

Bewertung des Vorschlags einer „Zukunftsstiftung für Sachsen“ zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen

**Gutachten im Auftrag der
Industrie- und Handelskammer zu Leipzig**

**Vorgelegt vom
ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e. V., Niederlassung Dresden**

Dresden, Mai 2025

Inhalt

1. Problemstellung – volkswirtschaftliche Einordnung Sachsens Wirtschaft	3
2. Der Vorschlag einer „Zukunftsstiftung“	7
3. Bewertung.....	9
4. Operative Tätigkeit der Zukunftsstiftung.....	13
5. Vorteile einer Stiftungslösung	18
6. Fazit	19

1. Problemstellung – volkswirtschaftliche Einordnung Sachsens Wirtschaft

Die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen blieb über die letzten fünf Jahre enttäuschend. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt faktisch auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2019, und auch in der Pro-Kopf-Betrachtung (je Erwerbstätigen oder je Einwohner) hat sich die Situation seither nicht verbessert. Im Verarbeitenden Gewerbe („Industrie“) ist sogar bereits seit 2017 kaum mehr ein Wachstum festzustellen. Zu einem erheblichen Teil hat dies mit der insgesamt schwachen Wirtschaftslage in ganz Deutschland zu tun, denn Sachsen kann sich den gesamtdeutschen konjunkturellen Einflüssen und strukturellen Herausforderungen nicht entziehen.

Noch unbefriedigender stellt sich die Situation jedoch dar, wenn man das Niveau der Wirtschaftskraft im Ländervergleich betrachtet: So liegt das BIP je Erwerbstätigen als zentraler Produktivitätsindikator weiterhin um fast 20% unter dem Niveau von Westdeutschland (ohne Berlin), und das BIP je Einwohner (als zusammenfassender Wohlstandsindikator) ist sogar 25% niedriger als dort. Damit liegt der Freistaat beim BIP je Einwohner lediglich auf Platz 12, beim BIP je Erwerbstätigen sogar nur auf Rang 15 aller Bundesländer; eine Konvergenz ist, wenn überhaupt, nur aufgrund der hierzulande schwächeren Entwicklung der Bezugsgröße (Einwohner bzw. Erwerbstätige) festzustellen. Auch wenn beispielsweise die Halbleiterindustrie in Dresden, der Maschinenbau in Chemnitz oder auch der Automobilbau in Leipzig und Zwickau eine hohe Strahlkraft aufweisen, reichen diese industriellen Kerne nicht aus, der Entwicklung in ganz Sachsen stärkere Impulse zu geben. Auch die vorhandenen „Hidden Champions“, die reichhaltige Forschungslandschaft und die zahlreichen Start-ups im Land sind zwar ein Erfolg für Sachsen, jedoch von ihrer Größe her noch zu klein, um die Wirtschaftsstruktur des Landes entscheidend zu prägen. Aktuell kommt hinzu, dass einige strukturbestimmende Unternehmen bzw. Wirtschaftszweige wegen der sich verschlechternden globalen Rahmenbedingungen in Erwägung ziehen, bestehende Standorte in Sachsen zu schließen.

Als Ursachen für den großen Rückstand Sachsens gegenüber Westdeutschland werden gemeinhin strukturelle Ursachen angegeben, vor allem die Kleinteiligkeit der sächsischen Wirtschaft. Nur 29% aller Beschäftigten sind in Betrieben mit 250 oder mehr Beschäftigten tätig, während es in Westdeutschland 36% sind. Vor allem in der

Industrie fehlt es an größeren Betrieben. Dies wiederum hat zur Folge, dass produktivitätserhöhende Skaleneffekte in der Produktion nicht ausgenutzt werden können, dass häufig Mittel für Innovationen fehlen und höhere Preise am Markt nicht durchgesetzt werden können. Auch die Erschließung von Exportmärkten fällt kleineren Unternehmen oft schwer, so dass die Exportquote der sächsischen Industrie nur bei 38% liegt (Westdeutschland 51%) und Expansions- und Wachstumschancen aufgrund größerer Märkte nicht genutzt werden können. Auch die niedrigen Investitionen – je Erwerbstätigen gerechnet, liegen diese nur bei 80% des westdeutschen Niveaus – zeigen, dass die Modernisierung der sächsischen Wirtschaft nicht ausreichend vorankommt und damit auch weiteres Zurückfallen nicht auszuschließen ist.

Es ist angesichts dieses Bildes offenkundig, dass es neuer Initiativen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts und des wirtschaftlichen Wachstums im Freistaat bedarf. Dies sieht auch die sächsische Staatsregierung so, die deswegen dem Thema „Wirtschaft“ in ihrem aktuellen Koalitionsvertrag besondere Beachtung schenkt. Die von den Koalitionsparteien im Land vereinbarten Maßnahmen stellen allerdings trotz gegenteiliger Rhetorik in ihrem Kern lediglich eine Fortführung der Politik der Vergangenheit dar, die es eben nicht vermocht hat, den fortbestehenden Rückstand Sachsens gegenüber konkurrierenden Bundesländern deutlich zu verkleinern. Dies hat auch damit zu tun, dass wirtschaftliche Aktivitäten durch die zuständigen Ressorts zwar in vielfacher Weise¹ gefördert werden, eine an einer langfristigen „Vision“ ausgerichtete Strategie jedoch nicht zu erkennen war und auch im aktuellen Koalitionsvertrag kaum zu erkennen ist.² Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass die Wirtschaftspolitik in Sachsen in der Vergangenheit vor allem damit beschäftigt war, auf akute Krisen zu reagieren, und das Risiko besteht, dass dies sich auch im aktuellen Tagesgeschäft nicht ändern wird. Dies wiederum wirkt sich auch ungünstig auf die Stimmung von Menschen und Unternehmen aus, ein neuer Optimismus entsteht so nicht.

Die gerade begonnene Legislaturperiode bietet jedoch die Chance, die Wirtschaftspolitik des Freistaats neu auszurichten und stärker wachstumsorientiert zu gestalten.

¹ Die Förderdatenbank des Bundes (<https://www.foerderdatenbank.de>) listet für Sachsen im Bereich „Unternehmensfinanzierung“ 33 Förderprogramme auf (ohne Hochwasserhilfen/Landwirtschaft).

² Vgl. hierzu auch die entsprechenden Ausführungen im Koalitionsvertrag 2024-2029 der Landesregierung, S. 10ff.

Der Freistaat bewegt sich hier allerdings nicht im luftleeren Raum. Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik ist die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik in erheblichem Umfang beim Bund angesiedelt – mit gutem Grund, denn zumindest ordnungspolitische Maßnahmen (wie das Wettbewerbsrecht, das Steuerrecht oder auch die Umsetzung wirtschaftsrelevanter Regulierungen) weisen im Regelfall über die Grenzen eines Bundeslandes hinausgehende Wirkungen auf und müssen deswegen von übergeordneten föderalen Ebenen gestaltet werden. Zudem sind auch europarechtliche Beschränkungen zu berücksichtigen, insbesondere mit Blick auf mögliche Verzerrungen des innergemeinschaftlichen Handels. Viele Maßnahmen, die man sich aus sächsischer Sicht wünschen mag, sind daher unter Umständen nicht zulässig – und der Einfluss der Landesregierung in Berlin oder gar Brüssel ist zu gering, als dass sich das geltende Regelwerk nach sächsischen Vorstellungen umgestalten ließe. Dennoch bietet auch der bestehende Rahmen ausreichend Möglichkeiten einer landesspezifischen Wirtschaftspolitik, wie zahlreiche Beispiele aus anderen Bundesländern zeigen.

Auch die neue Bundesregierung von CDU und SPD plant ausweislich ihres Koalitionsvertrages eine Reihe von wachstumsstärkenden Maßnahmen (wie die Einführung einer degressiven Abschreibung für Investitionen, die mittelfristige Absenkung der Unternehmenssteuern auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau oder auch die Vereinfachung bzw. Entschlackung bürokratischer Prozeduren), die dann natürlich auch sächsischen Unternehmen zugutekommen. Darüber hinaus sollen die Förderprogramme des „gesamtdeutschen Fördersystems“ (allen voran die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) auf hohem Niveau fortgeführt werden; Nutznießer dieser Programme sind die strukturschwächeren Regionen Deutschlands, wozu nach derzeitigem Stand auch weite Teile Sachsens gehören.³ Gesamtdeutsch angelegte Maßnahmen werden dann sicherlich auch die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen positiv beeinflussen. Ein

³ Nicht zu den strukturschwachen Regionen gehören derzeit die kreisfreien Städte Dresden und Leipzig, der Landkreis Meißen sowie Teile der Landkreise Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Leipzig und Nordsachsen sowie der kreisfreien Stadt Chemnitz (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/grw-fordergebiete-2022-2027.html>). Inwieweit insbesondere die NUTS-2-Region Leipzig (Kreisfreie Stadt Leipzig, Landkreis Leipzig und Landkreis Nordsachsen) in der kommenden EU-Förderperiode (ab 2028) zu den strukturschwachen Gebieten zählen werden, ist derzeit offen. Aktuell laufen hierzu Vorabstimmungen im GRW-Unterausschuss von Bund und Ländern, die sich insbesondere auf die Auswahl der für die Einordnung als strukturschwache Region anzuwendenden Indikatoren richten.

stärkerer Konvergenzprozess wird dadurch jedoch nicht erreicht, da dieser ein höheres Wachstum der Wirtschaftsleistung (pro-Kopf) erfordert als im Rest Deutschlands. Dies wiederum setzt voraus, dass Sachsen im Wettbewerb mit anderen Standorten in Deutschland (wenn nicht gar in Europa) bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen bietet als dort. Hierfür wiederum ist der Freistaat selbst verantwortlich.

2. Der Vorschlag einer „Zukunftsstiftung“

Die Ausführungen im vorangehenden Abschnitt unterstreichen die Notwendigkeit einer forcierten Wachstumsinitiative in und für Sachsen. Die IHK zu Leipzig hat aus diesen Gründen zusammen mit weiteren Partnern⁴ die Gründung einer „Zukunftsstiftung“ vorgeschlagen, mit der der wirtschaftlichen Entwicklung in Sachsen neuer Schwung gegeben werden soll. Die Ziele sind dabei ambitioniert: Langfristig soll nach dieser Vorstellung Sachsen in die Top 3 aller Bundesländer hinsichtlich des Pro-Kopf-BIP hineinwachsen. Angesichts des aktuellen Rückstands in der Wirtschaftskraft wird erkenntlich, dass die Zukunftsstiftung hierfür sehr langfristig angelegt sein muss, denn in Zeiträumen, die politischen Entscheidungen typischerweise zugrunde liegen, wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein. Von vorneherein ausschließen darf man dies aber auch nicht; die deutsche Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass ein solcher Aufholprozess durchaus möglich ist: Während nämlich Bayern noch in den 1970er Jahren überwiegend agrarisch geprägt war und ein deutlich unter dem (west-)deutschen Durchschnitt liegendes BIP je Erwerbstätigen aufwies, konnte das Land seither massiv aufholen und findet sich seit Anfang der 2000er Jahre sogar in der Spitzengruppe aller westdeutschen Flächenländer wieder. Als wesentlicher Grund hierfür wird gemeinhin eine stark auf strategische Sektoren (Automobilbau, Elektrotechnik, Luft- und Raumfahrttechnik u. a.) und moderne Technologien ausgerichtete Industriepolitik Bayerns in den 1970er und 1980er Jahren angeführt. Diese umfasste sowohl die gezielte Ansiedlung entsprechender Unternehmen als auch eine stark auf Forschung und Entwicklung in Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen setzende Technologiepolitik.⁵ Zudem gelang es, lukrative Großaufträge der Bundesregierung zum Beispiel im Bereich der Rüstungswirtschaft für Bayern zu attrahieren. Kennzeichnend für die industrie- und technologiepolitische Strategie Bayerns war dabei von Anfang an die Unterstützung von Unternehmen bzw. Branchen, denen besonders gute Zukunftsaussichten beigemessen wurden, also die „Stärkung von Stärken“ (und nicht die Kompensation von Schwächen), wobei das benötigte Kapital vor allem aus der Veräußerungserlösen früherer Staatsbeteiligungen stammte. Das Beispiel Bayerns zeigt insoweit, dass die „Vision“ der Zukunftsstiftung nicht gänzlich

⁴ Aktuell (08.05.2025): 12 Initiatoren und 105 weitere Unterstützer.

⁵ Vgl. zu einem Überblick Berger, C. (2002), Technologie- und Innovationspolitik in Bayern, WSI-Diskussionspapier Nr. 105, o. O., (https://www.wsi.de/fpdf/HBS-002524/p_wsi_diskp_105.pdf).

aus der Luft gegriffen ist, wiewohl es durchaus 30 oder 50 Jahre dauern kann, bis sich die genannten langfristigen Zielsetzungen erreichen lassen. Manches spricht dafür, dass sich diese Erfolgsgeschichte auch in Sachsen wiederholen kann, nicht zuletzt wegen der Stärken, die der Freistaat in einigen Wirtschaftszweigen, aber auch bei wirtschaftsrelevanten Faktoren wie der Qualität des Bildungssystems, der Dichte von Hochschulen und Forschungseinrichtungen und nicht zuletzt der infrastrukturellen Ausstattung aufweisen kann.

Die Zukunftsstiftung soll nach den Vorstellungen ihrer Unterstützer die Förderpolitik des Freistaats nicht ersetzen, sondern um eine langfristig angelegte Strategie ergänzen. Sie soll vor allem die folgenden Zwecke erfüllen:⁶

- Unterstützung sächsischer Unternehmen beim Größenwachstum, um die ausgeprägte „Kleinteiligkeit“ zu überwinden,
- Ansiedlung größerer Unternehmen mit positiven Zukunftsaussichten in Sachsen (bzw. Vermeidung einer Abwanderung von Unternehmen aus Sachsen),
- Stärkung strategisch wichtiger Wirtschaftszweige, auch um damit den Freistaat global wettbewerbsfähiger zu machen,
- Steigerung der Innovationskraft Sachsens durch Kooperation von Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft sowie Technologietransfer.

Dies soll u. a. durch gezielte langfristige Kapitalbeteiligungen der Stiftung an renditestarken Unternehmen erreicht werden, wofür das Stiftungsvermögen (langfristige Zielgröße: 2,5 Mrd. Euro) eingesetzt werden soll. Dieses wiederum soll primär durch Mittel des Freistaats aufgebracht werden.

Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD (S. 13) wird die Prüfung einer Zukunftsstiftung mit der Zielsetzung zugesagt, ein strategisches Größenwachstum und die Umsetzung von Innovationssprüngen zu erleichtern. Damit wird eine Möglichkeit aufgezeigt, die strategisch weg von der bisherigen Schwerpunktsetzung der Förderpolitik hin zu Investitionen und Beteiligungen geht.

⁶ Eigene Zusammenstellung auf Basis der vorliegenden Unterlagen: Konzeptentwurf (Stand 06.03.2025), Appell der Wirtschaft „Mehr Unternehmertum wagen“, Internet-Präsentation der Zukunftsstiftung (<https://www.zukunftsstiftung-sachsen.de/>).

3. Bewertung

Die Zielsetzungen der Zukunftsstiftung sind in Anbetracht der im Vergleich aller Bundesländer eher ungünstigen wirtschaftlichen Situation Sachsens gut begründet. Sachsen weist zwar gerade in der Industrie mit der Halbleiterindustrie in Dresden und dem Maschinenbau im Großraum Chemnitz Branchen auf, die auch international gut aufgestellt sind und hervorragende Zukunftsperspektiven aufweisen. Gleichzeitig spielen beide Branchen gesamtwirtschaftlich jedoch bislang nur eine untergeordnete Rolle (Umsatzanteile in Sachsen 10,6% bzw. 7,5%), vor allem weil eindeutiger Schwerpunkt der sächsischen Industrie der Automobilbau einschließlich seiner Zulieferer ist. Auf diesen Zweig entfallen fast 30% der Industrieumsätze. Gleichzeitig steht diese Branche in ganz Deutschland unter erheblichem Wettbewerbsdruck, nicht zuletzt wegen komparativer Vorteile Chinas bei der Produktion von Elektroautos. Es ist nicht gesichert, dass die sächsische Automobilindustrie den hier noch weiter steigenden Konkurrenzdruck unbeschadet überstehen wird, zumal die Entscheidungen über die Produktionsschwerpunkte und Investitionen der großen Endfertiger in den Konzernzentralen anderswo getroffen werden. Falls Volkswagen, Porsche oder auch BMW ihre Produktionskapazitäten in Deutschland zurückfahren sollten, stehen daher wohl auch die hiesigen Werke auf dem Prüfstand – mit negativen Folgen dann auch für die Zulieferindustrien, die zum Teil ohnehin mit einem Fortfall ihres Geschäftsfeldes im Übergang zur Elektromobilität konfrontiert sind. Dies spricht dafür, politisch auf eine stärkere Diversifizierung der Industrie in Sachsen hinzuwirken, insbesondere in solchen Bereichen, in denen sich durch die „Transformation“ zu einer klimafreundlicheren Produktionsweise neue Marktchancen ergeben. Auch wenn die Unternehmen von sich aus einen Anreiz haben, ihre Produktion entsprechend umzustellen (bzw. neue Unternehmen in diesen Bereichen gegründet werden dürften), scheint eine Unterstützung durch die Wirtschaftspolitik nicht nur sinnvoll, sondern auch geboten.

Nicht sinnvoll wäre es hingegen, wenn zur Vermeidung von Beschäftigungsverlusten in Schieflage geratene Unternehmen (gleich welcher Branche) durch staatliche Hilfen am Leben erhalten würden. Im Regelfall führt dies nicht zu dem Ergebnis einer Stärkung des Wirtschaftsstandorts, sondern vielmehr zur Bindung von Ressourcen in Unternehmen, die eben nicht wettbewerbsfähig sind. Stattdessen sollte die Zukunftsstiftung konsequent darauf hinwirken, die Entstehung neuer Branchenschwerpunkte zu unterstützen (durch Unterstützung von

Unternehmensansiedlungen/Neugründungen oder auch von Wachstumsprozessen in bestehenden Unternehmen mit guten Zukunftsaussichten). Diesbezüglich bildet die Organisation einer von politischer Einflussnahme weitgehend freien Stiftung Vorteile, da um Wiederwahl besorgte Politiker im Zweifel eher der Vermeidung von Unternehmensschließungen Priorität einräumen würden, selbst wenn dies zu Lasten eines stärkeren Wirtschaftswachstums in der Zukunft ginge.

Schwieriger ist allerdings der Vorschlag zu bewerten, dass die Zukunftsstiftung insbesondere „strategisch wichtige Branchen“ unterstützen solle, da unklar ist, wie diese definiert sind. Im Kontext der zur Verfügung gestellten Unterlagen geht es vor allem darum, innovative Branchen mit einem hohen Marktpotenzial zu unterstützen. In der Konkretisierung muss dies aber auf einzelne Unternehmen (oder auch Technologien) „heruntergebrochen“ werden. Alle Erfahrung mit selektiver Industriepolitik zeigt, dass Politiker bzw. Beamte nicht die notwendigen Fachkenntnisse haben, die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen bzw. Technologien einzuschätzen. Zudem sind Politiker eher an kurzfristigen Erfolgen interessiert; Verwaltungsangestellte wiederum agieren im Zweifel risikoscheu und konzentrieren sich eher auf Vorhaben mit geringeren, aber vergleichsweise sicheren Erfolgsaussichten. Dies spricht dafür, den Einfluss der Politik auf die Zukunftsstiftung möglichst gering zu halten. Da auch die Stiftung selbst vor dem Problem unzureichender (bzw. asymmetrischer) Informationen steht, sollte sie sich auf einen breiteren Beraterkreis externer Sachverständiger stützen, um strategisch bedeutsame und zugleich erfolgversprechende Projekte selektieren zu können. Die Einbindung von Expertengremien bei der Auswahl von Förderprojekten hat sich beispielsweise bei Förderprogrammen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) oder der gängigen Wissenschaftsorganisationen seit Langem bewährt.

Die Initiatoren der Stiftung verzichten – verständlicherweise – zum derzeitigen Zeitpunkt auf eine Definition strategisch wichtiger Branchen, die besondere Unterstützung erfahren sollen. Die Staatsregierung hingegen nennt in ihrem Koalitionsvertrag als Beispiele für strategisch besonders bedeutsame Branchen in Sachsen (neben der Automobilindustrie, dem Maschinenbau und der Halbleiterindustrie) die Luft- und Raumfahrtindustrie, die Holzwirtschaft, die Kreislaufwirtschaft und die Gesundheitswirtschaft (einschließlich Arzneimittelproduktion). Darüber hinaus sollen bestimmte Technologien [Wasserstoffwirtschaft, Robotik und Künstliche Intelligenz, Energieerzeugung

(Höhenwindkraftwerke), Speichertechnologien, Life-Science-Industrie sowie Gesundheitswirtschaft] besonderes Augenmerk erfahren. Wenngleich es gängige Meinung ist, dass dies aus heutiger Sicht Branchen bzw. Technologien mit guten Zukunftsperspektiven sind, muss bei Förderentscheidungen zugunsten dieser Bereiche auch berücksichtigt werden, dass andere Bundesländer/Standorte ebenfalls auf diese Branchen bzw. Technologien setzen werden. Nur wenn Sachsen in diesen Bereichen ausreichende (komparative) Vorteile aufweist bzw. perspektivisch erreichen kann, ist es sinnvoll, hier entsprechende Kapazitäten aufzubauen, zumal wohl auch eine bestimmte Mindestgröße der bestehenden Unternehmen notwendig ist, um auf diesen Märkten erfolgreich sein zu können. Es bedarf daher einer stetigen Anpassung der industrie- und technologiepolitischen Ausrichtung der Stiftung, die neben technologiepolitischen Entwicklungen insbesondere auch die Wettbewerbssituation Sachsens im Vergleich zu anderen Standorten im Blick behalten muss.

Ein anderer Ausweg aus dem mangelnden Informationsstand staatlicher Akteure könnte es sein, wenn die Stiftung sich nur in Projekten engagiert, bei denen auch private Geldgeber sich in merklichem Umfang beteiligen. Beteiligungsfonds – zumal solche, die international tätig sind – können sich im Regelfall ausreichend viele Branchenexperten bzw. externe Berater leisten, die Chancen und Risiken eines Investments hinreichend genau einschätzen können. Allerdings bleibt auch dann die Gefahr, dass sich bei der Zukunftsstiftung, da sie sich auf sächsische Projekte konzentrieren muss, negative Risiken kumulieren, da eine ausreichende Diversifizierung anders als bei breit aufgestellten Investmentfonds nicht möglich ist.

Der fortdauernde Rückstand der sächsischen (bzw. allgemeiner: der ostdeutschen Wirtschaft) gegenüber den westdeutschen Bundesländern lässt sich jedoch nicht allein auf die Branchenstruktur zurückführen, sondern spiegelt in erheblichem Maße auch die besondere Größenstruktur wider. Fast alle sächsischen Unternehmen gehören zur Gruppe der „kleinen und mittleren Unternehmen“ nach EU-Abgrenzung, weisen also weniger als 250 Beschäftigte auf. Dies wiederum führt zu einer geringen regionalen Wirtschaftskraft, weil die bereits angesprochenen Produktivitätsvorteile größerer Unternehmen damit nicht genutzt werden können. Die Unterstützung von Wachstumsprozessen in bestehenden Unternehmen, wie es das Konzept der Zukunftsstiftung vorsieht, ist daher grundsätzlich zu begrüßen, wird aber wegen der Trägheit von Wachstumsprozessen allein nicht ausreichen. Vielmehr muss man sich

wohl auch darum bemühen, zusätzlich größere Unternehmen anzusiedeln, um der Produktivitätsschwäche entgegenzuwirken.

4. Operative Tätigkeit der Zukunftsstiftung

Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten, die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen zu beschleunigen: Zum einen durch ein höheres Wachstum in bestehenden Unternehmen bzw. Betrieben, zum anderen durch Gründung oder Ansiedlung neuer Unternehmen.

- Die Unterstützung von Wachstumsprozessen bei bestehenden Unternehmen ist dann sinnvoll, wenn diese – beispielsweise aufgrund von Informationsasymmetrien oder fehlenden Kreditsicherheiten – keinen ausreichenden Zugang zu Fremd- oder Eigenkapital am Markt haben. Vor allem bei kleineren Unternehmen (und hier insbesondere bei solchen mit einem innovativen Geschäftsmodell) tritt ein solcher Fall von „Marktversagen“ auf, so dass sich auch gängige Förderprogramme vor allem an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) richten. Allerdings ist Marktversagen nicht in jedem Fall das relevante Wachstumshemmnis; es können auch objektive betriebliche Gründe (wie z. B. ein wenig überzeugendes Geschäftsmodell), geringe Gewinnerwartungen aufgrund der konjunkturellen Lage im relevanten Markt oder auch persönliche Gründe des jeweiligen Unternehmensinhabers (wie z. B. eine fehlende Nachfolgeperspektive bei Unternehmern nahe dem Rentenalter) Grund dafür sein, dass private Kapitalgeber nicht zu einem Engagement bereit sind. Eine Förderung läuft in diesen Fällen ins Leere. Im Gegensatz dazu rufen Förderangebote für Firmen, die aufgrund guter Zukunftsperspektiven ohnehin Investitionen planen, häufig Mitnahmeeffekte hervor, sind also faktisch überflüssig. Die von den Initiatoren der Zukunftsstiftung vorgesehene „Unterstützung sächsischer Unternehmen bei Größenwachstum“ ist insoweit eine Gratwanderung, bei der stets abgewogen werden muss, ob es tatsächlich Gründe für den Einsatz von Stiftungskapital gibt, auch unabhängig von der „strategischen Bedeutung“ der betreffenden Firmen.
- Gravierender ist in dem hier interessierenden Zusammenhang freilich, dass bestehende Unternehmen im Regelfall ihr bisheriges Geschäftsmodell fortsetzen wollen, also keine grundlegenden Veränderungen ihrer Produktionstechnologie oder ihres Produktangebots planen. „Produktivitätssprünge“, wie sie angesichts des bestehenden Produktivitätsrückstands erforderlich wären, sind damit weitgehend ausgeschlossen, so dass auch der Konvergenzprozess hierdurch nur in geringem Maße beschleunigt werden kann. Gleiches gilt für die Förderung von

kleineren Unternehmen, die selbst bei einem forcierten Größenwachstum wohl erst mittel- bis langfristig eine Größe erreichen dürften, die sich gesamtwirtschaftlich in einer höheren Produktivität niederschlägt.⁷ Die Zielsetzung der vorgeschlagenen Zukunftsstiftung, nämlich durch strategische industriepolitische Interventionen einen deutlich höheren Wachstumspfad zu erreichen, lässt sich nur durch eine grundlegende Veränderung der Wirtschaftsstruktur in Sachsen erreichen – nämlich eine Spezialisierung auf höherwertige Industrieprodukte mit guten Zukunftsperspektiven, die dann auch ein entsprechendes Größenwachstum erlauben.⁸ Sinnvoll erscheint es daher, von vorneherein das Engagement der Stiftung an die Bedingung zu knüpfen, dass damit die Durchsetzung von „Sprunginnovationen“ unterstützt werden soll, zumal gerade für diese auch häufig private Finanzierungsmittel (zumindest in Deutschland) kaum bereitgestellt werden.

- Wichtiger erscheint vor diesem Hintergrund die Gründung bzw. die Ansiedlung von neuen Unternehmen in strategisch wichtigen Bereichen. Dies können bestimmte Wirtschaftszweige sein, denen besonders hohe Wachstumschancen in der Zukunft beigemessen werden, die die technologische Leistungsfähigkeit Sachsens erhöhen, oder die zu einer Diversifizierung der bestehenden Wirtschaftsstruktur beitragen können.

Gemessen an der Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter werden in Sachsen mehr Unternehmen neu gegründet als in allen anderen ostdeutschen Bundesländern (außer Berlin), allerdings deutlich weniger als in den westdeutschen Ländern. Letzteres hat allerdings auch mit der Altersstruktur der Bevölkerung zu tun, da gerade die Kohorten in den gründungsstärksten Altersgruppen (30-39 Jahre) wegen des Geburteneinbruchs zu Beginn der 1990er Jahre verhältnismäßig schwach besetzt sind. Auch bei den eher innovationsorientierten Neugründungen (Start-ups) weist Sachsen deutlich

⁷ Über den Zehnjahreszeitraum 2011-2021 haben es nur sehr wenige Betriebe geschafft, von einer Größenklasse in die nächsthöhere hineinzuwachsen; vgl. SMWA (Hrsg.) (2023), Mittelstandsbericht des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Dresden, S. 35ff.

⁸ Vorhaben, die der Diversifizierung der Produktpalette eines Unternehmens oder der grundlegenden Änderung von Produktionsprozessen dienen, können bereits heute durch verschiedene Förderprogramme des Freistaates unterstützt werden (z. B. den Programmen „Regionales Wachstum“, „Sachsenkredit Gründung und Wachstum“ oder „Sachsenkredit Universal“). Auch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ fördert entsprechende Vorhaben.

bessere Werte auf als Ostdeutschland insgesamt, was vor allem auf Ausgründungen aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen zurückzuführen ist. Dennoch besteht hier noch weiteres Potenzial, was insbesondere im Vergleich mit den forschungsstarken Bundesländern im Südwesten Deutschlands erkennbar ist.

Neugründungen sind allerdings im Regelfall eher „klein“ und können deshalb auf kurze Sicht kaum zu einer grundlegenden Modernisierung der Wirtschaftsstruktur in Sachsen beitragen. Insoweit kommt der Ansiedlung von Unternehmen wohl eine bedeutsamere Rolle zu. Dies wird auch im sächsischen Koalitionsvertrag deutlich, wenn dort (S. 9) eine „Neuausrichtung der sächsischen Ansiedlungspolitik weg von einer Nachfrage- hin zu einer Angebotspolitik“ angekündigt wird – was wohl vor allem so zu verstehen ist, dass künftig auch Gewerbegebiete „auf Vorrat“ erschlossen werden sollen. Bei der Ansiedlung von Unternehmen ist jedoch zu berücksichtigen, dass potenzielle Investoren häufig auch von anderen Standorten (innerhalb Deutschlands oder der EU) „umworben“ werden, so dass Sachsen wenigstens genauso gute Bedingungen bieten muss wie alternative Standorte, damit sich die entsprechenden Unternehmen für eine Ansiedlung im Freistaat entscheiden. Dabei spielen im Regelfall eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle, die nur teilweise durch die Politik beeinflusst werden können.⁹

Noch ungeklärt ist die Frage, mit welchen Instrumenten die Zukunftsstiftung ihre Ziele erreichen soll und wie das Verhältnis zu bestehenden Förderprogrammen des Freistaats ausgestaltet werden soll.

- Laut Konzeptentwurf der Initiatoren (Fassung vom 06.03.2025) soll sich die Stiftung als „langfristiger Eigenkapitalgeber“ neben anderen Investoren an (tragfähigen) Unternehmen im Freistaat beteiligen. Unternehmen werden im Regelfall nur dann zusätzliches Kapital aufnehmen (und dabei auch eine Kapitalbeteiligung der Stiftung akzeptieren), wenn sie erhebliche Investitionen planen, also einen hohen

⁹ Eine Studie des ifo Instituts, die für alle vierhundert Landkreise Deutschlands die investorenrelevanten Standortbedingungen untersucht, kam zu dem Ergebnis, dass Dresden und Leipzig (mit Rang 12 bzw. 16) mit an der Spitze aller deutschen Regionen liegen, die anderen sächsischen Landkreise allerdings nahezu alle in der unteren Hälfte. Dies bedeutet, dass vor allem der ländliche Raum Sachsens weniger attraktiv für Investitionen ist – wobei vor allem negative Bewertungen bei demografischen Faktoren ausschlaggebend sind, während bei „harten“, durch die (Landes-)Politik unmittelbar beeinflussbaren Standortfaktoren (wie Infrastrukturausstattung oder Ausstattung mit Bildungs- und Forschungseinrichtungen) gemeinhin deutlich positivere Werte erzielt werden. Vgl. Ragnitz, J. (2022), „Stärken und Schwächen der strukturschwachen Regionen in Deutschland“, ifo Dresden berichtet, Heft 4/2022, S. 7-15.

Kapitalbedarf aufweisen. Insoweit ist eine Kapitalbeteiligung ein probates Mittel, tatsächlich auch nur Wachstumsprozesse von Unternehmen zu unterstützen (und nicht etwa, vorhandene Kapitaleigner lediglich zu ersetzen, also faktisch auszubezahlen). Die Einbeziehung weiterer privater Investoren hilft zudem dabei, nur Unternehmen mit guten Zukunftsperspektiven zu selektieren.

Die Stiftung sollte sich allerdings darauf beschränken, Kapital bereitzustellen und sich nicht an der operativen Unternehmensführung beteiligen. Nur in diesem Fall dürften nämlich private Anteilseigner auch bereit sein, eine Kapitalbeteiligung der Stiftung zu akzeptieren. Bei Entscheidungen von grundlegender Bedeutung für die Ausrichtung bzw. den Fortbestand des Unternehmens muss dann aber natürlich auch die Stiftung ein Mitspracherecht haben. Sinnvoll erscheint es, wenn die Kapitalbeteiligung der Stiftung nur temporär erfolgt, also auf mittlere Sicht ein „exit“ wie bei einer marktüblichen Risikokapitalbeteiligung erfolgt – auch weil damit Rückflüsse an die Stiftung erfolgen, die für weitere Projekte eingesetzt werden können. Schließlich sprechen auch ordnungspolitische Gründe dafür, dass sich die Stiftung lediglich als „stiller Teilhaber“ an Unternehmen beteiligt, da privates Eigentum (mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten) ein konstitutives Merkmal marktwirtschaftlicher Ordnungen ist.

Derzeit ist der Freistaat unmittelbar an 31 Unternehmen beteiligt (darüber hinaus gibt es weitere mittelbare Beteiligungen insbesondere über die Sächsische Aufbaubank SAB). Dabei handelt es sich im Regelfall um eine Beteiligung an Unternehmen, die neben ihrem kommerziellen Interesse infrastrukturelle (z. B. Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH, Mitteldeutsche Flughafen AG) oder kulturelle (z. B. Landesbühnen Sachsen GmbH, Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen gemeinnützige GmbH) Aufgaben erfüllen bzw. als Dienstleister für den Freistaat Sachsen tätig werden (z. B. Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH, Sächsische Aufbaubank – Förderbank). Strategisch ausgerichtete Unternehmensbeteiligungen, wie sie die Stiftung eingehen soll, gibt es bislang nicht.

Allerdings ist der Freistaat mittelbar, über die SAB und die von ihr gehaltenen Kapitalanteile an der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft Sachsen, der Sächsischen Beteiligungsgesellschaft, dem Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen und dem Technologiegründerfonds Sachsen an einer Reihe von mittelständischen

bzw. neugegründeten Unternehmen beteiligt.¹⁰ Laut Koalitionsvertrag der sächsischen Staatsregierung (S. 12) ist darüber hinaus die Gründung eines „neuen, marktnahen und bürokratiearmen Beteiligungsfonds“ zur Unterstützung von Wachstumsprozessen¹¹ in technologieorientierten Unternehmen vorgesehen.¹² Hierbei handelt es sich jedoch zumeist um Instrumente der Wirtschaftsförderung, so dass die Eigenkapitalbereitstellung im Einklang mit den entsprechenden EU-Vorgaben und immer nur temporär erfolgen darf.¹³ Im Gegensatz dazu wäre die Zukunftsstiftung auf langfristige Beteiligung und nicht als Instrument der Wirtschaftsförderung angelegt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Politik, wenn sie den Weg einer Zukunftsstiftung gehen will, deren Verhältnis zu jenen Institutionen klären muss, die Eigenkapital für (mittelständische bzw. neugegründete) Unternehmen bereitstellen. Eine Abgrenzung gegenüber den herkömmlichen Förderinstitutionen hingegen ist nicht erforderlich, solange die Stiftung nicht neben die bestehenden Förderinstrumente und Förderinstitutionen tritt, was nach der Konzeption der Stiftungsinitiative nicht geplant ist.

¹⁰ Alle vier Fonds sollen auch laut Koalitionsvertrag (S. 13) auch künftig fortgeführt werden.

¹¹ Der bestehende Technologie- und Gründerfonds konzentriert sich demgegenüber auf die Gründungsfinanzierung.

¹² Am 05.05.2025 hat die SAB einen neuen Beteiligungsfonds „Innovationskapital Sachsen“ angekündigt, der jedoch aus Bundesmitteln finanziert werden soll (<https://sab.sachsen.de/news>).

¹³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC1216\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC1216(04))

5. Vorteile einer Stiftungslösung

Die Gründung einer Zukunftsstiftung weist gegenüber einer Förderung aus dem Landeshaushalt den Vorteil auf, dass sie langfristige Vorhaben unabhängig von politischen Mehrheiten und Prioritäten finanzieren kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Zukunftsstiftung Beteiligungen an Unternehmen eingeht, da diese prinzipiell unbegrenzt gehalten werden können (im Regelfall aber nach einiger Zeit auch wieder zu Rückflüssen an die Stiftung führen, die dann erneut für Beteiligungsprojekte herangezogen werden können¹⁴). Hinzu kommt, dass eine Stiftung außerhalb des Staatshaushalts auch in Projekte investieren kann, die nicht unbedingt durch beihilferechtliche Restriktionen Vorgaben abgedeckt sind.

Gänzlich unabhängig vom Staat kann eine Zukunftsstiftung allerdings nicht agieren, da sie nach den Vorstellungen der Initiatoren längerfristig¹⁵ über ein Vermögen von 2,5 Mrd. Euro verfügen soll, das primär vom Freistaat zur Verfügung gestellt wird, ergänzt durch Privatisierungserlöse, Zustiftungen von Unternehmen oder Mitteln des Bundes.

Bei der Konzeption des Vorschlags einer Zukunftsstiftung orientierten sie die Initiatoren ganz offenkundig an Beispielen aus anderen Bundesländern wie der RAG-Stiftung (Nordrhein-Westfalen) oder der Stiftung für Technologie, Innovation und Forschung Thüringen (STIFT). Eine Vergleichbarkeit ist jedoch nur eingeschränkt gegeben, da der Vermögensbestand gerade dieser beiden Stiftungen überwiegend aus Privatisierungserlösen bzw. Vermögensübertragungen aus dem privaten Bereich stammt (RAG-Stiftung: Vermögenswerte der Ruhrkohle-AG bzw. ihrer Anteilseigner; STIFT: Erlöse aus der Privatisierung der Jenoptik AG). Dennoch ist auch hier ein staatlicher Impuls für die Aktivitäten der jeweiligen Stiftungen ausgegangen. Ein ähnliches Konstrukt gibt es auch in Bayern mit der Bayerischen Transformations- und

¹⁴ Insoweit handelt es sich um eine Art von revolvierenden Fonds. Nach den Vorstellungen der sächsischen Koalitionsparteien (Koalitionsvertrag S. 12) soll die Förderung künftig ohnehin stärker auf derartige Förderinstrumente umgestellt werden. Vgl. zu einer Bewertung revolvierender Fonds auch Leßmann, C./Ragnitz, J./Schirwitz, B. und M. Thum (2008), Revolvierende Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik, ifo Dresden Studien Nr. 44, Dresden.

¹⁵ Presseberichten zufolge könnte zu Beginn auch ein deutlicher kleinerer Betrag von einigen 100 Mill. Euro ausreichen, da die Stiftung ja anfänglich nur wenige Beteiligungen eingehen bzw. Förderungen ausreichen sollte (<https://www.mdr.de/nachrichten/podcast/beste/audio-zukunftsstiftung-sachsen-aufbau-ideen-100.html>).

Forschungsstiftung.¹⁶ Alle drei Stiftungen fördern zudem ausschließlich Kooperationsprojekte zwischen Wissenschaft und Wirtschaft mit dem Ziel einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen, beteiligen sich jedoch nicht an Wirtschaftsunternehmen wie es im Konzept der sächsischen Zukunftsstiftung geplant ist.

Ein so hoher Finanzierungsbeitrag des Freistaats wie von den Initiatoren der Zukunftsstiftung geplant wird sich nicht ohne Weiteres aus den laufenden Einnahmen des Freistaats generieren lassen; das Gesamtvolumen der Ausgaben des Landes beläuft sich aktuell auf rund 25 Mrd. Euro (RegE DHH 2025/26), von denen der weit überwiegende Teil jedoch gesetzlich oder vertraglich gebunden ist. Insoweit gibt es nur die Möglichkeit, vorhandene Vermögensbestände in die geplante Zukunftsstiftung zu überführen.¹⁷ Auch ungeplante Steuermehreinnahmen des Freistaats könnten prinzipiell in die Stiftung überführt werden. Dem steht aber entgegen, dass diese Mittel entsprechend der Regelungen der Sächsischen Haushaltsordnung vor allem zur Bildung von Rücklagen (insbesondere Haushaltsausgleichsrücklage, § 65 SÄHO) zu verwenden sind. Zudem widerspricht es gängigen Prinzipien der öffentlichen Haushaltsführung, nicht im Haushaltsgesetz verankerte Ausgaben zu tätigen (§ 11 SÄHO).

6. Fazit

Die voranstehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass der Bedarf für eine stärkere Unterstützung der sächsischen Wirtschaft in jedem Fall gegeben ist – ganz im Sinne der Initiatoren der vorgeschlagenen Zukunftsstiftung. Vor allem die Unterstützung von „strategisch wichtigen“ Branchen und die Stärkung der technologischen Leistungsfähigkeit der sächsischen Wirtschaft in ausgewählten Innovationsfeldern scheint erforderlich, um mittel- bis langfristig den fortbestehenden Rückstand Sachsens mit Blick auf Wirtschaftskraft und Wohlstandsniveau gegenüber den westdeutschen Ländern abzubauen. Das Beispiel Bayerns zeigt, dass dies durch

¹⁶ Darüber hinaus existieren in mehreren Bundesländern ausschließlich privatwirtschaftlich finanzierte Stiftungen.

¹⁷ Eine Alternative wäre es, die Tilgung der durch den Corona-Bewältigungsfonds aufgenommenen Kredite zu strecken und die dadurch freigewordenen Mittel in die Zukunftsstiftung zu überführen. Hierzu wäre allerdings eine Verfassungsänderung erforderlich, da nach Art. 95 Abs. 6 SächsVerf eine Tilgung von Notlagenkrediten innerhalb von acht Jahren erfolgen muss. Für eine solche Verfassungsänderung wäre eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag erforderlich, die derzeit wohl nicht erreichbar ist.

gezielte industriepolitische Interventionen, die sich auf entwicklungsfähige Branchen bzw. Technologien richten, durchaus auch möglich ist. Sachsen weist mit seinen vorhandenen industriellen Kernen insbesondere in der Halbleiterindustrie und dem Maschinenbau, aber auch mit seinen Standortvorteilen bei (außeruniversitärer) Forschung, Bildung und infrastruktureller Anbindung gute Voraussetzungen dafür auf, sich künftig besser zu entwickeln als der Bundesdurchschnitt und damit die von den Initiatoren der Zukunftsstiftung formulierte „Vision“ (Pro-Kopf-BIP in der Spitzengruppe aller Bundesländer) langfristig erreichen zu können.

Das europäische Beihilferecht steht der Gründung einer Zukunftsstiftung und ihren geplanten Aktivitäten (u. a. Kapitalbeteiligungen an erfolgversprechenden Unternehmen, Förderung von Innovationen und Technologietransfer, Gründungsfinanzierung) nicht entgegen. Ein größeres Problem dürfte es sein, die erforderlichen Mittel zu generieren, jedoch ist dies eine Aufgabe, die eher schrittweise und damit langfristig zu lösen sein wird. Kurzfristig ist vor allem politischer Wille gefragt, die vorgeschlagene Zukunftsstiftung auch tatsächlich umzusetzen.