



CH6060 Sarnen, Enetriederstrasse 1, SSD

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Per Mail:
cornelia.perler@bj.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.5823
Unser Zeichen: ks

Sarnen, 19. Juni 2026

**Verordnung über die elektronische Kommunikation in bundesrechtlichen Justiz- und Verwaltungsverfahren (VEKJ);
Stellungnahme.**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

geschätzter Beat

Für die Einladung zur Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über die elektronische Kommunikation in bundesrechtlichen Justiz- und Verwaltungsverfahren (VEKJ) danken wir Ihnen.

Der Kanton Obwalden befürwortet den vorliegenden Entwurf der VEKJ im Grundsatz. Zu den einzelnen Artikeln haben wir folgende Anpassungsanträge:

Ingress

Im Vorentwurf fehlen bewusst die Artikel, die dem Bundesrat die Kompetenz zur Regelung des Formats der elektronisch übermittelten Dokumente übertragen. Im erläuternden Bericht wird präzisiert, dass, "um die Übersichtlichkeit zu bewahren", im Ingress lediglich die Bestimmungen der Verfahrensgesetze erwähnt werden, die die Kommunikation ausserhalb der BEKJ-Plattformen zum Inhalt haben. Auch wenn ein allgemeiner Verweis auf das BEKJ angemessen erscheint, wäre es vorzuziehen, alle in den Verfahrensgesetzen enthaltenen Delegationsnormen zu erwähnen. Dies gilt insbesondere für die Artikel, die dem Bundesrat die Kompetenz zur Festlegung der Formate übertragen; diese sollten daher ebenfalls im Ingress erwähnt werden.

Art. 4 Format der Dokumente

Der Vorentwurf verwendet – wie das BEKJ – den Begriff "Dokument" anstelle von Datei. In der Botschaft zum BEKJ (BBl 2023 679, S. 20) wird dies wie folgt begründet: "Der Begriff "Datei" ist für das

Gesetz zu technisch." In diesem Sinne ist in der Verordnung der Begriff Datei – anstelle von Dokument – vorzuziehen, soweit es sich um technische Aspekte der übermittelten Aktenstücke handelt.

Abs. 2

In vielen Fällen kann der Informationsgehalt eines Dokuments im Format PDF rechtsgenügend wiedergegeben werden. Insofern soll die Beilage in diesem weit verbreiteten Format eingereicht werden, was die Fallbearbeitung durch die Verfahrensbeteiligten erleichtert. Reichen die Verfahrensbeteiligten ihre Beilagen im Format PDF ein, entfällt die Konversion durch die Justizbehörden, allen Beteiligten liegt das gleiche Dokument vor. Die Digitalisierung soll die Verfahren beschleunigen und die Aktenführung vereinfachen. Wenn Dokumente im Regelfall als PDF-Dokument vorliegen, ermöglicht dies eine speditiv Bearbeitung durch die Anwaltschaft und die Behörden. Geschäftsverwaltungssysteme der Anwältinnen, Anwälte und Behörden können aus Sicherheitsgründen nur mit einer beschränkten Anzahl an Dateitypen umgehen ('Whitelisting' von Fileformaten). Wenn das Format der Beilagen frei gewählt werden könnte, würde dies die Fallbearbeitung erheblich erschweren. Alle Verfahrensbeteiligten müssten zuerst nach dem passenden Programm suchen, um eine Datei zu öffnen. Zudem würde die uneingeschränkte Formatwahl ein erhebliches IT-Sicherheitsrisiko für alle Beteiligten darstellen.

In Einzelfällen kann das Format PDF den Informationsgehalt eines Dokuments nicht genügend wiedergeben. Zu denken ist beispielsweise an Audio oder Videoaufnahmen, an mehrspurige Tunnelüberwachungen oder Aufzeichnungen aus Elektroautos. Für diese Fälle sollte das EJPD festlegen, welche Dateiformate direkt über die Plattformen übermittelt werden können. Aus Sicherheitsgründen scannt die zentrale Plattform alle Dateien auf Viren. Dabei kann die zentrale Plattform grundsätzlich nur ihr bekannte Dateiformate sinnvoll scannen. Für Dokumente, welche nicht direkt über die Plattformen übermittelt werden dürfen, besteht die Möglichkeit zur Übermittlung in einem Container, beispielsweise als Zip-Format.

Welche Dateiformate die Plattformen verarbeiten müssen, ist durch das EJPD nach Anhörung der Betreiberin der zentralen Plattform in einer Departementsverordnung zu regeln.

Absatz 2 sollte daher wie folgt lauten:

Die Beilagen können in jedem Format übermittelt werden. Ist das Format PDF ungeeignet, den Inhalt eines Dokuments korrekt wiederzugeben, kann die Beilage im Originalformat übermittelt werden.

Abs. 3 und 4

Die vorgeschlagene Auswahl der Dateiformate wird begrüsst, kritisch wird dagegen die gewählte Normstufe beurteilt. Die Festlegung der Formate, welche verfahrensleitende Behörden bearbeiten müssen, sollte in einem Anhang zur VEKJ oder in einer Departementsverordnung des EJPD erfolgen. Die Liste der unterstützten Dateiformate ist einem stetigen Wandel unterworfen. Es sind daher häufige Anpassungen zu erwarten. Zudem ist das reine Benennen von Formaten in der Verordnung nicht hinreichend. Es müssen weitere technische Details wie der Umgang mit passwortgeschützten oder verschlüsselten Dateien geregelt werden, gegebenenfalls bis hin zu einzelnen in einer offenen Datei dennoch verschlüsselten oder passwortgeschützten Elementen. Dies ist in einem Anhang deutlich einfacher zu bewirtschaften als im Haupttext der vorliegenden Verordnung.

Art. 6 Siegelung der Dokumente durch die übermittelnde Behörde

Im elektronischen Rechtsverkehr wird das elektronische Siegel künftig an zwei verschiedenen Punkten eingesetzt. Die verfahrensleitende Behörde siegelt eines der übermittelten Dokumente vor der Übermittlung auf die Plattform, in der Regel wohl die Verfügung, den Entscheid oder das Begleitschreiben. Die Plattform dagegen bringt ihr Siegel nach der Übermittlung auf die Plattform auf der ausgestellten Eingangsquittung gestützt auf Artikel 5 an. Artikel 6 regelt die Siegelung der Dokumente durch die verfahrensleitende Behörde vor der Übermittlung über eine Plattform (Art. 22 Abs. 2 BEKJ). Der Vorentwurf führt aus, dass bei der Übermittlung von mehreren Dokumenten die Siegelung eines Dokuments genüge. Dies ist korrekt. Zu ergänzen ist, dass die Siegelung durch die verfahrensleitende Behörde unabhängig von der Anzahl der übermittelten Dokumente erfolgt. Auch ein einzelnes Dokument, welches die verfahrensleitende Behörde übermittelt, muss gesiegelt werden, damit die Authentizität des Dokuments unabhängig von einer Plattform überprüft werden kann.

Die Ausführungen im erläuternden Bericht, wonach eine Behörde alle Dokumente mit einem Siegel versehen muss, widersprechen dem Wortlaut der Verordnung: Die Siegelung eines Dokuments durch

die verfahrensleitende Behörde genügt. Zudem entspricht die Siegelungspflicht für verfahrensleitende und verfahrensbeteiligte Behörden nicht dem technischen Konzept der zentralen Plattform.

Die Unterscheidung zwischen verfahrensleitenden und verfahrensbeteiligten Behörden ist für verschiedene Funktionalitäten der zentralen Plattform essenziell. Beispielsweise können nur verfahrensleitende Behörden Zustellungen vornehmen. Nur die Adresse von verfahrensleitenden Behörden ist für Drittpersonen aus dem öffentlichen Verzeichnis der zentralen Plattform ersichtlich. Würde an der Siegelungspflicht für verfahrensleitende und verfahrensbeteiligte Behörden festgehalten, könnten alle Behörden uneingeschränkt und verfahrensunabhängig Zustellungen an andere Behörden, Organisationen und Privatpersonen vornehmen. Dies würde die zentrale Plattform für jegliche elektronische Kommunikation zwischen Behörden öffnen, wofür das BEKJ jedoch keine hinreichende gesetzliche Grundlage liefert. Sinn und Zweck des BEKJ ist es, die elektronische Kommunikation in Justizverfahren zu ermöglichen.

Nur verfahrensleitende Behörden sind verpflichtet, ihre Dokumente elektronisch zu siegeln. Artikel 22 Absatz 2 BEKJ ist daher einschränkend auszulegen. Das elektronische Siegel stellt die Herkunft, den Zeitpunkt, die Integrität und die Authentizität des gesiegelten Dokuments sicher. Die Verfügung oder der Entscheid einer verfahrensleitenden Behörde begründen Rechte und Pflichten und entfalten Wirkung über das einzelne Verfahren hinaus. Betroffene müssen daher unabhängig von einem konkreten Verfahren oder von der zentralen Plattform prüfen können, ob das fragliche Dokument integer und authentisch ist und von der dafür zuständigen Behörde erstellt wurde. Das elektronische Siegel ist zusammengefasst genau dort notwendig, wo Behörden autoritativ auftreten.

