



Policy Paper 2021

Quo vadis Europäische Union der 27? Die EU zwischen inneren Spannungen, COVID-Krise und äußeren Herausforderungen – deutsche und polnische Perspektiven

Andreas Bielig & Jürgen Wandel

1 Einführung

Seit mehr als 10 Jahren gesellt sich in der Europäischen Union (EU) eine Krise zur anderen: globale Finanzkrise, Eurokrise, Flüchtlingskrise, der unerwartete Brexit und zuletzt die Erschütterungen durch die Corona-Krise. Zunehmend scheinen dabei die Spannungen zwischen einzelnen Mitgliedsländern und zwischen EU-Institutionen und einzelnen Mitgliedsländern zuzunehmen. Darauf deuten etwa die jüngsten Kontroversen zum Thema Rechtsstaatlichkeit und Primat des EU-Rechts hin. Gleichzeitig scheint ein neuer Systemwettbewerb im Gange zu sein, insbesondere mit China, dessen Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell marktwirtschaftliche Elemente mit autoritären Strukturen verbindet und das nicht nur wirtschaftlich weiter aufstrebt, sondern auch politisch die Ordnung der Welt in ihrem Sinne zu beeinflussen sucht.

Was bedeutet das für die Zukunft der EU der 27? Wohin entwickelt sich dieses europäische Integrationsprojekt und wohin sollte es sich entwickeln, um die vielfältigen Krisen und Herausforderungen, wie etwa die digitale Transformation meistern zu können?

Krisenzeiten bieten in der Regel die Gelegenheit, (wirtschafts-)politische Konzepte und Maßnahmen zu überdenken - zum Schlechteren oder Besseren. Einerseits können unter dem Deckmantel von Krisen verschiedene finanzielle Begehrlichkeiten befriedigt, alte politische Ideen, die man immer schon verwirklichen wollte, als neue Rezepte zur Lösung aktueller Probleme verkauft, und sachliche oder rechtliche Bedenken mit dem Verweis auf die Ausnahmesituation der Krise ignoriert werden (vgl. auch Sinn 2020). Oft wird dabei eine stärkere Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft propagiert, vor allem im linken und progressiven politischen Spektrum. Nach Pennington (2021, S. 21) herrscht dort inspiriert von Denkern wie John Dewey (1927) und John Maynard Keynes (1931) die Überzeugung vor, dass Krisensituationen kühne und radikale Experimente des Staates und seiner Behörden erfordern, weil nur der Staat die Fähigkeit habe, die Gesellschaft aus dem Krisengeschehen herauszuholen. Andererseits bieten Krisen aber auch die Chance kostspielige und unwirksame staatliche Maßnahmen zu beenden, Fehlentwicklungen abzustellen und sachlichen Argumenten stärkeres Gehör zu verschaffen. Übertragen auf die Frage nach dem Quo vadis Europa der 27 geht es dabei einmal mehr um die Grundsatzdiskussion und -entscheidung, die den Prozess der europäischen Einigung schon seit ihrer Gründung begleitet: Inwieweit soll bei Problemlösungen dezentralen Verfahren mit Wettbewerb als Entdeckungsverfahren (Hayek 1968) und fiskalischer Solidität der Vorzug gegeben werden gegenüber zentralistisch-dirigistischen Ansätzen, in denen fiskalische Ausgaben als der Schlüssel zum Wohlstand angesehen werden (vgl. auch Brunnermeier et al, 2016)?

Diese Leitfragen waren Gegenstand eines deutsch-polnischen Forschungsprojekts, das im Jahr 2021 am Lehrstuhl für die deutsche Wirtschaft der SGH Warsaw School of Economics gemeinsam mit Partnerinstitutionen aus Polen und Deutschland und mit Unterstützung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Warschau durchgeführt wurde. Dessen Ergebnisse wurden am 13. und 14. Oktober 2021 auf einer internationalen Konferenz an der SGH Warsaw School of Economics diskutiert. Das Policy Paper (Positionspapier) fasst die zentralen Ergebnisse und die daraus entwickelten europa- und wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen zusammen. Es beleuchtet dabei ordnungs-, finanz- und geldpolitische Entwicklungen sowie Fragen der Energiesicherheit und digitalen Transformation. Das Positionspapier schließt mit einem Fazit und Ausblick auf die Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union der Post-Brexit-Ära in der Corona-Krise.

2 Ordnungspolitische Entwicklungen

Kurz nach dem Brexit Votum des Vereinigten Königreichs im Referendum 2016 hat die Europäische Union in dem Weissbuch zur Zukunft Europas vom März 2017¹ verschiedene Entwicklungsszenarien für die EU der 27 bis zum Jahr 2025 zur Diskussion gestellt. Sie reichen vom weiter so bis bisher über die Konzentration auf „nur“ den Binnenmarkt und einer EU verschiedener Integrationstiefen („wer mehr will, tut mehr“) bis zu viel mehr gemeinsamen Handelns.

Michael Wohlgemuth hat in seinem Beitrag darauf hingewiesen, dass dabei die Option Konzentration auf die Vollendung des Binnenmarkt von der EU Kommission als „neoliberaler Rückfall“ abgetan und am wenigsten favorisiert wird. Polit-ökonomisch nachvollziehbar, wonach bürokratische Institutionen an der Ausweitung ihrer Kompetenzen interessiert sind, scheint statt dessen eine Präferenz für mehr gemeinsame Handeln durch. Freilich ist die Kommission sich bewusst, dass sich dabei Teile der Gesellschaft von der EU abwenden können, die das Gefühl haben, der EU mangle es dafür an Legitimität. Dennoch ist mit der Einrichtung des 750 Milliarden Euro umfassenden Corona-Wiederaufbaufonds (Next Generation EU) das Tor in Richtung mehr positive Integration von oben mit mehr Zentralisierung, Harmonisierung und Interventionismus weit aufgemacht worden. Nicht nur wurden der EU zusätzliche Eigenmittel zugestimmt, sondern auch das Recht (offiziell zeitlich begrenzt) eigene Anleihen zu emittieren,² obwohl nach den Artikeln 310 und 311 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine eigenständige Kreditfinanzierung der EU verboten ist. Zudem wurden die zu vergebenden Mittel in Form von Krediten und Zuschüssen zweckgebunden. Sie sollen vorrangig zur grünen und digitalen Transformation eingesetzt werden. Auf diese Weise versucht die EU Kommission das Wirtschaftsgeschehen zunehmend zentral zu steuern und drängt den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zurück.

Vom deutschen Finanzminister Olaf Scholz wurden die Beschlüsse um den Next Generation EU am 20. Mai 2020 als Hamilton-Moment gepriesen, der eine noch tiefere Integration in Richtung Vereinigte Staaten von Europa ebnen könne.³ Bezuggenommen wird dabei auf den ersten US-Finanzminister Alexander Hamilton, der im Jahre 1790 die Schulden der Einzelstaaten,

¹ Abrufbar unter <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ba81f70e-2b10-11e7-9412-01aa75ed71a1/language-en> bzw. <file:///C:/Users/jwand/AppData/Local/Temp/NA0217345DEN.de.pdf>

² Siehe ausführlicher European Commission (2020). Recovery plan for Europe, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en, abgerufen 15. November 2021

³ Vgl. Interview in DER ZEIT, Nr. 22/2020, 20. Mai 2020, abrufbar unter <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigte-staaten>

die hauptsächlich im Unabhängigkeitskrieg gegen die Briten entstanden waren, zu Bundes-schulden gemacht und so eine Verschuldungsfähigkeit des Zentralstaates eingeführt hatte. Wie Thomas Apolte darauf hinwies, wird dabei aber übersehen, dass zum einen die USA zu-nächst einen gemeinsamen Staat gegründet hatten und dann dessen Schuldenaufnahmefä-higkeit ermöglicht hatten. In der EU wäre es dagegen umgekehrt. Zum anderen werden die schlechten Erfahrungen der USA mit der Schuldenunion in der Folgezeit übergangen. Durch die implizite Bundeshaftung wurde die normale Schuldenbremse außer Kraft gesetzt, die ge-wöhnlich dadurch resultiert, dass Gläubiger aus Angst vor dem Verlust ihrer Forderungen im-mer höhere Zinsen verlangen, wenn die Schuldner sich weiter verschulden wollen. Infolgedes-sen kam es in den Einzelstaaten zur unkontrollierten Kreditaufnahme, die schließlich zu einer Blase führte, die in der zweiten Hälfte der 1830er Jahre platzte. Eine Reihe von Staaten erklär-ten daraufhin ihre Zahlungsunfähigkeit. Allerdings hatte der Zentralstaat nicht genügend Mit-tel, um die Schulden zu übernehmen (Sinn 2020, S. 12). Wie Harold James (2012) bemerkt, erwies sich Hamiltons Schuldenunion für den neuen Staat nicht als Zement, sondern Spreng-stoff. Die unlösbare Schuldenproblematik hat Hass und Streit zwischen den Gliedstaaten ge-fördert und nach James nicht unwesentlich zum Sezessionskrieg 1861 – 1865 beigetragen. Da-nach haben die US-Amerikaner konsequent eine strikte No-Bail-Out-Politik eingeführt, die bis-lang auch nicht einmal durch die Federal Reserve Bank, der erst im 20. Jahrhundert gegründe-ten Zentralbank der USA, durch Aufkauf von Anleihen der Einzelstaaten unterlaufen wurde. Apolte weist darauf hin, dass in der EU allein der Corona-Wiederaufbaufonds bereits zu end-losem Streit und beinahe einer Zerreißprobe der EU geführt hat und zudem die bestehenden Fiskalregeln des Maastrichter Vertrags und des Stabilitätspakts von Beginn an missachtet wur-den, so dass sie die facto wirkungslos sind. Nach Sinn (2020) handelt es sich beim Wiederauf-baufonds letztlich um ein Programm zur Rettung nicht wettbewerbsfähiger Volkswirtschaften mit dem drohende Staatskonkurse in Südeuropa abzuwenden.

Bestrebungen zu mehr Zentralisierung und Dirigismus treten auch in den Kontroversen zur Rechtsstaatlichkeit und Primat des EU-Rechts zu Tage. Die umstrittene Frage, ob die Auszah-lung von EU-Mitteln in Zukunft an die Einhaltung von Standards der Rechtstaatlichkeit gebun-den werden soll, hatte die Verabschiedung der Corona-Wiederaufbaufonds und des neuen Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021–2027 wegen des Vetos von Polen und Ungarn lange verzögert. Erst nach dem unter deutscher Ratspräsidentschaft auf dem EU-

Gipfel im Dezember 2020 ein Kompromiss ausgehandelt worden, der vorsah, dass die Europäische Kommission den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus nicht anwenden darf, solange ein Mitgliedstaat dagegen vor dem Europäischen Gerichtshof klagt, konnten der Wiederaufbaufonds und Finanzrahmen verabschiedet werden. In der Zwischenzeit hat aber die EU-Kommission dennoch das Instrument „Geld gegen Rechtsstaatlichkeit“ gegenüber Polen und Ungarn aktiviert und die Auszahlung der Zuschüsse aus dem NGEU verweigert. Beiden Ländern wird vorgeworfen, die Unabhängigkeit der Justiz, die Medienfreiheit und die Rechte von LGBT einzuschränken. Daraufhin hat Polens Verfassungsgericht die Rechtmäßigkeit des Vorrangs von EU-Recht gegenüber nationalem Verfassungsrecht zurückgewiesen. Aber auch Deutschland kam in Konflikt mit den europäischen Institutionen als das Bundesverfassungsgericht im Mai 2020 das 2,2 Milliarden Euro schwere Anleiheprogramm (Public Sector Purchase Programme) der Europäischen Zentralbank (EZB) entgegen dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes als Überschreitung des Mandates der EZB kritisierte und deren Anwendung für die Deutsche Bundesbank aussetzte. Die Kommission leitete daraufhin ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein mit der Begründung, das Bundesverfassungsgericht habe mit seinem Urteil gegen den Vorrang des EU-Rechts verstoßen. Wie Bernard Łukańko darauf hinweist ist aber tatsächlich ein Primat des EU-Rechts durch die EU Verträge nicht gedeckt. Zwar wird dies in der Erklärung Nr. 17 zum Vertrag von Lissabon postuliert, aber Erklärungen sind keine Bestandteile der Verträge. Tatsächlich handelt es sich beim postulierten Primat um eine eigenmächtige Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshof, die in die 1960er Jahre zurückreicht (vgl. auch Vaubel 2001). Kaum vorstellbar, dass sich Frankreich von EU Institutionen in nationales Recht hinreden lassen würde.

Weiter kann die Tendenz zu mehr zentralistischem Interventionismus durch den zunehmenden Systemwettbewerb mit China begünstigt werden. Chinas autoritäres staatskapitalistisches Modell mit seinem umfassendem Subventionssystem, diskretionären staatlichen Eingriffen in Marktprozesse und der Vermischung von wirtschaftlicher Aktivität und staatlicher Macht wird zunehmend als Herausforderung wenn nicht gar Gefahr für das europäische Geschäftsmodell wahrgenommen. Hier stellt sich die Frage für die politischen Entscheidungsträger, wie darauf am besten reagiert werden soll. Soll dem Wettbewerb der Systeme freien Lauf gelassen werden, im Vertrauen darauf, dass sich langfristig eine auf individueller Freiheit und freiem Wettbewerb basierende Volkswirtschaft gegenüber einer in einem staatlichem Korsett gehaltenen

Wirtschaftsordnung überlegen erweist, weil sie besser mit dem Hayekschen Wissensproblem fertig wird und entsprechend mehr produktivitätssteigernde Innovationen hervorbringen kann? Oder soll unter Berufung auf ein „level playing field“ mit einer ähnlich protektionistischen Industrie- und Handelspolitik reagiert werden. Vorstöße wie etwa die von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmeier's Industriestrategie 2030 vom Februar 2019 deuten durchaus auf eine vorhandene Präferenz für letzteres hin. Jürgen Matthes und Hubertus Bardt plädieren dagegen dafür, vorrangig bestehende Instrumente der WTO-Regeln zu nutzen und zu versuchen, den Instrumentenkasten etwa mit Antisubventionsmechanismen sowie Maßnahmen gegen erzwungenen Technologietransfer und für Datensicherheit zu erweitern. Freilich verlangt letzteres die Zustimmung aller WTO-Mitglieder, also auch Chinas, was momentan aber kaum zu erwarten ist. Auch die USA seien wenig geneigt, sich durch WTO-Schiedsgerichte einschränken zu lassen. Weiter könnte auf die EU-Wettbewerbspolitik gesetzt werden, die etwa im Rahmen der Fusionskontrolle unter bestimmten Umständen Großfusionen mit chinesischen Staats- oder staatlich geschützten Unternehmen untersagen könnte. Allerdings ist die Gefahr nicht auszuschließen, dass die EU ihrerseits dieses Instrument einsetzen könnte, um heimische Sonderinteressen durch Schutz vor unliebsamer Konkurrenz zu bedienen.

3 Fiskal- und geldpolitische Entwicklungen

Bevorzugte Instrumente der Krisenbewältigung politischer Akteure sind fiskal- und geldpolitische Maßnahmen. Inspiriert von der keynesianischen Makroökonomie sollen schuldenfinanzierte Staatsausgaben begleitet von einer sehr lockeren Geldpolitik über die Anregung der Investitions- und Konsumgüternachfrage die Wirtschaft auf den Wachstumskurs zurückbringen. Mit dem Corona-Wiederaufbaufonds in Kombination mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen wurden hier neue Dimensionen beschritten. Solide Staatsfinanzen scheinen immer weniger als zeitgemäß zu gelten. Selbst in Deutschland steht die 2009 eingeführte und zur Zeit coronabedingt ausgesetzte Schuldenbremse unter Druck. Auf europäischer Ebene gibt es angeführt von Frankreich und Italien große Widerstände, den ebenfalls ausgesetzten Stabilitäts- und Wachstumspakt ab 2023 wieder in der bisherigen, als restriktiv empfundenen Form in Gang zu setzen (Kapern 2021).

Gleichzeitig behält die EZB ihre Null- und Negativzinspolitik weiter bei, mit der sie zur Stabilisierung der Staatsschulden beiträgt. Zudem soll sie zunehmend in den Dienst der grünen

Transformation gestellt werden. Das Problem dieser wachsenden fiskalischen Dominanz der Geldpolitik in der Eurozone ist, dass die Finanzmärkte ihre Signal- und Disziplinierungsfunktion verlieren, wenn die Zentralbank versucht, die Zinsspreads in der Eurozone zu begrenzen und in anderen Ländern die Zinsen durch Anleihekäufe niedrig zu halten. Uwe Vollmer hat gezeigt, dass die unkonventionelle Geldpolitik in der Eurozone auch spürbare Auswirkungen auf andere Mitgliedsländer der EU über den Signal-, der Portfolioanpassungs- und Bankenkreditkanal hat. Als Reaktion bleiben entweder Wechselkursanpassungen, einen Weg, den Tschechien momentan geht, oder die Geldpolitik an die der EZB anzupassen, also selber zu einer Politik des Quantitative Easing überzugehen. Dieses macht Dänemark. Polen wählte eine Mischung aus Wechselkursanpassung und Lockerung der Geldpolitik, die sich 2020 in einer steigenden Inflationsrate von fast 4 % widerspiegelte.

Einblicke wie sich die Corona-Krise mit der weiteren Lockerung der Geldpolitik, den vielseitigen Beschränkungen des Wirtschaftslebens und Notmaßnahmen wie Kreditmoratorien auf den polnischen Bankensektor auswirkte, gewährte der Finanzchef der mBank, Andreas Boeger. Nachdem es in der ersten Phase zu einer starken Nachfrage nach Bargeld und einer bis dato anhaltenden hohen Bargeldhaltung privater Haushalte kam, trat Ende 2020 eine leichte Umkehr dieses Trends ein. Die Bankeinlagen nahmen ebenso wieder zu wie die Kreditvergabe. Dennoch sorgt die extrem hohe Liquidität in der Volkswirtschaft für ein Kredit-Einlagen-Verhältnis (es setzt die gesamten vergebenen Kredite in Bezug zu den gesamten Einlagen der Bankkunden), das mit 80 % so niedrig liegt, wie vor dem EU-Beitritt Polens. Die Einlagen wuchsen also etwas stärker als die Kredite. Zudem stellt das makroökonomische Umfeld mit extrem niedrigen Leitzinsen wegen sinkender Margen eine weitere Herausforderung für das klassische Kredit- und Einlagengeschäft dar. Optimistisch für den polnischen Bankensektor stimmt, dass anders als die EZB die polnische Zentralbank angesichts steigender Inflationsraten (6,8 % im Oktober 2021) die Leitzinsen von 0,5 % auf 1,25 % im November 2021 angehoben hat und Polens Wirtschaft sich nach wie vor dynamischer entwickelt als die Eurozone. Während die Wirtschaft in der Eurozone im Pandemiejahr 2020 um 6,5 % und in Deutschland um 4,6 % geschrumpft ist, sank in Polen das Wirtschaftswachstum lediglich um 2,5%.

4 Energiesicherheit

Ein Thema, bei dem deutsche und polnische Vorstellung besonders stark abweichen, ist die Sicherung der Energieversorgung. Thomas O'Donnell hinterfragt die Potentiale einer Übertragung des deutschen Energieversorgungsmodells basierend auf einer 100 prozentigen Versorgung mit Hilfe erneuerbarer Energien auf die Europäische Union. Er kommt dabei zu einer negativen Bewertung als geeignetes Rollenvorbild, indem er auf die Kernprobleme des deutschen Energiemodells verweist. Diese bestehen vor allem in der Abschaffung der Kernenergie als möglicher Quelle, der Ablehnung von Erdgasnutzungen als fossiler Energieträger, der erforderlichen Transformation der bestehenden Energienetzinfrastruktur in „intelligente Netze“ sowie einer willkürlichen Setzung von Energieeffizienzzielen für die Erreichung der politisch anvisierten Erneuerbare Energieanteile. Angesichts der erheblichen bestehenden Unsicherheiten empfiehlt er potentiellen Nachahmern in Europa, den in Deutschland gegenwärtig in der Energiepolitik beschrittenen Weg zu meiden, da dieser trotz des erheblichen Ressourcenaufwands kaum Aussichten auf einen langfristigen Erfolg haben dürfte. Allerdings dürfte eine baldige Abkehr von dem deutschen verfolgten Modell kaum zu erwarten sein, da die aktuelle politische Entwicklung eher eine Verstärkung der ökologischen Aspekte in der Wirtschaftspolitik signalisiert. Außerdem bestehen auch in der Energiepolitik langfristig wirkende Lock-in-Effekte, welche einer schnellen Korrektur von erkannten Fehlentwicklungen entgegenwirken.

5 Brennpunkt digitale Transformation: Künstliche Intelligenz und wirtschaftliche Entwicklung

Die durch den Virus Covid 19 hervorgerufene weltweite Pandemie hat mit ihren wirtschaftlichen, politischen und sozialen Folgen den Menschen in allen EU-Mitgliedsstaaten gleichermaßen deutlich gemacht, dass durch exogene Faktoren ausgelöste Krisen nicht ohne erhebliche Anpassungen und nur mit enormen Kraftanstrengungen in Form von materiellen und finanziellen Ressourcenaufwendungen bewältigt oder, wo dies nicht möglich erscheint, zum Teil auch nur schlicht durchgestanden werden können. In dieser Zeit seit dem Beginn des Jahres 2020, wo viele Menschen schlagartig auf sich selbst zurückgeworfen wurden, durch weitreichende Beschränkungen des öffentlichen und sozialen Lebens sowie großer Teile der wirtschaftlichen Aktivität unserer Volkswirtschaften, wurde der „Ersatz“ von persönlichen auf physischer Ebene verlaufenden Kontakten miteinander in den meisten Lebensbereichen

durch indirekte Kommunikationsformen, in der Regel basierend auf digitalen Technologien, zu einer zweiten Lebenswirklichkeit, verbunden mit langfristigen und schwerwiegenden Folgen. In der Corona-Pandemie sehen daher viele zu Recht einen Katalysator für die Entwicklung und Verbreitung neuer digitaler Technologien und ihrer Anwendungen in der Wirtschaft, der öffentlichen Verwaltung, staatlichen und privaten Institutionen mit öffentlichen Aufgabenerfüllungen, wie dem Gesundheits- und Bildungsbereich, sowie vielen anderen privaten und halbstaatlichen Trägern. Thomas Jarzombek (Beauftragter der deutschen Bundesregierung für Digitale Wirtschaft und Start-ups am Bundesministerium für Wirtschaft in Berlin), Dietmar Harhoff (Max Planck Institut für Innovation und Wettbewerb in München) und Vera Demary (Institut der deutschen Wirtschaft in Köln) wiesen schon im Oktober 2020 in einer Online-Paneldiskussion (Department of German Economy Research, 2020) in übereinstimmender Weise auf den Umstand hin, dass die Beschränkungen der Pandemie Akteure auf allen Ebenen zu einer Aktivierung und Kräftermobilisierung veranlasse, die zunächst schlicht die Aufholung der bestehenden und langfristig diagnostizierten Rückstände und Defizite in der Digitalisierung in vielen Bereichen unserer Gesellschaft zum Gegenstand hatte. Die Zahl sowie die Bandbreite der unternommenen Maßnahmen und realisierten Projekte ist ex-post betrachtet aus heutiger Sicht Legion, die hierfür durch unsere Gesellschaften aufgewendeten finanziellen Ressourcen sind es ebenfalls (näheres dazu in Kapitel 3 zur Geld- und Fiskalpolitik). Hinzu kommen vorrangig zukunftsorientierte Aktivitäten und Projekte, welche sich langfristig in querschnittsartiger Form mit der Weiterentwicklung von solchen digitalen Technologien beschäftigen, die aus der individuellen Perspektive der involvierten Wirtschaftssubjekte oder Initiativträger einen solchen technologischen oder marktlichen Vorteil in der Zukunft versprechen, dass sie als dominant im Vergleich zu anderen verfügbaren Technologie- oder Produktoptionen erscheinen. Ein solche, sich gleichermaßen langfristig entwickelnde und querschnittsartig nutzbare Kategorie von digitalen Technologien der Gegenwart und insbesondere der Zukunft stellen Systeme künstlicher Intelligenz dar, welche im Rahmen der pandemiebedingten Umwälzungen verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit rückten. Der Begriff der Künstlichen Intelligenz wurde von dem Informatikpionier John McCarthy schon im Jahr 1955 im Rahmen eines Forschungsprojektantrags am Dartmouth College in Hanover, New Hampshire geprägt (McCarthy, J. et al., 1955). Heute definieren Experten den Begriff der Künstlichen Intelligenz überwiegend als den einer Entität von Systemen mit der Eigenschaft einer Wahrnehmung ihrer Umwelt und der Fähigkeit, zu auf der Grundlage der Verarbeitung dieser Informationen

aufbauenden Handlungen, welche die Wahrscheinlichkeit der Erreichung von gesetzten Zielen maximieren (Pole, Mackworth, Goebel, 1998). Demgegenüber wird die im öffentlichen Diskurs weit verbreitete omnipräsente Beschreibung als Systeme, welche kognitive Fähigkeiten nachahmen, die Personen insbesondere mit dem menschlichen Denken assoziieren, wie Lernen oder Problemlösungsfähigkeiten (IBM Cloud Education, 2020), von führenden Fachleuten überwiegend abgelehnt (Russel und Norvig, 2009). Aus deren Perspektive stellt vielmehr ein rationales Handeln anstelle von menschlichem Denken den funktionalen Kern der Künstlichen Intelligenz dar. Vereinfacht dargestellt, lassen sich verschiedene Teilgebiete von Systemen Künstlicher Intelligenz differenzieren, etwa Wissensbasierte Systeme, Musteranalyse und Mustererkennung, Mustervorhersage, Robotik oder Künstliches Leben. Aus den heute im Rahmen der KI-Forschung verwendeten Methoden geht eine sich fortwährend vergrößernde Zahl von theoretischen und praktischen Anwendungen hervor, die unser gegenwärtiges tägliches Leben zunehmend prägen und zukünftig umfassend gestalten werden, von der Suchmaschine im Internet, über Data Mining bis hin zu selbstfahrenden Kraftfahrzeugen (Wikipedia, 2021). Im Rahmen der deutsch-polnischen Wissenschaftskonferenz an der Warsaw School of Economics widmete sich am 13. Oktober 2021 ein online durchgeführtes Diskussionspanel mit ausgewiesenen Experten aktuellen Fragen der Nutzung und Verbreitung von Systemen Künstlicher Intelligenz unter dem Thema „Der Einfluss von Künstlicher Intelligenz auf die wirtschaftliche Entwicklung in Europa“ (Department of German Economy Research, 2021). Unter der Moderation von Herrn Marcin Antosiewicz (Vistula University Warschau) diskutierten der ehemalige deutsche EU-Kommissar für Digitale Wirtschaft und Gesellschaft Herr Günther Oettinger mit Herrn Dr. Christian Rusche (Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln) und Herr Eduard Singer (KI Bundesverband Deutschland) über den gegenwärtigen Stand der Verbreitung von Künstlicher Intelligenz in der Wirtschaft in Deutschland und in Europa sowie über bestehende Probleme im wirtschaftlichen, politischen aber auch im gesellschaftlichen Bereich. Einen wesentlichen Schwerpunkt in der Diskussion bildeten dabei das Aufzeigen von Chancen aus der KI-Nutzung aber auch die Beschreibung der wesentlichen Herausforderungen, die sich in diesem Bereich ergeben. Danach gehen, vorsichtigen ökonomischen Schätzungen zufolge, bislang zwar noch weniger als ein Prozent der Wirtschaftsleistung in der Europäischen Union auf in Produkte und Dienstleistungen eingebettete Technologien Künstlicher Intelligenz zurück. Für die engen Wettbewerber in China und den U.S.A. wird eine vergleichbare Dimension des

volkswirtschaftlichen Outputanteils angenommen. Dennoch gehen Schätzungen von deutschen Wirtschaftsverbänden von einer Steigerung des KI-Anteils in den kommenden Jahren bis 2025 auf eine Größenordnung von 13 Prozent aus, was das enorme Entwicklungspotential dieser Technologien in der mittleren Frist verdeutlicht. Günther Singer vom KI Bundesverband beschreibt die gegenwärtige Situation so, dass gegenwärtig schon viele Unternehmen Künstliche Intelligenz nutzen, sich aber oft noch in der Implementierungsphase der Technologien befinden und eine größere Entfaltung der Wertschöpfung zunächst noch Zeit benötigen. Von der Warte der Wirtschaft aus betrachtet konzentriert sich dabei die gegenwärtige Entwicklung vor allem auf den Bereich der angewandten Künstlichen Intelligenz, mithin ein enges Konzept der KI, im Gegensatz zu weit gefassten Konzepten, die auch wissenschaftlich-theoretische Forschungsbereiche beinhalten. Der EU-Kommissar a.D. Günther Oettinger stellt in seiner Keynote-Rede vor allem zwei Aspekte prägnant fest: Erstens, Künstliche Intelligenz übernimmt gegenwärtig die Rolle eines so genannten „Game Changers“, das heißt eines Faktors, der entscheidenden Einfluss auf wichtige Branchen und Märkte hat und dabei die bestehenden Regeln und Mechanismen außer Kraft setzt und durch neue ersetzt. Hierdurch verändern sich nicht nur Märkte in radikaler Weise, sondern es werden auch betroffene Unternehmen unter einen erheblichen Veränderungsdruck gestellt, um nicht das Risiko den Markt verlassen zu müssen einzugehen. Als zweiten entscheidenden Aspekt benennt Herr Oettinger, dass Europa und seine Wirtschaft weit hinter den beiden Hauptwettbewerbern U.S.A. und China zurückliegt und der bestehende Abstand sich weiter vergrößert. Als Problemlösung fordert er eine Europäische Strategie, einen Europäischen Digitalen Binnenmarkt mit einheitlichen Standards sowie gemeinsame Europäische Aktionen und Maßnahmen. Der Verfolgung von so genannten „nationalen Lösungen“ räumt Oettinger dabei nur wenig Erfolgchancen ein, zu klein sei deren Potential im Hinblick auf Humankapital, technologische Kompetenz und Finanzkraft. Insbesondere regt er die Etablierung eines europäischen Netzwerks der führenden KI-Institutionen an, welche mit umfassenden finanziellen Ressourcen ausgestattet, neue zukunftssträchtige KI-Entwicklungen vorantreiben, den Wissensfluss zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten aktiv gestalten und somit bestehende Synergieeffekte für das Wohl der Gemeinschaft und ihrer Bürger heben kann. Als Kernaspekte benennt Oettinger die Themen Forschung, Innovation, Kooperationen, Gewährleistung von europäischen Standards und öffentlich-private Partnerschaften. Aus der Perspektive der Mitgliedstaaten müsse man sich fragen, welche Kernkom-

petenzen in den weltweiten KI-Wettbewerb einzubringen sind, die in der Zukunft gezielt gestärkt werden müssen, um dauerhaft wirtschaftlich erfolgreich zu bleiben. Als eine Grundbedingung für einen erfolgreichen Europäischen Ansatz in der Künstlichen Intelligenz setzt Oettinger eine Technikfolgenabschätzung, welche zum Ziel hat, die zukünftigen Wirkungen von KI auf erstellte Produkte und bearbeitete Märkte in einer langfristigen Perspektive im Jahr 2030 und 2040 zu erfassen und zu analysieren. Dabei stellt er allerdings fest, dass diesbezüglich gegenwärtig die Fragezeichen gegenüber den klaren Bildern noch überwiegen. Diesbezüglich empfiehlt er den Organisatoren der Konferenz, den Anlass zu nutzen, den angeregten bi-nationalen deutsch-polnischen Austausch zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik über Fragen der Künstlichen Intelligenz auf ein gesamteuropäisches Niveau zu heben und die wesentlichen Akteure und Institutionen aus den europäischen Mitgliedsstaaten zielgerichtet zu vernetzen. EU Kommissar Oettinger appelliert an die Unternehmen, Künstliche Intelligenz endlich zur Chefsache zu machen, interne Teams mit KI-Kompetenz aufzustellen und diese obligatorisch in die Entwicklung von neuen Produkten und Dienstleistungen zu integrieren. Nicht nur Softwaredienstleistungen sondern auch traditionelle Unternehmensprodukte werden in Zukunft große Anteile von Elementen Künstlicher Intelligenz beinhalten, worauf sich Unternehmen heute intensiv vorbereiten müssen. Dr. Rusche stellt bei der KI-Nutzung durch deutsche Unternehmen fest, dass bei der Erfassung der KI-relevanten Wirtschaftsaktivitäten in Deutschland durch den KI-Monitor des iw Köln im Jahr 2020 schon mehr als 20 Prozent der befragten Unternehmen KI-basierte Anwendungen und technische Lösungen verwenden (Büchel et al., 2021), von Lösungen für Sprachverarbeitung über Chat-Bots bis zu komplexen Systemen für automatisiertes Fahren, und sich damit im Vergleich zum Vorjahr (Demary et al., 2020) eine erhebliche Verbesserung abzeichnet. Er verweist dabei gleichzeitig auf bestehende innereuropäische Unterschiede bei den Unternehmen: in Spanien, Frankreich und Finnland widmen sich Unternehmen vorrangig Konsumentenorientierten KI-Lösungen, wohingegen in Deutschland eine starke Tradition zu Erarbeitung und Angebot von industrieorientierten Lösungen besteht. Eduard Singer schließt sich der Forderung der anderen Referenten nach größerer finanzieller Unterstützung für KI-Innovationen auf der EU-Ebene an, problematisiert jedoch die bestehende öffentliche Förderlandschaft in Deutschland als unzureichend. Dort bereitgestellte finanzielle Ressourcen wurden bislang nur zu ca. 60 Prozent von den Unternehmen genutzt, unter anderem da die mit der Förderung verbundene Bürokratie für viele Firmen und hierbei insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen eine zu große Zugangsbarriere

aufbaut. Gleichzeitig krankt die Zusammenarbeit zwischen der deutschen Forschungslandschaft und der Wirtschaft auch im Bereich Künstlicher Intelligenz an dem Problem mangelhafter Kommunikation und Kooperation, wodurch der Wissensfluss von der Forschung zu der wirtschaftlichen Umsetzung von neuem Wissen in konkrete marktliche Anwendungen erheblich beeinträchtigt wird. In Deutschland wird diesbezüglich insbesondere die Forschung als ein komparativer Vorteil angesehen, während die wirtschaftliche Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse in Technologien Künstlicher Intelligenz weit hinter dem Niveau der internationalen Wettbewerber zurückliegt. Um diese Probleme zu überwinden empfiehlt Kommissar Oettinger insbesondere eine umfassende Unterstützung von Start-ups, um diese besser mit großen Unternehmen und der Forschungslandschaft zu vernetzen, aber auch die Betreuung der Firmen in den Bereichen Bürokratiekontakt, Rechtsberatung und Finanzierung dringend zu optimieren. Er schließt mit einem versöhnlichen Ausblick in die wirtschaftliche Zukunft von KI und verweist auf deren schrittweisen Charakter des technischen Fortschritts, der auch neuen und kleineren Unternehmen eine erfolgreiche Teilnahme an den aktuellen Entwicklungen in der Forschung und Entwicklung oder auf den Märkten ermöglicht. Eduard Singer ergänzt, dass deutsche Unternehmen oft sehr konservativ auch im Hinblick auf die Entwicklung und Implementierung von KI-Lösungen agieren, was nur durch intensive Aufklärung auf allen gesellschaftlichen Ebenen überwunden werden kann. Dr. Rusche merkt dazu an, dass auch die europäischen Märkte für KI-Systeme sehr fragmentiert und damit auf der nationalen Ebene zu klein sind, im Vergleich zu amerikanischen oder chinesischen Wettbewerbern. Die erforderliche Entwicklung von technologischen Standards und deren anschließende Markteinführung und insbesondere Marktdurchdringung macht in der europäischen Perspektive gegenwärtig und in der Zukunft die intensive Arbeit an der Etablierung eines digitalen europäischen Binnenmarkts notwendig. Die wesentlichen Aspekte zum politischen Handlungsbedarf aus ökonomischer Perspektive fasst der Experte des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln diesbezüglich folgendermaßen zusammen:

„Künstliche Intelligenz (KI) gilt aufgrund der zahlreichen Möglichkeiten als eine der bedeutendsten Zukunftstechnologien. Entsprechend sind in den vergangenen Jahren die Investitionen in KI insbesondere in den USA und China stark gestiegen. Die Inves-

titionen in der Europäischen Union liegen jedoch deutlich darunter und auch die dominierenden Digitalkonzerne kommen eher aus den USA oder Asien. Aus diesem Grund besteht aus Sicht der gesamten Europäischen Union (EU) Handlungsbedarf, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können und die digitale Souveränität zu sichern. Der im April 2021 erschienene Regulierungsentwurf zu KI und der überarbeitete Koordinierungsplan der EU stellen diesbezüglich wichtige Weichenstellungen dar: Eine einheitliche Regulierung für die gesamte EU schafft Rechtssicherheit und damit auch Investitionsanreize. Dabei sollte jedoch eine Überregulierung unbedingt vermieden werden, damit Freiräume für Innovationen bestehen bleiben. Zusätzlich können transparente, verbindliche Standards - beispielsweise bezüglich des Datenschutzes - einen fairen Wettbewerb im Binnenmarkt ermöglichen und die Akzeptanz bei den Konsumenten erhöhen. Dies verringert auch die mögliche Ausnutzung von Marktmacht. Damit die politischen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten und der EU sich gegenseitig ergänzen und verstärken, ist eine wirksame Koordinierung ebenfalls entscheidend. Somit gilt es nun diese Vorhaben rasch voranzutreiben und entsprechend den Bedürfnissen der Akteure in den Mitgliedsstaaten anzupassen. Doch es besteht noch zusätzlicher Handlungsbedarf. Einerseits muss der digitale Binnenmarkt vervollständigt werden, um Entwicklungspotenzial und Investitionsanreize zu verbessern. KI kann hier auch Teil der Lösung sein, wenn beispielsweise über Übersetzungsanwendungen Sprachbarrieren überwunden und der Austausch über Ländergrenzen hinweg erleichtert werden. Andererseits kann über Initiativen wie Gaia-X die Infrastruktur für eine grenz- und anbieterübergreifende Entwicklung geschaffen werden, die europäische Werte widerspiegelt.“ (Rusche, 2021)

6 Ausblick

Die EU der 27 stehen nach dem Brexit und in Zeiten der Corona-Krise sowie der äußeren Herausforderungen wie dem Systemwettbewerb mit China vor wichtigen Weichenstellungen. Verstärkt durch den Austritt von Großbritannien, das stets für finanzielle Eigenverantwortung und dezentrale markt-orientierte Problemlösungen eingetreten ist, scheinen die Krisen des

letzten Jahrzehnts den Akzent auf positive Integration das verschoben zu haben, bei dem technokratische Behörden auf supranationaler Ebene versuchen, das Wirtschaftsgeschehen von oben nach bestimmten Zielen zu steuern.

Es ist noch gar nicht so lange her als die EU-Institutionen mit der Errichtung des Gemeinsamen Marktes wesentlich zur Förderung der wirtschaftlichen Freiheit und Liberalisierung der Volkswirtschaften in der Gemeinschaft beigetragen haben (Wohlgemuth 2007). Doch die Krisen seit 2008 und nicht zuletzt die Corona-Krise, haben die Regierungen in vielen Ländern gestärkt und das wettbewerbliche Entdeckungsverfahren mit immer neuen Vorschriften und Beschränkungen zurückgedrängt. Je mehr aber wegen verschiedener Regulierungen wirtschaftliche Aktivitäten kostspieliger und abhängiger von Subventionen und Absprachen mit Bürokraten werden, desto mehr dürfte Eigeninitiative, Selbstverantwortung und die wirtschaftliche Dynamik zum Erliegen kommen, während gleichzeitig Misstrauen und Missgunst in der Zivilgesellschaft zunehmen.

Dabei gerät in Vergessenheit, was Europa in der Vergangenheit eigentlich wohlhabend und einflußreich gemacht hat. Wirtschaftshistorische Studien zeigen, dass dies gerade auf die politische Zersplitterung zurückzuführen war bei einer gleichzeitig bemerkenswerten geistigen und kulturellen Einheit durch das Christentum, in dem nationale Grenzen kaum eine Rolle spielten. Dies förderte einen intensiven grenzüberschreitenden institutionellen Wettbewerb um Menschen, Kapital und Ideen und ermöglichte gleichzeitig die freie Zirkulation und Verbreitung von Ideen auf einem bemerkenswert großen transnationalen Markt, was zu immer mehr wohlstandserhöhenden Innovationen führte (vgl. dazu Raico 1994; Vaubel 2001; Mokyr 2016). Dass nicht Zentralismus und Vereinheitlichung, sondern Vielfalt und Wettbewerb das Wesen Europas ausmachen war auch die Überzeugung des deutschen ordoliberalen Ökonomen Walter Röpke (1958, S. 330): „Der Dezentrismus ist in der Tat ein wesentliches Stück des europäischen Geistes. Wenn wir versuchen wollten, Europa zentralistisch zu organisieren, einer planwirtschaftlichen Bürokratie zu unterwerfen und gleichzeitig zu einem mehr oder weniger geschlossenen Block zu schmieden, so ist das nichts weniger als Verrat an Europa und am europäischen Patrimonium....Wir zerstören dann gerade das, was wir zu verteidigen haben und was uns selber Europa ebenso liebenswert wie der ganzen freien Welt unersetzlich macht.“ Ganz ähnlich warnte der Vater der sozialen Marktwirtschaft und des Nachkriegswirtschaftswunders in Deutschland Ludwig Erhard in seiner Stockholmer Rede vom 23.03.1963:

„Wehe dem, der glaubte, man könnte Europa etwa zentralstaatlich zusammenfassen, oder man könnte es unter eine mehr oder minder ausgeprägte zentrale Gewalt stellen. Nein – dieses Europa hat seinen Wert auch für die übrige Welt gerade in seiner Buntheit, in der Mannigfaltigkeit und Differenziertheit des Lebens (...) Wehe, wenn wir in Europa noch einmal falsche Kategorien setzen würden.“

Eine Rückkehr auf diesen dezentralen wettbewerblich orientierten und finanzpolitisch soliden Integrationspfad ist nicht unmöglich. Der Widerstand der „sparsamen Vier“ (Österreich, Dänemark, Niederlande und Schweden) gegen einen allzu großzügigen NGEU-Wiederaufbauplan aber auch von Polen und Ungarn gegen Zentralisierungstendenzen deutet darauf hin. Vieles hängt jedoch davon ab, wie sich Deutschland als größte Volkswirtschaft und bei weitem größten Nettozahler in der Zukunft positionieren wird.

Quellenverzeichnis

Büchel, J. et al. (2021): *KI-Monitor 2021: Status quo der Künstlichen Intelligenz in Deutschland*, Gutachten, Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/KI_Monitor_Bericht_2021.pdf .

Demary, V. et al. (2020): *KI-Monitor 2020: Status quo der Künstlichen Intelligenz in Deutschland*, Gutachten, Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/IW-Gutachten_KI_Monitor_Bericht_2020.pdf .

Department of German Economy Research (2020): *Panel Discussion „New Challenges of Digital Transformation“* 7.10.2020 Warsaw School of Economics, Warsaw, <https://www.youtube.com/watch?v=SXvezK6jkGk> .

Department of German Economy Research (2021): *Panel discussion “Impacts of Artificial Intelligence on Euro-pean economic development”* 13.10.2021 Warsaw School of Economics, Warsaw, <https://www.youtube.com/watch?v=-gxm-KMHWWI> .

IBM Cloud Education (2020): *Artificial Intelligence (AI)*, <https://www.ibm.com/cloud/learn/what-is-artificial-intelligence> .

James, H. (2012): *Alexander Hamilton’s Eurozone Tour* Mar 5, 2012, <https://www.project-syndicate.org/commentary/alexander-hamilton-s-eurozone-tour?barrier=accesspaylog> und https://jrc.princeton.edu/sites/jrc/files/jrcppf_2012_-_james_-_paper.pdf

Kapern, P. (2021): *Reform für Schuldenregeln gesucht*. Deutschlandfunk, 19.10.2021, <https://www.deutschlandfunk.de/euro-stabilitaetspakt-reform-fuer-schuldenregeln-gesucht-100.html>.

McCarthy, John et al. (1955): *A proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence*, Hanover (New Hampshire), in: <https://web.archive.org/web/20080930164306/http://www-formal.stanford.edu/jmc/history/dartmouth/dartmouth.html> .

Mokyr, J. (2016): *A Culture of Growth: Origins of the Modern Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Pole, D., Mackworth, A., Goebel, R. (1998): *Computational Intelligence. A logical Approach*, New York, Oxford University Press, p. 1, in: <https://www.cs.ubc.ca/~poole/ci/ch1.pdf> .

Raico, R. (1994): The Theory of Economic Development and the European Miracle, in Boettke, P.J. (ed.). *The Collapse of Development Planning*, New York: NYU Press, pp. 37–58

Röpke, W. (1958): *Jenseits von Angebot und Nachfrage*. Nachdruck der 1. Auflage, 2009, Düsseldorf: Verlagsanstalt Handwerk GmbH.

Rusche, C. (2021): *Künstliche Intelligenz – finales Statement zur Paneldiskussion am 13.10.2021*, Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, Köln.

Russel, S. J., Norvig, P. (2009): *Artificial Intelligence. A modern approach*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.

Sinn, H.-W. (2020): *Der Corona-Schock. Wie die Wirtschaft überlebt*. Freiburg i.Br.: Verlag Herder.

Vaubel, R. (2001). *Europa-Chauvinismus: Der Hochmut der Institutionen*. München: F.A. Herbig Verlag, Reihe Universitas.

Wikipedia (2021): *Künstliche Intelligenz. Anwendungen*, https://de.wikipedia.org/wiki/K%C3%BCnstliche_Intelligenz#Anwendungen .

Wohlgemuth, M. (2007). *Einheit in Vielfalt: Fünfzig Jahre europäische Ordnungspolitik*, FAZ, 17.03.2007, S.11.