

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bern

cornelia.perler@bj.admin.ch

Liestal, 9. Juni 2026

Vernehmlassung betreffend Verordnung über die elektronische Kommunikation in bundesrechtlichen Justiz- und Verwaltungsverfahren (VEKJ)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung. Wir unterstützen den Verordnungsentwurf grundsätzlich. Inhaltlich schliessen wir uns der Musterstellungnahme von justitia 4.0 an, die Sie in der Beilage finden.

Hochachtungsvoll

Dr. Anton Lauber
Regierungspräsident

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

– Musterstellungnahme justitia 4.0

Vernehmlassung: Vorentwurf zur Verordnung über die elektronische Kommunikation in bundesrechtlichen Justiz- und Verwaltungsverfahren (VE-VEKJ)

Arbeitshilfe zur Vorbereitung der Stellungnahme für kantonale Behörden

An seiner Sitzung vom 13. März 2026 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf der VEKJ (VE-VEKJ) eröffnet. Eine Stellungnahme kann bis am 22. Juni 2026 eingereicht werden.

Die vorliegende Arbeitshilfe dient der Unterstützung der kantonalen Behörden und weiteren interessierten Kreise zur Erarbeitung ihrer Stellungnahme. Sie beinhaltet im Wesentlichen Erläuterungen und Anregungen zu den einzelnen Verordnungsartikeln sowie Formulierungsvorschläge, stellt jedoch nicht die Stellungnahme des Projektes Justitia 4.0 dar.

Autorinnen und Autoren

Kantonale Behörden: Alexandra Altherr Müller, Sozialversicherungsgericht ZH, Patrick Becker, Justizleitung GE, Jan Grunder, Regionalgericht Oberland BE, Stéphane Nakamura, Bezirksgericht Greyerz FR, Marc Tille, Rechtsdienst für Sicherheit und Justiz VS, Serge Segura, Kantonsgericht VD, Daniel Stehlin, Staatsanwaltschaft BL, Stephan Walder, Oberstaatsanwaltschaft ZH, André Zumthurn, Kantonsgericht LU

Projektteam Justitia 4.0: Jérôme Barraud, Chantal Neuschwander, Christian Renggli, Hourri Rousseau

Erläuterungen, Anregungen und Formulierungsvorschläge

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 logischerweise ebenfalls im Ingress erwähnt werden.

Der Ingress sollte daher wie folgt ergänzt werden:

*Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2024 über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ),
die Artikel 6a Absatz 2, 21a Absatz 2 und 34 Absatz 1^{bis} des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG),
Artikel 38e des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG),
die Artikel 128b Absatz 3, 128c Absatz 2 und 128e der Zivilprozessordnung (ZPO),
die Artikel 33a Absatz 4, 33b, 33c Absatz 2 und 34 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG),
die Artikel 76a Absatz 2, 103b Absatz 3, 103c Absatz 2 und 103e der Strafprozessordnung (StPO),
Artikel 2e des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugen-
schutz (ZeugSG),
Artikel 31f des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR),
die Artikel 8c Absatz 3, 8d Absatz 2 und 8f des Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007 (OHG)*

*und die Artikel 37d und 38a Absatz 2 des Militärstrafprozesses vom 23. März 1979 (MStP),
verordnet:*

1. Kapitel: Betrieb und Nutzung von Plattformen

1. Abschnitt: Geltungsbereich

Art. 1

Absatz 2 betrifft ausschliesslich bundesrechtliche Verfahren nach VwVG und ist **daher für die Kantone nicht relevant**. Unklar scheint der Mehrwert von **Absatz 3**, gehen Gesetze dieser Verordnung doch ohnehin vor.

2. Abschnitt: Betriebsbewilligung

Art. 2 Anforderungen an die Plattformen

Die Anforderungen an die Plattformen scheinen sachgerecht. Aufgrund der schnellen technischen Entwicklung sollte die maximale Dateigrösse gemäss **Absatz 1 Buchstabe c** jedoch in einem Anhang zur vorliegenden Verordnung oder in einer Departementsverordnung des EJPD festgelegt werden.

