Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 160/2012

Sentenzia dals 10 da december 2012
I. partiziun da dretg public

Cumposiziun
Derschader federal Fonjallaz, president,
derschaders federals Aemisegger, Merkli, Eusebio, Chaix,
actuara da dretgira Gerber.

Partidas da la procedura
1. Touring Club Svizra, secziun grischuna,
2. Touring Club Svizra, gruppa regiunala Surselva,
las partidas recurrentas vegnan represchentadas tuttas duas da signur advocat Reto T. Annen,

cunter

3. A._____,
4. B._____,
5. C._____,
6. D._____,
7. E._____,
las partidas adversarias vegnan represchentadas tuttas da signur advocat Andrea Bianchi,

Vischnanca da Sumvitg, Administraziun communala, Quadras su 5, 7175 Sumvitg,
Departament da giustia, segirezza e sanadad dal chantun Grischun, Hofgraben 5, 7001 Cuira.

Object dal plant
ordinaziun funcziunala dal traffic (introducziun d'ina zona da tempo 30),

recurs cunter la sentenzia dals 9 da settember 2011 da la Dretgira administrativa dal chantun Grischun, emprima chombra.

Preschentaziun dals fatgs:

A.
Ils 28 da favrer 2009 è vegnida inoltrada a la suprastanza communala da Sumvitg ina petiziun pertutgant l'introducziun d'ina zona da tempo 30.

La vischnanca da Sumvitg ha incumbensà ils planisaders dal territori ed inschigners dal traffic Hartmann & Sauter, Cuira, da rediger ina expertisa tenor l'art. 108 al. 4 da l'Ordinaziun federala dals 5 da settember 1979 davart la signalisaziun da vias (OSV; CS 741.21). L'expertisa riva a la conclusiun che las premissas per introducir ina zona da tempo 30 sajan ademplidas. Ils 20 d'avrigl 2010 ha la suprastanza communala da Sumvitg dumandà l'autoritad chantunala cumpetenta da realisar ina zona da tempo 30 a Sumvitg.

B.

La Cumissiun chantunala per tempos maximals differenziads (numnada silsuenter: la cumissiun) ha refusà d'introducir ina zona da tempo 30 sin la via principala H19, ha dentant acceptà la dumonda inoltrada per l'ulteriur territori communal.

Cun la disposiziun dals 21 da schaner 2011 ha il Departament da giustia, segirezza e sanadad dal Grischun (numnà silsuenter: il departament) acceptà la dumonda da la vischnanca per ils trajects entaifer il vitg, el ha dentant refusà d'includer er la via principala H19. Questa decisiun è vegnida publitgada ils 27 da schaner 2011 en il Fegl uffizial chantunal.

Cunter questa disposiziun han tschintg abitants da Sumvitg inoltrà in recurs tar la Dretgira administrativa dal chantun Grischun. Quella ha realisà ils 9 da september 2011 ina visita al lieu. Anc il medem di ha ella approvà il recurs ed ha lubì a la vischnanca da Sumvitg da realisar ina zona da tempo 30 sin la via principala H19.

C.
Ils 19 da mars 2012 han la secziun grischuna dal Touring Club Svizra (TCS) e sia gruppa regiunala Surselva inoltrà in recurs da dretg public cunter questa decisiun tar il Tribunal federal. Ellas pretendan ch'i saja dad abrogar la sentenzia contestada e che la fatschenta duaja vegnir returnada a l'instanza precedenta, respectivamain a l'autoritad che la ha lubida, per ina ulteriura investigaziun da cumprovas.

D.
Il departament decida d'acceptar il recurs. Las partidas adversarias pretendan da betg entrar en il recurs; eventualmain saja quel da refusar. La Dretgira administrativa decida da refusar il recurs, sch'i fiss insumma dad entrar en chaussa. La vischnanca da Sumvitg ha desistì da far ina consultaziun.

L'Uffizi federal da vias (UVIAS) è s'exprimì en sia consultaziun dals 20 da september 2012 davart las contestaziuns da las partidas recurrentas ch'el consideresche per gronda part sco giustifitgadas.

E.
En l'ulteriura correspundenza insistan las partidas sin lur propostas.

F.
Suenter ina audiziun da las partidas involvidas è vegnì definì cun la disposiziun dals 4 da matg 2012 il rumantsch grischun sco lingua da la procedura (art. 54 al. 1 da la Lescha davart il Tribunal federal LTF).

Ponderaziuns:

1.
Il recurs è drizzà cunter ina decisiun da l'ultima instanza chantunala dad integrar ina via principala en ina zona da tempo 30, i sa tracta damai d'ina fatschenta dal dretg public (art. 82 lit. a ed art. 86 al. 1 lit. d LTF). Cunter ina tala decisiun è en princip admess in recurs da dretg public. Dad analisar pli detagliadamain è la legitimaziun da far recurs.

1.1. Tenor l'art. 89 al. 1 LTF è autorisà da far recurs tgi che ha participà a la procedura davant l'instanza precedenta u n'ha betg survegnì l'occasiun da participar a quella, ubain tgi ch'è spezialmain pertutgà da la decisiun u la disposiziun contestada ed ha in interess degn da vegnir protegì che quella decisiun vegnia abrogada u modifitgada (art. 89 al. 1 LTF).

Tenor la pratica vertenta è autorisada da far recurs er ina associaziun constituida sco persuna giuridica che represchenta ils interess d'ina maioritad u d'in grond dumber da ses commembers, cun la cundiziun ch'i saja sia incumbensa statutara da defender quels interess e ch'ils singuls commembers avessan er individualmain il dretg da far recurs (DTF 131 I 198 E. 2.1 p. 200 cun referenzas; in uschenumnà "recurs egoistic d'associaziuns"). I vegn pretendì in connex stretg ed imminent tranter l'incumbensa statutara da l'associaziun e la regiun en la quala è vegnida statuida la disposiziun (DTF 136 II 539 E. 1.1. p. 542 cun annotaziun).

1.2. Tant la secziun grischuna sco er la gruppa regiunala Surselva dal TCS èn constituidas sco associaziuns e damai er sco persunas giuridicas. Tenor lur statuts defendan ellas ils interess da lur commembers tranter auter en ils champs da l'economia e da la politica da traffic.

Lur commembers han il dretg da far recurs cunter disposiziuns da traffic, sch'els utiliseschan regularmain la via che duai vegnir suttamessa a limitaziuns, p.ex. sco vischins u pendularis; percunter na basta betg il fatg da duvrar occasiunalmain quella via (DTF 136 II 539 E. 1.1 p. 542 s. cun annotaziun).
En quest cas concret vai per ina zona da tempo 30 sin la via tras il lieu da Sumvitg. Questa fa part da la via principala chantunala H19 ch'è l'axa da traffic principala tras la Surselva tranter Glion e Mustér e che vegn numnada sco via da transit en l'annexa 2 da l'Ordinaziun davart las vias da transit dals 18 da december 1991 (CS 741.272). Igl è damai plausibel ch'ina gronda part dals commembers da la gruppa regiunala Surselva dal TCS circulescha regularmain sin il tschancun respectiv da la via tras Sumvitg e ch'els han perquai il dretg da far recurs.

I resulta damai ch'almain la gruppa regiunala Surselva dal TCS ha in interess degn da vegnir protegì che la sentenzia contestada vegnia abrogada u modifitgada. Sche quai vala er per la secziun grischuna, po restar avert.

1.3. Ni la secziun grischuna ni la gruppa regiunala Surselva dal TCS n'han participà a la procedura davant las instanzas precedentas. Cunquai ch'ellas eran d'accord cun l'introducziun d'ina zona da tempo 30 ordaifer la via principala H19, n'avevan ellas nagin motiv da far recurs davant la Dretgira administrativa cunter la decisiun dal departament dals 21 da schaner 2011. Ellas n'han n'er betg gì l'occasiun da sa participar a la procedura davant la Dretgira administrativa. Sut questas cundiziuns na po betg vegnir renfatschà da betg avair participà a la procedura chantunala.

1.4. Cunquai ch'i èn avant maun er las ulteriuras premissas per ina sentenzia en materia, sto vegnir entrà en chaussa.

2.
Las partidas recurrentas crititgeschan sco emprim punct che la Dretgira administrativa n'avess betg dastgà lubir sezza ch'il tschancun da la via principala vegnia integrà en la zona da tempo 30. Tenor la regulaziun clera da las cumpetenzas chantunalas saja cumpetent per ina tala lubientscha exclusivamain il departament (art. 6 s. da la Lescha introductiva dal chantun Grischun dals 11 da zercladur 2008 tar la Lescha federala davart il traffic sin via, LItLTV, ensemen cun l'art. 2 lit. b da l'ordinaziun respectiva dals 8 da december 2008).

2.1. Las partidas adversarias renvieschan percunter sin l'art. 56 al. 3 da la Lescha chantunala davart la giurisdicziun administrativa dals 31 d'avust 2006 (LGA), tenor la quala la Dretgira administrativa po decider sezza, sch'ella abroghescha ina disposiziun contestada e sche la fatschenta è madira per ina decisiun. Quai saja il cas en la fatschenta respectiva, cunquai ch'i saja avant maun ina expertisa persvadenta e cunquai ch'i haja dà ina visita al lieu tras l'instanza da dretg administrativ.

2.2. Sco che las partidas recurrentas demussan correctamain è il departament cumpetent per disposiziuns en connex cun il traffic sin las vias chantunalas (art. 6 al. 1 LItLTV); las vischnancas dastgan reglar (cun l'accord u la lubientscha preliminara dal Chantun) il traffic local sin las vias communalas; exclusas restan dentant las limitaziuns da tempo che restan en la cumpetenza dal departament (art. 7 al. 1 LItLTV).

La formulaziun dal dispositiv da dretg administrativ ("lubientscha" da la petiziun da la vischnanca da Sumvitg pertutgant l'introducziun d'ina zona da tempo 30 sin la via principala H19) po vegnir malchapida, cunquai ch'i na sa tracta precisamain betg d'ina disposiziun en la cumpetenza da la vischnanca cun ina lubientscha preliminara dal Chantun.

Tenor la pratica decida dentant il departament tenor ina petiziun da la vischnanca pertutgada davart l'introducziun da zonas da tempo 30 e davart l'integraziun da vias principalas en talas (cf. cifras 4.2 e 4.4 da la Norma chan-

tunala davart las mesiras per calmar il traffic entaifer ils vitgs, acceptada da la regenza ils 15 da mars 2005). Tenor questa norma ha er il departament formulà en sia disposiziun dals 21 da schaner 2011 che la petiziun da la vischnanca da Sumvitg pertutgant l'introducziun d'ina zona da tempo 30 sin l'entir territori vegnia "lubida" (cun excepziun da la via principala).

A basa da questas constataziuns è er da chapir la "lubientscha" da la Dretgira administrativa dad integrar la via principala H19 en la zona da tempo 30 a Sumvitg. Per questa lubientscha era en princip cumpetent il departament; la Dretgira administrativa dastga dentant decider sezza en chaussa, sch'ella abroghescha ina decisiun dal departament e sche la fatschenta e madira per ina decisiun (art. 56 al. 3 LGA).
Quai è sulettamain il cas, sche l'integraziun da la via principala H19 en la zona da tempo 30 a Sumvitg n'è betg mo lubida tenor l'art. 2a al. 6 ensemen cun l'art. 108 OSV, mabain perfin imperativa (cf. er sutvart consid. 3-6). Mo en quel cas fiss il departament obligà da permetter la petiziun da la vischnanca da Sumvitg senza ch'el avess la libertad da decider sez, sche quella duai vegnir realisada u betg (davart la maniera sco che la via principala duai vegnir integrada cf. sutvart consid. 6).

2.3. Igl è bain da dar raschun al UVIAS che la decisiun materiala da la Dretgira administrativa ha gì per consequenza che la via giudiziala è vegnida scursanida per persunas (sco las partidas recurrentas) che eran cunter l'integraziun da la via principala en la zona da tempo 30 e che n'eran betg vegnidas envidadas a la procedura davant la Dretgira administrativa. Dentant n'han las partidas recurrentas betg crititgà ch'ellas n'èn betg vegnidas envidadas a la procedura administrativa. Cunquai ch'i sa tracta d'ina contestaziun dal dretg fundamental, na sto ella betg vegnir examinada uffizialmain dal Tribunal federal (cf. art. 106 al. 2 LTF).

3.

3.1. Las partidas recurrentas èn da l'avis che la Dretgira administrativa haja surpassà sias cumpetenzas e violà il princip da la separaziun da las pussanzas dond a ses giudicament la valur d'in giudicament dal departament.

Ellas pretendan che l'art. 108 OSV regleschia bain definitivamain las premissas per introducir ina zona da tempo 30 sin ina via principala; dentant n'existia nagin dretg accusabel d'introducir ina tala zona, quai signifitga che las autoritads chantunalas han ina gronda libertad d'interpretaziun. Questa libertad haja tenor il dretg grischun il departament sco autoritad cumpetenta e stoppia vegnir respectada da la Dretgira administrativa che haja sulettamain la cumpetenza da controllar ils fatgs ed il dretg (art. 51 al. 1 LGA).

La norma chantunala davart las mesiras per calmar il traffic entaifer ils vitgs, acceptada da la regenza, cuntegnia divers criteris per giuditgar petiziuns pertutgant l'introducziun da zonas da tempo 30 e prevedia quatter categorias: ina introducziun "recumandada", "plitost recumandada", "plitost da refusar" e "da refusar imperativamain". Sco criteri imperativ definescha la norma l'uschenumnada valur V 85 avant l'introducziun da la zona da tempo 30, quai vul dir il tempo che 85% dals vehichels mesirads na surpassan betg. Questa valur na dastga betg surpassar 42 km/h sin vias principalas. Cunquai che quest criteri na vegnia betg ademplì a Sumvitg, haja il departament desistì d'examinar sch'i èn ademplidas ulteriuras premissas e surtut er d'analisar l'expertisa. El na saja n'er betg s'exprimì davart la realisaziun concreta (p.ex. l'entschatta e la fin da la zona da tempo 30 sin la via principala a Sumvitg; regulaziuns da la precedenza; eventuals passadis da peduns; mesiras da construcziun; eventualas fasas d'emprova tenor l'art. 107 al. 2bis OSV).

La Dretgira administrativa haja constatà en sia sentenzia che la valur V 85 na dastgia avair nagina relevanza per l'introducziun d'ina zona da tempo 30, ma servia sulettamain per definir a basa dal tempo charrà en media, sche mesiras da construcziun èn necessarias e sche gea quantas e qualas. Sut questas circumstanzas avess ella gì dad abrogar la disposiziun contestada perquai ch'il departament n'ha betg duvrà sia libertad d'interpretaziun e la fatschenta avess gì da vegnir returnada al departament per in nov giudicament. Enstagl haja ella decidì sezza en chaussa e dà a ses giudicament la valur d'in giudicament dal departament.

3.2. Las partidas adversarias pretendan percunter che mo ina divergenza cun las concluciuns formuladas en l'expertisa - che vegn resguardada sco cumpletta er dal departament - avess pretendì ina argumentaziun qua-

lifitgada. La Dretgira administrativa haja refusà ils arguments dal departament cunter la petiziun pertutgant l'introducziun d'ina zona da tempo 30 sin la via chantunala ed haja suandà l'expertisa; perquai haja ella giuditgà che la refusa da la petiziun communala per il tschancun da la via principala violeschia il dretg. En quel senn n'haja ella betg surpassà sias cumpetenzas.

3.3. Il departament punctuescha che tschancuns da las vias principalas possian vegnir integradas en ina zona da tempo 30 sulettamain en cas excepziunals e tar premissas localas spezialas (art. 2a al. 5 e 6 OSV). La Regenza dal chantun Grischun haja limità questa pussaivladad en sia norma sin centers da vitgs en ils quals il tempo saja gia bass. La regenza na veglia betg sustegnair mesiras da construcziun sin vias impurtantas per betg impedir il traffic.

3.4. Il UVIAS declera en sia consultaziun che l'integraziun d'in tschancun da la via principala en ina nova zona da tempo 30 pretendia en princip duas disposiziuns: per l'ina ina disposiziun per il tempo 30 sin vias lateralas e per l'autra ina disposiziun davart l'integraziun da la via principala. Per tuttas duas disposiziuns saja ultra da quai necessaria ina expertisa. Questa differenziaziun vegnia a la curta en l'expertisa da Hartmann & Sauter.
Concernent l'integraziun da vias principalas renviescha l'art. 2a al. 6 OSV bain a las premissas generalas per zonas da tempo 30 tenor l'art. 108 OSV. Tuttina sajan necessarias pretensiuns pli severas per vias principalas che per vias lateralas en zonas abitadas: La reducziun dal tempo sin ina via principala na possia betg avair la suletta finamira da meglierar il bainstar dals utilisaders da la via pli flaivels, mabain stoppia er permetter dad abolir in veritabel manco da segirezza. Er tar l'examinaziun da l'adequatezza stoppian tut ils criteris (adequatezza, necessitad ed opportunitad) vegnir valitads pli restrictivamain. I saja er da resguardar ch'ils chantuns vegnan subvenziunads tenor il dretg federal per lur rait da vias principalas, perquai possian vegnir pretendidas expensas pli autas per mesiras da construcziun alternativas sin vias principalas che sin vias lateralas. Sche l'examinaziun da l'admissibladad vegnia realisada en quest senn possia excepziunalmain vegnir integrà in tschancun da la via principala en ina zona da tempo 30, surtut er sche quella passia centralmain tras ina zona da tempo 30 che la circumdescha e sche l'integraziun s'imponia damai per raschuns da praticabilitad.
Il UVIAS è d'accord cun la Dretgira administrativa che la valur V 85 na saja betg fitg adequata per examinar, sch'i saja necessari dad integrar in tschancun da la via principala en ina zona da tempo 30. Quest criteri saja relevant surtut per sclerir cun tge mesiras da construcziun che la zona da tempo 30 saja d'accumpagnar.
Sch'i dettia dentant ina libertad d'intepretaziun concernent il giudicament, duai questa libertad vegnir nizzegiada da l'autoritad executiva che sa chatta localmain il pli datiers. Ina disposiziun da traffic possia vegnir pretendida giudizialmain da terzs cunter la voluntad da l'autoritad cumpetenta be, sch'ella è propi imperativamain necessaria.

4.
Il tempo maximal general per vehichels entaifer ils vitgs è vegnì fixà dal Cussegl federal a 50 km/h (art. 4a al. 1 lit. a da l'Ordinaziun dals 13 da november 1962 davart las reglas dal traffic sin via [ORT; CS 741.11]ensemen cun l'art. 32 al. 2 da la Lescha federala dals 19 da december 1958 davart il traffic sin via [LTV; CS 741.01]). Quest tempo maximal po vegnir augmentà u reducì da l'autoritad cumpetenta a basa d'ina expertisa (art. 32 al. 3 LTV ed art. 108 OSV). Tenor l'art. 108 al. 5 OSV pon vegnir decretads entaifer ils vitgs tempos maximals pli bass che 50 km/h en pass da mintgamai 10 km/h (lit. d); ultra da quai èsi pussaivel (tenor la lit. e) dad introducir ina zona da tempo 30 ubain ina zona da scuntrada cun tempo 20.

4.1. Zonas da tempo 30 designeschan vias en quartiers u en zonas abitadas sin las qualas i sto vegnir charrà spezialmain attentamain e cun respect e sin las qualas vala il tempo maximal da 30 km/h (art. 22a OSV). Ellas èn regladas pli en detagl en l'Ordinaziun dal DATEC dals 28 da settember 2001 davart las zonas da tempo 30 e davart las zonas da scuntrada (CS 741.213.3).

4.1.1. Las zonas da tempo 30 èn per princip limitadas a vias lateralas da caracter tant cumparegliabel sco pussaivel (art. 2a al. 5 OSV).

Il Cussegl federal ha declerà en quest connex che las experientschas en Svizra ed a l'exteriur cun zonas da

tempo 30 hajan mussà che la signalisaziun da las zonas haja l'effect giavischà mo sin vias en abitadis da caracter cumparegliabel, dentant betg sin vias da transit sco en emprima lingia las vias principalas signalisadas che han ina autra funcziun e ston perquai vegnir concepidas da nov. Tar talas vias cun traffic da transit sajan ils automobilists per regla surdumandads, sche mesiras da traffic vegnian statuidas cun ina signalisaziun da zona per in grond territori e per tut las vias entaifer il vitg, damai vias da caracter fitg divers (Missiva dal Cussegl federal tar l'iniziativa dal pievel "per dapli segirezza en il traffic local grazia a la spertadad maximala da 30 km/h cun excepziuns [Vias per tuts]", Fegl uffizial federal 2000, p. 2896 [versiun tudestga]).

Sche limitaziuns dal tempo èn necessarias per la segirezza dal traffic sin vias principalas ubain sin vias lateralas da transit, vegnan ellas per regla ordinadas tenor l'art. 108 al. 5 lit. d OSV (e betg introducind ina zona da tempo 30 tenor la lit. e) e signalisadas cun in signal "tempo maximal". Quest signal vala - sch'el na vegn betg repetì - fin a la proxima bifurcaziun (cf. la missiva, al lieu inditgà survart).

4.1.2. Excepziunalmain ed en cas da cundiziuns localas spezialas po er vegnir integrà in tschancun da la via principala en ina zona da tempo 30, surtut en il center d'in vitg u en in territori da citad veglia (art. 2a al. 6 OSV), quai vul dir en lieus nua ch'i dat ils pli blers peduns. Sco ch'il UVIAS declera en sia consultaziun è quai pensà per cas nua ch'il tempo duai vegnir reducì a 30 km/h sin ina via principala che cunfina directamain cun ina zona da tempo 30. En tals cas na fissi betg pratitgabel da signalisar la transiziun cun revocar la zona da tempo 30 ed ordinar il tempo 30 ubain viceversa.

En quest cas concret passa il tschancun da la via principala che duai vegnir integrà en la zona da tempo 30 precis tras il center da Sumvitg e vegn circumdà da tuttas duas varts da la zona da tempo 30 (gia lubida dal departament). En quest senn èn per princip avant maun cundiziuns localas spezialas tenor il senn da l'art. 2a al. 6 OSV che pon giustifitgar dad integrar ina via principala en ina zona da tempo 30, a cundiziun ch'i sajan er avant maun las autras premissas.

4.1.3. Ultra da quai èsi da dar raschun al UVIAS ch'i sto vegnir differenzià tranter l'introducziun d'ina zona da tempo 30 e l'integraziun d'ina via principala en ina tala zona. Dentant èsi admissibel da cumbinar tuttas duas disposiziuns en in unic decret, quai vul dir da crear ina nova zona da tempo 30 che cuntegna da l'entschatta er in tschancun da la via principala, a cundiziuns che las premissas per integrar ina via principala èn ademplidas.

4.2. Tut ils criteris per reducir il tempo maximal general ubain per introducir ina zona da tempo 30 vegnan enumerads en l'art. 108 al. 2 OSV definitivamain: in privel po vegnir renconuschi mo difficilmain u memia tard e na po betg vegnir eliminà autramain (lit. a); tscherts utilisaders da la via dovran ina protecziun speziala che na po betg vegnir garantida autramain (lit. b); sin tschancuns cun bler traffic po vegnir optimada la circulaziun dal traffic (lit. c) ubain i pon vegnir reducidas immissiuns exageradas (canera, substanzas nuschaivlas) en il senn da las leschas davart l'ambient (lit. d).

4.3. La prescripziun da tempos maximals differents è admissibla sulettamain a basa d'ina expertisa preliminara. Questa sto demussar che la mesira è necessaria, adequata ed opportuna e ch'i na dat naginas mesiras preferiblas (art. 32 al. 3 LTV ensemen cun l'art. 108 al. 4 OSV e l'art. 3 da l'Ordinaziun dal DATEC dals 28 da settember 2001 davart las zonas da tempo 30 e davart las zonas da scuntrada [CS 741.213.3]; cf. er la DTF 136 II 539 consid. 3.2 p. 547s. cun referenzas). Igl è decisiv che l'autoritad cumpetenta disponia da las infurmaziuns necessarias per giuditgar, sch'ina premissa da l'art. 108 al. 2 OSV è ademplida e, sche la mesira è necessaria, adequata ed opportuna per cuntanscher la finamira respectiva (art. 108 al. 4 OSV; cf. per l'entira sentenzia 1C 206/2008 dals 9 d'october 2008 consid. 2.2).

5.
Quest cas concret sa differenziescha da las constellaziuns giuditgadas fin ussa dal Tribunal federal, en las qualas igl era d'examinar, sche l'autoritad chantunala cumpetenta ha ordinà ina zona da tempo 30 confurm al dretg federal resp. sch'ella ha integrà en maniera admissibla in tschancun da la via principala. Sco declerà survart (consid. 2) è en quest cas vegnida ordinada l'integraziun da la via principala H19 en la zona da tempo 30 da la Dretgira administrativa suenter il recurs da persunas ch'abiteschan a Sumvitg, e quai cunter la voluntad da las

autoritads chantunalas cumpetentas.
Limitaziuns dal traffic da quest gener stattan regularmain en connex cun examinaziuns cumplexas dals interess existents, tar las qualas las autoritads cumpetentas han ina gronda libertad concepziunala (DTF 136 II 539 consid. 3.2 p. 548 cun referenzas). En quest senn po vegnir supponì che la libertad d'interpretaziun sa reduceschia cumplettamain be en cas d'in privel gravant ubain d'in basegn da protecziun spezialmain stringent en il senn da l'art. 108 al. 2 lit. a e b OSV. Sch'i bastass er ina da las premissas numnadas en las lit. c e d po per entant restar avert. Ultra da quai sto l'integraziun d'ina via principala en ina zona da tempo 30 esser opportuna, necessaria ed adequata. La situaziun sto vegnir examinada cun criteris severs; en quest connex po vegnir renvià a las decleraziuns respectivas dal UVIAS.

Sche questas premissas bastan, examinescha il Tribunal federal en princip libramain. El agescha dentant en maniera discreta cur che il giudicament dependa d'ina examinaziun da las cundiziuns localas che las autoritads cumpetentas enconuschan meglier ch'il Tribunal federal (cf. DTF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344). Ils fatgs constatads da l'instanza precedenta en liants per il Tribunal federal, sch'els n'èn betg evidentamain incorrects e sch'els na sa basan betg sin ina violaziun dal dretg en il senn da l'art. 95 LTF (art. 105 ed art. 97 al. 1 LTF).

5.1. En l'expertisa vegn constatà che la via tras la vischnanca da Sumvitg n'ha per gronda part nagin u mo dad ina vart in passape confurm a la norma relativa da l'Associaziun dals professiunals da las vias e dals transports (VSS) SN 640 070 (cun ina largezza minimala dad 1.5 m). Quai haja per consequenza che blers peduns che chaminan lung la via tras la vischnanca èn periclitads extraordinariamain. Pertutgads èn surtut persunas pli veglias, geniturs cun uffants en charrins tant sco uffants da scolina e scolars che ston chaminar tar la fermativa dal bus da scola a la sortida al vest da la vischnanca ubain viceversa. Ultra da quai datti lung la via tras la vischnanca en plirs lieus passagis impurtants per ils peduns (access a la baselgia, a la butia, etc.).

Tar las mesiraziuns en ils mais schaner e favrer da l'onn 2010 saja vegnì mesirà en media in tempo da 35-40 km/h; la valur V 85 importia 40-50 km/h. En ils tschintg onns 2004-2008 sajan vegnids registrads da la polizia trais accidents (cun duas persunas blessadas ed in donn material da Fr. 12'000) en la zona previsa da tempo 30 entaifer la vischnanca da Sumvitg.

A basa da questas constataziuns ha l'expertisa concludì che las premissas per introducir ina zona da tempo 30 a Sumvitg sajan dadas tenor las prescripziuns da l'art. 108 OSV e tenor ils criteris centrals da la Norma chantunala davart las mesiras per calmar il traffic entaifer ils vitgs: En media saja il tempo actual memia aut e stoppia vegnir reducì; lung la via tras la vischnanca manchian passapes - mintgatant cumplettamain, mintgatant sajan els memia stretgs tenor la norma respectiva; la via vegnia frequentada dals scolars per ir a scola ed i dettia plirs passadis impurtants per peduns che na sajan betg protegids.

5.2. En la sentenzia contestada è la Dretgira administrativa da l'avis che l'expertisa saja cumpletta, stringenta e persvadenta. Las observaziuns da la situaziun dal traffic fatgas tras la dretgira en la visita al lieu hajan confermà las conclusiuns da l'expertisa e demussà en maniera impressiunanta quant necessaria ch'ina zona da tempo 30 saja. La via saja per part fitg stretga, dus vehichels gronds na possian betg cruschar. Sin gronds tschancuns da la via mancan da tuttas duas vart passapes. Nua ch'i dat passapes na correspundian quels betg a la norma dad 1.5 m largezza (tenor VSS SN 640 070), mabain sajan pli stretgs. Bleras entradas da chasas dettian directamain sin la via. Persunas cun uffants en charrins u persunas en sutgas cun rodas sajan per part sfurzadas da sa mover exclusivamain sin la via e sajan uschè expostas al traffic. Er ils peduns stoppian sviar sin via per cruschar l'in l'auter. Ils deficits da segirezza vegnian anc rinforzads da la vesida limitada tras las pitschnas distanzas.

5.3. Il departament aveva sa basà per sia disposiziun en emprima lingia sin la valur V 85. El na s'è dentant betg exprimì sulettamain davart quest criteri, mabain è stà d'accord cun la cumissiun ch'i na dettia nagins deficits da segirezza veritabels e cumprovabels cun cifras davart accidents. Ils passadis sajan cleramain differents da quels a Mustér perquai che la via vegnia utilisada en maniera diversa (naginas butias, pli pauc traffic da clients). El ha punctuà ch'ils accidents sajan capitads en la zona da la bifurcaziun da la via principala cun las vias da transit vers S. Benedetg resp. vers Cumpadials. Questa zona sa chattia entaifer la zona da tempo 30 pretendida che duai er vegnir lubida.

En sia consultaziun davant la Dretgira administrativa ha il departament presupponì che la via tras la vischnanca disponia almain vers la val d'in passape elevà; quai ha el pretendì a basa da las fotografias en l'expertisa.

5.4. Las partidas adversarias fan l'objecziun ch'i dettia davant diversas chasas sulettamain urs elevads da la via cun ina largezza varianta. Quests sajan savens uschè stretgs ch'ils peduns na possian betg cruschar, quai vul dir ch'ina persuna stoppia sviar sin la via tar cruschadas. Quai succedia mintgatant nunspetgadamain uschia che automobilists avischinants na vesian betg quai ad ura. Questa situaziun na possia betg vegnir curregida auter che cun ina reducziun dal tempo: La via tras il center da la vischnanca da Sumvitg saja gia ussa memia stretga, en il lieu il pli stretg, nua ch'i na dettia nagin passape, sa chattia in edifizi dal 16avel tschientaner cun ina fatschada decorada da frescos e protegì da la Confederaziun e dal Chantun.

5.5. Tenor il UVIAS na vegn la situaziun privlusa excepziunala betg argumentada avunda en l'expertisa; il lectur stoppia concluder sez a basa da las bleras mesiraziuns da tempo, da las datas davart accidents e dals plans annexs. Betg sclerids avunda na sajan n'er ils custs per ina correctura alternativa dal deficit da segirezza (cun mesiras da construcziun). Malgrà tut possia vegnir deducì dals plans che la via principala stretgentada tras la posiziun da las chasas na possia betg vegnir sanada senza custs considerabels e senza modifitgar l'aspect dal vitg.

Tar l'evaluaziun effectiva da l'adequatezza d'ina tala zona sajan vegnids resguardads sulettamain ils custs per introducir ina zona da tempo 30 e la perdita da paucas secundas per mintga singul automobilist; dentant fissan stadas decisivas surtut las consequenzas sin l'entir sistem, surtut sin la funcziunalitad da la via.

La Dretgira administrativa haja bain argumentà pli concisamain che l'expertisa en sia sentenzia, tuttina restian avertas tschertas dumondas, surtut davart pussaivlas alternativas da construcziuns en las zonas dals passapes.

5.6. En l'expertisa vegn la situaziun dals passapes lung la via tras la vischnanca da Sumvitg documentada cun in plan e cun fotografias. Da questa documentaziun resulta ch'i na dat da nagina vart da la via in passape nuninterrut, mabain ch'i mancan (er vers la val) singuls tschancuns dal passape u ch'els èn pli stretgs che 1.5 m. Sch'ins considerescha ultra da quai la stretgezza da la via, las curtas distanzas visiblas ed il tempo mesirà relativamain aut dals vehichels ston ins presumar cun la Dretgira administrativa in grond deficit da segirezza per ils peduns.

Dentant èsi vair che questa situaziun privlusa na sa reflectescha fin ussa betg en accidents da traffic: Sco ch'i resulta dal rapport da la polizia chantunala dals 11 da mars 2011 èn ils trais accidents menziunads en l'expertisa capitads en connex cun lavurs da construcziun (2 accidents) ed en connex cun in vehichel ch'è charrà enavos. Els n'avevan damai nagin connex cun la via stretga. Sch'i dat dentant gronds deficits da segirezza en il traffic sin via na dastga betg vegnir spetgà fin ch'i capitan ils emprims accidents, mabain i ston vegnir realisadas mesiras preventivas per meglierar la segirezza dal traffic.

5.7. Igl è evident che la limitaziun dal tempo sin 30 km/h augmentass la segirezza sin la via tras la vischnanca da Sumvitg, surtut per ils peduns. Contestabel èsi dentant, sch'i dess forsa er mesiras pli miaivlas or da la perspectiva dal traffic.

L'expertisa constatescha che la construcziun dals passapes mancants na fiss betg adequata, betg mo per raschuns finanzialas mabain er pervi da las grondas intervenziuns en l'abitadi ed en l'aspect dal vitg (demoliziun entira u parziala d'edifizis). Questa constataziun vegn sustegnida dals plans e da las fotografias annexas a l'expertisa e da las observaziuns da la Dretgira administrativa en sia visita al lieu. Tenor las observaziuns da la Dretgira administrativa na permetta la via gia oz betg la cruschada da dus gronds vehichels e na po perquai betg vegnir reducida per construir passapes pli lartgs.

Sut questas circumstanzas na datti naginas mesiras da construcziun per meglierar la situaziun dals peduns. Autras pussaivladads da separar ils peduns ed il traffic (p.ex. in sviament ubain in tunnel) na fissan betg mo fitg

charas, ma pretendessan er decisiuns politicas. Perquai na pon ellas betg vegnir resguardadas sco mesiras da construcziun pli miaivlas.

5.8. Tant l'expertisa sco la Dretgira administrativa èn da l'avis che l'integraziun da la via principala en la zona da tempo 30 na chaschunia betg dischavantatgs gronds u predominants per il traffic. Surtut resultass per ils automobilists ina perdita da temp da mo var 5 secundas (en congual cun la media dal tempo actual).

Natiralmain ha il UVIAS raschun che la perdita da temp da mintga singul automobilist n'è betg in argument suffizient, mabain ch'i sto vegnir resguardada la funcziun da la via principala en l'entira rait da traffic. Dentant na datti nagins motivs evidents pertge che l'integraziun da la via principala tras Sumvitg en la zona da tempo 30 reduceschia la prestaziun da la rait da traffic regiunala u disturbia la funcziun da la via principala sco via da transit; quai na vegn n'er betg pretendì da las partidas recurrentas.

5.9. Il fatg che la valur V 85 sin il tschancun da la via principala surpassa 42 km/h mussa ch'i pudessan esser necessarias mesiras da construcziun accumpagnantas che sustegnan ch'il tempo 30 vegnia respectà. Percunter n'excluda el betg che la via principala vegnia integrada en la zona da tempo 30. En quest connex po vegnir renvià a las decleraziuns persvadentas da l'instanza precedenta che na vegnan messas en dumonda ni da las partidas recurrentas ni dal UVIAS.

5.10. Suenter tut questas constataziuns èsi cler che l'integraziun dal tschancun da la via principala en la zona da tempo 30 è l'unica mesira che permetta da reducir il grond privel per peduns en il center da Sumvitg. Il departament n'era damai betg mo cumpetent da lubir (en princip) la petiziun da la vischnanca, mabain el era obligà da far quai. Sut questas circumstanzas fissi in maldiever da la libertad d'interpretaziun, sch'i vegniss valità dapli l'interess d'in traffic da transit senza obstachels sco l'integritad fisica dals abitants da Sumvitg. La Dretgira administrativa è perquai stada autorisada dad ordinar enstagl dal departament che la via principala vegnia integrada en la zona da tempo 30.

6.
Percunter stoi vegnir dà raschun a las partidas recurrentas ed al UVIAS ch'il departament sto anc survegnir la pussaivladad da s'exprimer davart la maniera sco che la via principala duai vegnir integrada en la zona da tempo 30.
L'expertisa propona che la via principala H19 duai vegnir integrada en la zona da tempo 30 a partir da la fermada dal bus da scola (a la sortida al vest dal vitg) fin a la bifurcaziun cun la via da transit vers Fontauna Sut en l'ost dal vitg. La zona da tempo 30 duai vegnir signalisada en quests lieus cun tavlas e cun marcaziuns sin la surfatscha da la via. Las reglas da precedenza actualas ed il passadi da peduns marcà en vischinanza da la sortida al vest da la zona sut la chasa da scola duain vegnir mantegnids. Sch'ina controlla (suenter in onn) mussia ch'il tempo 30 vegnia respectà memia pauc, stuessan vegnir ordinadas en accord cun la polizia chantunala ubain ulteriuras marcaziun ubain autras mesiras da construcziun adattadas.

La Dretgira administrativa ha lubì la petiziun da la vischnanca cun las mesiras proponidas da l'expertisa senza pigliar posiziun.

Las partidas recurrentas ed il UVIAS rendan attent cun dretg a la libertad d'interpretaziun da l'autoritad chantunala pertutgant la realisaziun concreta da la zona da tempo 30 integrond la via principala (delimitaziun; mesiras dal dretg da traffic tenor l'art. 4 da l'Ordinaziun davart las zonas da tempo 30; concepziun da la via e dals passapes, etc.). Perquai sto la fatschenta vegnir returnada al departament per che questas dumondas possian vegnir decididas.

7.
Las partidas recurrentas ed il UVIAS crititgeschan cun raschun che l'integraziun da la via principala H19 en la zona da tempo 30 lubida da la Dretgira administrativa n'è betg vegnida publitgada en il Fegl uffizial (tenor l'art. 107 al. 1 OSV ensemen cun l'art. 1 lit. c da la Lescha chantunala dals 19 d'october 2011 davart las collecziuns da leschas e davart il fegl uffizial [lescha da publicaziun, LPubl]). Tgi che fiss stà responsabel per questa

publicaziun - la Dretgira administrativa ubain l'Uffizi per il traffic sin via (sco che las partidas adversarias pretendan) - po entant restar avert: Cunquai che la sentenzia contestada vegn en mintga cas abrogada e cunquai che la fatschenta vegn returnada al departament per ina nova decisiun en chaussa, po la publicaziun necessaria vegnir evasa suenter questa decisiun.

8.
A basa da tut questas constataziun è il recurs dad acceptar parzialmain. La cifra 1 da la sentenzia contestada sto vegnir abrogada e la fatschenta è da returnar al departament, per che quel possia decider davart la maniera sco che la via principala H19 duai vegnir integrada en la zona da tempo 30 en il center da la vischnanca da Sumvitg e per che quel possia lura publitgar sia decisiun en il Fegl uffizial chantunal. Percunter èn da refusar tut ils puncts dal recurs en ils quals las partidas recurrentas mettan da princip en dumonda l'integraziun da la via principala en la zona da tempo 30.

Tar quest resultat da la procedura perdan las partidas recurrentas per gronda part. Quai giustifitgescha da metter en quint ad ellas quatter tschintgavels dals custs da la procedura davant il Tribunal federal e da betg conceder ad ellas ina indemnisaziun per la partida recurrenta. Las partidas adversarias han da purtar in tschintgavel dals custs ed han il dretg da survegnir ina indemnisaziun reducida (art. 66 e 68 LTF). Percunter na datti nagina raschun per distribuir da nov ils custs per la procedura davant la Dretgira administrativa a la quala las partidas recurrentas n'eran gnanc participadas.

Il Tribunal federal constatescha:

1.
Il recurs vegn acceptà per part. La cifra 1 da la sentenzia da l'emprima chombra da la Dretgira administrativa dal chantun Grischun dals 9 da settember 2011 vegn abrogada e la fatschenta vegn returnada per in nov giudicament en il senn da questas constataziuns al Departament da giustia, segirezza e sanadad dal chantun Grischun. Tut ils auters puncts dal recurs vegnan refusads.

2.
Ils custs da la procedura da Fr. 3'000 vegnan adossads a las partidas recurrentas per quatter tschintgavels (Fr. 2'400.–) ed a las partidas adversarias per in tschintgavel (Fr. 600.–).

3.
Las partidas recurrentas han dad indemnisar las partidas adversarias per la procedura davant il Tribunal federal cun totalmain Fr. 3'000.–.

4.
Questa sentenzia vegn communitgada en scrit a las partidas da la procedura, a la vischnanca da Sumvitg, al Departament da giustia, segirezza e sanadad ed a l'emprima chombra da la Dretgira administrativa dal chantun Grischun sco er a l'Uffizi federal da vias (UVIAS).

Losanna, 10. Dezember 2012
En il num da la I. partiziun da dretg public
dal Tribunal federal svizzer
l president: Fonjallaz

L'actuara da dretgira: Gerber

Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 160/2012

Urteil vom 10. Dezember 2012

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
1. Touring Club Schweiz, Sektion Graubünden,
2. Touring Club Schweiz, Regionalgruppe Bündner Oberland (Surselva),

Beschwerdeführerinnen, beide vertreten durch Rechtsanwalt Reto T. Annen,

gegen

3. A._____,
4. B._____,
5. C._____,
6. D._____,
7. E._____,
Beschwerdegegner, alle vertreten durch Rechtsanwalt Andrea Bianchi,

Gemeinde Sumvitg, Gemeindeverwaltung, Quadras su 5, 7175 Sumvitg,
Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Hofgraben 5, 7001 Chur.

Gegenstand
funktionale Verkehrsanordnung (Einführung einer Tempo-30-Zone),

Beschwerde gegen das Urteil vom 9. September 2011 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 1. Kammer.

Sachverhalt:

A.
Am 28. Februar 2009 wurde dem Gemeindevorstand Sumvitg eine Petition für die Einführung einer Tempo-30-Zone eingereicht.

Die Gemeinde Sumvitg beauftragte die Raumplaner und Verkehrsingenieure Hartmann & Sauter, Chur, mit der Erstellung eines Gutachtens i.S.v. Art. 108 Abs. 4 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21). Diese kamen im Gutachten "Tempo 30 Zone Sumvitg" vom April 2010 (im Folgenden: Gutachten) zum Ergebnis, dass die Voraussetzungen für die Einführung von Tempo 30 erfüllt seien. Am 20. April 2010 ersuchte der Gemeindevorstand Sumvitg die zuständige kantonale Behörde um die Einführung einer Tempo-30-Zone in Sumvitg.

B.
Die kantonale Kommission für differenzierte Höchstgeschwindigkeiten (im Folgenden: die Kommission) lehnte die Einführung von Tempo-30 auf der Hauptstrasse H19 ab, befürwortete das Gesuch dagegen für das übrige beantragte Gemeindegebiet.

Mit Verfügung vom 21. Januar 2011 genehmigte das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit des Kantons Graubünden (im Folgenden: das Departement) das Gesuch der Gemeinde innerorts, lehnte jedoch den Einbezug der Hauptstrasse H19 ab. Der Entscheid wurde am 27. Januar 2011 im Kantonsblatt veröffentlicht.

Gegen diese Verfügung gelangten fünf Einwohner von Sumvitg mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses führte am 9. September 2011 einen Augenschein durch. Gleichentags hiess es die Beschwerde gut underteilte der Gemeinde Sumvitg die Bewilligung, auf der Hauptstrasse H19 eine Tempo-30-Zone einzuführen.

C.
Gegen diesen Entscheid haben der Touring Club Suisse (TCS) Sektion Graubünden und dessen Regionalgruppe Surselva am 19. März 2012 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Sache sei zur weiteren Beweiserhebung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz bzw. an die Genehmigungsbehörde zurückzuweisen.

D.
Das Departement schliesst auf Gutheissung der Beschwerde. Die Beschwerdegegner beantragen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie abzuweisen. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Gemeinde Sumvitg hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) äussert sich in seiner Vernehmlassung vom 20. September 2012 zu den Rügen der Beschwerdeführerinnen, die es überwiegend als begründet erachtet.

E.
Im weiteren Schriftenwechsel halten die Parteien an ihren Anträgen fest.

F. Nach Anhörung der Beteiligten wurde mit Verfügung vom 4. Mai 2012 Rumantsch Grischun als Verfahrenssprache festgelegt (Art. 54 Abs. 1 BGG).

Erwägungen:

1.
Die Beschwerde richtet sich gegen einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid über den Einbezug einer Hauptstrasse in eine Tempo-30-Zone, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen. Näher zu prüfen ist die Beschwerdebefugnis.

1.1. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, wer zudem durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 BGG).

Praxisgemäss kann auch ein Verband, der als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und die einzelnen Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (BGE 131 I 198 E. 2.1 S. 200 mit Hinweisen; sogenannte "egoistische Verbandsbeschwerde"). Verlangt wird ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist (BGE 136 II 539 E. 1.1. S. 542 mit Hinweis).

1.2. Sowohl die Sektion Graubünden als auch die Regionalgruppe Bündner Oberland (Surselva) des TCS sind als Vereine und somit als juristische Personen konstituiert. Gemäss ihren Statuten vertreten sie die Interessen

ihrer Mitglieder u.a. in wirtschaftlicher und verkehrspolitischer Hinsicht.

Ihre Mitglieder sind zur Beschwerde gegen Verkehrsanordnungen befugt, wenn sie die mit einer Beschränkung belegte Strasse regelmässig benutzen, z.B. als Anwohner oder Pendler; dagegen genügt ein bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542 f. mit Hinweis).
Vorliegend geht es um eine Tempo-30-Zone auf der Ortsdurchfahrt von Sumvitg. Diese ist Teil der kantonalen Hauptstrasse H19, welche die Hauptstrassenachse für das Bündner Oberland zwischen Ilanz und Disentis darstellt und als Durchgangsstrasse in Anh. 2 der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 (SR 7541.272) aufgeführt ist. Es ist plausibel, dass ein Grossteil der Mitglieder der TCS Regionalgruppe Surselva den betroffenen Strassenabschnitt bei Sumvitg regelmässig befahren und deshalb zur Beschwerde berechtigt sind.

Damit hat zumindest die Regionalgruppe Surselva des TCS ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids. Ob dies auch für die Sektion Graubünden gilt, kann offenbleiben.

1.3. Weder die Sektion Graubünden noch die Regionalgruppe Surselva haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Da sie mit der Einführung von Tempo-30 in Sumvitg ausserhalb der Hauptstrasse H19 einverstanden waren, hatten sie keine Veranlassung, die Verfügung des Departements vom 21. Januar 2011 vor Verwaltungsgericht anzufechten. Ihnen wurde auch keine Gelegenheit gegeben, sich am Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht zu beteiligen. Unter diesen Umständen kann ihnen die fehlende formelle Beschwer nicht entgegengehalten werden.

1.4. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
Die Beschwerdeführerinnen rügen zunächst, das Verwaltungsgericht hätte nicht selbst den Einbezug des Hauptstrassenabschnitts in die Tempo-30-Zone genehmigen dürfen. Hierfür sei nach der klaren kantonalen Zuständigkeitsregelung ausschliesslich das Departement zuständig (Art. 6 f. des Bündner Einführungsgesetzes vom 11. Juni 2008 zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr [EGzSVG]i.V.m. Art. 2 lit. b der dazugehörigen Verordnung vom 8. Dezember 2008 [RVzEGzSVG]).

2.1. Die Beschwerdegegner verweisen dagegen auf Art. 56 Abs. 3 des Bündner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 31. August 2006 (VRG), wonach das Verwaltungsgericht im Falle der Aufhebung der angefochtenen Verfügung selbst entscheiden kann, sofern die Sache spruchreif ist. Dies sei vorliegend aufgrund des schlüssigen Gutachtens und des verwaltungsgerichtlichen Augenscheins der Fall gewesen.

2.2. Wie die Beschwerdeführerinnen zutreffend darlegen, ist das Departement für Anordnungen des Verkehrs auf Kantonsstrassen zuständig (Art. 6 Abs. 1 EGzSVG); die Gemeinden dürfen (mit Zustimmung bzw. vorgängiger Genehmigung des Kantons) den örtlichen Verkehr auf Gemeindestrassen regeln; davon ausgenommen sind jedoch Geschwindigkeitsbeschränkungen, die in der Kompetenz des Departements bleiben (Art. 7 Abs. 1 EGzSVG).

Die Formulierung des verwaltungsgerichtlichen Dispositivs (”Genehmigung” des Gesuchs der Gemeinde Sumvitg um Einführung einer Tempo-30-Zone auf der Hauptstrasse H19) ist insofern missverständlich, als es gerade nicht um eine Anordnung im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde mit vorgängiger Genehmigung des Kantons geht.

Das Departement entscheidet jedoch praxisgemäss über die Einführung von Tempo-30-Zonen und den Einbezug von Hauptstrassen in solche Zonen auf Gesuch der betroffenen Gemeinde (vgl. Ziff. 4.2 und 4.4 der kantonalen Richtlinie ”Verkehrsberuhigung innerorts”, von der Regierung genehmigt am 15. März 2005). Demgemäss formulierte auch das Departement in seiner Verfügung vom 21. Januar 2011, das Gesuch der Gemeinde Sumvitg um Einführung einer flächendeckenden Tempo-30-Zone werde (ohne Einbezug der Hauptstrasse) ”ge-

nehmigt".

Vor diesem Hintergrund ist die vom Verwaltungsgericht erteilte "Genehmigung" als Anordnung des Einbezugs der Hauptstrasse H19 in die Tempo-30-Zone von Sumvitg zu verstehen. Hierzu ist zwar grundsätzlich das Departement zuständig; das Verwaltungsgericht kann jedoch bei Aufhebung eines Departementsentscheids selbst in der Sache entscheiden, wenn die Sache spruchreif ist (Art. 56 Abs. 3 VRG).
Dies ist nur der Fall, wenn der Einbezug der Hauptstrasse H19 in die Tempo-30-Zone von Sumvitg nach Art. 2a Abs. 6 i.V.m. Art. 108 SSV nicht nur zulässig, sondern geboten ist (vgl. dazu unten E. 3-6). Nur in diesem Fall wäre das Departement verpflichtet, dem Gesuch der Gemeinde Sumvitg stattzugeben, ohne dass ihm hinsichtlich des Ob noch ein Ermessensspielraum zustehen würde (zum Wie vgl. unten E. 6).

2.3. Zwar ist dem ASTRA zuzustimmen, dass der reformatorische Entscheid des Verwaltungsgerichts zu einer Verkürzung des Rechtswegs für Personen führte, die (wie die Beschwerdeführerinnen) gegen den Einbezug der Hauptstrasse in die Tempo-30-Zone waren und nicht zum Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht beigeladen worden sind. Allerdings haben die Beschwerdeführerinnen ihre fehlende Beteiligung am verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht gerügt. Da es sich um eine grundrechtliche Rüge handelt, ist sie vom Bundesgericht nicht von Amtes wegen zu prüfen (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

3.

3.1. Die Beschwerdeführerinnen sind der Auffassung, das Verwaltungsgericht habe seine Kognition überschritten und das Gewaltenteilungsprinzip verletzt, indem es sein Ermessen an die Stelle des Ermessens des Departements gesetzt habe.

Sie machen geltend, dass Art. 108 SSV zwar abschliessend die Voraussetzungen regle, unter denen Tempo-30-Zonen auf Hauptstrassen eingeführt werden könnten; dagegen bestehe kein justiziabler Anspruch auf die Einführung einer solchen Zone, d.h. den zuständigen kantonalen Behörden verbleibe ein grosser Ermessensspielraum. Dieser stehe nach Bündner Recht dem Departement als zuständiger Behörde zu und müsse vom Verwaltungsgericht respektiert werden, das lediglich zur Sachverhalts- und Rechtskontrolle befugt sei (Art. 51 Abs. 1 VRG).

Die von der Regierung genehmigte Richtlinie "Verkehrsberuhigung innerorts" enthalte verschiedene Kriterien zur Beurteilung von Gesuchen um Einführung von Tempo-30-Zonen und sehe vier Abstufungen vor: Einführung "empfehlenswert", "eher empfehlenswert", "eher abzulehnen" und "zwingend abzulehnen". Als zwingendes Kriterium definiere die Richtlinie den sogenannten V 85 -Wert vor Einführung der Tempo-30-Zone, d.h. die Geschwindigkeit, die von 85 % der gemessenen Fahrzeuge nicht überschritten werde. Dieser Wert dürfe bei Hauptstrassen 42 km/h nicht überschreiten. Da dieses Kriterium in Sumvitg nicht eingehalten werde, habe das Departement darauf verzichtet, das Vorliegen der weiteren Voraussetzungen zu prüfen und habe sich insbesondere nicht mit dem Gutachten befasst. Es habe sich auch nicht zu Fragen der konkreten Umsetzung geäussert (z.B. Beginn und Ende der Tempo-30-Zone auf der Hauptstrasse in Sumvitg; Regelung des Vortrittsrechts, allfällige Anordnung von Fussgängerstreifen; bauliche Massnahmen; allfällige Einführung einer Versuchsphase nach Art. 107 Abs. 2bis SSV).

Das Verwaltungsgericht habe in seinem Urteil festgehalten, dass der V 85 -Wert für die Einführung einer Tempo-30-Zone keine Rolle spielen dürfe, sondern nur dazu diene, aufgrund der mittleren gefahrenen Geschwindigkeit die Notwendigkeit, die Zahl und die Art der baulichen Massnahmen festzulegen. Unter diesen Umständen hätte es die angefochtene Verfügung wegen Ermessensunterschreitung aufheben und die Sache zu neuer Beurteilung an das Departement zurückweisen müssen. Statt dessen habe es in der Sache selbst entschieden und damit sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Departements gesetzt.

3.2. Die Beschwerdegegner machen dagegen geltend, eine Abweichung von den Schlussfolgerungen des - auch nach Auffassung des Departements vollständigen - Gutachtens hätte einer qualifizierten Begründung bedurft. Das Verwaltungsgericht habe die vom Departement angeführten Gründe für die Abweisung des Gesuchs um

Einführung von Tempo-30 auf der Kantonsstrasse verworfen und sei dem Gutachten gefolgt; es sei deshalb zum Ergebnis gelangt, dass die Verweigerung des kommunalen Gesuchs für den Hauptstrassenabschnitt eine Rechtsverletzung darstelle. Insofern habe es seine Kognition nicht überschritten.

3.3. Das Departement betont, dass Hauptstrassenabschnitte nur ausnahmsweise bei besonderen örtlichen Gegebenheiten in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden dürften (Art. 2a Abs. 5 und 6 SSV). Die Regierung des Kantons Graubünden habe dies in ihrer Richtlinie auf Ortszentren beschränkt, in denen die gefahrene Geschwindigkeit bereits gering sei. Auf verkehrsorientierten Strassen wolle die Bündner Regierung zwecks Erhaltung des Verkehrsflusses nicht Hand bieten für bauliche Massnahmen.

3.4. Das ASTRA legt in seiner Vernehmlassung dar, dass der Einbezug eines Hauptstrassenabschnitts in eine neu zu schaffende Tempo-30-Zone im Prinzip zweierlei Anordnungen erfordere: einerseits die Anordnung der Tempo-30-Zone auf den Nebenstrassen, andererseits den Einbezug der Hauptstrasse, wobei für beide ein Gutachten erforderlich sei. Diese Differenzierung komme beim Gutachten Hartmann & Sauter etwas zu kurz.
Zwar verweise Art. 2a Abs. 6 SSV für den Einbezug von Hauptstrassen auf die allgemeinen Voraussetzungen für Tempo-30-Zonen gemäss Art. 108 SSV. Dennoch seien bei einer Hauptstrasse strengere Anforderungen zu stellen als bei siedlungsorientierten Nebenstrassen: Die Temporeduktion auf der Hauptstrasse dürfe nicht bloss die Erhöhung des Wohlbefindens der schwächeren Verkehrsteilnehmer bezwecken, sondern müsse der Behebung eines eigentlichen Sicherheitsmankos dienen. Auch bei der Verhältnismässigkeitsprüfung sei auf allen Stufen (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit i.e.S.) eine restriktivere Beurteilung geboten. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Kantone für ihr Hauptstrassennetz bundesrechtlich subventioniert werden, weshalb ein höherer Aufwand für bauliche Alternativmassnahmen auf Haupt- als auf Nebenstrassen verlangt werden könne. Werde die Zulässigkeitsprüfung in diesem Sinne vorgenommen, sei es möglich, dass ausnahmsweise ein Hauptstrassenabschnitt in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden dürfe, namentlich dann, wenn sie zentral durch eine umliegende Tempo-30-Zone verlaufe und der Einbezug sich aus Praktikabilitätsgründen aufdränge.
Das ASTRA stimmt dem Verwaltungsgericht zu, dass der V 85 -Wert wenig geeignet sei, um die Erforderlichkeit des Einbezugs eines Hauptstrassenabschnitts in eine Tempo-30-Zone zu klären. Dieses Kriterium sei primär für die Frage relevant, ob die Tempo-30-Zone mit baulichen Unterstützungsmassnahmen zu flankieren sei.
Soweit jedoch ein Ermessensspielraum bei der Beurteilung bestehen bleibe, sollte dieser von der örtlich näheren zuständigen Vollzugsbehörde ausgefüllt werden. Eine Verkehrsanordnung könne von Dritten, gegen den Willen der zuständigen Anordnungsbehörde, nur dann gerichtlich eingefordert werden, wenn sie wirklich zwingend erforderlich sei.

4.
Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften wurde vom Bundesrat auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 lit. a der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 [VRV; SR 741.11]i.V.m. Art. 32 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01]). Sie kann für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 SSV). Gemäss Art. 108 Abs. 5 SSV können auf Strassen innerorts tiefere Höchstgeschwindigkeiten als 50 km/h in Abstufungen von je 10 km/h angeordnet werden (lit. d); zudem besteht (nach lit. e) die Möglichkeit, eine Tempo-30-Zone oder eine Begegnungszone mit Tempo-20 einzuführen.

4.1. Tempo-30-Zonen kennzeichnen Strassen in Quartieren oder Siedlungsbereichen, auf denen besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden muss und die Höchstgeschwindigkeit 30 km/h beträgt (Art. 22a SSV). Sie sind in der Verordnung des UVEK vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3) näher geregelt.

4.1.1. Tempo-30-Zonen sind grundsätzlich auf Nebenstrassen mit möglichst gleichartigem Charakter beschränkt (Art. 2a Abs. 5 SSV).
Der Bundesrat führte dazu aus, Erfahrungen mit Tempo-30-Zonen im In- und Ausland hätten gezeigt, dass die Zonensignalisation nur auf siedlungsorientierten Strassen mit gleichartigen Merkmalen die gewünschte Wir-

kung entfalten, nicht aber auf verkehrsorientierten Strassen, wie insbesondere signalisierte Hauptstrassen, die eine andere Funktion hätten und entsprechend auszugestalten seien. Bei solchen Strassen mit Durchgangsverkehr seien die Autofahrer im Allgemeinen überfordert, wenn Verkehrsmassnahmen mit einer Zonensignalisation grossflächig für alle Innerortsstrassen, d.h. für ganz unterschiedliche Strassenkategorien, angeordnet würden (Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative "für mehr Verkehrssicherheit durch Tempo 30 innerorts mit Ausnahmen [Strassen für alle]", BBl 2000, S. 2896).

Sind Geschwindigkeitsbegrenzungen aus Gründen der Verkehrssicherheit auf Hauptstrassen oder verkehrsorientierten Nebenstrassen notwendig, werden sie grundsätzlich nach Art. 108 Abs. 5 lit. d SSV (und nicht durch Zuweisung zu einer Tempo-30-Zone nach lit. e) angeordnet und mit dem Signal "Höchstgeschwindigkeit" angezeigt. Dieses gilt - wenn das Signal nicht wiederholt wird - nur bis zur nächsten Verzweigung (vgl. Botschaft, a.a.O.).

4.1.2. Ausnahmsweise und bei besonderen örtlichen Gegebenheiten kann auch ein Hauptstrassenabschnitt in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden, namentlich in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet (Art. 2a Abs. 6 SSV), d.h. an Orten, an denen das Fussgängeraufkommen am grössten ist. Wie das ASTRA in seiner Vernehmlassung erläutert, ist an Fälle gedacht, in denen eine Hauptstrasse, auf der die Geschwindigkeit auf 30 km/h herabgesetzt werden soll, unmittelbar an eine Tempo-30-Zone angrenzt. Hier wäre es unpraktikabel, bei den Übergängen jeweils die Tempo-30-Zone aufheben und Tempo 30 anordnen zu müssen und umgekehrt.

Vorliegend verläuft der Abschnitt der Hauptstrasse, der in die Tempo-30-Zone einbezogen werden soll, mitten durch das Ortszentrum von Sumvitg und wird auf beiden Seiten von der (bereits vom Departement gutgeheissenen) Tempo-30-Zone umschlossen. Insofern liegen grundsätzlich besondere örtliche Gegebenheiten i.S.v. Art. 2a Abs. 6 SSV vor, bei denen der Einbezug der Hauptstrasse in eine Tempo-30-Zone in Betracht kommen kann, sofern die übrigen Voraussetzungen vorliegen.

4.1.3. Dem ASTRA ist zuzustimmen, dass zwischen der Einführung einer Tempo-30-Zone und dem Einbezug einer Hauptstrasse in diese Zone zu unterscheiden ist. Allerdings ist es zulässig, beide Anordnungen in einer Verfügung zusammenzufassen, d.h. eine neue Tempo-30-Zone zu schaffen, die von vornherein auch einen Hauptstrassenabschnitt umfasst, sofern die Voraussetzungen für den Einbezug der Hauptstrasse erfüllt sind.

4.2. Die Gründe, die eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit bzw. eine Tempo-30-Zone erforderlich machen können, werden in Art. 108 Abs. 2 SSV abschliessend aufgezählt: Eine Gefahr ist nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben (lit. a); bestimmte Strassenbenützer bedürfen eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes (lit. b); auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung kann der Verkehrsablauf verbessert werden (lit. c) oder eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) kann vermindert werden (lit. d).

4.3. Die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist nur gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten zulässig. Dieses hat aufzuzeigen, dass die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV und Art. 3 der Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen vom 28. September 2001 [SR 741.213.3]; vgl. dazu BGE 136 II 539 E. 3.2 S. 547 f. mit Hinweisen). Entscheidend ist, dass die zuständige Behörde die erforderlichen Informationen besitzt, um zu beurteilen, ob eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die Massnahme im Hinblick auf das betreffende Ziel nötig, zweck- und verhältnismässig ist (Art. 108 Abs. 4 SSV; vgl. zum Ganzen Urteil 1C 206/2008 vom 9. Oktober 2008 E. 2.2).

5.
Der vorliegende Fall unterscheidet sich von den bisher vom Bundesgericht beurteilten Konstellationen, in denen zu beurteilen war, ob die zuständige kantonale Behörde eine Tempo-30-Zone bundesrechtskonform angeordnet bzw. zulässigerweise einen Hauptstrassenabschnitt einbezogen hatte. Wie oben (E. 2) dargelegt, wurde hier der Einbezug der Hauptstrasse H19 in die Tempo-30-Zone vom Verwaltungsgericht auf Beschwerde von Einwohnern Sumvitgs angeordnet, und zwar gegen den Willen der zuständigen kantonalen Behörde.

Verkehrsbeschränkungen der hier in Frage stehenden Art sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden, bei denen die zuständigen Behörden über einen erheblichen Gestaltungsspielraum verfügen (BGE 136 II 539 E. 3.2 S. 548 mit Hinweisen). Insofern ist eine Ermessensschrumpfung auf Null nur in Fällen anzunehmen, in denen eine schwerwiegende Gefahr bzw. ein besonders gewichtiges Schutzbedürfnis i.S.V. Art 108 Abs. 2 lit. a und b SSV vorliegen. Ob auch einer der in lit. c und d genannten Gründe genügen würde, kann vorliegend offenbleiben. Zudem muss der Einbezug einer Hauptstrasse in die Tempo-30-Zone geeignet, erforderlich und verhältnismässig i.e.S. sein. Dabei ist ein strengerMassstab anzulegen; hierfür kann auf die zutreffenden Ausführungen des ASTRA verwiesen werden.

Ob diese Voraussetzungen vorliegen, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei. Es übt jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die zuständigen Behörden besser kennen als das Bundesgericht (vgl. BGE 129 I 337 E. 4.1 S. 344). Es ist an den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt gebunden, soweit dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG).

5.1. Im Gutachten wird festgehalten, dass die Ortsdurchfahrt von Sumvitg über bedeutende Strecken über gar kein oder nur ein einseitiges Trottoir gemäss der einschlägigen VSS Norm SN 640 070 (mit einer Mindestbreite von 1.5 m) verfügt. Dies habe zur Folge, dass viele Fussgänger, die sich entlang der Ortsdurchfahrt bewegen, ausserordentlich gefährdet seien. Dazu gehörten vor allem ältere Leute, Eltern mit Kleinkindern im Kinderwagen sowie die Kindergärtner und Schüler, welche zur Haltestelle des Schulbusses am westlichen Dorfende bzw. umgekehrt laufen müssten. Hinzu komme, dass es längs der Ortsdurchfahrt an mehreren Stellen wichtige Querungen für Fussgänger gebe (Zugang Kirche, Dorfladen, etc.).

Bei den Messungen im Januar/Februar 2010 sei eine mittlere Geschwindigkeit von 35-40 km/h gemessen worden; der V 85 -Wert liege im Bereich von 40-50 km/h. In den fünf Jahren 2004-2008 hätten sich drei polizeilich registrierte Unfälle (mit zwei Verletzten und einem Sachschaden von Fr. 12'000) im Bereich der vorgesehenen Tempo-30-Zone im Innerortsbereich von Sumvitg ereignet.

Das Gutachten kam deshalb zum Ergebnis, dass die Voraussetzungen gemäss Art. 108 SSV und die zentralen Kriterien gemäss der kantonalen Richtlinie Verkehrsberuhigung innerorts für die Einführung von Tempo 30 im Sumvitg erfüllt seien: Das heutige Geschwindigkeitsniveau sei hoch und müsse reduziert werden; an der Ortsdurchfahrt fehlten Trottoirs ganz oder sie seien gemäss der einschlägigen Norm ungenügend; parallel zur Strasse verlaufe ein wichtiger Schulweg und es gebe mehrere ungeschützte Fussgängerquerungen.

5.2. Im angefochtenen Entscheid hielt das Verwaltungsgericht das Gutachten für vollständig, schlüssig und überzeugend. Die Verkehrssituation am gerichtlichen Augenschein habe die Schlussfolgerungen des Gutachtens bestätigt und auf eindrückliche Weise die Notwendigkeit einer Tempo-30-Zone bewiesen. Das Strassentrassee sei teilweise sehr eng und verunmögliche die Kreuzung grosser Fahrzeuge. Über längere Abschnitte fehle auf beiden Strassenseiten ein Trottoir gänzlich. Wo es ein Trottoir gebe, entspreche es nicht der Norm von 1,5 m Breite (gemäss VSS SN 640 070), sondern sei enger. Viele Hauseingänge führten direkt auf die Strasse. Personen mit Kinderwagen oder Menschen im Rollstuhl seien teilweise gezwungen, sich ausschliesslich auf der Strasse zu bewegen und seien so dem Verkehr ausgesetzt. Auch um einander zu kreuzen, müssten Fussgänger auf die Strasse ausweichen. Die Sicherheitsdefizite würden durch die kurzen Sichtdistanzen noch verstärkt.

5.3. Das Departement hatte sich in seiner Verfügung in erster Linie auf den V 85 -Wert gestützt. Es äusserte sich aber nicht nur zu diesem Kriterium, sondern ging mit der Kommission davon aus, dass keine eigentlichen Sicherheitsdefizite erkennbar und durch Unfallzahlen belegbar seien. Die Querungen unterschieden sich aufgrund des Nutzungscharakters der Strasse (fehlende Geschäfte, Menge des Publikumsverkehrs) klar von denjenigen in Disentis. Es hielt fest, dass sich die Verkehrsunfälle im Verzweigungsbereich Hauptstrasse H19/Verbindungsstrasse nach S. Benedtg bzw. nach Cumpadials ereignet hätten, der sich innerhalb der beantragten und auch zu genehmigenden Tempo-30-Zone befinde.

In seiner Vernehmlassung vor Verwaltungsgericht ging das Departement davon aus, dass die Ortsdurchfahrt

zumindest auf der Talseite über eine erhöhte Gehweganlage verfüge; hierfür verwies es auf die Fotoaufnahmen im Gutachten.

5.4. Die Beschwerdegegner wenden ein, dass sich vor verschiedenen Häusern lediglich schrammbordähnliche, von der Fahrbahn abgehobene Bereiche von wechselnder Breite befänden. Diese seien oft so schmal, dass sie die Kreuzung von Fussgängern nicht zuliessen, d.h. bei Begegnungen müsse eine Person auf die Fahrbahn ausweichen. Dies geschehe mitunter unvermittelt und sei für herannahende Autofahrer nicht rechtzeitig erkennbar. Anders als mit reduzierter Geschwindigkeit lasse sich die Gefahr nicht beheben: Die Fahrbahn der Hauptstrasse sei im Ortszentrum von Sumvitg schon zu schmal; am eigentlichen Engpass, wo es überhaupt kein Trottoir gebe, befinde sich ein unter Denkmalschutz des Bundes und des Kantons stehendes Gebäude aus dem 16. Jahrhundert mit freskengeschmückter Fassade.

5.5. Nach Auffassung des ASTRA wird die erhöhte Gefährdungssituation im Gutachten nicht genügend begründet; der Leser müsse sich dies aufgrund der umfangreichen Geschwindigkeitsmessdaten, Unfallzahlen und Pläne selber zusammenreimen. Unklar blieben auch die Kosten einer alternativen (baulichen) Behebung des Sicherheitsdefizits. Immerhin könne aufgrund der Pläne vermutet werden, dass die durch die Häuserausrichtung verengte Hauptstrasse kaum ohne erhebliche Kosten und ohne Veränderung des Ortsbildes saniert werden könnte.

Bei der eigentlichen Verhältnismässigkeitsprüfung seien nur die Kosten für die Einrichtung der Tempo-30-Zone und der Zeitverlust von wenigen Sekunden des einzelnen Verkehrsteilnehmers berücksichtigt worden; massgebend wären jedoch v.a. die Auswirkungen auf das Gesamtsystem, namentlich auf die Funktionalität der Strasse, gewesen.

Das Verwaltungsgericht habe zwar in seinem Urteil konziser argumentiert als das Gutachten; dennoch blieben gewisse Fragen - namentlich zu möglichen baulichen Alternativen im Trottoirbereich - unbeantwortet.

5.6. Im Gutachten ist die Trottoirsituation in der Ortsdurchfahrt von Sumvitg mit Plan und Fotos dokumentiert. Daraus ergibt sich, dass auf keiner Seite der Ortsdurchfahrt ein durchgängiges Trottoir vorhanden ist, sondern (auch auf der Talseite) einzelne Trottoirabschnitte ganz fehlen oder eine ungenügende Breite von weniger als 1.5 m aufweisen. Berücksichtigt man zusätzlich die geringe Breite der Fahrbahn, die kurzen Sichtweiten und die relativ hohe gemessene Geschwindigkeit der Fahrzeuge, ist mit dem Verwaltungsgericht von einem erheblichen Sicherheitsdefizit für Fussgänger auszugehen.

Allerdings trifft es zu, dass diese Gefahrensituation sich bisher nicht in Verkehrsunfällen niedergeschlagen hat: Wie sich aus dem Bericht der Kantonspolizei vom 11. März 2011 ergibt, ereigneten sich die drei im Gutachten erwähnten Unfälle im Zusammenhang mit Bauarbeiten (2 Unfälle) sowie einer Rückwärtsfahrt (1 Unfall), waren also nicht auf die ungenügenden Gehwege zurückzuführen. Bestehen jedoch erhebliche Sicherheitsdefizite im Strassenverkehr, darf nicht zugewartet werden, bis sich die ersten Unfälle ereignet haben, sondern es müssen präventive Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit getroffen werden.

5.7. Es ist unstreitig, dass die Herabsetzung der Geschwindigkeit auf 30 km/h die Sicherheit insbesondere der Fussgänger in der Ortsdurchfahrt von Sumvitg erhöhen würde. Streitig ist dagegen, ob es aus Sicht des Strassenverkehrs mildere Massnahmen gibt.

Das Gutachten geht davon aus, dass der Bau der fehlenden Trottoirs nicht nur aus Kostengründen unverhältnismässig, sondern auch mit grossen Eingriffen in die Siedlung und das Dorfbild verbunden wäre (Abbruch bzw. Teilabbruch von Gebäuden). Diese Aussage wird durch die im Gutachten liegenden Pläne und Fotos und die Feststellungen des Verwaltungsgerichts am Augenschein bestätigt. Die Fahrbahn lässt nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts schon heute die Kreuzung grosser Fahrzeuge nicht zu und kann daher nicht zugunsten breiterer Trottoirs reduziert werden.

Unter diesen Umständen sind keine baulichen Massnahmen zur Verbesserung der Gehwegsituation ersicht-

lich. Andere Möglichkeiten der Trennung des Fussgänger- und des Autoverkehrs (z.B. Umgehungsstrasse, Tunnellösung) wären nicht nur mit sehr hohen Kosten verbunden, sondern würden Entscheide auf politischer Ebene voraussetzen, weshalb sie nicht als mildere bauliche Massnahmen in Betracht gezogen werden mussten.

5.8. Sowohl das Gutachten als auch das Verwaltungsgericht gehen davon aus, dass der Einbezug der Hauptstrasse in die Tempo-30-Zone nicht mit gewichtigen oder gar überwiegenden Nachteilen für den Strassenverkehr verbunden wäre. Insbesondere ergäbe sich für die Automobilisten ein Zeitverlust von nur ca. 5 Sekunden (verglichen mit der heutigen mittleren Geschwindigkeit).

Zwar ist dem ASTRA zuzustimmen, dass nicht allein auf den Zeitverlust für den einzelnen Autofahrer abgestellt werden darf, sondern die Funktion der Hauptstrasse im gesamten Verkehrsnetz berücksichtigt werden muss. Es gibt jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Einbezug der Hauptstrasse von Sumvitg in die vorgesehene Tempo-30-Zone die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes in der Region oder die Funktion der Hauptstrasse als Durchgangsstrasse beeinträchtigen könnte; dies wird auch von den Beschwerdeführerinnen nicht dargelegt.

5.9. Der Umstand, dass der V 85 -Wert auf dem Hauptstrassenabschnitt über 42 km/h liegt, weist darauf hin, dass flankierende bauliche Massnahmen zur Einhaltung von Tempo 30 nötig sein könnten. Dagegen schliesst er den Einbezug der Hauptstrasse in die Tempo-30-Zone nicht aus. Hierfür kann auf die überzeugenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden, die weder von den Beschwerdeführerinnen noch vom ASTRA in Frage gestellt werden.

5.10. Ist nach dem Gesagten der Einbezug des Hauptstrassenabschnitts das einzige Mittel, um die gravierende Gefährdung von Fussgängern im Ortskern von Sumvitg zu reduzieren, war das Departement nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, das Gesuch der Gemeinde (im Grundsatz) zu bewilligen. Es wäre ermessensmissbräuchlich, unter diesen Umständen den Interessen am möglichst ungehinderten Durchgangsverkehr Vorrang vor der physischen Integrität der Bewohner von Sumvitg zu geben. Das Verwaltungsgericht war daher berechtigt, den Einbezug der Hauptstrasse in die Tempo-30-Zone an Stelle des Departements anzuordnen.

6.
Dagegen ist den Beschwerdeführerinnen und dem ASTRA zuzustimmen, dass dem Departement noch Gelegenheit gegeben werden muss, sich zum "Wie" des Einbezugs der Hauptstrasse in die Tempo-30-Zone zu äussern. Das Gutachten schlägt vor, die Hauptstrasse H19 ab der Schulbus-Haltestelle (im Westen) bis zur Kreuzung mit der Verbindungsstrasse nach Fontauna Sut (im Osten) in die Tempo-30-Zone einzubeziehen und an diesen Stellen mit Signaltafeln sowie Bodenmarkierungen zu signalisieren. Die heutige Vortrittsregelung sowie der markierte Fussgängerstreifen in der Nähe des westlichen Zonentors unterhalb des Schulhauses seien zu belassen. Zeige die (nach einem Jahr durchzuführende) Nachkontrolle, dass Tempo 30 zu wenig eingehalten werde, müssten in Absprache mit der Kantonspolizei entweder zusätzliche Markierungen angeordnet oder andere geeignete gestalterische Massnahmen getroffen werden.

Das Verwaltungsgericht genehmigte das Gesuch der Gemeinde mit den vom Gutachten vorgeschlagenen Massnahmen, ohne dazu Stellung zu nehmen.

Die Beschwerdeführerinnen und das ASTRA machen zu Recht geltend, dass ein Ermessensspielraum der zuständigen kantonalen Behörde hinsichtlich der konkreten Umsetzung der Tempo-30-Zone bei Einbezug der Hauptstrasse besteht (Begrenzung, verkehrsrechtliche Massnahmen i.S.v. Art. 4 der Verordnung über die Tempo-30-Zonen; Gestaltung des Strassenraums, etc.). Die Sache ist deshalb zum Entscheid über diese Fragen an das Departement zurückzuweisen.

7.
Die Beschwerdeführerinnen und das ASTRA beanstanden zu Recht, dass der vom Verwaltungsgericht bewilligte Einbezug der Hauptstrasse H19 in die Tempo-30-Zone von Sumvitg nicht im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht wurde (gemäss Art. 107 Abs. 1 SSV i.V.m. Art. 1 lit. c des Bündner Gesetzes vom 19. Oktober

2011 über die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt [Publikationsgesetz, PuG]). Ob hierfür das Gericht oder (wie die Beschwerdegegner meinen) das Strassenverkehrsamt zuständig gewesen wäre, kann vorliegend offen bleiben: Da der angefochtene Entscheid ohnehin aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid an das Departement zurückgewiesen wird, kann die gebotene Publikation im Anschluss an dessen Entscheid erfolgen.

8.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist in Disp.-Ziff. 1 aufzuheben und die Sache an das Departement zurückzuweisen, damit dieses noch über das "Wie" des Einbezugs der Hauptstrasse H19 in die Tempo-30-Zone im Ortskern von Sumvitg entscheiden und anschliessend die Publikation im kantonalen Amtsblatt vornehmen kann. Dagegen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit die Beschwerdeführerinnen den Einbezug der Hauptstrasse in die Tempo-30-Zone grundsätzlich in Frage stellen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführerinnen überwiegend. Dies rechtfertigt es, ihnen vier Fünftel der Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens aufzuerlegen und keine Parteientschädigung zuzusprechen. Die Beschwerdegegner tragen einen Fünftel der Kosten und haben Anspruch auf eine gekürzte Parteientschädigung (Art. 66 und 68 BGG). Dagegen besteht kein Grund, die Kosten für das verwaltungsgerichtliche Verfahren neu zu verlegen, an dem die Beschwerdeführerinnen gar nicht beteiligt waren.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Disp.-Ziff. 1 des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, Kammer 1, vom 9. September 2011 wird aufgehoben und die Sache zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit des Kantons Graubünden zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000 werden den Beschwerdeführerinnen zu vier Fünfteln (Fr. 2'400.–) und den Beschwerdegegnern zu einem Fünftel (Fr. 600.–) auferlegt.

3.
Die Beschwerdeführerinnen haben die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 3'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Sumvitg, dem Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer, sowie dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Dezember 2012
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber