
Plädoyer für den „unternehmerischen Staat“

Rezension von: Mariana Mazzucato,
Das Kapital des Staates. Eine andere
Geschichte von Innovation und
Wachstum, Verlag Antje Kunstmann,
München 2014, 303 Seiten, gebunden,
€ 22,95; ISBN 978-3-956-14000-6.

Freie Märkte, brillante junge Erfinder und privates Wagniskapital seien es, welche die Dynamik der kapitalistischen Wirtschaft bestimmen. Der Staat störe dabei nur und müsse daher nach Kräften zurückgedrängt werden, solle sich auf die Festlegung und Überwachung der Rahmenbedingungen beschränken. Diese beiden Sätze beschreiben im Kern die Position neoliberaler Ökonomen und Politiker in Bezug auf die Rolle des Staates in der Wirtschaft.

Halten sie einer empirischen Überprüfung stand, oder sind sie als pure Ideologie zu bewerten? Dieser Fragestellung widmet sich die aus Rom stammende und in den USA ausgebildete Ökonomin Mariana Mazzucato, Professorin für Wissenschafts- und Technologiepolitik an der University of Sussex nahe Brighton in England, im vorliegenden Buch. Sie forscht seit Jahren über die Zusammenhänge zwischen staatlicher und privater Forschung, Innovationen und Wirtschaftswachstum.

Mazzucato widerlegt die obigen Glaubenssätze auf der Grundlage ihrer eigenen Forschungen und einer Vielzahl von Studien anderer Ökonomen und Wirtschaftshistoriker. Bei den meisten revolutionären, bahnbrechenden

Innovationen, die den Kapitalismus seit 1945 vorangetrieben haben, kamen die grundlegenden und kapitalintensiven Investitionen vom Staat. Ob in der Computerbranche, beim Internet, in der pharmazeutischen Industrie, der Bio- und der Nanotechnik oder bei der Energiewende: Es war jeweils der Staat, der die neuen technischen Chancen schuf, die großen Anfangsinvestitionen finanzierte, einem dezentralen Netzwerk von privaten, halböffentlichen und öffentlichen Akteuren risikoreiche Forschungsvorhaben ermöglichte und auf diese Weise dynamische Entwicklungs- und Kommerzialisierungsprozesse anstieß.

Beispielsweise wurden alle Techniken, die Apples iPhone so attraktiv für NutzerInnen machen, vom Staat finanziert: Internet, GPS, berührungsempfindliche Benutzeroberfläche und neuerdings sprachgesteuerte persönliche Assistenz.

Die Entwicklung des Internets und die Entstehung der Nanotechnikbranche gehen auf die visionäre Strategie und die grundlegenden Investitionen des Staates in Bereichen zurück, die der private Sektor noch gar nicht entdeckt hatte. Selbst nachdem der Staat die Entwicklung der neuen Techniken angestoßen hatte, scheuten private Investoren immer noch die Risiken, in diesen Bereichen zu investieren. Der Staat musste sogar die Kommerzialisierung des Internets unterstützen.

Die Finanzierung von vielen der innovativsten jungen Unternehmen in den USA basierte nicht auf privatem, sondern auf öffentlichem Risikokapital, bspw. aus dem Programm „Small Business Innovation Research“ (SBIR).

Und in Großbritannien wurden die molekularen Antikörper, die die Grundlage der Biotechnikbranche bildeten,

lange vor dem Auftauchen von privaten Risikokapitalgebern in Laboren des staatlichen „Medical Research Council“ (MRC) entdeckt.

Typischerweise waren eine visionäre staatliche Strategie, öffentliche Forschung und privates Risikokapital im Zusammenwirken notwendige Bedingungen für den kommerziellen Erfolg bahnbrechender Innovationen.

Es war also letztlich die „sichtbare Hand“ des Staates, der durch seine visionäre Strategie und grundlegende Investitionen bahnbrechende Innovationen ermöglichte. Diese Innovationen hätte es zum jeweiligen Zeitpunkt also gar nicht gegeben, wenn die entscheidenden Akteure ausschließlich auf den Markt und die Initiative privater Unternehmen vertraut hätten und sich der Staat darauf beschränkt hätte, Rahmenbedingungen zu schaffen und zu kontrollieren, Markt- und Systemversagen zu beseitigen, also u. a. für die Internalisierung von negativen Externalitäten (bspw. Umweltschäden) zu sorgen und Grundlagenforschung zu finanzieren.

Welche forschungs- und wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen zieht Mazzucato aus ihren vielfältigen und und zahlreichen empirischen Befunden aus Nordamerika und Europa?

Sie plädiert erstens für einen aktiven, zielgerichtet handelnden „unternehmerischen Staat“, um Dinge zu ermöglichen, „die sonst nicht möglich wären“, genau wie Keynes schon 1926 in „Das Ende des Laissez-Faire“ geschrieben hat. Der Staat soll insbesondere jene Risiken tragen, die der private Sektor aufgrund der fundamentalen und extremen Unsicherheit (im Sinne von Knight) nicht tragen will, aber dann auch die Früchte seiner Risikobereitschaft ernten (siehe unten). Im offenen

Innovationssystem, das aus einer Vielzahl von Akteuren aus dem privaten und dem öffentlichen Sektor besteht, soll der Staat nicht nur Anreize für Innovationen des privaten Sektors bieten, sondern v. a. als Hauptinvestor und Katalysator auftreten und die Verbreitung von Wissen steuern.

Der Staat soll also mutig vorangehen, um die technische Entwicklung voranzubringen (die sonst unterbliebe oder sich verzögerte) und nach Lösungen für die drängendsten sozioökonomischen Probleme zu suchen. „Es ist zum Beispiel unrealistisch zu glauben, in den kapitalintensiven und hoch risikoreichen Bereichen der sauberen Technologien werde Wagniskapital ‚vorangehen‘, oder es genüge ein bisschen ‚Anschub‘ von einer kleinen, strukturlosen grünen Investitionsbank. Bei der sauberen Energie kommt es nicht nur auf die Bereitschaft des Staates an, die Führung zu übernehmen, sondern auf seine Bereitschaft, neue und Übergangstechnologien *nachhaltig* zu unterstützen, damit die Branche ‚reifen‘ kann – das heißt, bis Kosten und Leistungsfähigkeit mit denen der bestehenden Technologien (fossile Brennstoffe) mithalten können oder besser sind.“ (S. 247)

Mazzucato betont, dass eine notwendige Voraussetzung für den Paradigmenwechsel zum „unternehmerischen Staat“ darin bestehe, „den Staat auf- statt abzuwerten – anders über ihn zu sprechen und andere Bilder zu gebrauchen“ (S. 248). Damit greift die Autorin die Überlegungen von Tony Judt in „Dem Land geht es schlecht“ (2011) auf, wonach zu den neoliberal inspirierten Angriffen auf den Staat seit Anfang der 1980er-Jahre immer auch der Kampf um Begriffe gehöre. Mazzucato sieht denn auch ihr Buch als Beitrag zu

den Bemühungen, den öffentlichen Diskurs über den Staat zu verändern, Fakten von Fiktion und Ideologie zu trennen.

Zweitens soll der Staat dann, wenn er jene Risiken trägt, die der private Sektor wegen Knight'scher Unsicherheit nicht übernehmen will, – wie bereits festgehalten – auch die Früchte seiner Risikobereitschaft ernten.

In der Vergangenheit gestaltete sich das Zusammenwirken von öffentlicher Hand und Privatunternehmen im Bereich bahnbrechender Innovationen oft eher parasitär als symbiotisch:

* Dieselben privaten Firmen, die auf der Welle grundlegender und sehr umfangreicher öffentlicher Investitionen das Internet und die Halbleiterindustrie eroberten, welche später die Dot.com-Revolution hervorbrachten, bewegten anschließend die US-Regierung, die Steuern für sie zu senken. Ausgerechnet diejenigen, deren eigener Geschäftserfolg auf den zuvor investierten staatlichen Geldern beruhte, sorgten also dafür, dass dem Staat die Früchte seiner Risikobereitschaft vorenthalten wurden.

* Große Pharmaunternehmen beklagen sich gerne bei den zuständigen Regierungen über einschränkende Regulierungen, während sie gleichzeitig bei F&E von staatlichen Geldern abhängen. Und die hohen Preise für Medikamente, die sie mit öffentlichen Mitteln entwickelt haben, rechtfertigen sie mit ihren angeblich „hohen Kosten für F&E“.

* Der kalifornische Konzern Apple, der – wie oben bereits erwähnt – von Investitionen öffentlicher Institutionen in ganz besonderem Maße profitiert hat, ist als notorischer Steuervermeider berüchtigt: Apple verschiebt, ähnlich wie Google, Oracle, Amazon etc.,

seine Gewinne in Steueroasen, etwa indem den Tochtergesellschaften ebendort geistige Urheberrechte übertragen werden und diese dann Lizenzgebühren in Rechnung stellen. Hochprofitable Technologiekonzerne wie Apple zahlen also fast keine Steuern, verweigern der öffentlichen Hand jene Rendite, die ihr eigentlich zusteht.

Die Privatisierung von Gewinnen und Sozialisierung von Verlusten im Finanzsektor im Zuge der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise wird weltweit intensiv diskutiert, und die davon ausgehenden Belastungen für die Realwirtschaft und negativen Verteilungswirkungen stehen außer Zweifel. Aber dass diese Asymmetrie auch in der Realwirtschaft besteht, bei jungen Technologiefirmen ebenso wie etablierten Großkonzernen, wird viel zu wenig beachtet. „Eine klarere Kopplung von Risiko und Gewinn wird nicht nur die Einnahmen des Staates erhöhen – wichtig in einer Zeit klammer öffentlicher Haushalte –, auch die Steuerzahler werden den Nutzen ihrer Investitionen besser erkennen und politische Entscheidungen für Investitionen, die langfristig das Wachstum fördern, unterstützen.“ (S. 249)

Dass der Staat auch die Früchte seiner Risikobereitschaft erntet, ist für die Nachhaltigkeit der Innovationstätigkeit des „unternehmerischen Staates“ und des gesamten Innovationssystems entscheidend, denn nur so kann eine kontinuierliche Finanzierung aufrechterhalten werden: Die Erträge aus der laufenden Runde dienen – neben der Deckung der unvermeidlichen Verluste vieler Projekte – zur Finanzierung der nächsten.

Drittens befürwortet Mazzucato ausgehend von ihren und anderen empirischen Ergebnissen eine Neubewer-

tung der Rolle der verschiedenen Akteure im offenen Innovationssystem: Diese Neubewertung könne dazu beitragen, dass die Rolle des Staates künftig nicht mehr so unterschätzt wird, wie das in der jüngeren Vergangenheit der Fall war. „Wenn wir erkennen, welche unterschiedlichen Aufgaben die Beteiligten in dem System haben – unterschiedlich je nach Zeitpunkt und Position –, wird es überschätzten Akteuren, die derzeit die kollektive Vorstellungswelt beherrschen, schwerer fallen, Unterstützung und Subventionen einzufordern.“ (S. 249)

Immer wieder stellt Mazzucato auch den Zusammenhang zur Überwindung der Wirtschaftskrise in Europa her. Wenn der Staat tatsächlich, so wie Mazzucato nachweist, im letzten halben Jahrhundert durch seine visionäre Strategie und seine Investitionen die meisten revolutionären Innovationen initiiert hat, dann schränkt das derzeitige fiskalpolitische Korsett in der EU, das zu einem massiven Rückgang der öffentlichen Investitionen geführt hat, die Entwicklungsaussichten der euro-

päischen Volkswirtschaften wesentlich ein. Mazzucatos Beweisführung kann also als sehr wichtiges Argument zugunsten der Berücksichtigung der „Goldenen Finanzierungsregel“ durch die europäischen Fiskalregeln dienen.

Mazzucatos Buch ist wie Thomas Pikettys „Capital in the Twenty-First Century“ (2014),¹ Gabriel Zucmans „Steuerroasen: Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird“ (frz. Original 2013)² und Tony Atkinsons „Inequality: What Can Be Done“ (2015)³ zu jenen rezenten Publikationen zu zählen, die das Potenzial haben, den wirtschaftspolitischen Diskurs in Europa nachhaltig zu verändern.

Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ Siehe die Besprechungen in den Heften 2 (2014) 329ff und 3 (2014) 495ff von „Wirtschaft und Gesellschaft“.
- ² Siehe die Rezension in WuG 4 (2014) 667ff.
- ³ Vgl. die Besprechungen in WuG 3 (2015) 466ff und in diesem Heft.