Außenwirtschaft I Auslandsmärkte und Export

Folgen einer neuen Welt(wirtschafts)ordnung für Deutschland und Bayern

vbw

Studie
Stand: Mai 2025

Eine vbw Studie, erstellt von Prognos AG

Die bayerische Wirtschaft

Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Durch mehr Handelsabkommen und Stärkung des Binnenmarkts den Folgen einer veränderten Weltwirtschaftsordnung begegnen

Die Weltwirtschaft befindet sich im Umbruch. Die westlich geprägte liberale und multilaterale Handelsordnung unter dem Dach der WTO funktioniert schon seit längeren nur noch eingeschränkt. Durch die protektionistische Zoll- und Handelspolitik von US-Präsident Donald Trump gewinnt die Erosion des regelbasierten Weltwirtschaftssystems an Brisanz und Dynamik.

Die vorliegende Studie untersucht die verschiedenen Entwicklungen und Einflussfaktoren und kommt zum Schluss, dass ein künftiges Welthandelssystem von bilateralen statt multilateralen Beziehungen, von Machtpolitik statt regelbasierter Politik geprägt sein wird. Die geopolitischen Rivalitäten nehmen zu – vor allem zwischen den USA und China – und die Außen- und Wirtschaftspolitik der Staaten ist zunehmend von Eigeninteressen geleitet.

Diese Veränderungen werden den Welthandel und das globale Wachstum dämpfen. Deutschland und Bayern als stark international aufgestellte Volkswirtschaften werden davon besonders betroffen sein. Die rivalisierenden Großmächte USA und China sind unsere beiden größten Handelspartner, geringere Handelsvolumina mit diesen Ländern schwächen unseren Außenhandel spürbar.

Wir müssen uns mit den veränderten Gegebenheiten arrangieren, aber wir haben es selbst in der Hand, die negativen Effekte zu begrenzen. Die EU muss mit möglichst vielen Staaten und Regionen Partnerschaften und Handelsabkommen schließen, um den Außenhandel unserer Unternehmen zu unterstützen. Hierfür ist ein pragmatischeres Vorgehen als in der Vergangenheit nötig, um das Zustandekommen solcher Abkommen zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Gleichzeitig muss der EU-Binnenmarkt verstärkt und intensiviert werden, um den innereuropäischen Handel zu fördern und so die Folgen der veränderten Weltwirtschaftsordnung zu kompensieren. Gemeinsam mit einer Verbesserung der Standortbedingungen in Europa werden wir dadurch auch attraktiver als Handelspartner für andere Staaten.

Bertram Brossardt
02. Mai 2025

Inhalt

1 Hintergrund 1

2 Überblick über die aktuelle Diskussion 2

2.1 Struktur der bisherigen Weltwirtschaftsordnung 2

2.2 Stützen der bisherigen Weltwirtschaftsordnung 4

2.3 Weltwirtschaftliche und geopolitische Treiber einer neuen Weltwirtschaftsordnung 5

2.4 Maßgebliche Akteure einer möglichen neuen Weltwirtschaftsordnung und deren jeweilige Agenda 8

3 Szenarien einer alternativen globalen Wirtschaftsordnung 15

3.1 Thesen für eine neue Weltwirtschaftsordnung 15

3.2 Ableitung von drei Szenarien für eine neue Weltwirtschaftsordnung 17

4 Einschätzung der ökonomischen Effekte einer alternativen Weltwirtschaftsordnung 22

4.1 Szenario 1: Die EU hat das Potenzial, eine hohe außenwirtschaftliche Offenheit aufrechtzuerhalten 25

4.2 Szenario 2: Eine Abschottung der EU verhindert den Handel mit anderen Ländern und untereinander 28

4.3 Szenario 3: Eine großflächige Eskalation hätte massive volkswirtschaftliche Folgeschäden mit geringerem Gestaltungsspielraum für die EU 29

4.4 Geopolitische Linien als Bestimmungsfaktor für den Außenhandel 31

5 Fazit 32

Ansprechpartner/Impressum 34

1 Hintergrund

Die liberale, regalbasierte Wirtschaftsordnung beginnt zu bröckeln

Die jahrzehntelang – zumindest aus westlicher Perspektive – relativ stabilen globalen Ordnungsstrukturen sind seit geraumer Zeit in eine Phase der anhaltenden Unsicherheit getreten. Zum einen haben sich die geopolitischen Konflikte in den vergangenen Jahren erheblich intensiviert. Dies betrifft sowohl den schwelenden Konflikt zwischen den beiden größten Wirtschafts- und Militärmächten, den USA und China, als auch den offenen Krieg zwischen Russland und der vom Westen unterstützten Ukraine. Zum anderen sind auch die Pfeiler der globalen Weltwirtschaftsordnung in Bedrängnis geraten und drohen unter dem Druck der geopolitischen Konflikte zu zerfallen. Besonders betroffen ist die 1994 unter der Führung westlicher Staaten gegründete Welthandelsorganisation (WTO), deren multilaterale Regelwerke den weltweiten Warenhandel spürbar vereinfacht haben. Mittlerweile hat die Organisation stark an Durchsetzungskraft eingebüßt und konnte den deutlichen Anstieg von Handelshemmnissen in den vergangenen Jahren nicht verhindern.

Dennoch waren die Grundfesten der liberalen Weltwirtschaftsordnung zu weiten Teilen gültig. In den vergangenen Jahren war zwar keine wirtschaftliche De-Globalisierung, etwa in Form eines deutlichen Rückgangs des globalen Offenheitsgrads, zu erkennen, wohl aber eine Stagnation. Dies ändert sich nun. Die Zahl der Unterstützer der bisherigen globalen Ordnungsstrukturen nimmt spürbar ab. Eine treibende Kraft hinter den Bemühungen für eine umfassende Neuausrichtung bilden zum einen viele Länder der sogenannten BRICS-Staatengruppe, zu der neben den Gründungsstaaten Brasilien, Russland, Indien und China mittlerweile insgesamt neun Schwellenländer zählen. Insbesondere China und Russland gehören zu den vehementesten Befürwortern einer Neuordnung der globalen Ordnungsstrukturen. So proklamierte etwa im Herbst 2024 der russische Präsident Putin in seiner Rolle als Gastgeber des BRICS-Gipfeltreffens das Ziel einer „Weltordnung ohne westliche Dominanz“. Spätestens seit Beginn der zweiten Amtszeit von US-Präsident Trump verfolgen darüber hinaus auch die USA eine offene und aggressive protektionistische Agenda und haben sich entschieden ihrer vormaligen Rolle als einflussreicher Unterstützer des globalen, regelbasierten Freihandels entledigt.

Im Ergebnis ist damit das Fundament der bisherigen liberalen Weltwirtschaftsordnung weggebrochen. Jedoch ist unklar, welche neuen globalen Ordnungsstrukturen nachfolgen. Vor diesem Hintergrund erarbeitet die vorliegende Studie zunächst einen Überblick über die aktuelle Diskussion um alternative globale Ordnungsstrukturen und um die maßgeblichen Gestalter und Treibern hinter dieser Entwicklung. In einem zweiten Schritt werden Szenarien entworfen, die – bei aller damit verbundenen Unsicherheit – die Spannbreite beschreiben, wie solche alternative Ordnungsstrukturen ausgeprägt sein könnten. Darauf aufbauend wird exemplarisch dargestellt, wie sich die in den einzelnen Szenarien unterstellten Veränderungen auf unsere Volkswirtschaft auswirken dürften – und welche Strategien den Akteuren in Europa, Deutschland und Bayern offenstehen, um sich in einer künftig deutlich volatileren Welt möglichst zukunftsfest und selbstbestimmt aufzustellen.

2 Überblick über die aktuelle Diskussion

Viele Volkswirtschaften streben eine alternative Welthandelsordnung an

Die globale Zustimmung zur bisherigen Ausgestaltung der geltenden Weltwirtschaftsordnung ist bereits seit vielen Jahren schwächer geworden. Im Gegenzug rufen zahlreiche global einflussreiche Länder nach Alternativen und höhlen damit die Fundamente der Weltwirtschaftsordnung aus. Gleichwohl ist noch kaum im Detail erkennbar, wie diese Alternativen konkret ausgestaltet sein sollten. Das folgende Kapitel gibt zunächst einen kurzen Überblick zu den tragenden Säulen der bisherigen Weltwirtschaftsordnung. Im Anschluss stellt das Kapitel die wesentlichen Pfeiler und Akteure der Diskussion im Hinblick auf alternative globale Ordnungsstrukturen zusammen.

2.1 Struktur der bisherigen Weltwirtschaftsordnung

Der Kern der in den letzten Jahrzehnten vorherrschenden Weltwirtschaftsordnung bildete sich nach dem Ende des zweiten Weltkriegs. Ihr Geltungsbereich war zunächst auf die geopolitisch westlich ausgerichtete Staatengemeinschaft beschränkt. Nach dem Ende des Kalten Krieges integrierten sich dann sukzessive fast sämtliche Länder des vormaligen Warschauer Paktes sowie zahlreiche weitere Entwicklungs- und Schwellenländer – darunter China, Indien und Russland – in die westliche, marktwirtschaftlich geprägte Weltwirtschaft.

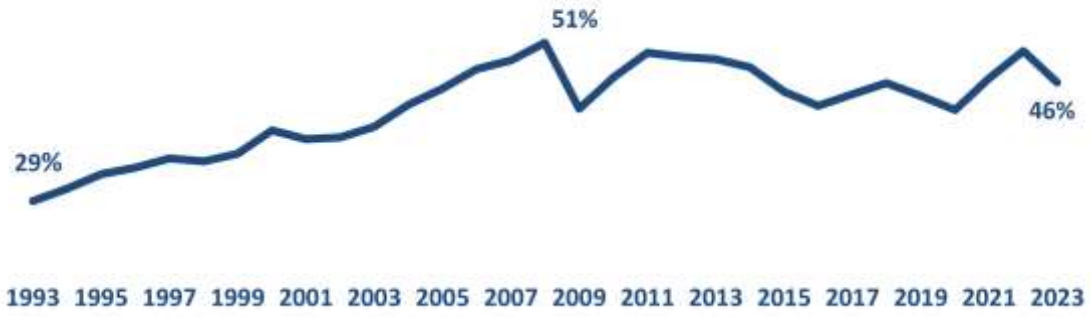
Die Weltwirtschaftsordnung war durch eine liberale Welthandelsordnung unter dem institutionellen Dach der Welthandelsorganisation (WTO) gekennzeichnet. Flankiert war sie von einem Weltwährungssystem, das weitgehend auf flexiblen Wechselkursen zwischen den einzelnen Ländern bzw. Währungsräumen basiert und den US-Dollar als internationale Leitwährung nutzt, wobei auf institutioneller Ebene der internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank eine tragende Rolle spielten. Die WTO sollte die Basis für ein nahezu weltweit gültiges Welthandelssystem auf multilateraler Grundlage legen, das die globalen Handelsbeziehungen verbindlich rechtlich regelt und den internationalen Handel fördert.

Tatsächlich erfuhr der weltweite wirtschaftliche Austausch nach dem Ende des Kalten Krieges und mit Gründung der WTO einen enormen Aufschwung. So stieg etwa die globale Exportquote – gemessen als Anteil der weltweiten Exporte am globalen Bruttoinlandsprodukt – in den beiden Jahrzehnten danach deutlich an (Abbildung 1). Dabei vereinfachten neben der sukzessiven Liberalisierung des Welthandels unter dem Dach der WTO auch der Abschluss zahlreicher bilateraler Freihandelsabkommen oder in Europa die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) den außenwirtschaftlichen Austausch. Für einen weiteren Schub sorgten verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten und gesunkene Transportkosten.

Abbildung 1

Entwicklung des internationalen Warenhandels, 1993 bis 2023

Anteil des internationalen Warenhandels am weltweiten Bruttoinlandsprodukt in Prozent

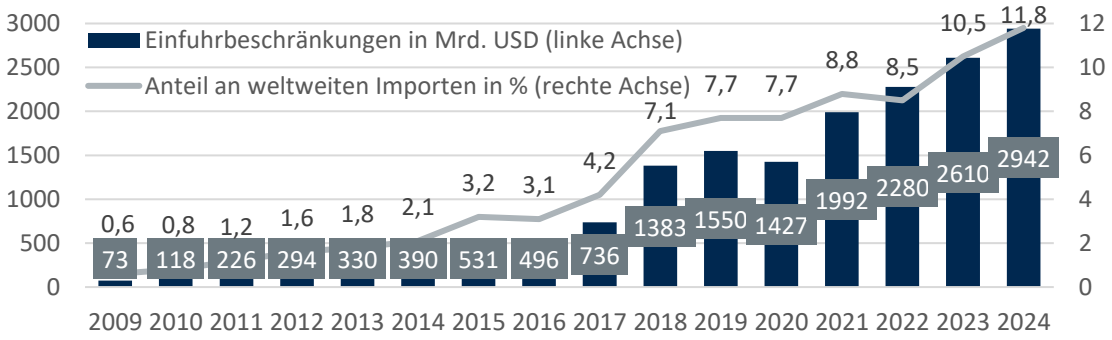


Quellen: WTO, eigene Berechnungen.

Inzwischen ist ein sukzessiver Bedeutungs- und Durchsetzungsverlust der WTO als „Hüterin" der institutionalisierten Welthandelsordnung zu erkennen. Die USA üben seit Jahren massive Kritik an der Streitbeilegung des Berufungsgremiums der WTO. Seit der ersten Trump-Regierung blockieren sie die Ernennung von Mitgliedern zum Gremium. In der Folge ist der Streitschlichtungsmechanismus der WTO seit 2019 funktionsunfähig. Als Resultat nahm weltweit der Anteil der Importwaren, die von einfuhrbeschränkenden Maßnahmen betroffen sind, stetig zu (Abbildung 2).

