Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.91/2002 /bre

Sitzung vom 26. August 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

1. Fabio Botta, Haus Antieni, 7433 Donath,
2. Felice Grella, Hönggstrasse 90, 8037 Zürich,
3. Verein DADAvos-Globalisierungskritisches Forum Graubünden, Postfach 17, 7307 Jenins,

Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Ruadi Thöni, Holbeinstrasse 34, Postfach, 8034 Zürich,

gegen

Grosser Rat des Kantons Graubünden, Regierungsgebäude, Graues Haus, 7000 Chur,
Regierung des Kantons Graubünden, Regierungsgebäude, Graues Haus, Reichsgasse 35, 7000 Chur.

Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei vom 28. November 2001.

Sachverhalt:

A.
Der Grosse Rat des Kantons Graubünden beschloss am 28. November 2001 eine Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei (BR 613.100) und fügte ihr unter dem Titel "Ordnungs- und Sicherheitspolizei" neu die folgende Bestimmung ein:
Art. 8a - Sicherheitspolizeiliche Befugnisse

1Die Kantonspolizei kann zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung sowie zur Gefahrenabwehr ereignisbezogen die notwendigen Massnahmen anordnen.

2Insbesondere kann sie
a) Personen anweisen, einen bestimmten Ort oder ein bestimmtes Gebiet zu verlassen;
b) das Betreten von Objekten, Grundstücken oder Gebieten untersagen;
c) den Aufenthalt in Objekten, Grundstücken oder Gebieten untersagen;
d) Gegenstände vorübergehend sicherstellen, von welchen eine Gefahr ausgeht oder bei denen der Verdacht einer missbräuchlichen Verwendung besteht.

3Sie kann bei Nichtbefolgung der Anweisung diese mit den erforderlichen und angemessenen Mitteln durchsetzen.
Die Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei geht auf eine Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden vom 25. September 2001 (Botschaften der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 7/2001-2002 S. 421) zurück. Darin wird ausgeführt, der Kantonspolizei kämen in vermehrtem Masse Aufgaben aus dem Ordnungs- und Sicherheitspolizeibereich zu, welche in der Verordnung über die Kantonspolizei nur unzureichend geordnet seien. Politisch oder wirtschaftlich motivierte Grossanlässe wie die Durchführung des World Economic Forum in Davos (WEF) bedingten grosse Sicherheitsvorkehrungen mit teils einschneidenden Massnahmen. Im Hinblick auf zukünftige Grossveranstaltungen seien die notwendigsten und dringendsten rechtli-

chen Instrumente für die Kontrollierbarkeit solcher Kundgebungen zu schaffen. Dabei sollten nicht zusätzliche Einschränkungen von Grundrechten ermöglicht, sondern die für die Gewährleistung der Grundrechte notwendigen Sicherheitsmassnahmen in eine rechtlich einwandfreie Form gebracht werden. Hierfür falle nach der Kompetenzordnung der Kantonsverfassung Graubünden als gesetzliche Grundlage eine Verordnung des Grossen Rates in Betracht. Handlungsbedarf bestehe insbesondere in den Bereichen der Fernhaltemassnahmen, der Errichtung von Sperrzonen und der Regelung vorübergehender Sicherstellungen von Gegenständen.

Diese Teilrevision ist im Amtsblatt des Kantons Graubünden Nr. 2/17. Januar 2002 publiziert und auf den 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt worden.

B.
Gegen diese Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei haben Fabio Botta, Felice Grella und der Verein DADAvos beim Bundesgericht am 18. Februar 2002 staatsrechtliche Beschwerde erhoben und deren Aufhebung beantragt. Gestützt auf die Bundesverfassung, die Kantonsverfassung von Graubünden, die Europäische Menschenrechtskonvention und den UNO-Pakt II rügen sie Verletzungen der persönlichen Freiheit, der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, der Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit, des Anspruchs auf richterliche Überprüfung oder auf eine wirksame Beschwerde sowie der politischen Rechte. Im Einzelnen machen sie namentlich geltend, die angefochtenen, generell gehaltenen Bestimmungen wiesen in Anbetracht der massiven Eingriffe in ideelle Freiheitsrechte eine unzureichende Bestimmtheit in zeitlicher, personeller und geographischer Hinsicht auf und genügten dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht. Die schweren Grundrechtseingriffe erforderten ein formelles Gesetz anstelle einer blossen Grossratsverordnung; das kantonale Verfassungsrecht verlange ein dem Referendum unterstehendes Gesetz. Die Polizei-Verordnung könne mangels eines akuten und dringlichen Polizeinotstandes auch nicht als Konkretisierung der Polizeigeneralklausel
betrachtet werden. Ferner fehle es an einer Möglichkeit, konkrete Wegweisungs- oder Fernhaltemassnahmen (die in Form von individuell-konkreten Verfügungen oder generell-konkreten Allgemeinverfügungen ergingen) wirksam anzufechten. Schliesslich macht der Beschwerdeführer 1 eine Verletzung der politischen Rechte geltend, weil die Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei nicht der Volksabstimmung unterlag. In sachverhaltlicher Hinsicht beziehen sich die Beschwerdeführer ausdrücklich auf die Umstände, welche dem nunmehr ergangenen Urteil des Bundesgerichts i.S. Erklärung von Bern vom 7. Mai 2002 (BGE 128 I 167) zugrunde lagen, und beantragen den Beizug dieser Akten.

Der Grosse Rat und die Regierung beantragen in ihren Vernehmlassungen die Abweisung der Beschwerde. Sie bringen namentlich vor, dass der Grosse Rat gestützt auf Art. 15 der Bündner Kantonsverfassung über ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht verfüge und dass eine Verordnung des Grossen Rates als gesetzliche Grundlage für die beanstandeten Grundrechtseingriffe ausreiche. Speziell im Zusammenhang mit dem Polizeirecht sei es dem Gesetzgeber nicht unbenommen, relativ unbestimmte Gesetzesbegriffe zu verwenden. Die vorgesehenen Massnahmen seien hinreichend konkret umschrieben. Diese lägen im öffentlichen Interesse und könnten im Einzelfall unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes angeordnet werden. Sie seien insbesondere erforderlich, um die Grundrechte Dritter zu schützen und etwa im Falle von Kundgebungen die gewaltbereiten von den friedlichen Demonstranten zu trennen. Mit der angefochtenen Vorlage sei bewusst darauf verzichtet worden, neues Verfahrensrecht einzuführen oder neue Rechtsmittel zu schaffen. Schliesslich sind Regierung und Grosser Rat der Auffassung, dass die angefochtene Regelung im Einzelfall verfassungskonform angewendet werden könne.

In ihrer Beschwerdeergänzung halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest. Sie legen besonderes Gewicht auf den Umstand, dass die Voraussetzungen für die angefochtenen Massnahmen unbestimmt umschrieben seien und das Verfahren und der Rechtsschutz angesichts der weitreichenden Grundrechtseingriffe dringend einer Regelung bedürften. Sie ziehen die Verordnungskompetenz des Grossen Rates erneut in Zweifel.
Die Regierung und der Grosse Rat verweisen in ihrer Vernehmlassungsergänzung im Wesentlichen auf ihre Vernehmlassung. Sie fügen in Bezug auf den Rechtsschutz an, dass dem Rechtsschutzbedürfnis bei polizeilichen Massnahmen meist erst nachträglich Genüge getan werden könne; abgesehen von konkreten Massnahmen (etwa sicherheitspolizeiliche Festnahmen) stehe daher meist nur die Aufsichtsbeschwerde und die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung.

C.
Mit Präsidialverfügung vom 13. März 2002 ist das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Die Beschwerdeführer erheben zum einen staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte im Sinne von Art. 84 Abs. 1 OG und zum andern Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG. Der doppelten Natur der Beschwerde gilt es bei der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen Rechnung zu tragen.

1.1 Die Revision der Verordnung über die Kantonspolizei (Kantonspolizei-Verordnung, KaPoVo, BR 613.100) unterliegt mangels einer kantonalrechtlichen Anfechtungsmöglichkeit unmittelbar der staatsrechtlichen Beschwerde nach Art. 84 Abs. 1 und Art. 86 Abs. 1 OG und kann im Verfahren der abstrakten Normkontrolle auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden (vgl. Art. 28 des Gesetzes des Kantons Graubünden über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen; Frank Schuler, Das Referendum in Graubünden, Diss. Genf 1999, S. 483). Bezogen auf die Publikation im Amtsblatt ist die Beschwerdefrist nach Art. 89 OG eingehalten. Das gleiche gilt hinsichtlich der Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG.

1.2 Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen kantonalen Erlass auf dem Wege der abstrakten Normkontrolle ist legitimiert, wer durch die angefochtenen Bestimmungen unmittelbar oder zumindest virtuell, d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist (BGE 125 I 173 E. 1b S. 174, 125 II 440 E. 1c S. 442, 123 I 221 E. 2 S. 224, mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer 1 ist durch die angefochtene Revision der Kantonspolizei-Verordnung und die darin vorgesehenen Massnahmen zumindest virtuell in der persönlichen Freiheit (im Sinne der Bewegungsfreiheit) und als engagierter Gegner der sog. Globalisierung in der Meinungs- und Versammlungsfreiheit betroffen und daher zur Beschwerde auch hinsichtlich der Rüge der Verletzung der Gewaltenteilung sowie der Rüge ungenügenden Rechtsschutzes legitimiert. Angesichts möglicher Sicherstellungsmassnahmen ist die Legitimation auch hinsichtlich der Eigentumsgarantie zu bejahen. Hingegen wird in der Beschwerdeschrift nicht dargetan, inwiefern der Beschwerdeführer 1 in seiner Wirtschaftsfreiheit betroffen sein sollte. Schliesslich ist dieser unbestrittenermassen Stimmbürger des Kantons Graubünden und kann daher grundsätzlich auch Stimmrechtsbeschwerde erheben.

Demgegenüber ist die Legitimation des Beschwerdeführers 3 zu verneinen. Legitimiert ist eine Vereinigung nur, soweit sie als juristische Person die Interessen ihrer Mitglieder vertritt und diese in der Mehrzahl selber zur Beschwerde legitimiert wären (BGE 125 I 369 E. 1a S. 372, 123 I 221 E. 2 S. 225, 122 I 90 E. 2c S. 92, mit Hinweisen). Wie es sich mit der Frage verhält, ob tatsächlich eine Mehrzahl der (nicht näher nachgewiesenen) Vereinsmitglieder ähnlich wie der Beschwerdeführer 1 betroffen ist, kann offen bleiben. Entscheidend ist, dass der Verein über seine generelle Ausrichtung hinaus, eine öffentliche Plattform für politische Themen und insbesondere für Fragen um die Auswirkungen der sog. Globalisierung zu bilden, nach den Statuten nicht bezweckt, die Interessen seiner Mitglieder zu wahren (vgl. BGE 123 I 41 E. 5c/ff S. 45, 123 I 221 E. 2a S. 225, mit Hinweisen). Der Verein ist keine politische Partei und erhebt denn auch nicht Stimmrechtsbeschwerde. Auf die Beschwerde ist daher hinsichtlich des Beschwerdeführers 3 nicht einzutreten.

Wie es sich schliesslich mit der Legitimation des Beschwerdeführers 2 verhält, kann offen bleiben. Nach der Rechtsprechung gelten bei gegebenen Voraussetzungen Kantonsbürger zur abstrakten Normkontrolle als legitimiert. Ausnahmsweise werden, je nach der Art des angefochtenen Erlasses, auch Bewohner anderer Kantone zur Beschwerde zugelassen (BGE 102 Ia 201 E. 3 S. 205 f., 123 I 221 E. 2a S. 225, mit Hinweisen). Ob es im vorliegenden Fall angesichts der vagen Ausführungen in der Beschwerdeschrift ausreicht, dass der Beschwerdeführer 2 schon in den Vorjahren von polizeilichen Massnahmen im Kanton Graubünden betroffen gewesen sein soll und möglicherweise in späteren Jahren an globalisierungskritischen Veranstaltungen teilnehmen wer-

de, braucht nicht entschieden zu werden. Mit seinem Wohnsitz im Kanton Zürich verzichtet er von vornherein auf die Stimmrechtsbeschwerde.

1.3 Unter dem Gesichtswinkel des Eintretens stellt sich ferner die Frage nach dem Verhältnis zwischen Verfassungsbeschwerde (Art. 84 Abs. 1 OG) und Stimmrechtsbeschwerde (Art. 85 lit. a OG). Mit ersterer rügt der Beschwerdeführer 1 u.a. eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung, weil sich der Grosse Rat nicht der Form des dem obligatorischen Referendum unterstehenden Gesetzes bedient hat, und beantragt demnach die Aufhebung des angefochtenen Erlasses. Mit der Stimmrechtsbeschwerde macht er wegen des Ausschlusses des obligatorischen Referendums eine Verletzung der politischen Rechte geltend; danach kann verlangt werden, dass der Erlass dem obligatorischen Referendum tatsächlich unterstellt wird. Die beiden der Beschwerdenatur entsprechenden Anträge schliessen sich indessen gegenseitig aus. Da die Verfassungsbeschwerde weiter reicht als die Stimmrechtsbeschwerde und im Zusammenhang mit der Gewaltenteilungsrüge sämtliche Zuständigkeitsfragen geprüft werden, ist auf die Beschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG nicht einzutreten.

1.4 Schliesslich stellen die Beschwerdeführer den - von Regierung und Grossem Rat abgelehnten - Antrag um Beizug der Akten des Verfahrens i.S. Erklärung von Bern (BGE 128 I 167). Sie unterlassen es indessen, darzulegen, was sie im Einzelnen mit dem Beizug bezwecken und welche Sachverhalte sie damit belegen wollen. Soweit sie auf die Vorkommnisse rund um die Durchführung des WEF im Jahre 2001 hinweisen möchten, erweist sich der prozessuale Antrag als nicht erforderlich. Sie haben den in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheid des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartementes des Kantons Graubünden vom 12. Juli 2001 ihrer Beschwerdeschrift bereits selber beigelegt. Desgleichen wird über die allgemeinen Gesichtspunkte bei der abstrakten Normkontrolle auch der Hintergrund des in jenem Verfahren ergangenen Entscheides BGE 128 I 167 zu berücksichtigen sein. Demnach ist der Antrag um förmlichen Beizug jener Akten abzuweisen.

2.
Die Beschwerdeführer machen als erstes geltend, der Grosse Rat hätte die angefochtenen Bestimmungen nicht in der Form einer Grossratsverordnung beschliessen dürfen, sondern hätte sich hierfür eines formellen, dem Referendum unterstehenden Gesetzes im Sinne von Art. 2 der Kantonsverfassung von Graubünden (KV, SR 131.226) bedienen müssen. Damit rügen sie eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung. Demgegenüber nimmt der Grosse Rat für sich ein direkt auf Art. 15 Abs. 4 KV abgestütztes Polizeiverordnungsrecht in Anspruch.

2.1 Das Bundesgericht hat seit jeher das durch sämtliche Kantonsverfassungen explizit oder implizit garantierte Prinzip der Gewaltenteilung als verfassungsmässiges Recht anerkannt. Sein Inhalt ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht (BGE 128 I 113 E. 2c S. 116, 127 I 60 E. 2a S. 63, 126 I 180 E. 2a/aa S. 182, 124 I 216 E. 3b und 4 S. 219, 121 I 22 E. 3a S. 25, 118 Ia 245 E. 3b S. 247, 108 Ia 178 E. 2 S. 180, ZBl 102/2001 S. 647, E. 2b; vgl. Pascal Mahon, Le principe de la séparation des pouvoirs, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 65 S. 1011 Rz. 19 ff.). Im vorliegenden Fall ist allein die Auslegung von Bestimmungen der Bündner Kantonsverfassung umstritten und es liegt keine Delegation an die Regierung oder ein anderes Organ als Verordnungsgeber vor, weshalb auf die bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze der Gewaltenteilung und der Anforderungen an die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen nicht einzugehen ist (vgl. ZBl 102/2001 S. 647, E. 2b). Das Prinzip der Gewaltenteilung schützt die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Für den Bereich der Rechtssetzung bedeutet der Grundsatz, dass generell-abstrakte Normen vom
zuständigen Organ in der dafür vorgesehenen Form zu erlassen sind.
Für die Einhaltung des Gewaltenteilungsgrundsatzes prüft das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzesrechts hingegen lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 127 I 60 E. 2a S. 64, 126 I 180 E. 1a/aa S. 182, 124 I 216 E. 3b S. 219). Im vorliegenden Fall steht die Auslegung der Kantonsverfassung im Vordergrund. Diese erfolgt grundsätzlich nach denselben methodischen Regeln, wie sie für die Auslegung von Gesetzesrecht entwickelt wurde. Die Gewichtung der einzelnen Auslegungselemente kann je nach der Natur der betroffenen Norm differieren. Während bei verfassungsmässigen Rechten über die Auslegung hinaus unter Berücksichtigung sich wandelnder Bedingungen und Vorstellungen vermehrt eine Konkretisierung vorgenommen wird, ist der Auslegungsspielraum bei organisatorischen Bestim-

mungen enger begrenzt und gilt es vermehrt den historischen Elementen Rechnung zu tragen (BGE 112 Ia 208 E. 2a S. 212 f., 128 I 34 E. 3b S. 40 f., 124 II 193 E. 5a S. 199).

2.2 Die Beschwerdeführer bzw. der Grosse Rat und die Regierung berufen sich auf die folgenden Bestimmungen der Kantonsverfassung:
Art. 2
1Die gesetzgebende Gewalt wird vom Volke ausgeübt.
2Der Volksabstimmung unterliegen:
1. Verfassungsänderungen;
2. Staatsverträge und Konkordate;
3. Gesetze;
a. organische Gesetze, bürgerliche und Strafgesetze mit Einschluss derjenigen über das gerichtliche Verfahren in Zivilsachen, sowie in Kriminal- und Strafpolizeisachen;
b. Verwaltungsgesetze, insbesondere im Steuer-, Schul-, Strassen-, Forst-, Jagd- und Fischerei-, im Gesundheits- und Armenwesen, sowie in anderen Gebieten der Verwaltung und Volkswirtschaft.
...

Art. 3
1Ausserdem sind vom Grossen Rat auf Begehren von wenigstens 3000 Stimmberechtigten Kantonseinwohnern der Volksabstimmung zu unterbreiten:
1. Vorschläge zum Erlass neuer Gesetze und grossrätlicher Verordnungen;
2. Vorschläge zur Aufhebung oder Änderung von Gesetzen und grossrätlichen Verordnungen, welche schon mindestens zwei Jahre in Kraft gestanden haben.
...

Art. 15
1Der Grosse Rat wacht über die Handhabung der Bundes- und Kantonsverfassung, sowie über die Vollziehung der eidgenössischen und kantonalen Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse.
2Ihm steht die Vorberatung über alle Gegenstände zu, welche nach den Artikeln 2 und 3 der Volksabstimmung unterstellt werden.
3Er erlässt die nötigen Vollziehungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen zu den kantonalen und, soweit es nicht von Bundes wegen geschieht, zu den eidgenössischen Gesetzen.
4Dem Grossen Rat steht die Oberaufsicht über die ganze Landesverwaltung und alle Zweige der Rechtspflege zu. Er ist befugt, in allen Landesangelegenheiten, welche nicht zufolge der Artikel 2 und 3 der Volksabstimmung unterliegen, gültige Verordnungen zu erlassen und Beschlüsse zu fassen.

2.3 Die Zuständigkeiten des Grossen Rates ergeben sich für den vorliegenden Zusammenhang aus Art. 15 KV. Bei der Kantonspolizei-Verordnung handelt es sich nicht um eine Vollziehungsverordnung oder Ausführungsbestimmung im Sinne von Abs. 3. Es ist daher zu prüfen, ob sich die Verordnungskompetenz des Grossen Rates im Bereiche der Kantonspolizei auf Abs. 4 stützen lässt.

Nach Art. 15 Abs. 4 KV steht dem Grossen Rat die Oberaufsicht über die ganze Landesverwaltung und alle Zweige der Rechtspflege zu, und er ist befugt, in allen Landesangelegenheiten gültige Verordnungen zu erlassen. Diese umfassende Zuständigkeit wird indessen durch den Verweis auf Art. 2 und 3 KV, welche die der Volksabstimmung unterliegenden Sachbereiche umschreiben, eingeschränkt. In diesem Sinne bedarf beispielsweise der Erlass von zivil- oder strafrechtlichen Bestimmungen und entsprechender Verfahrensordnungen der Form eines dem Referendum unterstehenden Gesetzes (Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 lit. a KV). Im vorliegenden Fall gilt es demnach den Sinn einerseits von Art. 2 Abs. 3 Ziff. 3 KV und die darin enthaltenen Ausdrücke der "Verwaltungsgesetze und der andern Gebiete der Verwaltung", andererseits von Art. 15 Abs. 4 KV mit den Bereichen der "Landesverwaltung" und "Landesangelegenheiten" zu bestimmen und einander gegenüberzustellen.

Die Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV nennt das Polizeiwesen nicht ausdrücklich. Die in lit. a erwähnten Strafpolizeisachen deuten weniger auf das Polizeiwesen im Allgemeinen als vielmehr auf einen gerichtlichen

Zusammenhang hin. Was unter Verwaltungsgesetzen und andern Gebieten der Verwaltung nach lit. b zu verstehen ist, lässt sich dem Wortlaut der Bestimmung kaum entnehmen. Einzig die Aufzählung der einzelnen Bereiche vermag einen gewissen Aufschluss zu geben. Es handelt sich im Wesentlichen um Gebiete, die dem Verfassungsgeber im Jahre 1892 bekannt waren. Dieser Umstand änderte in der Folge allerdings nichts daran, dass auch neuere, dem damaligen Verfassungsgeber noch nicht bekannte Verwaltungsbereiche wie etwa die Raumplanung, der Umweltschutz oder der Datenschutz dieser Bestimmung unterstellt wurden (vgl. Wolf Seiler, Das Gesetz nach bündnerischem Recht, in: Andreas Auer/Walter Kälin (Hrsg.), Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991, S. 166). Daraus ist zu schliessen, dass die (historische) Aufzählung in Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 lit. b KV in der Praxis tatsächlich nicht als abschliessend betrachtet wird.

Auf der andern Seite steht dem Grossen Rat nach Art. 15 Abs. 4 KV die Oberaufsicht über die ganze Landesverwaltung und die Befugnis zu, in allen Landesangelegenheiten - vorbehältlich der in Art. 2 und Art. 3 KV genannten Bereiche - Verordnungen zu erlassen. Dieser Wortlaut und der Ausdruck der Landesangelegenheiten lassen kaum erkennen, welche Gebiete gemeint sind und in welchen Bereichen der Grosse Rat unter Ausschluss des Volkes legiferieren kann (vgl. BGE 128 I 113 E. 2d S. 116 ff.).
Bei dieser Sachlage kommt der Entstehungsgeschichte entscheidende Bedeutung zu. Gestützt auf verschiedene Lehrmeinungen führen der Grosse Rat und die Regierung aus, dass mit der Verfassung von 1892 (und jener von 1880) die Bereiche von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV bewusst in die Kompetenz des Volkes gelegt worden seien. Damit habe die bisherige Machtfülle und umfassende Verordnungskompetenz des Grossen Rates klar beschränkt werden sollen. Zu den umfassenden Befugnissen des Grossen Rates habe vorher auch die wichtige Domäne des Polizeiwesens gehört. Hätte das selbständige Polizeiverordnungsrecht damals dem Grossen Rat wirklich entzogen werden sollen, hätte dies mit einer Erwähnung in Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV Eingang gefunden. Mangels einer solchen könne geschlossen werden, dass der Bereich des Polizeiwesens auch über die Verfassung von 1892 hinaus beim Grossen Rat belassen werden sollte.
Diese Auffassung vermag einzuleuchten und zu überzeugen. Sie kann sich insbesondere auch auf Lehrmeinungen stützen: Sowohl Wolf Seiler (Das Gesetz nach bündnerischem Recht, a.a.O., S. 161 f. und 163 ff. sowie Die Organe der Rechtssetzung im Kanton Graubünden, Diss. Zürich 1939, S. 57 und 86 ff.) als auch Silvio Curschellas (Die Durchführung der Gewaltenteilung im bündnerischen Verfassungsrecht, Diss. Zürich 1952, S. 53 f., 80 ff. und 124 ff.) kommen in ihren (historischen) Werken zu diesem Schluss. Ferner wurde ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht des Grossen Rates auch von Zaccharia Giacometti (Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 502) und in neuester Zeit von Frank Schuler (a.a.O., S. 367) und Claudio Riesen (Rechtliche Grundlagen für kantonale Staatsaufgaben, in: ZGRG 1989 S. 89 und 91) bejaht.
Was die Beschwerdeführer gegen diese Sicht einwenden, vermag nicht zu überzeugen. Das Polizeiwesen könnte zwar durchaus den Polizei- und Verwaltungsbereichen von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV zugerechnet werden, dies umso mehr, als auch neuere Polizeiaufgaben wie die Raumplanung, der Umweltschutz und der Datenschutz tatsächlich dazu gezählt werden. Wolf Seiler hat indessen überzeugend dargelegt, dass die - damals dem Grossen Rat zukommende - Domäne des Polizeiwesens von grosser Wichtigkeit gewesen ist und in Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV mit Sicherheit erwähnt worden wäre, hätte sie dem Grossen Rat entrissen werden sollen. Demzufolge ist es nicht zu beanstanden, dass der Grosse Rat gestützt auf Art. 15 Abs. 4 KV grundsätzlich für sich die Kompetenz in Anspruch nimmt, im Bereich des Polizeiwesens auf dem Verordnungsweg zu legiferieren. An dieser Betrachtung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass - wie Wolf Seiler aufzeigt - die Praxis und die Abgrenzung zwischen Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV einerseits und Art. 15 Abs. 4 KV andererseits nicht durchwegs geradlinig verliefen.

Es fragt sich hingegen, ob die angefochtene Bestimmung aufgrund einer geltungszeitlichen Verfassungsauslegung in materieller Hinsicht dem Polizeiwesen und insoweit den Landesangelegenheiten im Sinne von Art. 15 Abs. 4 KV zugeordnet werden kann: Art. 8a Abs. 1 KaPoVo enthält lediglich eine Handlungsermächtigung für die Kantonspolizei, zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung sowie zur Gefahrenabwehr ereignisbezogen die notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Auch ohne Erwähnung des Elementes der zeitlichen Dringlichkeit bringt die Bestimmung zum Ausdruck, dass polizeiliche Anordnungen, die Grundrechtsbeschränkungen bewirken, nur ergriffen werden dürfen, wenn sie in zeitlicher Hinsicht notwendig sind. Damit geht sie nicht weiter als das, was sich bereits aus der polizeilichen Generalklausel ergibt. Abs. 2 der angefochtenen Bestimmung enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der möglichen polizeilichen Massnahmen, beschränkt die Polizei

indessen nicht auf diese Handlungsformen und lässt daher weitere Anordnungen zu, wie sie auch aufgrund der polizeilichen Generalklausel ergriffen werden könnten. Art. 8a KaPoVo stellt im Wesentlichen eine Umschreibung und Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel dar und reicht gesamthaft
gesehen nicht über diese hinaus. Deshalb kann die Bestimmung dem Polizeiwesen zugeordnet werden und ist - worauf nachfolgend im Einzelnen einzugehen ist - nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen anzuwenden. Damit fällt die angefochtene Regelung nicht in den Bereich der nach Art. 2 KV der Mitwirkung des Volkes bedürftigen Materien, wohingegen es bei geltungszeitlicher Verfassungsauslegung eines formellen Gesetzes bedürfte, wenn der Grosse Rat über die polizeiliche Generalklausel hinausgehen wollte.

Aus diesen Erwägungen ist gesamthaft zu schliessen, dass dem Grossen Rat mit Art. 15 Ziff. 4 KV eine Polizeiverordnungskompetenz zukommt und diese mit der sich im Rahmen der polizeilichen Generalklausel haltenden Bestimmung von Art. 8a KaPoVo nicht überschritten worden ist. Die angefochtene Revision der Kantonspolizei-Verordnung kann sich demnach auf die genannte Verfassungsbestimmung stützen. Damit erweist sich die Rüge der Verletzung der Gewaltenteilung als unbegründet.

3.
3.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt demnach eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich einer verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht (BGE 124 I 193 E. 3c S. 195, 118 Ia 305 E. 1f S. 309, 117 Ia 472 E. 3a S. 477, 113 Ia 126 S. 131, 111 Ia 23 S. 25, 109 Ia 273 S. 277 und 301, mit Hinweisen). Für die Frage, ob eine kantonale Norm aufzuheben oder verfassungskonform auszulegen ist, wird auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit, bei einer späteren Normenkontrolle einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten, die konkreten Umstände, unter denen die Norm zur Anwendung kommt, sowie die Möglichkeit einer Korrektur und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abgestellt (BGE 125 I 127 E. 10b S. 158 mit Hinweisen).

3.2 Bevor auf die einzelnen Rügen der Beschwerdeführer näher eingegangen wird, gilt es, die Bedeutung der angefochtenen Bestimmungen sowie die von diesen ausgehende Betroffenheit in den Grundrechten in einem weitern Rahmen zu betrachten.

In allgemeiner Weise erhält die Kantonspolizei mit Art. 8a Abs. 1 KaPoVo ganz generell die Befugnis, zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung sowie zur Gefahrenabwehr ereignisbezogen die erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die Polizei soll mit andern Worten - ihrem allgemeinen Auftrag entsprechend - all jene Anordnungen treffen können, welche in einer bestimmten Gefahrensituation angezeigt und erforderlich sind. Im Sinne einer Konkretisierung zählt Art. 8a Abs. 2 KaPoVo im Wesentlichen zwei Massnahmen auf: Zum einen sollen Ausgrenzungen in dem Sinne angeordnet werden können, dass das Betreten gewisser Örtlichkeiten bzw. der Aufenthalt an gewissen Örtlichkeiten untersagt wird oder Wegweisungen von solchen Örtlichkeiten angeordnet werden (lit. a-c). Insofern geht es darum, die Anwesenheit von (gewissen) Personen an Orten zu verhindern, wenn diese in einer konkreten Gefahrenlage eine Gefährdung darstellen könnten. Zum andern sollen Gegenstände vorübergehend sichergestellt werden können, soweit von ihnen in einer konkreten Gefahrensituation eine (zusätzliche) Gefährdung ausgehen könnte (lit. d). Schliesslich soll die Polizei die entsprechenden Anordnungen gestützt auf Art. 8a Abs. 3 KaPoVo mit den erforderlichen und angemessenen
Mitteln durchsetzen können.

Die angefochtene Regelung über die Ordnungs- und Sicherheitspolizei ist, wie sich aus der Botschaft der Regierung ergibt, vor dem Hintergrund der Durchführung des Weltwirtschaftsforums und der hierfür erforderlichen Sicherheitsmassnahmen entstanden. Die vorgeschlagenen Massnahmen mit Fernhalteanordnungen, Errichtung von Sperrzonen und Sicherstellungen von Gegenständen sollen die Sicherheit bei Grossanlässen gewährleisten. Den neuen Bestimmungen der Kantonspolizei-Verordnung kommt indessen darüber hinaus eine weit allgemeinere Bedeutung zu. Sie erlauben in genereller Weise, konkreten Gefährdungslagen zu begegnen. Schon bei einem kleineren Verkehrsunfall erscheint es fast als Selbstverständlichkeit, dass Absperrungen vorgenommen

werden, das Betreten der Unfallstelle untersagt wird und (gewisse) anwesende Personen zum Verlassen der Örtlichkeit aufgefordert werden. In vermehrtem Masse gilt dies bei eigentlichen Katastrophenfällen wie etwa bei Unfällen auf Autobahnen oder in Autobahntunnels, bei grossen Lawinenniedergängen und Erdrutschungen mit grossflächigen Verschüttungen oder bei weitreichenden Überschwemmungen mit grossem Gefahrenpotenzial, welche eigentliche Evakuierungen erfordern können. Desgleichen kann es in gespannten
Situationen angezeigt sein, die Mitnahme von gewissen Gegenständen zu untersagen bzw. entsprechende Anordnungen zu treffen (vgl. BGE 107 Ia 59 betr. Mittragen von Fahnen anlässlich von Kundgebungen im Jura; gleichermassen wird das Mitnehmen von Flaschen bei Grossanlässen oftmals durch die Veranstalter untersagt).

Eine solch erweiterte Betrachtung der angefochtenen Bestimmungen zeigt, dass diese im Zusammenhang mit der allgemeinen Funktion der Polizei stehen, die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch die Abwehr von Störungen und Gefährdungen zu schützen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage 2002, Rz. 2431). Zudem besteht - wie bereits gesagt - ein enger Konnex mit der Polizeigeneralklausel, welche die zuständige Behörde allgemein ermächtigt, polizeiliche Massnahmen zum Schutz der Polizeigüter zu treffen, um schwere und unmittelbare Gefahren abzuwenden oder bereits erfolgte schwere Störungen zu beseitigen (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2467). Insofern stellt die angefochtene Regelung nichts anderes als eine Umschreibung und Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel dar, indem in einem förmlichen Erlass festgehalten wird, welche konkreten Massnahmen bei schwerer und unmittelbarer Gefahr ergriffen werden können (vgl. BGE 109 Ia 146 E. 4a S. 149). Vor diesem Hintergrund betrachtet erklärt sich denn auch, dass die angefochtene Regelung keine Kompetenzordnung enthält: Die entsprechenden Massnahmen sind vielmehr ereignisbezogen, wie die Kantonspolizei-Verordnung festhält, von den
entsprechenden Stellen anzuordnen und richten sich nach dem Umfang des Ereignisses. Gleichermassen wird nicht präzisiert, ob die polizeilichen Massnahmen durch individuell-konkrete Anordnungen oder allenfalls durch allgemein gehaltene Anordnungen getroffen werden.

3.3 Die genannten Massnahmen können in verschiedenartigster Weise Freiheitsrechte des einzelnen Bürgers betreffen. Wegweisungs- oder Ausgrenzungsanordnungen greifen insbesondere in die persönliche Freiheit im Sinne der Bewegungsfreiheit ein. Vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte können entsprechende Anordnungen Beeinträchtigungen der Versammlungsfreiheit und damit im Zusammenhang stehend auch der Meinungsfreiheit mit sich bringen. Die vorübergehende Sicherstellung von Gegenständen betrifft ferner die Eigentumsgarantie, welche gleichermassen den Besitz schützt (BGE 128 I 129 E. 3.1.3 S. 133, 120 Ia 120 E. 1b S. 121). Schliesslich können im Einzelfall entsprechende Anordnungen weitere Freiheitsrechte betreffen.

4.
4.1 Die Beschwerdeführer erheben gegen die angefochtenen Bestimmungen der Kantonspolizei-Verordnung verschiedenartigste Rügen, welche vor dem Hintergrund der vorangehenden Erwägungen zu beurteilen sind. Als erstes gilt es zu prüfen, ob eine Verordnung des Grossen Rates als gesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriffe ausreiche. Die Beschwerdeführer machen in dieser Hinsicht geltend, die angefochtenen Normen führten zu schweren Grundrechtseingriffen, für welche eine formellgesetzliche, dem Referendum unterstehende Grundlage erforderlich sei.

Nach Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage; schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selber vorgesehen sein. Im Hinblick auf den vorliegenden Fall ist demnach zu prüfen, ob die Revision der Kantonspolizei-Verordnung in der Form einer grossrätlichen Verordnung den Anforderungen von Art. 36 BV genügt.
Hinsichtlich der Delegation von Rechtssetzungszuständigkeiten hat das Bundesgericht die bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen an die erforderliche gesetzliche Grundlage in einer reichen Praxis umschrieben. Die Delegation wird im Allgemeinen anerkannt, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird (BGE 128 I 113 E. 3c S. 122, 118 Ia 245 E. 3b S. 247 f., 305 E. 2b S. 310 f. , mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung ist in erster Linie ausgerichtet auf die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an die Exekutive; geringere Anforderungen werden gestellt in Bezug auf die Delegation an das kantonale Parlament oder den kommunalen

Gesetzgeber (vgl. BGE 106 Ia 201, 122 I 305 E. 5a S. 312, 112 Ia 251 E. 2a S. 254).

Im vorliegenden Fall steht indessen keine solche Delegation in Frage. Wie oben dargelegt (E. 2), kommt dem Grossen Rat nach der Kantonsverfassung im Bereiche des Polizeiwesens vielmehr die Befugnis zum Erlass von selbständigen, dem Referendum entzogenen Verordnungen zu (vgl. ZBl 102/2001 S. 647). Solche selbständige, gesetzesvertretende Verordnungen haben nach der Rechtsprechung die Bedeutung formeller Gesetze. Die Kantone sind von Bundesrechts wegen nicht gehalten, ihre Gesetze dem Referendum zu unterstellen (BGE 124 I 216 E. 3a S. 218, 118 Ia 320 E. 3a S. 324, 305 E. 2b S. 310 f., 245 E. 3b S. 247 f., ZBl 102/2001 S. 647 [651 f.], E. 2f.; Andreas Auer, La notion de loi en droit cantonal: Carrefour du fédéralisme et de la démocratie suisses, in: Andreas Auer/Walter Kälin, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991, S. 22 ff.; Georg Müller, Legalitätsprinzip und kantonale Verfassungsautonomie, in: Festschrift für Dietrich Schindler, Basel/Frankfurt a.M. 1989, S. 747 ff., 756 f.). Direkt auf die Kantonsverfassung gestützte Parlamentsverordnungen genügen daher als gesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriffe (Walter Kälin, Der Gesetzesbegriff im bernischen Recht, in: Andreas Auer/Walter Kälin, Das Gesetz im
Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991, S. 115 f.). Für den vorliegenden Zusammenhang ist es daher auch nicht erheblich, ob mit einer Volksinitiative nach Art. 3 Abs. 1 KV Erlass oder Aufhebung bzw. Änderung (nach Ablauf einer Sperrfrist von zwei Jahren) von solchen Parlamentsverordnungen verlangt werden kann (vgl. Kälin, a.a.O., S. 116 f. sowie BGE 106 Ia 201).

Diese Beurteilung hat durch die neue Bundesverfassung keine Änderung erfahren. Art. 36 Abs. 1 BV verlangt für Grundrechtsbeeinträchtigungen eine gesetzliche Grundlage bzw. ein Gesetz. Die Verfassungsbestimmung umschreibt indessen nicht näher, was unter gesetzlicher Grundlage bzw. einem Gesetz im Einzelnen zu verstehen ist. Die Bundesverfassung beschränkt sich darauf, den Kantonen in Art. 51 eine demokratische Verfassung vorzuschreiben. Für den vorliegenden Fall ist demnach an die bisherige, oben dargestellte Rechtsprechung anzuknüpfen. Wie gezeigt, stellen selbständige Parlamentsverordnungen formellgesetzliche Grundlagen dar und vermögen eine hinreichende Grundlage für Grundrechtsbeschränkungen abzugeben. Die angefochtene, in der Form der Grossratsverordnung ergangene Regelung genügt auch unter der Herrschaft der neuen Bundesverfassung den Anforderungen für Beschränkungen von Freiheitsrechten. Es ist daher auch unerheblich, ob die angefochtenen Bestimmungen schwere Grundrechtseingriffe im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV mit sich bringen können. Demnach erweist sich die Beschwerde in diesem Punkte als unbegründet.

4.2 Einen Schwerpunkt der Kritik der Beschwerdeführer betrifft die Rüge, die angefochtene Norm sei vollkommen unbestimmt gehalten und genüge daher angesichts der vorgesehenen Grundrechtsbeschränkungen den Bestimmtheitsanforderungen an gesetzliche Grundlagen nicht.

Es wird von Seiten des Grossen Rates und der Regierung nicht bestritten, dass Art. 8a KaPoVo unbestimmt gehaltene Begriffe enthält. Diese betreffen zum einen die Voraussetzungen polizeilichen Einschreitens, welches in allgemeiner Weise und ohne nähere Präzisierung lediglich von einer Gefährdung der Sicherheit und Ordnung sowie von einer Gefahrensituation abhängig gemacht wird. Zum andern wird die Kantonspolizei in ebenso unbestimmter Weise ermächtigt, ereignisbezogen die notwendigen Massnahmen anzuordnen. Immerhin werden die Massnahmen in Art. 8a Abs. 2 KaPoVo mit der Ermächtigung zu Fernhaltemassnahmen, Errichten von Sperrzonen und örtlichen Einschränkungen sowie Sicherstellung von Gegenständen exemplifiziert. Weder in Bezug auf die Voraussetzungen noch hinsichtlich der konkreten Massnahmen enthält die angefochtene Norm Präzisierungen zum örtlichen und persönlichen Anwendungsbereich.

Das Legalitätsprinzip verlangt u.a. eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Das Erfordernis der Bestimmtheit steht im Dienste des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit mit den Elementen der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns sowie der rechtsgleichen Rechtsanwendung (BGE 109 Ia 273 E. 4d S. 282 ff., 115 Ia 277 E. 6a S. 288, 123 I 1 E. 2b S. 3, 127 V 431 E. 2b S. 434, 128 I 113 E. 3b S. 121, mit Hinweisen auf die Doktrin und die Strassburger Rechtsprechung; Jörg Paul Müller, Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 39 S. 621/641 Rz. 53; Werner Ritter, Schutz der Freiheitsrechte durch genügend bestimmte Normen, Diss. St. Gallen 1994, S. 202 ff. und 251 ff.). Nach

der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte darf das Gebot nach Bestimmtheit rechtlicher Normen indes nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der
erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Der Bestimmtheitsgrad hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 109 Ia 273 E. 4d S. 284, 115 Ia 277 E. 6a S. 288, 117 Ia 472 E. 3d S. 479, 123 I 1 E. 4b S. 5, 125 I 369 E. 6 S. 379). In gewissem Ausmass kann die Unbestimmtheit von Normen durch verfahrensrechtliche Garantien gleichsam kompensiert werden, und es kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besondere Bedeutung zu (BGE 109 Ia 273 E. 4d S. 284 und E. 10 S. 295 f., 127 V 431 E. 2b S. 434).

Für das Polizeirecht stösst das Bestimmtheitserfordernis wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs im Allgemeinen auf besondere Schwierigkeiten (vgl. Ritter, a.a.O., S. 79 f.). Die Aufgabe der Polizei kann nicht von vornherein abschliessend und bestimmt umschrieben werden. Bereits die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zu deren Schutz die Polizei eingesetzt ist, lassen sich kaum abstrakt umschreiben, sind umfassend zu verstehen und enthalten sowohl polizeiliche als auch freiheitliche Elemente (vgl. Alexander Ruch, Äussere und innere Sicherheit, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 56 S. 889 Rz. 1 ff.). Die Polizeitätigkeit richtet sich gegen nicht im Einzelnen bestimmbare Gefährdungsarten und Gefährdungsformen in vielgestaltigen und wandelbaren Verhältnissen und ist demnach situativ den konkreten Verhältnissen anzupassen (vgl. Hans Reinhard, Allgemeines Polizeirecht, Diss. Bern 1993, S. 151 f. und 155 ff.; Ritter, a.a.O., S. 81 ff. zum Polizeibegriff). Die Schwierigkeit der Regelung der polizeilichen Tätigkeit ist denn auch der Grund, weshalb der geschriebene oder ungeschriebene Grundsatz der polizeilichen Generalklausel anerkannt wird, der
in allgemeiner Weise die zuständige Behörde ermächtigt, polizeiliche Massnahmen zum Schutz der Polizeigüter zu treffen, um schwere und unmittelbare Gefahren abzuweisen oder erfolgte schwere Störungen zu beseitigen. Die polizeiliche Generalklausel tritt unter den von der Rechtsprechung umschriebenen Voraussetzungen sogar an die Stelle einer materiellen gesetzlichen Grundlage. Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV nimmt denn vom Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für Freiheitsbeschränkungen Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr ausdrücklich aus (vgl. zur Polizeigeneralklausel Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2467; Ritter, a.a.O., S. 284; BGE 125 II 417 E. 6b S. 428, mit Hinweisen).

Bei dieser Sachlage hält es nicht leicht, im Bereich der Ordnungs- und Sicherheitspolizei bestimmte Normen zu schaffen. Wohl können unter Umständen in Einzelbereichen zumindest gewisse Wertungen getroffen und Güterabwägungen im Hinblick auf die Einzelfallentscheidung vorgenommen werden (vgl. Reinhard, a.a.O., S. 157). Das mag etwa hinsichtlich des polizeilichen Schusswaffengebrauchs zutreffen (vgl. Art. 27 des Dienst- und Organisationsreglementes der Kantonspolizei [BR 613.110]; Reinhard, a.a.O., S. 253 ff.). Für den allgemeinen Bereich der Ordnungs- und Sicherheitspolizei ist dies indessen kaum denkbar. So hat das Bundesgericht in andern Polizeibereichen allgemein gehaltene Eingriffsvoraussetzungen in verschiedensten Konstellationen als verfassungsgemäss erachtet, so etwa bei der (repressiven und präventiven) Telefonüberwachung (BGE 109 Ia 273 E. 6d und 6e S. 287 sowie E. 9c S. 294) oder bei der polizeilichen Personen- und Identitätskontrolle (BGE 109 Ia 146 E. 4b S. 149 und E. 5 S. 151). In Bezug auf den vorliegend umstrittenen Bereich können Gefahrensituationen unterschiedlichster Natur sein und verschiedenartigste Dimensionen aufweisen (vgl. oben E. 3.2). Weder die Voraussetzungen noch die notwendigen Massnahmen im Einzelfall
(vgl. Art. 8a Abs. 2 KaPoVo) können daher präzise umschrieben werden. Vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der angefochtenen Norm gilt das gleichermassen für die Durchführung von Grossanlässen oder Kundgebungen, welche unterschiedliche und je im gegebenen Zeitpunkt zu beurteilende Gefährdungslagen hervorrufen können (vgl. zur Beeinträchtigung von Dritten bei Durchführung von Kundgebungen BGE 127 I 164 E. 3b S. 168 f. und 170).

Die Beschwerdeführer weisen auf eine Reihe neuerer kantonaler Polizeigesetze hin, um darzulegen, dass bestimmtere Umschreibungen des polizeilichen Handelns möglich seien. Eine nähere Betrachtung zeigt indes-

sen, dass trotz des Bemühens um Konkretisierung typisierter Handlungsformen nicht auf höchst unbestimmte Regelungen sowohl in Bezug auf die Voraussetzungen des polizeilichen Handelns als auch hinsichtlich der zu treffenden Massnahmen verzichtet werden kann. Zum Teil beschränken sich diese Polizeigesetze darauf, die Polizeitätigkeit auf die Grundsätze der Rechtmässigkeit und der Verhältnismässigkeit zu verpflichten, den Polizeiorganen im Rahmen der polizeilichen Generalklausel einen weiten Handlungsspielraum einzuräumen und festzuhalten, dass das polizeiliche Handeln sich gegen die Störer zu richten habe (vgl. § 7 ff. des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Stadt [Gesetzessammlung 510.100], § 15 ff. des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Landschaft [Gesetzessammlung 700], § 5 ff. des Kantonspolizei-Gesetzes des Kantons Luzern [Gesetzessammlung 350]). Vereinzelt werden Wegweisung und Fernhaltung näher umschrieben; auch diesfalls hängen indessen die polizeilichen Massnahmen im Wesentlichen vom Vorliegen ernsthafter und unmittelbarer Gefährdung von Personen oder ernsthafter Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ab (vgl. Art. 21 ff. und Art. 29 des Polizeigesetzes des Kantons Bern [Gesetzessammlung 551.1], § 19 des Polizeigesetzes des Kantons Luzern [a.a.O.]).

Bei dieser Sachlage kann dem Grossen Rat gesamthaft gesehen verfassungsrechtlich nicht vorgeworfen werden, in den neuen Bestimmungen der Kantonspolizei-Verordnung die Voraussetzungen und die einzelnen Massnahmen des polizeilichen Handelns zu unbestimmt umschrieben zu haben. Die Beschwerde erweist sich insofern als unbegründet.

4.3 Weiter ist zu prüfen, ob die angefochtenen Bestimmungen durch hinreichende öffentliche Interessen und den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sind und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Diese Prüfung ist gemeinsam vorzunehmen, obwohl die Beschwerdeführer ein öffentliches Interesse kaum bestreiten und den Schwerpunkt auf die Kritik an der Verhältnismässigkeit (insbesondere der Fernhaltemassnahmen) legen.
4.3.1 Ein allgemeines öffentliches Interesse am Schutz von Ordnung und Sicherheit und an der Anordnung der in einer gegebenen Situation erforderlichen Massnahmen kann nicht ernsthaft in Frage gestellt werden. Die Polizei muss über die erforderlichen Zuständigkeiten zur Erfüllung ihres Auftrages verfügen. Das gilt auch für Fernhaltemassnahmen, wie sie bei kleineren oder grösseren Unfällen, Notlagen oder gar Katastrophen (vgl. oben E. 3.2) angezeigt erscheinen mögen, um Bestandesaufnahmen, Rettungsmassnahmen und Bergung von Personen und Gütern zu ermöglichen oder den Aufenthalt an gefährlichen Örtlichkeiten (auch mittels Evakuierungen) zu verhindern (vgl. Reinhard, a.a.O., S. 244; Othmar Strasser, Polizeiliche Zwangsmassnahmen, Diss. Zürich 1980, S. 93 ff.). Eine Sicherstellung von Gegenständen kann in Betracht fallen, wenn von ihnen eine Gefahr ausgeht, beispielsweise Brände, Explosionen oder Verseuchungen drohen, dringende polizeiliche Arbeiten erheblich behindert werden oder die Gefahr missbräuchlicher Verwendung mit einer Gefährdung von Leben, Gesundheit oder Gütern von Dritten besteht (vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1986, S. 209; Reinhard, a.a.O., S. 246 ff.; Strasser, a.a.O., S. 179 ff.).

Zu prüfen sind die öffentlichen Interessen an den angefochtenen Massnahmen überdies vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte. Grossanlässe wie das Weltwirtschaftsforum oder die Ski-Weltmeisterschaft bedingen für die reibungslose Durchführung umfangreiche Vorkehrungen wie Absperrungen oder vorübergehende Schliessungen von Strassen, Plätzen oder ganzen Gebieten. Gleichermassen können Kundgebungen auf öffentlichen Strassen entsprechende Massnahmen erfordern, weil die Meinungs- und Versammlungsfreiheit in gewissem Umfang die Zurverfügungstellung von öffentlichem Grund gebietet, insoweit die gleichartige Benützung und Grundrechtsausübung durch unbeteiligte Dritte ausschliesst und die Behörden gar zu Schutzmassnahmen zugunsten von Kundgebungen verpflichtet sind (BGE 127 I 164 E. 3b S. 168 f.). Es kann auch geboten erscheinen, das Mittragen von Gegenständen, von denen Gefahren ausgehen oder die missbräuchlich verwendet werden könnten, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu untersagen oder solche Gegenstände anlässlich von Kontrollen sicherzustellen. In all diesen Fällen können die mit derartigen Massnahmen einhergehenden Grundrechtsbeschränkungen durch öffentliche Interessen gerechtfertigt werden.
Gewichtige öffentliche Interessen sind denn vom Bundesgericht im Zusammenhang mit Grossanlässen anerkannt worden (vgl. BGE 112 Ib 195 E. 4 S. 204 zur Ski-Weltmeisterschaft Crans-Montana). In vergleichbarer Weise werden das Weltwirtschaftsforum und die Ski-Weltmeisterschaft 2003 im Engadin von den Behörden unterstützt und getragen. Daran vermag auch eine andere Wertung solcher Grossanlässe nichts zu ändern.

4.3.2 Über diese allgemeinen Überlegungen hinaus ist weiter zu prüfen, ob die in der angefochtenen Regelung enthaltenen Grundrechtsbeschränkungen überwiegenden öffentlichen Interessen entsprechen oder dem Schutze von Grundrechten Dritter dienen und ob sie damit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen vermögen.

Die Beeinträchtigungen in der Ausübung der Grundrechte und insbesondere die Eingriffe in die Bewegungsfreiheit sind bei Absperrungsmassnahmen nicht besonders einschneidend. Es bedeutet keine wesentliche Beeinträchtigung, wenn Personen von einer Unfallstelle oder den Örtlichkeiten eines Naturereignisses weggewiesen werden. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass trotz grossflächiger Absperrungen die Polizeiorgane Ersatzvorkehren treffen. Demgegenüberstehen der Vollzug der polizeilichen Aufgaben und sowohl bei kleineren Verkehrsunfällen als auch bei eigentlichen Grossereignissen die Rettung und Bergung von Personen und Gütern auf dem Spiel. Auch eigentliche Evakuierungen etwa bei drohenden Naturgefahren können sich in Anbetracht der Gefahren für Leib und Leben als verhältnismässig erweisen.

Soweit die Durchführung von Grossveranstaltungen gewissermassen privater Natur in Frage stehen, muss die Interessenabwägung besonders sorgfältig vorgenommen werden. Über das allgemeine öffentliche Interesse an grundrechtsbeschränkenden Massnahmen tritt der Aspekt der Grundrechtsausübung von Dritten im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV. Dies gilt gleichermassen für die Ski-Weltmeisterschaft und das Weltwirtschaftsforum wie auch für Kundgebungen aller Art. Diesfalls können sich unterschiedlichste Grundrechtsinteressen von Veranstaltern, Teilnehmern, interessierten Dritten und Unbeteiligten gegenüberstehen. Sie erfordern eine besonders sorgfältige Interessenabwägung und Beachtung der Verhältnismässigkeit ohne einseitige Bevorzugung einzelner Gruppen. Im Einzelfall ist nach möglichen praktischen Lösungen für eine optimale Grundrechtsgewährung und -koordination zu suchen (vgl. BGE 127 I 164 E. 3 S. 169 hinsichtlich Prioritätenordnung anlässlich von Kundgebungen auf öffentlichem Grund). Auch solche und ähnliche Veranstaltungen mögen je nach Einschätzung der Gefährdungslage Fernhaltemassnahmen erfordern. Solche beschränken die Grundrechtsausübung von Unbeteiligten oftmals nicht in schwerwiegender Weise. Mit Ersatzvorkehren kann den Bedürfnissen Einzelner hinsichtlich Bewegungsfreiheit, Nutzung von Eigentum oder beruflicher Ausübung Rechnung getragen werden. Im Sinne der Verhältnismässigkeit können etwa anstelle von vollständigen Abriegelungen Zugangskontrollen, temporäre Zugangsmöglichkeiten oder gar Bewilligungen für Zugang oder Durchgang zu bestimmten Örtlichkeiten in Betracht fallen. In diesem Sinne hat das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement in seinem Entscheid vom 12. Juli 2001 zur besseren Gewährleistung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit aufsichtsrechtlich angeordnet, dass die Veranstaltung "The Public Eye on Davos" soweit wie möglich in die Sicherheitsmassnahmen rund um die Durchführung des Weltwirtschaftsforums zu integrieren sei (vgl. BGE 128 I 167, Sachverhalt sowie E. 4.5).
4.3.3 Diese Erwägungen zeigen die Komplexität der im Einzelfall sich möglicherweise gegenüberstehenden Interessen auf. Eine abschliessende Beurteilung der Interessenabwägung und der Verhältnismässigkeit ist angesichts der vielfältigen konkreten Konstellationen und der im jeweiligen Moment vorzunehmenden Einschätzung der konkreten Gefahrenlage im abstrakten Normkontrollverfahren kaum möglich. Es ist daher entscheidend, dass die Polizeiorgane ausdrücklich auf die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes verpflichtet werden. Nach der angefochtenen Regelung können sie explizit nur diejenigen Massnahmen treffen, welche sich "ereignisbezogen" als "notwendig" erweisen. Der strenge, über die blosse Geeignetheit hinausgehende Massstab der Notwendigkeit gilt nicht nur in allgemeiner Weise nach Art. 8a Abs. 1 KaPoVo, sondern gleichermassen für die Fernhalte- und Sicherstellungsmassnahmen nach Abs. 2. In diesem Rahmen können die angefochtenen Bestimmungen verfassungskonform angewendet und die vorgesehenen Massnahmen in Übereinstimmung mit den Grundrechten vollzogen werden. Die konkreten Umstände des Vollzuges stehen einer solchen Beurteilung nicht entgegen: Während Absperrungen bei kleinen Unfällen ohne grössere Einschränkungen an Ort und Stelle angeordnet werden, dürften im Falle von Grossereignissen jeglicher Art entsprechende weiterreichende Massnahmen vom Polizeikommando angeordnet werden, welches in der Lage ist, die erforderlichen Abklärungen zu treffen und die angefochtenen Bestimmungen unter Vornahme der erforderlichen Interessenabwägung und Prüfung der Verhältnismässigkeit verfassungskonform anzuwenden.

4.4 Gesamthaft ergibt sich daraus, dass die angefochtene Regelung im Rahmen der abstrakten Normkontrolle nicht zu beanstanden ist und Art. 8a KaPoVo als Umschreibung und Konkretisierung der polizeilichen General-

klausel vor den Grundrechtsgewährleistungen und den Anforderungen an Einschränkungen in Freiheitsrechten standhält. Die Beschwerde ist demnach auch in diesem Punkte abzuweisen.

5.
Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführer, dass die angefochtene Regelung über die sicherheitspolizeilichen Befugnisse der Kantonspolizei keine Bestimmungen über den Rechtsschutz enthalte und damit ein effektiver Rechtsschutz im Sinne von Art. 6 und Art. 13 EMRK nicht gewährleistet sei. Es gehe aus der Kantonspolizei-Verordnung nicht hervor, von wem die einzelnen Massnahmen im konkreten Fall angeordnet würden und wie diese angefochten werden könnten. Demgegenüber weisen der Grosse Rat und die Regierung darauf hin, dass im Rahmen der angefochtenen Revision bewusst darauf verzichtet worden sei, neues Verfahrensrecht einzuführen oder neue Rechtsmittel zu schaffen.

Diese unter dem Titel des mangelnden Rechtsschutzes vorgebrachten Rügen erweisen sich als unbegründet. Zum einen stellt sich die Frage, ob der Grosse Rat überhaupt zuständig wäre, in der Form einer Verordnung Rechtsschutzbestimmungen zu erlassen. Wie oben dargelegt, verfügt er zwar im Rahmen der polizeilichen Generalklausel über ein Polizeiverordnungsrecht (E. 2). Der Erlass von Verfahrensrecht indessen bedürfte nach Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 lit. a KV eines formellen Gesetzes und der Mitwirkung der Volkes. Zum andern kann das Fehlen von Verfahrensbestimmungen aus prozessualer Sicht kaum zu einer Gutheissung der Beschwerde und insbesondere nicht zu einer Aufhebung der angefochtenen Norm führen. Das Bundesgericht kann sich nur mit Fragen des Rechtsschutzes befassen, wenn der angefochtene Erlass entsprechende Normen tatsächlich aufweist (vgl. BGE 109 Ia 273 E. 12 S. 298 ff. betr. nachträgliche Bekanntgabe von Telefonüberwachungen) oder die angefochtene materielle Regelung Auswirkungen auf den Rechtsschutz zeitigt (vgl. BGE 125 I 127 E. 8 f. S. 145 ff. betr. Vertraulichkeitszusicherung an sog. V-Personen). Dies trifft im vorliegenden Fall nicht zu: Die bestehenden Befugnisse der Kantonspolizei werden durch Art. 8a KaPoVo lediglich mit sicherheitspolizeilichen Befugnissen ergänzt. Diese sind gegenüber den bisherigen nicht grundlegend anderer Natur und bedeuten nichts anderes als eine Umschreibung und Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel. Es kann deshalb nicht gesagt werden, die neuen Bestimmungen könnten ohne Rechtsschutzbestimmungen überhaupt nicht angewendet werden. Sowohl hinsichtlich der bisherigen Befugnisse als auch in Bezug auf die nunmehr angefochtenen gelten daher die bisherigen allgemeinen Rechtsschutzbestimmungen, wie sie sich aus dem kantonalen Verfahrensrecht und allenfalls aufgrund der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben. Die Beschwerdeführer legen in keiner Weise dar, dass und inwiefern dieser Rechtsschutz in Bezug auf die neuen Befugnisse nicht ausreicht, und setzen sich mit dem kantonalen Verfahrensrecht nicht näher auseinander.

Das Bundesgericht hat zum Rechtsschutz im Zusammenhang mit sicherheitspolizeilichen Anordnungen in seinem Urteil BGE 128 I 167 ausführlich Stellung genommen. Es hat insbesondere ausgeführt, dass sich aus Art. 13 EMRK ein Anspruch ergibt, bei einer nationalen Instanz eine wirksame Beschwerde einlegen zu können. Der einzuschlagende Rechtsweg ist allerdings in Anbetracht von sog. Realakten nicht immer einfach und klar vorgegeben. Rechtsschutzmöglichkeiten stehen tatsächlich zur Verfügung, und in diesem Rahmen haben die Kantone den Betroffenen einen hinreichenden Rechtsschutz zu gewähren (E. 4.5 des erwähnten Urteils). Das trifft auch hinsichtlich der von den Beschwerdeführern angefochtenen Befugnissen und den sich daraus ergebenden Grundrechtsbeschränkungen zu. Bei dieser Sachlage kann dem Grossen Rat wegen des Umstandes, dass er mit der angefochtenen Regelung keine Rechtsschutzbestimmungen in die Kantonspolizei-Verordnung aufgenommen hat, keine Verfassungsverletzung vorgeworfen werden. Die Beschwerde ist daher auch in diesem Punkte abzuweisen.

6.
Gesamthaft erweist sich die als Beschwerde unbegründet und ist demnach abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (Art. 156 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Grossen Rat und der Regierung des Kantons Graubünden schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 26. August 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: