



## Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

### Revision des Gesetzes über den Fristenlauf (FriG)

---

#### 1. Ausgangslage

Mit der Versandmethode A-Post plus stellt die Schweizerische Post Sendungen auch am Samstag nachverfolgbar zu, ohne dass der Empfang unterschriftlich bestätigt werden muss. Erfolgt die Zustellung am Samstag, beginnt nach bisherigem Recht die Frist am Sonntag zu laufen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die empfangende Person tatsächlich Kenntnis von der Mitteilung genommen hat. Dies kann für die empfangende Person bei Büroabwesenheit am Samstag oder bei Irrtum über den Zeitpunkt der Zustellung mit Nachteilen verbunden sein. Bei einer verspäteten Kenntnisnahme geht die entsprechende Anzahl Tage der Frist verloren, und die empfangende Person läuft Gefahr, säumig zu werden und damit einen Rechtsverlust zu erleiden. Zur Behebung dieser Nachteile hat der Bundesgesetzgeber mit einer Revision von Art. 142 Abs. 1<sup>bis</sup> der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272; Inkrafttreten am 1. Januar 2025) und mit dem geplanten Bundesgesetz über die Zustellung von Sendungen an Wochenenden und Feiertagen (VNL 2023/69) als Auffangordnung eine neue Zustellungsregel eingeführt. Danach gilt die Zustellung einer Sendung an einem Samstag, einem Sonntag oder einem anerkannten Feiertag durch gewöhnliche Post erst am nächsten Werktag (Montag bis Freitag) als erfolgt. Darunter fällt auch die A-Post Plus.

Ebenfalls wird der Zeitpunkt der Zustellung einer eingeschriebenen Sendung, welche von der adressierten Person nicht abgeholt und von der Post an den Absender retourniert wird, analog zur Regelung in Art. 138 Abs. 3 lit. a ZPO gesetzlich geregelt. Wenn eine adressierte Person mit der Zustellung der Sendung rechnen musste, gilt die Post am siebten Tag nach dem ersten erfolglosen Zustellversuch als zugestellt.

Diese Regelungen des Bundesrechts sollen auch auf die kantonalen Fristen übertragen werden, damit eine möglichst hohe Rechtssicherheit gewährleistet werden kann. Schliesslich soll die eingeschriebene Sendung am Tag der Annahmeverweigerung als zugestellt gelten, analog zur Regelungen in Art. 138 Abs. 3 lit. b ZPO und Art. 85 Abs. 4 lit. b der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0).

In diesen drei Fällen tritt an die Stelle der effektiven Zustellung die Zustellungsfiktion. Neu geregelt wird auch die Fristeinholung für Zahlungen an eine Behörde des Kantons. Da diverse kantonale Gesetze, unter anderem das Verwaltungsverfahrensgesetz (VerwVG, GS 172.600) und das Verwaltungsgerichtsgesetz (VerwGG, GS 173.400), auf das Gesetz über den Fristenlauf vom 24. April 1966 (FriG, GS 172.700) verweisen, ist es sinnvoll, darin die Fristregelungen zu bestimmen.

Das Gesetz über den Fristenlauf wird zudem um die Möglichkeit der digitalen Zustellungen und Eingaben ergänzt. Für die Fristauslösung einer elektronischen Zustellung durch eine Behörde sind je nach Konstellation das Herunterladen durch die empfangende Person oder das Bereitstellen auf einer Plattform relevant. Für die Wahrung der Frist ist der Zeitpunkt der Quittungsausstellung durch die empfangende Person massgebend, welche damit bestätigt, dass die Übermittlung erfolgreich war. Die Details, wie das Verfahren und die Bedingungen für die elektronische Übermittlung, sind durch den Grossen Rat zu regeln.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen erfährt das Fristenlaufgesetz keine umfassende materielle Revision (z.B. in welcher Form Fristen zu wahren sind). Die Regelung wird im Wesentlichen dem Bundesrecht angepasst. Die heutige Regelung von Art. 2 (Fristenbeginn) wird zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit in mehrere Artikel (Beginn, Auslösung, Ende, Einhaltung) aufgeteilt. Weiter wird die bisher direkt gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung vorgenommene Fristenberechnung ins Gesetz überführt.

## **2. Vernehmlassungsverfahren**

Die Vorlage wurde vom 19. September bis zum 31. Oktober 2024 einer breiten Vernehmlassung unterzogen. Neben den Parteien und Verbänden waren auch die Bezirke, Schulgemeinden und die Feuerschaugemeinde, die in ihrer Verwaltungstätigkeit regelmässig mit Fristen zu tun haben, zu einer Stellungnahme eingeladen. Da die Departemente der kantonalen Verwaltung in der Frage der Fristen in besonderer Weise betroffen sind, wurden sie ausnahmsweise ebenfalls ins Vernehmlassungsverfahren einbezogen. Die Gerichte mussten nicht begrüsst werden, weil von ihnen der Anstoss zur Revision kam und sie direkt an der Ausarbeitung der Vorlage beteiligt waren.

Es gingen 16 Stellungnahmen ein. Die Vorlage wurde einhellig begrüsst. Die Bestimmungen zu den Fristen bei elektronischen Eingaben wurden als wichtig beurteilt. Hinsichtlich der Fristwahrung bei einer Belastung eines Post- oder Bankkontos wurde auf Anregung einer Vernehmlassungsteilnehmerin eine Präzisierung vorgenommen. Ansonsten ergaben sich im Vergleich zur Fassung für das Vernehmlassungsverfahren keine Änderungen.

## **3. Bemerkungen zu den Änderungen**

### **Art. 1 Geltungsbereich**

Die bestehende Regelung wird um den Grundsatz ergänzt, wonach ein Bundesgesetz mit abweichender Regelung dem kantonalen FriG vorgeht. Dies ist im Bereich der Fristen von besonderer Bedeutung, weil das eidgenössische Straf- und Zivilprozessrecht sowie das geplante Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) etliche Fristenregelungen enthalten, welche der kantonalen Regelung über die Fristen vorgehen.

### **Art. 2 Fristbeginn**

Die Regelungen zum Fristbeginn, der Fristauslösung, des Fristendes und der Fristeinhaltung werden je einzeln in eine Bestimmung genommen. Art. 2 regelt nur noch den Fristbeginn. Die Absätze 2 und 3, die sich mit dem Fristende und der Fristwahrung befassen, werden demgemäss aufgehoben und in angepasster Form an anderer Stelle geführt.

Die Anpassungen im verbleibenden Abs. 1 sind redaktioneller Natur.

In Art. 2b wird neu auch die Monats- und Jahresfrist geregelt. Zu diesen Fristen hat das Bundesgericht kürzlich die Praxis zur Fristauslösung angepasst (Urteil des Bundesgerichts 5A\_691/2023 vom 13. August 2024). In Anlehnung an das Europäische Übereinkommen über die Berechnung von Fristen vom 16. Mai 1972 (SR 0.221.122.3) soll bei Monats- und Jahresfristen der Tag des Empfangs einer Sendung als erster Tag der Frist zählen. Diese Regelung wird für kantonalrechtliche Verfahren abgelehnt, weil sie zu einer Zweiteilung zwischen Tagesfristen und anderen Fristen führt. Die unterschiedliche Handhabung ist kompliziert und fehleranfällig. Es bleibt also dabei, dass im kantonalen Recht die Fristen einheitlich erst ein Tag nach dem

Tag der Fristauslösung zu laufen beginnen.

## Art. 2a Fristauslösung

Abs. 1 regelt die Fristauslösung für unterschiedliche Konstellationen.

lit. a: Grundsätzlich wird die Frist für eine Mitteilung ausgelöst, sobald jemand von dieser Kenntnis genommen hat. Dies gilt an sich unabhängig davon, in welcher Form eine Mitteilung zugeht. Vorbehalten sind jedoch die Fälle, in denen gesetzliche Vorschriften für die Eröffnung von Mitteilungen bestehen. In Verwaltungsverfahren gilt beispielsweise der Grundsatz, dass Mitteilungen schriftlich vorzunehmen sind, sodass also mit einem Telefonanruf nicht eine rechtsgenügli- che Mitteilung bewirkt werden kann. In anderen Fällen wird sogar eine Eröffnung mit einge- schriebener Post oder mit Gerichtsurkunde verlangt.

Der Nachweis der effektiven Kenntnisnahme durch die adressierte Person ist allerdings in den meisten Fällen kaum möglich. In der Praxis wurden daher für bestimmte Zustellformen Kriterien festgelegt, anhand welcher auf eine rechtsgenügli- che Kenntnisnahme geschlossen werden kann. Mit ihnen wird letztlich auf der Grundlage von äusseren Umständen eine genügende Er- öffnung stipuliert. Diese Konstellationen, welche die allermeisten Zustellungen abdecken, wer- den in Abs. 1 lit. b bis g beschrieben.

Wird für eine Mitteilung ein Versand mit gewöhnlicher A- oder B-Post vorgenommen, fällt der Nachweis der Kenntnisnahme naturgemäss sehr schwer. Eine Fristauslösung ist dennoch mög- lich, wenn beispielsweise der Adressat ausdrücklich bestätigt, eine bestimmte Sendung erhal- ten zu haben oder wenn sich der Zugang aus den Umständen ergibt, indem jemand auf die Zu- sendung reagiert oder der in der Mitteilung enthaltenen Aufforderung nachkommt.

lit. b: Wird eine Mitteilung persönlich ausgehändigt, wird die Frist im Zeitpunkt der Entgegen- nahme der Mitteilung ausgelöst. Weigert sich die adressierte Person einer persönlich zuzustel- lenden Sendung, diese entgegenzunehmen und wird dies von der überbringenden Person fest- gehalten oder von der adressierten Person unterschriftlich bestätigt, gilt die Sendung als am Tag der Annahmeverweigerung zugestellt.

lit. c: Die Frist von Mitteilungen, welche mit eingeschriebener Post oder mit Gerichtsurkunde versandt werden, wird mit der Leistung der Unterschrift gegenüber der Post ausgelöst.

lit. d: Der Zeitpunkt der Zustellung gegen Unterschrift, wenn die empfangende Person zur Lei- stung der Unterschrift nicht erreichbar ist und die Sendung von der Post wieder an den Absender zurückgesendet wird, ist heute im kantonalen Recht nicht gesetzlich geregelt, sondern stützt sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (vgl. BGE 127 I 31 E. 2) ab. Der Zeitpunkt soll, wie in den schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnungen (Art. 138 Abs. 3 lit. a ZPO und Art. 85 Abs. 4 lit. a StPO), neu gesetzlich geregelt werden. Eine materielle Änderung ergibt sich nicht. Die Frist für eine Mitteilung gilt mit dem Ablauf einer Frist von sieben Tagen nach dem ersten Zustellungsversuch als ausgelöst, sofern die adressierte Person mit einer Zustellung rechnen musste. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn jemand davon weiss, dass ein Ver- fahren läuft oder beginnen kann, an welchem sie beteiligt ist. Den Nachweis, dass jemand mit der Zustellung rechnen muss, obliegt der versendenden Behörde.

Muss eine Person mit einer Zustellung rechnen, ist sie gehalten, die zumutbaren Massnahmen zu ergreifen, damit sie auch bei Abwesenheit von Posteingängen Kenntnis nehmen kann. Sie kann hierfür beispielsweise der Post Nachsendeaufträge erteilen oder eine Person bezeichnen, die an ihrer Stelle Postsendungen entgegennimmt und die Informationen an sie weiterleitet.

lit. e: Bei Mitteilungen, welche durch einen Postdienst mit Trackingsystem zugestellt werden, z.B. mit Versandart A-Post plus, bei welcher die Post lediglich den Zeitpunkt des Einwurfs der Sendung in den Briefkasten oder das Postfach der empfangenden Person elektronisch und nachverfolgbar festhält, wird die Frist mit dem Eingang in der Machtsphäre der adressierten Person ausgelöst. Die ist mit der Ablage im Briefkasten oder im Postfach der Fall. Diese Zustellfiktion greift ebenfalls nur, wenn jemand mit einer Zustellung rechnen musste.

lit. f: Bei einer Mitteilung durch öffentliche Publikation, z.B. wenn der Aufenthaltsort der empfangenden Person unbekannt ist, wird die Frist mit der Veröffentlichung im betreffenden Medium ausgelöst.

lit. g: Erfolgt die Zustellung der Mitteilung elektronisch, so wird die Frist mit dem Tag, an welchem das erste Dokument einer Sendung von der empfangenden Person heruntergeladen wird, oder nach Ablauf von sieben Tagen seit der Bereitstellung auf einer Plattform ausgelöst. Auch diese Zustellfiktion gilt nur, wenn mit einer Zustellung zu rechnen war.

Nach Abs. 3 gilt eine Mitteilung ohne Unterschrift via Versandmethode A-Post plus oder in anderer Form, welche am Samstag eintrifft, neu erst am darauffolgenden Montag als wirksam zugestellt. Die Frist beginnt nach Art. 2 Abs. 1 erst am folgenden Tag, also am Dienstag, zu laufen. Ist der Montag ein anerkannter Feiertag, so gilt die Sendung am Dienstag als am nächstfolgenden Werktag als zugestellt, also am Mittwoch. Diese Regelung entspricht Art. 142 Abs. 1<sup>bis</sup> ZPO in der Fassung ab dem 1. Januar 2025 und der Regelung im neu geplanten Bundesgesetz über die Zustellung von Sendungen an Wochenenden und Feiertagen.

#### Art. 2b Fristende

Abs. 1 entspricht dem ersten Satz des bisherigen Art. 2 Abs. 2.

In Abs. 2 wird neu die Fristberechnung geregelt, wenn sie nach Monaten angesetzt wird. Die Regelung entspricht jener von Art. 142 Abs. 2 ZPO. Dieselbe Regelung enthält auch Art. 58 Abs. 2 VerwGG, welcher mit der Neuregelung im Gesetz über den Fristenlauf aufzuheben ist, zumal Art. 58 Abs. 1 VerwGG auf das FriG verweist. Bei einer Ansetzung von Jahresfristen wird die Fristberechnung mittels Verweises auf die Regelung in Abs. 2 festgelegt.

Abs. 4 entspricht dem zweiten Satz des bisherigen Art. 2 Abs. 2. Inhaltlich entspricht sie der Regelung von Art. 142 Abs. 3 ZPO.

#### Art. 2c Fristeinhaltung

Abs. 1: Die bisherige Regelung von Art. 2 Abs. 3 wird dahingehend ergänzt, dass Fristen ausser durch Übergabe bei der zuständigen Amtsstelle oder durch Postaufgabe auch durch Übergabe der Eingabe an eine schweizerische diplomatische oder konsularische Vertretung gewahrt werden, analog den Regelungen nach Art. 143 Abs. 1 ZPO und Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021).

Abs. 2: In Analogie zu Art. 143 Abs. 2 ZPO und Art. 21a Abs. 3 VwVG, ist, sofern Eingaben in elektronischer Form zulässig sind, für die Fristwahrung notwendig, dass der Empfang der Eingabe bei der Zustelladresse spätestens am letzten Tag der Frist durch das betreffende Informationssystem mittels Quittung bestätigt wird. Im Bereich der elektronischen Zustellung gilt demnach das Empfangsprinzip. Zur Fristwahrung muss die eingebende Person einer elektronischen Eingabe diese so früh versenden, dass ihr die Zustellplattform der Empfangsstelle innert Frist eine

automatisch erstellte Bescheinigung des Eingangs zustellen kann. Die Quittung dient der eingehenden Person als Beweis hinsichtlich des Zeitpunktes der Eingabe.

#### Art. 2d Zahlungsfrist

Da im kantonalen Recht bisher keine gesetzliche Regelung zur Wahrung von Zahlungsfristen besteht, wird diese analog zu Art. 143 Abs. 3 ZPO und Art. 21 Abs. 3 VwVG neu im Fristenlaufgesetz festgelegt. Fristwährend kann die Zahlung entweder in bar beim Schalter einer Behörde, mit Übergabe bei der Schweizerischen Post oder durch Belastung eines Post- oder Bankkontos erfolgen.

#### Art. 3a Elektronische Übermittlung

Die detaillierte Regelung der elektronischen Übermittlung, so etwa die Art und Weise der Übermittlung, das Format der Eingaben und Beilagen, die Festlegung der Anforderungen für die elektronische Quittung sowie des genauen Zeitpunkts der elektronischen Zustellung, wird dem Grossen Rat übertragen. Er hat auch zu regeln, was bei Fällen von technischen Problemen der elektronischen Übermittlung gilt.

Schliesslich kann der Grosse Rat Abweichungen für die Zustellung von E-Rechnungen oder für die Abwicklung der elektronischen Übermittlung ausserhalb von Plattformen festlegen.

#### Übergang

Auf eine Übergangsbestimmung wird bewusst verzichtet. Nach der allgemeinen Regel sind neue Verfahrensvorschriften unverzüglich, das heisst auch in laufenden Verfahren anzuwenden, es sei denn, das neue Recht bringe eine grundlegend neue Verfahrensordnung mit sich (vgl. BGE 144 II 273 E. 2.2.4). Weil die Revision keine grundlegend neue Verfahrensordnung einführt, soll das neue Recht nach Inkrafttreten sofort angewendet werden.

#### Inkrafttreten

Das Gesetz soll kurz nach der Landsgemeinde in Kraft treten. Dem würde auch nicht entgegenstehen, wenn der Grosse Rat dann die Regelung für die elektronische Eingabe noch nicht vorgenommen hat. Wichtig ist einzig, dass die Regelung zu den Fristen im elektronischen Verkehr zusammen mit der Möglichkeit der elektronischen Eingabe vorgenommen wird.

### **4. Überweisung an Landsgemeinde**

Nach Art. 26 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 24. Wintermonat 1872 (GS 101.000) sind Landsgemeindevorlagen dem Grossen Rat spätestens auf die drittletzte ordentliche Session vor der Landsgemeinde zu unterbreiten. Für dringliche oder einfache Vorlagen kann der Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder eine Ausnahme beschliessen.

Die Revision des Gesetzes über den Fristenlauf wird vom Grossen Rat voraussichtlich an der Februarsession 2025 beraten, das ist die zweitletzte ordentliche Session vor der Landsgemeinde 2025. Da es sich allerdings inhaltlich im Wesentlichen um einen Nachvollzug von Bundesrecht und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie um technische Präzisierungen geht, erachtet es die Standeskommission als richtig, von einer einfachen Vorlage auszugehen, die mit einer Lesung im Grossen Rat an der Februarsession trotzdem noch an die Landsgemeinde 2025 überwiesen werden kann. Darüber müsste der Grosse Rat aber in einer separaten Abstimmung befinden. Für eine Überweisung an die Landsgemeinde 2025 müssten zwei Drittel

der anwesenden Grossratsmitglieder stimmen.

## 5. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Gesetzes über den Fristenlauf einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 19. November 2024

### **Namens Landammann und Ständekommission**

Der reg. Landammann:                      Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Roman Dobler