Abbildung 2

Weltweit von einfuhrbeschränkenden Maßnahmen betroffene Importe, Wert in Mrd. US-Dollar und Anteil an den gesamten Importen in Prozent



Quelle: WTO

In aller Kürze: Die zentralen Merkmale der bisherigen Weltwirtschaftsordnung

- marktwirtschaftlich
- regelbasiert
- multilateral
- institutionell

2.2 Stützen der bisherigen Weltwirtschaftsordnung

Eine wesentliche Stütze der bisherigen Weltwirtschaftsordnung bildeten über Jahrzehnte hinweg die USA und ihre westlichen Verbündeten. Die USA waren der maßgebliche Treiber hinter dem Abschluss des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), das nach wie vor das Rückgrat der WTO bildet. Gleichzeitig erklärten sich die USA bereit, sich trotz ihrer geopolitischen und weltwirtschaftlichen Dominanz innerhalb des westlichen Staatenbündnisses – im Allgemeinen – auch selbst an die vereinbarten Regeln zu halten und als Seniorpartner unter formal gleichberechtigten Partnern zu agieren. Diese – in den USA parteienübergreifend geteilte – außenwirtschaftsliberale Grundeinstellung hielt auch mindestens in den beiden Jahrzehnten nach dem Ende des Kalten Krieges an.

Neben den USA profitierten auch die westlichen Verbündeten von der marktwirtschaftlich geprägten Weltwirtschaftsordnung und erlebten in den Nachkriegsjahrzehnten in Summe einen anhaltenden wirtschaftlichen Aufstieg. Eine besondere Rolle nehmen dabei die Länder der Europäischen Union ein: Ein zentrales, institutionalisiertes Ziel des Staatenbunds ist der möglichst freie wirtschaftliche Austausch zwischen seinen Mitgliedsländern auf Basis eines institutionalisierten, multilateralen Regelwerks. Und auch im Hinblick auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen des Staatenverbunds zu anderen Ländern tritt die EU für eine Liberalisierung des Welthandelssystems ein. Außerhalb Europas sind auch Länder wie Kanada, Australien oder Japan seit Jahrzehnten integraler Bestandteil des marktwirtschaftlich geprägten, liberalen Welthandelssystems.

Darüber hinaus war das System lange auch für zahlreiche vormalige Entwicklungsländer attraktiv. So integrierten sich Volkswirtschaften wie Taiwan und Südkorea oder später Thailand und Malaysia in die liberale Weltwirtschaft, entwickelten erfolgreiche exportorientierte Volkswirtschaften und erreichten ein hohes Wohlstandsniveau.

Dieses Ziel verfolgten nach dem Ende des Kalten Krieges auch die überwältigende Mehrheit der vormals sozialistisch verfassten Volkswirtschaften in Osteuropa und Asien und zahlreiche weitere Entwicklungsländer des globalen Südens. Indien war 1995 Gründungsmitglied der WTO, China trat der Organisation im Jahr 2001 bei, Russland folgte 2011. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass der Beitritt von fast allen Entwicklungs- und Schwellenländern nicht mit deren überzeugter Unterstützung der bestehenden Weltwirtschaftsordnung gleichgesetzt werden kann.

Neben der WTO sind auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) ein Ziel von Kritik aus Schwellen- und Entwicklungsländern. China nutzt diese Unzufriedenheit aus und hat seinerseits die Kreditvergaben an Entwicklungsländer ausgeweitet. Zudem entstanden unter chinesischer Führung die New Development Bank (NDB) und die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) als Alternativen zu Weltbank und IWF.

Mit Blick auf die chinesische Integration in die WTO lässt sich konstatieren, dass das Land nie als überzeugter Unterstützer und Modernisierer der WTO-Strukturen in Erscheinung trat. Stattdessen – so zumindest ein verbreiteter Vorwurf vonseiten der westlichen Staatengemeinschaft – hätte sich China dem geltenden Regelwerk ein Stück weit entzogen und böte kein "Level-Playing-Field", also faire Wettbewerbsbedingungen sowohl für heimische als auch für ausländische Wettbewerber auf dem eigenen Binnenmarkt. So gewährt China in vielen Sektoren höhere Subventionen als andere große Volkswirtschaften, etwa im Rahmen der „China 2025“-Strategie. Darüber hinaus bestehen in vielen Bereichen Marktzugangsbarrieren für ausländische Direktinvestitionen.

In aller Kürze: Die Stützen der bisherigen Weltwirtschaftsordnung

- Die USA mit ihrer geopolitischen und weltwirtschaftlichen Dominanz
- Die Länder der EU und weitere Länder des westlichen Staatenbündnisses
- Auch viele (vormalige) Entwicklungs- und Schwellenländer profitierten von der Welthandelsordnung, es gibt aber wenige entschiedene Befürworter

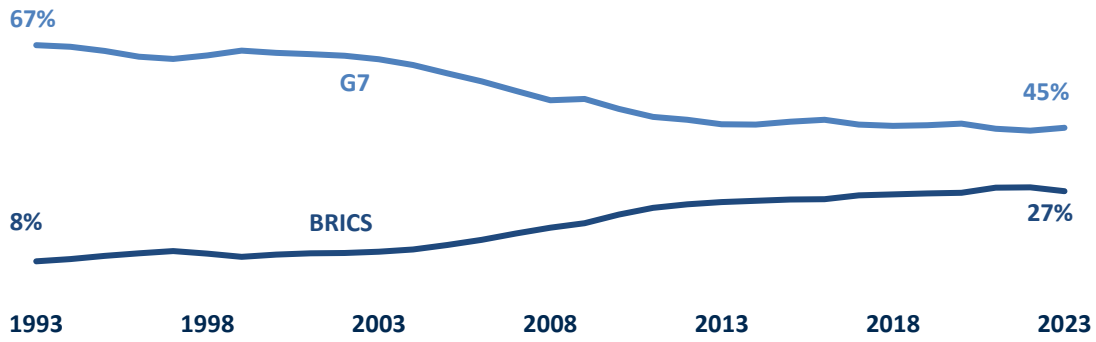
2.3 Weltwirtschaftliche und geopolitische Treiber einer neuen Weltwirtschaftsordnung

Die Stabilität der bisherigen Weltwirtschaftsordnung gründete lange auf dem sehr großen weltwirtschaftlichen Gewicht der westlichen Staatengemeinschaft. So lag der Anteil der großen westlichen G7-Staaten am globalen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 1993 bei über zwei Dritteln. Bis 2024 ging dieser Wert auf 45 Prozent zurück (Abbildung 3). Damit hat sich das weltwirtschaftliche Gewicht der westlichen Staatengemeinschaft erheblich verringert. Die weltwirtschaftliche Bedeutung der Entwicklungs- und Schwellenländer hat sich in der gleichen Zeitspanne spiegelbildlich vervielfacht.

Einen Sonderstatus innerhalb der Gruppe der Schwellenländer nehmen die sogenannten BRIC(S)-Staaten ein. Das Akronym fasste in seiner ursprünglichen Bedeutung die vier weltwirtschaftlich größten Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien und China und ab 2010 Südafrika zusammen. Derzeit gehören insgesamt zehn Länder der Ländergruppe an, die sich als informeller Staatenbund organisiert hat und mittlerweile häufig auch als „BRICS plus“ bezeichnet wird. Ihr Anteil an der weltweiten Wirtschaftsleistung legte bis 2023 auf rund 27 Prozent zu.

Abbildung 3

Anteil der G7-Staaten und der BRICS-Ländergruppe* am globalen Bruttoinlandsprodukt, 1993 bis 2023, in Prozent



Quellen: WTO, eigene Berechnungen.

*Die BRICS-Ländergruppe umfasst die Staaten Ägypten, Äthiopien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Iran, Russland, Südafrika und die Vereinigten Arabischen Emirate

Die weltwirtschaftliche Kräfteverschiebung in den vergangenen Jahrzehnten ging somit auch mit einer deutlichen Veränderung der weltpolitischen Gewichte einher. Nicht zuletzt das Scheitern der letzten WTO-Welthandelsrunde zeigte, dass die Länder des Westens nicht mehr in der Lage waren, sich gegen die Interessen einer großen Zahl an Entwicklungs- und Schwellenländer durchzusetzen. Im Ergebnis haben mehr Länder als früher mit zum Teil unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen Mitsprachemöglichkeiten bei der Ausgestaltung der globalen internationalen Zusammenarbeit.

Darüber hinaus haben in den vergangenen Jahren geopolitische Rivalitäten und Auseinandersetzungen sehr stark zugenommen und erschweren die konstruktive multilaterale Zusammenarbeit zusätzlich.

Bereits seit Längerem verläuft zwischen den beiden weltgrößten Volkswirtschaften USA und China –eine geopolitische Konfliktlinie. Eine Entschärfung der zugrundeliegenden Konflikte erscheint in absehbarer Zukunft unwahrscheinlich. Zum einen vertritt China zunehmend offensiv seine geopolitischen Machtansprüche, insbesondere in seiner näheren geografischen Nachbarschaft. So nimmt China für sich das Recht in Anspruch, eine „Wiedervereinigung“ mit Taiwan notfalls auch militärisch zu erzwingen, wohingegen die USA militärisch und sicherheitspolitisch eng mit dem Inselstaat kooperieren und umfangreiche Sicherheitsgarantien abgegeben haben. Zum anderen werfen die USA vor dem Hintergrund des hohen US-amerikanischen Handelsdefizits mit China dem Land vor, die eigenen Unternehmen mit einer unfairen Wirtschaftspolitik zulasten der US-amerikanischen Konkurrenz zu schützen. Zudem führen US-amerikanische Sicherheitsbedenken dazu, dass der grenzüberschreitende technologische Austausch in sensiblen Technologiebereichen (z. B. der

Halbleiter, Künstliche Intelligenz oder der 5G-Technologie) zunehmend eingeschränkt wird.

Zum Teil sind die geopolitischen Spannungen bereits in dramatischer Art und Weise eskaliert. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Die massive Verletzung der territorialen Integrität eines Staates und die versuchte Annexion von fremdem Staatsgebiet ohne jegliche Legitimierung durch internationale Organisationen stellt einen massiven Bruch mit der seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs weltweit anerkannten Völkerrechtsordnung dar. Auch hier zeigten sich zum Zeitpunkt des Angriffs ähnliche Konfliktlinien: Das westliche Lager rund um die USA als Unterstützer der Ukraine auf der einen Seite und eine Gruppe von mehrheitlich autokratisch verfassten Ländern auf der anderen Seite. Im Ergebnis führte der Angriff Russlands zu einem massiven Einbruch der ökonomischen Austauschbeziehungen zwischen Russland und den westlichen Volkswirtschaften.

Eine neue potenzielle geopolitische Konfliktlinie, die die künftige Weltwirtschaftsordnung deutlich beeinflussen könnte, zeichnet sich innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft ab. Grundsätzlich ist erkennbar, dass die neue Trump-Regierung deutlich weniger Wert auf die traditionelle US-amerikanische Bündnispolitik legt. Stattdessen stehen die eigenen nationalen Interessen klar im Vordergrund – selbst, wenn dies auf Kosten der eigenen Verbündeten geht. Die USA dürften in den kommenden Jahren eine isolationistische „America first“-Außen(wirtschafts)politik betreiben. Es ist mehr als unwahrscheinlich, dass die neue Trump-Administration die traditionellen US-amerikanischen Partner weiterhin als enge Verbündete auffasst und behandelt. Die bisher verhängten oder angekündigten Importzölle deuten darauf hin, dass die traditionellen US-amerikanischen Verbündeten zumindest im Hinblick auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen keine bevorzugte Behandlung erfahren.

Mittlerweile lassen sich erste außenwirtschaftliche Effekte der zunehmenden geopolitischen Konflikte auch anhand von statistischen Kenngrößen ablesen. Eine Studie der WTO zu der globalen ökonomischen Fragmentierung von Blanga-Gubbay et al. (2024) zeigt dies exemplarisch. Sie unterteilen die betrachteten Länder in zwei hypothetische Blöcke: einen „West“- und einen „Ost“-Block. Die Zugehörigkeit zum „West“-Block machen die Autoren an einer geringen geopolitischen Distanz zu den USA fest, während die zum „Osten“ gerechneten Länder eine vergleichsweise geringere geopolitische Distanz zu China aufweisen. Gemessen wird die geopolitische Distanz dabei anhand des Abstimmungsverhaltens der Länder im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Autoren stellen fest, dass seit dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine die Handelsströme eine stärkere Sensibilität gegenüber der so gemessenen geopolitischen Distanz gezeigt haben. Handelsströme zwischen hypothetischen Ost- und Westblöcken wuchsen etwa 4 Prozent langsamer als der Handel innerhalb dieser Blöcke. Diese Entwicklungen sind erste Anzeichen, dass bereits eine gewisse geoökonomische Fragmentierung im Gange ist und sich Lieferketten, Investitionsströme und Handelsströme neu ausrichten.

Eine weitere Entwicklung, die mit der ersten Präsidentschaft Trumps begann und sich seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und dem nachfolgenden Wirtschaftskrieg

zwischen Russland und dem Westen verstärkt zeigte: Ein Teil des Außenhandels kann sich im Konfliktfall auf neutrale Staaten verlagern, die dann die Funktion eines indirekten Scharniers zwischen vormaligen Handelspartnern übernehmen, welche aus geopolitischen Gründen ihre direkten ökonomischen Austauschbeziehungen einschränken. So zeigte sich etwa, dass zum einen der direkte Handel zwischen den USA und China im Zuge der zunehmenden geopolitischen Konflikte abgenommen hat. Gleichzeitig hat jedoch etwa der Export Chinas in Länder wie Vietnam und Mexiko deutlich zugenommen – ebenso wie der Export dieser beiden Länder in die USA. Es ist anzunehmen, dass im Fall zunehmender geopolitischer Konflikte die Rolle von solchen „Verbindungsländern“ weiter zunehmen wird.