Verfahrensbeteiligte Behörden dagegen dürfen nicht verpflichtet werden, ihre Dokumente zu siegeln. Die Dokumente, welche verfahrensbeteiligte Behörden in einem Justizverfahren übermitteln, begründen in der Regel keine neuen Rechte und Pflichten. Typischerweise handelt es sich bei diesen Dokumenten um Auszüge aus bestehenden Registern, Auszüge aus bestehenden Akten früherer Verfahren, bereits eröffnete Verfügung oder Entscheide aus abgeschlossenen Verfahren, welche nun für ein Justizverfahren zur Verfügung gestellt werden. Die Authentifizierung auf der zentralen Plattform ermöglicht die korrekte Identifikation der Behörde. Will ein Verfahrensbeteiligter die Integrität oder Authentizität eines von einer verfahrensbeteiligten Behörde übermittelten Dokuments in Frage stellen, ist dies eine Frage der Beweiswürdigung im entsprechenden Verfahren.

Würde an der Siegelpflicht für alle Behörden gemäss erläuterndem Bericht festgehalten, so müssten alle Schweizer Behörden auf allen Stufen mit einem Siegel ausgestattet werden. Für die flächendeckende Ausstattung aller Schweizer Behörden mit einem elektronischen Siegel liefert das BEKJ keine genügende gesetzliche Grundlage. Für die Kantone wäre zudem eine flächendeckende Einführung des elektronischen Siegels mit erheblichem organisatorischem Aufwand und beträchtlichen Kosten verbunden.

Gemäss erläuterndem Bericht müssen Dokumente, welche über eine qualifizierte elektronische Signatur verfügen, nicht mehr gesiegelt werden. Diese Aussage entspricht nicht dem Konzept des BEKJ. Das BEKJ schreibt keine Funktionalität vor, wonach die zentrale Plattform qualifizierte elektronische Signaturen von Behördenmitgliedern einer Behörde zuordnet. Aus diesem Grund müssen verfahrensleitende Behörden Dokumente, welche über eine qualifizierte elektronische Signatur verfügen, vor dem Versand über die Plattform standardmässig mit ihrem Siegel versehen. Es müsste hingegen geklärt werden, wie Behörden Dokumente unterzeichnen können.

Wichtig zu ergänzen ist die Unterscheidung zwischen Versand und Akteneinsicht. Bei der Akteneinsicht besteht, wie der erläuternde Bericht zu Artikel 7 ausführt, dagegen keine Pflicht zur Siegelung der Dokumente durch die verfahrensleitende Behörde.

Art. 7 Siegelung der Dokumente durch die Plattformen

Abs. 1

Der Grundsatz der Siegelung durch die Plattformen wird im Vorentwurf korrekt wiedergegeben: Träger des Siegels der Plattform ist die Quittung, nie das übermittelte Dokument. Im Falle der zentralen Plattform handelt es sich dabei um die sogenannte Eingangs oder Abrufquittung. Die zentrale Plattform siegelt die Quittungen der Benutzerinnen und Benutzer, unabhängig davon, ob sie ein oder mehrere Dokumente übermitteln. Absatz 1 sollte daher wie folgt lauten:

Werden mehrere Dokumente zusammen übermittelt, so bringt die Plattform dafür in einem separaten Dokument das Siegel und den Zeitstempel an. Das Dokument muss die Bezeichnungen aller übermittelten Dokumente, deren Grösse und die dazugehörigen Hashwerte enthalten.

Abs. 2

Absatz 1 beschreibt die Siegelung der Quittungen. Die Übermittlung von gesiegelten Dokumenten folgt den gleichen Regeln wie in Absatz 1. Absatz 2 muss daher gestrichen werden.

Art. 9 Profile

Abs. 2 Bst. b

Diese Bestimmung bezieht sich einzig auf verfahrensleitende Behörden, die auch im Adressverzeichnis der zentralen Plattform erscheinen. Bei verfahrensleitenden Behörden ist auf die Angabe einer postalischen Adresse zu verzichten, da eine Behörde über mehrere Standorte und verschiedene Postadressen verfügen kann. Bst. b ist entsprechend zu streichen.

Abs. 3 Bst. a

Die Übernahme des Geburtsdatums aus dem AGOV-Account wird insbesondere im Bereich Straf- und Verwaltungsrecht begrüsst. Zu betonen ist, dass die Privatadresse im AGOV-Account nicht aktualisiert wird. Die Richtigkeit der Privatadresse beruht auf der Selbstdeklaration der Nutzerin oder des Nutzers. Sie wird anlässlich der Identifikation nicht geprüft, weshalb sie nicht verlässlich ist. Auch aus Sicht des Datenschutzes ist die Speicherung der Privatadresse in den Benutzerprofilen als kritisch zu betrachten. In den Profilen der natürlichen Personen sollte daher auf die Erhebung von Postadressen verzichtet werden.

Abs. 3 Bst. b

Unternehmen haben verschiedene Strukturen und verschiedene Niederlassungen, weshalb das verwendete digitale Profil nicht mit der Postadresse übereinstimmen muss. Die Postadresse bringt beim digitalen Zustellen daher keinen nennenswerten Mehrwert. Auch bei Organisationen soll daher auf die Postadresse verzichtet werden.

Abs. 4

Der Sinn von Absatz 4 ist nicht verständlich. Es ist unklar, ob sich die Pflicht zur elektronischen Übermittlung auf die natürliche Person oder die Organisation, für welche die natürliche Person tätig ist, Bezug nimmt. Letzteres dürfte der Fall sein. Die Formulierung von Absatz 4 ist dementsprechend zu präzisieren. Im erläuternden Bericht wird die verantwortliche Person einer Organisation erwähnt. Es ist wünschenswert, dass die Rolle der verantwortlichen Person in Bezug auf die zentrale Plattform in der Verordnung geklärt wird.

Art. 12 Maximale Aufbewahrungsfrist für Dokumente und Quittungen

Artikel 12 sieht vor, Dokumente und Quittungen nach Ablauf einer Frist von sechs Monaten nach ihrer Erstellung auf der Plattform automatisch zu vernichten. Die automatisierte Löschung von Dokumenten nach einer überschaubaren Zeitspanne ist zu begrüssen, zumal die Plattform ein "Briefkasten" und keine Langzeitablage sein soll. Bei den Quittungen scheint es dagegen angezeigt, eine längere Aufbewahrungsfrist vorzusehen. Quittungen können sehr spät im Verfahren benötigt werden, etwa um die Einhaltung einer Frist oder die Kenntnisnahme eines bestimmten Dokuments zu belegen. Natürlich müssen die Behörden darum besorgt sein, die Quittungen in ihre eigenen Geschäftsverwaltungen zu überführen. Es kann jedoch aufgrund der Funktionsweise der zentralen Plattform – etwa im Fall von Zustellungen – dazu kommen, dass das Herunterladen der Quittungen unterbleibt. Anders als bei Eingaben und Zustellungen, die aus den Quellsystemen mehrmals erfolgen können, wären die von der Plattform selbst generierten Quittungen bereits nach sechs Monaten irreversibel vernichtet. Zu diesem Zeitpunkt ist ein Verfahren oftmals noch nicht abgeschlossen.

Quittungen können Personendaten enthalten (so etwa die Namen von Verfahrensbeteiligten), was diese im Kontext von Justizverfahren unter Umständen zu besonders schützenswerten Personendaten macht. Jedoch sind diese Daten, wie auch die weitaus sensibleren Aktenstücke selbst, auf der Plattform verschlüsselt gespeichert. Hinzu kommt, dass es sich bei Quittungen um sehr kleine Datenmengen handelt, die keinen hohen zusätzlichen Speicherbedarf verursachen, selbst wenn sie lange auf der Plattform verfügbar bleiben müssen.

In Anlehnung an die Zeitspanne von drei Jahren, innert der bei der Schweizerischen Post im Briefverkehr Nachforschungen möglich sind, wird vorgeschlagen, Artikel 12 wie folgt zu ändern, respektive zu ergänzen:

1 Die auf einer Plattform gespeicherten Dokumente und Quittungen werden sechs Monate nach der Entgegennahme beziehungsweise nach der Erstellung automatisch vernichtet.

2 Stehen Dokumente zur Akteneinsicht zur Verfügung, so bestimmt die verfahrensleitende Behörde, wie lange die Dokumente auf der Plattform abrufbar sind. Nach Ablauf der Frist werden die Dokumente automatisch vernichtet gelöscht.

3 Quittungen werden drei Jahre nach ihrer Erstellung automatisch gelöscht.

Art. 16 Aufteilung der Gebühr

Die Bundesverwaltung nutzt die Plattform gemäss aktuellem Planungsstand für Verwaltungsstrafverfahren des Bundes, nicht aber für die erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren. Der Bundesanteil von 10 Prozent wird daher begrüsst. Nach der vollständigen Einführung des Obligatoriums ist zu prüfen, ob die effektive Nutzung dem vorgeschlagenen Gebührenmodell entspricht oder ob eine Anpassung der Gebührenverteilung vorgenommen werden muss, insbesondere mit Blick auf die Anzahl der verwaltungsstrafrechtlichen Übermittlungen. Eine Überprüfung der Berechnungsweise der Gebühr ist denn auch in Artikel 21 vorgesehen. Auch die Aufteilung der Gebühr sollte Gegenstand der Prüfung sein.

