

BGer 1C_160/2012 vom 10. Dezember 2012

Bundesgericht, 2012-12-10, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_160_2012

FR: TF 1C_160/2012 du 10 décembre 2012

IT: TF 1C_160/2012 del 10 dicembre 2012

Erwägungen

E. 1

Il recurs è drizzà cunter ina decisiun da l'ultima istanza 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 admiss in recurs da dretg public. Dad analisar pli detagliadamain è la legitimaziun da far recurs.

E. 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).

E. 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.

E. 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 dem Verwaltungsgericht anzufechten. Ihnen wurde auch keine Gelegenheit gegeben, sich am Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht zu beteiligen. Unter diesen Umständen kann ihnen die fehlende formelle Beschwerde nicht entgegengehalten werden.

E. 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]).

E. 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, LIItLTV, ensemen cun l'art. 2 lit. b da l'ordinaziun respectiva dals 8 da december 2008).

E. 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.

E. 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) "genehmigt".

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).

E. 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 beigelegt 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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'autoritàd 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 maximalis 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.

E. 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.

E. 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 Wirkung 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.).

E. 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.

E. 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.

E. 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).

E. 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 strenger Massstab 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).

E. 5

Quest cas concret sa differenziescha da las constellaziuns giuditgadas fin ussa dal Tribunal federal, en las qualas igl era d'examinar, sche l'autorità chantunala cumpetenta ha ordinà ina zona da tempo 30 conform 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'integrasiun 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 complexas 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 cumpletmain 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'integrasiun 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'istanza precedenta en liants per il Tribunal federal, sch'els n'èn betg evidentmain 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).

E. 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 Dorfbende 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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 zuliesse, 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.

E. 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.

E. 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.

E. 5.7

Es ist unstrittig, 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 Gehwegesituation ersichtlich. 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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 (sunter 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'autorità 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.

E. 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 publicada 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: Cunquei che la sentenza 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.

E. 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 Parteienschädigung zuzusprechen. Die Beschwerdegegner tragen einen Fünftel der Kosten und haben Anspruch auf eine gekürzte Parteienschädigung (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:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.