PROJEKT
Justitia 4.0

Lausanne und Bern, 29. September 2025

Herr Michael Schöll
Direktor des Bundesamtes für Justiz

Per E-Mail: michael.schoell@bj.admin.ch

Rechtsgutachten zum Inkrafttreten des BEKJ für Gerichtsverfahren einerseits und für nichtstreitige Verwaltungsverfahren des Bundes andererseits

Sehr geehrter Herr Direktor

Mit dieser E-Mail soll geprüft werden, ob angesichts der neuen einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) das Inkrafttreten des Gesetzes nur für gerichtliche Bundesverfahren angeordnet werden kann oder ob es zwangsläufig gemeinsam mit den nichtstreitigen Verwaltungsverfahren des Bundes angeordnet werden muss. Mit anderen Worten geht es um die Frage, ob die Verfügbarkeit einer Plattform für nichtstreitige Verwaltungsverfahren des Bundes eine *conditio sine qua non* für das Inkrafttreten des BEKJ ist.

Ein Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz (BJ) hat nämlich – am Rande der Veranstaltung «*Justitia konkret*» – angedeutet, dass die rechtliche Antwort auf diese Frage möglicherweise negativ ausfallen könnte. Ausserdem haben Sie an der letzten Sitzung des Steuerungssausschusses (STA) von Justitia 4.0 dargelegt, dass die Frage einer rechtlichen Prüfung unterzogen werden sollte.

Hintergrund, gesetzliche Bestimmungen und rechtliche Fragestellung

Anlässlich der Herbstversammlung 2016 der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) forderten die Direktorinnen und Direktoren sowie der Präsident des Bundesgerichts im Namen der Justizkonferenz Bundesrätin Sommaruga, damals Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), auf, eine gesetzliche Grundlage auf Bundesebene zu schaffen, um die Kommunikation im Justizbereich, die Online-Einsichtnahme in Akten sowie den Übergang zur vollständig elektronischen Gerichtsakte in unserem Land einheitlich zu regeln. Dieser mündliche gemeinsame Antrag der KKJPD und der Justizkonferenz wurde durch ein Schreiben des Schweizerischen Anwaltsverbandes (SAV) unterstützt.

Das BJ beschloss daraufhin, ein spezielles Gesetz – das BEKJ – zu erlassen, das die Rahmenbedingungen (öffentlich-rechtliche Körperschaft, Grundfunktionen der Plattformen für den Dokumentenaustausch usw.) regelt, und in den entsprechenden Verfahrensgesetzen die Verpflichtung zur elektronischen Kommunikation und zur Führung der Gerichtsakten in elektronischer Form einzuführen.

Das BJ nutzte die im Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) neu vorgesehene Verpflichtung zur elektronischen Kommunikation mit dem Bundesverwaltungsgericht, um die notwendigen Bestimmungen für den Übergang zur elektronischen Kommunikation mit der Bundesverwaltung in nichtstreitigen Verfahren einzuführen. Für nichtstreitige Verwaltungsverfahren des Bundes wurde in Art. 6a VVG eine separate Plattform vorgesehen (vgl. insbesondere Abs. 2 und Abs. 3 Bst. b):

[1] Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2024 über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) ist, mit Ausnahme des 2. Abschnitts zur Trägerschaft der Plattformen und des 7. Abschnitts zur Digitalisierung und Rücksendung von physischen Dokumenten, auf die Verfahren nach diesem Gesetz anwendbar, soweit dieses nichts anderes vorsieht.

[2] Der Bundesrat beauftragt eine Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung, für Verfahren nach diesem Gesetz eine Plattform für die elektronische Übermittlung von Dokumenten zur Verfügung zu stellen.

[3] Werden Verfahrensdokumente elektronisch übermittelt, so sind dafür die folgenden Plattformen zu nutzen:

a. in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht: eine Platt-form nach dem BEKJ;

b. in allen anderen Verfahren: die Plattform nach Absatz 2.

[4] Die Behörden können mit der Einwilligung der Partei auch eine andere Art der elektronischen Übermittlung als über die Plattform nach Absatz 2 verwenden, wenn diese in geeigneter Weise erlaubt:

a. die Partei beziehungsweise ihren Vertreter eindeutig zu identifizieren;

b. die Zeitpunkte der Übermittlung und der Zustellung eindeutig festzustellen; und

c. das Dokument bis zur Zustellung vor Veränderung und unberechtigter Kenntnisnahme zu schützen.

Zum Zeitpunkt der Vernehmlassung wurde in der Botschaft des Bundesrats kein direkter Zusammenhang zwischen den Plattformen für die Kommunikation im Justizbereich und der in der VwVG vorgesehenen Verwaltungsplattform des Bundes hergestellt (BBl 2023 679 *undique*). Im Gegenteil, es wurde eine klare Unterscheidung getroffen (BBl 2023 679, Ziff. 4.2.1, 2. Absatz): «Der Bundesrat wird zudem eine Stelle der zentralen Bundesverwaltung mit dem Betrieb einer weiteren Austauschplattform beauftragen, da die zentralisierte Plattform für Gerichtsverfahren und nicht für interne Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden bestimmt sein wird.»

