

AUFKEIMENDER PROTEKTIONISMUS, SANKTIONEN UND BREXIT: HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN BALTISCHEN AUßENHANDEL

Claus-Friedrich Laaser¹, Klaus Schrader²
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Estnische EU-Präsidentschaft in stürmischen Zeiten

Anders als ursprünglich geplant übernimmt Estland nicht erst im Januar 2018 erstmals die EU Ratspräsidentschaft, sondern bereits im Juli 2017. Denn Estland muss an die Stelle des Vereinigten Königreichs treten, dessen Regierung aufgrund des bevorstehenden Austritts der Briten aus der EU auf die sechsmonatige Präsidentschaft verzichtet hat. Damit wird auch das schon im Jahr 2014 beschlossene Programm für die estnische Präsidentschaft, das Schwerpunkte wie die EU Nachbarschaftspolitik oder die Entwicklung der Informationsgesellschaft umfasst, einer Revision unterworfen. Schon die Slowakei und Malta, die unmittelbaren Vorgänger Estlands bei der Ratspräsidentschaft, mussten erfahren, dass plötzlich Themen wie der Brexit, die europäische Flüchtlingspolitik und die Freihandelsabkommen mit Nordamerika die politische Agenda der EU bestimmten. Es wäre naiv zu glauben, dass sich die estnische Präsidentschaft den politischen Ereignissen, die zu einer Krise der EU geführt haben, entziehen und an einem überholten thematischen Korsett festhalten kann.

Vor diesem Hintergrund sollte es dennoch für Estland möglich sein, im Rahmen der thematischen Zwänge eigene Akzente zu setzen. Aus ökonomischer Sicht bedrohen die krisenhaften Entwicklungen im Umfeld der EU insbesondere den freien Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Gefahren für die Entwicklung des EU-Außenhandels ergeben sich auf drei Politikfeldern: (1) Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und damit aus dem Europäischen Binnenmarkt kann den Zugang zu den britischen Märkten erschweren; (2) die weiterhin ungeklärten politischen Fragen im Zusammenhang mit dem Russland-Ukraine-Konflikt verhindern eine Normalisierung der Wirtschaftsbeziehungen mit Russland; (3) anstelle eines Freihandelsabkommens mit den Vereinigten Staaten ist unter der neuen Trump-Administration ein Rückfall in den Protektionismus wahrscheinlicher geworden.

Für kleine Volkswirtschaften, wie die drei baltischen, sind offene Märkte unverzichtbar für die eigene wirtschaftliche Entwicklung. Estland sollte sich daher schon im Eigeninteresse als entschiedener Verfechter des Freihandels sehen und auch seine EU Ratspräsidentschaft dazu nutzen, den auch in der EU zu beobachtenden protektionistischen Tendenzen entgegenzuwirken. Die bestehenden bzw. drohenden Störungen im Außenhandel mit dem Vereinigten Königreich, Russland und den

¹ Dr. Claus-Friedrich Laaser, Kiel Institute for the World Economy, 24100 Kiel, Germany, claus-friedrich.laaser@ifw-kiel.de.

² Dr. Klaus Schrader, Kiel Institute for the World Economy, 24100 Kiel, Germany, klaus.schrader@ifw-kiel.de.

Vereinigten Staaten werfen auch für Estland, Lettland und Litauen die Frage auf, wie bedeutsam dieser Handel ist und welche Abhängigkeiten im Gütertausch mit diesen großen Volkswirtschaften bestehen. Antworten sollen eine deskriptive Analyse der Außenhandelsströme auf nationaler und sektoraler Ebene sowie eine Gravitationsanalyse der baltischen Außenhandelsbeziehungen geben.

Der baltische Außenhandel mit den bedrohten Märkten

Inwieweit die drei beschriebenen krisenhaften Entwicklungen die Handelsbeziehungen der baltischen Staaten beeinträchtigen könnten, lässt sich in einem ersten Schritt anhand der Anteile Russlands, des Vereinigten Königreichs (UK) und der Vereinigten Staaten (USA) an den Exporten und Importen Estlands, Lettlands und Litauens abschätzen.

Auf der Exportseite zeigt sich zu Beginn des Beobachtungszeitraums von 2000 bis 2016 eine Gemeinsamkeit für alle drei baltischen Staaten: Im Vergleich der drei hier betrachteten Partner war zunächst das UK wichtigstes Ziel baltischer Exporte (als Beispiel: Schaubild 1a für Estland). Erst ab 2003 überstiegen in Estland und Litauen die stark wachsenden Exporte nach Russland jene ins UK. In Lettland war das 2005 der Fall. Der Russland-Boom der baltischen Exporte währte – von einer kurzen Ausnahme in den globalen Krisenjahren 2008 und 2009 abgesehen – bis zum Beginn der russischen Wirtschaftskrise in Jahr 2012.

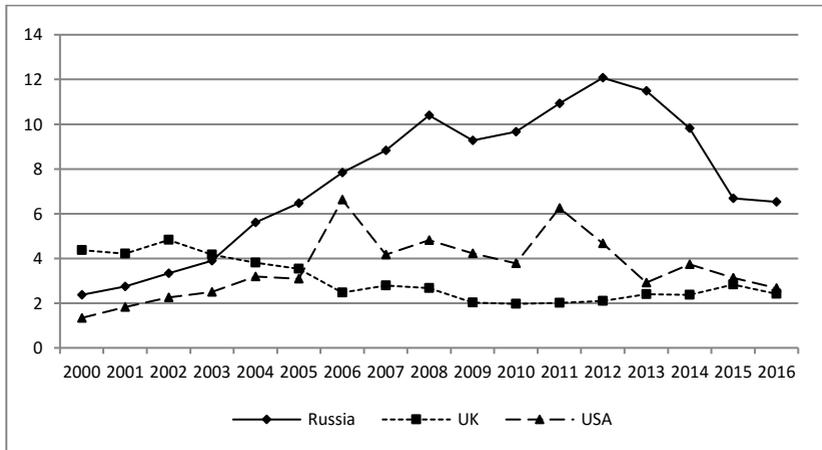


Schaubild 1a: Estlands Handelsbeziehungen mit Russland, dem UK und den USA, 2000–2016 – Exportanteile

Quelle: Eurostat (2017); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Mittlerweile sind die Russlandanteile in Estland von 12 auf 6 Prozent, in Lettland von 18 auf weniger als 12 Prozent und in Litauen – nach einem späten Spitzenwert in 2014 – von 21 auf weniger als 14 Prozent zurückgegangen. Dennoch sind die Russlandanteile in Estland und Litauen immer noch zwei- bis dreimal so hoch wie die

Anteile des Exports in das UK und die USA, in Lettland sogar zwei- bis achtmal so hoch. Die Exporte in das große Nachbarland dominieren also immer noch die Exportstatistik der baltischen Staaten. Dennoch wäre es verfehlt, das UK und die USA als unbedeutende Handelspartner anzusehen; dafür sind die entsprechenden Anteile an den baltischen Exporten zu hoch. In Estland ist der USA-Anteil seit 2005 sogar höher als der UK-Anteil, in Litauen war dies sowohl zu Beginn als auch gegen Ende des Beobachtungszeitraums der Fall. Lediglich Lettland zeigt eine klare Präferenz für Exporte in das UK, wobei der Rückgang von anfangs beachtlichen 17,5 Prozent auf jetzt knapp 6 Prozent überrascht.

Auf der baltischen Importseite ist das Bild relativ homogen: Russlands Anteile an den baltischen Importen sind über den Beobachtungszeitraum hinweg klar dominierend (Schaubild 1b, Beispiel Estland), wenn auch seit 2012 auf niedrigerem Niveau. Die gesunkene Abhängigkeit von russischen Energielieferungen kann als eine Erklärung für diese Entwicklung dienen. Den zweiten Rang unter den drei betrachteten Partnern nimmt fast unangefochten das UK ein. Dagegen spielen die USA eine weniger wichtige Rolle als Importpartner.

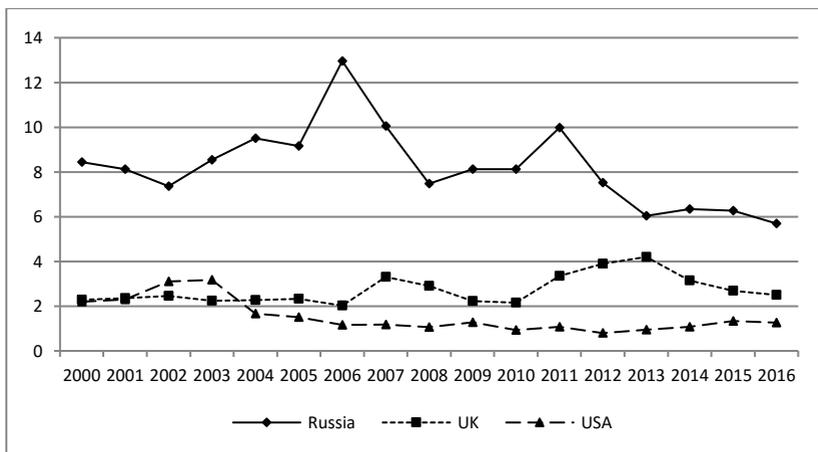


Schaubild 1b: Estlands Handelsbeziehungen mit Russland, dem UK und den USA, 2000–2016 – Importanteile

Quelle: Eurostat (2017); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Ökonomische Abhängigkeiten auf Branchenebene

So zeigt die deskriptive Analyse, dass der baltische Außenhandel mit Russland insgesamt bedeutsamer als der mit den Vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich ist. Die unterschiedlichen Handelsintensitäten können etwa auf die geographische Nähe oder auf Pfadabhängigkeiten als Resultat der Nachkriegsordnung zurückgehen — Aufschluss darüber kann erst eine Gravitationsanalyse ergeben. Hingegen kann zuvor eine ergänzende deskriptive Außenhandelsanalyse auf

Branchenebene klären, ob sich hinter den hochaggregierten Außenhandelsströmen Abhängigkeiten auf einzelnen Märkten verbergen.

Die Analyse der sektoralen Außenhandelsstrukturen ergibt ein heterogenes Bild von Abhängigkeiten auf einzelnen Märkten. Generell erscheint Russland nach wie vor der wichtigste Lieferant der baltischen Staaten für eine große Bandbreite von Rohstoffen mit einem Schwerpunkt auf Erdöl und Erdgas zu sein. Während auf den meisten Rohstoffmärkten eine Substitution der russischen Importe auch in kurzer Frist möglich scheint, ist Russland nach wie vor quasi ein Monopolist bei den baltischen Erdgasimporten. Hier fällt eine Imports substitution schwerer: Flüssiggasimporte oder die Umstellung auf alternative Energieträger setzen größere Investitionen voraus und bedürfen einer längeren Anpassungsperiode. Davon abgesehen ist das Gewicht des Erdgasimports am Gesamtimport für alle baltischen Staaten relativ gering.

Die relativ geringe Bedeutung der baltischen Importe aus dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten spiegelt sich auch auf den einzelnen Märkten wieder. Amerikanische und britische Exporteure verfügen über keine sichtbare Marktmacht, eine Abhängigkeit der baltischen Staaten ist nicht zu erkennen. Dies könnte sich im Zuge der verstärkten militärischen Anstrengungen zur Eindämmung russischen Vormachtstrebens ändern, wenn die schon sichtbaren Rüstungsimporte aus dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten weiter an Gewicht gewinnen sollten. Die (potentielle) Bedeutung dieser beiden Länder als Handelspartner dürfte jedoch auch zukünftig auf der baltischen Exportseite begründet sein, da es sich um große und kaufkräftige Märkte handelt.

Die wichtigsten baltischen Exportgüter auf den amerikanischen und britischen Märkten weisen allerdings eine relativ hohe Rohstoff- und Arbeitsintensität auf. Holz und Verarbeitungsprodukte daraus sowie diverse Konsumgüter bestimmen das Bild für die einzelnen Branchen mit größerer Bedeutung. Hingegen spielen technologie- und humankapitalintensive Güter, insbesondere Investitionsgüter und Güter mit einer hohen Einkommenselastizität der Nachfrage, kaum eine Rolle. Im Kontrast zum Export mit den beiden westlichen Handelspartnern umfasst der baltische Russlandexport eine breitere Palette von Investitionsgüter, etwa aus dem Maschinenbau, sowie Güter des Grundbedarfs, wie Getränke.

Hier deuten sich baltische Abhängigkeiten anderer Art als auf der Importseite an: Einerseits besteht die Möglichkeit, dass estnische, lettische und litauische Produzenten auf wettbewerbsintensiven amerikanischen und britischen Märkten mit den von ihnen hergestellten Qualitäten nicht bestehen können. In diesem Fall wäre ihre Wettbewerbsfähigkeit auf technologisch weniger anspruchsvolle Güter mit einer homogenen Qualität beschränkt, bei denen der Preis den Ausschlag gibt. Der Export auf weniger anspruchsvolle russische Märkte wäre unter diesen Umständen einer fehlenden Wettbewerbsfähigkeit bzw. Innovationskraft geschuldet. Andererseits ist es denkbar, dass die baltischen Standorte ausländischer Unternehmen im Rahmen einer globalen Vertriebsstrategie auf die russischen Märkte fokussiert sind. Die Erschließung amerikanischer oder britischer Märkte wäre unter diesen Bedingungen

kein gangbarer Weg, dazu müsste sich die Strategie ausländischer Direktinvestoren grundlegend ändern.

Der baltische Außenhandel aus der Perspektive eines Gravitationsmodells

Ob die beobachteten Intensitäten des baltischen Handels mit Russland, dem UK und den USA ein Normalmaß überschreiten und damit auf Abhängigkeiten oder Marktchancen hindeuten, wird schließlich durch eine Gravitationsanalyse für den Zeitraum von 2000 bis 2015 ermittelt. Dazu wurden in einem ersten Schritt die Anziehungskräfte von Märkten und die Abstoßungskräfte der Entfernung für die Handelsströme der EU-28 insgesamt analysiert. Dabei zeigt sich, dass für die Exporte der EU-28 Mitgliedstaaten die USA von den drei hier untersuchten Partnerländern der wichtigste Zielmarkt sind, gefolgt von dem UK. Während die Variablen für beide Länder signifikant positive Ergebnisse zeigen, ist die Bedeutung von Russland geringer und zudem nicht hinreichend signifikant. Auf der Importseite der EU-28 Handelsbeziehungen sieht das Bild anders aus. Hier nimmt die Variable für Importe aus Russland einen signifikant hohen Wert ein, in relativ weitem Abstand gefolgt von derjenigen für Importe aus dem UK. Demgegenüber zeigt die USA-Variable sogar einen hoch signifikanten negativen Wert, was nichts anderes heißt, als dass die EU-28 aus den USA im Beobachtungszeitraum deutlich weniger importiert hat als es die Wirtschaftskraft der USA und die Entfernung dorthin vermuten lassen würden.

In einem zweiten Schritt wurde ermittelt, welche Unterschiede zwischen den baltischen und den EU-28 Exporten und Importen bestehen. Zu diesem Zweck wurden die Residuen – zu verstehen als Differenz zwischen tatsächlichen Handelsströmen und den hypothetischen mittels des Gravitationsmodells ermittelten Werten – betrachtet. Dabei zeigt sich bei den Exporten, dass die Residuen aller drei betrachteten Partnerländer für Estland und Litauen positiv sind. Im Falle Lettlands sind die Residuen für die USA-Exporte allerdings meist negativ. Estland und Litauen haben also mehr in die Partnerländer exportiert als es im EU-28-Durchschnitt der Fall war, Lettland dagegen weniger. Die russischen Exportresiduen dominieren dabei in der Mitte des Beobachtungszeitraums bei allen drei Baltischen Staaten.

Auf der Importseite zeigen die analysierten Residuen zwischen tatsächlichen und mittels des Modells geschätzten Handelsströmen, dass Estland und Lettland es seit 2012 geschafft haben, ihre noch in den früheren Werten aufscheinende Abhängigkeit von Importen aus Russland zu verringern: Die Import-Residuen sind seit diesem Zeitpunkt negativ, beide Länder importierten demzufolge seither aus Russland weniger als die EU-28 Mitgliedstaaten im Durchschnitt. Dagegen importierte Litauen aus Russland im europäischen Kontext über den gesamten Untersuchungszeitraum weit überdurchschnittlich. Demgegenüber zeigen die durchwegs signifikant positiven Import-Residuen aller drei Baltischen Staaten in Bezug auf das UK, dass dieses ein wichtiges Ursprungsland für baltische Importe ist und sie mit diesem Land enger verbunden sind, als es im EU-28-Durchschnitt der Fall ist. Das kontrastiert mit den Ergebnissen für die USA: Hier waren in Estland und Litauen nur in der Anfangszeit

positive Residuen zu verzeichnen, die später signifikant negativ wurden, was im Übrigen für Lettland über den gesamten Zeitraum zutrifft.

In einem dritten Schritt wurden zur Kontrolle sowohl für Estland, Lettland und Litauen als auch für die als Benchmark herangezogene Gruppe der Ostseeanrainer separate Gravitationsmodelle berechnet. In dieser Modellkonfiguration zeigen die Koeffizienten der Länder-Dummy-Variablen in den Schätzgleichungen direkt den Einfluss der drei beobachteten Handelspartner an. Bei den Exporten weist bei allen drei Baltischen Staaten Russland die höchsten und zudem signifikanten Werte auf. Bei Lettland und Litauen folgen das UK und danach die USA, bei Estland liegen beide Zielländer nahezu gleichauf. Erwähnenswert ist ferner, dass Russland als unmittelbarer Nachbar einer Reihe von Ostseeanrainern – neben den drei Baltischen Staaten auch Finnland und Polen – für den Ostseeraum eine größere Rolle spielt als im gesamteuropäischen Kontext, obwohl das UK und die USA insbesondere für die westlichen Ostseeanrainer wichtigere Partner sind. Auch auf der Importseite weist die Russland-Variable die höchsten Werte auf, hier folgt das UK mit deutlichem Abstand, aber noch positiven Koeffizienten. Während also aus Russland und dem UK mehr importiert wurde als es deren Wirtschaftskraft und Entfernung zu den Baltischen Staaten vermuten lässt, ist es bei den USA genau umgekehrt: die Koeffizienten sind negativ und zeigen damit geringere Importe an, als es zu erwarten wäre.

Die Analyse der Rolle der hier betrachteten drei Partner im baltischen Außenhandel zeigt daher, dass der große Nachbar Russland nach wie vor den größten Einfluss auf die baltischen Handelsströme ausübt. Aber auch das UK und – zumindest auf der Exportseite – die USA sind nicht zu vernachlässigende Handelspartner. Jegliche Störungen in den bilateralen (oder auf Umwegen auch multilateralen) Handelsbeziehungen mit diesen drei Staaten würden spürbare Auswirkungen auf die Wirtschaft der Baltischen Staaten haben, zumal im Falle der angelsächsischen Partner noch unerschlossenes Wachstumspotential in den Handelsbeziehungen vorhanden sein dürfte.

Schlussfolgerungen für die estnische EU-Präsidentschaft

Die Ergebnisse machen deutlich: Nicht nur die mit dem Beginn der russischen Wirtschaftskrise einsetzenden Probleme im Handel mit dem großen Nachbarn Russland und die 2014 verhängten Sanktionen stellen eine Belastung für die außenwirtschaftlichen Beziehungen der drei baltischen Staaten dar. Auch die Entscheidung der britischen Wähler für einen Brexit und die protektionistischen Bestrebungen der Trump-Administration in den USA können spürbare Wirkungen entfalten. Gerade als kleine Länder sind Estland, Lettland und Litauen auf freien internationalen Waren- und Dienstleistungsaustausch angewiesen. Da die Export- und Importströme mit Russland die baltische Handelsstatistik lange Jahre dominiert haben, jedoch nun deutlich rückläufig sind, müssen die baltischen Staaten verstärkt alternative Märkte entwickeln. Mit der britischen Entscheidung für einen Brexit und den protektionistischen Tendenzen in den USA werden aber die Handelsbeziehungen mit zwei für den Welthandel wichtigen Märkten deutlich schwieriger. Dies ist umso

problematischer, als intensiverer Handel mit dem UK und den USA Chancen zu einem Wandel der bislang wenig zukunftssträchtigen baltischen Wertschöpfungs- und Beschäftigungsstrukturen böte. Insofern sind Brexit und US-Protektionismus nicht nur eine Gefahr für die wirtschaftliche Entwicklung in der EU insgesamt, sondern auch für den wirtschaftlichen Aufholprozess in Estland, Lettland und Litauen, der nicht zuletzt von einer stärkeren Integration in die globale Arbeitsteilung abhängt.

Daher sollte die estnische EU-Ratspräsidentschaft die in der Vorbereitungsphase eher nicht vorgesehene Rolle eines entschiedenen Anwalts für den freien Handel übernehmen. Das heißt konkret, dass zum einen ein Grundkonsens hergestellt werden sollte, die wichtigen Handelsbeziehungen mit dem UK im Interesse aller Beteiligten auch nach einem Brexit aufrechtzuerhalten. Zum anderen sollte die EU sich dafür einsetzen, dass der freie Zugang zu den amerikanischen Märkten nicht versperrt und ein Freihandelsabkommen dauerhaft von der politischen Agenda genommen wird. Wenn das kleine Estland seine Ratspräsidentschaft in diesem Sinne als Impulsgeber nutzt, wird es unschätzbare Dienste für die gesamte EU leisten.