

«Velos auf dem Trottoir»

Rechtsgutachten zuhanden der Stadt Zürich,
Dienstabteilung Verkehr (DAV)

erstattet von:

PROF. DR. IUR. ALAIN GRIFFEL

Ordentlicher Professor für Staats- und Verwaltungsrecht mit
Schwerpunkt Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht
an der Universität Zürich

Kalchofenstrasse 27
CH-8635 Dürnten

Büro Zürich: Tel. 044 634 52 36
Büro Dürnten: Tel. 055 240 67 31
alain.griffel@rwi.uzh.ch
www.rwi.uzh.ch/griffel

DR. IUR. MATHIAS KAUFMANN

Leiter des Rechtsdiensts der Pädagogischen Hochschule Bern,
Lehrbeauftragter an der Universität Zürich

Wasserwerkstrasse 123
CH-8037 Zürich

Tel. 043 343 15 43
mathias.kaufmann@gmail.com

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Abschnitt: Gutachtensauftrag	6
2. Abschnitt: Rechtliche Einordnung des Trottoirs und seiner Benutzung	8
I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage.....	8
A. Regelungsmaterie Strassenverkehr (Art. 82 Abs. 1 BV).....	8
B. Regelungsmaterie Fuss- und Wanderwegnetze (Art. 88 Abs. 1 BV)	10
II. Das Trottoir im Bundesverwaltungsrecht.....	11
A. Verkehrsrecht	11
1. Der Begriff des Trottoirs im Allgemeinen	11
2. Zur baulichen Trennung von Trottoir und Fahrbahn	13
3. Trottoirbreite und Trottoirbelag.....	17
4. Zwischenfazit und Überleitung	19
5. Das Trottoir im Strassenverkehrsgesetz (SVG)	20
a) Überblick	20
b) Der «Trottoirvorbehalt» in Art. 43 Abs. 2 SVG.....	20
aa) Grundsatz.....	20
bb) Ausnahmen.....	22
c) Besondere gesetzliche Vorgaben.....	26
aa) Art. 43 Abs. 1 und 3 SVG	26
bb) Art. 46 Abs. 1 SVG	27
d) Die Pflicht zur Benutzung des Trottoirs gemäss Art. 49 Abs. 1 Satz 1 SVG.....	28
6. Das Trottoir in der Verkehrsregelnverordnung (VRV)	30
a) Überblick	30
b) Zur Tragweite von Art. 41 Abs. 2 VRV im Besonderen.....	32
7. Das Trottoir in der Signalisationsverordnung (SSV).....	34
a) Überblick	34
b) Zu Art. 33 Abs. 4 und Art. 65 Abs. 8 SSV im Besonderen.....	36
aa) Art. 33 Abs. 4 SSV.....	36
bb) Art. 65 Abs. 8 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 4 SSV.....	37
cc) Ergebnis.....	40
8. Zwischenfazit: Ist das «Trottoirrecht» in VRV und SSV gesetzeskonform?	40
9. Das Trottoir im Fuss- und Wanderwegrecht.....	41
10. Fazit: Das Trottoir als «Hybridverkehrsfläche» zwischen Strasse und Fussweg.....	43
B. Raumplanungsrecht	45

III. Das Trottoir im kantonalen Strassenrecht.....	47
A. Tragweite der kantonalen Strassenhoheit.....	47
B. Kantonale Strassengesetzgebung	48
C. Gleichstellung Behinderter.....	49
3. Abschnitt: Beantwortung der Fragen.....	51
 Anhang: Flächen für den Langsamverkehr.....	 57
 Literatur	 59

Zusammenfassung

1. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Regelung des Motorfahrzeug-, Velo- und Fussverkehrs auf öffentlichen Strassen sowie den Erlass von Grundsatzbestimmungen über Fuss- und Wanderwegnetze durch den Bund finden sich in Art. 82 Abs. 1 und 88 Abs. 1 BV. Gestützt auf diese Kompetenznormen hat der Bundesgesetzgeber das SVG und das FWG erlassen.
2. Als öffentliche Strasse gilt jede von Fahrzeugen oder Fussgängern benutzbare Verkehrsfläche, die einem unbestimmten Personenkreis offensteht. Als Strassenverkehr gilt die Nutzung solcher Verkehrsflächen durch Personen, namentlich zum Zweck der Fortbewegung oder des Transports von Gütern.
3. Ein Trottoir ist der dem Fussverkehr gewidmete Teil einer für den Fahr- und Fussverkehr bestimmten Strassenfläche, der unmittelbar neben der Fahrbahn verläuft und von dieser baulich abgegrenzt ist. Um möglichst zweifelsfrei als solche erkennbar zu sein und um eine möglichst hohe Verkehrssicherheit zu gewährleisten, sollten Trottoirs eine Breite von ca. 2,00 m, einen gegenüber der Fahrbahn um mindestens 5 cm erhöhten Randabschluss sowie eine harte Deckschicht aufweisen.
4. Unter dem Blickwinkel des Strassenverkehrsrechts sind Trottoirs keine Fusswege, namentlich keine Fusswege im Sinn von Art. 43 Abs. 1 SVG. Derartige Fusswege sind zwar (wie Trottoirs) grundsätzlich den Fussgängern vorbehalten; sie verlaufen jedoch (anders als Trottoirs) nicht unmittelbar neben der Fahrbahn.
5. Unter dem Blickwinkel des Fuss- und Wanderwegrechts sind Trottoirs als «Fusswege im weiteren Sinn» zu betrachten. Das bedeutet, dass sie zwar in die Planung und in die Koordination von Fuss- und Wanderwegnetzen einbezogen werden müssen, dass sie innerhalb solcher Netze aber bloss vereinzelt vorkommen dürfen.
6. Dem verkehrsrechtlichen Trennungsgrundsatz entsprechend verschafft Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG den Fussgängern einen Anspruch darauf, sich unter Ausschluss der übrigen Verkehrsteilnehmer auf dem Trottoir fortzubewegen. Dieser Anspruch wird in Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG indes dadurch relativiert, dass der Bundesrat dazu ermächtigt wurde, Ausnahmen vorzusehen.
7. Die entsprechenden Ausnahmen finden sich in Art. 15 Abs. 3, Art. 16 Abs. 2, Art. 41 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 43a Abs. 1 und Art. 50 Abs. 1 lit. a VRV sowie in Art. 65 Abs. 8 SSV. Anerkannt ist ausserdem, dass Fahrzeugführer das Trottoir auch dann benutzen dürfen, wenn sie sich in einer «notstandsähnlichen» Verkehrssituation befinden.
8. Trottoirs dürfen nicht nur von Fussgängern begangen, sondern auch mit Rollstühlen ohne Motor und mit fahrzeugähnlichen Geräten befahren sowie von gehbehinderten Personen mit motorisierten Rollstühlen und Elektro-Stehrollern benutzt werden.

9. Auf schwach begangenen Trottoirs entlang von relativ stark befahrenen Fahrbahnen darf bei entsprechender, insbesondere der Schulwegsicherung dienender Signalisation (Signal 2.61 mit der Zusatztafel «Velo gestattet») auch mit Velos, «langsamen» E-Bikes und «schwachen» Mofas gefahren werden, ferner – unabhängig davon, ob ihre Benutzer gehbehindert sind oder nicht – mit elektrischen Stehrollern und «schwachen» Motor-Rollstühlen. In diesem Fall sollte den Zufussgehenden und den Velo- bzw. Mofafahrenden je eine eigene Fläche zugewiesen werden.
10. Die gängige Praxis der Verkehrsbehörden, die Velo- und Mofafahrer durch das Signal 2.63 oder 2.63.1 nicht nur dazu zu berechtigen, sondern sogar dazu zu verpflichten, das Trottoir zu benutzen, vermag sich nicht auf Art. 33 Abs. 4 SSV abzustützen und widerspricht Art. 43 Abs. 2 SVG; sie ist also verordnungs- und insbesondere gesetzeswidrig.
11. Wo es Trottoirs, Fussgängerlängsstreifen oder Fusswege gibt, müssen Zufussgehende sowie gehbehinderte Benutzerinnen und Benutzer von Elektro-Stehrollern diese Flächen benutzen; wo solche fehlen, dürfen sie Radwege benutzen, und, wo es auch keine Radwege gibt, müssen sie am Fahrbahnrand gehen bzw. fahren. Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte dürfen hingegen immer entweder Fussverkehrsflächen oder Radwege oder Fahrbahnen von Tempo 30- oder Begegnungszonen benutzen.
12. Mit den heute geltenden verordnungsrechtlichen Ausnahmen vom in Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG statuierten «Trottoirvorbehalt» zugunsten der Fussgängerinnen und Fussgänger (vgl. vorstehend Ziff. 7) hat der Bundesrat die ihm in Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG zugewiesene Befugnis sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht ausgeschöpft.
13. Aus dem RPG lässt sich zum einen der Grundsatz ableiten, dass bestehende Trottoirs erhalten und, soweit ohnehin neue Strassen gebaut werden müssen, diese mit Trottoirs versehen werden sollen; zum anderen ergibt sich aufgrund des RPG ein erschliessungsrechtlicher Anspruch der Privaten auf genügende Zugänglichkeit ihres in einer Bauzone gelegenen Grundstücks.
14. Abgesehen von Nationalstrassen (vgl. dazu Art. 83 BV) sind die Kantone und die Gemeinden für den Bau, den Unterhalt und die Widmung von Strassen zuständig (Art. 3 und 42 Abs. 1 BV; Umkehrschluss aus Art. 82 Abs. 1 BV). In Bezug auf die Errichtung von Trottoirs ist die jeweilige kantonale Strassen(bau)gesetzgebung massgebend; zu berücksichtigen sind betreffend die Gleichstellung behinderter Menschen auch die Empfehlungen des VSS.

1. Abschnitt: Gutachtensauftrag

Im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags vom 12. Dezember 2017 erteilte uns die Stadt Zürich, Dienstabteilung Verkehr (DAV), den Auftrag, zu folgenden Fragen ein Rechtsgutachten zu erstatten:

1. Was ist ein «Trottoir» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 SVG?
 - Bauliche Definition: Welche Spezifikation muss vorhanden sein?
 - Rechtliches Verständnis: Was ist unter der Bestimmung «das Trottoir ist den Fussgängern vorbehalten» zu verstehen?
 - Wer bestimmt auf welchem Weg, was ein «Trottoir» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 SVG ist?
 - Wer kann die Bedeutung eines Trottoirs «entwidmen»?
2. Wie ist die Abgrenzung zwischen «Trottoir» und «Fussweg» im Sinn von Art. 33 Abs. 2 SSV?
 - Kann ein «Trottoir» ein «Fussweg» sein und umgekehrt?
 - Ist ein Trottoir, das nicht als Fussweg benutzt wird (z. B. weil es parallel dazu einen Gehweg hat), auch ein Trottoir im Sinn des Gesetzes oder ist das regelmässige Begehen notwendig für ein Trottoir?
 - Gelten die definierenden Randbedingungen innerorts und ausserorts gleichermassen?
3. Unter welchen Bedingungen darf das Signal 2.61 mit der Zusatztafel «Velo gestattet» eingesetzt werden und wann nicht (vgl. Art. 65 Abs. 8 SSV)?
 - Wie häufig dürfen solche Strecken in einem Fusswegnetz sein, um noch als «Ausnahmen» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 SVG gelten zu können?
 - Wie ist der Ausnahmecharakter zu begründen?
4. Sind Signale, die bedeuten, dass Velos und Elektrovelos obligatorisch ein Trottoir benutzen müssen, zulässig?
5. Wird ein Trottoir durch die Signale 2.63 oder 2.63.1 zu einer Mischverkehrsfläche und ist es dann kein Trottoir im engeren Sinn mehr?
6. In welchen Situationen ist es zwingend, ein Trottoir im engeren Sinn ausschliesslich den Fussgängern vorzubehalten?
7. Was hat sich (faktisch und rechtlich) mit der Einführung der Elektrovelos geändert?

8. Welche gesetzlichen Bestimmungen müssten wie geändert werden, wenn man erreichen wollte, dass auf Trottoirs (im landläufigen Verständnis) Velos unter keinen Umständen zugelassen sind?
9. Müssten gesetzliche Bestimmungen geändert werden, wenn man erreichen wollte, dass auf Trottoirs (im landläufigen Verständnis) Velos – wie anlässlich der Einführung der Zusatztafel «Velo gestattet» geplant – nur aus Gründen der Schulwegsicherheit zugelassen sind? Wenn ja, welche?

Des Weiteren formulierte die Auftraggeberin in ihrem Gutachtensauftrag folgende Anforderungen:

«Bei den Abklärungen sind neben den einschlägigen Bestimmungen des Strassenverkehrsrechts auch die einschlägigen Bestimmungen des Planungs- und Baurechts, wie beispielsweise das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (SR 704; FWG) mit der Verordnung (SR 704.1; FWV), ebenso wie weitere kantonale Erlasse, die sich unter anderem auch mit Fusswegen und Trottoirs befassen, wie z. B. die Zugangsnormalien (LS 700.5), das Strassengesetz (LS 722.1) und die Verkehrssicherungsverordnung (LS 722.15), sowie ferner auch das Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3; BehiG) und allfällige weitere relevante Rechtsgrundlagen zu beachten. Wie stehen die Bestimmungen des Strassenverkehrsrechts und die Bestimmungen des Planungs- und Baurechts zueinander?»

2. Abschnitt: Rechtliche Einordnung des Trottoirs und seiner Benutzung

I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

A. Regelungsmaterie Strassenverkehr (Art. 82 Abs. 1 BV)

Gemäss Art. 82 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV)¹ ist der Bundesgesetzgeber dazu verpflichtet, «Vorschriften über den Strassenverkehr» zu erlassen. Diese Verfassungsnorm, welche auf den im Jahr 1921 angenommenen Art. 37^{bis} Abs. 1 der Bundesverfassung von 1874 (aBV)² zurückgeht, verschafft dem Bund eine *umfassende Gesetzgebungskompetenz* mit nachträglich derogatorischer Wirkung.³ Wie weit diese Kompetenz genau reicht bzw. was alles zum Sachbereich Strassenverkehr gehört, ist indessen nicht restlos klar; gemäss einhelliger Lehre darf der Bund gestützt auf Art. 82 Abs. 1 BV zum einen sowohl den motorisierten Privatverkehr als auch den sog. Langsamverkehr (einschliesslich Fussverkehr)⁴ und zum anderen nicht nur den Strassenverkehr an sich (Verkehrsregeln, Signalisation, Gefahrenabwehr usw.), sondern auch diverse weitere Themen mit engem Bezug zu diesem einer schweizweit einheitlichen Regelung zuführen, also etwa die Zulassung von Fahrzeugen und Fahrzeugführern, die Bereiche Haftpflicht und Versicherung oder das Verkehrsstrafrecht.⁵

Der Bundesgesetzgeber hat von den ihm in Art. 82 Abs. 1 BV eingeräumten Regelungskompetenzen weitgehend Gebrauch gemacht, namentlich im *Strassenverkehrsgesetz* vom 19. Dezember 1958 (SVG)⁶. Gemäss Art. 1 Abs. 1 ordnet dieses «den Verkehr auf den öffentlichen Strassen sowie die Haftung und die Versicherung für Schäden, die durch Motorfahrzeuge, Fahrräder oder fahrzeugähnliche Geräte verursacht werden». Angesichts der zahlreichen Einschränkungen, welche die Strassenhoheit der Kantone (vgl. Art. 3 Abs. 1 SVG) durch Art. 82 BV und das SVG sowie einige andere Zuständigkeiten bzw. Erlasse des Bundes (vgl. vor allem Art. 83 und 85–86 BV, ferner Art. 12

¹ SR 101.

² Im Wortlaut: «*Der Bund ist befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen.*» Zur Entstehungsgeschichte von Art. 82 Abs. 1 BV KERN, in: Basler Kommentar BV, Art. 82 N. 1, zu derjenigen des schweizerischen Strassenverkehrsrechts KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 82 ff., sowie zu derjenigen der Schweizer «Verkehrsverfassung» GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht, N. 20 ff.

³ Vgl. SCHAFFHAUSER, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 82 N. 2; ferner BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 82 N. 2, und HÄNER, Strassenrecht, N. 6.

⁴ Vgl. AUBERT, in: Petit commentaire Cst, Art. 82 N. 5; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 82 N. 2; ausserdem GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht, N. 31; LENDI, in: Kommentar aBV, Art. 37^{bis} N. 2, 7.

⁵ Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 82 N. 2; KERN, in: Basler Kommentar BV, Art. 82 N. 6; SCHAFFHAUSER, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 82 N. 2. Richtigerweise stützen sich die Art. 58 ff. («Haftpflicht und Versicherung») und 90 ff. («Strafbestimmungen») des SVG freilich nicht (primär) auf Art. 82 Abs. 1 BV ab, sondern auf die Art. 122 Abs. 1 und 123 Abs. 1 BV.

⁶ SR 741.01.

MinVG⁷⁾ erfährt, kommt diese heute nur noch als Strassenbau- und -widmungshoheit zum Tragen.⁸ Eine Handvoll strassenverkehrsrechtlicher Kompetenzen der Kantone findet sich immerhin in Art. 3 Abs. 2 ff. SVG, so insbesondere die Befugnis, lokale Fahrverbote und Verkehrsbeschränkungen anzuordnen, ferner die Zuständigkeit, für Strassen, welche für den Motorfahrzeug- und Veloverkehr vollumfänglich gesperrt sind, Verkehrsregeln für die übrigen Fahrzeugarten und Strassenbenutzer aufzustellen.⁹

Die Begriffe «Strasse» und «Strassenverkehr» werden auf Verfassungsebene nicht definiert. Was den Strassenbegriff anbelangt, herrscht Einigkeit darüber, dass dieser neben den National-, Kantons- und Gemeindestrassen von Verfassungs wegen auch Privatstrassen erfasst, jedenfalls insoweit, als diese dem Gemeingebrauch gewidmet wurden.¹⁰ Zu den (öffentlichen) Strassen im Sinn von Art. 82 BV und Art. 1 Abs. 1 SVG gehören sodann auch Plätze, Brücken, Unterführungen, Velo-, Fuss-, Wander- und Reitwege, Ski- und Schlittelpisten sowie alle Anlagen und Einrichtungen, welche die bestimmungsgemässe Nutzung der entsprechenden Verkehrswege sicherstellen.¹¹ Demnach handelt es sich bei einer öffentlichen Strasse – in ihrer verkehrsrechtlichen Bedeutung – um eine *von Fahrzeugen oder Fussgängern benutzbare Verkehrsfläche (mitsamt den sie ergänzenden Anlagen), die einem unbestimmten Personenkreis offensteht*.¹² Der Strassenverkehr ist folglich die *Bewegung von Personen und/oder Gütern auf einem Netz solcher Flächen*.¹³ Zu beachten ist, dass unter den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Begriff des Strassenverkehrs nicht bloss der «fliessende», sondern auch der «ruhende» Verkehr auf öffentlichen Strassen fällt (Stichwort: parkierte Fahrzeuge).¹⁴

⁷ Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe vom 22. März 1985 (SR 725.116.2).

⁸ Vgl. hierzu SCHAFFHAUSER, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 82 N. 3–5; vgl. auch HÄNER, Strassenrecht, N. 9; KEUSEN, Strassenrecht, N. 10.8; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 51 N. 24 ff.

⁹ Vgl. zu Art. 3 Abs. 2–5 SVG etwa KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 108 ff.

¹⁰ Laut KERN, in: Basler Kommentar BV, Art. 82 N. 4, fallen (wohl) auch *nicht* der Öffentlichkeit zugängliche (Privat-)Strassen in den Geltungsbereich von Art. 82 BV. Anders BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 82 N. 2. Vgl. zum Ganzen – vor dem Hintergrund von Art. 1 Abs. 2 VRV – auch KEUSEN, Strassenrecht, N. 10.4; WALDMANN/KRAEMER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 1 N. 19.

¹¹ KERN, in: Basler Kommentar BV, Art. 82 N. 4; WALDMANN/KRAEMER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 1 N. 18. Vgl. auch MOSER, Öffentlicher Grund, S. 51; SCHAFFHAUSER, Grundriss I, N. 168.

¹² Vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 VRV sowie Art. 2 Abs. 1 und 2 des Entwurfs einer «Strassenbenützungsverordnung» des Bundes (Fn. 35); vgl. zudem KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 159 ff., insbesondere N. 189 f. Zum Konzept des Strassenbestands KEUSEN, Strassenrecht, N. 10.5 f.

¹³ Eingehend zum Begriff «Verkehr» GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht, N. 1 ff.

¹⁴ Vgl. KERN, in: Basler Kommentar BV, Art. 82 N. 4; WALDMANN/KRAEMER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 1 N. 32; WEISSENBERGER, Kommentar SVG/OBG, Art. 1 SVG N. 13 (m. H. auf Art. 37 Abs. 2 SVG sowie die Art. 19 f. VRV); vgl. des Weiteren LENDI, in: Kommentar aBV, Art. 37^{bis} N. 7.

B. Regelungsmaterie Fuss- und Wanderwegnetze (Art. 88 Abs. 1 BV)

Nach Art. 88 Abs. 1 BV legt der Bund «Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze» fest. Er verfügt für die Regelung der Fuss- und Wanderwegnetze also lediglich über eine (nachträglich derogierende) *Grundsatzgesetzgebungskompetenz*.¹⁵ Aufgrund der systematischen Stellung von Art. 88 BV – innerhalb des Verfassungsabschnitts über öffentliche Werke und Verkehr (Art. 81 ff.) – wird deutlich, dass diese Bestimmung die Fuss- und Wanderwege vor allem als Anlagen der Verkehrsinfrastruktur anvisiert und weniger als Gegenstand des Raumplanungs-, Umwelt- oder Sportrechts;¹⁶ gleichwohl wurde die Ausführungsgesetz- und -verordnungsgebung zu Art. 88 BV in der SR nicht dem Abschnitt «Verkehr» (SR 74), sondern dem Abschnitt «Landes-, Regional- und Ortsplanung» (SR 70) zugeordnet.

Der Fuss- und Wanderwegartikel fand 1979 – als Art. 37^{quater} aBV – Eingang in die Bundesverfassung, und zwar in der Form eines mit grosser Mehrheit angenommenen direkten Gegenentwurfs zur schliesslich zurückgezogenen Volksinitiative «zur Förderung der Fuss- und Wanderwege», die 1974 eingereicht worden war. Die neue Verfassungsbestimmung bezweckte in erster Linie, der zunehmenden «Verstrassung» der Fuss- und Wanderwege (Asphaltierung, Zulassung von Motorfahrzeugen) entgegenzuwirken und, ganz allgemein, die Fussgänger als «schwächste» Verkehrsteilnehmer besser zu berücksichtigen.¹⁷ Die derzeit hängige «Velo-Initiative» verlangt Letzteres – über die Aufnahme der *Velowege* in Art. 88 BV und damit deren verkehrspolitische Gleichstellung mit den Fuss- und Wanderwegen – auch für die Velofahrerinnen und Velofahrer.¹⁸

Fusswege befinden sich regelmässig innerhalb des Siedlungsgebiets, *Wanderwege* dagegen regelmässig ausserhalb desselben. Dementsprechend kommt ihnen je eine eigene (Haupt-)Funktion zu: Bei Fusswegen handelt es sich um Verkehrsverbindungen im Alltag, wogegen Wanderwege in erster Linie der Erholung während der Freizeit dienen (vgl. Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege [FWG] vom 4. Oktober 1985¹⁹). Diese beiden Begriffe verhalten sich also komplementär zueinander. Gleichwohl ist die praktische Bedeutung der in Art. 88 BV angelegte Unterschei-

¹⁵ Vgl. dazu BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 88 N. 3; KERN, in: Basler Kommentar BV, Art. 88 N. 10 f.; RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 88 N. 12 ff.

¹⁶ Vgl. KERN, in: Basler Kommentar BV, Art. 88 N. 4; RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 88 N. 6.

¹⁷ Vgl. zur Entstehungsgeschichte von Art. 88 BV KERN, in: Basler Kommentar BV, Art. 88 N. 1; RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 88 N. 1–4; SCHMID, Paragrafenlandschaft, S. 327 ff.

¹⁸ Vgl. hierzu BBl 2017 5901 ff. (Botschaft zur Volksinitiative sowie zum direkten Gegenentwurf des Bundesrats), 5921 f. (Initiative), 5923 (Gegenentwurf); ferner BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 88 N. 2; KELLER/HAUSER, Verfassungsgrundlagen – Teil 1, N. 213 f.

¹⁹ SR 704.

derung zwischen Fusswegen einerseits und Wanderwegen andererseits eher klein;²⁰ der Wanderweg wird teilweise sogar als Unterart des Fusswegs begriffen.²¹

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sich Art. 88 BV zu Art. 82 BV wie eine ergänzende *lex specialis* verhält: Während der Bund – wie dargelegt – den *Verkehr* auf Fuss- und Wanderwegen (in ihrer Eigenschaft als öffentliche Verkehrsflächen) bereits gestützt auf Art. 82 Abs. 1 BV regeln darf bzw. muss, räumt ihm Art. 88 BV zusätzlich die (verpflichtende) Kompetenz ein, Grundsätze über deren *Planung, Anlage und Erhaltung* aufzustellen (vgl. Art. 1 und 4 ff. FWG sowie Art. 1 ff. der Verordnung über Fuss- und Wanderwege [FWV] vom 26. November 1986²²). Den Verkehr auf Fuss- und Wanderwegen haben die Kantone immerhin insoweit zu ordnen, als diese Flächen – was möglich, aber nicht zwingend ist – für den Motorfahrzeug- und Veloverkehr komplett geschlossen sind (vgl. Art. 3 Abs. 5 SVG). Steht ein Fuss- oder Wanderweg jedoch zumindest in beschränktem Mass für den Motorfahrzeug- und/oder den Veloverkehr offen, gelten die in Art. 26–57a SVG sowie in der Verkehrsregelnverordnung (VRV) vom 13. November 1962²³ normierten Verkehrsregeln aufgrund von Art. 1 Abs. 2 SVG im Prinzip auch für die sie benutzenden Fussgänger, Reiter, Viehtreiber, Skateboarder, Trottinettfahrer usw.²⁴

II. Das Trottoir im Bundesverwaltungsrecht

A. Verkehrsrecht

1. Der Begriff des Trottoirs im Allgemeinen

Das Trottoir wird im schweizerischen Verkehrs(verwaltungs)recht nur punktuell erwähnt (siehe 2. Abschnitt/II/A/5–7). Dementsprechend findet sich daselbst auch keine Definition des Trottoirbegriffs (vgl. namentlich die Legaldefinitionen in Art. 1 VRV). Aus den vorstehenden Ausführungen zu den in Art. 82 Abs. 1 und 88 Abs. 1 BV enthaltenen verkehrsverfassungsrechtlichen Kompetenz- und Sachbereichsabgrenzungen lässt sich allerdings unschwer folgende allgemeine Definition des Trottoirs ableiten (die aber noch zu präzisieren sein wird): *Ein Trottoir ist ein Fussweg, der zugleich Teil einer Strasse ist.* Oder anders gewendet: *Ein Trottoir ist derjenige Teil einer Strasse, der*

²⁰ So etwa auch AUBERT, in: Petit commentaire Cst, Art. 88 N. 3, wobei dessen Aussage, dass Fuss- und Wanderwege «*toujours [...] ensemble et de la même façon*» geregelt würden, in dieser Absolutheit nicht zutrifft (vgl. Art. 4 Abs. 2 f. und Art. 6 FWV). Etwas weniger apodiktisch BGE 129 I 337, E. 3.3.

²¹ So RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 88 N. 9. Anders JUD, Gehflächen, S. 17 ff., 19 f., der den Fuss- und den Wanderweg jeweils strikt funktional definiert.

²² SR 704.1.

²³ SR 714.11.

²⁴ Ausführlich zu Art. 1 Abs. 2 SVG BUSSY/RUSCONI/JEANNERET, Commentaire CSCR, Art. 1 LCR Ziff. 1.3.2; WALDMANN/KRAEMER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 1 N. 23 ff. Zum Verhältnis zwischen Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 5 SVG in Bezug auf Fuss- und Wanderwege KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 399.

für den Fussverkehr vorgesehen ist. Dieses Begriffsverständnis folgt unmittelbar daraus, dass es sich bei einem Trottoir sowohl um eine (öffentliche) Strasse im Sinn von Art. 82 BV und Art. 1 Abs. 1 SVG als auch um einen Fussweg im Sinn von Art. 88 BV handelt.

Dass Trottoirs in Art. 2 Abs. 2 FWG nicht als Fusswege, sondern lediglich als mögliche «Verbindungsstücke» zwischen Fusswegnetzen bezeichnet werden (vgl. Abs. 2 Satz 2), vermag hieran nichts zu ändern: Art. 2 Abs. 2 FWG stellt unseres Erachtens nämlich bloss klar, dass ein Trottoir – in Anbetracht der Zielsetzung von Art. 88 BV («Fussgängerschutz») sowie des Umstands, dass Zufussgehende auf Trottoirs stets mit anderen Strassenbenutzern in Konkurrenz stehen – nicht den «Idealfall» eines Fusswegs darstellt bzw., genauer, *nicht den «Normalfall» eines Fusswegs* darstellen darf.²⁵ «Verkehrsverbindungen für die Fussgänger» (Art. 2 Abs. 1 FWG) sind Trottoirs aber allemal – genauso wie die in Art. 2 Abs. 2 FWG ebenfalls genannten Fussgängerzonen, Fussgängerstreifen und Wohnstrassen, wobei letztere inzwischen durch Begegnungszonen abgelöst worden sind. Der Fussweg wird in Art. 2 FWG, mit anderen Worten, eher «normativ-funktional» als «deskriptiv» definiert, während der Trottoirbegriff im Fuss- und Wanderwegrecht (aber nur dort!) gleichsam negativ konnotiert ist: Trottoirs sind zwar auch Fusswege,²⁶ aber eben prinzipiell ungeeignete, weshalb sie innerhalb eines Fusswegnetzes und natürlich umso mehr innerhalb eines Wanderwegnetzes (vgl. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 FWG) die *Ausnahme* bleiben sollten.²⁷

Entsprechend der obigen Umschreibung der (öffentlichen) Strasse als von Fahrzeugen oder Fussgängern benutzbare Verkehrsfläche, die einem unbestimmten Personenkreis offensteht (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 VRV), sind Trottoirs – wie alle anderen Fusswege auch – den Strassen und damit dem räumlichen Geltungsbereich des SVG zugeordnet.²⁸ Entlang einer typischen Ortsstrasse, d. h. einer Strasse, die von (Motor-)Fahrzeugen und Fussgängern benutzt werden darf, ist das Trottoir namentlich von der «*Fahrbahn*» abzugrenzen: Diese ist der dem Fahrverkehr dienende Teil einer Strasse (vgl. Art. 1 Abs. 4 VRV) und besteht regelmässig aus zwei «*Fahrstreifen*» im Sinn von Art. 1 Abs. 5 VRV, die ihrerseits unter anderem «*Radstreifen*» – als für den *Veloverkehr* bestimmte Fahrstreifenteile (vgl. Art. 1 Abs. 7 VRV) – und «*Busstreifen*» aufweisen

²⁵ Vgl. in diesem Kontext RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 88 N. 10, der – mit Blick sowohl auf das FWG wie auch auf Art. 43 Abs. 1 und 2 SVG – darauf hinweist, dass die Zulassung bzw. Duldung von Velofahrern auf Fuss- und Wanderwegen dem Zweck von Art. 88 BV zuwiderläuft.

²⁶ Gl. M. KERN, in: Basler Kommentar BV, Art. 88 N. 7. Vgl. zudem Art. 65 Abs. 8 Satz 1 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 SSV.

²⁷ Vgl. BBl 1983 IV 1 ff. (Botschaft zum FWG), S. 8: Auch Trottoirs «*können Teile von Fusswegnetzen bilden. Sie bieten allerdings dem Fussgänger [...] nicht die erforderliche Sicherheit. Wenn immer möglich sind deshalb die Fussgängerverbindungen getrennt vom Motorfahrzeugverkehr zu führen*».

²⁸ Vgl. BGE 112 IV 38, E. 2, BGE 95 IV 154, E. 2, BUSSY/RUSCONI/JEANNERET, Commentaire CSCR, Art. 1 LCR Ziff. 2.8 (letztes Lemma), MOSER, Öffentlicher Grund, S. 54, WALDMANN/KRAEMER, in: Basler Kommentar BV, Art. 1 N. 21 (neuntes Lemma), und WEISSENBERGER, Kommentar SVG/OBG, Art. 1 N. 5, 9 (vorletztes Lemma). Vgl. zum Ganzen auch BGE 109 IV 131; KGer GR, Urteil vom 12. Juli 2000 (PKG 2000 Nr. 39).

bzw. «Busfahrbahnen» sein können.²⁹ Keine Trottoirs, aber eng mit ihnen verwandt sind einerseits die «Fussgängerstreifen» (vgl. Art. 33 Abs. 2 und Art. 49 Abs. 2 SVG) und die «Längsstreifen für Fussgänger» (vgl. Art. 41 Abs. 3 VRV in Verbindung mit Art. 77 Abs. 3 SSV), andererseits die «Radwege» im Sinn von Art. 1 Abs. 6 VRV: Fussgänger(quer)streifen und Längsstreifen für Fussgänger sind wie Trottoirs für den Fussverkehr vorgesehen; im Gegensatz zu diesen handelt es sich jedoch um Teile der Fahrbahn. Radwege wiederum dienen zwar grundsätzlich (vgl. Art. 40 Abs. 2 VRV in Verbindung mit Art. 43 Abs. 2 SVG) nicht auch dem Fussverkehr; sie sind allerdings wie Trottoirs «durch bauliche Massnahmen» von der Fahrbahn getrennt.³⁰ Um Trottoirs – analog zum Verhältnis zwischen Radwegen und Radstreifen – von den Fussgängerlängsstreifen sowie auch von den Fussgängerstreifen unterscheiden zu können, bedarf die eingangs dieses Abschnitts formulierte Trottoirdefinition somit folgender Präzisierung: Ein Trottoir ist der dem Fussverkehr dienende Teil einer Strasse, *der direkt neben der Fahrbahn verläuft und von dieser baulich abgegrenzt ist.*

Nun fallen freilich – wie gesehen – nicht nur für den Motorfahrzeugverkehr bestimmte Strassen (Strassen im engeren Sinn), sondern etwa auch Plätze und Wege unter den (weiten) verkehrsrechtlichen Strassenbegriff; sodann ist längst nicht jede Strasse im engeren Sinn mit einem Trottoir ausgestattet. Trägt man diesen beiden Feststellungen Rechnung, gelangt man zu einer weiteren Verfeinerung der Definition des Trottoirs: Ein Trottoir ist der dem Fussverkehr dienende Teil einer *für den Fahr- und Fussverkehr vorgesehenen* Strasse, der direkt neben der Fahrbahn verläuft und von dieser baulich abgegrenzt ist.

2. Zur baulichen Trennung von Trottoir und Fahrbahn

Wie die bauliche Abgrenzung von Trottoir und Fahrbahn im Einzelnen beschaffen sein muss, ist umstritten. In einem Urteil aus dem Jahr 1970 hielt das Zürcher Verwaltungsgericht fest, Trottoirs seien «in der Hauptsache parallel zu einer Fahrbahn verlaufende, *mindestens durch Randstein* davon abgegrenzte, für Fussgänger bestimmte Weg[e]», die es von den Längsstreifen für Fussgänger (keine bauliche Trennung von der Fahrbahn), den Fuss- und Wanderwegen im Sinn von Art. 43 Abs. 1 SVG (von einer Fahrbahn unabhängiger Verlauf) sowie von den Radwegen (nicht für Fussgänger bestimmt) zu unterscheiden gilt.³¹ Dass das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in diesem bald fünfzigjährigen Entscheid das Vorhandensein eines Randsteins als zwingendes Merkmal eines Trottoirs erachtete, lässt vermuten, dass man damals generell

²⁹ Vgl. zu den Fahrstreifen Art. 44 SVG, 8 VRV und 74 SSV, zu den Radstreifen Art. 46 Abs. 1 SVG, Art. 40 Abs. 1 und 3 f. VRV sowie Art. 74a Abs. 1–3 und 6 f. SSV, zu den Busstreifen Art. 34 Abs. 2 und 74b SSV, zu den Busfahrbahnen Art. 34 Abs. 1 SSV.

³⁰ Vgl. zu den Fussgängerstreifen auch Art. 6 Abs. 1–3 und 47 VRV sowie Art. 11 Abs. 1 und Art. 77 Abs. 1 und 2 SSV, zu den Längsstreifen für Fussgänger auch Art. 77 Abs. 3 SSV, zu den Radwegen auch Art. 46 Abs. 1 SVG, Art. 40 Abs. 1 und 4 f. VRV sowie Art. 33 Abs. 1 und 3 f. und Art. 74a Abs. 4–8 SSV.

³¹ VGer ZH, Urteil vom 5. November 1970 (RB 1970 Nr. 84; ZBl 1971 334 ff.; ZR 1970 Nr. 125).

davon ausging, dass Trottoirs gegenüber der neben ihnen verlaufenden Fahrbahn erhöht, d. h. *vertikal abgegrenzt* sein müssen.³²

In seinen Erläuterungen zum – inzwischen ad acta gelegten –³³ *Entwurf einer «Strassenbenützungsverordnung»* (E-StBV), zu welcher zwischen Januar und Mai 2011 eine Anhörung stattfand, stellte das Bundesamt für Strassen (ASTRA) in Bezug auf seinen Vorschlag für eine Legaldefinition des Begriffs Trottoir (Art. 2 Abs. 6 E-StBV) indessen Folgendes fest:³⁴

«Dieser Begriff wird [im Strassenverkehrsrecht] verschiedentlich verwendet, doch wurde er bisher nicht definiert. Zudem zeigte sich, dass in der Praxis nur in einem beschränkten Rahmen Einigkeit darüber herrscht, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit ein Teil der Strasse als Trottoir betrachtet werden kann und die entsprechenden Regeln Anwendung finden. Ein Dissens besteht insbesondere hinsichtlich der Frage, ob das Trottoir gegenüber dem Fahrbahnrand vertikal abgegrenzt sein müsse oder nicht. Diese Anforderung wurde je länger desto mehr in Frage gestellt. [Art. 2 Abs. 6 E-StBV] legt nun fest, dass das Trottoir gegenüber der Fahrbahn grundsätzlich nicht erhöht sein, eine bauliche Abgrenzung aber gegeben sein muss, wobei nicht definiert ist, wie diese bauliche Abgrenzung zu erfolgen hat [...].»

Die vom ASTRA in Art. 2 Abs. 6 E-StBV präsentierte Trottoirdefinition verlangte demgemäss zwar eine bauliche, nicht jedoch unbedingt eine vertikale Trennung von Fahrbahn- und Trottoirrand: *«Trottoir ist der unmittelbar entlang der Fahrbahn geführte, von dieser baulich abgegrenzte Teil einer Strasse, der den Fussgängerinnen und Fussgängern vorbehalten ist.»*³⁵

Gemäss den Erläuterungen des ASTRA zum E-StBV sind Trottoirs aber immerhin überall dort vertikal von der Fahrbahn abzugrenzen, wo sich eine *«Trottoirüberfahrt»* befindet, wo das Trottoir also von einer Fahrbahn überquert wird (vgl. Art. 2 Abs. 7 E-StBV: «Stellen, an denen die Fahrbahn quer über ein beidseitig vertikal abgegrenztes

³² Vgl. auch VGer AG, Urteil vom 9. April 1985 (AGVE 1985 166 ff.), wonach unter anderem eine *«geringfügige Höhendifferenz»* gegenüber der Fahrbahn das Trottoir als solches kennzeichne. Vgl. überdies BGE 123 IV 218, wo das Bundesgericht eine sog. «Aufpflasterung» vor allem deshalb als Trottoir qualifiziert, weil sie gegenüber den an sie angrenzenden Fahrbahnen *erkennbar erhöht* ist (E. 3b), und eine Aussage des Zürcher Obergerichts zum Begriff des Trottoirs im Sinn von Art. 15 Abs. 3 VRV folgendermassen wiedergibt (E. 2): *«Baulich handle es sich [bei einem Trottoir] erfahrungsgemäss um einen von der Fahrbahn abgetrennten und erhöhten Weg.»* Vgl. schliesslich die Definition BEILERS aus dem Jahr 1994 (Trottoirüberfahrt, S. 71): *«sichtbar erhöhte und baulich abgesetzte, fahrbahnparallele Fläche.»*

³³ So KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 170. Vgl. zum Projekt, die VRV und die SSV zusammen einer Totalrevision zu unterziehen, HUONDER, Projekt VERVE, passim.

³⁴ ASTRA, Erläuterungen zur E-StBV, 2011, S. 1 f. (Fundstelle: www.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2011 > UVEK > Totalrevision der Verkehrsregelungsverordnung [VRV] und der Signalisationsverordnung [SSV]). Vgl. ausserdem BGer, Urteil 6S.70/2007 vom 2. April 2007, E. 4.3: *«[...] die Strasse war – obwohl niveaugleich – optisch klar vom Trottoir abgegrenzt.»*

³⁵ Verordnung über die Strassenbenützung (Strassenbenützungsverordnung, StBV) – Anhörungsentwurf, 2011 (Fundstelle: siehe Fn. 34). Vgl. schon STREBEL, Kommentar MFG, Art. 35 N. 11: *«von [der Fahrbahn ...] konstruktiv abgegrenzte Fussgängerwege.»*

Trottoir führt»). Als Gründe für die unterschiedliche Behandlung von Trottoirs und Trottoirüberfahrten führte das ASTRA die folgenden an:³⁶

- Zum einen sei es zum Schutz der *Fussgänger*, namentlich der an einer Sehbehinderung leidenden Verkehrsteilnehmer, «grundsätzlich unumgänglich», in Situationen, in denen eine Fahrbahn das Trottoir quert, «Massnahmen zur Verbesserung der Erkennbarkeit desselben» zu ergreifen. Demgegenüber sei das Gefährdungspotenzial bei Längsverkehr entlang des Trottoirs sowie dort, wo eine über das Trottoir hinweg geführte Fahrbahn keine Verzweigung bildet, sondern lediglich eine Ausfahrt darstellt (vgl. Art. 1 Abs. 8 VRV, zudem Art. 2 Abs. 8 E-StBV), wesentlich geringer.
- Zum anderen gehe eine Trottoirüberfahrt für die *Fahrzeugführer* mit weitgehenden Modifikationen der Vortrittsverhältnisse einher, weshalb es vertretbar erscheine, die entsprechenden Rechtsfolgen nur «bei eindeutiger Erkennbarkeit der Situation», d. h. nur bei einer beidseitig vertikalen Trennung von Trottoir und Fahrbahn, Platz greifen zu lassen.

Da das Projekt einer neuen Strassenbenützungsverordnung des Bundes mitsamt der darin enthaltenen Trottoirdefinition nach Art. 2 Abs. 6 E-StBV jedenfalls vorläufig (offenbar) nicht weiterverfolgt wird, bleibt die Spezifizierung der baulichen Anforderungen an Trottoirs weiterhin (fast) durchwegs Gegenstand des kantonalen Strassenbaurechts. Hinzuweisen ist immerhin auf die *Schweizer Norm (SN) 640 200* des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) aus dem Jahr 2017, welche sich zum Begriff des Trottoirs wie folgt äussert: «*Trottoirs sind für Fussgänger bestimmte, von der Fahrbahn durch bauliche Massnahmen gemäss SN 640 212 [...] getrennte und gegenüber der Fahrbahn erhöhte Verkehrsstreifen.*»³⁷ In der Norm 640 212 wird sodann unter anderem auf die verschiedenen Möglichkeiten zur baulichen Fahrbahnbegrenzung eingegangen, vor allem mittels sog. «Randabschlüsse».³⁸ Diesen Ausführungen kommt aber freilich bloss Empfehlungscharakter zu, zumal das UVEK die zitierten VSS-Normenblätter nicht für «rechtsverbindlich» erklärt hat (vgl. die Verordnung des UVEK über die auf die Signalisation von Strassen, Fuss- und Wanderwegen

³⁶ ASTRA, Erläuterungen zur E-StBV (Fn. 34), S. 2.

³⁷ VSS, SN 640 200: Geometrisches Normalprofil – Elemente, Ausgabe 2017, S. 7, Ziff. 8.16 (vgl. zum Begriff des «Verkehrsstreifens» S. 5, Ziff. 8.2). Vgl. auch BUSSY/RUSCONI/KUHN, Commentaire CSCR, Art. 43 LCR Ziff. 2.2.1 («niveau différent souligné par une bordure»); ROTH, in Basler Kommentar SVG, Art. 49 N. 5.

³⁸ VSS, SN 640 212: Entwurf des Strassenraums – Gestaltungselemente, Ausgabe 2013, S. 30 ff. Behandelt werden hier «*hohe Randabschlüsse*» (Ziff. 16.2: 6–14 cm hoch, deutliche Trennung von Fahrbahn und Seitenräumen, Erhöhung der Fussgängersicherheit, bei Sehbehinderung gut ertastbar, bei Gehbehinderung kaum überwindbar, auf stark befahrenen Strassen und zur Verhinderung von unerlaubtem Parkieren auf Trottoirs angezeigt), «*niedrige Randabschlüsse*» (Ziff. 16.3: 3–4 cm hoch, weicher Übergang zwischen Fahrbahn und Seitenräumen, bei Sehbehinderung ertastbar, bei Gehbehinderung überwindbar, punktueller Anbringen zur Trottoirabsenkung bei Querungen und Einmündungen von Grundstückszufahrten angezeigt) sowie sog. «*Wasserschalen*» (Ziff. 16.4: bis zu 5 cm tief, meist 30–50 cm breit, optische Trennung von Fahrbahn und Seitenräumen).

anwendbaren Normen vom 12. Juni 2007).³⁹ Angesichts der nicht auf «Signale, Markierungen, Leiteinrichtungen, Strassenreklamen und dergleichen» begrenzten, sondern sich auch auf «technische Normen» aller Art erstreckenden Reichweite der in Art. 115 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV)⁴⁰ enthaltenen Subdelegation wäre die Rechtsverbindlicherklärung dieser VSS-Normen indes durchaus zulässig.⁴¹

Dass die erwähnten, die baulichen Anforderungen an Trottoirs betreffenden Normen des VSS nicht rechtsverbindlich sind, bedeutet nun allerdings nicht, dass sie rechtlich belanglos wären: Eine Abweichung von ihnen ist zwar nicht per se als Rechtsregelverstoss zu qualifizieren, bedarf aber unter Umständen dennoch des *Nachweises einer im Einzelfall besseren Lösung*. Es besteht in der Praxis mit anderen Worten eine Art Vermutung, dass die Einhaltung sämtlicher VSS-Normen im öffentlichen Interesse liegt (Polizeigüterschutz) und verhältnismässig ist (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Ist mithin ein Trottoir nicht bzw. kaum als solches erkennbar, weil es – entgegen den Empfehlungen des VSS in den SN 640 200 und 640 212 – von der Fahrbahn nicht vertikal abgegrenzt wurde, kann das mit Blick auf Trottoirs geltende Verkehrsrechtsregime (vgl. unter anderem Art. 41 Abs. 1^{bis} und 2 VRV) möglicherweise nicht durchgesetzt⁴² und das betreffende Eigentümergeeinwesen im Extremfall sogar schadenersatzpflichtig werden (Werkeigentümerhaftung; vgl. Art. 58 OR⁴³).⁴⁴

³⁹ SR 741.211.5. Vgl. zu dieser Verordnung sowie zu den VSS-Normen im Allgemeinen KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 47 f.; SCHAFFHAUSER, Sicherheit, S. 41 f.

⁴⁰ SR 741.21.

⁴¹ Vgl. zur rechtlichen Tragweite von seitens des UVEK *nicht* für rechtsverbindlich erklärten VSS-Normen BVGer, Urteil A-1577/2012 vom 27. März 2013, E. 6.2.2 («Hilfsmittel»); BVGer, Urteil A-5466/2008 vom 3. Juni 2009, E. 13.3.6 («Entscheidungshilfe»); ferner BGer, Urteil 1P.40/2004 vom 26. Oktober 2004, E. 3.2.1 («Entscheidungshilfe»), sowie bereits BGer, Urteil vom 15. November 1978 (ZBl 1979 221 ff.), E. 3c, und BGE 94 I 138, E. 2b m. w. H. Vgl. auch BGE 130 III 193, E. 2.3 (betreffend private Richtlinien zur Sicherung von Schneesportabfahrten: «Konkretisierungsfunktion»), und BGer, Urteil 4A_359/2013, 4A_421/2013 vom 13. Januar 2014, E. 3.4 (betreffend private Richtlinien zur Schwimmbadsicherung: «im Verfahren vor Bundesgericht von Amtes wegen zu berücksichtigen»).

⁴² Vgl. in diesem Zusammenhang BGer, Urteil 6B_395/2017 vom 16. November 2017, E. 2.3 (betreffend Art. 41 Abs. 1^{bis} VRV: «*La bande litigieuse s'avère clairement séparée [...] de la chaussée [...], de sorte qu'elle doit être en principe réservée aux piétons [...]*»); BGE 103 IV 265 (betreffend Art. 27 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung über die Strassensignalisation vom 31. Mai 1963 [aSSV; AS 1963 541]).

⁴³ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil; Obligationenrecht) (SR 220).

⁴⁴ Zu Art. 58 OR als Grundlage einer allfälligen (Kausal-)Haftung des Strasseneigentümers, bei dem es sich freilich in aller Regel um ein Gemeinwesen handelt, BGE 116 II 645, E. 3a; BREHM, in: Berner Kommentar OR, Art. 58 N. 11 f., 14a, 161 ff.; FISCHER, in: Kommentar OR, Art. 58 N. 9 f., 33 ff., 40, 43; SCHAFFHAUSER, Sicherheit, S. 39 f., 40, 40 f.; vgl. zum Ganzen ausserdem BGer, Urteil 4A_286/2014 vom 15. Januar 2015, E. 5 f., die vielen Hinweise auf weitere Entscheide des Bundesgerichts bei GÖKSU, in: Präjudizienbuch OR, Art. 58 N. 19 ff., sowie NIGG, OR 58, passim. Vgl. zur Werkhaftung mit Blick auf Trottoirs OGer ZH, Urteil LB110010 vom 18. Januar 2012 (Sand), BGE 118 II 36 (Glatteis), BGE 89 II 331 (Glatteis) und BGE 51 II 207 (Absenkung), ferner KGer GE, Urteil vom 1. März 1968 (SJ 1970 97 ff.; Unebenheit).

Zusammenfassend ist festzuhalten,

- dass dem Strassenverkehrsrecht des Bundes keinerlei Hinweise darauf zu entnehmen sind, wie die bauliche Trennung von Trottoir und Fahrbahn konkret zu erfolgen hat,
- dass die Kantone und Gemeinden diesbezüglich gut beraten sind, sich bei der Erstellung von Trottoirs – sofern das kantonale Recht keine entsprechenden Vorschriften kennt – an die diesbezüglichen Empfehlungen des VSS zu halten, d. h. das Trottoir wenn immer möglich mittels *Randabschluss* von der Fahrbahn zu trennen und gegenüber dieser *merklich anzuheben*, um die Erkennbarkeit des Grenzverlaufs im Verkehr sicherzustellen;⁴⁵ eine merkliche Anhebung dürfte ab einer Höhendifferenz von ca. 5 cm zwischen Trottoirkante und Fahrbahnrand vorliegen.

3. Trottoirbreite und Trottoirbelag

Während das Vorhandensein eines Niveauunterschieds zur unmittelbar angrenzenden Fahrbahn – wie dargelegt – tendenziell als selbständiges Element des verkehrsrechtlichen Trottoirbegriffs (etwa im Sinn von Art. 41 Abs. 1^{bis} VRV) aufgefasst werden muss, sind sowohl die Mindestbreite wie auch die Belagsstruktur eines Trottoirs in erster Linie *aus dessen genereller Zweckbestimmung heraus* zu ermitteln: Dazu, welche Breite und was für eine Oberfläche ein entlang einer Fahrbahn geführter Streifen aufzuweisen hat, um als Trottoir – d. h. als eine für den Fussverkehr vorgesehene Verkehrsfläche – qualifiziert werden zu können, äussert sich nämlich weder das geltende Verkehrsrecht des Bundes noch der StBV-Entwurf des ASTRA aus dem Jahr 2011⁴⁶ explizit. Man scheint mithin seit jeher davon auszugehen, dass solche Streifen nur dort überhaupt existieren, wo ihnen der besagte Zweck, Fuss(verkehrs)weg zu sein, auch ganz bewusst zugeordnet worden ist. Dass eine öffentliche Fläche, die nicht einmal für ein bloss geringes Fussgängeraufkommen genügend Raum, Komfort und Sicherheit bietet, kein Trottoir sein kann, liegt auf der Hand.

Was die erforderliche *Mindestbreite* eines Trottoirs betrifft, enthält Art. 41 Abs. 1 VRV jedoch immerhin die Regelung, wonach Velos auf dem Trottoir abgestellt werden dür-

⁴⁵ Die Kantone können natürlich auch einfach die Strassenbaunormen des VSS integral für massgebend erklären (vgl. Art. 22 Abs. 1 und 4 des Ausführungsreglements des Staatsrats des Kantons Freiburg vom 7. Dezember 1992 zum Strassengesetz des Kantons Freiburg vom 15. Dezember 1967 [AR-StrG/FR; SGF 741.11], wobei dieser Kanton etwa mit Blick auf entlang von Kantonsstrassen verlaufenden Trottoirs zudem mit Subventionsanreizen operiert [vgl. Art. 39 Abs. 1 ARStrG/FR, der unter anderem eine «Überhöhung» des Trottoirs von grundsätzlich 13–15 cm über der Fahrbahn sowie eine Randabschlussbreite von ca. 15 cm vorschreibt]).

⁴⁶ Fn. 35.

fen, sofern für die Fussgänger ein *mindestens 1,50 m breiter Raum* frei bleibt.⁴⁷ Aus dieser Verordnungsbestimmung lässt sich zwar keine für die Kantone und Gemeinden unmittelbar verbindliche Vorgabe für die bauliche Ausgestaltung von Trottoirs ableiten; sie lässt aber doch den Schluss zu, dass ein Weg, der die in Art. 41 Abs. 1 VRV genannte Breite von 1,50 m *über einen längeren Streckenverlauf wesentlich unterschreitet*, selbst dann kein Trottoir im Rechtssinn mehr darstellt, wenn er direkt neben einer Fahrbahn verläuft und von dieser vertikal abgegrenzt ist. Aufgrund der fehlenden Eignung für den Fussverkehr würde es sich bei einem solchen Weg oder Streifen im Übrigen auch nicht um einen Fussweg handeln.⁴⁸ Der VSS hält demgemäss eine Breite von 1,50 m mit Blick auf *sämtliche* Gehflächen für das absolute Minimum; der wünschbare «Normalfall» für Trottoirs sei hingegen eine Breite von wenigstens 2,00 m, weil man ansonsten nicht oder jedenfalls nur sehr eingeschränkt nebeneinander gehen bzw. überholen kann, ohne auf die Fahrbahn ausweichen zu müssen.⁴⁹

In Bezug auf den *Trottoirbelag* ist auf Art. 6 FWV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG hinzuweisen: Nach diesen Rechtsnormen sind Wanderwege mit bitumen-, teer- oder zementgebundenen Deckbelägen grundsätzlich zu ersetzen. Dies stellt ein Indiz dafür dar, dass sich derartige Beläge für die übrigen Fussverkehrsverbindungen eignen, also insbesondere auch für Trottoirs (vgl. Art. 2 FWG). Fusswege bzw. Trottoirs mit Deckschichten aus *Bitumen, Beton/Zement* oder *Kunststein* werden den Bedürfnissen von älteren und geh- oder sehbehinderten Menschen sowie von Personen, die mit Kinderwagen oder Rollgepäck unterwegs sind, denn auch am besten gerecht (so die Richtlinien «Behindertengerechte Fusswegnetze» der Schweizer Fachstelle für hindernisfreie Architektur), während bruchrohe Natursteinpflasterungen und -platten ebenso vermieden werden sollten wie ungebundene Kies- und Sandbeläge.⁵⁰

⁴⁷ Vgl. auch Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 2 Halbsatz 2 VRV betreffend das Parkieren und Halten anderer Fahrzeuge auf dem Trottoir: «für Fussgänger muss stets ein mindestens 1,50 m breiter Raum frei bleiben». Vgl. des Weiteren Art. 62 Abs. 5 und 64 Abs. 2 E-StBV (Fn. 35). – In seiner ursprünglichen Fassung sah Art. 41 Abs. 1 VRV vor, dass beim Abstellen von Fahrzeugen auf dem Trottoir wegen (zu) schmaler Fahrbahn für die Fussgänger «genügend freier Raum» bleiben muss (AS 1962 1364, S. 1381); offenbar herrschte aber schon recht früh Einigkeit darüber, dass Trottoirs mindestens 1,50 m breit sein sollten (vgl. OGer ZH, Urteil vom 23. Januar 1967 [ZR 1967 Nr. 141] m. w. H.).

⁴⁸ Vgl. in diesem Kontext BGE 91 IV 201, E. 5: «[Die Fussgänger] haben [...] Anspruch auf einen Durchgang, der ihnen beispielsweise erlaubt, ungehindert mit einem Kinde an der Hand, mit einem Korb, Kinderwagen oder Koffer zu gehen.»

⁴⁹ VSS, SN 640 070: Fussgängerverkehr – Grundnorm, 2009, S. 10 (vgl. zum Begriff der «Gehfläche» S. 4, Ziff. 14).

⁵⁰ Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen (heute: Schweizer Fachstelle für hindernisfreie Architektur), Strassen – Wege – Plätze. Richtlinien «Behindertengerechte Fusswegnetze», 2003, S. 8, Ziff. 1.2.1. Auf diesen Richtlinien aufbauend wurde seither die VSS-Norm 640 075 erarbeitet (eingehend zum Gehflächenbelag VSS, SN 640 075: Fussgängerverkehr – Hindernisfreier Verkehrsraum, 2014, S. 19, Ziff. 23; VSS, SN 640 075: Fussgängerverkehr – Hindernisfreier Verkehrsraum [Erläuterungen, Anforderungen und Abmessungen – Normativer Anhang], 2014, S. 31 ff.).

4. Zwischenfazit und Überleitung

Vor dem Hintergrund des geltenden Strassenverkehrsrechts des Bundes – welches keine Legaldefinition des Begriffs Trottoir enthält –, der seitens des ASTRA vorgeschlagenen Begriffsumschreibung in Art. 2 Abs. 6 E-StBV sowie der einschlägigen Regelwerke privater Organisationen, namentlich des VSS, lässt sich zum *Trottoirbegriff* Folgendes festhalten:

- Ein Trottoir *ist* der dem Fussverkehr dienende Teil einer für den Fahr- und Fussverkehr vorgesehenen Strasse, der direkt neben der Fahrbahn verläuft und von dieser baulich abgegrenzt ist.
- Darüber hinaus *sollten* Trottoirs, um möglichst zweifelsfrei als solche erkennbar zu sein bzw. um eine möglichst hohe Verkehrssicherheit ihrer Benutzerinnen und Benutzer zu gewährleisten, eine *Breite* von ca. 2,00 m, einen gegenüber der angrenzenden Fahrbahn um mindestens 5 cm erhöhten *Randabschluss* sowie eine *Deckschicht* aus Hartbelag aufweisen.

Hieraus folgt, dass es bei der Beantwortung der Frage, ob im Einzelfall ein Trottoir vorliegt, in erster Linie darauf ankommt, ob sich die betreffende Verkehrsfläche für unmittelbar neben dem Fahrverkehr stattfindenden Fussverkehr *eignet*. Das bedeutet, dass ein direkt neben der Fahrbahn verlaufender und von dieser baulich abgegrenzter Weg, dem diese Eignung nicht zukommt, kein Trottoir ist und demzufolge die für Trottoirs geltenden Verkehrsregeln nicht zur Anwendung gelangen. Dies ist aufgrund einer ganzheitlichen Betrachtung der vorstehenden «Soll-Kriterien» unter Berücksichtigung der konkreten Rahmenbedingungen (Fahrverkehrsaufkommen, zulässige Höchstgeschwindigkeit, Topografie usw.) zu beurteilen. Die Eignung als Fussverkehrsfläche reicht jedoch aus, um einen die «Ist-Kriterien» erfüllenden Weg oder Wegabschnitt als Trottoir im Rechtssinn zu qualifizieren. Es genügt hierfür mit anderen Worten dessen sichere und bequeme Begehbarkeit; dass er sämtliche «Soll-Kriterien» (Breite, Randstein, Belag) erfüllt, ist nicht zwingend erforderlich. Erst recht ohne Belang ist – wie das Obergericht des Kantons Zürich in einem Entscheid aus dem Jahr 1978 erwogen hat –, dass er auch tatsächlich begangen wird.⁵¹

Ist mit Blick auf eine bestimmte Verkehrsfläche das Vorliegen eines Trottoirs zu bejahen, gelten für dessen Benutzung eine Reihe besonderer strassenverkehrsrechtlicher Normen, auf die nachstehend genauer eingegangen wird.

⁵¹ Vgl. OGer ZH, Urteil vom 24. Januar 1978 (ZR 1979 Nr. 89), S. 212 f.; vgl. zudem bereits – im Kontext von Art. 41 Abs. 1 VRV in seiner ursprünglichen Fassung – OGer ZH, Urteil vom 11. Dezember 1967 (SJZ 1968 54).

5. Das Trottoir im Strassenverkehrsgesetz (SVG)

a) Überblick

Im SVG wird das «Trottoir» an lediglich zwei Stellen explizit thematisiert: erstens in Art. 43 Abs. 2, wonach das Trottoir grundsätzlich den Fussgängern vorbehalten ist, und zweitens in Art. 49 Abs. 1, wonach Fussgänger grundsätzlich das Trottoir benutzen müssen. Beide Bestimmungen finden sich im dritten Titel des Gesetzes («Verkehrsregeln»; Art. 26–57a SVG); Art. 43 («Verkehrstrennung») zu Beginn des Unterabschnitts «Regeln für besondere Strassenverhältnisse» (Art. 43–45 SVG) im Abschnitt «Regeln für den Fahrverkehr» (Art. 29–48 SVG), Art. 49 («Fussgänger») zu Beginn des Abschnitts «Regeln für den übrigen Verkehr» (Art. 49 f. SVG).

Daneben wird im SVG lediglich an einer Stelle auf «Fusswege» Bezug genommen, und zwar in Art. 43 Abs. 1. Da Trottoirs, im Prinzip jedenfalls, auch Fusswege sind, ist diese Norm daraufhin zu untersuchen, ob sie für Trottoirs ebenfalls gilt oder nicht.

b) Der «Trottoirvorbehalt» in Art. 43 Abs. 2 SVG

aa) Grundsatz

Art. 43 Abs. 2 SVG lautet seit gut 55 Jahren, d. h. seit dem «eentlichen» Inkrafttreten des SVG am 1. Januar 1963,⁵² wie folgt: *«Das Trottoir ist den Fussgängern, der Radweg den Radfahrern vorbehalten. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen.»*

Diesen Normwortlaut hatte der Bundesrat bereits in seinem zuhanden der Bundesversammlung verabschiedeten Gesetzesentwurf (vgl. Art. 41 Abs. 2 E-SVG)⁵³ vorgeschlagen und in seiner Botschaft folgendermassen begründet:⁵⁴

«Trottoir und Radweg [...] lassen sich nur dem Grundsatz nach den Fussgängern bzw. Radfahrern vorbehalten. Trottoirs müssen von Fahrzeugen zum Überqueren, in besondern Fällen sogar zum Stationieren und Parkieren benützt werden können, sofern für die Fussgänger genügend Raum bleibt. Den Radweg müssen die Radfahrer, wo Trottoirs fehlen, mit den Fussgängern teilen. Auch hier muss der besonders vorsichtig sein, der sich auf dem Weg bewegt, der grundsätzlich andern Strassenbenützern vorbehalten ist.»

Wiewohl diese Erläuterungen vor dem Hintergrund der allgemeinen Verkehrssituation in der Schweiz in den 1950er-Jahren zu lesen sind, ergibt sich aus ihnen doch ziemlich deutlich, welche Bedeutung man dem «Trottoirvorbehalt» in Art. 43 Abs. 2 SVG damals beimass – und heute immer noch beimessen muss: Trottoirs dürfen grundsätzlich *einzig* durch Zufussgehende benutzt werden; andere Verkehrsteilneh-

⁵² Das SVG wurde am 19. Dezember 1958 erlassen und trat in der Folge zwischen dem 1. Oktober 1959 und dem 1. März 1967 gestaffelt in Kraft, wobei die meisten SVG-Normen am 1. Januar 1963 landesweite Geltung erlangten.

⁵³ BBl 1955 II 69 ff., S. 81.

⁵⁴ BBl 1955 II 1 ff. (Botschaft zum SVG), S. 35.

mende dürfen Trottoirs bloss insoweit *ausnahmsweise* mitbenutzen, als es dafür eine *Grundlage in einer Verordnung des Bundesrats* gibt, wobei sich die entsprechenden Ausnahmeregelungen zumindest primär auf das *Überqueren* (vgl. Art. 15 Abs. 3 VRV) oder auf das *Halten* und *Parkieren* (vgl. Art. 41 Abs. 1 und 1^{bis} VRV) beziehen müssen. Davon, dass es angezeigt sein könnte, auch das *Befahren* des Trottoirs punktuell zuzulassen, ging man beim Erlass des SVG nicht aus, und zwar weder in Bezug auf Motorfahrzeuge noch in Bezug auf andere Fortbewegungsmittel.⁵⁵ Mit Blick auf *Velos* ergibt sich dies auch in Anbetracht der als Ausführungsrecht zu Art. 43 Abs. 1 und 2 sowie Art. 46 Abs. 1 SVG konzipierten Art. 40 f. VRV: Während der den Radwegen und Radstreifen gewidmete Art. 40 VRV seit jeher bestimmt, dass Fussgänger die Radwege benutzen dürfen, «wo Trottoir und Fussweg fehlen» (Abs. 2),⁵⁶ enthält Art. 41 VRV («Fusswege, Trottoirs») seit jeher keine Erlaubnis der Velofahrer, bei fehlendem Radweg bzw. Radstreifen auf den Trottoirs zu fahren (vgl. auch Art. 46 Abs. 1 SVG e contrario), sondern, wie weiter vorne bereits erwähnt,⁵⁷ im Wesentlichen bloss deren bedingtes Recht darauf, Velos auf dem Trottoir *abzustellen* (Art. 41 Abs. 1 VRV).

Einzuräumen ist hier allerdings, dass Art. 41 Abs. 2 VRV in seiner ursprünglichen Fassung noch statuierte, dass Velofahrer auf dem Trottoir *absteigen* – und somit gleichsam zu Fussgängern werden – müssen.⁵⁸ Entfallen ist diese Pflicht mit der Teilrevision der VRV vom 15. Mai 2002.⁵⁹ Seither lässt sich diese VRV-Regelung ohne Mühe so interpretieren, dass sie das Befahren von Trottoirs *durch sämtliche Fahrzeuge* insoweit *generell* gestattet, als es unbedingt erforderlich ist («Muss mit einem Fahrzeug das Trottoir benützt werden, [...]»). Wie diese Bestimmung – vor dem Hintergrund von Art. 43 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 1 SVG – im Einzelnen zu verstehen ist, wird indessen noch genauer zu untersuchen sein.⁶⁰

Von seiner Struktur her ist Art. 43 Abs. 2 SVG zweigeteilt: Er beinhaltet einerseits eine Verbots- und andererseits eine Delegationsnorm. Die *Verbotsnorm*, welche es allen Verkehrsteilnehmenden, die keine Fussgänger sind, untersagt, das Trottoir zu benut-

⁵⁵ Vgl. auch AB N 1957, S. 191 f., Votum Guinand («[...] la loi établit [...] que le trottoir est *strictement* réservé aux piétons [...]»; «[...] la question pourra se poser de savoir si, *dans certains cas et à certains moments*, on pourra utiliser les trottoirs *pour le parcage* de véhicules automobiles [...]») und Votum Eggenberger (Art. 43 Abs. 2 SVG «kann nicht absolut gemeint sein. [Er] ist dort *ohne Einschränkung* anzuwenden, wo sowohl ein Trottoir als auch ein Radweg besteht», wobei «*Fussgänger die Radwege* dort benutzen sollen, wo kein Trottoir vorhanden ist. [...] *Deshalb* wird der Bundesrat ermächtigt, Ausnahmen vorzusehen. Auch die gänzliche Wegweisung der Fahrzeuge vom Trottoir ist als undurchführbar anzusehen, doch dürfen die Fahrzeuge die Trottoirs ohne zwingenden Grund nicht anders als *zum Überqueren* benutzen. [...] Wieweit Fahrzeuge die Trottoirs *zum Parkieren* beanspruchen dürfen, muss die örtliche Verkehrsordnung regeln können. Ein absolutes Parkierverbot auf Trottoirs wird nicht zu verwirklichen sein»).

⁵⁶ In der ursprünglichen Fassung der VRV fand sich diese Verkehrsregel noch in Art. 40 Abs. 2 Satz 2 (vgl. AS 1962 1364, S. 1380).

⁵⁷ Siehe S. 17 f.

⁵⁸ Vgl. AS 1962 1364, S. 1381 (Art. 41 Abs. 2 Satz 2).

⁵⁹ AS 2002 1931. Teilweise entfiel sie freilich bereits 1998 – mit der Schaffung von Art. 65 Abs. 8 SSV.

⁶⁰ Siehe S. 32 ff.

zen (vgl. Satz 1), ist zugleich ein *gesetzlicher Anspruch aller Fussgänger darauf, sich unter Ausschluss der übrigen Verkehrsteilnehmer auf dem Trottoir fortzubewegen* – sofern natürlich überhaupt ein solches besteht. Ein «Anspruch auf ein Trottoir» ergibt sich allenfalls aus dem Verfassungsrecht (vgl. Art. 10 Abs. 2 BV in seiner Ausprägung als Grundrecht auf Bewegungsfreiheit)⁶¹ und/oder aus dem Erschliessungsrecht;⁶² denkbar ist auch die Herleitung eines solchen Anspruchs aus der Verfassungsgarantie der körperlichen Unversehrtheit (vgl. abermals Art. 10 Abs. 2 BV) in Verbindung mit Art. 35 BV (Stichwort: «staatliche Schutzpflicht»).⁶³

bb) Ausnahmen

Bei der *Delegationsnorm* in Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG handelt es sich um die gesetzliche Ermächtigung des Bundesrats, gesetzesvertretende Verordnungsbestimmungen zu erlassen, welche die beiden in Satz 1 statuierten Ausschlussansprüche – in ihrer jeweiligen Gesamtheit – ein Stück weit aufweichen bzw. relativieren, keinesfalls aber aushöhlen dürfen.⁶⁴ Unzulässig wäre es demnach nicht nur, wenn der Bundesrat das Velofahren auf Trottoirs (oder das Zufussgehen auf Radwegen) *allgemein* gestatten würde, sondern auch, wenn insgesamt derart viele Ausnahmen bestünden, dass sich das in Art. 43 Abs. 2 SVG zum Ausdruck gebrachte Regel/Ausnahme-Verhältnis faktisch in sein Gegenteil verkehrt. Ebenfalls klar gesetzeswidrig wäre beispielsweise die Ausweitung des Geltungsbereichs von Art. 41 Abs. 3 VRV, der heute allein die Fussgängerlängsstreifen betrifft, auf Trottoirs. Der Botschaft und den Beratungen zum SVG ist im Übrigen zu entnehmen, dass die Schaffung von Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG – mit Blick auf die Trennung von Fuss- und Veloverkehr – anfangs in erster Linie vom Wunsch geleitet war, den Fussgängern per Verordnung die Erlaubnis erteilen zu können, bei fehlendem Trottoir auf einen allenfalls vorhandenen Radweg auszuweichen (vgl. Art. 40 Abs. 2 VRV) – und nicht etwa umgekehrt.⁶⁵

⁶¹ Zurückhaltend jedoch GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht, N. 102 m. w. H. Vgl. in diesem Kontext auch ROTH, in: Basler Kommentar SVG, Art. 49 N. 1; zur Bewegungsfreiheit im Allgemeinen z. B. GRIFFEL, in: Staatsrecht, § 31 N. 28 f.

⁶² Ausgangspunkt des Erschliessungsrechts ist Art 19 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Siehe dazu S. 46 f.

⁶³ Vgl. zur in der Schweiz noch relativ konturlosen Schutzpflichtendogmatik etwa BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 35 N. 7 m. w. H.

⁶⁴ Vgl. zum Rechtsinstitut der Gesetzesdelegation statt vieler UHLMANN/FLEISCHMANN, Legalitätsprinzip, S. 15 ff.; zur Unterscheidung zwischen gesetzesvertretenden und Vollzugsverordnungen etwa GRIFFEL, Verwaltungsrecht, N. 116 f., 120 f. Zum Erlass von Vollzugsverordnungsrecht zum SVG wird der Bundesrat in Art 106 Abs. 1 Satz 1 SVG besonders ermächtigt; er wäre dies freilich schon aufgrund von Art. 182 Abs. 2 BV (vgl. zum Ganzen BIAGGINI, Kommentar BV, Art 182 N. 4 f., 13 f.).

⁶⁵ Vgl. BBl 1955 II 1 ff., S. 35: «Trottoir und Radweg [...] lassen sich nur dem Grundsatz nach den Fussgängern bzw. Radfahrern vorbehalten. [...] Den Radweg müssen die Radfahrer, wo Trottoirs fehlen, mit den Fussgängern teilen.» Vgl. des Weiteren AB N 1957, S. 192, Votum Eggenberger: «Fussgänger [sollen] die Radwege dort benützen [...], wo kein Trottoir vorhanden ist. [...] Deshalb wird der Bundesrat ermächtigt, Ausnahmen vorzusehen.»

Als «Ausnahmen» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG einzustufen sind die nachfolgenden Verordnungsvorschriften:⁶⁶

- die Vortrittsregel von *Art. 15 Abs. 3 VRV*, die – implizit – voraussetzt, dass es zulässig ist, Trottoirs mit Fahrzeugen zu überqueren («Trottoirüberfahrt»);⁶⁷
- die in *Art. 16 Abs. 2 VRV* enthaltene Vorgabe, wonach Fahrzeugführer auf das Trottoir ausweichen müssen, wenn es zur sofortigen Freigabe der Fahrbahn für sich mit Blaulicht und Wechselklanghorn ankündigende Fahrzeuge (Feuerwehr, Sanität, Polizei, Zoll) unerlässlich ist (vgl. auch Art. 27 Abs. 2 SVG);
- *Art. 40 Abs. 2 VRV*, gemäss welchem die Fussgänger Radwege benutzen dürfen, wo Trottoirs und Fusswege fehlen;
- die Vortrittsregeln von *Art. 40 Abs. 4 und Abs. 5 Satz 2 VRV*, die – implizit – voraussetzen, dass es zulässig ist, Radwege mit anderen Fahrzeugen zu überqueren;
- die Zulässigkeit des Abstellens von Velos auf dem Trottoir, sofern ein mindestens 1,50 m breiter Raum für den Fussverkehr frei bleibt (*Art. 41 Abs. 1 VRV*);
- die Möglichkeit der lokalen Verkehrsbehörden, das Parkieren anderer Fahrzeuge (als Velos) auf dem Trottoir durch Signale oder Markierungen zu gestatten (*Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 1 VRV*);⁶⁸
- die Zulässigkeit des Haltens anderer Fahrzeuge (als Velos) auf dem Trottoir zum Güterumschlag sowie zum Ein- und Aussteigenlassen, sofern ein mindestens 1,50 m breiter Raum für den Fussverkehr frei bleibt (*Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 2 VRV*);⁶⁹
- die Ermächtigung der lokalen Verkehrsbehörden in *Art. 65 Abs. 8 SSV*, auf «relativ stark befahrenen» Strassen am Anfang eines «schwach begangenen» Trottoirs «insbesondere zur Schulwegsicherung» das Signal 2.61 («Fussweg») mit der Zusatztafel «Velo gestattet» anzubringen, welches zur Folge hat, dass das betreffende Trottoir von Velos und Motorfahrrädern («Mofas») mitbenutzt werden darf – wobei solche Mofas, die bauartbedingt schneller fahren können als 20 km/h oder über eine Tretunterstützung verfügen, welche bis über 25 km/h hinaus wirkt, diesfalls den Motor abstellen müssen.⁷⁰

⁶⁶ Nicht hierher gehört unseres Erachtens Art. 41 Abs. 2 VRV (eingehend dazu hinten S. 32 ff.).

⁶⁷ Vgl. auch Art. 59 Abs. 2 E-StBV (Fn. 35).

⁶⁸ 1988 wurde der Vorschlag, das Verbot des Trottoirparkierens *im SVG* zu verankern, im Nationalrat abgelehnt (vgl. dazu AB N 1988, S. 209 f.). Gut ein Jahr später fügte der Bundesrat dann Abs. 1^{bis} in Art. 41 VRV ein (vgl. diesbezüglich auch AB N 1983, S. 1510 f.).

⁶⁹ Vgl. zu den Gegenausnahmen, etwa gemäss Art. 30 Abs. 2 SSV, RINDLISBACHER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 43 N. 44.

⁷⁰ Mit Art. 149 Abs. 2 E-StBV (Fn. 35) schlug das ASTRA im Jahr 2011 noch vor, beim damals auf dem Trottoir für Mofa-Fahrer geltenden Verkehrsregime (vgl. AS 1998 1440, S. 1442) zu bleiben.

Ebenfalls um «Ausnahmen» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG geht es

- bei der Unterstellung der Fahrer von Mofas und von Elektro-Rikschas bis 1,00 m Breite unter die Regeln für Velofahrer (Art. 42 Abs. 4 VRV; vgl. ferner Art. 43 Abs. 1 lit. c VRV betreffend das Nebeneinanderfahren von Velos und Mofas),
- bei der in Art. 43a VRV statuierten Befugnis, Invalidenfahrstühle und Elektro-Stehroller sowohl auf den für die Fussgänger wie auch auf den für den Fahrverkehr bestimmten Verkehrsflächen zu verwenden,⁷¹ sowie
- bei Art. 50 Abs. 1 lit. a und b VRV, wonach auf den für die Fussgänger bestimmten Verkehrsflächen und auf den Radwegen auch sog. «fahrzeugähnliche Geräte» (z. B. Trottinette) zum Einsatz kommen dürfen (vgl. auch Art. 50a Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 VRV; zum schillernden Begriff des fahrzeugähnlichen Geräts Art. 1 Abs. 10 VRV).

Man könnte sich nun freilich auf den Standpunkt stellen, dass Art. 43a Abs. 1 betreffend Rollstühle und Elektro-Stehroller sowie Art. 50 Abs. 1 lit. a (in Verbindung mit Art. 50a Abs. 1) VRV betreffend fahrzeugähnliche Geräte keine eigentlichen (gesetzesvertretenden) «Ausnahmen» vom Prinzip der strikten Verkehrstrennung auf Trottoirs darstellen, sondern lediglich als blosser Vollzugsvorschriften den *Begriff des Fussgängers*, namentlich im Sinn von Art. 43 Abs. 2 und Art. 49 SVG, *präzisieren*.⁷² Nach der hier vertretenen Auffassung sind jedoch weder Rollstuhlfahrer noch solche Personen, die ein fahrzeugähnliches Gerät verwenden, als «Fussgänger» zu qualifizieren; vielmehr werden sie in der VRV, soweit sie Fussverkehrsflächen benutzen, den Fussgängern bloss – aber immerhin – *rechtlich weitgehend gleichgestellt* (vgl. Art. 43a Abs. 1 Satz 2 und Art. 50a Abs. 1 VRV).⁷³ Anders lässt sich etwa kaum plausibel erklären, weshalb die Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte nach Art. 50a Abs. 2 Satz 2 VRV auf sämtlichen ihnen zugewiesenen Verkehrsflächen (vgl. Art. 50 Abs. 1 VRV) auf Fussgänger Rücksicht zu nehmen und ihnen den Vortritt zu gewähren haben. – Insbesondere die strassenverkehrsrechtlichen Fussgängerrechte und -pflichten (vgl. Art. 6 Abs. 1–3, 41 und 46 f. VRV sowie Art. 22b Abs. 1, 22c Abs. 1, 33 Abs. 4, 54a Abs. 3 und 68 Abs. 7 SSV) müssen mithin – je für sich – daraufhin untersucht werden, ob sie den Benutzern von Rollstühlen und/oder fahrzeugähnlichen Geräten ebenfalls zukommen

⁷¹ Zum Vergleich mit der früheren Rechtslage gemäss VRV: AS 1962 1364, S. 1381 (Art. 41 Abs. 4).

⁷² So wohl RINDLISBACHER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 43 N. 41 ff., die als materiellgesetzliche Ausnahmen von Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG einzig Art. 15 Abs. 3, 16 Abs. 2, 40 Abs. 2 und 41 Abs. 1 f. VRV sowie Art. 65 Abs. 8 SSV anführt; vgl. auch SCHAFFHAUSER, Grundriss I, N. 925, 956. – In ganz ähnlicher Weise liesse sich (wegen Art. 42 Abs. 4 VRV) argumentieren, dass Mofa-Fahrer sowie Fahrer schmaler Elektro-Rikschas Velofahrer seien, namentlich im Sinn von Art. 19, Art. 43 Abs. 2, Art. 46 und Art. 70 SVG.

⁷³ In diesem Sinn BUSSY/RUSCONI/KUHN, Commentaire CSCR, Art. 43 LCR Ziff. 2.4; GIGER, Kommentar SVG, Art. 43 N. 3 (drittes Lemma); WEISSENBERGER, Kommentar SVG/OBG, Art. 43 N. 3. – Rechtlich vollständig den Fussgängern gleichgestellt und deshalb als Fussgänger zu betrachten sind hingegen die in Art. 48 Abs. 1 Satz 1 VRV aufgezählten Verkehrsteilnehmer, also die Führer von Handwagen bis 1,00 m Breite, von Kinderwagen sowie geschobenen Velos und Rollstühlen (vgl. auch Art. 18 Abs. 4 SSV).

oder nicht.⁷⁴ Dabei wird man wohl in aller Regel davon ausgehen können, dass die genannten Verkehrsteilnehmerkategorien im Verhältnis zu den Fahrzeugführern wie Fussgänger, im Verhältnis zu den Fussgängern jedoch eher wie Velofahrer zu behandeln sind.

Nach dem Gesagten liesse sich Art. 41 Abs. 1 VRV wie folgt umformulieren, um die Rechtslage etwas weniger fragmentiert wiederzugeben: «Velos sowie *Motorfahrräder, Elektro-Rikschas, Rollstühle, Elektro-Stehroller und fahrzeugähnliche Geräte*⁷⁵ dürfen auf dem Trottoir abgestellt werden, wenn für die Fussgänger *einschliesslich der Benutzer von Rollstühlen, Elektro-Stehrollern und fahrzeugähnlichen Geräten* ein mindestens 1,50 m breiter Raum frei bleibt.»⁷⁶

Hinzuweisen ist des Weiteren darauf, dass im Rahmen des (derzeit sistierten) Projekts, die VRV und die SSV total zu revidieren, seitens des ASTRA eine zusätzliche Ausnahme vom in Art. 43 Abs. 2 SVG festgehaltenen Trottoirbenutzungsverbot angeregt wurde: Nach Art. 72 Abs. 4 Satz 2 E-StBV⁷⁷ sollen *Kinder unter zehn Jahren* zukünftig auf dem Trottoir (sowie auf Fusswegen) Velofahren dürfen, dies allerdings nur ausserorts.

Schliesslich ist zu bemerken, dass in Praxis und Literatur anerkannt ist, dass Fahrzeugführer auch in Fällen, die in den Verordnungen zum SVG nicht ausdrücklich genannt werden, dazu berechtigt sein können, das Trottoir zu benutzen, wobei eine entsprechende Befugnis aber das Vorliegen einer geradezu «*notstandsähnlichen Situation*»⁷⁸ oder – mit Blick auf Art. 41 Abs. 2 VRV – zumindest das Vorhandensein eines «*schützenswerten Bedürfnisses*» voraussetzt.⁷⁹

⁷⁴ Einige der eben genannten Verordnungsbestimmungen stellen explizit klar, dass die Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte mitgemeint sind, so Art. 6 Abs. 1–3 und 41 Abs. 2 VRV sowie Art. 22b Abs. 1 und 22c Abs. 1 SSV; vgl. auch Art. 8 Abs. 3 und 11 Abs. 3 VRV sowie Art. 19 Abs. 3 SSV. Vgl. zu den auf fahrzeugähnliche Geräte anwendbaren Verkehrsregeln DUBOIS/MIZEL, Jeux, S. 322 ff., und MIZEL, Grande famille, S. 12 f., sowie ROTH, in: Basler Kommentar SVG, Art. 49 N. 36–45.

⁷⁵ Vgl. WEISSENBERGER, Kommentar SVG/OBG, Art. 37 N. 24, Art. 43 N. 4.

⁷⁶ Vgl. zum Begriff des Motorfahrrads, unter den auch Elektro-Stehroller, motorisierte Rollstühle und die sog. «E-Bikes» fallen, Art. 18 der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge vom 19. Juni 1995 (VTS; SR 741.41), zu demjenigen der Elektro-Rikscha Art. 14 lit. b Ziff. 3 VTS.

⁷⁷ Fn. 35.

⁷⁸ Vgl. OGer ZH, Urteil vom 6. Januar 1989 (SJZ 1990 87 f.), S. 87, wo das Vorliegen einer «notstandsähnlichen» Situation verneint wurde; RINDLISBACHER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 43 N. 46; ferner BUSSY/RUSCONI/KUHN, Commentaire CSCR, Art. 43 LCR Ziff. 2.4; SCHAFFHAUSER, Grundriss I, N. 925.

⁷⁹ Vgl. GIGER, Kommentar SVG, Art. 43 N. 3 (zweites Lemma), und WEISSENBERGER, Kommentar SVG/OBG, Art. 43 N. 3, wobei die von diesen beiden Autoren gemachten Beispiele (Trottoirquerung beim Verlassen einer Garage, einer Hauseinfahrt, eines Parkplatzes oder eines Geschäfts) allesamt bereits von Art. 15 Abs. 3 VRV («Wer aus Fabrik-, Hof- oder Garageausfahrten, aus Feldwegen, Radwegen, Parkplätzen, Tankstellen und dergleichen oder über ein Trottoir auf eine Haupt- oder Nebenstrasse fährt, [...]») erfasst werden.

c) Besondere gesetzliche Vorgaben

Um den Gehalt und die Tragweite von Art. 43 Abs. 2 SVG noch etwas besser einordnen zu können, lohnt sich an dieser Stelle ein Blick auf Abs. 1 und 3 von Art. 43 sowie auf Art. 46 Abs. 1 SVG:

aa) Art. 43 Abs. 1 und 3 SVG

Art. 43 Abs. 1 SVG hält fest, dass «Wege, die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind, wie Fuss- und Wanderwege, [...] mit solchen Fahrzeugen nicht befahren werden» dürfen.⁸⁰ In der Literatur wird diese Gesetzesbestimmung insbesondere im Zusammenhang mit der Frage diskutiert, ob «Mountainbikes» auf Wanderwegen zugelassen sind oder nicht, wobei man sich darüber einig zu sein scheint, dass Art. 43 Abs. 1 SVG das Befahren von Wanderwegen durch «Mountainbiker» – trotz des Einschubs «wie Fuss- und Wanderwege» – nicht gänzlich ausschliesst.⁸¹

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens ist aber weniger diese Frage von Interesse als vielmehr diejenige, ob sich aus Art. 43 Abs. 1 SVG eine normative Aussage zur Verwendung von Motorfahrzeugen und insbesondere von Velos auf Trottoirs ableiten lässt, *ob also Trottoirs «Wege» im Sinn von Art. 43 Abs. 1 SVG sind*. Nach unserer Einschätzung ist dies zu verneinen; obwohl Trottoirs durchaus (Fuss-)Wege sind, werden sie von Art. 43 Abs. 1 SVG nicht miterfasst. Hierfür sprechen vor allem zwei Gründe: Erstens behandelt das SVG die Trottoirs in Art. 43 Abs. 2 (und Art. 49) explizit; wären sie bereits als Regelungsgegenstand von Art. 43 Abs. 1 SVG intendiert gewesen, hätte der Gesetzgeber dies ohne weiteres klarstellen können (etwa mit der naheliegenden Wendung «wie Trottoirs, Fuss- und Wanderwege») – womit Art. 43 Abs. 2 SVG freilich weitgehend überflüssig geworden wäre. Zweitens sind Trottoirs weder nach Bauart oder Breite für den Veloverkehr ungeeignet noch sind sie für diesen «offensichtlich» nicht bestimmt;⁸² dass sie für Velos *grundsätzlich* nicht bestimmt sind, folgt erst aus Art. 43 Abs. 2 SVG.⁸³

⁸⁰ Hierbei handelt es sich um eine schweizweit ohne Signale oder Markierungen geltende Beschränkung des Motorfahrzeug- und Veloverkehrs nach Art. 5 Abs. 1 und 2 SVG (vgl. BGE 101 Ia 565, E. 4b; zum Ganzen RINDLISBACHER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 43 N. 22 ff.; vgl. im Übrigen den Vorbehalt in der bundesrätlichen Botschaft, BBl 1955 II 1 ff., S. 35: «Unumgängliche Fahrten auf ungeeigneten Wegen, z. B. solche zur Hilfeleistung, können nicht als ausgeschlossen gelten»).

⁸¹ Vgl. dazu KRAEMER, Krux, passim; KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 122 ff., 128 ff.; MIZEL, Grande famille, S. 13 ff., vor allem S. 15 f.; ferner RINDLISBACHER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 43 N. 16 ff.; kritisch RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 88 N. 10.

⁸² Vgl. AB N 1957, S. 192, Votum Eggenberger: «Wenn in Absatz 1 von Fuss- und Wanderwegen die Rede ist, so [...] handelt [es] sich im Sinne des Gesetzes um Fuss- und Wanderwege, die nach ihrer Bauart, ihrer Breite und Zweckbestimmung für den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr geschlossen bleiben müssen.»

⁸³ Vgl. in diesem Kontext bereits AB S 1923, S. 408, Votum Hildebrand: «Wenn wir [...] hier nicht aufnehmen», dass die Trottoirs allein für die Fussgänger reserviert sein sollen, «so könnte daraus geschlossen werden, dass für den Fahrradverkehr auch das Trottoir benützt werden dürfte.»

Bei einem aufgrund von Art. 43 Abs. 1 SVG für den Fahrverkehr gesperrten «Weg» handelt es sich unseres Erachtens folglich um eine Fussverkehrsverbindung, die – anders als ein Trottoir – *nicht unmittelbar neben einer Fahrbahn* verläuft⁸⁴ und *ausnahmslos den Fussgängern*⁸⁵ vorbehalten ist.

Der in Art. 43 Abs. 2 SVG verankerte Anspruch der Zufussgehenden auf Benutzung des Trottoirs wird – wie bereits erwähnt – nur dann aktuell, wenn tatsächlich ein Trottoir besteht. Nun regelt das SVG nicht, welche Strassen ein Trottoir aufweisen müssen, dafür aber implizit – nämlich in Art. 43 Abs. 3 –, welche nicht: Nach dieser Vorschrift ist der «Zutritt» zu solchen Strassen, die den vom Bundesrat bezeichneten Arten von Motorfahrzeugen vorbehalten sind, untersagt (vgl. die Sätze 1 und 2). Das bedeutet unseres Erachtens letztlich auch, dass entlang von *Autobahnen* und *Autostrassen*⁸⁶ von Bundesrechts wegen keine Trottoirs errichtet werden dürfen.⁸⁷

bb) Art. 46 Abs. 1 SVG

Nach Art. 46 Abs. 1 SVG müssen Velofahrer die Radwege und Radstreifen benutzen.⁸⁸ Aufgrund von Art. 42 Abs. 4 VRV haben auch Mofa-Fahrende und Fahrer von Elektro-Rikschas bis 1,00 m Breite diese Verkehrsregel einzuhalten.⁸⁹ Velos bzw. «*Fahrräder*» sind gemäss Art. 24 Abs. 1 VTS «Fahrzeuge mit wenigstens zwei Rädern, die durch mechanische Vorrichtungen ausschliesslich mit der Kraft der sich darauf befindenden Personen fortbewegt werden»; als Mofas bzw. «*Motorfahrräder*» gelten gemäss Art. 18 VTS auch motorisierte Rollstühle (lit. c), Elektro-Stehroller (lit. d) und sog. «E-Bikes» (vgl. lit. a Ziff. 2 und lit. b Ziff. 1), als «*Elektro-Rikschas*» die in Art. 14 lit. b Ziff. 3 VTS näher spezifizierten «Kleinmotorräder» mit Elektromotor. Nicht als Velos gelten nach Art. 24 Abs. 1 Satz 2 VTS Kinderräder im Sinn von Art. 24 Abs. 2 VTS und Rollstühle, wobei Rollstühle – anders als Kinderräder – nach Art. 1 Abs. 10 Satz 2 VRV auch nicht als fahrzeugähnliche Geräte im Sinn von Art. 1 Abs. 10 Satz 1 VRV gelten. Im Weiteren werden Benutzer von Motor-Rollstühlen und Elektro-Stehrollern, die an einer Gehbehinderung leiden, von der Pflicht, die Radwege und -streifen zu benutzen, befreit; sie

⁸⁴ Vgl. zur Unabhängigkeit von einer Fahrbahn als Kriterium für das Vorliegen eines «klassischen» Fusswegs OGer ZH, Urteil vom 6. Januar 1989 (SJZ 1990 87 f., S. 88); VGer ZH, Urteil vom 5. November 1970 (RB 1970 Nr. 84; ZBl 1971 334 ff.; ZR 1970 Nr. 125). Zum Fusswegbegriff des Fuss- und Wanderwegrechts S. 10 f., 41 ff.

⁸⁵ Hier wäre, genau genommen, zu ergänzen: inkl. der Benutzer nichtmotorisierter Rollstühle und fahrzeugähnlicher Geräte sowie gehbehinderter Benutzer von motorisierten Rollstühlen und Elektro-Stehrollern (vgl. Art. 43a Abs. 1 und Art. 50 Abs. 1 lit. a VRV).

⁸⁶ Vgl. zu diesen beiden Strassentypen auch Art. 57a SVG, Art. 1 Abs. 3, Art. 4a Abs. 1 lit. c und d, Abs. 3^{bis} und Abs. 4, Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 35 f. VRV, ausserdem Art. 1 Abs. 6, 45 Abs. 1, 84 ff. und 98 SSV.

⁸⁷ Vgl. AB N 1957, S. 192, Votum Eggenberger. Ausführlich zu Art. 43 Abs. 3 SVG RINDLISBACHER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 43 N. 59 ff.; vgl. ferner WEISSENBERGER, Kommentar SVG/OBG, Art. 43 N. 7 ff.

⁸⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang die Ausführungen von MAYER, Wildwesttritt, S. 62. Zu den Begriffen «Radweg» und «Radstreifen» Art. 1 Abs. 6 f. VRV; zudem SCHENK, in: Basler Kommentar SVG, Art. 46 N. 10 ff., 14 f.

⁸⁹ Zum Geltungsbereich von Art. 46 SVG etwa SCHENK, in: Basler Kommentar SVG, Art. 46 N. 2, 4 ff., 9.

dürfen gemäss Art. 43a Abs. 1 VRV insbesondere auch Trottoirs und Fusswege benutzen.⁹⁰

Was ein Velofahrer zu tun hat, wenn er weder einen Radweg noch einen Radstreifen vorfindet, ergibt sich aus Art. 46 Abs. 1 SVG nicht direkt. Daraus, dass ihn diese Gesetzesbestimmung (auch) auf den Radstreifen – und damit auf die Fahrbahn – verweist, folgt allerdings indirekt, dass er, sofern Radwege und Radstreifen fehlen, die Fahrbahn benutzen muss – *und nicht etwa das Trottoir benutzen darf* (es sei denn, er ziehe es vor, sein Velo zu stossen; vgl. Art. 48 Abs. 1 Satz 1 VRV). Des Weiteren enthält Art. 46 Abs. 1 SVG unseres Erachtens folgende Einschränkung der Ermächtigung des Bundesrats gemäss Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG: *Wo Radwege oder -streifen vorhanden sind, darf das Velofahren auf dem Trottoir auch nicht ausnahmsweise gestattet werden.*

d) Die Pflicht zur Benutzung des Trottoirs gemäss Art. 49 Abs. 1 Satz 1 SVG

In Art. 49 Abs. 1 Satz 1 SVG werden die Fussgängerinnen und Fussgänger dazu verpflichtet, das Trottoir zu benutzen. Diese Pflicht fand sich – im Gegensatz zum Trottoirbenutzungsverbot für Nicht-Zufussgehende gemäss Art. 43 Abs. 2 SVG – bereits im Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15. März 1932 (MFG),⁹¹ dem Vorgängererlass des SVG.⁹² Wenn keine Trottoirs zur Verfügung stehen, sieht Art. 49 Abs. 1 Sätze 2 und 3 SVG vor, dass die Fussgänger erstens «am Strassenrand»,⁹³ zweitens, «wenn besondere Gefahren es erfordern», hintereinander sowie drittens, «wenn nicht besondere Umstände entgegenstehen», auf der linken Seite gehen.⁹⁴

⁹⁰ Inwieweit die Benutzung von Rollstühlen (und Stehrollern!) durch *nicht* an einer Gehbehinderung leidende Personen tatsächlich ein regelungsbedürftiges Phänomen darstellt und ob die in Art. 43a Abs. 1 VRV vorgenommene Unterscheidung zwischen gehbehinderten und nicht gehbehinderten Rollstuhlfahrern praktikabel ist, darf bezweifelt werden, muss hier jedoch offenbleiben. Mit Blick auf Art. 46 Abs. 1 SVG ist aber wohl davon auszugehen, dass *sämtliche* Benutzer motorisierter Rollstühle nur dann von der ihnen in Art. 43a Abs. 2 VRV eingeräumten Befugnis, die Fahrbahn zu benutzen, Gebrauch machen dürfen, wenn kein Radweg vorhanden ist. Dass dies für die Benutzer von Rollstühlen ohne Motor nicht gilt, dürfte keiner bewussten Entscheidung des Verordnungsgebers entsprungen sein. Entsprechend differenziert der StBV-Entwurf des ASTRA (Fn. 35) weder zwischen motorisierten und motorlosen Rollstühlen noch zwischen gehbehinderten und sonstigen Rollstuhlfahrenden (vgl. Art. 11 E-StBV).

⁹¹ BS 7 595; AS 1932 513; online verfügbar ist derzeit einzig die Referendumsvorlage in BBl 1932 I 610 ff. Vgl. jeweils Art. 35 Abs. 1 Satz 1: «*Der Fussgänger hat die Trottoirs [...] zu benützen [...].*»

⁹² Vgl. Art. 107 Abs. 3 SVG.

⁹³ Vgl. dazu, dass unter «Strassenrand» im Sinn von Art. 49 Abs. 1 SVG richtigerweise «Fahrbahnrand» zu verstehen ist, BGE 132 III 249, E. 3.2. Damit erübrigen sich auch die Ausführungen bei KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 425.

⁹⁴ Vgl. dagegen noch Art. 35 Abs. 1 Satz 2 MFG (Fn. 91): «*Auf unübersichtlichen Strassenstrecken und wenn Motorfahrzeuge herannahen, hat [der Fussgänger] sich an die Strassenseite zu halten.*» Zu den Art. 49 SVG bzw. Art. 46 E-SVG (vgl. BBl 1955 II 69 ff., S. 82) betreffenden parlamentarischen Debatten sowie Beschlüssen vgl. AB N 1957, S. 200 ff., AB S 1958, S. 109 f., und AB N 1958, S. 467.

Konkretisiert wird die Regel von Art. 49 Abs. 1 SVG in Art. 46 und 48 VRV:

- Gemäss Art. 46 Abs. 1 und 2 VRV müssen die Fussgänger auf der Fahrbahn *rechts* statt (wie in Art. 49 Abs. 1 Satz 3 SVG als Grundsatz festgehalten) links gehen, «wenn sie nur dort die Möglichkeit zum Ausweichen haben oder wenn sie ein Fahrzeug, ausgenommen einen Kinderwagen, mitführen», wobei sie ein häufiges Wechseln der Strassenseite und – ganz generell – ein unnötiges Verweilen auf der Fahrbahn zu vermeiden haben. Sodann darf gemäss Art. 46 Abs. 2^{bis} VRV die für die Fussgänger bestimmte Verkehrsfläche und, auf verkehrsarmen Nebenstrassen, der «gesamte Bereich der Fahrbahn» für auf einer begrenzten Fläche stattfindende *Spiele und dergleichen* verwendet werden, sofern die übrigen Verkehrsteilnehmer dadurch weder gefährdet noch behindert werden.⁹⁵ Weiter darf man bei Tramhaltestellen ohne Insel das Trottoir erst verlassen, wenn das Tram stillsteht (Art. 46 Abs. 3 VRV).
- Art. 48 VRV stellt Führer von *Handwagen* bis 1,00 m Breite, von *Kinderwagen* und von *geschobenen* Velos und Rollstühlen den Fussgängern gleich (Abs. 1 Satz 1),⁹⁶ erlaubt die Benutzung von Skis und Schlitten als Verkehrsmittel (Abs. 1^{bis}) und statuiert Vorschriften zur Sicherheit von Personen, welche auf oder im näheren Bereich von Fahrbahnen arbeiten bzw. Planungs-, Bau- oder Unterhaltsarbeiten erledigen (Abs. 3).

Laut ROTH gilt Art. 49 Abs. 1 Satz 1 SVG nicht nur dort, wo es Trottoirs gibt, sondern auch dort, wo *Fusswege* signalisiert oder *Längsstreifen für Fussgänger* markiert sind.⁹⁷ Dem ist zuzustimmen, wobei mit Blick auf Fusswege zusätzlich zu verlangen ist, dass diesen immerhin eine «Trottoirfunktion» zukommt, sie also in der unmittelbaren Umgebung eines (trottoirlosen) Strassenstücks und parallel zu diesem verlaufen. Nicht von vornherein klar ist dagegen, ob für den – allerdings eher unrealistischen – Fall, dass sich neben einer Fahrbahn weder ein Trottoir noch ein Fussweg, dafür aber ein *Radweg* befindet, die Zufussgehenden diesen mitbenutzen müssen. Nach unserer Einschätzung ist dies zu verneinen:⁹⁸ Nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 40 Abs. 2 VRV *dürfen* Fussgänger Radwege benützen, wo Trottoir und Fussweg fehlen; sie *müssen* aber nicht.

Demnach ist Art. 49 Abs. 1 SVG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 2 VRV wie folgt zu lesen: Wo es Trottoirs, Fussgängerlängsstreifen oder – in Strassennähe – Fusswege parallel zur Fahrbahn gibt, *müssen* Fussgänger diese benutzen; wo solche Verkehrsverbindungen fehlen, *dürfen* Fussgänger allenfalls vorhandene Radwege benutzen. Wo

⁹⁵ Vgl. zum Problemkreis «Sport und Spiele auf Strassen» ROTH, in: Basler Kommentar SVG, Art. 49 N. 26, 27 ff.

⁹⁶ Anders als Fussgänger haben solche Personen gemäss Art. 48 Abs. 1 Satz 2 VRV auf der Fahrbahn jedoch «stets» hintereinander zu gehen.

⁹⁷ ROTH, in: Basler Kommentar SVG, Art. 49 N. 4.

⁹⁸ So wohl auch ROTH, in: Basler Kommentar SVG, Art. 49 N. 7.

auch Radwege fehlen, *müssen* sie am Fahrbahnrand gehen, und zwar tendenziell links und hintereinander.

Zu beachten ist, dass Art. 49 Abs. 1 SVG weder in Begegnungs- und Fussgängerzonen (vgl. Art. 22b f. SSV) noch für Rollstuhlfahrer (vgl. Art. 43a Abs. 2 VRV) gilt.⁹⁹ Dagegen ist Art. 49 Abs. 1 SVG auch für Benutzer *fahrzeugähnlicher Geräte* (vgl. Art. 50a Abs. 1 VRV)¹⁰⁰ und gehbehinderte Benutzer von *Elektro-Stehrollern* (vgl. Art. 43a Abs. 1 Satz 2 VRV) massgebend, ferner selbst dann, wenn das Trottoir in schlechtem Zustand ist, solange es noch verkehrssicher begangen werden kann.¹⁰¹

6. Das Trottoir in der Verkehrsregelnverordnung (VRV)

a) Überblick

Die VRV nimmt in insgesamt sieben Artikeln explizit auf das Trottoir bzw. auf seine Benutzung Bezug. Auf die meisten der entsprechenden Bestimmungen wurde bereits hingewiesen,¹⁰² namentlich auf *Art. 15 Abs. 3* (Zulässigkeit des Überquerens von Trottoirs bzw. «Trottoirüberfahrten» mit Fahrzeugen), *Art. 16 Abs. 2* (Zulässigkeit des Ausweichens von Fahrzeugen auf das Trottoir, wenn die Fahrbahn unbedingt freizugeben ist), *Art. 40 Abs. 2* (Zulässigkeit der Radwegbenutzung durch Fussgänger, soweit es keine Trottoirs oder Fusswege gibt), *Art. 41 Abs. 1–2* (bedingte Zulässigkeit des Abstellens von Velos auf dem Trottoir, grundsätzliche Unzulässigkeit des Parkierens von Motorfahrzeugen auf dem Trottoir und beschränkte Zulässigkeit des Haltens von Motorfahrzeugen auf dem Trottoir sowie besondere Pflichten bei der Trottoirbenutzung durch Fahrzeuge) und *Art. 50 Abs. 1 lit. a* (Zulässigkeit von fahrzeugähnlichen Geräten auf den für den Fussverkehr bestimmten Flächen). Bei diesen Verkehrsregeln geht es um «Ausnahmen» im Sinn von *Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG*, d. h. um gesetzesvertretende Abweichungen von *Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG*, unseres Erachtens allerdings unter Ausschluss von *Art. 41 Abs. 2 VRV* (siehe dazu sogleich unter b). – Ebenfalls bereits hingewiesen wurde auf die Vorgabe in *Art. 46 Abs. 3 VRV*, wonach Fussgänger bei insellosen Tramhaltestellen das Trottoir erst dann verlassen dürfen, um das Tram zu besteigen, wenn das Tram stillsteht; hierbei handelt es sich um eine Vollzugsverordnungsnorm im Verhältnis zu *Art. 49 Abs. 1 SVG*.¹⁰³

⁹⁹ Gl. M. bezüglich Begegnungs- und Fussgängerzonen WEISSENBERGER, Kommentar SVG/OBG, Art. 49 N. 4. Bezüglich der Benutzer motorloser Rollstühle offenbar a. M. BUSSY/RUSCONI/MIZEL, Commentaire CSCR, Art. 49 LCR Ziff. 1.1.

¹⁰⁰ Vgl. allerdings auch *Art. 50 Abs. 1 lit. b–d VRV*.

¹⁰¹ Vgl. BGE 63 II 339, E. 1 (mit Blick auf *Art. 35 Abs. 1 Satz 1 MFG* [Fn. 91]).

¹⁰² Siehe S. 23 f.

¹⁰³ Siehe S. 29. Vgl. zur Unterscheidung zwischen gesetzesvertretendem bzw. -ergänzendem und vollziehendem Verordnungsrecht des Bundesrats mit Blick auf das SVG WALDMANN/KRAEMER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 106 N. 3–5; WEISSENBERGER, Kommentar SVG/OBG, Art. 106 N. 2–4.

Zu erwähnen sind im Übrigen:

- *Art. 18 Abs. 2 lit. e VRV*, der das Halten unter anderem auf dem Trottoir näher als 5 m vor einem Fussgängerstreifen verbietet und mithin eine Ausnahme von Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 2 VRV bzw. mit Blick auf Art. 43 Abs. 2 SVG eine «Gegenausnahme» darstellt;
- *Art. 43a Abs. 1 VRV*, wonach motorlose Rollstühle von jedermann, motorisierte Rollstühle sowie Elektro-Stehroller einzig von gehbehinderten Personen auf den Fussverkehrsflächen, also auch auf dem Trottoir, benutzt werden dürfen;
- *Art. 46 Abs. 2^{bis}* und *Art. 50 Abs. 2 VRV*, nach welchen für «auf einer begrenzten Fläche» stattfindende Spiele und dergleichen die Fussverkehrsflächen, also auch das Trottoir, beansprucht werden dürfen, sofern dadurch andere Verkehrsteilnehmer nicht beeinträchtigt werden;
- *Art. 50 Abs. 1 lit. d VRV*, der es Benutzern fahrzeugähnlicher Geräte erlaubt, auf den Fahrbahnen von Nebenstrassen zu fahren, wenn Trottoirs sowie Fuss- und Radwege fehlen und das Verkehrsaufkommen im Benutzungszeitpunkt gering ist.

Von diesen fünf VRV-Normen ist nur Art. 43a Abs. 1 VRV als «Ausnahme» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG zu qualifizieren, dies jedoch bloss insoweit, als er Trottoirs betrifft. Im Übrigen ist Art. 43a VRV eine Vollzugsvorschrift im Sinn von Art. 106 Abs. 1 SVG (ebenso wie Art. 18, Art. 46 und Art. 50 Abs. 1 lit. c/d und Abs. 2 VRV).¹⁰⁴

Fragt man nun danach, welche Vorschriften der VRV in Bezug auf die Benutzung des Trottoirs auf der *Delegation in Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG* beruhen, sind nach unserem Dafürhalten die folgenden sieben Verordnungsbestimmungen aufzuzählen:¹⁰⁵

Art. 15 Abs. 3 Satz 1	<i>Zulässigkeit des Überquerens von Trottoirs mit Fahrzeugen</i>
Art. 16 Abs. 2 (i. V. m. Art. 16 Abs. 1 sowie Art. 27 Abs. 2 SVG)	<i>Zulässigkeit des Ausweichens von Fahrzeugen auf das Trottoir, wenn die Fahrbahn sofort freizugeben ist</i>

¹⁰⁴ Art. 50 Abs. 1 *lit. b* VRV ist ebenfalls gesetzesvertretender Natur; er markiert indes keine Ausnahme vom grundsätzlichen Trottoirvorbehalt in Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG, sondern – wie etwa auch Art. 40 Abs. 2 VRV – vom in der selben Gesetzesbestimmung enthaltenen grundsätzlichen «Radwegvorbehalt».

¹⁰⁵ Vgl. im E-StBV (Fn. 35) Art. 7 Abs. 1 (entspricht Art. 16 Abs. 2 VRV), Art. 11 Abs. 1 lit. a (entspricht weitgehend Art. 43a Abs. 1 Satz 1 VRV), Art. 12 Abs. 1 lit. a (entspricht Art. 50 Abs. 1 lit. a VRV), Art. 59 Abs. 2 (entspricht Art. 15 Abs. 3 Satz 1 VRV), Art. 62 Abs. 5 (entspricht im Wesentlichen Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 2 VRV) sowie Art. 64 Abs. 2 (entspricht Art. 41 Abs. 1 und – e contrario – Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 1 VRV), ferner Art. 72 Abs. 4 Satz 2.

Art. 41 Abs. 1 (i. V. m. Art. 42 Abs. 4, Art. 43a Abs. 1 Satz 2 und Art. 50a Abs. 1)	<i>bedingte Zulässigkeit des Abstellens von Velos, Mofas, Elektro-Rikschas, Rollstühlen, Elektro-Stehrollern und fahrzeugähnlichen Geräten auf dem Trottoir</i>
Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 1	<i>grundsätzliche Unzulässigkeit des Parkierens von Motorfahrzeugen auf dem Trottoir</i>
Art. 41 Abs. 1^{bis} Sätze 2/3 (i. V. m. Art. 18 Abs. 2 lit. e sowie Art. 30 Abs. 2 SSV)	<i>beschränkte Zulässigkeit des Haltens von Motorfahrzeugen auf dem Trottoir</i>
Art. 43a Abs. 1 Satz 1	<i>Zulässigkeit des Befahrens von Trottoirs mit motorlosen Rollstühlen sowie mit motorisierten Rollstühlen und Elektro-Stehrollern durch gehbehinderte Personen</i>
Art. 50 Abs. 1 lit. a	<i>Zulässigkeit des Befahrens von Trottoirs mit fahrzeugähnlichen Geräten</i>

b) Zur Tragweite von Art. 41 Abs. 2 VRV im Besonderen

Art. 41 Abs. 2 VRV verpflichtet die Führer von Fahrzeugen dazu, gegenüber Fussgängern und Benutzern fahrzeugähnlicher Geräte besonders vorsichtig zu sein und ihnen den Vortritt zu lassen, wenn mit einem Fahrzeug das Trottoir benutzt werden «muss». Die ursprüngliche Fassung dieser Verordnungsbestimmung enthielt noch keine Pflicht zu spezieller Vorsicht; dafür verlangte sie von Velofahrern ganz ausnahmslos, auf dem Trottoir «abzusteigen».¹⁰⁶ Die entsprechende Änderung erfolgte im Jahr 2002.¹⁰⁷ Seit-her ergibt sich die Pflicht des Velofahrers, sein Gefährt auf dem Trottoir zu schieben, aus Art. 43 Abs. 2 SVG in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRV; sie steht damit heute unter dem Vorbehalt einer bundesrätlichen Ausnahmeregelung.

In Lehre und Praxis wird nun teilweise die Meinung vertreten – oder zumindest angedeutet –, dass Art. 41 Abs. 2 VRV selber eine Ausnahme von Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG statuiere: So heisst es etwa im SVG-Kommentar von GIGER unter dem Titel «Ausnahmen vom Grundsatz der Verkehrstrennung auf Trottoirs und Radwegen», dass das Trottoir unter anderem dann von Fahrzeugführern befahren werden darf, «*wenn ein schützenswertes Bedürfnis besteht [...] (vgl. Art. 41 Abs. 2 VRV)*».¹⁰⁸ Das Bundesgericht

¹⁰⁶ AS 1962 1364, S. 1381.

¹⁰⁷ AS 2002 1931.

¹⁰⁸ GIGER, Kommentar SVG, Art. 43 N. 3 (zweites Lemma). Vgl. auch WEISSENBERGER, Kommentar SVG/OBG, Art. 43 N. 2 f., OGer ZH, Urteil PP150029 vom 11. Februar 2016, E. 2.6, KGer GR, Urteil SK1 13 38 vom 2. April 2014, E. 7 (m. H. auf GIGER), sowie OGer ZH, Urteil LB110010 vom 18. Januar 2012, E. 3c; schwer einzuordnen BUSSY/RUSCONI/KUHN, Commentaire CSCR, Art. 43 LCR Ziff. 2.4.

hat sich dieser Ansicht in einem (nicht amtlich publizierten) Entscheid von 2015 zwar nicht angeschlossen, es hat sie daselbst allerdings auch nicht verworfen.¹⁰⁹

Nach unserem Dafürhalten vermag diese Auffassung indes nicht zu überzeugen:

- Erstens enthält Art. 41 Abs. 2 VRV von seinem Wortlaut her nur Verhaltenspflichten der Fahrzeugführenden *beim* Befahren des Trottoirs, nicht aber eine selbständige Befugnis derselben *zum* Befahren des Trottoirs. Wäre es dem Bundesrat mit Art. 41 Abs. 2 VRV tatsächlich darum gegangen, das Befahren von Trottoirs durch Fahrzeuge immer dann zuzulassen, wenn es objektiv notwendig ist, hätte er dieses Ansinnen aufgrund von Art. 43 Abs. 2 SVG und des Gebots der genügenden Normbestimmtheit¹¹⁰ *unmissverständlich* zum Ausdruck bringen müssen; da er dies jedoch nicht getan hat, bedarf jede objektive Notwendigkeit des Befahrens des Trottoirs – solange sie sich nicht als regelrechte «Notsituation» des Fahrzeugführers präsentiert – eines *ausdrücklichen* verordnungsrechtlichen Substrats. Oder anders gesagt: Liegt keine Notlage vor, vermag auch das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) das Legalitätsprinzip nicht zu übersteuern.¹¹¹
- Zweitens ist Art. 41 Abs. 2 VRV, gerade auch unter Berücksichtigung der Absteigepflicht der Velofahrer, welche bis Ende Juli 2002 galt, auf die Sicherheit bzw. den Schutz derjenigen Verkehrsteilnehmer ausgerichtet, denen die Trottoirs gewidmet sind,¹¹² also in erster Linie auf den *Fussgängerschutz*. In dieser Verordnungsnorm zugleich eine Generalklausel zu erblicken, welche den Kreis der Möglichkeiten zur Trottoirbenutzung durch Fahrzeugführer – d. h. durch Motorfahrzeugführer sowie Velofahrer – erweitert, ist mit dem besagten Normzweck nicht zu vereinbaren, weshalb unseres Erachtens davon auszugehen ist, dass der Ordnungsgeber in Art. 41 Abs. 2 VRV nicht beide Zwecke verwirklicht sehen wollte; die (punktuelle) Öffnung des Trottoirs für den Motorfahrzeug- und Veloverkehr hat er anderswo vorgenommen.

Der Geltungsbereich von Art. 41 Abs. 2 VRV muss nach dem Gesagten auf die *verordnungsrechtlichen Ausnahmen von Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG*, namentlich auf Art. 15 Abs. 3 VRV, auf Art. 16 Abs. 2 VRV und auf das kurzzeitige Befahren von Trottoirs zum Halten oder Parkieren (sofern gemäss Art. 41 Abs. 1 und 1^{bis} VRV ausnahmsweise ge-

¹⁰⁹ Vgl. BGer, Urteil 6B_821/2014 vom 2. April 2015 (in Bestätigung des in der Fn. 108 hiavor zitierten Urteils des Bündner Kantonsgerichts), E. 2.2: «Aus Art. 41 Abs. 2 VRV ergibt sich [...] nicht, dass zur Umfahrung von Hindernissen auf der Fahrbahn kurzfristig eine Trottoirfläche beansprucht werden kann, um den Verkehrsfluss zu gewährleisten [...]. Hinzu kommt, dass [das] geltend gemachte schutzwürdige Bedürfnis nicht gegeben ist.»

¹¹⁰ Vgl. zum verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot als Teilgehalt des Legalitätsprinzips z. B. GRIFFEL, Verwaltungsrecht, N. 102 ff.; ausführlich dazu WYSS, Legalitätsprinzip, S. 72 ff.

¹¹¹ Zur – nicht immer spannungsfreien – Beziehung zwischen Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsgebot GRIFFEL, Verwaltungsrecht, N. 168 f.; vgl. ausserdem BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 5 N. 21a; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 21 N. 19.

¹¹² Vgl. auch die Formulierung in Art. 44 Abs. 4 E-StBV (Fn. 35).

stattet)¹¹³ sowie auf «notstandsähnliche» Situationen beschränkt bleiben.¹¹⁴ Die in der verkehrsrechtlichen Praxis verbreitete und in der Literatur¹¹⁵ vereinzelt geforderte Duldung von (fahrenden) Velos auf dem Trottoir findet in Art. 41 Abs. 2 VRV keine Stütze.

7. Das Trottoir in der Signalisationsverordnung (SSV)

a) Überblick

Die SSV regelt gemäss ihrem Art. 1 Abs. 1 «die Signale, Markierungen und Reklamen im Bereich von Strassen, die Zeichen und Weisungen der Polizei sowie die Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen». Sie enthält darüber hinaus diverse Normen, die Verkehrsregeln aufstellen und demnach eigentlich in die VRV gehören würden (vgl. beispielsweise Art. 65 Abs. 8 Sätze 2–4 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 4 Satz 3 SSV), wobei die Abgrenzung zwischen dem Signalisationsrecht und den ihm zugrundeliegenden Verkehrsregeln keineswegs einfach ist.¹¹⁶

«Trottoir-» bzw. «fusswegrelevant» sind folgende SSV-Bestimmungen:

- Art. 30 Abs. 2 SSV, nach welchem im Bereich des Fahrbahnrandes stehende «Halten verboten»-Signale (2.49) auch für die jeweils angrenzenden Trottoirs gelten;
- Art. 33 Abs. 2 Sätze 1 und 3 SSV, der mit Blick auf das Signal «Fussweg» (2.61) erstens die Verpflichtung der Zufussgehenden statuiert, die entsprechend gekennzeichneten Wege zu benutzen, zweitens die Benutzer von Rollstühlen und fahrzeugähnlichen Geräten auf die Art. 43a, 50 und 50a VRV hinweist sowie drittens festhält, dass andere Strassenbenutzer auf (signalisierten) Fusswegen nicht zugelassen sind;
- Art. 46 Abs. 3 SSV betreffend die Signale «Sackgasse» (4.09) und «Sackgasse mit Ausnahmen» (4.09.1);
- Art. 64 Abs. 4 lit. a SSV, wonach «Richtungstafeln» (5.07) unter anderem bei «Fussweg»-Signalen verwendet werden, wenn ein solcher Weg auf der anderen Strassenseite zu benutzen ist (vgl. auch Art. 33 Abs. 3 SSV);

¹¹³ Vgl. die für Art. 44 Abs. 4 E-StBV (Fn. 35) gewählte Formulierung des ASTRA.

¹¹⁴ Ebenso OGer ZH, Urteil vom 6. Januar 1989 (SJZ 1990 87 f., S. 87): «Gemäss Art. 43 Abs. 2 SVG ist das Trottoir generell den Fussgängern vorbehalten. Der Bundesrat kann indessen Ausnahmen vorsehen. [...] Auf solche Fälle bezieht sich Art. 41 Abs. 2 VRV [...]. Damit ein Fahrzeugführer in weiteren Fällen berechtigt ist, das Trottoir zu benutzen, muss geradezu eine notstandsähnliche Situation vorliegen.» Vgl. überdies RINDLISBACHER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 43 N. 41 ff., und SCHAFFHAUSER, Grundriss I, N. 925 f., bei denen Art. 41 Abs. 2 VRV nicht als Ausnahme im Sinn von Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG behandelt wird.

¹¹⁵ Vgl. BUSSY/RUSCONI/MIZEL, Commentaire CSCR, Art. 49 LCR Ziff. 2.4.4 («[...] dans certaines situations, p. ex. de fort trafic et/ou de nuit, de travaux etc. [...]»).

¹¹⁶ Im Rahmen des Projekts «VERVE» (VRV- und SSV-Totalrevision) wurde angeregt, die Signalbeschreibungen in die VRV bzw. StBV zu überführen (vgl. ASTRA, Groberläuterungen zur E-StBV und E-BSSV, 2011 [Fundstelle: siehe Fn. 34], S. 6).

- *Art. 65 Abs. 8 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 4 SSV* betreffend die Zusatztafel «Velo gestattet» zum Signal «Fussweg» (2.61) (siehe hierzu des Näheren unter b);
- *Art. 72a SSV* betreffend taktil-visuelle Markierungen für sehbehinderte Personen;
- *Art. 74a Abs. 5 SSV*, der die Trennung von Rad-, Fuss- und Reitwegen auf gleicher Ebene mit einer unterbrochenen oder ununterbrochenen gelben Linie vorsieht, wobei ununterbrochene Linien von Velo- und Mofafahrern sowie von Reitern weder überfahren noch überquert werden dürfen;
- *Art. 77 Abs. 2 SSV*, gemäss welchem vor Fussgängerstreifen auf der Fahrbahn angebrachte Halteverbotslinien (6.18) das Halten auf der Fahrbahn und dem angrenzenden Trottoir untersagen;
- *Art. 82 Abs. 2 lit. b SSV*, wo festgeschrieben wird, dass als sog. «Leiteinrichtungen» dienende «Seitenflächen», zu denen auch Trottoirränder gehören können, schwarz-weiße Senkrechstreifen oder ein senkrecht gestreiftes Längsband zu tragen haben;
- *Art. 92 Abs. 3 SSV*, der es innerorts, auf Feld- und Fusswegen sowie auf privaten Zufahrten erlaubt, auf vor gekennzeichneten Bahnübergängen warnende Vorseignale zu verzichten, wenn die Signale am Bahnübergang selbst rechtzeitig erkennbar sind;
- *Art. 96 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 lit. c SSV*, der das Anbringen von Strassenreklamen (vgl. Art. 95 SSV) entlang von Fussverkehrsflächen einschränkt.

Bemerkenswert ist zunächst Art. 33 Abs. 2 SSV: Diese Bestimmung dehnt nämlich die in Art. 43 Abs. 2 Satz 1 und Art. 49 Abs. 1 Satz 1 SVG für die Trottoirbenutzung geltenden Verkehrsregeln auf *signalisierte Fusswege* aus (vgl. Art. 33 Abs. 2 Satz 1 Teilsatz 1 und Satz 3 SSV). In Art. 33 Abs. 4 (in Verbindung mit Art. 74a Abs. 5) SSV wird diese Ausdehnung aber gleich wieder ganz erheblich relativiert, erstens indem wie selbstverständlich davon die Rede ist, dass Fusswege auch für eine zweite Benutzerkategorie – namentlich jene der Velofahrer – bestimmt sein können, zweitens indem den beiden Benutzerkategorien auf einem solchen Fussweg nicht unbedingt je eigene Flächen zugewiesen sein müssen, und drittens indem dort, wo ihnen je eigene Flächen zugewiesen sind, ein Überfahren bzw. -queren der gelben Linie zwischen den beiden Flächen durch Velo- und Mofafahrer nicht unbedingt verboten ist, nämlich dann nicht, wenn die gelbe Linie unterbrochen ist.

Art. 33 Abs. 4 SSV ist punkto «Benutzerfreundlichkeit» freilich keine Glanzleistung des Verordnungsgebers. Materiell problematisch ist er allein deshalb aber noch nicht. Ob und, wenn ja, inwieweit dies der Fall ist, muss genauer untersucht werden, und zwar mit besonderem Augenmerk auf Art. 65 Abs. 8 SSV, dessen Regelung der Trottoirbenutzung durch Velos auf Art. 33 Abs. 4 SSV verweist.

b) Zu Art. 33 Abs. 4 und Art. 65 Abs. 8 SSV im Besonderen

aa) Art. 33 Abs. 4 SSV

Art. 33 Abs. 4 SSV regelt die gemeinsame Benutzung von «Wegen», d. h. von Fuss-, Rad- und Reitwegen, durch Fussgänger und Velofahrer *oder* Reiter bzw. – zumindest theoretisch – durch Velofahrer *und* Reiter. Die Kernaussagen dieses ganze 120 Wörter umfassenden «XXL-Absatzes» sind mit Blick auf das Verhältnis zwischen Fussgängern und Velofahrern die folgenden:¹¹⁷

- *Die lokalen Verkehrsbehörden dürfen Fusswege für den Velo- und Mofaverkehr bzw. Radwege für den Fussverkehr öffnen.*¹¹⁸
- Sollen Velos und Mofas auf einem Fussweg fahren bzw. Fussgänger auf einem Radweg gehen müssen, ist dies entsprechend zu *signalisieren*, und zwar entweder mit dem Signal «*Rad- und Fussweg mit getrennten Verkehrsflächen*» (2.63) oder mit dem Signal «*Gemeinsamer Rad- und Fussweg*» (2.63.1).
- Auf solchen «Mischverkehrsflächen» *haben Velo- und Mofafahrer auf Fussgänger Rücksicht zu nehmen.*

Diese Ordnung, die davon ausgeht, dass Fussgänger und Velofahrer auf ein und derselben Verkehrsfläche «friedlich» koexistieren können, steht in einem augenscheinlichen Spannungsverhältnis zur in Art. 43 SVG («Verkehrstrennung») zum Ausdruck gebrachten Überzeugung des Gesetzgebers, dass eine derartige Koexistenz kaum möglich ist und deshalb – zum Schutz der Zufussgehenden, die im Konfliktfall meistens das Nachsehen haben – nicht als Prinzip des Verkehrsrechts formuliert werden kann. Da Art. 33 Abs. 4 SSV zudem keinerlei Einschränkungen der behördlichen Befugnis enthält, im Wege der Signalisation, d. h. durch blosse Allgemeinverfügung,¹¹⁹ Fuss-/Radwege zu schaffen, akzentuiert sich dieses Spannungsverhältnis nach hier vertretener Ansicht sogar in Richtung eines *Gesetzesverstosses*;¹²⁰ dies zumindest unter dem Blickwinkel des in Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG vorgesehenen «Radwegvorbehalts» zugunsten der Velofahrer – welcher natürlich ebenfalls der Fussverkehrssicherheit dient, wenn auch (anders als der «Trottoirvorbehalt» zugunsten der Fussgänger in der gleichen SVG-Bestimmung) gewiss nicht ausschliesslich.¹²¹

¹¹⁷ Vgl. auch Art. 116 Abs. 5 und 6 E-StBV (Fn. 35).

¹¹⁸ Hierbei ginge es dann um eine *den Fahrverkehr nicht beschränkende lokale Verkehrsanordnung* nach Art. 3 Abs. 4 SVG (in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 und 3 SVG sowie Art. 107 SSV); vgl. zum Ganzen MOSER, Öffentlicher Grund, S. 94 ff., und ROHNER, Verkehrsanordnungen, S. 55 f., 71 ff.

¹¹⁹ Zur Rechtsfigur der (generell-konkreten) Allgemeinverfügung GRIFFEL, Verwaltungsrecht, N. 56 ff.

¹²⁰ Art. 33 Abs. 4 SSV widerspricht freilich auch Art. 40 Abs. 2 VRV. Ausserdem läuft er dem in Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG formulierten gesetzgeberischen Ansinnen entgegen.

¹²¹ Vgl. überdies die Kritik von ROTH, Entwicklungen, S. 241 f.: «*Der Zauberlehrling und Herr Newton lassen [...] grüssen. Wo die Verkehrstrennung nicht konsequent durchgeführt, sondern gleich wieder durch einen Zwitter, wie es nun einmal ein gemeinsamer Fuss- und Radweg ist, durchbrochen wird, sind Unfälle programmiert, aber weder straf- noch zivilrechtlich in den Griff zu bekommen.*»

Hinsichtlich des gesetzlichen Vorbehalts des Trottoirs zugunsten der Fussgänger lässt sich in Art. 33 Abs. 4 SSV – für sich allein genommen – indes kein Übermarchen des Ordnungsgebers feststellen: In Anbetracht des obigen Befunds, dass Trottoirs keine Fusswege im Sinn von Art. 43 Abs. 1 SVG sind,¹²² dass das SVG mithin klar zwischen Trottoirs und Fusswegen differenziert, sowie auch in Anbetracht von Art. 33 Abs. 2 Sätze 1 und 3 SSV (wo jedoch ohnehin nicht der Fussweg an sich, sondern bloss die Rechtswirkungen des «Fussweg»-Signals beschrieben werden)¹²³ ist zu folgern, dass die Trottoirs in Art. 33 Abs. 4 SSV nicht mitgemeint sind. – Zu beachten ist allerdings, dass Art. 33 Abs. 4 SSV für Trottoirs dennoch eine gewisse Relevanz entfalten kann, zumal Art. 65 Abs. 8 SSV auf ihn verweist.

bb) Art. 65 Abs. 8 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 4 SSV

Art. 65 Abs. 8 SSV ermächtigt die nach dem einschlägigen kantonalen Recht zuständigen Verkehrsämter seit Mitte 1998¹²⁴ dazu, «Fussweg»-Signale (2.61) mit der Zusatztafel «Velo gestattet» auf dem Trottoir aufzustellen, wenn

- das Trottoir «*schwach begangen*» ist,
- die Strasse, zu welcher das Trottoir gehört, «*relativ stark befahren*» ist und
- die Massnahme «insbesondere» der *Schulwegsicherung* dient.

Wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, dürfen die entsprechend signalisierten Trottoirs bzw. Trottoirabschnitte auch von Velos sowie von Mofas mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit bis 20 km/h und einer allfälligen Tretunterstützung, die bis maximal 25 km/h wirkt, befahren werden.¹²⁵ Die Zulässigkeit der Benutzung eines gemäss Art. 65 Abs. 8 SSV signalisierten Trottoirs erstreckt sich damit nicht nur auf «klassische» Velos im Sinn von Art. 24 Abs. 1 VTS, sondern auch auf «*langsame*» *Elektro-Velos* bzw. «E-Bikes» (sog. «Leicht-Motorfahrräder») und *Elektro-Stehroller* sowie – solange sie die in Art. 65 Abs. 8 SSV statuierten technischen Leistungslimiten nicht überschreiten – auf «klassische» *Mofas* (mit Verbrennungsmotor) und

¹²² Siehe S. 26 f. Vgl. auch Art. 40 Abs. 2 und Art. 50 Abs. 1 lit. a und d VRV sowie die Überschrift zu Art. 41 VRV.

¹²³ Anders KRAEMER, Krux, S. 17, der davon auszugehen scheint, dass ein Weg nur dann ein Fussweg (im Sinn von Art. 43 Abs. 1 SVG) ist, wenn er *als Fussweg signalisiert* ist («Fusswege sind [...] stets zu signalisieren»). Damit würde sich KRAEMER selbst widersprechen: Denn wenn es Fusswege im Sinn von Art. 43 Abs. 1 SVG gibt, die durch Motorfahrzeuge und Velos befahren werden dürfen (so KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 399), kann Art. 33 Abs. 2 Satz 3 SSV diese Art der Fusswegbenutzung nicht vollständig ausschliessen. Vgl. demgegenüber GIGER, Kommentar SVG, Art. 49 N. 2, der bezüglich Art. 33 Abs. 2 SSV von «besonderen» Fusswegen spricht – und mit diesem Begriff vermutlich «signalisierte» Fusswege meint.

¹²⁴ AS 1998 1440, S. 1442.

¹²⁵ In seiner ursprünglichen Fassung, d. h. bis Ende 2015, sah Art. 65 Abs. 8 SSV noch vor, dass Mofas immer nur mit abgestelltem Motor auf «Velo gestattet-Trottoirs» benutzt werden dürfen (vgl. AS 1998 1440, S. 1442; vgl. auch Art. 149 Abs. 2 Satz 1 E-StBV [Fn. 35]).

Motor-Rollstühle (vgl. Art. 18 VTS, betreffend Rollstühle und Stehroller jedoch auch Art. 43a Abs. 1 VRV).

Aus der Perspektive des öffentlichen Sachenrechts verschafft Art. 65 Abs. 8 SSV den lokalen Verkehrsbehörden die Befugnis zur *Umwidmung* bestimmter Trottoirs: Sobald ein Trottoir errichtet und für den allgemeinen Fussverkehr freigegeben, d. h. für öffentlich erklärt und damit dem Gemeingebrauch gewidmet worden ist,¹²⁶ bestimmt sich der Adressatenkreis dieser Widmung in erster Linie nach Art. 43 Abs. 2 SVG. Das bedeutet, dass jedes öffentliche Trottoir von Bundesrechts wegen *grundsätzlich allein den Fussgängern gewidmet* ist. Lässt nun ein Gemeinwesen auf einem ihm geeignet scheinenden Trottoir gestützt auf Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG in Verbindung mit Art. 65 Abs. 8 SSV das «Fussweg»-Signal mit der Zusatztafel «Velo gestattet» anbringen, wird der Widmungsakt dahingehend modifiziert, dass das betreffende Trottoir nicht mehr ausschliesslich für den Fussverkehr, sondern auch für den Velo- und Mofaverkehr vorgesehen ist. Aufgrund der mit der Signalisation nach Art. 65 Abs. 8 SSV verknüpften Umwandlung des Trottoirs in eine *Mischverkehrsfläche* handelt es sich – mit den Worten des Zürcher Verwaltungsgerichts – fortan um ein «*Trottoir minderen Rangs*».¹²⁷

Was die *Voraussetzungen* des Anbringens des «Fussweg»-Signals mit der Zusatztafel «Velo gestattet» auf dem Trottoir anbelangt, erweist sich Art. 65 Abs. 8 (Satz 1) SSV als ausgesprochen vage und unbestimmt: Ab welchem Fahrzeugaufkommen eine Strasse als «relativ [!] stark» («relativement dense») befahren und bis zu welchem Fussgänger- und Radverkehr ein Trottoir noch als «schwach begangen» («peu fréquenté») zu klassifizieren ist sowie anhand welcher Kriterien die entsprechenden Zuordnungen vorzunehmen sind, lässt der Ordnungsgeber ebenso offen wie die Frage, was genau ein «Schulweg» («chemin de l'école») – oder präziser: was genau *kein* Schulweg – ist. Der aufgrund von Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG erforderliche *Ausnahmecharakter* des Zulassens von Fahrzeugen auf dem Trottoir¹²⁸ dürfte sich in städtischen Wohngebieten aus

¹²⁶ Zur Widmung öffentlicher Sachen im Allgemeinen z. B. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N. 2229 ff., WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis II, N. 144 ff., und LOUIS/SCHINDLER, Öffentlicher Raum, S. 805 f.; zur Widmung von Strassen im Besonderen KEUSEN, Strassenrecht, N. 10.9 f. Zur Umwidmung eines Fahrwegs in einen Fussweg mittels (Raum-)Planungsmassnahmen (in casu: Gestaltungsplan) VGer ZH, Urteil VB.2011.00730 vom 9. Mai 2012, E. 5.3; zur Umwidmung einer zuvor frei befahrbaren Strasse in einen Fuss- und Radweg («Teilentwidmung») als sog. «funktionelle Verkehrsanordnung» gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG VGer ZH, Urteil VB.2000.00236 vom 19. Februar 2001, E. 1d f., wobei sich die Gemeinde, in der die Umwidmung erfolgte, der falschen Signalisation bedient hatte. Vgl. zum Ganzen ferner JUD, Gehflächen, S. 128 ff.

¹²⁷ VGer ZH, Urteil vom 5. November 1970 (RB 1970 Nr. 84; ZBl 1971 334 ff.; ZR 1970 Nr. 125); diese Begriffskreation erfolgte damals in Bezug auf Art. 30 Abs. 3 aSSV (AS 1963 541, S. 551).

¹²⁸ Art. 57 Abs. 1 E-BSSV (ASTRA, Verordnung über die behördliche Strassensignalisation [BSSV]) – Anhörungsentwurf, 2011 [Fundstelle: siehe Fn. 34]) erweckt zunächst den Anschein, als hätte der Ausnahmecharakter entsprechender Signalisationen unterstrichen werden sollen («nur *ausnahmsweise* zulässig»); auf den zweiten Blick wurden die Voraussetzungen ihrer Zulässigkeit aber sogar gelockert, weil sich das Wort «insbesondere» nicht mehr – wie gemäss Art. 65 Abs. 8 SSV – einzig auf den Zweck der Massnahme, sondern auch auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten bezog («insbesondere [...] auf relativ stark befahrenen Strassen mit schwach begangenen Trottoir»).

dem Zusammenspiel dieser unbestimmten Rechtsbegriffe ergeben, d. h. aus dem Umstand, dass hier in der näheren Umgebung von Schulen stark befahrene und zugleich schwach begangene Strassen wohl eher selten sein dürften. In ländlichen Gemeinden dagegen dürfte es – insbesondere entlang von stark befahrenen Durchgangsstrassen – häufig vorkommen, dass ein Trottoir entlang einer gut frequentierten Fahrbahn zur Hauptsache von Schülern benutzt wird. Zu beachten ist im Weiteren, dass die Zulassung von Velos auf dem Trottoir nach Art. 65 Abs. 8 SSV nicht zwingend der Sicherung eines Schulwegs dienen muss («Insbesondere zur Schulwegsicherung [...]»). Zur Rechtfertigung dieser Massnahme kommen vielmehr auch andere Gründe in Frage, namentlich solche gemäss Art. 3 Abs. 4 (Satz 1) SVG, also auch die *Sicherheit der Velofahrer*.¹²⁹

Unklar ist mit Blick auf Art. 65 Abs. 8 SSV schliesslich, worauf sich dessen *dritter Satz*, der Art. 33 Abs. 4 SSV für anwendbar erklärt, im Einzelnen bezieht. Ohne weiteres zum Tragen kommt auf «Velo gestattet»-Trottoirs Art. 33 Abs. 4 Satz 3 SSV, wonach Velo- und Mofafahrende auf Fussgänger Rücksicht zu nehmen und, wenn die Sicherheit es erfordert, diese zu warnen sowie nötigenfalls anzuhalten haben; diese Verkehrsregel liesse sich freilich bereits aus Art. 26 SVG ableiten. Im Übrigen passt Art. 33 Abs. 4 SSV aber nur bedingt auf die Situation eines Trottoirs mit Veloverkehr, da auf einem solchen Trottoir ansonsten stets zwei Signale angebracht werden müssten: erstens das Signal Fussweg (2.61) mit der Zusatztafel «Velo gestattet» und zweitens entweder das Signal 2.63 («Rad- und Fussweg mit getrennten Verkehrsflächen») oder das Signal 2.63.1 («Gemeinsamer Rad- und Fussweg»). Hinzu kommt, dass die Zusatztafel «Velo gestattet» den Velofahrern die Trottoirbenutzung lediglich erlaubt, während sie die Signale 2.63 und 2.63.1 dazu verpflichten. – Geht man hingegen davon aus, dass eine gestützt auf Art. 65 Abs. 8 SSV erfolgende Umwidmung eines Trottoirs dieses nicht zu einem Fussweg im Sinn von Art. 33 Abs. 2 SSV werden lässt, sondern dass auch auf einer derartigen Trottoirfläche die für Trottoirs geltenden Verkehrsvorschriften befolgt werden müssen, scheint uns – vor dem Hintergrund der Art. 43 Abs. 2 SVG und 41 Abs. 1–2 VRV – folgende Auslegung von Art. 65 Abs. 8 Satz 3 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 4 SSV zumindest vertretbar: Wird auf einem Trottoir das Signal 2.61 mit der Zusatztafel «Velo gestattet» aufgestellt, *sollte den Fussgängern und den Velo-/Mofafahrern mit einer gelben Trennlinie je eine eigene Verkehrsfläche zugewiesen werden*; der für die Fussgänger bestimmte Wegstreifen darf dabei nicht fahrbahnseitig verlaufen und sollte mindestens 1,50 m breit sein. Wo keine Trennlinie vorhanden ist, gilt (in Ergänzung von Art. 33 Abs. 4 Satz 3 SSV) Art. 41 Abs. 2 VRV sinngemäss.

¹²⁹ Vgl. zu den Motiven «funktioneller Verkehrsanordnungen» nach Art. 3 Abs. 4 SVG BELSER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 3 N. 47 f., 60 ff.; zur behördlichen Pflicht, diese SSV-konform zu signalisieren bzw. zu markieren (Art. 5 Abs. 1 und 3 SVG), WALDMANN/KRAEMER, in: Basler Kommentar SVG, Art. 5 N. 12 ff., 20 ff. Laut MOSER, Öffentlicher Grund, S. 119, findet das Strassenverkehrsrecht des Bundes auf Umwidmungen von Verkehrsflächen, die den Fussgängern vorbehalten sind, keine Anwendung; aufgrund der Verweisung auf die S. 105 ff. dürfte dieser Autor indes allein Umwidmungen solcher Fussverkehrsflächen meinen, die – anders als Trottoirs – keine öffentlichen Strassen im Sinn von Art. 1 Abs. 1 SVG sind.

cc) Ergebnis

Der zentrale Befund der vorstehenden Überlegungen zu Art. 33 Abs. 4 und 65 Abs. 8 SSV ist die Erkenntnis, dass die gängige Praxis der Verkehrsbehörden, das Signal 2.63 oder 2.63.1 *auf Trottoirs* bzw. mit Geltung für diese anzubringen, wohl bereits *verordnungswidrig*, jedenfalls aber *gesetzeswidrig* ist. Selbst wenn man die Auffassung vertreten würde, dass Trottoirs in den Anwendungsbereich von Art. 33 Abs. 4 SSV fallen bzw. die Kantone und Gemeinden die Velo- und die Mofafahrer gleichsam «voraussetzungslos» per Signalisation dazu verpflichten können, das Trottoir zu benutzen, wäre diese Verordnungsvorschrift mit dem Sinn und Zweck von Art. 43 Abs. 2 SVG nicht mehr vereinbar.

Ein Trottoir mit dem Signal 2.63 (und einer unterbrochenen gelben Linie) findet sich in der Stadt Zürich beispielsweise auf der rechten Seite der Kornhausbrücke, wenn man vom Limmatplatz nordostwärts Richtung Buchegg- oder Schaffhauserplatz läuft. Nach der Kreuzung Kornhausstrasse/Rousseaustrasse wird diese problematische Verkehrsführung auf dem Trottoir entlang der nämlichen Strassenseite bis zur Kreuzung Kornhausstrasse/Nordstrasse auf den ersten Blick weiterverfolgt; auf den zweiten Blick offenbart sich jedoch, dass es sich bei der betreffenden Verkehrsfläche nicht um ein Trottoir, sondern um einen unmittelbar neben der Fahrbahn verlaufenden Radweg und einen von diesem Radweg mittels (schrägem) Randstein abgegrenzten Fussweg handelt. Das Signal 2.63 hat hier folglich nicht die (ihm von der SSV eigentlich zugedachte) Funktion, den Beginn einer Mischverkehrsfläche anzuzeigen; es handelt sich bei ihm vielmehr um eine Vereinigung der Signale 2.60 und 2.61 auf einer einzigen Tafel.

8. Zwischenfazit: Ist das «Trottoirrecht» in VRV und SSV gesetzeskonform?

In der VRV und der SSV hat der Bundesrat insgesamt acht Ausnahmen vom Trottoirvorbehalt zugunsten der Fussgänger gemäss Art. 43 Abs. 2 SVG vorgesehen;¹³⁰ dazu kommt noch die von der (zürcherischen) Gerichtspraxis entwickelte und in der Literatur einhellig anerkannte Zulässigkeit der Trottoirbenutzung durch Fahrzeuge in «notstandsähnlichen» Situationen. Die vom Bundesrat geschaffenen Ausnahmetatbestände reichen von – aus Sicht der Fussgänger – wenig einschneidenden Regelungen wie der Zulässigkeit des Abstellens von Velos auf dem Trottoir (vgl. Art. 41 Abs. 1 VRV) bis hin zu eigentlichen Beschränkungen der Gehsicherheit, wie sie namentlich als Folge der Ermächtigung in Art. 65 Abs. 8 SSV entstehen können.

Ob die verordnungsrechtlichen Ausnahmen von Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG gesamthaft noch als gesetzeskonform eingestuft werden können, ist gerade mit Blick auf die Vagheit von Art. 65 Abs. 8 (Satz 1) SSV zweifelhaft: Dies hängt – angesichts der eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten – in überdurchschnittlich hohem Mass davon ab,

¹³⁰ Siehe S. 31 f., 36 ff.

dass die lokalen Verkehrsbehörden die ihnen eingeräumten Beurteilungsspielräume «pflichtgemäss» ausüben, d. h. insbesondere unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben («Ausnahmen»). Allein daraus lässt sich jedoch noch nicht auf ihre fehlende Gesetzmässigkeit schliessen. Als von den lokalen Verkehrsämtern anzustrebender Richtwert liesse sich immerhin vorschlagen, dass das Velofahren gestützt auf das Signal 2.61 mit der Tafel «Velo gestattet» auf nicht mehr als ca. 10% aller Trottoirflächen einer bestimmten Gemeinde erlaubt sein sollte.

Die Frage, ob das «Trottoirrecht» in VRV und SSV insgesamt noch als gesetzeskonform zu betrachten ist, lässt sich letztlich nicht klar mit ja oder mit nein beantworten. Der Bundesrat hat Möglichkeiten, das Trottoir für andere Verkehrsteilnehmer als Fussgänger freizugeben (vgl. primär Art. 50 Abs. 1 lit. a VRV) oder den Kantonen und Gemeinden zu erlauben, dies zu tun (vgl. Art. 65 Abs. 8 SSV, ausserdem Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 1 VRV), aber gewiss ausgereizt.

9. Das Trottoir im Fuss- und Wanderwegrecht

Wie bereits dargelegt wurde, sind Trottoirs zwar Fusswege im Sinn des FWG, doch handelt es sich bei ihnen in diesem Kontext gewissermassen um die am wenigsten wünschbare Erscheinungsform des Fusswegs.¹³¹ Wichtigste Konsequenz dieser Sichtweise ist, dass das Trottoir *von den Bestimmungen des FWG und der FWV (grundsätzlich) nicht erfasst* wird. Die gesetzliche Pflicht der Kantone, Fusswege zu planen und anzulegen (vgl. Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 FWG sowie Art. 1, Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 FWV), wird nämlich durch die Errichtung von Strassen (mit Trottoirs) gerade nicht erfüllt. Folgerichtig sieht Art. 7 Abs. 2 FWG vor, dass Fuss- und Wanderwege unter anderem dann zu ersetzen sind, wenn sie «auf einer grösseren Wegstrecke stark befahren oder für den allgemeinen Fahrverkehr geöffnet» werden (lit. c). Gewiss sind Trottoirs – massvoll – in die Planung, Koordination und Beachtung von Fuss- und Wanderwegnetzen einzubeziehen (vgl. Art. 4, 5, 6 Abs. 2 und 10 Abs. 1 FWG sowie Art. 1–3 und 8 FWV); sie dürfen solche Netze aber nur sporadisch ergänzen. *Als solches* ist das Trottoir folglich weder Gegenstand der von Art. 88 BV bezweckten Förderung des Zufussgehens im Allgemeinen noch der im Fuss- und Wanderwegrecht verankerten besonderen Behördenpflichten.¹³²

¹³¹ Siehe S. 10 f.

¹³² In der Botschaft zum FWG (BBl 1983 IV 1 ff.) bezeichnete der Bundesrat Trottoirs als «weniger geeignete Elemente» eines Wanderwegnetzes (S. 8); vgl. auch BGer, Urteil 1C_99/2012 vom 5. Juli 2012, E. 3.2.

Etwas anders präsentiert sich die Situation mit Blick auf die in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 FWG erwähnten *Fussgängerzonen* und Wohnstrassen (heute: *Begegnungszonen*):¹³³ Diese entsprechen zwar ebenfalls nicht dem – aus Sicht des Fuss- und Wanderwegrechts – «idealtypischen» Fussweg. Im Unterschied zu Trottoirs, die durchaus Wegcharakter¹³⁴ haben, sich aber direkt neben (mit bis zu 80 km/h befahrbaren) Fahrbahnen befinden, handelt es sich bei Fussgänger- und vor allem bei Begegnungszonen um Strassen im engeren Sinn.¹³⁵ Weil sich indes Begegnungs- und vor allem Fussgängerzonen primär durch ihre besonders ausgeprägte «Fussgängerfreundlichkeit» auszeichnen, kommen sie dem fuss- und wanderwegrechtlichen Optimum eines Fusswegs gleichwohl wesentlich näher als Trottoirs.

Allein mit Blick auf das FWG lassen sich drei verschiedene Bedeutungsebenen des Fusswegbegriffs unterscheiden:

- Fusswege *im weiteren Sinn* sind öffentliche Fussverkehrsverbindungen jeglicher Art; sie umfassen unter anderem auch Wanderwege, Fussgänger- und Begegnungszonen sowie Trottoirs und Fussgängerstreifen (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 FWG).
- Fusswege *im engeren Sinn* sind Fussverkehrsverbindungen, die nicht auf oder direkt an Fahrbahnen angrenzend verlaufen. Trottoirs und Fussgängerstreifen können demgemäss nicht mehr als solche qualifiziert werden.¹³⁶
- Fusswege *im engsten Sinn* sind Fussverkehrsverbindungen, die vom allgemeinen Fahrverkehr vollständig getrennt sind. Hier fallen auch Fussgänger- und Begegnungszonen ausser Betracht.

Fusswege im engsten Sinn, die ausserhalb des Siedlungsgebiets verlaufen, der Erholung dienen und – jedenfalls im Prinzip – keinen Hartbelag aufweisen, sind Wanderwege (vgl. Art. 3 Abs. 1 FWG sowie Art. 6 FWV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 2 lit. d FWG). Werden mehrere Fusswege im weiteren Sinn miteinander verbunden, ist das Ergebnis ein Fuss- oder Wanderwegnetz, wobei Fusswegnetze grossmehrheitlich aus Fusswegen im engeren Sinn und mindestens zu einem substanziellen Teil aus Fusswegen im engsten Sinn bestehen sollten, während sich Wanderwegnetze gemäss den

¹³³ Die Fussgängerzone ist in Art. 22c SSV geregelt, die Begegnungszone, die per 1. Januar 2002 die Wohnstrasse nach aArt. 43 SSV abgelöst hat, in Art. 22b SSV («Strassen in Wohn- oder Geschäftsbereichen, auf denen die Fussgänger und Benützer von fahrzeugähnlichen Geräten die ganze Verkehrsfläche benützen dürfen» und vortrittsberechtigt sind) sowie in der Verordnung des UVEK vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3). Der Begriff der Wohnstrasse in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 FWG kann demgemäss im Sinne einer historisch-geltungszeitlichen Auslegung mit demjenigen der Begegnungszone gleichgesetzt werden (vgl. auch Abs. 3 der Schlussbestimmungen der SSV-Revision vom 28. September 2001).

¹³⁴ Laut Duden handelt es sich bei einem *Weg* um «etwas, was wie eine Art Streifen durch ein Gebiet führt und zum Begehen dient». Vgl. zum Wegbegriff des SVG KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 120.

¹³⁵ Vgl. neben der Begriffsumschreibung in Art. 22b Abs. 1 Satz 1 SSV auch diejenigen in Art. 120 Abs. 1 Satz 1 und Art. 121 Abs. 1 Satz 1 E-StBV (Fn. 35).

¹³⁶ Für die sog. «Längsstreifen für Fussgänger» (vgl. Art. 40 Abs. 3 und Art. 50 Abs. 1 lit. a VRV sowie Art. 77 Abs. 3 SSV) gilt dies natürlich umso mehr.

Vorgaben in Art. 3 Abs. 2 Sätze 2 und 3 FWG ganz überwiegend aus Wanderwegen und, soweit möglich, «historischen Wegstrecken»¹³⁷ zusammensetzen.

In einem den Kanton Zürich betreffenden Urteil aus dem Jahr 2011 erwog das Bundesgericht, dass auch eine Zufahrtsstrasse für Personen- und Lieferwagen zu einem Einfamilienhaus einen Fussweg im Sinn von Art. 2 Abs. 2 FWG darstelle, weil die konkret zu beurteilende Fläche «mit einem allgemeinen Fahrverbot belegt, nur der Zubringerdienst gestattet und das Verkehrsaufkommen offensichtlich gering ist».¹³⁸ Indem es für die Qualifikation einer Verkehrsverbindung als Fussweg zwar vor allem auf den Aspekt der erhöhten Verkehrssicherheit (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG) abstellt, dabei aber keine vollumfängliche Isolierung vom Fahrverkehr fordert, versteht das Bundesgericht unter einem Fussweg im Sinn des Fuss- und Wanderwegrechts einen solchen *im engeren Sinn* gemäss vorstehender Terminologie.¹³⁹ Dieses Verständnis dürfte letztlich auch dem *strassenverkehrsrechtlichen* Fusswegbegriff zugrunde liegen.

10. Fazit: Das Trottoir als «Hybridverkehrsfläche» zwischen Strasse und Fussweg

Die bisherige Auseinandersetzung mit dem Trottoir als Begriff des Verkehrsrechts und den verkehrsrechtlichen Rahmenbedingungen seiner Benutzung lassen sich zu folgenden zentralen Aussagen verdichten:

- Ein Trottoir ist der *dem Fussverkehr gewidmete Teil* einer für den Fahr- und Fussverkehr bestimmten Strassenfläche, der *unmittelbar neben der Fahrbahn* verläuft und von dieser *baulich abgegrenzt* ist. Für die Qualifikation eines solchen Wegs als Trottoir ist entscheidend, ob er sicher begehbar ist, nicht aber, ob er tatsächlich begangen wird. Ferner bedürfen Trottoirs keiner Signalisation.
- Um möglichst zweifelsfrei als solche erkennbar zu sein und eine möglichst hohe Verkehrssicherheit zu gewährleisten, sollten Trottoirs eine *Breite* von ca. 2,00 m, einen gegenüber der Fahrbahn um mindestens 5 cm erhöhten *Randabschluss* und eine harte *Deckschicht* aufweisen.
- Unter dem Blickwinkel des Strassenverkehrsrechts des Bundes sind Trottoirs *keine Fusswege*, namentlich keine Fusswege im Sinn von Art. 43 Abs. 1 SVG. Anders als Trottoirs verlaufen solche Fusswege nicht unmittelbar neben Strassen bzw. Fahrbahnen; wie Trottoirs sind sie jedoch grundsätzlich den Fussgängern vorbehalten,

¹³⁷ Hierunter fallen wohl primär die «historischen Verkehrswege» im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a der Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz vom 14. April 2010 (VIVS; SR 451.13); diese sind, soweit sie nationale Bedeutung aufweisen, im entsprechenden Inventar (IVS) nach Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) enthalten (vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 VIVS).

¹³⁸ BGer, Urteil 1C_376/2010 vom 1. Februar 2011, E. 11.3.

¹³⁹ Vgl. auch BGer, Urteil 1P.16/2000 vom 29. März 2000: «*Es gibt keinen Rechtssatz, wonach jede Verkehrszunahme auf einer Quartierstrasse unzulässig wäre. Auch aus Art. 6 FWG folgt kein solcher Grundsatz [...]*» (E. 3d).

weil sie sich für den Fahrverkehr von vornherein nicht eignen oder weil sie als Fusswege ohne Verkehrsmischung signalisiert wurden (Signal 2.61; vgl. Art. 33 Abs. 2 und 4 SSV).

- Unter dem Blickwinkel des Fuss- und Wanderwegrechts sind Trottoirs als *Fusswege im weiteren Sinn* zu betrachten. Das bedeutet, dass sie zwar in die Planung und in die Koordination von Fuss- und Wanderwegnetzen einbezogen werden müssen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 4 f. FWG), dass sie innerhalb solcher Verkehrsnetze jedoch nur punktuell vorkommen dürfen.
- Dem strassenverkehrsrechtlichen Grundsatz der *Verkehrstrennung* entsprechend verschafft Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG den Fussgängern einen grundsätzlichen Anspruch darauf, sich unter Ausschluss anderer Verkehrsteilnehmer in gemeinverträglicher Art und Weise auf dem Trottoir fortzubewegen oder sonstwie aufzuhalten. Dieser Anspruch wird in Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG indes dahingehend relativiert, dass der Bundesrat dazu ermächtigt wird, «Ausnahmen» vorzusehen.
- Die entsprechenden *Ausnahmen* finden sich in Art. 15 Abs. 3, 16 Abs. 2, 41 Abs. 1 und 1^{bis}, 43a Abs. 1 und 50 Abs. 1 lit. a VRV sowie in Art. 65 Abs. 8 SSV. Zudem ist anerkannt, dass Fahrzeugführer das Trottoir auch dann benutzen dürfen, wenn sie sich in einer als geradezu «notstandsähnlich» zu bezeichnenden Situation befinden; als rechtliche Grundlage dieses letzteren Ausnahmetatbestands hat unseres Erachtens aber nicht Art. 41 Abs. 2 VRV zu gelten, sondern das Gebot der Verhältnismässigkeit allen staatlichen Handelns gemäss Art. 5 Abs. 2 BV, welches sich auch an den Gesetzgeber richtet und unter Umständen eine normkorrigierende Wirkung entfaltet.¹⁴⁰
- Trottoirs dürfen nicht nur von Fussgängern – als Personen, welche sich zu Fuss fortbewegen (vgl. auch Art. 48 Abs. 1 Satz 1 VRV) – begangen, sondern auch mit *nichtmotorisierten Rollstühlen* und *fahrzeugähnlichen Geräten* befahren sowie von gehbehinderten Personen mit *motorisierten Rollstühlen* und *Elektro-Stehrollern* benutzt werden.
- Ausnahmsweise, vor allem zur Schulwegsicherung, darf auf einem schwach begangenen Trottoir, welches einer relativ stark frequentierten Fahrbahn entlang verläuft, das «Fussweg»-Signal (2.61) mit der Zusatztafel «Velo gestattet» angebracht werden; in diesem Fall darf das betreffende Trottoir auch mit Velos, «langsamen» E-Bikes und «schwachen» Mofas (mit Verbrennungsmotor) sowie – unabhängig davon, ob eine Gehbehinderung besteht oder nicht – mit Elektro-Stehrollern und Rollstühlen mit «schwachem» Motor befahren werden (vgl. Art. 65 Abs. 8 SSV in Verbindung mit Art. 18 und 24 Abs. 1 VTS). Aufgrund von Art. 46 Abs. 1 SVG kommen Umwidmungen gemäss Art. 65 Abs. 8 SSV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 4 SVG («Trottoirs minderen Rangs») dort nicht in Betracht, wo Radwege oder -streifen benutzt werden können.

¹⁴⁰ Vgl. dazu GRIFFEL, Verwaltungsrecht, N. 169.

- Wird auf einem Trottoir das Signal 2.61 mit der Zusatztafel «Velo gestattet» aufgestellt, sollte den Fussgängern und den Velo-/Mofafahrern mit einer gelben Trennlinie *je eine eigene Fläche* zugewiesen werden (vgl. Art. 33 Abs. 4 SSV). Aus Sicherheitsgründen darf dabei der für die Zufussgehenden bestimmte Weg nicht fahrbahnseitig verlaufen; überdies sollte er mindestens 1,50 m breit sein (vgl. Art. 41 Abs. 1 f. VRV).
- Die gängige Praxis, das *Signal 2.63* oder das *Signal 2.63.1* – gestützt auf Art. 33 Abs. 4 SSV – (auch) auf *Trottoirs* aufzustellen, hält vor Art. 43 Abs. 2 SVG nicht stand, ist also gesetzeswidrig.
- Wo es Trottoirs, Fussgängerlängsstreifen oder – in Strassennähe – Fusswege parallel zur Fahrbahn gibt, müssen Zufussgehende und gehbehinderte Benutzer von Elektro-Stehrollern diese benutzen (Art. 49 Abs. 1 SVG in Verbindung mit Art. 43a VRV). Wo solche Verkehrsverbindungen fehlen, dürfen sie allfällige Radwege benutzen; wo auch Radwege fehlen, müssen sie am Fahrbahnrand gehen bzw. fahren, und zwar tendenziell links und hintereinander. Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte dürfen immer entweder auf Fussverkehrsflächen oder Radwegen oder auf Fahrbahnen von Tempo 30- oder Begegnungszonen fahren (vgl. Art. 50 Abs. 1 VRV).
- Ob das «Trottoirrecht» in VRV und SSV vor dem Hintergrund von Art. 43 Abs. 2 SVG noch als gesetzeskonform eingestuft werden kann, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Der Ordnungsgeber hat die Möglichkeiten, das Trottoir für andere Verkehrsteilnehmer als Fussgänger freizugeben oder den Kantonen und Gemeinden zu erlauben, dies zu tun, aber jedenfalls ausgereizt.

B. Raumplanungsrecht

Das gestützt auf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gemäss Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BV bzw. Art. 22^{quater} Abs. 1 aBV¹⁴¹ erlassene Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG),¹⁴² welches am 1. Januar 1980 in Kraft trat, hat mit dem Inkrafttreten des FWG sieben Jahre später hinsichtlich der Planung von Fusswegen an Bedeutung eingebüsst.¹⁴³ In dreierlei Hinsicht ist es in diesem Zusammenhang aber nach wie vor relevant:

Erstens statuiert Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG den *Planungsgrundsatz*, wonach das Siedlungsgebiet nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten ist und insbesondere be-

¹⁴¹ Für eine neuere Auffassung dazu vgl. ALAIN GRIFFEL, Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen – Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, 20. Februar 2017, insb. S. 30–38 (www.aren.admin.ch > Medien & Publikationen > Publikationen > Raumplanungsrecht).

¹⁴² SR 700.

¹⁴³ Ähnlich RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 88 N. 8.

stehende «Rad- und Fusswege» erhalten sowie neue geschaffen werden sollen.¹⁴⁴ Damit stellt sich die Frage, ob diese von sämtlichen raumwirksam tätigen Behörden zu beachtende Gesetzesvorgabe auch Trottoirs betrifft. Nach unserer Einschätzung ist diesbezüglich zunächst davon auszugehen, dass der raumplanungsrechtliche Fusswegbegriff gleich auszulegen ist wie derjenige des Fuss- und Wanderwegrechts (vgl. Art. 2 FWG).¹⁴⁵ Demnach wäre ein Trottoir zwar ein Fussweg im Sinn von Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG, jedoch bloss ein solcher im weiteren Sinn. Im Übrigen ist zu differenzieren: Während bestehende Trottoirs von der Pflicht zur Erhaltung nach Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG prinzipiell erfasst sein dürften, vermag die Subsumtion von Trottoirs unter die dort ebenfalls vorgesehene Pflicht zur Erstellung nicht so recht zu überzeugen; dies deshalb, weil Trottoirs im Unterschied zu (typischen) Fusswegen den Bestand einer neben ihr verlaufenden Fahrbahn voraussetzen und es gewiss nicht die Absicht des Gesetzgebers war, in Art. 3 RPG auch den Strassenbau bzw. den Motorfahrzeugverkehr besonders zu fördern. Eine Pflicht zur Erstellung von Trottoirs könnte aus Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG höchstens insoweit abgeleitet werden, als Strassen ohnehin gebaut werden müssen und dürfen.

Zweitens müssen die kantonalen *Richtpläne* gemäss Art. 6 Abs. 3 lit. b RPG über den Stand und die bisherige Entwicklung des Verkehrs Aufschluss geben; im Bereich Siedlung haben sie nach Art. 8a Abs. 1 lit. b RPG insbesondere festzulegen, «wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden». Im Kanton Zürich übernimmt der im Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG)¹⁴⁶ vorgesehene *Verkehrsplan* als Teilrichtplan diese Funktionen (vgl. § 20 Abs. 1 lit. b PBG).¹⁴⁷ Dabei kennt das zürcherische Recht nicht nur einen kantonalen Verkehrsplan, der unter anderem über bestehende und geplante Staatsstrassen von kantonalen Bedeutung Aufschluss gibt (vgl. § 24 PBG), sondern auch regionale Verkehrspläne, welche unter anderem die Strassen von regionaler Bedeutung sowie die Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege enthalten (§ 30 Abs. 4 PBG), sowie kommunale Verkehrspläne «mit den kommunalen Strassen für die Groberschliessung und den Wegen von kommunaler Bedeutung» (§ 31 Abs. 2 PBG). Alle Gemeinden müssen einen kommunalen Verkehrsplan erlassen. Trottoirs werden darin freilich nicht als – gesondert ausgewiesene – (Fuss-)Wege, sondern als Strassen(-teile) erfasst.

Hinzuweisen ist drittens darauf, dass sich aus dem Erschliessungsrecht, d. h. aus der in Art. 19 Abs. 2 RPG festgehaltenen *Erschliessungspflicht* des Gemeinwesens, ein Anspruch auf ein Trottoir als «hinreichende Zufahrt» im Sinn von Art. 19 Abs. 1 RPG er-

¹⁴⁴ Vgl. zu diesem Planungsgrundsatz WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 3 N. 43 f.; zu den Planungsgrundsätzen des RPG im Allgemeinen GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 21 f., 23 ff.

¹⁴⁵ Siehe S. 10 f., 41 ff.

¹⁴⁶ LS 700.1.

¹⁴⁷ Zu den verschiedenen Richtplänen im Kanton Zürich GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 39 ff. Vgl. ferner HÄNNI, Planungsrecht, S. 128.

geben kann, und zwar sowohl im Rahmen der Grob- wie auch der Feinerschliessung¹⁴⁸ von Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG.¹⁴⁹ Dieser Anspruch kann von seinem Träger zwar nicht unmittelbar erzwungen werden. Er ist aber immerhin indirekt durchsetzbar, indem Art. 19 Abs. 3 RPG dem Grundeigentümer subsidiär einen Anspruch auf Selbsterschliessung (Privaterschliessung) bzw. auf Bevorschussung der Erschliessung erteilt; dies allerdings nicht im Sinne eines Rechts auf eigenmächtige Erschliessung oder Bevorschussung, sondern als Möglichkeit, sich vom Gemeinwesen hierzu ermächtigen zu lassen bzw. – wenn die Ermächtigung verweigert wird – sich das Recht auf Privaterschliessung oder Bevorschussung zu erstreiten.¹⁵⁰

Die Anforderungen an einen erschliessungsmässig genügenden Zugang zu Baugrundstücken werden im Kanton Zürich in § 237 PBG, in den sog. «Zugangsnormalien»¹⁵¹ sowie in der VSiV¹⁵² konkretisiert und zum Teil auch inhaltlich erweitert (vgl. § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG).¹⁵³

III. Das Trottoir im kantonalen Strassenrecht

A. Tragweite der kantonalen Strassenhoheit

Die originäre und ursprünglich umfassende Strassenhoheit der Kantone wird durch Art. 82 Abs. 1 BV eingeschränkt, wonach der Bund zuständig ist, Vorschriften über den Strassenverkehr zu erlassen. Abgesehen von Nationalstrassen (vgl. dazu Art. 83 BV) liegt die Zuständigkeit für den Strassenbau, den Strassenunterhalt und die Widmung von Strassen jedoch weiterhin bei den Kantonen bzw. – je nach kantonsinterner Kompetenzaufteilung – den Gemeinden (vgl. Art. 3 und 42 Abs. 1 BV).¹⁵⁴ Zur generell-abstrakten Regelung des Verkehrs auf den öffentlichen Strassen sind sie gemäss Art. 3 Abs. 5 SVG hingegen nur insoweit befugt, als die betreffenden Vorschriften keine Auswirkungen auf den Motorfahrzeug- und Veloverkehr haben.¹⁵⁵ Wollen die lokalen Ver-

¹⁴⁸ Zu dieser Unterscheidung vgl. etwa GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 109 ff.

¹⁴⁹ Zum Begriff der «hinreichenden Zufahrt» gemäss Art. 19 Abs. 1 RPG JEANNERAT, in: Praxiskommentar RPG I, Art. 19 N. 22 ff.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 19 N. 20 ff. Für Beispiele aus der kantonalen Praxis mit Trottoirs: VGer ZH, Urteil VB.2015.00287 vom 17. März 2016, E. 6.4.4 ff.; VGer GR, R 10 114 vom 22. Februar 2011, E. 4b; VGer ZH, Urteil VB.2008.00271 vom 30. Juni 2009, E. 5.

¹⁵⁰ GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 116. Ausführlich zur Durchsetzung des bundesrechtlichen Anspruchs auf Erschliessung REY, Erschliessung, N. 3.320 ff.; vgl. auch HÄNNI, Planungsrecht, S. 296 f.

¹⁵¹ Normalien vom 9. Dezember 1987 über die Anforderungen an Zugänge (LS 700.5). Zur Verbindlichkeit derselben äussert sich § 360 Abs. 3 PBG wie folgt: «Von [...] Normalien soll nur aus wichtigen Gründen abgewichen werden.»

¹⁵² Verkehrssicherheitsverordnung vom 15. Juni 1983 (LS 722.15).

¹⁵³ Zur Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr insbesondere vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 108 f. m. w. H.

¹⁵⁴ Vgl. zur kantonalen Strassenhoheit auch MOSER, Öffentlicher Grund, S. 83 f., 84 f., 86 f.

¹⁵⁵ Siehe S. 8 f.

kehrsbehörden sonstige Massnahmen, d. h. generell-konkrete «Totalfahrverbote» oder «funktionelle Verkehrsanordnungen» treffen, gilt Art. 3 Abs. 3 oder 4 SVG.

Vor diesem Hintergrund haben die Kantone folgende drei Möglichkeiten, den Verkehr auf den Trottoirflächen zu regeln:

- Sie dürfen – gestützt auf Art. 41 Abs. 1^{bis} Satz 1 VRV – das *Parkieren von Motorfahrzeugen* auf Trottoirs durch Signale oder Markierungen ausnahmsweise gestatten.
- Sodann dürfen sie das *Velofahren* auf dem Trottoir nach Massgabe von Art. 65 Abs. 8 Satz 1 SSV ausnahmsweise erlauben.
- Schliesslich dürfen sie im Rahmen des Bundesrechts allgemeine Regeln für das *Verhalten der Fussgänger (und Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte)* auf Fussverkehrsverbindungen jeglicher Art und damit insbesondere auch auf Trottoirs aufstellen (vgl. Art. 3 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 SVG).¹⁵⁶

Eine wichtige Konsequenz der in der Bundesverfassung angelegten und in Art. 3 SVG präzisierten Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich des Strassenverkehrs ist die, dass die Strassenhoheit der Kantone zwar auch die Widmungshoheit umfasst, den Kantonen jedoch die *Hoheit zur Ent- bzw. Umwidmung* von Strassen ein Stück weit entzogen ist. Die Kantone sind mit anderen Worten grundsätzlich frei, festzulegen, ob eine bestimmte Strasse oder ein bestimmter Weg dem Gemeingebrauch übergeben wird oder nicht; ist der Widmungsakt jedoch einmal erfolgt,¹⁵⁷ so kann er bloss unter Einhaltung der bundesrechtlichen Regeln wieder aufgehoben oder sonstwie abgeändert werden. Soll also beispielsweise ein öffentliches Trottoir in einen Radweg umgewandelt oder gemäss Art. 65 Abs. 8 Satz 1 SSV ausnahmsweise für den Veloverkehr freigegeben werden (Umwidmung), kommt Art. 3 Abs. 4 SVG (in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 und 3 SVG und Art. 107 SSV) zum Tragen.¹⁵⁸

B. Kantonale Strassengesetzgebung

Hinsichtlich des *Trottoirbaus* ist die jeweilige kantonale Strassengesetzgebung einschlägig, im Kanton Zürich in erster Linie das *Strassengesetz* vom 27. September 1981 (StrG)¹⁵⁹. Dieses hält unter anderem fest, dass die «Staatsstrassen» vom Kanton und

¹⁵⁶ Vgl. dazu MOSER, Öffentlicher Grund, S. 102 ff. (der sogar die Ansicht vertritt, dass die Kantone das Benutzen fahrzeugähnlicher Geräte in Fussgängerzonen gänzlich untersagen dürfen, was angesichts von Art. 50 Abs. 1 lit. a VRV und Art. 22c Abs. 1 SSV als gewagt bezeichnet werden muss). Zu restriktiv dagegen KRAEMER, Verkehrsregelung, N. 113.

¹⁵⁷ Vgl. zu den Modalitäten der Widmung von Strassen im Kanton Zürich VGer ZH, Urteil VB.2013.00391 vom 6. März 2014, E. 4.

¹⁵⁸ Vgl. zum Ganzen MOSER, Öffentlicher Grund, S. 114 ff.; zur Entwidmung öffentlicher Strassen im Kanton Zürich § 38 StrG. Siehe hierzu auch S. 38.

¹⁵⁹ LS 722.1.

die Gemeindestrassen von den politischen Gemeinden zu erstellen und auszubauen sind,¹⁶⁰ ferner, dass sich diese «Baupflicht» auf «alle Teile» der Strasse – als welche gemäss § 1 Satz 2 StrG insbesondere auch Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege gelten – mitsamt den zugehörigen Nebenanlagen erstreckt (vgl. die §§ 6 und 7 StrG, jeweils Abs. 1).¹⁶¹ Des Weiteren sieht das StrG in § 35 Abs. 1 vor, dass Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege unter Inanspruchnahme von Anlagen bereitgestellt werden können, die nicht dem Träger der Baupflicht gehören.¹⁶²

C. Gleichstellung Behinderter

Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Bundesgesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen. Gestützt darauf erliessen die Eidgenössischen Räte bzw. der Bundesrat das *Behindertengleichstellungsgesetz* (BehiG)¹⁶³ und die *Behindertengleichstellungsverordnung* (BehiV)¹⁶⁴. Deren baurechtliche Bestimmungen beanspruchen für die Kantone jedoch keine unmittelbare Geltung, weil Art. 8 Abs. 4 BV dem Bund keine zusätzliche Gesetzgebungskompetenz verschafft. Das Bundesgericht misst den baupolizeirechtlich relevanten BehiG- und BehiV-Vorschriften im Rahmen der Anwendung des kantonalen Rechts aber immerhin die Tragweite von Auslegungsrichtlinien zu.¹⁶⁵

Die Zürcher Kantonsverfassung von 2005¹⁶⁶ statuiert in Art. 11 Abs. 4 einen Anspruch von Menschen mit Behinderungen «auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen». Mit Blick auf den Bau von Verkehrsanlagen beschränkt sich das zürcherische Behindertengleichstellungsrecht jedoch im Wesentlichen darauf, Kanton und Gemeinden dazu zu verpflichten, die Bedürfnisse von behinderten und gebrechlichen Personen «angemessen zu berücksichtigen» (§ 14 Halbsatz 2 StrG).¹⁶⁷ Bei der Gestaltung von Trottoirs dürfte sich aber immerhin aufdrängen, die *Empfehlungen des VSS* in der SN 640 075 aus dem Jahr 2014 heranzuziehen.¹⁶⁸ Zu beachten ist über-

¹⁶⁰ Zur Unterscheidung zwischen Kantons- und Gemeindestrassen im Allgemeinen KEUSEN, Strassenrecht, N. 10.22, 10.24, zu derjenigen im Kanton Zürich § 5 StrG.

¹⁶¹ Vgl. zu Bau und Unterhalt von Strassen nach kantonalzürcherischem Recht JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht, N. 3436 ff.

¹⁶² Daneben enthält punktuell auch das Bundesrecht besondere Vorgaben; zu nennen ist etwa Art. 37c Abs. 2 der Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. November 1983 (Eisenbahnverordnung; SR 742.141.1), wonach Trottoirs an mit Halbschranken versehenen Bahnübergängen mit *Schlagbäumen* auszurüsten sind.

¹⁶³ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3).

¹⁶⁴ Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 19. November 2003 (SR 151.31).

¹⁶⁵ Vgl. zum Ganzen SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, N. 3.534 f. m. w. H.

¹⁶⁶ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

¹⁶⁷ Für Hochbauten sind die §§ 239a–239d PBG/ZH massgebend.

¹⁶⁸ Vgl. dazu Fn. 50; zur Tragweite der VSS-Normen allgemein siehe S. 15 f.

dies, dass das UVEK die *VSS-Norm 640 852* (in der Fassung vom Mai 2005) betreffend taktil-visuelle Markierungen für sehbehinderte Fussgänger für rechtsverbindlich erklärt hat.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Art. 4 lit. d der bei Fn. 39 zitierten UVEK-Verordnung.

3. Abschnitt: Beantwortung der Fragen

1. Was ist ein «Trottoir» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 SVG?

- Bauliche Definition: Welche Spezifikation muss vorhanden sein?
- Rechtliches Verständnis: Was ist unter der Bestimmung «das Trottoir ist den Fussgängern vorbehalten» zu verstehen?
- Wer bestimmt auf welchem Weg, was ein «Trottoir» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 SVG ist?
- Wer kann die Bedeutung eines Trottoirs «entwidmen»?

Ein «Trottoir» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 und Art. 49 Abs. 1 SVG ist der dem Fussverkehr dienende Teil einer für den Fahr- und Fussverkehr vorgesehenen Strasse, der direkt neben der Fahrbahn verläuft und von dieser baulich abgegrenzt ist. Um für alle Verkehrsteilnehmenden möglichst gut als solche erkennbar und verkehrssicher zu sein, sollten Trottoirs nach den Empfehlungen des VSS in den SN 640 200, 640 212, 640 070 und 640 075 eine Breite von ca. 2,00 m, einen gegenüber der angrenzenden Fahrbahn um mindestens 5 cm erhöhten Randabschluss sowie einen Hartbelag aufweisen.

Dem strassenverkehrsrechtlichen Grundsatz der «Verkehrstrennung» entsprechend vermittelt Art. 43 Abs. 2 Satz 1 SVG den Fussgängern einen Anspruch darauf, sich unter Ausschluss anderer Verkehrsteilnehmer in gemeinverträglicher Art und Weise auf dem Trottoir fortzubewegen oder sonstwie aufzuhalten. Dieser Anspruch wird in Art. 43 Abs. 2 Satz 2 SVG indes dahingehend relativiert, dass der Bundesrat dazu ermächtigt wird, «Ausnahmen» vom Trottoirvorbehalt zugunsten der Fussgänger vorzusehen. Die entsprechenden Ausnahmeregelungen finden sich in Art. 15 Abs. 3, Art. 16 Abs. 2, Art. 41 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 43a Abs. 1 und Art. 50 Abs. 1 lit. a VRV sowie in Art. 65 Abs. 8 SSV.

Ein Trottoir entsteht als Trottoir im Rechtssinn, sobald es nach Massgabe des kantonalen Strassenbaurechts (vgl. die §§ 6 ff. StrG/ZH) errichtet und von demjenigen Gemeinwesen, welches – regelmässig als Eigentümer – die Verfügungsgewalt über die betreffende Fläche innehat, dem Gemeingebrauch gewidmet, d. h. per Verwaltungsrealakt dem allgemeinen Fussverkehr übergeben worden ist. Soll diese Widmung wieder rückgängig gemacht werden (Entwidmung), bedarf es eines förmlichen Beschlusses (vgl. § 38 Abs. 1 StrG/ZH). Sofern ein Trottoir in einen Radweg umgewandelt oder in Anwendung von Art. 65 Abs. 8 SSV ausnahmsweise für den Veloverkehr geöffnet werden soll (Umwidmung), müssen die bundesrechtlichen Anforderungen gemäss Art. 3 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 und 3 SVG und Art. 107 SSV beachtet werden. In das Signalisationsverfahren nach Art. 65 Abs. 8 SSV sind die örtlichen Verkehrs- und Schulbehörden, der Strasseneigentümer sowie die Kantonspolizei involviert.

2. Wie ist die Abgrenzung zwischen «Trottoir» und «Fussweg» im Sinn von Art. 33 Abs. 2 SSV?

- Kann ein «Trottoir» ein «Fussweg» sein und umgekehrt?
- Ist ein Trottoir, das nicht als Fussweg benutzt wird (z. B. weil es parallel dazu einen Gehweg hat), auch ein Trottoir im Sinn des Gesetzes oder ist das regelmässige Begehen notwendig für ein Trottoir?
- Gelten die definierenden Randbedingungen innerorts und ausserorts gleichermassen?

Verkehrsflächen, die der baulichen Definition eines Trottoirs entsprechen, sind unabhängig davon als Trottoirs im Rechtssinn zu qualifizieren, ob sie regelmässig begangen werden oder nicht. Vorausgesetzt ist, dass sie sicher begehbar sind. Dies gilt sowohl inner- wie auch ausserorts, wobei ausserörtliche Trottoirs, sofern überhaupt vorhanden, meistens schwach begangen sein dürften, weshalb sie für eine ausnahmsweise Zulassung von Velos und Mofas nach Art. 65 Abs. 8 SSV eher in Frage kommen als innerörtliche Trottoirs.

Trottoirs sind keine Fusswege im strassenverkehrsrechtlichen Sinn. Ein solcher Fussweg ist zwar – wie ein Trottoir – grundsätzlich den Fussgängern vorbehalten; er verläuft jedoch – anders als ein Trottoir – nicht (unmittelbar) neben einer Fahrbahn. Fusswege dürfen ausschliesslich von Fussgängern benutzt werden, wenn sie sich für den Fahrverkehr von vornherein nicht eignen oder wenn sie als Fusswege ohne Verkehrsmischung signalisiert sind (Signal 2.61; vgl. Art. 43 Abs. 1 SVG sowie Art. 33 Abs. 2 und 4 SSV).

Unter dem Blickwinkel des Fuss- und Wanderwegrechts sind Trottoirs hingegen als «Fusswege im weiteren Sinn» zu betrachten. Das bedeutet, dass sie zwar in die Planung und in die Koordination von Fuss- und Wanderwegnetzen einbezogen werden müssen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 4 f. FWG), dass sie innerhalb solcher Netze aber nur vereinzelt vorkommen dürfen.

Ähnlich differenziert ist das raumplanungsrechtliche Prinzip gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG in Bezug auf Trottoirs zu verstehen: Soweit Trottoirs existieren, sollen diese – als Fusswege im Sinn dieser Gesetzesbestimmung – erhalten bleiben; da sie aber zwingend Teil einer auch für den Motorfahrzeugverkehr vorgesehenen Strasse bilden, erstreckt sich auch die raumplanungsrechtliche Pflicht zur Errichtung neuer Fusswege primär auf Fussverkehrsverbindungen, die keine Trottoirs sind.

Betreffend Erlasse bzw. Vorschriften des kantonalen (Strassen-)Rechts, bei deren Anwendung es sich nicht aufdrängt, zwischen Trottoir und Fussweg zu unterscheiden, ist davon auszugehen, dass der Fusswegbegriff auch die Trottoirs umfasst. Dies gilt etwa für das zürcherische Strassengesetz (vgl. die §§ 1, 7 und 35 StrG/ZH), nicht jedoch für § 30 Abs. 4 lit. d PBG/ZH.

3. Unter welchen Bedingungen darf das Signal 2.61 mit der Zusatztafel «Velo gestattet» eingesetzt werden und wann nicht (vgl. Art. 65 Abs. 8 SSV)?
- Wie häufig dürfen solche Strecken in einem Fusswegnetz sein, um noch als «Ausnahmen» im Sinn von Art. 43 Abs. 2 SVG gelten zu können?
 - Wie ist der Ausnahmecharakter zu begründen?

Trottoirs dürfen nicht nur von Fussgängern – als Personen, die sich zu Fuss fortbewegen (vgl. auch Art. 48 Abs. 1 Satz 1 VRV) – begangen, sondern stets auch mit nicht-motorisierten Rollstühlen und fahrzeugähnlichen Geräten sowie mit Motor-Rollstühlen und Elektro-Stehrollern befahren werden, letzteres jedoch nur von gehbehinderten Personen (vgl. Art. 43a und Art. 50 Abs. 1 lit. a VRV). Ausnahmsweise, und zwar vor allem zur Sicherung von Schulwegen, darf auf einem schwach begangenen Trottoir, welches entlang einer relativ stark frequentierten Fahrbahn verläuft, das «Fussweg»-Signal (2.61) mit der Zusatztafel «Velo gestattet» aufgestellt werden; die betreffende Fussverkehrsfläche («Trottoir minderen Rangs») darf dann auch mit Velos, «langsamen» E-Bikes und «schwachen» Mofas (mit Verbrennungsmotor) sowie – unabhängig davon, ob eine Behinderung besteht – mit Elektro-Stehrollern und Rollstühlen mit «schwachem» Motor befahren werden (vgl. Art. 65 Abs. 8 SSV in Verbindung mit Art. 43 Abs. 2 SVG und Art. 18 VTS).

Wird auf einem Trottoir das Signal 2.61 mit der Zusatztafel «Velo gestattet» aufgestellt, sollte den Fussgängern und den Velo-/Mofafahrern mittels einer gelben Trennlinie je eine eigene Fläche zugewiesen werden (vgl. Art. 33 Abs. 4 SSV). Dabei darf der für die Fussgänger bestimmte Trottoirteil aus Sicherheitsgründen nicht fahrbahnseitig verlaufen; zudem sollte er mindestens 1,50 m breit sein (vgl. Art. 41 Abs. 1 f. VRV).

Art. 65 Abs. 8 SSV ist seitens der Kantone und Gemeinden – im Lichte von Art. 43 Abs. 2 SVG und unter Berücksichtigung von Art. 5 Abs. 2 BV – restriktiv anzuwenden. Demzufolge darf das Velo- und Mofafahren auf Trottoirs nur dort erlaubt werden, wo es zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, insbesondere von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen (vgl. Art. 11 Abs. 1 BV), unbedingt erforderlich ist bzw. keine Massnahmen zur Beruhigung des Motorfahrzeugverkehrs, etwa nach den Art. 22a oder 22b SSV, ergriffen werden können. Sind diese Bedingungen hinsichtlich eines bestimmten, für den Velo-/Mofaverkehr geöffneten Trottoirs nicht mehr erfüllt, ist die entsprechende Signalisation aufzuheben (man könnte hier von einer Art «Rückumwidmung» sprechen). Als Richtwert lässt sich formulieren, dass das Velofahren gestützt auf das «Fussweg»-Signal (2.61) mit der Zusatztafel «Velo gestattet» auf insgesamt nicht mehr als ca. 10% der Trottoirstrecken innerhalb einer bestimmten Gemeinde zulässig sein sollte.

4. Sind Signale, die bedeuten, dass Velos und Elektrowelos obligatorisch ein Trottoir benutzen müssen, zulässig?

Verkehrssignale, welche die Benutzer von Velos und E-Bikes dazu verpflichten, auf dem Trottoir zu fahren, sind in der SSV nicht vorgesehen und deshalb aufgrund von Art. 5 Abs. 3 SVG in Verbindung mit Art. 101 Abs. 1 SSV unzulässig. Auch eine Ausnahmebewilligung des ASTRA gestützt auf Art. 115 Abs. 2 SSV fällt ausser Betracht, weil es für die generell-konkrete Statuierung einer Pflicht zur Trottoirbenutzung durch (Elektro-)Velofahrende keine gesetzliche Grundlage gibt (vgl. die Art. 43 Abs. 2 und 46 Abs. 1 SVG sowie Art. 5 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. c BV). – Legt man Art. 33 SSV im Lichte von Art. 43 Abs. 2 SVG aus, so erweist sich die gängige Praxis der Verkehrsbehörden, die Signale 2.63 oder 2.63.1 auf Trottoirs aufzustellen, als gesetzeswidrig.

5. Wird ein Trottoir durch die Signale 2.63 oder 2.63.1 zu einer Mischverkehrsfläche und ist es dann kein Trottoir im engeren Sinn mehr?

Die Verkehrssignale 2.63 («Rad- und Fussweg mit getrennten Verkehrsflächen») sowie 2.63.1 («Gemeinsamer Rad- und Fussweg») bzw. die Ausführungen zu ihrer jeweiligen Bedeutung in Art. 33 Abs. 4 SSV beziehen sich nicht auf Trottoirs, sondern auf Fusswege im Sinn von Art. 43 Abs. 1 SVG oder Art. 40 Abs. 2 VRV. Sollen auf einem Trottoir auch Velos fahren dürfen, dieses also zu einer Mischverkehrsfläche umgewidmet werden, gilt Art. 65 Abs. 8 SSV. Dessen dritter Satz verweist in erster Linie auf Art. 33 Abs. 4 Satz 3 SSV, räumt den Behörden aber jedenfalls nicht die Befugnis ein, die Signale 2.63 oder 2.63.1 auf Trottoirs anzubringen. Unabhängig davon ist ein Trottoir, das mit Velos und Mofas befahren werden darf, immer noch ein Trottoir im Sinn von Art. 43 Abs. 2 und Art. 49 Abs. 1 SVG, allerdings – mit den Worten des Zürcher Verwaltungsgerichts – ein «Trottoir minderen Rangs». Auf die rechtliche Qualifikation der betreffenden Fläche als Trottoir hat dies keinen Einfluss, wohl aber auf die Bemessung etwaiger Trottoirbeiträge (vgl. § 62 lit. d StrG/ZH in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 Satz 2 RPG).

6. In welchen Situationen ist es zwingend, ein Trottoir im engeren Sinn ausschliesslich den Fussgängern vorzubehalten?

Trottoirs sind schon von Gesetzes wegen grundsätzlich den Fussgängern vorbehalten (vgl. Art. 43 Abs. 2 SVG). Der Anwendungsbereich dieses «Fussgängerprivilegs» wird in der VRV auf einzelne weitere Verkehrsteilnehmerkategorien ausgedehnt, so etwa auf die Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte (vgl. Art. 50 Abs. 1 lit. a VRV). Eine Möglich-

keit der Kantone und Gemeinden, bestimmte Trottoirs per Signalisation ausschliesslich den sich zu Fuss fortbewegenden Strassenbenutzern vorzubehalten, besteht mangels einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage nicht.

7. Was hat sich (faktisch und rechtlich) mit der Einführung der Elektrovelos geändert?

Das Elektrovelo oder E-Bike hat zu einer Motorisierung und damit zu einer erheblichen Beschleunigung des Veloverkehrs geführt. Demgemäss werden E-Bikes in der VTS – wie auch Motor-Rollstühle und Elektro-Stehroller – nicht zu den «Fahrrädern» im Sinn von Art. 24 Abs. 1 VTS, sondern zur (Motor-)Fahrzeugkategorie der «Motorfahrräder» gezählt (vgl. Art. 18 lit. a Ziff. 2 und lit. b VTS), deren Benutzer freilich in Art. 42 Abs. 4 VRV wiederum den Velofahrern gleichgestellt werden. Das bedeutet, dass «E-Biker» lediglich dort nicht den gleichen Verkehrsregeln unterstehen wie Velofahrer, wo es besondere Vorschriften für Mofas gibt. So gilt z. B. Art. 42 Abs. 3 VRV nicht für die Mofafahrer – und damit für die Elektrovelofahrer ebenfalls nicht. Möglich ist des Weiteren, dass sich ein bestimmtes Verkehrssignal zwar sowohl an Velo- als auch an Mofa- bzw. Elektrovelofahrer richtet, dass aber gewisse Mofas bzw. E-Bikes von seinem Geltungsbereich ausgenommen sind (wie dies für «schnelle» E-Bikes auf nach Art. 65 Abs. 8 SSV umgewidmeten Trottoirs der Fall ist). Auf «normalen» Trottoirs sind E-Bikes indessen genauso wenig zugelassen wie «normale» Velos.

8. Welche gesetzlichen Bestimmungen müssten wie geändert werden, wenn man erreichen wollte, dass auf Trottoirs (im landläufigen Verständnis) Velos unter keinen Umständen zugelassen sind?

Auf Trottoirs sind (fahrende) Velos bereits heute bloss dort zugelassen, wo das «Fussweg»-Signal mit der Zusatztafel «Velo gestattet» dies ausdrücklich erlaubt. Auf das Trottoir fahren dürfen Velofahrer ausserdem dann, wenn es zur sofortigen Freigabe der Fahrbahn unerlässlich ist (vgl. Art. 16 Abs. 2 VRV), wenn sie aus Ausfahrten und dergleichen auf Haupt- oder Nebenstrassen gelangen wollen (vgl. Art. 15 Abs. 3 VRV) sowie in «notstandsähnlichen» Lagen, wobei diese Ausnahmen allesamt auch für die Führer von Motorfahrzeugen gelten. Sodann ist es erlaubt, Velos auf dem Trottoir zu parkieren, sofern die Fussgänger dadurch nicht beeinträchtigt werden (vgl. Art. 41 Abs. 1 VRV). Um nun zu erreichen, dass Trottoirs unter keinerlei Umständen als eigentliche Veloverkehrsverbindungen dienen können, müsste Art. 65 Abs. 8 SSV ersatzlos gestrichen und wohl auch klargestellt werden, dass Art. 33 (Abs. 4) SSV für Trottoirs nicht gilt bzw. die beiden Vorschriftssignale 2.63 und 2.63.1 ausschliesslich auf Fuss- oder Radwegen angebracht werden dürfen.

9. Müssten gesetzliche Bestimmungen geändert werden, wenn man erreichen wollte, dass auf Trottoirs (im landläufigen Verständnis) Velos – wie anlässlich der Einführung der Zusatztafel «Velo gestattet» geplant – nur aus Gründen der Schulwegsicherheit zugelassen sind? Wenn ja, welche?

Wenn man erreichen wollte, dass das Velofahren auf Trottoirs durch besondere Signalisation einzig für «klassische» Velos und einzig dort zugelassen werden kann, wo dies zur Schulwegsicherheit notwendig ist, müsste der Wortlaut von Art. 65 Abs. 8 SSV wie folgt angepasst werden: «*Zur Schulwegsicherheit* kann auf relativ stark befahrenen Strassen am Beginn eines schwach begangenen Trottoirs das Signal «Fussweg» (2.61) mit der Zusatztafel «Velo gestattet» angebracht werden. Das Trottoir darf dann *von Fahrrädern* mitbenützt werden. Es gelten *sinngemäss* die *Regeln* über gemeinsame Benützung nach Artikel 33 Absatz 4 Satz 3. [...]»

Anhang: Flächen für den Langsamverkehr

	Trottoir	Fussweg	Wanderweg	Radweg	Fuss-/Radweg
Rechtsgrundlagen (Bund)	SVG 43 II, 49 I VRV 15 III, 16 II, 18 II e, 40 II, 41 I–II, 43a I, 46 II ^{bis} /III, 50 I a/d, II SSV 30 II, 65 VIII, 72a, 77 II, 82 II b, 96 I b, II c	FWG/FWV ; RPG 3 III c; SVG 43 I VRV 40 II, 43a I, 46 II ^{bis} , 50 I a/d, II SSV 33 II–IV, 46 III, 64 IV a, 72a, 74a V, 92 III, 96 I b	FWG/FWV ; SVG 43 I VRV 43 I c; SSV 115 II/III	RPG 3 III c; SVG 43 II, 46 I VRV 1 VI/VIII, 15 III, 40 I/II, IV/V, 42 IV, 43 I c, 43a II, 50 I b/d, 50a III/V SSV 33 I, III/IV, 36 VI, 46 III, 64 IV a, 74a IV–VI, 75 VI	VRV 43a I, 46 II ^{bis} , 50 I a/b/d, II SSV 33 IV, 46 III, 64 IV a, 72a, 74a V, 96 I b
Definition	Fussverkehrsverbindung, die direkt entlang einer Fahrbahn verläuft und von dieser baulich abgegrenzt ist	Fussverkehrsverbindung jeglicher Art <i>(im weiteren Sinn)</i> Fussverkehrsverbindung innerorts, die erhöhte Verkehrssicherheit bietet <i>(im engeren fuss- und wanderwegrechtlichen Sinn)</i> Fussverkehrsverbindung, die nicht direkt entlang einer Fahrbahn verläuft <i>(im engeren strassenverkehrsrechtlichen Sinn)</i>	Fussverkehrsverbindung ausserorts, die der Erholung dient	Veloverkehrsverbindung, die direkt entlang einer Fahrbahn verläuft und von dieser baulich abgegrenzt ist	Verkehrsverbindung, die der gemeinsamen Benutzung durch Fussgänger und Velofahrer offensteht
Abgrenzung zum Trottoir	–	Trottoirs gehören mit den Fussgängerlängs- und Fussgängerstreifen zu den Fusswegen im weiteren Sinn	als Fusswege im weiteren Sinn können Trottoirs innerhalb von Wanderwegnetzen vorkommen	Trottoir + Signal 2.60 > Radweg	unzulässig: Trottoir + Signal 2.63/2.63.1 > Fuss-/Radweg
Entstehung	Bau + Widmung (zusammen mit der Strasse, zu der es gehört)	Bau + Widmung allenfalls besondere Signalisation (2.61)	Anlage + Widmung allenfalls besondere Signalisation	Bau + Widmung (zusammen mit der Strasse, zu der er gehört) + besondere Signalisation (2.60)	Bau + Widmung (allenfalls zusammen mit der Strasse, zu der er gehört) + besondere Signalisation (2.63/2.63.1)

	Trottoir	Fussweg	Wanderweg	Radweg	Fuss-/Radweg
Nutzung	grds. nur durch Fussgänger, Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte sowie gehbehinderte Benutzer von Motor-Rollstühlen und Elektro-Stehrollern durch Velo- und gewisse Mofa-fahrer nur bei besonderer Signalisation (2.61 + Zusatztafel «Velo gestattet»)	bei besonderer Signalisation (2.61) nur durch Fussgänger, Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte sowie gehbehinderte Benutzer von Motor-Rollstühlen und Elektro-Stehrollern	grds. nur durch Fussgänger bzw. Wanderer besonders signalisierte «Rad-wanderwege» möglich	grds. nur durch Velo- und Mofa-fahrer sowie Benutzer fahrzeug-ähnlicher Geräte und «schmaler» Elektro-Rikschas	durch Fussgänger, Velo- und Mofa-fahrer sowie Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte und «schmaler» Elektro-Rikschas
E-Bikes	«langsame» E-Bikes bei besonderer Signalisation (2.61 + Zusatztafel «Velo gestattet») erlaubt	grds. nicht erlaubt	grds. nicht erlaubt	erlaubt	erlaubt

Literatur

AEMISEGGER HEINZ / MOOR PIERRE / RUCH ALEXANDER / TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016 (*zit. Autorin/Autor, in: Praxiskommentar RPG I*)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS / EICHENBERGER KURT / MÜLLER JÖRG PAUL / RHINOW RENÉ A. / SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996 (Lfg. 6) (*zit. Autorin/Autor, in: Kommentar aBV*)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003 (*zit. Autor, in: Petit commentaire Cst*)

Basler Kommentar BV: siehe WALDMANN/BELSER/EPINEY

Basler Kommentar SVG: siehe NIGGLI/PROBST/WALDMANN

BEILER KLAUS, Was ist strassenverkehrsrechtlich eine Trottoirüberfahrt?, strasse und verkehr 1994 71 ff. (*zit. Trottoirüberfahrt*)

BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (*zit. Kommentar BV*)

BIAGGINI GIOVANNI / GÄCHTER THOMAS / KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015 (*zit. Autorin/Autor, in: Staatsrecht*)

BREHM ROLAND, Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht: Das Obligationenrecht – Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Art. 41–61 OR, 4. Aufl., Bern 2013 (*zit. BREHM, in: Berner Kommentar OR*)

BUSSY ANDRÉ / RUSCONI BAPTISTE / JEANNERET YVAN / KUHN ANDRÉ / MIZEL CÉDRIC / MÜLLER CHRISTOPH, Code suisse de la circulation routière – commenté, 4. Aufl., Basel 2015 (*zit. BUSSY/RUSCONI/Autor, Commentaire CSCR*)

DUBOIS CAMILLE / MIZEL CÉDRIC, Jeux, sports et transports sur la voie publique: du cycle au vélo électrique, des rollers à la mini-trottinette, en passant par le VTT, le Segway, la pocketbike, etc., in: L'activité et l'espace – Droit du sport et aménagement du territoire. Mélanges en l'honneur de Piermarco Zen-Ruffinen, hrsg. von Pascal Mahon und Minh Son Nguyen, Basel/Neuchâtel 2011, S. 307 ff. (*zit. Jeux*)

EHRENZELLER BERNHARD / SCHINDLER BENJAMIN / SCHWEIZER RAINER J. / VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf/St. Gallen 2014 (*zit. Autorin/Autor, in: St. Galler Kommentar BV*)

FHB Verwaltungsrecht: siehe BIAGGINI/HÄNER/SAXER/SCHOTT

GAUCH PETER / AEPLI VIKTOR / STÖCKLI HUBERT (Hrsg.), Präjudizienbuch OR – Die Rechtsprechung des Bundesgerichts (1875–2015), 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016 (*zit. Autorin/Autor, in: Präjudizienbuch OR*)

- GIGER HANS, Strassenverkehrsgesetz mit weiteren Erlassen – Kommentar, 8. Aufl., Zürich 2014 (*zit. Kommentar SVG*)
- GRIFFEL ALAIN, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Zürich/Basel/Genf 2017 (*zit. Verwaltungsrecht*)
- GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht *in a nutshell*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2017 (*zit. Raumplanungs- und Baurecht*)
- GRIFFEL ALAIN, Verkehrsverfassungsrecht, in: Verkehrsrecht (Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. IV), hrsg. von Georg Müller, Basel 2008, S. 3 ff. (*zit. Verkehrsverfassungsrecht*)
- HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016 (*zit. Verwaltungsrecht*)
- HÄNER ISABELLE, Strassenrecht, in: Verkehrsrecht (Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. IV), hrsg. von Georg Müller, Basel 2008, S. 173 ff. (*zit. Strassenrecht*)
- HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016 (*zit. Planungsrecht*)
- HUONDER STEFAN, Das Projekt VERVE – Totalrevision der Verkehrsregeln- und der Signalisationsverordnung, LeGes 2011 443 ff. (*zit. Projekt VERVE*)
- JAAG TOBIAS / RÜSSLI MARKUS, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012 (*zit. Staats- und Verwaltungsrecht*)
- JUD HEINRICH, Rechtsverhältnisse an Gehflächen, Diss. Zürich, Zürich 1989 (*zit. Gehflächen*)
- KELLER HELEN / HAUSER MATTHIAS, Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs, hrsg. vom Bundesamt für Strassen (ASTRA), Bern 2006 (*zit. Verfassungsgrundlagen*)
- KEUSEN ULRICH, Verkehr: Strassenrecht, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, hrsg. von Giovanni Biaggini, Isabelle Häner, Urs Saxer und Markus Schott, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 443 ff. (*zit. Strassenrecht*)
- Kommentar aBV:* siehe AUBERT/EICHENBERGER/MÜLLER/RHINOW/SCHINDLER
- Kommentar OR:* siehe KREN KOSTKIEWICZ/WOLF/AMSTUTZ/FANKHAUSER
- KRAEMER RAPHAEL, Die Krux mit Art. 43 SVG – Mountainbikes auf Wanderwegen, Strassenverkehr 2/2016 16 ff. (*zit. Krux*)
- KRAEMER RAPHAEL, Verkehrsregelung auf ausserordentlichen Verkehrsflächen, Diss. Freiburg, Bern 2015 (*zit. Verkehrsregelung*)
- KREN KOSTKIEWICZ JOLANTA / WOLF STEPHAN / AMSTUTZ MARC / FANKHAUSER ROLAND (Hrsg.), Schweizerisches Obligationenrecht – Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2016 (*zit. Autorin/Autor, in: Kommentar OR*)
- LOUIS PATRIK / SCHINDLER BENJAMIN, Verwaltungsrecht und Grundrechte als «Türen» zum öffentlichen Raum, AJP 2013 796 ff. (*zit. Öffentlicher Raum*)

MAYER SILVIO O., Wildwestritt im Ledersattel – Sein und Sollen im Fahrradverkehr der Stadt, Strassenverkehr 4/2010 60 ff. (*zit. Wildwestritt*)

MIZEL CÉDRIC, La grande famille des vélos, véhicules assimilés, petits engins motorisés ... et des piétons, Strassenverkehr 3/2017 7 ff. (*zit. Grande famille*)

MOSER ANDRÉ WERNER, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Diss. Bern, Bern 2011 (*zit. Öffentlicher Grund*)

NIGG HANS, OR 58 und die öffentlichen Strassen, in: Haftpflicht- und Versicherungsrecht – Liber amicorum Roland Brehm, hrsg. von Stephan Fuhrer und Christine Chappuis, Bern 2012, S. 281 ff. (*zit. OR 58*)

NIGGLI MARCEL ALEXANDER / PROBST THOMAS / WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Basler Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014 (*zit. Autorin/Autor, in: Basler Kommentar SVG*)

Petit commentaire Cst: siehe AUBERT/MAHON

Präjudizienbuch OR: siehe GAUCH/AEPLI/STÖCKLI

Praxiskommentar RPG I: siehe AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN

REY ALEXANDER, Erschliessung, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, hrsg. von Alain Griffel, Hans U. Liniger, Heribert Rausch und Daniela Thurnherr, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 173 ff. (*zit. Erschliessung*)

ROHNER CHRISTOPH J., Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich, Zürich/St. Gallen 2012 (*zit. Verkehrsanordnungen*)

ROTH ANDREAS A., Entwicklungen im Strassenverkehrsrecht 1999, SJZ 2000 240 ff. (*zit. Entwicklungen*)

SCHAFFHAUSER RENÉ, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I: Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, 2. Aufl., Bern 2002 (*zit. Grundriss I*)

SCHAFFHAUSER RENÉ, Zur Sicherheit der Strasseninfrastruktur: Zwischen Worten und Taten, Strassenverkehr 4/2012 38 ff. (*zit. Sicherheit*)

SCHEFER MARKUS / HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengerechtes Bauen, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, hrsg. von Alain Griffel, Hans U. Liniger, Heribert Rausch und Daniela Thurnherr, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 258 ff. (*zit. Behindertengerechtes Bauen*)

SCHMID GERHARD, Des Müllers Lust – Ein unziemlicher Beitrag über die Paragraphenlandschaft des Fuss- und Wanderwegrechts, in: Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts – Festschrift für Otto K. Kaufmann zum 75. Geburtstag, hrsg. von Francis Cagianut, Willi Geiger, Yvo Hangartner und Ernst Höhn, Bern/Stuttgart 1989, S. 327 ff. (*zit. Paragraphenlandschaft*)

Staatsrecht: siehe BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER

St. Galler Kommentar BV: siehe EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER

- STREBEL JAKOB, Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, Bd. I, Zürich 1933 (*zit. Kommentar MFG*)
- TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH / MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014 (*zit. Verwaltungsrecht*)
- UHLMANN FELIX / FLEISCHMANN FLORIAN, Das Legalitätsprinzip – Überlegungen aus dem Blickwinkel der Wissenschaft, in: Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, hrsg. von Felix Uhlmann, Zürich/St. Gallen 2017, S. 7 ff. (*zit. Legalitätsprinzip*)
- WALDMANN BERNHARD / BELSER EVA MARIA / EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015 (*zit. Autorin/Autor, in: Basler Kommentar BV*)
- WALDMANN BERNHARD / HÄNNI PETER, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006 (*zit. Handkommentar RPG*)
- WEISSENBERGER PHILIPPE, Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015 (*zit. Kommentar SVG/OBG*)
- WIEDERKEHR RENÉ / RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, Bern 2014 (*zit. Praxis II*)
- WYSS MARTIN, Der diskrete Charme des Legalitätsprinzips, in: Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, hrsg. von Felix Uhlmann, Zürich/St. Gallen 2017, S. 61 ff. (*zit. Legalitätsprinzip*)

Zürich/Dürnten, 6. Juli 2018

Prof. Dr. Alain Griffel
Dr. Mathias Kaufmann