Die Plattform für nichtstreitige Verwaltungsverfahren des Bundes sollte ursprünglich vom Staatssekretariat für Wirtschaft bereitgestellt werden, wurde aber nach Angaben des BJ jedoch nicht realisiert.

Am 19. September 2025 hat der Bundesrat beschlossen, die Bestimmungen des BEKJ über die öffentlich-rechtliche Körperschaft und den Datenschutz (Art. 27) am 1.Oktober 2025 in Kraft zu setzen.

Das vollständige Inkrafttreten des BEKJ ist frühestens für den 1. Januar 2027 vorgesehen (vgl. Ihr Schreiben vom 19. September 2025).

Art. 37 BEKJ:

[1] Die Kantone legen das Datum fest, ab dem die Verfahren über eine Plattform nach diesem Gesetz abgewickelt werden. Das Datum muss vor Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten der abschliessenden Inkraftsetzung liegen, frühestens aber ein Jahr nach diesem Zeitpunkt. Benutzerinnen und Benutzer können Eingaben ab Inkrafttreten der abschliessenden Inkraftsetzung über die Plattform einreichen.

[2] Sie melden das Datum spätestens drei Monate vorher dem EJPD. Dieses führt und veröffentlicht eine Liste der von den Kantonen gemeldeten Daten.

[3] Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die elektronische Aktenführung und den elektronischen Rechtsverkehr gelten für Verfahren vor kantonalen Behörden ab dem gemeldeten Datum. Dieses kann für Verfahren nach der Zivilprozessordnung und der Strafprozessordnung unterschiedlich festgelegt werden

[4] Für Verfahren vor Behörden des Bundes legt der Bundesrat das Datum fest, ab dem die verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die elektronische Aktenführung und den elektronischen Rechtsverkehr anzuwenden sind.

Art. 38 BEKJ mit dem Titel «Referendum und Inkrafttreten» sieht vor:

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Was das VwVG betrifft, so sieht Absatz 3 ihrer Schlussbestimmungen vom 20. Dezember 2024 im Übrigen Folgendes vor:

> [3] Die Artikel 6b und 47a gelten ab dem vom Bundesrat nach Artikel 37 Absatz 4 BEKJ festgelegten Zeitpunkt.

Auf der Grundlage des Wortlauts von Art. 37 Abs. 4 und Art. 38 Abs. 2 BEKJ sowie von Abs. 3 der Schlussbestimmungen des VwVG fragt sich das BJ, ob durch die Verwendung des Singulars («das Datum») ein einziges Datum für das Inkrafttreten für das Bundesgericht, die anderen Gerichte des Bundes, die Bundesanwaltschaft und die Bundesverwaltung vorgesehen werden sollte bzw. vorgesehen wurde oder ob ein gestaffeltes Inkrafttreten weiterhin möglich ist.

Rechtliche Analyse

Wortlaut der Bestimmung

Gemäss dem «Sprachführer zu den Gesetzen und Verordnungen des Bundes» (Guide linguistique des lois et ordonnances de la Confédération, GLLOC, in französischer Sprache) vom 15. Juli 2025, herausgegeben von der Bundeskanzlei (https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/langues/aides-redaction-et-traduction/guide-linguistique-des-lois-et-ordonnances-de-la-confederation--.html#-1658183743 , Rubrik «Entrée en vigueur échelonnée» (Gestaffeltes Inkrafttreten), 1b), muss bei einem gestaffelten Inkrafttreten folgende Formulierung verwendet werden: «Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.».

Der Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden, https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/legistik/hauptinstrumente/gesetzgebungsleitfaden.pdf.download.pdf/gesetzgebungsleitfaden-d.pdf , 2025, Ziff. 1014) hält folgendes fest: «Wird dem Bundesrat durch den Gesetzgeber die Kompetenz übertragen, das In-krafttreten zu beschliessen, enthält eine solche Delegation nach der herrschenden Praxis die Befugnis, den Erlass gestaffelt in Kraft zu setzen, selbst wenn dies im Erlass nicht ausdrücklich festgehalten worden ist.»

Darüber hinaus ist zu betonen, dass sich Art. 37 Abs. 1 BEKJ dreimal auf den Zeitpunkt der «abschliessenden Inkraftsetzung» bezieht. Es ist daher auszugehen, dass der Gesetzestext ein gestaffeltes Inkrafttreten der Bestimmungen des BEKJ keineswegs ausschliesst, da er diese Möglichkeit ausdrücklich vorsieht.

Die Formulierung in Art. 37 Abs. 4, Art. 38 Abs. 2 BEKJ und Abs. 3 der Schlussbestimmungen des VwVG ermöglicht somit ein gestaffeltes Inkrafttreten der Bestimmungen des BEKJ und der VwVG.

Eine Revision dieser Bestimmungen vor ihrem Inkrafttreten erscheint uns daher keineswegs erforderlich.

Entstehungsgeschichte

Die parlamentarischen Debatten (23.022, *undique*) und die Botschaft des Bundesrats (BBl 2023 679, *undique*) liefern keine Antwort auf die hier gestellte Frage.

Es sei jedoch daran erinnert, dass die Auftraggeber des Gesamtprojekts Justitia 4.0 die KKJPD und die Justizkonferenz sind und dass der Umfang des Programms stets auf die Justizbehörden beschränkt war. Das BJ ist sich dessen natürlich bewusst, da es seit Beginn an im Projektausschuss und im Steuerungsausschusses des Projekts vertreten ist. Auch aus historischer Sicht spricht daher vieles für ein gestaffeltes Inkrafttreten.

Systematische und teleologische Überlegungen

Das BEKJ soll, wie der Name schon sagt, eine einfache und sichere elektronische Kommunikation im Justizbereich gewährleisten (vgl. Titel und Art. 1). Sein Ziel ist die digitale Transformation der Schweizer Justiz und nicht die Digitalisierung der gesamten staatlichen Tätigkeit unseres Landes.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Rechtsstaat auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung fusst und dass dieses Prinzip insbesondere in Art. 191c der Schweizer Bundesverfassung verankert ist, der die Unabhängigkeit der Justizbehörden garantiert.

In Anbetracht dessen halten wir es für unangemessen, das Inkrafttreten eines Gesetzes, das laut Titel und Zweck ausschliesslich die Judikative betrifft, von einer Bedingung abhängig zu machen, die in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive fällt.

Tatsächlich gibt es hier keine Einheit in der Materie, die es rechtfertigen würde, ein einziges Datum für das Inkrafttreten vorzusehen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass, wenn man eine gleichzeitige Einführung der Verpflichtung zur elektronischen Kommunikation anstreben würde, es logischerweise angebracht wäre, das Inkrafttreten der Änderungen des VwVG zu verschieben, da diese keine Übergangsfrist von fünf Jahren wie das BEKJ vorsehen.

Wir erlauben uns noch eine *gegenteilige* Überlegung: Es scheint uns offensichtlich, dass, wenn die Absicht bestanden hätte, ein einziges Datum für das Inkrafttreten für alle Justiz- und Verwaltungsbehörden des Bundes vorzusehen, das BJ als Expertengremium für Gesetzgebung eine wesentliche Änderung des BEKJ vorgesehen und das Projekt Justitia 4.0 ausdrücklich auf dessen Folgen hingewiesen hätte. In diesem Zusammenhang fragen wir uns ernsthaft, ob die vorgeschlagenen Änderungen des VwVG nicht in einem eigenen Gesetz ihren Platz hätten, wenn man einen gewissen Parallelismus mit dem abgeschlossenen Gesetzgebungsprozess im Justizbereich (BEKJ) verfolgt. Diese Frage fällt jedoch vollständig in den Zuständigkeitsbereich Ihres Amtes.

Finanzielle, politische und pragmatische Überlegungen

Eine Verschiebung des Inkrafttretens des BEKJ hätte erhebliche finanzielle Folgen. Für das Bundesgericht würden sich die zusätzlichen Kosten auf etwa 4 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Auch die Kantone müssten im Falle einer Verlängerung des Projekts erhebliche zusätzliche Kosten tragen, insbesondere die am weitesten fortgeschrittenen. Unserer Meinung nach wäre das politische Risiko, das Sie mit einer solchen Verschiebung eingehen würden, enorm. Überall wird gespart. Eine Verschiebung des Inkrafttretens des BEKJ und die damit verbundenen finanziellen Folgen wären unserer Meinung nach vor dem Bundesparlament oder den Kantonsparlamenten kaum zu rechtfertigen, zumal sie uns aus intellektueller Sicht nicht erklärbar erscheinen und keinen offensichtlichen praktischen Vorteil bieten.

Fazit

Aufgrund der vorstehenden Analyse und Überlegungen sind wir der Ansicht, dass die Formulierung in Art. 37 Abs. 4, Art. 38 Abs. 2 BEKJ und Abs. 3 der Schlussbestimmungen des VwVG ein gestaffeltes Inkrafttreten der Bestimmungen des BEKJ und des VwVG ermöglicht.

Das gestaffelte Inkrafttreten würde sich auf die Bestimmungen der revidierten VwVG beschränken, die ausschliesslich die Verwaltungsplattform von Art. 6a Abs. 2 VwVG betreffen, insbesondere Art. 6a Abs. 2 und Art. 6a Abs. 3 Bst. b VwVG. Dieses Vorgehen würde die Verwaltungsbehörden des Bundes davon befreien, alle Mitteilungen, die ihnen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BEKJ für die Justizbehörden auf freiwilliger Basis auf elektronischem Wege übermittelt werden, anzunehmen.

Wir stehen Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung und freuen uns auf Ihre Antwort.

Mit freundlichen Grüssen

Digital signiert von [redacted]
2025-10-02 (mit Zeitstempel)
[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]KKJPD