



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 12. Januar 2026

6000.3148

KKJPD; Vereinbarung justitia.swiss; Ratifizierung; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Januar 2026

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Frauen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Im Jahr 2019 haben die Schweizer Gerichte und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) das Projekt «Justitia 4.0» lanciert. Dieses Projekt treibt die Digitalisierung der Schweizer Justiz voran. Ziel ist es, den Zugang zur Justiz zu erleichtern und die Verfahren zu beschleunigen. Mittels der zentralen Plattform justitia.swiss sollen für alle an einem Justizverfahren beteiligten professionellen Anwenderinnen und Anwendern (Gerichte, Staatsanwaltschaften und Anwaltschaft) auf kantonaler und eidgenössischer Ebene die Übermittlung sowie die Akteneinsicht elektronisch erfolgen. Dies bedeutet, dass die bisherigen Papierakten durch elektronische Dossiers ersetzt werden. Die Justizakte soll ab Beginn des Verfahrens bis zum Archivieren elektronisch geführt und als massgebende und rechtsgültige Akte etabliert werden. Der elektronische Rechtsverkehr und die digitale Aktenführung werden obligatorisch, damit der «Weg zum Recht» künftig nicht mehr über Papierberge führt. Dieses Obligatorium sowie weitere Rahmenbedingungen – wie beispielsweise betreffend Datenschutz – sind im Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz vom 20. Dezember 2024 (BEKJ) festgelegt.

Herzstück des Projekts «Justitia 4.0» ist die zentrale Kommunikationsplattform «justitia.swiss». Für den Betrieb dieser Plattform ist im BEKJ als Trägerschaft eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Bundes und der Kantone vorgesehen. Für die Konstituierung dieser öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist eine interkantonale Vereinbarung notwendig. Es handelt sich dabei um eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen. Sie



richtet sich nach den Art. 3–17 des BEKJ, in denen die Organisation und Funktionsweise der Körperschaft in groben Zügen festgelegt sind.

Im Dezember 2024 bis März 2025 wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Der Regierungsrat hielt in diesem Rahmen fest, dass das Projekt «Justitia 4.0» und die vorliegende interkantonale Vereinbarung zu unterstützen sind. Zum Inhalt der Vereinbarung nahm der Regierungsrat punktuell Stellung.

Die Frühjahrsversammlung der KKJPD hat am 2. Mai 2025 die Vereinbarung zur Gründung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft justitia.swiss zur Ratifikation freigegeben.

B. Erwägungen

1. Rechtliches

Das BEKJ bildet die rechtliche Grundlage für den Aufbau und den Betrieb der Plattform justitia.swiss. Das Gesetz überträgt diese Aufgaben einer Körperschaft mit Rechtspersönlichkeit. Zur Gründung dieser Körperschaft schliessen der Bund und die interessierten Kantone die vorliegende Vereinbarung ab, welche in Art. 3 Abs. 1 und 2 BEKJ ausdrücklich vorgesehen ist. Der Inhalt der Vereinbarung wird vom Gesetz nur teilweise vorgegeben. Beispielsweise wird die konkrete Verteilung der Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen der Körperschaft und den Beteiligten nicht geregelt. Die Vereinbarung kann erst in Kraft treten, wenn der Bund und mindestens 18 Kantone sie genehmigt haben (Art. 3 Abs. 3 BEKJ). Das BEKJ selbst wird gestaffelt in Kraft treten: Die Bestimmungen für die Gründung von justitia.swiss traten am 1. Oktober 2025 in Kraft; die Bestimmungen für die Einführung des Obligatoriums für die elektronische Kommunikation in der Justiz frühestens per 1. Juli 2026, mit einer Übergangsfrist von maximal fünf Jahren.

Bei der vorliegenden Vereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach Art. 48 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101), welcher sowohl rechtsgeschäftliche als auch rechtsetzende Elemente aufweist. Die Vereinbarung enthält Kompetenznormen für die Kantone, um interkantonale und mit dem Bund Strafjustizdaten auszutauschen, was geeignet ist, in die Rechtsstellung Privater einzugreifen. Die Vereinbarung muss daher, um dem Legalitätsprinzip zu genügen, in einem entsprechenden formellen Prozess erlassen werden. Nach Art. 60^{bis} lit. b der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) unterstehen interkantonale Verträge mit gesetzgebendem Charakter dem fakultativen Referendum. Der Beitritt zur vorliegenden Vereinbarung ist folglich vom Kantonsrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zu beschliessen. Der Beitrittsbeschluss bedarf einer zweifachen Lesung im Kantonsrat (Art. 53 Abs. 1 Geschäftsordnung des Kantonsrates; GO KR; bGS 141.2).

Gemäss Art. 70 des Kantonsratsgesetzes (bGS 141.1) konsultiert der Regierungsrat das zuständige Organ des Kantonsrates rechtzeitig zu wichtigen Geschäften der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit, insbesondere zu interkantonalen und internationalen Verträgen, die der Genehmigung des Kantonsrates unterliegen. Zuständiges Organ im vorliegenden Fall ist die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS; Art. 6 ff. und Art. 82 GO KR). Die Kommission wurde im Rahmen der Vernehmlassung konsultiert und hat mit Mitbericht vom 21. Februar 2025 zum vorliegenden Geschäft Stellung genommen. Die Rückmeldungen und Vorschläge, die im Rahmen der Vernehmlassung vorgebracht wurden, sind mehrheitlich berücksichtigt worden. So wurden



für Art. 8, Art. 9 und Art. 15 präzisere Formulierungen gewählt. Zu Art. 17 wurde in den Erläuterungen ausgeführt, dass das Beschaffungsrecht des Bundes zur Anwendung gelangt.

Das Datenschutz-Kontrollorgan wurde ebenfalls zur Stellungnahme eingeladen. Es hatte zur vorliegenden Vereinbarung keine Bemerkungen.

2. Bedeutung und Gegenstand der Vereinbarung

Das BEKJ verpflichtet die Kantone zur Digitalisierung der Justiz. Der elektronische Rechtsverkehr wiederum setzt zwingend den Einsatz einer Plattform voraus. Das BEKJ überlässt es jedoch den Kantonen, mit welcher Plattform sie arbeiten wollen. Die Schaffung einer gemeinsamen Lösung zusammen mit anderen Kantonen hat sich als zielführend erwiesen. Es ist deshalb kein Grund ersichtlich, die Zusammenarbeit nicht über die im BEKJ vorgesehene öffentlich-rechtliche Körperschaft zu suchen.

«Justitia 4.0» ist das anerkannte Projekt des Bundes und der Kantone zur digitalen Transformation der Schweizer Justiz. Mit der Vereinbarung justitia.swiss bzw. der Gründung der Körperschaft justitia.swiss wird die temporäre Projektorganisation «Justitia 4.0» in eine langfristig verlässliche Organisationsstruktur überführt. Die Körperschaft justitia.swiss ermöglicht eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Zusammenarbeit für die sichere elektronische Kommunikation der Justiz über alle föderalen Ebenen hinweg.

Aus inhaltlicher Sicht ergänzen die Bestimmungen der Vereinbarung jene des BEKJ. Im Allgemeinen greift die Vereinbarung nur allgemeine Grundsätze für das Funktionieren der Körperschaft auf. Demgegenüber bilden das Geschäftsreglement und allenfalls weitere Reglemente die materielle Grundlage für das operative Geschäft der Körperschaft und ihrer Organe.

In systematischer Hinsicht regelt die Vereinbarung zunächst die strukturellen Elemente im Zusammenhang mit den Organen der Körperschaft. Es werden bestimmte Punkte präzisiert, die im Bundesgesetz offengelassen wurden. Die Dienstleistungen sind Gegenstand eines eigenen Abschnitts. Dort werden die von der Körperschaft angebotenen Leistungen und der Prozess zur Ausarbeitung von Projekten präzisiert, insbesondere im Rahmen von Art. 5 BEKJ. Die Vereinbarung enthält zudem Bestimmungen zu den Finanzen und zur Vergabe öffentlicher Aufträge.

Tritt ein Kanton der Vereinbarung justitia.swiss nicht bei, kann er grundsätzlich die von justitia.swiss angebotenen Dienstleistungen nicht beziehen bzw. sich diese nur als «Drittpartei» mittels einzelner Vereinbarungen sichern (vgl. Art. 13 justitia.swiss). Solche Vereinbarungen mit Drittparteien bedürfen der Zustimmung durch die Mitglieder. Die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Ausrichtung von Projekten und Harmonisierungsvorhaben wäre in diesem Fall stark eingeschränkt.



C. Auswirkungen

1. Finanziell

Das Inkrafttreten der neuen Vereinbarung hat keine zusätzlichen Kosten zur Folge. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist bereits seit längerem an «Justitia 4.0» beteiligt. Für «Justitia 4.0» und für den darin enthaltenen Aufbau, Betrieb und Weiterentwicklung der Plattform «justitia.swiss» sind für Appenzell Ausserrhoden folgende Beiträge vorgesehen (vgl. Beilage 1.3, Budget und Planung Justitia 4.0 der KKJPD):

Jahr	Beitrag DIS (in TCHF)	Beitrag Gerichte	Total
2025	53	28	81
2026	55	29	84
2027	53	28	81
Ab 2028	(jährlich) 61	(jährlich) 53	(jährlich) 114

Bei diesen Beiträgen handelt es sich um die Kantonsbeiträge für das Projekt «Justitia 4.0», die in der kantonalen Finanzplanung bereits berücksichtigt sind. Mit der Ratifizierung der Vereinbarung justitia.swiss entstehen den Mitgliedern keine weitergehenden Kosten.

2. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die personellen oder organisatorischen Auswirkungen der vorliegenden Vereinbarung können nicht isoliert betrachtet werden, sondern sind als Bestandteil der ganzen digitalen Transformation der Justiz zu sehen. Deren Auswirkungen auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden werden im Rahmen des kantonalen Projekts Digitale Justiz Appenzell Ausserrhoden (DIJAR) erarbeitet. Das Projekt DIJAR wurde im Jahr 2025 gestartet und ist in die vier Teilprojekte 1. Rechtsgrundlagen, 2. Transformation, 3. Implementation und 4. Infrastruktur unterteilt.

Im Rahmen des Projekts DIJAR entstehen erhebliche personelle und organisatorische Aufwände. Künftige Auswirkungen nach der Umsetzung können zum aktuellen Zeitpunkt nicht quantifiziert werden. Mit der Ratifizierung der Vereinbarung justitia.swiss selbst gewärtigen die Mitglieder keine weitergehenden personellen oder organisatorischen Auswirkungen.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Beschluss über den Beitritt zur Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund über die Körperschaft justitia.swiss (Vereinbarung justitia.swiss) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Hansueli Reutegger

sign. Roger Nobs

Hansueli Reutegger, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Begleitschreiben an KKJPD
Beilage 1.2	Vereinbarung justitia.swiss
Beilage 1.3	Erläuternder Bericht zur Vereinbarung justitia.swiss
Beilage 1.4	Budget 2026 und Finanzplan bis 2030
Beilage 1.5	Beschluss über den Beitritt zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Körperschaft justitia.swiss (Vereinbarung justitia.swiss)