

Bericht

Die Regulierung von Künstlicher Intelligenz in den Kantonen: eine Auslegeordnung

19. Dezember 2025

Inhalt

1.	Ausgangslage	3
2.	Die Umfrage und ihre Resultate	3
2.1.	Das Vorgehen des Bundesrats in Sachen KI.....	4
2.2.	KI-Regulierung in den Sektoren	4
2.3.	Aktuelle Regulierung von KI in den Kantonen	6
3.	Fazit	8

1. Ausgangslage

Am 12. Februar 2025 hat der Bundesrat beschlossen, das Übereinkommen über Künstliche Intelligenz, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (nachfolgend: KI-Konvention) des Europarats zu ratifizieren. Am 27. März hat Bundesrat A. Rösti die Konvention in Strasbourg unterzeichnet.

Zudem hat der Bundesrat gestützt auf verschiedene Analysen¹ festgelegt, wie die innerstaatliche Umsetzung der KI-Konvention erfolgen soll. Dazu hat er folgende drei Eckwerte definiert:

- Die KI-Konvention des Europarats wird in das Schweizer Recht übernommen. Der Geltungsbereich erstreckt sich in erster Linie auf staatliche Akteure;
- Allfällige notwendige Gesetzesanpassungen sollen möglichst in den Sektoren erfolgen. Eine allgemeine, sektorübergreifende Regulierung soll sich auf zentrale, grundrechtsrelevante Bereiche, wie beispielsweise den Datenschutz beschränken;
- Neben der Gesetzgebung sollen auch rechtlich nicht verbindliche Massnahmen zur Umsetzung der KI-Konvention erarbeitet werden.

Weiter legte der Bundesrat fest, dass sich die KI-Regulierung an drei Zielen orientieren soll: Die Stärkung des Innovationsstandorts Schweiz, die Wahrung des Grundrechtsschutzes inklusive der Wirtschaftsfreiheit sowie die Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in KI.

Bis Ende 2026 werden nun die rechtlich verbindlichen sowie unverbindlichen Massnahmen durch das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) erarbeitet. Die Kantone sind in diese Arbeiten einbezogen.

In einem föderal aufgebauten Staat wie der Schweiz stellt sich die Frage, was für Auswirkungen die Ratifikation der KI-Konvention für die kantonale Ebene bedeutet bzw., ob auch auf kantonaler Ebene Gesetzesanpassungen oder der Erlass neuer Gesetze notwendig sind. Um sich dieser Frage anzunähern, entschied sich die KdK dafür, analog zum Bund eine Umfrage zur KI-Regulierung bei allen Kantonen durchzuführen. Auf Basis der Resultate erarbeitete das Generalsekretariat der KdK (GS KdK) eine Auslegeordnung über den Stand der Regulierungsarbeiten im Zusammenhang mit KI auf kantonaler Ebene. Die Resultate werden folgend umrissen.

2. Die Umfrage und ihre Resultate

Am 1. April 2025 lud das GS KdK alle Staatskanzleien ein, sich an der Umfrage zur Regulierung von KI zu beteiligen. 25 Kantone richteten, in erster Linie auf technischer Ebene, eine Rückmeldung an das GS KdK (fortlaufend als «alle Kantone» bezeichnet»).

Die Umfrage gliedert sich in drei Bereiche:

1. Fragen zum Vorgehen des Bundesrates in Sachen KI

¹ Eine [rechtliche Basisanalyse](#), eine [sektorielle Analyse](#) sowie eine [Länderanalyse](#), die die regulatorischen Entwicklungen in Bezug auf KI in 20 ausgewählten Ländern darstellt.

2. Fragen zur KI-Regulierung in den Sektoren
3. Fragen zur aktuellen Regulierung von KI in den Kantonen

Nachfolgend werden die Resultate der Umfrage dargestellt. Diese sollen einen ersten Überblick über die Einschätzung zur KI-Regulierung in der Schweiz und der aktuellen Regulierungssituation in den Kantonen geben. Der Bericht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und spiegelt keine politisch konsolidierten Positionen.

