



Fall-Nr.:	B 2012/21
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	15.10.2012
Entscheiddatum:	15.10.2012

Urteil Verwaltungsgericht, 15.10.2012

Verfahrensrecht, Art. 48 Abs. 2 VRP (sGS 951.1) sowie Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 144 Abs. 2 ZPO (SR 272), Art. 138 Abs. 2 ZPO und Art. 142 Abs. 1 ZPO. Es besteht lediglich ein gesetzlicher Anspruch auf eine einmalige Nachfrist zur Rekurs- oder Beschwerdeergänzung nach Art. 48 Abs. 2 VRP. Weitere Fristerstreckungen liegen aufgrund von Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 144 Abs. 2 ZPO im Ermessen der zuständigen Entscheidungsinstanz. Dabei stellt es keinen Ermessensmissbrauch dar, wenn die Entscheidungsinstanz einen strengeren Massstab als nach der zivilrichterlichen Praxis zu Art. 144 Abs. 2 ZPO verwendet, da Fristerstreckungen im öffentlichen Recht praxisgemäss in der Regel nur einmal gewährt werden. Die pflichtgemässe Sorgfalt verlangt vom einem Rechtsvertreter, der knapp vor seinen Ferien ein Fristerstreckungsgesuch stellt, dass er sich vor seinen Ferien bei der Entscheidungsinstanz nach dem Stand seines Gesuches informiert. Es gibt keine rechtliche Pflicht der Entscheidungsinstanz, den Rechtsvertreter vor seinem Ferienbeginn via Fax oder Telefon über den Entscheid seines kurzfristig gestellten Fristerstreckungsgesuches zu informieren. Soweit eine Fristerstreckung nicht als "letztmalig" bezeichnet wurde, bedeutet dies nicht, dass ein rechtlicher Anspruch auf eine weitere Fristerstreckung besteht. Die Ansetzung einer Notfrist von drei Tagen erweist sich als sachgerecht, da damit die betroffene Partei noch die Möglichkeit hat, die fristgebundene Handlung vorzunehmen. Soweit die Notfrist von drei Tagen datiert wird, ist zu beachten, dass diese Frist erst nach Ablauf der siebentägigen Abholfrist der Post zu laufen beginnt (Verwaltungsgericht, B 2012/21).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. M. Looser



In Sachen

X. Y. AG, Elektrizitätswerk, Q.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. A. B.,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

sowie

Politische Gemeinde Z., vertreten durch den Gemeinderat, Z.,

Beschwerdebeteiligte 1,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.oec. C. D.,

und

Politische Gemeinde Q., vertreten durch den Gemeinderat, Q.,

Beschwerdebeteiligte 2,

betreffend



Wasserrechtskonzession, gewässerschutzrechtliche Bewilligungen und Massnahmen
(Bewilligungs-Nr. 09-251)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Der politischen Gemeinde Z. wurde am 25. Oktober 1946 durch die Regierung ein bis zum 31. Dezember 1996 befristetes Wasserrecht Nr. IV/65 verliehen. Gestützt darauf wurde die Wasserkraftanlage E. durch das Elektrizitäts- und Wasserwerk Z. betrieben.

Die politische Gemeinde Z. beabsichtigte, die Wasserrechtskonzession für den Betrieb der Wasserkraftanlage E. zu erneuern. Aufgrund der mangelnden Vollständigkeit der Unterlagen wurde ihr im Jahr 1996 durch das Baudepartement und Volkswirtschaftsdepartement eine bis zum 31. Juli 2007 befristete Übergangsbewilligung für den Weiterbetrieb der Wasserkraftanlage E. erteilt. In der Folge wurde das Gesuch um Erteilung der Übergangsbewilligung vom 25. September bis 8. Oktober 2001 öffentlich aufgelegt. Innert Auflagefrist erhoben X. Y. und die X. Y. AG mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 8. Oktober 2001 Einsprache. Die X. Y. AG ist Inhaberin des Wasserrechts Nr. IV/22 und betreibt eine Wasserkraftnutzungsanlage am F.-bach. Mit Schreiben vom 15. April 2002 wurde die Einsprache zurückgezogen. Am 16. April 2002 wurde die Übergangsbewilligung bis zum 31. Juli 2007 erteilt.

B./ Die politische Gemeinde Z. liess durch ihren Rechtsvertreter am 15. Juni 2007 ein überarbeitetes und ergänztes Gesuch um Erteilung der Wasserrechtskonzession und der erforderlichen umweltrechtlichen Bewilligungen einreichen. Dabei wurde zugleich die Verlängerung der Übergangsbewilligung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens über die Erneuerung der Wasserrechtskonzession beantragt. Innerhalb der Auflagefrist gingen keine Einsprachen ein. Am 17. Juli 2007 verfügten das Baudepartement und Volkswirtschaftsdepartement die Verlängerung der Übergangsbewilligung bis längstens zum 31. Juli 2013.



C./ Das Gesuch um Erteilung einer Wasserrechtskonzession und der erforderlichen umweltrelevanten Bewilligungen wurde zusammen mit weiteren Unterlagen vom 3. Februar bis 4. März 2009 öffentlich aufgelegt. Dagegen liessen X. Y. und die X. Y. AG mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 4. März 2009 Einsprache erheben und beantragten unter anderem, dass das Konzessionsgesuch abzuweisen und die verlangte Konzession zu verweigern sei. Mit Verfügung vom 30. März 2011 traten das Baudepartement und Volkswirtschaftsdepartement auf die Einsprache von X. Y. mangels Legitimation nicht ein. Weiter wiesen sie die Einsprache der X. Y. AG ab, soweit sie überhaupt darauf eintraten. Zudem behandelten das Baudepartement und Volkswirtschaftsdepartement die Ausführungen über angebliche Willensmängel beim Rückzug der Einsprache im Übergangsbewilligungsverfahren nicht, sondern stellten einen separaten Entscheid des Amtes für Umwelt und Energie in Aussicht. Sodann wurden der politischen Gemeinde Z. in der gleichen Verfügung die Wasserrechtskonzession Nr. IV/81 bis längstens 31. Dezember 2070 sowie die erforderlichen umweltschutzrelevanten Bewilligungen unter verschiedenen Befristungen, Auflagen und Bedingungen erteilt.

D./ Mit Verfügung vom 7. März 2011 prüften die Ämter für Umwelt und Energie sowie für Natur,

Jagd und Fischerei eine Wiedererwägung der Übergangsbewilligungen vom 16. April 2002 und 17. Juli 2007 wegen angeblichen Willensmängeln. Auf das Wiederwägungsgesuch wurde nicht eingetreten. Dagegen erhob der Rechtsvertreter der X. Y. AG mit Eingabe vom 23. März 2011 Rekurs beim Baudepartement und reichte am 17. Juni 2011 fristgerecht die Rekursergänzung ein. Mit Schreiben vom 13. April 2012 erkundigte sich der Rechtsvertreter der X. Y. AG beim Baudepartement nach dem Stand des Verfahrens.

E./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 21. April 2011 erhob die X. Y. AG gegen die Verfügung vom 30. März 2011 Rekurs bei der Regierung und bat unter anderem um eine angemessene Frist zur Rekursergänzung sowie um Akteneinsicht. Das verfahrensleitende Departement des Innern setzte der X. Y. AG mit Schreiben vom 3. Mai 2011 unter Hinweis auf die Säumnisfolgen eine Nachfrist zur Rekursergänzung bis zum 31. Mai 2011 an. Sodann wurde der Rechtsvertreter der X. Y. AG darauf



St.Galler Gerichte

hingewiesen, dass er allfällige Akten zum Wasserrecht Nr. IV/65 und zur Übergangsbewilligung direkt bei den betroffenen Instanzen einzuholen habe. Am 3. Mai 2011 nahm der Rechtsvertreter der X. Y. AG insgesamt zwölf Ordner und fünf Aktenschachteln mit zahlreichen Dossiers zur Einsichtnahme entgegen.

Mit Eingabe vom 27. Mai 2011 ersuchte der Rechtsvertreter der X. Y. AG wegen des Umfangs des Prozessstoffes, seines Arbeitsdruckes und seiner Büroabwesenheit in den ersten beiden Juniwochen 2011 zum zweiten Mal um eine Fristerstreckung zur Rekursergänzung von 30 Tagen. Am 1. Juni 2011 erstreckte das verfahrensleitende Departement des Innern unter nochmaligem Hinweis auf die Säumnisfolgen die Frist zur Rekursergänzung bis zum 4. Juli 2011. Mit Eingabe vom 1. Juli 2011 stellte der Rechtsvertreter wegen seiner Arbeitslast, dem umfangreichen Aktenmaterial, der Problematik der parallel laufenden Erneuerung der Wasserrechtskonzession Nr. IV/22 der X. Y. AG ein drittes Gesuch um Fristerstreckung. Zudem bat er, dass ihm die Akten der Neukonzessionierung des Wasserrechtes Nr. IV/22 zur Einsicht zuzustellen seien. Mit Schreiben vom 4. Juli 2011 wurde ihm die Frist unter erneutem Hinweis auf die Säumnisfolgen bis zum 25. Juli 2011 erstreckt. Zugleich wurde er angewiesen, die allenfalls benötigten Akten betreffend Wasserrechtskonzession Nr. IV/22 direkt bei den aktenführenden Stellen einzuholen.

Mit Schreiben vom 11. Juli 2011 teilte der Rechtsvertreter der politischen Gemeinde Z. mit, dass er sich allfälligen weiteren Fristerstreckungsgesuchen zu Gunsten der Gegenseite widersetze. Zudem stellte er in Abrede, dass zwischen dem Rekurs gegen die Verfügung vom 30. März 2011 und der Wasserrechtssache Nr. IV/22 ein Konflikt bestehe.

Das verfahrensleitende Departement des Innern erhielt in der Folge eine Kopie der Eingabe des Rechtsvertreters der X. Y. AG vom 19. Juli 2011, worin dieser beim Baudepartement die Akten der Wasserrechtssache Nr. IV/22 einforderte. Mit Eingabe vom 21. Juli 2011 ersuchte der Rechtsvertreter der X. Y. AG wegen seiner Arbeitslast, der Menge des Aktenmaterials sowie unter Hinweis auf seine ferienbedingte Abwesenheit vom 23. Juli bis zum 10. August 2011 und auf ein Telefonat mit der Verfahrensleitung vom 4. Juli 2011 um eine Fristerstreckung bis zum 2. September 2011. Mit Schreiben vom 22. Juli 2011 teilte das verfahrensleitende Departement des



Innern mit, dass dem Gesuch um Fristerstreckung nicht im gewünschten Umfang Folge gegeben werden könne, da infolge mehrfacher Fristerstreckung beinahe drei Monate für die Rekursergänzung zur Verfügung gestanden hätten. Mit dem Grundsatz der möglichst beförderlichen Fortführung und Erledigung des Rekursverfahrens sei eine weitere Verzögerung der Verfahrensführung um rund einen Monat nicht vereinbar. Dem Rechtsvertreter wurde sodann unter Hinweis auf die Säumnisfolgen eine kurze Frist zur Rekursergänzung bis zum 28. Juli 2011 angesetzt. Bis zum 28. Juli 2011 ging in der Folge keine Rekursergänzung ein.

Mit Schreiben vom 3. August 2011 stellte der Büropartner des Rechtsvertreters der X. Y. AG ein Gesuch für eine erneute Fristansetzung bis zum 2. September 2011. Subeventualiter wurde um eine Fristansetzung im reduzierten Rahmen gebeten, jedoch so, dass mindestens eine Zeitspanne von zehn Tagen zur Behandlung der offensichtlich aufwendigen Sache ermöglicht werde. Als Begründung wurde hauptsächlich vorgebracht, dass sich aus einer Aktennotiz des Rechtsvertreters der X. Y. AG über ein Telefongespräch mit der Verfahrensleitung vom 4. Juli 2011 ergebe, dass ersterer davon ausgegangen sei, einem nochmaligen Gesuch um Fristerstreckung bis Ende August/Anfang September 2011 würde entsprochen werden.

Mit Schreiben vom 4. August 2011 liess das verfahrenslleitende Departement des Innern das Schreiben vom 3. August 2011 sämtlichen übrigen Verfahrensbeteiligten zur Stellungnahme zustellen. Zugleich bestritt die Verfahrensleiterin, dass im Telefonat vom 4. Juli 2011 eine Fristverlängerung bis zum 2. September 2011 zugesichert worden sei. Das Baudepartement verzichtete mit Schreiben vom 8. August 2011 auf eine Stellungnahme. Der Rechtsvertreter der politischen Gemeinde Z. stellte in seiner Eingabe vom 25. August 2011 die Rechtsbegehren, das Gesuch um Fristwiederherstellung sei abzuweisen und auf den Rekurs sei nicht einzutreten; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Mit Schreiben vom 17. August 2011 schloss sich der Rechtsvertreter der X. Y. AG den Ausführungen seines Büropartners an. Gleichzeitig reichte er die Rekursergänzung vom 17. August 2011 ein. Mit Schreiben vom 31. August 2011 wurden dem Rechtsvertreter der X. Y. AG die Stellungnahmen zugestellt.



St.Galler Gerichte

Die Regierung wies am 10. Januar 2012 das Gesuch vom 3. August 2011 inklusive der Rekursergänzung vom 17. August 2011 um Wiederherstellung der Frist kosten- und entschädigungspflichtig ab und trat auf den Rekurs der X. Y. AG nicht ein. Der Beschluss der Regierung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Rekursergänzung vom 17. August 2011 nicht fristgerecht erfolgt sei, da die Nachfrist bis zum 28. Juli 2011 gelaufen sei. Aus dem Gespräch vom 4. Juli 2011 mit der Verfahrensleitung könne die X. Y. AG nichts zu ihren Gunsten ableiten, zumal der Inhalt dieses Gesprächs strittig sei. Sodann vermöge die X. Y. AG nicht glaubhaft darzulegen, dass ihrem Rechtsvertreter die fristgemässe Einreichung der Rekursergänzung auch bei gebotener Sorgfalt nicht möglich gewesen wäre.

F./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 26. Januar erhob die X. Y. AG gegen den Entscheid der Regierung Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie liess dabei folgende Rechtsbegehren stellen:

1. Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben.
2. Die Angelegenheit sei an die Regierung des Kantons St. Gallen zurückzuweisen mit der Anweisung, auf den begründeten Rekurs der X. Y. AG gegen die Verfügung des Baudepartements und des Volkswirtschaftsdepartements vom 30. März 2011 einzutreten und darüber materiell zu entscheiden.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Gleichzeitig stellte sie ein Gesuch zur weiteren Begründung der Beschwerde sowie zur allfälligen Änderung der Anträge. Nach erstreckter Frist reichte der Rechtsvertreter der X. Y. AG mit Eingabe vom 29. Februar 2012 die Beschwerdebegründung beim Verwaltungsgericht ein. Dabei wird im Wesentlichen vorgebracht, dass die Vorinstanz die Grenzen ihres Ermessens überschritten sowie das Handeln nach Treu und Glauben und den Gehörsanspruch der X. Y. AG verletzt habe, als sie das frühzeitige Fristerstreckungsgesuch vom 21. Juli 2011 nicht bewilligt habe, sondern dem ferienabwesenden Rechtsvertreter ohne Warnung bloss eine Notfrist vom 26. auf den 28. Juli 2011 ansetzte.



Das verfahrensleitende Departement des Innern beantragte in seiner Vernehmlassung vom 22. März 2012 im Namen der Regierung die Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 23. März 2012 setzte das Verwaltungsgericht dem Rechtsvertreter der Gemeinde Z. sowie der Gemeinde Q. eine Frist bis zum 18. April 2012 für die Einreichung einer Vernehmlassung an. Mit Auszug aus dem Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 4. April 2012 verzichtete die Gemeinde Q. auf eine Vernehmlassung. Der Rechtsvertreter der X. Y. AG reichte dem Verwaltungsgericht in der Folge eine Kopie seiner Eingabe im Verfahren betreffend das Wasserrecht IV/22 ein. Mit Schreiben vom 20. April 2012 beantragte der Rechtsvertreter der Gemeinde Z. die Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 22. Mai 2012 reichte der Rechtsvertreter der Gemeinde Z. seine Kostennote ein.

Mit Schreiben vom 23. April 2012 stellte das Verwaltungsgericht dem Rechtsvertreter der X. Y. AG die Vernehmlassungen zur Stellungnahme innert 14 Tagen zu. Der Rechtsvertreter liess die Frist unbenützt verstreichen. Weiter sandte das Verwaltungsgericht dem Rechtsvertreter mit Schreiben vom 14. September 2012 eine Kopie der Aktennotiz über ein Telefonat vom 3. August 2012 zwischen seinem Büropartner und dem verfahrensleitenden Departement des Innern ein. Die anderen Verfahrensbeteiligten erhielten ebenfalls eine Kopie dieser Aktennotiz.

Auf die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen wird – soweit wesentlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).
2. Die Beschwerdeführerin bringt in ihren Eingaben diverse verfahrensrechtliche Rügen vor, die vorab zu behandeln sind.
 - 2.1. Die Beschwerdeführerin stellt den Antrag auf Einsicht in die Verfahrensakten und Gelegenheit zu einer Stellungnahme in einem zweiten Schriftenwechsel. Dieser Antrag ist abzuweisen, da aus den von der Beschwerdeführerin eingereichten Beilagen



ersichtlich ist, dass sie grundsätzlich sämtliche entscheiderelevanten Akten bereits besitzt. Aus diesem Grund werden nachfolgend bei den Verweisen sowohl das Aktenstück aus den vorinstanzlichen Akten als auch dasjenige aus den von der Beschwerdeführerin eingereichten Beilagen genannt. Diejenigen entscheiderelevanten Akten der Vorinstanz, die nicht in den Beilagen zur Beschwerde enthalten sind, wurden von der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren jeweils selbst eingereicht, oder sie resp. ihr Rechtsvertreter war auf dem Adressatenkreis. Einzig eine Aktennotiz der Verfahrensleiterin über die Telefongespräche am 3. August 2011 mit dem Büropartner des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin ist weder in den Beilagen der Beschwerde enthalten noch war die Beschwerdeführerin Adressatin dieser Aktennotiz. Diese Aktennotiz wurde dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 14. September 2012 zur Kenntnisnahme zugestellt. Einen zweiten Schriftenwechsel kennt das Beschwerdeverfahren grundsätzlich nicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 53 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin hatte aber aufgrund des Schreibens des Verwaltungsgerichts vom 23. April 2012 die Möglichkeit, zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdebeteiligten Stellung zu nehmen, was sie indessen nicht tat.

2.2. Die Beschwerdeführerin rügt eine lückenhafte und teilweise unrichtige Sachverhaltsdarstellung im angefochtenen Entscheid. Der Einwand der Lückenhaftigkeit der Sachverhaltsdarstellung wegen des Fehlens des Verfahrens über die Wiedererwägung der Übergangsbewilligungen vom 16. April 2002 und 17. Juli 2007 ist unbeachtlich, da diese Vorbringen für die Frage der Rechtmässigkeit des vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids irrelevant sind. Auch die weiteren Ausführungen über den Sachverhalt in der Eingabe vom 29. Februar 2012, die die Vorinstanz nicht berücksichtigt haben soll, erweisen sich nicht als entscheiderelevant. Dies gilt namentlich für das Verfahren über die Wasserkraftnutzung der X. Y. AG (Wasserrechtssache IV/22). Hinzu kommt, dass dieses Verfahren bereits in den gewährten Fristerstreckungen berücksichtigt wurde (vgl. act 12/8 sowie 9/84).

Von einer lückenhaften oder gar unrichtigen vorinstanzlichen Sachverhaltsdarstellung kann also keine Rede sein. Im Gegenteil ist festzuhalten, dass die Sachverhaltsdarstellung durch die Vorinstanz im Wesentlichen durch diejenige der Beschwerdeführerin bestätigt wird. Letztere geht aber von der irrigen Annahme aus,



dass ihr Rechtsvertreter am 24. Mai 2011 das erste Fristerstreckungsgesuch stellte. Tatsächlich ist das Gesuch aber auf den 27. Mai 2011 datiert (act. 12/4 und 9/75). Zudem beinhaltet bereits die Eingabe vom 21. April 2011 (Rekurserklärung) das erste Fristerstreckungsgesuch (act. 12/1 und 9/67). Die Rekurserklärung vom 21. April 2011 vermochte den Anforderungen gemäss Art. 48 Abs. 1 VRP nicht zu genügen und deshalb wurde mit Schreiben vom 3. Mai 2011 eine erste Nachfrist zur Rekursergänzung bis zum 31. Mai 2011 angesetzt (act. 12/3 und 9/69). Das Gesuch vom 27. Mai 2011 ist daher bereits das zweite Gesuch um Fristerstreckung.

2.3. Abzuweisen ist schliesslich auch die sinngemässe Rüge der Verletzung des Beschleunigungsgebots, wonach die Verfahrensleitung mit Schreiben vom 31. August 2011 die Stellungnahmen zum selbst konstruierten Gesuch um Fristwiederherstellung zugestellt habe, aber der Nichteintretensentscheid erst am 10. Januar 2012 gefällt worden sei. Eine solche Verfahrensdauer von rund vier Monaten erscheint nicht als unverhältnismässig lange.

3. In materieller Hinsicht stellt sich zunächst die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht eine weitere Fristerstreckung abgelehnt hat und ob die Dauer der mit Schreiben vom 22. Juli 2012 angesetzten Notfrist vom 26. bis 28. Juli 2011 angemessen war.

3.1. Vorweg ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin den Entscheid des Verwaltungsgerichts B 2011/255 falsch interpretiert. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin entspricht es nicht der Praxis des Verwaltungsgerichts, dass bei unbenütztem Ablauf einer ordentlichen letztmaligen Fristverlängerung eine gültig angesetzte und ausreichende Notfrist erwartet werden darf. Wie das Verwaltungsgericht im genannten Entscheid festhält, setzt die Entscheidungsinstanz in der Regel dann eine letzte Frist von wenigen Tagen an, wenn ein Fristerstreckungsgesuch abgelehnt und nicht als trölerisch bewertet wird. Im Rahmen dieser Notfrist von wenigen Tagen soll die Partei die fristgebundene Handlung noch vornehmen können (VerwGE B 2011/225 vom 14. Februar 2012 E. 4.5.1 mit Hinweisen, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Dies entspricht dem allgemein geltenden Rechtsgrundsatz, wonach der Rechtsuchende nicht ohne Not um die Beurteilung seines Rechtsbegehrens gebracht werden soll (BGer 1C_171/2012 vom 13. Juni 2012 E. 2.5 mit Hinweisen). Dies bedeutet indessen nicht, dass man nach unbenütztem Ablauf



einer Frist ein Anrecht auf eine Notfrist hat. Die Beschwerdeführerin übersieht, dass Säumnis bereits entsteht, wenn eine Frist nicht eingehalten und nicht rechtzeitig ein Fristerstreckungsgesuch gestellt wird.

3.2. Aus Art. 48 Abs. 2 VRP ergibt sich, dass die Rekursinstanz eine Nachfrist zur Rekursergänzung anzusetzen hat, wenn innert Rekursfrist keine im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VRP vollständige Rekurschrift eingereicht wird. Die Nachfrist kann nach der Praxis 20 bis 30 Tage umfassen. Weitere gesetzliche Ansprüche auf eine Fristverlängerung ergeben sich aus der VRP nicht. Subsidiär gelangen aufgrund von Art. 30 Abs. 1 VRP die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272, abgekürzt ZPO) zur Anwendung. Nach Art. 144 Abs. 2 ZPO können gerichtliche Fristen aus zureichenden Gründen erstreckt werden, wenn das Gericht vor Fristablauf darum ersucht wird (BGer 1C_171/2012 vom 13. Juni 2012 E. 2.2). Die Entscheidungsinstanz hat dabei im Einzelfall und im Hinblick auf das Beschleunigungsgebot zu entscheiden, ob die geltend gemachten Gründe ausreichend sind und ob die verlangte Dauer der Fristerstreckung angemessen ist (Leuenberger/Uffer-Tobler, Schweizerischen Zivilprozessrecht, Bern 2010, N 8.58; vgl. J. Benn, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar ZPO, Basel 2010, N 8 und 12 zu Art. 144 ZPO). Diesbezüglich hat das Verwaltungsgericht den Ermessensspielraum der Vorinstanz zu berücksichtigen und muss sich nach Art. 61 Abs. 1 VRP auf eine Rechtskontrolle beschränken (VerwGE B 2012/225 vom 14. Februar 2012 E. 4.4.1, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

Art. 144 Abs. 2 ZPO hat indessen nicht zur Folge, dass die Nachfrist zur Rekursergänzung beliebig verlängert werden kann. Die Gründe nach Art. 144 Abs. 2 ZPO müssen stichhaltig sein und nach der allgemeinen Erfahrung geeignet erscheinen, die rechtzeitige Vornahme der fristgebundenen Handlung vorzunehmen (Benn, a.a.O., N 8 zu Art. 144 mit Hinweisen). Dabei ist der Grundsatz zu beachten, dass Fristerstreckungen nur zurückhaltend und nur im Falle sachlicher Rechtfertigung gewährt werden sollen (Hauser/ Schweri, Kommentar zum zürcherischen Gerichtsverfassungsgesetz, Zürich 2002, § 195 N 39; Benn, a.a.O., N 14 zu Art. 144), und zwar insbesondere dann, wenn bereits eine Fristerstreckung gewährt wurde. Mehrere Erstreckungsbegehren hintereinander muss das Gericht nicht unbesehen



bewilligen (B. Merz, in: Brunner/Gasser/ Schwander [Hrsg.], Schweizerische Zivilprozessordnung, Kommentar, Zürich/St. Gallen 2011, N 7 zu Art. 144).

Die bisherigen Ausführungen legen also eindeutig dar, dass Art. 48 Abs. 2 VRP einen gesetzlichen Anspruch auf eine Nachfrist zur Rekursergänzung vorsieht. Auf eine weitere Fristerstreckung nach der erstmaligen Gewährung einer Nachfrist nach Art. 48 Abs. 2 VRP besteht von Gesetzes wegen kein zwingender Anspruch, sondern darüber hat die zuständige Entscheidungsinstanz aufgrund von Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 144 Abs. 2 ZPO zu entscheiden. Es stellt keinen Ermessensmissbrauch dar, wenn die Entscheidungsinstanz einen strengeren Massstab als nach der zivilrichterlichen Praxis zu Art. 144 Abs. 2 ZPO verwendet, da der Gesuchsteller im Verfahren nach der VRP bereits in den Genuss der Rekursfrist nach Art. 47 Abs. 1 VRP sowie der 20- bis 30-tägigen Nachfrist gemäss Art. 48 Abs. 2 VRP kam. Dies stimmt auch mit der Praxis zu Fristerstreckungen im öffentlichen Recht überein, wonach Fristerstreckungen in der Regel nur einmal gewährt werden sollen (U.P. Cavelti, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, N 14 zu Art. 22; vgl. Amstutz/Arnold, in: Niggli/Uebersax/ Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, N 8 zu Art. 47).

Aufgrund des Dargelegten folgt, dass der Einwand der Beschwerdeführerin nicht greift, wonach im üblichen Zivilprozessgeschehen dreimalige Fristerstreckungen normal seien. Zudem übersieht die Beschwerdeführerin, dass ihr drei Fristerstreckungen gewährt und erst das vierte Gesuch abgelehnt wurde.

3.3. Die Beschwerdeführerin bringt diverse Gründe für die Notwendigkeit der Gewährung der am 21. Juli 2011 beantragten Fristerstreckung vor.

3.3.1. Als Erstes macht sie geltend, dass der Prozessstoff umfangreich sei. In Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung erweist sich dieser Einwand als unbehelflich. Eine Nachfrist kommt von vornherein nicht in Frage, wenn sich der Rechtsvertreter in einem Rechtsstreit – den er seit Jahren führt und mit dem er daher bestens vertraut ist – nicht erst in das Verfahren einarbeiten muss (BGer 2A.160/2004 vom 9. Juni 2005 E. 3.1). Der Rechtsvertreter vertritt die Beschwerdeführerin seit Oktober 2001 im Zusammenhang mit der Streitsache rund um die Wasserkraftanlage



E. und den dazugehörigen Bewilligungen. Er hat die Beschwerdeführerin auch im Einspracheverfahren vor dem Rekursverfahren vertreten. Der zugegebenermassen umfangreiche Prozessstoff war dem Rechtsvertreter also nicht gänzlich unbekannt. Dies gesteht auch die Beschwerdeführerin selbst ein. So führt sie in der Beschwerdebegründung aus, dass ihr Rechtsvertreter zwecks Verhinderung eines Nichteintretens bloss die Einsprachebegründung und –anträge analog als Rekursbegründung und Rekursanträge hätte hineinkopieren können, ergänzt um einen Hauptantrag. Zudem hatte der Rechtsvertreter seit dem 21. April 2011 (Zeitpunkt der Rekuserklärung) Zeit, eine Rekursbegründung bis zum 25. Juli 2011 einzureichen, d.h. er hatte rund zwölf Wochen Zeit. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin das Fristerstreckungsgesuch unter anderem mit seinen Ferien vom 23. Juli bis zum 10. August 2011 begründete. Diese Ferien hatte der Rechtsvertreter spätestens am 4. Juli 2011, anlässlich des Telefonats mit der Verfahrensleiterin, festgelegt. Dementsprechend hätte er sich so organisieren müssen, dass er rechtzeitig vor seinen Ferien die Rekursbegründung abliefern kann, nachdem ihm vorher bereits drei Mal eine Fristerstreckung gewährt wurde. Wie bereits ausgeführt, muss die Entscheidungsinstanz mehrere Erstreckungsbegehren hintereinander nicht zwingend bewilligen und dementsprechend konnte sich der Rechtsvertreter auch nicht darauf verlassen.

3.3.2. Die Beschwerdeführerin lässt weiter vorbringen, dass die Einführung des eidgenössischen Strafprozessrechts und Zivilprozessrechts erhebliche Auswirkungen auf forensisch tätige Anwälte gehabt habe. Ihr Rechtsvertreter habe von April bis November 2011 aufgrund von unberechenbaren Ereignissen öfters nachts oder an Wochenenden durcharbeiten müssen. Zudem sei ihr Rechtsvertreter in den ersten Juniwochen für einen lange vorher fixierten gemeinnützigen Freiwilligeneinsatz büroabwesend gewesen. Auf den 17. Juni 2011 musste sodann ihr Rechtsvertreter noch die Rekursbegründung gegen die Wiedererwägungsverfügung vom 7. März 2011 an das Baudepartement abliefern. Es kann von einem erfahrenen Rechtsvertreter erwartet werden, dass er sich entsprechend organisiert, dass er seinen Fristen nachkommen kann. Zudem darf nicht damit gerechnet werden, dass ein einmal anerkannter Fristerstreckungsgrund – namentlich wegen Berufung auf Arbeitsüberlastung – im Falle eines weiteren Gesuchs erneut als hinreichend anerkannt wird (Amstutz/Arnold, a.a.O., N 7 zu Art. 47). Das Argument der Arbeitsüberlastung



St.Galler Gerichte

brachte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin bereits in seinen Fristerstreckungsgesuchen vom 27. Mai 2011 und 1. Juli 2011 (act. 12/4, 12/7, 9/75 und 9/82) vor, die jeweils bewilligt wurden.

3.3.3. Fehlt auch der Einwand der Beschwerdeführerin, dass ihr Rechtsvertreter erst am 21. Juli 2011 die Akten der Wasserrechtssache Nr. IV/22 erhalten habe. Diesbezüglich muss sich der Rechtsvertreter den Vorwurf gefallen lassen, dass er sich nicht früher um die Akten der Wasserrechtssache Nr. IV/22 bemüht hatte, nachdem er bereits in der Eingabe vom 1. Juli 2011 den möglichen Zusammenhang der Wasserrechtssache Nr. IV/22 mit der vorliegend zu entscheidenden Streitsache vorbrachte (act. 12/7 und 9/82). Auch vor Erhalt des Protokolls über den Augenschein vom 6. Juli 2011 hätte er die entsprechenden Akten einholen können. Zudem hätte er die Rekursbegründung seit dem 21. April 2011 insoweit vorbereiten können, als er nur noch die Ausführungen aus den Akten zur Wasserrechtssache Nr. IV/22 hätte einfügen müssen.

3.3.4. Ebenfalls unbehelflich ist das Vorbringen, dass man nach der hiesigen Rechtspraxis bei der Fristansetzung auf Ferienabwesenheiten von Prozessbeteiligten Rücksicht nehme, zumal im Juli und August Gerichtsferienzeit sei. Die Beschwerdeführerin übersieht, dass Art. 30 Abs. 2 lit. a VRP die Geltung der Gerichtsferien vor Verwaltungsbehörden und damit auch vor der Regierung ausschliesst. Aus der VRP, auch in Verbindung mit Art. 144 Abs. 2 ZPO, kann die Beschwerdeführerin – wie ausgeführt – nach der Ansetzung einer Nachfrist gemäss Art. 48 Abs. 2 VRP keinen zwingenden Rechtsanspruch auf Fristerstreckung ableiten.

3.3.5. Aufgrund des Dargelegten erweist es sich nicht als Ermessensmissbrauch, wenn die Vorinstanz das Fristerstreckungsgesuch vom 21. Juli 2011 ablehnte, nachdem sie vorher bereits drei Fristerstreckungsgesuche bewilligt hatte. Hinzu kommt, dass die Interessen der Beschwerdebeteiligten 1 einer weiteren Fristerstreckung entgegen standen, was im Entscheid über eine Fristerstreckung mit zu berücksichtigen ist (Amstutz/Arnold, a.a.O., N 7 zu Art. 47). Wie die Vorinstanz zutreffend ausführte, besteht ein nachweislich öffentliches Interesse der Beschwerdebeteiligten 1 an einem zügigen Entscheid über die Wasserrechtskonzession und die damit zusammenhängenden umweltschutzrelevanten Bewilligungen, damit das



Baubewilligungsverfahren für die Erweiterung und Erneuerung der Anlagen umgesetzt werden kann.

3.4. Weiter stellt sich die Frage, ob die kurze Notfrist vom 26. bis zum 28. Juli 2011 einen Ermessensmissbrauch beinhaltet. Aufgrund der Ablehnung des Fristerstreckungsgesuches setzte die Vorinstanz eine so genannte Notfrist von drei Tagen an, d.h. nach dem Ablauf der ordentlichen Frist (25. Juli 2011) vom 26. bis zum 28. Juli 2011. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts hat die Entscheidungsinstanz im Falle der Ablehnung eines Fristerstreckungsgesuches der betreffenden Partei eine kurze Notfrist von wenigen Tagen anzusetzen, damit diese die fristgebundene Handlung vornehmen kann (VerwGE B 2011/225 vom 14. Februar 2012 E. 4.5.1 mit Hinweisen, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Dies erweist sich auch in der vorliegenden Streitsache insofern als sachgerecht, als sich der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin aufgrund der vorangegangenen Fristerstreckungen unter Androhung des Nichteintretens bei Fristversäumnis im Klaren sein musste, welche Konsequenzen eine Nichteinhaltung der Frist zur Rekursergänzung hat. Wer kurz vor Ablauf einer Frist ein Erstreckungsgesuch stellt, hat das Risiko zu tragen, dass bei Abweisung des Gesuchs nur noch wenig Zeit besteht, die fristgebundene Handlung vorzunehmen. Eine Notfrist von drei Tagen erweist sich unter Berücksichtigung des Ermessensspielraums der Vorinstanz nicht als rechtsmissbräuchlich und verletzt das rechtliche Gehör nicht.

4. Nachfolgend ist zu prüfen, ob der Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben oder die Modalitäten der Eröffnung resp. das Festlegen der Notfrist auf ein bestimmtes Datum an der Rechtmässigkeit der Ablehnung des Fristerstreckungsgesuches und der Ansetzung der dreitägigen Notfrist etwas ändern.

4.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr Rechtsvertreter habe mit der Verfahrensleiterin aus dem Departement des Innern am 4. Juli 2011 ein Telefonat geführt. Im Rahmen dieses Telefonats habe ihr Rechtsvertreter die Verfahrensleiterin unter anderem über seine Sommerferien vom 23. Juli bis zum 10. August 2011 orientiert. Die Verfahrensleitung habe berichtet, dass sie anschliessend an die Ferien des Rechtsvertreters bis zur letzten Augustwoche ferienabwesend sei, weshalb bis dahin im Verfahren sowieso nichts laufe. Aus diesen Überlegungen habe die



Verfahrensleiterin mit dem Rechtsvertreter vereinbart, dass der begründete Rekurs spätestens bis Ende August/Anfang September auf ihrem Tisch sein müsse. Sie habe ihm zugesichert, die Frist zur Rekursergänzung ein letztes Mal bis dahin zu verlängern. In der Folge habe der Rechtsvertreter das Wesentliche dieser Vereinbarung in Stichworten auf dem grünen Doppel seines Fristerstreckungsgesuches vom 1. Juli 2011 (act. 9/82) festgehalten.

4.1.1. Die Verfahrensleiterin hielt demgegenüber im Schreiben vom 4. August 2011 an die vorinstanzlichen Verfahrensbeteiligten fest, dass keine Fristverlängerung bis zum 2. September 2011 im Rahmen des Telefonats vom 4. Juli 2011 zugesichert worden sei und eine solche Zusicherung ausdrücklich bestritten werde. Der Hinweis auf die ferienbedingte Abwesenheit sei mit Blick auf die Frist vom 25. Juli 2011 erfolgt und in dem Sinne, dass es infolge der anstehenden ferienbedingten Abwesenheit sinnvoll wäre, die Rekursergänzung vorgängig abzuschliessen, um nachher den Schriftenwechsel einzuleiten. Dabei würde die Einholung der Vernehmlassungen voraussichtlich – infolge der erwähnten ferienbedingten Abwesenheiten – Zeit bis Ende August/Anfang September 2011 beanspruchen (act. 12/16 S. 2 und act. 9/137).

4.1.2. Der Inhalt des Gesprächs vom 4. Juli 2011 zwischen dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin und der Verfahrensleiterin ist also umstritten. Daran ändert auch die von der Beschwerdeführerin eingereichte Aktennotiz auf dem Doppel des Fristerstreckungsgesuches vom 1. Juli 2011 (act. 9/82) nichts. Dieser Aktennotiz lassen sich weder das Datum des Telefongesprächs noch die Teilnehmer des Telefongesprächs entnehmen. Auch ist nicht ersichtlich, worauf sich das Datum August/September beziehen soll. Hinzu kommt, dass im Falle einer Vereinbarung über einen Fristhorizont für die Rekursbegründung bis Ende August/Anfang September am 4. Juli 2011 sogleich eine Fristerstreckung bis dahin hätte gewährt werden können und nicht nur bis zum 25. Juli 2011. Das Vorbringen des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin, wonach die Verfahrensleiterin die Fristverlängerung wie erbeten und vereinbart nicht letztmalig bis zum 25. Juli 2011 verlängert habe, geht fehl. Warum sollte die Verfahrensleiterin die Frist nur bis zum 25. Juli 2011 verlängern, wenn sie gemäss den Behauptungen der Beschwerdeführerin gewusst haben soll, dass der Rechtsvertreter zu diesem Zeitpunkt in den Ferien ist.



Aufgrund des Dargelegten ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass es nicht erstellt ist, dass dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin telefonisch eine Fristverlängerung bis Ende August/Anfang September 2011 zugesichert worden ist. Daran ändert der Vorwurf nichts, dass die Verfahrensleiterin der schriftlichen Bestätigung des Telefonats vom 4. Juli 2011 im Fristerstreckungsgesuch vom 21. Juli 2011 nicht widersprochen habe. Es ist nicht die Aufgabe der Verwaltungsbehörden, im Rahmen des Entscheids über ein Fristerstreckungsgesuch auf sämtliche Vorbringen einzugehen. Der Entscheid enthält die wesentlichen Gründe für die Ablehnung (beinahe drei Monate Zeit für die Ausarbeitung der Rekursergänzung, beförderliche Fortführung und Erledigung des Rekursverfahrens). Zudem hat die Verfahrensleiterin im Schreiben vom 4. August 2011 ausdrücklich den Ausführungen des Rechtsvertreters über das Telefonat vom 4. Juli 2011 widersprochen (act. 12/16 S. 2 und act. 9/137).

Unbehelflich ist schliesslich der Einwand der Beschwerdeführerin, wonach im Verwaltungsverfahren die Untersuchungsmaxime gelte und die Vorinstanz mit ihren Beweislastüberlegungen Art. 29 der Bundesverfassung (SR 101) sowie Art. 12 VRP verletzt habe. Art. 12 Abs. 2 VRP schränkt den Untersuchungsgrundsatz ein, indem nur die von den Beteiligten angebotenen und leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen sind, soweit zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig sind. Die Beschwerdeführerin macht keine solchen öffentlichen Interessen geltend, und es sind auch keine ersichtlich. Es ist daher grundsätzlich Sache der Beteiligten, den Verfahrensgegenstand zu bezeichnen und die geeigneten Beweise dafür anzubieten (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 604 f.). Im Rekursverfahren ist sodann der Untersuchungsgrundsatz noch weiter eingeschränkt. Den Beteiligten obliegt eine Behauptungs- und Beweisführungslast, indem sie nach Art. 50 Abs. 1 VRP verpflichtet sind, dem Rechtsmittel eine Darstellung des Sachverhalts sowie allfällige Beweismittel beizulegen oder zu bezeichnen (Cavelti/ Vögeli, a.a.O., Rz. 611). Die Vorinstanz hat sämtliche angebotenen entscheiderelevanten Beweise abgenommen. Sie verzichtete einzig auf die beantragte Befragung von X. Y. und G. K. Diese antizipierte Beweiswürdigung erweist sich als rechtmässig. Auch wenn die genannten Zeugen aufgrund eines gemeinsamen Mittagessens am 6. Juli 2011 über das Telefongespräch vom 4. Juli 2011 durch den Rechtsvertreter informiert wurden, können diese Zeugen höchstens wiedergeben, was ihnen der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin erzählt



hat. Sie können also nichts darüber aussagen, was wirklich am Telefongespräch vom 4. Juli 2011 behandelt wurde, sondern könnten höchstens die Sichtweise des Rechtsvertreters bestätigen, die aufgrund der Stellungnahme der Verfahrensleiterin vom 4. August 2011 bestritten ist (act. 12/16 S. 2 und act. 9/137). Weitere leicht zugängliche Beweise über erhebliche Tatsachen sind nicht ersichtlich. Angesichts des strittigen Inhalts des Telefonats vom 4. Juli 2011 und des Fehlens weiterer erheblicher Beweise resp. Beweisofferten sowie in Anbetracht der allgemeinen Beweislastregel, wonach derjenige bei Einhaltung von Fristen die Beweislast trägt, der vom Vorhandensein dieser Tatsache Rechte ableitet (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 629 mit Hinweisen), durfte die Vorinstanz rechtmässig davon ausgehen, dass die Beschwerdeführerin aus dem Gespräch vom 4. Juli 2011 nichts zu ihren Gunsten ableiten kann.

4.1.3. Mangels einer nachgewiesenen Zusicherung der Fristerstreckung durch eine zuständige Person kann nicht die Rede sein, dass die Vorinstanz resp. das verfahrensleitende Departement des Innern mit der Ablehnung des Fristerstreckungsgesuchs und der Ansetzung einer Notfrist bis zum 28. Juli 2011 Wortbruch begangen und damit das Gebot zum Handeln nach Treu und Glauben verletzt haben. Es bestand auch keine rechtliche Pflicht der Vorinstanz, den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin am 22. Juli 2011 telefonisch oder per Fax zu kontaktieren und ihn über die Ablehnung des Fristerstreckungsgesuchs zu informieren. Wer knapp vor seinen Ferien, deren Beginn dem Rechtsvertreter zumindest seit dem 4. Juli 2011 nachweislich bekannt gewesen war, ein Fristerstreckungsgesuch stellt und sich nicht aktiv danach erkundigt, ob dieses gewährt wird, hat dieses Risiko selbst zu tragen. Ein Rechtsvertreter, der in die Ferien geht, hat sich so zu organisieren, dass während seiner Abwesenheiten die Fristen eingehalten werden oder dass er vor seinem Ferienbeginn den Entscheid über sein erneutes Fristerstreckungsgesuch bekommt. Der Rechtsvertreter durfte sich zudem – wie bereits ausgeführt – nicht darauf verlassen, dass sein viertes Fristerstreckungsgesuch ohne Weiteres genehmigt wird. Die pflichtgemässe Sorgfalt hätte es vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin verlangt, dass er sich am 22. Juli 2011 bei der Vorinstanz resp. dem verfahrensleitenden Departement des Innern erkundigt hätte, ob und in welchem Umfang sein Gesuch vom 21. Juli 2011 bewilligt wird. Die Beschwerdeführerin gesteht selbst ein, dass ihr Rechtsvertreter am 22. Juli 2011 telefonisch und per Fax erreichbar gewesen wäre und



im Notfall sogar mit einer schnellen "Pfuscheingabe" das Nichteintreten hätte verhindern können. Auch angesichts der mehrfachen Androhung der Säumnisfolgen hätte sich der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin vor seiner Ferienabreise vergewissern müssen, ob er die nachgesuchte Fristerstreckung tatsächlich nochmals erhält. Hinzu kommt, dass dem Rechtsvertreter das Erkundigen nach dem Stand des Fristerstreckungsgesuchs nicht unbekannt ist. So führt er in der Eingabe vom 29. Februar 2012 selbst aus, dass er, nachdem er in seinem Fax- oder Posteingang keine Antwort auf sein Fristerstreckungsgesuch vom 1. Juli 2011 gefunden habe, mit der Verfahrensleiterin telefoniert habe (act. 8, S. 12). Indem er am 22. Juli 2011 nicht selbst Kontakt mit der Verfahrensleitung aufnahm, hat er in Kauf genommen, dass er erst in den Ferien über die Gewährung/Ablehnung der Fristerstreckung informiert wird.

4.2. Die Beschwerdeführerin lässt vorbringen, das verfahrensleitende Departement des Innern habe keine Fristverlängerung als letztmalig bezeichnet. Deswegen verstosse die nicht antragsgemässe Fristverlängerung sowie der Nichteintretensentscheid gegen Treu und Glauben sowie gegen Art. 30 VRP i.V.m. Art. 144 ZPO. Die Beschwerdeführerin habe Anspruch auf eine letztmalige ordentliche Fristverlängerung gemäss dem Gesuch vom 21. Juli 2011 gehabt, da solange keine Frist als letztmalig bezeichnet worden sei, eine Partei auf eine weitere Fristverlängerung hoffen dürfe. Dabei beruft sich die Beschwerdeführerin auf den Entscheid B 2011/225 des Verwaltungsgerichts sowie auf den Kommentar zum zürcherischen Gerichtsverfassungsgesetz von Hauser/Schweri.

4.2.1. Als Erstes ist festzuhalten, dass sich der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Anspruch nicht dem Entscheid des Verwaltungsgerichts B 2011/225 entnehmen lässt. Dieser Entscheid führt aus, dass die Bezeichnung einer Fristerstreckung als letztmalig zulässig sei und dass trotz der Bezeichnung als letztmalig bei schwerwiegenden Gründen oder einem Notfall eine weitere Fristerstreckung möglich ist (VerwGE B 2011/225 vom 14. Februar 2012 E. 4.4.2, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Daraus kann aber nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass bei Fehlen der Bezeichnung einer Fristerstreckung als letztmalig beliebig weitere Fristerstreckungen möglich sind. Das Fehlen der Bezeichnung "letztmalig" hat hingegen zur Folge, dass nicht schwerwiegende Gründe oder eine Notlage erforderlich sind, sondern ein stichhaltiger Grund – wie bei Erw. 3.2 dargelegt –



ausreicht. Auch der von der Beschwerdeführerin angerufene Kommentar hält fest, dass eine Partei keinen rechtlich geschützten Anspruch darauf habe, dass Fristerstreckungsgesuche solange als bewilligt gelten würden, bis der Richter erklärt habe, auf weitere Gesuche nicht mehr eintreten zu wollen (Hauser/Schweri, a.a.O., § 195 N 44).

Zudem lässt sich eine Verpflichtung zur Bezeichnung einer Frist als letztmalig weder dem VRP noch der ZPO entnehmen. Aus Art. 48 Abs. 2 VRP ergibt sich lediglich, dass die Rekursinstanz eine Frist zur Rekursergänzung anzusetzen hat, wenn der Rekurs nicht vollständig ist. Wie bereits ausgeführt, besteht nach der Gewährung einer Nachfrist kein gesetzlicher Anspruch auf eine weitere Fristerstreckung, sondern dies steht gemäss Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 144 Abs. 2 ZPO im Ermessen der Entscheidungsinstanz. Deshalb hat im Normalfall die Nachfrist nach Art. 48 Abs. 2 VRP zu genügen und von weiteren Fristverlängerungen ist abzusehen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Nachfrist nach Art. 48 Abs. 2 VRP als letztmalige Fristverlängerung bezeichnet wurde oder nicht. Entscheidend ist nur, dass die Aufforderung zur Ergänzung mit der Androhung verbunden ist, dass nach unbenützter Frist auf den Rekurs nicht eingetreten werde (Art. 48 Abs. 3 VRP). Art. 48 Abs. 3 VRP verlangt also nicht die Bezeichnung der Fristverlängerung als letztmalig. Das Gleiche gilt auch für Fristverlängerungen nach Art. 17 VRP.

4.2.2. Die Beschwerdeführerin lässt noch vorbringen, dass sie im Fristerstreckungsgesuch vom 1. Juli 2011 die Bitte erhob, die Fristerstreckung nicht als letztmalig zu bezeichnen. Die Gewährung der Fristerstreckung am 4. Juli 2011 enthalte in der Folge die Bezeichnung "letztmalig" nicht. Die Beschwerdeführerin übersieht, dass das Schreiben vom 4. Juli 2011 über die Fristerstreckung bis zum 25. Juli 2011 unter Hinweis auf die Säumnisfolgen erfolgte. Daher ist es nicht erforderlich, dass auch explizit der Vermerk "letztmalig" enthalten ist, sondern der Hinweis auf die Säumnisfolgen bedeutet, dass im Falle der nicht fristgerechten Eingabe die Säumnisfolgen eintreten werden.

4.2.3. Es ist also festzuhalten, dass die fehlende Bezeichnung einer Fristerstreckung als letztmalig nicht zur Folge hat, dass allfällige weitere Gesuche um Fristerstreckung



(vollumfänglich) genehmigt werden, sondern der Entscheid darüber liegt im Ermessen der Entscheidungsinstanz.

4.3. Sodann stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, dass das Kanzleipersonal ihres Rechtsvertreters das Einschreiben der Verfahrensleiterin vom 22. Juli 2011 am 2. August 2011 abgeholt habe, also innerhalb der Abholfrist der Post. Bei der Eröffnung der Ablehnung des Fristerstreckungsgesuchs und der Ansetzung einer kurzen Frist bis zum 28. Juli 2011 sei letztere also bereits abgelaufen gewesen. Eine Frist, deren Endtermin bereits abgelaufen sei, habe nie laufen können und lasse sich gar nicht mehr wirksam ansetzen.

4.3.1. Gemäss der Vorinstanz kann eine Verpflichtung zur jeweiligen Berücksichtigung der siebentägigen Abholfrist – wenn überhaupt – nur im Rahmen der Verpflichtung zur angemessenen Fristansetzung zum Tragen kommen (Art. 17 Abs. 1 VRP).

4.3.2. Aufgrund von Art. 30 Abs. 1 VRP finden in verwaltungsrechtlichen Verfahren unter anderem Art. 138 ZPO über die Form der Zustellung sowie Art. 142 Abs. 1 ZPO über den Beginn der Frist sinngemäss Anwendung. Aus Art. 138 Abs. 2 ZPO, der Art. 25 VRP weiter konkretisiert, ergibt sich ausdrücklich, dass die Zustellung von Verfügungen, wozu auch der Entscheid über ein Fristerstreckungsgesuch zählt, erfolgt ist, wenn die Sendung vom Adressaten oder von einer angestellten oder im gleichen Haushalt lebenden, mindestens sechzehn Jahre alten Person entgegengenommen wurde. Massgebend ist also, dass die Mitteilung in den Empfangsbereich des Adressaten gelangt ist (Merz, a.a.O., N 13 zu Art. 142 mit Hinweis; Benn, a.a.O., N 14 zu Art. 142 mit Hinweis). Aus Art. 142 Abs. 1 ZPO folgt, dass eine Frist, die durch eine Mitteilung ausgelöst wird, am folgenden Tag zu laufen beginnt. Die Mitteilung der Frist ist also Voraussetzung für den Beginn des Fristenlaufs (Benn, a.a.O., N 12 zu Art. 142). Dies gilt unabhängig davon, ob eine Frist als Zeitraum oder als Endtermin festgesetzt wurde. Ebenfalls nicht entscheidend ist, ob die Vorinstanz zur angemessenen Fristansetzung verpflichtet war. Stets ist für den Fristbeginn die Eröffnung der entsprechenden Verfügung resp. der Ablauf der siebentägigen Abholfrist bei eingeschriebenen Postsendungen (Art. 138 Abs. 3 lit. a ZPO) erforderlich. Fristen zur Vornahme einer prozessualen Handlung wie der Einreichung der Rekursbegründung beginnen damit erst zu laufen, nachdem die Verfügung gültig in den Empfangsbereich



der Partei resp. ihrer Vertretung zugestellt wurde. Erst danach kann die Fristansetzung ihre Wirkung entfalten (Merz, a.a.O., N 10 und 12 zu Art. 142).

4.3.3. Aufgrund der bisherigen Ausführungen konnte also die Notfrist gemäss dem Schreiben vom 22. Juli 2011 erst in dem Zeitpunkt Wirkung entfalten, in welchem das Schreiben in den Empfangsbereich des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin gelangte. Vorliegend wurde das Schreiben der Verfahrensleitung am 2. August 2011 durch das Kanzleipersonal des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin abgeholt und gelangte damit in den Empfangsbereich des Rechtsvertreters. Dieses Datum ist entscheidend und nicht der Eingang der Abholeinladung (R. Bornatico, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar ZPO, Basel 2010, N 15 zu Art. 138 ZPO). Es ist daher der Beschwerdeführerin zuzustimmen, dass bei der Eröffnung der Verfügung vom 22. Juli 2011 am 2. August 2011 das mit Kalendertag bezeichnete Ende der Notfrist (28. Juli 2011) bereits vergangen war und die Frist bei ihrer Eröffnung gar nicht mehr gewahrt werden konnte.

5. Aus dem Dargelegten folgt, dass der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin zwar nicht mit pflichtgemässer Sorgfalt für die Fristeinhaltung sorgte, dass aber die vom verfahrensleitenden Departement des Innern angesetzte Notfrist im Zeitpunkt ihrer Eröffnung am 2. August 2011 bereits abgelaufen war. Nachfolgend ist zu prüfen, welche Folgen die Eröffnung einer bereits abgelaufenen Frist für die Streitsache vor der Vorinstanz hat.

5.1. Das verfahrensleitende Departement des Innern setzte der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 22. Juli 2011 eine dreitägige Notfrist vom 26. bis 28. Juli 2011 an. Aus diesem Schreiben ist die Absicht erkennbar, der Beschwerdeführerin noch eine dreitägige Notfrist anzusetzen. Es stellt sich daher die Frage, ob das Schreiben vom 22. Juli 2011 so ausgelegt werden kann, dass die dreitägige Notfrist ab Eröffnung, also ab dem 2. resp. 3. August 2011 (Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 142 Abs. 1 ZPO) zu laufen begann oder ob die Eröffnung angesichts der Unmöglichkeit der Fristwahrung keine Frist auszulösen vermochte oder ob das Schreiben vom 22. Juli 2011 nichtig ist. Diese Frage muss nicht abschliessend beantwortet werden, da die nachfolgenden Ausführungen aufzeigen werden, dass die Beschwerdeführerin eine dreitägige Notfrist ab 3. August 2011 gewahrt hat.



5.2. Der Büropartner des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin hat am 3. August 2011 telefonisch und schriftlich ein Gesuch um eine Fristerstreckung bis zum 2. September 2011 und subeventualiter um eine Fristansetzung von mindestens zehn Tagen ersucht (act. 12/15 und act. 9/127 bis 9/131). Der Büropartner hat also innerhalb der dreitägigen Notfrist ab dem 3. August 2011 gehandelt. Dieses Gesuch ist aufgrund seines Wortlauts nicht als Wiederherstellungsgesuch zu betrachten.

Ein Erstreckungsgesuch für eine Not- resp. Nachfrist nach Abweisung eines Fristerstreckungsgesuches ist grundsätzlich rechtsmissbräuchlich, da die Notfrist von wenigen Tagen angesetzt wird, damit die betroffene Partei trotz Ablehnung ihres Fristerstreckungsgesuchs noch die fristgebundene Handlung vornehmen kann (VerwGE B 2011/225 vom 14. Februar 2012 E. 4.5.1, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch). Vorliegend ist aber in Betracht zu ziehen, dass die Rechtslage am 2. August 2011 für den Büropartner des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin unklar war. Es stellte sich nämlich die Frage, ob die bereits abgelaufene Notfrist von drei Tagen als dreitägige Frist ab dem 3. August 2011 zu interpretieren ist oder ob keine gültig angesetzte Notfrist vorliegt. Deshalb erscheint vorliegend das Fristerstreckungsgesuch für die Notfrist ausnahmsweise nicht als rechtsmissbräuchlich.

5.3. Die Vorinstanz resp. das verfahrensleitende Departement des Innern hat das Fristerstreckungsgesuch vom 3. August 2011 fälschlicherweise als Wiederherstellungsgesuch betrachtet und mit Entscheid vom 10. Januar 2012 abgewiesen. Ein Fristerstreckungsgesuch hat aufschiebende Wirkung zur Folge (Hauser/ Schwenk, a.a.O., § 195 N 32), d.h. die Frist läuft bis zum Entscheid darüber nicht, ausser das Gesuch wäre rechtsmissbräuchlich. Dies hat zur Folge, dass die Beschwerdeführerin nicht säumig wurde, d.h. sie hat mit Eingabe vom 17. August 2011 die Rekursergänzung fristgerecht eingereicht, da bis zum 10. Januar 2012 kein Entscheid über das Fristerstreckungsgesuch erging.

5.4. Im Übrigen würde selbst die Behandlung des Schreibens des Büropartners des Rechtsvertreters vom 3. August 2011 als Gesuch um Wiederherstellung der Frist zu keinem anderen Ergebnis führen. Nach Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 148 Abs. 1 ZPO ist eine Wiederherstellung der Frist möglich, wenn die Partei glaubhaft



macht, dass sie kein oder nur ein leichtes Verschulden trifft. Bei einer Frist, die schon abgelaufen ist, bevor sie eröffnet worden ist, liegt der Fehler bei der anordnenden Instanz. Deshalb liegt ein unverschuldetes Hindernis nach Art. 148 Abs. 1 ZPO vor. Bei behördlichen oder gerichtlichen Eröffnungs- und Zustellungsfehlern wird nach der Praxis verschiedener Kantone eine Wiederherstellung gewährt, obwohl die mangelhafte Zustellung oder Eröffnung grundsätzlich keine Frist auszulösen vermag (N. Gozzi, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar ZPO, Basel 2010, N 29 Art. 148 ZPO).

6. Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin die Rekursergänzung vom 17. August 2011 fristgerecht bei der Vorinstanz einreichte, da das verfahrensleitende Departement des Innern die Notfrist auf ein Datum datierte, das vor der Eröffnung der Verfügung über die Notfrist lag. Das verfahrensleitende Departement des Innern hätte die Notfrist nicht auf ein Datum festsetzen dürfen, sondern hätte ab Eröffnung eine dreitägige Notfrist gewähren sollen. Einzig aufgrund dieses formellen Fehlers kann die Beschwerdeführerin nicht als säumig betrachtet werden. Die Beschwerde ist folglich gutzuheissen und die Streitsache wird zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

7. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens sind grundsätzlich dem Ausgang des Verfahrens entsprechend aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Nach Art. 95 Abs. 2 VRP können aber die Kosten, die ein Beteiligter durch Trölerei oder anderes ungehöriges Verhalten oder durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften veranlasst hat, diesem auferlegt werden. Art. 95 Abs. 2 VRP statuiert damit das Verursacherprinzip. Unter Trölerei sind neben offensichtlich querulatorischen Begehren insbesondere ungebührliche zeitliche Verzögerungen zu verstehen (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen, Gossau 2004, S. 88 f.). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat durch die späte Einreichung des Fristerstreckungsgesuches, sodass er die Antwort auf postalischem Weg nicht mehr vor seinen Ferien erhielt, eine Ursache für den unnötigen Entscheid über die Fristwahrung gesetzt. Hätte er das Fristerstreckungsgesuch früher eingereicht oder hätte er sich – wie es die pflichtgemässe Sorgfalt verlangt – am 22. Juli 2011 bei der Verfahrensleitung nach der Fristerstreckung erkundigt, wäre die Frage der Säumnis der Beschwerdeführerin nicht entstanden. Weiter hatte er vor dem



St.Galler Gerichte

letzten Fristerstreckungsgesuch bereits rund zwölf Wochen Zeit für die Ausarbeitung der Rekursergänzung. Er hat somit durch sein trölerisches Verhalten den Nichteintretensentscheid der Vorinstanz mit verursacht. Dementsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerde- und des Rekursverfahrens zu Lasten der Beschwerdeführerin. Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Aufgrund von Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 107 Abs. 1 lit. f ZPO kann auch bei der Verlegung der ausseramtlichen Kosten das Verursacherprinzip Anwendung finden. Voraussetzung dafür ist wie bei den amtlichen Kosten ein ordnungswidriges Verhalten (z.B. Trölerei), das unnötigerweise zusätzliche Kosten verursacht hat (vgl. Hirt, a.a.O., S. 185 f.). Aus diesem Grund können die ausseramtlichen Kosten nach den Erwägungen bei der Verlegung der amtlichen Kosten der Beschwerdeführerin auferlegt werden. Die Beschwerdeführerin hat deswegen keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren. Der Rechtsvertreter der Beschwerdebeteiligten 1 hat eine Honorarnote über Fr. 1'365.20 (inkl. MwSt) eingereicht. Die Eingabe des Rechtsvertreters der Beschwerdebeteiligten 1 vom 20. April 2012 wurde nicht fristgerecht eingereicht. Deshalb und zufolge Unterliegens ist der Beschwerdebeteiligten 1 keine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen. Die Beschwerdebeteiligte 2 hat kein Gesuch um ausseramtliche Entschädigung gestellt.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die Ziffern 1 und 2 des Nichteintretensentscheids der Vorinstanz vom 10. Januar 2012 werden aufgehoben.



St.Galler Gerichte

2./ Die Sache wird zur materiellen Beurteilung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.--bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

4./ Es werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic.iur. A. B.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdebeteiligte 1 (durch Rechtsanwalt lic.oec. C. D.)
- die Beschwerdebeteiligte 2

am:

Rechtsmittelbelehrung:



Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.