
Ordnungspolitik von Walter Eucken

Rezension von: Walter Eucken,
Ordnungspolitik, hrsg. von Walter
Oswalt, Lit-Verlag, Münster 1999 (Walter
Eucken Archiv, Reihe Zweite Aufklärung,
Bd. 1), 104 Seiten, DM 24,80.

Walter Eucken, der Begründer der „Freiburger Schule“ der Nationalökonomie, verstarb am 20. April 1950 während eines Vortragsaufenthaltes in London. Die fünfzigste Wiederkehr seines Todestages im letzten Jahr bildete daher den Anlaß für verschiedene Feierlichkeiten und Gedenkvorträge. Im Mittelpunkt dieser Beiträge stand vor allem die ordnungspolitische Konzeption Euckens als Wegbereiter des (west-)deutschen „Wirtschaftswunders“ nach dem Zweiten Weltkrieg und als tragende Säule der Sozialen Marktwirtschaft (neuerdings wieder vielfach mit kleinem „s“ geschrieben).

Entschieden weniger wurde indes an den politisch-historischen Entstehungshintergrund dieser Wirtschaftspolitik und die moralisch-ethische Grundüberzeugung ihrer geistigen Urheber erinnert. Innerhalb dieser (durchaus heterogenen) Gruppe kommt Walter Eucken zweifellos eine zentrale Bedeutung zu: Während des „Dritten Reiches“ nahm er zusammen mit anderen deutschen Wirtschaftswissenschaftlern – unter ihnen Constantin von Dietze, Adolf Lampe und Erich Preiser – aktiv an den Arbeiten der illegalen »Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath« (AGEvB) teil.

Diese nach ihrem Vorsitzenden, dem Bonner Nationalökonom Erwin von Beckerath, benannte Arbeitsgemeinschaft war aus der von Jens Jessen geleiteten »Arbeitsgemeinschaft für Volkswirtschaftslehre« der Berliner »Akademie für Deutsches Recht« hervorgegangen,

nachdem deren Tätigkeit im März 1943 wegen fehlender Kriegsnotwendigkeit stillgelegt worden war. Ziel der AGEvB war es, eine einheitliche Neuausrichtung der deutschen Wirtschaftspolitik für die Zeit nach dem – schon früh als verloren erkannten – Krieg zu bestimmen, um der nationalsozialistischen Lenkungs- bzw. der kriegsbedingten Zwangswirtschaft ein tragfähiges, zukunftsweisendes ordnungspolitisches Konzept gegenüberzustellen. Deshalb wurden die Arbeitsergebnisse u.a. Carl Goerdeler und dem ehemaligen preußischen Finanzminister Johannes Popitz zugänglich gemacht; beide wurden später im Zusammenhang mit den Ereignissen des 20. Juli 1944 hingerichtet. Auch die Beratungen der AGEvB konnten nicht vollständig zum Abschluß gebracht werden, da einige ihrer Teilnehmer im Nachwirken des Geschehens vom 20. Juli 1944 von der Gestapo inhaftiert, in Konzentrationslagern interniert und z.T. gefoltert wurden, um ihren „Prozeß“ vor Freislers „Volksgerichtshof“ vorzubereiten. Nur der Einmarsch der Roten Armee in Berlin und die deutsche Kapitulation verhinderten glücklicherweise Schlimmeres.

Der Wunsch der Ökonomen, mit ihrer im Geheimen erarbeiteten Konzeption zu einem demokratischen Wiederaufbau beizutragen, war nach der Übernahme der Regierungsgewalt durch die Alliierten ungebrochen. Für die in den westlichen Besatzungszonen versammelten Hochschullehrer schien sich dieser Wunsch sogar zu erfüllen, als von Dietze, Lampe und Eucken sowohl von der US-amerikanischen als auch von der französischen Militärregierung um ihren fachkundigen Rat als Gutachter ersucht wurden. Während der Kontakt zu den amerikanischen Militärbehörden aber schon bald abbrach, zeichnete eine Kerngruppe der ehemaligen AGEvB ihre rund zwanzig für das »Gouvernement Militaire de Bade« erstatteten Gutachten fortan als »Comité d'Etudes Economiques«.

Jedoch ist kaum bekannt, daß Walter Eucken als Mitglied des »Comités« von 1945-47 für die französische Militärregierung Gutachten zu wirtschaftspolitisch drängenden Problemen erarbeitete. Ein Grund dafür ist gewiß in dem Umstand zu suchen, daß die Arbeit der Ökonomen letztlich erfolglos war; denn die Gutachten erlangten keine Relevanz für die alliierte Wirtschaftspolitik. Ursächlich hierfür waren vermutlich auch die in den Gutachten vertretenen unbequemen Positionen: Diese forderten eine wirtschaftliche Einheit Deutschlands, sprachen sich für eine neue deutsche Wirtschaftsordnung aus und prangerten die von der französischen Militärregierung zum primären Wiederaufbau der *französischen* Wirtschaft forcierte »Economie dirigée« als gradlinige Fortführung der von den Nationalsozialisten begonnenen Planwirtschaft an.

Gleichwohl ist es verdienstvoll, daß Walter Oswalt einige der bislang von der Öffentlichkeit kaum beachteten Gutachten seines Großvaters herausgebracht hat, die den Auftakt zu einer nach eigenem Bekunden „kritischen Ausgabe“ aller Gutachten Euckens bilden sollen. Dieses Verdienst besteht um so mehr, als der Nachlaß Euckens seit vielen Jahren der wissenschaftlichen Forschung nicht zugänglich ist. Dieser unbefriedigende Zustand ändert sich mit dem vorliegenden Werk freilich nicht; denn es enthält nur solche Dokumente, die – obgleich von der Fachwelt bislang kaum bemerkt – frei zugänglich in anderen Archiven lagerten.

Und so enttäuscht das Buch gleich mehrfach: Enttäuscht wird die Erwartungshaltung des Lesers, der aufgrund der äußeren Gestaltung – Hardcover-Einband, in schwarzem Papier gehaltene Spiegel und Vorsätze – den (freilich nur: allerersten) Eindruck gewinnt, er habe eine ansprechende Dokumentation entdeckt und zugleich historisch bemerkenswerte sowie wissenschaftlich interessante Gutachtentexte aufgetan. Dem

ist nicht so. Von dem ohnehin sehr bescheidenen Gesamtumfang des Werkes von 104 Seiten stammen lediglich 58 Seiten aus der Feder Euckens; den Rest bestreitet sein Enkel und Herausgeber mit einem langen Nachwort und einer kürzeren „editorischen Bemerkung“. Gedruckt wurde dies alles auf einem Miniatur-Seitenformat von gerade einmal gut 15 mal 9 Zentimetern. Offenbar zum Ausgleich verzichtete man dafür auf einen nennenswerten Rand – mit Anmerkungen des Lesers rechneten wohl weder der Verlag noch der Herausgeber.

Das Bändchen enttäuscht aber auch auf inhaltlicher Ebene: Es besteht neben den bereits erwähnten Beiträgen Oswalts aus dem Abdruck dreier Gutachtentexte, die Walter Eucken allesamt im Jahr 1946 für das »Comité« im Auftrag der französischen Militärregierung formulierte. Im einzelnen behandeln sie »Die Gesamtrichtung der Wirtschaftspolitik«, beleuchten die Problematik »Industrieller Konzentration« und räsonieren »Über die Verstaatlichung der Privaten Banken«.

Ausgewählt wurden diese Gutachten, weil sie, so die Begründung Oswalts, „eine prägnante Einführung in das wirtschaftspolitische Denken Walter Euckens geben“ (S. 96). Dem ist nicht zu widersprechen und nichts hinzuzufügen: *eine Einführung*. Die Frage muß erlaubt sein: Fünfzig Jahre nach dem Tod Walter Euckens soll das wirtschaftspolitische Vermächtnis seines Nachlasses nicht mehr hergeben als Material für eine weitere Einführung? Dies ist vermutlich zu bezweifeln.

Die zentralen Thesen Euckenscher Wirtschaftspolitik haben in den vergangenen Jahrzehnten profunde Ökonomen nun wirklich oft genug dokumentiert, analysiert und für anerkannte Sammelwerke bzw. Fachperiodika zu hinreichend „prägnanten Einführungen“ zusammengefaßt. Von einer neuen Publikation zu diesem Thema erwartet der Le-

ser daher inhaltlich neue Aspekte. Aber auch dies ist hier nicht der Fall. Die Gutachten gehen in keinem Moment über Walter Euckens posthum veröffentlichtes Werk »Grundsätze der Wirtschaftspolitik« hinaus. Wer daher mit den zentralen Aussagen dieser Monographie genügsam vertraut ist, kann sich die der französischen Militärregierung erteilten gutachterlichen Ratschläge Euckens auch selbst geben.

So kommt das noch gehaltvollste, weil gründlichste der drei veröffentlichten Eucken-Gutachten »Über die Gesamt- richtung der Wirtschaftspolitik« vom Januar 1946 zu dem – heute gewiß nicht mehr originellen, gleichwohl zentralen – Ergebnis, daß „alle einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen (...), um sinnvoll und erfolgreich zu sein, koordiniert werden (müssen); sonst ist die Wirtschaftspolitik in sich widerspruchsvoll und führt oft zu schädlichen, unheilvollen Ergebnissen“ (S. 1). Da nach Euckens Auffassung die Zentralverwaltungswirtschaft hierzu dauerhaft außerstande sei und die „freie Wirtschaft“ tendenziell zu „Vermachtung“ und „Vermassung“ neige, müsse der alternative „dritte Weg“ in der „Wettbewerbsordnung“ gesucht werden. Hierzu habe der Staat zentrale Funktionen zu erfüllen: Schaffung einer funktionsfähigen Währung mit freien, stabilen Devisenkursen, Aufbau eines internationalen Handelsvertragssystems ohne Kontingentierung und – zuvorderst – die Verwirklichung und Erhaltung der Wettbewerbsordnung. Insbesondere für diese letzte Aufgabe müsse die Wirtschaftspolitik eines Staates darauf ausgerichtet werden, gesetzliche Regelungen zu finden, welche marktbeherrschende Machtgebilde (Konzerne, Kartelle, Trusts) gar nicht erst entstehen ließen, oder da, wo deren Auflösung nicht ausreiche, eine staatliche Monopolkontrolle zu etablieren, die das Leitbild der vollständigen Konkurrenz gewährleiste (S. 21ff).

Lediglich Folgerungen dieser Kernaussage sind die beiden übrigen Gutachten-

texte Euckens. So geht dessen Vorgutachten über »Industrielle Konzentration« auf die verschiedenen Ursachen industrieller Konzentrationsprozesse ein und beleuchtet deren Gefahrenpotential für die Wettbewerbsordnung. Ergebnis – welch' ein Wunder –: Konzentrationsbewegungen können zu Oligopolen, Monopolen, Teilmonopolen usw., kurz: zu systemfremden Marktformen führen und tragen damit zu einer „Zerstörung der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft“ bei (S. 34). Lösung: Reform des deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsrechts zur Belebung und Stärkung des Wettbewerbs, Verbot jeglicher Marktabreden sowie eine prophylaktische staatliche Monopolkontrolle.

In seinem dritten Gutachten »Über die Verstaatlichung der Privaten Banken« reduziert Eucken schließlich die hypothetische Fragestellung, ob der schon seinerzeit fortgeschrittene Konzentrationsprozeß im Geschäftsbankensektor nicht „von selbst zur Verstaatlichung“ führe (S. 38), erneut auf die zentrale Problematik der Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung: Da der Staat in einer Wettbewerbswirtschaft nur „einen gewissen Rahmen“ zu setzen habe, innerhalb dessen Haushalte und Unternehmen frei wirtschaften können, ohne daß dabei „der Staat den alltäglichen Wirtschaftsprozess selbst lenkt“ (S. 48), lautet seine Antwort auf die gestellte Eingangsfrage schlichtweg „Nein“.

Mit den Veröffentlichungen Walter Euckens hinlänglich Vertraute werden diese Stellungnahmen nicht als neu bezeichnen können – auch nicht auf der Basis eines Kenntnisstandes, der zeitlich in das Jahr 1946 zurückversetzt wird: Die erforderlichen Maßnahmen zur Neugestaltung der deutschen Wirtschaftsordnung im Sinne des „dritten Wegs“ hatte Walter Eucken dezidiert in seinem bereits 1942 veröffentlichten Referat über den »Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung« vorgetragen.¹

Warum aber hat sich Walter Eucken so nachdrücklich für „seine“ Wettbewerbsordnung engagiert? Neben dem kaum lösbaren Koordinationsproblem, das sich für eine arbeitsteilige Wirtschaft unter einem zwangs- bzw. planwirtschaftlichen System und dessen Abarten (Lenkungswirtschaft, *Economie dirigée*) generell stellte, war Euckens entscheidendes Kriterium die Problematik wirtschaftlicher Macht oder, anders formuliert, das erwünschte bzw. zulässige Maß an Freiheit und Willkür bzw. an Chance und Risiko, mit dem sich der einzelne nach der fundamentalen Entscheidung zugunsten einer konkreten Wirtschaftsordnung auseinanderzusetzen hatte. In Walter Euckens Wettbewerbsordnung ist es das zentrale Instrument „Wettbewerb“, das nicht nur die Freiheit des Individuums gewährleistet, sondern zugleich übersteigerte ökonomische Machtkonzentrationen unterbindet.

Walter Euckens Machtanalyse ist daher auch das 34seitige Nachwort Oswalds »Was ist Ordnungspolitik?« gewidmet; denn tatsächlich ist Euckens Konzeption wirtschaftlicher Ordnung auch im „Zeitalter“ der Globalisierung, der „New Economy“ oder des „E-Commerce“ von Bedeutung. Dem Herausgeber ist ferner zuzustimmen, daß Euckens Position von etlichen (Wirtschafts-) Politikern und (Wirtschafts-) Wissenschaftlern unterschiedlichster Couleur zur Rechtfertigung ihrer inhaltlich oft nicht deckungsgleichen Vorhaben oder Maßnahmen erhalten mußte oder (bewußt) mißverstanden wurde. Ob der Blick auf die tatsächliche Bedeutung seines Konzeptes aber, wie von Oswald behauptet, „bisher systematisch durch Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft verstellt“ wurde (S. 61), muß ebenso bezweifelt werden wie das unterstellte „fundamentale Desinteresse“ (S. 62) gegenüber den konkreten Vorstellungen des Ordoliberalismus.

Zutreffend ist hingegen, daß zentrale Positionen und wirtschaftspolitische

Forderungen der „Freiburger“ um Walter Eucken bzw. der ehemaligen AGEvB in der „bizonalen Verwaltung“ bzw. später in der Bundesrepublik verwirklicht wurden – erinnert sei beispielsweise an die Lockerung des Bewirtschaftungssystems im Zusammenhang mit der Währungsreform vom Sommer 1948. Freilich konnten sich die Ökonomen nicht in allen Punkten durchsetzen. Eines ihrer wichtigen Anliegen war die Kartellgesetzgebung, die mit dem „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ erst viele Jahre später umgesetzt wurde und dabei inhaltlich deutlich abgeschwächer formuliert wurde, als dies Walter Eucken und Franz Böhm vorgesehen hatten; *insofern* unterscheidet sich die deutsche Wirtschaftspolitik tatsächlich von der für sie ursprünglich vorgesehenen Konzeption.

Zweifellos entspricht das, was heute auf den globalen Märkten unter Leistungswettbewerb verstanden wird, nicht Euckens ordoliberalem Grundverständnis, und unter demokratischen Gesichtspunkten haben etliche weltweit operierende Konzerne tatsächlich mittlerweile ein bedenkliches Maß an politischem Einfluß erhalten. Jedoch kann der in einem weiteren (hier jedoch nicht publizierten) Gutachten über »Konzernentflechtung und Kartellauflösung« erteilte Ratschlag Euckens, Voraussetzung für Ordnungspolitik sei auch, daß „das Eindringen internationaler Konzerne vom Osten und Westen zum Stehen kommt und rückgängig gemacht wird“ (S. 70), nicht als zeitgemäße Antwort auf die heute weltweite Verflechtung der Volkswirtschaften gelten. Deutlich wird hier vielmehr, daß Euckens *national*ökonomischer Ansatz einer globalen Weiterentwicklung bedarf.

Wer sich nicht mit den vorliegenden drei Gutachten begnügen will, sollte auf die vom Herausgeber angekündigte Gesamtdokumentation aller Eucken-Gutachten warten. Zweckmäßiger wäre es freilich, eine Gesamtedition aller Gutachten des »Comité d'Etudes Econo-

miques« vorzubereiten, die über die Gedanken Walter Euckens hinausginge und die Anschauungen der anderen Wissenschaftler einbezöge. Hiermit wäre ein abgewogenes Urteil über die Meinungsbildung des gesamten Gremiums möglich: In welchen Situationen mußten die Ökonomen ihre während des „Dritten Reichs“ entworfene ordnungs- und wirtschaftspolitische Vision den konkreten Widrigkeiten der Nachkriegswirtschaft bzw. den politischen Ereignissen anpassen, zu welchen Zeitpunkten waren sie zu Modifikationen bzw. Variationen ihrer gutachterlichen Ratschläge bereit, und welche Positionen waren von Konzessionen ausgeschlossen?

Folglich ist der vom Herausgeber vorgebrachte Grund für die Auswahl der hier vorliegenden Eucken-Gutachten, den Leser in das ordnungspolitische Denken Walter Euckens „prägnant“ einführen zu wollen, lediglich Nebenabsicht. Vielmehr läßt Oswalts Interpretation der Gutachterttexte erkennen, daß diese Entscheidung im Hinblick auf die eigene (wirtschafts-)politische Position getroffen wurde. Durch eine konsequente Wettbe-

werbsordnung, die jede Ebene des ökonomischen, ökologischen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens radikal von monopolisierenden und machtanhäufenden Elementen bereinigt, sollen „die Chancen der Globalisierung im Sinne der Freiheit aller Bürger“ genutzt werden, um ihnen zu „Vielfalt, Individualität und Selbständigkeit“ zu verhelfen: „Die Botenschaft Walter Euckens ist, daß Wirtschaftsmacht als ein Produkt wirtschaftspolitischen Handelns auch durch Wirtschaftspolitik zurückgedrängt und beseitigt werden kann.“ (S. 92)

Ordnungspolitik – nur von Walter Eucken? Ordnungspolitik – auch von Walter Oswalt!

Detlef J. Blesgen

Anmerkung

¹ Eucken, Walter, Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung, in: Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, vorgelegt von Günter Schmolders (= Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6, Berlin 1942) 29-49.