Die **Löschfunktion in Absatz 1 Buchstabe d ist eine Funktionalität**, welche – wenn überhaupt - im 3. Abschnitt dieser Verordnung geregelt werden sollte. Zudem ist der Wortlaut der Bestimmung zu absolut formuliert und kaum umsetzbar. Wie der erläuternde Bericht auf Seite 11 zurecht ausführt, wird durch die Löschfunktion die erteilte individuelle Berechtigung gelöscht, nicht jedoch das Dokument als solches. Zudem wäre bei der Löschung zwischen den Behörden und anderen Nutzern zu unterscheiden.

Art. 3 Bewilligungsverfahren

Keine Bemerkungen.

3. Abschnitt: Dokumente, Quittungen und Siegelung

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 – an Stelle von Dokument – vorzuziehen, soweit es sich um technische Aspekte der übermittelten Aktenstücke handelt.

Abs. 1

Die Festlegung des Formats PDF/A für Dokumente von Behörden und der Formate PDF und PDF/A für die übrigen Verfahrensbeteiligten wird begrüsst.

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 Anwältinnen und Anwälte, die Staatsanwaltschaften, die Gerichte, die Verwaltungsbehörden und durch die weiteren 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 speditive 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:

² 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 (z.B. Makros in einer Microsoft Excel-Datei, ZIP-Dateien mit teilweise verschlüsselten Dateien etc.). Dies ist in einem Anhang deutlich einfacher zu bewerkstelligen als im Haupttext der vorliegenden Verordnung.

Absätze 3 und 4 sollten daher wie folgt lauten:

³ Die verfahrensleitende Behörde muss folgende Formate bearbeiten können:

- a. schriftliche Unterlagen: ——— PDF, PDF/A;*
- b. Bilddateien: ——— BMP, GIF, JPEG, PNG;*
- c. Audiodateien: ——— MP3, OGG, WAV;*
- d. Videodateien: ——— AVI, MOV, MKV, MP4;*
- e. Archivdateien: ——— ZIP, 7z.*

Kann die verfahrensleitende Behörde eine Beilage im Format, in dem sie eingereicht wurde, nicht öffnen, so räumt sie der einreichenden Partei eine angemessene Frist ein, damit diese die Beilage in einem von der Behörde festgelegten Format einreichen kann.

⁴ Wird eine Beilage in einem anderen Format eingereicht und kann die verfahrensleitende Behörde die Beilage nicht zweckmässig bearbeiten, so fordert sie die einreichende Person oder Behörde auf, die Beilage in einem von der verfahrensleitenden Behörde festgelegten Format einzureichen oder den Zugriff auf die Beilage in geeigneter Weise zu ermöglichen. Das EJPD regelt die über die Plattformen zu übertragenden Dateiformate.

⁵ Sie räumt ihr eine angemessene Frist ein.

Art. 5 Quittungen

Die vorgeschlagene Regelung wird begrüsst. Es ist wichtig, dass der **Name der verantwortlichen Person einer Behörde** gemäss Absatz 2 Buchstabe b in der Quittung **nicht** aufgeführt wird. Nur der Name der Behörde sollte auf der Quittung erscheinen.

Absatz 2 Buchstabe d konkretisiert die Eingangsquittung und gibt unter anderem vor, dass die Angaben nicht übermittelter Dokumente auf der Eingangsquittung aufzulisten sind. Mögliche Gründe für eine Rückweisung durch die Plattform sind ein positives Resultat bei der Virenprüfung, die Dateigrösse oder ein Dateiformat, welches die Plattform nicht erkennt.

Absatz 2 Buchstabe d Ziffer 2 präzisiert, dass die Angaben nicht übermittelter Dokumente auf der Eingangsquittung auszuweisen bzw. aufzulisten sind. Die Bestimmung enthält einen logischen Fehler: Nicht übermittelte Dokumente können auf der **Eingangsquittung** nicht aufgeführt werden, da diese eben **nicht übermittelt** wurden. Die Quittung kann keine Hashwerte von Dateien enthalten, welche nicht übermittelt worden sind. Kann die Plattform ein oder mehrere Dokumente nicht übermitteln, so erhält die Absenderin oder der Absender eine Mitteilung der Plattform, jedoch keine Quittung. Die Ziffer 2 ist daher zu streichen:

² *Die Quittungen müssen insbesondere folgende Angaben enthalten:*

a. die Art der Quittung;

b. den Namen der Absenderin oder des Absenders, ihre oder seine Adresse auf der Plattform und gegebenenfalls den Namen oder die Firma der Organisation, für welche die Absenderin oder der Absender handelt;

c. den Namen oder die Firma der Adressatin oder des Adressaten sowie ihre oder seine Adresse auf der Plattform;

d. bei einer Eingangsquittung:

1. die Liste der übermittelten Dokumente, deren Grösse und die dazugehörigen Hashwerte,

2. die Liste der aufgrund des Resultats der Virenprüfung nicht übermittelten Dokumente und deren Grösse,

3. den Zeitpunkt der Übermittlung an die Plattform;

e. bei einer Abrufquittung: den Zeitpunkt des erstmaligen Abrufs;

f. bei einer Nichtabholquittung: den Zeitpunkt der Übermittlung an die Plattform;

g. beim Versand oder erstmaligen Abruf aufgrund der Weitergabe einer Berechtigung: den Namen der Person, in deren Name der Versand oder Abruf erfolgt.

Die Plattformen müssen künftig auch strukturierte Daten übermitteln können, beispielsweise in Form von XML-Dateien. Die Ausnahmen in den Absätzen 4 und 5 sind daher wesentlich, da XML-Dateien aus technischen Gründen nicht gesiegelt werden können.

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, die gemäss gegenwärtiger Rechtsprechung eine Unterschrift der Autorenschaft tragen müssen, so etwa Sachverständi-

gengutachten (BSK StPO-Heer, Art. 187 N 1). Diese können etwa im Fall von rechtsmedizinischen Instituten oder im Fall des Eidgenössischen Instituts für Metrologie METAS durchaus auch von Behörden oder zumindest von "Amtsstellen" erbracht werden. In diesen Fällen ist es erheblich, welche sachverständige Person das Gutachten erstattet, weshalb die qualifizierte elektronische Signatur (entgegen der Kommentierung zu Art. 22 BEKJ in der Botschaft, BBl 2023 679, S. 30), möglicherweise auch inskünftig noch zur Anwendung gelangen müsste.

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

Im elektronischen Rechtsverkehr soll das elektronische Siegel künftig an zwei verschiedenen Punkten eingesetzt werden. 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 (Art. 6). Artikel 7 bezieht sich dagegen auf die Siegelung der Quittung **nach** der Übermittlung durch die zentrale Plattform.

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:

¹ 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.**

² Dokumente, die bereits über ein Siegel oder eine qualifizierte elektronische Signatur mit einem Zeitstempel verfügen, müssen nicht erneut mit einem Siegel versehen werden.

4. Abschnitt: Authentifizierung, Profile, Schnittstellen und Berechtigungen

Art. 8 Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer

Die Authentifizierung über AGOV gemäss Absatz 1 ist sinnvoll und zielführend. Die detaillierten Anforderungen sollten in einer Departementsverordnung des EJPD geregelt werden.

Der mögliche Einsatz von zusätzlichen Authentifizierungsdiensten bei künftigen kantonalen Plattformen gemäss Absatz 2 wird begrüsst.

Künftig sind die meisten Behörden über eine Schnittstelle mit der zentralen Plattform verbunden. Absatz 3 lässt genügend Spielraum, um künftige technische Lösungen umzusetzen.

Art. 9 Profile

Abs. 2

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. Die Bestimmung ist entsprechend anzupassen.

² Die Profile von Behörden müssen mindestens folgende Angaben enthalten:

a. Name der Behörde;

~~b. Postadresse;~~

~~c. Bezeichnung ihres Siegels.~~

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.**

Absatz 3 sollte daher wie folgt lauten:

³ Die Profile der übrigen Benutzerinnen und Benutzer müssen mindestens folgende Angaben enthalten:

a. bei natürlichen Personen: Vorname, Name, Geburtsdatum ~~sowie Postadresse~~;

b. bei Organisationen: Name oder Firma ~~und Postadresse~~.

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. 10 Schnittstelle

Dieser Artikel erlaubt den Nutzenden der Plattformen, ihre Systeme via eine Schnittstelle mit der Plattform zu verbinden und ihre Mitarbeitenden mit Vertretungsrechten auszustatten. Dies geschieht über einen technischen Benutzer, der ein digitales Passwort (Token) erhält. Die vorgeschlagene Regelung wird daher begrüsst.

Art. 11 Bestätigung und Entzug der Berechtigungen

Die vorgeschlagene Regelung in Absatz 1 wird begrüsst. Jedoch sollte in der französischen Version wohl eher von *Confirmation* als von *Attribution* gesprochen werden.

Die vorgeschlagenen Variante in Absatz 2 wird begrüsst.

5. Abschnitt: Datenschutz, Datensicherheit und Virenprüfung

Art. 12 Maximale Aufbewahrungsfrist für Dokumente und Quittungen

Problemstellung

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.

Lösungsansatz

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:

Art. 12 Maximale Aufbewahrungsfrist für Dokumente und Quittungen

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.

Abs. 2

Die vorgeschlagene Lösung wird begrüsst. Eine Verlängerung der Frist muss in der Verordnung nicht vorgesehen werden, da die Behörde eine zweite Akteneinsicht mit denselben Akten anordnen kann.

Art. 13 Datensicherheit

Die vorgeschlagene Bestimmung verweist auf den 3. Abschnitt, die Angabe des relevanten Kapitels (2.?) fehlt und sollte ergänzt werden.

Art. 14 Virenprüfung

Bei der vorgesehenen Prüfung auf Schadsoftware sind aus technischer Sicht drei Fälle zu unterscheiden:

1. Vollständige Prüfung der übermittelten Dateien: Die Maximalgrösse der einzelnen Dateien darf eine festgelegte Obergrenze nicht überschreiten, da die Prüfsoftware sonst ihr Limit (Speicherplatz usw.) erreichen, die Prüfung abbrechen und der Prüfvorgang so viel Zeit in Anspruch nehmen könnte, dass die Einhaltung von Fristen, besonders bei einer zeitlich knappen Eingabe, gefährdet wäre.

2. Eingeschränkte Prüfung grosser Dateien: Eine Datei, welche die festgelegte Obergrenze überschreitet, wird zum Zweck der Schadsoftware-Prüfung in handhabbare Blöcke zerlegt, die dann einzeln auf Schadsoftware geprüft werden. Dieses Verfahren ist jedoch weniger zuverlässig als die vollständige Prüfung der übermittelten Dateien. Schadsoftware, die durch die Aufteilung in prüfbare Blöcke auf zwei aufeinanderfolgende Blöcke verteilt wird, wird unter Umständen nicht mehr als Schadsoftware erkannt. Dies muss den Nutzerinnen und Nutzern der Plattform verständlich angezeigt werden. Insbesondere ist dem Empfänger klar zu signalisieren, dass er **eine eigene, vollständige Schadsoftware-Prüfung auf den lokal gespeicherten Daten nach dem Herunterladen der Datei vornehmen muss**.

3. Keine Virenprüfung: Die zentrale Plattform kann die Virenprüfung nicht durchführen oder sie verzichtet auf Ersuchen der Benutzerin oder des Benutzers darauf.

Während der Pilotierung der zentralen Plattform hat sich gezeigt, dass die ergriffenen Schutzmassnahmen unter Umständen zu strikt sind und Dokumente aus verschiedenen Gründen zurückgewiesen wurden. Folgende Ursachen wurden während der Pilotierung identifiziert (nicht abschliessend):

- Übermittlung von passwortgeschützten oder end-2-end verschlüsselten Dateien zwischen bestimmten Behörden. Diese Dateien können prinzipiell nicht auf Schadsoftware geprüft werden, da sie verschlüsselt sind.
- Übermittlung von Dateiformaten mit Makros oder anderem ausführbaren Code: Diese enthalten zwar keine Viren im klassischen Sinne, bieten jedoch zahlreiche Angriffsmöglichkeiten für Cyberkriminelle. Aus diesem Grund werden ausführbare Dateiformate durch die Pilotplattform abgewiesen.
- Übermittlung von elektronischen Beweismitteln aus beschlagnahmten Geräten, im Original oder nach Aufbereitung durch die IT-Forensik, zum Beispiel im Rahmen der Akteneinsicht.
- Durch die ergriffenen Schutzmassnahmen werden Dateien fälschlicherweise zurückgewiesen, obwohl die Dateien von den sendenden Behörden bereinigt worden sind (sogenannte False-Positive).

In der Pilotierung wurde mehrfach gefordert, dass auch kritische Dateien übermittelt werden können, beispielsweise in einem digitalen Container. Die Behörden sollen dafür nicht auf alternative, unsichere Übermittlungswege ausweichen müssen (E-Mail, Cloud, USB-Sticks, etc.). Die Ablage und Abholung dieser Dateien und die Prüfungen auf Schadsoftware obliegen in diesen Fällen den Nutzerinnen und Nutzern der Plattform. Wollen Sender und Empfänger auf Schutzmassnahmen verzichten, reduzieren sie die Funktion der Plattform auf die reine Übermittlung von Daten und sind selbst für den korrekten Umgang mit den Dateien verantwortlich. Dies bedingt eine ausdrückliche Absprache zwischen den Beteiligten. **Dies bedeutet auch, dass Nutzerinnen und Nutzer eine eigene, vollständige Schadsoftware-Prüfung auf den lokal gespeicherten Daten jeweils vor und nach Übermittlung durch die zentrale Plattform vornehmen müssen.** Die Plattform muss den Empfänger zudem darauf hinweisen, dass die in einem Container übermittelten Dateien keiner Virenprüfung unterzogen worden sind.

Abs. 1

Die Festlegung der (Maximal-)Grösse von prüfbaren Blöcken grösserer Dateien sollte nicht öffentlich kommuniziert werden. Diese Information ist für die Nutzerinnen und Nutzer der Plattform irrelevant. Sie eröffnet potenziellen Angreifern die Möglichkeit, ihre Schadsoftware in einer verseuchten Datei so anzuordnen, dass der Schadcode bei der Aufspaltung in mehrere Blöcke in zwei aufeinanderfolgenden Blöcken liegt und nicht zuverlässig als schädlich erkannt werden kann. Zudem wird es stark von der für die Aufspaltung und Prüfung zuständigen Software abhängen, wie gross diese prüfbaren Blöcke zu gestalten sind. Diese Grenze wird sich aufgrund von Betriebserfahrung und Verbesserungen in der Hard- und Software dynamisch verändern und sollte einfach anpassbar sein.

Absatz 1 sollte zusammengefasst wie folgt lauten:

¹ Die Plattformen müssen bei bis zu 64 Megabyte grossen Dateien führen eine Virenprüfung durchführen.

Abs. 2

Der Grenzwert für eine vollständige Prüfung auf Schadsoftware von derzeit 64 MB kann (und sollte) basierend auf den technischen Möglichkeiten und der wachsenden Betriebserfahrung durch die Betreiber der Plattformen erhöht werden können. **Absatz 2 ist daher zu streichen.**

~~² Dokumente ab 64 Megabyte können sie in 64 Megabyte grosse Dokumente aufteilen und diese einer Virenprüfung unterziehen.~~

Abs. 4

Eine klare Kennzeichnung ist auch dann essenziell, wenn die Virenprüfung nur eingeschränkt stattgefunden hat. Absatz 4 ist dementsprechend zu ergänzen. Unklar ist allerdings, wie die Ergebnisse der Virenprüfung den Nutzenden mitgeteilt werden. Die Mitteilung sollte technisch einfach und inhaltlich leicht verständlich erfolgen können.

Absatz 4 sollte wie folgt lauten:

~~⁴ Dokumente, bei denen eine Virenprüfung nach Absatz 2 keine oder eine eingeschränkte Virenprüfung durchgeführt wurde, müssen entsprechend gekennzeichnet werden.~~

Abs. 5

Bei der Information der Plattformen an die Absenderin oder den Absender, dass ein Dokument nicht übermittelt werden konnte, handelt es sich klarerweise nicht um eine Quittung, da eben kein Dokument übermittelt worden ist (vgl. Ausführungen zu Art. 5 Abs. 2 Bst. d Ziff. 2 oben).

6. Abschnitt: Gebühr für die Nutzung der zentralen Plattform

Basis für die Berechnung der Gebühr bilden die Artikel 6 und 32 des BEKJ. Die Kosten der zentralen Plattform werden auf die nutzenden Kantone aufgeteilt. Für die Mitglieder der Körperschaft berechnet sich der Gebührenanteil anhand der ständigen Wohnbevölkerung. Mit Nichtmitgliedern schliesst die Körperschaft eine Vereinbarung gemäss Artikel 6 BEKJ ab. Die vereinbarte Vergütung soll sämtliche Kosten decken (inklusive Investitionskosten, Botschaft BEKJ, BBl 2023 679, S. 22), welche das Nichtmitglied verursacht. Die Kosten für Nichtmitglieder werden daher in der Regel höher ausfallen als jene der Mitglieder.

Art. 15 Berechnung der Gebühr

Die deutsche und die französische Fassung wurden verglichen und vereinheitlicht; dies betrifft auch die konsistente Terminologie für denselben Sachverhalt. Für mehr Klarheit wurde der Absatz 1 in (neu) zwei Absätze aufgeteilt.

Die Dreijahresfinanzplanung als Referenz für die Festlegung des Gesamtbetrags für drei Jahre wird begrüsst. Der Ansatz liefert eine vorausschauende und realistische Grundlage für die jährlich gemäss Verteilungsschlüssel in Artikel 16 festzulegende Gebühr. Das ergänzende Korrektiv gemäss Absatz 4 stellt die notwendige Anpassungsfähigkeit sicher.

Folgender Text wird vorgeschlagen:

~~¹ Die Gesamthöhe Der Gesamtbetrag der jährlich von den Mitgliedern der öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu entrichtenden Gebühr für die Nutzung der zentralen Plattform muss die Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der zentralen Plattform decken und die Bildung einer Reserve für die Sicherstellung der Liquidität der öffentlich-rechtlichen Körperschaft in der Höhe von 10 Prozent der jährlichen Betriebskosten ermöglichen gewährleisten.~~

~~[Anpassung und neuer Absatz 2]~~

~~² Die Einnahmen aus Leistungsbezügen der Beiträge von Kantonen, die nicht Mitglied der öffentlich-rechtlichen Körperschaft sind, werden vom Gesamtbetrag der jährlichen Gebühr abgezogen.~~

³ *Das EJPD legt die jährliche den Gesamtbetrag der jährlichen Gebühr aufgrund für jeweils drei Jahre im Voraus auf der Grundlage der Finanzplanung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft fest.*

⁴ *Das EJPD kann die Gebühr während der Periode nach Absatz 3.2 anpassen, wenn die eingenommenen Beiträge nach Absatz 1 und 2 diese Gebühr die Betriebs- und Weiterentwicklungskosten nicht ~~deckt~~ decken oder die Reserve die Limite nach Absatz 1 überschreitet.*

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 (vgl. Art. 19 Vereinbarung justitia.swiss sowie erläuternder Bericht zur Vereinbarung justitia.swiss, S. 17).

Vorgeschlagen wird folgender Wortlaut:

¹ *Die Gesamthöhe der Gebühr wird wie folgt auf den Bund und die Kantone, die Mitglied der öffentlich-rechtlichen Körperschaft sind, aufgeteilt:*

a. Bundesverwaltung und Bundesanwaltschaft (BA): 5 Prozent;

b. Eidgenössische Gerichte: 5 Prozent;

c. Kantone: 90 Prozent.

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. 17 Gebührenanteil der Bundesverwaltung und der Bundesanwaltschaft

Keine Bemerkungen.

Art. 18 Gebührenanteil der eidgenössischen Gerichte

Keine Bemerkungen.

Art. 19 Fälligkeit

Die Verordnung lässt die weiteren Modalitäten der Erfüllung offen. Es ist anzunehmen, dass die Regeln des Obligationenrechts sinngemäss zur Anwendung kommen. Vorgeschlagen wird daher folgender Wortlaut der Bestimmung:

¹ *Die jährliche Gebühr der Mitglieder der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ~~ist sind~~ im Voraus zu entrichten und am 1. Januar fällig.*

² *Die Gebühr für ~~das erste Betriebsjahr der öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist an dem Tag fällig, an dem diese Verordnung in Kraft tritt~~ die Nutzung der zentralen Plattform ist erstmals am Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung fällig.*

³ *Die Bestimmungen des Obligationenrechts zum Schuldnerverzug finden sinngemäss Anwendung.*

Art. 20 Rechnungsstelle der Kantone

Keine Bemerkungen.

Art. 21 Evaluation der Gebührenregelung

Die Überprüfung der Berechnungsweise und der Aufteilung der Gebühr wird begrüsst.

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

Art. 22 Digitalisierung von physischen Dokumenten

Diese Bestimmung betrifft alle Behörden, welche Verfahren leiten und deren Verfahrensrecht das BEKJ für anwendbar erklärt (Art. 2 BEKJ). Für die Kantone stehen daher die Zivilprozessordnung, das Opferhilfegesetz und die Strafprozessordnung im Vordergrund.

Das in Absatz 2 vorgeschriebene Format PDF/A erleichtert die Archivierung der Justizakten. Unklar ist, ob dieses Format durch die sehr unterschiedlichen kantonalen Justizapplikationen leicht verarbeitet werden kann.

Absatz 3 sieht die Texterkennung vor. Diese scheint in vielen Fällen sinnvoll und erleichtert die Bearbeitung der Dokumente. Bei fremdsprachigen Texten kann das Ergebnis der Texterkennung gemäss aktuellem Stand der Technik jedoch unbefriedigend oder fehlerhaft sein. Die Auflösung von 300 DPI scheint sinnvoll zu sein. Anzumerken ist, dass die Dateigrösse bei der Auflösung von 300 DPI viermal grösser ist als bei der Auflösung von 150 DPI.

Art. 22a (neu) Rücksendung von physischen Dokumenten

Problemstellung

In Ziffer 2.6 des erläuternden Berichts zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (S. 7) wird dargelegt, es sei 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 nicht reduzierend ausgelegt, wofür gemäss den Erläuterungen zum vorliegenden Vorentwurf kein Raum bestehen soll, werden mit einem Gesetz, mit dem der elektronische Rechtsverkehr eingeführt werden soll, neue Rücksendungspflichten im Papierprozess eingeführt, die es in der analogen Welt noch gar 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 Botschaft zum BEKJ ist zu entnehmen, dass Dokumente, denen Urkundencharakter zukommt, nicht unmittelbar zurückgesandt werden sollen (Botschaft BEKJ, BBl 2023 679, S. 36). 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.

Lösungsansatz

Aus den oben genannten Gründen wird vorliegend vorgeschlagen, einen neuen Artikel 22a einzufügen. Die gewählte Formulierung stellt klar, dass Dokumente, die gemäss Artikel 30 Absatz 2 BEKJ zurückgehalten 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 eingeleseener Form derselbe Beweiswert zukommt, namentlich Ausdrucke elektronisch erstellter Dokumente oder Fotokopien.

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

Problemstellung: Wie erreicht man Personen, welche nicht auf der Plattform erreichbar sind?

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 Aktenerstellung 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 Übertretungsstrafbehörden 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 künftige 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.» (Botschaft BEKJ, BBl 2023 679 S. 30). 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 (zum Schutzniveau vgl. Botschaft BEKJ, a.a.O.).

Lösungsansatz

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 Strafbehörden, 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 unterschriftsbedürftige 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 in Ziffer 3.1 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 geregeltes 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 angesprochenen Personen auf der Papierkopie darauf hingewiesen werden, dass sie das elektronische Original kostenlos 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.

3. Kapitel: Elektronische Übermittlung ausserhalb einer Plattform nach dem BEKJ

1. Abschnitt: Verwendung von anderen Lösungen zur Übermittlung von Dokumenten

Art. 23 Eignungsvoraussetzungen

Diese Bestimmung konkretisiert die Artikel 128b Absatz 2 der Zivilprozessordnung, Artikel 103b Absatz 2 der Strafprozessordnung und Artikel 8c Absatz 2 des Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007. Die Kantone gehen davon aus, dass sich diese Bestimmung an die Kommunikation zwischen Strafbehörden innerhalb der Strafprozesskette richtet, bei der Akten beispielsweise bei einem Weiterzug an die übergeordnete Instanz weitergeben müssen, wo andere Behörden mit bestimmten Verfahrenshandlungen beauftragt werden (Bsp. Ermittlungsauftrag von Staatsanwaltschaft an die Kriminalpolizei) oder bei der Übermittlung von Ergebnissen von Untersuchungshandlungen, welche die Polizei an die Staatsanwaltschaft übermittelt.

3. Abschnitt: Elektronische Bestätigung von Protokollen im Straf- und Militärstrafprozess

Art. 26 Elektronische Bestätigung von Protokollen im Straf- und Militärstrafprozess

Keine Bemerkungen.

4. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 27 Aufhebung und Änderung anderer Erlasse

Keine Bemerkungen.

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 abschliessendem Inkrafttreten des BEKJ in Kraft gesetzt werden.

Aufhebung und Änderung anderer Erlasse

Aufhebung VeÜ-VwV

Keine Bemerkungen.

Aufhebung VeÜ-ZSSV

Durch die Aufhebung der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren können IncaMail und PrivaSphere in Verfahren, die nach dem Inkrafttreten der Verordnung begonnen haben, nicht mehr genutzt werden. Es ist daher an den Kantonen, für Verwaltungsverfahren, welche nicht über die Plattform justitia.swiss abgewickelt werden können, geeignete Kanäle auszuwählen und bereit zu stellen.

Art. 14a VZertES Vom Validator zu prüfende Signaturen und Siegel

Keine Bemerkungen.

Art. 14b VZertES Anbringen und validieren von elektronischer Signatur und Siegel

Keine Bemerkungen.