



Fall-Nr.: B 2009/30
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 03.12.2009
Entscheiddatum: 03.12.2009

Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 3. Dezember 2009

Strassenrecht, öffentliche Wege, Art. 1 und 7 StrG (sGS 732.1), Art. 36 BV (SR 101). Da die beabsichtigte Widmung eines Privatweges als öffentlicher Weg keine Lücke im öffentlichen Fusswegnetz schliessen, sondern lediglich eine Ergänzung des gut ausgebauten öffentlichen Wegnetzes bilden würde, erweist sich die Eigentumsbeschränkung als unverhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2009/30).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

C.,

H. ,

Beschwerdeführer,

beide vertreten durch Rechtsanwalt M.

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,



Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Klassierung des Verbindungswegs zwischen Solitüdenweg und Menzlenwaldweg als öffentlicher Weg

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ C. und H. sind Miteigentümer des Grundstücks Nr. xxxx , St. Gallen. Es ist der Landwirtschaftszone zugeteilt und liegt ausserhalb des Siedlungsgebiets. Ungefähr in der Mitte des Grundstücks befindet sich – neben zwei Scheunen und einer Garage – ein Wohnhaus, das von den Grundeigentümern und deren Mutter ganzjährig bewohnt wird. Erschlossen ist das Wohnhaus über einen chaussierten Weg, der von Nordosten bis Westen quer über das Grundstück verläuft; im Nordosten führt er vom Solitüdenweg auf einer Länge von etwa 300 m und im Westen vom Menzlenwaldweg auf einer Länge von 150 m zum Wohnhaus. Der Weg ist beidseits mit Fahrverbotstafeln als Privatweg signalisiert und nach dem Gemeindestrassenplan der Stadt St. Gallen nicht klassiert.

Am 30. August 2006 stellten C. und H. bei der Stadtpolizei St. Gallen das Gesuch, es sei für ihren Zugangsweg vom Solitüdenweg bis zum Menzlenwaldweg ein Betretungsverbot zu erlassen, da sie sich als Eigentümer der Liegenschaft durch das zunehmend ungebührliche Verhalten von Spaziergängern und Joggern in ihrer



St.Galler Gerichte

Privatsphäre gestört fühlten. Mit Verfügung vom 25. Oktober 2006 erliess die Stadtpolizei für den Privatweg der Liegenschaft Solitüdenweg 24a, St. Gallen, die Allgemeinverfügung, das Begehen des Fussweges für unberechtigte Personen sei untersagt, und eine Missachtung dieses allgemeinverbindlichen Erlasses werde auf Antrag mit Busse bestraft. Gegen diese Verfügung gingen beim Stadtrat St. Gallen vier Rekurse ein; zwei davon wurden zurückgezogen. Die anderen zwei Rekursverfahren sistierte der Rechtskonsulent der Stadt St. Gallen mit verfahrensleitender Verfügung vom 27. Februar 2007, um den Entscheid des Stadtrates zur Frage, ob das Wegstück vom Solitüdenweg bis zum Menzlenwaldweg als Gemeindeweg klassiert und das entsprechende Planverfahren eingeleitet werden soll, abzuwarten.

Mit Beschluss vom 27. März 2007 entschied der Stadtrat, den Weg zwischen dem Solitüdenweg 15 und dem Menzlenwaldweg als "Solitüdenweg, nördlicher Ast zum Menzlenwaldweg" in den Strassenplan aufzunehmen und als Gemeindeweg 2. Klasse einzuteilen (Ziff. 1) sowie den Wegunterhalt zu 90 Prozent zulasten des Grundstücks Nr. xxxx und 10 Prozent zulasten der Politischen Gemeinde St. Gallen aufzuteilen (Ziff. 2). Ausserdem beauftragte er die Direktion Bau und Planung, bezüglich der Klassierung das Planverfahren gemäss Art. 39 ff. des Strassengesetzes (sGS 732.1, abgekürzt StrG) und hinsichtlich des Beitragsplanes das Kostenverlegungsverfahren nach Art. 77 ff. StrG durchzuführen (Ziff. 3) sowie beim kantonalen Baudepartement den Teilstrassenplan zur Genehmigung einzureichen (Ziff. 4).

Der Teilstrassenplan und der Beitragsplan wurden im Amtsblatt des Kantons St. Gallen Nr. 16 vom 16. April 2007 publiziert. Mit Eingabe ihres gemeinsamen Rechtsvertreters vom 15. Mai 2007 erhoben C. und H. Einsprache beim Stadtrat gegen die Aufnahme des "Solitüdenweg; nördlicher Ast zum Menzlenwaldweg" in den Strassenplan und Klassierung desselben als Gemeindeweg 2. Klasse sowie den Erlass des Beitragsplanes (Unterhaltsverteilers).

Mit Entscheid vom 23. Oktober 2007 wies der Stadtrat die Einsprache von C. und H. gegen die Widmung und Klassierung ihres Privatwegs ab. Er erwog, der betroffene Weg stelle aufgrund seiner Lage und seines Verlaufs einen unverzichtbaren Teil des gesamten Wegsystems innerhalb des Naherholungsgebiets dar. Die Wegverbindung sei für die Erholungssuchenden – insbesondere für Familien mit Kleinkindern oder



St.Galler Gerichte

ältere und gehbehinderte Leute – eine attraktive Alternative zum steilen und wegen der Geologie schlechter begehbaren Solitüdenweg; die fussgänger-mässig gute und bequeme Erreichbarkeit städtischer Naherholungsgebiete für Erholungssuchende durch ein umfassendes Wegsystem liege in einem wichtigen öffentlichen bzw. städtischen Interesse. Dieses sei klar höher einzustufen als das private Interesse der Eigentümer bzw. Bewohner der Liegenschaft Solitüdenweg an einer ungestörten Nutzung.

B./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 9. November 2007 erhoben C. und H. Rekurs beim Baudepartement und beantragten, der Beschluss des Stadtrates St. Gallen vom 23. Oktober 2007 sei aufzuheben, von einer Klassierung des Privatwegs (Weg vom Solitüdenweg westlich Haus Solitüdenweg 15 über Parzelle Solitüdenweg 24a bis Menzlenwaldweg) als Weg zweiter Klasse sei abzusehen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt St. Gallen. Zur Begründung machten die Rekurrenten geltend, die Aufnahme eines Weges in den Gemeindestrassenplan bzw. die Widmung eines Privatweges zum Gemeingebrauch stelle eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar. Diese sei nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, im öffentlichen Interesse liege, verhältnismässig sei und voll entschädigt werde, sofern sie einer Enteignung gleichkomme. Das öffentliche Interesse an einer Eigentumsbeschränkung müsse erheblich sein; dies sei aber vorliegend nicht der Fall. Ausserdem werde die Verhältnismässigkeit der Massnahme bestritten.

Mit Entscheid vom 18. Februar 2009 wies das Baudepartement den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat. Es erwog, an der Widmung des Privatwegs bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse, und die Widmung des Wegs habe keineswegs tiefgreifende Auswirkungen auf die Rechtsstellung von C. und H. Weder werde die Nutzung ihres Grundstücks eingeschränkt, noch ergäben sich daraus für sie zusätzliche Verpflichtungen. Auch an den künftigen Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks ändere sich durch die Widmung nichts. Die Eingriffe in das Privateigentum von C. und H. seien keinesfalls massiv, sondern vergleichbar mit den Eingriffen in das Privateigentum vieler Grundeigentümer im Kanton St. Gallen, die an einem öffentlich klassierten Weg wohnten. Das öffentliche Interesse an einem feinmaschigen und attraktiven Wegnetz im und zum Naherholungsgebiet Menzlenwald in der Stadt St. Gallen sei auch für schwächere Verkehrsteilnehmer grösser als C. und H. privates



St.Galler Gerichte

Bedürfnis nach Ruhe und Abgeschlossenheit auf ihrem Grundstück. Das Projekt sei notwendig und zweckmässig; der Eingriff sei verhältnismässig und die Klassierung richtig.

C./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 5. März 2009 erhoben C. und H. Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragten, der Entscheid des Baudepartements vom 18. Februar 2009 und der Beschluss des Stadtrates St. Gallen vom 23. Oktober 2007 seien aufzuheben und ihre Einsprache vom 15. Mai 2007, worin beantragt wurde, auf die Aufnahme des fraglichen Privatweges in den Strassenplan und die Klassierung als Gemeindeweg 2. Klasse sei zu verzichten, sei zu schützen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt St. Gallen für alle drei Instanzen. Im wesentlichen wird geltend gemacht, die Vorinstanz gehe in ihrem Entscheid zum Teil von falschen tatbestandlichen Annahmen aus. Ausserdem wolle der Stadtrat mit seiner Widmung der Privatstrasse nicht eine Fusswegverbindung, sondern einen Wander- und Spazierweg für die Öffentlichkeit schaffen. Hierfür sei das Verfahren nach Art. 4 ff. des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege (SR 704, abgekürzt FWG) bzw. Art. 10 StrG durchzuführen. Dieses Verfahren habe vorliegend nicht stattgefunden. Überdies sei eine mittlere Zugangsvariante mit der privaten Wegverbindung über das Grundstück der Beschwerdeführer keineswegs notwendig und würde nur einer gewissen Bequemlichkeit dienen; der Menzlenwald sei durch öffentliche Wege und Strassen durchaus genügend erschlossen. Nicht jedes beliebige öffentliche Interesse vermöge einen Eingriff in das Privateigentum zu rechtfertigen. Eine konkrete und spezifische Abwägung der Interessen hätten weder der Stadtrat noch die Vorinstanz vorgenommen. Angesichts des äusserst dichten Wegnetzes im und um den Menzlenwald sei es völlig abwegig, von einer "Lücke" zu sprechen, die im Fuss- und Wanderwegnetz geschlossen werden müsse. Ein überwiegendes öffentliches Interesse könne nur bejaht werden, wenn bei der Auferlegung der Duldungspflicht eines öffentlich-rechtlichen Notwegrechts gleichzeitig verfügt werde, wer für den Wegunterhalt verantwortlich sei. Der betroffene Eigentümer müsse bereits im Zeitpunkt des Eingriffs absehen können, welche Folgen die Beschränkung für ihn zeitigen werde. Selbst wenn ein gewisses öffentliches Interesse an der Massnahme noch bestehen sollte, müsse zudem deren Verhältnismässigkeit erfüllt sein. Da bereits drei Zugänge vom Riethüsliquartier zum Menzlenwald bestünden, sei das Interesse an einem weiteren Zugang offensichtlich nicht gross und damit auch nicht im rechtlichen Sinne



St.Galler Gerichte

erheblich. Hinzu komme, dass bereits der als Wanderweg signalisierte Solitüdenweg auf ihrem Grundstück zu erheblichen Störungen führe. Ihre betroffenen privaten Interessen seien deshalb im Sinne von Art. 26 in Verbindung mit Art. 36 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) zu schützen.

Die Vorinstanz liess sich mit Schreiben des Tiefbauamtes vom 26. März 2008 vernehmen; sie beantragt die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid.

