Urteilskopf

130 I 369

33. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. G. gegen Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement, Regierung sowie Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde) 1P.8/2004 / 1P.347/2003 vom 7. Juli 2004

Regeste (de):
Anfechtbarkeit von polizeilichen Realakten, Verweigerung des Zugangs nach Davos gegenüber einem Journalisten anlässlich des Weltwirtschaftsforums 2001; Informationsfreiheit, Einschränkung von Grundrechten; Art. 10 Abs. 2, 16 f. und 36 BV, Art. 8, 10 und 13 EMRK.

Die polizeiliche Hinderung des Zugangs nach Davos anlässlich des Weltwirtschaftsforums 2001 berührt den betroffenen Journalisten in der persönlichen Freiheit sowie in der Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit (E. 2).

Wirksame Beschwerde bei der Regierung im Sinne von Art. 13 EMRK im Anschluss an polizeiliche Realakte (E. 6.1).

Beurteilung des durch die polizeilichen Anordnungen bewirkten Grundrechtseingriffs im vorliegenden Fall: Abstützen auf die polizeiliche Generalklausel (E. 7.3); öffentliches Interesse (E. 7.4); Verhältnismässigkeit (E. 7.5).

Regeste (fr):
Caractère attaquable d'actes matériels de la police; interdiction de se rendre à Davos faite à un journaliste durant le Forum économique mondial 2001; liberté d'information, restriction aux droits fondamentaux; art. 10 al. 2, 16 s. et 36 Cst.; art. 8, 10 et 13 CEDH.

Pour le journaliste touché, l'interdiction faite par la police de se rendre à Davos en relation avec le Forum économique mondial 2001 porte atteinte à la liberté personnelle, ainsi qu'à la liberté d'opinion, d'information et de la presse (consid. 2).

Droit à un recours effectif, au sens de l'art. 13 CEDH, exercé auprès du gouvernement, en relation avec les actes matériels de la police (consid. 6.1).

Appréciation de la restriction aux droits fondamentaux résultant des ordres de la police en l'occurrence: application de la clause générale de police (consid. 7.3); intérêt public (consid. 7.4); proportionnalité (consid. 7.5).

Regesto (it):
Impugnabilità di atti materiali della polizia; diniego di accesso a Davos imposto a un giornalista durante il Forum economico mondiale 2001; libertà d'informazione; restrizioni di diritti fondamentali; art. 10 cpv. 2, 16 seg. e 36 Cost., art. 8, 10 e 13 CEDU.

Per il giornalista interessato, l'impedimento da parte della polizia di rendersi a Davos durante il Foro economico mondiale 2001 costituisce un'ingerenza nella libertà personale come pure nella libertà di espressione, d'informazione e della stampa (consid. 2).

Diritto a un ricorso effettivo al Governo, ai sensi dell'art. 13 CEDU, in relazione a atti materiali della polizia (consid. 6.1).

Valutazione, nella fattispecie, della restrizione dei diritti fondamentali risultante dagli ordini della polizia: applicazione della clausola generale di polizia (consid. 7.3); interesse pubblico (consid. 7.4); proporzionalità (consid. 7.5).

Sachverhalt ab Seite 370

BGE 130 I 369 S. 370

Vom 25. bis 31. Januar 2001 fand in Davos das Weltwirtschaftsforum (World Economic Forum, WEF) statt. Parallel dazu führten verschiedene Nicht-Regierungs-Organisationen in Davos unter dem Titel "The Public Eye on Davos" eine unabhängige internationale Konferenz durch. Im Vorfeld des WEF waren mehrfach Störungen und Aktionen sowie die Durchführung einer nicht bewilligten Demonstration am 27. Januar 2001 in Davos angekündigt worden. Die Kantonspolizei traf daher zum Schutze des WEF, seiner Gäste, der Bevölkerung

BGE 130 I 369 S. 371

und der Infrastrukturanlagen zahlreiche Massnahmen und sicherte die Zufahrtswege nach Davos grossräumig mit verdichteten Personen- und Fahrzeugkontrollen (vgl. zu den Hintergründen BGE 127 I 164 und BGE 128 I 167). Der als freier Journalist tätige G. versuchte am 27. Januar 2001, mit dem Postauto von Klosters nach Davos zu gelangen. Kurz vor Davos wurde das Postauto angehalten; die Insassen wurden kontrolliert und an der Weiterreise nach Davos gehindert. Trotz Vorzeigens seines Presseausweises und seiner Angaben über journalistische Tätigkeiten in Davos und am "Public Eye on Davos" wurde auch G. von der Polizei zur Rückkehr angehalten. Gegen diese Anordnung der Kantonspolizei Graubünden erhob G. beim Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement des Kantons Graubünden Beschwerde. Das Departement trat auf die Beschwerde mit der Begründung nicht ein, die gerügten polizeilichen Massnahmen stellten tatsächliches Verwaltungshandeln und Realakte dar, gegen welche eine Beschwerde trotz allfälliger Beeinträchtigungen von Grundrechten nicht zulässig sei. Auf Rekurs von G. hin überwies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden die Angelegenheit an die Regierung des Kantons Graubünden zur Behandlung. Diese wies die Beschwerde gegen den Departementsentscheid ab. Sie führte aus, die beanstandeten polizeilichen Handlungen und die Rückweisung von G. stellten sog. Realakte dar, gegen welche eine Beschwerde nach dem kantonalen Verfahrensrecht grundsätzlich ausgeschlossen sei. Ausgehend von Art. 13 EMRK sei indessen auch bei verfügungsfreiem Handeln Rechtsschutz zu gewähren. Ein solcher könne von einem Verwaltungsorgan gewährleistet werden und habe in analoger Anwendung der Regeln über die Anfechtung von Verfügungen zu erfolgen. - Die Regierung nahm gestützt auf das allgemeine kantonale Verwaltungsverfahrensrecht an, die Frist zur Beschwerde an das Departement sei nicht eingehalten worden, und bestätigte den departementalen Nichteintretensentscheid. Dennoch prüfte sie die Beschwerde materiell und wies sie unter dem Gesichtswinkel der EMRK-Garantien als unbegründet ab. Die Rückweisung von G. habe diesen in seiner Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit (Art. 10 EMRK) beeinträchtigt. Diese Freiheitsrechte könnten eingeschränkt werden: Die Kantonspolizei habe sich auf die polizeiliche Generalklausel stützen können; ein öffentliches Interesse zum

