

Mittelstandsallianz zum AI Act

In ihrer Digitalstrategie hat die Europäische Kommission erklärt, sie wolle “sorgfältig alle **strategischen Schwächen, Anfälligkeiten und risikoreiche Abhängigkeiten [...] angehen** und die damit verbundenen Investitionen beschleunigen. Auf diese Weise kann Europa **in einer vernetzten Welt digital souverän** sein, indem es **technologische Fähigkeiten in einer Weise aufbaut und einsetzt**, die Menschen und Unternehmen in die Lage versetzt, das Potenzial des digitalen Wandels zu nutzen, und zum Aufbau einer gesünderen und grüneren Gesellschaft beiträgt.”

Die Verbände, die als Autoren dieses Papiers gemeinsam ca. 33 000 europäische KMU repräsentieren, unterstützen dieses Ziel ausdrücklich. Die strategischen Abhängigkeiten von großen Technologiekonzernen aus dem Ausland, insbesondere in wichtigen Schlüsseltechnologien wie Künstlicher Intelligenz, haben ein besorgniserregendes Ausmaß angenommen¹. Während in den USA und China große Technologiekonzerne die Entwicklung von KI mit hohem Tempo vorantreiben, sind wir in Europa aufgerufen, darauf angemessen zu reagieren. Unser oberstes Ziel sollte dabei sein, Künstliche Intelligenz zu entwickeln, die den Menschen dient und unseren demokratischen Grundsätzen folgt. Versäumen wir es, einen europäischen Ansatz zu gestalten und zu verwirklichen und so Abhängigkeiten aufzulösen, wird dies zwangsläufig ernstzunehmende Folgen für unseren Wohlstand und unsere politische Handlungsfreiheit haben. Für eine „KI made in Europe“ brauchen wir exzellente Forschung, kluge Investitionen – aber vor allem eine starke europäische Digitalwirtschaft. Sie besteht zu 99% aus kleinen und mittelständischen Unternehmen. Durch ihre Verbundenheit zum Wirtschaftsstandort Europa, ihrer Innovationskraft und Flexibilität sind sie die wichtigste ökonomische Ressource für ein digital souveränes Europa.

Die KI-Verordnung stellt die Weichen für die digitale Zukunft Europas

Die Ausgestaltung des AI Acts wird in erheblichem Maße darüber entscheiden, ob wir im KI-Bereich anschlussfähig bleiben und Abhängigkeiten reduzieren. Die deutsche und europäische Digitalwirtschaft, die das leisten kann, ist mittelständisch geprägt. Es sind in der Breite hochinnovative KMU, die den technologischen Fortschritt treiben. Deshalb ist es von erheblicher Bedeutung, dass der AI Act auf KMU Rücksicht nimmt. Denn sie sind es, auf die es bei der Aufholjagd ankommen wird.

In seiner jetzigen Fassung hat der Gesetzentwurf jedoch diesbezüglich noch erhebliche Defizite, die uns alarmieren! So würden beispielsweise die Dokumentationspflichten beim Betrieb von KI-Systemen so hohe Kosten erzeugen, dass KMU einen erheblichen Wettbewerbsnachteil erleiden, oder ganz aus dem Markt gedrängt würden. Inhabergeführte, nicht fremd- bzw. risikokapitalfinanzierte Unternehmen wären besonders gefährdet. Das Ergebnis wäre erneut ein von Tech-Riesen dominierter Sektor. Ein zentraler Strickfehler des Entwurfs besteht darin, dass er insbesondere aus Verbraucherschutzsicht gedacht ist. Das ist grundsätzlich zu begrüßen. Doch wird dabei die Tatsache verkannt, dass der

¹ Maximilian Mayer and Yen-Chi Lu (2022): Digital Autonomy? Measuring the Global Digital Dependence Structure. Bonn. Center for Advanced Security, Strategic and Integration Studies

überwiegende Teil der europäischen Digitalwirtschaft B2B-Lösungen anbietet, die z.B. für Produktentwicklung oder die Optimierung von Produktionsprozessen gedacht sind. Gleichwohl fallen auch diese KI-Systeme unter den Regelungsbereich des AI Act, was zum Teil wenig sinnvoll erscheint (s. unten).

Wir rufen deshalb alle beteiligten Entscheidungsträger dazu auf, bei den derzeit laufenden Trilog-Verhandlungen die Chance auf eine Stärkung der digitalen Souveränität Europas nicht verstreichen zu lassen und für einen differenzierten Regulierungsansatz zu werben, der innovationsstarke KMU nicht benachteiligt, sondern ihnen den Rücken stärkt, sodass „KI made in Europe“ im globalen Wettbewerb künftig überhaupt noch eine Rolle spielen kann.

UNSERE VORSCHLÄGE FÜR DEN AI ACT

Die Kernforderungen im Überblick:

- KI präzise definieren
- Hochrisiko-Systeme klar definieren und angemessen differenzieren
- Sandboxes KMU freundlich gestalten
- Konformitätsprüfungen für KMU und Startups unbürokratisch und effizient umsetzen
- Foundation Models und General Purpose AI getrennt und anwendungsspezifisch betrachten
- Schutz des Urheberrechts gewährleisten
- Verantwortungsverlagerung auf KMU vermeiden

KI präzise definieren

Um Rechtsunsicherheiten zu minimieren, ist eine klare und praxistaugliche Definition von Künstlicher Intelligenz unerlässlich. Die bisherigen gewählten Definitionen sind jedoch zu weit gefasst. Beispielsweise schließen sie auch Optimierung – also etwa auch exakte mathematische Verfahren sowie heuristische Methoden – mit ein. Dies führt zwangsläufig zu einer Überregulierung, da nun Systeme in den Regelungsbereich des AI Act fallen, die nichts mit Künstlicher Intelligenz zu tun haben. So wird etwa *Model Predictive Control* (MPC) seit vielen Jahren zur optimierten Steuerung von Prozessen in Industrieanlagen eingesetzt, etwa in Chemieanlagen, Walzwerken, Müllverbrennungsanlagen, Papiermaschinen, etc. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass der Einsatz von MPC weiter zunimmt.² Gemäß der KI-Definition im Entwurf fallen auch MPC-Systeme aufgrund ihrer Nutzung von Optimierverfahren künftig in den Regelungsbereich des Gesetzes. Ein weiteres Beispiel sind die erwähnten Optimierverfahren, die in vielen Bereichen wie z.B. Logistik seit Jahrzehnten eingesetzt werden und ebenfalls nicht als KI Methoden zu verstehen sind.

² <https://www.ias.uni-stuttgart.de/service/begriffslexikon/modellpraedikative-regelung/>

Hochrisiko-Systeme klar definieren und angemessen differenzieren (Annex III)

Eine strengere Regulierung solcher Systeme, von denen hohe Risiken für die Gesellschaft ausgehen, ist selbstverständlich sinnvoll. Doch ist die Einordnung von KI-Systemen als "hochriskant" bislang viel zu umfassend und wenig trennscharf. Eine aktuelle [Studie von AppliedAI](#)³ zeigt, dass nach dieser Auslegung bis zu mehr als die Hälfte der KI-Systeme als "hochriskant" eingestuft werden könnten. Wir sehen den Gesetzgeber daher in der Pflicht, präzise und dabei praxisnah und pragmatisch zu definieren, welche Systeme als hochriskant gelten und welche nicht. Eine pauschale Einstufung von KI-Systemen als "hochriskant" ist übertrieben und nicht zielführend. Jedes Anwendungsfeld kann dabei ganz individuell ausgestaltet sein und dadurch ein unterschiedliches Maß an Risiko bergen. Daher ist eine so umfassende Pauschalisierung nicht zielführend.

Unsicherheit erzeugt unnötige Kosten

Die Konformitätsprüfungen und Zertifizierungskosten, die daraus resultieren, würden für KMU einen immensen Nachteil im Wettbewerb bedeuten und die souveräne Entwicklung von "KI made in Europe" dauerhaft blockieren. Die potenzielle Unsicherheit darüber, ob das eigene Produkt nicht auch zu den vielen "hochriskanten" zählt, erzeugt zudem einen enormen Druck: Im Zweifel werden Unternehmen sich für eine teure Zertifizierung entscheiden – selbst dann, wenn dies gar nicht nötig ist. Dieser Dynamik werden nur wenige KMU standhalten können, insbesondere da im Erwägungsgrund 81 im AI Act bereits heute die proaktive Zertifizierungsbereitschaft für **alle** KI-Anwendungen ausdrücklich ermuntert wird.

Der erhebliche Aufwand, der für die Einhaltung der Anforderungen für KI-Systeme mit hohem Risiko erforderlich sind wie z.B. umfangreiche Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten gemäß Artikel 11 und Artikel 12 des EP-Vorschlags, wird insbesondere für europäische KMU im Vergleich zu großen Nicht-EU-Unternehmen zu einem Wettbewerbsnachteil führen. Laut einer Berechnung des BITMi⁴ fallen rund 200.000 Euro an Kosten pro Konformitätsprüfung an. Dies wird unterstützt durch eine Studie der Europäischen Kommission, die sogar **Compliance-Kosten von bis zu 300.000 Euro** für Unternehmen berechnet⁵. Deswegen schafft der horizontale Ansatz die Technologie in breiten Kategorien zu regulieren zusätzliche Probleme.

³ <https://www.appliedai.de/hub/ai-act-risikoklassifizierung-von-ki-systemen-aus-einer-praktischen-perspektive>

⁴ Pellegrino, M. et al. (2022) The AI Act: Help or Hindrance for SMEs?. An analysis of the cost of compliance with the Ai Act for SMEs. intellera consulting: <https://www.intelleraconsulting.com/-/report-ai>

⁵ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/55538b70-a638-11eb-9585-01aa75ed71a1>

Sandboxes KMU-freundlich gestalten

Um Innovationen weiterhin zu ermöglichen ist eine flexible, innovationsfördernde Regulierung durch den Gesetzgeber notwendig, ohne dass es dadurch zu höheren bürokratischen, zeitlichen, personellen oder monetären Aufwänden für forschende Unternehmen, speziell KMU, kommt. Die damit verbundenen „Sandboxes“ sollten niedrigschwellig, d.h. unbürokratisch und kostenfrei von KMU und Start-Ups in Anspruch genommen werden können, um die tatsächlichen Aufwände zur Forschung an KI nicht durch langwierige und komplexe bürokratische Prozesse zu erhöhen. Aufgrund der hohen Unsicherheit vieler KMU in Bezug auf den AI Act ist eine enorme Nachfrage nach Sandboxes zu erwarten. Die nationalen Regierungen müssen bereits jetzt alle Vorkehrungen treffen, um dieser Nachfrage auch gerecht werden zu können. Nur so ist gesichert, dass die grundsätzlich gute Idee, Sandboxes einzuführen, nicht nur auf dem Papier Bestand hat. Darüber hinaus sollten die Marktaufsichtsbehörden innerhalb von einem Monat die Genehmigung für das Testen außerhalb von „regulatory sandboxes“ unter Realbedingungen erteilen. Wenn der Antrag auf Genehmigung bis dahin nicht erteilt wurde, sollte die Genehmigung als erteilt gelten. Ebenfalls ist eine zentrale Anlaufstelle (One-Stop-Shop) mit verbindlichen, rechtssicheren Informationen, wie z. B. Leitfäden zu den „Sandboxes“ wichtig, um hier rechtssichere Hilfestellung zum Zutritt und der Nutzung von Sandboxes zu geben.

Konformitätsprüfungen für KMU und Startups unbürokratisch und effizient umsetzen

Bei vollständiger Einreichung der Unterlagen wie technischer Dokumentation und Risikobewertung sollten so schnell wie möglich die Genehmigung für Hoch-Risiko-KI erfolgen. Als Referenz für eine innovationsfreundlichen Zeitraum bis eine Genehmigung erfolgen sollte, schlagen wir hier einen Monat vor. Denn lange Verzögerungen können Unternehmen stark bei der Entwicklung ausbremsen. Bei den Konformitätsprüfungen sollte man vor allem bedenken, dass KMU und Startups nicht unendlich große Ressourcen haben, um diese zu durchlaufen. Ansonsten sehen wir in diesem Gesetz die Gefahr, dass den Bemühungen im Digital Markets Act komplett entgegengewirkt wird. Eine nicht optimale aber möglicherweise praktikable Lösung könnte eine unbürokratische, finanzielle Förderung für Start-Ups und KMU sein. Denn sofern die Politik Innovationen aus KMU und Start-Ups nicht aufgeben möchte, ist eine Förderung eine Möglichkeit. Soweit sollte es allerdings gar nicht kommen. Möglicherweise finanziert sich die Förderung auch rücklaufend über Wohlstandsgewinne durch einen stärkeren Wettbewerb und zukünftige Steuereinnahmen wieder selbst. Ebenfalls könnten durch Prüfverfahren zusätzliche Fachkräfte in einem Bereich mit einem knappen Angebot gebunden werden.

Darüber hinaus sollte bei der Antragsbearbeitung zu Konformitätsprüfungen und auch für Reallabore wie bei der Digitalisierung der Verwaltung an effiziente Prozesse und eine Ende-zu-Ende Digitalisierung gedacht werden. Damit sollten schlanke und effektive Prozesse sowie ein einfaches Beantragen ermöglicht werden, um keine zusätzlichen Kosten durch unnötige und ineffiziente Bürokratie zu verursachen.

Foundation Models und General Purpose AI getrennt und anwendungsspezifisch betrachten

Foundation Models bieten die Grundlage für viele Anwendungsbereiche und sind somit auf einer breiten Anwendungsbasis wohlstandsfördernd. Deswegen sollte man diese lediglich über eine Selbstverpflichtung regulieren und die bereits vorhandenen gesetzlichen Verpflichtungen aus anderen Bereichen anpassen. Denn hier besteht die Gefahr, dass man eine Technologie direkt reguliert und nicht wirklich die Anwendung, bei der ein Risiko für z. B. Grundrechte besteht. Hier unterstützen wir den Vorschlag über Selbstverpflichtungen von Unternehmen, bzw. über Normen und Standards Qualitätskriterien festzulegen. An der Erarbeitung der Normen und Standards sollte die Wirtschaft und hier insbesondere KMU und Start-Ups beteiligt werden um praktikable Lösungen zu entwickeln. Denn wenn die EU für die Entwicklung und die spätere Anwendung von Foundation Models nicht attraktiv ist droht in Zukunft ein herber Verlust der Wettbewerbsfähigkeit für die europäische Wirtschaft.

Für General Purpose AI (GPAI) ist ein auf die Anwendung ausgerichteter risikobasierter Ansatz sinnvoll. Hier sollten, ähnlich wie bei der generellen Regulierung von KI, bestehende Gesetze wie die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) oder andere sektorale Regulierungen beachtet werden und eine überlappende Regulierung vermieden werden. Denn durch eine überlappende Regulierung wird zusätzliche Rechtsunsicherheit geschaffen, die dem Ziel der Rechtssicherheit für Anwendungen der KI entgegenwirkt. Ein risikobasierter Ansatz ist hier auf jeden Fall einer breiten Regulierung vorzuziehen. Dabei sollte jedoch auch darauf geachtet werden, wofür GPAI im konkreten Fall angewandt wird, und nur die Anwendung in einem klar definierten Bereich betrachtet werden.

Definitionen aus dem Vorschlag des europäischen Parlaments:

Artikel 3 (1c): *'foundation model' means an AI model that is trained on broad data at scale, is designed for generality of output, and can be adapted to a wide range of distinctive tasks;*

Artikel 3 (1d): *'general purpose AI system' means an AI system that can be used in and adapted to a wide range of applications for which it was not intentionally and specifically designed;*

Schutz des Urheberrechts gewährleisten

Durch das Aufkommen von generativer Künstlicher Intelligenz (AGI) hat sich im Bereich des Urheberrechts ein weiteres Problemfeld in Bezug auf den AI Act für kleine und mittelständische Unternehmen eröffnet. Um ein KI-Modell zu trainieren, werden nicht nur bereits geschaffene Werke, z.B. von Künstlern oder Journalisten, genutzt. Zudem werden auch während der Nutzung der AGI neue Daten von bspw. Webseiten gesammelt. Ein Text oder ein Bild, welches im Internet zugänglich ist, kann somit als Informationsgrundlage für die AGI dienen. Der Erschaffer des Werkes wird dafür allerdings nicht entlohnt. Dies führt zu einem Kontroll- und Einkommensverlust für die Kreativen. Hier muss ein Weg gefunden werden, wie sichergestellt werden kann, dass Werke nicht gegen den Willen

des Urhebers genutzt werden können. Dabei ist das Minimum einer 1:1 Transparenz einzuhalten, bezogen darauf welche Inhalte eines Rechteinhabers von einer dritten Partei genutzt werden.

Verantwortungsverlagerung auf KMU vermeiden

Wie in anderen Bereichen auch besteht die Gefahr, dass Großunternehmen die Zertifizierungsverantwortung auf ihre Zulieferer übertragen und bei zugelieferten KI-Softwarekomponenten oder zugelieferter Hardware, die solche Komponenten enthält, den Nachweis der vollständigen Zertifizierung vom jeweiligen Zulieferer verlangen. Damit werden die Anforderungen des AI Acts direkt auf die KMUs weitergeleitet, typischerweise ohne die Bereitschaft der auftraggebenden Unternehmen, für die zugelieferten Hard- und Softwarekomponenten mehr zu zahlen (denn: auch deren Endkunde will ja nicht für die AI Act-Konformität des Endproduktes mehr bezahlen). Die Kosten werden also im B2B-Bereich an die Schwächsten weitergeleitet – die KMUs, die an die Unternehmen liefern, die das Endprodukt herstellen.