



Arbeitspapier (Stand: 27.03.2025)

Die Zuständigkeit von Bund und Kantonen zur KI-Regulierung vor dem Hintergrund der Auslegeordnung des Bundesrats

Wer ist in der Schweiz zur Regulierung von KI zuständig? Diese Frage wird in diesem Arbeitspapier vor dem Hintergrund der Auslegeordnung des Bundesrats zur KI-Regulierung geklärt: Es kann davon ausgegangen werden, dass hinsichtlich der Regulierungszuständigkeit des Bundes bezüglich KI die gleiche oder zumindest eine ähnliche rechtliche Ausgangslage besteht wie beim Datenschutzrecht.

Der Bundesrat hat am 12. Februar 2025 seine lange erwartete Auslegeordnung zur Regulierung der Künstlichen Intelligenz (KI) in der Schweiz und seine diesbezüglichen Absichten veröffentlicht. Die Auslegeordnung des Bundesrats besteht aus mehreren Dokumenten, nämlich aus einer *Medienmitteilung*¹, aus einer *Themenseite* auf der Website des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM)², auf welcher die Auslegeordnung und die Regulierungsabsichten erläutert werden, aus einem Detailbericht zur *Auslegeordnung*³, einer *rechtlichen Basisanalyse*⁴, welche die Auswirkungen und Vorgaben der KI-Konvention des Europarats⁵ sowie sowie der KI-Verordnung der EU⁶ untersucht, einer *sektoriellen Analyse*⁷, welche einen Überblick über die bestehenden und geplanten Änderungen im Bundesrecht in verschiedenen Sektoren im Zusammenhang mit KI vermittelt, und letztlich einer *Länderanalyse*⁸, welche die regulatorischen Entwicklungen in Bezug auf KI in 20 ausgewählten Staaten (u.a. Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Grossbritannien und USA) darstellt.

¹ Medienmitteilung «KI-Regulierung: Bundesrat will Konvention des Europarats ratifizieren» vom 12. Februar 2025, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-104110.html> (alle Links in diesem Arbeitspapier zuletzt verifiziert am 27.03.2025).

² https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/digital-und-internet/strategie-digitale-schweiz/ki_leitlinien.html.

³ Bundesamt für Kommunikation, Auslegeordnung zur Regulierung von künstlicher Intelligenz, Bericht an den Bundesrat vom 12. Februar 2025, https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/KI/Auslegeordnung%20zur%20Regulierung%20von%20k%C3%BCnstlicher%20Intelligenz_def.pdf.download.pdf/Auslegeordnung.pdf.

⁴ Bundesamt für Justiz, Rechtliche Basisanalyse im Rahmen der Auslegeordnung zu den Regulierungsansätzen im Bereich künstliche Intelligenz vom 31. August 2024, https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/KI/analyse_juristisch.pdf.download.pdf/Juristische%20Analyse.pdf.

⁵ The Framework Convention on Artificial Intelligence, <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/the-framework-convention-on-artificial-intelligence>.

⁶ Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401689.

⁷ Bundesamt für Kommunikation, Überblick zu aktuellen sektoriellen Regulierungsaktivitäten im Zusammenhang mit Künstlicher Intelligenz, Bericht vom 16. Dezember 2024, https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/KI/ueberblick_regulierungsvorhaben.pdf.download.pdf/Sektorielle%20Analyse.pdf.

⁸ Bundesamt für Kommunikation, Analyse der Regulierung von künstlicher Intelligenz in verschiedenen Ländern und Weltregionen, Basisanalyse für die Auslegeordnung zur Regulierung von künstlicher Intelligenz vom 16. Dezember 2024, https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/KI/analyse_laender.pdf.download.pdf/L%C3%A4nderanalyse.pdf.

kettiger.ch

law solutions
Advokatur
Beratung
Projektbegleitung

Daniel Kettiger
Rechtsanwalt, Mag.rer.publ.
Hühnerbühlrain 1
CH-3065 Bolligen

Fon: +41 76 373 62 73
Mail: info@kettiger.ch
Web: www.kettiger.ch

Wie in den Berichten festgehalten wird, beschränkt sich die Auslegeordnung auf das Völkerrecht und auf den Rechtsetzungsbedarf im Bundesrecht; auf das kantonale und kommunale Recht wird nicht eingegangen.⁹ Trotzdem bzw. gerade deshalb stellt sich aber auch die grundlegende Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Kantone zur Regulierung von KI.

In der Auslegung des Bundesrats wird auf diese Fragestellung nicht bzw. nur im Rahmen der Umsetzung der KI-Konvention eingegangen. Trotzdem kann der Auslegung diesbezüglich einiges entnommen werden.