Die Beschwerdegegnerin liess sich mit Schreiben vom 14. April 2009 vernehmen; sie beantragt die Abweisung der Beschwerde.

Die Beschwerdeführer erhielten Gelegenheit, sich zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zu äussern. Dies taten sie mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 29. April 2009.

Eine Delegation des Verwaltungsgerichts hat am 6. November 2009 an Ort und Stelle einen Augenschein durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten wurden dazu eingeladen und erhielten Gelegenheit, zum Augenscheinprotokoll Stellung zu nehmen.

Die weiteren von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen sowie die Stellungnahmen zum Augenscheinprotokoll werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 5. März 2009 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.



2. Die Beschwerdeführer machen in tatsächlicher Hinsicht geltend, die Vorinstanz gehe in ihrem Entscheid – insbesondere in Ziff. 4.2.2. und 4.2.3. der Erwägungen – zum Teil von falschen tatbestandlichen Annahmen aus. Es sei nicht zutreffend, dass es sich bei der Hügelkuppe um den höchsten Punkt im Menzlenwald handle; der höchste Punkt liege nördlich des Solitüdenwegs in einer Waldlichtung mit Grillplatz und sei von welcher Seite auch immer nur beschwerlich zugänglich. Ausserdem sei die Feststellung der Vorinstanz in Ziff. 4.2.3. der Erwägungen in mehrfacher Hinsicht falsch, wonach am Augenschein vom 17. April 2008 habe festgestellt werden können, dass die Wilenstrasse keine Verbindung in den Menzlenwaldweg sei, die eine Alternative zum Solitüdenweg oder dem in Frage stehenden Privatweg darstelle. Anlässlich dieses Augenscheins sei die Wilenstrasse nicht begangen worden; tatsächlich bilde sie zusammen mit der Menzlenstrasse einen bequemen und weitgehend eben verlaufenden Rundgang vom und zum Oberhofstetten-/ Riethüsliquartier, der insbesondere von Familien mit Kindern und betagten Fussgängern seit jeher intensiv begangen werde.

2.1. Gemäss Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP können mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht Rechtsverletzungen sowie unrichtige bzw. unvollständige Sachverhaltsfeststellungen geltend gemacht werden. Das Verwaltungsgericht überprüft die Feststellungen des Sachverhaltes durch die Vorinstanz grundsätzlich frei (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 631). Eine Überprüfung des Sachverhalts erfolgt im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht nur, wenn die Beteiligten eine unrichtige oder unvollständige Feststellung durch die Vorinstanz beanstanden (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 633). Zudem muss der Beschwerdeführer dartun, in welchen Punkten die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz unrichtig sein soll, und er hat auch anzugeben, mit welchen zusätzlichen Beweismitteln seine Darstellung belegt werden kann oder aus welchen Gründen die Beweiswürdigung der Vorinstanz seiner Ansicht nach fehl geht (vgl. Art. 48 Abs. 1 und Art. 50 Abs. 1 VRP; GVP 1970 Nr. 21; VerwGE vom 27. Januar 2000 i.S. H. AG).

2.2. Als Beweismittel für das Vorbringen, es sei nicht zutreffend, dass es sich bei der Hügelkuppe um den höchsten Punkt im Menzlenwald handle, führen die Beschwerdeführer in der Beschwerdeschrift den Situationsplan im Anhang zum Stadtratsbeschluss vom 23. Oktober 2007 an. Aus dieser eindimensionalen Karte ohne



Höhenlinien ist der höchste Punkt des Menzlenwaldes nicht ersichtlich; allerdings ergibt sich aus der Landeskarte der Schweiz, Blatt Nr. 2501, Massstab 1:25'000, herausgegeben vom Bundesamt für Landestopographie, dass der höchste Punkt im Menzlenwald auf 890 m ü. M. liegt und an der von den Beschwerdeführern geltend gemachten Stelle liegt. Die Rüge der Beschwerdeführer erweist sich in dieser Hinsicht als richtig.

In bezug auf das Vorbringen, die Wilenstrasse bilde zusammen mit der Menzlenstrasse einen bequemen und weitgehend eben verlaufenden Rundgang vom und zum Oberhofstetten-/Riethüsliquartier, der insbesondere von Familien mit Kindern und betagten Fussgängern seit jeher intensiv begangen werde, bieten die Beschwerdeführer den Situationsplan im Anhang zum Stadtratsbeschluss vom 23. Oktober 2007 sowie einen Augenschein als Beweismittel an. Inwiefern die Wilenstrasse zusammen mit der Menzlenstrasse einen bequemen und weitgehend eben verlaufenden Rundgang vom und zum Oberhofstetten-/Riethüsliquartier bildet, geht aus dem ins Recht gelegten Situationsplan nicht hervor. Diese Tatsache bestätigte sich jedoch im Rahmen des Augenscheins vom 6. November 2009; es stellte sich heraus, dass die Wilenstrasse bis zur Einmündung der Oberhofstettenstrasse zunächst leicht ansteigt und von dort bis zur Einmündung der Menzlenstrasse weitgehend eben verläuft. Auch die Menzlenstrasse verläuft zunächst eben, ehe sie ab der Einmündung des Menzlenwaldwegs leicht abfällt. Dass die Vorinstanz den Sachverhalt deswegen aber unrichtig festgestellt hätte, lässt sich nicht sagen. Die Vorinstanz stellte, nachdem sie die tatsächliche Situation gewürdigt hatte, lediglich fest, dass die Wilenstrasse als Verbindung in den Menzlenwald keine Alternative zum Solitüdenweg oder dem in Frage stehenden Privatweg sei. Inwiefern die Wilenstrasse zusammen mit der Menzlenstrasse einen bequemen und weitgehend eben verlaufenden Rundgang vom und zum Oberhofstetten-/Riethüsliquartier bildet, war nicht Gegenstand der Sachverhaltsermittlung.

Die Rüge der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe den Sachverhalt in verschiedener Hinsicht unrichtig bzw. unvollständig festgestellt, erweist sich somit als teilweise begründet.



3. In rechtlicher Hinsicht machen die Beschwerdeführer zunächst geltend, der Stadtrat habe es unterlassen, das Verfahren nach Art. 4 ff. FWG bzw. Art. 10 StrG durchzuführen; dazu wäre er verpflichtet gewesen, da er mit seiner Widmung der Privatstrasse nicht eine Fusswegverbindung, sondern einen Wander- und Spazierweg für die Öffentlichkeit schaffen wolle. Der Stadtrat habe weder die zuständige Stelle des Kantons noch interessierte private Fachorganisationen vorgängig angehört; auch habe das zuständige Departement die fragliche Privatstrasse nicht als Fuss-, Wander- oder Radweg von kantonaler oder regionaler Bedeutung bezeichnet.

3.1. Wie aus der Systematik des StrG – und insbesondere aus den Randtiteln und dem Wortlaut der Art. 9 und 10 StrG – hervorgeht, unterscheidet der st. gallische Gesetzgeber zwischen zwei unterschiedlichen Wegarten: den gewöhnlichen Wegen sowie den Fuss-, Wander- und Radwegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Bund mit dem FWG ein Rahmengesetz geschaffen hat, das gemäss Art. 1 die Planung, die Anlage und die Erhaltung zusammenhängender Fuss- und Wanderwegnetze bezweckt. Art. 4 Abs. 1 lit. a FWG verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass bestehende und vorgesehene Fuss- und Wanderwegnetze in Plänen festgehalten werden; nach Art. 4 Abs. 2 FWG sind sie auch verpflichtet, die Rechtswirkungen der Pläne festzulegen und das Verfahren für deren Erlass und Änderung zu ordnen.

Der st. gallische Gesetzgeber hat das FWG als Rahmengesetz in einzelnen Bestimmungen des StrG umgesetzt; somit ist das StrG in bezug auf das FWG gleichsam das kantonale Einführungsgesetz (vgl. G. Germann, N 1 zu Art. 10 StrG, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz, St. Gallen 1989). Für die Errichtung von Fuss-, Wander- und Radwegnetzen gelten besondere Verfahrensbestimmungen. So schreibt Art. 10 Abs. 1 StrG vor, dass die politische Gemeinde nach Anhören der zuständigen Stelle des Kantons und der interessierten privaten Fachorganisationen Fuss-, Wander- und Radwegnetze im Strassenplan festlegt. Gemäss Art. 10 Abs. 2 StrG bezeichnet das zuständige Departement nach Anhören der politischen Gemeinden und der interessierten privaten Fachorganisationen in einem besonderen Plan Fuss-, Wander- und Radwege von kantonaler oder regionaler Bedeutung. Die Festlegung der Fuss-, Wander- und Radwegnetze hat im Strassenplan der politischen Gemeinde zu erfolgen; damit wird das massgebliche Verfahren bestimmt, wobei das Planverfahren gemäss Art. 13 Abs. 2 bzw. Art. 39 ff.



StrG sachgemäss anzuwenden ist (Germann, a.a.O., N 2 zu Art. 10 StrG). Art. 13 Abs. 2 StrG schliesslich hält fest, dass für Erlass und Änderung des Gemeindestrassenplans das Planverfahren nach dem StrG sachgemäss durchgeführt wird, wobei der Gemeindestrassenplan der Genehmigung des zuständigen Departements bedarf. Öffentliche Strassen fallen gemäss Art. 24 lit. a des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3) in den Geschäftskreis des Baudepartements.

3.2. Für die Widmung eines gewöhnlichen Weges, der weder ausdrücklich Teil eines Fuss-, Wander- oder Radwegnetzes werden noch ausschliesslich einem Freizeit- und Erholungszweck dienen soll, sind die Verfahrensregeln des Art. 10 StrG nicht anwendbar. Art. 10 Abs. 1 StrG sichert der zuständigen Stelle des Kantons und interessierten privaten Fachorganisationen das Recht, sich bei der Festlegung der Fuss-, Wander- und Radwegnetze zu äussern; dieses Recht besteht allerdings nur, wenn von der Festlegung – oder Änderung – qualifizierte Fuss-, Wander- oder Radwege betroffen sind, die einzig der Freizeit und der Erholung dienen sollen. Dasselbe gilt für die gemäss Art. 10 Abs. 2 StrG anzuhörenden Amtsstellen und Organisationen; überdies steht diese Bestimmung im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Staatsbeiträgen, da an die Fuss-, Wander- und Radwege von örtlicher oder überörtlicher Bedeutung keine werkgebundenen Staatsbeiträge vorgesehen sind (vgl. ABI 1986, S. 1636; vgl. auch Germann, a.a.O., N 8 zu Art. 10 StrG). Die Anhörungen gemäss Art. 10 Abs. 1 und 2 StrG entfallen bei der Widmung eines bestehenden gewöhnlichen Weges; diese bedingt einzig die Änderung des Gemeindestrassenplans. Auf die Änderung des Gemeindestrassenplans ist gemäss Art. 39 Abs. 2 das Planverfahren im Sinne von Art. 39 ff. StrG anwendbar. Art. 41 Abs. 1 StrG bestimmt, dass das Projekt – und damit auch die Änderung des Gemeindestrassenplans – in der politischen Gemeinde unter Eröffnung einer Einsprachefrist von dreissig Tagen öffentlich aufgelegt wird.

