

Obergericht Appenzell Ausserrhoden

4. Abteilung

Urteil vom 21. Februar 2019

Mitwirkende	Obergerichtsvizepräsident W. Kobler Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, Dr. P. Louis Obergerichtsschreiber D. Hofmann
Verfahren Nr.	O4V 18 12
Sitzungsort	Trogen
Beschwerdeführerin	A___ AG vertreten durch: RA AA___
Vorinstanz	Departement Bau und Volkswirtschaft , Kasernenstrasse 17a, 9102 Herisau
Beschwerdegegnerin	Stiftung B___ vertreten durch den Kanton Appenzell Ausserrhoden, dieser handelnd durch das Departement Inneres und Gesundheit, dieses vertreten durch: RA BB___
Beigeladene 1	Einwohnergemeinde C1___ vertreten durch: RA CC___
Beigeladener 2	C2___

Beigeladener 3

C3____

Beigeladene 4

C4____ **und C5**____

Beigeladene 3-4 vertreten durch: RA AA____

Gegenstand

Baubewilligung/Nutzungsänderung

Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Departements
Bau und Volkswirtschaft vom 11. April 2018

Rechtsbegehren

a) der Beschwerdeführerin:

1. Der Rekursentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 11. April 2018 sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Eventualiter sei die beantragte Baubewilligung befristet auf 5 Jahre zu erteilen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin.

b) der Vorinstanz:

Die Beschwerde sei abzuweisen.

c) der Beschwerdegegnerin:

1. Die Beschwerde der A___ AG vom 14. Mai 2018 gegen den Rekursentscheid des Departements Bau- und Volkswirtschaft vom 11. April 2018 sei abzuweisen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

d) der Beigeladenen 3-4:

1. Der Rekursentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 11. April 2018 sei vollumfänglich aufzuheben und die Beschwerde der A___ AG somit zu schützen.
2. Eventualiter sei die beantragte Baubewilligung befristet auf 5 Jahre zu erteilen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin.

Sachverhalt

- A. Die Stiftung "B___" ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 001, Grundbuch C1___. Hoch über dem Dorf C1___ im südlichen Bereich der Parzelle befinden sich die beiden Gebäude Assek. Nrn. 002 und 003 („D___“), welche früher als Gast- und Beherbergungshäuser für verschiedene Zielgruppen dienten und derzeit leer stehen. Der „D___“ wird über eine Zufahrt erschlossen, welche im Gebiet „E___“ von der Kantonsstrasse abzweigt und dann zum „D___“ ansteigt. Diese Strasse ist nicht ausparzelliert und liegt mit Ausnahme eines kleinen Bereichs in der Kurve bei den Parzellen Nrn. 004, 005 und 006 ebenfalls auf der Parzelle Nr. 001. Sie bildet zudem Teil des Strassennetzes der Flurgenossenschaft F___.

Der südliche Bereich der Parzelle Nr. 001 mit den beiden Gebäuden Assek. Nr. 002 und 003 liegt gemäss kommunalem Zonenplan Nutzung grösstenteils in der Kurzzone KU, die Strasse gehört mehrheitlich zum übrigen Gemeindegebiet ÜG.

- B. Mit Baugesuch vom 22. September 2016 beantragte die Stiftung "B____" bei der Baubewilligungskommission C1____ u.a. die Nutzungsänderung der Bauten Assek. Nrn. 002 und 003 in ein Asyl-Durchgangszentrum. Dagegen erhob C2____, Grundeigentümer der an die Flurgenossenschaftsstrasse anstossenden Parzelle Nr. 225, Einsprache. Ebenfalls Einsprache erhoben C3____, C4____ und C5____ sowie M1____ und M2____, Grundeigentümer der an die Strasse angrenzenden Parzellen Nrn. 005, Nr. 006 und 007, alle vertreten durch RA AA____. Zudem liess die A____ AG, Grundeigentümerin der ebenfalls an die Flurgenossenschaftsstrasse anstossenden Parzellen Nrn. 008, 009, 010, 011, 012 und 013, vertreten durch RA AA____, gegen das Bauvorhaben Einsprache erheben.
- C. Mit Entscheid vom 15. August 2017 verweigerte die Baubewilligungskommission C1____ die Bewilligung für das Bauvorhaben und hiess gleichzeitig die dagegen gerichteten Einsprachen gut. Begründet wurde die Verweigerung im Wesentlichen damit, dass die rechtliche Sicherstellung zur Benützung der privaten Vorplätze bei Kreuzungsmanövern fehle und keine Sicherheits-, Notfalls- und allenfalls Betreuungskonzepte gewährleistet seien. Hingegen bejahte die Baubewilligungskommission die Zonenkonformität und die hinreichende technische Erschliessung der geplanten Nutzungsänderung des „D____“.
- D. Gegen diesen Entscheid liess die Stiftung B____, vertreten durch den Kanton Appenzell Ausserrhoden, dieser handelnd durch das Departement Gesundheit und Soziales, dieses vertreten durch RA BB____, mit Eingabe vom 6. September 2017 Rekurs beim Departement Bau und Volkswirtschaft erheben.
- E. Mit Entscheid vom 11. April 2018 hiess das Departement Bau und Volkswirtschaft den Rekurs im Sinne der Erwägungen gut. Gleichzeitig wies es die Sache zur Neubeurteilung an die Baubewilligungskommission C1____ zurück.
- F. Gegen diesen Rekursentscheid liess die A____ AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin), vertreten durch RA AA____, mit Eingabe vom 14. Mai 2018 Beschwerde beim Obergericht von Appenzell Ausserrhoden mit den eingangs erwähnten Rechtsbegehren erheben.
- G. Mit Eingabe vom 28. Juni 2018 liessen sich die ehemaligen Einsprecher und Rekursgegner C3____ und C4____ und C5____ (im Folgenden: Beigeladene 3-4), mit den eingangs erwähnten Rechtsbegehren zur Beschwerde vernehmen. Diese liessen zudem separat

auch Beschwerde erheben. Von den ebenfalls beigeladenen Einwohnergemeinde C1____ (im Folgenden: Beigeladene 1) und C2____ (im Folgenden: Beigeladener 2) ging keine Vernehmlassung ein, wobei die Beigeladene 1 jedoch auch separat Beschwerde erheben liess. Je mit Schreiben vom 11. Juli 2018 nahmen das Departement Bau und Volkswirtschaft (im Folgenden: Vorinstanz) sowie die Stiftung B____ (im Folgenden: Beschwerdegegnerin), mit den eingangs erwähnten Rechtsbegehren zur Beschwerde Stellung.

- H. Am 17. September 2018 fand ein Augenschein statt, an welchem die Erschliessungsstrasse zum „D____“ besichtigt wurde. Nach der Durchführung eines Protokollberichtigungsverfahrens wurde das Protokoll mit Beschluss vom 29. November 2018 teilweise ergänzt. Hinsichtlich des Ergebnisses kann auf das berichtigte Augenscheinprotokoll verwiesen werden.
- I. Mit Schreiben vom 15. Februar 2019 liessen die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 eine Fotodokumentation einreichen, welche die winterlichen Strassenverhältnisse aufzeigt.
- J. Am 21. Februar 2019 fand in Trogen die von der Beschwerdeführerin beantragte mündliche Verhandlung statt. Diesbezüglich kann auf das Protokoll sowie die schriftlichen Plädoyers der Beschwerdeführerin, der Beigeladenen 1 und der Beschwerdegegnerin verwiesen werden.
- K. Auf Eröffnung des Urteildispositivs hin verlangte die Vorinstanz mit Schreiben vom 12. März 2019 eine Begründung des Urteils. Damit sind die Voraussetzungen für die nach Ziff. 4 des Dispositivs in Aussicht gestellte Reduktion der Entscheidgebühr nicht gegeben.
- L. Auf die Begründung der gestellten Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

A. Formelles

1. Prozessuales

- 1.1 Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der prozessualen Voraussetzungen ergibt, dass das Obergericht nach Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1) zur Behandlung der Beschwerde gegen den Rekursentscheid der Vorinstanz zuständig ist und die Form- und Fristerfordernisse erfüllt sind. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheides und Beteiligte am vorinstanzlichen Verfahren formell beschwert. Als Eigentümerin der direkt an die Bauparzelle Nr. 001 und die Flurgenossenschaftsstrasse anstossenden Parzellen Nrn. 008, 009, 010, 011, 012 und 013 ist bei der Beschwerdeführerin die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache gegeben, und sie ist durch den angefochtenen Bauentscheid besonders berührt.
- 1.2 Rückweisungsentscheide, mit denen die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, schliessen das Verfahren nicht ab und sind daher nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110) anfechtbar. Anders verhält es sich jedoch dann, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient (Urteil des Bundesgerichtes 1C_8/2018 vom 4. Juli 2018 E. 1.2).

Im vorliegenden Fall handelt es sich beim angefochtenen Entscheid zwar formell um einen Rückweisungsentscheid, wobei die Vorinstanz der Baubewilligungsbehörde in den Erwägungen jedoch keinen Entscheidungsspielraum mehr belässt. Gemäss Erwägung 8 lit. c des angefochtenen Entscheids steht es der Baubewilligungskommission C1___ nur noch zu, Bauauflagen festzulegen. Diese wird damit faktisch verpflichtet, die Baubewilligung zu erteilen, womit die Rückweisung nur noch der Umsetzung des vorinstanzlich Angeordneten dient. Damit ist das angefochtene Urteil als Endentscheid zu qualifizieren. Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2. Stellung der Beigeladenen

Mit der Beiladung werden Dritte, deren Interessen durch den Entscheid berührt sind, in ein Verfahren einbezogen und daran beteiligt (Urteil des Bundesgerichtes 9C_245/2017 vom 11. Dezember 2017 E. 3.2). Dies ist bei den Beigeladenen 3-4 der Fall, welche separat ebenfalls Beschwerde erhoben haben und sich auch in diesem Verfahren vernehmen liessen. Durch die aktive Beteiligung am Verfahren erhalten die Beigeladenen 3-4

Parteistellung. Damit dürfen auch eigene Anträge gestellt werden, jedoch bleiben die beigeladenen Personen an den Streitgegenstand gebunden (ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 2000, Rz. 315). Daher dürfen sie keine eigenen Anträge stellen, die über diejenigen der Hauptparteien hinausgehen. Hingegen können die Beigeladenen Verteidigungsmittel vorbringen, auf die sich die Hauptparteien nicht berufen (ISABELLE HÄNER, a.a.O, N. 313). Der Beigeladene 2 wurde zur Gehörswahrung ebenfalls in das Verfahren einbezogen, da der angefochtene Entscheid nicht an diesen adressiert ist und er somit diesbezüglich keine Anfechtungsmöglichkeit hatte. In der Folge hat er sich jedoch nicht aktiv am Beschwerdeverfahren beteiligt, weshalb dieses Verfahren für ihn ohne Kostenfolge bleibt. Dies gilt auch für die Beigeladene 1, welche sich in diesem Verfahren ebenfalls nicht vernehmen liess.

3. Kognition

Beim Obergericht können mit Beschwerde in Verwaltungssachen grundsätzlich nur Rechtsverletzungen (inbegriffen Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und -unterschreitung) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 56 VRPG). Das Obergericht hat darüber hinaus volle Überprüfungsbefugnis, soweit dies im Gesetz vorgesehen ist oder wenn sein Entscheid an eine Bundesinstanz mit unbeschränkter Überprüfungsbefugnis weitergezogen werden kann. Ein Weiterzug an eine Bundesinstanz mit voller Kognition, welche auch die Ermessenskontrolle umfasst, ist vorliegend nicht gegeben. Da eine volle Überprüfung auch nicht anderweitig gesetzlich vorgesehen ist, bleibt die Kognition des Obergerichts vorliegend auf die Rechts- und Sachverhaltskontrolle beschränkt.

4. Befangenheit der Vorinstanz

- 4.1 Die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 haben im vorinstanzlichen Verfahren beantragt, dass die Vorinstanz wegen einer Interessenskollision als Gesamtbehörde in den Ausstand zu treten habe. Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zu Schluss, dass sich die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Appenzell Ausserrhoden in einem Instanzenzug vollziehe, der gesetzlich vorgeschrieben sei und durch Vereinbarung der Parteien nicht abgeändert werden könne. Der Kanton kenne zudem das Instrument der Sprungbeschwerde nicht. Anfechtungsobjekt bilde der Bau- und Einspracheentscheid der Baubewilligungskommission C1___ vom 15. August 2017. Gemäss Art. 110 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (BauG, bGS 721.1) sei das Departement Bau und Volkswirtschaft das funktional zuständige Departement für die Bearbeitung des Rekurses. Gründe, welche für den Ausstand einzelner Personen sprechen würden, seien nicht ersichtlich und würden in den Eingaben auch nicht vorgebracht.

- 4.2 Die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 machen geltend, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden auf rechtsgeschäftlicher und nicht auf gesetzlicher Grundlage mit der Interessenswahrung der Beschwerdegegnerin beauftragt sei und seine Bevollmächtigung an eines seiner Departemente, nämlich an das Departement Gesundheit und Soziales, substituiert habe. Bei der Vorinstanz handle es sich um ein weiteres dem Regierungsrat hierarchisch unterstelltes Organ des Kantons Appenzell A.Rh. Damit sei der Kanton, handelnd durch zwei seiner Organe, im vorliegenden Verfahren gleichzeitig als vertraglicher Parteivertreter und als Rekursinstanz tätig gewesen. Bekanntlich unterstünden die einzelnen Departemente dem Regierungsrat. Wenn also eines der Departemente mit der Interessenvertretung einer Verfahrenspartei beauftragt sei und ein anderes Departement in gleicher Sache für die Entscheidungsfindung zuständig sei, sei dies dasselbe, wie wenn der urteilende Richter gleichzeitig eine der Verfahrensparteien vertreten würde. Dass der vertretende Anwalt nicht gleichzeitig der urteilende Richter sein könne und dürfe, sei unbestritten. Hinzu komme, dass die Vorinstanz gemäss Art. 8 Abs. 3 lit. b VRPG nicht über das Ausstandsgesuch selbst hätte entscheiden dürfen. Alle Mitarbeiter der Vorinstanz seien befangen respektive würden zumindest den Anschein der Befangenheit erwecken. Erwecke das gesamte Personal den Anschein der Befangenheit, habe es folglich, um den Ansprüchen der Schweizerischen Bundesverfassung und der EMRK zu genügen, gesamthaft in den Ausstand zu treten. Die ganze Diskussion würde sich nicht aufdrängen, wenn der Kanton selbst Bauherr wäre. In diesem Fall müsste man eine gewisse Interessenskollision des Kantons als Teils des Baubewilligungskörpers und als Bauherrschaft in Kauf nehmen. Zudem verweist die Beschwerdeführerin auf einen Fall, in welchem die Vorinstanz als dem Regierungsrat hierarchisch untergeordnete Behörde keinen Entscheid habe fällen dürfen.
- 4.3 Die Vorinstanz bringt dagegen vor, dass von der Ausstandsbestimmung nach Art. 8 VRPG Einzelpersonen erfasst seien. Zu Recht führe die Beschwerdeführerin nicht aus, dass der Vorsteher des Departements Bau und Volkswirtschaft habe in den Ausstand treten müssen. Selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, hätte der Rekurs durch das Stellvertreterdepartement bearbeitet werden müssen, bei welchem es sich ebenfalls um ein dem Regierungsrat unterstehendes kantonales Departement handle.
- 4.4 Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Art. 8 VRPG konkretisiert die allgemeinen Verfahrensvoraussetzungen von Art. 29 Abs. 1 BV, indem der Ausstand im kantonalen

Verwaltungsverfahren geregelt wird. Nach Art. 8 Abs. 1 VRPG müssen Personen bei der Vorbereitung und dem Erlass einer Verfügung in den Ausstand treten, die mit einer Partei verwandtschaftlich besonders verbunden sind (lit. a); bereits am Vorentscheid mitgewirkt haben (lit. b); wenn sie eine Partei vertreten oder für eine Partei früher in derselben Sache tätig waren (lit. c); sie in Sachen einer juristischen Person am Ergebnis erheblich interessiert sind (lit. d) oder sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten (lit. e).

Mit den Ausstandsregeln soll die objektive Prüfung durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde gewährleistet werden. Die Ausstandsvorschriften sind sowohl auf Personen anwendbar, welche einen Entscheid alleine oder zusammen mit anderen zu fällen haben, als auch auf Personen, welche auf einen Entscheid in irgendeiner Form einwirken und auf den Ausgang des Verfahrens Einfluss nehmen können, sei es beratend oder instruierend (BENJAMIN SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, 2002, S. 74). Für die Annahme von Zweifeln an der Unparteilichkeit genügen nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung Umstände, welche objektiv geeignet sind, den Anschein einer Voreingenommenheit oder einer Gefährdung der Unparteilichkeit aufkommen zu lassen. Das Misstrauen in die Unparteilichkeit muss objektiv und durch vernünftige Gründe gewährleistet sein (BGE 127 I 196 E. 2b; BGE 119 V 456 E. 5b). Tatsächliche Befangenheit wird für den Ausstand nicht verlangt; es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung des Anschein der Befangenheit zu begründen vermögen (Urteil des Bundesgerichts 1B_234/2007 vom 31. Januar 2008 E. 4.3). Bei Ausstandsbegehren gegen Verwaltungsbehörden ist den jeweiligen konkreten Verhältnissen, etwa der besonderen Verantwortung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, Rechnung zu tragen (BGE 140 I 326 E. 5.2; BGE 125 I 209 E. 8a). Für verwaltungsinterne Verfahren gilt nicht der gleich strenge Massstab wie bei Gerichtsverfahren gemäss Art. 30 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101). Im Interesse einer beförderlichen Rechtspflege sind Ablehnungs- und Ausstandsbegehren gegen nicht richterliche Justizpersonen bzw. gegen Personen, die an einem Verwaltungsentscheid in irgendeiner Form beratend oder instruierend mitwirken, nicht leichthin gutzuheissen (BGE 137 II 431 E. 5.2). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat (Urteil des Bundesgerichts 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2; BGE 107 Ia 135 E. 2b). Eine Beurteilung aller konkreten Umstände ist indessen in jedem Fall unabdingbar (BGE 125 I 119 E. 3f). Ausstandsbegehren können sich nur gegen Mitglieder einer Behörde, nicht aber gegen

eine Behörde als solche richten. Nur die für eine Behörde tätigen Personen, nicht die Behörde als solche, können befangen sein (BGE 137 V 201 E. 1.3.3).

4.5 Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz den Verfahrens Antrag der Beschwerdeführerin und der Beigeladenen 3-4 schon deshalb zu Recht abgewiesen, weil sich das Ausstandsbegehren offenkundig gegen das Departement Bau und Volkswirtschaft als Gesamtbehörde und nicht gegen einzelne Personen richtete. Die Vorinstanz musste deshalb das Ausstandsbegehren auch nicht an das Obergericht weiterleiten, zumal es an der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin gewesen wäre, das Begehren direkt beim Obergericht einzureichen (Art. 8 Abs. 2 VRPG). Im Weiteren wird nicht vorgebracht und ist auch nicht ersichtlich, dass der Departementsvorsteher N____, welcher erst seit Juni 2017 im Amt ist, bereits in der Sache vorbefasst war, was auch für die anderen Mitarbeiter der Vorinstanz gilt. Die Vorinstanz hat ebenfalls zu Recht darauf hingewiesen, dass sie als funktional zuständige Behörde für die Bearbeitung des Rekurses zuständig war und der Instanzenzug in Art. 110 Abs. 1 BauG vorgeschrieben ist. Der vorliegende Fall ist im Übrigen durchaus mit Fällen vergleichbar, in welchen der Kanton oder eine Gemeinde als Bauherr auftritt und die kommunale Baubehörde oder die kantonale Rekursinstanz ebenfalls über strittige Bauvorhaben entscheiden muss. Das kantonale Recht lässt es auch in diesem Fall zu, dass die Baubewilligungsbehörden und die kantonale Rekursinstanz auch dann rechtsanwendend tätig sein dürfen, wenn sie ein Bauvorhaben oder eine Nutzung des von ihnen vertretenen Gemeinwesens zu beurteilen haben. Sowohl der Baubewilligungsbehörde als auch der kantonalen Rekursinstanz darf und muss in solchen Fällen zugetraut werden können, sich mit einem öffentlichen Bauvorhaben unvoreingenommen auseinanderzusetzen wie mit einem privaten Baugesuch. Weshalb dies in der vorliegenden Konstellation anders sein sollte, in welchem der Kanton nicht als Bauherr, sondern als Vertreter agiert, bzw. weshalb im vorliegenden Fall eine ausstands begründende Interessenskollision besteht, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht substantiiert. Zudem besteht kein gesetzlicher Hinderungsgrund für eine Vertretung der Beschwerdegegnerin durch den Kanton und das Departement Gesundheit und Soziales. Wie dessen Rechtsvertreter anlässlich der mündlichen Verhandlung vom 21. Februar 2019 dargelegt hat, wird das Departement Gesundheit und Soziales das Asyl durchgangszentrum durch den Kanton St. Gallen betreiben lassen, weshalb eine vorzeitige Einflussnahme im Baubewilligungsverfahren als nachvollziehbar erscheint. Ausserdem bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Regierungsrat oder das Departement Gesundheit und Soziales Einfluss auf den angefochtenen Entscheid gehabt hätten. Der Entscheid der Vorinstanz ist damit in diesem Punkt nicht zu beanstanden.

Im Übrigen ist nicht ersichtlich, was der von der Beschwerdeführerin aufgezeigte Fall in einem anderen Rekursverfahren mit der vorliegenden Angelegenheit zu tun haben soll. Dabei ging es offensichtlich um eine Sistierung bzw. die zeitliche Behandlung eines Rekurses vor der Behandlung einer Einsprache und nicht darum, dass das Departement Bau und Volkswirtschaft keinen Entscheid fällen durfte. Zudem wurde der betreffende Rekursentscheid vom Obergericht aufgehoben, womit die Beschwerdeführerin daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten kann.

B. Materielles

5. Zonenkonformität

5.1 Die Baubewilligungskommission C1___ und die Vorinstanz sind beide zum Schluss gekommen, dass das Bauvorhaben als zonenkonform einzustufen ist. Die Baubewilligungskommission C1___ hat aufgrund der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Urteil des Bundesgerichts 1C_285/2015 vom 19. November 2015) und des Wortlauts der Kurzonenbestimmung von Art. 18 Abs. 7 BauR die Umnutzung in ein Durchgangszentrum als zonenkonform taxiert. Die Vorinstanz begründet die Zonenkonformität damit, dass gemäss Urteil des Bundesgerichts 1C_40/2010 vom 9. März 2010 die Unterbringung von Asylsuchenden - wie bei einem Kurbetrieb - eine zeitlich begrenzte Beherbergung darstelle. Im Entscheid des ehemaligen Verwaltungsgerichts von Appenzell Ausserrhoden (heute Obergericht) VGP 10 25 vom 10. Mai 2010 sei festgehalten worden, dass die dem Entscheid des Bundesgerichts zugrunde liegende Regelung im Kern gleich wie die Regelung von Art. 25 BauG laute. Unter diesen Umständen sei davon auszugehen, dass die bundesgerichtlichen Erwägungen im Entscheid 1C_40/2010 auch für den Kanton Appenzell Ausserrhoden Geltung hätten und dass die neue Nutzung in der Kurzone zonenkonform sei. Zusätzlich habe das Gericht darauf hingewiesen, dass ein Teil der Asylsuchenden unter grössten Strapazen in kleinen Booten über das Meer und in Verstecken in Lastwagen etc. in die Schweiz reise und anschliessend der Erholung bedürfe. In diesem Fall sei ein Asylbewerberzentrum auch eine Anlage, welche der Erholung diene. Damit sei der Betrieb im Asyl-Durchgangszentrum „D___“ als zonenkonform zu beurteilen.

5.2 Die Beschwerdeführerin sowie die Beigeladenen 3-4 machen geltend, dass die Gemeinde C1___ in Art. 18 Abs. 7 des Baureglements (BauR) abschliessend aufzähle, welche Bauten in der Kurzone zulässig seien. Die Nutzung der Gebäude auf dem Grundstück Nr. 001 als Asyl-Durchgangszentrum sei nicht zonenkonform. Der Baubewilligungskommission zu gestatten, Nutzungen contra legem für zonenkonform zu erklären, verstosse gegen das Legalitätsprinzip, sprengte den Rahmen der Gemeindeautonomie, welche nur im Rahmen der verfassungsmässigen und gesetzlichen Handlungsräume gelte, und gefährde die

Rechtssicherheit massiv. Die Vorinstanz stütze sich zu Unrecht auf das Urteil des Bundesgerichts 1C_40/2010 und verpasse es, die dortige und die vorliegende Sachlage differenziert zu vergleichen. Vergleiche man diese, so falle auf, dass das Bundesgericht im zitierten Entscheid die Unterbringung von Asylsuchenden in der Kurzzone dann als zonenkonform erachte, wenn die Beherbergung zeitlich begrenzt erfolge. Dies sei vorliegend nicht der Fall, immerhin beantrage der Kanton eine unbeschränkte Baubewilligung.

5.3 Die Vorinstanz hält dagegen, dass es offensichtlich sei, dass die Beherbergung von Asylbewerbern in Asyl-Durchgangszentren zeitlich begrenzt erfolge. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass die Baubewilligungskommission zu Recht darauf hingewiesen habe, dass in der Kurzzone gemäss BauR explizit Hotels und namentlich auch Ferienwohnungen zulässig seien. Wie bei der Beherbergung von Asylsuchenden gehe es bei diesen Wohnformen darum, Menschen für eine gewisse Zeit eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen. Dabei verweist sie auf die Urteile des Bundesgerichts 1C_285/2015 vom 19. November 2015, 1C_178/2016 vom 11. Mai 2016 sowie 1C_40/2010 vom 9. März 2010. Art. 25 Abs. 2 BauG räume den Gemeinden zudem eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gemeindeautonomie ein. Die Regelung von Art. 18 Abs. 7 BauR sei deshalb durch die Gemeindeautonomie geschützt. Aufgrund des der Gemeinde zustehenden Beurteilungsspielraums könnte der erstinstanzliche Entscheid im Rekurs- und Beschwerdeverfahren nur aufgehoben werden, wenn der Entscheid der Baubewilligungskommission C1___ vom 15. August 2017 gegen übergeordnetes Recht verstossen würde, was nicht der Fall sei. Die Unterbringung der Asylsuchenden erfolge auch im vorliegenden Fall zeitlich begrenzt.

5.4 Voraussetzung einer ordentlichen Baubewilligung ist nebst der Erschliessung, dass Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes, RPG, SR 700). Nach Art. 25 Abs. 1 BauG sind in der Kurzzone Bauten und Anlagen zulässig, die dem Kurbetrieb und der Erholung dienen. Die Gemeinden können durch Baureglement weitere Bauten wie Wohnbauten, Hotels, Ferienwohnungen, Ladengeschäfte, Kliniken usw. zulassen. Davon hat die Gemeinde C1___ in Art. 18 Abs. 7 BauR insofern Gebrauch gemacht, als demnach in der Kurzzone zusätzlich zu den Bauten nach Art. 25 Abs. 1 BauG auch Altersheime, Kliniken, Hotels, Ferienwohnungen, Gastgewerbe, Ladengeschäfte, Arzt- und Heilpraxen gestattet sind.

5.5 Vorab gilt es festzuhalten, dass das damalige Ausserrhoder Verwaltungsgericht im Urteil II 10 12 vom 28. September 2011 (abgedruckt in AR GVP 23/2011 3567) im Fall des

Durchgangszentrums „H___“ in der Gemeinde J___ die Zonenkonformität verneint hat, weshalb der von der Vorinstanz zitierte Zwischenentscheid des Einzelrichters VGP 10 25 vom 10. Mai 2010 im vorliegenden Fall nicht einschlägig ist. In der Gemeinde C1___ sind die Verhältnisse jedoch insofern anders, als dass im Baureglement J___ nebst den in den Art. 25 Abs. 1 BauG aufgeführten Bauten nur noch Hotels und Kliniken, die der ärztlichen Betreuung von Patienten dienen, in der Kurzzone als zulässig erklärt werden. Zudem haben beim Durchgangszentrum „H___“ im Gegensatz zum „D___“ sowohl die Gemeindebaubörde als auch die Vorinstanz die Zonenkonformität verneint. Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass die Mehrheit der in Art. 18 Abs. 7 BauR aufgeführten Bauten nicht dem Kurzweck, sondern dem Wohnen und dem Gewerbe dienen, (Altersheime, Hotels, Ferienwohnungen, Gastgewerbe, Ladengeschäfte), womit die Gemeinde C1___ in ihrem Reglement schwerpunktmässig bewusst vom eigentlichen Kurbetrieb zugunsten des Wohnens bzw. der Unterbringung von Personen abgewichen ist. Die Gemeinde C1___ ist in ihrer Ortsplanung im Rahmen der Gesetzgebung und übergeordneten Planung autonom, weshalb ihr bei der Anwendung und Auslegung der erlassenen Normen ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt (BGE 141 I 36 E. 5.2). Da die Kurzonen-Bestimmung in der Gemeinde C1___ entsprechend weit gefasst ist, erscheint es im Hinblick auf den ihr aufgrund der Gemeindeautonomie bei der Auslegung des kommunalen Rechts zustehenden erhöhten Beurteilungsspielraum als vertretbar, dass die Baubewilligungskommission C1___ ein Asyl-Durchgangszentrum in der Kurzzone als zonenkonform eingestuft hat, zumal in Art. 18 Abs. 7 BauR die Aufzählung weder als abschliessend noch als ausschliesslich bezeichnet wird.

- 5.6 Entscheidend ist jedoch im vorliegenden Fall die neuste bundesgerichtliche Rechtsprechung aus dem Jahr 2015: In der Gemeinde Aeschi im Kanton Bern war ebenfalls die Umnutzung eines Ferienzentrums in eine Asyl-Durchgangszentrum umstritten, welches sich im Wirkungsbereich der Überbauungsordnung „Stiftung Blaukreuzheim Aeschiried“ befindet. Gemäss Art. 4 dieser Überbauungsordnung wird die zulässige Nutzung des Ferienzentrums mit „Ferienheim und öffentliches Café/Restaurant“ umschrieben. Art. 5 der Überbauungsvorschriften erklärt sodann die Vorschriften der Wohnzone W3 gemäss kommunalen Baureglement für ergänzend anwendbar. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern kam dabei zum Schluss, dass die Überbauungsordnung in erster Linie dem Wohnen bzw. der Unterbringung von Personen diene. Ein Zentrum für Asylbewerbende ermögliche den zeitlich befristeten Aufenthalt einer bestimmten Personengruppe und weise damit eine dem Ferienheim vergleichbare Nutzung auf. Zwar unterschieden sich ein Ferien- und ein Durchgangsheim hinsichtlich der beherbergten Personengruppe. Im Blaukreuzheim hätten sich jedoch typischerweise Gäste mit einer leichten geistigen und/oder körperlichen Behinderung wie auch Personen mit

einer Sucht-Vergangenheit aufgehalten; Ferien hätten namentlich Insassen verschiedener Alters- und Pflegeheime sowie von Wohnheimen für Senioren bzw. Menschen mit Handicap verbracht. Das Ferienheim habe mithin immer auch Menschen beherbergt, welche aus verschiedenen Gründen (Gesundheit, Alter, Lebenssituation) auf besondere Betreuung angewiesen gewesen seien. Entsprechend sei Art. 4 der Überbauungsvorschriften in einem weiten Sinn dahingehend zu verstehen, dass im Perimeter der Überbauungsordnung die Unterbringung besonders schutzwürdiger Personen mit speziellen Bedürfnissen zulässig sei. Wie die bisherigen Gäste des Ferienheims seien auch Asylsuchende Menschen, die sich - wenn auch aus anderen Gründen – in einer besonderen Lebenssituation befänden und besonders schutz- und betreuungsbedürftig seien. Das Bundesgericht hat diese Auslegung der Überbauungsordnung aufgrund der Gemeindeautonomie geschützt. Das Ferienzentrum sei kein konventioneller, rein renditeorientierter Hotel-Betrieb, sondern eine Organisation, die sich im Rahmen ihres Betriebs für sozial Schwächere und Randgruppen einsetzte (Urteil des Bundesgerichts 1C_285/2015 vom 19. November 2015 E. 4.2 und 4.3).

In Art. 18 Abs. 7 BauR werden explizit Altersheime, Ferienwohnungen und Hotels aufgeführt, womit die Kurzone in der Gemeinde J___ viel weiter gefasst ist als die Überbauungsordnung von Aeschi. Auch diese Bauten dienen in erster Linie dem Wohnen bzw. der Unterbringung von Personen. Zudem ist klar hervorzuheben, dass es sich auch beim ehemaligen „D___“ um keinen rein renditeorientierten Betrieb handelte. So wurden in den Gebäuden u.a. Kurse für Arbeitslose abgehalten. Bereits während des 2. Weltkriegs und nach dem Ungarn-Aufstand wurden in den beiden Gebäuden Assek. Nr. 002 und 003 Flüchtlinge untergebracht. Später fanden darin Wochen für Kriegsgeschädigte und „Blaukreuz-Gesinnungswochen“ statt. Ab 1953 wurden Ferienangebote für Menschen mit einer Behinderung und für erholungsbedürftige Menschen und Familien durchgeführt. In der Folge stellten die Betreiber die Gebäude bis ins Jahr 2016 Gästen und Gruppen aus sozialen, gemeinnützigen, kirchlichen und anderen Bereichen für Ferien, Weiterbildungen, Tagungen, Jugendlager und weiteren Nutzungen zur Verfügung (vgl. Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 15. Dezember 2016, E. 4.3; act. 13 I /20/26). Gemäss dem Zweckartikel der Stiftungsurkunde stellt sich die Beschwerdegegnerin zudem in den Dienst für alle notleidenden Menschen des In- und Auslandes, die Zuflucht suchen und Hilfe bedürfen (https://www.B___-C1___-ch/stiftung).

Der „D___“ ist infolgedessen durchaus mit dem Ferienzentrum in Aeschi vergleichbar, in welchem sich vor der Umnutzung ebenfalls Menschen mit einer besonderen Lebenssituation aufhielten, welche besonders schutz- und betreuungsbedürftig waren, weshalb das geplante Asyl-Durchgangsheim als zonenkonform qualifiziert wurde. Im

Übrigen ist mit der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin darin übereinzugehen, dass die Beherbergung der Asylbewerber auch im vorliegenden Fall zeitlich begrenzt erfolgt, womit die Umnutzung des „D____“ auch mit dem Urteil des Bundesgerichts 1C_40/2010 vom 9. März 2010 im Einklang steht, zumal auch für das damals streitbetroffene Asyldurchgangszentrum „H____“ keine zeitlich befristete Baubewilligung erteilt wurde. Die Auslegung der Baubewilligungskommission C1____, wonach das Asyl-Durchgangszentrum in den Gebäuden Assek. Nr. 002 und 003 als zonenkonform einzustufen ist, ist damit im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Gemeindeautonomie nicht zu beanstanden. Damit kann - wie schon bei den Vorinstanzen - offen bleiben, ob für das Bauvorhaben auch eine Ausnahmegewilligung zu erteilen wäre.

6. Rechtliche Erschliessung

- 6.1 Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, auf dem Perimeterplan der Statuten der Flurgenossenschaft sei ersichtlich, dass die Einmündung in Richtung „G____“ sowie die Zufahrt zu den Grundstücken Nrn. 005 und 006 der Beigeladenen 3-4 ebenfalls zur Strasse der Flurgenossenschaft F____ gehörten. Die Vorplätze der an die Flurgenossenschaftsstrasse angrenzenden Grundstücke dürften aufgrund von Art. 2 der Statuten und dem integrierenden Plan befahren und betreten werden, soweit sie Bestandteile der Flurgenossenschaftsstrasse seien. Durch die Widmung werde die Strasse zudem zu einer öffentlichen Strasse im Sinne von Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 des Strassengesetzes (StrG, bGS 731.11), womit die Strasse nicht nur den Mitgliedern der Flurgenossenschaft, sondern auch der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung stehe. Anders als die Baubewilligungskommission C1____ bzw. die Beigeladene 1 stufte die Vorinstanz deshalb den „D____“ in rechtlicher Hinsicht als hinreichend erschlossen ein.
- 6.2 Die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 vertreten die Auffassung dass die Erschliessung rechtlich nicht den Anforderungen des Baugesetzes genüge. Das Fuss- und Fahrwegrecht in Art. 19 der Statuten erstrecke sich nicht auf Grundstückteile und Plätze, welche nicht zur Strasse gehörten. Die Widmung der Strasse respektive das genannte Fuss- und Fahrwegrecht betreffe nur die ausgeschiedene Strassenfläche und erstrecke sich gerade nicht auf die Privatgrundstücke der Anstösser. Nach kantonaler Rechtsprechung genüge die reine Erklärung der in Anspruch genommenen Grundeigentümer, dass sie die Zufahrt auf ihrem Grundeigentum zwecks Kreuzen und Ausweichen entgegenkommender Fahrzeuge dulden, nicht.
- 6.3 Die Vorinstanz macht geltend, dass der „D____“ gestützt auf die Baubewilligung vom 23. August 2012 auf den heutigen Zustand erweitert worden sei und dass sich im Grundbegegnungsfall im Rahmen der geplanten Nutzung nichts ändern werde. Die Stiftung

B___ habe auf ihrem Grundstück eine Ausweichstelle anlegen und die Flurgenossenschaftsstrasse im Bereich der unteren Spitzkehre auf eine Fahrbahnbreite von 5.50 m (zuzüglich Bankett) ausbauen lassen. Die Ausweichstelle und die Strassenverbreiterung stellten Tatsachen dar, welche im Situationsplan aus dem Jahr 1989 nicht berücksichtigt seien, weshalb der Plan der Statuten für die Beurteilung der Strasse nicht massgebend sein könne.

6.4 Die Beschwerdegegnerin bringt vor, dass sich die rechtliche Sicherstellung aus den Statuten der Flurgenossenschaft ergebe und den gestützt darauf erfolgten Einträgen im Grundbuch. Die grüne Einfärbung im Perimeterplan diene einzig der Unterscheidung der „Genossenschaftsstrasse“ von den anders eingefärbten Privat- bzw. Gemeindestrassen. Der Plan sei jedoch viel zu ungenau und nicht vermassst. Im Bereich der strittigen Kurve verlaufe die Strasse über die vier Liegenschaften Nrn. 001, 004, 005 und 006. Die Fahrbahnbreite der Erschliessungsstrasse betrage in den Kurven 5.5 m, wobei auf beiden Seiten der Fahrbahn noch ein Bankett von je 0.5 m Breite angeordnet sei. Im Bereich der Kurve bei den Liegenschaften Nrn. 005 und 006 sei das Kreuzen von zwei Motorfahrzeugen im Bereich der Strasse möglich, ohne dass auf die eigentlichen Einfahrten oder gar Vorplätze der erwähnten Liegenschaften ausgewichen werden müsse. Der fragliche Parkplatz müsse nicht als Ausweichstelle benutzt werden. Im untersten Bereich der Erschliessungsstrasse unmittelbar nach der Einmündung auf der Höhe der Liegenschaft Nr. 014 könnten zwei Fahrzeuge kreuzen, wobei im Begegnungsfall das zufahrende Fahrzeug in jenem Bereich warte. Im weiteren Verlauf der Strasse befinde sich auf der Höhe des Abzweigers zur Liegenschaft Nr. 015 eine Ausweichstelle, welche ab dem Gebäude Assek. Nr. 016 sichtbar sei. Die Beschwerdegegnerin habe in den Jahren 2012 und 2013 auf ihrer Liegenschaft Nr. 001 verschiedene An- und Umbauten erstellt, wofür ihr die Baubewilligungskommission C1___ problemlos die Bewilligung erteilt habe. Wäre die Zufahrt tatsächlich ungenügend, hätte diese Baubewilligung nicht erteilt werden dürfen. Dies müsse umso mehr gelten, als dass der Motorfahrzeugverkehr unter der damaligen Nutzung namentlich in den Sommermonaten wesentlich intensiver gewesen sei, als dies bei der künftigen Nutzung als Asyldurchgangszentrum der Fall sein werde.

6.5. Die Erteilung einer Baubewilligung setzt voraus, dass das Baugrundstück erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG). Gemeint ist damit die Gesamtheit aller Einrichtungen, die notwendig sind, damit ein Grundstück zonen- und bauordnungskonform genutzt werden kann. Land ist erschlossen, wenn unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht (Art. 19 Abs. 1 RPG). Nach Art. 95 Abs. 2 lit. a BauG gilt ein Grundstück u.a. als erschlossen, wenn eine für die vorgesehene Nutzung hinreichende, rechtlich gesicherte, auch den Bestimmungen über die Staatsstrassen (heute:

Strassengesetz) genügende Zufahrt besteht oder gleichzeitig mit dem Neubau erstellt wird, falls notwendig mit Abstellplätzen für Motorfahrzeuge.

Nach Art. 2 der Statuten der Flurgenossenschaft L____ (act. 13/23/1), welche vom Regierungsrat am 9. Juni 1998 rechtskräftig genehmigt wurden, bezweckt diese die Erschliessung, den Unterhalt sowie den Ausbau (Verbesserung) der Erschliessungsstrasse „F____“ gemäss Plan, welcher integrierender Bestandteil dieser Statuten bildet. Die Erschliessungsstrasse ist im Grundbuch auf den entsprechenden Grundstücken als öffentlicher Fuss- und Fahrweg angemerkt. Gemäss Art. 19 Abs. 1 der Statuten haben sämtliche Mitglieder für ihre im Anhang aufgeführten Grundstücke das uneingeschränkte Fuss- und Fahrwegrecht. Aus dem Anhang 1 der Statuten ergibt sich, dass alle Anstösser der Flurgenossenschaftsstrasse Mitglieder dieser Flurgenossenschaft sind. Der Einbezug in den Perimeter der Flurgenossenschaft und die Kostenaufgabe stellt, soweit sie das Baugebiet betrifft, eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung des kantonalen Rechts dar (Urteil des Verwaltungsgerichts II 06 5 vom 24. Januar 2007 E. 4.3).

- 6.6 Am Augenschein vom 17. September 2018 hat das Obergericht unter Beteiligung sämtlicher Parteien bzw. ihrer Vertreter (ohne den Beigeladenen 2) die Breite der Strasse in den strittigen Bereichen vermessen. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Fahrbahn in der Kurve bei den Parzellen Nrn. 006 und 005 eine Breite von über 5.50 m aufweist (vgl. S. 18 - 22 des Augenscheinprotokolls; act. 32). Abgesehen davon, dass es in diesem Bereich aufgrund der Sackgasse beim „D____“ ohnehin nur zu seltenen Begegnungsfällen sich kreuzender Personenwagen kommen dürfte, ist bei einer Breite von 5.50 ein Kreuzen von zwei Personenwagen problemlos möglich, ohne dass dafür private Einfahrten und Vorplätze in Anspruch genommen werden müssen. Im Weiteren kann aus den Statuten zwar nicht abgeleitet werden, dass die Zufahrt zu den Grundstücken Nrn. 005 und 006 der Beigeladenen 3-4 zur Strasse der Flurgenossenschaft F____ gehört. Jedoch ergibt sich aus dem grün markierten Bereich im Plan, welcher integrierender Bestandteil der Statuten bildet, dass der gesamte Fahrbahnbereich zur Flurgenossenschaftsstrasse zählt. Gemäss Art. 2 und 19 der Statuten darf dieser von den Mitgliedern und der Öffentlichkeit in Anspruch genommen werden, was auch von der Beschwerdeführerin und den Beigeladenen 3-4 nicht bestritten wird. Aus dem in den Akten liegendem Situationsplan „Ausbau Strasse D____“ vom 16. Mai 2012 (act. 12 IV I/21) geht zudem klar hervor, dass die Grundeigentümer der Parzellen Nrn. 001, 004, 005 und 006 den Fahrbahnbereich von 5.50 m im Bereich der strittigen Kurve mit ihrer Unterschrift anerkannt haben. Der grün gefärbte Bereich im Beilageplan der Statuten deckt sich somit mit der Fahrbahnfläche des Situationsplans vom 16. Mai 2012. Im Weiteren gilt es festzuhalten, dass sich die Mitglieder bei der Gründung der Flurgenossenschaft gegen das gegenseitige Fahrrecht bzw. die

Widmung des Fahrbahnbereichs hätten wehren müssen, womit sich eine diesbezügliche Bestreitung als zu spät erweisen würde. Im Übrigen kann der Beschwerdegegnerin nicht das Recht abgesprochen werden, diejenigen Teile der Strassenanlage zu befahren und zu begehen, welche auf ihrer Parzelle Nr. 001 liegen, wozu auch die Bankette, die Ausweichstelle beim Abzweiger zur Parzelle Nr. 015 sowie Teile der Abzweiger „G____“ und „E____“ gehören. Dies gilt für allfällige Kreuzungsmanöver selbst für den an die Strasse angrenzenden Teil des Parkplatzes beim Einlenker in die Kantonsstrasse, da sich die strassenseitige Hälfte des Parkplatzes ebenfalls auf der Parzelle Nr. 001 befindet (vgl. dazu Situationsplan A zum Augenscheinprotokoll).

Der Augenschein hat im Weiteren aufgezeigt, dass die Parzellen Nrn. 014 und 008 nicht als Ausweichstelle benutzt werden müssen, ist die Fahrbahn doch im Einlenkerbereich genügend breit (6.20 m; vgl. S. 3 des Augenscheinprotokolls; act. 31). Die abbiegenden Fahrer können beim Einlenker rechtzeitig erkennen, wenn ihnen ein Fahrzeug entgegenkommt und im Fahrbahnbereich der Parzelle Nr. 001 warten. Ausserdem wäre es Sache der jeweiligen Anstösser, ihre Vorplätze zu markieren oder mit einfachen baulichen Massnahmen das Befahren ihrer Parzellen zu verhindern, soweit diese nicht vom Fahrbahnbereich tangiert werden. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet, soweit der Beschwerdegegnerin für den „D____“ eine hinreichende rechtliche strassenmässige Erschliessung abgesprochen wird.

7. Technische Erschliessung

7.1 Sowohl die Baubewilligungskommission C1____ als auch die Vorinstanz haben die technische Erschliessung des „D____“ als hinreichend eingestuft. Die Vorinstanz hält im angefochtenen Entscheid fest, dass die Gemeinde C1____ noch über kein Strassenverzeichnis verfüge, aus welchem die Strassenklassierung ersichtlich wäre. Daraus folge, dass hinsichtlich der Frage, ob die Erschliessung des „D____“ einen ausreichenden Ausbaustandard aufweise, eine Beurteilung im Einzelfall erfolgen müsse, wobei die VSS-Normen heranzuziehen seien. In Bezug auf die Beurteilung des südwestlichen Teils der Flurgenossenschaftsstrasse, welche die Strecke vom Abzweiger in Richtung „G____“ bis zu den Gebäuden der Beschwerdegegnerin umfasse, handle es sich um eine Grundstückszufahrt nach Ziff. 3 der VSS-Norm SN 640 050. Dabei gelte als Richtwert, dass die Fahrbahnbreite 3.0 m betragen solle. Mit der Baubewilligung vom 23. August 2012 sei das Strassenstück erneuert und verbreitert worden, wobei konkret der Belag ersetzt, die Ränder verstärkt und die Fahrbahn in den Kurven verbreitert worden seien. Dem Projektplan „Ausbau Strasse D____“ vom 16. Mai 2012 könne entnommen werden, dass die Fahrbahnbreite in den Kurven 5.5 m betrage, wobei auf beiden Seiten der Fahrbahn noch ein Bankett von 0.5 m Breite angeordnet sei. Bei dem zwischen dem

Abzweiger in die Hauptstrasse und dem Abzweiger in Richtung „G___“ gelegenen Bereich der Flurgenossenschaftsstrasse handle es sich um eine Zufahrtsstrasse gemäss Ziff. 4 der VSS-Norm SN 640 045. Damit müsse sie dem Grundbegegnungsfall „Personenwagen/Personenwagen“ bei stark reduzierter Geschwindigkeit genügen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich im weniger übersichtlichen Bereich ein Parkplatz befinde, die Strasse im übrigen Bereich übersichtlich und mit einer Ausweichstelle versehen sei, werde das Strassenstück insgesamt als dem Grundbegegnungsfall angemessen beurteilt. Im Weiteren könne davon ausgegangen werden, dass die Strasse bei der Bewilligung des Umbaus und der Erweiterung der Gebäude Assek. Nrn. 002 und 003 in Bezug auf den Grundbegegnungsfall als ausreichend beurteilt worden sei.

7.2 Die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 bestreiten auch die tatsächliche Erschliessung. Die Umnutzung führe zwangsläufig zu einer nicht unbeachtlichen Mehrbenutzung der Zufahrtsstrasse. Während der „D___“ bislang vor allem durch Feriengäste genutzt worden sei, welche sich in der Regel nur für kurze Zeit dort aufgehalten hätten, würde sich durch die Unterbringung von Asylsuchenden eine längere Verweildauer ergeben. Bisher seien im Ferienhaus „D___“ 4'000 – 5'000 Übernachtungen pro Jahr verzeichnet gewesen. Bei einer Vollbelegung des Asylzentrums mit 120 Personen steige die Zahl der Übernachtungen auf fast 44'000 an, was zwangsläufig zu vermehrtem Verkehr führen würde, weil die Asylsuchenden über die Monate das Asylzentrum für Ausflüge ins Dorf und Umgebung verlassen würden, Kontakte knüpfen und damit täglich einen erheblichen Verkehr auf der Zufahrtsstrasse verursachen würden, welcher den bisherigen Verkehr durch das Ferienhaus bei weitem übersteige. Dazu kämen die Fahrten der Betreiber des Asyl-Durchgangszentrums, seiner Angestellten, von Lieferanten, Handwerkern, die Kontrollfahrten usw. Hinzu komme, dass die Zufahrtsstrasse zum „D___“ unbestritten schmal und steil sei. Es bestünden keine ausreichenden Zufahrts-, Manövrier- und Wendemöglichkeiten, insbesondere für grössere Fahrzeuge (namentlich Feuerwehr, Sanität, Kehrriemabfuhr und Schneeräumung). Das Ausweichen auf die Vor- und Parkplätze sei rechtlich nicht zulässig, und das Ausweichen auf Wiesen und Felder stelle keine ausreichende Kreuzungsmöglichkeit dar. Während der Vegetationszeit habe es entlang der Strasse Weidefelder, welche ein Ausweichen auf die Wiese verunmöglichten. Im Winter seien Ausweichmanöver auf die Wiese lebensgefährlich. Dazu komme, dass die dauernde Benützung einer Wiese oder eines Feldes für Ausweichmanöver bau- und strassenrechtlich nicht zulässig sei. Somit müssten für alle geltend gemachten Ausweichplätze zuerst die erforderlichen Bewilligungen eingeholt werden. Dazu komme der viel grössere Verkehr mit Fussgängern und Fussgängertruppen auf der Zufahrtsstrasse, welche jegliche Beleuchtung vermissen lasse und ohnehin sehr unübersichtlich sei. Wie gerade der Winter zeige, sei die D___strasse als Zufahrtsstrasse weder für Fussgängerinnen und Fussgänger noch für

Motorfahrzeugführer zumutbar. Im Weiteren werde bestritten, dass der Grundbegegnungsfall als angemessen zu beurteilen sei. Jedes Baugesuch werde zudem für sich alleine auf seine Zulässigkeit hin geprüft und habe keinen Zusammenhang mit früheren und späteren Baugesuchen und Baubewilligungen. Für den zu erwartenden Mehrverkehr genüge die vorhandene Strasse der Liegenschaft Nr. 001 nicht.

7.3 Die Vorinstanz hält dem entgegen, entscheidend sei, dass der „D___“ gestützt auf die Baubewilligung vom 23. August 2012 auf den heutigen Zustand ausgebaut worden sei und dass der Grundbegegnungsfall keine Änderungen erfahren werde. Wäre die Strasse nicht ausreichend, hätte die Bewilligung damals nicht erteilt werden dürfen. Die Stiftung B___ habe auf ihrem Grundstück eine Ausweichstelle anlegen und die Flurgenossenschaftsstrasse im Bereich der unteren Spitzkehre auf eine Fahrbahnbreite von 5.50 m (zuzüglich Bankett) ausbauen lassen.

7.4 Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass beide Vorinstanzen zu Recht zum Ergebnis gelangt seien, dass die Flurgenossenschaftsstrasse technisch bzw. mit Bezug auf ihren Ausbau den gesetzlichen Anforderungen sowie jenen der anwendbaren VSS-Normen genüge. Die Anwendung der VSS-Normen müsse jedoch im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, weshalb sie einem Entscheid nicht ungeachtet der ganz konkreten Verhältnisse vor Ort zugrunde gelegt werden dürften. Dabei spiele namentlich auch die Zahl der erschlossenen Wohneinheiten und die durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung eine Rolle. Wie der Augenschein vom 17. September 2018 gezeigt habe, liege die durchschnittliche stündliche Verkehrsbelastung auch im fraglichen unteren Strassenbereich bei weit unter 50 Fahrzeugen. Der Verkehr werde im Vergleich zur früheren Nutzung abnehmen, weil Asylbewerber durchschnittlich eine längere Verweildauer als die früheren Feriengäste aufwiesen und dadurch - gemäss Baubewilligungskommission – tendenziell mit weniger relevanten räumlichen Auswirkungen zu rechnen sei. Aufgrund der weniger häufigen Gästewechsel und der Tatsache, dass Asylbewerber über keine Motorfahrzeuge verfügen würden, werde der Verkehr auf der Erschliessungsstrasse im Vergleich zur früheren Nutzung zweifellos erheblich abnehmen. Die von den Beigeladenen eingereichten Fotografien seien an extremen Wintertagen gemacht worden, wie sie nicht in jedem Winter vorkämen. Zudem seien diese gemacht worden, bevor der Winterdienst seine Arbeit aufgenommen oder zu Ende geführt habe. Der Winterdienst werde seit jeher von der Firma A___ AG und zwar zur grössten Zufriedenheit der Beschwerdegegnerin – und wohl auch der Beschwerdeführerin - ausgeführt. Es habe nie ein ernsthaftes Problem oder einen Unfall auf der Strasse gegeben.

7.5 Eine hinreichende Zufahrt im Sinne von Art. 19 Abs. 1 und Art. 95 Abs. 3 lit. a BauG hat die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste zu gewährleisten. Die Zufahrten sollen verkehrssicher sein und haben sich nach den zonengerechten Baumöglichkeiten jener Flächen zu richten, die sie erschliessen sollen. Was als hinreichende Zufahrt gilt, hängt von der beanspruchten Nutzung des Grundstücks sowie von den massgeblichen (namentlich örtlichen) Umständen des Einzelfalls ab. Die einzelnen Anforderungen ergeben sich im Detail erst aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben. Bei der Beurteilung, ob eine Zufahrt ein Baugrundstück hinreichend erschliesst, steht den kantonalen und kommunalen Behörden ein erhebliches Ermessen zu. Soweit das Gesetz nicht ausdrücklich auf VSS-Normen verweist, sind diese nicht direkt anwendbar, sondern im Sinne einer Orientierungshilfe zu berücksichtigen. Namentlich sind sie nicht schematisch und starr, sondern verhältnismässig und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse anzuwenden, wobei den zuständigen Behörden auch insoweit ein erheblicher Spielraum zusteht (Urteil des Bundesgerichts 1C_341/2018 vom 16. Januar 2019 E. 2.1; BGE 136 III 130 E. 3.3.2 S. 135 f.; Urteil 1C_219/2018 vom 9. November 2018 E. 8.2; je mit Hinweisen).

7.6 Vorab kann in Bezug die anwendbaren VSS-Normen auf die nachvollziehbaren Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden, welche von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert bestritten werden. In Bezug auf die konkreten örtlichen Verhältnisse ist gestützt auf die Situationspläne und den Augenschein vom 17. September 2018 festzuhalten, dass die Flurgenossenschaftsstrasse im Einlenkerbereich bis zum Abzweiger „E___“ zweispurig befahren werden kann. So wurde beim Einlenker in die Kantonsstrasse eine Strassenbreite von 6.20 m und beim Abzweiger Richtung „E___“ eine Strassenbreite von 5.50 m gemessen (S. 3 - 8 des Augenscheinprotokolls). Beim Abzweiger „E___“ können die Fahrer zudem bis zur ersten Kurve sehen, womit von beiden Seiten her bei einer Kreuzungsstelle auf der Parzelle Nr. 001 angehalten werden kann, um allfälligen Gegenverkehr passieren zu lassen (Bilder 3 und 4 auf den S. 5 und 7 des Augenscheinprotokolls). Anschliessend ist die Strasse bis zur Ausweichstelle zwar nur einspurig befahrbar, aber gerade und übersichtlich. Bei der Ausweichstelle, dem Einlenker ins Gebiet „G___“ sowie den drei oberen Kurven, wo die Strasse überall eine Breite von mindestens 5.50 m aufweist, können zwei Motorfahrzeuge problemlos kreuzen (S. 11, 13, 16, 18 und 25 des Augenscheinprotokolls; vgl. dazu auch den Situationsplan „Ausbau Strasse D___“ vom 16. Mai 2012). Von der Ausweichstelle und vom Abzweiger „G___“ aus sind zudem entgegenkommende Fahrzeuge rechtzeitig zu erkennen, womit auch in diesen Bereichen gewartet werden kann, um diese passieren zu lassen (vgl. S. 13 und 16 des Augenscheinprotokolls). Dasselbe gilt für die beiden obersten Kurven zwischen den

Parzellen Nrn. 005 und 006 und dem Gebäude Assek. Nr. 003 (vgl. S. 23 des Augenscheinprotokolls; Beilage C zum Augenscheinprotokoll.) Damit gilt es festzuhalten, dass die Flurgenossenschaftsstrasse zwar zum grössten Teil nur einspurig befahrbar ist, dass aber dank der Ausweichstelle, den Verbreiterungen bei den beiden Abzweignern „E___“ und „G___“ und den drei Kurven ausreichend Kreuzungsmöglichkeiten vorhanden sind. Schliesslich ist selbst beim Erfordernis von seltenen Rückwärtsmanövern nicht per se von aus Verkehrssicherheitsgründen bedenklichen Verhältnissen auszugehen. So kann von den jeweiligen Fahrzeugführern erwartet werden, dass diese beim Rückwärtsfahren die notwendige Vorsicht walten lassen (Urteil des Bundesgerichts 1C_433/2017 vom 17. April 2018 E. 4.5.2). Im Rahmen der Beurteilung der Verkehrssicherheit einer Zufahrt darf zudem davon ausgegangen werden, dass die gängigen Verkehrsregeln beachtet werden (Urteil des Bundesgerichts 1P.375/2003 vom 30. September 2003 E. 3.2). Da gemäss kantonaler Praxis weder erforderlich ist, dass die Strasse auf ihrer gesamten Länge von einem Standort aus überblickt werden kann, noch dass Kreuzungsmanöver zwischen Motorfahrzeugen auf der ganzen Länge einer Erschliessungsstrasse möglich sind, erweist sich die Flurgenossenschaftsstrasse im Hinblick auf die Begegnungsfälle von Motorfahrzeugen und den erheblichen Ermessensspielraum der kommunalen und kantonalen Behörden als hinreichend (AR GVP 17/2005 2254, S. 60).

Die Beigeladenen 3-4 haben mit ihrer Unterschrift auf dem Situationsplan „Ausbau Strasse D___“ im Übrigen dem Ausbau der Strasse von der Verzweigung „G___“ bis zum D___ zugestimmt, weshalb es als widersprüchlich erscheint, wenn diese die technische Erschliessung in diesem Verfahren plötzlich in Frage stellen. Dies gilt umso mehr als dass in diesem Fall auch die Parzellen Nrn. 005 und 006 der Beigeladenen 3 und 4 ungenügend erschlossen wären.

- 7.7 Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass ab der Abzweigung „G___“ nebst dem „D___“ nur noch die beiden Parzellen Nrn. 005 und 006 über die Flurgenossenschaftsstrasse erschlossen werden und aufgrund der Sackgassensituation beim „D___“ kein Durchgangsverkehr stattfindet, womit nur selten mit Gegenverkehr zu rechnen ist. Dies wurde ebenfalls am Augenschein vom 17. September 2018 bestätigt, an welchem praktisch keine Motorfahrzeuge die Strasse passierten. Aufgrund der Tatsache, dass Asylbewerber in der Regel über keine Motorfahrzeuge verfügen und keinen erheblichen Besucherverkehr auslösen, ist auch in Zukunft keine publikumsintensive Nutzung ersichtlich, womit sich die Kreuzungsmanöver tendenziell in Grenzen halten werden (Urteil des Bundesgerichts 1C_40/2010 vom 9. März 2010 E. 3). Es ist vielmehr mit der Beschwerdegegnerin darin übereinzugehen, dass der Verkehr im Vergleich zur früheren Nutzung abnehmen wird, da Asylbewerber durchschnittlich eine längere Verweildauer als die früheren Feriengäste

aufweisen und diese wie erwähnt über keine Motorfahrzeuge verfügen. Damit ist entgegen der Ansicht der Beigeladenen 2-4 kein Mehrverkehr zu erwarten. Zudem muss im vorliegenden Fall die bisher *zulässige* Nutzung mit der neu geplanten Nutzung verglichen werden. Nach den Akten wird die Unterbringungskapazität in den Gebäuden Assek. Nrn. 002 und 003 nicht erhöht. Es könnten deshalb schon heute rund 119 Personen dort untergebracht werden (vgl. Brandschutznachweis vom 20. Oktober 2016; act. 13/20/10). Abgesehen davon, dass auch in Zukunft nicht mit einer vollen Belegung zu rechnen ist, hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch darauf, dass die Beschwerdegegnerin die zulässige Nutzung nicht ausschöpft. Aus dem Umstand, dass das Ferienheim nicht voll ausgelastet war, kann die Beschwerdeführerin daher nichts für ihren Standpunkt ableiten.

- 7.8 Der Augenschein hat im Weiteren aufgezeigt, dass im Bereich zwischen dem Abzweiger „G___“ und dem „D___“ ausreichend Bankette vorhanden sind, auf welche die Fussgänger im Begegnungsfall mit Motorfahrzeugen ausweichen können. Im schmalen Bereich zwischen dem Abzweiger „G___“ und dem Einlenker in die Kantonsstrasse können die Fussgänger im Begegnungsfall die nordwestlich an die Strasse angrenzende Wiese benutzen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass Einfriedungen gemäss Art. 58 Abs. 3 lit. d StrG einen Strassenabstand von mindestens 0.5 m einhalten müssen. Da sich das angrenzende Wiesland ausschliesslich auf der Parzelle Nr. 001 der Beschwerdegegnerin befindet, kann diese auch auf die Bewirtschaftung bzw. Vegetation der Wiese entlang der Strasse Einfluss nehmen, um das Begehen durch die Fussgänger zu gewährleisten. Aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens auf der Strasse ist das gleichzeitige Kreuzen von zwei Personenwagen plus Fussgänger zudem äusserst unwahrscheinlich. Die steile und kurvige Strasse erfordert im Weiteren tiefe Fahrgeschwindigkeiten. In Anbetracht dieser Umstände ist auch die Sicherheit der Fussgänger gewährleistet, zumal die Risiken von Motorfahrzeugen für Fussgänger auch in den Kulturkreisen der Asylbewerber bekannt sein dürften und wohl auch in deren Heimatländern nicht alle Strassen mit Strassenlaternen ausgestattet sind. Damit kann davon ausgegangen werden, dass sich die Asylbewerber bei kreuzenden Fahrzeugen angemessen verhalten und diese auch in grösseren Gruppen und bei Dunkelheit den Motorfahrzeugen ausweichen werden. Umgekehrt ist aber auch von den ortskundigen Anstössern und Zubringern des „D___“ eine angemessene Fahrweise zu erwarten, wobei die örtlichen Verhältnisse - wie bereits erwähnt – ohnehin keine hohe Fahrgeschwindigkeit erlauben. Diesbezüglich ist ausserdem auf den sogenannten Vertrauensgrundsatz im Strassenverkehr in Art. 26 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG, SR 741.01) zu verweisen, wonach sich im Sinne einer allgemeinen Sorgfaltspflicht im Verkehr jedermann so zu verhalten hat, dass er andere in der ordnungsgemässen Benützung der Strasse weder behindert noch gefährdet. Besondere Vorsicht ist geboten

gegenüber Kindern, Gebrechlichen und alten Leuten, ebenso wenn Anzeichen dafür bestehen, dass sich ein Strassenbenützer nicht richtig verhalten wird (Abs. 2).

- 7.9 Was die Schneeräumung anbelangt, so ist hervorzuheben, dass in diesem Jahr ausserordentliche Verhältnisse herrschten und der Winterdienst bisher offenbar zu keinen Beanstandungen Anlass bot (vgl. Votum von RA BB___ auf S. 8 des Plädoyers; act. 35.5). Diesbezüglich verkennen die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 zudem, dass es sich bei der Schneeräumung nicht um eine Frage der Erschliessung, sondern um eine Frage des Unterhalts handelt, was im Übrigen auch für die Strassenbeleuchtung gilt (vgl. Art. 46 ff. StrG). Für den Strassenunterhalt ist im vorliegenden Fall die Flurgenossenschaft F___ zuständig (Art. 2 der Statuten). Damit steht es der Beschwerdeführerin und den Beigeladenen 3-4 frei, im Rahmen ihrer Mitgliedschaftsrechte an die Flurgenossenschaft zu gelangen und bei allfälligen Mängeln eine diesbezügliche Abhilfe mittels Beschlussfassung an der Hauptversammlung anzustreben. Jedoch steht ein allfälliger mangelnder Unterhalt der Flurgenossenschaftsstrasse der Bewilligungsfähigkeit des strittigen Bauvorhabens nicht entgegen.
- 7.10 Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass sich die Erschliessung des „D___“ auch in technischer Hinsicht als genügend erweist.

8. Sicherheits- und Betriebskonzept

- 8.1 Im angefochtenen Entscheid kommt die Vorinstanz zum Schluss, dass von der Baubehörde weitere Unterlagen verlangt werden könnten, soweit sie für die Beurteilung des Baugesuchs notwendig seien. Die Beurteilung der vorliegenden Nachweise und Konzepte würde ergeben, dass diese für die Beurteilung des Baugesuchs und die Ausformulierung von Auflagen ausreichend seien. Da weder die Baubehörde noch die Beigeladenen geltend machten, dass der Betrieb des Asyl-Durchgangszentrums mit unzulässigen Immissionen verbunden sei, seien Eingriffe in die unmittelbare Betriebsführung nicht zulässig. Weitergehende Dokumente würden unmittelbar in die Betriebsführung des Asyl-Durchgangszentrums eingreifen, weshalb sie nicht verhältnismässig wären. Weitergehende Konzepte würden zudem suggerieren, dass ein völlig reibungsloser Betrieb des Asyl-Durchgangszentrums sichergestellt werden könne, was in der Praxis aber nicht möglich sei.
- 8.2 Die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 vertreten die Auffassung, dass das Sicherheitskonzept im vorliegenden Fall den Anforderungen in keiner Art und Weise genüge. Wie von Regierungsrat K___ ausdrücklich zugesichert, sei für das Asyl-Durchgangszentrum „D___“ ein eigenes Sicherheitskonzept zu entwickeln und nicht einfach das Sicherheitskonzept des Kantons St. Gallen zu übernehmen. Ein Asyl-

Durchgangszentrum habe bekanntlich teilweise massive Auswirkungen auf die umliegenden Grundstücke, könnten doch die Bewohnerinnen und Bewohner das Haus verlassen und sich in der Umgebung frei bewegen. Um negative Auswirkungen zu verhindern, seien eine Hausordnung und ein Sicherheitsdispositiv für die Umgebung unerlässlich. Nur so könnten Übergriffe auf die Sicherheit und das Eigentum Dritter und weitere strafbare Handlungen umgehend unterbunden werden. Deshalb sei es unabdingbar, dass ein auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmtes verbindliches Sicherheits-, Betriebs- und Betreuungskonzept erarbeitet werde und zumindest die Eckdaten bei einer allfälligen Erteilung der Baubewilligung als Auflagen verfügt würden.

8.3 Die Vorinstanz hält daran fest, dass die vorliegenden Baugesuchsunterlagen zur Prüfung, ob die baupolizeilichen Anforderungen erfüllt seien, ausreichend seien. Nach dem Gebot der Verhältnismässigkeit dürfe die Baubewilligungsbehörde vom Gesuchsteller nur Angaben und Unterlagen verlangen, welche für die Beurteilung des Bauvorhabens erforderlich und nützlich seien. Es liege nicht im Ermessen der Baubewilligungsbehörde, beliebige Dokumente einzufordern, welche für die baupolizeiliche Prüfung nicht erforderlich seien. Die Qualifizierung der Baubewilligung als Polizeibewilligung habe sodann zur Folge, dass die Baubewilligung erteilt werden müsse, wenn die baupolizeilichen Anforderungen erfüllt seien.

8.4 Die Beschwerdegegnerin lässt festhalten, dass die im Baubewilligungsverfahren eingereichten Dokumente hinreichend konkret seien und verweist dabei auf verschiedene Bestimmungen der Hausordnung vom 10. März 2016. Diese und weitere Bestimmungen des Betreuungs- und Sicherheitskonzepts seien offensichtlich hinreichend konkret, sodass sie in der Baubewilligung hätten als Auflagen verfügt werden können. Die Baubewilligungskommission C1___ hätte das Betreuungs- und Betriebskonzept auch integral zum Bestandteil der Baubewilligung erklären können. Die Beschwerdeführerin führe nicht aus, inwiefern die eingereichten Dokumente inhaltlich mangelhaft und ungenügend sein sollen. Der Kanton St. Gallen führe seine Asyldurchgangszentren nach einheitlichen Grundsätzen, welche auch für den Betrieb in C1___ Gültigkeit haben würden. Daran ändere auch nichts, dass sich an den eingereichten Dokumenten noch untergeordnete Anpassungen ergeben könnten. Die Baubewilligungskommission C1___ wäre verpflichtet gewesen, der Beschwerdegegnerin im Einzelnen mitzuteilen, inwiefern die eingereichten, umfangreichen Dokumente nach ihrer Meinung unvollständig oder ungenügend seien.

8.5 Im baurechtlichen Verfahren wird abgeklärt, ob einem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, namentlich keine solchen aus dem Planungs-, Bau- und

Umweltschutzrecht entgegenstehen (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl. 2011, S. 254). Vorhaben werden bewilligt, wenn sie den bau- und planungsrechtlichen sowie weiteren, im Bewilligungsverfahren zu prüfenden Vorschriften entsprechen (Art. 52 BauV). Durch ein Baugesuch soll eine Baubewilligungsbehörde in die Lage versetzt werden, sich aufgrund des Gesuchs und der Unterlagen über das Projekt umfassend informieren zu können. Nach dem Gebot der Verhältnismässigkeit darf die Behörde vom Gesuchsteller nur Angaben und Unterlagen verlangen, welche für die Beurteilung notwendig sind (ANDREAS BAUMANN, in: Kommentar zum Baugesetz Aargau, 2013, N. 3 zu § 60). Bei der Baubewilligung handelt es sich um eine Polizeierlaubnis, bei welcher charakteristisch ist, dass die darum ersuchende Person einen Rechtsanspruch auf Erteilung besitzt, wenn sie die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt (BGE 139 II 185 E. 4.2). Nach Art. 106 Abs. 1 lit. a BauG können Bewilligungsentscheide mit Auflagen und Bedingungen versehen werden, welche geringfügige Verstösse gegen das materielle Bauordnungsrecht zu korrigieren vermögen, soweit dadurch nicht die Rechte allfälliger Einspracheberechtigter geschmälert werden.

Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens verschiedene Konzepte und Weisungen des Kantons St. Gallens eingereicht und dabei ausdrücklich festgehalten, dass diese Konzepte für den „D___“ anwendbar sind (act. 13/I/20/26.3/4-8). Im Betreuungs- und Betriebskonzept des Migrationsamts St. Gallen vom 27. Juni 2016 ist in den Ziffern 2.1-2.9 klar ersichtlich, wie die Betriebsführung und die Sicherheit des Zentrums gewährleistet werden soll. Zudem hat die Beschwerdegegnerin in der Stellungnahme vom 15. Dezember 2016 die wichtigsten Punkte des Konzepts erläutert (act. 13/I/20/26). Die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 substantiieren nicht, inwiefern die Konzepte von St. Gallen den Verhältnissen in C1___ entgegenstehen und welche Anforderungen spezifisch für den „D___“ notwendig sind. Vielmehr deutet die Aktenlage darauf hin, dass die eingereichten Konzepte im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens von der Baubewilligungskommission nicht einmal überprüft wurden, obwohl sie dazu aufgrund der Offizialmaxime klar verpflichtet gewesen wäre. Nach Ansicht des Gerichts wäre es für eine professionelle Gemeindebaubehörde durchaus ohne überdurchschnittlichen Aufwand möglich bzw. sogar zwingend gewesen, diese überschaubaren Dokumente zu überprüfen, diese allenfalls zum integrierenden Bestandteil der Baubewilligung zu erklären oder anhand der eingereichten Konzepte selbst entsprechende Auflagen zu formulieren. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass für die Einforderung eines Betriebs- und Sicherheitskonzepts keine explizite baurechtliche Grundlage besteht, womit in Bezug auf die Verfügung von Auflagen keine Hindernisgründe ersichtlich sind. Es ist daher nicht einzusehen, weshalb diese Konzepte nicht in hinreichend klare durchsetzbare Auflagen gekleidet werden konnten, zumal es der

Baubewilligungskommission offen gestanden wäre, von der Beschwerdegegnerin ergänzende Unterlagen zu verlangen. Diese Ansicht scheinen im Übrigen auch die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 zu teilen, sind diese doch ebenfalls der Ansicht, dass die massgeblichen Eckpunkte des Betriebs- und Sicherheitskonzepts als Auflagen in die Baubewilligung aufzunehmen sind.

8.6 Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass die eingereichten Konzepte der Beschwerdegegnerin einer Erteilung der Baubewilligung nicht entgegenstehen und die Baubewilligungskommission im Rahmen ihrer Oficialmaxime verpflichtet gewesen wäre, diese zu überprüfen, allenfalls auf den D___ zugeschnittene Ergänzungen einzufordern und entsprechende Auflagen zu formulieren. Dies wird von der Baubewilligungskommission C1___ im Rahmen der Neubeurteilung nachzuholen sein. Die Beschwerde erweist sich somit auch diesbezüglich als unbegründet.

9. Befristung der Baubewilligung

Soweit die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 eventualiter eine befristete Baubewilligung von 5 Jahren beantragen, so bestehen dafür keine gesetzlichen Gründe. Dass der Zusammenarbeitsvertrag zwischen den beiden Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden zeitlich befristet wurde, ist nicht von baurechtlicher Relevanz. Die Möglichkeit einer Befristung besteht im kantonalen Recht nur bei provisorischen Bauten im Sinne von Art. 15 BauV, worunter das Bauvorhaben nicht subsumiert werden kann. Da das Bauvorhaben die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, hat die Beschwerdegegnerin Anspruch auf eine unbefristete Baubewilligung (ANDREAS BAUMANN, a.a.O., N. 31 zu § 59).

10. Fazit

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass die Vorinstanz das Bauvorhaben zu Recht als bewilligungsfähig eingestuft hat. Die Beschwerde ist damit abzuweisen.

11. Kosten

Wer eine Amtshandlung verlangt oder veranlasst, hat die Verfahrenskosten zu entrichten. (Art. 59 i.V.m. Art. 19 Abs. 1 VRPG). Kostenvermindernd ist zu berücksichtigen, dass das Obergericht in den beiden den gleichen Sachverhalt betreffenden Parallelverfahren zum selben Ergebnis gelangt, womit sich der Aufwand reduzieren liess. In Anwendung von Art. 4a des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen (bGS 233.2) wird die reduzierte Entscheidgebühr für die drei Verfahren auf insgesamt Fr. 7'500.-- und damit auf je Fr. 2'500.-- festgesetzt.

Nach Art. 19 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 53 Abs. 1 VRPG ist im Beschwerdeverfahren vor Obergericht gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird. Die Kosten sind den Unterliegenden aufzuerlegen, also der Beschwerdeführerin und den aktiven Beigeladenen 3-4. Hier ist das Interesse aller Beteiligten gleich gross, weshalb ihr Kostenanteil identisch ist. Damit haben die Beschwerdeführerin, der Beigeladene 3 und die Beigeladenen 4 einen Anteil von je einem Drittel und damit von je Fr. 833.35 zu übernehmen, wobei der Beschwerdeführerin der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2500.--anzurechnen ist. Damit sind der Beschwerdeführerin Fr. 1666.65 zurückerstatten. Nach Art. 19 Abs. 3 VRPG haften mehrere für einen Verwaltungsakt kostenpflichtige Personen solidarisch, sofern nichts anderes verfügt wird. In Bezug auf die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 besteht keine Solidarität, weil zwischen diesen beiden Gruppen keine Rechtsverbindung besteht und sie auch nicht gemeinsam, sondern nur nebeneinander agiert haben. Hingegen haben die Beigeladenen 3-4 eine gemeinsame Eingabe eingereicht, weshalb sie solidarisch haften. Die Beigeladenen 1 und 2 haben sich nicht an diesem Verfahren beteiligt und müssen deshalb keine Kosten tragen.

12. Parteientschädigung

Nach Art. 53 Abs. 3 VRPG hat vor Obergericht die obsiegende Partei in der Regel Anspruch auf eine Entschädigung für ihre notwendigen Kosten und Auslagen. Keine Parteientschädigung wird an Behörden ausgerichtet (Art. 24 Abs. 3 lit. a VRPG). Da die Beschwerdeführerin und die Beigeladenen 3-4 vollumfänglich unterliegen, ist auch ihr Entschädigungsbegehren abzuweisen. Hingegen ist dem Entschädigungsbegehren der im Ergebnis obsiegenden Beschwerdegegnerin zu entsprechen. Die Entschädigung setzt sich zusammen aus einem Honorar und den Barauslagen; die Mehrwertsteuer wird als Zuschlag in Rechnung gestellt (Art. 3 der Verordnung über den Anwaltstarif, AT, bGS 145.53). In Verfahren vor dem Obergericht in Verwaltungssachen wird das Honorar pauschal festgelegt (Art. 13 Abs. 1 lit. c AT) und beträgt Fr. 1'000.-- bis Fr. 10'000.-- (Art. 16 Abs. 1 AT). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens richtet sich das Honorar nach den besonderen Umständen des Falles. In Betracht fallen namentlich Art und Umfang der Bemühungen, die Schwierigkeiten des Falles sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beteiligten (Art. 17 AT). Grundsätzlich kann die mögliche Bandbreite der Honorare unterteilt werden in

- a) einfache, unterdurchschnittlich aufwändige Fälle, in denen ein Honorar von Fr. 1'000.-- bis zu Fr. 4'000.-- zu sprechen ist;
- b) mittlere Fälle, die durchschnittlich schwierige Rechts- und/oder Sachverhaltsfragen betreffen und einen durchschnittlichen Aufwand benötigten,

in denen ein Honorar in der Grössenordnung von Fr. 4'000.-- bis Fr. 7'000.-- angemessen erscheint; und

- c) schwierige Fälle sowohl bezüglich Sachverhalts- und/oder Rechtsfragen, in denen überdurchschnittlich umfangreiche Eingaben notwendig waren und umfangreiche Akten zu studieren waren, was ein Honorar von Fr. 7'000.-- bis Fr. 10'000.--, bzw. in aussergewöhnlichen Fällen bis zu Fr. 15'000.-- rechtfertigt.

Im vorliegenden Fall ist zu berücksichtigen, dass ein Schriftenwechsel, ein Augenschein, ein Protokollberichtigungsverfahren und eine mündliche Verhandlung durchgeführt wurden. Damit ist die Entschädigung innerhalb des für die dritte Fallgruppe – mit vorliegend überdurchschnittlichem Aufwand – geltenden Rahmens von bis zu Fr. 10'000.-- festzulegen. In Anbetracht dieser Umstände erscheint den vorliegenden Verhältnissen eine Entschädigung von Fr. 7'400.-- für alle drei Verfahren zusammen als angemessen, plus 7.7% für die MwSt. (total Fr. 7'969.80). Dies führt zu einem Honoraranspruch der Beschwerdegegnerin von Fr. 2'656.60 für dieses Beschwerdeverfahren, welches ausgangsgemäss zu je einem Drittel und damit zu je Fr. 885.55 zulasten der Beschwerdeführerin, des Beigeladenen 3 und der Beigeladenen 4 geht, wobei die Beigeladenen 3-4 solidarisch haften.

Demnach erkennt das Obergericht:

1. Die Beschwerde der A___ AG wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.-- werden im Umfang von je einem Drittel und damit von je Fr. 833.35 der Beschwerdeführerin, dem Beigeladenen 3 und den Beigeladenen 4 auferlegt, wobei die Beigeladenen 3-4 für ihre Anteile solidarisch haften. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- wird der Beschwerdeführerin angerechnet. Die Gerichtskasse hat der Beschwerdeführerin Fr. 1'666.65 zurückzuerstatten.
3. Der Beschwerdegegnerin wird eine Parteientschädigung von Fr. 2'656.60 (Barauslagen und Mehrwertsteuer inbegriffen) zugesprochen. Diese geht zu je einem Drittel und damit zu je Fr. 885.55 zulasten der Beschwerdeführerin, des Beigeladenen 3 und der Beigeladenen 4, wobei die Beigeladenen 3-4 für ihre Anteile solidarisch haften.
4. **Rechtsmittel:**
Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit der Zustellung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Zulässigkeit einer solchen Beschwerde richtet sich nach Art. 82 ff. Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110). Die Beschwerde ist beim Schweizerischen Bundesgericht, Avenue du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, schriftlich einzureichen. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind - soweit vorhanden - beizulegen (Art. 42 BGG). Die Beschwerde hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 BGG).
5. Zustellung an die Beschwerdeführerin über deren Anwalt, die Vorinstanz, die Beigeladene 1 über deren Anwalt, den Beigeladenen 2 sowie die Beigeladenen 3 und 4 über deren Anwalt.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtsvizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Walter Kobler

lic. iur. Daniel Hofmann

versandt am: 15.03.19