

## DIE IBERISCHEN INDUSTRIEN UND DIE EG-SÜDERWEITERUNG

Michael Dauderstädt

### VORBEMERKUNG

Die Industrie nimmt in beiden Beitrittsländern einen im Vergleich zu den mitteleuropäischen Industrieländern (die evtl. besser "Dienstleistungsländer" genannt würden) einen noch geringen Stellenwert ein. Geht man von einem historisch normalen wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß aus, so muß der Industriesektor in den iberischen Ländern noch kräftig wachsen, und zwar weit stärker als im Rest der EG (außer Griechenland und Irland). Dies gilt insbesondere, wenn die Beitrittsländer auch nur ansatzweise ökonomisch aufholen bzw. ihren Abstand zu den reicheren Mitgliedstaaten nicht vergrößern wollen. Ein solches kräftiges industrielles Wachstum schließt eine Zunahme der Exporte ein, wobei sich dafür zwangsläufig die EG als Absatzmarkt anbietet. Beide Prozesse belasten jedoch angesichts des allgemein schwachen Wachstums und der Arbeitslosigkeit in der EG den politischen Konsens in der Gemeinschaft.

### 1. DIE PROBLEME DER IBERISCHEN INDUSTRIEN

Die Industrien Portugals und Spaniens sind zwar sehr unterschiedlich, weisen aber doch einige gemeinsame Charakteristika auf. Dazu zählen:

- a) eine Industriestruktur mit einem hohen Anteil an Klein- und Mittelindustrie (KMI): so hatten in Spanien noch 1978 72 % aller Industriebetriebe weniger als 6 Beschäftigte und in Portugal 1977 65 % weniger als 20 Arbeitnehmer.<sup>1</sup>
- b) ein großer Anteil an öffentlichen Unternehmen, häufig "lame ducks": in Spanien produziert die staatliche Holding Instituto Nacional de Industria (INI) 7 % des

industriellen Outputs und hatte 1983 ein Defizit von ca. 160 Mrd. Pts.: in Portugal beträgt der Anteil der öffentlichen Unternehmen am Verkaufsvolumen 14 %, an der Beschäftigung 11,5 %, wobei die nicht-finanziellen Unternehmen 1982 ein Defizit von 42 Mrd. Esc. aufwiesen?<sup>2</sup>

- c) geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit in vielen Branchen wegen niedriger Produktivität trotz niedriger Löhne: die Lohnstückkosten nahmen in Spanien von 1874-1984 jährlich um durchschnittlich 18 %, in Portugal um 11,5 % zu (zum Vergleich EG-10: 9,7 %)<sup>3</sup>
- d) geringer innerer Zusammenhang der industriellen Verflechtung und daher hohe Abhängigkeit von Importen, insbesondere von Investitionsgütern: So liegt der Anteil der Eigenproduktion am Eigenbedarf bei Investitionsgütern in Spanien bei ca. 71 % und in Portugal bei 24 %: bei Konsumgütern ist der Anteil höher, so daß er für die Industrie insgesamt in Portugal bei 58 % und in Spanien bei 84 % liegt.<sup>4</sup>
- e) relativ kleiner Binnenmarkt und daher entweder geringe economies of scale bzw. Exportbedarf
- f) geringe intra-industrielle Spezialisierung im Außenhandel: die Handelsüberhangskoeffizienten gegenüber der EG betragen in Portugal 1980 0,369 und in Spanien 0,633, was auf eine komplementäre Arbeitsteilung im Fall Portugals und stärker substitutive im Falle Spaniens hindeutet: gegenüber den nicht OECD-Ländern ist es eher umgekehrt (Portugal: 0,488; Spanien: 0,277), was zeigt, daß die portugiesische Außenhandelsstruktur stärker dem Entwicklungsländermuster entspricht.
- g) ausländische Direktinvestitionen sind von großer Bedeutung; in Portugal beträgt der Auslandsanteil am gesamten Kapital 32 %, in Spanien 51 %.<sup>5</sup>
- h) die Industrie ist regional hoch konzentriert und trägt somit zur Regionalproblematik in beiden Ländern bei. In Spanien sind es vor allem die Regionen

Madrid, Barcelona, Valencia, Viskaya (Bilbao) und Oviedo (Asturien), in Portugal die Küstenregion zwischen Braga und Setubal.<sup>6</sup>

Vereinfacht kann man sagen, daß all diese Eigenschaften bzw. Probleme sich in Portugal deutlich schärfer artikulieren als in Spanien. Insbesondere der Binnenmarkt ist in Portugal sehr viel kleiner aufgrund der geringeren Bevölkerung und des niedrigeren Pro-Kopf-Einkommens.

