

Ausgewählte Rechtsfragen zur KI-Anwendung in der Verwaltung

Daniel Kettiger

Mag. rer. publ. / Rechtsanwalt

Kompetenzzentrum für Public
Management (KPM)

Abbildung: © Kettiger; generiert mit Gemini



Agenda

- ▶ KI-Regulierung in der Schweiz (de lege ferenda)
 - Die Auslegeordnung des Bundesrats vom Februar 2025
 - Gesetzgebungskompetenzen im Bereich KI
 - ... und wie sieht das für die Universität Bern aus?
- ▶ Bei KI-Anwendung zu beachtendes Recht (de lege lata)
 - Grundrechte
 - KI-Verordnung der EU
 - KI-Merkblatt des Kantons Bern (als Soft-Law)
- ▶ Aspekte der Anonymisierung

KI im Rechtssinn

KI-Konvention des Europarats (Art. 2):

For the purposes of this Convention, “artificial intelligence system” means a machine-based system that, for explicit or implicit objectives, infers, from the input it receives, how to generate outputs such as predictions, content, recommendations or decisions that may influence physical or virtual environments. Different artificial intelligence systems vary in their levels of autonomy and adaptiveness after deployment.

KI-Verordnung der EU (Art. 3 Ziff. 1):

«KI-System»: ein maschinengestütztes System, das für einen in unterschiedlichem Grade autonomen Betrieb ausgelegt ist und das nach seiner Betriebsaufnahme anpassungsfähig sein kann und das aus den erhaltenen Eingaben für explizite oder implizite Ziele ableitet, wie Ausgaben wie etwa Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erstellt werden, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können.

De lege ferenda

Ausblick auf künftige Regelungen

Abbildung: © Kettiger; generiert mit Gemini «Please crate me a fotorealistic picture symbolizing the future regulation of AI»



KI-Regulierung in der Schweiz

Die Auslegeordnung des Bundesrats vom 25. Februar 2025,

- ▶ besteht aus 1 Medienmitteilung, 1 Themenseite des BAKOM und 4 Berichten;
- ▶ ist eine unsystematische, lückenhafte Analyse des Änderungsbedarfs im Bundesrecht aus der Sicht der Bundesverwaltung;
- ▶ enthält keinen konzeptionellen Ansatz zur KI-Regulierung;
- ▶ befasst sich explizit nicht mit der KI-Regulierung für Kantone und Gemeinden;
- ▶ enthält den Auftrag zur Erarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage (Gesetzesänderungen) bis Ende 2026.

KI-Regulierung in der Schweiz

Der Bundesrat will gemäss seiner Auslegeordnung folgendes:

- ▶ Die KI-Konvention des Europarats wird ins Schweizer Recht übernommen. In ihren Geltungsbereich fallen in erster Linie staatliche Akteure (Variante: auch private Akteure).
- ▶ Wo Gesetzesanpassungen nötig sind, sollen diese möglichst sektorbezogen ausfallen. Eine allgemeine, sektorübergreifende Regulierung beschränkt sich auf zentrale, grundrechtsrelevante Bereiche, wie beispielsweise den Datenschutz.
- ▶ Neben der Gesetzgebung werden auch rechtlich nicht verbindliche Massnahmen zur Umsetzung der Konvention erarbeitet. Zu diesen können Selbstdeklarationsvereinbarungen oder Branchenlösungen gehören.

KI-Regulierung in der Schweiz

Der Bund ist zur KI-Regulierung zuständig (analog Datenschutzrecht):

- ▶ umfassend, soweit die Regulierung von KI als Zivilrecht im Sinne von Art. 122 Abs. 1 BV zu betrachten ist d.h. im Privatrechtsverkehr (ZGB, OR, URG, UWG, ...) und wohl auch hinsichtlich Persönlichkeitsschutz bei KI;
- ▶ umfassend und abschliessend betreffend KI in der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung sowie bei weiteren Behörden des Bundes (u.a. den Gerichten des Bundes);
- ▶ umfassend, soweit (sektoriell) das Zivilprozessrecht (Art. 122 Abs. 1 BV), das materielle Strafrecht oder das Strafprozessrecht (Art. 123 Abs. 1 BV) betreffend;
- ▶ im Übrigen sektoriell jeweils im Umfang der Ermächtigung in der BV (so wie der Bund sektoriell Spezialdatenschutzrecht erlassen darf).

KI-Regulierung in der Schweiz

Der Kanton ist zur KI-Regulierung zuständig (analog Datenschutzrecht):

- ▶ für seine zentrale und dezentrale Verwaltung, einschliesslich der Anstalten (z.B. Hochschulen);
- ▶ für Private, wenn sie Verwaltungsaufgaben des Kantons erledigen;
- ▶ für die Gemeinden und gemeinderechtlichen Körperschaften sowie für die Regionalkonferenzen;
- ▶ in seiner Verwaltungsrechtszuständigkeit im Verwaltungsrecht (z.B. Sozialhilferecht, Polizeirecht, Volksschule, Hochschulen);
- ▶ zusammen mit den anderen Kantonen bezüglich interkantonale Organe und Konferenzen.

KI-Regulierung in der Schweiz

Hochschulen im Kanton Bern am Beispiel der Universität:

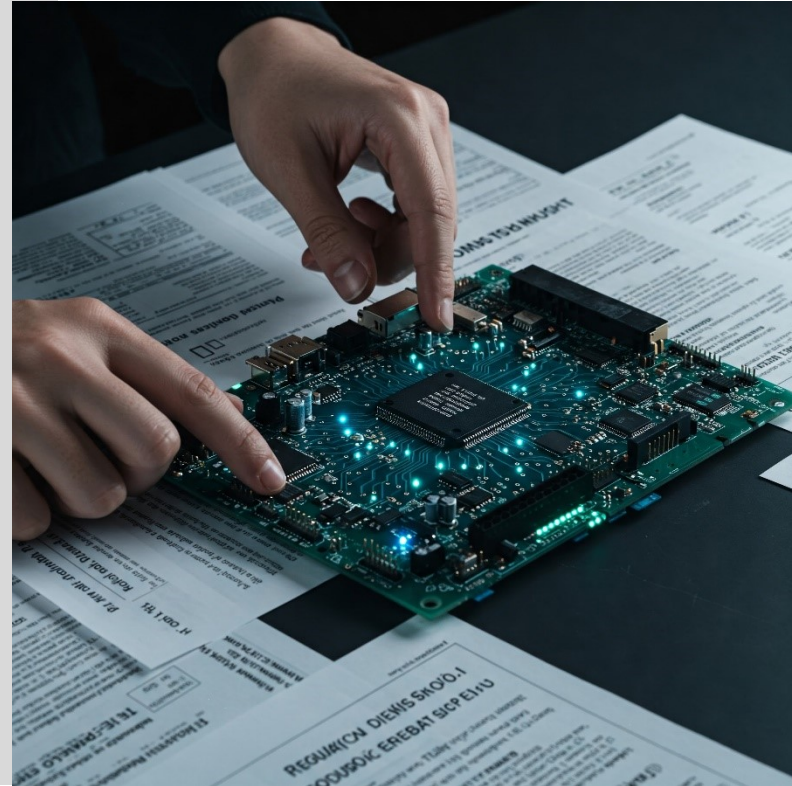
- ▶ Grundlegendes und wichtiges ist im Universitätsgesetz zu regeln (Art. 69 Abs. 4 KV).
- ▶ Autonomie der Universität (Art. 1 Abs. 2 UniG) mit eigener Reglementierungszuständigkeit (Art. 3 Abs. 3 UniG), soweit nicht Parlament oder Regierungsrat zuständig.
- ▶ Universität = öffentlich-rechtliche Anstalt (Art. 1 Abs. 2 UniG) >> besonderes Rechtsverhältnis für Studierende >> geringere Anforderungen an Normstufe und Normbestimmtheit bei leichten Grundrechtseingriffen.

Im bestimmten Fällen Reglement als Grundlage für KI-Anwendung genügend.

De lege lata

Geltendes Recht für den Umgang mit KI

Abbildung: © Kettiger; generiert mit Gemini «Please make me a photorealistic image that symbolizes the current regulation of the use of AI.»



Grundrechte: Allgemeines

Die Grundrechte sind,

- ▶ direkt anwendbar, auch ohne gesetzliche Regelungen;
- ▶ individuell durchsetzbar;
- ▶ insbesondere auch in der (Hochschul-)Verwaltung.

Zu den Grundrechten gehören:

- ▶ die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK),
- ▶ die Grundrechte der Bundesverfassung,
- ▶ die Grundrechte der Kantonsverfassung, soweit sie über jene der Bundesverfassung hinausgehen, insbesondere die Sozialrechte (Art. 29 KV).

Grundrechte: z.B. Diskriminierungsverbot

- ▶ Bestimmten KI-Anwendungen inhärente Bias:
 - wegen unsachlich ausgewählter Trainingsdaten;
 - systemimmanent (Modellierungsansätze, Algorithmen);
 - wegen unausgewogenem Vorkommen im Internet.
- ▶ Durch unsorgfältige Prompts oder Assistenten indizierte Bias.
- ▶ Insbesondere Geschlecht, Rasse, Alter, Populismus.
- ▶ Beispiele:
 - Personalrekrutierung (z.B. Vorauswahl von Bewerbungen);
 - Bilder von Kaderpersonen

Grundrechte: z.B. Datenschutz

EDSA: Opinion 28/2024 zu Datenschutzaspekten bei KI:

The EDPB considers that AI models trained with personal data **cannot, in all cases, be considered anonymous**. For an AI model to be considered anonymous, both (1) the likelihood of direct (including probabilistic) extraction of personal data regarding individuals whose personal data were used to develop the model and (2) the likelihood of obtaining, intentionally or not, such personal data from queries, should be insignificant, taking into account 'all the means reasonably likely to be used' by the controller or another person.

EDÖB: Mitteilung vom 9. November 2023:

«Das Datenschutzgesetz des Bundes (DSG) ist technologieneutral formuliert und demzufolge auch auf den Einsatz von KI-gestützten Datenbearbeitungen direkt anwendbar, ...»

Grundrechte: z.B. Datenschutz

Dr. Ueli Buri, Datenschutzbeauftragter des Kantons Bern (Auskunft 03.03.2025):

Ob solche besonderen Risiken bestehen, hängt davon ab, was die KI macht. Wenn sie bei der automatisierten Verarbeitung von Lieferantenrechnungen eingesetzt wird und nur lernt, bei welchem Lieferanten wo auf der Rechnung das Datum, der Betrag, der Zahlungstermin etc. stehen (also nur «Koordinaten»), um diese Angaben auslesen und an eine Fachapplikation weiterreichen zu können, entstehen jedenfalls bei einem **on premise** betriebenen KI-Modul nicht notwendigerweise besondere Risiken. Umgekehrt kann eine ausschliesslich zur Verarbeitung von Sachdaten eingesetzte KI erhöhte Risiken für die Nutzenden bringen, wenn die KI als **Cloud-Service** bezogen wird, die Nutzenden mit persönlichen Konten arbeiten und ihr Verhalten vom Anbieter beobachtet wird (vgl. z.B. die Datenschutzerklärung von OpenAI für die Nutzung von ChatGPT ausserhalb eines Vertrags für Geschäftskunden).

Grundrechte: z.B. Datenschutz

Erläuterungen auf der Website von ChatGPT:

Wer kann meine Unterhaltungen einsehen?

Im Sinne des Engagements für eine sichere und verantwortungsvolle KI werden Unterhaltungen automatisch überprüft, um die Systeme zu verbessern und die Einhaltung der festgelegten Richtlinien zu gewährleisten.

Werden meine Gespräche für das Training verwendet?

Wenn du Dienste wie ChatGPT nutzt, kann dein Inhalt verwendet werden, um die Modelle zu trainieren. Du hast jedoch die Möglichkeit, über das Datenschutzportal die Verwendung deiner Inhalte für Trainingszwecke zu untersagen, indem du „do not train on my content“ auswählst.

Quelle: <https://chatopenai.de/#datenschutz>

Grundrechte: z.B. Datenschutz

Art 21 Abs. 1 DSG «Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung»:

¹ Der Verantwortliche informiert die betroffene Person über eine Entscheidung, die ausschliesslich auf einer automatisierten Bearbeitung beruht und die für sie mit einer Rechtsfolge verbunden ist oder sie erheblich beeinträchtigt (automatisierte Einzelentscheidung).

Art. 21 Abs. 2 Bst c neues KDSG (im Parlament) > Registrierungspflicht:

algorithmische Entscheidungssysteme mit hohem Risiko für die betroffenen Personen

KI-Verordnung der EU

Anwendbarkeit ausserhalb der EU (Auszug Art. 2 Abs. 1 KI-Verordnung):

- ▶ a) Anbieter, die in der Union KI-Systeme in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen oder KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck in Verkehr bringen, unabhängig davon, ob diese Anbieter in der Union oder in einem Drittland niedergelassen sind;
- ▶ c) Anbieter und Betreiber von KI-Systemen, die ihren Sitz in einem Drittland haben oder sich in einem Drittland befinden, wenn die vom KI-System hervorgebrachte Ausgabe in der Union verwendet wird;

KI-Verordnung der EU

Ausnahmen vom Geltungsbereich (Auszug Art. 2 KI-Verordnung):

- ▶ Abs. 6: Diese Verordnung gilt nicht für KI-Systeme oder KI-Modelle, einschließlich ihrer Ausgabe, die **eigens für den alleinigen Zweck der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung** entwickelt und in Betrieb genommen werden.
- ▶ Abs. 11: Diese Verordnung gilt nicht für KI-Systeme, die **unter freien und quelloffenen Lizenzen bereitgestellt werden**, es sei denn, sie werden als Hochrisiko-KI-Systeme oder als ein KI-System, das unter Artikel 5 oder 50 fällt, in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen.

KI-Verordnung der EU

Gestaffeltes Inkrafttreten

- ▶ 02.02.2025: Abschnitte I und 2, insb. auch Art. 4 (KI-Kompetenz) und Art. 5 (Verbotene Praktiken im KI-Bereich);
- ▶ 02.08.2025: fast der ganze Rest der KI-Verordnung, u.a. auch Transparenzpflichten;
- ▶ 02.08.2027: Art. 6 Abs. 1 und die entsprechenden Verpflichtungen in der KI-Verordnung.

KI-Merkblatt des Kantons Bern (soft law)

Dieses Merkblatt gibt einen ersten Überblick, wie generative KI im Arbeitskontext der Kantonsverwaltung verwendet werden kann und welche Regeln dabei einzuhalten sind.

Wie nutze ich generative KI?

Generative Künstliche Intelligenz (generative KI) ist eine Unterform der Künstlichen Intelligenz (KI), die fähig ist, neue Inhalte in Form von Texten, Bildern, Videos und Programmiercode zu generieren. KI selbst ist eine Technologie, die es Maschinen ermöglicht, menschliche Fähigkeiten wie logisches Denken, Lernen, Planen und Kreativität nachzuahmen. Zahlreiche im Internet frei verfügbare KI-Tools verwenden die Technologie der generativen KI. Besonders bekannt und intuitiv zu nutzen sind dabei



Checkliste KI-Compliance

- ▶ Nutzen wir einen neuen Anbieter *und* verwenden personenbezogene Daten, eigene oder fremde Geheimnisse?
- ▶ Werden wir geistiges Eigentum Dritter nutzen, um KI zu trainieren oder KI-Ergebnisse zu generieren, die wir extern verwenden werden?
- ▶ Werden wir KI nutzen, um Personen anhand ihrer Merkmale (insb. Gesicht oder biometrische Daten) oder ihres Verhaltens zu identifizieren oder zu analysieren?
- ▶ Werden wir KI nutzen, um Personen bei der Arbeit oder in der Ausbildung zu bewerten oder um Personen unwissentlich zu beeinflussen?
- ▶ Werden wir KI für Entscheidungen oder Funktionen nutzen, die sich auf das Leben oder die Sicherheit von Personen auswirken können?

Quelle: David Rosenthal, VISCHER AG,
<https://www.vischer.com/know-how/blog/teil-24-fuenf-trigger-fragen-fuer-mehr-ki-compliance/>

Aspekte der Anonymisierung

Anonymisierung von Personendaten im Zusammenhang mit KI

Abbildung: © Kettiger; generiert mit Gemini «Please create for me a fotorealistic picture symbolizing the anonymization of personal data.»



KI und Anonymisierung

► Bedeutung von anonymisierten Daten

- keine Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung;
- damit keine Anwendung der Datenschutzgesetzgebung;
- i.d.R. damit auch keine Hochrisiko-Anwendung von KI.

► Verhaltensempfehlung

Mit KI möglichst mit anonymisierten Personendaten arbeiten, ausser die KI laufe auf dem eigenen Server (on premise, inhouse)

KI und Anonymisierung



Digital Transformation
National Research Programme

^b
UNIVERSITÄT
BERN

▶ Anonymisierungstools

- **Natural Language Processing NLP**
- **Large Language Models (LLM)**
- **Semi-automatisch:** KI übernimmt die Fleissarbeit; Interessenabwägung bleibt beim Menschen

▶ LLMs im Vergleich

- **Bessere Ergebnisse bei justiz- und staatenpezifischen LLMs:** übereinstimmende Ergebnisse NFP 77 und Projekt Universität Erlangen
- **Trefferquote** beim Bundesgericht mit Swiss Legal Roberta: 92.57 %

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

... noch Fragen?

Abbildung: © Kettiger; generiert mit Gemini «Now I need another picture It is the last picture in a presentation and it should be a thank you and good by picture for the audience. Super! As it is spring, i would like it a little more with flowers.»