In aller Kürze: Wirtschaftliche und geopolitische Treiber einer neuen Weltwirtschaftsordnung

- Die westlichen Staaten haben ihre weltwirtschaftliche Dominanz eingebüßt
- Insbesondere die großen Schwellenländer haben mittlerweile großen Einfluss auf weltwirtschaftliche und weltpolitische Entscheidungen
- Der Bedeutungsgewinn von geo- und machtpolitischen Faktoren und die damit verbundenen divergierenden Interessen der global führenden Länder erschweren die internationale Zusammenarbeit und Verständigung

2.4 Maßgebliche Akteure einer möglichen neuen Weltwirtschaftsordnung und deren jeweilige Agenda

Weltwirtschaftsordnung unter der „Schirmherrschaft“ der WTO hat massiv an ihrer integrativen Kraft verloren. Stattdessen haben konkurrierende geopolitische Interessen zwischen den global führenden Staaten und machtpolitische Faktoren erheblich an Bedeutung gewonnen – und die auf Interessensausgleich ausgerichtete internationale Zusammenarbeit erheblich erschwert. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die maßgeblichen Akteure, die die Ausgestaltung der künftigen Weltwirtschaftsordnung bestimmen werden, und deren jeweilige Agenda kurz vorgestellt.

USA

- Durchsetzung geo- und machtpolitischer Interessen mittels außenwirtschaftlicher Maßnahmen, wenig Rücksicht auf bestehende Verträge
- Mehr kurzfristige, bilaterale Deals anstelle von langfristigen Partnerschaften und multilateralen Abkommen
- Protektionismus statt Freihandel

Als weltweit größte Volkswirtschaft und militärisch global führendes Land werden **die Vereinigten Staaten** auch künftig die Weltwirtschaftsordnung maßgeblich mitbestimmen. Das Land hat sich spätestens seit der ersten Amtszeit von Präsident Trump von seiner vormaligen Rolle als entschiedener Förderer des weltweiten Freihandels verabschiedet. In den beiden großen US-amerikanischen Parteien dominieren mittlerweile Verfechter von protektionistischen außenwirtschaftlichen Maßnahmen. Weder Demokraten noch Republikaner plädieren für eine weitere Liberalisierung der Weltwirtschaft oder eine

außenwirtschaftliche Öffnung der US-amerikanischen Volkswirtschaft. Im Gegenteil: Insbesondere die regierenden Republikaner unter US-Präsident Trump verfolgen eine dezidiert protektionistische Agenda: Einfuhrzölle werden zum Teil massiv erhöht und die Arbeit der WTO wird ausgebremst. Die US-Regierung führte zudem flächendeckende Einfuhrzölle gegenüber beinahe allen Handelspartnern in Höhe von 10 Prozent ein. Ziel ist vordergründig eine Reduzierung des gegenwärtig sehr hohen US-amerikanischen Importüberschusses im Güterbereich. In diesem Zuge soll auch der US-amerikanische Produktionsstandort mit Anreizen – etwa einer niedrigen Steuerbelastung oder Subventionen – gestärkt werden: Ausländische Firmen sollen ihre Waren nicht länger in die USA exportieren, sondern diese dort selbst produzieren.

Ein weiterer Faktor ist die enge Verknüpfung von außenwirtschaftlichen mit außenpolitischen Aspekten sowie die Betrachtung der wirtschaftlichen Sicherheit als Teil der nationalen Sicherheit. So begründete Trump die Anfang 2025 angekündigten Importzölle gegen Mexiko und Kanada damit, dass die beiden Länder zu wenig gegen irreguläre Migration und den grenzüberschreitenden Drogenhandel unternähmen. Ein anderes Beispiel ist die Verknüpfung von militärischer Hilfe für die Ukraine mit einer Kompensationsforderung in Form von Rohstoffen und Geldzahlungen.

Darüber hinaus sieht die US-Regierung die eigene Wirtschaft aufgrund eines aus ihrer Sicht zu hohen Dollar-Wechselkurses benachteiligt, was sie auf eine Manipulation des Wechselkurses bei vielen Handelspartnern zurückführt. Mögliche Gegenmaßnahmen sind aber auch innerhalb der US-Regierung umstritten und im Hinblick auf ihre Wirkung und Nebeneffekte unklar. Auch aufgrund der derzeit erratischen Wirtschafts- und Außenpolitik der USA sowie der sehr hohen Staatsverschuldung riskieren die USA das Vertrauen in das US-Finanzsystem zu untergraben. Zudem arbeiten insbesondere die geopolitischen Rivalen der USA wie China und Russland aktiv darauf hin, sich unabhängiger vom US-Dollar aufzustellen. Gleichwohl dürfte der US-Dollar in absehbarer Zeit die weltweit am meisten genutzte Reservewährung bleiben.

Exkurs: Aktuelle Zollpolitik der USA

Im Rahmen des sogenannten „Liberation Day“ (02. April 2025) verhängte der Präsident weltweit Zusatzzölle gegen Handelspartner. Diese variieren zwischen 10 Prozent gegenüber dem Vereinigten Königreich und 50 Prozent gegenüber Lesotho. Nach Unruhen auf den Aktien- und Staatsanleihenmärkten wurden die Zölle für alle Länder, außer China, auf das Niveau von 10 Prozent reduziert und höhere Zölle für 90 Tage ausgesetzt. Eine Eskalation zwischen den USA und China führte dazu, dass China gegenwärtig Einfuhrzölle in Höhe von 125 Prozent auf US-Produkte und die USA 145 Prozent auf chinesische Produkte erheben (es bestehen Ausnahmeregelungen). Damit besteht gegenwärtig für die meisten Produkte ein de facto Handelsembargo zwischen den Staaten.

Die EU hat eigene beschlossene Gegenmaßnahmen vorerst ausgesetzt und setzt auf produktive Verhandlungen mit den USA. Es werden Gegenmaßnahmen vorbereitet, die auf Dienstleistungshandelsüberschüsse der USA abzielen.

Neben den USA ist **China** als global zweitgrößte Volkswirtschaft ein zentraler Gestalter der künftigen Weltwirtschaftsordnung. Grundsätzlich sieht die Volksrepublik China die bestehende Weltordnung – und damit auch die Weltwirtschaftsordnung – von den USA dominiert und strebt einen größeren Einfluss an. In der internationalen Öffentlichkeit tritt die chinesische Regierung als Förderer und Bewahrer von weltwirtschaftlicher Offenheit und Freihandel auf. Gleichzeitig hat China jedoch seine Bemühungen in den vergangenen Jahren verschärft, die eigene Volkswirtschaft unabhängiger von Importen zu machen und sich damit ein Stück weit vom Weltmarkt abzuschotten. Ein integraler Bestandteil ist dabei die „Strategie der zwei Kreisläufe“ mit dem Ziel, den Binnenmarkt zu stärken und eine möglichst große außenwirtschaftliche Autarkie zu erreichen – möglichst ohne die lukrativen ausländischen Absatzmärkte für chinesische Unternehmen zu verlieren.

Dies geht mit teils offenen, teils versteckten protektionistischen Maßnahmen einher und ergänzt damit das zentrale chinesische industriepolitische Strategie- und Maßnahmenpaket „Made in China 2025“. In dem Strategiepapier wurden 2015 zehn Schlüsselbereiche aufgelistet, in denen China bis zum Jahr 2025 international führend – und damit auch technologisch unabhängig vom Ausland – sein will. In der Folge fördert China zahlreiche Industriebereiche und protegiert diese, etwa mit Subventionen oder mit einer Abschottung des Binnenmarktes vor ausländischer Konkurrenz.

Diese Politik wird von zahlreichen Handelspartnern kritisiert, da sie aus ihrer Sicht zu unfairem Wettbewerb zwischen Unternehmen aus ihrem Land und deren chinesischen Wettbewerbern führt. Beispielsweise reichte die EU bei der WTO eine Beschwerde gegen China ein. In dieser argumentiert sie, dass chinesische Gerichte europäische Unternehmen daran hinderten, Patente gegenüber chinesischen Unternehmen durchzusetzen. Das gelte insbesondere im Bereich Telekommunikation. Diese Priorisierung chinesischer Interessen über internationales Patentrecht führe zu einer Wettbewerbsverzerrung zugunsten chinesischer Unternehmen.

Darüber hinaus setzte China in den vergangenen Jahren wiederholt Ausfuhrkontrollen für einzelne Warengruppen und Rohstoffe als macht- und geopolitisches Druckmittel ein. So untersagte die Regierung im Dezember 2024 den Export der für Halbleitertechnik relevanten Metalle Antimon, Gallium und Germanium in die USA. Damit zeigt sich, dass die chinesische Industriepolitik vermehrt als unterstützender Faktor der selbstbewussten und zum Teil aggressiven Außen- und Geopolitik Chinas auftritt (insbesondere im Südchinesischen Meer und gegenüber Taiwan). Auf institutioneller Ebene sollen solche Organisationen gestärkt werden, die außerhalb der bisherigen, westlich dominierten

Weltwirtschaftsordnung stehen. Die chinesische Führung nennt an dieser Stelle die BRICS-Staatenvereinigung sowie die als Alternative zu IWF und Weltbank gegründeten Institute Asiatische Infrastrukturinvestmentbank und BRICS Development Bank oder das chinesisch dominierte Infrastrukturprojekt Neue Seidenstraße.

Gemessen an der Wirtschaftskraft gehört auch die **Europäische Union** zu den globalen Schwergewichten. So lag der Anteil der EU-Mitgliedstaaten an der globalen Wirtschaftsleistung im Jahr 2023 bei rund 18 Prozent – und damit zwar niedriger als der Anteil der USA (26 Prozent), aber ähnlich hoch wie der Chinas (17 Prozent). Trotz der hohen Wirtschaftskraft sind die globalen Einfluss- und Gestaltungmöglichkeiten der EU, insbesondere im Vergleich zu den USA und China, aus verschiedenen Gründen begrenzt. Zum einen ist die EU zwar ein wirtschaftlich hochintegrierter Staatenbund mit einem gemeinsamen Binnenmarkt. Die politischen Entscheidungsbefugnisse sind jedoch zersplittert. Bei vielen Entscheidungen, z. B. im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist sogar die Einstimmigkeit aller Mitgliedsstaaten erforderlich. Zum anderen sind die militärischen Kompetenzen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten begrenzt und es besteht eine hohe Abhängigkeit vom US-amerikanischen militärischen Schutzschirm. Im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der weltwirtschaftlichen Beziehungen gehört die EU zu den entschiedensten Befürwortern der bisherigen regelbasierten, multilateralen Weltwirtschaftsordnung unter dem Dach der WTO.

Neben China hat **Indien** als mittlerweile fünftgrößte und sehr dynamisch wachsende Volkswirtschaft das größte weltwirtschaftliche Gewicht der Schwellenländer und tritt zumindest in der näheren geografischen Nachbarschaft als zunehmend einflussreicher geopolitischer Akteur auf. Anders als etwa China oder Russland verfolgt Indien dabei keinen dezidiert antiwestlichen Kurs. Vielmehr legt Indien großen Wert auf eine gewisse Distanz und Unabhängigkeit von China, mit dem das Land eine langjährige, ausgeprägte Rivalität verbindet. Gute Beziehungen zu den USA sieht Indien als bewährte Absicherung gegen eine zu starke Abhängigkeit von China. Das Land verfolgt damit eine von Eigeninteressen geleitete Außen- und Sicherheitspolitik, die sich in erster Linie als geopolitisch neutral kategorisieren lässt. Im Vordergrund stehen hierbei die Autonomie und Resilienz des eigenen Landes. In den vergangenen Jahren war eine verstärkte Ausrichtung des Landes auf die Golfregion und den Nahen Osten zu beobachten. Insbesondere die außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Beziehungen zu den Vereinigten Arabischen Emiraten und Saudi-Arabien sind

sehr eng. Auch die Zusammenarbeit mit Israel wird ausgebaut, insbesondere in den Bereichen Hochtechnologie und Sicherheitstechnik.

Russland hingegen ist klar dem antiwestlichen Lager zuzuordnen. Die Bedeutung des Landes ist zwar aus weltwirtschaftlicher Perspektive überschaubar – Russland gehört nicht zur Gruppe der zehn größten Volkswirtschaften der Welt. Gleichwohl verfügt das Land als Nachfolgestaat der vormaligen UdSSR nach wie vor über eine große militärische Schlagkraft: Im Jahr 2024 gingen 50 Prozent des Staatshaushalts in die Verteidigung. Grundsätzlich ist die russische Außenpolitik expansionistisch ausgerichtet und zielt insbesondere auf eine Abhängigkeit und russische Kontrolle der Länder ab, die einst Teil der Sowjetunion waren und in denen zahlreiche russischsprachige Menschen wohnen. In diese Kategorie fallen auch die drei baltischen Staaten und damit EU-Mitgliedsländer. Russland ist somit das BRICS-Land, das sich am entschiedensten und am aggressivsten gegen die bisherigen globalen Ordnungsstrukturen stellt. Der Fokus Russlands liegt dabei auf einer Revision der nach dem Ende des Kalten Krieges entstandenen geo- und machtpolitischen Ordnung, die mit einem großen Bedeutungsverlust Russlands verbunden war. Gleichwohl leidet Russland unter den Wirtschaftssanktionen, die vonseiten der westlichen Staatengemeinschaft in Reaktion auf den russischen Einmarsch in die Ukraine verhängt wurden. Russland gehört schon seit langem zu den entschiedensten Kritikern des Weltwährungssystems mit dem US-Dollar als Leitwährung, das den USA erlaubt, auch den Handel von Unternehmen aus nichtwestlichen Ländern nach Russland zu sanktionieren.

Daneben gibt es eine Reihe weiterer Länder bzw. Regionen, die ein zum Teil großes weltwirtschaftliches Gewicht haben, jedoch kein so großes geopolitisches Gewicht aufweisen, um die globalen Ordnungsstrukturen maßgeblich beeinflussen zu können.

Viele Schwellenländer haben in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Als wichtigstes Forum und Sprachrohr dieser Ländergruppe hat sich die **BRICS -Staatengruppe** etabliert. Die Gruppe zeichnet sich durch eine große Heterogenität im Hinblick auf ihre Größe, Dynamik, Wohlstand, geopolitischen Einflussmöglichkeiten, ihr Regierungssystem und auch ihre spezifischen Interessen aus. Zum Teil gibt es sogar geopolitische Konflikte zwischen ihnen, etwa Grenzstreitigkeiten zwischen China und Indien. Gleichwohl gibt es eine Reihe an geteilten Anliegen. Die BRICS-Länder sehen die bisherige Welt(wirtschafts)ordnung als westlich dominiert und sich in diesen Strukturen selbst nicht ausreichend

repräsentiert. Viele BRICS-Länder betrachten insbesondere das Weltwährungssystem mit dem US-Dollar als Leitwährung kritisch, da dieses den USA umfangreiche finanzielle Sanktionsmöglichkeiten gegen Länder und deren Unternehmen verschafft, gegen die es kaum wirksame Gegenmaßnahmen gibt. In diesem Bereich unternehmen die Länder seit einigen Jahren Anstrengungen, alternative Zahlungs- und Finanzsysteme für den zwischenstaatlichen Handel zu etablieren (etwa in Form der New Development Bank), bislang jedoch mit überschaubarem Erfolg. In der Gesamtschau eint die BRICS-Länder trotz aller Unterschiede die Forderung nach mehr weltpolitischem Gewicht und stärker multipolar ausgestalteten und damit weniger von den USA dominierten globalen Ordnungsstrukturen.

Die beiden großen und entwickelten ostasiatischen Volkswirtschaften **Japan und Südkorea** zeichnen sich zum einen durch eine traditionell enge geopolitische und sicherheitspolitische Anbindung an die USA aus. Zum anderen sind sie außenwirtschaftlich sehr eng mit China verflochten, was mit einer hohen außenwirtschaftlichen Abhängigkeit einhergeht.

Auch die (mehrheitlich) englischsprachigen Länder **Vereinigtes Königreich**, **Kanada**, **Australien** und **Neuseeland** sind traditionell geopolitisch eng an die USA und, im Fall des Vereinigten Königreichs, auch an die EU angebunden. Die vier Länder sind mit den USA Teil der „Five Eyes“ Allianz, die geheimdienstliche Informationen austauscht. In der Regel vertreten die Staaten Positionen, die in Richtung einer liberalen Weltwirtschaftsordnung ausgerichtet sind, auch wenn das Vereinigte Königreich im Jahr 2020 aus der EU austrat.

Die **ASEAN-Ländergruppe** („Association of Southeast Asian Nations“) ist eine der am schnellsten wachsenden Wirtschaftsregionen weltweit. Die Staatengruppe zeichnet sich durch eine große Heterogenität aus, etwa in Hinsicht auf Größe, Wohlstandsniveau, Regierungsform oder geschichtlich-kultureller Hintergrund, ist aber außenwirtschaftlich stark miteinander integriert. Einige Mitgliedstaaten wie die Philippinen oder Thailand hatten in der jüngeren Geschichte in der Regel enge außenpolitische Beziehungen zu den USA. Andere Länder wie Kambodscha oder Myanmar orientieren sich traditionell eher in Richtung Peking. Grundsätzlich versuchen die ASEAN-Länder sich in der aktuellen Gemengelage geopolitisch neutral zu positionieren. Dem steht die bei vielen ASEAN-Staaten sehr starke außenwirtschaftliche Verflechtung mit China gegenüber, was – ebenso wie im Fall von Japan und Südkorea – mit einer hohen außenwirtschaftlichen Abhängigkeit einhergeht.

Das südamerikanische Pendant, die **Mercosur-Ländergruppe** („Mercado Común del Sur“), zeichnet sich im Vergleich zu ASEAN über eine geringere Wachstumsdynamik aus, gehört aber ebenfalls zu den größten Wirtschaftsregionen weltweit. Dominiert wird die Organisation von Brasilien, das mit großem Abstand die größte Bevölkerung und das größte Bruttoinlandsprodukt des Staatenbundes aufweist. Auch die Mercosur-Länder positionieren sich in der Regel geopolitisch neutral. Außenwirtschaftlich sind sie in der Mehrheit stärker nach China hin orientiert als in Richtung der USA.

In den vergangenen Jahren haben darüber hinaus die **Golfstaaten** weltwirtschaftlich und geopolitisch an Bedeutung gewonnen. Länder wie Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate oder Katar verdanken ihrem Rohstoffreichtum ein hohes Wohlstandsniveau sowie ein hohes Maß an finanzieller und außenwirtschaftlicher Unabhängigkeit. Über

Jahrzehnte haben sich die Länder außenpolitisch in Richtung USA orientiert. Mittlerweile verfolgen sie eine zunehmend eigenständige Außenpolitik und lehnten es etwa ab, sich an den von der westlichen Staatengemeinschaft verhängten Wirtschaftssanktionen gegen Russland zu beteiligen.

3 Szenarien einer alternativen globalen Wirtschaftsordnung

Verschiedene Szenarien einer neuen Weltwirtschaftsordnung sind denkbar

In der Gesamtschau zeigte der Überblick im vorangegangenen Abschnitt, dass das Fundament der bisherigen Weltwirtschaftsordnung nicht mehr trägt. Vielmehr sorgen insbesondere zwei Faktoren – der weltwirtschaftliche Bedeutungsverlust der westlichen Staatengemeinschaft und die Verschärfung der geopolitischen Rivalitäten – dafür, dass künftig neue weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen und eine andere weltwirtschaftliche Ordnungsstruktur vorherrschen dürften. Das „Wie bisher"-Szenario – also die Annahme, dass alle ökonomisch relevanten Länder einen für alle Seiten akzeptablen Interessensausgleich finden und sich auf eine Weiterentwicklung und Vertiefung einer liberalen Weltwirtschaftsordnung unter dem institutionellen Dach der WTO einigen können, mag wünschenswert sein, ist aber unrealistisch.

Die konkrete Ausgestaltung einer neuen Weltwirtschaftsordnung ist mit sehr großen Unsicherheiten behaftet und es ist eine sehr große Bandbreite an möglichen Ausprägungen denkbar. Gleichwohl gibt es eine Reihe von fundamentalen Rahmenbedingungen, die in jedweder künftigen Ausprägung gelten dürften. Vor diesem Hintergrund formulieren wir zunächst grundlegende Thesen, die künftig in jedem Fall die weltwirtschaftlichen Ordnungsstrukturen prägen dürften. Darauf aufbauend werden dann drei konkrete mögliche Weltwirtschaftsordnungen in Form von Szenarien skizziert.

3.1 Thesen für eine neue Weltwirtschaftsordnung

These 1: Die seit dem Ende des Kalten Krieges stark auf die USA ausgerichtete „unipolare Weltordnung" wandelt sich hin zu einer multipolaren Weltordnung, in der zwischenstaatliche Beziehungen vorrangig bilateral gestaltet werden.

In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass sich sowohl die weltwirtschaftlichen Gewichte als auch die geopolitischen Gestaltungsmöglichkeiten auf deutlich mehr Akteure verteilen, die zunehmend selbstbewusst ihre teils sich widerstreitenden Interessen verfolgen. Gleichzeitig haben sich die USA sehr klar von ihrer Rolle als Stütze der liberalen, institutionalisierten Weltwirtschaftsordnung gelöst.

Alle Zeichen deuten darauf hin, dass sich diese Entwicklung verfestigen wird. Die künftig geltenden Regeln der Weltwirtschaftsordnung werden nicht mehr maßgeblich durch einen Akteur, sondern durch das Zusammenspiel einer Reihe von mehr oder weniger einflussreichen Akteuren bestimmt werden. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sich alle Akteure auf einen gemeinsamen, institutionellen Rahmen einigen können. Es ist zwar denkbar, dass die bestehende multilaterale institutionelle Zusammenarbeit weiter existiert, ihre Relevanz und Durchsetzungskraft wird jedoch weiter abnehmen. Stattdessen werden die

zwischenstaatlichen Beziehungen – und damit auch die außenwirtschaftliche Kooperation – künftig vorrangig durch bilaterale Abkommen und Vereinbarungen gestaltet werden.

These 2: Machtpolitik gewinnt relativ zu normen- und regelbasierter Politik an Bedeutung

Einflussreiche Staaten verfolgen verstärkt das Prinzip „Macht schafft Recht". Besonders deutlich zeigt sich das bei der Durchsetzung geopolitischer Ansprüche durch militärische Mittel, wie es bereits beim russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zu beobachten ist. Doch auch China und die USA setzten in den vergangenen Jahren vermehrt auf gezielte Regelbrüche im internationalen Recht, insbesondere im außenwirtschaftlichen Bereich. So verhängten sie bei Handelskonflikten wechselseitige Strafzölle, obwohl diese von der Welthandelsorganisation als unvereinbar mit ihren geltenden Statuten eingestuft wurden. Aktuell wenden insbesondere die USA scheinbar willkürlich Importzölle gegen zahlreiche Handelspartner an, die ihrerseits häufig mit Vergeltungszöllen reagieren.

Der Bedeutungsgewinn des Prinzips „Macht schafft Recht" führt dazu, dass sich Staaten vermehrt selbst weniger strikt an Vereinbarungen und Regeln halten – und im Umkehrschluss dazu, dass sich Staaten weniger stark darauf verlassen können, dass sich andere Staaten an diese Regeln halten. Diese Entwicklungen entwerten damit die geltenden Regeln und Normen, die in der bisherigen regelbasierten Weltwirtschaftsordnung für ein vergleichsweise hohes Maß an Rechts- und Planungssicherheit sowohl für Staaten als auch für Unternehmen gesorgt haben und erschweren so die internationale Zusammenarbeit.

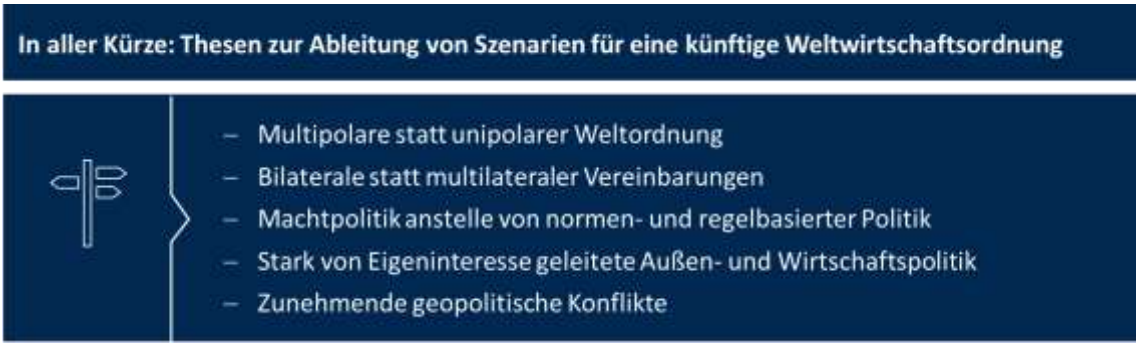
These 3: Die geopolitischen Rivalitäten nehmen weiter zu, sowohl zwischen den beiden Supermächten USA und China als auch zwischen anderen Ländern.

Es ist davon auszugehen, dass die geopolitischen Rivalitäten und Auseinandersetzungen, die in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen haben, bestehen bleiben und sich eher noch vertiefen dürften. Darüber hinaus deuten die aktuellen Entwicklungen in den USA darauf hin, dass auch das westliche Staatenbündnis auf Dauer nicht in seiner bisherigen Form Bestand haben dürfte.

In der Folge dürften sämtliche große Länder bzw. Ländergruppen (wie etwa die EU) künftig eine primär von Eigeninteressen geleitete Außen- und Wirtschaftspolitik verfolgen. Dabei wird weniger Rücksicht als früher auf gewachsene Bündnisstrukturen genommen werden. Stattdessen wird ein Schwerpunkt auf eine möglichst große strategische Autonomie und eine stärkere geopolitische Neutralität gelegt werden. Als Prototyp dafür kann in gewisser Weise die bisherige Außenpolitik Indiens betrachtet werden, das sich geopolitisch möglichst neutral positioniert: So ist das Land beispielsweise außenwirtschaftlich eng mit China verflochten, bezieht seine militärische Ausrüstung bevorzugt aus Russland und hat die militärische Kooperation mit den USA in den vergangenen Jahren intensiviert.

Die in den drei Thesen formulierten Entwicklungen dürften – unabhängig davon, welche konkrete Weltordnung sich in den kommenden Jahren herausschält – wirksam werden. Im Ergebnis wird der globale Ordnungsrahmen instabiler, nehmen die Handelshemmnisse zu, müssen machtpolitisch schwache Länder in der Tendenz Nachteile in Kauf nehmen und

gewinnen Landesverteidigung und unternehmerische Resilienzmaßnahmen an Bedeutung im Vergleich zum heutigen Status quo.



3.2 Ableitung von drei Szenarien für eine neue Weltwirtschaftsordnung

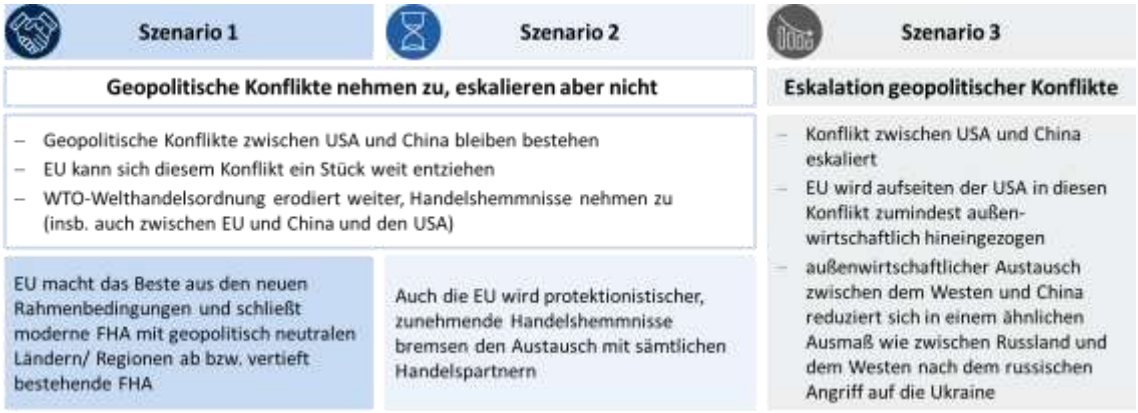
In der Gesamtschau geben die drei großen Thesen – multipolare statt unipolare Weltordnung, Machtpolitik statt regelbasierte Politik, zunehmende geopolitische Rivalitäten – zwar keine Auskunft darüber, wie die künftigen globalen Ordnungsstrukturen konkret ausgestaltet sein werden. Gleichwohl ist ein klares Bild der grundlegenden Rahmenbedingungen erkennbar.

Darauf aufbauend werden in einem nächsten Schritt drei konkrete Szenarien entworfen, wie die künftigen weltwirtschaftlichen Ordnungsstrukturen ausgestaltet sein könnten. Grundsätzlich sind solche Szenarien mit sehr großen Unsicherheiten verbunden und können nur ganz spezifische Ausprägungen einer sehr großen Bandbreite an denkbaren Entwicklungen abdecken.

Die Szenarien (Abbildung 4) eignen sich aber gut dazu, sich zu vergegenwärtigen, welche konkreten Ordnungsstrukturen die veränderten Rahmenbedingungen nach sich ziehen können – und darauf aufbauend die potenziellen Effekte auf die Volkswirtschaft abzuschätzen. Die jeweiligen Ordnungsstrukturen unterscheiden sich dabei zum Teil deutlich voneinander. Grundsätzlich ist aber jedes Szenario in sich schlüssig, plausibel – und hat eine gewisse Eintrittswahrscheinlichkeit.

Abbildung 4

Drei Szenarien für eine künftige Weltwirtschaftsordnung



Quelle: eigene Darstellung

Szenario 1 „Offene EU“: Europa kann sich in einem Umfeld zunehmender geopolitischer Rivalitäten als neutraler Player etablieren und intensiviert seine außenwirtschaftliche Zusammenarbeit mit anderen neutralen Ländern.

Im ersten Szenario wird unterstellt, dass die geopolitischen Rivalitäten und Konflikte – insbesondere zwischen den USA und China – in den kommenden Jahren zwar nicht in Form eines militärischen Konflikts eskalieren, aber gleichwohl weiter spürbar zunehmen. Eine umfassende multilaterale globale grenzüberschreitende Kooperation ist nicht mehr möglich. In der Folge erodiert die liberale Welthandelsordnung weiter. Es ist zwar denkbar, dass die WTO weiterhin existiert. Sie ist aber nicht mehr in der Lage, verbindlich die Einhaltung ihrer Regeln durchzusetzen, wodurch sich Staaten weltweit immer weniger an die vereinbarten Vorgaben halten. Im Ergebnis ist ein deutlicher Anstieg an tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen zu sehen: Viele Länder erhöhen – oft in erratischer Weise – ihre Einfuhrzölle, nichttarifäre Handelshemmnisse in Form von technischen Vorschriften, Sicherheitsbestimmungen oder Zulassungsbestimmungen nehmen deutlich zu.

Die Europäische Union schafft es im ersten Szenario, sich dem geopolitischen Konflikt zwischen den beiden globalen Supermächten zu entziehen. Sie nimmt eine halbwegs neutrale Position ein und stellt sich außenwirtschaftlich unabhängiger als heute von den USA und China auf. Beim außenwirtschaftlichen Verhältnis zwischen der EU und China setzt sich damit die in den letzten Jahren begonnene leichte Entflechtung fort: China setzte zunehmend seinen Plan um und machte sich unabhängiger von Importen. Auch die Europäer versuchten bereits in den vergangenen Jahren, etwas unabhängiger vom Handel mit China zu werden. So nahm der Anteil Chinas an der gesamten EU-Ausfuhr von gut 10 Prozent im Jahr 2020 auf 8 Prozent im Jahr 2024 ab, bei der Einfuhr verringerte sich der Anteilswert im gleichen Zeitraum leicht von 22 Prozent auf 21 Prozent. Auch die Bedeutung der USA als Absatz- und Beschaffungsmarkt für die EU-Unternehmen dürfte in diesem Szenario in

den kommenden Jahren abnehmen, da die USA seit Beginn der zweiten Trump-Präsidentschaft eine offen protektionistische Agenda verfolgen und damit nicht mehr wie bisher einen sehr zuverlässigen und damit attraktiven Auslandsmarkt darstellen. Im Ergebnis bleiben zwar sowohl China als auch die USA außenwirtschaftliche Partner der EU, es findet jedoch eine gewisse außenwirtschaftliche Entflechtung statt und die Bedeutung der beiden Länder als Absatz- und Beschaffungsmarkt für die EU nimmt ab.

Innerhalb dieser sich verdüsternden Rahmenbedingungen – Erosion der multilateralen Handelsordnung und teilweise außenwirtschaftliche Entflechtung von den USA und China – schafft es die EU, ihre außenwirtschaftlichen Beziehungen mit den anderen großen „neutralen" Volkswirtschaften über bilaterale Abkommen zu liberalisieren. So werden umfassende Freihandelsabkommen mit Ländern bzw. Wirtschaftsräumen wie Indien, Mercosur, ASEAN oder Australien neu abgeschlossen und bestehende Freihandelsabkommen wie mit Japan, Südkorea, Kanada oder Mexiko ausgebaut und vertieft.

Darüber hinaus gelingt es der EU, den eigenen Binnenmarkt zu stärken, indem bürokratische Hürden und regulatorische Unterschiede abgebaut werden. Hierdurch wird ein großer Teil der verbliebenen Handelshemmnisse im Warenbereich und insbesondere im Dienstleistungsbereich beseitigt. So kann der innereuropäische Handel intensiviert werden. Vor allem der vertiefte Dienstleistungsbinnenmarkt steigert das Interesse ausländischer Staaten an einem möglichst barrierefreien Zugang zur EU.

Im Ergebnis kann die EU zwar die Erosion der bisherigen multilateralen Welthandelsordnung nicht aufhalten. Gleichwohl schafft sie es in diesem Szenario durch die intensive bilaterale Kooperation mit vielen verschiedenen Staaten und Wirtschaftsräumen eine vergleichsweise hohe außenwirtschaftliche Offenheit – und damit einen guten Zugang zu ausländischen Absatz- und Beschaffungsmärkten – zu erhalten.

Szenario 2 „Protektionistische EU": Europa positioniert sich in einem Umfeld zunehmender geopolitischer Rivalitäten als neutraler Player und schottet sich in Reaktion auf den zunehmenden globalen Protektionismus außenwirtschaftlich selbst ab.

Das zweite Szenario zeichnet sich im Grundsatz durch die gleichen außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus wie Szenario 1: Die geopolitischen Auseinandersetzungen eskalieren zwar nicht in Form eines offenen militärischen Konflikts, die Spannungen insbesondere zwischen den USA und China nehmen aber deutlich zu und bedeuten das Ende der multilateralen, liberalen Welthandelsordnung, was zu einem deutlichen Anstieg von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen führt. Es kommt zu einer teilweisen außenwirtschaftlichen Entflechtung der EU sowohl von den USA als auch von China.

In diesem Szenario entscheiden sich die EU-Staaten jedoch für eine andere Strategie. Auch hier gewinnen globalisierungskritische und protektionistische Stimmen die Deutungshoheit und in der Folge wandelt sich die EU: Sie ist nicht länger eine prinzipielle Befürworterin des Freihandels, sondern entwickelt sich zu einem nach innen gekehrtem, protektionistischem Wirtschaftsraum. Vielmehr steht im Fokus, die heimischen Unternehmen unabhängiger von ausländischen Beschaffungsmärkten zu machen und sie vor

nichteuropäischer Konkurrenz zu schützen. Es werden keine neuen Handelsabkommen abgeschlossen, bestehende Handelsabkommen werden nicht mehr fortlaufend modernisiert oder vertieft. In der Folge nehmen auch die Handelshemmnisse mit Ländern zu, mit denen die EU über Freihandelsabkommen verbunden ist.

Zugleich hat dieser außenwirtschaftspolitische Umschwung auch Konsequenzen für den Binnenmarkt selbst. Auch hier gewinnen nationalistische Stimmen an Bedeutung, die eine Vertiefung ablehnen. Die EU und der EU-Binnenmarkt bleiben in diesem Szenario zwar erhalten, werden aber nicht weiterentwickelt. Dies hat unter anderem zur Folge, dass insbesondere neu entstehende Zukunftsmärkte, z. B. digitale Produkte, nicht vom gemeinsamen Binnenmarkt erfasst werden und auf die nationalen Grenzen beschränkt bleiben.

Szenario 3 „Geopolitische Eskalation“: Der geopolitische Konflikt zwischen den USA und China eskaliert. Die EU wird aufseiten der USA in diesen Konflikt zumindest außenwirtschaftlich hineingezogen, wodurch der Handel mit China massiv einbricht.

Den ersten beiden Szenarien ist gemein, dass die geopolitischen Konflikte zwar zunehmen, jedoch nicht – etwa in Form eines Stellvertreterkrieges zwischen den USA und China – militärisch eskalieren. Im dritten Szenario erleben wir hingegen die Eskalation der geopolitischen Rivalität zwischen den USA und China. Denkbar ist etwa, dass dies in Form eines chinesischen Angriffs auf Taiwan oder andere Länder im indopazifischen Raum geschieht und die USA ihre dortigen langjährigen Verbündeten zumindest in Form von Waffenlieferungen, Geheimdienstinformationen und Finanzhilfen massiv unterstützen – ähnlich der Unterstützung, wie sie die Ukraine nach dem Beginn des russischen Angriffskrieges von der westlichen Staatengemeinschaft erfahren hat.

Eine solche Eskalation des geopolitischen Konflikts veranlasst die USA darüber hinaus zu einem umfassenden Wirtschaftskrieg in Form von Wirtschaftssanktionen. Die EU rücken unter US-amerikanischem Druck und der nochmals deutlich erhöhten geopolitischen Unsicherheit angesichts eines nun offen expansionistischen Chinas wieder eng an die Seite der USA und werden auf diese Weise zwar nicht militärisch, aber außenwirtschaftlich mit in den Konflikt zwischen den USA und China hineingezogen. Der umfassende Sanktionskatalog der USA und Europa richtet sich gegen Schlüsselsektoren der chinesischen Wirtschaft, darunter Technologien, Halbleiter, Maschinenbau und hochwertige Güter. Diese Maßnahmen beinhalten hohe Zölle auf chinesische Importe sowie verstärkte Exportkontrollen für sensible Technologien. China reagiert seinerseits mit Vergeltungsmaßnahmen, indem es unter anderem Zölle auf europäische Agrarprodukte und Industriegüter erhebt und Ausfuhrrestriktionen für bestimmte Rohstoffe und chemische Erzeugnisse verhängt, die für die westlichen Volkswirtschaften von Bedeutung sind.

Im Ergebnis dürfte der außenwirtschaftliche Austausch zwischen den westlichen Ländern und China zwar nicht vollständig zusammenbrechen, jedoch massiv abnehmen. In der Folge entflechten sich die bis dato eng miteinander integrierten Wirtschaftsräume zu einem guten Teil und es entfaltet sich ein tiefgreifender Riss in den internationalen Handelsströmen und Wertschöpfungsketten. Auf der einen Seite steht die westliche Staatenwelt unter Führung der USA, auf der anderen Seite ein chinesisch dominierter Block, dem sich

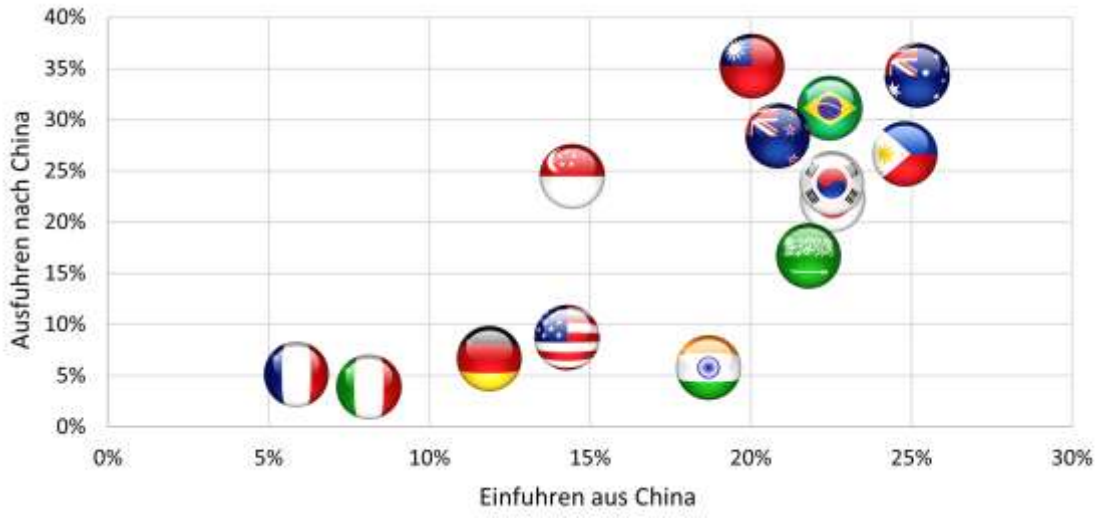
insbesondere Russland anschließt. Die große Mehrheit der übrigen Länder und Regionen dürfte versuchen, sich geopolitisch und militärisch möglichst neutral aufzustellen – und verhält sich damit ähnlich dem Muster, das diese Staaten auch nach Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine an den Tag gelegt haben.

Einschub: Wirtschaftliche Verflechtung von US-Verbündeten mit China

Im Fokus stehen Staaten, die einerseits eng politisch mit den USA kooperieren, gleichzeitig jedoch wirtschaftlich stark mit China verflochten sind. Im Fall einer Auseinandersetzung zwischen den USA und China führt das zu einem Interessenskonflikt in diesen Staaten. Diesen könnte die chinesische Politik dafür nutzen, dass China seine wirtschaftliche Macht strategisch zur politischen Beeinflussung dieser Länder einsetzt.

Abbildung 5

Anteil der Ein- und Ausfuhren aus und nach China an den gesamten jeweiligen Ein- und Ausfuhren von ausgewählten Ländern, in Prozent, 2023



Quelle: Comtrade 2025, eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass innerhalb der Gruppe von wichtigen US-Verbündeten, insbesondere pazifische Anrainerstaaten, ausgeprägte Handelsbeziehungen mit China pflegen. Australien, Taiwan, Brasilien und die Philippinen stechen mit einem hohen Anteil Chinas an ihren Ein- und Ausfuhren hervor. Das Interesse an der Aufrechterhaltung von Handelsbeziehungen auf beiden Seiten könnte dazu führen, dass sich diese Staaten aus Konflikten heraushalten, sofern sie nicht selbst betroffen sind. Im Gegensatz dazu sind die Handelsbeziehungen von europäischen Staaten mit China weniger stark ausgeprägt.

4 Einschätzung der ökonomischen Effekte einer alternativen Weltwirtschaftsordnung

Das Ende der liberalen Handelsordnung belastet die bayerische Wirtschaft

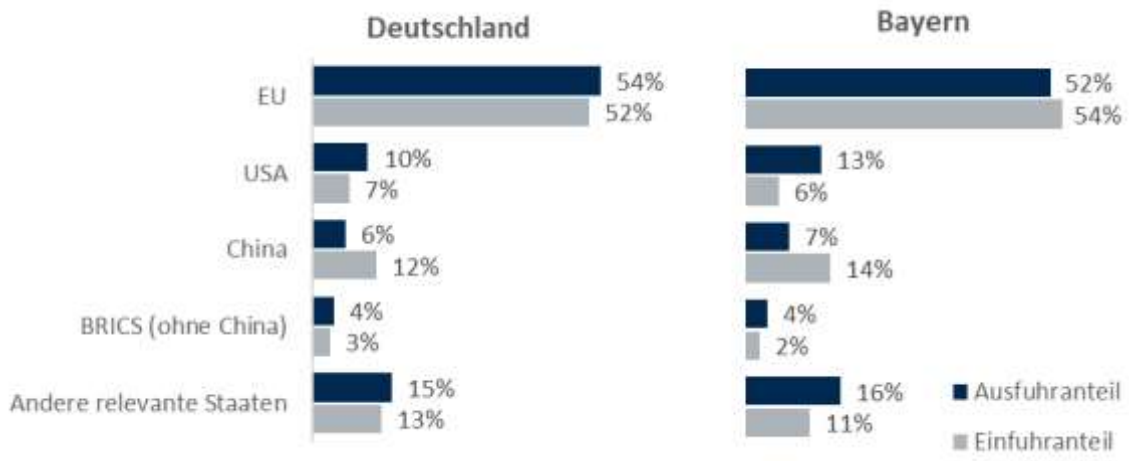
Allen drei Szenarien liegt die Annahme zugrunde, dass das Ende der bisherigen multilateralen, regelbasierten Weltwirtschaftsordnung unter dem institutionellen Dach der WTO im globalen Durchschnitt zu einem Anstieg der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse führt und die Bedeutung des weltweiten außenwirtschaftlichen Austausches in den kommenden Jahren rückläufig sein dürfte. Dies wird für sich genommen negative volkswirtschaftliche Effekte nach sich ziehen.

Bayern und Deutschland sind überdurchschnittlich offene und hochgradig internationalisierte Volkswirtschaften. Dies zeigt sich im sogenannten Offenheitsgrad, gemessen als die Summe der Exporte und Importe in Relation zum BIP. Deutschland hatte im Jahr 2024 einen Offenheitsgrad von 80 Prozent. Daher haben sie stark vom grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Austausch profitiert. Deutschland gehört zu den Ländern, in denen die Globalisierung zwischen 1990 und 2018 überdurchschnittlich starke positive Wachstumsimpulse generiert hat, so das zentrale Ergebnis des Prognos Globalisierungsreports aus dem Jahr 2020: Rund ein Fünftel des gesamten deutschen Wirtschaftswachstums in den drei Jahrzehnten zuvor lässt sich auf die damals zunehmende wirtschaftliche Vernetzung mit der übrigen Welt zurückführen. Ohne Globalisierungsschub in den 1990er und 2000er-Jahren hätte das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Jahr 2018 um mehr als 1.100 Euro niedriger gelegen. Ein spürbarer Rückgang der grenzüberschreitenden Kooperation in Folge des absehbaren Endes der liberalen Weltwirtschaftsordnung stellt Bayern und Deutschland damit vor große Herausforderungen. Die in diesem Zuge zunehmenden tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen und die abnehmende (Rechts-)Sicherheit bei grenzüberschreitenden Geschäften führt – für sich genommen – zu weitreichenden negativen Folgen für die Gesamtwirtschaft und die einzelnen Unternehmen.

Die Europäische Union ist für Bayern und Deutschland der mit Abstand wichtigste Handelspartner (Abbildung 6). Rund 52 Prozent der bayerischen Ausfuhren und 54 Prozent der Einfuhren entfallen auf EU-Staaten. Deutschlandweit liegt der EU-Anteil mit 54 Prozent (Ausfuhr) und 52 Prozent (Einfuhr) auf vergleichbarem Niveau. Die bayerische Exportwirtschaft ist etwas stärker als die deutsche auf den US-amerikanischen und den chinesischen Markt ausgerichtet. Der Handel mit den BRICS-Staaten (ohne China) spielt nur eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 6

Anteil ausgewählter Länder und Regionen an den gesamten Ein- und Ausfuhren Deutschlands und Bayerns, 2024, in Prozent



Quelle: Destatis

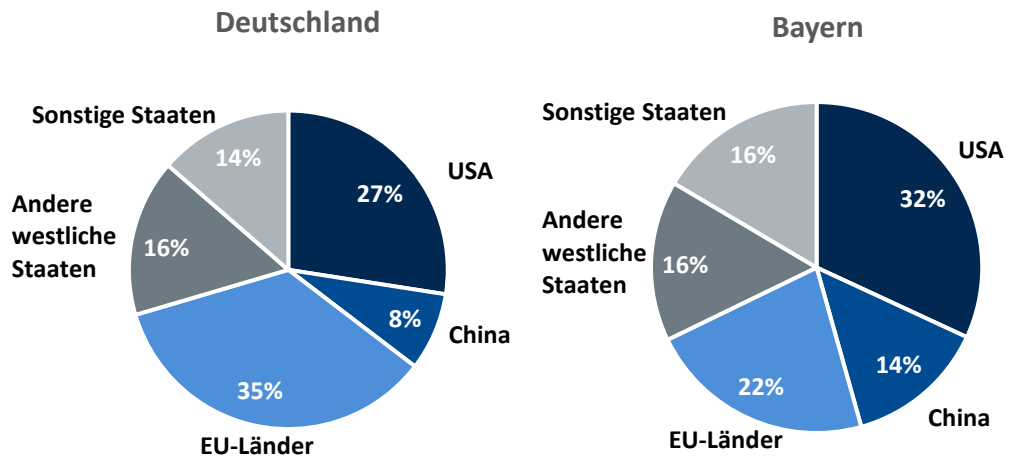
Die USA und China sind aus deutscher Perspektive die größten einzelnen Handelspartner. So entfielen im Jahr 2024 jeweils rund neun Prozent des deutschen Außenhandels auf die Vereinigten Staaten und auf die Volksrepublik China. Dabei hat die außenwirtschaftliche Entflechtung von China vor dem Hintergrund der Bemühungen um eine größere deutsche Importunabhängigkeit von China einerseits und dem zunehmenden chinesischen Protektionismus andererseits bereits in den vergangenen Jahren in einem geringen Umfang eingesetzt. So reduzierte sich etwa der chinesische Anteil an der deutschen Ausfuhr in den vergangenen drei Jahren von sieben Prozent im Jahr 2022 auf sechs Prozent im Jahr 2024 und auch der Anteil an der deutschen Einfuhr nahm von 13 Prozent auf zwölf Prozent ab – und dieser Negativtrend dürfte sich fortsetzen. Und auch der deutsche Außenhandel mit den USA dürfte unter den (angekündigten) Zollerhöhungen der USA und den dann wahrscheinlich folgenden Gegenmaßnahmen deutlich leiden.

Für Bayern ist die Bedeutung der USA und Chinas für den Außenhandel mindestens genauso groß. So entfielen 2024 neun Prozent des Außenhandels auf die USA und sogar elf Prozent auf China.

Im Hinblick auf die Struktur der deutschen Direktinvestitionen im Ausland zeigt sich, dass die EU-Länder mit einem Anteil von rund 35 Prozent den bedeutendsten Zielraum darstellen. Auf die USA entfallen 27 Prozent des gesamten deutschen FDI-Bestands, damit ist das Land nach der EU das wichtigste Ziel für ausländische Direktinvestitionen aus Deutschland (Abbildung 7). Auch China ist mit einem Anteil von 8 Prozent ein wichtiges Investitionsziel. Betrachtet man hingegen die Investitionsstruktur Bayerns, zeigen sich deutliche Unterschiede in der regionalen Verteilung: Während die EU-Länder hier lediglich rund 22

Prozent der bayerischen Auslandsinvestitionen binden, entfallen auf die USA etwa 32 Prozent und auf China rund 14 Prozent. Damit weisen die bayerischen Direktinvestitionen im Ausland eine stärkere Fokussierung auf außereuropäische Märkte auf.

Abbildung 7
Unmittelbare und mittelbare deutsche und bayerische Direktinvestitionen nach Zielländern, 2022, in Prozent



Quelle: Bundesbank

Diese Abweichungen lassen sich unter anderem durch die spezifische Industriestruktur Bayerns erklären, die traditionell stark exportorientiert ist und enge Verflechtungen mit internationalen Absatzmärkten aufweist. Gerade der bayerische Maschinen- und Fahrzeugbau sowie die Elektrotechnik verfügen über langjährige Handels- und Produktionsbeziehungen zu den USA und China. Die vergleichsweise geringe Relevanz der EU als Investitionsziel im bayerischen Kontext deutet darauf hin, dass bayerische Unternehmen verstärkt auf globale Wertschöpfungsnetzwerke außerhalb Europas setzen.

Von besonderer Relevanz ist auch der Aufbau eigener Forschungskapazitäten im Ausland. Deutsche Unternehmen nutzen dabei gezielt die Stärken international führender Forschungsstandorte, um technologische Entwicklungen in die eigenen Innovationsprozesse integrieren zu können. Auch hierbei nimmt das EU-Ausland eine zentrale Rolle ein. Eine Patentanalyse zeigt, dass rund 48 Prozent der im Ausland patentierten Forschung deutscher Unternehmen auf andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union entfallen. Daneben sind auch die USA mit rund 17 Prozent dieser Forschungsaktivitäten ein wichtiger internationaler Forschungsstandort. China folgt mit deutlichem Abstand: Nur etwa 9 Prozent der ausländischen patentierten Forschungstätigkeiten deutscher Firmen sind dort verortet. Bayerische Akteure spielen dabei in der deutschen internationalen Forschung eine zentrale Rolle. Ein Beispiel dafür liefern Daten des Europäischen Forschungsrahmenprogramms

Horizon Europe. Knapp ein Viertel der deutschen Beteiligungen in Forschungsprojekten in diesem Programm stammt aus Bayern.

Wie stark und in welcher Form sich die künftigen globalen Ordnungsstrukturen auf die Volkswirtschaften in Bayern, Deutschland und Europa auswirken, unterscheidet sich zwischen den vorgestellten Szenarien sehr stark. Insbesondere unter der Annahme, dass die großen geopolitischen Konflikte nicht militärisch eskalieren – wie in den Szenarien 1 und 2 unterstellt – haben die Europäer großen Gestaltungsspielraum, um die Folgen abzufedern. Zwar werden die EU und etwaige gleichgesinnte Partner nicht in der Lage sein, eine global geltende liberale Welthandelsordnung aufrechtzuerhalten. Auch gegen den Trend, dass der außenwirtschaftliche Austausch mit den USA und China künftig erschwert wird und deutlich abnehmen wird, wird sich die EU nicht stemmen können. Es besteht jedoch die realistische Möglichkeit – wie im ersten Szenario skizziert –, dass es die EU schafft, mit möglichst vielen anderen großen Volkswirtschaften umfassende bilaterale Freihandelsabkommen abzuschließen und damit die außenwirtschaftlichen Beziehungen mit diesen Partnern zu intensivieren. Parallel kann sie die innereuropäischen Wirtschaftsbeziehungen durch eine Intensivierung des EU-Binnenmarkts vertiefen.

4.1 Szenario 1: Die EU hat das Potenzial, eine hohe außenwirtschaftliche Offenheit aufrechtzuerhalten

Selbst im „positiven“ ersten Szenario werden die heimischen Unternehmen vor große Herausforderungen gestellt. Die negativen Folgen einer teilweisen außenwirtschaftlichen Entflechtung der von unseren größten Handelspartnern USA und China würden daher deutlich zu spüren zu sein. Würde sich etwa der deutsche und bayerische Außenhandel mit den beiden Ländern in den kommenden Jahren halbieren, wäre das rechnerisch – ceteris paribus – mit einem Rückgang des deutschen Außenhandelsvolumens um 250 Milliarden Euro bzw. neun Prozent und des bayerischen Außenhandelsvolumens um 45 Milliarden Euro bzw. zehn Prozent verbunden. Dies entspricht in etwa der gesamten Summe des Außenhandels mit Indien, sämtlichen Mercosur- und ASEAN-Staaten, Japan, Südkorea, Kanada sowie Australien.

Dementsprechend groß wäre die Herausforderung, einen solch großen Rückgang des Außenhandels mit den USA und China durch einen stärkeren Handel mit anderen Ländern und Regionen auszugleichen – wir müssten z. B. unseren Handel mit den genannten Ländern und Regionen mehr als verdoppeln. Dies dürfte nur gelingen, wenn tatsächlich nicht nur vereinzelt, sondern mit sehr vielen Ländern und Regionen zügig umfassende Freihandelsabkommen abgeschlossen werden bzw. bestehende Abkommen modernisiert und vertieft würden.

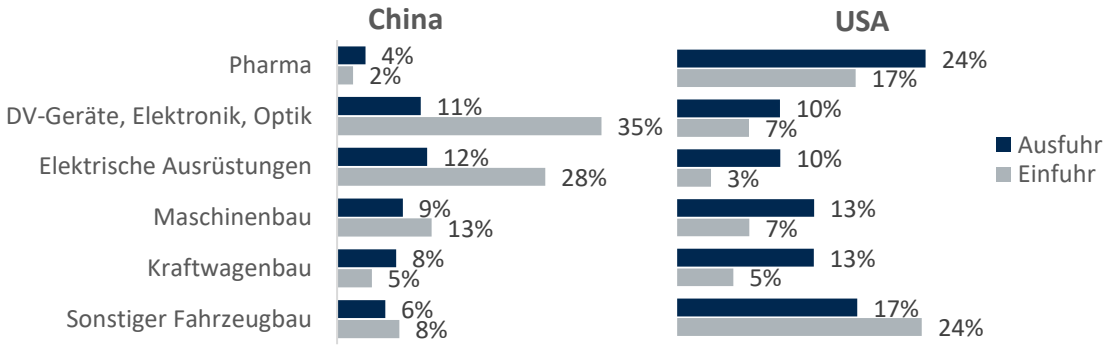
Ergänzend dazu würde ein verstärkter Handel innerhalb der Europäischen Union einen Schock durch die Entflechtungen des Handels mit den USA und China abfedern können. Über die Hälfte des Außenhandels Deutschlands und Bayerns geht bereits heute in Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Eine Ausweitung des Handels mit diesen Staaten um 20 Prozent – ein schwieriges Unterfangen, jedoch plausibler als eine Verdopplung des

Handels mit den oben genannten Ländern – würde den beschriebenen Schock der Entflechtung mit den USA und China ebenfalls abfedern.

Potenzielle negative Effekte beim Außenhandel betreffen dabei zum einen den Exportsektor, da dessen Auslandsgeschäft unter Druck gerät. Zum anderen wird auch die Beschaffung von Vorprodukten und Rohstoffen, bei denen Deutschland eine hohe Importabhängigkeit aufweist, schwieriger. Einzelne Branchen sind dabei besonders stark von den beiden Märkten abhängig (Abbildung 8).

Abbildung 8

Anteil der USA und China an der gesamten deutschen Einfuhr und Ausfuhr in ausgewählten Branchen, 2024, in Prozent



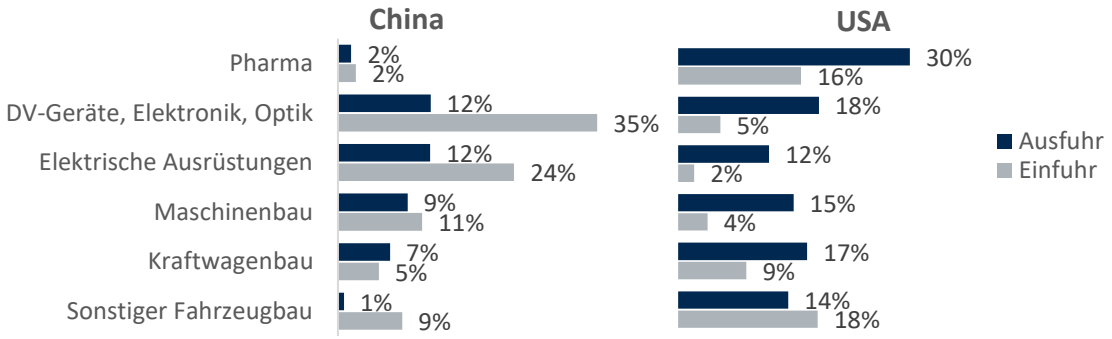
Quelle: Destatis

So ist insbesondere die deutsche pharmazeutische Industrie sehr eng mit der US-amerikanischen Pharmabranche verflochten – sowohl auf der Beschaffungsseite als auch beim Auslandsabsatz. Rund 17 Prozent der deutschen Einfuhr von pharmazeutischen Erzeugnissen kommen aus den USA und rund 24 Prozent der deutschen Pharmaexporte gehen in das Land. China ist insbesondere für den Handel in den Branchen DV-Geräte, Elektronik, Optik sowie Elektrische Ausrüstungen relevant. Rund 11 bzw. 12 Prozent der deutschen Ausfuhr in diesen Branchen geht nach China. Zudem stammen 35 Prozent der deutschen Einfuhr in der Branche DV-Geräte, Elektronik, Optik und 28 Prozent der deutschen Einfuhr von Elektrischen Ausrüstungen aus dem Land.

Auch in Bayern zeigt sich ein enger Austausch in der pharmazeutischen Industrie (Abbildung 9). Fast ein Drittel der bayerischen pharmazeutischen Ausfuhren gehen in die USA. Im Vergleich zu den deutschen Ausfuhren zeigen sich zudem deutlich höhere Ausfuhranteile in die USA für die Branchen DV-Geräte, Elektronik, Optik sowie Kraftwagenbau. Im Handel mit China zeigt sich für Bayern in den ausgewählten Branchen eine ähnliche Struktur wie für Deutschland insgesamt. Knapp ein Viertel der bayerischen Einfuhren in der Branche Elektrische Ausrüstungen stammt aus China.

Abbildung 9

Anteil der USA und China an der gesamten bayerischen Einfuhr und Ausfuhr in ausgewählten Branchen, 2024, in Prozent



Quelle: Destatis

China hat nicht nur Auswirkungen auf die Entwicklung der deutschen Einfuhr und Ausfuhr, sondern auch auf den Bereich Auslandsinvestitionen. Diese Investitionen könnten unter Umständen entwertet werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die dort errichteten Produktionsstätten nicht nur für den lokalen Markt produzieren, sondern auch Länder beliefern sollen, die künftig auf US-amerikanische oder chinesische Importe Zölle erheben.

So leiden etwa bereits heute einige deutsche Autobauer unter den sogenannten Ausgleichszöllen, die die EU bei der Einfuhr von in China gefertigten Elektroautos verlangt, was die Rentabilität der chinesischen Produktionsstätten im Hinblick auf die Belieferung des europäischen Markts in Frage stellt. In der Folge dürften die deutschen Unternehmen ihr Portfolio an ausländischen Direktinvestitionen in den kommenden Jahren teilweise neu justieren. Märkte mit geopolitischen Risiken werden dabei unattraktiver. Das Ziel wird sein, durch eine neue Ausrichtung der Auslandsinvestitionen auch die Produktionsnetzwerke der deutschen Unternehmen resilienter aufzustellen, indem die Investitionsziele diversifiziert und Produktionskapazitäten zum Teil verlagert werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass die politische Ebene die damit einhergehende Verlagerung von Produktionskapazitäten in die Europäische Union durch verschiedene Anreize unterstützt, insbesondere bei Produkten, die als strategisch wichtig eingestuft werden, z. B. im Bereich Pharmazie, bei Hochtechnologiegütern oder militärisch relevanten Produkten.

Umgekehrt könnte die stückweise Entflechtung von den USA und China auch negative Auswirkungen auf Inlandsinvestments haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn Handelshemmnisse dazu führen, dass der US-Markt und der chinesische Markt nicht mehr rentabel mit in Deutschland bzw. Europa produzierten Waren beliefert werden kann. In einem solchen Fall müssten die inländischen Fertigungskapazitäten reduziert und stattdessen ggf. die Fertigungskapazitäten in den USA und China erhöht werden.

Bereits heute investieren Unternehmen in eine Regionalisierung der Geschäfte, um regionale Märkte sowie und Anforderungen von Regierungen für Förderung und öffentliche Ausschreibungen zu bedienen. Diese „Local for Local" Politik dürfte aufgrund geopolitischer Konflikte weiter an Attraktivität gewinnen.

Darüber hinaus dürfte auch die grenzüberschreitende Forschungskooperation unter einer Verschlechterung der Beziehungen zu den USA und China und der damit einhergehenden Reduzierung der außenwirtschaftlichen Kooperation leiden. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Forschungskooperation mit den USA schmerzhaft. So sind die USA mit einem Anteil von 17 Prozent an den Patenttätigkeiten deutscher Unternehmen im Ausland ein zentraler Forschungsstandort für deutsche Unternehmen. Insbesondere im Bereich der digitalen Technologien – z. B. IT-Methoden oder Computertechnologie – forschen die deutschen Unternehmen überdurchschnittlich stark an ihren Forschungsstandorten in den USA. Auch China hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung als Forschungsstandort für deutsche Unternehmen an Bedeutung gewonnen, der Anteil des Landes an Patenttätigkeiten deutscher Unternehmen im Ausland liegt mit neun Prozent jedoch spürbar unter dem US-amerikanischen Wert.

Damit gilt nicht nur im Bereich Außenhandel im engeren Sinn, sondern auch in anderen Bereichen wie den Auslandsinvestitionen oder der grenzüberschreitenden Forschungskooperation, dass die sich abzeichnende teilweise Entflechtung von den USA und China nur durch eine erhebliche Intensivierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen mit anderen Partnerländern kompensiert werden kann. Optimal wären daher umfassende Freihandelsabkommen, die sich nach Möglichkeit nicht auf die weitgehende Abschaffung von Zollschranken beschränken, sondern auch Aspekte wie die wechselseitige Investitionssicherheit oder den Austausch von geistigem Eigentum mitberücksichtigen. Bevor aber Handelsabkommen wegen Überfrachtung mit Inhalten scheitern, sind „abgespeckte" Abkommen vorzuziehen. Je mehr und je umfassender Abkommen erreicht werden – wie im ersten Szenario „Offene EU" unterstellt –, kann der außenwirtschaftliche Schock, der das Ende der bisherigen multilateralen Welthandelsordnung begleiten wird, begrenzt werden.

Folgen von Szenario 1 – Keine geopolitische Eskalation, Entkopplung von USA und China

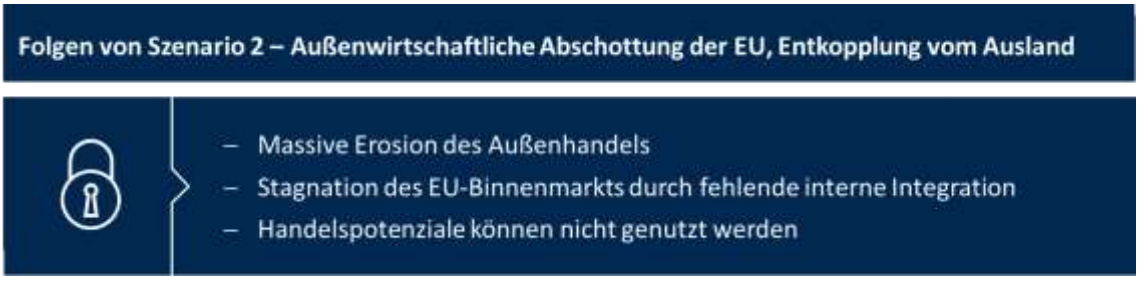
- Rückgang des deutschen und bayerischen Außenhandels
- Herausforderungen vor allem für exportstarke Branchen (pharmazeutische Industrie und Elektronik)
- Umstrukturierung von Auslandsinvestitionen und Produktionsnetzwerken
- Verhandlungen neuer bilateraler Abkommen

4.2 Szenario 2: Eine Abschottung der EU verhindert den Handel mit anderen Ländern und untereinander

Gelingt dies nicht und schottet sich die EU sogar zunehmend selbst ab, wie im zweiten Szenario „Protektionistische EU" unterstellt, dann dürfte der außenwirtschaftliche Austausch

– und damit eine ganz wesentliche Geschäftsgrundlage vieler deutscher und bayerischer Unternehmen – massiv erodieren. Fast die Hälfte des Außenhandels Deutschlands und Bayerns geht in Länder außerhalb der Europäischen Union. Eine Abschottung nach außen würde diesen Handel direkt gefährden.

Die in diesem Szenario unterstellten verstärkten nationalistischen Tendenzen könnten zudem verhindern, dass die EU sich tiefer integriert und interne indirekte Handelshürden abbaut, um den innereuropäischen Handel zu stützen. Damit fehlt im Abschottungsszenario eine Möglichkeit, den reduzierten Außenhandel mit dem außereuropäischen Ausland zu ersetzen. Dabei bestünden gerade hier große Potenziale für den deutschen und bayerischen Außenhandel. Indirekte Handelsbarrieren zwischen Mitgliedstaaten der EU entsprechen für das Verarbeitende Gewerbe einem durchschnittlichen Zollsatz von 44 Prozent. Dementsprechend stark könnte eine vertiefte Integration der europäischen Märkte den Handel Deutschlands und Bayerns mit EU-Mitgliedstaaten erhöhen.



4.3 Szenario 3: Eine großflächige Eskalation hätte massive volkswirtschaftliche Folgeschäden mit geringerem Gestaltungsspielraum für die EU

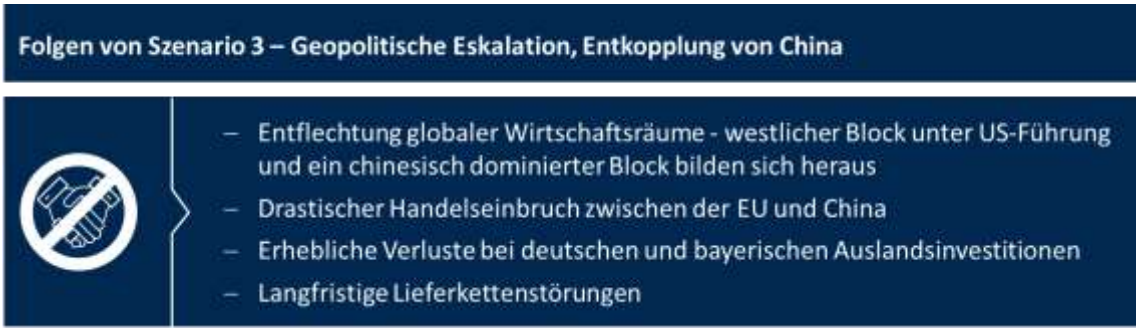
Dem ersten und zweiten Szenario lag die gemeinsame Annahme zugrunde, dass sich die geopolitische Rivalität – insbesondere zwischen den USA und China – zwar weiter intensiviert, jedoch nicht großflächig eskaliert. Eine solche großflächige geopolitische Eskalation – wie im dritten Szenario unterstellt – hätte ein im Vergleich dazu noch deutlich größeres disruptives Potenzial für die bisherige Weltwirtschaftsordnung. Die globalen Ordnungsstrukturen würden in einem solchen Fall nicht kontinuierlich erodieren, sondern sich schlagartig massiv ändern.

Wie sich der außenwirtschaftliche Rahmen in einem solchen Fall genau ändert, ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Vor diesem Hintergrund nehmen wir an, dass sich in Reaktion auf einen chinesischen Angriffskrieg, etwa auf Taiwan, die außenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den westlichen Ländern und China in einer ähnlichen Art und Weise ändern wie zwischen dem Westen und Russland nach dessen Angriffskrieg gegen die Ukraine: Die USA leiten in der Folge einen umfassenden Wirtschaftskrieg in Form von wirtschaftlichen Sanktionen gegen China ein, an dem sich die Europäer beteiligen – und China würde mit Vergeltungsmaßnahmen in Form von Import- und Exportbeschränkungen darauf antworten. In der Folge würde der deutsche Außenhandel sehr abrupt und sehr stark einbrechen – China ist schließlich einer der wichtigsten Handelspartner überhaupt.

So ist der deutsche Außenhandel mit Russland zwischen 2021 und 2023 massiv eingebrochen: Die deutsche Ausfuhr nach Russland hat sich um knapp 18 Milliarden Euro bzw. 67 Prozent reduziert, die deutsche Einfuhr aus Russland ist im gleichen Zeitraum sogar um knapp 30 Milliarden Euro bzw. 89 Prozent gefallen. Überträgt man diese Zahlen auf den aktuellen Warenhandel Deutschlands mit China, würde das – gemessen in absoluten Werten – einen noch deutlich größeren Einbruch bedeuten: Ein Minus in Höhe von 60 Milliarden Euro bei der deutschen Ausfuhr und von knapp 140 Milliarden Euro bei der deutschen Einfuhr. Auch für den bayerischen Außenhandel würde das zu massiven Verwerfungen führen: Die Ausfuhren würden um knapp 11 Milliarden Euro und die Einfuhren sogar um 29 Milliarden Euro zurückgehen.

Auch im Hinblick auf die deutschen Auslandsinvestitionen hat der Wirtschaftskrieg zwischen Russland und den westlichen Staaten zu massiven Verwerfungen geführt. Offizielle Zahlen zum Bestand der deutschen Auslandsinvestitionen liegen bislang nur bis zum Jahr 2022 vor, so dass es nicht möglich ist, deren Rückgang auf Basis amtlicher Zahlen zu quantifizieren. Gleichwohl lässt sich auf Basis von einzelnen Investments konstatieren, dass viele westliche Investitionen zu einem großen Teil abgeschrieben werden mussten. So sahen sich viele westliche Autobauer wie Volkswagen oder Renault gezwungen, ihre Produktionskapazitäten zu einem Bruchteil der ursprünglichen Investitionssumme an russische Anteilseigner bzw. den russischen Staat zu übertragen. Da China ein deutlich wichtigeres Ziel von deutschen und bayerischen Auslandsinvestitionen ist als es Russland jemals war, sind auch in diesem Bereich die potenziellen Verluste deutlich höher einzuschätzen.

Darüber hinaus wäre in einem solchen Szenario mit sehr umfassenden, lange anhaltenden Lieferkettenstörungen zu rechnen. Bereits die Wirtschaftssanktionen zwischen Russland und der EU führte zu massiven Lieferstörungen, Preisaufschlägen und in der Folge zu Produktionsausfällen in Deutschland und zahlreichen Partnerländern. China ist im Vergleich dazu deutlich größer und wesentlich stärker in die globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten integriert. So zeigte die Studie „Beschaffungsmärkte der Zukunft“, die Prognos im Auftrag der vbw erstellte, dass Deutschland bei mehreren einzelnen Vorprodukten (z.B. Batterien und Akkumulatoren, Halbleitern sowie Mess- und Prüftechnik) und Rohstoffen eine sehr hohe Importabhängigkeit von China aufweist und es zum Teil kaum Ausweichmöglichkeiten auf andere Lieferanten gibt. Entsprechend größer dürften die Lieferkettenstörungen – und die damit verbundenen Kosten in Form von Liefer- und Produktionsausfällen oder zusätzlichen Resilienzmaßnahmen – in einem solchen Szenario sein.



4.4 Geopolitische Linien als Bestimmungsfaktor für den Außenhandel

In der Gesamtschau über die drei Szenarien müssen sich die bayerische, deutsche und die europäischen Volkswirtschaften in den kommenden Jahren auf deutlich andere außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen als bisher einstellen. Der globale – weltwirtschaftliche wie weltpolitische – Ordnungsrahmen wird instabiler werden.

In der Folge werden die Handelshemmnisse im globalen Durchschnitt deutlich zunehmen, ebenso wie die Unsicherheit sowohl für einzelne Staaten als für die international operierenden Unternehmen. Das wird – insbesondere in einem Szenario, in dem es nicht gelingt, zahlreiche bilaterale Freihandelsabkommen abzuschließen – dazu führen, dass der Außenhandel sowohl auf der Absatz- wie auf der Beschaffungsseite abnimmt. Auch ist damit zu rechnen, dass der Bestand an Auslandsinvestitionen zumindest zum Teil an Wert verlieren dürfte, da die Produktionskapazitäten vor dem Hintergrund des zunehmenden Protektionismus neu ausgerichtet und verlagert werden müssen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist zu erwarten, dass die sich abzeichnende Rückabwicklung der Globalisierung zur Dämpfung des Wirtschaftswachstums führt.

Die globalen außenwirtschaftlichen Beziehungen werden sich stärker als bisher entlang von geopolitischen Linien orientieren. Maßnahmen zur Sicherstellung von resilienten Lieferketten und Wertschöpfungsnetzwerken werden an Bedeutung sowohl für Staaten als auch für Unternehmen gewinnen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sich der Handel mit Ländern, zu denen geopolitische Rivalitäten bestehen, zu Gunsten von Ländern abschwächt, die als geopolitische Verbündete oder zumindest als geopolitisch neutral gelten – und sich damit die Entwicklung hin zu einer geoökonomischen Fragmentierung, die sich bereits in den vergangenen Jahren angedeutet hat, verstärkt fortsetzt.

Bei einzelnen, als besonders sensibel oder strategisch wichtig eingestuften Produktionsbereichen, dürfte die politische Ebene darüber hinaus Anreize setzen, dass nicht nur die Lieferketten resilienter ausgestaltet werden, sondern tatsächlich die Produktion ins (EU-)Inland verlagert wird. Dies dürfte neben sicherheits- und verteidigungsrelevanten Produktionsbereichen auch pharmazeutische Erzeugnisse, die Mikrochipherstellung oder die Batterietechnik betreffen.

Darüber hinaus wirkt sich die veränderte Weltlage auch unabhängig von den außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Volkswirtschaften aus. So werden insbesondere die europäischen Länder künftig wesentlich stärker selbst für ihre eigene militärische Verteidigung und Sicherheit sorgen müssen als bisher – was mit einem massiven Anstieg der nationalen Verteidigungsbudgets einhergeht. So lag der Anteil der Militärausgaben am Bruttoinlandsprodukt Deutschlands im Jahr 2022 bei rund 1,5 Prozent. Bis zum Jahr 2024 stieg er bereits auf knapp 2 Prozent und dürfte im Rahmen der aktuellen politischen Entwicklungen in Deutschland weiter ansteigen. Dies wird auch in Bayern und Deutschland zu Verschiebungen bei den öffentlichen Haushalten, aber auch im Hinblick auf die inländischen Branchen- und Produktionsstrukturen führen.

5 Fazit

Die EU kann sich dem geopolitischen Umfeld nicht entziehen, hat jedoch Gestaltungsmacht, ihre globale Position selbst zu bestimmen

Die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die bayerischen und deutschen Unternehmen sind schwieriger geworden – diese grundsätzliche Aussage gilt bereits seit mehreren Jahren. Eine neue Qualität stellt jedoch die Geschwindigkeit und Dramatik dar, mit der sich diese Entwicklung gegenwärtig verstärkt und beschleunigt. In den vergangenen Jahren galt als größte Herausforderung, dass die Globalisierungsdynamik und damit die grenzüberschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit stagnierte. Die Fundamente der liberalen, multilateralen Weltwirtschaftsordnung galten zwar als modernisierungsbedürftig, waren im Kern jedoch überwiegend funktionsfähig.

Diese Einschätzung hat sich fundamental geändert. Die Analyse zeigt, dass das Fundament der bisherigen Weltwirtschaftsordnung nicht mehr trägt. Vielmehr sorgen insbesondere zwei Faktoren – der weltwirtschaftliche Bedeutungsverlust der westlichen Staatengemeinschaft und die Verschärfung der geopolitischen Rivalitäten – dafür, dass künftig neue weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen und eine andere weltwirtschaftliche Ordnungsstruktur vorherrschen dürften. Die Rückkehr Trumps als US-Präsident wirkt als Katalysator dieser Entwicklung. Mit großer Entschiedenheit haben sich die USA von ihrer vormaligen Rolle als dezidierter Förderer des weltweiten Freihandels verabschiedet und wirken seitdem als Vorreiter einer neuen protektionistischen Ära.

Im Ergebnis wird sich in den kommenden Jahren eine neue Weltwirtschaftsordnung herausbilden, die sich in vielen Bereichen deutlich von den bisherigen Ordnungsstrukturen unterscheidet. Eine Rückkehr zum Status quo der vergangenen Jahrzehnte – also die Annahme, dass sämtliche ökonomisch relevanten Länder einen für alle Seiten akzeptablen Interessensausgleich finden und sich auf eine modernisierte liberale Weltwirtschaftsordnung unter dem institutionellen Dach der WTO einigen können – mag wünschenswert sein, ist aber unrealistisch.

Die konkrete Ausgestaltung der künftigen Weltwirtschaftsordnung ist mit sehr großen Unsicherheiten behaftet und es ist eine sehr große Bandbreite an möglichen Ausprägungen denkbar. Gleichwohl gibt es eine Reihe von fundamentalen Rahmenbedingungen, die in allen künftigen Szenarien gelten dürften: Der globale Ordnungsrahmen wird deutlich instabiler sein als bisher, was die mittel- und langfristige Planbarkeit für Unternehmen massiv behindert und im globalen Durchschnitt zu einem deutlichen Anstieg von Handelshemmnissen führt. Zudem werden machtpolitisch schwache Länder in der Tendenz Nachteile in Kauf nehmen müssen – die großen Player USA und China werden ihre wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen ohne Rücksicht auf Dritte durchsetzen.

Das dürfte grundsätzlich zu anhaltend negativen außenwirtschaftlichen Effekten auf Bayern, Deutschland und Europa führen. Doch die Europäer – das zeigt der Blick auf die

verschiedenen Szenarien – haben trotz ihres begrenzten geopolitischen Einflusses durchaus eine große Gestaltungsmacht, ihre außenwirtschaftlichen Beziehungen selbst in die Hand zu nehmen. Zwar dürften die außenwirtschaftlichen Beziehungen der EU sowohl zu den USA als auch zu China in den kommenden Jahren abnehmen: Die USA agieren offen protektionistisch, und auch China schottet seinen Binnenmarkt im Zuge der „Strategie der zwei Kreisläufe“ zunehmend ab.

Als weltwirtschaftliches Schwergewicht und –gemessen am Bruttoinlandsprodukt –einer der größten Binnenmärkte der Welt ist die EU jedoch ein sehr attraktiver außenwirtschaftlicher Partner für zahlreiche Volkswirtschaften, die nach wie vor ein großes Interesse an einer regelbasierten, möglichst liberalisierten wirtschaftlichen Zusammenarbeit haben und sich im geopolitischen Konflikt zwischen den USA und China möglichst neutral positionieren wollen. Die Liste der Partner, mit denen der außenwirtschaftliche Austausch intensiviert werden kann, ist lang. Dazu gehören zum einen andere große westlich orientierte Volkswirtschaften wie Kanada, Japan, Südkorea und Australien. Zum anderen verspricht auch eine Vertiefung der außenwirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Schwellenländern bzw. Ländergruppen wie Indien, den ASEAN-Staaten, der Mercosur-Gruppe oder den Golfstaaten Wachstumspotenzial.

Unter den heutigen Voraussetzungen wird es aber nicht gelingen, die außenwirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern so stark auszuweiten, dass sie die negativen Effekte der schrumpfenden Bedeutung des Austausches mit den USA und China auffangen könnten. Dies kann nur dann gelingen, wenn mit zahlreichen dieser potenziellen Partnerländer entweder umfassende Freihandels- und Kooperationsabkommen neu abgeschlossen werden oder die zum Teil schon bestehenden Abkommen ausgeweitet und vertieft werden. Ein weiterer Hebel für die EU ist die Vertiefung und Erweiterung des eigenen Binnenmarkts durch die Beseitigung eines großen Teils der verbliebenen Handelshemmnisse im Warenbereich und der nach wie vor zahlreichen Barrieren beim Dienstleistungshandel.

Im Ergebnis kann die EU zwar auch in einem solchen Positiv-Szenario die Erosion der bisherigen multilateralen Welthandelsordnung nicht aufhalten. Gleichwohl können die Europäer durch die intensive bilaterale Kooperation mit vielen verschiedenen Staaten und Wirtschaftsräumen eine vergleichsweise hohe außenwirtschaftliche Offenheit – und damit einen guten Zugang zu ausländischen Absatz- und Beschaffungsmärkten – erhalten und sich damit innerhalb der instabileren künftigen Weltordnung resilienter aufstellen. Zudem wird ein wettbewerbsfähigerer und noch stärker integrierter EU-Binnenmarkt attraktiver für potenzielle Handelspartner.

Ansprechpartner/Impressum

Volker Leinweber
Geschäftsführer, Leiter der Abteilung Volks- und Außenwirtschaft

Telefon 089-551 78-133
volker.leinweber@vbw-bayern.de

Impressum
Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw
Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Mai 2025

Weiterer Beteiligter

Prognos AG
Johann Weiß

089 95 41 586-705
Johann.weiss@prognos.com