

Jakob von Weizsäcker

Governance für eine moderne Industriepolitik: Das Beispiel des saarländischen Transformationsfonds

Die Transformation im Saarland ist durch eine energieintensive Wirtschaftsstruktur und hohe Branchenkonzentration, insbesondere Stahl und Automotive, besonders herausfordernd. Den Erfolg des Transformationsfonds, der angesichts einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne der Schuldenbremse eingerichtet wurde, sollen fünf Governance-Elemente inklusive einer Verantwortungspartnerschaft sichern: (1) strengere Kontrollrechte des Landtags als im Kernhaushalt; (2) eine klare Abgrenzung der Transformation von anderen Politikfeldern; (3) eine Anhebung der Investitionsquote im Kernhaushalt zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen; (4) die Ansiedlung der Geschäftsstelle des Fonds im Finanzministerium als zusätzlicher Ansprechpartner für die Risikoeinschätzung des Projektportfolios und (5) eine konstruktiv-kritische Begleitung durch einen unabhängigen Beirat.

Auf dem diesjährigen *Berlin Summit* des *Forums for a New Economy* wurde ich gebeten, einen kurzen Impulsvortrag zur regionalen Industriepolitik in der Transformation am Beispiel des saarländischen Transformationsfonds zu halten. Diesem Wunsch bin ich sehr gerne nachgekommen, um den Teilnehmer:innen aus der Wissenschaft und Politikberatung einen zusätzlichen Datenpunkt in Form eines kondensierten Echtzeiteinblicks in die politischen Überlegungen und Realitäten einer regionalen Industriepolitik in Zeiten der Transformation zu ermöglichen. Das großzügige Angebot des Wirtschaftsdienst, auf Basis dieses Impulsvortrags einen kleinen Artikel zu schreiben, habe ich etwas zögernder zugesagt. Das Zögern hatte zwei Gründe. *Erstens* sind bislang erst etwa zwei Drittel der knapp 3 Mrd. € des saarländischen Transformationsfonds gebunden und von den gebundenen Mitteln weniger als ein Viertel bereits abgeflossen. Es ist also viel zu früh für eine abschließende Beurteilung. *Zweitens* steht unweigerlich ein möglicher Interessenkonflikt im Raum, wenn man versuchte, das eigene politische Handeln mit dem wissenschaftlichen Anspruch zu untersuchen, den diese Zeitschrift verdient. Vor diesem Hintergrund habe ich entschieden, mich in diesem Beitrag

auf die Rahmenbedingungen und Governance-Aspekte des saarländischen Transformationsfonds zu konzentrieren.

Zum Abschluss dieser Vorbemerkungen sei die herzliche Einladung an interessierte Leser:innen erlaubt, den saarländischen Transformationsfonds wissenschaftlich zu begleiten und zu einem späteren Zeitpunkt dann auch im Vergleich zu anderen industriepolitischen Anstrengungen in seiner Wirksamkeit zu bewerten. In Zeiten der Transformation dürfte der Stellenwert der Industriepolitik in Deutschland und Europa weiter zunehmen, auch um bei den technologischen Durchbrüchen und der Wertschöpfung der Zukunft im neuen Systemwettbewerb nicht nur mit China, sondern auch mit den USA nicht systematisch abgehängt zu werden. In diesem Systemwettbewerb wird die Qualität der Industriepolitik eine hohe Bedeutung haben. Denn nicht jede gut gemeinte Industriepolitik ist auch gut gemacht. Zu den Gefahren gehören die Anmaßung von Wissen sowie der mangelnde Aufbau von Expertise durch den Staat. Aber auch das politökonomische Risiko einer systematischen Fehlallokation von Ressourcen zu Gunsten bestorganisierter Interessengruppen ist real, verbunden mit der Gefahr einer Ossifizierung von vorhandenen Wirtschaftsstrukturen. Je mehr Industriepolitik man in den kommenden Jahren betreibt, umso wichtiger wird es, mit den verschiedenen Gefahren bewusst umzugehen, um das Risiko systematischer Fehlallokation von Steuerzahlergeld zu minimieren und die positive Wirkung für technologische Durchbrüche, wirtschaftliche Dynamik und zukunftsfähige Arbeitsplätze unter den Bedingungen der Dekarbonisierung und des neuen Systemwettbewerbs zu maximieren. Deshalb halte ich es für wichtig,

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Jakob von Weizsäcker ist Minister der Finanzen und für Wissenschaft des Saarlandes.

dass sich jegliche Industriepolitik für eine wissenschaftliche Begleitung zur Verfügung stellt, um einen solchen Lernprozess zu ermöglichen. Dies sollte allerdings mit einer Fehlerkultur in der Öffentlichkeit Hand in Hand gehen, bei der der gesellschaftliche Erkenntnisprozess und nicht die Skandalisierung im Vordergrund steht.

Transformation im Saarland

Die Ausgangslage für die Transformation im Sinne der Dekarbonisierung und der Bewältigung der neuen geopolitischen Lage ist im Saarland besonders fordernd. Die Wirtschaftsstruktur im Saarland ist energieintensiv und exportorientiert. Der Beschäftigungsanteil in der Industrie liegt deutlich oberhalb des Bundesdurchschnitts. Dabei ist die industrielle Beschäftigung hoch konzentriert in einigen, wenigen Branchen, die in der Transformation besonders exponiert sind. So ist die Beschäftigungskonzentration in der Automobilindustrie im Saarland mit einigem Abstand am höchsten, noch deutlich vor Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen. Bei der Metallerzeugung und -bearbeitung hat das Saarland als Stahlstandort ebenfalls die höchste Beschäftigungskonzentration aller Bundesländer. Auch ist der Primärenergieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbes als Anteil am Gesamtverbrauch in keinem anderen Bundesland höher.

Diese Ausgangslage war konstitutiv für die verfassungsrechtliche Begründung zur kreditfinanzierten Errichtung des saarländischen Transformationsfonds. Der Beschluss des saarländischen Landtags zur außergewöhnlichen Notsituation im Sinne der Schuldenbremse im Jahr 2022 stellt auf den Energiepreisschock infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine ab, der die Transformation der Saarwirtschaft vor dem Hintergrund ihrer Branchenkonzentration außerordentlich stark beschleunigt und verteuert. Die Begleitung einer gleichförmigen Transformation hin zur Klimaneutralität bis 2045 hätte das fiskalisch unterdurchschnittlich leistungsfähige Saarland bereits an die Grenzen der Leistungsfähigkeit gebracht. Durch die Beschleunigung und Vertauung wäre ohne den kreditfinanzierten Transformationsfonds diese Begleitung aus dem Kernhaushalt schlechterdings nicht zu stemmen gewesen. Bereits die Kofinanzierungskosten der Transformationsmittel des Bundes für die Umstellung der saarländischen Stahlindustrie auf grünen Stahl betragen mehr als 10 % des Jahresvolumens des saarländischen Landeshaushalts. Und darin noch nicht enthalten sind die für den Strukturwandel dringend erforderlichen Investitionen und Unterstützungsleistungen für neue Technologien, neue Infrastrukturen, neue Ansiedlungen und neue Start-ups.

Vor dem Hintergrund dieser enormen Herausforderung gibt es im Saarland eine breite Unterstützung für den

Transformationsfonds. Dies gilt für die Saarwirtschaft und die Gewerkschaften. Es gilt aber auch für die SPD-Regierungsmehrheit im saarländischen Landtag und die CDU-Opposition. Letztes Jahr haben sich SPD und CDU sogar zu einer formalisierten Verantwortungspartnerschaft für den Transformationsfonds zusammengefunden.

Der breite Konsens mag sich unter anderem aus zwei Saarland-spezifischen Faktoren erklären. *Erstens* war der Strukturwandel im Rahmen des Kohleausstiegs im Saarland zwar schmerzhaft. Aber aufgrund der damals erfolgreichen Industrieansiedlungen, insbesondere im Bereich Automotive, gibt es einen Grundoptimismus, dass der erneute Strukturwandel ebenfalls gelingen kann, wenn er staatlich flankiert wird. *Zweitens* mag eine Rolle spielen, dass das Saarland wohl das französischste aller deutschen Bundesländer ist. Vielleicht waren deshalb die grundsätzlichen Bedenken gegen einen industriepolitischen Ansatz im Saarland von Anfang an weniger ausgeprägt als anderswo in Deutschland. Gleichzeitig gibt es in der Grenznahe unmittelbares Anschauungsmaterial auch für gewisse Schwächen französischer Industriepolitik. Im Ergebnis habe ich die industriepolitische Diskussion im Saarland wenig ideologisch aufgeladen und vergleichsweise pragmatisch abwägend erlebt. Jedenfalls begünstigt eine breite politische Unterstützung über die gesamte Laufzeit des Transformationsfonds hinweg die Wirksamkeit des Fonds. Denn dadurch wird die Planungssicherheit für alle an der Transformation beteiligten Akteure in ansonsten unsicheren Zeiten deutlich verbessert.

Die breite Unterstützung für den Fonds und die hohe politische Stabilität der einzigen Alleinregierung auf Landesebene in Deutschland waren auch gute Voraussetzungen, um bereits mit der Schaffung des Transformationsfonds dessen Ziele klar und realistisch zu benennen. So stellte die Ministerpräsidentin Anke Rehlinger von Anfang an klar, dass es nicht möglich sein werde, jeden Arbeitsplatz im bevorstehenden Transformationsprozess zu retten. Ziel des Fonds sei nicht die Erhaltung des Status quo, vielmehr gehe es darum, eine bessere, andere Zukunft aufzubauen. Und ich betonte damals, dass es das Ziel der Landesregierung sei, die durchschnittliche Rendite des Transformationsfonds für das Saarland zu maximieren. Ziel sei es nicht, das Risiko jeder einzelnen Entscheidung zu minimieren. Im Ergebnis müsse auch in Kauf genommen werden, dass ein vielversprechendes, aber risikobehaftetes Projekt letztlich scheitern könne. Maßstab des Erfolgs sei nicht das einzelne Projekt, sondern der Beitrag des gesamten Projektportfolios zur erfolgreichen Transformation im Sinne von wirtschaftlicher Dynamik, zukunftssträchtigen Arbeitsplätzen und Dekarbonisierung. Auf diesem Weg könne die in Kauf zu nehmende zusätzliche Staatsverschuldung durch bessere Zukunftschancen mehr als auf-

gewogen werden. Im Ergebnis gehe der Transformationsfonds unweigerlich mit Risiken einher, aber das Risiko des Nichthandelns sei größer.

An dieser Stelle sollen im Vorübergehen noch zwei Vorteile einer gelingenden regionalen Transformationspolitik – hier im Saarland – für den Rest der Republik erwähnt werden. *Erstens* kommt der Löwenanteil des fiskalischen Vorteils einer gelingenden Transformation über den Länderfinanzausgleich allen anderen Bundesländern zugute. *Zweitens* erhöht eine gelingende Transformation auch die politische Stabilität, da Regionen im wirtschaftlichen Niedergang den Feinden der offenen Gesellschaft leichter als politischer Nährboden dienen können. Aus diesen beiden Gründen liegt die gelingende Transformation gerade auch in den wirtschaftlich und fiskalisch besonders geforderten Bundesländern im gemeinsamen Interesse aller Bundesländer.

Governance-Aspekte

Die Voraussetzungen für die Schaffung des Transformationsfonds waren also insgesamt gut. Aber gute Anfangsvoraussetzungen alleine bilden noch keinen geeigneten Governance-Rahmen für einen fordernden Strukturwandel, bei dem auch viel schiefgehen kann. Mit der Schaffung des Transformationsfonds stellte sich also die Frage, mit welchem Governance-Rahmen sich eine erfolgreiche Transformationspraxis im Vollzug weiter begünstigen lassen könnte. Im Ergebnis dieser Überlegungen lassen sich fünf Governance-Aspekte des saarländischen Transformationsfonds hervorheben, die auch aufgrund ihrer weitgehenden Übertragbarkeit auf andere industriepolitische Konstellationen ausgewählt wurden:

Parlamentarische Kontrolle

Das Budgetrecht ist das Königsrecht des Parlaments. Deshalb spielt der saarländische Landtag für die Errichtung des Transformationsfonds, für den jährlichen Beschluss des Wirtschaftsplans und bei etwaigen Änderungen die entscheidende Rolle. Dabei sind seine Kontrollrechte für den Transformationsfonds deutlich niederschwelliger und engmaschiger als für den Kernhaushalt. Größere Projektentscheidungen, die nicht bereits im Wirtschaftsplan angelegt sind, bedürfen somit der Zustimmung des Plenums des Landtags. Dieser Governance-Aspekt des Transformationsfonds ist eine wichtige Voraussetzung für den fortgesetzten politischen Konsens zum Transformationsfonds. So wird die demokratische Legitimität des Transformationsfonds abgesichert, was auch verfassungsrechtlich im Lichte jüngerer Rechtsprechung erforderlich ist. Gleichzeitig wird die Exekutive im Rahmen des Wirtschaftsplans in die Lage versetzt, sogar im Vollzug einzelne Projekte mit

der erforderlichen Vertraulichkeit und Geschwindigkeit vorzubereiten und über sie zu entscheiden.

