



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.bs.ch/regierungsrat

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Per E-Mail an:
cornelia.perler@bj.admin.ch

Basel, 2. Juni 2026

Regierungsratsbeschluss vom 2. Juni 2026

Erlass der Verordnung über die elektronische Kommunikation in bundesrechtlichen Justiz- und Verwaltungsverfahren (VEKJ); Vernehmlassung; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. März 2026 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Erlass der Verordnung über die elektronische Kommunikation in bundesrechtlichen Justiz- und Verwaltungsverfahren (VEKJ) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Der Regierungsrat begrüsst im Grundsatz den Vorentwurf der VEKJ und die darin enthaltene Festlegung bzw. Präzisierung der Anforderungen an den elektronischen Rechtsverkehr im Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation (BEKJ) vom 20. Dezember 2024, mit den Änderungsvorschlägen in der nachfolgenden Ziff. 2.

Als Herausforderung erachtet der Regierungsrat die Parallelität und das technische Zusammenspiel von aktuell sich entwickelnden Projekten im Justizbereich. Hier wäre zu befürworten, dass die verschiedenen Projekte bereits auf Bundesebene zu einem Minimum IT-architektonisch aufeinander abgestimmt werden. Ausserdem erachtet er als sinnvoll, wenn in der Verordnung selbst möglichst wenige technische Details (Dateiformat, Dateigrösse usw.) festgelegt werden, da die Entwicklungen weiterhin dynamisch sind.

2. Anträge zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

2.1 Artikel 2 (Anforderungen an die Plattformen)

2.1.1 Löschrecht und Nachweisbarkeit (Art. 2 Abs. 1 lit. d)

Die Bestimmung sieht vor, dass Benutzerinnen und Benutzer Dokumente und Quittungen in ihrem Profil jederzeit löschen können. Aus Sicht der Vollzugsbehörden wirft dies eine kritische Frage zur Beweissicherheit auf: Sofern eine Nutzerin bzw. ein Nutzer eine Abrufquittung löscht, muss sichergestellt sein, dass die zustellende Dienststelle dennoch jederzeit einen revisions-sicheren Nachweis über den erfolgten Abruf (Zustellzeitpunkt) führen kann.

Antrag: Es ist in der Verordnung oder den Erläuterungen klarzustellen, dass das Löschrecht im Benutzerprofil die Pflicht der Plattform zur Aufbewahrung der Zustellnachweise (Audit Logs) für die Behörden (analog der 90-Tage-Frist in Art. 22 Abs. 5 BEKJ) nicht tangiert.

2.1.2 Delegationsnorm und Timeline (Art. 2 Abs. 2)

Die detaillierten funktionalen Anforderungen werden erst in einer Departementsverordnung des EJPD geregelt. Für die Planung kantonaler Umsetzungsprojekte ist die technische Spezifikation (APIs, Datenformate) aber von existenzieller Bedeutung.

Antrag: Wir bitten um eine zeitnahe Kommunikation der Roadmap für den Erlass dieser Departementsverordnung.

2.2 Artikel 4 (Format der Dokumente)

2.2.1 Begrifflichkeit (Art. 4 ff.)

Wie bereits das BEKJ verwendet der Vorentwurf in verschiedenen Artikeln den Begriff "Dokument" anstelle von «Datei». In der Botschaft zum BEKJ (BBI 2023 679, S. 20) wurde dies damit begründet, dass der Begriff "Datei" für das Gesetz zu technisch sei.

Antrag: 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.

2.2.2 Normstufe (Art. 4 Abs. 3 und 4)

Die Nennung der Medienformate wird grundsätzlich 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 Medienformate ist einem stetigen Wandel unterworfen. Es sind daher häufige Anpassungen zu erwarten. Zudem ist das reine Benennen von Formaten in der Verordnung nicht ausreichend. 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 bewirtschaften als im Haupttext der vorliegenden Verordnung.

Antrag: In Art. 4 Abs. 3 und 4 ist anstelle der Aufzählung von Medienformaten auf eine separate Regelung (in einem Anhang oder einer Departementsverordnung) zu verweisen. Die separate Regelung hat zudem weitere technische Details zu enthalten (wie vorgängig ausgeführt).

2.2.3 Ergänzung der Aufzählung (Art. 4 Abs. 3)

Die Kantonspolizei Basel-Stadt verwendet Smartpolice für die Aufnahme und Ablage von fallbezogenen Mediendateien. Auch die im Smartpolice verwendeten Medienformate sollten deshalb durch die Plattform unterstützt werden.

Antrag: Sollte weiterhin eine Aufzählung der Medienformate in der Verordnung oder einer separaten Regelung geführt werden, sind die in Smartpolice verwendeten Formate zu ergänzen.

2.3 Artikel 5 (Quittungen)

Die Verordnung verlangt, dass Quittungen sowohl von Menschen als auch von Maschinen lesbar sein müssen. In der Verordnung sollte klargestellt werden, welche Formate hierfür vorgesehen sind. Während PDF/A für die menschliche Lesbarkeit gesetzt ist, kommen für die Maschinenlesbarkeit (automatisierte Verarbeitung in Fachanwendungen) primär XML oder JSON in Frage. Eine pauschale Implikation, dass PDF/A ausreichend «maschinenlesbar» sei, greift zu kurz. Aus redaktioneller Sicht ist zu bemerken, dass die Struktur der Absätze 3 bis 5 unnötig kompliziert erscheint.

Antrag: Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 3 ist so zu vereinfachen, dass klar zwischen dem Darstellungskanal (Mensch/Auge) und dem Datenkanal (Maschine/Schnittstelle) unterschieden wird und die jeweils zwingenden Formate benannt werden.

2.4 Artikel 6 (Siegelung durch übermittelnde Behörde)

Hier besteht ein Widerspruch zum erläuternden Bericht: Art. 6 VEKJ sieht vor, dass bei der Übermittlung mehrerer Dokumente durch eine Behörde die Siegelung eines einzigen Dokuments ausreicht. Dies steht im direkten Widerspruch zum erläuternden Bericht (S. 18, 1. Absatz zu Art. 6), welcher festhält: «Bei Versand durch eine Behörde, muss sie alle Dokumente mit einem Siegel und einem Zeitstempel versehen.»

Antrag: Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden, ist dieser Widerspruch aufzulösen. Dies erfolgt am besten durch eine Erleichterung im Verordnungstext (ein Siegel pro Sendung), sofern die Integrität der gesamten Sendung über die Quittung (Hashwerte) technisch gesichert bleibt.

2.5 Artikel 7 (Siegelung durch die Plattform)

Wenn die Plattform bei Eingaben von Privaten ein separates Dokument mit Siegel und Zeitstempel erstellt, stellt sich die Frage nach der Redundanz zur Eingangsquittung nach

Art. 5 Abs. 2 lit. d. Es stellt sich die Frage, ob das Siegeldokument hier eine zusätzliche Funktion übernimmt, oder ob Siegel und Hashwerte nicht integraler Bestandteil der Quittung selbst sein sollten. Eine Zersplitterung der Nachweisdokumente erschwert die Aktenführung.

Antrag: Der Wortlaut sollte präzisiert werden, um klarzustellen, dass bei der Verwendung bereits bestehender Siegel oder Signaturen stets ein qualifizierter elektronischer Zeitstempel zwingend ist. Dies muss sowohl für das Siegel als auch für die qualifizierte Signatur gelten, um die Fristwahrung lückenlos nachzuweisen.

2.6 Artikel 8 (Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer)

Die Authentifizierung über AGOV gemäss Abs. 1 oder Alternativen mit mindestens so hoher Authentifizierungsqualität gemäss Abs. 2 ist sinnvoll und zielführend. Als alternative Authentifizierungsdienste für Mitglieder von Behörden gemäss Abs. 3 sollten die Zertifikate des EJPD SSO Portals (Login auf die zentrale Plattform via EJPD-Portal) ebenfalls zugelassen werden.

Antrag: Die Zertifikate des EJPD SSO Portals (Login auf die zentrale Plattform via EJPD-Portal) sind als «andere Authentifizierungsdienste» im Sinne von Art. 8 Abs. 3 in Erwägung zu ziehen.

2.7 Artikel 22a (neu: Rücksendung von physischen Dokumenten)

In Ziffer 2.6 des erläuternden Berichts wird dargelegt, es sei darauf verzichtet worden, eine Bestimmung zur reduzierenden Auslegung von Art. 30 BEKJ in die VEKJ aufzunehmen, weil hierfür kein gesetzlicher Handlungsspielraum verbleibe. Diese Feststellung bezieht sich auf die Auslegung des in Art. 30 BEKJ enthaltenen Begriffs der «Dokumente», der im Gesetz weder weiter nach Rechtsgebiet noch nach Dokumentinhalt unterschieden wird. Eine differenzierende Betrachtung ist 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, da solche 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 Wille 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, 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. Art. 30 Abs. 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 dazu führt, dass tausende von Altpapierbündeln mit Porto versehen werden müssen, kann nicht von der gesetzgeberischen Absicht getragen sein.

Antrag: Es sei ein neuer Art. 22a einzufügen, der klarstellt, dass Dokumente, die gemäss Art. 30 Abs. 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 Art. 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

¹ 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 Ausdrücke elektronisch erstellter Dokumente oder Fotokopien.

2.8 Artikel 22b (neu: Zustellung von Papierkopien von elektronisch erzeugten Originaldokumenten)

In Ziffer 2.6 des erläuternden Berichts 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 Art. 353 Abs. 1 Bst. k nStPO für das Strafbefehlsverfahren der Staatsanwaltschaften vorschreibt: «Der Strafbefehl enthält: (...) die Unterschrift der ausstellenden Person, falls der Strafbefehl auf Papier versendet wird.» Art. 238 Bst. h nZPO enthält eine ähnliche Regelung für zivilgerichtliche Entscheide.

Art. 22 konkretisiert Art. 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.

Art. 22 Abs. 2 BEKJ ist zu entnehmen, dass künftig 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. Damit ersetzt das geregelte elektronische Siegel bei einer elektronischen Aktenführung die Papierunterschrift. 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 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.

Antrag: Entsprechend ist in der Verordnung klarzustellen, dass die Notifikation über unterschäftsbedürftige 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 Entscheids (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 sei deshalb ein neuer Artikel 22b einzufügen:

Art. 22b Zustellung von Papierkopien von elektronisch erzeugten Originaldokumenten

¹ 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.

² Soweit diese Dokumente Personen eröffnet werden müssen, mit denen die Behörde nicht elektronisch verkehrt, erfolgt die Übermittlung des Dokuments mittels einer Papierkopie des elektronischen Originals.

³ Die Zustellung der Papierkopie wirkt fristauslösend, wenn die angeschriebenen 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.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne das Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements, Frau Stephanie Matter, stephanie.matter@jsd.bs.ch, Tel. 061 267 77 74, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin