

SYSTEMISCHE ORDNUNGSPOLITIK

Die Soziale Marktwirtschaft im globalen Systemwettbewerb stärken

*Ein ordnungspolitisches Konzept für komplexe, vernetzte und lernende
Wertschöpfungssysteme*

Hermann Doppler

Peter Drucker Society Mannheim e. V.

Oktober 2026

Executive Summary

Die Soziale Marktwirtschaft bleibt das ordnungspolitische Fundament dieses Papers. Freiheit, Eigenverantwortung, Wettbewerb, Eigentum, Haftung, Vertragsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit, Subsidiarität und sozialer Ausgleich bilden keine überholte Ordnung aus einer weniger komplexen Zeit. Gerade unter Bedingungen globaler Wertschöpfung, technologischer Beschleunigung und geopolitischer Abhängigkeiten sind sie der Maßstab dafür, wie wirtschaftliche und staatliche Verantwortung voneinander abgegrenzt werden.

Die Herausforderung besteht deshalb nicht in einem Systemwechsel, sondern in der Weiterentwicklung der Ordnungspolitik für eine Wirtschaft, in der Unternehmen nicht isoliert, sondern in Wertschöpfungs-, Wissens-, Infrastruktur- und Standortsystemen konkurrieren. Die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens hängt weiterhin primär von seinen eigenen Entscheidungen ab. Zugleich beeinflussen Energie, Infrastruktur, Bildung, Forschung, Kapitalmärkte, Verwaltung, Genehmigungen, Standards und internationale Regeln die Geschwindigkeit, mit der Innovationen entwickelt, industrialisiert und skaliert werden können.

Systemische Ordnungspolitik ist die in diesem Paper entwickelte Antwort auf diese veränderten Bedingungen. Sie bedeutet ausdrücklich nicht mehr zentrale Steuerung. Sie verbindet ordnungspolitische Prinzipien mit einer systematischen Diagnose von Wechselwirkungen, einer klaren Zuordnung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV), dem Subsidiaritätsprinzip, Wirkungsmessung und institutionellem Lernen.

Der methodische Kern lautet: Ziele setzen – Lösungsräume offenhalten – Wettbewerb ermöglichen – subsidiär handeln – Wirkung messen – lernen.

Unternehmen bleiben die primären Träger von Innovation, Produktivität, Investitionen, Geschäftsmodellen und wirtschaftlichem Risiko. Der Staat trägt Verantwortung für den Ordnungsrahmen und die von ihm verantworteten öffentlichen Voraussetzungen. Weitere Akteure – Wissenschaft, Netzwerke, Cluster, Sozialpartner, Kapitalgeber und Zivilgesellschaft – tragen jeweils eigene Verantwortung. Zusammenwirken bedeutet nicht gemeinsame Verantwortung für alles.

Ein lernendes Wertschöpfungssystem reagiert nicht nur auf Probleme. Es erkennt Veränderungen früh, macht Risiken und Chancen sichtbar und nutzt Wissen für Innovation, Erneuerung und neue Wertschöpfung. Der Staat soll dabei nicht die vermeintlich richtige Technologie auswählen. Er soll dort, wo öffentliche Verantwortung besteht, funktionsfähige Rahmenbedingungen schaffen und aus der Wirkung seines Handelns lernen. Unternehmer entscheiden, welche Chancen sie verfolgen.

Der Wertschöpfungsraum wird in diesem Konzept als Kommunikations- und Lernraum verstanden, nicht als neue Institution und nicht als staatliche Steuerungsplattform. Verteiltes Wissen soll dort an konkreten Herausforderungen zusammengeführt werden. Problembezogene Obeyas, Co-Creation oder Reallabore können zeitlich begrenzte Arbeitsformate in diesem Raum sein. Gemeinsames Wissen bedeutet nicht gemeinsame Entscheidung: Kommunikation verbindet die Akteure; AKV und Subsidiarität trennen ihre Verantwortlichkeiten.

Industriepolitik wird nicht pauschal verworfen, aber ordnungspolitisch abgestuft. Der Ordnungsrahmen und breite horizontale Maßnahmen bilden den Kern. Vertikale oder selektive Industriepolitik ist ein begründungspflichtiger Grenzbereich. Je selektiver und direkter staatliches Handeln wird, desto höher müssen Anforderungen an Begründung, Transparenz, Verhältnismäßigkeit, Wettbewerb, Befristung, Evaluation und Exit sein. Die Grenze wird überschritten, wenn staatliche Auswahl den wettbewerblichen Entdeckungsprozess zunehmend ersetzt.

Strategische Technologieoffenheit verbindet klare Ziele und Grenzen mit offenen Lösungsräumen und strategischer Handlungsfähigkeit. Sie bedeutet weder Gleichgültigkeit gegenüber Abhängigkeiten noch Autarkie. Ziel ist, Optionen, Wissen, Infrastruktur, Standards und Wettbewerbsfähigkeit so zu sichern, dass Unternehmen auch künftig erfolgreich am technologischen Suchprozess teilnehmen können.

Langfristiger Wohlstand entsteht schließlich nicht durch die Verteilung eines gegebenen Bestands, sondern durch die Fähigkeit, wettbewerbsfähiges Produktivkapital fortlaufend zu erneuern: Anlagen und Infrastruktur, Technologien und Software, Daten, Wissen und Fähigkeiten, Prozesse und Organisation sowie industrielle Netzwerke. Wo entwickelt und industrialisiert wird, wird gelernt. Deshalb wird Time-to-Market zunehmend auch zur Time-to-Learn.

Abb. 1

Systemische Ordnungspolitik – Gesamtmodell



Abbildung 1: Systemische Ordnungspolitik – Gesamtmodell

1. Die Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitisches Fundament

Die Soziale Marktwirtschaft verbindet wirtschaftliche Freiheit mit einer Ordnung, die Wettbewerb ermöglicht, Macht begrenzt, Verantwortung zurechenbar macht und sozialen Ausgleich sichert. Sie ist weder Laissez-faire noch zentrale Wirtschaftslenkung. Ihr Ausgangspunkt ist eine wettbewerbsfähige Ordnung, in der dezentrale Akteure Wissen, Initiative und Verantwortung einsetzen und die Ergebnisse ihrer Entscheidungen grundsätzlich selbst tragen.

Für Ludwig Erhard gehörten „Wohlstand für alle“ und „Wohlstand durch Wettbewerb“ zusammen. Wettbewerb war für ihn nicht nur ein technischer Effizienzmechanismus, sondern Voraussetzung dafür, wirtschaftliche Macht zu begrenzen und breiten Zugang zu wirtschaftlichen Chancen zu ermöglichen. Alfred Müller-Armack prägte den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft für eine Ordnung, die marktwirtschaftliche Koordination mit gesellschaftlichem Ausgleich verbindet. Die Freiburger Ordnungstheorie um Walter Eucken betonte die Bedeutung einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung und verlässlicher Regeln.

Dieses Paper leitet die Systemische Ordnungspolitik nicht historisch aus Erhard, Müller-Armack oder Eucken ab. Die Soziale Marktwirtschaft bildet das Fundament; Systemische Ordnungspolitik ist eine darauf aufbauende Weiterentwicklung für komplexe und vernetzte Wertschöpfungssysteme.

1.1 Leitprinzipien

- Freiheit und Eigenverantwortung: Unternehmerische und individuelle Entscheidungen bleiben dezentral.

- Wettbewerb und offene Märkte: Wettbewerb dient als Entdeckungs-, Auswahl- und Lernverfahren.
- Eigentum, Vertragsfreiheit und Haftung: Entscheidung und Verantwortung sollen zusammenfallen.
- Rechtsstaatlichkeit und verlässliche Regeln: Investitionen benötigen berechenbare institutionelle Bedingungen.
- Subsidiarität: Aufgaben werden auf der niedrigsten handlungsfähigen Ebene gelöst.
- Sozialer Ausgleich und gesellschaftlicher Zusammenhalt: Wandel braucht Teilhabe, Chancen und tragfähige soziale Sicherung.

Die Weiterentwicklung dieser Prinzipien darf ihre Richtung nicht umkehren. Systemischer denken heißt nicht zentraler steuern. Vielmehr geht es darum, Interdependenzen besser zu verstehen, Verantwortlichkeiten klarer zuzuordnen und staatlich verantwortete Rahmenbedingungen wirksamer zu gestalten.

2. Warum Ordnungspolitik heute systemischer denken muss

Unternehmen konkurrieren weiterhin miteinander. Ihre Wettbewerbsfähigkeit entsteht jedoch innerhalb komplexer Wertschöpfungs- und Standortsysteme. Ein innovatives Produkt allein genügt nicht, wenn Infrastruktur fehlt, Genehmigungen zu lange dauern, Fachkräfte nicht verfügbar sind, Kapital für Skalierung fehlt oder technische Schnittstellen den Marktzugang behindern.

Globalisierung und Digitalisierung haben die Zahl und Dichte der Abhängigkeiten erhöht. Wertschöpfungsketten, Datenräume, Softwarearchitekturen, Forschungsnetzwerke, Energie- und Logistikinfrastruktur sowie regulatorische Systeme greifen ineinander. Gleichzeitig steigt die Veränderungsgeschwindigkeit. Damit gewinnen neben stabilen Regeln auch Time-to-Decision, Time-to-Permit, Time-to-Invest, Time-to-Market und Time-to-Scale an Bedeutung.

Die Konsequenz ist nicht, dass der Staat zum Manager des Wertschöpfungssystems wird. Die Konsequenz ist eine bessere Diagnose. Ein Engpass kann unternehmerische Ursachen haben, in einer Schnittstelle zwischen Unternehmen liegen, ein Wissens- oder Transferproblem sein oder aus staatlich verantworteten Rahmenbedingungen entstehen. Wer jedes Symptom unmittelbar als staatlichen Handlungsbedarf interpretiert, riskiert Fehlsteuerung.

2.1 Standortfähigkeit als Systemeigenschaft

Standortfähigkeit bezeichnet in diesem Paper die Fähigkeit eines Standortes, wettbewerbsfähige Wertschöpfung zu ermöglichen, neues Produktivkapital anzuziehen und zu erneuern sowie Innovationen schnell in industrielle Anwendung zu überführen. Sie ist keine einzelne Kennzahl. Sie entsteht aus dem Zusammenspiel von Unternehmen, Märkten, Wissen, Kapital, Infrastruktur, Institutionen und gesellschaftlichen Voraussetzungen.

Die zentrale Frage lautet deshalb nicht: Was kann der Staat zusätzlich tun? Sie lautet: Was ist das konkrete Problem, was ist seine Ursache, wer trägt dafür Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung – und ist staatliches Handeln überhaupt erforderlich?

3. Systemische Ordnungspolitik – Definition und Grenzen

Systemische Ordnungspolitik betrachtet Wertschöpfungssysteme und ihre Interdependenzen, ohne daraus eine zentrale Steuerungsverantwortung abzuleiten. Sie erkennt Engpässe und Abhängigkeiten, ordnet Verantwortung der richtigen Ebene zu, schützt offene Lösungsräume und Wettbewerb, misst Wirkungen staatlicher Maßnahmen und schafft institutionelle Lernfähigkeit.

Ihre Leitlogik lautet: beobachten – verstehen – Verantwortung klären – entscheiden – handeln – Wirkung messen – lernen, korrigieren oder beenden.

3.1 Was „systemisch“ bedeutet

Systemisch bedeutet, Wechselwirkungen mitzudenken. Eine einzelne Maßnahme kann an anderer Stelle Nebenwirkungen auslösen; ein sichtbares Problem kann seine Ursache außerhalb des unmittelbar

4444444444444444

betroffenen Bereichs haben; und eine Verbesserung an einer Stelle kann wirkungslos bleiben, wenn ein anderer Engpass bestehen bleibt. Systemisches Denken erweitert deshalb die Diagnose, nicht die staatliche Zuständigkeit.

3.2 Rollen

- Unternehmen: Produkte, Technologien, Geschäftsmodelle, Investitionen, Organisation, Produktivität und wirtschaftliches Risiko.
- Kooperationen, Netzwerke und Cluster: gemeinsame Lösungen dort, wo Schnittstellen, Standards oder gemeinsam nutzbare Fähigkeiten betroffen sind.
- Wissenschaft und Transfer: Wissen, Methoden, Forschung, Qualifizierung und neue technologische Optionen.
- Staat und öffentliche Institutionen: Rechts- und Wettbewerbsordnung, öffentliche Infrastruktur, Bildung und Forschung, Genehmigungs- und Verwaltungsfähigkeit sowie weitere eindeutig öffentliche Aufgaben.

Starker Staat im Ordnungsrahmen – starke Unternehmen bei Innovation und Investition – starker Wettbewerb bei der Auswahl der Lösungen.

4. Diagnose vor Intervention

Diagnose vor Intervention ist der methodische Kern. Ein Signal ist noch keine Diagnose; eine Diagnose ist noch kein staatlicher Handlungsbedarf. Erst die Ursachenanalyse und die Klärung der Verantwortung entscheiden darüber, ob und auf welcher Ebene gehandelt werden sollte.

4.1 Signale erkennen

Standortmonitor und Industriekompass erfüllen unterschiedliche, komplementäre Funktionen. Der Standortmonitor beobachtet aktuelle Entwicklungen, Kennzahlen und Benchmarks. Der Industriekompass richtet den Blick auf technologische, wirtschaftliche und geopolitische Veränderungen, Risiken und Chancen. Der Kompass ist ein Radar, kein staatliches Navigationssystem für Unternehmen.

4.2 Vom Symptom zur Ursache

Die Diagnose trennt Beobachtung, Symptom, Ursache und Engpass. Sie fragt nach Wechselwirkungen, betroffenen Wirkungsfeldern und der Dynamik des Problems. Ein Rückgang von Investitionen kann beispielsweise durch Markterwartungen, Unternehmensstrategie, Finanzierung, Infrastruktur, Energiepreise, Regulierung oder mehrere Faktoren zugleich beeinflusst sein. Die Diagnose darf Ursache und Korrelation nicht verwechseln.

4.3 Sieben Prüffragen

1. Was ist das konkrete Problem oder die konkrete Chance?
2. Was sind die wesentlichen Ursachen und Wechselwirkungen?
3. Handelt es sich primär um ein Unternehmens-, Netzwerk-, Wissens-/Transfer-, Markt-/Koordinations- oder staatliches Rahmenproblem?
4. Wer verfügt über Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung?
5. Liegt tatsächlich ein staatlicher Handlungsbedarf vor?
6. Wie werden Ziel, Wirkung und Nebenwirkungen gemessen?
7. Wann wird eine Maßnahme angepasst, skaliert oder beendet?

Auch die begründete Entscheidung, nicht staatlich zu intervenieren, ist ein Ergebnis guter Diagnose.

Abb. 2

Diagnose vor Intervention – Vom Signal zur Problemlösung

Nicht jedes Signal erfordert staatliches Handeln. Erst verstehen. Dann Verantwortung klären. Dann entscheiden.

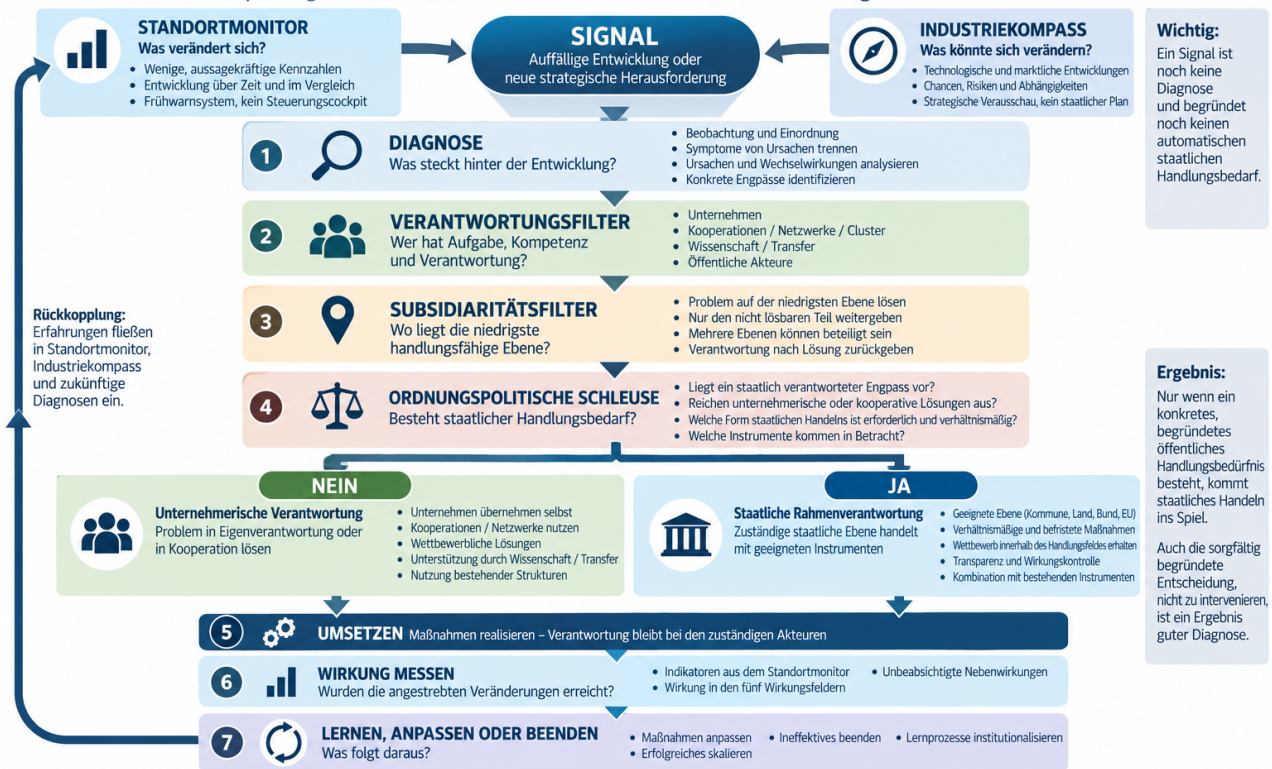


Abbildung 2: Diagnose vor Intervention – vom Signal zur Problemlösung

5. Subsidiarität und AKV – Verantwortung auf der richtigen Ebene

Subsidiarität ist nicht nur ein politisches Zuständigkeitsprinzip, sondern in diesem Konzept auch ein Lernprinzip. Herausforderungen sollen grundsätzlich auf der niedrigsten Ebene bearbeitet werden, die über Wissen, Kompetenz und Handlungsmöglichkeiten zu ihrer wirksamen Lösung verfügt.

Die AKV-Regel lautet: Aufgabe + Kompetenz + Verantwortung gehören zusammen. Eine Ebene sollte nur dann Verantwortung tragen, wenn sie tatsächlich den Auftrag, die notwendigen Fähigkeiten und die Möglichkeit zur Entscheidung besitzt und für Folgen rechenschaftspflichtig sein kann.

5.1 Keine starre Hierarchie

Subsidiarität ist keine starre Leiter Unternehmen – Cluster – Wissenschaft – Staat. Wissenschaft ist keine „höhere“ Ebene als ein Unternehmen; Netzwerke sind keine Vorstufe des Staates. Entscheidend ist die Problemart. Mehrere Ebenen können gleichzeitig beteiligt sein, ohne dass Verantwortung kollektiviert wird.

Kann eine zuständige Ebene ein Problem nicht vollständig lösen, wird nur der nicht lösbare Teil weitergegeben. Nach der Lösung soll Verantwortung, soweit möglich, wieder auf die ursprüngliche Ebene zurückkehren. So verhindert Subsidiarität dauerhafte Zentralisierung.

5.2 Öffentliche Ebenen

Dasselbe Prinzip gilt innerhalb des Staates. Kommune, Land, Bund und Europäische Union sollen Aufgaben dort wahrnehmen, wo Zuständigkeit und Wirksamkeit liegen. Ebenenübergreifende Zusammenarbeit darf politische Verantwortung nicht verwischen.

Zentralisierung ist dort sinnvoll, wo Skaleneffekte, Interoperabilität, einheitliche Rechtsräume oder überregionale Infrastruktur sie erfordern. Dezentralität ist dort überlegen, wo lokales Wissen, Experimentieren und schnelles Lernen entscheidend sind.

Abb. 3

Subsidiarität und AKV – Wer ist für welches Problem verantwortlich?

Nicht die höchste, sondern die niedrigste handlungsfähige Ebene soll ein Problem lösen.
Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung gehören zusammen.

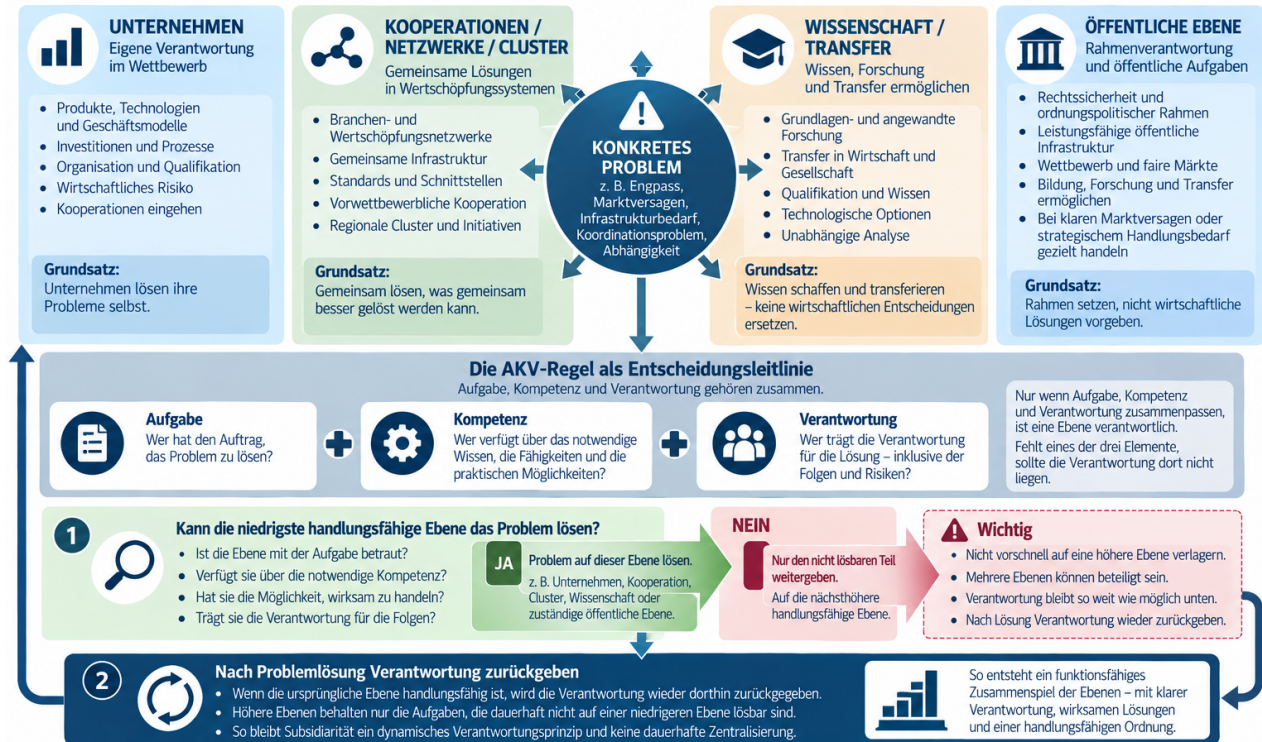


Abbildung 3: Subsidiarität und AKV – Verantwortung auf der niedrigsten handlungsfähigen Ebene

6. Von der Beobachtung zur Problemlösung – Instrumente und Lernarchitektur

Systemische Ordnungspolitik braucht keine neue zentrale Steuerungsinstitution. Sie benötigt eine Lernarchitektur, die Informationen sichtbar macht, Ursachen analysiert, Verantwortung klärt, bestehende Institutionen nutzt und Wirkung zurückspielt.

6.1 Der Wertschöpfungsraum als Kommunikations- und Lernraum

Der Wertschöpfungsraum ist kein institutioneller oder staatlich gesteuerter Raum. Er bezeichnet den Kommunikations- und Lernraum eines Wertschöpfungssystems, in dem Akteure ihr jeweils verteiltes Wissen an konkreten Herausforderungen zusammenführen können, ohne ihre unterschiedlichen Verantwortlichkeiten aufzugeben.

Seine Kernfunktion ist Kommunikation: Wissen teilen, Fakten transparent machen, Perspektiven verbinden, Entscheidungen vorbereiten und Erfahrungen zurückspielen. Gemeinsames Wissen bedeutet nicht gemeinsame Entscheidung. Kommunikation verbindet die Akteure; AKV und Subsidiarität trennen ihre Verantwortlichkeiten.

6.2 Standortmonitor

Der Standortmonitor arbeitet mit wenigen aussagekräftigen, möglichst vorhandenen Kennzahlen und Benchmarks. Er dient als Frühwarnsystem. Eine auffällige Kennzahl löst Analyse aus, nicht automatisch eine Maßnahme.

6.3 Industriekompass

Der Industriekompass erweitert die Gegenwartsbeobachtung um strategische Vorausschau. Er betrachtet überlappende Zeithorizonte: Stabilisieren, Transformation und Leapfrogging sowie Erneuerung und neue Wertschöpfung. Er soll Chancen, Risiken, Abhängigkeiten und Engpässe sichtbar machen, ohne Technologien, Unternehmen oder Investitionen staatlich vorzugeben.

6.4 Die fünf Wirkungsfelder

Zur Strukturierung der Analyse dienen fünf Wirkungsfelder. Sie sind keine Ressortlogik und keine Liste staatlicher Programme:

- Deep/High Tech: technologische Fähigkeiten, Schlüsselwissen und zukunftsfähige Wertschöpfung.
- Produktivität & Innovation: effiziente Wertschöpfung, Diffusion von Innovationen und Skalierungsfähigkeit.
- Kapitalmarkt & Finanzierung: langfristiges und risikotragfähiges Kapital für Innovation und Investitionen.
- Bildung, Qualifikation & Arbeit: Kompetenzen, lebenslanges Lernen, attraktive Arbeit und Fachkräfte.
- Rahmenbedingungen & Governance: stabile, innovationsfreundliche Regeln und handlungsfähige Institutionen.

6.5 Problembezogener Obeya

Der Obeya ist kein ordnungspolitisches Instrument im engeren Sinne und keine neue staatliche Kompetenz. Er ist ein problembezogenes Arbeitsformat. Die ordnungspolitische Entscheidung, ob überhaupt staatlicher Handlungsbedarf besteht, geht ihm voraus.

Ein problembezogener Obeya schafft einen temporären gemeinsamen Kommunikations- und Lernraum. Er führt verteiltes Wissen, Daten und Perspektiven zu einem konkreten Problem auf einer gemeinsamen Faktenbasis zusammen. Entscheidungen werden dadurch vorbereitet und beschleunigt, aber nicht kollektiviert: Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung verbleiben bei den jeweils zuständigen Akteuren.

Ein Obeya sollte mindestens enthalten: klar formuliertes Problem, Ursachenhypothese, zuständige Akteure, Ziel, wenige Wirkungsindikatoren, nächste Entscheidungen, Meilensteine sowie eine End- oder Übergaberegeln. Er endet, wenn das Problem gelöst, in eine bestehende Institution überführt oder sein zusätzlicher Nutzen nicht mehr gegeben ist.

6.6 Co-Creation und Reallabore

Co-Creation und Reallabore sind sinnvoll, wenn die Lösung noch nicht bekannt ist und mehrere Wissensbestände verbunden werden müssen. Auch sie benötigen ein konkretes Problem oder eine Hypothese, klare Verantwortlichkeiten, Erfolgskriterien und Abbruchregeln. Experimentieren ist kein Ersatz für Verantwortung, sondern ein Verfahren zum Lernen unter Unsicherheit.



Abbildung 4: Lernarchitektur – Kommunikations- und Lernraum des Wertschöpfungssystems

7. Ordnungspolitik und Industriepolitik – Verhältnis und Grenzen

Der Begriff Industriepolitik wird unterschiedlich weit verwendet. Die OECD unterscheidet in ihrem breiten Rahmen zwischen horizontalen und gezielten beziehungsweise vertikalen Maßnahmen. Horizontale Maßnahmen stehen grundsätzlich allen Unternehmen offen; gezielte Maßnahmen beschränken die Förderfähigkeit etwa nach Aktivität, Technologie oder Standort. Diese analytische Unterscheidung ist hilfreich, darf aber nicht dazu führen, klassische Ordnungspolitik vollständig unter den Begriff Industriepolitik zu subsumieren.

7.1 Kernbereich

Der Kern Systemischer Ordnungspolitik liegt im wettbewerblichen Ordnungsrahmen und in breit wirkenden Voraussetzungen: Rechtsordnung, Wettbewerb, Infrastruktur, Bildung und Forschung, leistungsfähige Verwaltung, Genehmigungsfähigkeit, offene Märkte und funktionierende Schnittstellen. Ziel ist nicht die Auswahl einzelner Gewinner, sondern die Verbesserung der Bedingungen, unter denen viele Akteure Lösungen entwickeln können.

7.2 Begründungspflichtiger Grenzbereich

Vertikale oder selektive Industriepolitik kann unter engen Voraussetzungen mit Systemischer Ordnungspolitik vereinbar sein. Sie ist jedoch keine Normalität, sondern ein begründungspflichtiger Grenzbereich. Strategische Bedeutung allein genügt nicht.

Vor einer selektiven Maßnahme sollten mindestens folgende Kriterien erfüllt sein:

- konkretes und nachvollziehbar diagnostiziertes Problem, etwa ein relevantes Marktversagen oder eine begründete strategische Abhängigkeit;
- Prüfung, ob weniger selektive Maßnahmen ausreichen;
- Technologieoffenheit soweit funktional möglich;
- transparente und wettbewerbliche Kriterien;
- Verhältnismäßigkeit und klare Zieldefinition;
- zeitliche Befristung, regelmäßige Evaluation und Exit-Regel;
- keine dauerhafte Abschirmung vor Wettbewerb.

7.3 Grenze zu Dirigismus und zentraler Lenkung

Je selektiver und direkter der Staat in Technologie-, Investitions- und Unternehmensentscheidungen eingreift, desto höher werden Begründungslast und Risiken. Die äußere Grenze Systemischer Ordnungspolitik wird dort erreicht, wo der Staat dauerhaft Unternehmen, Technologien, Produktionskapazitäten oder Geschäftsmodelle auswählt und der wettbewerbliche Entdeckungsprozess zunehmend durch staatliche Vorgaben ersetzt wird.

7.4 Mazzucato und missionsorientierte Politik

Mariana Mazzucatos missionsorientierter Ansatz ist ein wichtiger Vergleichspunkt. Er setzt auf gesellschaftlich definierte Missionen, problemorientierte Innovation, ressort- und sektorübergreifende Mobilisierung und eine aktivere Rolle des Staates bei der Gestaltung von Märkten. Gemeinsamkeiten mit Systemischer Ordnungspolitik bestehen in langfristiger Orientierung, der Bedeutung von Innovation, Kooperation, Experimentieren und Lernen.

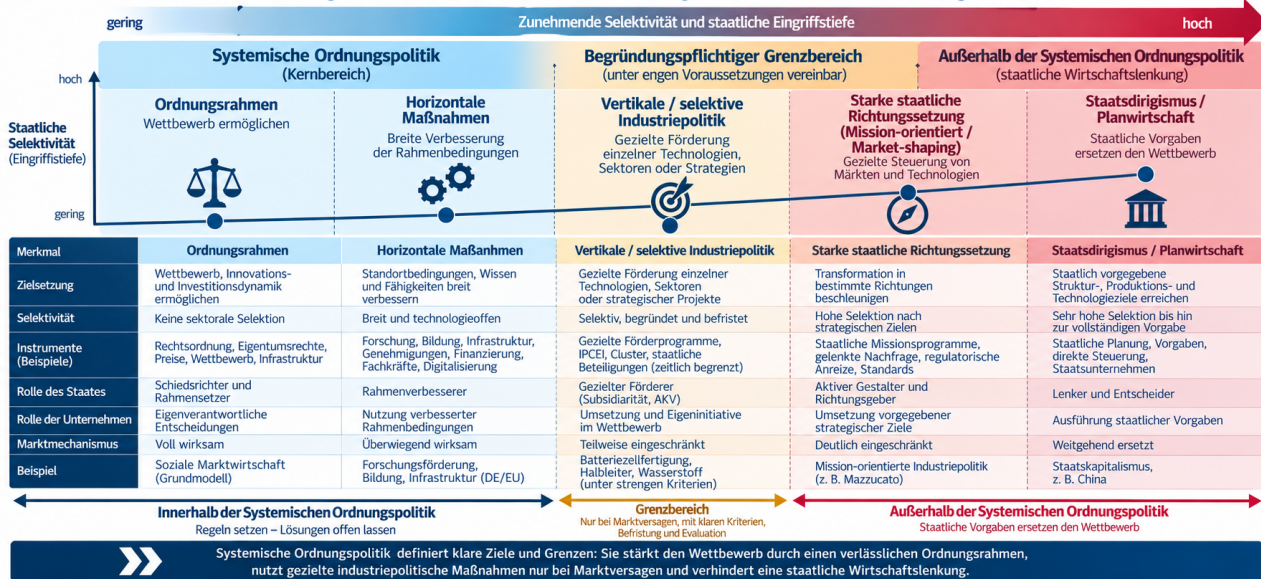
Der Unterschied liegt vor allem im Umfang legitimer staatlicher Richtungssetzung. Systemische Ordnungspolitik akzeptiert gesellschaftliche Ziele und öffentliche Leitplanken, bleibt aber zurückhaltender bei der staatlichen Auswahl konkreter Technologien, Unternehmen und Geschäftsmodelle. Eine missionsorientierte Politik kann je nach Ausgestaltung innerhalb oder außerhalb des hier definierten Grenzbereichs liegen; sie ist deshalb nicht pauschal mit Dirigismus gleichzusetzen.

Ordnungspolitisch übersetzt lautet die Leitfrage: Wie kann ein legitimes gesellschaftliches Ziel so formuliert und institutionell umgesetzt werden, dass Lösungsräume offen, Wettbewerb wirksam und unternehmerische Verantwortung erhalten bleiben?

Abb. 5

Spektrum staatlicher Eingriffstiefe – Grenzen der Systemischen Ordnungspolitik

Vom Ordnungsrahmen bis zur staatlichen Wirtschaftslenkung – zunehmende Selektivität und Eingriffstiefe.

**Abbildung 5: Spektrum staatlicher Eingriffstiefe – Kernbereich, Grenzbereich und Grenze zur Wirtschaftslenkung**

8. Strategische Technologieoffenheit und Handlungsfähigkeit

Technologieoffenheit bedeutet nicht strategische Gleichgültigkeit. Sie schützt den Suchprozess, indem sie Ziele und Funktionsanforderungen möglichst von konkreten technischen Lösungen trennt.

Unterschiedliche Technologien, Geschäftsmodelle und Akteure können im Wettbewerb zeigen, welche Lösung Ziele besser, schneller oder kostengünstiger erreicht.

Strategische Handlungsfähigkeit ergänzt diese Offenheit. Sie bezeichnet die Fähigkeit, kritische Optionen, Wissen, Infrastruktur, Standards, Lieferbeziehungen und Kompetenzen so zu erhalten oder aufzubauen, dass Abhängigkeiten nicht zur Handlungsunfähigkeit führen.

8.1 Abhängigkeit ist nicht automatisch kritisch

Nicht jede internationale Abhängigkeit ist problematisch. Arbeitsteilung ist ein Wesensmerkmal offener Märkte. Kritisch wird eine Abhängigkeit insbesondere dann, wenn hohe strategische Bedeutung, geringe Substituierbarkeit, starke Konzentration, hohe Ausfallfolgen und lange Zeiträume für Alternativen zusammenkommen.

8.2 Strategische Technologieoffenheit

Strategische Technologieoffenheit verbindet drei Elemente: klare Ziele und Grenzen, offene Lösungsräume und strategische Handlungsfähigkeit. Der Staat kann etwa Sicherheits-, Klima-, Gesundheits- oder Resilienzziele definieren, sollte aber soweit möglich funktionale Anforderungen statt Technologien vorschreiben.

In Infrastruktur, Sicherheit, Standards und öffentlichen Gütern können konkrete technische Festlegungen unvermeidbar sein. Dann gilt: so offen wie möglich, so spezifisch wie nötig; transparent, verhältnismäßig, interoperabel und überprüfbar. Interoperabel statt identisch.

8.3 Wissen als strategische Ressource

Strategische Handlungsfähigkeit hängt nicht nur davon ab, wo produziert wird. Entscheidend ist auch, wo entwickelt, industrialisiert, integriert und gelernt wird. Wo entwickelt und industrialisiert wird, wird gelernt. Wissen über Produkt, Prozess, Software, Fertigung und Skalierung kann langfristig strategischer sein als die bloße Existenz einer einzelnen Produktionsanlage.

Ein dynamischer Kreislauf: Aus Wissen, Innovation und Investitionen entsteht neues Wettbewerbsvermögen – und damit Einkommen, Beschäftigung und die Grundlage für eine starke Soziale Marktwirtschaft.



Langfristige Wettbewerbsfähigkeit hängt von der Fähigkeit ab, Produktivkapital kontinuierlich zu erneuern und neu aufzubauen. Produktivkapital ist dabei weiter gefasst als Maschinen und Gebäude. Es umfasst reale und digitale Anlagen, Technologien und Software, Daten, Wissen und Fähigkeiten, Prozesse und Organisation, industrielle Netzwerke sowie die relevante Infrastruktur.

Die Erneuerung folgt keinem linearen Schema, aber ein wiederkehrender Zusammenhang ist erkennbar: Forschung und Wissen ermöglichen Innovation; Entwicklung übersetzt Innovation in marktfähige Lösungen; Industrialisierung integriert Produkt, Prozess und Produktionssystem; Investitionen schaffen skalierbare Fähigkeiten; Markt- und Produktionserfahrung erzeugen neues Wissen. Dieses Wissen fließt in die nächste Innovationsrunde zurück.

Auf Unternehmensebene kann die Erneuerung des Produktivkapitals durch eine NEW-LEAN-Logik unterstützt werden: Eliminate – Simplify – Redesign – Digitalize & Connect – Automate & AI – Capture & Reinvest – Learn. Entscheidend ist, Produktivitätsgewinne nicht nur zu realisieren, sondern einen Teil der frei werdenden Ressourcen in neue Fähigkeiten und neues Produktivkapital zu reinvestieren.

9.3 Lead Plant und Lernarchitektur

Eine Lead Plant ist mehr als ein Fertigungsstandort. Sie verbindet Entwicklung, Industrialisierung, Produktionsanlauf und Lernen. Ein reiner Transplant kann effizient produzieren, erzeugt aber nicht zwangsläufig dieselbe Dichte an Entwicklungs- und Industrialisierungswissen. Ordnungspolitik entscheidet nicht, wo ein Unternehmen seine Lead Plant errichtet. Sie muss jedoch fragen, welche Rahmenbedingungen einen Standort für Entwicklung, Industrialisierung und anspruchsvolle Produktion attraktiv machen.

9.4 Strukturwandel statt Strukturkonservierung

Die Sicherung von Wohlstand kann nicht bedeuten, bestehende Unternehmen, Technologien oder Produktionsstrukturen unabhängig von ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Ziel ist Erneuerungsfähigkeit. Politik sollte Wandel ermöglichen und soziale Übergänge gestalten, nicht überholte Strukturen dauerhaft konservieren.

10. Wohlstand, gesellschaftliche Wirkung und Schlussfolgerung

Wettbewerbsfähigkeit ist kein Selbstzweck. Sie ist eine Voraussetzung dafür, dass Unternehmen Wertschöpfung erzeugen, Einkommen und qualifizierte Beschäftigung ermöglichen, Investitionen finanzieren und zur Finanzierung öffentlicher und sozialer Aufgaben beitragen können.

Der Zusammenhang ist kein mechanisches Kausalmodell. Konjunktur, Demografie, internationale Krisen, Verteilung, institutionelle Qualität und viele weitere Faktoren wirken auf allen Stufen. Dennoch bleibt die Fähigkeit zur Erneuerung des Produktivkapitals eine zentrale Voraussetzung für langfristige wirtschaftliche Handlungsspielräume.

10.1 Gesellschaftliche Voraussetzungen

Eine dynamische Marktwirtschaft benötigt gesellschaftliche Voraussetzungen: soziale Teilhabe, faire Chancen, Akzeptanz von Wandel und einen tragfähigen sozialen Ausgleich. Diese Voraussetzungen schaffen keine gemeinsame Verantwortung aller Akteure für jede wirtschaftliche Entscheidung. Sie bilden vielmehr den gesellschaftlichen Rahmen, in dem Veränderung möglich bleibt, ohne Freiheit und Verantwortung aufzulösen.

10.2 Der Erneuerungskreislauf

Wettbewerb setzt Anreize für Innovation und Produktivität. Entwicklung, Industrialisierung und Investitionen schaffen neues Produktivkapital. Dieses ermöglicht Wertschöpfung, Einkommen, Beschäftigung und Finanzierungskraft. Reinvestition erneuert Fähigkeiten und eröffnet die nächste Runde von Innovation und Wettbewerb. Dauerhafter Wohlstand entsteht deshalb nicht durch die Verteilung eines gegebenen Bestands, sondern durch die Fähigkeit, immer wieder neues wettbewerbsfähiges Produktivkapital zu schaffen.

10.3 Schlussfolgerung

Systemische Ordnungspolitik will die Soziale Marktwirtschaft nicht durch ein neues Steuerungsmodell ersetzen. Sie will ihre ordnungspolitischen Prinzipien unter Bedingungen komplexer Wertschöpfungssysteme handlungsfähig halten.

Dazu verbindet sie sieben Gedanken: erstens Wettbewerb und Eigenverantwortung als Ausgangspunkt; zweitens Diagnose vor Intervention; drittens Subsidiarität und AKV; viertens Kommunikation und Lernen im Wertschöpfungsraum ohne Kollektivierung der Verantwortung; fünftens eine klare Grenze zwischen Ordnungsrahmen, begründungspflichtiger selektiver Politik und Wirtschaftslenkung; sechstens strategische Technologieoffenheit; siebtens die kontinuierliche Erneuerung des Produktivkapitals.

Der Staat steuert nicht die Wirtschaft. Er schafft die Voraussetzungen dafür, dass Wettbewerb, Wertschöpfung und Erneuerung funktionieren können – und übernimmt dort Verantwortung, wo die Aufgabe tatsächlich bei ihm liegt.

Die daraus folgende Leitidee ist bewusst einfach: Systemischer denken heißt nicht zentraler steuern. Es heißt, Zusammenhänge besser zu verstehen, Verantwortung klarer zuzuordnen, Wissen schneller an die richtige Stelle zu bringen, Wirkungen zu messen und aus Ergebnissen zu lernen.

Abb. 7

Produktivkapital, Wertschöpfung und gesellschaftlicher Wohlstand

Ein dynamischer Kreislauf: Aus Wissen, Innovation und Investitionen entsteht neues Wettbewerbsvermögen – und damit Einkommen, Beschäftigung und die Grundlage für eine starke Soziale Marktwirtschaft.



Abbildung 7: Produktivkapital, Wertschöpfung und gesellschaftlicher Wohlstand

11. Fragen für die weitere Diskussion

- Wie lässt sich der Wertschöpfungsraum als Kommunikations- und Lernraum praktisch organisieren, ohne neue dauerhafte Steuerungsinstitutionen zu schaffen?
- Welche wenigen Kennzahlen sollte ein Standortmonitor enthalten, damit er früh warnt, ohne zum Steuerungscockpit zu werden?
- Wie kann ein Industriekompass Chancen und Risiken sichtbar machen, ohne unternehmerische Technologie- und Investitionsentscheidungen vorwegzunehmen?
- Welche Kriterien sind ausreichend belastbar, um eine strategische Abhängigkeit von einer normalen marktwirtschaftlichen Arbeitsteilung zu unterscheiden?
- Wie lässt sich bei selektiver Industriepolitik sicherstellen, dass Befristung, Evaluation und Exit tatsächlich durchgesetzt werden?
- Welche staatlichen Aufgaben sollten zentral, welche dezentral organisiert werden, um Interoperabilität und zugleich Lernfähigkeit zu sichern?
- Wie können Obeyas und Co-Creation-Formate so gestaltet werden, dass Kommunikation verbessert, Verantwortung aber nicht verwischt wird?
- Wie kann Time-to-Decision und Time-to-Permit verbessert werden, ohne Rechtsstaatlichkeit, Beteiligung und Qualität zu schwächen?
- Welche Bedingungen fördern die Entstehung und Erneuerung von Lead-Plant-Fähigkeiten, Entwicklung und Industrialisierung an einem Standort?
- Wie lässt sich gesellschaftlicher Ausgleich so gestalten, dass Strukturwandel ermöglicht und nicht dauerhaft verhindert wird?

12. Literatur und Quellen

- Erhard, Ludwig (1957): Wohlstand für Alle. Düsseldorf.
- Eucken, Walter (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen.
- Müller-Armack, Alfred (1947): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Hamburg.
- Hayek, Friedrich A. von (1945): The Use of Knowledge in Society. American Economic Review 35(4), 519–530.
- Hayek, Friedrich A. von (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge.
- Mazzucato, Mariana (2018): Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth. European Commission.
- Criscuolo, Chiara / Gonne, Nicolas / Kitazawa, Kohei / Lalanne, Guy (2022): An Industrial Policy Framework for OECD Countries: Old Debates, New Perspectives. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 127.
- OECD (2017): Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change. Paris.
- Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (1992): National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London.
- Morgan, James M. / Liker, Jeffrey K. (2006): The Toyota Product Development System: Integrating People, Process, and Technology. New York.
- Drucker, Peter F. (1954): The Practice of Management. New York.
- Drucker, Peter F. (1985): Innovation and Entrepreneurship. New York.
- Drucker, Peter F. (1999): Management Challenges for the 21st Century. New York.

Quellenhinweis zur Einordnung

Die ordnungspolitischen Grundlagen stützen sich auf die genannten klassischen und wissenschaftlichen Quellen. Die Begriffe und die Architektur „Systemische Ordnungspolitik“, „Wertschöpfungsraum“ in der hier verwendeten Bedeutung, die Verbindung von Diagnose – AKV – Subsidiarität – Lernarchitektur sowie die dargestellte Abgrenzungslogik sind konzeptionelle Weiterentwicklungen des Autors. Die Einordnung horizontaler und gezielter Industriepolitik orientiert sich an der OECD-Systematik von 2022; die Darstellung missionsorientierter Politik an Mazzucatos Bericht für die Europäische Kommission von 2018.