In der Schweiz besteht bekanntlich auf Grund von Art. 3 BV¹⁰ die verfassungsrechtliche Situation, dass die Kantone grundsätzlich eine generelle Zuständigkeit zur Gesetzgebung haben (faktisch wegen der nachträglich derogierenden Wirkung des Bundesrechts subsidiär zu jener des Bundes), der Bund aber nur auf der Grundlage von Einzelermächtigungen in der Bundesverfassung zuständig ist, wobei die Bundesverfassung keine eigentliche Kompetenzvermutung zu Gunsten der Kantone enthält.¹¹ Die KI-Konvention ist nicht self-executing;¹² sie muss im Landesrecht gesetzgeberisch umgesetzt werden. Die vom Bundesrat beabsichtigte Ratifizierung der KI-Konvention schafft keine Gesetzgebungskompetenz im Sinne einer Einzelermächtigung für den Bund, die KI im gesamten Umfang der Konvention zu regulieren. In der Auslegung heisst es denn auch: «Die Kantone wären für die Umsetzung der Konvention in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich.»¹³ In der rechtlichen Basisanalyse finden sich zudem (mit Bezug zur KI-Verordnung der EU) folgende Ausführungen: «Die KI-Verordnung enthält transversale Vorschriften, die für alle KI-Systeme im privaten und öffentlichen Sektor gelten. In einem föderalistischen Staat wie der Schweiz wäre es aufgrund der Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen nicht möglich, eine Bundesgesetzgebung mit einem so weiten Geltungsbereich im öffentlichen Recht zu haben. Die kantonalen Zuständigkeiten müssten gewahrt werden»¹⁴. Sowohl bei der Umsetzung der KI-Konvention wie auch sonst bezüglich der KI-Regulierung finden demnach die angestammten Zuständigkeitsregelungen zur Rechtsetzung Anwendung.

Es kann somit davon ausgegangen werden, dass hinsichtlich der *Regulierungszuständigkeit des Bundes bezüglich KI die gleiche oder zumindest eine ähnliche rechtliche Ausgangslage besteht wie beim Datenschutzrecht*. Der Bund ist mithin zur Regulierung zuständig,

- umfassend, soweit die Regulierung von KI als Zivilrecht im Sinne von Art. 122 Abs. 1 BV zu betrachten ist (d.h. im Privatrechtsverkehr¹⁵ 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).

Ausgehend davon müssen die Kantone im Bereich ihrer Rechtsetzungszuständigkeit die KI selber regeln. Im Rahmen der Umsetzung der KI-Konvention des Europarats wären sie dazu verpflichtet, ansonsten sind sie im Rahmen des Völker- und Verfassungsrechts frei.

⁹ Vgl. Auslegung (Fn. 3), S. 5; rechtliche Basisanalyse (Fn. 4), S. 8; die sektorielle Analyse (Fn. 7) befasste sich ohnehin nur mit dem Bundesrecht.

¹⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

¹¹ Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Art. 3, Rz. 4-9.

¹² Vgl. beispielsweise rechtliche Basisanalyse (Fn. 4), S. 13 f.

¹³ Auslegung (Fn. 3), S. 9; zum gleichen Schluss gelangt auch die rechtliche Basisanalyse (Fn.4), S. 15 ff.

¹⁴ Rechtliche Basisanalyse (Fn. 4), 4.1.3, S. 130.

¹⁵ Insbesondere in den Regelungsbereichen des Zivilgesetzbuchs, des Obligationenrechts, des Urheberrechts und des Rechts zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs..

Skizziert man die Zuständigkeit der Kantone in ähnlicher Weise wie jene des Bundes, sind sie zuständig zur Regulierung von KI-Systemen und KI-Anwendungen:

- in ihrer zentralen und dezentralen Verwaltung, einschliesslich der Anstalten (z.B. Hochschulen) und der Justizbehörden (Staatsanwaltschaft, Schlichtungsbehörden, Gerichte);
- bei Privaten, wenn diese Verwaltungsaufgaben des Kantons erledigen (z.B. kantonale Listen-Spitäler in der Rechtsform von Aktiengesellschaften);
- in den Gemeinden und gemeinderechtlichen Körperschaften sowie in Bezirks- und Regionalorganisationen¹⁶;
- bezüglich ihrer Verwaltungsrechtszuständigkeit im Verwaltungsrecht (z.B. Sozialhilferecht, Polizeirecht, Volksschule, Hochschulen¹⁷);
- zusammen mit den anderen Kantonen bezüglich interkantonalen Organe und Konferenzen.



... **CC BY-SA 4.0**

Zitierweise: Die Zuständigkeit von Bund und Kantonen zur KI-Regulierung vor dem Hintergrund der Auslegung des Bundesrats © 2025 by [Daniel Kettiger](#) is licensed under [CC BY-SA 4.0](#)

¹⁶ Im Kanton Schwyz beispielsweise Bezirke; im Kanton Bern beispielsweise Regionalkonferenzen.

¹⁷ Im Bereich der Hochschulen allenfalls unter Berücksichtigung eines im kantonalen Recht verankerten Autonomiestatus bzw. deren Recht zur Selbstelementierung.