2.1. Das Vorgehen des Bundesrats in Sachen KI

Alle Kantone begrüssen die Entscheidung des Bundesrates, die KI-Konvention des Europarates zu ratifizieren. Die meisten Kantone empfinden es als nachvollziehbar, dass auf eine Umsetzung in Anlehnung an die KI-Verordnung der EU verzichtet werden soll. Einige Kantone geben an, dass die Umsetzung der Verordnung in der EU aber eng verfolgt werden müsse; Friktionen für die Schweizer Exportwirtschaft sollten möglichst vermieden werden können.

Die Kantone beurteilen den sektorspezifischen Regulierungsansatz des Bundesrates als sinnvolle und pragmatische Lösung. Dieser Ansatz erlaube eine flexible und effiziente Handhabung der Regulierungen. Einige weisen aber daraufhin, dass die Gefahr für den Aufbau eines «rechtlichen Flickenteppichs» zwischen den Sektoren bestehe. Zudem betonen einige, dass eine allgemeine übergeordnete Regulierung zu KI ebenfalls notwendig sei.

Die Kantone unterstützen, dass der Bund beabsichtigt, KI in erster Linie für staatliche Akteure zu regulieren. Der Staat trage eine besonders hohe Verantwortung im Umgang mit sensiblen Daten, weshalb die Regulierung der KI-Nutzung für das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat zentral sei. Ein Grossteil der Kantone sieht aber auch ein Risiko für den Schutz der Grundrechte, wenn der Privatsektor aussenvorgelassen werde. Insbesondere, wenn private Unternehmen in vulnerablen Bereichen tätig seien, müssten für diese die gleichen Regeln wie für die staatlichen Akteure gelten. Nur so könne sichergestellt werden, dass Prinzipien wie Transparenz, Fairness und Rechenschaftspflicht flächendeckend eingehalten werden. Der Spielraum solle unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips ausgelotet werden. Der regulatorische Unterschied zwischen Staat und Wirtschaft dürfe nicht zu sehr auseinanderklaffen.

2.2. KI-Regulierung in den Sektoren

Eine Regulierung von KI geschieht nicht im rechtsfreien Raum. So weisen mehrere Kantone darauf hin, dass die bestehende Rechtsordnung auch auf KI anwendbar sei. Dabei wird insbesondere auf folgende Bestimmungen verwiesen: Legalitätsprinzip, Grundrechte, Datenschutz, Schutz des geistigen Eigentums, Geheimhaltungspflichten, Haftung. Regulierungsbestrebungen müssten daher vor diesem Hintergrund beurteilt werden. Zudem müsse auch die föderale Ordnung respektiert werden. Gleichzeitig stellt ein Kanton die Frage in den Raum, ob eine neue Bundeskompetenz geschaffen werden müsste.

Nationale KI-Regulierungen: Der Grossteil der Kantone erachten eine bundesrechtliche Regulierung von KI insbesondere dort als relevant, wo sensible, schützenswerte Personendaten verwendet bzw. ausgetauscht

werden. Dies sei wichtig für eine national kohärenten Umgang mit KI. Dafür sei es auch zentral, dass ein einheitliches Verständnis von Begrifflichkeiten geschaffen wird.

Die Kantone sprechen sich für eine bundesweite KI-Regulierung insbesondere in folgenden Bereichen aus:

- Justiz, Strafprozess, und -verfolgung
- Gesundheitswesen
- Finanz- und Steuerwesen
- Arbeitsmarkt, Arbeitnehmendenschutz
- Medien, inkl. soziale Medien
- Öffentliche Verwaltung (Verhinderung von Diskriminierung, Machtmissbrauch), Personalmanagement
- Energie- und Stromversorgung
- Polizei
- Datenschutzrecht
- Politische Rechte, Wahlen und Abstimmungen
- Urheberrecht

Kantonale KI-Regulierungen: Ein Grossteil der Kantone sieht eine Notwendigkeit, auch auf kantonaler Ebene sektorspezifische KI-Regulierungen vorzunehmen. 6 Kantone geben derweilen an, dass sektorspezifische KI-Regulierungen lediglich auf Bundesebene erfolgen sollten. Ein Kanton betont zudem, dass die Regulierungen zwischen den Staatsebenen abgestimmt sein müssten.

Die Kantone sehen insbesondere in folgenden Bereichen eine Notwendigkeit, kantonale sektorelle KI-Regulierungen vorzunehmen:

- Öffentliche Verwaltung: Transparenz (Register), Risiko-, Folgeabschätzung, Vertrauensschutz
- Bildungswesen
- Polizei, öffentliche Sicherheit
- Gesundheitswesen
- Steuerbereich

Interkantonale KI-Regulierung: Ein Grossteil der Kantone würde interkantonale KI-Regulierungen begrüßen, um einen regulatorischen Flickenteppich zu verhindern. Dies sei insbesondere in denjenigen Bereichen zentral, in denen einheitliche Standards wichtig sind und Daten zwischen den Kantonen ausgetauscht werden. In diesen Bereichen bestehen häufig bereits Konkordate, die aktualisiert bzw. ergänzt werden könnten. Zwei Kantone schlagen vor, dass ein neues Konkordat geschlossen werden könnte. Als mögliches Vorbild wird die interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) genannt. Ein anderer Kanton schlägt vor, dass eine gemeinsame Stelle zur Wahrnehmung von Aufsichts- und Transparenzpflichten geschaffen werden könnte. 7 Kantone lehnen interkantonale Regulierungen gänzlich ab, sei dies, da sie eine bundesweite Regulierung bevorzugen oder die Haltung vertreten, dass ein koordiniertes Vorgehen ausreiche. Die Notwendigkeit, eine interkantonale KI-Regulierung anzustreben, sehen die Kantone insbesondere in folgenden Sektoren:

- Öffentliche Sicherheit, Polizeiwesen
- Bildungswesen
- Straf- und Massnahmenvollzug
- Gesundheitswesen
- Justiz

Gemeinsames Vorgehen: Der Grossteil der Kantone würde ein gemeinsames Vorgehen begrüssen. Die Kantone Appenzell Ausserroden, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, St. Gallen, Thurgau und das Fürstentum Liechtenstein sind bereits daran, gemeinsam eine KI-Potenzialanalyse durchzuführen. Sie verfolgen das Ziel, eine Übersicht über KI-Use-Cases und deren Potenzial zu erstellen.

Mehrere Kantone geben an, dass sie die Erstellung von Empfehlungen und Musterkonzepten begrüssen würden. Zudem könnte ein Austausch zu *best practices* und Umsetzungsplänen aufgebaut werden. Auch würden gewisse es unterstützen, wenn eine gemeinsame Plattform über die durch die kantonalen Verwaltungen genutzten KI-Systeme aufgebaut sowie ein gemeinsames Risikobewertungsmodell erarbeitet würde.

2.3. Aktuelle Regulierung von KI in den Kantonen

Zum Zeitpunkt der Umfrage existieren kaum explizite Regulierungen zu KI in den Kantonen.

Übergeordnete KI-Regulierungen: KI-Regulierungen auf übergeordneter Ebene finden sich aktuell kaum in den Kantonen. Lediglich drei Kantone haben angegeben, über Bestimmungen solcher Art zu verfügen:

- Die Kantone Jura und Neuenburg haben in der interkantonalen Vereinbarung vom 8./ 9. Mai 2012 über den Datenschutz und die Transparenz in den Kantonen Jura und Neuenburg (CPDT-JUNE)² in Artikel 14 lit. m CPDT-JUNE eine Definition zu «automatisierten Einzelentscheiden» festgeschrieben. Zudem wird in der Vereinbarung festgehalten, dass jede Person Auskunft darüber verlangen kann, ob und nach welcher Logik die sie betreffenden Daten mittels automatisierten Entscheidungssystemen bearbeitet worden sind (Art. 31 CPDT-JUNE).
- Der Kanton St. Gallen hat 2019 eine Bestimmung zur automatisierten Datenbearbeitung im Rahmen von Pilotversuchen in das Datenschutzgesetz (DSG)³ aufgenommen. Unter Artikel 16 DVG wird stipuliert, unter welchen Voraussetzungen, die automatisierte Bearbeitung von besonders schützenswerten Personen-daten oder Persönlichkeitsprofilen im Pilotversuch vor Erlass eines Gesetzes bewilligt werden kann.

Darüber hinaus haben die Kantone Genf, Schwyz und Zürich Gesetze in Revision, um Bestimmungen allgemeiner Natur zu KI aufzunehmen:

- Der Kanton Genf schlägt im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Zugang zu Dokumenten und den Schutz von Personendaten (LIPAD)⁴ einen neuen Artikel 38B vor, wonach der Kantonsverwaltung vorgeschrieben wird, Personen zu informieren, wenn sie von automatisch generierten Einzelentscheiden betroffen sind und ihnen – auf Anfrage – die dem System hinterlegenden

² Convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), <https://www.ppdtnune.ch/fr/Documentation/Bases-legales/Convention-inter-cantonale-des-8-et-9-mai-2012-relative-a-la-protection-des-donnees-et-a-la-transparence-dans-les-cantons-du-Jura.html#>; zuletzt besucht 31.07.2025.

³ Datenschutzgesetz des Kantons St. Gallen, https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/142.1; zuletzt besucht 31.07.2025.

⁴ Loi genevoise sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL13347.pdf>; zuletzt besucht 3.07.2025.

Kriterien zu erläutern. Zudem sieht die Gesetzesrevision vor, den betroffenen Personen das Recht einzuräumen, innerhalb von 30 Tagen Einspruch gegen den automatisch generierten Entscheid einzulegen.

- Der Kanton Schwyz schlägt im Rahmen der Revision des Gesetzes über die digitale Verwaltung (DVG)⁵ eine Definition eines KI-Systems vor (Art. 3, lit. I DVG)⁶. Gleichzeitig soll der Einsatz von KI-Systemen in der Verwaltung reguliert werden. So muss die Robustheit und Genauigkeit sowie Transparenz und Nachvollziehbarkeit der genutzten KI-Systeme sichergestellt werden, die Verwendung darf weder missbräuchlich noch widerrechtlich erfolgen und der Zugriff auf Informationen muss definiert und begrenzt sein (Art. 8 DVG). Zudem soll im DVG die Frage der Haftung geklärt werden (Art. 18 DVG).
- Der Kanton Zürich schlägt im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG)⁷ vor, von «algorithmischen Entscheidssystemen» zu sprechen (und nicht von KI-Systemen). So soll die Kantonsverwaltung dazu verpflichtet werden, ein Verzeichnis der eingesetzten algorithmischen Entscheidssysteme zu führen, die sich auf die Grundrechte von Personen auswirken können (Art. 13 Abs. 3 Vernehmlassungsvorlage IDG). Zudem muss der Einsatz von algorithmischen Entscheidssystemen ausgewiesen werden (Art. 38 Abs. 1 IDG).

Weiter führt der Kanton Appenzell Innerrhoden ein Verzeichnis über algorithmische Systeme, die von der Kantonsverwaltung verwendet werden. Die Departemente melden die Systeme auf freiwilliger Basis der Staatskanzlei. Im Verzeichnis finden sich auch eine Begriffsdefinitionen zu algorithmischen Systemen und automatisierten Entscheidungssystemen.⁸

Sektorspezifischen Regulierung: Zum Zeitpunkt der Umfrage gab nur der Kanton Solothurn an, über eine sektorspezifische Regulierung zu verfügen. Seit dem 1. Januar 2025 regelt er im Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern die Veranlagung mithilfe von algorithmischen Systemen.⁹ So stipuliert Art. 148^{bis} Steuergesetz einerseits das Recht der Kantonsverwaltung darauf, Veranlagungen mithilfe von algorithmischen Systemen vorzunehmen. Andererseits wird der Verwaltung vorgeschrieben, Steuerpflichtige über den möglichen Einsatz und die Funktionsweise der verwendeten algorithmischen Systeme zu informieren. Dabei muss das Steueramt den Datenschutz und die Datensicherheit sicherstellen

⁵ Vernehmlassungsvorlage des Gesetzes über die digitale Verwaltung (DVG) des Kantons Schwyz, <https://www.sz.ch/public/upload/assets/84011/Gesetz%20%C3%BCber%20die%20digitale%20Verwaltung%20-%20Vorlage.pdf?fp=1>; zuletzt besucht: 30.06.2025.

⁶ Vorgeschlagene Definition: «Maschinengestütztes, autonomes Informatikmittel, das nach der Einführung gänzlich oder teilweise anpassungsfähig ist und Eingaben zu Vorhersagen, Inhalten, Empfehlungen und Entscheidungen verarbeitet, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können».

⁷ Vernehmlassungsvorlage des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) des Kantons Zürich, <https://parlzhcdws.cmicloud.ch/parlzh5/cdws/Files/b5722262463b471a9bb0b9ffac3231cb-332/2/pdf>; zuletzt besucht 30.06.2025.

⁸ Verzeichnis algorithmische Systeme Kanton Appenzell I.Rh., <https://www.ai.ch/themen/staat-und-recht/digitale-verwaltung/verzeichnis-algorithmischer-systeme>; zuletzt besucht 3.07.2025.

⁹ Steuergesetz des Kantons Solothurn; https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/614.11; zuletzt besucht 30.07.2025.

Zudem ist der Kanton Zürich daran, sein Polizeigesetz zu revidieren und eine Bestimmung zu algorithmischen Entscheidssystemen aufzunehmen.¹⁰ Es wird vorgeschlagen, den kantonalen und kommunalen Polizeien künftig für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zu erlauben, Analysesysteme, «die auf der Grundlage einer algorithmischen Entscheidfindung aus den Eingaben eigenständig Ergebnisse ableiten», zu verwenden (Art. 52a Polizeigesetz).

Leitlinien zur Verwendung von KI: 19 Kantone haben aktuell Leitlinien oder Merkblätter zum Umgang mit KI in den Kantonsverwaltungen. Oftmals wird darauf hingewiesen, dass die Verwendung von KI im bestehenden Rechtsrahmen erfolgen muss (z.B. Einhaltung des Datenschutzgesetzes) und Geheimhaltungspflichten eingehalten werden müssen. Zudem stützen sich die Dokumente des Öfteren auf ethische Grundprinzipien.

Darüber hinaus verfügt der Kanton Zürich auch über Leitfäden zum Einsatz von generativer KI an Schulen.¹¹

3. Fazit

Die Auslegeordnung zeigt, dass die Kantone die Ratifikation der KI-Konvention und die durch den Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung in der Schweiz unterstützen. Dabei besteht ein Bewusstsein dafür, dass die Ratifikation auch auf die kantonale Ebene Einfluss hat und allfällige Gesetzesanpassungen oder -erlasse geprüft werden müssen.

Weiter zeigt sich, dass bei den Kantonen unterschiedliche Auffassungen vorherrschen, welche Staatsebene in welchen Bereichen KI regulieren soll. So unterstreichen einige Kantone, dass bei der Regulierung die föderale Ordnung gewahrt werden müsse. Demgegenüber sehen es zahlreiche Kantone als sinnvoll an, wenn der Bund KI-Regulierungen in kantonalen Zuständigkeitsbereichen (z.B. Gesundheitswesen, Polizeiwesen, Finanz- und Steuerwesen) erlassen würde. Dadurch könnten einheitliche Standards erarbeitet und ein regulatorischer Flickenteppich verhindert werden. Andere Kantone wiederum schlagen vor, dieser Herausforderung mit interkantonalen Lösungen zu begegnen.

Zum Zeitpunkt der Umfrage ist die Regulierung von KI auf kantonaler Ebene – sei es auf übergeordneter Ebene oder in einem Sektor – noch kaum fortgeschritten. Weiter hat sich gezeigt, dass die Kantone teilweise mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten operieren (z.B. KI-System, algorithmisches Entscheidssystem). Vor diesem Hintergrund erscheint es angezeigt, den Austausch unter den Kantonen zu dieser Thematik zu fördern und ein allfälliges interkantonales Vorgehen im Hinblick auf die Erarbeitung von Merkblättern oder auch von Musterkonzepten zu KI-Regulierungen zu prüfen. Letzteres erscheint namentlich in denjenigen Bereichen sinnvoll, in denen Kantone zusammenarbeiten bzw. schützenswerte Personendaten austauschen.

¹⁰ Vernehmlassungsvorlage Polizeigesetz (PolG) des Kantons Zürich, <https://parlzhcdws.cmicloud.ch/parlzh5/cdws/Files/807650f4fc634394aa2bdb509cf52976-332/2/pdf>; zuletzt besucht 30.06.2025.

¹¹ Abrufbar unter: <https://dlh.zh.ch/home/genki/dlh-handreichung-fuer-die-anwendung-von-ki-systemen>; zuletzt besucht 31.07.2025.