



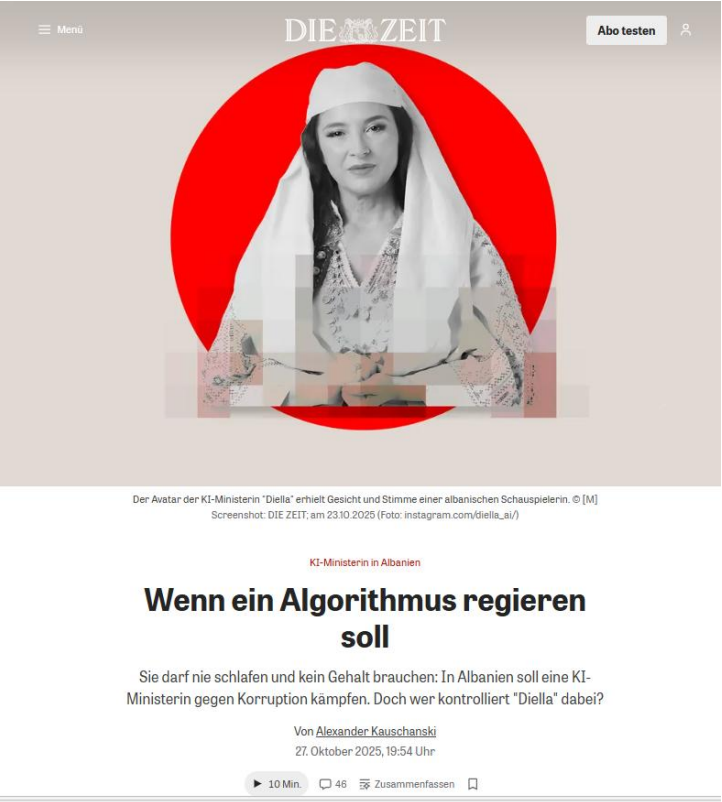
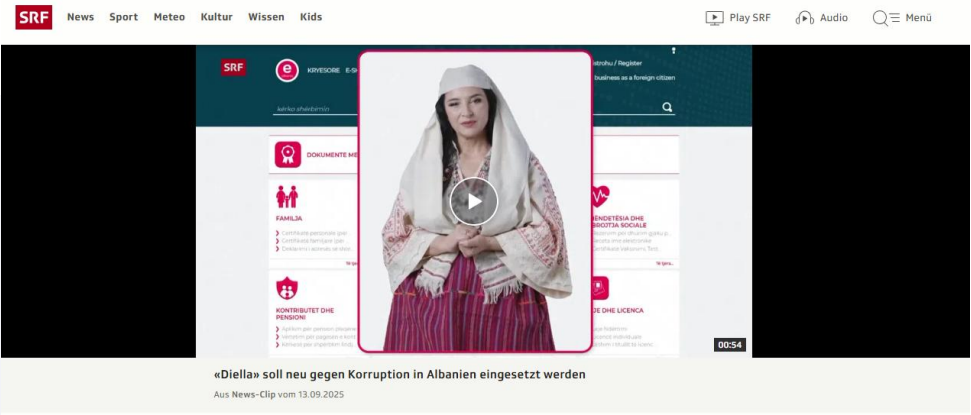
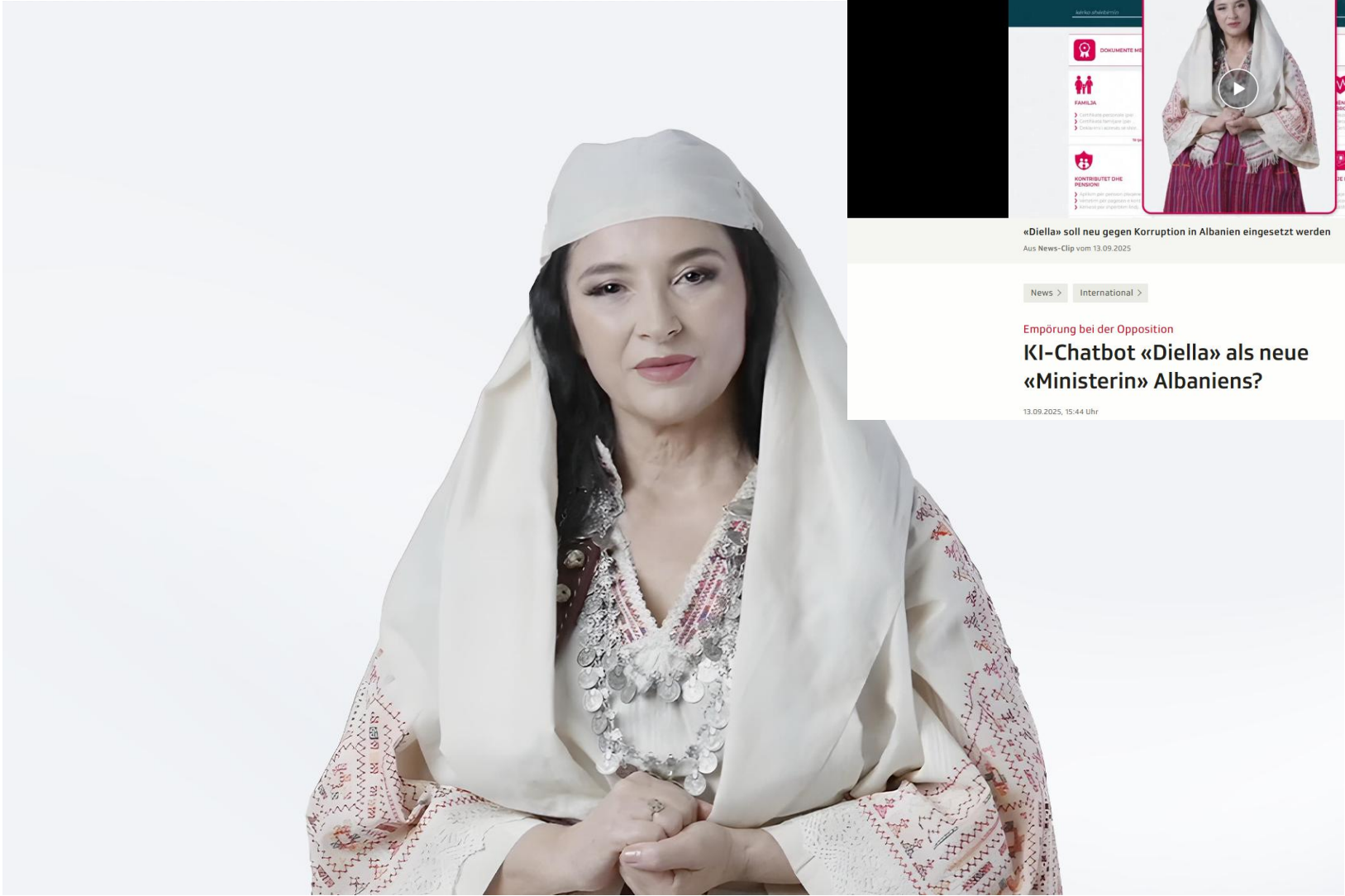
Universität
Zürich ^{UZH}

Verfassungsrechtliche Fragen des Einsatzes von KI im Rechtsetzungsverfahren

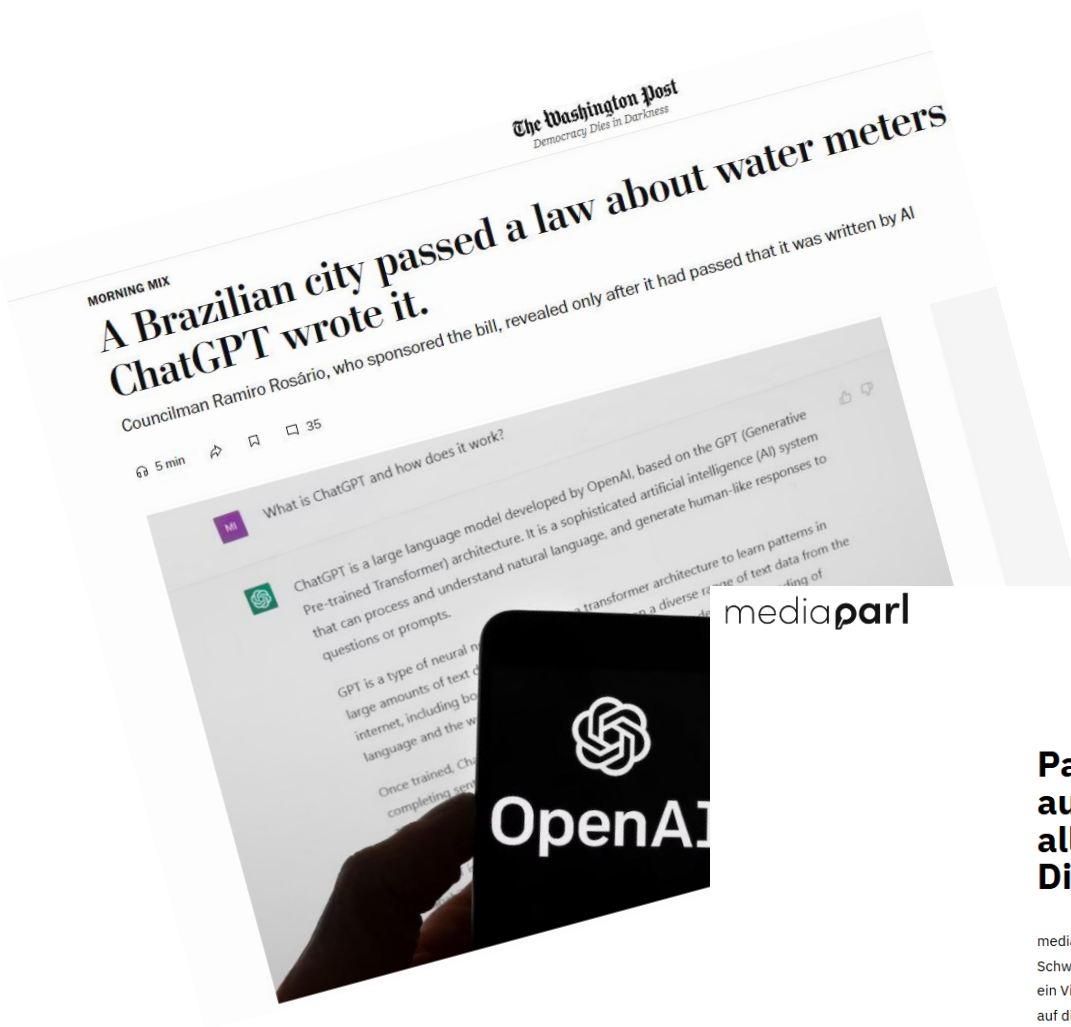
SGG-Tagung «Künstliche Intelligenz (KI) in der Rechtsetzung» vom 8. Mai 2026

Marlène Schürch, M.A. HSG in Law, LL.M.

Einstieg: Meet «Diella»



KI in der Rechtsetzung? Weltweit bereits Realität...



Parlamentssitzungen automatisch protokollieren in allen Schweizer Sprachen und Dialekten

mediaparl erleichtert dank künstlicher Intelligenz das Protokollieren in allen Schweizer Sprachen und Dialekten massiv und ermöglicht der Öffentlichkeit durch ein Video- und Audioarchiv mit Suchfunktion den einfachen und schnellen Zugriff auf die publizierten Sitzungen.

[mehr erfahren →](#)



Forschungsfrage

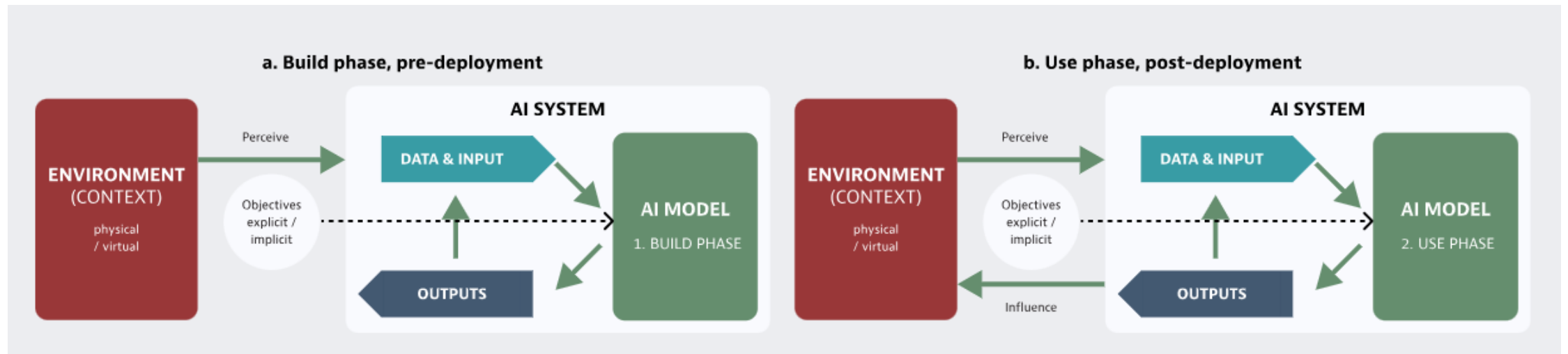
Inwiefern können KI-Systeme unter Beachtung der massgebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen im Rechtsetzungsverfahren eingesetzt werden?

Forschungsprojekt Nr. 205975 des Schweizerischen Nationalfonds (SNF)
«Large-Scale Political Participation: Issue Identification, Deliberation, and Co-Creation»

Inwiefern können **KI-Systeme** unter Beachtung der massgebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen im Rechtsetzungsverfahren eingesetzt werden?

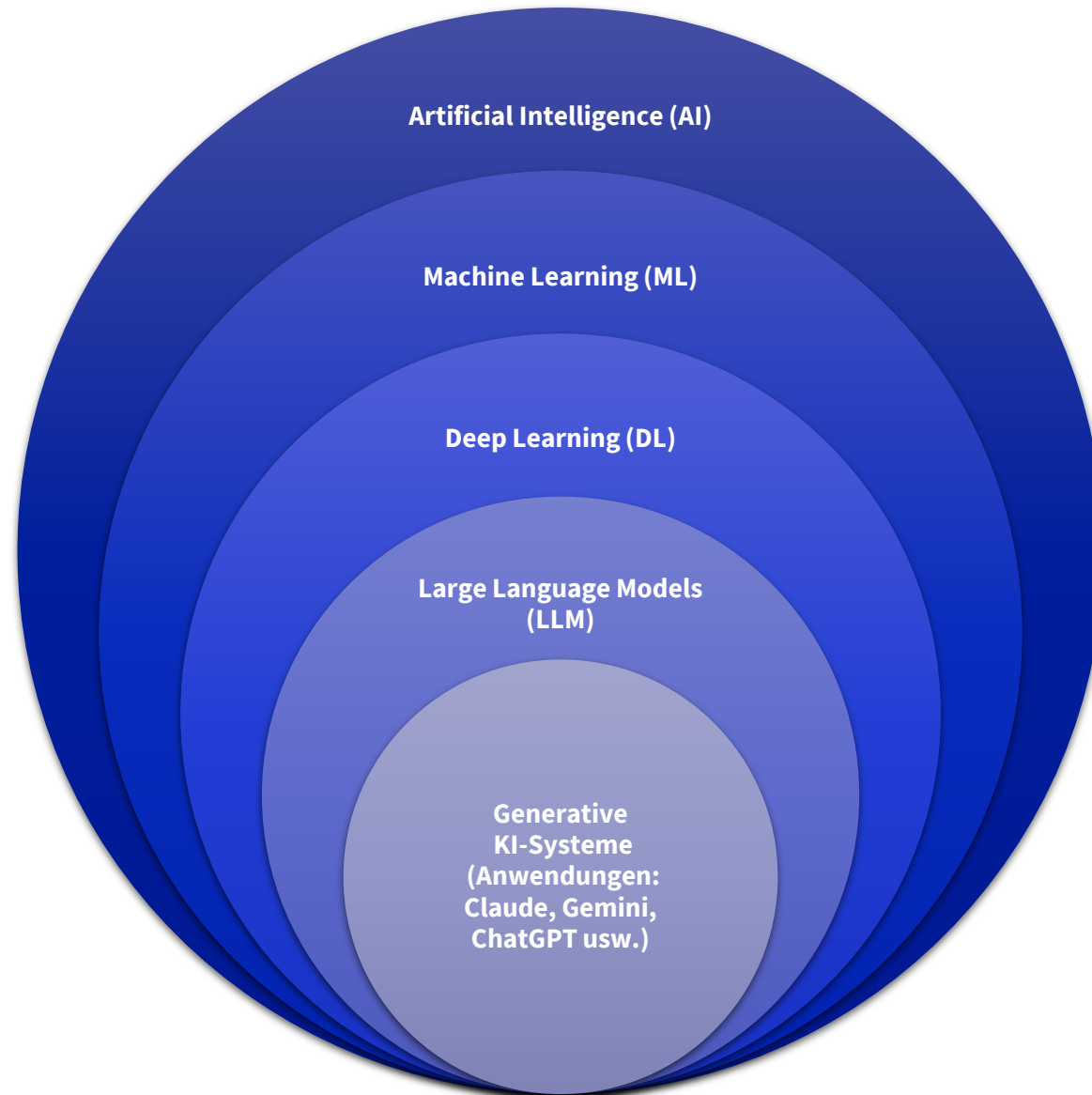
KI-System: Definition nach Art. 2 der KI-Konvention des Europarates

«Ein KI-System ist ein **maschinengestütztes System**, das aufgrund expliziter oder impliziter **Zielvorgaben** ableitet, wie es **Ergebnisse** wie Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erzeugen kann, die sich auf die physische oder virtuelle **Umgebung** auswirken können. Im Einsatz unterscheiden sich verschiedene KI-Systeme in ihrem Grad an **Autonomie und Anpassungsfähigkeit**.»

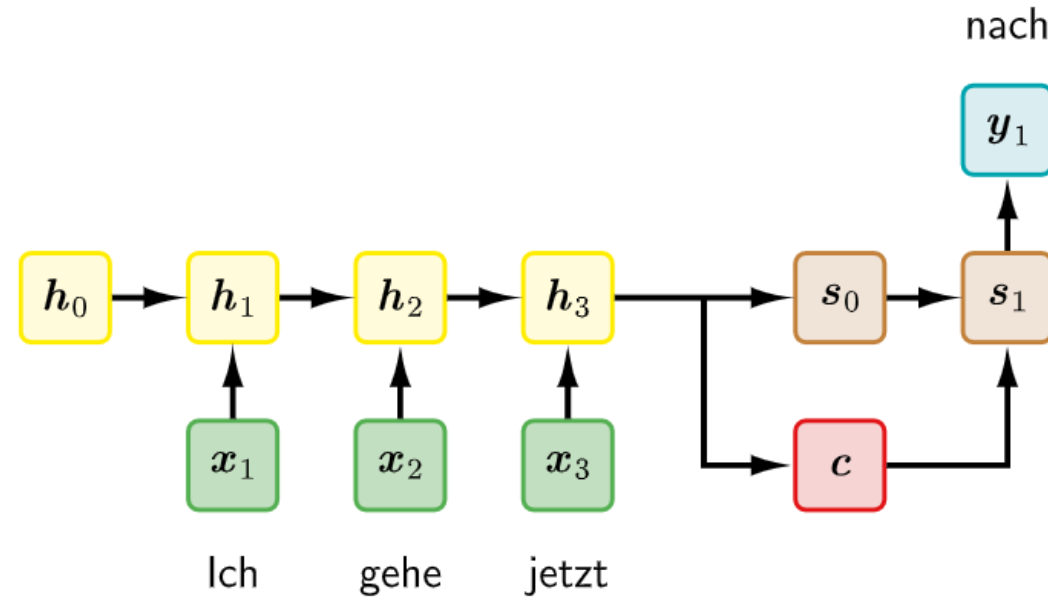


Quellen: Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (CETS No. 225), Vilnius 5.IX.2024 (9. Mai 2024), <https://rm.coe.int/1680b680bc>; OECD AI Principles, <https://oecd.ai/en/ai-principles>.

Spezifischer: Generative KI-Systeme



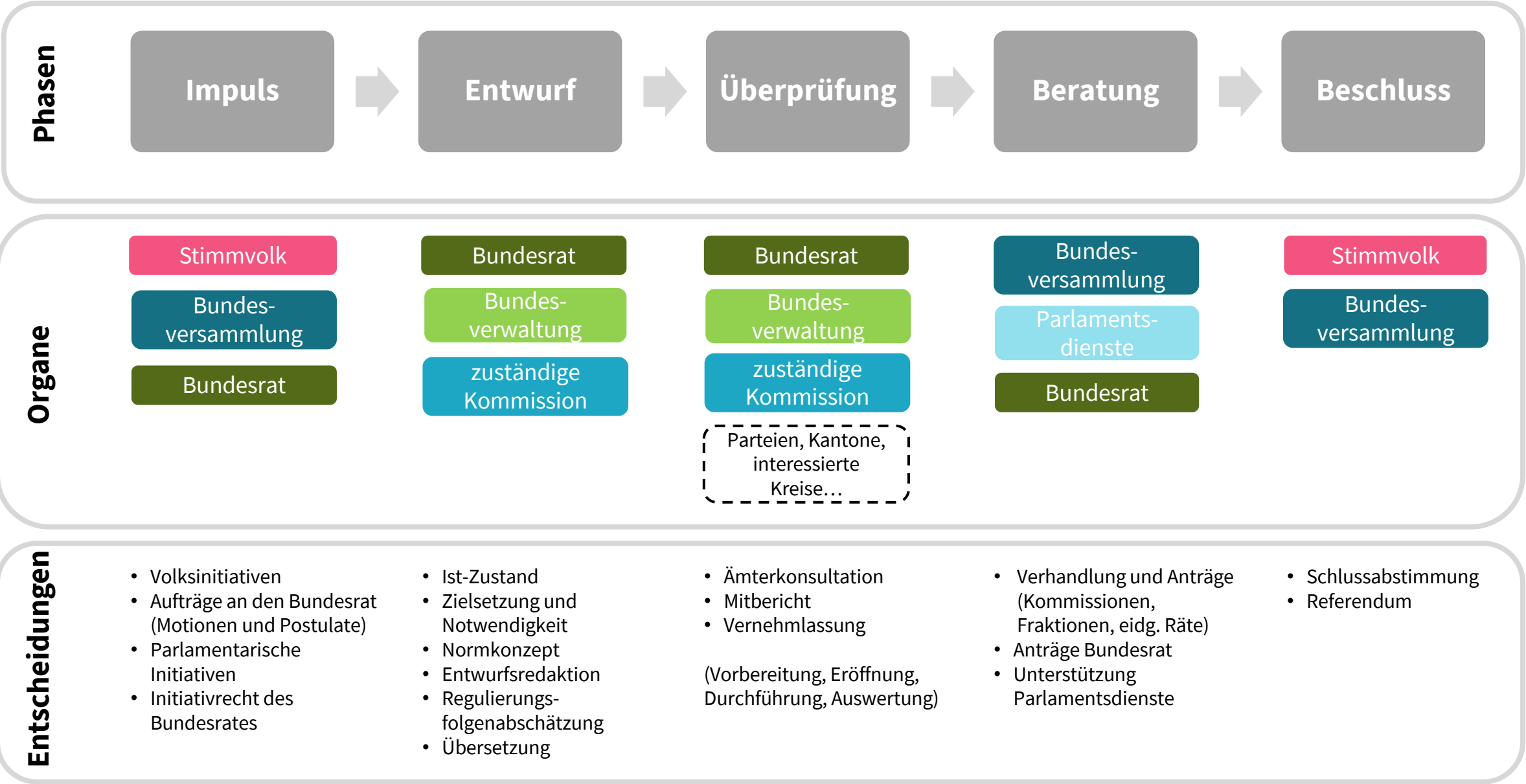
Funktionsweise: «nächstwahrscheinliches Wort»



Quelle: Wolfgang Ertel, Grundkurs Künstliche Intelligenz, 6. Aufl., Heidelberg 2025, S. 350, Abb. 9.40 (vereinfachte Struktur Transformer-Netz Pre-Training für Textergänzung).

Inwiefern können KI-Systeme unter Beachtung der massgebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen im **Rechtsetzungsverfahren** eingesetzt werden?

Verfassung- und Gesetzgebung auf Bundesebene (5-Phasen-Modell)



Inwiefern können KI-Systeme unter Beachtung der massgebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen im Rechtsetzungsverfahren eingesetzt werden?

Gegenstand und Grad der Automatisierung

- **Automatisierungsobjekt:** Was wird automatisiert?

- Entscheidungen (inkl. Willensbildungsprozess)

- **Automatisierungsgrad:** Inwieweit wird automatisiert?

- Ausmass der menschlichen Beteiligung: *Teilautomatisierung vs. Vollautomatisierung*

- Problem: faktische «Abhängigkeit» vom KI-System
 - Lösung: inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Ergebnis durch den Menschen → Welche Intensität ist gefordert?
 - Wichtig: Der Kontext ist entscheidend.

Quellen: BBl 2017 6941, 7056; Europäischer Gerichtshof (EuGH), C-634/21 vom 7. Februar 2023, OQ gegen Land Hessen (SCHUFA Holding AG); Bundesverwaltungsgericht der Republik Österreich, Entscheid vom 18.12.2020, W256 2235360-1/5E; Fabienne Suter, Automatisierte Einzelentscheidungen im (Schweizer) Datenschutzrecht, Phänomen, Entstehungsgeschichte, Regelungsziele und Begriffe, Zürich 2024, S. 30 ff.

Inwiefern können KI-Systeme unter Beachtung der **massgebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen** im Rechtsetzungsverfahren eingesetzt werden?