3.3. Der Stadtrat erwog in seinem Beschluss vom 27. März 2007, der in Frage stehende Privatweg bilde eine zweckmässige Ergänzung zum bestehenden Fahr- und Fusswegnetz im Gebiet Solitüde – Menzlen. Dabei verzichtete er – wie auch in seinem Beschluss vom 23. Oktober 2007 – darauf, den Begriff des Fuss-, Wander- oder Radwegs zu verwenden. Ausschliesslich als Fuss-, Wander- oder Radweg und zu



Freizeit- sowie Erholungszwecken wird der in Frage stehende Privatweg nicht genutzt; wie der Stadtrat im seinem Beschluss vom 27. März 2007 feststellte, nutzt ihn die Eigentümerschaft als Zufahrt zu ihren Gebäuden. Diese Tatsache bestätigte sich im Rahmen des Augenscheins vom 6. November 2009; die Beschwerdeführer gaben an, sie benützten den Menzlenwaldweg und den westlich des Wohnhauses liegenden Abschnitt der Privatstrasse, um mit Motorfahrzeugen zum Wohnhaus zu gelangen. Dasselbe gilt für allfällige Rettungsfahrzeuge, welche dank der an der Verzweigung Menzlenstrasse/Menzlenwaldweg installierten Wegtafel mit der Aufschrift "Solitüdenweg 24a" den Weg zum Wohnhaus der Beschwerdeführer finden sollen.

Der Stadtrat war somit nicht verpflichtet, die Verfahrensrechte zu gewähren, welche der zuständigen Stelle des Kantons und den interessierten privaten Fachorganisationen nach Art. 10 Abs. 1 StrG bei der Festlegung von Fuss-, Wander- und Radwegnetzen zustehen. Auch verletzt das Vorgehen des Stadtrates Art. 10 Abs. 2 StrG nicht. Das Vorbringen der Beschwerdeführer, der Stadtrat habe mit seinem Vorgehen Verfahrensrechte nach FWG bzw. StrG missachtet, geht fehl. Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet.

4. Die Beschwerdeführer machen in rechtlicher Hinsicht geltend, für die Klassierung des Verbindungswegs zwischen Solitüdenweg und Menzlenwaldweg als öffentlicher Weg bestehe – quantitativ und qualitativ – kein hinreichendes öffentliches Interesse. Die mittlere Zugangsvariante über ihren Privatweg sei nicht notwendig, sondern diene nur einer gewissen Bequemlichkeit. Das Interesse an einem weiteren Zugang sei offensichtlich nicht gross und damit auch nicht im rechtlichen Sinne erheblich; vom Riethüsliquartier zum Menzlenwald bestünden bereits drei Zugänge.

4.1. Ein Weg ist grundsätzlich dann als öffentlich zu klassieren, wenn sein Bestand im öffentlichen Interesse liegt. Als Widmungsakt gilt die Aufnahme eines Weges in den Strassenplan der Gemeinde. Dem Strassenplan kommt konstitutive Wirkung zu (vgl. GVP 1991 Nr. 14 mit Hinweis auf Germann, a.a.O., N 3 zu Art. 12 StrG). Das Eigentum an der Wegparzelle ist für die Beurteilung der Öffentlichkeit eines Weges nicht ausschlaggebend. Ein öffentlicher Weg kann daher über eine im privaten Eigentum stehende Fläche verlaufen. Die Widmung eines Weges zum Gemeingebrauch kann indes eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung bilden. Eine solche ist nur



zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht und im öffentlichen Interesse liegt und wenn der Eingriff verhältnismässig ist. Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sind gemäss Art. 26 Abs. 2 BV voll entschädigungspflichtig. Ob die Widmung eines Weges einer Enteignung gleichkommt, ist aber nicht im Verfahren über die Klassierung des Weges zu beurteilen, sondern – auf Antrag der Betroffenen – im Verfahren nach Art. 50 ff. des Enteignungsgesetzes (sGS 735.1; vgl. auch GVP 1990 Nr. 95 in bezug auf eine Strasse).

4.2. Das Strassengesetz gesteht den Gemeinden bei der Festlegung des Gemeindestrassenplans in weitem Umfang Autonomie zu, auch wenn der kantonale Erlass allgemeine Kriterien dazu enthält und der Strassenplan der Genehmigung des kantonalen Baudepartements bedarf. Ob insbesondere ein Weg als öffentlich bezeichnet und damit dem Gemeingebrauch gewidmet werden soll, beurteilt sich im Rahmen von Art. 1 ff. und 7 ff. StrG. Dabei wendet die Gemeinde das Kriterium des öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 BV an. Beim Begriff des "öffentlichen Interesses" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der rechtsanwendenden Behörde einen Beurteilungsspielraum eröffnet (vgl. GVP 1991 Nr. 14; Häfelin/ Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 446; Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 26 N 26). Zu beachten gilt es, dass das Verwaltungsgericht nicht den ganzen Bereich dieses Beurteilungsspielraums, der bei einem unbestimmten Rechtsbegriff gegeben ist, voll überprüfen soll, wenn die Verwaltungsbehörde zur Beurteilung der konkreten Umstände besser geeignet ist als das Gericht. Dies trifft insbesondere zu, wenn die örtlichen Verhältnisse besonders wichtig, die aufgeworfenen Fragen technischer Natur oder die Verwaltungsbehörden den tatsächlichen Verhältnissen näher und damit vertrauter sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 466c; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 26 N 29).