Schutze der Polizeigüter könne nicht in Frage gestellt werden; die polizeilichen Massnahmen seien in Anbetracht der Umstände verhältnismässig gewesen. Auch Journalisten hätten den polizeilichen Kontrollen und Massnahmen unterworfen werden dürfen. Gegen diesen Entscheid der Bündner Regierung hat G. beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben (Verfahren 1P. 347/ 2003). Er beanstandet, dass seine Beschwerde ans Departement als verspätet bezeichnet worden ist, macht geltend, die Regierung könne keinen effektiven Rechtsschutz gewähren, und rügt in materieller Hinsicht die polizeilichen Eingriffe in seine Grundrechte. Parallel zur staatsrechtlichen Beschwerde focht G. den Entscheid der Regierung auch beim Verwaltungsgericht an. Das Verwaltungsgericht trat auf den Rekurs nicht ein. Ausgehend vom Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Graubünden hielt das Gericht dafür, dass G. weder im Lichte des Bundesverfassungsrechts noch gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK einen Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz habe. Im Übrigen genüge die materielle Beurteilung durch die Regierung den Anforderungen von Art. 13 EMRK. Auch gegen diesen Entscheid des Verwaltungsgerichts hat G. beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben (Verfahren 1P.8/2004). Er macht geltend, der Bundesverfassung sei ein Anspruch auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu entnehmen und der Zugang zu einem Gericht ergebe sich wegen seiner Betroffenheit in civil rights aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Der Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts verletze daher seinen Anspruch auf Zugang zu einem Gericht. Das Bundesgericht behandelt die beiden staatsrechtlichen Beschwerden in einem Urteil und weist sie ab, soweit darauf einzutreten war.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer ist bei seiner Anreise nach Davos von der Polizei angehalten, kontrolliert und an der Weiterfahrt gehindert sowie zur Rückkehr nach Klosters aufgefordert worden. Dadurch ist er in unterschiedlicher Weise in verfassungsmässigen Rechten beeinträchtigt. Die polizeilichen Massnahmen haben den Beschwerdeführer in seiner persönlichen Freiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV

betroffen. Dem Wortlaut dieser Verfassungsgarantie nach hat jede Person das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit (vgl. BGE 130 I 65 E. 3.1 S. 67). Unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung hat die Rechtsprechung dem ungeschriebenen Grundrecht der persönlichen Freiheit über das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit hinaus stets auch die Bewegungsfreiheit zugerechnet (BGE 128 II 259 E. 3.2 S. 268; BGE 127 I 6 E. 5a S. 10; BGE 122 I 360 E. 5a S. 262; BGE 108 Ia 59 E. 4a S. 60, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat indessen auch auf die Grenzen dieses ungeschriebenen Grundrechts hingewiesen und darin keine allgemeine Handlungsfreiheit erblickt, auf die sich der Einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf die persönliche Lebensgestaltung auswirkt, berufen könne; die persönliche Freiheit schütze nicht vor jeglichem physischen oder psychischen Missbehagen (BGE 127 I 6 E. 5a S. 11 mit Hinweisen). In diesem Sinne schloss es etwa die Verbote des Befahrens von kleinen Teilen des Zürichsees oder des Windsurfings auf dem Sihlsee vom Schutzbereich der persönlichen Freiheit aus (BGE 108 Ia 59 E. 4a S. 61 mit Hinweis). Im vorliegenden Fall indessen wurde der Beschwerdeführer daran gehindert, auf öffentlicher Strasse mit einem öffentlichen Verkehrsmittel nach Davos zu gelangen. Dadurch ist er klarerweise in seiner Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV beeinträchtigt worden. Der Beschwerdeführer beruft sich in diesem Zusammenhang zudem auf Art. 8 EMRK und erachtet diese Garantie durch die polizeiliche Rück-

weisung als verletzt. Die genannte Bestimmung trägt den Titel "Privat- und Familienleben" und räumt ihrem Wortlaut nach den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs ein. Die Bewegungsfreiheit wird - anders als in der Umschreibung der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV - nicht genannt. Der Schutzbereich von Art. 8 EMRK ist weit und wird von den Strassburger Organen nicht in einer abschliessenden Weise umschrieben. Der Anspruch auf Achtung des Privatlebens sichert einen Freiraum und eine Privatsphäre, die der Einzelne nach eigenem Gutdünken gestalten und in denen er ohne Einwirken des Staates seine Persönlichkeit entfalten kann. Der Garantie kommt indessen nicht die Bedeutung einer allgemeinen Handlungsfreiheit zu. In den Schutzbereich fallen nur Massnahmen von einer gewissen Schwere und damit nicht jegliche Anordnung, welche sich auf die Lebensumstände des

Einzelnen auswirkt. Zudem haben die Strassburger Organe die Anwendbarkeit von Art. 8 EMRK ausgeschlossen, wenn der Einzelne selber einen Zusammenhang zur Öffentlichkeit herstellt (vgl. Urteil des EGMR i.S. Caroline von Hannover gegen Deutschland vom 24. Juni 2004, Ziff. 50 f. [EuGRZ 2004 S. 404]; Urteil i.S. Peck gegen Grossbritannien vom 28. Januar 2003, Recueil CourEDH 2003-I S. 163, Ziff. 57 ff.; JACQUES VELU/RUSEN ERGEC, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles 1990, Rz. 651 ff.; ARTHUR HAEFLIGER / FRANK SCHÜRMANN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl., 1999, S. 251 ff.; MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., 1999, Rz. 555 und 562; JOCHEN ABR. FROWEIN/ WOLFGANG PEUKERT, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., 1996, Rz. 3 ff. zu Art. 8 EMRK; LUZIUS WILDHABER/STEPHAN BREITENMOSER, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Rz. 96, 114 ff. und 122 zu Art. 8 EMRK). Daraus ergibt sich, dass Art. 8 EMRK die Bewegungsfreiheit nicht umfassend garantiert - im Gegensatz zu Art. 2 des (von der Schweiz nicht ratifizierten) Protokolls Nr. 2 (vgl. Urteil i.S. Olivieira gegen Niederlande vom 4. Juni 2002, Recueil CourEDH 2002-IV S. 215). Im vorliegenden Fall kann sich der Beschwerdeführer daher in Bezug auf die lediglich für einen bestimmten Zeitpunkt geltende polizeiliche Anordnung nicht auf Art. 8 EMRK berufen. Die Bestimmung kann im vorliegenden Fall auch hinsichtlich der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit nicht angerufen werden (BGE 130 I 26 E. 9 S. 62 mit Hinweisen). Ebenso wenig werden die Garantien von Art. 5 EMRK und Art. 31 BV durch die polizeilichen Massnahmen betroffen. Die Rückweisung des Beschwerdeführers stellt keinen Freiheitsentzug im Sinne dieser Bestimmungen dar. Der Beschwerdeführer erachtet sich ferner durch die beanstandeten polizeilichen Anordnungen in der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie in der Pressefreiheit beeinträchtigt. Die Meinungsfreiheit nach Art. 16 Abs. 1 und 2 BV bedeutet das Recht jeder Person, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. In engem Zusammenhang damit steht die Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 1 und 3 BV. Diese räumt jeder Person das Recht ein, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Für den vorliegenden Zusammenhang kommt zudem der Pressefreiheit im Sinne

von Art. 17 BV als Teil der allgemeinen Medienfreiheit Bedeutung zu (vgl. BGE 127 I 145 E. 4b S. 151 mit Hinweisen). Hinsichtlich der streitigen Polizeimassnahmen unterliegt es keinen Zweifeln, dass sie den als Journalisten tätigen Beschwerdeführer in der Informations- und Pressefreiheit berührten. Nach seinen eigenen Angaben und denjenigen seiner Auftraggeberin beabsichtigte er, in Davos über die öffentliche und allgemein zugängliche Veranstaltung "The Public Eye on Davos" sowie über die Auswirkungen des WEF und einer (allfälligen) Demonstration auf das Gastgewerbe zu recherchieren und darüber zu berichten. Gleichermassen kann

er aufgrund der Informationsfreiheit beanspruchen, eine allenfalls stattfindende unbewilligte Demonstration mitzuverfolgen. Daran wurde er durch das Zugangsverbot und die Rückweisung gehindert. In gleicher Weise wurde der Beschwerdeführer durch die umstrittenen polizeilichen Anordnungen in seinen Ansprüchen aus Art. 10 EMRK betroffen. Diese Bestimmung räumt jedermann Anspruch auf freie Meinungsäusserung ein und schliesst die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe von Behörden ein. Insbesondere hat der Einzelne die Möglichkeit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen aktiv zu informieren und seine Auffassungen weiterzugeben oder in der Presse zu verbreiten (vgl. BGE 113 Ia 309 E. 4b S. 317; VELU/ERGEC, a.a.O., Rz. 747 ff.; VILLIGER, a.a.O., Rz. 610 f. und 620 f.; FROWEIN/PEUKERT, a.a.O., Rz. 5 ff. zu Art. 10 EMRK). Für den vorliegenden Sachzusammenhang entspricht der Schutz durch die Konvention weitgehend demjenigen der Bundesverfassung (vgl. BGE 113 Ia 309 E. 4b S. 317; VILLIGER, a.a.O., Rz. 611 und 621). Der Beschwerdeführer kann sich schliesslich im Grundsatz auch auf Art. 19 UNO-Pakt II berufen. Danach hat jedermann das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit und auf freie Meinungsäusserung. Dieses schliesst die Freiheit ein, Informationen und Gedankengut jeder Art zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, und garantiert insoweit auch die Informationsfreiheit als Recht auf aktive Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Informationsquellen (vgl. WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., 1997, S. 211 ff.). Insoweit ist der Beschwerdeführer durch die umstrittene polizeiliche Anordnung auch in seinen Ansprüchen nach dem UNO-Pakt II betroffen.

BGE 130 I 369 S. 376

[3. - 5. Das Verwaltungsgericht ist auf die Beschwerde des Beschwerdeführers gestützt auf das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht eingetreten. Danach ist der Rekurs gegen Entscheide der Regierung auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts zulässig, wenn nach übergeordnetem Recht eine letztinstanzliche Beurteilung durch ein kantonales Gericht erforderlich ist. In Bezug auf das Nichteintreten des Verwaltungsgerichts entschied das Bundesgericht, dass aus dem übergeordneten Bundesverfassungsrecht kein Anspruch auf gerichtliche Beurteilung abgeleitet werden könne (vgl. BGE 130 I 388 E. 4). Die Frage, ob der Beschwerdeführer in civil rights im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betroffen ist und gestützt auf die Konvention einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung der umstrittenen polizeilichen Massnahmen geltend machen kann, blieb im Hinblick auf die von der Regierung und vom Bundesgericht vorgenommene materielle Prüfung offen (vgl. nunmehr BGE 130 I 388 E. 5).]

6. Die Regierung hat in ihrem Entscheid das Nichteintreten des Departements bestätigt. Entgegen der Vorinstanz hat sie die Anfechtbarkeit polizeilicher Anordnungen in Anbetracht der Rechtsschutzgarantie von Art. 13 EMRK nicht grundsätzlich ausgeschlossen, vielmehr eine Beschwerdemöglichkeit bejaht und hierfür das Verwaltungsverfahrensrecht für analog anwendbar erklärt (Gesetz über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen, Verwaltungsverfahrensgesetz [VVG; Bündner Rechtssammlung 370.500]). Die Regierung ist indessen zum Schluss gekommen, dass die ursprüngliche Beschwerde ans Departement innert der ordentlichen zwanzigtägigen Rechtsmittelfrist hätte erhoben werden müssen und daher verspätet gewesen sei. Der Beschwerdeführer macht geltend, bei den beanstandeten polizeilichen Anordnungen handle es sich nicht um Realakte, sondern angesichts der Eingriffe in Grundrechtspositionen um eigentliche Verfügungen im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts, auf welche die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes uneingeschränkt und unter Einbezug der ausserordentlichen Beschwerdefrist von zwei Monaten zur Anwendung zu bringen seien. Es ist zu prüfen, in welchem Ausmasse Art. 13 EMRK einen Anspruch auf eine wirksame Beschwerde einräumt, wie es sich in dieser Hinsicht mit der Beanstandung von sog. Realakten im

BGE 130 I 369 S. 377

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

6.1 Die Regierung vertritt im angefochtenen Entscheid im Anschluss an BGE 128 I 167 die Auffassung, dass gestützt auf Art. 13 EMRK im vorliegenden Fall grundsätzlich ein Anspruch auf eine Beschwerdemöglichkeit bestehe. Dies gelte auch für Realakte in Form polizeilichen Handelns. Das Bundesgericht führte im erwähnten Urteil (E. 4.5 S. 174 ff. mit Hinweisen) aus, für die Beurteilung des erforderlichen Rechtsschutzes sei von Art. 13 EMRK auszugehen (vgl. auch RUTH HERZOG, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995, S. 89 f.; RAINER J. SCHWEIZER, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Rz. 95 zu Art. 13 EMRK; MARKUS MÜLLER, Die Rechtsweggarantie - Chancen und Risiken, in: ZBJV 140/2004 S. 173 f.; VELU/ERGEC, a.a.O., Rz. 116 f.). Danach hat derjenige, der sich in den durch die Konvention garantierten Rechten und Freiheiten für beeinträchtigt hält, Anspruch darauf, bei einer nationalen Instanz eine wirksame Beschwerde einzulegen. Dies bedeutet nicht, dass ein Rechtsmittel an ein Gericht zur Verfügung stehen muss; eine Beschwerdemöglichkeit an eine hinreichend unabhängige Verwaltungsbehörde kann genügen. Hingegen ist erforderlich, dass Anspruch auf Prüfung der Vorbringen besteht und dass die Beschwerdebehörde den angefochtenen Akt gegebenenfalls aufheben bzw. dessen Auswirkungen beheben kann. Ausserdem müssen die rechtsstaatlich notwendigen minimalen Verfahrensrechte im Sinne von Art. 29 BV gewährleistet sein, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Begründung von Entscheiden (vgl. Urteil des EGMR i.S. Kudla gegen Polen vom 26. Oktober 2000, Recueil CourEDH 2000-XI S. 247, Ziff. 157 [EuGRZ 2004 S. 484]; Urteil i.S. Eglise métropolitaine gegen Moldavien vom 13. Dezember 2001, Recueil CourEDH 2001-XII S. 37, Ziff. 136 f. [RUDH 2001 S. 6]). Hinsichtlich von sog. Realakten und verfügungsfreiem Handeln hielt das Bundesgericht fest, dass der einzuschlagende Rechtsweg nicht immer einfach und klar vorgegeben sei, da eigentliche Rechtsmittel regelmässig eine förmliche Verfügung (oder einen Erlass) voraussetzen. Es sei im konkreten Einzelfall zu prüfen, welche Form der Beanstandung in Betracht fällt und den Anforderungen von Art. 13 EMRK genügt.

In diesem Sinne prüfte die Regierung, ob nach bündnerischem Recht die Möglichkeit bestehe, die umstrittenen Polizeianordnungen auf ihre Recht- und Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen. Sie hielt fest, dass die Aufsichtsbeschwerde den Anforderungen von Art. 13 EMRK mangels eines Anspruchs auf eine justizmässige Behandlung und einen materiellen Entscheid nicht genügt (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 174). Sie schloss für den vorliegenden Fall auch ein Staatshaftungsverfahren und eine in diesem Verfahren mögliche Feststellung aus, da dieses von vornherein vom Vorliegen eines Schadens oder einer immateriellen Unbill abhänge und davon im vorliegenden Fall nicht gesprochen werden könne (vgl. BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 175; BGE 125 I 394 E. 5c S. 400 f.). Ferner hielt die Regierung den auf Art. 31 der Kantonsverfassung von 1892 gestützten Weg für nicht gangbar. Schliesslich hielt sie fest, dass das Beschwerdeverfahren nach Sinn und Wortlaut des Verwaltungsverfahrensgesetzes eine formelle Verfügung voraussetze, welche bei polizeilichem, als Realakt zu verstehendem tatsächlichem Verwaltungshandeln gerade nicht vorliege, und daher das Verwaltungsverfahrensgesetz grundsätzlich nicht anwendbar sei. Um den Rechtsschutzanforderungen von Art. 13 EMRK trotz Fehlens kantonaler Beschwerdemöglichkeiten dennoch gerecht zu werden, gilt es nach Auffassung der Regierung Lösungen zu suchen, welche sich möglichst nahtlos in die bestehende Rechtsordnung einfügen (vgl. YVO HANGARTNER, Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2002 S. 145 und 146 ff.). Unter diesem Gesichtswinkel rechtfertige es sich daher, das Verwaltungsverfahrensgesetz in Anbetracht der Eigenart von Realakten sinngemäss zur Anwendung zu bringen. Dies bedeute, dass die dem Departement eingereichte Beschwerde grundsätzlich zulässig sei.
Der Beschwerdeführer beanstandet an sich nicht, dass ihm diese Beschwerdemöglichkeit eröffnet werde. Er macht indessen geltend, dass die streitigen polizeilichen Anordnungen eigentliche Verfügungen im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes darstellten und daher das VVG nicht nur analog, sondern integral zur Anwen-

dung zu bringen sei. Was er für seine Auffassung vorbringt, vermag indessen nicht durchzudringen. Das Bundesgericht hat ausgeführt, dass das polizeiliche Handeln, wie das im vorliegenden Fall umstrittene, den so genannten Realakten und dem verfügungsfreien Handeln zuzuordnen sei; insbesondere zählten dazu polizeiliche Kontrollen und Rückweisungen (BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 174; vgl. auch

BGE 121 I 87). Das tatsächliche und informelle Verwaltungshandeln zeichnet sich u.a. dadurch aus, dass es an sich nicht auf Rechtswirkungen, sondern auf die Herbeiführung eines Taterfolges ausgerichtet ist, indessen gleichwohl die Rechtsstellung von Privaten berühren kann (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., 2002, Rz. 737; PIERRE TSCHANnen/ Ulrich Zimmerli / Regina Kiener, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 260; RAINER J. SCHWEIZER, St. Galler BV-Kommentar, Zürich 2002, Rz. 2 zu Art. 36 BV; RENÉ RHINOW, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, Rz. 1100 f.). So verhält es sich auch im vorliegenden Fall mit der Sicherung der Zufahrtswege nach Davos zum Schutze des WEF, seiner Gäste und der Bevölkerung. Der Umstand, dass sich diese polizeilichen Massnahmen rechtlich auf den Beschwerdeführer auswirken und ihn, wie dargelegt, in verfassungsmässigen Rechten berühren, macht diese für sich allein nicht zu Verfügungen im Sinne der Verwaltungsrechtspflege. Es ist denn auch nicht denkbar, dass auf derartiges Verwaltungshandeln das Verwaltungsverfahrensgesetz integral zur Anwendung kommt. Insbesondere die Verfügungsmerkmale der Schriftlichkeit, der Begründung und der Rechtsmittelbelehrung treffen auf diese Art des Verwaltungshandelns nicht uneingeschränkt zu (vgl. für den Kanton Graubünden Art. 9 VVG). Bei dieser Sachlage rechtfertigt es sich, das polizeiliche Handeln nicht als eigentliche Verfügung zu bezeichnen, sondern es lediglich als Ausgangspunkt für eine wirksame Beschwerde eigener Natur im Sinne von Art. 13 EMRK zu betrachten. Dabei ist, wie dargetan, weitestmöglich von der bestehenden Rechtsordnung auszugehen. Hierfür bietet sich das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht mit der Verwaltungsbeschwerde an. Da diese aber an das Vorliegen einer förmlichen Verfügung anknüpft, erweist es sich als sachgerecht, die Beschwerdemöglichkeit ans Departement lediglich auf eine analoge Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes abzustützen. Soweit sich der Beschwerdeführer dagegen wendet, erweist sich seine Beschwerde bei abstrakter Betrachtung als unbegründet. [6.2 Frage offen gelassen, ob die vom Beschwerdeführer beim Departement eingereichte Beschwerde rechtzeitig erhoben worden ist.]

7. Der Beschwerdeführer beanstandet die umstrittenen polizeilichen Massnahmen in materieller Hinsicht und macht unter

verschiedenen Titeln Verletzungen seiner verfassungsmässigen Rechte geltend.

7.1 Es ist oben festgehalten worden, dass der Beschwerdeführer durch das polizeiliche Handeln in verschiedenen Verfassungsrechten beeinträchtigt worden ist, nämlich hinsichtlich Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 16 und 17 BV sowie Art. 10 EMRK und Art. 19 UNO-Pakt II; hingegen konnte darin kein Eingriff in den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienleben nach Art. 8 EMRK erblickt werden (E. 2). Die Regierung prüfte die Rügen des Beschwerdeführers ausschliesslich unter dem Gesichtswinkel der Menschenrechtskonvention und ging auf die Bundesverfassung und den UNO-Pakt II nicht ein. Der Beschwerdeführer beanstandet dieses Vorgehen nicht. Es entspricht den Vorgaben von Art. 13 EMRK, welcher akzessorischer Natur ist und eine

wirksame Beschwerde ausschliesslich in Bezug auf Rechte und Freiheiten gemäss der Konvention und der Zusatzprotokolle einräumt (vgl. SCHWEIZER, Internationaler EMRK-Kommentar, Rz. 1 und 36 zu Art. 13 EMRK; VELU/ERGEC, a.a.O., Rz. 104). Eingriffe in Grundrechte nach der Bundesverfassung werden davon nicht erfasst. Für diese gelten die entsprechenden Verfahrensbestimmungen sowie dereinst Art. 29a BV (vgl. VILLIGER, a.a.O., Rz. 647). Die vom Beschwerdeführer vorgetragenen Rügen sind daher vor dem Hintergrund des Entscheides der Regierung einzig unter dem Gesichtswinkel von Art. 10 EMRK zu prüfen. Der Einbezug von Art. 10 Abs. 2 und Art. 16 f. BV sowie von Art. 19 UNO-Pakt II, deren Wahrung das Verwaltungsgericht im Falle des Eintretens ebenfalls hätte prüfen müssen, würde indessen zum gleichen Ergebnis führen.

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

a.a.O., Rz. 541 ff.). Der Beschwerdeführer bestreitet, dass diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall gegeben waren.

7.3 Als erstes beanstandet der Beschwerdeführer das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für das polizeiliche Verbot, nach Davos zu gelangen. Die Regierung räumt ein, dass keine formelle gesetzliche Grundlage bestanden habe, hält indessen dafür, dass das polizeiliche Handeln in der gegebenen Situation auf die polizeiliche Generalklausel abgestützt werden konnte. Art. 36 Abs. 1 BV verlangt für Einschränkungen von Grundrechten eine gesetzliche Grundlage, nimmt aber Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr ausdrücklich davon aus. Die polizeiliche Generalklausel erlaubt somit Grundrechtseingriffe und tritt unter den von der Rechtsprechung umschriebenen Voraussetzungen an die Stelle einer materiellen gesetzlichen Grundlage (vgl. BGE 128 I 327 E. 4.2 S. 340; BGE 126 I 112 E. 4b S. 118, mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., Rz. 2467 ff.; SCHWEIZER, St. Galler BV-Kommentar, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 36 BV). Die polizeiliche Generalklausel ist von der Rechtsprechung bereits vor Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung anerkannt worden (vgl. BGE 126 I 112 E. 4b S. 118; BGE 125 II 417 E. 6b S. 428; BGE 111 Ia 246 E. 3 S. 248; BGE 106 Ia 58 E. 1 S. 60 f.; BGE 103 Ia 310 E. 3a S. 311, mit Hinweisen). Soweit ersichtlich haben auch die Strassburger Organe in der Anwendung der polizeilichen Generalklausel als solcher keinen EMRK-Verstoss erblickt und diese als gesetzliche Grundlage anerkannt (Unzulässigkeitsentscheid der Kommission für Menschenrechte i.S. Rassemblement jurassien gegen Schweiz, Ziff. 6 und 105 f. betr. BGE 103 Ia 310 [DR 17, BGE 103 Ia 93 = VPB 1983 Nr. 196 B]; VILLIGER, a.a.O., Rz. 547). Nach der Rechtsprechung ist der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel auf echte und unvorhersehbare sowie gravierende Notfälle ausgerichtet. Ihre Anrufung ist auf Fälle beschränkt, wo keine gesetzlichen Mittel vorhanden sind, um einer konkreten Gefahr zu begegnen. Sie kann indessen nicht angerufen werden, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert werden (BGE 126 I 112 E. 4b S. 118; BGE 111 Ia 246 E. 3a S. 248, mit Hinweisen; vgl. HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., Rz. 2467 f.). Der Beschwerdeführer zieht das Vorliegen dieser Voraussetzungen in Zweifel.
Vorerst gilt es festzuhalten - was der Beschwerdeführer nicht in Abrede stellt -, dass die Gefährdungslage anlässlich der

Durchführung des WEF 2001 als sehr ernst und gravierend eingestuft werden durfte. Die v.a. im Jahre 2000 weltweit erfolgten Kundgebungen von Globalisierungsgegnern und die damit einhergehenden massiven Ausschreitungen gaben auch für das WEF 2001 zu grösster Besorgnis Anlass. Insoweit lag eine eigentliche Notlage vor. Es fragt sich indessen, ob die Gefährdung vorhersehbar war und den Gesetzgeber schon im Voraus zu entsprechenden Vorkehren und Regelungen hätte veranlassen müssen. Das kann nicht leichthin angenommen werden. Die Gefährdungslage rund um die Durchführung des Weltwirtschaftsforums erweist sich als äusserst komplex und entzieht sich einer Einschätzung anhand einfacher Parameter und Kriterien. Die aus den Reihen der Antiglobalisierungsbewegung stammende Gegnerschaft des WEF ist ständigen und kurzfristigen Veränderungen unterworfen, und die international tätigen Protestbewegungen weisen unvorhersehbare Eigendynamiken auf. Diese Faktoren lassen eine typische oder typisierte Gefährdungslage gerade nicht erkennen und verunmöglichen das Abschätzen allfälliger Entwicklungen und Prognosen im Hinblick auf bestimmte Ereignisse weitestgehend. Schon in Anbetracht dieser Eigenart und Besonderheit kann nicht gesagt werden, dass sich die Gefährdungslage für das WEF 2001 klar hätte voraussehen lassen. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass mit der tatsächlich erfolgten Eskalierung im Voraus nicht zu rechnen war. Aus polizeilicher Sicht hat sich die Durchführung des WEF in den letzten Jahren stark verändert: Die militanter und internationaler gewordene Globalisierungsgegnerschaft erforderte zusätzliche Vorkehren. Zu den ursprünglichen Personenschutzmassnahmen kamen Massnahmen zum Schutz von Objekten und schliesslich von Bevölkerung und Eigentum im Allgemeinen. Bereits in den Jahren 1999 und 2000 sind in Davos unfriedliche Demonstrationen und Anschläge auf Infrastrukturanlagen festgestellt worden. Es waren dann insbesondere die Ereignisse von Seattle (1999), Washington, Melbourne und Prag (2000) sowie die Ausschreitungen von Nizza (Dezember 2000), welche für das WEF 2001 ernsthafte Gefahren befürchten liessen. Hinzu kamen im Laufe des Jahres 2000 Aufrufe von Antiglobalisierungsbewegungen zur Teilnahme an einer (unbewilligten) Demonstration in Davos und zu vielfältigen Aktionen zwecks Behinderung bzw. Verhinderung des WEF 2001. Dies führte die Behörden zu einer Lagebeurteilung, wonach mit Anschlägen auf Infrastrukturanlagen, mit Behinderungen und Unterbrüchen der

Zufahrtswege sowie mit Ausschreitungen und unfriedlichen Demonstrationen mit grossem Gewaltpotential zu rechnen sei (vgl. Bericht über das Jahrestreffen 2001 des World Economic Forum Davos - Chancen und Risiken für die Zukunft, vom 2. Juli 2001 [Bericht Arbenz]sowie Bericht der Regierung an den Grossen Rat über die zukünftige Entwicklung und Durchführung des World Economic Forum in Davos [Begleitbericht], in: Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 6/2001-2002, S. 283 ff.; BGE 127 I 164 E. 4b S. 175). Angesichts dieser Umstände kann entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht gesagt werden, die Gefährdungslage im Januar 2001 sei seit längerer Zeit voraussehbar oder im Einzelnen in typischer Form erkennbar gewesen. Bei dieser Sachlage hält es vor der Verfassung und der EMRK stand, zum Schutze von WEF, Gästen, Bevölkerung und Infrastrukturanlagen entsprechende Massnahmen zu treffen und diese auf die polizeiliche Generalklausel abzustützen. Es kann dem Gesetzgeber nicht vorgehalten werden, die schwierige Materie - im Vertrauen auf die polizeiliche Generalklausel - nicht an die Hand genommen zu haben. Die Anrufung der polizeilichen Generalklausel rund um die Durchführung des WEF im Januar 2001 wird auch durch den Umstand nicht ausgeschlossen, dass der Grosse Rat am 28. November 2001 die Verordnung über die Kantonspolizei revidierte und dieser ausdrücklich sicherheitspolizeiliche Befugnisse zum Schutz der öffentlichen Sicherheit einräumte. Die entsprechende Reglung stellt denn auch nichts wesentlich anderes als eine Umschreibung und Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel dar (BGE 128 I 327, insbes. S. 336). Gesamthaft

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

7.4 Der Beschwerdeführer stellt auch das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses am polizeilichen Handeln und an den damit verbundenen Grundrechtseingriffen in Frage. Das Bundesgericht hatte bereits mehrmals Gelegenheit, das öffentliche Interesse an Schutzmassnahmen und Beschränkungen von Freiheitsrechten im Zusammenhang mit der Durchführung des WEF hervorzuheben. Im Bezug auf die Verweigerung einer

Demonstration am 27. Januar 2001 wies es auf das Sicherheits- und Gefahrenrisiko für unbeteiligte Dritte und Sicherheitskräfte hin. Es stellte namentlich die weltweiten Aktivitäten der Globalisierungsgegner, die Aufrufe zu gewaltsamer Demonstration in Davos und den "Kleinen Ratgeber für AktivistInnen am Anti-WEF Davos 2001" in Rechnung. Damit war das hinreichende öffentliche Interesse an der Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit gerechtfertigt (BGE 127 I 164 E. 4b S. 175). Im Zusammenhang mit der Revision der Verordnung über die Kantonspolizei und den neuen Bestimmungen über sicherheitspolizeiliche Befugnisse hielt das Bundesgericht fest, dass ein allgemeines öffentliches Interesse am Schutz von Ordnung und Sicherheit und an den erforderlichen Massnahmen in einer gegebenen Situation nicht ernsthaft in Frage gestellt werden könne. Dies gelte auch für die Durchführung von Grossanlässen wie das Weltwirtschaftsforum oder die Skiweltmeisterschaft im Oberengadin, welche von den Behörden unterstützt und mitgetragen werden. Am öffentlichen Interesse an solchen Anlässen ändere insbesondere auch der Umstand nichts, dass diese unterschiedlich bewertet und eben auch abgelehnt werden könnten (BGE 128 I 327 E. 4.3.1 S. 342).
Diese Überlegungen können uneingeschränkt auch für den vorliegenden Fall Gültigkeit beanspruchen. Das Gefahren- und Sicherheitsrisiko bezüglich des WEF 2001 vermochte bereits Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Form des Verbotes einer Demonstration am 27. Januar 2001 zu rechtfertigen (BGE 127 I 164). Dieses begründet gleichermassen das öffentliche Interesse am Schutz der Davoser Bevölkerung und der WEF-Teilnehmer vor gewaltsamen Ausschreitungen, an Massnahmen zur Verhinderung eben dieser nicht bewilligten Demonstration und damit am Zugang nach Davos. Der Umstand, dass die Absperrmassnahme im vorliegenden Fall einen Journalisten betraf und für diesen Einschränkungen der Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK nach sich zog, vermag am öffentlichen Interesse der polizeilichen Massnahme nichts zu ändern.

7.5 Die Absperrmassnahmen und die Rückweisung von nicht eindeutig als risikolos identifizierten Personen waren ohne Zweifel geeignet, der nicht bewilligten Demonstration in Davos und allgemein gewaltsamen Ausschreitungen entgegen zu wirken. Der Bedeutung der Sicherheitsmassnahmen entsprach es ferner, dass Personen bei unklaren oder unsicheren Identitätsverhältnissen

vor übergehend zurückgehalten und zurückgewiesen wurden. Angesichts der konkreten Gefährdungs- und Informationslage durfte die Polizei weiter davon ausgehen, dass sich Aktivisten und Demonstrationswillige als friedlich Anreisende oder als Touristen ausgaben. Insbesondere war auch nicht auszuschliessen, dass Angaben über journalistische Tätigkeiten als Vorwand dienten, mit unfriedlichen Absichten nach Davos zu gelangen. In dieser gespannten Lage und in Anbetracht der gesamthaft grossen Anzahl von anreisenden Personen fiel es naturgemäss schwer, friedfertige Personen von gewaltbereiten Anreisenden zu trennen und zu unterscheiden. Dementsprechend verhalfen auch das blosse Vorweisen von nicht näher spezifizierten Journalistenausweisen

und unüberprüfbare Angaben über journalistische Tätigkeiten nicht zur ungehinderten Durchreise. Insoweit erweisen sich die rigorosen Kontrollmassnahmen und insbesondere auch das polizeiliche Vorgehen, jeglicher nicht eindeutig als risikolos identifizierten Person - ausser sie sei den kontrollierenden Polizeibeamten bekannt - den Zugang zu verwehren, zum Schutze der Polizeigüter in Davos im Allgemeinen als geeignet. Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Revision der Kantonspolizei-Verordnung hat das Bundesgericht ausgeführt, dass die Beeinträchtigung in der Ausübung der Grundrechte und insbesondere die Eingriffe in die Bewegungsfreiheit bei Absperrmassnahmen nicht besonders einschneidend seien (BGE 128 I 327 E. 4.3.2 S. 344). Diese Äusserungen waren allgemein gehalten und bezogen sich auf unterschiedliche mögliche Konstellationen. Sie können indessen nicht unbesehen auf eine konkrete Situation übertragen werden und bedürfen der Präzisierung und Gewichtung vor dem Hintergrund der im Einzelfall betroffenen Grundrechtsposition. Wenn auch die Verweigerung des Zugangs nach Davos etwa für einen Tagestouristen von untergeordneter Bedeutung sein mag, gilt es im vorliegenden Fall doch zu bedenken, dass beim Beschwerdeführer im Hinblick auf die beabsichtigte Berichterstattung die Meinungs- und Pressefreiheit in Frage stand. Die Absperrmassnahme war daher für ihn entgegen der Auffassung im angefochtenen Entscheid nicht lediglich von untergeordneter Bedeutung. Die Regierung hielt denn auch fest, dass nach den Angaben der Kantonspolizei den Medien der Zugang nach Davos grundsätzlich nicht verwehrt worden ist. Umgekehrt darf berücksichtigt werden, dass dem Beschwerdeführer der Zugang nach Davos nicht für die ganze

Dauer des WEF oder gar für unbestimmte Zeit, sondern lediglich im Zeitpunkt seiner Anreise am 27. Januar 2001 verwehrt worden ist. Er hätte Gelegenheit gehabt, am Nachmittag oder an den folgenden Tagen nach Davos zu reisen, um - wie er nach eigenen Angaben beabsichtigte - über die Alternativveranstaltung "The Public Eye on Davos" und die Auswirkungen des WEF und der (allfälligen) Demonstration auf die Davoser Gastwirtschaftsbetriebe zu berichten. Auch wenn die Behörden grundsätzlich nicht über das Informationsbedürfnis eines Journalisten und den geeigneten Zeitpunk der Recherchen zu befinden haben, lassen diese Umstände den konkreten Eingriff in die Meinungsfreiheit doch als wenig gravierend erscheinen. Aus der Bedeutung der Meinungsfreiheit kann nicht geschlossen werden, dass den Medien im Sinne eines absolut verstandenen Privilegs die Anreise nach Davos uneingeschränkt hätte gestattet werden müssen. Auch Journalisten haben sich grundsätzlich den in einer bestimmten Situation angeordneten Sicherheitsmassnahmen zu unterziehen und dürfen bei entsprechender Risikoeinschätzung zurückgewiesen werden. Insbesondere können Journalisten aus ihrer beruflichen Stellung heraus kein Recht ableiten, an unzulässigen oder verbotenen Handlungen teilzunehmen und insoweit anders behandelt zu werden als andere Bürger in einer konkreten Verdachtssituation. In diesem Sinne hielt das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Beschwerde gegen eine vorläufige Festnahme eines Journalisten anlässlich einer nicht bewilligten Demonstration fest, es komme als Indiz für die Verdachtslage darauf an, ob dieser zu den Demonstranten eine gewisse räumliche und sachliche Distanz halte; entweder begebe sich der Journalist zur Erfüllung seiner journalistischen Tätigkeit an eine bestimmte Örtlichkeit und wahre den genannten Abstand oder aber er lebe und fühle mit den Demonstranten und könne diesfalls als Journalist keine Vorrechte in Anspruch nehmen (BGE 108 Ia 261 E. 5 S. 263). Dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass für die Rückweisung des Beschwerdeführers nicht so sehr auf das Vorweisen seines Journalistenausweises, sondern vielmehr auf die konkrete Situation abzustellen ist. Dazu führte die Regierung im angefochtenen Entscheid aus, dass der Beschwerdeführer nicht ohne weiteres als risikolose Person betrachtet werden konnte. Sie wies darauf hin, dass er mit Personen unterwegs war, welche der Kantonspolizei den Eindruck

erweckten, militanten Globalisierungsgegnern anzugehören. Wie es sich damit sowie mit den übrigen konkreten Umständen hinsichtlich Anzahl der kontrollierten Personen und Angespanntheit der Situation genau verhält, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Es kann nicht allein auf den Hinweis des Beschwerdeführers abgestellt werden, keinen Anlass für die Zurechnung zum Kreis der Demonstranten gesetzt zu haben. Ein gewisses Gewicht kommt indessen dem Umstand zu, dass der Beschwerdeführer tatsächlich einen gewissen Verdacht erweckte. Er gab der Kantonspolizei an, die Alternativveranstaltung "The Public Eye on Davos" besuchen zu wollen. Dieser war aber bekannt, dass an jenem Tage gerade keine Veranstaltungen dieser Organisation stattfanden. Bei dieser Sachlage kann den Polizeikräften nicht vorgehalten werden, Verdacht geschöpft und den Beschwerdeführer den nicht risikolosen Personen zugeordnet zu haben. Darüber hinaus kann der Polizei an Ort und Stelle nicht vorgeworfen werden, die Personenkontrollen angesichts der allgemein gespannten Lage in etwas schematischer Weise vorgenommen zu haben. Vor diesem Hintergrund kommt dem Umstand, dass der Beschwerdeführer über keine Akkreditierung verfügte, entgegen der Auffassung der Regierung kein entscheidendes Gewicht zu. Es wäre unter dem Gesichtswinkel der Informationsfreiheit denn auch fragwürdig, den Zugang nach Davos von einer solchen Akkreditierung abhängig zu machen. Gesamthaft betrachtet ist der Beschwerdeführer nicht zentral in seinen Freiheitsrechten gemäss Art. 10 EMRK, Art. 10 Abs. 2 und Art. 16 f. BV sowie Art. 19 UNO-Pakt II betroffen worden. Umgekehrt konnte die Gefährdungslage als sehr gravierend eingestuft werden. Demnach durfte dem Schutze der Polizeigüter und der Verhinderung der unbewilligten Demonstration und gewaltsamer Ausschreitungen höchste Priorität eingeräumt werden. In Anbetracht der konkreten Umstände ist es ferner nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdeführer als nicht risikolose Person eingestuft wurde. Daran vermochte in der konkreten Situation auch das Vorweisen eines nicht näher spezifizierten Journalistenausweises nichts zu ändern. Der mit der Zugangskontrolle verbundene Eingriff in die konventions- und verfassungsmässigen Rechte des Beschwerdeführers kann daher bei umfassender Interessenabwägung nicht als unverhältnismässig bezeichnet werden. Die Beschwerde erweist sich daher auch insoweit als unbegründet.