

Regierungsratsbeschluss

vom 28. November 2017

Nr. 2017/2018

KR.Nr. K 0201/2017 (STK)

Kleine Anfrage Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Fristenfalle A-Post-Plus Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Regierung wird höflich gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Von welchen kantonalen Amtsstellen wird Post unter Verwendung des Versanddienstes A-Post Plus der Schweizerischen Post spediert?
2. Von welchen Amtsstellen und unter welchen Bedingungen werden fristauslösende Verfügungen, Verfügungen und Entscheide mit A-Post Plus versandt?
3. Wie viele fristauslösende Schreiben werden mit A-Post Plus spediert? Kann dies annäherungsweise quantifiziert werden?
4. Sind weitere Fälle, als die in der Begründung bezeichneten Bundesgerichtsentscheide, bekannt, wo Fristen verpasst wurden, weil Schreiben mit A-Post Plus spediert wurden?

2. Begründung

Mit der A-Post Plus bietet die Schweizerische Post den Versand von Briefen mit A-Post an, welche zusätzlich zur gewöhnlichen A-Post mit der Sendungsverfolgung Track&Trace verfolgt werden können. Anders als bei eingeschriebenen Briefen muss der Empfänger den Empfang jedoch nicht quittieren. Mit der Sendungsverfolgung kann somit nachverfolgt werden, wann ein Brief in den Briefkasten oder das Postfach des Empfängers gelegt worden ist. Dieser Akt löst den Fristenlauf aus, nicht selten ohne dass der Empfänger davon Kenntnis erhält. Der Empfänger erkennt nicht ohne Weiteres, wann der massgebende Empfang eines uneingeschriebenen Briefes erfolgte. Nimmt der Empfänger den Brief erst am Folgetag oder noch später faktisch entgegen, besteht die Gefahr, eine Frist zu verpassen. Es existieren Gerichtsentscheide, wo Rechtssuchende in diese Fristenfalle getappt sind, die Rechtsprechung ist konstant zu deren Nachteil (z.B. BGer 2C_430/2009, betreffend das Steueramt Solothurn, 2C_570/2011 vom 24. Januar 2012 (E. 4.2), 2C_68/2014 vom 13. Februar 2014 (E. 2.2 f.) und 8C_573/2014 vom 26. November 2014 (E. 2 f.) und nimmt auch in Kauf, dass eine Frist am Sonntag ausgelöst wird (z.B. BGer 8C_198/2015 vom 30.04.2015). Eine erste Abklärung des Erstunterzeichneten bei einer Berufshaftpflichtversicherung hat das Bild bestätigt: Auch Fachleute wie Steuerberater, Treuhänder und Anwälte sind nicht vor der Fristenfalle gefeit, ganz zu schweigen von Nichtfachleuten.

Die vorliegende kleine Anfrage betrifft der Vollständigkeit halber auch Zivil- und Strafverfahren, obwohl dort zufolge der gesetzlichen Bestimmungen im Verfahrensrecht kein Versand mit A-Post Plus zulässig ist (vgl. Art. 138 ZPO und Art. 85 Abs. 2 StPO). Mindestens von der Staatsanwaltschaft wird A-Post Plus in Einzelfällen verwendet. Regelmässig beobachtet wird die Nutzung aber vor allem im Verwaltungsverfahren. Der Versanddienst wird von Rechtssuchenden als nicht «bürgerfreundliches» Problem wahrgenommen, was durch die obgenannten Abklärungen untermauert wird.

Den Unterzeichneten ist bekannt, dass die Regierung eine ähnliche Anfrage im Rahmen der Interpellation I 039/2011 bereits beantwortet hat. Die Situation hat sich seither in mehrfacher Hinsicht verändert. A-Post Plus ist nun nicht mehr ausschliesslich den Geschäftskunden zugänglich und die Nutzung der Versandart wird in der kantonalen Verwaltung weit über das Steueramt hinaus beobachtet. Auch die Nutzung durch Gemeinden und andere öffentlichrechtliche Körperschaften im Rahmen von Verwaltungsverfahren ist nunmehr möglich. Zudem sind die schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnungen in Kraft getreten, welche A-Post Plus ausschliessen, was nicht überall eingehalten wird. Das kantonale Verfahrensrecht unterscheidet sich heute vom schweizerischen. Im Weiteren ist mit der Verbreitung des Dienstes eine reichhaltige Gerichtspraxis entstanden, welche sich in der Regel gegen die Rechtssuchenden wendet.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Wie die Unterzeichner richtig erwähnen, wurde zur Versandart «A-Post Plus» bereits im Rahmen der Interpellation I 039/2011 einmal Stellung genommen (RRB Nr. 2011/1002 vom 9. Mai 2011). Die damaligen Ausführungen haben nach wie vor weitgehend Gültigkeit.

Dem Faktenblatt der Post zum Produkt «A-Post Plus» (Stand März 2017, abrufbar unter www.post.ch/a-post-plus) kann zusammengefasst Folgendes dazu entnommen werden: Demnach verbindet das Produkt A-Post Plus die von den A-Post-Sendungen bekannte Schnelligkeit (Zustellung in der Regel am der Postaufgabe folgenden Werktag, inkl. Samstag) mit der Kontrolle des Versandstatus mittels elektronischer Sendungsverfolgung über Internet («Track & Trace»), wie sie von den Einschreibesendungen bekannt ist. Der Versender erhält auf diese Weise eine Aufgabebestätigung und eine Zustellbestätigung, die auch als beweiskräftige Belege dienen. Zudem beläuft sich das Porto für einen normalformatigen A-Post-Plus-Brief auf CHF 2.40, während es für einen gleichen Einschreibebrief CHF 5.30 beträgt. Während A-Post Plus zu Beginn exklusiv für Geschäftskunden angeboten worden ist, steht diese Versandart heute jedermann zur Verfügung (diese Änderung ist aber hinsichtlich der Verwendung dieser Zustellform in der kantonalen Verwaltung nicht von Bedeutung).

Weiter kann auf den Auftrag A 036/2012 «Einheitliche Zustellformen bei Verfügungen» verwiesen werden, welcher ein gesetzliches Verbot der Zustellform A-Post Plus gefordert hatte. Der Kantonsrat hat diesen Auftrag am 25. Juni 2013 nicht erheblich erklärt. Wir haben in unseren Stellungnahmen vom 3. Juli 2012 (RRB Nr. 2012/1545) sowie vom 5. März 2013 (RRB Nr. 2013/389) zu diesem Auftrag darauf hingewiesen, dass A-Post Plus beim kantonalen Steueramt Verwendung finde. Dies ist nach wie vor der Fall. Jedoch hat der Finanzdirektor zu Händen des kantonalen Steueramts am 27. Juli 2012 die Weisung erlassen, wonach fristauslösende Sendungen nur bei längeren Fristen (30-tägige Einsprache- und Rekursfristen) mit A-Post Plus verschickt werden dürfen und im entsprechenden Schreiben oder in einem Beiblatt darauf hingewiesen werden muss, dass die Ablage im Briefkasten oder Postfach als Zustellung gilt. Das Steueramt hält sich an diese Weisung. Gemäss Angaben des kantonalen Steueramts wurden dort im Jahr 2016 insgesamt 13'525 A-Post-Plus-Sendungen verschickt (gegenüber 58'635 Einschreiben im gleichen Zeitraum). 2017 waren es (von Januar bis Oktober) 43'985 A-Post-Plus-Sendungen (Einschreiben: 15'040). Die durch Verwendung von A-Post Plus statt Einschreiben erzielten Porto-Einsparungen belaufen sich damit beim Steueramt für das Jahr 2016 auf ca. CHF 30'000, für 2017 (hochgerechnet auf das ganze Jahr) auf weitere ca. CHF 100'000.

Die in der kantonalen Verwaltung durchgeführte Umfrage hat gezeigt, dass die systematische Verwendung der Versandart A-Post Plus für fristauslösende Schreiben nach wie vor auf das kantonale Steueramt beschränkt ist (wo dies aufgrund der Massensendungen und der damit realisierbaren Kosteneinsparung auch Sinn macht). In der übrigen Verwaltung bzw. bei den Gerichten wird A-Post Plus für fristauslösende Schreiben und Verfügungen noch wenig bzw. nur in sel-

tenen Einzelfällen genutzt, v.a. als weitere Möglichkeit nach erfolglosem Zustellversuch per Einschreiben, namentlich wenn unsicher erscheint, ob die Zustellfiktion bei der Einschreibesendung zum Tragen kommt. Wie die Zustellpraxis bei den Gemeinden und andern öffentlichrechtlichen Körperschaften aussieht, ist uns nicht bekannt. Der Hinweis der Unterzeichner, wonach nach den gesetzlichen Bestimmungen im Zivil- und Strafverfahren kein Versand mit A-Post Plus zulässig sei, muss präzisiert werden. Während im Strafverfahren gemäss Art. 85 Abs. 2 StPO Zustellungen mit eingeschriebener Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung erfolgen müssen, ist dies im Zivilverfahren gemäss Art. 138 Abs. 1 ZPO nur für Vorladungen, Verfügungen und Entscheide vorgeschrieben, wobei Abs. 4 dieser Bestimmung ausdrücklich festhält, dass andere Sendungen auch mit gewöhnlicher Post zugestellt werden können. Allerdings spricht u.E. auch im Strafverfahren nichts dagegen, Mitteilungen den Parteien mit normaler Post (oder mit A-Post Plus) zukommen zu lassen, wenn mit diesen keine Fristen zu laufen beginnen oder anderweitige Nachteile verbunden sind. Ausserhalb des Steueramts wird A-Post Plus zudem vorwiegend bei Postsendungen verwendet, welche sich für den Empfänger nicht nachteilig auswirken können, da die Zustellung keine Fristen auslöst oder der Empfänger von der eröffneten Verfügung nicht beschwert ist.

Bezüglich Fristenlauf bei Versand mit A-Post Plus kann Folgendes festgehalten werden: Anders als bei eingeschriebenen Sendungen, welche (mangels Abholung) am letzten Tag der Abholfrist von 7 Tagen als zugestellt gelten, wenn der Empfänger mit der Zustellung rechnen musste (sog. Zustellfiktion), muss bei A-Post Plus keine fiktive Zustellung angenommen werden, sondern die Sendung gilt als zugestellt, sobald sie in den Machtbereich des Empfängers (Briefkasten oder Postfach) gelangt ist. Eine allfällige Rechtsmittelfrist beginnt am darauf folgenden Tag zu laufen. Dies kann für den Empfänger vorteilhaft sein, muss er doch die Sendung nicht zuerst mit einer Abholungseinladung am Postschalter zu den entsprechenden Öffnungszeiten abholen. Zugleich ermöglicht A-Post Plus der Behörde, welche eine Verfügung verschickt hat und für die gehörige Eröffnung derselben an den Empfänger beweispflichtig ist, den unkomplizierten Nachweis der Zustellung mittels des Onlinedienstes «Track & Trace» der Post. Die Meinung der Unterzeichner, wonach der Versanddienst A-Post Plus als nicht «bürgerfreundliches» Problem wahrgenommen werde, können wir nicht teilen. Die von den Unterzeichnern angesprochenen Abklärungen bei einer Berufshaftpflichtversicherung werden auch nicht näher ausgeführt. Behörden sollen ihre Verfügungen und Entscheide den betroffenen Bürgern so eröffnen, dass diese sie auch tatsächlich zur Kenntnis nehmen können – und nicht nur «fiktiv», wie dies bei eingeschriebenen spedierte Sendungen, die nicht abgeholt werden, manchmal der Fall ist. Die Praxis der Behörden, in solchen Fällen die lediglich «fiktiv» eröffneten Verfügungen und Entscheide zusätzlich auch noch real mittels A-Post Plus in den Briefkasten des betreffenden Bürgers zuzustellen, damit dieser sie auch wirklich zur Kenntnis nehmen kann, halten wir für ausgesprochen bürgerfreundlich. Bei fristauslösenden Sendungen mit kurzen Fristen kann sich die Verwendung von A-Post Plus für den Empfänger allerdings dann nachteilig auswirken, wenn er längere Zeit den Briefkasten (oder das Postfach) nicht leert (und auch niemanden mit der Entgegennahme von Postsendungen beauftragt), beispielsweise weil er in den Ferien weilt. Um dieser Problematik zu begegnen, hat der Finanzdirektor die erwähnte Weisung an das Steueramt erlassen, wonach A-Post Plus nur bei 30-tägigen Rechtsmittelfristen zulässig ist. Dies obwohl Parteien, die in einem Prozessrechtsverhältnis stehen, grundsätzlich nach Treu und Glauben verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass ihnen Entscheide, welche das Verfahren betreffen, zugestellt werden können (vgl. BGE 130 III 396, S. 399, E. 1.2.3). Im Übrigen ist auf die Möglichkeit der Fristwiederherstellung hinzuweisen, falls die Frist unverschuldet (z.B. infolge Spitalaufenthalts oder Landesabwesenheit) verpasst wurde (§ 10^{bis} Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG; BGS 124.11] sowie § 137 Abs. 2 Steuergesetz [StG; BGS 614.11]). Zu den von den Unterzeichnern angeführten Bundesgerichtsurteilen ist zu bemerken, dass davon nur zwei den Kanton Solothurn betreffen (das Steueramt) und diese Urteile 2010 und 2012, also noch vor der erwähnten Weisung, ergangen sind.

3.2 Zu Frage 1: *Von welchen kantonalen Amtsstellen wird Post unter Verwendung des Versanddienstes A-Post Plus der Schweizerischen Post spedierte?*

Wir haben bei den Departementen der kantonalen Verwaltung, bei der Gerichtsverwaltung und beim Sekretariat des kantonalen Steuergerichts und der kantonalen Schätzungskommission eine entsprechende Umfrage durchgeführt. Danach wird A-Post Plus beim Finanzdepartement (kantonales Steueramt), beim Departement des Innern (insb. MISA, KESB Dorneck-Thierstein/Thal-Gäu und AJUV), beim Bau- und Justizdepartement (Staatsanwaltschaft), beim Volkswirtschaftsdepartement (insb. AMB und AKSO), bei der Staatskanzlei (Amt für Legistik und Justiz) und bei den Gerichten (Obergericht, kantonales Steuergericht) verwendet.

3.3 *Zu Frage 2: Von welchen Amtsstellen und unter welchen Bedingungen werden fristauslösende Verfügungen, Verfügungen und Entscheide mit A-Post Plus versandt?*

Aufgrund der eingeholten Auskünfte bei den genannten Stellen kann die Frage wie folgt beantwortet werden:

Bezüglich des kantonalen Steueramts wird auf die obigen Ausführungen (Ziff. 3.1) verwiesen. Wie erwähnt, wird A-Post Plus entsprechend der Weisung des Finanzdirektors vom 27. Juli 2012 bei längeren Fristen (30-tägige Einsprache- oder Rekursfrist) verwendet. Bei kürzeren Fristen (10-tägige Einsprache- oder Rekursfrist gemäss §§ 149 Abs. 2 und 160 Abs. 2 StG) wird auf diese Zustellform verzichtet.

Beim Departement des Innern verschickt das MISA Schreiben (z.B. mit behördlich angesetzten Fristen zur Beantwortung von Fragen) sowie den Empfänger nicht belastende Verfügungen mit A-Post Plus. Die KESB Dorneck-Thierstein/Thal-Gäu versendet per A-Post Plus generell nur Verfügungen, von denen niemand beschwert ist (z.B. Berichts- und Rechnungsgenehmigungen ohne Rechnungsstellung an den Empfänger oder Entscheide über die Aufhebung von Massnahmen im Einvernehmen mit dem Klienten).

Beim Volkswirtschaftsdepartement spedierte einzig die Ausgleichskasse (AKSO) fristauslösende Schreiben (nicht systematisch) mit A-Post Plus. Das Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (AMB) verwendet A-Post Plus gelegentlich, wenn eingeschriebene Briefe zurückkommen.

Die Staatsanwaltschaft versendet fristauslösende Verfügungen grundsätzlich nicht mit A-Post Plus, sondern praktisch ausschliesslich mit GU-online. Vereinzelt Ausnahmen kommen vor, beispielsweise wenn der Hinweis auf ein Rechtsmittel nur pro forma erfolgt, weil sämtliche Anträge gutgeheissen werden. Endentscheide werden jedoch gestützt auf Art. 85 Abs. 2 StPO und eine interne Weisung immer gegen Empfangsbestätigung und nie mit A-Post Plus zugestellt. Häufig verwendet die Staatsanwaltschaft A-Post Plus für nicht fristauslösende Sendungen wie den Versand von Originalakten.

Die Staatskanzlei (Amt für Legistik und Justiz) verwendet A-Post Plus lediglich in Einzelfällen für Schreiben mit angesetzten Fristen zur Stellungnahme vor Erlass einer Verfügung, wenn der vorgängige Versand per Einschreiben nicht erfolgreich war und aufgrund der gegebenen Umstände unsicher ist, ob die Zustellfiktion zum Tragen kommt.

Beim Obergericht und beim kantonalen Steuergericht kommt A-Post Plus nur sehr selten (ausnahmsweise) bei fristauslösenden Schreiben zum Einsatz, v.a. falls eine GU bzw. eine Einschreibesendung nicht zugestellt werden konnte.

3.4 *Zu Frage 3: Wie viele fristauslösende Schreiben werden mit A-Post Plus spedierte? Kann dies annäherungsweise quantifiziert werden?*

Einzig das kantonale Steueramt kann eine genaue Quantifizierung vornehmen; dazu wird auf die obigen Ausführungen (Ziff. 3.1) verwiesen. Die KESB Dorneck-Thierstein/Thal-Gäu schätzt die Anzahl auf ca. 20-40 Schreiben pro Woche. Beim MISA liegt keine Quantifizierung vor, ebenso bei der Ausgleichskasse, welche A-Post Plus nicht systematisch verwendet. Bei der Staatskanzlei

(Legistik und Justiz) betraf es bislang 3 Schreiben. Bei der Staatsanwaltschaft handelt es sich um – nicht exakt quantifizierte – vereinzelte Ausnahmen, ebenso beim Obergericht und beim kantonalen Steuergericht.

3.5 Zu Frage 4: *Sind weitere Fälle, als die in der Begründung bezeichneten Bundesgerichtsentscheide, bekannt, wo Fristen verpasst wurden, weil Schreiben mit A-Post Plus spediert wurden?*

Nein, weitere Fälle, wo Fristen wegen dem Versand mit A-Post Plus verpasst worden wären, sind uns keine bekannt. Über die Anzahl verpasster Fristen und deren Grund wird in der Verwaltung auch nicht Buch geführt. Zudem betreffen die im Vorstoss angeführten Bundesgerichtsentscheide nur zwei Fälle aus dem Kanton Solothurn, welche sich beide vor der oben erwähnten Interpellation I 039/2011 und der Weisung des Finanzdirektors ereignet hatten. Die andern angeführten Bundesgerichtsentscheide betreffen Fälle aus andern Kantonen.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Bau- und Justizdepartement
Departement des Innern
Departement für Bildung und Kultur
Finanzdepartement
Volkswirtschaftsdepartement
Gerichtsverwaltung
Kantonales Steuergericht
Kantonale Schätzungskommission
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat