von Hermesgarantien abhängt, das Drei-Stufen-Modell durch die Einführung von speziellen Fallgruppen zu erweitern. Hinter den jeweiligen Fallgruppen sollen deutsche Wertschöpfungsgrenzen stehen, die deutlich unter 50% liegen. Hintergrund dieser Forderung ist, dass die bereits bestehenden Geschäftsprozesse einiger wichtiger Unternehmensgruppen wesentlich höhere internationale Verflechtungen aufweisen als die durchschnittliche deutsche Industrie.

#### **4. Ausbau der internationalen Kooperation bei Rückversicherungen**

Während die Wertschöpfungsketten deutscher Exporteure zunehmend internationalisiert werden und obwohl ein breites Netz von Rückversicherungsabkommen zwischen den staatlichen Exportkreditversicherern insbesondere der EU und anderer OECD Staaten besteht, ist die Nutzung dieser Abkommen wenig ausgeprägt. Zwar werden grenzüberschreitende Rückversicherungen mit anderen staatlichen Exportkreditversicherern durchaus genutzt, allerdings ist die Zahl der Transaktionen, bei denen eine Rückversicherung zur Anwendung kam, verglichen mit der Anzahl von hermesgedeckten Exportprojekten sehr klein. Da Rückversicherungen eine sinnvolle zusätzliche Flankierung risikoreicher Exportgeschäfte zu Hermesdeckungen darstellen, wären insbesondere eine Vereinfachung der Rückversicherungsmechanismen und eine Ausweitung von Rückversicherungsverträgen insbesondere auf die BRICS-Staaten wünschenswert.

#### **5. Empfehlung**

Die zunehmende internationale Produktionsvernetzung führt völlig losgelöst von Hermesdeckungen zunehmend zu einer Intensivierung der ausländischen Zulieferungen. Ausländische Zulieferer nach Deutschland profitieren von exportstarken deutschen Unternehmen. Ebenso sind es diese Zulieferer, die den deutschen Export auch erfolgreich werden lassen. Die herangezogenen Daten weisen darauf hin, dass mit einer weiteren Zunahme der grenzüberschreitenden Vernetzung zu rechnen ist.

Mittelfristig wird Deutschland zunehmend mehr ausländische Zulieferungen bei Hermesdeckungen berücksichtigen müssen, wenn deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb nicht benachteiligt werden sollen.

Der Ausbau von Rückversicherungsabkommen und die Verbesserung der damit einhergehenden Prozesse sind vor dem Hintergrund der zunehmend internationalen Produktionsverflechtung sinnvolle Maßnahmen bei der Erweiterung der grenzüberschreitenden Finanzierungs Kooperation mit betroffenen Partnerländern.

Die Weiterreichung von Ausfallrisiken an Länder, deren Unternehmen an deutschen Exporten teilhaben, kann bei einer systematischen Umsetzung auf lange Sicht sogar dazu führen, dass die Bundesregierung mit weniger Exportrisikoübernahme mehr Beschäftigung in Deutschland schafft und sichert.

## Hintergrund

Die deutsche Exportwirtschaft ist seit Jahrzehnten eine wichtige Säule für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik. Über die vergangenen zehn Jahre ist der jährliche Beitrag der Exporte am Bruttoinlandsprodukt von 30% auf mittlerweile über 40% gestiegen. Entscheidend für den Erfolg deutscher Unternehmen bei der Erschließung internationaler Märkte ist neben der Innovationskraft der Firmen ebenso die Finanzierungsmöglichkeit von Exportgeschäften. So hat die letzte Weltwirtschaftskrise nicht nur in Deutschland verdeutlicht, dass Engpässe in der Finanzierung von Projekten negative Auswirkungen auf Exportgeschäfte haben können.

Solche Engpässe entstehen überwiegend dann, wenn der Zahlungseingang in großem zeitlichem Abstand nach der Produktion bzw. der Lieferung erfolgt, das Auftragsvolumen besonders groß ist, oder in Märkte mit hohem Länderrisiko geliefert wird. In diesen Fällen sind deutsche Unternehmen oftmals nicht in der Lage, ihre Forderungen an ausländische Kunden über den privaten Finanzmarkt zu versichern. Für solche Projekte gewährt der Bund Exportkreditgarantien – sogenannte Hermesdeckungen – um die Finanzierung von Exportgeschäften deutscher Unternehmen insbesondere in risikoreichen aber dafür wachstumsstarken Ländern zu erleichtern.

Bereits im Jahr 2012 hat das ifo Institut im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie die "Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland (Hermesdeckungen)" mit Hilfe ökonomischer Methoden untersucht. Aus jener Studie geht hervor, dass Hermesdeckungen deutsche Exporte und somit Beschäftigung fördern, indem ein partielles Versagen des Kapitalmarkts entschärft wird. In diesem Sinne handelt es sich bei Hermesdeckungen um ein ordnungspolitisches Instrument, das eine Lücke im marktwirtschaftlichen System ausgleicht. Die Ergebnisse aus dem Jahr 2012 werden hier – mit aktualisierten Daten – nochmals bestätigt.

## Zielsetzung

Vor dem Hintergrund zunehmend internationalisierter Wertschöpfungsketten konzentriert sich diese Folgestudie auf die beschäftigungsschaffenden Effekte von Exportkreditgarantien in Unternehmen mit unterschiedlichen ausländischen Wertschöpfungsanteilen. So wird untersucht, inwiefern Unternehmen mit hohem ausländischem Wertschöpfungsanteil Beschäftigung in Deutschland generieren und ob eine Erhöhung des deckungsfähigen ausländischen Wertschöpfungsanteils zu einer Veränderung der Beschäftigungswirkung von Hermesdeckungen führt. Aus diesen Erkenntnissen lässt sich dann schließen, ob die Zulassung eines höheren ausländischen Wertschöpfungsanteils bei der Bereitstellung von Hermesdeckungen positive oder negative Effekte auf die heimische Beschäftigung haben kann. Im Gegensatz zu früheren Studien wird dabei ebenfalls die durch Hermesdeckungen geschaffene Beschäftigung im Ausland identifiziert und auf Basis von plausiblen Szenario-Analysen mögliche Effekte bei einer Änderung der vorliegenden Regeln simuliert. Die vorgelegten Ergebnisse dienen der Weiterentwicklung des staatlichen Instrumentes, insbesondere in der Frage einer sinnvollen Regelung erlaubter ausländischer Wertschöpfungsanteile bei Exporten, die durch Hermesdeckungen abgesichert werden können.

## Ergebnisse

### 1. Entwicklung deutscher Exporte, internationaler Vernetzung und Hermesdeckungen

In den Jahren 2000 bis 2012 ist der deutsche Export um rund 83% gestiegen. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 5,2%. Der Anteil der Exporte in risikoreichere Märkte hat indes ebenfalls zugenommen, was sich auch beim Deckungsvolumen der Exportkreditgarantien widerspiegelt. So werden seit der Finanzmarktkrise in 2008 jährlich etwa 2,8% der Gesamtexporte unter Heranziehung von Hermesdeckungen abgewickelt. Im Vergleich zu der Zeit vor der Krise ist das durch Hermesdeckungen abgesicherte Exportvolumen damit etwa doppelt so groß und spiegelt die zugenommene Unsicherheit in der Weltwirtschaft wider.

Zur Realisierung von Exportgeschäften nutzten deutsche Unternehmen in den vergangenen zehn Jahren generell einen zunehmend größeren Anteil ausländischer Zulieferung bei der Produktion von Exportgütern. Während in 2000 der durchschnittliche ausländische Wertschöpfungsanteil bei etwa 13% lag, sind 2011 bereits 16% der Exporte auf ausländische Zulieferer zurückzuführen. Dabei stellen Zulieferungen aus der EU mit 10% den größten Anteil an importierten Zwischengütern dar. Einzelne Sektoren wie Metallerzeugnisse und Fahrzeugbau haben bereits heute ausländische Zulieferanteile von über 30%.

Diese sektoralen Unterschiede spiegeln sich auch bei den Exporten mit Hermesdeckungen wider. Zwar weisen bislang 90% der hermesgedeckten Exporte eine geringere ausländische Wertschöpfung als 30% auf. Einzelne Sektoren verzeichnen jedoch bereits heute überdurchschnittlich hohe Anteile an ausländischen Zulieferungen. Mit durchschnittlich mehr als 20% verfügt der Sektor Metallerzeugnisse über den höchsten ausländischen Zulieferanteil, gefolgt von den Sektoren Elektrizitätserzeugung, Schienenfahrzeuge und Fahrzeugbau, die ausländische Anteile von etwa 15% vorweisen. Hermesgedeckte Exporte in wachstumsstarke Schwellenländer wie China enthalten dabei im Schnitt die höchsten ausländischen Zulieferanteile<sup>1</sup>.

### 2. Zentrale Ergebnisse der Unternehmensbefragung

Laut Befragung von 1368 Unternehmen in verschiedenen Sektoren hat sich der Exportanteil am Gesamtumsatz – und somit auch die exportabhängige Beschäftigung - seit 2007 stetig erhöht. Parallel dazu gewinnen auch ausländische Zulieferungen besonders für exportorientierte Unternehmen zusehends an Bedeutung. So ist der Zukauf von Zwischengütern aus dem Ausland für 71% der Unternehmen notwendig, um im Export wettbewerbsfähig zu bleiben. Nach der EU sind Zukäufe aus Schwellenländern zunehmend wichtig.

Bei hermesgedeckten Exporten weisen zwei Drittel der Unternehmen einen ausländischen Zulieferanteil von unter 30% aus. Lediglich 7% der Unternehmen haben Exportgeschäfte vorzuweisen, in denen der ausländische Zulieferanteil über 50% beträgt.

---

<sup>1</sup> Wenn ein deutsches Warenursprungszeugnis vorliegt werden ausländische Zulieferungen nicht erfasst, was zu einer gewissen Verfälschung der Ergebnisse führen kann.

Insofern sind die vorliegenden Regelungen zu Auslandsanteilen bei Hermesdeckungen auch für 46% der befragten Unternehmen ausreichend flexibel gestaltet. Für 13% der Unternehmen ist das vorliegende Drei-Stufen-Modell jedoch nicht flexibel genug. Es sind vor allem Konzerne, die mit der jetzigen Regelung der ausländischen Zulieferanteile bei Hermesdeckungen nicht zufrieden sind. Zweidrittel der Unternehmen würden bei Erhöhung der zugelassenen ausländischen Zulieferungen bei Hermesdeckungen Beschäftigung nicht gezielt ins Ausland verlagern, weitere 15% können die Auswirkungen noch nicht abschätzen. Mit dem jetzigen Drei-Stufen-Modell erwarten 25% der Unternehmen in Zukunft Abwicklungsprobleme bei Exportgeschäften.

### **3. Ergebnisse der Fallstudien/Experteninterviews**

Wie bereits aus der Unternehmensbefragung hervorgeht, ist das vorliegende Drei-Stufen-Modell für eine signifikante Anzahl von Unternehmen nicht ausreichend. So genügt es auch den Anforderungen der in den Interviews befragten Konzerne (insbesondere den Anlagenbauern) schon lange nicht mehr, so dass vielfach eine Absicherung durch die deutsche ECA gar nicht erst beantragt wird. Wenn die deutsche ECA eingebunden wird, ist oftmals ein erheblicher Umstrukturierungsbedarf des Geschäftes notwendig, um eine Deckungsfähigkeit zu erreichen. Die Fall zu Fall Regelung im Interministeriellen Ausschuss geht mit einer zu großen Planungsunsicherheit einher und gefährdet Exportgeschäfte. Hiervon sind indirekt jedoch auch Folgegeschäfte betroffen, die ohne ein Erstgeschäft mit Deckung ebenfalls nicht an deutsche Unternehmen vergeben werden. Gerade bei Großprojekten und im Anlagenbau können Exportgeschäfte auf wachstumsstarken internationalen Märkten ohne Hermesdeckungen jedoch nicht realisiert werden.

Da der Einsatz von ausländischen Zwischengütern gerade bei Großprojekten unverzichtbar ist, um im preislichen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben, wünschen sich Anlagenbauer stattdessen in der dritten Stufe die Einführung von Fallgruppen. Hinter den jeweiligen Fallgruppen sollten dann deutsche Wertschöpfungsgrenzen stehen, die deutlich unter 50% liegen, je nach den Bedürfnissen der entsprechenden Gruppen. Mit so einem Regelwerk könnten Unternehmen ohne großen Argumentationsaufwand Großprojekte zeitnah mit Hermesdeckungen absichern und es läge eine hohe Planungssicherheit und Transparenz vor.

### **4. Ergebnisse der Input-Output sowie der ökonomischen Analyse**

Mit Hilfe der **Input-Output Analyse** wurde berechnet, wie viele Beschäftigte – direkt, indirekt sowie im Ausland – an der Produktion von hermesgedeckten Exporten beteiligt sind. Dies stellt eine Obergrenze des Beschäftigungseffekts von Exportkreditgarantien dar. Die Analyse ergibt, dass im betrachteten Zeitraum 2000 – 2012 bei einem durchschnittlichen Deckungsvolumen von 21,6 Mrd. Euro insgesamt rund 172.000 Beschäftigte in Deutschland von Hermesdeckungen betroffen sind. Hinzu kommen nochmals 65.000 Arbeitsplätze im Ausland, von denen 62% auf die EU entfallen. Diese Ergebnisse sind mit denen aus der ifo Studie 2012 vergleichbar. Die wichtigsten Sektoren sind der Maschinenbau (36% aller Beschäftigten), der Chemiesektor (26%) sowie der Fahrzeugbau (inklusive Kraftwagen 20%). Knapp 96% der direkt betroffenen Beschäftigung befindet sich in Unternehmen mit

Hauptsitz in Westdeutschland. Großunternehmen sind für ca. 70% der betroffenen Beschäftigung verantwortlich.

Die **ökonomische Analyse** hat anschließend ergeben, dass durch Hermesdeckungen geschaffene Exporte jährlich durchschnittlich zu bis zu 86.000 Beschäftigten führen (113.000 in 2012, abhängig von der Schätzmethode). Zusätzlich wurden zwischen 2000 und 2012 mit Hermesdeckungen jährlich durchschnittlich zwischen 10.000 und 25.000 Arbeitsplätze (je nach Schätzmethode) im Ausland geschaffen bzw. gesichert. Zwei Drittel der ausländischen Beschäftigung entfällt an die EU und spiegelt somit die zunehmende grenzüberschreitende Produktionsvernetzung deutscher Unternehmen innerhalb Europas wider. Die durch Hermes geschaffenen größten Beschäftigungseffekte resultieren mit über 48.000 Arbeitsplätzen im Maschinenbausektor (knapp 60% aller geschaffenen Arbeitsplätze).

Die exportschaffende Wirkung von Hermesdeckungen ist bei Exportgeschäften mit sehr kleinen bzw. sehr hohen ausländischen Zulieferungsanteilen besonders stark. In den nächsten 10 Jahren wird allerdings ein zunehmender Teil der deutschen Exporte ausländische Zulieferanteile von über 49% aufweisen und folglich mit der Drei-Stufen-Regel nur noch bedingt Hermesdeckungen nutzen können. So werden zwischen 4% und 7,4% der von Hermes abhängigen Arbeitsplätze durch die aktuelle Deckungspolitik mit erhöhtem administrativem Aufwand konfrontiert werden. Bis zu 1,4% der Beschäftigten werden aufgrund eines ausländischen Wertschöpfungsanteils von mindestens 50% sogar akut gefährdet sein. Diese Zahlen variieren nochmals stark nach Unternehmensgröße. So werden voraussichtlich 1% bis 1,7% der von Hermes abhängigen Arbeitsplätze bei kleinen und mittelgroßen Unternehmen durch die aktuelle Deckungspolitik gefährdet sein, während es bei großen Unternehmen ganze 7% sind.

Deutschland wird zunehmend mehr ausländische Zulieferungen bei Hermesdeckungen berücksichtigen müssen, wenn deutsche Unternehmen im internationalen Vergleich nicht benachteiligt werden sollen. Zwar kann dadurch eine gewisse für den Erhalt der deutschen Wettbewerbsfähigkeit notwendige Beschäftigungsverlagerung ins Ausland nicht vermieden werden. Allerdings würden die weiterhin in Deutschland bestehenden Arbeitsplätze gesichert und bei weiterhin steigenden Exporten potenziell auch neue Beschäftigung geschaffen werden. So hat die vorliegende Studie ergeben, dass die höhere Beschäftigungsauslagerung bei hermesgedeckten Exporten mit hohen Anteilen ausländischer Wertschöpfung durch die Schaffung von zusätzlichen Exporten kompensiert wird. Schließlich sollte Erwähnung finden, dass eine etwaige Liberalisierung der Auslandsanteile-Regelung nur sehr bedingt ursächlich für eine Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland sein dürfte. Eine Verlagerung von Wertschöpfung ins Ausland findet zunächst völlig losgelöst von der Deckungspolitik statt. Eine Flexibilisierung der Bedingungen für Auslandsanteile würde jedoch zu einer Sicherung von Exporten und damit auch von Beschäftigung in Deutschland führen - bei einer gleichsam positiven Auswirkung auf Beschäftigung im Ausland.

## **Abschließende Bemerkungen**

Die Bundesregierung war und ist sich bei der Gestaltung der Deckungspolitik für Hermesdeckungen der heterogenen Bedürfnisse der deutschen Firmen bewusst. Dies wurde insbesondere in den Fallstudien von Experten betont. Das vorliegende Drei-Stufen-Modell spiegelt in diesem Sinne die Bestrebung der Entscheidungsträger wider, das Instrument so flexibel wie möglich zu gestalten und zugleich das Ziel der Beschäftigungsschaffung in Deutschland nicht aus den Augen zu verlieren. Zweifelsohne besteht aus Sicht von Unternehmen, die in bestimmten Branchen wie dem Anlagenbau tätig sind, dringender Handlungsbedarf, die Regeln der Deckungspolitik unter Berücksichtigung des internationalen Wettbewerbs und der Deckungspolitik anderer Länder zu flexibilisieren.

Ebenso zeigt die Studie, dass eine starke Flexibilisierung der deckungsfähigen ausländischen Zulieferanteile zu einer vergleichsweise starken Beschäftigungsschaffung im Ausland führt, während in Deutschland der Zuwachs zum Teil recht klein ausfallen kann.

Die zunehmende internationale Produktionsvernetzung führt völlig losgelöst von Hermesdeckungen zunehmend zu einer Intensivierung der ausländischen Zulieferungen. Ausländische Zulieferer nach Deutschland profitieren von exportstarken deutschen Unternehmen. Ebenso sind es diese Zulieferer, die den deutschen Export auch erfolgreich werden lassen. Die herangezogenen Daten weisen darauf hin, dass mit einer weiteren Zunahme der grenzüberschreitenden Vernetzung zu rechnen ist.

Perspektivisch muss die Bundesregierung insofern die Frage klären, inwiefern eine Regulierung nach dem „National Content“ Prinzip verfolgt werden kann. Vieles spricht dafür, zu einem „National Interest“ Prinzip überzugehen und das profitable Risikomanagement der letzten Jahre im Zuge einer zunehmenden Fragmentierung mit effizienteren Rückversicherungsverträgen – insbesondere auch mit den BRICS-Staaten – zu erweitern.