Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.8/2004; 1P.347/2003 /gij

Sitzung vom 7. Juli 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud, Fonjallaz
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
G._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Marcel Bosonnet,

gegen

1P.347/2003
Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement Graubünden, Hofgraben 5, 7001 Chur,
Regierung des Kantons Graubünden, Graues Haus, Reichsgasse 35, 7000 Chur.

und

1P.8/2004
Regierung des Kantons Graubünden, Graues Haus, Reichsgasse 35, 7000 Chur,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7000 Chur.

Gegenstand
Persönliche Freiheit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit,

Staatsrechtliche Beschwerden gegen den Entscheid der Regierung des Kantons Graubünden vom 29. April 2003 und gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 1. Kammer, vom 4. November 2003.

Sachverhalt:

A.
Vom 25. bis 31. Januar 2001 fand in Davos das Weltwirtschaftsforum (World Economic Forum, WEF) statt. Parallel dazu führten verschiedene Nicht-Regierungs-Organisationen in Davos unter dem Titel "The Public Eye on Davos" eine unabhängige internationale Konferenz durch, welche öffentlich war und ohne Anmeldung besucht werden konnte.

Im Vorfeld des WEF waren mehrfach Störungen und Aktionen sowie die Durchführung einer nicht bewilligten Demonstration am 27. Januar 2001 in Davos angekündigt worden. Die Kantonspolizei traf daher zum Schutze des WEF, seiner Gäste, der Bevölkerung und der Infrastrukturanlagen zahlreiche Massnahmen und sicherte die Zufahrtswege nach Davos grossräumig mit verdichteten Personen- und Fahrzeugkontrollen (vgl. zu den Hintergründen BGE 127 I 164 und 128 I 167).

B.
Der als freier Journalist und Redaktor tätige G._____ versuchte am 27. Januar 2001, mit dem Postauto

von Klosters nach Davos zu gelangen. Kurz vor Davos wurde das Postauto angehalten; die Insassen wurden kontrolliert und an der Weiterreise nach Davos gehindert. Trotz Vorlegens seines Presseausweises und seiner Angaben über journalistische Tätigkeiten in Davos und am "Public Eye on Davos" wurde auch G._____ von der Polizei zur Rückkehr angehalten.

Gegen diese Anordnung der Kantonspolizei Graubünden erhob G._____ am 21. Februar 2001 beim Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement des Kantons Graubünden Beschwerde. Er verlangte im Wesentlichen, dass die ihn betreffende Anordnung der Polizei und die ihr zugrunde liegende Allgemeinverfügung (Polizeieinsatz-Befehl) aufgehoben würden und überdies festgestellt werde, dass er in seinen verfassungsmässigen Rechten (Bewegungs-, Presse-, Meinungs- und Informationsfreiheit) verletzt worden sei.

Mit Verfügung vom 13. Juli 2001 trat das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement auf die Beschwerde nicht ein und lehnte ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegen die Kantonspolizei ab. Es führte aus, die gerügten polizeilichen Massnahmen stellten tatsächliches Verwaltungshandeln und Realakte dar, gegen welche eine Beschwerde trotz allfälliger Beeinträchtigungen von Grundrechten nicht zulässig sei. Der den Polizeihandlungen zugrunde liegenden Einsatz-Befehl könne ebenfalls nicht angefochten werden. Schliesslich falle ein aufsichtsrechtliches Einschreiten ausser Betracht.

C.
G._____ erhob in der Folge beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Beschwerde. Mit Urteil vom 26. April 2002 trat dieses auf den Rekurs nicht ein und überwies ihn zur Behandlung an die Regierung des Kantons Graubünden.

Die Regierung wies die gegen die Verfügung des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartements vom 13. Juli 2001 gerichtete Beschwerde mit Entscheid vom 29. April 2003 ab. Sie führte aus, die beanstandeten polizeilichen Handlungen und insbesondere die Rückweisung von G._____ stellten sog. Realakte dar, gegen welche Beschwerden nach dem kantonalen Verfahrensrecht grundsätzlich ausgeschlossen seien. Das Departement habe diesen Grundsatz indessen zu absolut ausgelegt. Ausgehend von Art. 13 EMRK sei in gewissen Fällen auch bei verfügungsfreiem Handeln in Anlehnung an bestehende Verfahren Rechtsschutz zu gewähren. Ein solcher könne von einem Verwaltungsorgan gewährleistet werden und habe in analoger Anwendung der Regeln über die Anfechtung von Verfügungen zu erfolgen.

Die Regierung ging vom allgemeinen kantonalen Verwaltungsverfahrensrecht aus, wonach Beschwerden innert der gesetzlichen Frist von zwanzig Tagen zu erheben sind. Diese ordentliche Frist von zwanzig Tagen habe G._____ mit seiner an das Departement gerichteten Beschwerde nicht eingehalten. Die Frist von zwei Monaten, welche für Verfügungen mit ungenügender Rechtsmittelbelehrung gilt, komme nicht zur Anwendung. Die Regierung bestätigte insoweit den Nichteintretensentscheid des Departements als rechtmässig.

Ungeachtet der Einhaltung der Beschwerdefrist prüfte die Regierung die Beschwerde materiell und erachtete sie unter dem Gesichtswinkel der EMRK-Garantien als unbegründet. Die Rückweisung von G._____ sei an sich geeignet gewesen, ihn in seiner Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit (Art. 10 EMRK) zu beeinträchtigen. Diese Freiheitsrechte seien indes nicht absolut garantiert und könnten eingeschränkt werden. Eine eigentliche gesetzliche Grundlage hierfür fehle zwar; angesichts der Besonderheit der Umstände hätten sich die polizeilichen Massnahmen auf die polizeiliche Generalklausel stützen können. Ein öffentliches Interesse zum Schutze der Polizeigüter könne nicht in Frage gestellt werden. Unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit fielen insbesondere die Verhinderung der unbewilligten Demonstration in Davos sowie die Sicherheit des WEF, seiner Gäste, der Bevölkerung und der Infrastrukturanlagen ins Gewicht. Soweit eine klare Trennung von gewaltbereiten und friedlichen Personen nicht möglich war, hätten auch Journalisten den polizeilichen Kontrollen und Massnahmen unterworfen werden dürfen.

D.
Gegen diesen Entscheid der Bündner Regierung hat G._____ beim Bundesgericht mit vom 10. August 2001 datierter und am 5. Juni 2003 der Post übergebener Eingabe staatsrechtliche Beschwerde erhoben (Ver-

fahren 1P. 347/2003). Unter Berufung auf das Willkürverbot, die persönliche Freiheit sowie die Meinungs- und Pressefreiheit beantragt er die Aufhebung des Regierungsentscheides. Im Einzelnen macht der Beschwerdeführer geltend, die gegen ihn getroffenen Massnahmen stellten keine Realakte, sondern Polizei-Verfügungen dar. Auf diese komme das Gesetz über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen uneingeschränkt zur Anwendung; insbesondere gelte die zweimonatige Beschwerdefrist für mangelhaft eröffnete Verfügungen. In materieller Hinsicht könnten sich die Eingriffe in die Verfassungsrechte nicht auf die polizeiliche Generalklausel abstützen. Es fehle an einem öffentlichen Interesse zum Schutz einer privaten Veranstaltung. Ferner hielten die Massnahmen vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht stand. Schliesslich beanstandet der Beschwerdeführer die ihm auferlegten Kosten als willkürlich.

E.
Parallel zur staatsrechtlichen Beschwerde focht G._____ den Entscheid der Regierung auch mit Rekurs beim Verwaltungsgericht an. Am 4. November 2003 trat das Verwaltungsgericht auf den Rekurs nicht ein. Das Gericht ging in der Begründung vom Gesetz über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen aus, wonach Entscheide der Regierung auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden könnten, wenn nach übergeordnetem Recht und nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK eine letztinstanzliche Beurteilung durch ein kantonales Gericht erforderlich ist. Im vorliegenden Fall sei G._____ indessen durch die beanstandeten polizeilichen Massnahmen nicht in zivilrechtlichen Ansprüchen gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK betroffen und könne daher keinen gerichtlichen Rechtsschutz verlangen. Ein solcher Anspruch könne er auch nicht aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip und dem (noch nicht in Kraft gesetzten) Art. 29a BV ableiten. Art. 13 EMRK verleihe schliesslich lediglich einen Anspruch auf eine wirksame Beschwerde bei einem hinreichend unabhängigen verwaltungsinternen Rechtspflegeorgan. Diesen Anforderungen genüge der Entscheid der Regierung vom 29. April 2003.

F.
Auch gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts hat G._____ beim Bundesgericht am 6. Januar 2004 staatsrechtliche Beschwerde erhoben (Verfahren 1P.8/2004) und dessen Aufhebung beantragt. Er macht geltend, der Bundesverfassung sei ein Anspruch auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu entnehmen. Der Zugang zu einem Gericht ergebe sich ferner aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Diese weit auszulegende Bestimmung erfasse weite Teile des Verwaltungsrechts und komme immer zur Anwendung, wenn individuelle Freiheiten und Rechtsansprüche in Frage stehen. Die beanstandeten polizeilichen Massnahmen hätten ihn in seinen civil rights betroffen und ihm die Berufsausübung als Journalist und Berichterstatter verunmöglicht. Die Überprüfung durch die Regierung stelle keinen wahren Rechtsschutz dar. Der Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts verletze daher seinen Anspruch auf Zugang zu einem Gericht.

G.
Die Regierung und das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement stellen mit ihren Vernehmlassungen Antrag auf Abweisung der ersten Beschwerde im Verfahren 1P.347/2003.

Unter Hinweis auf die angefochtenen Entscheide und die Akten beantragen die Regierung und das Verwaltungsgericht die Abweisung der zweiten Beschwerde im Verfahren 1P.8/2004.

