«Öffentliche Verzeichnisse sind ideal, um über die Risiken und Chancen von KI zu diskutieren»

Für Liliane Obrecht[1] ist klar: Damit beim Einsatz von Künstlicher Intelligenz keine Diskriminierungen durch den Staat entstehen, braucht es mehr Transparenz über die Anwendung von KI-Systemen in öffentlichen Verwaltungen. Die Juristin plädiert im Gespräch für die Einführung von allgemein zugänglichen Verzeichnissen und sagt, wer schon heute mit gutem Beispiel vorangeht.

Interview: Isabel Knobel

Liliane Obrecht, Sie forschen zu Rechtsfragen beim Einsatz von Künstlicher Intelligenz in öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz. Was ist KI eigentlich?
Die Bezeichnung KI wird häufig als eine Art Sammelbegriff für verschiedene Technologien und Methoden verwendet, die auf selbständig lernenden Algorithmen beruhen. Dazu zählen z. B. maschinelle Lernverfahren, aber auch die natürliche Sprachverarbeitung, die seit dem Aufkommen von ChatGPT besonders populär ist. In der Schweiz gibt es bis heute keine rechtlich verbindliche Definition. Einige Forschende plädieren für die Nutzung eines alternativen Begriffs, nämlich den der algorithmischen Systeme. Viele Risiken, die mit selbstlernenden Systemen einhergehen, sind auch beim Einsatz von Algorithmen, die nicht zwingend von selbst lernen, vorhanden. Mit diesem Begriff wären sie auch eingeschlossen. Zudem ist der Begriff technologieneutraler und im öffentlichen Diskurs weniger negativ konnotiert als KI.

Wie werden KI und algorithmische Systeme in öffentlichen Verwaltungen eingesetzt?
Es gibt viele verschiedene Einsatzbereiche, doch wir wissen heute nicht genau, wo welche Systeme eingesetzt werden. Gut sichtbar ist der Einsatz von Chatbots[2]. Das sind Onlinedialogsysteme, die natürliche Sprache verarbeiten und dadurch mit Menschen kommunizieren können. Chatbots können – müssen aber nicht – KI nutzen, um Fragen zu verarbeiten und automatisierte Antworten zu erstellen. Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht ESA hat beispielsweise im Januar 2024 den Chabot *Esi* lanciert, auf Basis von ChatGPT 3.5 turbo. Er beantwortet Fragen rund um das schweizerische Stiftungswesen. Auch die Kantone setzen vermehrt auf Bots. Wer z. B. beim Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau ausserhalb der Öffnungszeiten anruft, wird mit dem Voicebot *Vicky* verbunden. *Vicky* versteht auch Mundart, lernt laufend dazu und soll künftig die Hälfte aller Anrufe beantworten können.

Warum setzen Behörden vermehrt auf maschinelle Anwendungen?
Ich denke, sie erhoffen sich davon in erster Linie eine Effizienzsteigerung. Der demografische Wandel wird dazu führen, dass viele Stellen unbesetzt bleiben und diese Lücken müssen irgendwie geschlossen werden. Algorithmische Systeme und KI bieten sich an, standardisierte, repetitive Aufgaben zu übernehmen. Es geht dabei nicht darum, Mitarbeitende zu ersetzen, sondern sie zu entlasten, damit sie mehr Zeit haben, sich mit komplexeren Fragen zu beschäftigen. Die Gefahr, dass KI den Menschen ihren Arbeitsplatz wegnimmt, wird aus meiner Sicht überzeichnet.

Der Privatsektor ist häufig schneller und innovativer als der öffentliche Sektor. Ist das bei KI auch so?
Der Staat untersteht strengeren Regeln beim Einsatz von KI. Er muss sich an das Legalitätsprinzip halten und die Grundrechte respektieren. Das heisst, er darf nur handeln, wenn eine ausreichende gesetzliche Grundlage existiert. Überdies besteht eine sehr sensible Beziehung zwischen Staat und Bevölkerung. Der Staat handelt gegenüber den Individuen hoheitlich, das heisst, er kann

Liliane Obrecht

«Es besteht ein Machtungleichverhältnis, das potenziell in Machtmissbrauch kippen kann.»

«Mitarbeitende von Behörden sollten so geschult werden, dass sie diskriminierende maschinelle Entscheide erkennen können.»

einseitig über Rechte und Pflichten der Betroffenen bestimmen. Wenn wir z. B. unsere Steuererklärung ausfüllen, können wir nicht aussuchen, zu welcher Behörde wir gehen. Wenn diese Behörde KI einsetzt, sind wir dieser Tatsache «ausgeliefert». Es besteht ein Machtungleichverhältnis, das potenziell in Machtmissbrauch kippen kann. Deshalb ist es gut, dass der Staat höheren Anforderungen untersteht und es entsprechend auch länger dauert, bis öffentliche Verwaltungen KI einsetzen können.

Sie sprechen die Risiken von KI an. Welche sind das?

Ein zentrales Risiko ist die Benachteiligung von bestimmten Bevölkerungsgruppen. Dazu gehören etwa Frauen, aber auch Menschen mit Behinderung oder People of Color. KI-Systeme werden mit sehr grossen Datensätzen trainiert. Es kann sein, dass diese Datensätze veraltete Daten enthalten oder nicht vollständig sind. Werden zum Beispiel in einem Bewerbungsverfahren für eine hochqualifizierte Stelle Daten der letzten Jahrzehnte eingespeist, schlägt das System möglicherweise vor, einen Bewerber anstelle einer Bewerberin zu wählen. Es erachtet Männer als besser qualifiziert, weil diese bis dato häufiger höhere Positionen besetzt haben. Daten aus der Vergangenheit können also dazu führen, dass KI-Systeme in der Gegenwart Diskriminierungen perpetuieren, gegen die die Gesellschaft gerade versucht vorzugehen. In Österreich z. B. setzte der Arbeitsmarktservice (AMS) einen auf maschinellen Lernverfahren beruhenden Algorithmus ein, der Arbeitssuchende nach ihrer Vermittelbarkeit einstufte und so indirekt über ihre Jobchancen entschied. Gegen dieses Projekt wird seit Jahren gerichtlich vorgegangen.[3]

Gibt es gesetzliche Bestimmungen, die vor solchen Diskriminierungen schützen?

Die Bundesverfassung statuiert in Artikel 8 Absatz 2 das Diskriminierungsverbot und listet eine Reihe von Merkmalen wie Geschlecht, Herkunft, Rasse, Alter, Sprache oder soziale Stellung auf. Im Kontext von KI können insbesondere sogenannte indirekte Diskriminierungen vorkommen, wenn neutral erscheinende Kriterien zu faktischen Nachteilen für Angehörige einer dieser geschützten Gruppen führen. Es ist wichtig und gut, dass wir diesen Rechtsrahmen bereits haben, aber es wird zusätzliche Rechtsgrundlagen brauchen, damit das Diskriminierungsverbot bei KI-Anwendungen zum Tragen kommt. Eine Diskriminierung lässt sich häufig nicht an einem Einzelentscheid feststellen, sondern ergibt sich erst im grösseren Kontext aus dem Einsatz dieser Systeme. Deswegen müssen sie ausreichend reguliert und kontrolliert werden.

Wie gross ist die Gefahr von Diskriminierung durch den KI-Einsatz von Schweizer Behörden tatsächlich?

Meines Wissens werden in der Bundesverwaltung bislang kaum heikle algorithmische Systeme eingesetzt, auch weil die notwendigen Rechtsgrundlagen fehlen. Das kann aber nicht abschliessend beurteilt werden, weil es eben noch keine Übersicht gibt, wo KI überall eingesetzt wird. Klar ist aber, dass, wenn z. B. Steuerbehörden in Verwaltungsverfahren KI einsetzen möchten, es dafür neue Rechtsgrundlagen braucht. In unserem demokratischen Rechtsstaat dauert es relativ lange, bis solche geschaffen sind. Das ist in diesem Kontext gut. Die digitale Transformation des Staates beruht auf einem Vertrauensverhältnis zwischen Bevölkerung und Staat. Schnelle Innovation bringt dem Staat nichts, wenn die Bevölkerung ihm nicht vertraut.

Welche gesetzlichen Anpassungen schlagen Sie für die Schweiz vor, um Diskriminierungen bei einem KI-Einsatz zu verhindern?

Transparenz kann ein wirksames Mittel sein, um Diskriminierungen zu adressieren. Die Einführung von verpflichtenden öffentlichen Verzeichnissen über den Einsatz von algorithmischen Systemen – und eben nicht nur KI – in der öffentlichen Verwaltung ist ein wichtiger erster Schritt. Der Bund, konkret der Bundesrat inklusive öffentlicher Verwaltung, hat eine aktive Informationspflicht, die Bevölkerung über seine Tätigkeiten aufzuklären (Artikel 180 Absatz 2 Bundesverfassung). Meiner Meinung nach schliesst das auch Informationen über die Verwendung von KI-Systemen ein, also z. B. die Datengrundlage, Risiken für die Grundrechte und allfällige durchgeführte Kontrollen. Sowohl die breite Öffentlichkeit als auch Expertinnen und Experten müssen Zugang zu diesen maschinenlesbaren Verzeichnissen haben. Die Informationen können dabei unterschiedliche Spezifizierungsgrade enthalten. Für die Wissenschaft sind z. B. die technischen Details sehr interessant. Wichtig ist auch, dass nicht jedes einzelne System erfasst werden muss. Es wäre kaum zielführend, wenn jede administrative Hilfstätigkeit, die auf KI basiert, in einem solchen Verzeichnis aufgeführt würde. Aber es sollten jene Systeme offengelegt werden, die Auswirkungen auf die Menschen haben.

Gibt es Verwaltungen in der Schweiz, die ihre KI-Nutzung offenlegen?
Auf Bundesebene führt das Kompetenznetzwerk für künstliche Intelligenz CNAI eine Projektdatenbank mit einigen in der Bundesverwaltung umgesetzten KI-Projekten. Damit soll die Öffentlichkeit über die Tätigkeiten der Bundesverwaltung im Bereich KI informiert werden. Aktuell sind dort rund 70 Projekte aufgelistet, allerdings erst auf freiwilliger Basis. Der Bundesrat prüft, ob er eine Meldepflicht einführen will.[4] Diesbezüglicher Vorreiter ist der Kanton Zürich: Als erster Kanton möchte er eine Rechtsgrundlage für ein verpflichtendes öffentliches Verzeichnis über den Einsatz von KI-Systemen schaffen, die die Grundrechte der Bevölkerung betreffen. Der Entwurf des Artikels ist im revidierten kantonalen Informations- und Datenschutzgesetz verankert[5] und geht massgeblich auf das Engagement der zivilgesellschaftlichen Organisation AlgorithmWatch zurück. Auch im Kanton Basel-Stadt gab es bereits einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss.[6]

Beeinflussen auch internationale Entwicklungen die Rechtslage in der Schweiz?
Im März 2024 hat das Europäische Parlament den *AI Act* verabschiedet, den ersten umfassenden Rechtsrahmen zur Regulierung von KI.[7] Als Nicht-EU-Mitglied ist die Schweiz zwar nicht zur Übernahme verpflichtet, aber für den privaten Sektor ist er in Bezug auf die Marktanschlussfähigkeit sehr relevant. Zudem hat der Europarat, in dem die Schweiz Mitglied ist, im Mai 2024 eine KI-Konvention verabschiedet.[8] Es wird also noch einiges auf uns zukommen. Wir stehen bei der Regulierung von KI erst am Anfang.

Was braucht es neben Transparenz und neuen Rechtsgrundlagen?
KI und algorithmische Systeme entwickeln sich laufend weiter. Deshalb ist es wichtig, sie nicht nur transparent zu machen und bei der Inverkehrsetzung zu überprüfen, sondern sie laufend zu analysieren. Auch den menschlichen Umgang mit KI müssen wir verbessern, hier fehlt es noch an Know-how. Mitarbeitende von Behörden sollten so geschult werden, dass sie diskriminierende maschinelle Entscheide erkennen können. Besonders wichtig ist das bei teilautomatisierten Systemen, die keine Entscheidungen fällen, sondern den Mitarbeitenden Vorschläge unterbreiten. Handlungsempfehlungen sollten stets geprüft und nicht blind übernommen werden. Darüber hinaus brauchen wir eine breite gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema. Ich glaube, dass das Gespräch über öffentliche Verzeichnisse der perfekte Anlass ist, sowohl über die Risiken als auch die Chancen von KI zu diskutieren. Hier nehmen zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Rolle ein. Auch die Wissenschaft kann mit interdisziplinärer Forschung und Expertise in unterschiedlichen Bereichen viel beitragen.

Kann KI von Diskriminierung betroffene Personen auch unterstützen und schützen?
Hier sprechen Sie ein sehr wichtiges Thema an. Der Einsatz von KI kann auch dazu führen, dass Diskriminierungen erst erkennbar gemacht und behoben werden. Im Beispiel der Bewerbungsverfahren könnte KI historisch verzerrte Datensätze aufdecken. Und wenn Datengrundlagen in öffentlichen Verzeichnissen dargelegt und erläutert werden müssen, ist das eine Chance für besonders vulnerable Gruppen, z. B. Frauen oder Menschen mit Behinderungen, vermehrt berücksichtigt und repräsentativ abgebildet zu werden. Es besteht aber viel Forschungsbedarf in diesem Bereich, da er bisher nicht prioritär behandelt wurde. Mit dem breit angelegten Forschungsprojekt *Nachvollziehbare Algorithmen: Ein Rechtsrahmen für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz,*[9] das von der Stiftung Mercator unterstützt wird, versuchen wir einen Beitrag zu leisten.

Abschliessend noch der Blick in die Zukunft: Wie gehen wir in einer idealen Welt mit KI um?
Das ist eine schwierige Frage. Es ist wichtig, dass wir ein Gleichgewicht finden zwischen Innovation und Schutz von Persönlichkeit und Grundrechten, da sind sich mittlerweile alle einig. Eine Regulierung ist notwendig, das ist aus rechtlicher Sicht klar. Wie genau diese umgesetzt werden wird, wissen wir heute noch nicht. Der Bundesrat hat in Aussicht gestellt, bis Ende 2024 eine Auslegeordnung zu einer allfälligen KI-Regulierung zu präsentieren.[10]

«Wir wissen heute nicht genau, wo welche Systeme eingesetzt werden.»

Isabel Knobel ist Politologin und sucht als Projektleiterin beim Migros-Pionierfonds mutige Ideen für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Sie schreibt regelmässig für die Fachzeitschrift «Frauenfragen».

«Die Gefahr, dass KI den Menschen ihren Arbeitsplatz wegnimmt, wird überzeichnet.»

Anmerkungen

1 Liliane Obrecht ist Doktorandin an der Professur von Prof. Nadja Braun-Binder, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der fakultären Forschungsstelle für Digitalisierung in Staat und Verwaltung e-PIAF der Juristischen Fakultät der Universität Basel und Vorstandsmitglied bei AlgorithmWatch Schweiz.

2 Vom Englischen to chat = plaudern; robots = Roboter.

3 Pflügl, Jakob: Entscheidet die KI über Jobs? Höchstgericht lässt AMS-Algorithmus erneut prüfen. Der Standard, 10.02.2024. https://www.derstandard.at/story/3000000206845/entscheidet-die-ki-ueber-jobs-hoechstgericht-laesst-ams-algorithmus-erneut-pruefen (abgerufen am: 24.06.2024).

4 Po. Schlatter 23.3566: «Vollständigkeit des Transparenzregisters für den Einsatz von künstlicher Intelligenz durch die Bundesverwaltung sicherstellen», 04.05.2023. https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233566 (abgerufen am: 24.06.2024).

5 Kanton Zürich: Kanton Zürich modernisiert Gesetz über Information und Datenschutz. [Medienmitteilung], 04.08.2023. https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2023/08/kanton-zuerich-modernisiert-gesetz-ueber-information-und-datenschutz.html. (abgerufen am: 24.06.2024).

6 Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt: Geschäft 23.5474, «Anzug der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission betreffend Transparenz über den Einsatz von algorithmischen Systemen in der Verwaltung», 18.10.2023. https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100405/000000405630.pdf. (abgerufen am: 24.06.2024).

7 https://artificialintelligenceact.eu/de/

8 Europarat: Europarat verabschiedet ersten internationalen Vertrag über künstliche Intelligenz, 17.05.2024. https://www.coe.int/de/web/portal/-/council-of-europe-adopts-first-international-treaty-on-artificial-intelligence (abgerufen am: 24.06.2024).

9 Universität Basel: Nachvollziehbare Algorithmen: ein Rechtsrahmen für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz. e-PIAF. https://ius.unibas.ch/de/e-piaf/nachvollziehbare-algorithmen/ (abgerufen am: 24.06.2024).

10 Bundesrat: «Bundesrat prüft Regulierungsansätze für Künstliche Intelligenz». [Medienmitteilung], 22.11.2023. https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-98791.html.

Abstracts

« Les registres publics des algorithmes utilisés sont idéaux pour discuter des risques et des opportunités de l'IA »

Chercheuse à l'Université de Bâle, la juriste **Liliane Obrecht** étudie les questions juridiques posées par l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les administrations publiques. Dans cette interview, elle explique pourquoi l'établissement de registres publics des algorithmes utilisés par une administration est une première étape importante vers la conception d'un cadre juridique cohérent pour l'intelligence artificielle. Améliorer la transparence peut aider à détecter et contrer les discriminations générées par des jeux de données présentant des distorsions d'origine historique. Pour elle, l'IA ne présente pas que des risques, mais elle offre aussi des opportunités au secteur public. La chercheuse prône un large débat de société sur cette question.

«I registri pubblici sono ideali per discutere dei rischi e delle opportunità dell'IA»

La giurista **Liliane Obrecht** è ricercatrice presso l'Università di Basilea sulle questioni giuridiche legate all'uso dell'intelligenza artificiale nell'amministrazione pubblica. Intervistata, spiega perché i registri pubblici dei sistemi algoritmici utilizzati da un'amministrazione siano un primo passo importante verso un quadro legislativo coerente per l'intelligenza artificiale. Una maggiore trasparenza può contribuire a riconoscere ed eliminare le discriminazioni dovute per esempio a set di dati storicamente distorti. Oltre ai rischi, Liliane Obrecht vede anche opportunità per l'intelligenza artificiale nel settore pubblico e chiede un dibattito sociale più ampio su questo tema.