



Aktenzeichen: 216.1-1611/6/1
Datum/Unser Zeichen: 25. November 2025 / bj-rae

Gutachten «Gestaffelte Anwendbarkeitserklärung des BEKJ»

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Fragestellung.....	2
2	Beantwortung der Fragen	2
3	Möglichkeit von weiteren Teilinkraftsetzungen vor der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ.....	3
4	Verpflichtung der Kantone über eine Plattform erreichbar zu sein.....	4
5	Zulässigkeit einer gestaffelten Anwendbarkeitserklärung der Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ	5
5.1	Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 1 und Absatz 4 BEKJ.....	5
5.1.1	Grammatikalisches Auslegungselement.....	5
5.1.2	Historisches Auslegungselement.....	6
5.1.2.1	Vorentwurf und Entwurf des Bundesrats.....	6
5.1.2.2	Parlamentarische Beratung.....	6
5.1.2.3	Schlussfolgerungen aus der Entstehungsgeschichte von Artikel 37 BEKJ ..	10
5.1.3	Systematisches Auslegungselement	11
5.1.4	Teleologisches Auslegungselement	11
5.1.5	Weitere Auslegungselemente.....	12
5.1.6	Fazit	12
5.2	Ausgestaltung des übergangsrechtlichen Konzepts von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ	13
5.2.1	Grammatikalisches Auslegungselement.....	13
5.2.2	Historisches Auslegungselement.....	13
5.2.3	Systematisches Auslegungselement	14
5.2.4	Teleologisches Auslegungselement	14
5.2.5	Weitere Auslegungselemente.....	15
5.2.6	Fazit	15
6	Auswirkungen auf die Umsetzungsarbeiten des Bundes	15
6.1	Voraussetzungen der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ.....	16
6.2	Folgen der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ für den Bund	16
6.3	Voraussetzungen der Anwendbarkeitserklärung des VwVG i.d.F. des BEKJ für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes.....	16
6.4	Folgen der Anwendbarkeitserklärung des VwVG i.d.F. des BEKJ für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes	17

1 Einleitung und Fragestellung

Das Bundesamt für Justiz ist aktuell mit der Umsetzung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2024 über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ, [AS 2025 583](#), seit dem 1. Oktober 2025 teilweise publiziert in [SR 172.023](#)) beschäftigt. Die Umsetzung des BEKJ besteht hauptsächlich aus drei Teilprojekten:

- Die Plattformen für die straf- und zivilrechtlichen Verfahren im Sinn von Artikel 3 f. BEKJ inklusive der Gründung der Körperschaft «justitia.swiss»;
- die Plattform für die Verwaltungsverfahren des Bundes im Sinn von Artikel 6a Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 i.d.F. des BEKJ (im Folgenden VwVG-Plattform); und
- die Erarbeitung der Verordnung zum BEKJ sowie der dazugehörigen Departementsverordnung des EJPD.

Im Rahmen dieser Umsetzungsarbeiten stellen sich verschiedene Rechtsfragen. Im vorliegenden Gutachten sollen nun die Frage nach der Zulässigkeit einer gestaffelten Inkraftsetzung des BEKJ beziehungsweise einer gestaffelten Anwendbarkeitserklärung für die Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes des BEKJ sowie weitere damit zusammenhängende Fragen geklärt werden. Diese Fragen stellen sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass es bei der Entwicklung der VwVG-Plattform zu Verzögerungen gekommen ist.

2 Beantwortung der Fragen

Im vorliegenden Gutachten sollen folgende Fragen geklärt werden:

1. Sind (neben der Teilinkraftsetzung vom 1. Oktober 2025) weitere Teilinkraftsetzungen vor der abschliessenden Inkraftsetzung (im Sinn von Art. 37 Abs. 1 BEKJ) des BEKJ rechtlich zulässig (Ziff. 3)?
2. Sind die Kantone verpflichtet, die Erreichbarkeit ihrer Behörden über eine Plattform im Sinn von Artikel 3 f. BEKJ ab der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ sicherzustellen (Ziff. 4)?
3. Ist es rechtlich zulässig, dass der Bundesrat die Bestimmungen des VwVG i.d.F. gestaffelt (zuerst für die Gerichte des Bundes und erst später für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes [bestehend aus den Verwaltungsverfahren sowie den verwaltungsinernen Beschwerdeverfahren]) für anwendbar erklärt? (Ziff. 5)?
4. Was wären die Auswirkungen für die Umsetzungsarbeiten des Bundes, wenn der Bundesrat die Bestimmungen des VwVG i.d.F. gestaffelt für anwendbar erklären könnte (Ziff. 6)?

Diese Fragen können aufgrund der getätigten Abklärungen zusammenfassend wie folgt beantwortet werden:

1. *Weitere Teilinkraftsetzungen vor der abschliessenden Inkraftsetzung* (im Sinn von Art. 37 Abs. 1 BEKJ) des BEKJ durch den Bundesrat *sind rechtlich zulässig*. Sie sind im vorliegenden Kontext jedoch nicht sinnvoll.

2. *Artikel 37 Absatz 1 Satz 3 BEKJ verpflichtet die Kantone, die Erreichbarkeit ihrer Behörden über eine Plattform im Sinn von Artikel 3 f. BEKJ ab der abschliessenden Inkraftsetzung zwingend sicherzustellen.*
3. Die Auslegung von Artikel 37 Absatz 1 und 4 BEKJ ergibt, dass der Bundesrat die *Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ gestaffelt* (zuerst für die Gerichte des Bundes und erst später für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes) *für anwendbar erklären kann*. Er ist dabei grundsätzlich an keine Frist gebunden, innert welcher er das VwVG i.d.F. des BEKJ für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes für anwendbar zu erklären hat. Der Bundesrat sollte sich jedoch an der Fünf-Jahres-Frist von Absatz 1 orientieren. Für die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren wird der Bundesrat analog zu Artikel 37 Absatz 1 BEKJ eine Übergangsfrist von einem Jahr vorzusehen haben.
4. Der Bundesrat kann den Zeitpunkt der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ frei bestimmen. Der Bundesrat sollte jedoch grundsätzlich auf eine abschliessende Inkraftsetzung verzichten, solange nicht alle Kantone über eine Plattform erreichbar sind. Faktisch ist zudem auch die Erreichbarkeit der Gerichte des Bundes als Voraussetzung für die Inkraftsetzung des BEKJ zu betrachten. Die Folgen der Inkraftsetzung des BEKJ für den Bund sind die Folgenden: Der Bundesrat hat frühestens ein Jahr und spätestens fünf Jahre nach der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ das Obligatorium für die Gerichtsverfahren des Bundes einzuführen. Dazu kommt, dass die Gerichte des Bundes ab der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ über eine Plattform nach Artikel 3 f. BEKJ erreichbar sein müssen. Eine Pflicht zur aktiven Kommunikation besteht jedoch noch nicht. Zudem wird es (ausser in hängigen Verfahren) nicht mehr möglich sein, mit Gerichten und Behörden des Bundes elektronisch über die anerkannten Zustellplattformen zu kommunizieren.

3 Möglichkeit von weiteren Teilinkraftsetzungen vor der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ

Nach Artikel 38 Absatz 2 BEKJ bestimmt der Bundesrat das Inkrafttreten des BEKJ. Den Materialien zum BEKJ kann nicht entnommen werden, dass der Gesetzgeber die entsprechende Kompetenz des Bundesrats über den Wortlaut der Bestimmung hinaus einschränken wollte (vgl. nachstehend Ziff. 5.1.2.2 e contrario). Vielmehr führt die in Artikel 38 Absatz 2 BEKJ verwendete Formulierung in der Praxis dazu, dass der Bundesrat die Befugnis erhält, «den Erlass gestaffelt in Kraft zu setzen, selbst wenn dies im Erlass nicht ausdrücklich festgehalten worden ist (Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 5. Aufl., Bern 2025, Rz. 1014; vgl. Bundeskanzlei, Gesetzestechnische Richtlinien, Stand: 29. November 2024, Rz. 180). Allgemein ist auch zu beachten, dass der Bundesrat den Spielraum von Artikel 38 Absatz 2 BEKJ nicht zweckwidrig ausnutzen darf, insbesondere darf die Inkraftsetzung nicht ohne sachlichen Grund verzögert werden (vgl. Georg Müller et al., Elemente einer Rechtsetzungslehre, 4. Aufl., Zürich 2024, Rz. 194).

Artikel 38 Absatz 2 BEKJ steht weiteren Teilinkraftsetzungen des BEKJ vor dessen abschliessenden Inkraftsetzung damit nicht entgegen. Der Bundesrat kann frei darüber entscheiden. Zu diesem Ergebnis ist auch Bundesrichter Yann-Eric Hofmann in seinem Gutachten vom 29. September 2025 gelangt, welchem sich Florian Düblin, der Generalsekretär der KKJPD, angeschlossen hat.

4 Verpflichtung der Kantone über eine Plattform erreichbar zu sein

In Artikel 37 Absatz 1 Satz 3 BEKJ ist vorgesehen, dass Benutzerinnen und Benutzer Eingaben ab Inkrafttreten der «abschliessenden Inkraftsetzung» über die Plattform einreichen können. Mit Plattform ist dabei unzweifelhaft eine Plattform im Sinn der Artikel 3 f. BEKJ gemeint. Satz 3 wurde erst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen eingefügt. Er geht auf einen Einzelantrag von SR Matthias Zopfi zurück (vgl. zum Wortlaut des Antrags [AB 2024 S 1159](#)). SR Zopfi begründete seinen Antrag unter anderem damit, dass er der Anwaltschaft mehr Zeit geben wolle, um von der Möglichkeit der Nutzung auf die Pflicht zur Nutzung umzustellen (a.a.O.). Dies deutet daraufhin, dass es Absicht des Gesetzgebers war, dass aufgrund von Artikel 37 Absatz 1 Satz 3 BEKJ alle kantonalen Behörden ab der abschliessenden Inkraftsetzung zwingend über eine Plattform im Sinn von Art. 3 f. BEKJ erreichbar sein müssen. Diese Absicht wird durch weitere Voten im Rahmen der parlamentarischen Beratung bestätigt:

- Votum Bundesrat Beat Jans ([AB 2024 N 2436](#)): «Zudem soll klar festgehalten werden, dass Benutzerinnen und Benutzer Eingaben ab Inkrafttreten über die Plattform einreichen können.»
- Votum NR Mahaim (AB 2024 N 2436): «Le deuxième volet consiste à laisser la possibilité d'utiliser la plateforme dès l'entrée en vigueur de la loi, sans attendre l'entrée en vigueur de l'obligation à proprement parler. Cet élément ne fait pas non plus l'objet de discussions ou de désaccords.» Eine weitere Aussage von NR Mahaim im gleichen Votum ist widersprüchlich, weshalb ihr im Rahmen der Auslegung kein Gewicht zukommt.
- Votum NR Marti (AB 2024 N 2437): «Zudem wird explizit festgehalten, dass die Plattform ab sofort freiwillig genutzt werden kann.»
- Votum NR Marti ([AB 2024 N 2520](#)): «Mit 22 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung hat die Kommission noch beschlossen, den letzten Satz von Artikel 36a Absatz 1 gemäss Ständerat zu übernehmen, nämlich dass die Benutzerinnen und Benutzer die Plattform ab Inkrafttreten nutzen können.»¹
- Votum Mahaim (AB 2024 N 2520 f.): «Cela fait, la conférence de conciliation a également repris un élément de la variante du Conseil des Etats, par 22 voix contre 0 et 2 abstentions: la conférence de conciliation a ajouté la phrase qui émane de la variante du Conseil des Etats qui permet déjà, sur une base facultative, l'utilisation de la plateforme dès l'entrée en vigueur des dernières dispositions de la loi. Il y aura donc certainement, dans la plupart des cantons, un certain nombre d'utilisateurs et utilisatrices de la plateforme qui le feront d'abord sur une base facultative et volontaire. Ensuite, une fois que l'obligation sera entrée en vigueur, tout le monde sera contraint de s'y mettre. »

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass *Artikel 37 Absatz 1 Satz 3 BEKJ die Kantone verpflichtet, die Erreichbarkeit ihrer Behörden über eine Plattform im Sinn von Artikel 3 f. BEKJ ab der abschliessenden Inkraftsetzung zwingend sicherzustellen*. Eine Pflicht der kantonalen Behörden zur aktiven Kommunikation über eine Plattform ab der abschliessenden Inkraftsetzung lässt sich aus Artikel 37 Absatz 1 BEKJ jedoch nicht ableiten. Diese besteht erst ab (je nach Kanton) 1-5 Jahren nach der abschliessenden Inkraftsetzung. Der Umstand, dass die Prozessgesetze im Anhang des BEKJ, wie beispielsweise Artikel 128b f. ZPO, ab dem Zeitpunkt der abschliessenden Inkraftsetzung eine beidseitige Pflicht zur Kommunikation über eine Plattform nach dem BEKJ vorsehen, steht diesem Schluss

¹ Mit der Neenummerierung wurde aus Art. 36a dann Art. 37 BEKJ.

nicht entgegen. Als spezialgesetzliche Übergangsbestimmungen geht Artikel 37 Absatz 1 BEKJ diesen Bestimmungen vor.

5 Zulässigkeit einer gestaffelten Anwendbarkeitserklärung der Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ

Es stellt sich die Frage, ob der Bundesrat nach der Artikel 37 Absatz 1 und Absatz 4 BEKJ die Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ gestaffelt (zuerst für die Gerichte des Bundes und erst später für die Verwaltungsverfahren sowie die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes) für anwendbar erklären kann. Zur Klärung dieser Frage ist zuerst der jeweilige Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 1 und Absatz 4 BEKJ zu bestimmen (Ziff. 5.1), bevor darauffolgend die Ausgestaltung des übergangsrechtlichen Konzepts von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ zu klären ist (Ziff. 5.2).

5.1 Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 1 und Absatz 4 BEKJ

Im Folgenden ist die Frage nach dem jeweiligen Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 1 und Absatz 4 BEKJ zu klären.

5.1.1 Grammatikalisches Auslegungselement

Nach Artikel 37 Absatz 1 BEKJ legen die Kantone 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. Für Verfahren vor Behörden des Bundes legt der Bundesrat nach Absatz 4 das Datum fest, ab dem die verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die elektronische Aktenführung und den elektronischen Rechtsverkehr anzuwenden sind.

Nach dem Wortlaut der beiden Bestimmungen sind sowohl die Gerichts- als auch die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes nicht von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ erfasst. Diese Bestimmung richtet sich explizit nur an die Kantone.

Der in der deutschen Sprachfassung verwendete Begriff «Behörden des Bundes» (Art. 37 Abs. 4 BEKJ) umfasst auf jeden Fall die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes. Ob auch die Gerichtsverfahren beziehungsweise die Gerichte des Bundes unter den Begriff «Behörden» subsumiert werden können, ist fraglich. Nach einem allgemeinen Begriffsverständnis wird der Begriff «Behörden» in erster Linie für die *Verwaltungsbehörden* verwendet. Im Schweizerischen Verfassungsrecht wird der Begriff der Behörde oder der «Bundesbehörde» (so die Überschrift des 5. Titels der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) breit verstanden und umfasst auch die Gerichte (vgl. Stefan G. Schmid, Vorbemerkungen zu den Bundesbehörden, in: Ehrenzeller et al [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, N. 4). Das BEKJ selbst enthält keine Definition des Begriffs «Behörde». Der Begriff wird in der Botschaft des Bundesrats auch nicht einheitlich verwendet. Meistens wird er in Abgrenzung zu den Gerichten verwendet (vgl. beispielsweise Botschaft vom 15. Februar 2023 zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz [\[BBl 2023 679\]](#), S. 7 in fine), teilweise werden die Gerichte jedoch auch unter den Begriff der «Bundesbehörde» oder der Behörde subsumiert (vgl. Botschaft, S. 14, 3. Absatz, S. 28, 1. Absatz). Teilweise wird als Oberbegriff auch der Begriff «Justizbehörde» verwendet (Botschaft, S. 19, 5. Absatz).

In der italienischen Sprachfassung wird relativ nah an der deutschen Sprachfassung der Begriff «autorità federali» verwendet. Die für die deutsche Sprachfassung angestellten Überlegungen dürften deshalb auch auf die italienische Fassung zutreffen. Hingegen dürfte die französische Sprachfassung von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ breiter zu verstehen sei und auch die die Gerichte des Bundes umfassen. Dort wird nämlich konkretisiert, dass Absatz 4 für «les autorités de la Confédération» «dans le domaine judiciaire » gilt.

Insgesamt bleibt aufgrund des Wortlauts jedoch unklar, ob Artikel 37 Absatz 4 BEKJ auch für die Gerichte des Bundes gilt.

5.1.2 Historisches Auslegungselement

Die historische Auslegung setzt sich mit den Überlegungen auseinander, die der Gesetzgeber beziehungsweise der Bundesrat sowie die Bundesversammlung beim Erlass der fraglichen Verfassungsbestimmung angestellt haben (BGE 145 III 324 E. 6.6.3). Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, wozu die Bestimmungen des BEKJ unzweifelhaft gehören, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes Rechtsverständnis treffen, kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu (vgl. BGE 148 V 385 E. 5.1). Das historische Auslegungselement ist insoweit von besonderer Bedeutung, als nur es die Regelungsabsicht des Gesetzgebers aufzuzeigen vermag, die zusammen mit den zu ihrer Verfolgung getroffenen Wertentscheidungen verbindliche Richtschnur des Gerichts bildet (BGE 145 III 324 E. 6.6.3).

5.1.2.1 Vorentwurf und Entwurf des Bundesrats

Artikel 37 BEKJ ist im Rahmen der parlamentarischen Beratung des BEKJ entstanden. Sowohl der [Vorentwurf](#) als auch der [Entwurf](#) des Bundesrats zum BEKJ sahen noch ein anderes Inkraftsetzungskonzept vor. Nach Artikel 35 Absatz 2 VE-BEKJ sollte der Bundesrat über das Inkrafttreten des BEKJ bestimmen. Im dazu gehörenden [erläuternden Bericht](#) wurde festgehalten, dass der Bundesrat die Möglichkeit habe, die einzelnen Prozessgesetze auch *gestaffelt in Kraft zu setzen* (S. 25). In der darauffolgenden Vernehmlassung wurde verschiedentlich gefordert, dass *den Kantonen und der Anwaltschaft Übergangsfristen eingeräumt werden sollen*, um sich auf die neue Kommunikationsform einzustellen und ihre Infrastruktur entsprechend einzurichten (vgl. Bundesrat, Medienmitteilung vom 29. Juni 2022; Bundesrat, Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz, [Übersicht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens](#), April 2022, S. 37 f.). Diese Rückmeldungen wurden vom Bundesrat bei der Erarbeitung des E-BEKJ berücksichtigt. Artikel 37 Absatz 2 E-BEKJ sah neu vor, dass der Bundesrat das Inkrafttreten unter Vorbehalt von Absatz 3 zu bestimmen hat. Artikel 37 Absatz 3 E-BEKJ sah vor, dass die für die Einführung der elektronischen Kommunikation über eine Plattform nach Artikel 3 f. E-BEKJ entscheidenden Bestimmungen in den jeweiligen Prozessgesetzen «zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des BEKJ in Kraft treten werden (a.a.O., S. 11). Der Botschaft des Bundesrats kann dazu entnommen werden, dass diese zwei Jahre als «Übergangsfrist zwischen Inkrafttreten des BEKJ und dem Obligatorium für die elektronische Kommunikation zwischen den professionellen Verfahrensbeteiligten» verstanden wurden ([BBJ 2023 679](#), S. 39, auch zum Folgenden). Die freiwillige elektronische Kommunikation könne jedoch «bereits vor Inkraftsetzung des Obligatoriums erfolgen».

5.1.2.2 Parlamentarische Beratung

Im Nationalrat, welcher das BEKJ als Erstrat behandelte, war Artikel 37 BEKJ beziehungsweise dessen Inkraftsetzungskonzept unbestritten. Diskussionslos folgte er dem Bundesrat ([AB 2023 N 1922](#)).

In der Sitzung der Rechtskommission des Ständerats (RK-S) vom 28. Juni 2024 wurde das Inkraftsetzungskonzept des BEKJ ein erstes Mal abgeändert, da es kritische Rückmeldungen von Seiten der Kantone gegeben hatte (RK-S, Kommissionsprotokoll, Sitzung vom 27.–28. Juni 2024). Die RK-S beschloss im hier interessierenden Kontext die Einfügung eines Artikel 36a BEKJ sowie Anpassungen an Artikel 37 BEKJ sowie den Schlussbestimmungen des VwVG (vgl. AB 2024 S 692 und 697 f.):

«Art. 36a Übergangsbestimmungen

¹ Den Kantonen wird eine Frist von 5 Jahren eingeräumt, um ihre Verfahren über eine Plattform nach dem BEKJ abzuwickeln.

² Sie legen das Datum fest, ab dem die Verfahren über eine Plattform nach dem BEKJ abgewickelt werden, veröffentlichen es im Amtsblatt und melden es dem EJPD. Das EJPD veröffentlicht die von den Kantonen gemeldeten Daten im Internet.

³ Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die elektronische Aktenführung und den elektronischen Rechtsverkehr gelten im Kanton ab Eintritt des von ihm gemeldeten Datums.»

«Art. 37 Abs. 2 und 3

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ *streichen*»

«[Schlussbestimmungen zum VwVG Abs. 3–5]

³ Dem Bund wird eine Frist von 5 Jahren eingeräumt, um seine Verwaltungsverfahren über die Plattform nach Artikel 6a Absatz 2 abzuwickeln.

⁴ Er legt das Datum fest, ab dem die Verfahren die Plattform nach Artikel 6a Absatz 2 abgewickelt werden, und veröffentlicht es im Bundesblatt. Das EJPD veröffentlicht das publizierte Datum im Internet.

⁵ Artikel 6b und 47a gelten in Verfahren vor Verwaltungsbehörden ab Eintritt des vom Bund publizierten Datums.»

Im Plenum des Ständerats vom 10. September 2024 wurden diese Vorschläge der RK-S mehr oder weniger diskussionslos übernommen ([AB 2024 S 692, 697 f.](#)).

In der Sitzung der Rechtskommission des Nationalrats (RK-N) vom 17. Oktober 2024 wurde das Inkraftsetzungskonzept für das BEKJ ein weiteres Mal abgeändert. Grund dafür waren Stellungnahmen des Schweizerischen Anwaltsverbands und Justitia 4.0, welche mit der Lösung des Ständerats noch nicht glücklich waren (RK-N, Kommissionsprotokoll, Sitzung vom 17.–18. Oktober 2024). Als Folge wurde in der Kommission folgende Fassung von Artikel 36a BEKJ sowie der Schlussbestimmungen des VwVG diskussionslos beschlossen (vgl. [AB 2024 N 2039](#)):

«Art. 36a Abs. 1–3 und 4

¹ Die Kantone legen das Datum fest, ab dem die Verfahren über eine Plattform nach dem BEKJ abgewickelt werden. Das Datum muss vor Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten der abschliessenden Inkraftsetzung liegen, frühestens aber ein Jahr nach diesem Zeitpunkt.

² Sie melden das Datum spätestens 3 Monate vorher dem EJPD. Das EJPD 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.»

«Ziff. 2 Schlussbestimmungen zur Änderung vom ...

³ Die Artikel 6b und 47a gelten ab dem vom Bundesrat nach Artikel 36a Abs. 4 BEKJ festgelegten Zeitpunkt.

⁴ Streichen

⁵ Streichen»

Die Änderungen von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ sowie der Schlussbestimmungen des VwVG wurden weder in dieser Sitzung noch in darauffolgenden Kommissionssitzungen oder Debatten der beiden Räte begründet oder diskutiert.

Mit Bezug auf Artikel 37 Absatz 2 f. BEKJ schloss sich die RK-N dem Ständerat an (RK-N, Kommissionsprotokoll, Sitzung vom 17.–18. Oktober 2024). Im Plenum des Nationalrats vom 2. Dezember 2024 wurden die oben zitierten Vorschläge der RK-N diskussionslos angenommen (AB 2024 N 2039).

In ihrer Sitzung vom 4. Dezember 2024 diskutierte die RK-S die nationalrätliche Version von Artikel 36a BEKJ. Dabei wurde insbesondere erläutert, dass man mit der Mindestfrist von einem Jahr sicherstellen wolle, dass die Anwältinnen und Anwälte durch die Einführung des Obligatoriums nicht überfordert würden (RK-S, Kommissionsprotokoll, Sitzung vom 4. Dezember 2024). Die RK-S schloss sich in der Folge der nationalrätlichen Version an.

Am 6. Dezember 2024 reichte SR Matthias Zopfi einen Einzelantrag zu Artikel 36a BEKJ ein, welcher folgende Änderungen (fett) vorsah (vgl. für den Wortlaut [AB 2024 S 1159](#)):

«Art. 36a BEKJ

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

² **Die Kantone** melden das Datum spätestens **12 Monate** vorher dem EJPD. Das EJPD führt und veröffentlicht eine Liste der von den Kantonen gemeldeten Daten.

³ Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die elektronischen 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 **in Anwendung der Fristen von Absatz 1** das Datum fest, ab dem die verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die elektronischen Aktenführung und den elektronischen Rechtsverkehr anzuwenden sind.»

SR Zopfi begründete seinen Einzelantrag vom 6. Dezember 2024 im Plenum damit, dass die RK-S seiner Meinung nach zu schnell dem Nationalrat gefolgt sei. Seiner Ansicht nach seien noch Nuancen anzupassen. Einerseits wollte er die Mindestfrist von Absatz 1 auf zwei Jahre verlängern, um den Kantonen mehr Zeit für die Umstellung zu geben. Andererseits wollte er der Anwaltschaft für die Umstellung ebenfalls mehr Zeit, genauer 12 Monate, geben, damit sie die Umstellung «auf die Pflicht zur Nutzung» bewältigen kann. Ihm ging es darum, gleich lange Spiesse für alle Beteiligten zu schaffen. Die von ihm vorgeschlagene Änderung von Absatz 4 begründete SR Zopfi nicht (zum Ganzen AB 2024 S 1159). Den Einzelantrag von SR Zopfi hiess der Ständerat praktisch diskussionslos mit 32 zu 0 Stimmen gut (AB 2024 S 1160).

Die RK-N thematisierte an ihrer Sitzung vom 11. Dezember 2024 zunächst den Gehalt des neuen Artikel 36a Absatz 1 Satz 3 BEKJ. Es lag ein gemeinsames Verständnis vor, wonach diese Bestimmung zur Folge habe, dass die privaten Benutzerinnen und Benutzer die Plattformen nach dem BEKJ ab dessen Inkraftsetzung freiwillig benutzen könnten (RK-N, Kommissionsprotokoll, Sitzung vom 11. Dezember 2024). Zudem wurde auf die Fristverlängerungen in Absatz 1 und 2 eingegangen (a.a.O.). Die Änderung von Absatz 4 wurde an der Kommissionssitzung nicht thematisiert. Schlussendlich beschloss die RK-N an der nationalrätlichen Version festzuhalten.

Anlässlich der Debatte im Plenum des Nationalrats vom 17. Dezember 2024 wies der Kommissionssprecher, NR Raphaël Mahaim, darauf hin, dass der Aspekt des Einzelantrags Zopfi, welcher den Benutzerinnen und Benutzern die Möglichkeit bietet, «d'utiliser la plateforme dès l'entrée en vigueur de la loi, sans attendre l'entrée en vigueur de l'obligation» (Absatz 1 Satz 3) unumstritten sei ([AB 2024 N 2436](#)). Auch die deutschsprachige Kommissionssprecherin, Nationalrätin Min Li Marti, wies darauf hin, «dass die Plattform ab sofort freiwillig genutzt werden» könne (gemeint ab der abschliessenden Inkraftsetzung; a.a.O., 2437). Die Änderung von Absatz 4 wurde im Plenum des Nationalrats nicht thematisiert. Mit Stichentscheid der Präsidentin entschied der Nationalrat jedoch an seiner Version festzuhalten (a.a.O.).

Sowohl die RK-S an ihrer Sitzung vom 17. Dezember 2024 als auch der Ständerat an seiner Sitzung vom 18. Dezember 2024 hielten in der Folge an der Version des Ständerats fest (RK-S, Beschlussprotokoll, Sitzung vom 17. Dezember 2024; [AB 2024 S 1330](#)).

Für die Einigungskonferenz der beiden Rechtskommissionen lagen zu Beginn zwei Anträge vor. Der erste Antrag beinhaltete die Version des Ständerats, der zweite Antrag die Version des Nationalrats. In dieser Abstimmung setzte sich die Version des Nationalrats mit 14 zu 11 Stimmen durch. In der Folge wurde vorgeschlagen, die nationalrätliche Version mit Satz 3 von Artikel 36a Absatz 1 BEKJ in der ständerätlichen Version zu ergänzen. Dieser Vorschlag wurde mit 22 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen (vgl. [AB 2024 N 2520](#), Votum Marti).

Im Plenum des Nationalrats vom 19. Dezember 2024 wurde der Antrag der Einigungskonferenz vorgestellt. Er lautete wie folgt:

«Art. 36a

Antrag der Einigungskonferenz

Abs. 1

Die Kantone legen das Datum fest, ab dem die Verfahren über eine Plattform nach dem BEKJ 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 über die Plattform einreichen.

Abs. 2

Sie melden das Datum spätestens 3 Monate vorher dem EJPD. Das EJPD führt und veröffentlicht eine Liste der von den Kantonen gemeldeten Daten.

Abs. 4

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

NR Marti erläuterte im Hinblick auf Absatz 1, dass beschlossen worden sei, «den letzten Satz von Artikel 36a Absatz 1 gemäss Ständerat zu übernehmen, nämlich dass die Benutzerinnen und Benutzer die Plattform ab Inkrafttreten nutzen können» ([AB 2024 N 2520](#); ähnlich Votum NR Mahaim AB 2024 N 2520 f.). Der Antrag der Einigungskonferenz wurde mit 135 zu 54 Stimmen angenommen.

Der Ständerat nahm den Antrag der Einigungskonferenz nach kurzen (hier nicht massgebenden) Erläuterungen von SR Daniel Jositsch mit 38 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung an ([AB 2024 S 1397](#)).

5.1.2.3 Schlussfolgerungen aus der Entstehungsgeschichte von Artikel 37 BEKJ

Artikel 37 BEKJ stand nicht im Zentrum der parlamentarischen Debatten. Bei vielen Änderungen am übergangsrechtlichen Konzept des BEKJ bleibt die dahinterstehende Motivation des Gesetzgebers offen. Weder die Debatten im Plenum der Räte noch in den Kommissionen vermögen den Willen des Gesetzgebers klar aufzuzeigen. Es ist jedoch eindeutig, dass das Inkraftsetzungskonzept gemäss Botschaft des Bundesrats vorliegend nicht mehr beachtlich ist. Das Parlament hat dieses bewusst verworfen.

Die Grundlage für den heutigen Artikel 37 Absatz 1 BEKJ wurde in der Sitzung der RK-N vom 17. Oktober 2024 gelegt. Für das Verständnis dieses Absatzes sind die Umstände der parlamentarischen Debatten, welche zur heutigen Formulierung führten, aussagekräftig. Die in der RK-N erarbeitete Formulierung von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ ist aufgrund von Rückmeldungen des Schweizerischen Anwaltsverbands und von Justitia 4.0 entstanden. Dazu kommt, dass die erste Abänderung des Inkraftsetzungskonzepts des Bundesrats in der Sitzung der RK-S vom 28. Juni 2024 aufgrund von kritischen Rückmeldungen der Kantone erfolgt ist. Sowohl die Kantone als auch Justitia 4.0 sowie der Schweizerische Anwaltsverband sind hauptsächlich durch die mit dem BEKJ eingeführte Digitalisierung aller Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahren betroffen. Justitia 4.0 verfolgt dabei die Vision, dass der elektronische Rechtsverkehr flächendeckend *über alle föderalen Stufen und Instanzen* eingeführt wird (vgl. die entsprechende [Vision von Justitia 4.0](#); vgl. auch [BBJ 2023 679](#), S. 2 und 7). Demzufolge war die Digitalisierung der Gerichtsverfahren des Bundes neben den kantonalen Gerichtsverfahren von Anfang an Teil des Projekts Justitia 4.0. Hingegen war die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren sowie der verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes (oder der Kantone) nie ein Ziel von Justitia 4.0. Erst der Bundesrat hat entsprechende Gesetzesänderungen in das Gesetzgebungsprojekt eingefügt. Diese wurden jedoch auch im Rahmen der bundesrätlichen Botschaft in den allgemeinen Ausführungen höchstens am Rand erwähnt (vgl. [BBJ 2023 679](#), S. 2 f., 7–10, 13–15, alle auch e contrario). Die von den Kantonen, von Justitia 4.0 und vom Schweizerischen Anwaltsverband getätigten Rückmeldungen dürften damit vor allem die vom Projekt Justitia 4.0 umfassten Gerichtsverfahren und nicht die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes betroffen haben. Dies deutet daraufhin hin, dass auch

die Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei der Formulierung von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ vor allem die vom BEKJ erfassten Gerichtsverfahren sämtlicher föderaler Stufen und Instanzen, jedoch nicht die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes vor Augen hatten.

Die durch den Einzelantrag von SR Zopfi vom 6. Dezember 2024 eingefügte Verbindung von Artikel 37 Absatz 1 und Absatz 4 BEKJ wurde vom Parlament letztendlich abgelehnt. Diese Verbindung deutete möglicherweise darauf hin, dass Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 1 das gesamte BEKJ inklusive allen im Anhang des BEKJ enthaltenen Gesetzesänderungen umfasste. Durch die Ablehnung des entsprechenden Einzelantrags kann dieser Schluss jedoch nicht mehr gezogen werden.

Damit liegen Indizien vor, aufgrund welcher davon ausgegangen werden kann, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ breiter verstand, als es sein Wortlaut vermuten lässt. Über den Wortlaut hinaus erfasst Artikel 37 Absatz 1 BEKJ nach dem Willen des Gesetzgebers auch die Gerichtsverfahren des Bundes, nicht aber die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes.

5.1.3 Systematisches Auslegungselement

In systematischer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass in Artikel 37 Absatz 1 BEKJ nur die Kantone, in Absatz 4 hingegen nur der Bund angesprochen sind. Dies deutet daraufhin, dass die jeweiligen Absätze nur für die jeweiligen Adressaten gelten und der Gesetzgeber bewusst unterschiedliche Regelungen erlassen hat. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass das in Artikel 37 Absatz 1 BEKJ vorgesehene Konzept einer gestuften Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Sinn des BEKJ auch für die Gerichtsverfahren sowie für die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes passt. Denn für diese Verfahren ist ebenfalls ein Obligatorium vorgesehen (vgl. Art. 47a VwVG, Art. 38c BGG, Art. 128c ZPO und Art. 103c StPO, alle i.d.F. des BEKJ). Hingegen passt das Konzept für die Verwaltungsverfahren des Bundes nicht, denn für diese Verfahren wird als einziges vom BEKJ erfasstes Verfahren keine Pflicht zur elektronischen Übermittlung für gewisse Personengruppen vorgesehen (vgl. Art. 6a, Art. 6b und 47a VwVG, alle auch e contrario). Aus diesem Grund ist für die Verwaltungsverfahren des Bundes keine zweite Frist zur Einführung des Obligatoriums nötig. Damit deutet die systematische in dieselbe Richtung wie die historische Auslegung.

5.1.4 Teleologisches Auslegungselement

Im Rahmen der teleologischen Auslegung ist nach dem Ziel zu fragen, das die Bestimmung verfolgt, und nach dem Zweck zu forschen, dem sie dient. Der Normzweck lässt sich freilich nicht aus sich selbst heraus begründen, sondern ergibt sich wiederum aus grammatikalischen, historischen und systematischen Gesichtspunkten (vgl. BGE 145 III 324 E. 6.6.2).

Der Zweck von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ besteht in der Regelung des Übergangs zum elektronischen Rechtsverkehr im Sinn des BEKJ in den kantonalen Gerichtsverfahren und (entgegen dem Wortlaut) wohl auch in den Verfahren vor den Gerichten des Bundes. Zu diesem Zweck wird ein fristauslösender Zeitpunkt (die «abschliessende Inkraftsetzung») festgelegt, ab welchem zwei verschiedene Fristen zu laufen beginnen. Ab der «abschliessenden Inkraftsetzung» haben die Kantone erstens fünf Jahre Zeit, in ihren Gerichtsverfahren den elektronischen Rechtsverkehr über die Plattform nach Artikel 3 f. BEKJ für obligatorisch zu erklären («legen das Datum fest, ab dem die Verfahren über eine Plattform nach diesem Gesetz abgewickelt werden»). Zweitens können sie aber das Obligatorium frühestens ein Jahr nach der «abschliessenden Inkraftsetzung» einführen. Schliesslich sieht Artikel 37 Absatz 1 Satz 3

BEKJ vor, dass die «Benutzerinnen und Benutzer» Eingaben bereits ab Inkrafttreten der abschliessenden Inkraftsetzung über die Plattform einreichen können. Damit soll der Anwaltschaft die Umstellung «auf die Pflicht zur Nutzung» erleichtert werden (vgl. die Ausführungen zum Einzelantrag von SR Zopfi in Ziff. 5.1.2.2, sowie Ziff. 4).

Den gleichen Zweck verfolgt Artikel 37 Absatz 4 BEKJ. Die Bestimmung ist jedoch viel offener formuliert und lässt dem Bundesrat einen deutlich grösseren Spielraum bei der Ausgestaltung der übergangsrechtlichen Ordnung.

Der so beschriebene Zweck von Artikel 37 Absatz 1 und 4 BEKJ kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Sowohl wenn die Gerichtsverfahren des Bundes in den Anwendungsbereich von Absatz 1 fallen als auch, wenn sie unter Absatz 4 fallen, regelt Artikel 37 BEKJ den Übergang zum elektronischen Rechtsverkehr im Sinn des BEKJ. Der Zweck von Artikel 37 BEKJ wird jedoch noch einfacher erreicht, wenn man davon ausgeht, dass Absatz 1 auch für die Gerichtsverfahren des Bundes gilt. Denn so kommt das Konzept der gestaffelten Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Sinn des BEKJ zwingend auch für diese Verfahren zur Anwendung. Dies ist aus Sicht des Gesetzgebers erstrebenswert, da in diesen Verfahren wie in den kantonalen Gerichtsverfahren ein Obligatorium vorgesehen ist.

5.1.5 Weitere Auslegungselemente

Weitere Auslegungselemente wie beispielsweise das Gebot einer verfassungskonformen Auslegung bringen vorliegend keine zusätzlichen Erkenntnisse.

5.1.6 Fazit

Die Auslegung von Artikel 37 BEKJ ist schwierig. Der Wortlaut von Artikel 37 BEKJ bestimmt den Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 1 und 4 BEKJ nicht klar und ist insofern zu relativieren. Die anderen Auslegungselemente führen jedoch ebenfalls nicht zu einem eindeutigen Ergebnis, weshalb es heute nicht mehr möglich ist, den «wahren» Willen des Gesetzgebers zu ergründen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass dem Bundesrat bei der Umsetzung des BEKJ aufgrund des nicht mehr eindeutig bestimmbar Willens des Gesetzgebers gewisse Handlungsspielräume zukommen. Diese sind vorliegend aufzuzeigen.

Nach dem Wortlaut von Artikel 37 Absatz 1 und 4 BEKJ ist klar, dass die kantonalen Gerichtsverfahren in den Anwendungsbereich von Absatz 1 und die Verwaltungsverfahren des Bundes in denjenigen von Absatz 4 fallen. Unter welchen Absatz die Gerichtsverfahren des Bundes fallen, ist aufgrund des Wortlauts von Artikel 37 BEKJ unklar. Dem Wortlaut von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ darf im vorliegenden Kontext jedoch kein grosses Gewicht beigemessen werden, da die Formulierung von Artikel 37 BEKJ in ihren Grundzügen erst rund zwei Monate vor der Schlussabstimmung der beiden Räte eingefügt und die Bestimmungen im Rahmen der Differenzvereinbarung anschliessend unter hohem Zeitdruck mehrmals revidiert wurden.

Damit ist der vor allem durch historische, aber auch systematische und teleologische Überlegungen gestützten Auslegung von Artikel 37 BEKJ den Vorzug zu geben, wonach *der Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ sowohl die kantonalen Gerichtsverfahren als auch die Gerichtsverfahren des Bundes umfasst*. Obwohl sowohl die systematische als auch die teleologische Auslegung darauf hindeuten, dass auch die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes unter den Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ fallen könnten, dürfte dies nicht dem tatsächlichen Willen des Gesetzgebers entsprechen. Aufgrund der historischen Auslegung ist vielmehr davon auszugehen, dass diese Verfahren nicht unter

Absatz 1 fallen, da sie nie ein Teil des Projekts Justitia 4.0 waren. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Anwendungsbereich von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ damit die Verwaltungsverfahren sowie die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes umfasst.

5.2 Ausgestaltung des übergangsrechtlichen Konzepts von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ

Nach der Bestimmung des Anwendungsbereichs von Artikel 37 Absatz 1 und 4 BEKJ ist im Folgenden zu untersuchen, inwiefern sich die übergangsrechtliche Regelung von Absatz 4 von derjenigen nach Artikel 37 Absatz 1 BEKJ unterscheidet. Dabei stellen sich insbesondere die Fragen, ob Artikel 37 Absatz 4 BEKJ dem Bundesrat Fristen für die Anwendbarkeitserklärung des VwVG i.d.F. des BEKJ setzt, und ob Artikel 37 Absatz 4 BEKJ unterschiedliche Regelungen für die Verwaltungsverfahren und die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes vorsieht.

5.2.1 Grammatikalisches Auslegungselement

Der Wortlaut von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ sieht *keine Frist* für den Bundesrat vor, innert welcher er die Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes für anwendbar zu erklären hat.

Dazu kommt, dass der Wortlaut von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ im Gegensatz zu Absatz 1 nicht vorsieht, dass Benutzerinnen und Benutzer ihre Eingaben über die Plattform einreichen können, sobald die Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes anwendbar sind. Zudem sieht der Wortlaut insbesondere auch keine zusätzliche Frist für die Einführung des Obligatoriums für die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes vor. Damit deutet der Wortlaut von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ daraufhin, dass der Bundesrat nach der Inkraftsetzung des BEKJ ein beliebiges Datum festzulegen hat, ab welchem die Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ sowohl für die Verwaltungsverfahren als auch für die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes anwendbar sind. Ab diesem Zeitpunkt würde für letztere sogleich auch das Obligatorium nach Artikel 47a VwVG i.d.F. des BEKJ gelten.

5.2.2 Historisches Auslegungselement

Artikel 37 Absatz 4 BEKJ beziehungsweise die damit zusammenhängenden Schlussbestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ wurden im Verlauf der parlamentarischen Beratung mehrfach geändert. Die Entstehungsgeschichte von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ wird unter Ziffer 5.1.2.1 f. detailliert dargelegt. Auf die entsprechenden Ausführungen kann an dieser Stelle verwiesen werden.

Die RK-S beschloss am 28. Juni 2024 über eine Anpassung der Schlussbestimmungen des VwVG, dass dem Bundesrat «eine Frist von 5 Jahren eingeräumt [werde], um seine Verwaltungsverfahren über die Plattform nach Artikel 6a Absatz 2 abzuwickeln».

Am 17. Oktober 2024 lehnte die RK-N diesen Entscheid ab. Neu wurde nur noch vorgesehen, dass der Bundesrat das Datum festzulegen hat, ab dem die verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die elektronische Aktenführung und den elektronischen Rechtsverkehr für Verfahren vor Behörden des Bundes anzuwenden sind. Dies entspricht dem heutigen Wortlaut von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ. Die Fünf-Jahres-Frist wurde gestrichen. Begründet wurde dieser Entscheid nicht. Es wurde auch nicht weiter ausgeführt, was unter der neu gewählten und nicht selbsterklärenden Formulierung zu verstehen sei.

Mit dem Einzelantrag von SR Zopfi vom 6. Dezember 2024 wurde Artikel 37 Absatz 4 BEKJ ein weiteres Mal umformuliert. Neu war vorgesehen, dass der Bundesrat «*in Anwendung der Fristen von Absatz 1*» das Datum festzulegen hat. Dies hätte zur Folge gehabt, dass der Bundesrat spätestens fünf Jahre nach der «abschliessenden Inkraftsetzung» seine Verwaltungsverfahren über die VwVG-Plattform abzuwickeln gehabt hätte. Diese Version von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ wurde vom Ständerat am 10. Dezember 2024 angenommen und damit Teil des ständerätlichen Konzepts für Artikel 37 BEKJ.

In der Einigungskonferenz wurden das national- (ohne Frist) und das ständerätliche Konzept (Anwendung der Fristen von Absatz 1) der Übergangsbestimmung einander gegenübergestellt. Dabei obsiegte das nationalrätliche Konzept. Demzufolge enthielt auch der Antrag der Einigungskonferenz, welcher dem heute geltenden Recht entspricht, in Artikel 37 Absatz 4 BEKJ keine Frist.

Zusammenfassend fällt zunächst auf, dass die (in der Praxis vernachlässigbaren) verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes im Parlament nie explizit ein Thema waren. Weiter deutet die Entstehungsgeschichte von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ darauf hin, dass der Gesetzgeber dem Bundesrat keine Frist zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in allen verwaltungsinternen Verfahren des Bundes im Sinn des BEKJ auferlegen wollte. Zumindest wurden entsprechende Fristen *zweimal* explizit aus dem Gesetz gestrichen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Streichung der Fristen in Artikel 37 Absatz 4 BEKJ im Parlament nicht diskutiert wurde. Damit besteht die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber die Fristen in Artikel 37 Absatz 4 BEKJ, soweit sie die Einführung der VwVG-Plattform betrafen, unabsichtlich gestrichen hat.

5.2.3 Systematisches Auslegungselement

In systematischer Sicht stellt sich die Frage, ob eine inhaltliche Verbindung zwischen den Absätzen 1 und 4 von Artikel 37 BEKJ besteht. Denn eine sprachliche Verbindung zwischen den beiden Absätzen existiert nicht. Soweit Artikel 37 Absatz 4 BEKJ die Verwaltungsverfahren des Bundes betrifft, verfügt er über keine Verbindung zu Artikel 37 Absatz 1 BEKJ. Der Umstand, dass in unmittelbarer Nähe zu Artikel 37 Absatz 4 BEKJ, nämlich in Artikel 37 Absatz 1 BEKJ, konkrete Fristen vorgesehen wurden, innert welcher die Kantone insbesondere das Obligatorium einzuführen haben, ist deshalb für die Verwaltungsverfahren des Bundes nicht beachtlich.

Die Auslegung von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ hat jedoch ergeben, dass diese Bestimmung neben den kantonalen Gerichtsverfahren auch für die Gerichtsverfahren des Bundes gilt. Denn wie für die kantonalen Gerichtsverfahren ist für die Gerichtsverfahren des Bundes ein Obligatorium vorgesehen, weshalb das Konzept der gestaffelten Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Sinn des BEKJ auch für die Gerichtsverfahren des Bundes zur Anwendung gelangen sollte. Diese Überlegung lässt sich auch auf die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren übertragen. Auch für diese Verfahren ist ein Obligatorium vorgesehen, weshalb aus systematischer Sicht eine analoge Anwendung von Absatz 1 für diese Verfahren im Gegensatz zu den Verwaltungsverfahren des Bundes sinnvoll erscheint.

5.2.4 Teleologisches Auslegungselement

Für die Auslegung von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ ist in teleologischer Sicht zunächst der in Artikel 1 BEKJ geregelte Zweck des BEKJ mitzuberücksichtigen. Das BEKJ bezweckt die Gewährleistung einer sicheren und einfachen elektronischen Kommunikation in der Justiz zwischen Privaten und Behörden (Art. 1 Abs. 1 BEKJ). Dazu gehört nach dem Willen von

Bundesrat und Parlament auch die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes andernfalls insbesondere die Schaffung von Artikel 6a VwVG i.d.F. des BEKJ unnötig gewesen wäre. Dieser Zweck würde vereitelt, wenn der Bundesrat die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes über ein gebührendes Mass hinauszögern würde. Aus teleologischer Sicht besteht damit eine zeitliche Frist, innert welcher der Bundesrat die Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ auch für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes in Kraft zu setzen hat. Die genaue Bestimmung dieser Frist ist jedoch schwierig. *Als Anhaltspunkt bietet sich die Frist von fünf Jahren von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ an*, nach welcher in allen Kantonen das Obligatorium eingeführt sein muss. *Darüberhinausgehende Verzögerungen wären wohl zumindest begründungsbedürftig.*

Für die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren des Bundes ist in teleologischer Hinsicht zudem Sinn und Zweck der in Artikel 37 Absatz 1 BEKJ vorgesehene gestufte Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Sinn des BEKJ mit zu berücksichtigen. Sinn und Zweck der gestuften Einführung war, dass sowohl die Kantone als auch die Benutzerinnen und Benutzer genügend Zeit haben für die Umstellung auf den elektronischen Rechtsverkehr über eine Plattform. Insbesondere soll den zukünftig dem Obligatorium unterstehenden Personen vor dessen Einführung genügend Zeit zur Verfügung stehen, um sich mit der Plattform vertraut zu machen. Dies würde vereitelt, wenn für die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren keine gestufte Einführung vorgesehen würde.

5.2.5 Weitere Auslegungselemente

Weitere Auslegungselemente wie beispielsweise das Gebot einer verfassungskonformen Auslegung bringen vorliegend keine zusätzlichen Erkenntnisse.

5.2.6 Fazit

Insbesondere der Wortlaut von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ deutet darauf hin, dass *der Bundesrat an keine Frist gebunden ist, innert welcher die Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes für anwendbar zu erklären hat*. Die Entstehungsgeschichte von Artikel 37 Absatz 4 BEKJ deutet ebenfalls in diese Richtung, auch wenn ein Versehen des Gesetzgebers nicht ausgeschlossen werden kann. Systematische Überlegungen führen für die Verwaltungsverfahren des Bundes zu keinem klaren Auslegungsergebnis. Für die verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren deuten die systematische wie auch die teleologische Auslegung jedoch darauf hin, dass der Bundesrat für diese Verfahren mindestens in analoger Anwendung von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ eine Übergangsfrist von einem Jahr bis zur Einführung des Obligatoriums vorsehen sollte. Teleologische Gesichtspunkte deuten auch darauf hin, dass zumindest die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes nach Ablauf der Fünf-Jahres-Frist von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ rechtfertigungsbedürftig wäre. Der Bundesrat sollte sich deshalb an dieser Frist orientieren.

6 Auswirkungen auf die Umsetzungsarbeiten des Bundes

Nach dem Gesagten ist es nach Artikel 37 Absatz 1 und 4 BEKJ zulässig, dass der Bundesrat die Bestimmungen des VwVG i.d.F. des BEKJ gestaffelt (zuerst für die Gerichte des Bundes und erst später für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes) für anwendbar erklärt. Dies hat die Auslegung von Artikel 37 Absatz 1 und 4 BEKJ ergeben. Im Folgenden sind die Auswirkungen dieser Auslegung auf die weiteren Umsetzungsarbeiten des Bundes und insbesondere die Inkraftsetzung des BEKJ darzustellen.

6.1 Voraussetzungen der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ

Das BEKJ enthält keine Bestimmung, welche die Voraussetzungen der «abschliessenden Inkraftsetzung» im Sinn von Artikel 37 Absatz 1 BEKJ ausdrücklich regelt. Insbesondere ist Erreichbarkeit aller Kantone über eine Plattform nach Artikel 3 f. BEKJ keine zwingende Voraussetzung für die abschliessende Inkraftsetzung durch den Bundesrat. Auch Artikel 38 Absatz 2 BEKJ schränkt den Handlungsspielraum bezüglich des Zeitpunkts der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ nicht ein. Der Bundesrat kann den Zeitpunkt des Inkrafttretens der abschliessenden Inkraftsetzung aus rechtlicher Sicht damit grundsätzlich frei bestimmen.

Die abschliessende Inkraftsetzung des BEKJ, obwohl ein Kanton über keine Plattform erreichbar ist, wird zwar nicht zu grossen verfahrensrechtlichen Unsicherheiten führen. Der Bundesrat sollte aber aus politischen Gründen auf eine abschliessende Inkraftsetzung verzichten, solange nicht alle Kantone über eine Plattform erreichbar sind. Der Bundesrat nimmt bei der Inkraftsetzung von neuem Recht regelmässig Rücksicht auf die Anliegen der Kantone. Sollten einige oder gar viele Kantone für eine Inkraftsetzung nicht bereit sind, wird der Bundesrat diesem Umstand gebührend Rechnung tragen.

Diese primär für die Kantone geltenden Grundsätze gelten auch für die Verfahren vor den Gerichten des Bundes. Streng genommen ist die Erreichbarkeit der Gerichte des Bundes über eine Plattform nach Artikel 3 f. BEKJ keine Voraussetzung für die abschliessende Inkraftsetzung des BEKJ. Die Inkraftsetzung des BEKJ für die Verfahren vor den Gerichten des Bundes, obwohl letztere (oder ein Teil davon) über keine Plattform erreichbar sind, könnte auch gewisse verfahrensrechtliche Unsicherheiten bewirken. Dazu kommen praktisch-politische Gründe. Es ist nicht denkbar, dass der Bundesrat das BEKJ für die Verfahren vor den Gerichten des Bundes in Kraft setzen würden, obwohl diese dafür noch nicht bereit sind. *Faktisch ist die Erreichbarkeit der Gerichte des Bundes deshalb als Voraussetzung für die Inkraftsetzung des BEKJ zu betrachten.*

6.2 Folgen der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ für den Bund

Da die in Artikel 37 Absatz 1 BEKJ vorgesehene gestaffelte Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Sinn des BEKJ auch für die Verfahren vor den Gerichten des Bundes gilt, *müssen die Gerichte des Bundes nach der abschliessenden Inkraftsetzung ebenfalls über eine Plattform nach Artikel 3 f. BEKJ erreichbar sein.* Sie müssen jedoch noch nicht aktiv über eine solche Plattform kommunizieren.

Die abschliessende Inkraftsetzung des BEKJ hat zudem Folgen für den bisherigen elektronischen Rechtsverkehr über die anerkannten Zustellplattformen. Mit der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ wird Artikel 21a VwVG geändert. Damit fällt die bisherige gesetzliche Grundlage für den elektronischen Rechtsverkehr über die anerkannten Zustellplattformen im Anwendungsbereich des VwVG weg. Eine Übergangsregelung hat der Gesetzgeber mit Ausnahme der hängigen Verfahren nicht erlassen. Aufgrund des Wegfalls der gesetzlichen Grundlage wird es den Gerichten und Verwaltungsbehörden des Bundes wie auch den anderen an Verfahren vor diesen Institutionen beteiligten Personen ab der abschliessenden Inkraftsetzung des BEKJ nicht mehr möglich sein, über eine der bisherigen anerkannten Zustellplattformen miteinander zu kommunizieren.

6.3 Voraussetzungen der Anwendbarkeitserklärung des VwVG i.d.F. des BEKJ für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes

Die Voraussetzungen für die Anwendbarkeitserklärung des VwVG i.d.F. des BEKJ für verwaltungsinternen Verfahren des Bundes sind gesetzlich nicht geregelt. Es liegt jedoch nahe,

dass der Bundesrat diese Bestimmungen erst dann in Kraft setzen wird, wenn eine funktionsfähige VwVG-Plattform bereitsteht.

6.4 Folgen der Anwendbarkeitserklärung des VwVG i.d.F. des BEKJ für die verwaltungsinternen Verfahren des Bundes

Für die Verwaltungsverfahren sieht das BEKJ die Einführung eines Obligatoriums für bestimmte Personengruppe nicht vor. Die in Artikel 47a VwVG i.d.F. des VwVG vorgesehene Pflicht zur elektronischen Übermittlung gilt nur für die im VwVG ebenfalls geregelten verwaltungsinternen und gerichtlichen Beschwerdeverfahren. Aus diesem Grund gibt es für die Verwaltungsverfahren (im Gegensatz zu Artikel 37 Absatz 1 BEKJ) keine gestufte Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs über eine Plattform nach Artikel 3 f. BEKJ. Vielmehr hat die Anwendbarkeitserklärung des VwVG i.d.F. des BEKJ für die Verwaltungsverfahren des Bundes zur Folge, dass alle Personen das Recht haben, mit dem Bund über eine Plattform im Sinn von Artikel 6a Absatz 2 VwVG i.d.F. des BEKJ zu kommunizieren und, dass die Verwaltungsbehörden zur elektronischen Aktenführung und -weitergabe verpflichtet sind (vgl. Art. 6b VwVG i.d.F. des BEKJ).