Mit Verfügung vom 11. Juli 2003 wurde das bundesgerichtliche Verfahren 1P.347/2003 sistiert und am 9. Januar 2004 wieder aufgenommen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Ausgangspunkt für die Beurteilung der beiden staatsrechtlichen Beschwerden (Verfahren 1P.347/2003 und 1P.8/2004) bilden die gegenüber dem Beschwerdeführer getroffenen polizeilichen Massnahmen. Es rechtfertigt sich daher, beide Beschwerden in einem einzigen Urteil zu behandeln.

1.2 Das Verwaltungsgericht ist auf den Rekurs nicht eingetreten. Die Regierung hat einerseits das Nichteintre-

ten des Departementes auf die Beschwerde bestätigt, andererseits die Beschwerde zugleich materiell behandelt und abgewiesen. Bei dieser Sachlage ist der Beschwerdeführer nach Art. 88 OG ohne weiteres legitimiert und hat ein aktuelles Interesse, mit staatsrechtlicher Beschwerde gegenüber beiden Instanzen eine formelle Rechtsverweigerung geltend zu machen. Die Legitimation ist angesichts der Betroffenheit in verfassungsmässigen Rechten auch in Bezug auf die materielle Zulässigkeit der umstrittenen polizeilichen Massnahmen zu bejahen.

1.3 Eine formelle Rechtsverweigerung kann sich aufgrund einer willkürlichen Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts ergeben. Gleichermassen kann sie in einer Missachtung von speziellen Grundrechtsgarantien begründet sein. Die Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts prüft das Bundesgericht unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots nach Art. 9 BV; freie Kognition kommt ihm hinsichtlich der angerufenen Freiheitsrechte gemäss Bundesverfassung und Europäischer Menschenrechtskonvention zu.

1.4 Im Folgenden ist in einem ersten Schritt ist zu prüfen, welche verfassungsmässigen Rechte betroffen sind und inwiefern in sie eingegriffen worden ist. Gestützt darauf sind die Grundrechtseingriffe an den Ansprüchen auf Rechtsschutz im Lichte des Bundesverfassungsrechts sowie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK in Verbindung mit dem kantonalen Verfahrensrecht zu messen. Hernach sind die Ansprüche auf eine wirksame Beschwerde aus Art. 13 EMRK zu untersuchen und die umstrittenen polizeilichen Massnahmen materiell auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen.

2.
Der Beschwerdeführer ist bei seiner Anreise nach Davos von der Polizei angehalten, kontrolliert und an der Weiterfahrt gehindert sowie zur Rückkehr nach Klosters aufgefordert worden. Dadurch ist er in unterschiedlicher Weise in verfassungsmässigen Rechten beeinträchtigt.

Die polizeilichen Massnahmen haben den Beschwerdeführer in seiner persönlichen Freiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV betroffen. Dem Wortlaut dieser Verfassungsgarantie nach hat jede Person das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit (vgl. BGE 130 I 65 E. 3.1 S. 67). Unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung hat die Rechtsprechung dem ungeschriebenen Grundrecht der persönlichen Freiheit über das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit hinaus stets auch die Bewegungsfreiheit zugerechnet (BGE 128 II 259 E. 3.2 S. 268, 127 I 6 E. 5a S. 10, 122 I 360 E. 5a S. 262, 108 Ia 59 E. 4a S. 60, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat indessen auch auf die Grenzen dieses ungeschriebenen Grundrechts hingewiesen und darin keine allgemeine Handlungsfreiheit erblickt, auf die sich der Einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf die persönliche Lebensgestaltung auswirkt, berufen könne; die persönliche Freiheit schütze nicht vor jeglichem physischen oder psychischen Missbehagen (BGE 127 I 6 E. 5a S. 11, mit Hinweisen). In diesem Sinne schloss es etwa die Verbote des Befahrens von kleinen Teilen des Zürichsees oder des Windsurfings auf dem Sihlsee vom Schutzbereich der persönlichen
Freiheit aus (BGE 108 Ia 59 E. 4a S. 61, mit Hinweis). Im vorliegenden Fall indessen wurde der Beschwerdeführer daran gehindert, auf öffentlicher Strasse mit einem öffentlichen Verkehrsmittel nach Davos zu gelangen. Dadurch ist er klarerweise in seiner Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV beeinträchtigt worden.

Der Beschwerdeführer beruft sich in diesem Zusammenhang zudem auf Art. 8 EMRK und erachtet diese Garantie durch die polizeiliche Rückweisung als verletzt. Die genannte Bestimmung trägt den Titel "Privat- und Familienleben" und räumt ihrem Wortlaut nach den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs ein. Die Bewegungsfreiheit wird - anders als in der Umschreibung der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV - nicht genannt. Der Schutzbereich von Art. 8 EMRK ist weit und wird von den Strassburger Organen nicht in einer abschliessenden Weise umschrieben. Der Anspruch auf Achtung des Privatlebens sichert einen Freiraum und eine Privatsphäre, die der Einzelne nach eigenem Gutdünken gestalten und in denen er ohne Einwirken des Staates seine Persönlichkeit entfalten kann. Der Garantie kommt indessen nicht die Bedeutung einer allgemeinen Handlungsfreiheit zu. In den Schutzbereich fallen nur Massnahmen von einer gewissen Schwere und damit nicht jegliche Anordnung, welche sich auf die Lebensumstände des Einzelnen auswirkt. Zudem haben die Strassburger Organe die Anwendbarkeit von Art. 8 EMRK ausgeschlossen, wenn der Einzelne selber einen Zusammenhang zur Öffentlichkeit herstellt (vgl. Urteil
Caroline von Hannover gegen Deutschland vom 24. Juni 2004, Ziff. 50 f. = EuGRZ 2004 S. 404; Peck ge-

gen Grossbritannien, Recueil CourEDH 2003-I S. 163, Ziff. 57 ff.; Jacques Velu/Rusen Ergec, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles 1990, Rz. 651 ff.; Arthur Haefliger/Frank Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Auflage 1999, S. 251 ff.; Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Auflage 1999, Rz. 555 und 562; Jochen Abr. Frowein/Wolfgang Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Auflage 1996, Rz. 3 ff. zu Art. 8; Luzius Wildhaber/ Stephan Breitenmoser, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Rz. 96, 114 ff. und 122 zu Art. 8). Daraus ergibt sich, dass Art. 8 EMRK die Bewegungsfreiheit nicht umfassend garantiert - im Gegensatz zu Art. 2 des (von der Schweiz nicht ratifizierten) Protokolls Nr. 2 (vgl. Urteil Olivieira gegen Niederlande, Recueil CourEDH 2002-IV S. 215). Im vorliegenden Fall kann sich der Beschwerdeführer daher in Bezug auf die lediglich für einen bestimmten Zeitpunkt geltende polizeiliche Anordnung nicht auf Art. 8 EMRK berufen. Die Bestimmung kann im vorliegenden Fall auch hinsichtlich der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit nicht angerufen werden (BGE 130 I 26 E. 9 S. 62, mit Hinweisen).

Ebenso wenig werden die Garantien von Art. 5 EMRK und Art. 31 BV durch die polizeilichen Massnahmen betroffen. Die Rückweisung des Beschwerdeführers stellt keinen Freiheitsentzug im Sinne dieser Bestimmungen dar.

Der Beschwerdeführer erachtet sich ferner durch die beanstandeten polizeilichen Anordnungen in der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie in der Pressefreiheit beeinträchtigt. Die Meinungsfreiheit nach Art. 16 Abs. 1 und 2 BV bedeutet das Recht jeder Person, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. In engem Zusammenhang damit steht die Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 1 und 3 BV. Diese räumt jeder Person das Recht ein, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Für den vorliegenden Zusammenhang kommt zudem der Pressefreiheit im Sinne von Art. 17 BV als Teil der allgemeinen Medienfreiheit Bedeutung zu (vgl. BGE 127 I 145 E. 4b S. 151, mit Hinweisen). Hinsichtlich der streitigen Polizeimassnahmen unterliegt es keinen Zweifeln, dass sie den als Journalisten tätigen Beschwerdeführer in der Informations- und Pressefreiheit berührten. Nach seinen eigenen Angaben und denjenigen seiner Auftraggeberin beabsichtigte er, in Davos über die öffentliche und allgemein zugängliche Veranstaltung "The Public Eye on Davos" sowie über die Auswirkungen des WEF und einer (allfälligen) Demonstration auf das Gastgewerbe zu recherchieren und darüber zu
berichten. Gleichermassen kann er aufgrund der Informationsfreiheit beanspruchen, eine allenfalls stattfindende unbewilligte Demonstration mitzuverfolgen. Daran wurde er durch das Zugangsverbot und die Rückweisung gehindert.
In gleicher Weise wurde der Beschwerdeführer durch die umstrittenen polizeilichen Anordnungen in seinen Ansprüchen aus Art. 10 EMRK betroffen. Diese Bestimmung räumt jedermann Anspruch auf freie Meinungsäusserung ein und schliesst die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe von Behörden ein. Insbesondere hat der Einzelne die Möglichkeit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen aktiv zu informieren und seine Auffassungen weiterzugeben oder in der Presse zu verbreiten (vgl. BGE 113 Ia 309 E. 4b S. 317; Velu/Ergec, a.a.O., Rz. 747 ff.; Villiger, a.a.O., Rz. 610 f. und 620 f.; Frowein/Peukert, a.a.O., Rz. 5 ff. zu Art. 10). Für den vorliegenden Sachzusammenhang entspricht der Schutz durch die Konvention weitgehend demjenigen der Bundesverfassung (vgl. BGE 113 Ia 309 E. 4b S. 317; Villiger, a.a.O., Rz. 611 und 621).

Der Beschwerdeführer kann sich schliesslich im Grundsatz auch auf Art. 19 UNO-Pakt II berufen. Danach hat jedermann das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit und auf freie Meinungsäusserung. Dieses schliesst die Freiheit ein, Informationen und Gedankengut jeder Art zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, und garantiert insoweit auch die Informationsfreiheit als Recht auf aktive Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Informationsquellen (vgl. Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage 1997, S. 211 ff.). Insoweit ist der Beschwerdeführer durch die umstrittene polizeiliche Anordnung auch in seinen Ansprüchen nach dem UNO-Pakt II betroffen.

3.
Das Verwaltungsgericht ist auf die Beschwerde des Beschwerdeführers nicht eingetreten. Es ging vom Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, Bündner

Rechtssammlung 370.100) aus. Nach dessen Art. 13 Abs. 1 lit. c beurteilt das Verwaltungsgericht im Rekursverfahren Entscheide der Regierung oder kantonaler Departemente auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts, wenn nach übergeordnetem Recht eine letztinstanzliche Beurteilung durch ein kantonales Gericht erforderlich ist. Zum übergeordneten Recht in diesem Sinne gehören sowohl das Bundesverfassungsrecht wie insbesondere auch die Menschenrechtskonvention. Mit dieser Regelung hat der Kanton Graubünden die Anforderungen der Konvention in das einschlägige Verfahrensrecht überführt und verfahrensrechtlich einen gesetzlichen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung von civil rights im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK geschaffen (vgl. BGE 129 I 207 E. 3.2 S. 210).
Zur Begründung des Nichteintretens führte das Verwaltungsgericht aus, es bestehe kein übergeordnetes Recht im Sinne von Art. 13 Abs. 1 lit. c VGG, welches eine gerichtliche Überprüfung der umstrittenen polizeilichen Massnahmen gebiete. Zum einen könne weder dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und der schweizerischen Rechtsordnung im Allgemeinen noch dem noch nicht in Kraft gesetzten Art. 29a BV ein Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz entnommen werden. Zum andern seien im vorliegenden Fall keine zivilrechtlichen Rechte betroffen, für die nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK Anspruch auf eine gerichtliche Prüfung bestehe. Der Beschwerdeführer zieht diese Auffassung in Zweifel.

4.
Im Einzelnen macht der Beschwerdeführer geltend, das Verwaltungsgericht hätte in Anbetracht des Bundesverfassungsrechts auf seine Beschwerde eintreten und seine materiellen Rügen prüfen müssen. Dem Bundesverfassungsrecht seien der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, die Garantie von Grundrechten und die Gewährleistung von Verfahrensrechten inhärent. Aus diesen ergebe sich zusammen genommen ein genereller grundrechtlicher Anspruch auf gerichtliche Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten.

Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit der schweizerischen Rechtsordnung wird in Art. 5 BV unter dem Titel "Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns" angesprochen. Dessen Abs. 1 hält fest, dass Grundlage und Schranke staatlichen Handelns das Recht bildet. Dieser Grundsatz ist - wie auch das Legalitätsprinzip im Allgemeinen - ein Verfassungsgrundsatz, dem nicht die Bedeutung eines Grundrechts und verfassungsmässigen Rechts zukommt und der lediglich im Zusammenhang mit einem spezifischen Grundrecht oder dem Grundsatz der Gewaltenteilung angerufen werden kann (vgl. BGE 127 I 60 E. 3a S. 67; 130 I 1 E. 3.1 S. 5; 130 I 161 E. 2.1 S. 162, mit Hinweisen). Er bedeutet, dass sich staatliches Handeln auf Rechtssätze stützen muss und rechtliche Schranken nicht überschreiten darf. Die Bindung des Staatshandelns an das Recht bedingt darüber hinaus, dass das Recht auch tatsächlich durchgesetzt wird. Insoweit zählt zum Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit auch der Rechtsschutz (vgl. Yvo Hangartner, St. Galler BV-Kommentar, Zürich 2002, Rz. 2, 5 ff. und 13 zu Art. 5). Handelt es sich aber beim Begriff der Rechtsstaatlichkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BV lediglich um einen Verfassungsgrundsatz ohne Bedeutung eines Grund- und Verfassungsrechts, kann ihm
auch kein grundrechtlicher, mit staatsrechtlicher Beschwerde anrufbarer Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung des Rechtsschutzes entnommen werden. Insbesondere kann daraus keine verfassungsmässige Garantie auf einen gerichtlichen Rechtsschutz abgeleitet werden.

Dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ist ferner die Garantie von Grundrechten zuzuordnen, wie sie in Art. 7 ff. BV inklusive der materiellen Voraussetzungen an ihre Einschränkung gemäss Art. 36 BV umschrieben sind (vgl. Hangartner, a.a.O., Rz. 5 zu Art. 5). Allein aus dem Umstand der Gewährleistung materieller Grundrechte hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung indessen keinen Anspruch auf gerichtliche Überprüfung abgeleitet (vgl. BGE 119 Ia 221 E. 7b S. 233). Das Bundesgericht hat vielmehr festgehalten, dass nach schweizerischer Auffassung und Tradition zum Rechtsschutz sowohl der verwaltungsinterne wie auch der gerichtliche Rechtsschutz gehörten und dass beide zusammen betrachtet werden müssten; der Begriff des Rechtsschutzes stelle kein Synonym für Gerichtsschutz dar. Ferner könne verwaltungsinterner Rechtsschutz nicht bloss als theoretisch oder formal und daher von vornherein nicht effektiv betrachtet werden, weshalb denn Art. 13 EMRK auch keine gerichtliche Prüfung behaupteter EMRK-Verletzungen erfordere. Auch ein nicht gerichtlicher Rechtsschutz könne daher für die Gewährleistung von Grundrechten effektiv sein (BGE 123 I 25 E. 2b S. 28 und 30; 129 I 12 E. 10.5.5 S. 34; 126 II 377 E. 8d/bb S. 396; vgl. Markus Müller, Die
Rechtsweggarantie - Chancen und Risiken, in: ZBJV 140/2004, S 177 f.; Yvo Hangartner, Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2002 S. 131/138). Wird in diesem Sinne bei entsprechender Verfahrensausgestaltung im verwal-

tungsinternen Beschwerdeweg ein hinreichender Rechtsschutz erblickt, fehlen auch die Voraussetzungen dafür, den Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz als ungeschriebenes Grundrecht anzuerkennen (vgl. zu den Voraussetzungen für die Anerkennung ungeschriebener Grundrechte BGE 121 I 367 E. 2a S. 370, mit Hinweisen). Für eine solche Anerkennung durch das Bundesgericht besteht umso weniger Anlass, als im Rahmen der Justizreform auf Verfassungsstufe Art. 29a BV angenommen worden ist (Bundesbeschluss über die Reform der Justiz vom 8. Oktober 1999, von Volk und Ständen am 12. März 2000 angenommen, AS 2002 S. 3148). Danach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde; Bund und Kantone können indessen die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen (vgl. Andreas Kley, St. Galler BV-Kommentar, Zürich 2002, Kommentierung von Art. 29a BV; René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, Rz. 2600 f.). Die Verfassungsbestimmung von Art.
29a BV sieht demnach selber Ausnahmen vom gerichtlichen Rechtsschutz vor. Das schliesst eine darüber hinausgehende Anerkennung eines generellen Anspruchs auf gerichtlichen Rechtsschutz durch das Bundesgericht aus. Dem steht auch der Umstand nicht entgegen, dass Art. 29a BV noch immer nicht in Kraft gesetzt worden ist (vgl. AS 2002 S. 3147).

Schliesslich kann der Beschwerdeführer auch aus den verfahrensrechtlichen Garantien von Art. 29 f. BV nichts für seine Auffassung ableiten. Art. 29 BV enthält allgemeine Verfahrensgarantien und gilt ausdrücklich gleichermassen für Verfahren vor Gerichten und Verwaltungsinstanzen. Der Anspruch auf Unabhängigkeit und Unbefangenheit ergibt sich für Verwaltungsbehörden aus Art. 29 Abs. 1 BV und für richterliche Behörden aus Art. 30 Abs. 1 BV (vgl. BGE 127 I 196 E. 2b S. 198). Damit geht auch die Bundesverfassung davon aus, dass es neben dem gerichtlichen einen verwaltungsinternen Rechtsschutz gibt.
Demnach ergibt sich, dass dem schweizerischen Verfassungsrecht kein genereller Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz entnommen werden kann. Dies bedeutet, dass das Verwaltungsgericht in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 lit. c VGG insoweit auf den Rekurs des Beschwerdeführers nicht eintreten musste.

5.
Weiter ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführer durch die umstrittenen polizeilichen Anordnungen allenfalls in zivilrechtlichen Ansprüchen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betroffen worden ist und das Verwaltungsgericht daher im Lichte der Konvention auf die Beschwerde hätte eintreten müssen.

5.1 Das Verwaltungsgericht hat den Begriff der civil rights gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung in allgemeiner Weise zutreffend umschrieben. Der Begriff ist autonomer Natur und wird vom Bundesgericht entsprechend der Praxis der Strassburger Organe ausgelegt. Art. 6 Ziff. 1 EMRK bezieht sich nicht nur auf zivilrechtliche Streitigkeiten im engeren Sinne (Streitigkeiten zwischen Privaten oder zwischen Privaten und dem Staat in seiner Eigenschaft als Subjekt des Privatrechts), sondern betrifft auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern diese massgeblich in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur eingreifen. Die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK setzt einen aus dem innerstaatlichen Recht abzuleitenden zivilrechtlichen Anspruch voraus. Ferner muss eine Streitigkeit über Existenz, Inhalt, Umfang oder Art der Ausübung von derartigen zivilrechtlichen Ansprüchen oder Verpflichtungen vorliegen. Schliesslich wird verlangt, dass die Streitigkeit echt und ernsthafter Natur ist und deren Ausgang sich für den zivilrechtlichen Anspruch als unmittelbar entscheidend erweist; bloss weit entfernte Auswirkungen reichen nicht aus. Grundsätzlich ist dabei nicht entscheidend, auf welcher Rechtsgrundlage
und durch welche Behörde (zivilrechtliche Instanz oder administrative Behörde) die Streitigkeit beurteilt wird. Indessen wird die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bisweilen verneint, wenn der Behörde ein freies Ermessen im Sinne der sog. prérogatives discrétionnaires oder actes de gouvernement zukommt (vgl. aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung BGE 127 I 115 E. 5b S. 120; 125 I 209 E. 7a S. 215; 125 II 293 E. 5b S. 312; 122 II 464 E. 3b S. 466; 121 I 30 E. 5c S. 34, mit Hinweisen; aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes Urteil Ganci gegen Italien vom 30. Oktober 2003, Recueil CourEDH 2003, Ziff. 24; Urteil Posti gegen Finnland, Recueil CourEDH 2002-VII S. 329, Ziff. 50 ff.; Urteil Kraska gegen Schweiz, Serie A Band 254-B, Ziff. 25 [= RUDH 1993 S. 266]; Urteil Tre Traktörer Aktiebolag gegen Schweden, Serie A Band 159, Ziff. 41 ff. [= RUDH 1989 S. 169]; Urteil Athanassoglou gegen Schweiz, Recueil CourEDH 2000-IV S. 217, Ziff. 43 ff. [= VPB 2000 Nr. 136 = RUDH 2000 S. 420]; Villiger, a.a.O., Rz. 376 ff.; Frowein/ Peukert, a.a.O., Rz. 6 ff. zu Art. 6; Haefliger/Schürmann, a.a.O., S. 132 und 134 ff.; Velu/Ergec, a.a.O., Rz. 412 ff.).

Die Strassburger Organe haben den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK weit gezogen. Das bedeutet indes nicht, dass der Begriff der civil rights schrankenlos ist. Einer unbesehenen Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Art. 6 Ziff. 1 EMRK sind durch die Systematik der Konvention, insbesondere durch Art. 13 EMRK, Grenzen gesetzt, soll letztere Vorschrift nicht weitgehend ihrer Substanz entleert werden. In allgemeiner Weise räumt die Konvention mit Art. 13 EMRK hinsichtlich von Verletzungen materieller EMRK-Garantien innerstaatlich einen Anspruch auf eine wirksame Beschwerde ein. Sie schreibt nicht generell eine gerichtliche Beurteilung von Grundrechtseingriffen vor. Demgegenüber handelt es sich bei der Bestimmung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (sowie bei Art. 5 Ziff. 4 EMRK) um eine einen speziellen Schutz gewährende Norm (vgl. BGE 123 I 25 E. 2b/dd S. 30; Velu/Ergec, a.a.O., Rz. 106 und 108; Haefliger/Schürmann, a.a.O., S. 334 f.; Frowein/Peukert, a.a.O., Rz. 3 und 8 zu Art. 13; Rainer J. Schweizer, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Rz. 42 ff. zu Art. 13). Sie kommt ausschliesslich auf sog. civil rights zur Anwendung und verlangt für entsprechende Streitigkeiten die Möglichkeit einer gerichtlichen
Prüfung. Es kommt ihr daher nicht die Bedeutung eines generellen Anspruchs auf gerichtliche Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten zu (BGE 123 I 25 E. 2b/dd S. 30).

5.2 Das Verwaltungsgericht hat die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK im vorliegenden Fall zur Hauptsache deshalb verneint, weil der Sache eine Anordnung betreffend die innere Sicherheit zugrunde liege. Massnahmen auf dem Gebiete der inneren oder äusseren Sicherheit und der Landesverteidigung gingen die Justiziabilität weitgehend ab und sie seien daher generell vom Schutzbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ausgeschlossen. Der Ausschluss gelte selbst für Streitigkeiten über Massnahmen, die unmittelbar private Rechte wie namentlich die Eigentumsgarantie oder das Berufsausübungsrecht betreffen.

Dieser Auffassung kann nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts im Hinblick auf den vorliegenden Fall im Ergebnis nicht gefolgt werden. In BGE 125 II 417 stand eine vom Bundesrat aus Staatsschutzgründen angeordnete Einziehung von Propagandamaterial der Kurdischen Arbeiterpartei PKK in Frage. Das Bundesgericht hielt vorerst fest, dass die Einziehung und spätere Vernichtung einen empfindlichen Eingriff in vermögenswerte Rechte zur Folge habe und daher civil rights im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betreffe. Allein der Umstand, dass es sich um eine Massnahme der inneren und äussern Sicherheit handle, schliesse das Bedürfnis nach Zugang zu einem Gericht nicht generell aus. Die polizeiliche Zielsetzung lasse es für sich allein genommen nicht als angebracht erscheinen, die Einziehung als acte de gouvernement dem Anwendungsbereich der Konventionsbestimmung zu entziehen. Demnach ist das Bundesgericht - gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK und trotz Fehlens einer entsprechenden Bestimmung im Organisationsgesetz - auf die Beschwerde eingetreten und hat sie materiell geprüft.

An diese Rechtsprechung ist für den vorliegenden Fall anzuknüpfen. Daran ändert der Umstand nichts, dass keine entsprechenden Entscheide des Gerichtshofes bekannt sind (vgl. immerhin Nichtzulassungsentscheid des Gerichtshofes vom 12. April 2001 i.S. Kaptan gegen Schweiz [VPB 2001 Nr. 131], Zulassungsentscheid i.S. R.L gegen Schweiz vom 25. November 2003 in einer gleich gelagerten Angelegenheit [Beschwerde 43874/98]; vgl. auch Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Diss. Bern 1995, S. 287 ff.). Dies bedeutet, dass die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht allein deshalb ausgeschlossen werden kann, weil sicherheitspolizeiliche Massnahmen in Frage stehen. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts hätte zur Folge, dass die Konventionsbestimmung - ausser in speziell gelagerten Konstellationen - hinsichtlich polizeilicher Anordnungen auch im Falle von schweren Eingriffen in civil rights kaum je zum Tragen käme. Dies aber wäre mit Zielsetzung und Ausrichtung der Konvention im Allgemeinen und von Art. 6 Ziff. 1 EMRK im Speziellen nicht zu vereinbaren.

5.3 Ob ein Streit um zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen in Frage steht, bestimmt sich nach den konkreten Umständen (vgl. Urteil i.S. Kraska gegen Schweiz, Serie A Band 254-B, Ziff. 26 [= RUDH 1993 S. 266]; BGE 122 II 464 E. 3c S. 468 f.). Über die klassischen zivilrechtlichen Bereiche hinaus zählen auch solche dazu, welche verwaltungsrechtlicher Natur sind und sich auf vermögenswerte Rechte des Betroffenen auswirken (Urteil Ortenberg gegen Österreich, Serie A Band 295-B, Ziff. 28). Als zivilrechtlich gelten insbesondere das Recht auf private Erwerbstätigkeit (BGE 125 I 7 E. 4 S. 12; 125 II 293 E. 5b S. 312; 122 II 464 E. 3c S. 468

f., mit Hinweisen), die Ausübung von Eigentumsrechten (vgl. Urteil Zander gegen Schweden, Serie A Band 279-B, Ziff. 27 [= EuGRZ 1995 S. 535]; BGE 127 I 44 E. 2a und 2c S. 45; 122 I 294 E. 3 S. 297; 121 I 30 E. 5c S. 34, mit Hinweisen) oder Schadenersatzforderungen gegenüber dem Gemeinwesen (Urteil McElhinney gegen Irland, Recueil CourEDH 2001-XI S. 57, Ziff. 23 ff. [= EuGRZ 2002 S. 415]; Urteil Editions Périscope gegen Frankreich, Serie A Band 234-B, Ziff. 35 ff. [= RUDH 1992 S. 249]; BGE 119 Ia 221 E. 2 S. 223, mit weiteren Hinweisen auf die Strassburger Rechtsprechung). Wie dargetan kommt
Art. 6 Ziff. 1 EMRK indessen nur zur Anwendung, wenn sich die Streitigkeit direkt und unmittelbar auf civil rights auswirkt; lediglich weit entfernte Konsequenzen reichen hierfür nicht aus (vgl. Urteil Athanassoglou gegen Schweiz, Recueil CourEDH 2000-IV S. 217, Ziff. 43 ff. [= VPB 2000 Nr. 136 = RUDH 2000 S. 420]; BGE 127 I 115 E. 5b S. 121; 118 Ia 64 E. 1b/aa S. 68, mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer macht unter unterschiedlichen Titeln geltend, die Wegweisungsverfügung stelle sinngemäss eine Ehrverletzung dar, weshalb er ein Rehabilitationsinteresse (etwa im Sinne der Feststellung einer Verfassungsverletzung) habe. Der damit angesprochene gute Ruf, wie er vom nationalen Recht durch Art. 28 ff. ZGB und Art. 173 ff. StGB geschützt ist, stellt grundsätzlich ein civil right dar und ist geeignet, in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu fallen (vgl. Villiger, a.a.O., Rz. 386bis; Haefliger/Schürmann, a.a.O., S. 141, je mit Hinweisen). Für die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist indessen erforderlich, dass eine ernsthafte Streitigkeit über ein Zivilrecht in Frage steht. Davon kann im vorliegenden Fall nicht die Rede sein. Durch die umstrittene formlose polizeiliche Wegweisung ist der Beschwerdeführer nicht als potentieller Störer oder als risikobehaftete Person bezeichnet worden. Es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern ihm dieser angebliche Makel als Journalist fortdauernd anhaften soll. Bei dieser Sachlage ist der Bezug zwischen der umstrittenen Rückweisung und einer potentiellen Persönlichkeitsverletzung derart vage, dass Art. 6 Ziff. 1 EMRK von vornherein keine Anwendung findet.

Der Beschwerdeführer ist, wie oben dargelegt, in seiner Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV beeinträchtigt worden ist. Diese Verfassungsgarantie stellt indessen für sich allein genommen kein civil right dar, solange sich der Eingriff nicht direkt auf die Ausübung rechtmässiger Tätigkeiten wie etwa die Eigentumsnutzung oder Berufsausübung auswirkt (vgl. Frowein/Peukert, a.a.O., Rz. 30 zu Art. 6).

Ähnlich verhält es sich mit dem oben festgehaltenen Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit gemäss Bundesverfassungs- und Konventionsrecht. Für sich isoliert betrachtet, vermag der Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit die Berufung auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht zu rechtfertigen. Es fragt sich daher, wie sich der Eingriff konkret ausgewirkt hat und ob der Beschwerdeführer allfällig in seiner Berufsausübung und insoweit in civil rights betroffen worden ist. Diese Frage kann hier indessen offen bleiben, weil die Regierung die bei ihr eingelegte Beschwerde tatsächlich geprüft hat und das Bundesgericht eine Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügende richterliche Prüfung vornimmt (E. 7).

6.
Die Regierung hat in ihrem Entscheid das Nichteintreten des Departements bestätigt. Entgegen der Vorinstanz hat sie die Anfechtbarkeit polizeilicher Anordnungen in Anbetracht der Rechtsschutzgarantie von Art. 13 EMRK nicht grundsätzlich ausgeschlossen, vielmehr eine Beschwerdemöglichkeit bejaht und hierfür das Verwaltungsverfahrensrecht für analog anwendbar erklärt (Gesetz über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen, Verwaltungsverfahrensgesetz, VVG, Bündner Rechtssammlung 370.500). Die Regierung ist indessen zum Schluss gekommen, dass die ursprüngliche Beschwerde ans Departement innert der ordentlichen zwanzigtägigen Rechtsmittelfrist hätte erhoben werden müssen und daher verspätet gewesen sei.

Der Beschwerdeführer macht geltend, bei den beanstandeten polizeilichen Anordnungen handle es sich nicht um Realakte, sondern angesichts der Eingriffe in Grundrechtspositionen um eigentliche Verfügungen im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts, auf welche die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes uneingeschränkt und unter Einbezug der ausserordentlichen Beschwerdefrist von zwei Monaten zur Anwendung zu bringen seien.
Es ist zu prüfen, in welchem Ausmasse Art. 13 EMRK einen Anspruch auf eine wirksame Beschwerde einräumt, wie es sich in dieser Hinsicht mit der Beanstandung von sog. Realakten im Allgemeinen und in Bezug

auf die vorliegend umstrittenen polizeilichen Anordnungen verhält und in welchem Verfahren der Rechtsschutz sicherzustellen ist.

6.1 Die Regierung vertritt im angefochtenen Entscheid im Anschluss an BGE 128 I 167 die Auffassung, dass gestützt auf Art. 13 EMRK im vorliegenden Fall grundsätzlich ein Anspruch auf eine Beschwerdemöglichkeit bestehe. Dies gelte auch für Realakte in Form polizeilichen Handelns. Das Bundesgericht führte im erwähnten Urteil (E. 4.5 S. 174 ff., mit Hinweisen) aus, für die Beurteilung des erforderlichen Rechtsschutzes sei von Art. 13 EMRK auszugehen (vgl. auch Herzog, a.a.O. S. 89 f.; Schweizer, Internationaler EMRK-Kommentar, Rz. 95 zu Art. 13; Müller, a.a.O. S. 173 f.; Velu/Ergec, a.a.O., Rz. Rz. 116 f.). Danach hat derjenige, der sich in den durch die Konvention garantierten Rechten und Freiheiten für beeinträchtigt hält, Anspruch darauf, bei einer nationalen Instanz eine wirksame Beschwerde einzulegen. Dies bedeutet nicht, dass ein Rechtsmittel an ein Gericht zur Verfügung stehen muss; eine Beschwerdemöglichkeit an eine hinreichend unabhängige Verwaltungsbehörde kann genügen. Hingegen ist erforderlich, dass Anspruch auf Prüfung der Vorbringen besteht und dass die Beschwerdebehörde den angefochtenen Akt gegebenenfalls aufheben bzw. dessen Auswirkungen beheben kann. Ausserdem müssen die rechtsstaatlich notwendigen minimalen
Verfahrensrechte im Sinne von Art. 29 BV gewährleistet sein, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Begründung von Entscheiden (vgl. Urteil i.S. Kudla gegen Polen, Recueil CourEDH 2000-XI S. 247 Ziff. 157 [= EuGRZ 2004 S. 484], i.S. Eglise métropolitaine gegen Moldavien, Recueil CourEDH 2001-XII S. 37, Ziff. 136 f. [= RUDH 2001 S. 6]). Hinsichtlich von sog. Realakten und verfügungsfreiem Handeln hielt das Bundesgericht fest, dass der einzuschlagende Rechtsweg nicht immer einfach und klar vorgegeben sei, da eigentliche Rechtsmittel regelmässig eine förmliche Verfügung (oder einen Erlass) voraussetzen. Es sei im konkreten Einzelfall zu prüfen, welche Form der Beanstandung in Betracht fällt und den Anforderungen von Art. 13 EMRK genügt.

In diesem Sinne prüfte die Regierung, ob nach bündnerischem Recht die Möglichkeit bestehe, die umstrittenen Polizeianordnungen auf ihre Recht- und Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen. Sie hielt fest, dass die Aufsichtsbeschwerde den Anforderungen von Art. 13 EMRK mangels eines Anspruchs auf eine justizmässige Behandlung und einen materiellen Entscheid nicht genügt (vgl. BGE 128 I 167 S. 174). Sie schloss für den vorliegenden Fall auch ein Staatshaftungsverfahren und eine in diesem Verfahren mögliche Feststellung aus, da dieses von vornherein vom Vorliegen eines Schadens oder einer immateriellen Unbill abhänge und davon im vorliegenden Fall nicht gesprochen werden könne (vgl. BGE 128 I 167 S. 175, 125 I 394 E. 5c S. 400 f.). Ferner hielt die Regierung den auf Art. 31 der Kantonsverfassung von 1892 gestützten Weg für nicht gangbar. Schliesslich hielt sie fest, dass das Beschwerdeverfahren nach Sinn und Wortlaut des Verwaltungsverfahrensgesetzes eine formelle Verfügung voraussetze, welche bei polizeilichem, als Realakt zu verstehendem tatsächlichem Verwaltungshandeln gerade nicht vorliege, und daher das Verwaltungsverfahrensgesetz grundsätzlich nicht anwendbar sei.

Um den Rechtsschutzanforderungen von Art. 13 EMRK trotz Fehlens kantonaler Beschwerdemöglichkeiten dennoch gerecht zu werden, gilt es nach Auffassung der Regierung Lösungen zu suchen, welche sich möglichst nahtlos in die bestehende Rechtsordnung einfügen (vgl. Hangartner, Recht auf Rechtsschutz, a.a.O., S. 145 und 146 ff.). Unter diesem Gesichtswinkel rechtfertige es sich daher, das Verwaltungsverfahrensgesetz in Anbetracht der Eigenart von Realakten sinngemäss zur Anwendung zu bringen. Dies bedeute, dass die dem Departement eingereichte Beschwerde grundsätzlich zulässig sei.

Der Beschwerdeführer beanstandet an sich nicht, dass ihm diese Beschwerdemöglichkeit eröffnet werde. Er macht indessen geltend, dass die streitigen polizeilichen Anordnungen eigentliche Verfügungen im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes darstellten und daher das VVG nicht nur analog, sondern integral zur Anwendung zu bringen sei. Was er für seine Auffassung vorbringt, vermag indessen nicht durchzudringen. Das Bundesgericht hat ausgeführt, dass das polizeiliche Handeln, wie das im vorliegenden Fall umstrittene, den so genannten Realakten und dem verfügungsfreien Handeln zuzuordnen sei; insbesondere zählten dazu polizeiliche Kontrollen und Rückweisungen (BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 174; vgl. auch BGE 121 I 87). Das tatsächliche und informelle Verwaltungshandeln zeichnet sich u.a. dadurch aus, dass es an sich nicht auf Rechtswirkungen, sondern auf die Herbeiführung eines Taterfolges ausgerichtet ist, indessen gleichwohl die Rechtsstellung von

Privaten berühren kann (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2002, Rz. 737; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Regina Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 260; Rainer J. Schweizer, St. Galler BV-Kommentar, Zürich 2002, Rz. 2 zu Art. 36; Rhinow,
a.a.O., Rz. 1100 f.). So verhält es sich auch im vorliegenden Fall mit der Sicherung der Zufahrtswege nach Davos zum Schutze des WEF, seiner Gäste und der Bevölkerung. Der Umstand, dass sich diese polizeilichen Massnahmen rechtlich auf den Beschwerdeführer auswirken und ihn, wie dargelegt, in verfassungsmässigen Rechten berühren, macht diese für sich allein nicht zu Verfügungen im Sinne der Verwaltungsrechtspflege. Es ist denn auch nicht denkbar, dass auf derartiges Verwaltungshandeln das Verwaltungsverfahrensgesetz integral zur Anwendung kommt. Insbesondere die Verfügungsmerkmale der Schriftlichkeit, der Begründung und der Rechtsmittelbelehrung treffen auf diese Art des Verwaltungshandelns nicht uneingeschränkt zu (vgl. für den Kanton Graubünden Art. 9 VVG). Bei dieser Sachlage rechtfertigt es sich, das polizeiliche Handeln nicht als eigentliche Verfügung zu bezeichnen, sondern es lediglich als Ausgangspunkt für eine wirksame Beschwerde eigener Natur im Sinne von Art. 13 EMRK zu betrachten.

Dabei ist, wie dargetan, weitestmöglich von der bestehenden Rechtsordnung auszugehen. Hierfür bietet sich das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht mit der Verwaltungsbeschwerde an. Da diese aber an das Vorliegen einer förmlichen Verfügung anknüpft, erweist es sich als sachgerecht, die Beschwerdemöglichkeit ans Departement lediglich auf eine analoge Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes abzustützen. Soweit sich der Beschwerdeführer dagegen wendet, erweist sich seine Beschwerde bei abstrakter Betrachtung als unbegründet.

6.2 Es ist deshalb konkret zu prüfen, welche Auswirkungen der Umstand der bloss analogen Anwendung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts zeitigte und ob der Beschwerdeführer insoweit durch den angefochtenen Regierungsentscheid in seinem Anspruch auf wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK verletzt worden ist.

Die Regierung hat im angefochtenen Entscheid die Möglichkeit der Beschwerde an das Departement grundsätzlich als zulässig betrachtet, indessen die Beschwerde als verspätet bezeichnet. Sie führte aus, der Beschwerdeführer hätte sich an die Frist von zwanzig Tagen gemäss Art. 19 VVG halten müssen; er könne sich nicht auf Art. 9 Abs. 3 VVG berufen, wonach bei Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung ein Weiterzug innert zwei Monaten zulässig ist. Demgegenüber bezeichnet es der Beschwerdeführer als willkürlich, Art. 9 Abs. 3 VVG in seiner Sache nicht anzuwenden.
Soweit die Regierung angenommen hat, die Beschwerde hätte dem Departement innert einer bestimmten Frist eingereicht werden müssen, kann ihr kein Verstoss gegen Art. 13 EMRK vorgehalten werden. Diese Bestimmung räumt dem Einzelnen zwar einen Anspruch auf eine wirksame Beschwerde ein. Diese unterliegt indessen dem Regime des nationalen bzw. kantonalen Verfahrensrechts. Es kann den Kantonen nicht verwehrt sein, bei der Ausübung solcher Rechte die Einhaltung gewisser prozessualer Bestimmungen wie etwa von Frist- und Formvorschriften zu verlangen und die Folgen der Missachtung etwa im Sinne der Unzulässigkeit von Beschwerden zu bestimmen (vgl. BGE 119 Ia 221 E. 5a S. 227, 129 II 56 E. 6.2 S. 59, mit Hinweisen; Unzulässigkeitsentscheid des Gerichtshofes i.S. Société Guérin Automobiles vom 4. Juli 2000, in: RUDH 2000 S. 119).

Nach Art. 19 VVG beträgt die ordentliche Rechtsmittelfrist zwanzig Tage. Demgegenüber sieht Art. 9 Abs. 3 VVG bei Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung einen Weiterzug innert zwei Monaten vor. Damit stellt sich die Frage, wie letztere Bestimmung zu verstehen ist. Sie kann - ähnlich wie etwa Art. 107 Abs. 3 OG oder Art. 38 VwVG - im Sinne des Vertrauensgrundsatzes bezwecken, dass der Betroffene aus mangelhafter Eröffnung bzw. fehlender Rechtsmittelbelehrung keinen Nachteil erleiden soll; darauf kann sich indes nur berufen, wer die Unrichtigkeit einer Rechtsmittelbelehrung nicht erkannte bzw. nicht hätte erkennen müssen (vgl. BGE 127 II 198 E. 2c S. 205) und wer im Falle des Fehlens einer Rechtsmittelbelehrung die zur Wahrung der Rechte notwendigen Schritte unverzüglich unternommen hat (vgl. BGE 127 II 227 E. 1b S. 230, 124 I 255 E. 1a/bb S. 258). Umgekehrt kann Art. 9 Abs. 3 VVG allgemein der Sinn zukommen, dass beim Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung ganz allgemein bzw. bei Pflichtwidrigkeit der Behörden die Beschwerdefrist zwei Monate betragen soll (vgl. angefochtene Entscheide des Verwaltungsgerichts [E. 1]und der Regierung [E. 14]mit Hinweisen auf Art. 50 VGG und die kantonale Rechtsprechung). Wie es sich damit im Hinblick auf

die Beschwerdeführung im Anschluss an Realakte im Allgemeinen verhält, kann indessen im vorliegenden Fall offen gelassen werden.

In Anbetracht der von der Regierung in den Eventualerwägungen tatsächlich vorgenommenen Prüfung der Verfassungsrügen kommt der Fristfrage im vorliegenden Fall keine entscheidende Bedeutung zu (vgl. BGE 121 I 1 E. 5a/bb S. 11; 118 Ib 26 E. 2b S. 28). Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, der Beschwerdeführer habe über keine hinreichende Beschwerdemöglichkeit im Sinne von Art. 13 EMRK verfügt.

7.
Der Beschwerdeführer beanstandet die umstrittenen polizeilichen Massnahmen in materieller Hinsicht und macht unter verschiedenen Titeln Verletzungen seiner verfassungsmässigen Rechte geltend.

7.1 Es ist oben festgehalten worden, dass der Beschwerdeführer durch das polizeiliche Handeln in verschiedenen Verfassungsrechten beeinträchtigt worden ist, nämlich hinsichtlich Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 16 und 17 BV sowie Art. 10 EMRK und Art. 19 UNO-Pakt II; hingegen konnte darin kein Eingriff in den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienleben nach Art. 8 EMRK erblickt werden (E. 2). Die Regierung prüfte die Rügen des Beschwerdeführers ausschliesslich unter dem Gesichtswinkel der Menschenrechtskonvention und ging auf die Bundesverfassung und den UNO-Pakt II nicht ein. Der Beschwerdeführer beanstandet dieses Vorgehen nicht. Es entspricht den Vorgaben von Art. 13 EMRK, welcher akzessorischer Natur ist und eine wirksame Beschwerde ausschliesslich in Bezug auf Rechte und Freiheiten gemäss der Konvention und der Zusatzprotokolle einräumt (vgl. Schweizer, Internationaler EMRK-Kommentar, Rz. 1 und 36 zu Art. 13; Velu/Ergec, a.a.O., Rz. 104). Eingriffe in Grundrechte nach der Bundesverfassung werden davon nicht erfasst. Für diese gelten die entsprechenden Verfahrensbestimmungen sowie dereinst Art. 29a BV (vgl. Villiger, a.a.O., Rz. 647). Die vom Beschwerdeführer vorgetragenen Rügen sind daher vor dem Hintergrund des Entscheides der Regierung einzig unter dem Gesichtswinkel von Art. 10 EMRK zu prüfen. Der Einbezug von Art. 10 Abs. 2 und Art. 16 f. BV sowie von Art. 19 UNO-Pakt II, deren Wahrung das Verwaltungsgericht im Falle des Eintretens ebenfalls hätte prüfen müssen, würde indessen zum gleichen Ergebnis führen.

7.2 Die Meinungsfreiheit nach Art. 10 Ziff. 1 EMRK ist nicht grenzenlos gewährleistet und kann nach den Vorgaben von Ziff. 2 eingeschränkt werden. Einschränkungen sind insbesondere zulässig, soweit sie vom Gesetz vorgesehen sind und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral sowie des Schutzes der Rechte anderer notwendig sind. Diese Kriterien entsprechen weitgehend den Anforderungen an Grundrechtseinschränkungen nach Art. 36 BV, nämlich dem Erfordernis einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, eines überwiegenden öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit (vgl. Haefliger/Schürmann, a.a.O., S. 275 ff.; Villiger, a.a.O., Rz. 541 ff.). Der Beschwerdeführer bestreitet, dass diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall gegeben waren.

7.3 Als erstes beanstandet der Beschwerdeführer das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für das polizeiliche Verbot, nach Davos zu gelangen. Die Regierung räumt ein, dass keine formelle gesetzliche Grundlage bestanden habe, hält indessen dafür, dass das polizeiliche Handeln in der gegebenen Situation auf die polizeiliche Generalklausel abgestützt werden konnte.

Art. 36 Abs. 1 BV verlangt für Einschränkungen von Grundrechten eine gesetzliche Grundlage, nimmt aber Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr ausdrücklich davon aus. Die polizeiliche Generalklausel erlaubt somit Grundrechtseingriffe und tritt unter den von der Rechtsprechung umschriebenen Voraussetzungen an die Stelle einer materiellen gesetzlichen Grundlage (vgl. BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 340; 126 I 112 E. 4b S. 118, mit Hinweisen; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2467 ff.; Schweizer, BV-Kommentar, Rz. 16 zu Art. 36). Die polizeiliche Generalklausel ist von der Rechtsprechung bereits vor Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung anerkannt worden (vgl. BGE 126 I 112 E. 4b S. 118; 125 II 417 E. 6b S. 428; 111 Ia 246 E. 3 S. 248; 106 Ia 58 E. 1 S. 60 f.; 103 Ia 310 E. 3a S. 311, mit Hinweisen). Soweit ersichtlich haben auch die Strassburger Organe in der Anwendung der polizeilichen Generalklausel als solcher keinen EMRK-Verstoss erblickt und diese als gesetzliche Grundlage anerkannt (Unzulässigkeitsentscheid der Kommission für Men-

schenrechte i.S. Rassemblement jurassien gegen Schweiz, Ziff. 6 und 105 f. betr. BGE 103 Ia 310 [DR 17, 93 = VPB 1983 Nr. 196 B]; Villiger, a.a.O., Rz. 547).

Nach der Rechtsprechung ist der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel auf echte und unvorhersehbare sowie gravierende Notfälle ausgerichtet. Ihre Anrufung ist auf Fälle beschränkt, wo keine gesetzlichen Mittel vorhanden sind, um einer konkreten Gefahr zu begegnen. Sie kann indessen nicht angerufen werden, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert werden (BGE 126 I 112 E. 4b S. 118; 111 Ia 246 E. 3a S. 248, mit Hinweisen; vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2467 f.). Der Beschwerdeführer zieht das Vorliegen dieser Voraussetzungen in Zweifel.

Vorerst gilt es festzuhalten - was der Beschwerdeführer nicht in Abrede stellt -, dass die Gefährdungslage anlässlich der Durchführung des WEF 2001 als sehr ernst und gravierend eingestuft werden durfte. Die v.a. im Jahre 2000 weltweit erfolgten Kundgebungen von Globalisierungsgegnern und die damit einhergehenden massiven Ausschreitungen gaben auch für das WEF 2001 zu grösster Besorgnis Anlass. Insoweit lag eine eigentliche Notlage vor.

Es fragt sich indessen, ob die Gefährdung vorhersehbar war und den Gesetzgeber schon im Voraus zu entsprechenden Vorkehren und Regelungen hätte veranlassen müssen. Das kann nicht leichthin angenommen werden. Die Gefährdungslage rund um die Durchführung des Weltwirtschaftsforums erweist sich als äusserst komplex und entzieht sich einer Einschätzung anhand einfacher Parameter und Kriterien. Die aus den Reihen der Antiglobalisierungsbewegung stammende Gegnerschaft des WEF ist ständigen und kurzfristigen Veränderungen unterworfen, und die international tätigen Protestbewegungen weisen unvorhersehbare Eigendynamiken auf. Diese Faktoren lassen eine typische oder typisierte Gefährdungslage gerade nicht erkennen und verunmöglichen das Abschätzen allfälliger Entwicklungen und Prognosen im Hinblick auf bestimmte Ereignisse weitestgehend. Schon in Anbetracht dieser Eigenart und Besonderheit kann nicht gesagt werden, dass sich die Gefährdungslage für das WEF 2001 klar hätte voraussehen lassen.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass mit der tatsächlich erfolgten Eskalierung im Voraus nicht zu rechnen war. Aus polizeilicher Sicht hat sich die Durchführung des WEF in den letzten Jahren stark verändert: Die militanter und internationaler gewordene Globalisierungsgegnerschaft erforderte zusätzliche Vorkehren. Zu den ursprünglichen Personenschutzmassnahmen kamen Massnahmen zum Schutz von Objekten und schliesslich von Bevölkerung und Eigentum im Allgemeinen. Bereits in den Jahren 1999 und 2000 sind in Davos unfriedliche Demonstrationen und Anschläge auf Infrastrukturanlagen festgestellt worden. Es waren dann insbesondere die Ereignisse von Seattle (1999), Washington, Melbourne und Prag (2000) sowie die Ausschreitungen von Nizza (Dezember 2000), welche für das WEF 2001 ernsthafte Gefahren befürchten liessen. Hinzu kamen im Laufe des Jahres 2000 Aufrufe von Antiglobalisierungsbewegungen zur Teilnahme an einer (unbewilligten) Demonstration in Davos und zu vielfältigen Aktionen zwecks Behinderung bzw. Verhinderung des WEF 2001. Dies führte die Behörden zu einer Lagebeurteilung, wonach mit Anschlägen auf Infrastrukturanlagen, mit Behinderungen und Unterbrüchen der Zufahrtswege sowie mit Ausschreitungen und unfriedlichen Demonstrationen mit grossem Gewaltpotential zu rechnen sei (vgl. Bericht über das Jahrestreffen 2001 des World Economic Forum Davos - Chancen und Risiken für die Zukunft vom 2. Juli 2001 [Bericht Arbenz]sowie Bericht der Regierung an den Grossen Rat über die zukünftige Entwicklung und Durchführung des World Economic Forum in Davos [Begleitbericht], in: Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 6/2001-2002, S. 283 ff.; BGE 127 I 164 E. 4b S. 175).

Angesichts dieser Umstände kann entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht gesagt werden, die Gefährdungslage im Januar 2001 sei seit längerer Zeit voraussehbar oder im Einzelnen in typischer Form erkennbar gewesen. Bei dieser Sachlage hält es vor der Verfassung und der EMRK stand, zum Schutze von WEF, Gästen, Bevölkerung und Infrastrukturanlagen entsprechende Massnahmen zu treffen und diese auf die polizeiliche Generalklausel abzustützen. Es kann dem Gesetzgeber nicht vorgehalten werden, die schwierige Materie - im Vertrauen auf die polizeiliche Generalklausel - nicht an die Hand genommen zu haben. Die Anrufung der polizeilichen Generalklausel rund um die Durchführung des WEF im Januar 2001 wird auch durch den Umstand nicht ausgeschlossen, dass der Grosse Rat am 28. November 2001 die Verordnung über die Kantonspolizei

revidierte und dieser ausdrücklich sicherheitspolizeiliche Befugnisse zum Schutz der öffentlichen Sicherheit einräumte. Die entsprechende Reglung stellt denn auch nichts wesentlich anderes als eine Umschreibung und Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel dar (BGE 128 I 327, insbes. S. 336).

Gesamthaft ergibt sich somit, dass die beanstandeten Einschränkungen der Meinungsfreiheit sich auf die polizeiliche Generalklausel abstützen konnten und insoweit vor Art. 36 Abs. 1 BV und Art. 10 Ziff. 2 EMRK standhalten.

7.4 Der Beschwerdeführer stellt auch das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses am polizeilichen Handeln und an den damit verbundenen Grundrechtseingriffen in Frage.

Das Bundesgericht hatte bereits mehrmals Gelegenheit, das öffentliche Interesse an Schutzmassnahmen und Beschränkungen von Freiheitsrechten im Zusammenhang mit der Durchführung des WEF hervorzuheben. Im Bezug auf die Verweigerung einer Demonstration am 27. Januar 2001 wies es auf das Sicherheits- und Gefahrenrisiko für unbeteiligte Dritte und Sicherheitskräfte hin. Es stellte namentlich die weltweiten Aktivitäten der Globalisierungsgegner, die Aufrufe zu gewaltsamer Demonstration in Davos und den "Kleinen Ratgeber für AktivistInnen am Anti-WEF Davos 2001" in Rechnung. Damit war das hinreichende öffentliche Interesse an der Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit gerechtfertigt (BGE 127 I 164 E. 4b S. 175). Im Zusammenhang mit der Revision der Verordnung über die Kantonspolizei und den neuen Bestimmungen über sicherheitspolizeiliche Befugnisse hielt das Bundesgericht fest, dass ein allgemeines öffentliches Interesse am Schutz von Ordnung und Sicherheit und an den erforderlichen Massnahmen in einer gegebenen Situation nicht ernsthaft in Frage gestellt werden könne. Dies gelte auch für die Durchführung von Grossanlässen wie das Weltwirtschaftsforum oder die Skiweltmeisterschaft im Oberengadin, welche von den Behörden unterstützt und mitgetragen werden. Am öffentlichen Interesse an solchen Anlässen ändere insbesondere auch der Umstand nichts, dass diese unterschiedlich bewertet und eben auch abgelehnt werden könnten (BGE 128 I 327 E. 4.3.1 S. 342).

Diese Überlegungen können uneingeschränkt auch für den vorliegenden Fall Gültigkeit beanspruchen. Das Gefahren- und Sicherheitsrisiko bezüglich des WEF 2001 vermochte bereits Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Form des Verbotes einer Demonstration am 27. Januar 2001 zu rechtfertigen (BGR 127 I 164). Dieses begründet gleichermassen das öffentliche Interesse am Schutz der Davoser Bevölkerung und der WEF-Teilnehmer vor gewaltsamen Ausschreitungen, an Massnahmen zur Verhinderung eben dieser nicht bewilligten Demonstration und damit am Zugang nach Davos. Der Umstand, dass die Absperrmassnahme im vorliegenden Fall einen Journalisten betraf und für diesen Einschränkungen der Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK nach sich zog, vermag am öffentlichen Interesse der polizeilichen Massnahme nichts zu ändern.

7.5 Die Absperrmassnahmen und die Rückweisung von nicht eindeutig als risikolos identifizierten Personen waren ohne Zweifel geeignet, der nicht bewilligten Demonstration in Davos und allgemein gewaltsamen Ausschreitungen entgegen zu wirken. Der Bedeutung der Sicherheitsmassnahmen entsprach es ferner, dass Personen bei unklaren oder unsicheren Identitätsverhältnissen vorübergehend zurückgehalten und zurückgewiesen wurden. Angesichts der konkreten Gefährdungs- und Informationslage durfte die Polizei weiter davon ausgehen, dass sich Aktivisten und Demonstrationswillige als friedlich Anreisende oder als Touristen ausgaben. Insbesondere war auch nicht auszuschliessen, dass Angaben über journalistische Tätigkeiten als Vorwand dienten, mit unfriedlichen Absichten nach Davos zu gelangen. In dieser gespannten Lage und in Anbetracht der gesamthaft grossen Anzahl von anreisenden Personen fiel es naturgemäss schwer, friedfertige Personen von gewaltbereiten Anreisenden zu trennen und zu unterscheiden. Dementsprechend verhalfen auch das blosse Vorweisen von nicht näher spezifizierten Journalistenausweisen und unüberprüfbare Angaben über journalistische Tätigkeiten nicht zur ungehinderten Durchreise. Insoweit erweisen sich die rigorosen Kontrollmassnahmen und insbesondere auch das polizeiliche Vorgehen, jeglicher nicht eindeutig als risikolos identifizierten Person - ausser sie sei den kontrollierenden Polizeibeamten bekannt - den Zugang zu verwehren, zum Schutze der Polizeigüter in Davos im Allgemeinen als geeignet.

Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Revision der Kantonspolizei-Verordnung hat das Bundesgericht ausgeführt, dass die Beeinträchtigung in der Ausübung der Grundrechte und insbesondere die Eingriffe in die Bewegungsfreiheit bei Absperrmassnahmen nicht besonders einschneidend seien (BGE 128 I 327 E. 4.3.2 S. 344). Diese Äusserungen waren allgemein gehalten und bezogen sich auf unterschiedliche mögliche Konstellationen. Sie können indessen nicht unbesehen auf eine konkrete Situation übertragen werden und bedürfen der Präzisierung und Gewichtung vor dem Hintergrund der im Einzelfall betroffenen Grundrechtsposition. Wenn auch die Verweigerung des Zugangs nach Davos etwa für einen Tagestouristen von untergeordneter Bedeutung sein mag, gilt es im vorliegenden Fall doch zu bedenken, dass beim Beschwerdeführer im Hinblick auf die beabsichtigte Berichterstattung die Meinungs- und Pressefreiheit in Frage stand. Die Absperrmassnahme war daher für ihn entgegen der Auffassung im angefochtenen Entscheid nicht lediglich von untergeordneter Bedeutung. Die Regierung hielt denn auch fest, dass nach den Angaben der Kantonspolizei den Medien der Zugang nach Davos grundsätzlich nicht verwehrt worden ist. Umgekehrt darf berücksichtigt werden, dass
dem Beschwerdeführer der Zugang nach Davos nicht für die ganze Dauer des WEF oder gar für unbestimmte Zeit, sondern lediglich im Zeitpunkt seiner Anreise am 27. Januar 2001 verwehrt worden ist. Er hätte Gelegenheit gehabt, am Nachmittag oder an den folgenden Tagen nach Davos zu reisen, um - wie er nach eigenen Angaben beabsichtigte - über die Alternativveranstaltung "The Public Eye on Davos" und die Auswirkungen des WEF und der (allfälligen) Demonstration auf die Davoser Gastwirtschaftsbetriebe zu berichten. Auch wenn die Behörden grundsätzlich nicht über das Informationsbedürfnis eines Journalisten und den geeigneten Zeitpunk der Recherchen zu befinden haben, lassen diese Umstände den konkreten Eingriff in die Meinungsfreiheit doch als wenig gravierend erscheinen.

Aus der Bedeutung der Meinungsfreiheit kann nicht geschlossen werden, dass den Medien im Sinne eines absolut verstandenen Privilegs die Anreise nach Davos uneingeschränkt hätte gestattet werden müssen. Auch Journalisten haben sich grundsätzlich den in einer bestimmten Situation angeordneten Sicherheitsmassnahmen zu unterziehen und dürfen bei entsprechender Risikoeinschätzung zurückgewiesen werden. Insbesondere können Journalisten aus ihrer beruflichen Stellung heraus kein Recht ableiten, an unzulässigen oder verbotenen Handlungen teilzunehmen und insoweit anders behandelt zu werden als andere Bürger in einer konkreten Verdachtssituation. In diesem Sinne hielt das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Beschwerde gegen eine vorläufige Festnahme eines Journalisten anlässlich einer nicht bewilligten Demonstration fest, es komme als Indiz für die Verdachtslage darauf an, ob dieser zu den Demonstranten eine gewisse räumliche und sachliche Distanz halte; entweder begebe sich der Journalist zur Erfüllung seiner journalistischen Tätigkeit an eine bestimmte Örtlichkeit und wahre den genannten Abstand oder aber er lebe und fühle mit den Demonstranten und könne diesfalls als Journalist keine Vorrechte in Anspruch nehmen (BGE 108 Ia 261 E. 5
S. 263). Dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass für die Rückweisung des Beschwerdeführers nicht so sehr auf das Vorweisen seines Journalistenausweises, sondern vielmehr auf die konkrete Situation abzustellen ist.

Dazu führte die Regierung im angefochtenen Entscheid aus, dass der Beschwerdeführer nicht ohne weiteres als risikolose Person betrachtet werden konnte. Sie wies darauf hin, dass er mit Personen unterwegs war, welche der Kantonspolizei den Eindruck erweckten, militanten Globalisierungsgegnern anzugehören. Wie es sich damit sowie mit den übrigen konkreten Umständen hinsichtlich Anzahl der kontrollierten Personen und Angespanntheit der Situation genau verhält, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Es kann nicht allein auf den Hinweis des Beschwerdeführers abgestellt werden, keinen Anlass für die Zurechnung zum Kreis der Demonstranten gesetzt zu haben. Ein gewisses Gewicht kommt indessen dem Umstand zu, dass der Beschwerdeführer tatsächlich einen gewissen Verdacht erweckte. Er gab der Kantonspolizei an, die Alternativveranstaltung "The Public Eye on Davos" besuchen zu wollen. Dieser war aber bekannt, dass an jenem Tage gerade keine Veranstaltungen dieser Organisation stattfanden. Bei dieser Sachlage kann den Polizeikräften nicht vorgehalten werden, Verdacht geschöpft und den Beschwerdeführer den nicht risikolosen Personen zugeordnet zu haben. Darüber hinaus kann der Polizei an Ort und Stelle nicht vorgeworfen werden, die
Personenkontrollen angesichts der allgemein gespannten Lage in etwas schematischer Weise vorgenommen zu haben. Vor diesem Hintergrund kommt dem Umstand, dass der Beschwerdeführer über keine Akkreditierung verfügte, entgegen der Auffassung der Regierung kein entscheidendes Gewicht zu. Es wäre unter dem Gesichtswinkel der Informationsfreiheit denn auch fragwürdig, den Zugang nach Davos von einer solchen Ak-

kreditierung abhängig zu machen.

Gesamthaft betrachtet ist der Beschwerdeführer nicht zentral in seinen Freiheitsrechten gemäss Art. 10 EMRK, Art. 10 Abs. 2 und Art. 16 f. BV sowie Art. 19 UNO-Pakt II betroffen worden. Umgekehrt konnte die Gefährdungslage als sehr gravierend eingestuft werden. Demnach durfte dem Schutze der Polizeigüter und der Verhinderung der unbewilligten Demonstration und gewaltsamer Ausschreitungen höchste Priorität eingeräumt werden. In Anbetracht der konkreten Umstände ist es ferner nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdeführer als nicht risikolose Person eingestuft wurde. Daran vermochte in der konkreten Situation auch das Vorweisen eines nicht näher spezifizierten Journalistenausweises nichts zu ändern. Der mit der Zugangskontrolle verbundene Eingriff in die konventions- und verfassungsmässigen Rechte des Beschwerdeführers kann daher bei umfassender Interessenabwägung nicht als unverhältnismässig bezeichnet werden. Die Beschwerde erweist sich daher auch insoweit als unbegründet.

7.6 Der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang schliesslich eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes nach Art. 8 BV. Er begründet diese Rüge indessen nicht in einer Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise. Deshalb kann insoweit auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

8.
Zum Schluss ficht der Beschwerdeführer die ihm von der Regierung auferlegten Kosten an. Der Betrag von Fr. 2'145.–, enthaltend die Staatsgebühr von Fr. 1'500.– und die Kanzlei- und Ausfertigungsgebühren von Fr. 645.–, sei mit den Grundsätzen von Art. 40 VVG nicht vereinbar und erweise sich daher als willkürlich.

Nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 VVG reicht der Rahmen für die Staatsgebühr von Fr. 10.– bis Fr. 20'000.–. Die Staatsgebühr ist gemäss Art. 40 Abs. 2 VVG nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Interesse und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen zu bemessen. Die Höhe der Gebühren für Ausfertigungen und Mitteilungen sowie der Ersatz von Barauslagen wird in der Verordnung über Verfahrenskosten in Verwaltungs- und Verfassungssachen geregelt (BR 370.600).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt den Kantonen bei der Bemessung der den Parteien aufzuerlegenden Kosten ein weiter Ermessensspielraum zu. Das Bundesgericht kann nur eingreifen, wenn die kantonalen Bestimmungen, welche den Kostenumfang umschreiben, in Verletzung von Art. 9 BV willkürlich angewendet werden oder wenn die kantonalen Behörden ihr Ermessen überschreiten oder missbrauchen (vgl. BGE 125 V 408 E. 3a S. 409; 118 Ia 133 E. 2b S. 134).

Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, die Kanzlei- und Ausfertigungsgebühren im Ausmasse von Fr. 645.– seien mit der genannten Verordnung nicht vereinbar und hielten vor dem Willkürverbot nicht stand. Seine Rüge bezieht sich daher einzig auf die Staatsgebühr. Diese kann indessen entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht als übermässig bezeichnet werden. Der Umfang und die Schwierigkeit der Sache können in Anbetracht der grundsätzlichen Bedeutung und der Neuartigkeit der aufgeworfenen Fragen als sehr erheblich bezeichnet werden. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass die Regierung eine ganze Anzahl von Beschwerden zu entscheiden hatte und demnach einzelne Erwägungen in mehreren Entscheiden verwenden konnte. Umgekehrt belegt der Beschwerdeführer mit keinem Wort, dass seine (allenfalls bescheidene) wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eine tiefere Staatsgebühr gerechtfertigt oder gar geboten hätte. Bei dieser Sachlage kann die Staatsgebühr von Fr. 1'500.– nicht als willkürlich festgesetzt bezeichnet werden. Auch gesamthaft gesehen erweisen sich die dem Beschwerdeführer auferlegten Kosten von Fr. 2'145.– nicht als unangemessen. Insbesondere kann auch nicht gesagt werden, diese Kosten wirkten prohibitiv und verunmöglichten faktisch das Erheben von Beschwerden. Die Beschwerde erweist sich daher auch in dieser Hinsicht als unbegründet.

9.
Demnach sind die beiden staatsrechtlichen Beschwerden abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtlichen Beschwerden werden abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement Graubünden sowie der Regierung und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. Juli 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: