



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
Commissione federale per le questioni femminili CFQF

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR
Commission fédérale contre le racisme CFR
Commissione federale contro il razzismo CFR

Empfehlungen

Schutz vor algorithmischer Diskriminierung



Impressum

Titel

Schutz vor algorithmischer Diskriminierung – Empfehlungen
der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF und der
Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR

Herausgeberinnen

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF und
Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR

Vertrieb

Onlinepublikation

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF

Schwarztorstrasse 51

3003 Bern

ekf@apg.admin.ch

www.frauenkommission.ch

058 462 92 75

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR

Inselgasse 1

3003 Bern

ekr-cfr@gs-edi.admin.ch

www.ekr.admin.ch

058 464 12 93

Die Empfehlungen stützen sich mehrheitlich auf das Rechtsgutachten «Schutz vor algorithmischer Diskriminierung unter besonderer Berücksichtigung der rassistischen Diskriminierung und der Geschlechterdiskriminierung» (2025). Das juristische Gutachten wurde im Auftrag der beiden Kommissionen von Prof. Dr. Nadja Braun Binder, Prof. Dr. Florent Thouvenin, Dr. Stephanie Volz und MLaw Liliane Obrecht (Universitäten Basel und Zürich) erstellt.

Das Gutachten ist unter www.frauenkommission.ch und unter www.ekr.admin.ch abrufbar.

Bern, November 2025

Schutz vor algorithmischer Diskriminierung

Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR

Der Schutz vor algorithmischer Diskriminierung in der Schweiz ist ungenügend

Algorithmische Systeme finden in einer Vielzahl von Bereichen Anwendung (z.B. Arbeitsmarkt, Gesundheitssystem, Bildungssystem, Steuerbehörden). Sie eröffnen Chancen, sind aber auch mit Herausforderungen verbunden, weil sie Menschen aufgrund von einem oder mehreren Merkmalen wie Geschlecht, Herkunft, Alter, Familienhintergrund oder Handicap diskriminieren können. Aus individueller Sicht hat Diskriminierung direkte Auswirkungen auf die betroffenen Personen und Gruppen, indem sie diese schwächt oder sogar handlungsunfähig macht. Diskriminierung hat auch tiefgreifende Folgen für die Gesellschaft als Ganzes und greift die fundamentalen Werte unserer Gesellschaft an. Wird Diskriminierung zugelassen oder toleriert, werden Menschen ihrer Möglichkeit beraubt, ihr Potenzial für sich selbst und für die Gesellschaft frei zu entfalten. Sie untergräbt das Vertrauen in die demokratischen Institutionen und zerstört den sozialen Zusammenhalt.

In der Schweiz steht die Auseinandersetzung mit algorithmischer Diskriminierung erst am Anfang. Eine breitere politische, juristische und gesamtgesellschaftliche Debatte sowie konkrete gesetzgeberische Aktivitäten stehen aus und gewinnen an Dringlichkeit. Im Februar 2025 gab der Bundesrat bekannt, die KI-Konvention des Europarats ratifizieren zu wollen und im März 2025 hat er sie unterzeichnet. Ziel der Konvention ist es, die Entwicklung und den Einsatz von KI-Systemen mit den fundamentalen Werten des Europarates – namentlich dem Schutz der Menschenrechte, der demokratischen Teilhabe sowie rechtsstaatlicher Prinzipien – in Einklang zu bringen.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR haben die Professorin Nadja Braun Binder (Universität Basel) und den Professor Florent Thouvenin (Universität Zürich) mit der Erarbeitung eines juristischen Gutachtens beauftragt, das den rechtlichen Rahmen in der Schweiz zum Schutz vor algorithmischer Diskriminierung – insbesondere vor rassistischer und geschlechtsspezifischer Diskriminierung – prüft und allfälligen Handlungsbedarf aufzeigt.

Vorliegende Empfehlungen stützen sich mehrheitlich auf das im Juni 2025 finalisierten Gutachten sowie auf die Überlegungen der von den beiden Kommissionen gebildeten Begleitgruppe. Sie wurden von den beiden Kommissionen an ihren jeweiligen Plenarsitzungen im September 2025 verabschiedet.

Es fehlt an einem allgemeinen Schutz gegen Diskriminierung

Das Rechtsgutachten von Braun Binder und Thouvenin zeigt, dass es in der Schweiz grosse Lücken im Schutz vor algorithmischer Diskriminierung gibt und vor Diskriminierung ganz allgemein. Dies trifft insbesondere auf den Schutz vor rassistischer Diskriminierung im Privatrecht zu. Basierend auf dem Gutachten sind die beiden Kommissionen deshalb der Überzeugung, **dass die Schaffung eines allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes** beziehungsweise eines Antidiskriminierungsgesetzes unerlässlich ist, damit ein umfassender Schutz gegen algorithmische und Diskriminierung im Allgemeinen garantiert ist.

Ergänzend zur Schaffung eines allgemeinen Gleichbehandlungs-/Antidiskriminierungsgesetzes gibt es verschiedene Möglichkeiten, den Schutz vor algorithmischer Diskriminierung gezielt auszubauen. Diese Empfehlungen richten sich an verschiedene Zielgruppen, die sich in vier Kategorien zusammenfassen lassen.

A. EMPFEHLUNGEN AN DIE POLITIK (EXEKUTIVE UND LEGISLATIVE)

Die Schweiz bekennt sich zu einer diskriminierungsfreien KI

Die Schweiz anerkennt die Chancen, welche KI-Systeme bieten, und nutzt diese. Gleichzeitig ist man sich der Gefahren, wie der Fortführung und Verstärkung von Diskriminierung, bewusst, die mit der Entwicklung und dem Einsatz von KI einhergehen können, und ist bestrebt, diesen entschieden zu begegnen. Die Schweiz hat sich dazu mit der Unterzeichnung der KI-Rahmenkonvention des Europarats bekannt. Die Kommissionen vertreten die Haltung, dass dieser Aspekt zwingend in die bundesrätliche Strategie einfließen muss. Dafür braucht es ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sowie unabhängige Aufsichtsorgane, zu deren Schaffung sich die Schweiz gemäss der Europaratskonvention verpflichtet hat (Art. 26 KI-Konvention). Die Kommissionen fordern, dass diese Stellen durch einen ständigen Beirat mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft begleitet werden. Zudem empfehlen die Kommissionen eine verstärkte internationale Netzwerkarbeit für den Wissensaustausch und die Entwicklung von internationalen Standards zur Vermeidung von algorithmischer Diskriminierung.

Allgemeines Gleichbehandlungs-/Antidiskriminierungsgesetz

Es soll ein allgemeines Gleichbehandlungs- oder Antidiskriminierungsgesetz geschaffen werden. Ein solches Gesetz erfasst jede Form von Diskriminierung, berücksichtigt die besonderen Herausforderungen intersektionaler Diskriminierung. Es enthält insbesondere eine Beweislastentlastung, wonach Betroffene eine Diskriminierung glaubhaft machen müssen und die beklagte Partei dann den Gegenbeweis erbringen muss. Verfahren für von Diskriminierung betroffene Personen sollen grundsätzlich unentgeltlich sein, sofern die Ansprüche nicht missbräuchlich sind. Für Organisationen, die sich spezifisch mit Diskriminierung befassen, sollte ein Verbandsklagerecht vorgesehen werden.

Ein allgemeines Antidiskriminierungsgesetz ist auf direkte und indirekte Diskriminierung sowie auf Diskriminierung durch staatliche Behörden und private Akteurinnen und Akteure anwendbar. Ein solches Gesetz kann am Vorbild bestehender Regelungen ausgestaltet werden, namentlich am Gleichstellungsgesetz (GlG) und am Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), die bereits heute die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bzw. aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung erfassen. Orientierung bieten auch allgemeine Gleichbehandlungsgesetze in zahlreichen europäischen Staaten. Ein allgemeines Gleichbehandlungs- oder Antidiskriminierungsgesetz erfasst jede Form von Diskriminierung systematisch und einheitlich. Indem ein solches Gesetz klarstellt, dass Diskriminierung – auch durch Private – allgemein unzulässig ist, hat es eine wichtige Signalwirkung und führt zu mehr Rechtssicherheit.

Anpassungen im Datenschutzgesetz (DSG)

1. Neuer Grundsatz der Datenbearbeitung

Die Kommissionen empfehlen, dass der Schutz vor algorithmischer Diskriminierung durch die Einführung eines neuen Grundsatzes der Datenbearbeitung im DSG ausgebaut werden soll. Dieser müsste spezifisch festhalten, dass niemand aufgrund der Bearbeitung seiner oder ihrer Personendaten diskriminiert wird.

Diese Empfehlung ist aus gesetzgeberischer Sicht relativ einfach umzusetzen. Zudem enthält das DSG bereits wirksame Durchsetzungsmechanismen und mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB besteht eine Behörde, die von sich aus oder auf Hinweis von betroffenen Personen gegen Gesetzesverstösse vorgehen kann. Weiter besteht mit dem datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht (Art. 25 DSG) ein weitgehendes Mittel, um Erkenntnisse über die Datenbearbeitung zu erhalten. Dieses Mittel ist für die Rechtsdurchsetzung hilfreich. Der EDÖB hat bereits festgehalten, dass das DSG auf KI direkt anwendbar ist, wenn KI-Systeme Personendaten bearbeiten. Schliesslich würde dies auch eine

Verbindung zur Möglichkeit herstellen, Diskriminierung als eine Persönlichkeitsverletzung zu qualifizieren (siehe B unten), da die Verletzung einer der Grundsätze der Datenbearbeitung gemäss Art. 30 DSG eine Persönlichkeitsverletzung darstellt.

2. Ausweitung der Informationspflicht und des Auskunftsrechts

Die heutige datenschutzrechtliche Regelung erfasst nur vollautomatisierte Entscheidungen. Bei teilautomatisierten Entscheidungen besteht hingegen weder eine besondere Informationspflicht noch haben Betroffene ein besonderes Auskunftsrecht.

Die Informationspflicht bedingt, dass private und öffentliche Organe eine betroffene Person informieren, wenn ein Entscheid ausschliesslich auf einer automatisierten Bearbeitung von Personendaten beruht. Das Auskunftsrecht erlaubt es Betroffenen, Informationen über die Logik zu erhalten, wie eine algorithmische Entscheidung zustande gekommen ist und welche Personendaten in die Entscheidung eingeflossen, respektive von ihr ausgeschlossen wurden.

Da das Risiko einer Diskriminierung nicht vom Automatisierungsgrad abhängt, vertreten die Kommissionen die Haltung, dass die Informationspflicht (Art. 21 DSG) und das dazugehörige Auskunftsrecht (Art. 25 Abs. 2 lit. f DSG) auf im Wesentlichen teilautomatisierte Entscheidungen ausgedehnt werden muss. Dabei soll jedoch zwischen den Pflichten von öffentlichen Organen und Privaten unterschieden werden.

Schaffung einer Beratungsstelle

Es bedarf einer Beratungsstelle auf nationaler Ebene, die natürliche und juristische Personen (Unternehmen, von Diskriminierung Betroffene, etc.) über rechtliche Anforderungen, Präventionsmassnahmen und mögliche Rechtsfolgen informiert. Eine solche Stelle trägt dazu bei, Unsicherheiten zu reduzieren und Unternehmen bei der Einhaltung der Vorgaben zu unterstützen. Eine solche Stelle muss mit ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet sein.

Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit und Bildungsmassnahmen

Um die Chancen und Risiken von KI-Systemen ins gesellschaftliche Bewusstsein zu bringen und Diskriminierung vorzubeugen, braucht es eine umfassende niederschwellige Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit. Mögliche Massnahmen sind eine breit angelegte Informationskampagne oder Sensibilisierungsmassnahmen beispielsweise an Schulen. Die Kommissionen empfehlen diesbezüglich, dass aufgrund der föderalistischen Ausgestaltung des Bildungssystems aktiv auf die Kantone beziehungsweise auf die entsprechenden Strukturen zugegangen wird.

B. EMPFEHLUNG AN DIE RECHTSPRECHENDEN BEHÖRDEN (JUDIKATIVE)

Diskriminierung als Persönlichkeitsverletzung qualifizieren

Die rechtsprechenden Behörden sind angehalten, umfassenden Schutz gegen Diskriminierung durch Private auf der Grundlage von Art. 28 ZGB zu garantieren, indem sie dem Teil der Lehre folgen, der Diskriminierungen seit Längerem als Persönlichkeitsverletzungen qualifiziert.

Die Gewährung eines Diskriminierungsschutzes über Art. 28 ZGB würde zudem die Möglichkeit eröffnen, dass Vereine und andere Organisationen mit dem Verbandsklagerecht (Art. 89 Zivilprozessordnung, ZPO) gegen Diskriminierung vorgehen können. Das wäre besonders wichtig, um der Tatsache zu begegnen, dass algorithmische Diskriminierung oft eine systematische Wirkung hat und der Nachweis der individuellen Betroffenheit schwierig ist. Zudem sind viele Menschen von algorithmischer Diskriminierung betroffen, die nicht über die notwendigen

zeitlichen und finanziellen Ressourcen verfügen, um eine Klage einzureichen und ein Verfahren zu führen.

C. EMPFEHLUNGEN AN NUTZENDE UND ENTWICKELNDE VON KI-SYSTEMEN (ÖFFENTLICHE VERWALTUNGEN UND PRIVATE UNTERNEHMEN)

Gewisse nachfolgende Empfehlungen erfordern eine gesetzliche Grundlage und richten sich demnach ebenso an die Legislative.

Schaffung öffentlicher Verzeichnisse

Öffentliche Verzeichnisse sind eine wichtige Voraussetzung für mehr Transparenz und demokratische Kontrolle, denn Betroffene können dadurch überhaupt erst erkennen, ob und in welchem Kontext ein algorithmisches System auf sie Anwendung findet. Die Verwaltung verfügt über weitreichende Befugnisse, die tief in die Rechtsstellung der Menschen eingreifen können. Ein Verlust des Vertrauens kann nicht nur die Akzeptanz neuer Technologien untergraben, sondern die Legitimität von Verwaltungsentscheiden insgesamt in Frage stellen.

Die Kommissionen empfehlen, dass ein öffentliches Verzeichnis der in der Bundesverwaltung eingesetzten algorithmischen Systeme geschaffen wird. Dabei sollen besonders die algorithmischen Systeme aufgeführt werden, die mit erhöhten Risiken für die Grundrechte betroffener Personen verbunden sind oder sich in anderer Weise auf deren Rechte und Pflichten auswirken (vgl. Pflicht zum Risikomanagement in der KI-Verordnung der EU). Die rechtliche Verankerung könnte beispielsweise im Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben EMBAG oder im DSG erfolgen.

Ausschluss von nicht-nachvollziehbaren KI-Systemen in der öffentlichen Verwaltung

Entscheidungen, die mithilfe von KI-Systemen gefällt werden, müssen nachvollziehbar sein, damit der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleistet ist (Art. 29 Abs. 2 BV). Die Kommissionen sind deshalb der Ansicht, dass in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich nur KI-Systeme zur Anwendung kommen dürfen, deren Entscheidungslogik offengelegt und durch die sachbearbeitende Person, die betroffene Person und die Rechtsmittelinstanz nachvollzogen werden kann.

Standardisierte Stichprobe-Kontrollen

Eine besonders hervorzuhebende Massnahme sind stichprobenartige Kontrollen beim Einsatz von KI-gestützter Entscheidungsfindung, um Diskriminierungsrisiken rechtzeitig zu erkennen. Die Kommissionen vertreten die Haltung, dass diese standardmässig – zumindest innerhalb von öffentlichen Verwaltungen – vorgesehen werden müssen.

Befähigung und Pflicht zur kritischen Prüfung

Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung müssen durch obligatorische Schulungen befähigt und dazu verpflichtet werden, Outputs von KI-Systemen kritisch zu prüfen und zu erkennen, wann eine KI-Entscheidung gegebenenfalls durch eine menschliche Entscheidung ersetzt werden muss. Wichtig ist dabei der Einbezug diverser Stakeholder, inklusive betroffener Personen.

Begleitung der Programmierarbeiten

Programmierarbeiten, die an Private ausgelagert werden, müssen von der auftraggebenden Verwaltungseinheit eng begleitet werden, um diskriminierende Programmcodes zu vermeiden. Dabei geht es auch darum, sicherzustellen, dass die genutzten Trainingsdatensätze vielfältig, aktuell und repräsentativ für die Gesellschaft sind, damit bestehende Diskriminierung nicht verstärkt wird.

Verzicht auf vollautomatisierte Entscheide in sensiblen Bereichen

Sollte eine Risikoabschätzung (Datenschutz-Folgenabschätzung) ergeben, dass das Diskriminierungsrisiko in einem Bereich besonders hoch ist, erscheint es zentral, Entscheidungen in diesem Bereich Menschen zu überlassen und KI-Systeme nur zur Entscheidungsunterstützung zu verwenden. Auf den Einsatz von vollautomatisierten Systemen muss in sensiblen Bereichen somit verzichtet werden. Sinnvoller sind Entscheidungsunterstützungs- oder Entscheidungsüberprüfungssysteme.

Förderung diskriminierungsfreier KI in Wirtschaft und Verwaltung

Unternehmen und Verwaltungsstellen, die KI-Systeme einsetzen, müssen konkrete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierung zu verhindern. Dafür sollten sie durch praktische Hilfestellungen, etwa technische Leitlinien für die Entwicklung und Verwendung von algorithmischen Systemen, bei der Umsetzung diskriminierungsfreier Prozesse unterstützt werden. Speziell für die Entwicklerinnen und Entwickler können Massnahmen wie beispielsweise verpflichtende Tests vor Markteinführung (auch auf Diskriminierungsrisiken), Bereitstellen von relevanter Information, Transparenz bezüglich Datensets, Anreize zur Nutzung von öffentlichen Datensets oder synthetischen («künstlichen») Datensets in der Entwicklungsphase sinnvoll sein. Da solche Massnahmen zur Überprüfung von Diskriminierung oft der Bearbeitung persönlicher Daten bedürfen, ist rechtliche Klarheit zu schaffen, wie dies mit den Anforderungen des Datenschutzrechts in Einklang zu bringen ist.

D. EMPFEHLUNGEN AN DIE FORSCHUNG

Im Bereich der algorithmischen Diskriminierung besteht grosser Bedarf nach interdisziplinärer Forschung, unter anderem zur Frage, wie KI-Systeme zur Identifizierung und Verhinderung von Diskriminierung genutzt werden können. Dafür müssen genügend finanzielle Mittel durch den Bund und Förderinstitutionen (zum Beispiel den Schweizerischen Nationalfonds SNF) bereit- und den Zugang zu den relevanten Daten sichergestellt werden. Auch neuere Themenfelder, wie das Recht auf digitale Integrität und Neurotechnologien, müssen grundlegend erforscht werden. Die algorithmische Diskriminierung wirft zudem rechtsdogmatische Fragen auf, die zwingend geklärt werden müssen (siehe Rechtsgutachten).