Santiago García Echevarría

Perspektiven für die Soziale Marktwirtschaft in Spanien

1. Einleitung

Man ist überzeugt, daß die Soziale Marktwirtschaft - trotz der verschiedenen Auseinandersetzungen - von allen wirtschaftspolitischen Experimenten des XX. Jahrhunderts das einzige ist, das einen deutlichen Erfolg vorweisen kann.
Die eindeutige Integration der ökonomischen Rationalität und des sozialen Elements in eine Wirtschaftsordnung ist ohne Zweifel der Grund dieses Erfolges. Wirtschaftliche Freiheit einerseits und soziale Solidarität anderseits sind innerhalb der Sozialen Marktwirtschaft konstitutive Elemente für eine wirtschaftspolitische Koordinierungsaufgabe.
Es ist interessant festzustellen, daß gerade in den Ländern, in denen es eine soziale marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung gibt, trotz aller Verbesserungsnotwendigkeiten die Erfolge der Wirtschaft im Vordergrund stehen. Obwohl diese Wirtschaftsordnung mit starken - und oft auch unangebrachten - sozialen Belastungen verbunden ist, bringt sie große Stabilität. Man kann beobachten, daß Länder mit einer dominierend administrativen Wirtschaftsordnung eine sehr schwache Stabilität, eine geringe Währungsstabilität, einen niedrigen Exportanteil und eine schwache Sozialleistung aufweisen. Solche Vergleiche könnte man sogar innerhalb der EU anstellen.
Aufgrund des Anpassungspotentials in den verschiedenen Bereichen kann man für die letzten vierzig Jahren sehr deutlich die Überlegenheit der Sozialen Marktwirtschaft über die anderen Wirtschaftsordnungen nachweisen. Auch die neue Entwicklung

der christlichen Soziallehre zeigt eine deutliche Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft[1].
Und trotz allem taucht immer wieder die Frage auf, warum man Schwierigkeiten hat, diese Ideen der wirtschaftlichen Ordnung weiteranzuwenden, obwohl der Erfolg dieser Wirtschaftsordnung, die Idee, das Instrumentarium, die Gestaltungskapazität der Wirtschaftskoordinierung gegeben sind, ebenso wie auch der Beitrag für eine demokratische Gestaltung der Gesellschaft nachgewiesen und die theoretische Fundierung sehr gründlich ausgearbeitet ist.
Es stellt sich also die Frage, wo denn die Hindernisse für die Anwendung dieser Wirtschaftsordnung in anderen Ländern liegen? Dazu möchte ich einige Anmerkungen für den Fall Spaniens machen.

2. Phasen der Entwicklung einer Sozialen Marktwirtschaft in Spanien

Die vorherrschende traditionell vom Staat beeinflußte Mentalität der Spanier und der jahrzehntelange Dirigismus haben eine sehr deutliche verwaltungsorientierte Wirtschafts- und Unternehmenskultur entwickelt. Man kann sagen, daß sich bis Ende der fünfziger Jahren die spanische Wirtschaft unter einer sehr strengen Verwaltungskontrolle entfaltet hat. Die Folge war ein totaler Zusammenbruch der Wirtschaft im Jahre 1959.
So sind beispielsweise Wettbewerb, Wirtschaftsordnung, Kostenrechnung, Führungskapazität, effiziente Organisation geradezu Fremdwörter für die Unternehmer gewesen. Auch die Wirtschaftsfakultäten wurden erst in den fünfziger Jahren gegründet, und die Betriebswirtschaftslehre wurde erst in den siebziger Jahren allmählich in die Ausbildung integriert. Die starke Dominanz des Rechtes bei der Ausbildung und die mehr instrumentelle Gestal-

---

[1] *Fernández Rodríguez, F.* (Hrsg.): Estudios sobre la Encíclica "Centesimus Annus", Madrid 1992

tung der Betriebswirtschaftslehre haben dazu beigetragen, daß sich eine sehr starke funktionsorientierte Mentalität entwickelt hat. In den 60er Jahren reichte Spanien einen Antrag auf Beitritt zur EWG ein, der jedoch wegen der politischen Konstellation erfolglos blieb. Die Folge war, daß die Modernisierung der Wirtschaft nicht im Rahmen einer Sozialen Marktwirtschaft realisiert wurde, sondern innerhalb einer Wirtschaftsplanung französischer Prägung. Es wurden die Institutionen und die Instrumente der französischen Planungsstruktur übernommen. Diese dirigistische Wirtschaftsordnung wurde mehr von instrumentellen Elementen als von konzeptionellen bzw. ideologischen Elementen geprägt. Eine langsame Liberalisierung der Wirtschaft und eine durch Kontrollen und Subventionen gestaltete Außenwirtschaft trugen zur neuen Gestaltung der Wirtschaftsstrukturen Spaniens bei. In einer relativ kurzen Zeit wurden moderne und große Industriekapazitäten geschaffen, und es entwickelte sich eine deutlich technikorientierte Unternehmenskultur. Diese neue Arbeitsteilung der modernen spanischen Wirtschaftsstrukturen wurde durch "wissenschaftliche Kriterien" innerhalb einer sehr starken ausgebauten Technokratie und durch die vorhandenen Machtgruppen der damaligen spanischen Gesellschaft gestaltet. Eine solche nationalorientierte Arbeitsteilung wurde daher stark von der technischen Optimalität und nicht von der Marktorientierung bestimmt.
Wettbewerb, Kosten und betriebswirtschaftliche Rationalität hat man nur in sehr beschränktem Maße berücksichtigt. Monopol- und Oligopolpositionen bestimmten die Strukturen der unternehmerischen Handlung, es entwickelte sich kein wettbewerbsorientiertes Verhalten. Der starke staatliche Interventionismus in bezug auf den Einsatz der Ressourcen und die jahrelangen Genehmigunsverfahren waren die Hauptkontrollelemente der Wirtschaftsordnung. Eine mögliche dynamische Markt- und Unternehmensentwicklung wurde durch eine gedrosselte Geschwindigkeit verzögert.
Auf der anderen Seite bewirkten das starke Wachstum der Auslandsinvestitionen in Spanien und die sehr hohe Investitionsquote

bei der Modernisierung der produktiven Anlagen eine beträchtliche Wachstumsrate der Wirtschaft.
Die gesamte Entwicklung der Wirtschafts- und Unternehmensstrukturen war auf diese Weise charakterisiert durch eine sehr schwache Wettbewerbsstruktur aufgrund der Genehmigunsverfahren, eine zu hohe Produktionskapazität und durch einen ständigen wirtschaftspolitischen Interventionismus. Als Folge dieser wirtschaftspolitischen Orientierung und der niedrigen Ausnutzung der Produktionskapazitäten bei niedriger Produktivität entstanden sehr hohe Stückkosten.
Neben einer technikorientierten Kultur entwickelte sich auch eine starke Verwaltungsstruktur. Die Einfuhren wurden mit hohen Zöllen belastet und die Ausfuhren mit sehr hohen Subventionen gestützt. Es wurde keine Kostenmentalität, sondern vielmehr eine Subventionsmentalität entwickelt. Diese Entwicklung prägte die spanische Wirtschaft in den 60er und 70er Jahren. Die Modernisierung der Industrie wurde in einer solchen Wirtschaftsordnung entwickelt.
Erst im Jahre 1978 schloß Spanien ein Präferenzabkommen mit der EG ab. Allzu langsam wurden Liberalisierungsmaßnahmen getroffen, bis Spanien im Jahre 1986 schließlich der EG beitrat. Erst mit dem Beitritt Spanien zur EG begann eine Internationalisierung der Arbeitsteilung der spanischen Wirtschaft, und zwar besonders durch die hohe Investitionsquote der multinationalen Unternehmen.

3. Die Folgen der langsamen Anpassung der spanischen Wirtschaft

Heute kann man behaupten, daß die spanische Wirtschaft erst in den Jahren 1994 bis 1996 die Anpassung an die EU realisieren muß. Die Anpassungsprozesse werden in den nächsten Monaten und Jahren eine sehr tiefgreifende Strukturänderung mit sich bringen, und zwar zum Teil mit sehr harten ökonomischen und sozia-

len Kosten. Während der letzten zehn Jahre sind solche Anpassungen nur durch die multinationalen Unternehmen realisiert worden, während die meisten spanischen Firmen bei den alten Strukturen geblieben sind. Es ist schade, daß unter anderem gerade die spanischen Unternehmungen und Gewerkschaften diese Anpassungszeit seit dem Beitritt im Jahre 1986 nicht genutzt haben. Manmuß jedoch feststellen, daß die Änderungen und Anpassungsprozesse nur unter dem Druck einer wetbewerbsorientierten Wirtschaftspolitik stattfinden können. Spanien ist ein Beispiel dafür.

So sind die Versuche ab 1975 praktisch ohne Erfolg geblieben. 1975, das Jahr mit der verzögerten Wirkung der Ölkrise auf Spanien, wurde nicht genutzt, um die Märkte zu liberalisieren und gleichzeitig eine Wirtschaftsordnung zu schaffen, in die Arbeiter und Unternehmer, Wirtschaftspolitiker und Gewerkschaftler auf der Grundlage einer Wettbwerbsorientierung eingliedert und ihnen die ihr zugrundeliegenden Wertvorstellungen vermittelt werden. So erhält zum Beispiel die Zentralbank erst 1995, eine andere Organisationform, die wenigstens zum Teil stärker unabhängig gestaltet ist.
Es sind praktisch 10-15 Jahre verloren gegangen, weil man die Wirtschaftsordnung nicht auf eine wettbewerbsorientierte Struktur und entsprechende Wirtschaftspolitik orientiert hat. Die Anpassungsbedürfnisse beim Übergang von einer Wirtschaftordnung zu einer anderen müssen genau überlegt sein. Man müßte eigentlich die Empfehlung von *Alfred Müller-Armack* befolgen:

Anpassungsperioden sind notwendig, aber diese Perioden müssen so kurz wie möglich sein.

Warum hat es so lange gedauert? Meiner Meinung nach gibt es eine Reihe von Gründen, die ich kurz nennen möchte:

1. Es ist nicht gelungen, rechtzeitig Wettbewerb in das Wirtschaftsleben einzuführen. Die Planungsordnung der 60er Jahre nach französichem Muster und der politische Übergang der 70er Jahre mit seinen konzertierten Aktionen waren die größten Hindernisse für die Einführung des Wettbewerbs. In den 80er Jahren hat man durch die Anpassungsmaßnahmen und die Entwicklung der Politik einen Teil der Wirtschaft dem Wettbewerb ausgesetzt und langsam eine Wettbewerbsorientierung bewirkt.

2. Die Wirtschaftsstruktur ist praktisch am Rande des Wettbewerbs gewachsen. Der mittelbare Interventionismus des Staates und die fehlende Initiative, Institutionen zu ändern, haben zu einer Beibehaltung der vorhandenen Struktur beigetragen. Eigentlich hat man nur abgewartet, wie weit man die vorhandene Struktur erhalten kann. Das gilt für Wirtschaftsinstitutionen wie für vieles anderes. Man hat Institutionen teilweise angepaßt, aber keine neuen Institutionen geschaffen, die gleichzeitig eine Änderung der wirtschaftlichen und sozialen Mentalität hätten hervorbringen können.

3. Ohne Zweifel haben die große Beteiligungen von multinationalen Firmen in der spanischen Wirtschaft in den 80er Jahren zu den ersten Wettbewerbsimpulsen in der Wirtschaft Spaniens geführt. Aber diese Firmen haben auch gleichzeitig die besondere und priviligierte Situation auf den nationalen Märkten ausgenutzt und damit die Internationalisierung stark gebremst. Hätte man in den 80er Jahren die Märkte liberalisiert, wären ohne Zweifel die Anpassungsprozesse Spaniens zu einer Wetbewerbswirtschaft viel erfolgreicher gewesen.

4. Die Spanier und die spanische Wirtschaftskultur sind traditionell sehr stark auf den Staat ausgerichtet. Der Staat ist im Wirtschaftsleben bei Handlungen und Institutionen mittelbar und unmittelbar immer präsent. Bis heute ist die Rolle des

Staates durch die verschiedenen Interventionsmechanismen dominant. Sie bestimmt in hohem Maße das Verhalten von Wirtschaftspartnern und die Wirtschaftsstrukturen.

Was sind eigentlich die Ursachen dieser Entwicklung?
Man kann verschiedene Faktoren feststellen, aber ich meine, daß man besonders einige Einflüsse hervorheben sollte:

1. Eine ausgezeichnete Gelegenheit wurde 1962 zu Beginn der Modernisierung der Produktionsstrukturen verpaßt, nämlich die spanische Wirtschaft in einen offenen Wirtschaftsraum zu integrieren. Leider konnte diese Chance aufgrund der widrigen politischen Konstellation nicht genutzt werden.

2. Die staatliche Planung der 60er und 70er Jahre nach französichem Muster entwickelte die gesamte Produktionsstruktur nach produktionstechnischen Optimalitäten und nach politisch gewünschten Machtverteilungen. Hinzu kommt noch, daß in den letzten 300 Jahren Wettbewerb immer die große Unbekannte in der spanischen Kultur gewesen ist, der die spanische Gesellschaft im großen und ganzen feindlich gegenüberstand. Für die spanische Kultur ist Wettbewerb im Grunde genommen ein fremdes Element.

3. Die politische Konstellation dieser Jahrzehnte bedingte, daß diese Anpassungsprozesse und vor allem diese instrumentelle, „konzertierte" Aktion in Wirtschafts- und Sozialfragen als Instrument politischer Lösung die Entwicklung verlangsamte, so daß sie praktisch unter hohen politischen Kosten ablief.

4. Die vermachtete Produktionsstruktur und die fehlende Marktorientierung des Angebotes sind die Hauptursachen dieser langsamen Entwicklung eines Wettbwerbsdenkens. Die Priorität der Nachfrage bei der ökonomischen Analyse und die

sekundäre Rolle des Angebots sind typische Hindernisse für eine wettbewerbsorientierte Entwicklung der Wirtschaft.

5. Der ständige, bis heute anhaltende Versuch, die vorhandenen und veralteten Institutionen weiter zu erhalten, d.h. die Anpassungsprozesse innerhalb der alten Strukturen durchzuführen, hat sehr stark die Geschwindigkeit der Anpassung an eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung bestimmt. Man hat Angst, neue Institutionen zu schaffen, die mehr an der Zukunft orientiert sind als an der Vergangenheit.

6. Die unzureichende Gestaltung der Sozialpolitik und die Trennung zwischen der Sozialpolitik und der Wirtschaftspolitik sind heute schwerwiegende Konfliktherde bei der Gestaltung der spanischen Wirtschaftsprozesse und bei der Entwicklung der Unternehmensordnung.

Deshalb kann man sagen, daß Spanien heute vor einer mutativen Anpassung in bezug auf fast alle Institutionen des Wirtschafts- und Soziallebens steht. Ohne diesen Anpassungsschritt werden die folgenden Generationen schwer arbeiten können, da die Wertsysteme an ganz anderen Institutionen orientiert sind. Wir stehen vor einer Situation der Neuschaffung von Institutionen, die erforderlicher sind als die Anpassung der alten. Aber die fehlende Bereitschaft vieler Institutionen und sozialer Gruppen, die Intensivierung des Wettbewerbs zu verstärken, hängt weitgehend von dem neuen Entwurf von Institutionen und von einer Dynamisierung der Wirtschaftsordnung ab. Nur durch einen starken von der EU ausgehenden Anpassungdruck, wird es Spanien möglich sein, diese schon viel zu lange Entwicklungsperiode zu durchbrechen.