Insbesondere beim Entscheid, einen Verbindungsweg zu klassieren, spielen die örtlichen Verhältnisse eine entscheidende Rolle. Ob die Klassierung des Verbindungswegs zwischen Solitüdenweg und Menzlenwaldweg als öffentlicher Weg im öffentlichen Interesse liegt, kann im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht daher nur unter Berücksichtigung und Respektierung der Gemeindeautonomie überprüft werden. Allerdings prüft das Verwaltungsgericht von



Amtes wegen – und im Sinne einer Rechtsfrage –, ob die Vorinstanz Ermessen überschritten oder missbraucht hat und damit rechtswidrig handelte, indem sie zum Schluss gelangte, das öffentliche Interesse an einem feinmaschigen und attraktiven Wegnetz im und zum Naherholungsgebiet Menzlenwald in der Stadt St. Gallen sei auch für schwächere Verkehrs-teilnehmer grösser als das private Bedürfnis der Beschwerdeführer nach Ruhe und Abgeschiedenheit auf ihrem Grundstück. Ebenso prüft das Verwaltungsgericht mit voller Kognition, ob eine Eigentumsbeschränkung verhältnismässig ist.

Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Behörde in einem Bereich Ermessen ausübt, in welchem der Rechtssatz kein Ermessen einräumt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 467). Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Entscheidungsspielraums bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der Vorschrift fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsgrundsätze – wie etwa das Willkürverbot im Sinne von Art. 9 BV oder das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV – verletzt. Ebenso wird Ermessensmissbrauch angenommen, wenn die Behörde wesentliche Gesichtspunkte unberücksichtigt lässt.

4.3. Im Streitfall ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz Ermessen überschritten hätte. Zu prüfen ist einzig, ob sie mit ihrem Entscheid vom 18. Februar 2009 Ermessen missbraucht hat.

4.3.1. Im Rahmen der Interessenabwägung prüfte die Vorinstanz, inwiefern der Menzlenwald bereits durch andere – gleichwertige – Wege erschlossen sei; mit den geographischen Eigenheiten der beiden Alternativwege – insbesondere deren Länge, Beschaffenheit und Verlauf – setzte sie sich ausgiebig auseinander. Die von der Vorinstanz angeführten Erwägungen liessen sich anlässlich des Augenscheins vom 6. November 2009 nachvollziehen. Es stellte sich heraus, dass der Solitüdenweg vom Ausgangspunkt (Verzweigung Solitüdenweg/Wilenstrasse) bis zur Verzweigung Solitüdenweg/ Privatweg der Beschwerdeführer geteert ist und stark ansteigt. Ab der Verzweigung Solitüdenweg/Privatweg der Beschwerdeführer ist der Solitüdenweg nicht mehr befestigt und bis zum Aussichtspunkt lediglich mit Gras überwachsen. Auf den oberen beiden Dritteln dieses Abschnitts haben die Wegbenutzer im Verlaufe der Zeit die Erdschicht an mehreren Stellen erodiert und Nagelfluh-Gestein freigelegt. Wie die



St.Galler Gerichte

Vertreter der Beschwerdegegnerin im Rahmen des Augenscheins erklärten, verzichtet die Stadt St. Gallen bewusst darauf, dieses Wegstück auszubauen, um das schutzwürdige Nagelfluh- Gestein nicht zu zerstören. Von der Verzweigung Solitüdenweg/Privatweg der Beschwerdeführer bis zum Aussichtspunkt steigt der Solitüdenweg relativ steil an; trotz der fehlenden Befestigung ist er indes auch für durchschnittlich leistungsfähige Fussgänger ohne Probleme begehbar, obschon das Wegstück anspruchsvoller ist als die geteerten Abschnitte. Der von den Beschwerdeführern vorgeschlagene Alternativweg über die Wilenstrasse steigt bis zur Einmündung der Oberhofstetten- in die Wilenstrasse leicht an; bis dorthin ist der Weg gut ausgebaut und mit einem Teerbelag versehen. In der Folge verfügt die Wilenstrasse nicht mehr über einen Teerbelag, ist aber gut begehbar; sie verläuft auf ca. 200 m flach, ehe sie kontinuierlich abfällt. In das Zentrum des Menzlenwaldes führt sie nicht direkt, sondern bildet zusammen mit der Menzlen- und der Hochwachtstrasse einen Spazierweg vom Oberhofstettenquartier zur Hochwacht. Auch die Menzlenstrasse, welche zunächst am Rande des Menzlenwaldes die Wilenstrasse fortsetzt und schliesslich in Richtung Nordosten durch den Menzlenwald führt, verfügt nicht über einen Teerbelag; sie ist jedoch – ebenso wie die Wilenstrasse – gut begehbar und fällt kontinuierlich ab. Die Hochwachtstrasse, die schliesslich die Menzlenstrasse fortsetzt, führt durch Siedlungsgebiet und ist mit Motorfahrzeugen befahrbar. Als dem Privatweg der Beschwerdeführer im Sinne eines Zugangsweges geradezu gleichwertig lässt sich der Spazierweg Wilenstrasse – Menzlenstrasse – Hochwachtstrasse nicht bezeichnen; dieser vermag den Menzlenwald vom östlichen Siedlungsgebiet aus nicht direkt zu erschliessen. Ausserdem ist festzuhalten, dass der Spazierweg im Abschnitt der Hochwachtstrasse durch Siedlungsgebiet führt und – abgesehen vom Abschnitt der Wilenstrasse, welche dem Menzlenwald entlangführt und den Blick auf den Alpstein und die davorliegende Hügellandschaft freigibt – kaum Aussicht bietet. Schliesslich liegt der entsprechende Abschnitt, der parallel zum Privatweg der Beschwerdeführer verläuft, bedeutend tiefer.

Da der Solitüdenweg streckenweise naturbelassen ist und höhere Ansprüche an die durchschnittliche Konstitution eines Spaziergängers stellt als die Wilenstrasse, und da der Spazierweg Wilenstrasse – Menzlenstrasse – Hochwachtstrasse den Menzlenwald von Osten nicht direkt erschliesst, durfte die Vorinstanz ohne Rechtsverletzung



feststellen, der Menzlenwald sei durch keinen anderen dem Privatweg der Beschwerdeführer gleichwertigen Weg erschlossen.

4.3.2. Die Vorinstanz berücksichtigte im Rahmen ihres Ermessens die Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Gehfähigkeit, von Eltern mit Kleinkindern oder Kinderwagen sowie von Joggern. Ausserdem führte sie an, der strittige Weg werde, wie die Erfahrungen zeigten, von Dritten begangen, was ebenfalls für seine Notwendigkeit und Zweckmässigkeit – und damit für ein überwiegendes öffentliches Interesse – spreche. Die Vorinstanz kam zum Schluss, ein feinmaschiges und attraktives Wegnetz in und zu den Naherholungsgebieten trage wesentlich zur Wohn- und Lebensqualität einer Stadt bei, und gerade in städtischen Verhältnissen sei die gute und bequeme fussgänger-mässige Erschliessung bzw. Erreichbarkeit von Naherholungs- und Waldgebieten auch für schwächere "Verkehrsteilnehmer" besonders wichtig.

Die Erwägungen, welche die Vorinstanz zugunsten eines überwiegenden öffentlichen Interesses anführt, sind im Grundsatz sachlicher Natur. Es besteht zweifellos ein öffentliches Interesse, Naherholungsgebiete gut zu erschliessen und ein gut ausgebautes und zweckmässiges Netz an öffentlichen Wegen zu erstellen. Der Solitüdenweg ist – wie bereits oben festgestellt wurde – im Abschnitt von der Verzweigung Solitüdenweg/Privatweg der Beschwerdeführer bis zum Waldrand relativ anspruchsvoll, während der Spazierweg Wilenstrasse – Menzlenstrasse – Hochwachtstrasse den Menzlenwald von der Ostseite nicht direkt erschliesst. Es zeigte sich, dass mit der Klassierung des Privatwegs ein eigentlicher öffentlicher Rundweg Wilenstrasse – Menzlenstrasse – Menzlenwaldweg – Privatweg der Beschwerdeführer – Solitüdenweg entstehen würde. Dieser Rundweg würde den Menzlenwald mit einem bequem zu bewältigenden Weg ergänzend erschliessen. Insofern kann ein öffentliches Interesse an der Klassierung bejaht werden. Allerdings bildet die Tatsache, dass der Privatweg - von unberechtigten Personen - benutzt wird, kein Merkmal für ein öffentliches Interesse an der Klassierung als öffentlicher Weg.

5. Die Beschwerdeführer bringen schliesslich vor, dass – selbst wenn ein gewisses öffentliches Interesse an der Massnahme noch bestehen sollte – deren



Verhältnismässigkeit erfüllt sein müsse; diese sei vorliegend nicht gegeben. Damit rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV.

5.1. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass eine Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 581; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 21 N 4). Der angestrebte Zweck muss zudem in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die der Privatperson auferlegt werden (BGE 130 II 425 E. 5.2; BGE 125 I 482 E. 3; Häfelin/Müller/ Uhlmann, a.a.O., Rz. 581 und 614; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 21 N 17). Diese drei Gebote müssen kumulativ erfüllt sein (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 586; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 21 N 4).

5.2. Die Vorinstanz erachtete den Eingriff in das Eigentum der Beschwerdeführer, welchen sie mit der Klassierung des Verbindungswegs zwischen Solitüdenweg und Menzlenwaldweg als öffentlicher Weg dulden müssten, als verhältnismässig. In bezug auf die Eignung der Massnahme führte sie an, die Widmung und Klassierung des strittigen Privatwegs gewährleiste Personen mit eingeschränkter Gehfähigkeit einen kürzeren und angenehmeren Zugang zum Naherholungsgebiet; durch die damit verbundene Attraktivitätssteigerung des Naherholungsgebiets werde die Lebensqualität auch dieser Personen erheblich verbessert.

5.2.1. Zunächst gilt es festzuhalten, dass ein Naherholungsgebiet zwar grundsätzlich allen Personen offenstehen soll. Dieses Ziel lässt sich jedoch insbesondere aus topographischen – und damit objektiven – Gründen nicht immer für alle Personengruppen verwirklichen. Körperlich durchschnittlich konstituierte Personen – ohne Geh- und andere Fortbewegungshilfen – können jedenfalls das Naherholungsgebiet Menzlenwald vom Siedlungsgebiet aus ohne grössere Anstrengungen und ohne Gefahren problemlos erreichen. Für Personen mit eingeschränkter Gehfähigkeit oder gar für gehbehinderte Personen ist die Erschliessung des Menzlenwaldes über den im Eigentum der Beschwerdeführer stehenden Privatweg wenig zweckmässig. Diese Verbindung wäre zwar gegenüber dem Solitüdenweg etwas bequemer. Dies ist aber nicht von erheblicher Bedeutung. Aufgrund des steil ansteigenden Wegstücks zwischen der Wilenstrasse und dem



ehemaligen Ausflugsrestaurant Solitüde ist der Zugang für Leute mit eingeschränkter Gehfähigkeit oder gar einer Gehbehinderung zum neu zu schaffenden Verbindungsweg erheblich erschwert. Es lässt sich daher nicht als Argument anführen, der neu zu klassierende Weg führe für Personen mit eingeschränkter Gehfähigkeit zu einer verbesserten Erschliessung bzw. einem verbesserten Zugang zum Naherholungsgebiet.

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation bezeichnete die streitige Wegverbindung in seiner Stellungnahme vom 29. Februar 2008 als **Ergänzung** des kommunalen Wegnetzes im Naherholungsgebiet. Diese Beurteilung erweist sich namentlich anhand der Feststellungen am Augenschein als zutreffend. An diesem äusserten denn auch die Vertreter der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin unwidersprochen, es handle sich beim streitigen Weg um eine Ergänzung des Wegnetzes bzw. um ein Zusatzangebot. Es kann daher im Streitfall nicht geradezu von einer **Lücke** im Wegnetz gesprochen werden, wie dies die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid tat. Es bestehen verschiedene Zugänge in den Menzlenwald, ein längerer, einfach und bequem zu begehender Weg über die Wilenstrasse, der auch mit Kinderwagen passierbar ist, und ein kürzerer, an gewissen Abschnitten naturbelassener Weg. Die Klassierung des Privatweges über das Grundstück der Beschwerdeführer würde das bestehende, gut ausgebaute Wegnetz lediglich ergänzen. Eine Notwendigkeit für Personen mit eingeschränkter Gehfähigkeit ist nicht gegeben, da sich an der Problematik des erschwerten Zugangs von der Wilenstrasse zum ehemaligen Ausflugsrestaurant durch den neuen Wegabschnitt nichts ändern würde. Insoweit muss die Notwendigkeit der geplanten Klassierung im engeren Sinn verneint werden.

5.2.2. Die Vorinstanz stellte fest, der angestrebte Zweck stehe in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen, welche den Beschwerdeführern auferlegt werden; die Massnahme sei somit auch verhältnismässig im engeren Sinne. Die Beschwerdeführer machen diesbezüglich geltend, zwischen dem angestrebten Zweck und den Belastungen, welche sie mit der Massnahme hinnehmen müssten, bestehe kein vernünftiges Verhältnis; einerseits führe bereits der als Wanderweg signalisierte Solitüdenweg auf ihrem Grundstück zu erheblichen Störungen, und andererseits könnten sie – im Falle einer Klassierung – ihren Hofhund nicht mehr frei laufen lassen.



Schliesslich wäre auch ihre Privatsphäre massiv beeinträchtigt, und es würden ihnen Verantwortlichkeitsansprüche von Personen drohen, die auf dem der Öffentlichkeit gewidmeten Privatweg wegen Dachlawinen auf der Nordseite des Hauses zu Schaden kommen.

Am Augenschein vom 6. November 2009 wurde festgestellt, dass sich auf der südlichen Seite des Wohnhauses der Beschwerdeführer ein mit Steinen belegter Vorplatz befindet. Auf der nördlichen Fassadenseite führt der Privatweg der Beschwerdeführer durch. Selbst wenn sich die Beschwerdeführer hauptsächlich auf dem Vorplatz vor der südlichen – sonnenzugewandten – Hausfassade aufhalten, wenn sie die Umgebung ihres Wohnhauses nutzen, so ist zu berücksichtigen, dass der Weg unmittelbar an ihrem Haus vorbeiführt und die Nutzung der unmittelbaren Umgebung des Hauses einschränkt. Verständlich ist insbesondere, dass die Beschwerdeführer im Falle einer Widmung des Weges als öffentlicher Weg bei der Haltung ihres Hundes eingeschränkt werden. Aufgrund der abgeschiedenen Lage des Gehöfts ist die Haltung eines Hundes verständlich. Die Hundehaltung führt aber erfahrungsgemäss zu Konflikten mit Fussgängern, Radfahrern und andern Benützern des öffentlichen Weges. Hinzu kommt, dass die Privatsphäre der Bewohner in nicht unerheblichem Mass eingeschränkt wird, wenn der unmittelbar an ihrem Wohnhaus vorbeiführende Weg zu jeder beliebigen Zeit von irgend welchen Personen benutzt werden kann.

5.3. Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Eigentumsbeschränkung angesichts des Fehlens einer Lücke im Wegnetz und der bestehenden guten Erschliessung des Naherholungsgebietes sowie der Bedeutungslosigkeit der ergänzenden Erschliessung für Personen mit eingeschränkter Gehfähigkeit unverhältnismässig ist. Der Entscheid der Vorinstanz verstösst damit gegen Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV. Folglich ist die Beschwerde gutzuheissen und der Rekursentscheid vom 18. Februar 2009 aufzuheben.

6. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3



St.Galler Gerichte

VRP). Den Beschwerdeführern ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.-- sind der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen, wobei auf die Erhebung zu verzichten ist (Art. 95 Abs. 1 und 3 VPR). Der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- ist den Beschwerdeführern zurückzuerstatten.

Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 und Art. 98bis VPR). Eine Entschädigung von Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Für das Einspracheverfahren sind keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen (Art. 98 Abs. 3 lit. b VPR).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der Rekursentscheid vom 18. Februar 2009 sowie die Stadtratsbeschlüsse vom 27. März 2007 und vom 23. Oktober 2007 werden aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Den Beschwerdeführern wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückerstattet.



3./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird den Beschwerdeführern zurückerstattet.

4./ Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt M.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

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.