

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
jsdds@lu.ch
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

per E-Mail:

cornelia.perler@bj.admin.ch

Luzern, 16. Juni 2026

Protokoll-Nr.: 788

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danke ich Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und teile Ihnen zu obgenanntem Verordnungsentwurf Folgendes mit:

Wir begrüssen grundsätzlich die Konkretisierungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2024 über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) durch das Verordnungsrecht.

Der Verordnungsentwurf enthält eine Vielzahl an technischen Bestimmungen. Technische Spezifikationen können jedoch einer hohen Entwicklungsdynamik unterliegen. Wir regen daher an, die angemessene Normstufe zu überprüfen. Detailvorgaben können in einem Anhang oder in der geplanten Departementsverordnung des EJPD geregelt werden. Dies gilt für technische Vorgaben wie zur Maximalgrösse übermittelter Dateien (Art. 2), zu den Dateiformaten (Art. 4), zur Siegelung durch die Plattform (Art. 7), zur Authentifizierung (Art. 8), zur Virenprüfung durch die Plattform (Art. 14) u.a.m. Dabei sollte auch geprüft werden, ob die Vorgaben vereinfacht werden können (z. B. hinsichtlich Dateiformate). Wir verweisen dafür auch auf die Liste mit weiteren Änderungshinweisen im Anhang dieses Schreibens.

Die Verordnung stellt in verschiedenen Bereichen zu strenge technische Anforderungen auf. Zu erwähnen sind insbesondere die Regelungen über die elektronische Übermittlung zwischen Behörden ausserhalb der BEKJ-Plattform. Artikel 23 VEKJ-Entwurf verlangt Quittierung und Zeitstempel. Die im Kanton Luzern in der Verwaltung eingesetzten Geschäftsverwaltungssysteme gewährleisten, dass Zeitpunkt und Umfang der Weitergabe nachvollziehbar bleiben und die Akten vor Veränderung sowie unberechtigter Kenntnisnahme geschützt sind. Diese Anforderungen sind nach unseren Erfahrungen ausreichend. Auf weitergehende Anforderungen ist zu verzichten.

Festzustellen ist ausserdem, dass die Verordnung verschiedentlich den Handlungsspielraum des Gesetzes nicht vollständig ausschöpft. Zu erwähnen sind insbesondere folgende Aspekte, die von der Verordnung differenzierter geregelt werden sollten:

- Art. 22 Abs. 2 BEKJ: Die vom Gesetz verlangte elektronische Siegelung von Dokumenten durch die Behörden sollte durch Verordnung nur für die verfahrensleitenden Behörden vorgesehen werden. Wenn generell alle Behörden ihre Dokumente vor der Übermittlung mit einem geregelten elektronischen Siegel samt qualifiziertem elektronischen Zeitstempel versehen müssen, müssten im Kanton Luzern beispielsweise sämtliche Gemeindeverwaltungen diese technischen Mitteln beschaffen, damit sie Akten über die Plattform dem Kantonsgericht zukommen lassen können. Von einer solch breiten Ausstattung war bisher noch nie die Rede. Sie wäre mit organisatorischem Aufwand und Kosten verbunden. Bei der Kategorie der übrigen Benutzer bringt die Plattform Siegel und Zeitstempel selber bei der Eingabe an (Art. 22 Abs. 4 BEKJ). Zudem könnte in Zusammenhang mit dem Siegelungserfordernis geprüft werden, dass nach dem Grundsatz, wonach bei Einreichung einer Vielzahl an Dokumenten nur ein einziges gesiegelt werden muss (Art. 6 VEKJ-Entwurf) analog auch bei der Zustellung von elektronischen und physischen Entscheiden im gleichen Verfahren eine Siegelung ausreicht und sich das physische Dokument auf eine Kopie des elektronischen beschränkt. Mit dieser Vereinfachung könnte das Problem der doppelten Originale gelöst werden.
- Art. 29 und 30 BEKJ: Die im Gesetz genannte Rücksendung physisch eingereichter Dokumente nach dem elektronischen Einlesen sollte durch Verordnung differenziert werden. Eine generelle Pflicht, solche Unterlagen zurückzusenden, würde insbesondere in Strafverfahren neue Papierprozesse schaffen, die bisher in dieser Form nicht bestanden. Sie hätte keinen erkennbaren Mehrwert, würde aber erheblichen administrativen Aufwand, Portokosten und Medienbrüche verursachen. Dies widerspräche dem Ziel der Digitalisierung. Der erläuternde Bericht geht davon aus, dass im Verordnungsrecht kein Spielraum besteht, was nicht überzeugt.

