Urteilskopf

128 I 327

31. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Botta und Mitb. gegen Kanton Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde) 1P.91/2002 vom 26. August 2002

Regeste (de):
Verordnung des Grossen Rates über die Kantonspolizei; Befugnis zur Anordnung sicherheitspolizeilicher Massnahmen; Grundsatz der Gewaltenteilung; polizeiliche Generalklausel; Einschränkung von Grundrechten; Art. 36 BV; Art. 15 KV/GR.

Zuständigkeit des Grossen Rates, mittels Verordnung im Rahmen der polizeilichen Generalklausel im Bereiche des Polizeiwesens zu legiferieren; keine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung (E. 2).

Grossrätliche Verordnung stellt formellgesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriffe dar (E. 4.1).

Legalitätsprinzip und hinreichende Bestimmtheit gesetzlicher Normen im Bereiche des Polizeiwesens (E. 4.2).

Verhältnismässigkeit von sicherheitspolizeilichen Massnahmen (Fernhalteanordnungen, Errichtung von Sperrzonen und vorübergehende Sicherstellung von Gegenständen; E. 4.3).

Regeste (fr):
Ordonnance du Grand Conseil sur la police cantonale; droit d'ordonner des mesures policières de maintien de l'ordre public; principe de la séparation des pouvoirs; clause générale de police; restrictions des droits fondamentaux; art. 36 Cst.; art. 15 Cst./GR.

Compétence du Grand Conseil à légiférer par voie d'ordonnance en matière de police, dans le cadre de la clause générale de police; pas de violation du principe de la séparation des pouvoirs (consid. 2).

L'ordonnance du Grand Conseil constitue une base légale formelle à la restriction des droits fondamentaux (consid. 4.1).

Principe de la légalité et exigence du caractère suffisamment précis des normes légales dans le domaine de la police (consid. 4.2).

Proportionnalité des mesures de maintien de l'ordre public (mesures d'interdiction d'accès, création de périmètres interdits et saisie temporaire d'objets; consid. 4.3).

Regesto (it):
Ordinanza del Gran Consiglio sulla polizia cantonale; facoltà di ordinare misure di polizia per il mantenimento dell'ordine pubblico; principio della separazione dei poteri; clausola generale di polizia; restrizione dei diritti fondamentali; art. 36 Cost.; art. 15 Cost./GR.

Competenza del Gran Consiglio a legiferare mediante ordinanza, in materia di polizia, nell'ambito della clausola generale di polizia; nessuna violazione del principio della separazione dei poteri (consid. 2).

L'ordinanza del Gran Consiglio costituisce una base legale formale per limitare i diritti fondamentali (consid. 4.1).

Principio della legalità e grado di determinatezza sufficiente di norme legali in materia di polizia (consid. 4.2).

Proporzionalità dei provvedimenti di polizia per il mantenimento dell'ordine pubblico (divieto di accesso, creazione di zone vietate e sequestro temporaneo di oggetti; consid. 4.3).

Sachverhalt ab Seite 328

BGE 128 I 327 S. 328

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden beschloss am 28. November 2001 eine Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei (KaPoVo; BR 613.100) und fügte ihr unter dem Titel "Ordnungs- und Sicherheitspolizei" neu die folgende Bestimmung ein: Art. 8a - Sicherheitspolizeiliche Befugnisse
1 Die Kantonspolizei kann zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung sowie zur Gefahrenabwehr ereignisbezogen die notwendigen Massnahmen anordnen. 2 Insbesondere 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. 3 Sie 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 zurück (Botschaften der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 7/2001-2002 S. 421). Darin wird ausgeführt, der Kantonspolizei kämen in vermehrtem Masse Aufgaben aus dem Ordnungs- und Sicherheitspolizeibereich zu. Politisch oder wirtschaftlich motivierte Grossanlässe wie die Durchführung des World Economic Forum in Davos (WEF) oder der Ski-Weltmeisterschaft im Oberengadin bedingten grosse Sicherheitsvorkehrungen mit teils einschneidenden Massnahmen. Im Hinblick auf zukünftige Grossveranstaltungen

BGE 128 I 327 S. 329

seien die notwendigsten und dringendsten rechtlichen Instrumente für die Kontrollierbarkeit solcher Kundgebungen zu schaffen. Hierfür falle nach der Kompetenzordnung der Kantonsverfassung 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. Gegen diese Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei haben Fabio Botta und Mitbeteiligte beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben und deren Aufhebung beantragt. Sie machen im Wesentlichen eine Verletzung der persönlichen Freiheit im Sinne der Bewegungsfreiheit, der Meinungs- und Versammlungsfreiheit und der Eigentumsgarantie geltend; ferner rügen sie eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung, weil dem Grossen Rat eine selbständige Polizeiverordnungskompetenz fehle. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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 vom 2. Oktober 1892 (KV/GR; 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/GR 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; BGE 127 I 60 E. 2a S. 63; BGE 126 I 180 E. 2a/aa S. 182; BGE 124 I 216 E. 3b und 4 S. 219; BGE 121 I 22 E. 3a S. 25; BGE 118 Ia 245 E. 3b S. 247; BGE 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

BGE 128 I 327 S. 330

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; BGE 126 I 180 E. 1a/aa S. 182; BGE 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 Bestimmungen 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.; BGE 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
1 Die gesetzgebende Gewalt wird vom Volke ausgeübt.
2 Der 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;

BGE 128 I 327 S. 331

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
1 Ausserdem 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
1 Der Grosse Rat wacht über die Handhabung der Bundes- und Kantonsverfassung, sowie über die Vollziehung der eidgenössischen und kantonalen Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse. 2 Ihm steht die Vorberatung über alle Gegenstände zu, welche nach den Artikeln 2 und 3 der Volksabstimmung unterstellt werden. 3 Er erlässt die nötigen Vollziehungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen zu den kantonalen und, soweit es nicht von Bundes wegen geschieht, zu den eidgenössischen Gesetzen. 4 Dem 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/GR. 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/GR 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/GR, 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/GR). Im vorliegenden Fall gilt es demnach den Sinn einerseits von Art. 2 Abs. 3 Ziff. 3 KV/GR und die darin enthaltenen Ausdrücke der "Verwaltungsgesetze und der andern Gebiete der Verwaltung", andererseits von Art. 15 Abs. 4 KV/GR mit den Bereichen der "Landesverwaltung" und "Landesangelegenheiten" zu bestimmen und einander gegenüberzustellen. Die Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV/GR 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/GR in der Praxis tatsächlich nicht als abschliessend betrachtet wird.
Auf der andern Seite steht dem Grossen Rat nach Art. 15 Abs. 4 KV/GR die Oberaufsicht über die ganze Landesverwaltung und die Befugnis zu, in allen Landesangelegenheiten - vorbehältlich der in Art. 2 und Art. 3 KV/GR genannten Bereiche - Verordnungen zu erlassen. Dieser Wortlaut und der Ausdruck der Landesangele-

genheiten 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/GR 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

BGE 128 I 327 S. 333

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/GR 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 (Das Referendum in Graubünden, Diss. Genf 1999, 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/GR 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/GR 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/GR 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/GR einerseits und Art. 15 Abs. 4 KV/GR 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

BGE 128 I 327 S. 334

Sinne von Art. 15 Abs. 4 KV/GR 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 Mass-

nahmen, 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/GR 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/GR 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; BGE 117 Ia 472 E. 3a S. 477; BGE 113 Ia 126 S. 131; BGE 111 Ia 23 S. 25; BGE 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

BGE 128 I 327 S. 336

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. Aufl. 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

BGE 128 I 327 S. 337

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; BGE 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; BGE 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; BGE 122 I 305 E. 5a S. 312; BGE 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; BGE 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/GR 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

BGE 128 I 327 S. 339

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; BGE 123 I 1 E. 2b S. 3; BGE 127 V 431 E. 2b S. 434; BGE 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

BGE 128 I 327 S. 340

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; BGE 117 Ia 472 E. 3d S. 479; BGE 123 I 1 E. 4b S. 5; BGE 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.; BGE 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 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 indessen, 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. Aufl. 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. Demgegenüber stehen 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 Generalklausel vor den Grundrechtsgewährleistungen und den Anforderungen an Einschränkungen in Freiheitsrechten standhält. Die Beschwerde ist demnach auch in diesem Punkte abzuweisen.