Die Ursachen liegen u.a. in einer ähnlichen politischen, vor allem industriepolitischen Vergangenheit: zwischen den 30er und den 50er Jahren strebten beide Länder nur eine geringe (Portugal) und autarkistische Industrialisierung an. Sie errichteten dazu hohe Zollbarrieren und pflegten ein System staatlich regulierter Kapitalallokation.

## 2. DIE WICHTIGSTEN VERÄNDERUNGEN

Der EG-Beitritt wird die Industrie in vielfacher Hinsicht betreffen.

Handel: Den größten Einfluß dürfte die Veränderung im Handel durch die Realisierung der Zollunion mit den Ländern der EG und die Übernahmen des handelspolitischen "acquis communautaire", also gemeinsamer Außenzoll, Freihandelsabkommen mit EFTA, Präferenzen (GSP), Lomé-Abkommen etc. haben. Dabei haben die iberischen Länder keine großen Zugeständnisse seitens der Alt-Mitglieder mehr zu erwarten, da aufgrund der früheren Abkommen deren Zollbarrieren gegenüber Importen aus Spanien und Portugal schon weitgehend abgebaut sind. Die durch den Zollabbau verschärfte Importkonkurrenz wird weniger aus der EG kommen als aus Drittländern und - vor allem in Portugal - aus dem dann ebenfalls liberalisierten bilateralen Handel zwischen Spanien und Portugal.

So haben von insgesamt 2835 Produkten der verarbeitenden Industrie in Portugal 150 Zollreduktionen von mehr als 10 Prozentpunkten gegenüber der EG zu erwarten, aber 1204 Produkte

mehr als 20 Prozentpunkte gegenüber Entwicklungsländern, Griechenland und Spanien und 595 Produkte mehr als 20 Prozentpunkte gegenüber den USA und RGW-Staaten.<sup>7</sup> Auch in Spanien weicht der eigene Zollsatz bei 20 Warengruppen erheblich vom gemeinsamen Außenzoll der EG ab.<sup>8</sup> Gegenüber der EG selbst liegen die durchschnittlichen Zollsätze bei Konsumgütern bei 12,3 % in Portugal und 14 % in Spanien, bei Investitionsgütern bei 6,6 % bzw. 16,4 %. Daraus ergibt sich für die Industrie insgesamt ein nominaler Zollschutz von 9,5 % in Portugal und 12,6 % in Spanien, der abgebaut werden muß. Der Zollabbau wird über 7 Jahre erfolgen, und zwar in Schritten von 10-15 % pro Jahr.<sup>9</sup>

Investition: Der EG-Vertrag sieht prinzipiell Freizügigkeit des Kapitalverkehrs vor. Dies schränkt nationale Steuerungsmöglichkeiten ein. Die Standortattraktivität der beiden Länder wird sich entsprechend der oben unter dem Handelsaspekt erwähnten Veränderungen ebenfalls verändern.

EG-Recht: Gemäß EG-Vertrag hat die Gemeinschaft wettbewerbspolitische Kompetenzen, insbesondere muß die Kommission bestimmte Subventionen genehmigen. Dies könnte im Bereich der öffentlichen Unternehmen zu Konflikten führen. In einer Vielzahl von Einzelfällen wird außerdem die Harmonisierung zahlreicher Vorschriften und Regelungen (Normen, Qualitäts- und Sicherheitsvorschriften, etc.) sowie des Steuersystems bestimmte Unternehmen zu Anpassungen zwingen.

EG-Fonds: Die iberische Industrie wird Zugang zu Krediten und Zuschüssen der EIB und des EG-Sozial- und Regionalfonds sowie zu speziellen Fördermaßnahmen (F&E; Kohle und Stahl; etc.) haben.

## 3. DIE VORAUSSICHTLICHEN WIRKUNGEN

Der Zollabbau wird voraussichtlich zu einer Zunahme der Importe führen. Es ist als Folge der Importkonkurrenz mit zahlreichen Konkursen und einem entsprechenden Anstieg der Arbeitslosigkeit, insbesondere in Spanien, bedenklich. Gerade

in Spanien ist aber der Zollschatz und damit die voraussichtlichen Beschäftigungsverluste noch höher als in Portugal. Die regionalen Disparitäten dürften sich verschärfen. Es ist damit zu rechnen, daß sich die geringe Kohärenz der nationalen Industriestruktur durch die wachsende Internationalisierung weiter verringert und sich die industrielle Handelsbilanz verschlechtert.

Die Marktchancen der iberischen Industrie in Europa werden sich nur gering in den Bereichen verbessern, wo sie eine hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit aufweisen und bisher mit stärkeren, meist nicht-tarifären Handelshemmnissen seitens der EG konfrontiert waren (z. B. Textil und Leder). Eine höhere Standortattraktivität für ausländische Direktinvestitionen ist eher in Portugal zu erwarten, wo ohnehin aufgrund des kleinen Binnenmarkts eine Exportorientierung angesagt ist, während in Spanien das bisherige Investitionsmotiv der Belieferung des stark geschützten Binnenmarktes wegfällt. Portugal wird außerdem weiter deutlich unter EG-Niveau liegende Löhne aufweisen.

Zu den rechtlichen und förderinstitutionellen Aspekten siehe den folgenden Abschnitt.

#### 4. INDUSTRIEPOLITISCHE ASPEKTE

Die industriepolitische Antwort auf die Probleme wird durch eine Reihe von Konflikten erschwert.

- a) Die besonders gefährdeten Industrien zählen zu den in der EG insgesamt sensiblen (Krisen-)branchen. Ihre Unterstützung in den iberischen Ländern wird auf den politischen Widerstand der alten EG-Mitglieder stoßen.
- b) Eine naheliegende Kompensation des Zollabbaus durch Abwertung wird durch ihre voraussichtlichen inflationären Folgen z. T. entwertet und gefährdet die ohnehin brüchigen Versuche einer engeren Harmonisierung der EG-Wirtschaftspolitik.

- c) Mit der Liberalisierung der internationalen Kapitalbewegungen und des nationalen Kapitalmarktes im Zuge des Beitritts (z. B. Zulassung ausländischer Banken in Portugal) wird die Konkurrenz verschärft und auch eine Dekapitalisierung der schwachen iberischen Industrie ist nicht auszuschließen.
- d) Es ist fraglich, ob die nationalen und gemeinschaftlichen industriepolitischen Instrumente in der Lage sind, eine vorwärtsgerichtete Spezialisierung und Modernisierung der iberischen Industrie zu fördern oder ob sie nicht eher - wofür die bisherigen Erfahrungen sprechen - überkommene Verteilungsmuster erhalten.
- e) Der Vorteil für die Beitrittsländer, der wohl auch letztlich für die Beitrittsentscheidung ausschlaggebend war, dürfte in der Tatsache liegen, daß sie in Zukunft als Vollmitglieder direkt an den für sie immens bedeutsamen industriepolitischen Entscheidungsprozessen (insbesondere der Außenhandels- und Strukturpolitik) der EG beteiligt sind.

---

#### ANMERKUNGEN

1. Vgl. isoplan (Hg.), Länderkundliche Informationen zu den Herkunftsländern Spanien und Portugal, Saarbrücken und Bonn 1984
2. Vgl. zu Spanien isoplan (Hg.), a.a.O. und zu Portugal EBER u.a., a.a.O. sowie O Jornal v. 19.4.84
3. Vgl. Donges/Schatz, Portugal and Spain entering the Common Market. Their Industrial Competitiveness Revisited, Kieler Arbeitspapiere No. 233, Kiel 1985, Tab. 11, S. 33
4. Vgl. M. Buesa, Analisis de los sistemas productivos de Espana y Portugal frente a la adhesión a la CEE, in: Informacion Comercial Espanola Num. 622, Madrid 1985
5. Vgl. C. Deubner, Foreign Capital in Iberian Industrialization: Past Experience, Perspectives after EC-Entry and the Option of Luso-Spanish Cooperation, Manuskript, Ebenhausen 1982, S. 4

6. Vgl. u.a. EG-Kommission, Wirtschaftliche und Sektorielle Aspekte. Analysen der Kommission als Ergänzung zu den Betrachtungen über die Probleme der Erweiterung, KOM (78) 200 Brüssel v. 27.4.78
7. Vgl. Ministerio da Industria e Energia, A Industria Portuguesa face a Adesao a CEE: Impacto e Perspectivas, Lisboa 1982, S. 36
8. Vgl. Musto, a.a.O., S. 91ff., insbesondere S. 95
9. Zum Nominalzoll vgl. K.W. Schatz, Regionale Auswirkungen der Erweiterung der Gemeinschaft auf die Mitgliedsländer Kiel 1983, S. 46; zum Zollabbau vgl. Donges/Schatz, a.a.O., S. 19