4. Auswertung der Anpassungsprozesse der spanischen Wirtschaft

Bei der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft, so wie auch bei der Integration einer Volkswirtschaft wie Spanien in offene und wettbewerbsorientierte Wirtschaftsräume, muß man auf die Dauer der Anpassungszeit achten.
Man kann dabei folgendes hervorheben:

* Die Anpassungszeit sollte so kurz wie möglich gehalten werden.

* Diese Anpassungszeit sollte mit einer zunehmenden Intensivierung des Wettbewerbs verbunden sein

* Zu lange Anpassungszeiten sowie die Anwendung von Planungsinstrumenten in der Übergangsperiode bringen stets starke Disfunktionalitäten mit erheblichen Kosten mit sich.

* Sämtliche Maßnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung müssen am Ziel einer Intensivierung des Wettbewerbs ausgerichtet sein.

* Neue Institutionen müssen geschaffen werden, damit man Ressourcen von den alten auf die neuen, die eine neue Arbeitsteilung erlauben, umsetzen kann. Jeder Versuch, alte Institutionen anzupassen, bedeutet höhere Kosten, mehr Zeit und höheres Risiko, da die alten Institutionen durch eine alte Arbeitsteilung bestimmt sind, die in sich ein bestimmtes Verhalten entfaltet. Bei der Schaffung von neuen Institutionen und einem entsprechenden Ressourceneinsatz wird die Entwicklung einer neuen Arbeitsteilung eher angenommen.

* Das menschliche Verhalten zu verändern und die Bereitschaft, neue Lernkurven zu erfahren, ist ein entscheidender Schritt für den Erfolg der Anpassung an die Soziale Marktwirtschaft.

Eine zu langsame Anpassungszeit an eine wettbewerblich orientierte Wirtschaftsordnung gewichtigsten Barrieren im Prozeß, dynamische Unternehmer hervorzurufen, da diese Verlangsamung eher Unternehmer mit Verwaltungs- und fachlichem Können fördert, als daß sie Unternehmer mit einer offenen Mentalität und Bereitschaft zur Risikoübernahme entwickelt.
Alle Untersuchungen, die wir im Bereich der Unternehmen in Spanien gemacht haben, deuten auf eine dominierende Rolle der instrumentellen Ausbildung hin. Wir haben eine ausgebaute Führungsschicht, bei der die Instrumente eine große Rolle spielen, aber wir haben sehr wenige General Managers, d.h. eigentliche Unternehmer.
Zugleich hat man die Anpassung auch der anderen Institutionen, wie z.B. der Universität, des Gesundheitswesens, der Verwaltung des Staates und der Gemeinde und nicht zuletzt der politischen Gestaltung an eine Soziale Marktwirtschaft verzögert. Außerdem bremst die Einschaltung von lenkenden Anpassungsinstrumenten die Verhaltensanpassung und verzögert die Schaffung von marktwirtschaftlichen Institutionen. Diese Erfahrung kann man in der spanischen Wirtschaft genau nachvollziehen, weil man so weit wie möglich die alten Institutionen angepaßt und damit eine Verlängerung der Anpassungszeit gesichert hat.
Die Erfahrung Spaniens in den letzten dreißig Jahren zeigt:

* Die Disfunktionalitäten zwischen marktwirtschaftlicher Ordnung und politischer Ordnung müssen so gering wie möglich gehalten werden. Wenn diese Disfunktionalitäten zu groß sind, wie in Spanien, werden Planungsinstrumente eingeführt.

* Nur durch eine Intensivierung des Wettbewerbs für die Gestaltung einer marktwirtschaftlichen Ordnung kann man die Schaffung marktwirtschaftlicher Institutionen fördern.

* Die Anpassungszeit muß kurz gehalten werden. Dazu muß die Wirtschaft sich öffnen.

