Urteilskopf

127 I 164

19. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. September 2001 i.S. Partei der Arbeit und Mitbeteiligte gegen Landschaft Davos Gemeinde und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Verweigerung einer Demonstration anlässlich des Weltwirtschaftsforums 2001 in Davos; Meinungs- und Versammlungsfreiheit; Art. 16 und 22 BV, Art. 11 EMRK, Art. 21 UNO-Pakt II.

Prüfungsprogramm bei Fehlen eines aktuellen Interesses; Beschränkung auf grundsätzliche Fragen (E. 1a und 6).

Grundzüge der Meinungs- und Versammlungsfreiheit hinsichtlich Durchführung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund: Bewilligungspflicht, Interessenabwägung unter Beachtung des ideellen Gehalts der Grundrechte, Anordnung von Auflagen und Bedingungen, Mitwirkungspflicht der Veranstalter (E. 3).

Prüfung des Ersuchens unter dem Aspekt der Verkehrsverhältnisse und des Gefahrenrisikos (E. 4).

Grundsätzlicher Anspruch, Kundgebungen auch auf Plätzen durchzuführen, die nicht im öffentlichen Eigentum stehen, hingegen dem Gemeingebrauch gewidmet sind (E. 5b).

Beurteilung der zeitlichen Verschiebung einer Kundgebung (E. 5c).

Regeste (fr):
Refus d'une autorisation de manifester à l'occasion du Forum économique mondial 2001 à Davos; liberté d'opinion et de réunion; art. 16 et 22 Cst., art. 11 CEDH, art. 21 Pacte ONU II.

Etendue de l'examen en cas d'inexistence d'un intérêt actuel; limitation aux questions fondamentales (consid. 1a et 6).

Principes de la liberté d'opinion et de réunion en matière de manifestation sur le domaine public: assujettissement à autorisation, pesée des intérêts en fonction du contenu idéal des droits fondamentaux, fixation de charges et de conditions, devoir de collaboration des organisateurs (consid. 3).

Examen de la demande du point de vue des conditions de trafic et des risques de troubles (consid. 4).

Droit d'organiser, en principe, des manifestations aussi sur des places qui n'appartiennent pas au domaine public, mais sont néanmoins affectées à l'usage commun (consid. 5b).

Appréciation du report d'une manifestation à un autre moment (consid. 5c).

Regesto (it):
Rifiuto di un'autorizzazione a manifestare in occasione del Forum economico mondiale 2001 a Davos; libertà di opinione e di riunione; art. 16 e 22 Cost., art. 11 CEDU, art. 21 Patto ONU II.

Estensione dell'esame in caso di inesistenza di un interesse attuale; limitazione alle questioni fondamentali (consid. 1a e 6).

Principi della libertà di opinione e riunione in materia di manifestazioni sul suolo pubblico: obbligo di un'autorizzazione,

ponderazione degli interessi in funzione del contenuto ideale dei diritti fondamentali, fissazione di oneri e condizioni, dovere di collaborazione degli organizzatori (consid. 3).

Esame della domanda dal punto di vista delle condizioni del traffico e dei rischi di disordini (consid. 4).

Diritto di organizzare, in principio, manifestazioni anche in luoghi che non appartengono al demanio pubblico, ma che tuttavia sono aperti al pubblico uso (consid. 5b).

Valutazione del rinvio di una manifestazione in un altro momento (consid. 5c).

Sachverhalt ab Seite 165

BGE 127 I 164 S. 165

Die Partei der Arbeit Zürich (PdA) ersuchte die Landschaft Davos Gemeinde namens der so genannten Anti-WTO-Koordination am 27. November 2000 um die Bewilligung, am 27. Januar 2001 in Davos auf der Route Bahnhof Davos Dorf - Promenade - Bahnhof Davos Platz zwischen 14 und ca. 17 Uhr eine Demonstration gegen das World Economic Forum (Weltwirtschaftsforum, WEF) durchzuführen. Im Laufe des Dezembers 2000 ergänzte sie das Ersuchen mit verschiedenen Angaben und Hinweisen. Der Kleine Landrat verweigerte der Anti-WTO-Koordination mit Verfügung vom 19. Dezember 2000 die Durchführung einer Demonstration am 27. Januar 2001. Zur Begründung verwies er auf die aussergewöhnliche Situation von Davos im Allgemeinen sowie während der Wintersaison und des Weltwirtschaftsforums. Er führte aus, insbesondere die engen Örtlichkeiten und die prekären Verkehrsverhältnisse an Samstagen erlaubten einen Demonstrationszug nicht. Ausser Betracht falle mangels öffentlicher Plätze auch eine stationäre Platzdemonstration. Weiter verwies der Kleine Landrat auf die gegenüber den Vorjahren völlig veränderte Ausgangslage (Gewaltbereitschaft, sicherheitspolitische Überlegungen, aktuelle Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, Erfahrungen im

BGE 127 I 164 S. 166

Umfeld vergleichbarer Veranstaltungen im Ausland, Aufrufe in den Medien). Diesen abschlägigen Entscheid fochten die Partei der Arbeit, die GBI Gewerkschaft Bau & Industrie sowie eine Privatperson beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden an. Das Verwaltungsgericht wies den Rekurs am 23. Januar 2001 ab und bestätigte die Bewilligungsverweigerung. In prozessualer Hinsicht betonte es, dass einzig die Abweisung des Gesuchs für einen Demonstrationszug am Samstag, 27. Januar 2001, nicht hingegen ein generelles Demonstrationsverbot in Frage stehe. Es ging von der grundrechtlich geschützten Meinungs- und Versammlungsfreiheit aus und prüfte das Demonstrationsverbot anhand von Art. 36 BV. Unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit zog es verkehrs- und sicherheitspolizeiliche Überlegungen, den Schutz von Dritten sowie den Umstand in Betracht, dass die Veranstalter zu verstehen gegeben hätten, an Alternativen wie der Durchführung einer Demonstration an andern Tagen, auf andern Routen und zu andern Zeiten nicht interessiert zu sein. Die Rekurrenten haben gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Sie rügen insbesondere eine Verletzung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 16 und 22 BV, Art. 10 und 11 EMRK [SR 0.101], Art. 21 UNO-Pakt II [SR 0.103.2]). Das Bundesgericht weist die staatsrechtliche Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten ist.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Das Bundesgericht sieht vom Erfordernis des aktuellen Interesses im Sinne von Art. 88 OG ab, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verfassungsgerichtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (BGE 125 I 394 E. 4b S. 397; BGE 124 I 231 E. 1b S. 233; BGE 121 I 279 E. 1 S. 281; BGE 120 Ia 165 E. 1a S. 166; BGE 118 Ia 46 E. 3c S. 53). Diese Voraussetzungen liegen hier vor, da streitig ist, inwiefern am Samstag, 27. Januar 2001, jegliche Demonstration verboten werden durfte, und diese Frage über diejenigen im Verfahren betreffend die Kundgebung im Jahre 2000 (Urteil 1P.53/2001 vom 20. September 2001, in: EuGRZ 2001 S. 504) hinausgeht.

BGE 127 I 164 S. 167

3. In materieller Hinsicht machen die Beschwerdeführer eine Verletzung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit geltend. Die Verletzung in den Grundrechten erblicken sie im Umstand, dass für den Samstag, 27. Januar 2001, überhaupt keine Demonstration bewilligt worden ist, weder in der Form eines Umzuges noch als Platzdemonstration. Das Vorhandensein einer kommunalen gesetzlichen Grundlage für das Erfordernis einer vorgängigen Bewilligung ist nicht umstritten. Ebenso wenig machen die Beschwerdeführer geltend, der Kleine Landrat verfüge über keine hinreichende Grundlage zur Anordnung von Auflagen und Beschränkungen. Sie rügen auch nicht, das entsprechende kommunale Recht sei unrichtig angewendet worden. Sie beschränken ihre Beschwerde ausschliesslich auf die Frage der Verletzung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit im Sinne der Bundesverfassung, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie des UNO-Pakts II.
a) Die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkannte unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung die ungeschriebenen Verfassungsrechte der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit (BGE 87 I 114 E. 2 S. 117; BGE 96 I 219; Hinweise in BGE 100 Ia 392 E. 4a S. 399). Hingegen verweigerte sie die Anerkennung einer eigentlichen Demonstrationsfreiheit im Sinne eines Anspruchs auf lediglich durch polizeiliche Gründe beschränkte Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes für Veranstaltungen mit Appellwirkung an die Öffentlichkeit (BGE 100 Ia 392 E. 3 S. 398; BGE 103 Ia 310 E. 3b S. 312; BGE 107 Ia 64 E. 2a S. 66, 226 E. 3b S. 229). Solche Veranstaltungen genossen indessen den Schutz der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit; insoweit galt ein bedingter Anspruch auf Benützung des öffentlichen Grundes (vgl. BGE 124 I 267 E. 3a S. 268 mit Hinweisen; GIORGIO MALINVERNI, Versammlungsfreiheit, Kommentar zur [alten]Bundesverfassung, Rz. 19 ff.). Die neue Bundesverfassung gewährleistet die Meinungsfreiheit in Art. 16 ausdrücklich; jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Ebenso findet sich in Art. 22 die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit; danach hat jede Person das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Eine ausdrückliche Garantie der Demonstrationsfreiheit kennt auch die neue Bundesverfassung nicht. In Anbetracht dieser Rechtslage ist unter der Herrschaft der neuen Bundesverfassung in Fortführung der bisherigen Rechtsprechung

BGE 127 I 164 S. 168

für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund davon auszugehen, dass nur ein bedingter Anspruch auf Be-

nützung öffentlichen Grundes für Kundgebungen besteht, im Bewilligungsverfahren aber dem ideellen Gehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen ist und die entgegenstehenden Interessen in sachlicher Weise gegeneinander abzuwägen sind. Im Folgenden ist auszuführen, was das im Einzelnen bedeutet. b) Die Meinungsfreiheit nach Art. 16 BV umfasst die Meinungsäusserungsfreiheit in einem weiten Sinne. Der Begriff der Meinung wird weit gefasst. Desgleichen werden die verschiedensten Formen und Arten der Kundgabe der Äusserungsfreiheit zugerechnet, soweit nicht ein anderes Grundrecht wie etwa die Medienfreiheit (Art. 17 BV) oder die Kunstfreiheit (Art. 21 BV) Platz greift (BGE 117 Ia 472 E. 3c S. 478; JÖRG P. MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, Bern 2000, S. 186 ff.; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Bd. II, Bern 2000, Rz. 513 ff.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz. 454 ff.; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, in: ZBl 96/1995 S. 102). Gemäss Art. 22 BV verbietet die Versammlungsfreiheit staatliche Massnahmen gegen Einberufung, Organisation, Durchführung oder Gestaltung einer Versammlung oder gegen die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an einer solchen. Zu den Versammlungen im Sinne dieser Bestimmung gehören verschiedenste Formen des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsäussernden Zweck (BGE 117 Ia 472 E. 3c S. 478; J.P. MÜLLER, a.a.O., S. 326 ff.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, a.a.O., Rz. 813 ff.; HÄFELIN/HALLER, a.a.O., Rz. 534 ff.). Der Schutz von Versammlungen in privaten Lokalen reicht weiter als derjenige von Versammlungen auf öffentlichem Grund (vgl. BGE 103 Ia 310 E. 3b und 3c S. 312 f.). Eine besondere Konstellation der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zeigt sich bei der Durchführung von Kundgebungen, welche öffentlichen Grund in Anspruch nehmen. Demonstrationen stellen eine Form des gesteigerten Gemeingebrauchs dar (BGE 124 I 267 E. 3a S. 268; BGE 107 Ia 64 E. 2a S. 66). Solche Kundgebungen bedingen, dass entsprechender öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt wird, schränken die gleichartige Mitbenützung durch unbeteiligte Personen ein und sind lokal und temporär nicht mehr gemeinverträglich

(vgl. TOBIAS JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, in: ZBl 93/1992 S. 157 f.). Dies ruft nach einer Prioritätenordnung unter den verschiedenen Benutzern (HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 105). Demonstrationen dürfen daher einer Bewilligungspflicht unterworfen werden (BGE 100 Ia 392 E. 5 S. 402; BGE 105 Ia 91 E. 2 S. 93; BGE 107 Ia 64 E. 2a S. 66; BGE 107 Ia 226 E. 4b S. 230; J.P. MÜLLER, a.a.O., S. 212 ff.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, a.a.O., Rz. 820 ff.; MALINVERNI, a.a.O., Rz. 32 f. und 56 ff.). Dies gilt auch nach Art. 22 BV. Dem Umstand, dass die Räte Art. 18 Abs. 3 des BV-Entwurfes abgelehnt haben, wonach Versammlungen auf öffentlichem Grund von einer Bewilligung abhängig gemacht werden können, kommt nach der Entstehungsgeschichte keine Bedeutung zu (vgl. Botschaft des Bundesrates zu einer neuen Bundesverfassung sowie Art. 18 Abs. 3 BV-Entwurf [BBl 1997 I 167und 592]; AB/NR, Sonderdruck, S. 212 f.; zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für eine Bewilligungspflicht BEATRICE WEBER-DÜRLER, Grundrechtseingriffe, in: Die neue Bundesverfassung, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 137 f.). Entsprechend der bisherigen Rechtsprechung dürfen öffentliche Kundgebungen weiter gehenden Beschränkungen unterworfen werden als Versammlungen auf privatem Boden und andere Meinungsäusserungen (BGE 124 I 267 E. 3a S. 268). Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit erhalten im Zusammenhang mit Demonstrationen einen über reine Abwehrrechte hinausgehenden Charakter. Dies war einst einer der Gründe, weshalb eine Demonstrationsfreiheit nicht als ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes anerkannt worden war (BGE 100 Ia 392 E. 4b S. 399). In der Zwischenzeit hat die rein defensiv verstandene Natur in diesem Zusammenhang an Gewicht verloren, und es wird ein gewisses Leistungselement anerkannt. Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gebietet in gewissen Grenzen, dass öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt wird. Wo Letzteres aus verfassungsrechtlich haltbaren Gründen versagt bleibt, ist unter Umständen anderes Areal bereit zu stellen, das dem Publizitätsbedürfnis der Veranstalter in anderer Weise angemessen Rechnung trägt (BGE 124 I 267 E. 3d S. 271 ff.; BGE 100 Ia 392 E. 6c S. 404). Die Behörden sind

über die Überlassung von öffentlichem Grund hinaus verpflichtet, durch geeignete Massnahmen - namentlich durch Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes - dafür zu sorgen, dass öffentliche Kundgebungen tatsächlich stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden (BGE 124 I 267

BGE 127 I 164 S. 170

E. 3a S. 269, mit Verweis auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte i.S. Plattform "Ärzte für das Leben" gegen Österreich vom 21. Juni 1988 [Serie A, Bd. 139, Ziff. 32-34 = EuGRZ 1989 S. 522]; vgl. indessen BGE 103 Ia 310 sowie HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 108). Weiter hat das Bundesgericht anerkannt, dass Gemeindesäle, die für Versammlungen benutzt werden können, dem öffentlichen Grund gleichzustellen und hinsichtlich Inanspruchnahme für Versammlungen unter Berücksichtigung der konkreten (lokalen) Verhältnisse gleich zu behandeln sind wie die Benutzung öffentlichen Grundes (Urteil vom 18. Februar 1991, E. 3, in: RUDH 1991 S. 239 und in deutscher Übersetzung in: ZBl 93/1992 S. 40). Die Behörde, welcher die Aufsicht und die Verfügung über den öffentlichen Boden zusteht, darf beim Entscheid über die Bewilligung einer Demonstration in erster Linie die dagegen sprechenden polizeilichen Gründe berücksichtigen. Dazu zählen solche des öffentlichen und privaten Verkehrs, der Vermeidung von übermässigen Immissionen, der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Abwendung unmittelbarer Gefahren von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art (BGE 117 Ia 472 E. 3f S. 482; BGE 107 Ia 64 E. 3 S. 67). Die öffentliche Ordnung lässt keinen Raum für Meinungskundgebungen, die mit rechtswidrigen Handlungen verbunden sind. Dabei ist das Gewaltrisiko nicht nur abstrakt, sondern anhand konkreter Umstände objektiv zu würdigen (BGE 111 Ia 322 f.; BGE 107 Ia 226 E. 5b und E. 5d S. 232 f., HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 106 f.). Weitere zu beachtende öffentliche Interessen betreffen die zweckmässige Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner (BGE 124 I 267 E. 3a S. 268 f.; BGE 105 Ia 91 E. 3 S. 94; BGE 100 Ia 392 E. 5 S. 402); in diesem Sinne können die Besonderheiten oder speziellen Zweckbestimmungen gewisser Örtlichkeiten gegen die Benützung für Manifestationen sprechen (BGE 124 I 267 [insbes. E. 3c S. 270]; BGE 105 Ia 91 [insbes. E. 4a S. 96]; BGE 100 Ia 392 [insbes. E. 6 S. 403]). Ferner ist die durch die Kundgebung und den gesteigerten Gemeingebrauch verursachte Beeinträchtigung von Freiheitsrechten unbeteiligter Dritter im Bewilligungsverfahren in die Beurteilung mit einzubeziehen; zu denken ist etwa an die Auswirkungen auf die persönliche Freiheit, die Wirtschaftsfreiheit oder die Eigentumsgarantie (HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 107 ff.). Der Behörde kommt im Bewilligungsverfahren Ermessen zu. Sie ist indessen nicht nur an das Willkürverbot und das Gleichheitsgebot

BGE 127 I 164 S. 171

gebunden, sondern hat vielmehr dem ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, Rechnung zu tragen (BGE 124 I 267 E. 3a S. 269; BGE 107 Ia 64 E. 2a S. 66; BGE 105 Ia 15 E. 4 S. 21, 91 E. 3 S. 94; BGE 100 Ia 392 E. 5 S. 402). (Politische) Demonstrationen als besondere Form der Meinungsäusserung und Versammlung sind nicht etwa wegen der Inanspruchnahme von öffentlichem Grund und wegen der Bewilligungspflicht dem Schutzbereich von Art. 16 und Art. 22 BV entzogen (BGE 124 I 267 E. 3a S. 269; BGE 105 Ia 91 E. 3 S. 94; BGE 100 Ia 392 E. 5 S. 401 f.). Ob und allenfalls unter welchen Auflagen einem Gesuch um Durchführung einer Demonstration zu entsprechen ist, steht demnach nicht im freien Belieben der Behörde. Diese hat die verschiedenen Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen (BGE 124 I 267 E. 3a S. 269; BGE 107 Ia 64 E. 2a S. 66). Insbesondere die Möglichkeit der Anordnung von Auflagen und Bedingungen erlaubt eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügende Gestaltung (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 105). Sie kann umgekehrt eine Mitwirkungspflicht der Veranstalter erfor-

dern. Ob die von den Demonstranten vertretenen Auffassungen und Anliegen der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll erscheinen, darf für den Entscheid über eine nachgesuchte Bewilligung einer Manifestation nicht massgebend sein; die Behörde ist vielmehr zu einer neutralen, sachlichen Haltung verpflichtet (BGE 124 I 267 E. 3b S. 269; BGE 107 Ia 226 E. 4b S. 232; BGE 105 Ia 15 E. 4 S. 21 und 22; BGE 100 Ia 392 E. 5 S. 402; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 114 sowie 107). c) In diesem Sinne besteht gestützt auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit grundsätzlich ein bedingter Anspruch, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund zu benützen. Im Bewilligungsverfahren sind nicht nur die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit, sondern im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ebenso sehr die Randbedingungen, allfällige Auflagen und eventuelle Alternativen zu prüfen. Die Veranstalter können daher nicht verlangen, eine Manifestation an einem bestimmten Ort zu einem bestimmten Zeitpunkt unter selbst bestimmten Randbedingungen durchzuführen. Die Behörden haben vielmehr eine sachliche, umfassende und neutrale Interessenabwägung vorzunehmen und eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechende Lösung zu suchen. Im Lichte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit steht bei dieser Abwägung der Gesichtspunkt der beabsichtigten Appellwirkung gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien im Vordergrund; für das Bewilligungsverfahren ist daher nicht allein das

förmlich gestellte Ersuchen ausschlaggebend. In Mitberücksichtigung grundrechtlich geschützter Positionen von unbeteiligten Dritten sowie des mit der Bewilligung zur Benützung von öffentlichem Grund und weiteren behördlichen Mitwirkungspflichten einhergehenden Leistungselementes lässt sich die Grundrechtsproblematik nicht auf ein blosses Abwehrrecht der Veranstalter gegenüber den Behörden reduzieren. Neben der Beachtung der in Art. 36 BV festgehaltenen Grundrechtsschranken ist daher nach praktischer Konkordanz unterschiedlicher Interessen zu fragen und gleicherweise Art. 35 BV mitzuberücksichtigen, wonach die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen und die Behörden dafür sorgen sollen, dass die Grundrechte auch unter Privaten wirksam werden (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 111 und 112; WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 151 ff.). Der Behörde kommt bei dieser Abwägung der entgegenstehenden Interessen ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Das Bundesgericht prüft grundsätzlich frei, ob der angefochtene Entscheid den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Es setzt indessen nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen der in der Sache zuständigen Behörden, und es übt Zurückhaltung, soweit es um die Würdigung der besondern örtlichen Verhältnisse geht (BGE 107 Ia 64 E. 2a S. 67, 226 E. 4c S. 230; BGE 105 Ia 91 E. 3 S. 94; BGE 103 Ia 310 E. 5 S. 315 f.; BGE 100 Ia 392 E. 5 S. 403; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 105). d) Die Beschwerdeschrift bezieht sich über das Bundesverfassungsrecht hinaus auch auf die Garantien nach der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Art. 11 EMRK räumt jeder Person u.a. das Recht ein, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln. Die Ausübung dieses Rechts darf keinen andern Einschränkungen unterworfen werden als den vom Gesetz vorgesehenen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Diese EMRK-Bestimmung trägt zur Gewährleistung der Meinungsäusserungsfreiheit bei, will kollektive Meinungsäusserungen garantieren und bezieht sich insofern auch auf Kundgebungen auf öffentlichem Grund. Demgegenüber kommt der Berufung auf Art. 10 EMRK in diesem Zusammenhang keine eigenständige Bedeutung

zu. Die Garantie von Art. 11 EMRK umfasst ausdrücklich nur friedliche Versammlungen und Meinungsäusse-

rungen. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte wird insbesondere deren Bedeutung in einem demokratischen Staatswesen im Allgemeinen und im Hinblick auf Wahlen unterstrichen. Ferner wird aus der Garantie eine positive Verpflichtung von Seiten der Behörden abgeleitet und verlangt, dass zur Gewährleistung einer tatsächlichen Möglichkeit der Meinungsäusserung für einen gewissen Schutz der Demonstranten zu sorgen sei (vgl. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1999, Rz. 633 ff.; ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMANN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl. 1999, S. 306 f.; JOCHEN ABR. FROWEIN/WOLFGANG PEUKERT, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Rz. 2 ff. zu Art. 11; JACQUES VELU/RUSEN ERGEC, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles 1990, Rz. 786 und 794 ff.). Die Versammlungsfreiheit in diesem Sinne kann nach Art. 11 Ziff. 2 EMRK eingeschränkt werden. Kundgebungen auf öffentlichem Grund können von einer Bewilligungspflicht abhängig gemacht werden. Einschränkungen sind im öffentlichen Interesse gemäss den in Art. 11 Ziff. 2 EMRK enthaltenen Kriterien zulässig. Die verschiedenen privaten und öffentlichen Interessen sind gegeneinander abzuwägen. Dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit kommt besonderes Gewicht zu. Im Einzelfall sind Möglichkeiten weniger weit gehender Massnahmen als Kundgebungsverbote zu prüfen (vgl. VILLIGER, a.a.O., Rz. 636; HAEFLIGER/SCHÜRMANN, a.a.O., S. 307 f.; FROWEIN/PEUKERT, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 11). Die Strassburger Organe hatten verschiedene Manifestationsverbote auf ihre Verhältnismässigkeit zu prüfen (vgl. FROWEIN/PEUKERT, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 11). Die Konventionsgarantie nach Art. 11 EMRK reicht hinsichtlich Manifestationen auf öffentlichem Grund nicht über die Gewährleistung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nach der Bundesverfassung hinaus. Kundgebungen auf öffentlichem Grund können einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Es besteht kein absoluter Anspruch auf Durchführung von Demonstrationen. Einschränkungen sind unter der Beachtung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit auf ihre Verhältnismässigkeit zu prüfen. Der Erwägung, dass die Behörden für einen gewissen Schutz von Kundgebungen zu sorgen haben, hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung bereits Rechnung getragen.

e) Art. 21 UNO-Pakt II anerkennt ebenfalls das Recht, sich friedlich zu versammeln. Dessen Ausübung darf keinen andern als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, zum Schutz der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. Diese Umschreibung der Versammlungsfreiheit dürfte nicht über die oben dargestellte bundesverfassungsrechtliche Garantie der Meinungs- und Versammlungsfreiheit hinausgehen (vgl. zur Garantie im Allgemeinen MANFRED NOWAK, CCPR-Kommentar, Kehl am Rhein/Strassburg/Arlington 1989, Art. 21). Sie bezieht sich einzig auf friedliche Versammlungen. Hierfür kommen dem Gemeinwesen gewisse positive Gewährleistungspflichten zu (vgl. NOWAK, a.a.O., Rz. 10 ff.). Einschränkungen der Versammlungsfreiheit sind im öffentlichen Interesse sowie zum Schutze Dritter aufgrund der einzeln aufgeführten Kriterien zulässig (vgl. NOWAK, a.a.O., Rz. 22 ff.). Der Vorbehalt von deren Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft unterstreicht den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. NOWAK, a.a.O., Rz. 20). Die in der Literatur diskutierte Frage, ob Demonstrationen auf öffentlichem Grund wegen des damit verbundenen gesteigerten Gemeingebrauchs auch ohne gesetzliche Grundlage einer Bewilligungspflicht unterworfen werden dürfen, ist angesichts des Vorliegens einer kommunalen gesetzlichen Grundlage nicht von Belang (vgl. E. 3 a.A.; WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl. 1997, S. 216 und 218). Ebenfalls braucht die in der Doktrin aufgeworfene Frage nicht geprüft zu werden, ob über ein Notifikationssystem hinaus, wonach die Organisatoren den zuständigen Behörden die Demonstration eine gewisse Zeit vor deren Durchführung anzuzeigen haben, auch eine vorgängige Bewilligungspflicht mit Art. 21 UNO-Pakt II vereinbar ist (vgl. KÄLIN/MALINVERNI/NOWAK, a.a.O., S. 217 f.; NOWAK, a.a.O., Rz. 25).

4. Die Landschaft Davos Gemeinde verweigerte den Beschwerdeführern den Demonstrationsumzug am Samstag, 27. Januar 2001, aus Gründen der örtlichen und zeitlichen Verhältnisse in Davos und wegen der Gefahr von Ausschreitungen. a) Der Kleine Landrat wies im Allgemeinen auf die engen örtlichen Verhältnisse in Davos

mit lediglich zwei Verkehrsachsen ohne Ausweichmöglichkeiten und die damit verbundene Schwierigkeit

BGE 127 I 164 S. 175

hin, überhaupt eine Demonstration durchzuführen. Im Einzelnen erinnerte er an die prekären Verkehrsverhältnisse an Wochenenden. Er führte aus, der Verkehr komme in Davos an den Wochenenden regelmässig zum Erliegen. Besonders an Samstagen bildeten sich schon am Morgen stehende Kolonnen und bewegten sich die Fahrzeuge während des ganzen Tages lediglich im Schritttempo. Dies sei auf die vielen Tagestouristen und insbesondere auf den Gästewechsel, d.h. den samstäglichen Wechsel der wochenweise nach Davos kommenden Feriengäste zurückzuführen. Daher sei ein Demonstrationsumzug, der den Verkehr und die Bewegungsmöglichkeiten der Bevölkerung sowie der Sicherheitskräfte (Polizei, Feuerwehr, Spitaldienste) notgedrungen vollkommen blockiert, am Samstag nicht zu verantworten. Die Beschwerdeführer vermögen dem nichts Wesentliches entgegenzuhalten. Sie setzen sich in ihrer Beschwerde mit den örtlichen Verhältnissen kaum auseinander und sind auch nicht in der Lage, Alternativrouten oder Ausweichmöglichkeiten aufzuzeigen. Die gesamten verkehrspolizeilichen Umstände sprechen gegen einen Demonstrationszug an einem Samstag. Zum einen führt eine Demonstration in Davos tatsächlich zu einer weitgehenden Blockierung der Verkehrswege. Es bestehen kaum Ausweichräume oder -strassen, die Umleitungen des Verkehrs ermöglichen würden. Zum andern durfte der Kleine Landrat den besonderen Verhältnissen an Samstagen mit dem Gästewechsel Rechnung tragen und damit versuchen, grössere Blockierungen der Verkehrswege, ein eigentliches Verkehrschaos mit langen Staus und eine Lahmlegung der Sicherheitsdienste (Ambulanzen, Feuerwehr etc.) zu vermeiden. Er konnte dabei auch berücksichtigen, dass die Verkehrsbehinderungen während eines bedeutenden Zeitraums andauern würden, weil entsprechende Vorbereitungen und Umleitungen getroffen werden müssten, die Auflösung einer Demonstration zusätzlich eine gewisse Dauer in Anspruch nehmen kann und schon das Gesuch eine beträchtliche Demonstrationszeit von 14.00 Uhr bis ca. 17.00 Uhr nannte. Bereits aus der Besonderheit der örtlichen und verkehrstechnischen Verhältnisse an Samstagen ergeben sich daher sachliche Gründe gegen einen Demonstrationszug am 27. Januar 2001. b) Darüber hinaus galt es, dem Sicherheits- und Gefahrenrisiko anlässlich einer Demonstration Rechnung zu tragen. Der Kleine Landrat durfte berücksichtigen, dass sich die Situation gegenüber den Vorjahren tatsächlich wesentlich verändert und verschärft hatte. Weltweit haben sich die Globalisierungsgegner vermehrt und vor

BGE 127 I 164 S. 176

allem auch gewalttätig zu Wort gemeldet. Anlässlich von Demonstrationen gegen die Globalisierung bzw. gegen die Politik der WTO kam es etwa in Seattle oder Prag zu massiven gewaltsamen Ausschreitungen. Im Vorfeld des Weltwirtschaftsforums 2001 erschienen im Internet Aufrufe zu gewaltsamer Demonstration in Davos. Ein "Kleiner Ratgeber für AktivistInnen am Anti-WEF Davos 2001" gab Auskunft, wie sich Demonstranten in gewaltsamem Umfeld verhalten sollen und können. Damit zeigt sich die Gefahr von Ausschreitungen gegenüber unbeteiligten Dritten und Sicherheitskräften nicht nur abstrakt, sondern ganz konkret. Der Kleine Landrat hatte auch diesem Umstand Rechnung zu tragen. Das derart ausgewiesene Sicherheits- und Gefahrenrisiko würde einen wesentlich grösseren Sicherheitsaufwand bedingen. Dieser wirkt sich seinerseits zusätzlich auf die Verkehrsverhältnisse aus und bewirkt vermehrte Beeinträchtigungen. c) Aus der Kombination von problematischen Verhältnissen an Samstagen in Davos im Allgemeinen und den für die Durchführung einer gegen das Wirtschaftsforum gerichteten Demonstration mit grossem Gefahrenrisiko im Speziellen ergeben sich gewichtige Gründe, die gegen eine Bewilligung für einen Demonstrationszug am 27. Januar 2001 sprechen. Sie sind sachlicher und objektiver Natur. Daher sind sie grundsätzlich geeignet, Einschränkungen der Meinungs-

und Versammlungsfreiheit zu rechtfertigen. Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, ob die eben genannten Gründe die Verweigerung einer Bewilligung für den 27. Januar 2001 im Lichte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit rechtfertigen können und das Demonstrationsverbot für diesen Tag insbesondere im Sinne von Art. 36 BV dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen vermag. Diese Frage lässt sich nicht in genereller und abstrakter Weise beantworten, sondern ist vielmehr unter Beachtung von Alternativen und Varianten zu prüfen.

5. Wie oben dargelegt, hat die Behörde im Bewilligungsverfahren über das Willkürverbot und das Gleichheitsgebot hinaus dem ideellen Gehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen. So wie die Veranstalter keinen unbedingten Anspruch auf Bewilligung ihres Gesuches haben, so haben die Behörden entgegenstehenden Interessen mit allfälligen Auflagen und Bedingungen zu begegnen oder den Veranstaltern unter Umständen anderes Areal oder andere Routen zur Verfügung zu stellen, die deren Publizitätsbedürfnissen in angemessener Weise Rechnung tragen. Zudem

gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass im Einzelfall Alternativen geprüft werden. In diesem Sinne ist im Folgenden zu untersuchen, ob im vorliegenden Fall andere Möglichkeiten in Betracht fallen. a) In dieser Hinsicht liesse sich fragen, ob für den 27. Januar 2001 in Abweichung vom Gesuch für einen Demonstrationszug eine andere Route hätte gefunden werden können, welche einerseits den Sicherheits- und Verkehrsbedenken des Kleinen Landrates gerecht geworden wäre und andererseits den Veranstaltern die Durchführung einer Manifestation erlaubt hätte. Die Beschwerdeführer haben vor dem Verwaltungsgericht entsprechende Varianten aufgezeigt. Dieses ist indessen mit der generellen Begründung darauf nicht näher eingegangen, die örtlichen Verhältnisse liessen auch diese Möglichkeiten nicht zu. Ob darin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt, wie die Beschwerdeführer am Rande geltend machen, kann dahin gestellt werden. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass sich die Beschwerdeführer in ihrer staatsrechtlichen Beschwerde mit anderen Routenführungen mit keinem Wort auseinandersetzen und nicht geltend machen, die Verweigerung der Demonstrationsbewilligung für den 27. Januar 2001 sei in Anbetracht der konkreten lokalen Strassenverhältnisse unverhältnismässig und daher verfassungswidrig. Auf diesen Punkt braucht daher auch im bundesgerichtlichen Verfahren nicht näher eingegangen zu werden.
b) aa) Der Kleine Landrat und das Verwaltungsgericht sind kurz auf die Frage eingegangen, ob am 27. Januar 2001 eine stationäre Demonstration auf einem Platz hätte bewilligt werden können. Sie verneinten sie. Der Kleine Landrat legte in seiner Verfügung dar, gewisse namentlich genannte Plätze kämen - abgesehen von Sicherheitsgründen - nicht in Betracht, weil sie zu eng seien und von ihnen dieselben Verkehrsbehinderungen ausgingen wie bei einem Demonstrationszug. Sowohl der Kleine Landrat wie das Verwaltungsgericht führten ferner aus, es gebe in Davos keine öffentlichen Plätze, die im Eigentum und in der Hoheit der Gemeinde stehen. Aus diesen Gründen habe für den 27. Januar 2001 auch eine Platzdemonstration untersagt werden dürfen. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer geltend, dass am 27. Januar 2001 taugliche Varianten zum beantragten Demonstrationszug zur Verfügung gestanden hätten und demnach hätten geprüft werden müssen. Insbesondere seien für sie auch andere Örtlichkeiten in Betracht gefallen. Sinngemäss beziehen sie sich damit auf die Möglichkeit einer stationären Platzdemonstration.

bb) In diesem Sinne stellt sich die Frage, ob es tatsächlich allein auf die Eigentumsverhältnisse an Plätzen ankommt und mangels in der Hoheit stehender Plätze eine Bewilligung für eine Platzdemonstration grundsätzlich ausgeschlosssen werden kann. Dies kann nicht leichthin angenommen werden. Die Eigentumsverhältnisse in

einem zivilrechtlichen Sinne sind oftmals für die Benutzung durch die Öffentlichkeit nicht entscheidend. Ausschlaggebend können vielmehr die Widmung und die sich daraus ergebende tatsächliche Nutzung von Strassen und Plätzen durch die Öffentlichkeit sein. Insbesondere sind die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch frei zugänglich. Der Gemeingebrauch kann sich aus der Natur der Sache oder durch eigentliche Widmung ergeben. Eine derartige Widmung ist auch gegenüber Grundstücken möglich, die zivilrechtlich gesehen im Privateigentum stehen. Grundstücke im Privateigentum können daher dem Gemeingebrauch geöffnet sein (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 1830 ff.; MAX IMBODEN/RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5./6. Aufl. 1976/1986, Bd. II, Nr. 115 S. 810 ff.). Soweit in diesem Sinne Plätze oder Strassen im Gemeingebrauch stehen, kann nicht gesagt werden, sie unterstünden in keiner Weise der öffentlichen Verfügungsgewalt. Gemeingebrauch bedeutet Öffnung für die Allgemeinheit. Er bringt mit sich, dass die Behörden - unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse und im Rahmen der Widmung - tatsächlich hoheitliche Verfügungsgewalt ausüben und etwa polizeiliche Befugnisse wahrnehmen. Auch das Strassenverkehrsrecht dürfte in solchen Situationen zur Anwendung kommen (vgl. IMBODEN/RHINOW, a.a.O., S. 813). Derartige Strassen und Plätze können daher im Grundsatze auch für Kundgebungen beansprucht werden. Der Gemeingebrauch erlaubt den allgemeinen Zugang. Er kann daher auch jenen nicht von vornherein verwehrt werden, die unter Berufung auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit eine Kundgebung durchführen wollen. Eignen sich die Örtlichkeiten unter dem Gesichtswinkel der beabsichtigten Appellwirkung, so ist deren Zurverfügungstellung im Einzelfall ebenfalls in Betracht zu ziehen (in diesem Sinne auch J.P. MÜLLER, a.a.O., S. 332 f.). Sie sind entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts und des Kleinen Landrates dem Grundsatze nach gleich zu behandeln wie andere öffentliche Strassen und Plätze.

Demnach können Strassen und Plätze, die zwar nicht im Eigentum des Gemeinwesens stehen, aber dem Gemeingebrauch gewidmet sind, nicht von vornherein für die Benützung von Kundgebungen ausgeschlossen werden. Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gebieten vielmehr, dass deren Eignung im Bewilligungsverfahren ebenfalls geprüft und in die Interessenabwägung einbezogen wird. Ein absoluter Anspruch auf deren Benützung für Demonstrationen besteht indessen ebenso wenig wie bei andern Strassen und Plätzen. Eine entscheidende Grenze bilden insbesondere die Art und der Umfang der Widmung für den Gemeingebrauch. Auch unter Berufung auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit kann nicht über die Widmung hinausgegangen und eine weiterreichende Benützung verlangt werden (z.B. Benutzung mit Fahrzeugen angesichts einer Widmung ausschliesslich zu Gunsten von Fussgängern). Daraus ergibt sich, dass die Auffassung des Verwaltungsgerichts und des Kleinen Landrates, eine Platzdemonstration falle mangels im Eigentum der Gemeinde stehender Plätze von vornherein nicht in Betracht, vor der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht standhält. Welche prozessuale Folgerung aus diesem Zwischenergebnis zu ziehen und inwiefern eine Prüfung hinsichtlich vorhandener im Gemeingebrauch stehender Plätze von Davos aufgrund der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse vorzunehmen bzw. nachzuholen ist, wird unten darzulegen sein (E. 6). c) Im Anschluss an das Bewilligungsverfahren für das Jahr 2000 stellt sich schliesslich die Frage, ob eine zeitliche Verschiebung der Kundgebung auf den Sonntag oder einen andern Wochentag in Betracht gezogen werden müsste. In dieser Hinsicht ist zwischen einer materiellen Betrachtung hinsichtlich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit einerseits und einer prozessualen Prüfung auf dem konkreten Hintergrund der ergangenen Entscheide und eingereichten Rechtsschriften andererseits zu unterscheiden. aa) In materieller Hinsicht darf zum einen berücksichtigt werden, dass die Sicherheitsaspekte und Gefahrenrisiken durch eine zeitliche Verschiebung nicht verändert werden. Unbeteiligte Dritte wie Touristen, Grundeigentümer und Geschäftsinhaber werden durch eine Manifestation unabhängig vom Zeitpunkt betroffen werden. Allerdings werden sie durch eine Kundgebung an einem Sonntag weniger beeinträchtigt, wenn dadurch (noch) grössere Verkehrsbehinderungen und Blockierungen der Verkehrswege am Samstag verhindert werden können. Insbesondere die wochenweise anwesenden Touristen haben ein erhebliches berechtigtes Interesse daran, dass

der Gästewechsel mit Hin- und Rückfahrt ohne unzumutbare Störungen erfolgen kann. Zum andern haben die Veranstalter, wie dargetan, keinen unbedingten Anspruch auf Durchführung einer Manifestation an einem bestimmten Ort zu einem bestimmten Zeitpunkt. Die Behörden können ihnen ohne Verfassungsverletzung einen andern als den gewünschten Ort zuweisen, soweit dieser dem Publizitätsbedürfnis der Veranstaltung angemessen Rechnung trägt (BGE 124 I 267 E. 3d S. 271 mit Hinweisen). In gleicher Weise fallen grundsätzlich zeitliche Beschränkungen oder Verschiebungen in Betracht. Sie sind unter verfassungsrechtlichem Gesichtswinkel in erster Linie an der beabsichtigten Appellwirkung und der Möglichkeit der tatsächlichen Teilnahme zu messen. Bei gleichbleibender Appellwirkung wirkt sich eine Verschiebung auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit kaum aus; indessen würden die Freiheitsrechte beeinträchtigt, wenn die Veranstalter dadurch das Zielpublikum in keiner Weise mehr erreichen könnten (z.B. bei einem Gesuch für eine Manifestation in einer belebten Innenstadt am Samstag und einer Bewilligung für den Sonntag angesichts weitgehend menschenleerer Örtlichkeiten). Desgleichen kann eine zeitliche Verschiebung die tatsächliche Teilnahme an einer Kundgebung beeinträchtigen, wenn diese etwa von einem Samstag auf einen Wochentag verschoben wird. Die Medien (Presse und Fernsehen) aus der ganzen Welt waren während der gesamten Dauer des Weltwirtschaftsforums in Davos präsent und berichteten ausführlich über die Verhandlungen und Diskussionen. Die Veranstalter der Kundgebung wandten sich in erster Linie an diese Medien. Sie können deren Interesse an einem Sonntag oder andern Wochentag in gleicher Weise erwecken wie an einem Samstag. Die Appellwirkung gegenüber den Medien ist demnach in Anbetracht der konkreten Verhältnisse während des Weltwirtschaftsforums für Samstag, Sonntag oder einen Wochentag gleichwertig. Daran vermag auch der Umstand nichts Wesentliches zu ändern, das im Falle einer Kundgebung am Sonntag die Sonntagspresse nicht darüber berichten kann; immerhin könnte und würde in diesem Falle das Fernsehen eine Berichterstattung am Sonntag Abend vornehmen und könnten Berichte in der Presse vom Montag erscheinen. Die Appellwirkung gegenüber der Bevölkerung und den Touristen ist vom Tag einer Kundgebung weitgehend unabhängig. Es kann daher nicht gesagt werden, dass die Veranstalter durch eine

Bewilligung für einen andern Tag in ihrer Meinungs- und Versammlungsfreiheit beeinträchtigt würden. Schliesslich kann angefügt werden, dass eine Verschiebung der Manifestation auf den Sonntag unter dem Gesichtswinkel der Teilnahme keine wesentliche Beeinträchtigung in den Verfassungsrechten darstellt. Die Anreise nach Davos und die Rückreise sind für die Teilnehmer an Sonntagen gleicherweise möglich wie an Samstagen. Sollten die Teilnehmer aus weiter entfernten Gebieten kommen, so müsste allenfalls der Freitag für die Anreise auf den Samstag verwendet werden; bei einer Durchführung am Sonntag würde der Montag für die Rückreise benötigt. Es ist indessen einzuräumen, dass eine Verschiebung auf einen Wochentag die Teilnahme eher erschweren würde. Gesamthaft ergibt sich damit, dass eine zeitliche Verschiebung der Kundgebung auf die Wahrnehmung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit keinen wesentlichen Einfluss hat. Abstrakt betrachtet hätte demnach eine solche Verschiebung in Anbetracht der konkreten Verhältnisse in Betracht gezogen werden müssen. bb) Der Kleine Landrat hat gemäss seiner Verfügung lediglich die Durchführung einer Kundgebung am 27. Januar 2001 geprüft. Das bringt sein Dispositiv denn auch zum Ausdruck, wonach "keine Bewilligung zur Durchführung einer Demonstration am 27. Januar 2001 in Davos erteilt" wird. Wie es sich mit einer Demonstration an einem Sonntag oder andern Wochentag verhält, hat er demnach nicht untersucht. Daran ändert der Umstand nichts, dass die Erwägungen den Eindruck erwecken, eine Demonstration komme schon wegen der Gewaltrisiken kaum in Frage. Der Kleine Landrat ging sinngemäss davon aus, dass die Veranstalter an einer

Demonstration an einem Sonntag oder andern Wochentag - in Form eines Umzuges oder als Platzdemonstration - ohnehin nicht interessiert seien. Die Veranstalter hatten nämlich im Vorjahr die für den Sonntag, 30. Januar 2000, bewilligte Demonstration u.a. mit der Rüge angefochten, die Verschiebung vom Samstag auf den Sonntag verletze die Meinungs- und Versammlungsfreiheit (vgl. Urteil 1P.53/2001 vom 20. September 2001, insbes. E. 5, in: EuGRZ 2001 S. 504). Demgegenüber bestreiten die Beschwerdeführer vor Bundesgericht, dass sie an einer Kundgebung an einem andern Tag von vornherein nicht interessiert gewesen seien. Umgekehrt machen sie indessen in langen Ausführungen selber geltend, dass eine Verschiebung der Kundgebung auf einen Sonntag unter dem Gesichtswinkel

der Meinungs- und Versammlungsfreiheit unverhältnismässig wäre und sie in ihren verfassungsmässigen Rechten verletzen würde. Damit nehmen sie eine ausgesprochen widersprüchliche Haltung ein. Diese Sachlage hat verschiedene prozessuale Auswirkungen. Zum einen durfte der Kleine Landrat in Anbetracht des Verhaltens der hinter den Gesuchstellern stehenden Veranstalter davon absehen, eine allfällige Verschiebung auf den Sonntag oder einen andern Wochentag zu prüfen. Die Beschwerdeführer haben es vielmehr auf sich zu nehmen, dass die - abstrakt gesehen zulässige - Alternative ausser Betracht blieb. Sie sind daher durch das Vorgehen des Kleinen Landrates nicht in ihrer Meinungs- und Versammlungsfreiheit verletzt worden. Zum andern braucht wegen der widersprüchlichen Haltung der Beschwerdeführer im bundesgerichtlichen Verfahren selber die Frage einer zeitlichen Verschiebung nicht abschliessend auf ihre Vereinbarkeit mit der Meinungs- und Versammlungsfreiheit hin geklärt zu werden (vgl. Urteil 1P.53/2001 vom 20. September 2001, E. 5, in: EuGRZ 2001 S. 504). d) In Anbetracht dieser Umstände materieller und prozessualer Natur ergibt sich gesamthaft, dass auf die Möglichkeiten anderer Streckenführungen für einen Demonstrationszug am 27. Januar 2001 nicht näher einzugehen ist. Die Frage nach einer Platzdemonstration ist vom Kleinen Landrat und vom Verwaltungsgericht unzureichend geprüft worden. Ferner zeigt sich, dass die Möglichkeit einer zeitlichen Verschiebung vom Kleinen Landrat und vom Verwaltungsgericht nicht in Betracht gezogen werden musste und vom Bundesgericht nicht zu beurteilen ist. Das wiederum führt zur Feststellung, dass die kantonalen Behörden kein generelles Demonstrationsverbot erlassen hatten, sondern - entsprechend dem Dispositiv des Kleinen Landrates - lediglich für den 27. Januar 2001 jegliche Demonstration untersagten.

6. Im Anschluss an die Beurteilung der Beschwerde in den vorstehenden Erwägungen ist nunmehr zu prüfen, welche prozessualen Folgen daraus für das bundesgerichtliche Verfahren zu ziehen sind. a) Es ist in Erwägung 4 dargelegt worden, dass sachliche Gründe gegen die Durchführung eines Demonstrationsumzuges am 27. Januar 2001 bestehen. Erwägung 5 zeigt zum einen auf, dass gewisse Alternativen wie eine zeitliche Verschiebung nicht in die Prüfung einbezogen werden mussten. Zum andern ist die Variante einer Platzdemonstration aus Gründen nicht in Betracht gezogen worden, die vor der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht

standhalten. Diese würden es grundsätzlich erfordern, dass die Eignung von privaten Plätzen im Gemeingebrauch für eine Platzdemonstration unter den konkreten Verhältnissen in einem neuen Verfahren geprüft würde. Einer derartigen erneuten Prüfung steht indessen schon der Umstand entgegen, dass sich die Beschwerdeführer auf eine zeitliche Verschiebung von vornherein nicht einlassen wollten. In Anbetracht der prozessualen Lage könnte daher eine vollständige Abwägung der verschiedenen Interessen und Varianten gar nicht vorgenommen werden. Weiter zeigt sich, dass mit den vorstehenden Erwägungen die wesentlichen Grundsatzfragen beantwor-

tet sind. Es liegen somit für zukünftige Konstellationen die sich aus dem vorliegenden Verfahren ergebenden Richtlinien vor. Damit wird der verfassungsrechtlichen Prüfung im Rahmen einer nicht mehr aktuellen Beschwerdesache Genüge getan (vgl. vorne E. 1a). Es kann in der vorliegenden Beschwerdesache nicht darum gehen, gestützt auf die konkreten Verhältnisse (zeitlicher und lokaler Natur) die letzten möglichen Fragen zu klären und jegliche denkbare Abwägung vorzunehmen. Dies erscheint auch deshalb nicht erforderlich, weil die konkreten Umstände (etwa hinsichtlich des Sicherheitsrisikos) einem steten Wandel unterliegen und deren Beurteilung im vorliegenden, das Jahr 2001 betreffenden Fall für künftige Verfahren ohnehin nicht mehr von ausschlaggebender Bedeutung sein kann. Wesentlich ist hingegen, dass derartige Gesuche hinreichend früh eingereicht werden (vgl. Urteil 1P.53/2001 vom 20. September 2001, E. 2d, in: EuGRZ 2001 S. 504). In Anbetracht des Umstandes, dass die kantonalen Behörden kein generelles Demonstrationsverbot ausgesprochen haben, braucht auch nicht geprüft zu werden, ob ein solches vor der Meinungs- und Versammlungsfreiheit standhalten würde. Dies kann nicht leichthin angenommen werden. Zum einen sind zwar absolute Demonstrationsverbote in ausgesprochen angespannten Lagen mit konkreter Gefahr erheblicher Unruhen und Ausschreitungen in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention als zulässig erachtet worden (vgl. BGE 103 Ia 310; BGE 91 I 321; Unzulässigerklärung der Kommission vom 10. Oktober 1979, DR 17, 93 [106]= EuGRZ 1980 S. 36 [betreffend BGE 103 Ia 310]und vom 16. Juli 1980, DR 21, 138 = EuGRZ 1981 S. 216 [betreffend zweimonatiges Demonstrationsverbot in einem Stadtteil von London]). Zum andern sind in Anbetracht besonderer

konkreter Gefahren von Tumulten und Sachbeschädigungen auch ausserordentliche Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, welche gegenüber Totalverboten dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besser entsprechen mögen, denkbar und in die Prüfung einzubeziehen. Den Sicherheitsaspekten dürfen die Behörden angesichts neuerer Entwicklungen Rechnung tragen und die Organisatoren zu entsprechender Mitwirkung beiziehen. Die Gesuchsteller haben im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu beizutragen, Gewaltausschreitungen zu verhindern und Sicherheitsrisiken zu minimieren. Wie es sich damit im Einzelnen verhält, braucht indessen, wie ausgeführt, im vorliegenden Verfahren nicht abstrakt entschieden zu werden.