Die Bestimmungen zu den Gebühren (Art. 15ff.) nehmen wir zur Kenntnis. Die Festlegung des Gesamtbetrags der jährlichen Gebühr für jeweils drei Jahre im Voraus auf der Grundlage der Finanzplanung der öffentlichen-rechtlichen Körperschaft der Plattform nach dem BEKJ und die Anpassung nur bei geändertem Bedarf erachten wir als eine praktikable Lösung.

Freundliche Grüsse



Ylfete Fanaj
Regierungsrätin

Weitere Änderungshinweise

Ingress	Der Ingress ist unvollständig und die Gründe dafür im erläuternden Bericht nicht nachvollziehbar erläutert. Der Ingress sollte daher mit allen Delegationsnormen ergänzt werden, insbesondere beispielweise Art. 38e nBGG (Fassung gemäss BEKJ-Änderung).
Art. 2 Anforderungen an die Plattformen	Absatz 1 lit. c: Die Mindestanforderung von 2 GB ist aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden kritisch. Dateigrößen von über zwei GB entsprechen heute keineswegs mehr einem Ausnahmefall. Insbesondere Videoeinnahmen, Auswertungen von Mobiltelefonen, Datenträgeranalysen sowie digitale forensische Sicherstellungen gehören im Bereich der Verbrechens- und Vergehenstriminalität mittlerweile zum Standard. Solche Datenmengen müssen regelmässig zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten und berufsmässigen Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern ausgetauscht werden. Dagegen erweist sich die Aufteilung grosser Dateien in kleinere Einheiten in der Praxis häufig als aufwendig und teilweise kaum praktikabel. Dies gilt insbesondere in zeitkritischen Verfahren wie Haftfällen oder dringlichen Zwangsmassnahmen. Die Plattformen müssen deshalb auch die unkomplizierte, jederzeitige Übermittlung sehr grosser Dateien ermöglichen und zwar ohne jegliche Bewilligungsauflagen (vgl. S. 11 erläuternder Bericht). Zudem besteht zwischen dem erläuternden Bericht und dem Verordnungstext ein gewisser Widerspruch: Während der Bericht von einer «Grössenbeschränkung» spricht, bezeichnet der Verordnungstext die Fähigkeit zur Übermittlung von zwei GB grossen Dokumenten als Mindestanforderung an die Plattform. Der Verordnungswortlaut lässt offen, ob damit eine Mindestanforderung oder zugleich eine regulatorische Obergrenze verbunden sein soll.
	Abs. 2 lit. d: Die Anforderung der Löschung von Dokumenten und Quittungen im Profil ist systematisch nicht sachgerecht eingeordnet. Inhaltlich betrifft sie weniger technische Anforderungen an die Plattform als vielmehr Fragen der Zugriffsberechtigungen und des Datenmanagements. Zudem ist die Bestimmung zu absolut formuliert. Wie im erläuternden Bericht zutreffend ausgeführt wird, kann regelmässig lediglich die individuelle Zugriffsberechtigung gelöscht werden, nicht jedoch das Dokument als solches. Zudem ist zwischen Behörden und übrigen Nutzerinnen und Nutzern zu unterscheiden.

<p>Art. 4 Format der Dokumente</p>	<p>Abs. 2 Die freie Formatwahl für Beilagen erscheint zu weitgehend. Zwar können gewisse Beilagen nicht sinnvoll in ein PDF-Dateiformat überführt werden (z. B. Audio- und Videoaufnahmen, forensische Rohdaten, mehrspurige Überwachungsaufzeichnungen). Gerade in Strafverfahren können solche Daten für die Beweisführung oder die Vollzugsdokumentation wesentlich sein. In vielen Fällen kann der Informationsgehalt einer Beilage jedoch rechtsgenügend im Format PDF wiedergegeben werden (z.B. Bilder, einfache Tabellen, Korrespondenz, Berichte, Ausdrücke elektronisch erstellter Dokumente oder Fotokopien). Werden solche Beilagen im PDF-Format eingereicht, erleichtert dies die Fallbearbeitung erheblich. Eine uneingeschränkte freie Formatwahl birgt demgegenüber erhebliche praktische und sicherheitstechnische Risiken. Geschäftsverwaltungssysteme von Gerichten, Staatsanwaltschaften und Vollzugsbehörden können aus Gründen der IT-Sicherheit regelmässig nur mit einer beschränkten Anzahl zugelassener Dateitypen umgehen. Würden Beilagen beliebig in jedem Format eingereicht, müssten die Behörden unter Umständen zunächst geeignete Programme beschaffen. Es wird daher vorgeschlagen, PDF als Regelformat für Beilagen vorzusehen. Eine Übermittlung im Originalformat soll möglich bleiben, wenn PDF ungeeignet ist oder Primärdaten erforderlich sind. Abs. 2 sollte wie folgt lauten: «Ist das Format PDF ungeeignet, den Inhalt eines Dokuments korrekt wiederzugeben oder sind Primärdaten erforderlich, kann die Beilage im Originalformat übermittelt werden.»</p> <p>Abs. 3: Die Formate ZIP und 7z sind nicht per se archivtaugliche Dateiformate, sondern Containerformate, in denen sich Daten platzsparend speichern und übermitteln lassen. Bei der Extraktion der komprimierten Daten aus den ZIP und 7z-Containern werden allerdings die ursprünglichen, unter Umständen nicht archivtauglichen, Dateiformate wiederhergestellt. Anstelle des Begriffs «Archivdateien» sollte in lit. e der Begriff «Containerdateien» verwendet werden.</p>
<p>Art. 5 Quittungen</p>	<p>Abs. 2 lit. d Ziff. 2: Können Dokumente aufgrund eines positiven Resultats der Virenprüfung oder aus anderen Gründen nicht übermittelt werden, fehlt es gerade an einer erfolgreichen Übermittlung, welche Gegenstand einer Quittung sein könnte. Die Regelung enthält insoweit einen gewissen technischen und systematischen Widerspruch. Sachgerechter erscheint deshalb eine Fehlermeldung oder Mitteilung der Plattform an die Absenderin oder den Absender, wonach einzelne Dokumente nicht verarbeitet oder nicht vollständig übermittelt werden konnten. Die Bestimmung ist zu streichen.</p>

<p>Art. 6 Siegelung der Dokumente durch die übermittelnde Behörde</p>	<p>Der Grundsatz, dass bei mehreren Dokumenten die Siegelung eines einzigen genügt, wird als Konkretisierung von Art. 22 Abs. 2 BEKJ begrüsst. Der Wortlaut des BEKJ wie auch die Aussage im erläuternden Bericht, wonach sämtliche Dokumente aller Behörden zu siegeln seien, ist kritisch zu beurteilen, weil sie dem Konzept der zentralen Plattform widerspricht. Die Pflicht zur Siegelung sollte auf verfahrensleitende Behörden beschränkt werden. Demgegenüber erscheint eine generelle Siegelungspflicht für alle verfahrensbeteiligten Behörden (z. B. Gemeindebehörden als Vorinstanzen) nicht erforderlich. Die von ihnen in Verfahren übermittelten Dokumente begründen regelmässig keine neuen Rechte oder Pflichten, sondern bestehen typischerweise aus Registerauszügen, Akten früherer Verfahren oder (in Verwaltungsverfahren) bereits eröffneten Entscheiden. Die Authentifizierung über die Plattform genügt grundsätzlich zur Identifikation der absendenden Behörde. Somit erscheint Art. 6 zu breit beziehungsweise zu unpräzise formuliert.</p> <p>Klärungsbedürftig bleibt der Umgang mit Dokumenten, welche nach geltendem Recht eine persönliche Unterzeichnung der Autorenschaft voraussetzen, insbesondere Sachverständigengutachten.</p> <p>Schliesslich ist zwischen Versand von behördlichen Dokumenten und Akteneinsicht zu unterscheiden. Im Bereich der Akteneinsicht besteht keine Pflicht zur zusätzlichen Siegelung der Dokumente durch die verfahrensleitende Behörde. Diese Differenzierung sollte in der Verordnung oder wenigstens im erläuternden Bericht Erwähnung finden.</p>
<p>Art. 9 Profile</p>	<p>Es sollte geprüft werden, ob auf die Angabe von Postadressen im Behördenprofil aus Gründen der Praktikabilität verzichtet werden kann (Abs. 2 lit b). Die Postadresse bietet für die elektronische Kommunikation über die Plattform keinen wesentlichen Mehrwert. Dies gilt sinngemäss auch für die Adressen von Privatpersonen und Organisationen (Abs. 3), insbesondere im Hinblick darauf, dass bei Personen mit Wohnsitz im Ausland keine verlässliche Prüfung möglich ist.</p>
<p>Art. 12 Maximale Aufbewahrungsfrist</p>	<p>Die automatische Löschung von Dokumenten nach einer überschaubaren Frist ist aus Gründen des Datenschutzes, der Datensicherheit und der Begrenzung des Speicherbedarfs richtig und vom Grundsatz her, dass die Plattform kein Geschäftsverwaltungs- oder Archivsystem ist, sachgerecht. Anders zu beurteilen ist jedoch die Aufbewahrung von Quittungen. Quittungen erfüllen eine zentrale Nachweisfunktion. Gerade in Straf- und Gerichtsverfahren können solche Fragen erst deutlich später, etwa in einem Rechtsmittelverfahren oder bei der Prüfung von Fristen, relevant werden. Zu diesem Zeitpunkt ist das Verfahren häufig noch nicht abgeschlossen. Während Eingaben oder Zustellungen aus den Quellsystemen grundsätzlich erneut nachvollzogen oder reproduziert werden können, werden Quittungen von der Plattform selbst generiert. Sind sie nach sechs Monaten irreversibel gelöscht, steht die primäre Nachweisquelle nicht mehr zur Verfügung. Aus Datenschutzsicht ist zwar zu berücksichtigen, dass Quittungen Personendaten enthalten können. Gleichzeitig handelt es sich im Vergleich zu den übermittelten Aktenstücken um geringe Datenmengen, die auf der Plattform verschlüsselt gespeichert werden. Der zusätzliche Speicherbedarf einer längeren Aufbewahrung von Quittungen erscheint daher vertretbar. Es wird vorgeschlagen, die Aufbewahrungsfrist für Quittungen auf drei Jahre zu verlängern.</p>

<p>Art. 23 Eignungsvoraussetzungen (für Übermittlung ausserhalb einer Plattform nach dem BEKJ)</p>	<p>Die vorgeschlagenen Anforderungen orientieren sich stark an der technischen Logik der zentralen Plattform. Für die elektronische Weitergabe von Akten innerhalb eines Kantons und insbesondere zwischen Strafbehörden erscheinen jedoch teilweise andere Anforderungen sachgerecht. Der elektronische Austausch innerhalb bestehender kantonaler Fachapplikationen darf nicht unnötig erschwert werden. Insbesondere muss weiterhin möglich sein, Dokumente durch die Mutation von Zugriffsrechten auf einer gemeinsamen kantonalen Datenbank elektronisch weiterzugeben. In solchen Fällen findet kein klassischer Versand über eine Plattform statt. Weder eine separate Quittung noch der synchronisierte Zeitstempel sind erforderlich. Ausreichend ist, dass die Weitergabe beziehungsweise die Mutation der Zugriffsrechte in den Logfiles des kantonalen IT-Systems protokolliert wird. Entscheidend ist, dass Zeitpunkt und Umfang der Weitergabe nachvollziehbar bleiben und die Akten vor Veränderung sowie unberechtigter Kenntnisnahme geschützt sind.</p> <p>Es wird vorgeschlagen, Art. 23 zumindest dahingehend zu ergänzen, dass die elektronische Weitergabe von Dokumenten auch durch die Mutation von Zugriffsrechten auf einer gemeinsamen Datenbank zulässig ist.</p>
<p>Art. 24 Elektronische Übermittlung unter Behörden</p>	<p>Weil der Begriff der Behörde nicht präzisiert wird, sind Abgrenzungsfragen zu befürchten, namentlich hinsichtlich der Institutionen, die regelmässig mit Straf- oder Zivilbehörden kommunizieren, ohne klassische Verwaltungsbehörden zu sein (insbes. rechtsmedizinische Institute, psychiatrische Kliniken, öffentlich-rechtliche Transportunternehmen oder andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen) Der persönliche Geltungsbereich der Regelung sollte daher ausdrücklich konkretisiert werden.</p> <p>Weiter erscheint das Verhältnis zwischen Art. 103b und Art. 103c nStPO sowie Art. 24 VE-VEKJ nicht vollständig geklärt. Während Art. 103c nStPO den Austausch von Dokumenten mit der Strafbehörde regelt, sieht Art. 24 VE-VEKJ allgemeine Sonderregelungen für den elektronischen Rechtsverkehr zwischen Behörden vor. Soweit gemäss Erläuterungsbericht auch die Kommunikation mit Gerichten ausserhalb der Plattform möglich sein soll, entstehen Abgrenzungsfragen zum klaren Wortlaut von Art. 103c nStPO sowie zur Sonderregelung von Art. 103b nStPO. Diese Punkte sollten im Verordnungstext präzisiert werden.</p> <p>Zudem erscheint auch der Begriff der Person in Art. 103d nStPO auslegungsbedürftig. Während der Titel der Bestimmung von der elektronischen Kommunikation auf Verlangen der Partei spricht, verwendet der Gesetzestext selbst den Begriff «Person». Es sollte klargestellt werden, ob darunter auch juristische Personen des Privatrechts fallen, die regelmässig mit Strafbehörden kommunizieren, ohne selbst Parteistellung im Verfahren zu haben, beispielsweise im Zusammenhang mit Editionsaufrufen.</p>