Die Aufteilung gemäss ständiger Wohnbevölkerung in Absatz 2 wird begrüsst. Grundlage können jedoch nur statistische Daten sein, welche im Zeitpunkt der Berechnung vorliegen. Anhand dieser verbindlichen Angaben legt das EJPD den jährlichen Gebührenbeitrag fest; es berücksichtigt dabei die in Artikel 15 Absatz 4 definierten Schwellenwerte und den allfälligen Beitritt eines Nichtmitgliedes zur Körperschaft justitia.swiss nach deren Gründung.

Vorgeschlagen wird folgender Wortlaut:

(...)

2 Der Anteil der Kantone wird gemäss der im Zeitpunkt der Festlegung der Gebühr ständigen Wohnbevölkerung auf die an der Vereinbarung beteiligten Kantone aufgeteilt unter den Kantonen, die Mitglieder der öffentlich-rechtlichen Körperschaft sind, proportional zu deren ständigen Wohnbevölkerung am 1. Januar des Vorjahres, für das die Gebühr fällig wird, verteilt; massgeblich ist die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992, dem Volkszählungsgesetz vom 22. Juni 2007 und den dazugehörigen Verordnungen im Zeitpunkt der Festlegung nach Artikel 15.

3 Das EJPD legt jährlich die Verteilung der Gebühr auf die Kantone fest.

Art. 22a (neu) Rücksendung von physischen Dokumenten

In Ziffer 2.6 des erläuternden Berichts zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (S. 7) wird darauf verzichtet worden, eine Bestimmung zur reduzierenden Auslegung von Artikel 30 BEKJ in die vorliegende Verordnung über die elektronische Kommunikation in bundesrechtlichen Justiz- und Verwaltungsverfahren aufzunehmen, weil hierfür kein gesetzlicher Handlungsspielraum verbleibe.

Diese Feststellung bezieht sich auf die Auslegung des in Artikel 30 BEKJ enthaltenen Begriffs der "Dokumente", der im Gesetz weder weiter nach Rechtsgebiet noch nach Dokumentinhalt unterschieden wird. Eine differenzierende Betrachtung ist nach hier vertretener Auffassung aber erforderlich, um mit einer lückenhaften Verordnung zum BEKJ keine Probleme zu schaffen, die es in der analogen Welt noch gar nicht gibt. Damit ist auch gesagt, dass die anwendbaren Prozessgesetze nach hier vertretener Meinung durchaus Raum für eine Auslegung der Bestimmungen des BEKJ im Sinne ihrer gesetzgeberischen Zielsetzung lassen.

Insbesondere im Strafprozess werden physisch eingereichte Dokumente nur in Ausnahmefällen an deren Absenderin oder Absender retourniert. Bei den Polizeikörpern und den Staatsanwaltschaften werden auch nach der Inkraftsetzung der Änderungen der massgebenden Verfahrensgesetze noch jährlich tausende von Anzeigen in Papierform eingehen, weil derlei Eingaben typischerweise von Privatpersonen stammen, die sich nicht zuerst auf der zentralen Plattform registrieren wollen. Diese riesige Menge an Eingaben wird speziell für die Strafbehörden geschrieben und oftmals mit Fotokopien

rechtserheblicher Dokumente ergänzt. Die Quelle oder das Original verbleibt in beiden Fällen bei der Absenderin oder dem Absender.

Wird das BEKJ entgegen den Erläuterungen zum Vorentwurf nicht restriktiv ausgelegt, schafft das Gesetz zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs neue Rücksendungspflichten im Papierprozess, die es bisher in der analogen Welt nicht gab. Dies kann nicht der Willen des Gesetzgebers gewesen sein. Der Rückversand von Schriftstücken entfaltet keinerlei Nutzen, wenn sich der Zweck eines Dokuments in der Weitergabe der Mitteilung erschöpft, die im Schriftstück enthalten ist. Die Absenderinnen und Absender solcher Mitteilungen verfügen bereits über Doppel ihrer Eingaben oder über die Originale, von denen sie Fotokopien angefertigt haben. Die zurückgeschickten Exemplare werden überwiegend weggeworfen werden, sobald sie wieder bei ihren ursprünglichen Absenderinnen und Absendern eingetroffen sind.

Auch für den eher gesuchten Fall, dass im Nachhinein Differenzen darüber entstünden, ob die digitalisierten Kopien in den behördlichen Akten den eingereichten Dokumenten entsprechen, könnte mit den zurückgeschickten Dokumenten nicht Beweis geführt werden, weil sich nicht feststellen liesse, ob es auch diese Papiere waren, die gegenüber der Behörde eingereicht worden waren. Der Unterschied zwischen einfachen Mitteilungen und Dokumenten, denen neben dem Mitteilungsinhalt noch zusätzlicher Gehalt zukommt, ist bereits im BEKJ angelegt. Artikel 30 Absatz 2 BEKJ sieht vor, Dokumente bei den Behörden zurückzubehalten, wenn sie im Verfahren noch benötigt werden. Der Botenschaft zum BEKJ ist zu entnehmen, dass Dokumente, denen Urkundencharakter zukommt, nicht unmittelbar zurückgesandt werden sollen. Damit ist auch gesagt, dass die Rücksendepflicht von Urkunden, an deren Wiedererhalt die Absenderinnen und Absender ein Interesse haben, vorliegend nicht in Frage gestellt wird.

Hingegen braucht nicht weiter ausgeführt werden, dass durch die Auslegung des BEKJ im Sinne eines neu geschaffenen, replizierenden Postverkehrs in Papierform ein enormer Mehraufwand durch Porti und Arbeitsaufwand geschaffen wird. Eine Gesetzesauslegung, die letztlich dazu führt, dass tausende von Altpapierbündeln mit Porto versehen werden müssen, kann nicht von der gesetzgeberischen Absicht getragen sein.

Aus den oben genannten Gründen wird vorgeschlagen, einen neuen Artikel 22a einzufügen. Die gewählte Formulierung stellt klar, dass Dokumente, die gemäss Artikel 30 Absatz 2 BEKJ zurückbehalten werden, nicht von der Rücksendepflicht befreit sind. Wenn hingegen eines der danach genannten Kriterien zutrifft, ist sichergestellt, dass die Absenderin oder der Absender keinerlei Mehrwert von einer Rücksendung hat, weshalb es notwendig scheint, unter Rückgriff auf den gesetzgeberischen Normzweck eine Negativauslegung des Dokumentenbegriffs gemäss Artikel 30 BEKJ in die Verordnung zu schreiben. Sollte die Absenderin oder der Absender ein Interesse an einem Rückversand haben, kann sie oder er diesen vorab verlangen:

2. Kapitel: Digitalisierung und Rücksendung von physischen Dokumenten sowie Papierversand von elektronisch erstellten Dokumenten

[...]

Art. 22a *Rücksendung von physischen Dokumenten*

Ohne vorgängiges, anderslautendes Ersuchen der Absenderin oder des Absenders sind Aktenstücke von der Pflicht zur Rücksendung physisch eingereichter Dokumente gemäss Artikel 30 Absatz 1 BEKJ ausgenommen, wenn sie nicht unter Artikel 30 Absatz 2 BEKJ fallen und wenn sie gemäss dem anwendbaren Prozessrecht nicht handschriftlich unterzeichnet werden müssen oder wenn ihnen in elektronisch eingelesener Form derselbe Beweiswert zukommt, namentlich Ausdrucke elektronisch erstellter Dokumente oder Fotokopien.

Art. 22b (neu) Zustellung von Papierkopien von elektronisch erzeugten Originaldokumenten

In Ziffer 2.6 des erläuternden Berichts zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (S. 7 f.) wird ausgeführt, die Idee, die Eröffnung elektronisch unterzeichneter Endentscheide durch einen Versand von Papierkopien sicherzustellen, sei verworfen worden, weil die anwendbaren Gesetzesbestimmungen hierfür keinen Raum liessen. Konkret geht es dabei darum, dass etwa Artikel 353 Absatz 1 Buchstabe k nStPO für das Strafbefehlsverfahren der Staatsanwaltschaften vorschreibt: "Der Strafbefehl enthält: (...) die Unterschrift der ausstellenden Person, falls der Strafbefehl auf Papier versendet wird." Artikel 238 Buchstabe h nZPO enthält eine ähnliche Regelung für zivilgerichtliche Entscheide.

Artikel 22 konkretisiert Artikel 29 BEKJ (Digitalisierung physischer Dokumente) und damit den Trägerwandel von der Papiereingabe zum elektronischen Aktenstück. Der umgekehrte Vorgang wird im BEKJ jedoch nicht beschrieben, obwohl es sich dabei in der Praxis um eine sehr gewichtige Anforderung handeln würde, denn Standard soll gemäss dem Grundkonzept des BEKJ zwar die elektronische Akterstellung sein. Wo sich Private aber nicht auf einer elektronischen Übermittlungsplattform registrieren wollen, haben sie auch inskünftig das Recht, dass ihnen ein Papierexemplar von Mitteilungen und Entscheiden zugestellt wird.

Insbesondere Übertretungsstraßenbehörden und die Strafbefehlsabteilungen der Staatsanwaltschaften erlassen jedes Jahr zehntausende von Endentscheiden. Werden diese Verfahren aus der elektronischen Aktenführung ausgeklammert, weil sie gemäss der (nunmehr unterbliebenen) Auslegung der massgebenden Verfahrensbestimmungen durch die Verordnung zum BEKJ doch wieder in Papierform geführt werden müssten, verbleibt noch eine Menge von zehn bis zwanzig Prozent der Dossiers, die überhaupt elektronisch geführt werden können. Insbesondere im Bereich des Massengeschäfts verpufft damit das Rationalisierungspotential der Digitalisierung.

Zwar liegt dem BEKJ als Regulierungsgrundsatz die Idee zugrunde, dass Privatpersonen nicht zur elektronischen Kommunikation mit den Behörden gezwungen werden sollen und an dieser Grundlage soll vorliegend deshalb auch nicht gerüttelt werden. Hingegen kann es nicht richtig sein, das Unterschriftserfordernis derart restriktiv auszulegen, dass jeglichem Fortschritt ein Riegel vorgeschoben wird.

Artikel 22 Absatz 2 BEKJ ist zu entnehmen, dass künftighin mittels eines geregelten elektronischen Siegels sichergestellt werden soll, dass ein elektronisch erstelltes Dokument tatsächlich von der zuständigen Behörde stammt, die sich etwa aus dem Briefkopf o.ä. ergibt. Zu diesem Artikel ist der Botschaft zum BEKJ zu entnehmen: "Das Unterschriftserfordernis stellt bei der Digitalisierung oft ein Hindernis dar. Anstelle der Unterschrift sieht das Gesetz die Authentifizierung mit Hilfe eines anerkannten elektronischen Identitätsnachweises sowie dem Anbringen eines geregelten elektronischen Siegels vor." Damit ist gesagt, dass das geregelte elektronische Siegel bei einer elektronischen Aktenführung die Papierunterschrift ersetzt. Für einen Rückgriff auf Artikel 14 OR bleibt damit im Anwendungsbereich des BEKJ kein Raum mehr. Das BEKJ als das jüngere und speziellere Gesetz ersetzt die eigenhändige Unterschrift von Behördenmitgliedern durch ein geregeltes elektronisches Siegel.

Zwar ist dem erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens insoweit beizupflichten, dass den massgeblichen Verfahrensgesetzen zu entnehmen ist, dass etwa Endentscheide die Unterschrift der ausstellenden Person tragen müssen, wenn sie als Original in Papierform versandt werden. Nach hier vertretener Auffassung lässt diese Formulierung aber durchaus eine Auslegung im Sinne des offensichtlichen und eindeutigen Gesetzeszweckes zu.

Bereits heute ist es absolut gängige Praxis bei den Zivilgerichten und den Straßenbehörden, das Original der Endentscheide zu den Akten der Behörde zu nehmen und den Parteien eine Fotokopie des Originals zuzustellen. Wie schon weiter oben zur Bestimmung über den Rückversand eingesandter Papierdokumente ausgeführt, wird nun durch den Verzicht auf eine reduzierende Auslegung eine neue Pflicht in der analogen Welt geschaffen. Wird dem erläuternden Bericht gefolgt, soll es plötzlich eine Pflicht zum Versand von Papieroriginalen geben. Damit wird der Versand von Papieroriginalen in der digitalen Welt exponentiell vervielfacht. Das kann nicht die Idee der Gesetzgebung gewesen sein. Entsprechend ist in der Verordnung klarzustellen, dass die Notifikation über unterschrittsbedürftige Dokumente gegenüber Personen, die nicht auf der Plattform registriert sind, auch in Zukunft selbstverständlich durch eine Papierkopie des (nunmehr elektronisch erstellten) Originals erfolgen kann, das in der digital geführten Akte verbleibt. Einer Papierkopie des elektronischen Originals kommt exakt derselbe Informationsgehalt zu wie ein Entscheid, der eine handschriftliche Signatur trägt. Sollte die Empfängerin oder der Empfänger Zweifel an der Urheberschaft des Entscheids hegen, könnte sie oder er sich jederzeit das elektronische Original zustellen oder sich dieses am Sitz der Behörde zeigen lassen, womit sie sich als Mehrwert zudem von dem in der Papierkopie ausgewiesenen Zeitpunkt der Erstellung des Originals überzeugen kann.

Die vorgeschlagene Lösung hätte den Vorteil, dass in einem Verfahren keine zwei Originale desselben Entscheids nebeneinander bestehen (etwa dann, wenn eine beschuldigte Person verteidigt ist und ihr somit über ihre Rechtsvertretung ein elektronisch gesiegeltes Exemplar des Endentscheids

(ohne jegliche Unterschrift) zugesandt werden dürfte, während die Privatklägerschaft nicht anwaltlich vertreten ist und ihr eine Papierkopie zugeschickt werden müsste, die dann wiederum eine von Hand angebrachte Unterschrift tragen müsste). Zudem ergäbe sich auch eine identische Rechtslage zur Bundesgerichtsbarkeit. Das nBGG stellt für Urteile gerade nicht vor, dass diese im Fall ihres Papierversands eine Unterschrift tragen müssen.

Aus den genannten Gründen wird deshalb vorgeschlagen, einen neuen Artikel 22b einzufügen:

Art. 22b Zustellung von Papierkopien von elektronisch erzeugten Originaldokumenten
Behörden, die ihre Akten elektronisch führen, bringen auf Dokumenten, für die das anwendbare Verfahrensrecht für deren Papierform die Unterschrift mindestens einer Behördenvertretung vorsieht, ein geregelt elektronisches Siegel an, wenn sie diese Dokumente versenden müssen. Soweit derlei Dokumente (auch) Personen eröffnet werden müssen, mit denen die Behörde nicht elektronisch verkehrt, erfolgt die Übermittlung des Dokuments mittels einer Papierkopie des elektronischen Originals. Die Zustellung der Papierkopie wirkt fristauslösend, wenn die angeschriebenen Personen auf der Papierkopie darauf hingewiesen werden, dass sie das elektronische Originalkostenlos über eine Plattform nach BEKJ beziehen oder bei der Behörde ein von Hand unterschriebenes Doppel nachverlangen können.

Sollte an der viel zu engen Auslegung des BEKJ festgehalten werden, die im erläuternden Bericht skizziert ist, wäre zumindest der Einsatz einer qualifizierten elektronischen Unterschrift der Behördenmitglieder (zusätzlich zum Behördensiegel) zu prüfen, um dem in den Verfahrensgesetzen verwendeten Begriff der "Unterschrift" genüge zu tun, obwohl diese, wie weiter oben ausgeführt, im Kontext der digitalen Aktenführung durch das Behördensiegel ersetzt wurde.

Art. 24 Elektronische Übermittlung unter Behörden

Nach unserer Einschätzung ist die Sachüberschrift zu weit gefasst und daher irreführend. Es handelt sich stets um die Kommunikation von und zu Strafbehörden oder Zivilgerichten im Rahmen von Verfahren nach StPO oder ZPO. Gleichzeitig erscheint es erforderlich, den Begriff der übrigen Behörden, die mit den Strafbehörden elektronisch kommunizieren zu müssen, zu definieren. Insbesondere mit Blick auf öffentlich-rechtliche Körperschaften, die nicht hoheitlich handeln, besteht insoweit Unklarheit.

Diese Bestimmung konkretisiert die Ausnahmen von Artikel 128c Absatz 2 der Zivilprozessordnung, Artikel 103c Absatz 2 der Strafprozessordnung und Artikel 8d Absatz 2 des Opferhilfegesetzes. Diese Ausnahmen sind dort sinnvoll, wo in Zivil- oder Strafverfahren eine grosse Anzahl von Kommunikationen mit Behörden anfallen, die nicht Teil der Straf- oder Zivilprozesskette sind und wo eine direkte Kommunikation, z.B. über eine Schnittstelle, etwa zur Weitergabe von Metadaten oder aus Kostengründen dem Rechtsverkehr über die Plattform vorzuziehen ist. Zu denken ist im Strafprozess etwa an Steuer oder Migrationsbehörden oder auch an grosse Verkehrsbetriebe oder rechtsmedizinische Institute, die auch unter den Behördenbegriff fallen dürften. Ebenso bestimmte Behörden des Bundes wie das BAZG.

Die Voraussetzungen sollten sich an Artikel 23 orientieren und nicht darüber hinausgehen. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, weshalb Artikel 24 strengere Anforderungen vorsieht, da Artikel 103c Absatz 2 der Strafprozessordnung – anders als Art. 103b Absatz 2 mit der Feststellung der Zeitpunkte der Übermittlung und dem Schutz der Akte vor Veränderung und unberechtigter Kenntnisnahme überhaupt keine Anforderungen an die Dokumentation einer Übermittlung stellt.

Art. 28 Inkrafttreten

Die Finanzierung des Projekts Justitia 4.0, welches die zentrale Plattform im Auftrag der Kantone, des Bundes und der Justizbehörden aufbaut, ist bis Ende Jahr 2027 gesichert. Die Finanzierung von Betrieb und Weiterentwicklung der zentralen Plattform muss daher spätestens ab Anfang 2028 über Gebühren erfolgen. Die Verordnung muss gleichzeitig mit dem abschliessenden Inkrafttreten des BEKJ in Kraft gesetzt werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Freundliche Grüsse

Christoph Amstad
Regierungsrat

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Amt für Justiz
- Staatsanwaltschaft
- Kantonspolizei
- Gerichte
- Staatskanzlei