* Die lange Übergangszeit in Spanien von mehr als 30 Jahren, ist ohne Zweifel das Hauptproblem der gegenwärtigen Situation. Jetzt muß man auf einmal Institutionen schaffen und Verhaltensänderungen bewirken, die mit sehr hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten verbunden ist, da inzwischen viele materielle und menschliche Ressourcen verloren gegangen sind. Man hat viele Menschen und Strukturen geradezu verschrottet, weil man nicht in der Lage war, Ressourcen von einer alten Arbeitsteilung, alten Institutionen, auf eine neue, wettbewerbsorientierte Arbeitsteilung umzuwandeln. Es hat an schumpeterischen dynamischen Unternehmern gefehlt, und gleichzeitig hat die wirtschaftspolitische Entwicklung den Rahmen für einen solchen unternehmerischen Geist nicht entfaltet.

* Man hat immer gehofft, daß die politische Struktur diese Anpassungskosten absorbiert, da am Ende diese Anpassung unter höchstem Druck realisiert werden muß.

Der spanische Anpassungsweg muß als Lehre angenommen werden, wie die Einführung einer sozialen marktwirtschatlichen Ordnung **nicht** gemacht werden darf. Denn wahrscheinlich ist die kurze Anpassungszeit in den 50er Jahren in Deutschland, trotz der vielen Schwierigkeiten, eine der Ursachen des Erfolges bei der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft. Außerdem muß man der Interdependenz zwischen Politik und Wirtschaft Rechnung tragen. Sie beeinflußt ebenfalls erheblich den Anpassungsprozeß.
Die fehlende Bedeutung der Unternehmung und der Führungskapazitäten bei dieser marktwirtschaftlich orientierten Entwicklung in Spanien soll besonders hervorgehoben werden. Viele Beispiele kann man gerade in diesen Tagen wahrnehmen, und es werden in den nächsten Monaten interessante Anpassungsphänomene auftreten. Ich bin sicher, daß dieser Anpassungsprozeß realisiert werden

kann, allerdings sind die Kosten jetzt viel höher, als wenn man die Anpassungszeit in den 70er und 80er Jahren genutzt hätte. Daraus kann man schließen, daß die Zeit als ökonomischer Faktor eine entscheidende Rolle spielt. Diesen Zeitfaktor hat man bis jetzt noch nicht als Kostenfaktor des Anpassungsprozesses an eine Soziale Marktwirtschaft betrachtet. Ihm sollte künftig mehr Bedeutung beigemessen werden.

Literatur

Albach, H.: El papel del factor tiempo en la competitividad, in: *Working Paper (Serie Conferencias)*, Nr. 1/93, Alcalá de Henares, 1993

Biskup, R. (Hrsg.), Partnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft, Bern/Stuttgart, 1986

Fernandez Rodriguez, F., Estudios sobre la Encíclica Centesimus Annus, Madrid, 1992

García Echevarría, S., Del Val, M.T.: Cultura Corporativa y competitividad de la empresa española, Madrid, 1993

García Echevarría, S., Del Val Núñez, M.T. El Perfil del Directiva de la empresa vasca, Bilbao, 1993

García Echevarría, S., Las nuevas estructuras empresariales como respuesta para una economía eficiente in: *Working Paper (Serie Azul)*, Nr. 10/93, Alcalá de Henares, 1993

García Echevarría, S., La "revolución institucional de la empresa. El reto al directivo y alos recursos humanos in: *Working Paper (Serie Azul)*, Nr. 11/94, Alcalá de Henares, 1994

García Echevarría, S., Decision structures versus organizative structures towards a new organizational design, in: *Working Paper (Serie Azul)*, Nr. 215, Alcalá de Henares, 1994

García Echevarría, S., La nueva gestión de los recursos humanos: de la economía protegida a la economía competitiva, in: *Working Paper (Serie Azul)*, Nr. 11/94, Alcalá de Henares 1994

Tuchtfeldt, E. (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg, 1973

Val Núñez, M. T., Cultura Empresarial en España y su potencial estratégico, Madrid, 1994