

Mariana Mazzucato: Mut zum aktiven Staat

Thesen zu Wert, Innovation und missionsgeleiteter Politik

ANGELIKA STRIEDINGER

Karl-Renner-Institut, Leiterin des Bereichs Wissenschaft & Politik

www.renner-institut.at

Auf einen Blick:

- **Handlungsfähiger Staat:** Erzählungen von staatlicher Inkompetenz, Trägheit und Mittelmäßigkeit erzeugen ein tiefes Misstrauen gegenüber staatlicher Intervention und Gestaltung, und sie legitimieren Deregulierung, Privatisierung und Sozialabbau. Statt den Staat zu schwächen, muss staatliche Handlungsfähigkeit gestärkt werden.
- **Wertdebatte:** Die Art, wie wir heute Produktivität, Wohlstand und Wert verstehen, begünstigt Privateigentum und geht auf Kosten von öffentlichen Gütern; unser Wirtschaftssystem schafft Anreize dafür, kurzfristig Profite abzuschöpfen, statt langfristig Wert zu produzieren. Um das zu erkennen und zu verändern, müssen wir die Wertdebatte wiederbeleben: Was stellt eine wirkliche Bereicherung unserer Wirtschaft und Gesellschaft dar, und wie muss daher unsere Wirtschaftspolitik aussehen?
- **Staat als Innovationsmotor:** Für große Innovationen braucht es den Staat (staatliche Strukturen + Investitionen), denn große Innovationen entstehen nicht am Markt. Wichtig ist erstens, die zentrale Rolle des Staates als Innovationsmotor anzuerkennen. Zweitens müssen auch die Profite dieser Innovationen der Gesellschaft zugutekommen (statt nur die Risiken auf die Allgemeinheit abzuwälzen).
- **Orientierung an Missionen:** Um die großen Herausforderungen – ökologische, soziale und wirtschaftliche Krisen – zu meistern, braucht es ein neues Rollenverständnis von staatlichen und privaten Akteur:innen. Der Staat muss Missionen definieren, die wir als Gesellschaft meistern wollen, und für diese Missionen die entsprechenden Ressourcen mobilisieren und Begeisterung wecken. Dadurch gestaltet der Staat Märkte und schafft zielorientierte Handlungsräume für die privaten Akteur:innen.

Im Dezember 2021 wurde die Ökonomin Mariana Mazzucato mit dem Kurt-Rothschild-Preis für Wirtschaftspublizistik ausgezeichnet. Das Karl-Renner-Institut und der SPÖ Parlamentsklub verleihen diesen Preis an Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler:innen, die durch ihre exzellente Forschung neue Antworten auf die großen Herausforderungen unserer Zeit erarbeiten und dabei gleichzeitig weit über ihre rein akademischen Aufgaben hinausgehen: Sie bereiten ihre Erkenntnisse auch für ein breites Publikum auf und bringen sich in die öffentliche Debatte ein.

Was sind die zentralen Perspektiven und Thesen, die Mazzucatos Denken so bereichernd und ihr Werk so relevant machen? In ihren drei Hauptwerken zeigt Mariana Mazzucato, warum der neoliberale Glaube an die Problemlösungskompetenz und Innovationskraft des unregulierten freien Marktes irreführend ist. Sie stemmt sich dagegen, Erzählungen von staatlicher Inkompetenz, Trägheit und Mittelmäßigkeit zu wiederholen. Diese Erzählungen erzeugen ein tiefes Misstrauen gegenüber staatlicher Intervention und Gestaltung, und sie legitimieren Deregulierung, Privatisierung und Sozialabbau. Mazzucatos Kernaussage: Statt den Staat zu schwächen, muss staatliche Handlungsfähigkeit gestärkt werden.

Wert: Der Ruf nach einer neuen Wertdebatte

Mit ihrem Buch „Wie kommt der Wert in die Welt? Von Schöpfern und Abschöpfern“ (2018) will Mazzucato die Debatte über wirtschaftlichen Wert wiederbeleben, um die Fehler und Missstände in unserem Wirtschaftssystem grundlegend in Angriff zu nehmen.

Ein Ausgangspunkt dafür ist ihre Analyse der 2008 Finanz- und Wirtschaftskrise: Diese Krise wurde verursacht durch den Finanzsektor, also jenen Teil der Wirtschaft, der vor allem Ressourcen verschiebt, statt neuen Wert zu produzieren. Die Kosten für die Krise trugen und tragen hingegen die Staaten, also die Allgemeinheit. Viele der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zur Überwindung der Krise flossen aber wiederum in den Finanz-, Versicherungs- und Immobiliensektor – also erst recht nicht in jenen Teil der Wirtschaft, der Wert schafft, sondern in jenen, der Wert abschöpft und privatisiert.

Fehlerhaftes ökonomisches Denken und Handeln

Manche Wirtschaftsakteur:innen schaffen durch ihre Tätigkeiten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wert: Durch den Einsatz materieller und immaterieller Ressourcen werden Güter und Dienstleistungen erzeugt. Andere wiederum schöpfen Wert ab, indem sie bestehende Ressourcen verschieben (ohne dabei neuen Wert zu erzeugen), also sie in privaten Profit umwandeln und sich daran bereichern. Letzteres kann als Rentenökonomie bezeichnet werden. Obwohl diese „Abschöpfer:innen“ keinen Wert schaffen, werden sie in unserem Wirtschaftssystem oft übermäßig entlohnt. Damit verschiebt sich ein immer größerer Teil unserer Wirtschaft, der Profite und Einkommen, weg vom Produktions- und hin zum Finanzsektor (= Finanzialisierung).

Dieses destruktive Verhältnis von Wert-Schöpfen und -Abschöpfen wird unterstützt durch moderne Mythen zu Wertschöpfung. Diese Mythen behaupten, dass viele dieser rentenbasierten Wirtschaftsakteur:innen (Finanzfirmen, Banken, Versicherungen) besonders produktiv seien und Wohlstand schaffen. Tech-Firmen wird ein übertriebener Glaube an ihre Innovationskraft

entgegengebracht, unterstützt durch Personenkulte, Produkt- und Firmenfetische (zB Apple, Steve Jobs, iPhone). Der Staat hingegen wird als langsam, unproduktiv und verschwenderisch abgewertet.

Ein weiteres Grundproblem unseres Wirtschaftssystems liegt in den Anreizen, die die staatliche Wirtschaftspolitik und das Handeln privater Wirtschaftsakteur:innen leiten.

Staatliche Wirtschaftspolitik orientiert sich zu großen Teilen an der heute zentralen Maßzahl für wirtschaftlichen Wert, dem Bruttoinlandsprodukt (BIP). Was in das BIP einfließt, ist abhängig davon, welchen Dingen wir Wert zuschreiben. Das beeinflusst wiederum wirtschaftspolitische Maßnahmen. Ganz entscheidende Aspekte unserer Gesellschaft und Wirtschaft fließen nicht in das BIP ein (Umweltschäden, unbezahlte Sorgearbeit...) – sie werden nicht gemessen und zählen daher auch nicht. Durch die Art, wie wir das BIP messen, gelten vor allem jene als „produktiv“, die viel Geld verdienen – während Geringverdienende als unproduktiv heruntergespielt werden. Um das zu ändern, sollte das BIP Indikatoren zur Lebensqualität beinhalten.

Das BIP in seiner jetzigen Form liefert also auch falsche Anreize für staatliche Wirtschaftspolitik; ein vielleicht noch größeres Problem ist die systematische Orientierung am sogenannten „Shareholder Value“, also am übergeordneten Ziel, das Vermögen von Aktionär:innen zu steigern. Das geschieht zu Lasten von Kund:innen, Zulieferern, Mitarbeiter:innen, von ganzen Gesellschaften und nicht zuletzt auch zu Lasten von Natur, Klima und Umwelt. Den Gewinn erhalten die Eigentümer:innen und die Geschäftsführung von Unternehmen, die oft auch in Form von Aktien entlohnt wird. Statt Shareholder Value sollten Unternehmen sich am Stakeholder Value orientieren – also an positiven Auswirkungen auf Kund:innen, Zulieferern, Mitarbeiter:innen, Gesellschaften und Umwelt.

Die Kernelemente des fehlerhaften, ungleichheitsfördernden und krisenanfälligen ökonomischen Denkens und Handelns sind also:

- Finanzialisierung der Wirtschaft (Verschiebung von Profiten & Einkommen in Finanzsektor)
- Glorifizierung von rentenbasierten Wirtschaftsunternehmen und Tech-Firmen (bei gleichzeitigen Vorurteilen gegenüber dem öffentlichen Sektor)
- Fokus auf kurzfristige Profite (statt auf langfristige Herausforderungen)

Wertdebatte wiederbeleben

Um das zu erkennen und zu verändern, müssen wir die Wertdebatte wiederbeleben: Was stellt eine wirkliche Bereicherung unserer Wirtschaft und Gesellschaft dar, und wie muss daher unsere Wirtschaftspolitik aussehen?

Mazzucato verweist auf die frühen Ökonomen (Francois Quesnay, Adam Smith, Karl Marx), die sich intensiv mit der Wertdebatte beschäftigten – also was Wert ist, welche Akteur:innen Wohlstand schaffen und welche ihn nur abschöpfen. Das Schaffen von Wert bezeichneten sie als „Gewinn“, eine Umverteilung / Verschieben von Werten als „Renten“. Neoklassische Ökonom:innen verdrängen diese Debatten aus den wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussionen. Ihnen zufolge ist Wert abhängig von der subjektiven Bewertung der Individuen – also vom Preis, den jemand zu zahlen bereit ist. Dieses Verständnis liegt der heutigen Mainstream-Ökonomie zu Grunde.

Das heutige wirtschaftliche Verständnis verwechselt also Wert mit Preis. Was Wert bedeutet, welche Aktivitäten und Dinge welchen Wert haben, ist aber eine gesellschaftliche Aushandlungsfrage, und somit eine politische Frage. Das bedeutet wiederum, dass jene mit gesellschaftlicher und ökonomischer Macht einen unverhältnismäßig großen Einfluss auf diese Aushandlung haben – also auf die Definition von Wert. Wir brauchen eine Definition von Wert, die es eben nicht ermöglicht, dass das Abschöpfen von Wert als Wertschöpfung durchgeht.

Systemerhalter:innen: Wert vs. Bewertung ihrer Arbeit

Besonders relevant sind Mazzucatos Thesen heute in Zusammenhang mit den sogenannten systemerhaltenden Berufsgruppen. Seit Beginn der Corona-Krise ist der Begriff der Systemrelevanz ein fester Bestandteil der öffentlichen Diskussion. Gemeint sind damit jene Berufe – oder breiter: jene Tätigkeiten –, ohne die unsere Systeme des (Zusammen-)Lebens nicht funktionieren.

Was die Corona-Krise auch sichtbar gemacht hat ist, wie sehr die gesellschaftliche Relevanz systemrelevanter Arbeit und deren Bewertung (sowohl symbolisch als auch materiell) oft auseinanderklaffen. Bei bezahlten Tätigkeiten betrifft das v.a. jene Berufe mit hohem Frauenanteil (Reinigung, Einzelhandel, Pflege, Kinderbetreuung, medizinische Assistenz).

Was es braucht: Erhöhung der niedrigen Löhne, strukturelle Verbesserungen der Arbeitsbedingungen, substanzieller Diskurs zur Steigerung der Anerkennung dieser Arbeit.

Innovation: Anerkennung und Stärkung staatlicher Innovationskraft

Mazzucatos Buch „Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum“ (2013) stellt im englischen Originaltitel den *Entrepreneurial State*, den *unternehmerischen Staat* ins Zentrum. Sie argumentiert dabei allerdings nicht, dass Staaten wie private Unternehmen geführt werden sollen – sondern vielmehr, dass Staaten bereits jetzt, und zwar weit mehr als private Unternehmen, technologische Entwicklungen und Innovation vorantreiben.

Ausgangspunkt ist eine Analyse großer technologischer Innovationen, illustriert am Beispiel des Apple iPhone. Diese Analyse zeigt, dass die großen technologischen Innovationen zunächst immer aus staatlich finanzierten Labors und Forschungsinstitutionen kamen. Beispiele dafür gibt es zuhauf: Raumfahrt, Kernenergie, Batterien, Internet, GPS, Suchalgorithmen, Touchscreens, mRNA-Technologie und vieles mehr. Im iPhone, dem zentralen Beispiel des Buches, steckt nicht eine einzige Technologie, die nicht staatlich finanziert wurde. Der Grund dafür ist naheliegend: Mit radikal neuen Techniken ist ein hohes Risiko verbunden (langer Entwicklungsweg, über weite Strecken ungewisser Ausgang). Dieses Risiko nehmen private Firmen nicht einfach so auf sich, dafür braucht es die großen staatlichen Strukturen und Investitionen.

Mythos des trägen Staates

Der dominante ökonomische Diskurs propagiert das Bild vom trägen Staat und den innovativen Unternehmen. Die Rolle des Staates ist dabei darauf begrenzt, Marktversagen zu reparieren und Ungleichheit zu verringern. Dieses begrenzte Rollenverständnis ist aber nicht hilfreich, um

gesellschaftliche Herausforderungen zu meistern. Und es ist auch falsch: In der Realität geht die Rolle des Staates – auch in sehr wirtschaftsliberalen Staaten – weit darüber hinaus.

Bei der Förderung von Innovationen wird das größte Risiko vom Staat getragen. Der Staat betreibt Grundlagenforschung oft lange bevor sich private Investor:innen für diese Bereiche interessieren. Das betrifft vor allem jene Bereiche, die mit hoher Unsicherheit und hohem Risiko behaftet sind: Wird es ein brauchbares Ergebnis geben, wie lange dauert das, führt es zu direkten Profiten? Durch diese Investitionen schafft der Staat die Basis für neue Entwicklungen, und er kreiert auch neue Märkte. In Wirklichkeit sind es also weder die großen Konzerne, noch die kleinen Start-Ups, die die hohen Risiken eingehen und damit das kreative Potenzial der Gesellschaft freisetzen – sondern der Staat. Der öffentliche Sektor ist innovativer und unternehmerischer als die Privatwirtschaft.

Gewinne sozialisieren und staatliche Kraft entfalten

Patente können kontraproduktiv sein. Ein Patent ist ein Schutzrecht auf geistiges Eigentum; der Sinn ist es, Erfinder:innen zu belohnen und damit einen Anreiz für Innovation zu schaffen. Die Zahl der Patente steigt, sie sind aber oft nicht innovationsfördernd, denn die wirkliche Innovation kommt meist ohnehin aus öffentlichen oder öffentlich finanzierten Laboren. Die Endprodukte können dann aber von privaten Firmen patentiert werden. Außerdem werden Patente oft strategisch eingesetzt, um Investor:innen anzuziehen.

Die produktive Rolle privater Firmen besteht darin, die staatlich finanzierten großen Innovationen in marktfähige Produkte zu verwandeln (zB Smartphones). Das Problem dabei ist allerdings, dass der Staat nicht an den Gewinnen beteiligt ist; diese gehen an private Unternehmer:innen und Investor:innen. Letztere rechtfertigen ihre hohen Profite oft mit den vermeintlich großen Risiken (die aber ohnehin größtenteils vom Staat getragen wurden). Um seine Rolle weiterhin wahrzunehmen, muss der Staat an den Gewinnen beteiligt sein, die durch staatlich finanzierte Innovation ermöglicht werden.

Wir müssen uns von ideologischen Verblendungen befreien, die das Bild vom trägen Staat und den innovativen Privatunternehmen propagieren. Es braucht ein neues Verständnis davon, was der Staat tun kann und tun soll: Der Staat kann eine enorme Kraft entfalten indem er jene großen Risiken aufnimmt, die nötig sind um technologische Innovation voranzutreiben, und dadurch Wohlstand schafft. Es braucht ein staatliches System für Innovationen, das – in enger Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft – für eine bessere Verbreitung von Wissen und Innovationen sorgt.

Aktuelle Relevanz: Corona-Impfstoffe

Zur Entwicklung der COVID-19-Impfstoffe investierten Staaten Milliarden an öffentlichen Geldern – sowohl durch jahrzehntelange Grundlagenforschung, als auch in Form von Anschubfinanzierung zu Beginn der Pandemie. Die mRNA-Technologie, die Impfstoffen wie Comirnaty (BioNTech/Pfizer) und Spikevax (Moderna) zugrunde liegt, wurde über Jahrzehnte in öffentlichen Forschungslaboren entwickelt.

Dennoch haben sich Staaten weder die Rechte am geistigen Eigentum (Patente), noch eine Beteiligung an den Gewinnen, noch die Verpflichtung zu fairen Preisen für die Impfstoffe gesichert. Pharma-Unternehmen wie Pfizer machen Milliarden Gewinne, während Staaten riesige Summen an öffentlichen

Geldern für Impfstoffe ausgeben. Bei AstraZeneca hingegen gab es Vereinbarungen mit der Universität Oxford, die regulierte Preise und Vertrieb sichern.

Missionsgeleitete Politik: Führungsrolle des gestaltenden Staats

In ihrem jüngsten Buch, „Mission: Auf dem Weg zu einer neuen Wirtschaft“ (2021), entwickelt Mazzucato ihr Verständnis eines aktiven Staates weiter. Der Staat soll Missionen definieren, die wir als Gesellschaft meistern wollen, und für diese Missionen die entsprechenden Ressourcen mobilisieren und Begeisterung wecken.

Als Vorbild und zur Illustrierung ihrer Argumente bedient sich Mazzucato der Mondlandung 1969. Besondere Charakteristika des Apollo-Programms der NASA in den 1960ern waren die erfolgreiche Koordination von öffentlichem und privatem Sektor in gewaltigem Ausmaß, die dynamische Abstimmung zwischen öffentlichen Institutionen und Abteilungen, sowie die ambitionierte Zielsetzung und der Mut zum Experimentieren. In der Kommunikation der US-Regierung (Kennedy) rund um die Mondlandung wurde stets das große Ziel betont, und hervorgestrichen, dass es sich um ein schwieriges und teures Unterfangen handle, mit vielen Fehlversuchen – aber dass die Entwicklungen, die daraus entstehen würden, den großen Einsatz wert seien. Vor allem aber wurde im Zuge des Apollo-Programms nicht nur das definierte Ziel erreicht (Mensch am Mond), sondern eine ganze Reihe an „Nebeneffekten“ bzw. Spill-Overs: Handy-Kameras, Sportschuhe, Wärmeisolation, Rauchmelder, Foliendecken, Milchpulver, Computertomografie, kabellose Kopfhörer, künstliche Gliedmaßen, LED-Lichter etc.

Missionen des aktiven Staats

Die aktuelle Form des Kapitalismus ist dysfunktional, wie Mazzucato bereits in früheren Werken ausführlich bespricht, und treibt die Klimakrise weiter voran. Es braucht daher einen anderen Kapitalismus, der nicht geleitet ist von privatem Profit, sondern von gesellschaftlichem Interesse. Und dieses wirtschaftspolitische Leitbild muss sich wiederum orientieren an einem neuen, gestärkten Verständnis des öffentlichen Auftrags – also der Ziele, die wir als Gesellschaft erreichen wollen.

Der Staat als größter und stärkster Akteur muss dabei die zentrale Führungsrolle einnehmen, gestärkt durch ein Selbstverständnis vom dynamischen, visionären und innovativen Staat (statt die eigene Rolle durch Erzählungen von staatlicher Inkompetenz und Trägheit zu schwächen). Der Staat gießt den öffentlichen Auftrag in konkrete Missionen. Die Missionen können sich an den Sustainable Development Goals (SDGs) der UNO orientieren. Beispielsweise:

- SDG 14 (saubere Meere) -> Mission „Plastikfreie Meere – 90% Reduktion von Plastikzufuhr und 50% Sammlung des Plastiks in Meeren & Ozeanen“
- SDG 13 (Klimapolitik) -> Mission „100 CO₂-neutrale Europäische Städte bis 2030“

Missionen müssen inspirieren. Das bedeutet, es braucht eine wagemutige, ambitionierte Definition von Zielen: Herausforderungen, die schwierig zu erreichen sind aber durch große, zielorientierte, gemeinsame Zusammenarbeit erreicht werden können. Diese Herausforderungen wecken Motivation und Ehrgeiz; der Fokus auf Ziele (statt Mittel und Prozesse) öffnet Räume für Kreativität, Experimente

und neue Formen der Zusammenarbeit. Die Missionen müssen im Dialog mit der Bevölkerung definiert werden, und die Bevölkerung muss in die Begleitung und Umsetzung eingebunden werden. Das bedeutet, institutionelle Prozesse partizipativ und demokratisch zu gestalten.

Verhältnis zwischen Staat und Privat

Märkte entstehen nicht von alleine, sondern werden von der Gesellschaft geformt. Der Staat muss diese Rolle aktiv und bewusst wahrnehmen: Durch die Definition von Missionen und die Mobilisierung von Ressourcen beeinflusst der Staat die Handlungsoptionen von privaten Unternehmen. Ziel ist also nicht Verstaatlichung, sondern eine aktive Rolle des Staates. Diese Rolle besteht eben nicht darin, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle zu schaffen – sondern die Wettbewerbsbedingungen ganz aktiv und bewusst so zu gestalten, dass jene begünstigt werden, die zum Erreichen der definierten Missionen beitragen.

Wir müssen weg vom Schubladendenken, nach dem der Staat das Geld gibt und die Privatwirtschaft kreativ ist. Stattdessen braucht es enge Koordination zwischen Staat, Unternehmen – und auch Zivilgesellschaft –, geleitet von klar definierten gemeinsamen Zielen im öffentlichen Interesse. In diesen Public-Private-Partnerships müssen sowohl die Risiken, als auch die Belohnungen gemeinsam getragen und geteilt werden. Beispielsweise können öffentliche Aufträge und Kollaborationen mit einer Klausel verbunden werden, die übermäßige Profite verunmöglicht.

Es gibt keinen Grund, warum staatliche Verwaltung unflexibel, abgeschottet und starr sein muss. Es braucht eine bewusste Dynamisierung der Verwaltung, mit horizontaler Zusammenarbeit über Sektoren hinweg und Räumen für Kreativität. Ziele sollen langfristig geplant, Budgets ergebnisbasiert vergeben werden. Der Staat muss seine eigenen Ressourcen und Kompetenzen weiterentwickeln, statt sie auszulagern und zu privatisieren: Aufbau starker öffentlicher Institutionen, in denen jenes Wissen und jene Fähigkeiten entwickelt werden, die für die Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit nötig sind.

Corona-Wirtschaftshilfen: Chance nutzen!

Wir befinden uns an einem historischen Punkt, wo Staaten riesige Summen an Überbrückungs- und Wiederaufbau-Hilfen in die Wirtschaft pumpen. Diese Gelder sollen an Bedingungen geknüpft werden, um die wirtschaftlichen Aktivitäten in gewisse Bereiche zu lenken – nämlich dorthin, wo es am nötigsten ist um die großen gesellschaftlichen Herausforderungen zu meistern (Covid-Krise, Klimakrise). Die Verwendung öffentlicher Gelder muss von einem transformativen Auftrag im öffentlichen Interesse geleitet sein – nicht nur davon, hier und dort Löcher zu stopfen.

Darüber hinaus ist die aktuelle Krise auch insofern eine Chance, als dass sie den Raum öffnet für grundsätzlichere Überlegungen über die Rolle des Staates. Diese Chance dürfen wir nicht verpassen.