Klare Abgrenzung der Transformation von anderen Politikfeldern durch die „3 I“

Geld macht sinnlich. Deshalb weckt die Einrichtung eines neuen Finanzierungsinstruments – und sei es schuldenfinanziert – fast unweigerlich zusätzliche Begehrlichkeiten in allen anderen Politikfeldern. Damit wird die wirkungsvolle Abgrenzung von anderen Politikfeldern zu einer Schlüsselfrage für den Transformationsfonds. Dies gilt sowohl verfassungsrechtlich im Hinblick auf den Veranlassungszusammenhang als auch politisch, um den angestrebten Transformationserfolg mit den vorhandenen Mitteln auch wirklich erreichen zu können. Deshalb wurde bereits bei der Schaffung des Transformationsfonds die Verwendungsbestimmung mit den „3 I“ klar begrenzt: auf Industriepolitik, auf Infrastrukturen der Transformation und auf Innovation. Auch der dominierende investive Charakter des Fonds wurde hierbei festgeschrieben.

Unter der Überschrift *Industriepolitik* geht es um die Unterstützung transformativer Modernisierungs- und Neuan siedlungsinvestitionen der Privatwirtschaft, also um attraktive Arbeitsplätze und Wertschöpfung der Zukunft. Unter der Überschrift *Infrastruktur* geht es um die Förderung zukunftsweisender Infrastrukturen, beispielsweise für grünen Wasserstoff und um die energetische Ertüchtigung öffentlicher Gebäude. Unter der Überschrift *Innovation* geht es um die Förderung von Forschung und Wissenschaft zur Unterstützung des Strukturwandels innerhalb der bestehenden Branchen und zur Entwicklung neuer Wertschöpfung in den Wachstumsfeldern der Zukunft.

Ein wichtiger Hintergedanke für die „3 I“ war auch, eine gesunde Balance zwischen der Unterstützung bestehender Branchenstrukturen bei der Transformation und der Unterstützung von Innovation und Start-ups bereits im Errichtungsgesetz konzeptionell anzulegen. Diese Balance ist für die Transformation besonders wichtig, um Zukunftsaktivitäten, die noch keine starke Lobby haben, ausreichend zu berücksichtigen.

Schließlich sei noch erwähnt, dass die Steuerungsgruppe des Transformationsfonds, also das exekutive Entscheidungsgremium zur Allokation der Fondsmittel, relativ schlank gehalten ist. Das Gremium setzt sich aus je einem Vertreter der Staatskanzlei, des Finanzministeriums und des Wirtschaftsministeriums zusammen. Diese schlanke Entscheidungsstruktur begünstigt agile Entscheidungen und schränkt das Potenzial für politische Begehrlichkeiten jenseits des Kernbereichs der Transformation bewusst ein.

Dauerhafte Anhebung der Investitionsquote im Kernhaushalt

Begehrlichkeiten aus anderen Politikfeldern gegenüber dem Transformationsfonds können sich auch indirekt Bahn brechen, beispielsweise indem eigentlich im Kernhaushalt geplante Transformationsinvestitionen systematisch in den Transformationsfonds verlagert werden. Ein Teil des Transformationsfonds würde in diesem Fall überhaupt keinen zusätzlichen Transformationsbeitrag leisten, sondern stattdessen neue kreditfinanzierte Spielräume im Kernhaushalt schaffen, beispielsweise für konsumptive Ausgaben. Um solche fiskalischen Verschiebepathways zu verhindern, hat sich die saarländische Landesregierung auf eine Anhebung der Investitionsquote im Kernhaushalt festgelegt. Dadurch wird die Zusätzlichkeit der Investitionen aus dem saarländischen Transformationsfonds gegen solche denkbaren Verschiebepathways abgesichert.

Transformationsfonds-Geschäftsstelle im Finanzministerium

Ein weiterer Governance-Aspekt des saarländischen Transformationsfonds ist die Ansiedlung der Geschäftsstelle des Transformationsfonds im Finanzministerium. Somit hat die Arbeitsebene nicht nur des Wirtschaftsministeriums, aus dem ein Großteil der Anträge für den Transformationsfonds kommt, bei der Qualitätskontrolle einen hilfreichen Ansprechpartner, um gemeinsam die Qualität der Anträge und die Beachtung des Veranlassungszusammenhangs zu sichern. Für diese wichtige Aufgabe der Qualitätssicherung macht sich die Geschäftsstelle auch mithilfe externer Ansprechpartner ein umfassendes Bild. In Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle wird auch der Umgang mit Problemfällen beraten, um „sunk costs“ zu minimieren, wenn Projekte doch einmal scheitern sollten. Auch auf Fragen der Anreizwirkung und der angemessenen Risikoverteilung zwischen Land und Geförderten wird hier besonderes Augenmerk gelegt. Allgemeiner formuliert: Um die erforderlichen Risiken im Rahmen des Transformationsfonds überhaupt eingehen zu können, ist die gemeinsame Fähigkeit von Wirtschaftsministerium, Finanz- und Wissenschaftsministerium sowie der dort angesiedelten Geschäftsstelle von

großer Bedeutung, Risiken zumindest grob einzuschätzen und in unterschiedlichen Szenarien agil zu managen.

Unabhängiger Beirat des Transformationsfonds

Zusätzlich zur Geschäftsstelle berät ein Beirat¹ des Transformationsfonds die Landesregierung. Diese Beratung erfolgt unabhängig und vertraulich. Es geht um die konstruktiv-kritische Begleitung dieses Schlüsselprojekts für die Zukunft des Saarlandes aus ganz unterschiedlichen Perspektiven. Auch wenn der Beirat keinerlei Entscheidungsbezugnis hat, so trägt er maßgeblich auf zweierlei Weise zur Qualität der Vergabeentscheidungen im Transformationsfonds bei. Einerseits durch seinen kompetenten Rat. Andererseits genügt immer wieder auch die Vergegenwärtigung seiner Existenz, um auf Vorhaben zu verzichten, die der Beirat aus gutem Grund kritisch sehen würde.

Fazit

Letztlich ist es ein wichtiger Aspekt der genannten Governance-Elemente, gute Entscheidungen im Sinne der Transformation auch dann zu begünstigen, wenn kurzfristige politische Opportunität und der mutmaßliche Transformationsbeitrag in der längeren Frist auseinanderfallen. Denn die Zustimmung zu Projekten zu gewinnen, für die man kurzfristig keinen Applaus bekommt, die aber längerfristig vielversprechend sind, ist eine Kunst. Genauso schwierig ist die Ablehnung von Projekten, die in der kurzen Frist etliche Unterstützer haben – und längerfristig kaum Vorteile bieten. Zusammen genommen wäre ich vorsichtig optimistisch, dass die Governance-Struktur des saarländischen Transformationsfonds einen Beitrag dazu leistet, gerade die politisch anspruchsvollen Entscheidungen besser treffen zu können. Gleichzeitig dürften sich die genannten Aspekte ohne größere Anstrengung auf andere industriepolitische Programme übertragen lassen.

¹ Die Beiratsmitglieder sind Oswald Bubel, Jörg Caspar, Hanno Dornseifer, Lars Feld, Maja Göpel, André Lösekrug-Pietri, Monika Schnitzer, Heidrun Schulz, Jens Südekum.

Title: Governance for industrial policy: The example of the Saarland Transformation Fund

Abstract: The transformation in Saarland is particularly challenging due to an energy-intensive economic structure and high industry concentration, especially in steel and automotive. This article explores a number of governance features of the Saarland Transformation Fund as an example of governance for industrial policy. The starting point was a broad-based consensus across the political spectrum and between the social partners to set up the Fund and to keep it running. The necessary level of trust is reinforced by five governance features: First, tight supervisory powers of the regional parliament. Second, a clear-cut mandate of the Transformation Fund to spend exclusively in the areas of industrial policy, infrastructure and innovation (the „Three Is“) in order to avoid mission creep. Third, a firm political commitment to increase investment spending in the core budget, thus preventing indirect leakage which might otherwise have occurred by means of moving investment expenditures from the core budget to the Transformation Fund. Fourth, structured vetting of spending proposals by the Fund's secretariat at the Ministry of Finance before being presented to the board of the Fund. Fifth, an independent advisory council to the Fund bringing together outstanding and outspoken experts that offer a wealth of different perspectives.