Identifizierung des massgeblichen Verfassungsrahmens

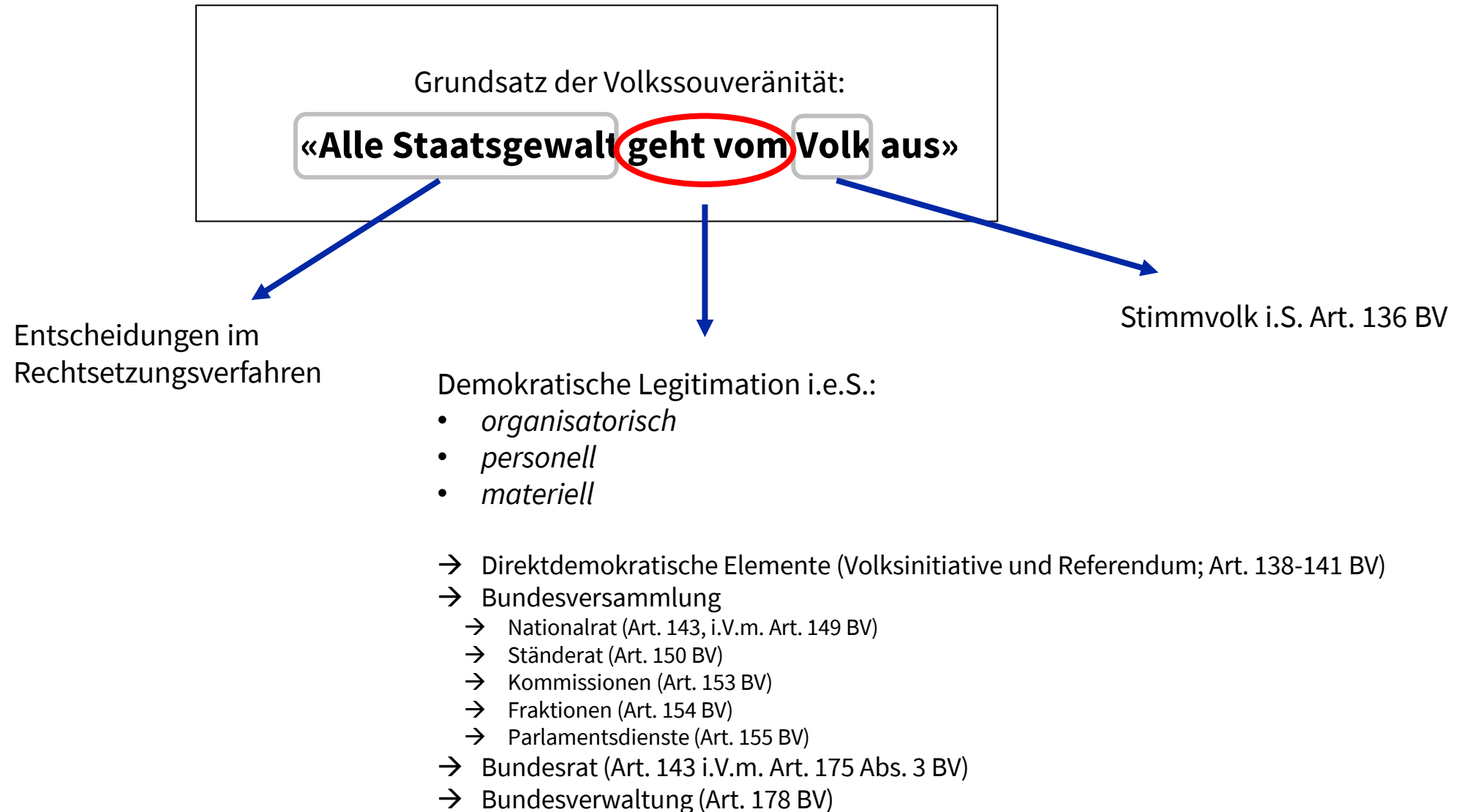


- Verantwortung
- Verlässlichkeit
- Transparenz
- Nachvollziehbarkeit
- Diskriminierung
- Datenschutz
- Verfahrensgarantien
- Digitale Souveränität
- Nachhaltigkeit
- ...



- Demokratieprinzip (Legitimation)
- Transparenzprinzip (Kontrolle)

Demokratieprinzip im Rechtsetzungsverfahren



Vorläufige Hypothese Demokratieprinzip

Der Einsatz von KI-Systemen im Rechtsetzungsverfahren ist aus Sicht des Demokratieprinzips:

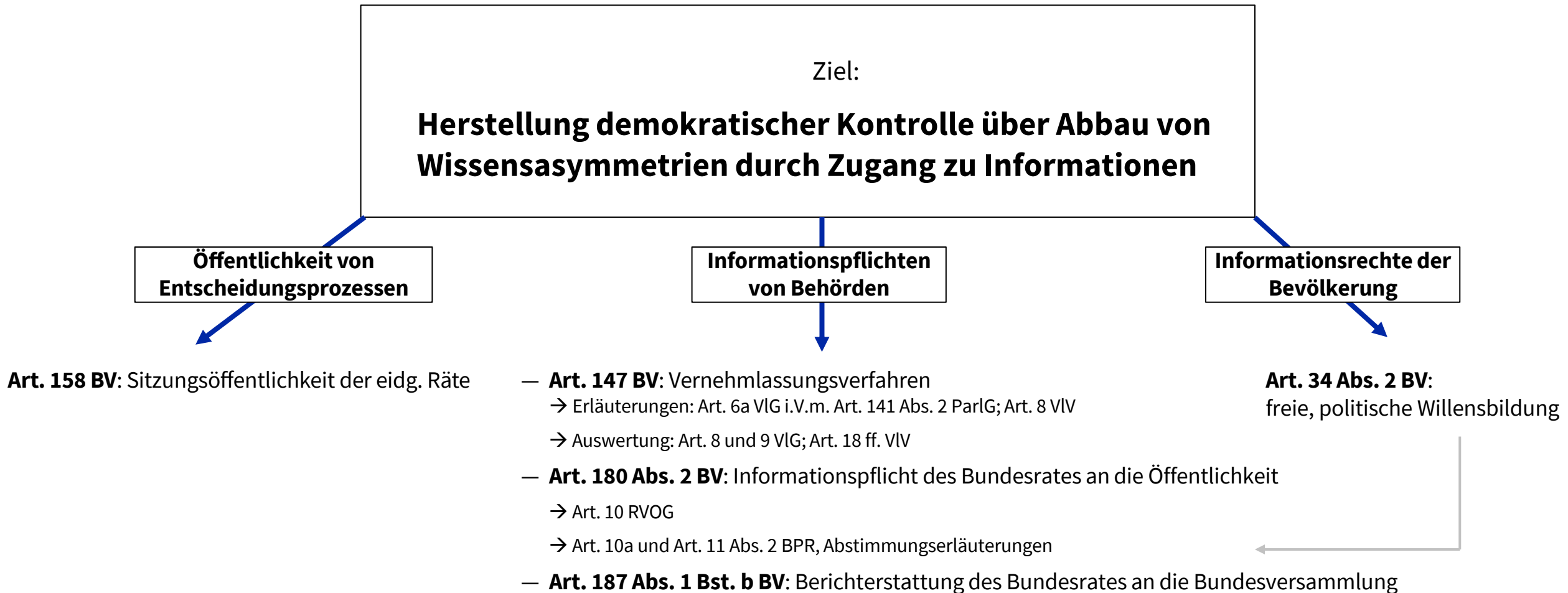
a) vollautomatisiert:

- **unzulässig**, wo eine hohe demokratische Legitimation erforderlich ist, d.h. eine Entscheidung unmittelbar von einem Menschen in einer bestimmten Funktion ausgeübt werden muss. Dies betrifft insbesondere Entscheidungen des *Stimmvolks, der eidgenössischen Räte (inkl. Kommissionen und Fraktionen) und des Bundesrates*.
- **grundsätzlich nicht ausgeschlossen**, wo eine weniger hohe demokratische Legitimation erforderlich ist. Dies betrifft insbesondere Entscheidungen seitens der *Bundesverwaltung und der Parlamentsdienste*.

b) teilautomatisiert: **grundsätzlich nicht ausgeschlossen** für *alle staatlichen Organe*, soweit sie die Letztentscheidung treffen. Dies bedarf einer sachgerechten inhaltlichen Auseinandersetzung und hängt von der technischen Ausgestaltung des KI-Systems und den Umständen ab. Für die Bundesversammlung setzt das Instruktionsverbot hier zudem Schranken.

Es muss materiell sichergestellt sein, dass KI-generierte Entscheidungen den geltenden Rechtsrahmen (insbesondere Völker- und Verfassungsrecht) wahren.

Transparenzprinzip im Rechtsetzungsverfahren



Vorläufige Hypothese Transparenzprinzip

Wo der Einsatz von KI-Systemen im Rechtsetzungsverfahren **grundsätzlich nicht ausgeschlossen** ist, stellen sich **höhere Transparenzanforderungen** an staatliche Organe, die über eine weniger hohe demokratische Legitimation verfügen, insbesondere *Bundesverwaltung und Bundesrat*.

Diese müssen zumindest (nachträglich) offenlegen, wenn ein KI-System für eine Entscheidung eingesetzt wurde.

Für staatliche Organe, die über direkte oder hohe demokratische Legitimation verfügen (*Stimmvolk und Bundesversammlung*), besteht **keine Pflicht**, den Einsatz von KI-Systemen offenzulegen.

Vorläufige Erkenntnisse: Verfassungsmässiger KI-Einsatz im Rechtsetzungsverfahren

Demokratische Legitimation

- Mit Ausnahme der Verwaltungstätigkeit (v.a. Entwurf und Überprüfung) ist Vollautomatisierung ausgeschlossen
- Herausforderungen:
 - Sicherstellung völkerrechts- und verfassungskonformer Erlasse
 - Abgrenzung zur Teilautomatisierung (“Hilfstätigkeit”)

Transparenz

- wenige verfassungsrechtliche Vorgaben, primär Bundesrat und Bundesverwaltung müssen KI-Einsatz ausweisen
- höhere Transparenzanforderungen (auch Legislative) wären erforderlich

Teil- vs. Vollautomatisierung

- Abhängigkeit vom KI-System: inhaltliche Auseinandersetzung erforderlich
- Herausforderungen:
 - Wegfall von Effizienzgewinnen
 - Umsetzbarkeit in der Praxis
- Kompensation durch bestehende Checks und Balances im Gesamtverfahren?

Beachtung geltender Rechtsrahmen

- Nach aktuellem Technikstand fraglich, ob KI-Systeme Rechtseinklang gewährleisten können (bessere Ergebnisse: RAG)
- Art. 190 BV: fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit von Bundesgesetzen



**Universität
Zürich**^{UZH}



Kontakt

Marlène Schürch, M.A. HSG in Law, LL.M.
marlene.schuerch@sg.ch