Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.605/2001/bmt

Urteil vom 7. Mai 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Erklärung von Bern (Verein), 8031 Zürich, und zehn private Mitbeteiligte,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwältin Michal Hasler, Holbeinstrasse 34, Postfach, 8034 Zürich,

gegen

Kantonspolizei Graubünden, Ringstrasse 2, 7000 Chur,
Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement des Kantons Graubünden, 7000 Chur,

Dienstanweisung des Polizeikommandos des Kantons Graubünden zum Polizeieinsatz anlässlich des World Economic Forums 2001 in Davos

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Dienstanweisung des Polizeikommandos zum Polizeieinsatz anlässlich des World Economic Forums 2001 in Davos)

Sachverhalt:

A.
Parallel zur Durchführung des Weltwirtschaftsforums 2001 in Davos (World Economic Forum, WEF) organisierten die Erklärung von Bern sowie verschiedene Nicht-Regierungs-Organisationen unter dem Titel "The Public Eye on Davos 2001" vom 25. - 28. Januar 2001 in Davos eine unabhängige internationale öffentliche Konferenz. Anlässlich dieser Veranstaltung sollten Gäste aus der ganzen Welt auf die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung hinweisen und Forderungen stellen, die auf eine gerechtere, nachhaltigere Wirtschaftspolitik hinzielen. Diese Konferenz war öffentlich und konnte ohne Anmeldung besucht werden.

Ein ausländischer Referent sowie verschiedene Besucher der Konferenz wurden durch die zum Schutz und zur Durchführung des Weltwirtschaftsforums eingesetzten Polizeikräfte in Landquart, Klosters-Wolfgang und Filisur-Alvaneu kontrolliert (Durchsuchungen, Prüfung und Kopieren von Ausweisen etc.) und daran gehindert, (rechtzeitig) zur genannten Veranstaltung nach Davos zu gelangen. Teils wurden sie zurückgewiesen und in Züge Richtung Zürich und Basel gesetzt, teils konnten sie Davos schliesslich erst mit grosser Verspätung erreichen. Der ausländische Referent etwa konnte seinen auf 10.00 Uhr am 26. Januar 2001 angesetzten Vortrag nicht halten und gelangte erst am späteren Nachmittag nach Davos.

In der Folge erhoben die Erklärung von Bern sowie verschiedene Privatpersonen Beschwerde beim Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement des Kantons Graubünden. Sie verlangten im Wesentlichen, dass die Rechtswidrigkeit der sie betreffenden allgemeinen Polizeibefehle und der darauf gestützten individuellen Polizeiverfügungen festgestellt und aufgehoben werden und dass Verletzungen in verschiedenen Freiheitsrechten (Art. 10, 13, 16, 22 und 26 BV sowie Art. 6, 8, 10 und Art. 11 EMRK bzw. Art. 21 UNO-Pakt II) festgestellt werden.

Mit Verfügungen vom 12. Juli 2001 trat das Departement auf die Beschwerden gemäss Art. 15 ff. des Gesetzes über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen (VVG; BR 170.320) nicht ein (Dispositiv-Ziffer

1). Aufsichtsrechtlich wurde die Kantonspolizei angewiesen, die Veranstaltung "The Public Eye on Davos" soweit wie möglich in die Sicherheitsmassnahmen rund um das WEF zu integrieren (Dispositiv-Ziffer 2). In der Begründung hielt das Departement fest, dass strafrechtliche oder disziplinarische Beanstandungen bei den Strafverfolgungsbehörden bzw. beim Polizeikommandanten vorzubringen seien. Weiter führte es aus, dass zwischen Verfügungen einerseits und Verwaltungshandlungen und Realakten andererseits zu unterscheiden sei. Die beanstandeten Handlungen der Polizeibeamten gehörten zu den Verwaltungshandlungen und Realakten. Sie seien nicht auf die Regelung eines Rechtsverhältnisses ausgerichtet und stellten daher keine anfechtbaren Verfügungen dar. Schliesslich führte es aus, dass die zugrunde liegenden Dienstanweisungen zum Polizeieinsatz Verwaltungsverordnungen bildeten, einzig an die Polizeibeamten gerichtet seien und gegenüber den Bürgern keine Rechte und Pflichten begründeten und daher nach kantonalem Recht nicht
angefochten werden könnten. Solche Verwaltungsverordnungen seien allenfalls mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar.

B.
Im Anschluss an diese Verfügungen des Departementes erhoben die Erklärung von Bern sowie die weitern im Rubrum genannten Personen beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde. Sie verlangen die Feststellung, dass die Verwaltungsverordnung des Polizeikommandos zum Einsatz der Polizeibeamten anlässlich des WEF 2001 die Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 16 und 22 BV und Art. 10 f. EMRK) sowie die persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre (Art. 10 [und 13]BV und Art. 8 EMRK) verletzte. In prozessualer Hinsicht ersuchen die Beschwerdeführer um Edition der ihnen nicht bekannten Verwaltungsverordnung und weiterer Anordnungen zum Polizeieinsatz sowie um Gelegenheit zur Ergänzung ihrer Beschwerde. Zur Begründung führen die Beschwerdeführer im Wesentlichen an, die Dienstanweisung des Polizeikommandos stelle eine Verwaltungsverordnung dar, die - wie die tatsächlichen Vorbringen zeigten - klarerweise Aussenwirkungen entfalte. Da diese nach kantonalem Recht nicht angefochten werden könne, stehe ihnen ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung.

Das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement (anstelle des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartements) sowie das Polizeikommando beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne. Das Polizeikommando vertritt die Auffassung, dass die streitige Dienstanweisung zum Polizeieinsatz rein internen Charakter ohne Aussenwirkung aufweise und daher nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden könne; im Übrigen widersetzt es sich einer Edition der Dienstanweisung zum Polizeieinsatz.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Vorerst gilt es festzuhalten, dass die Beschwerdeführer nicht die Verfügungen des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartementes vom 12. Juli 2001 anfechten. Diese Verfügungen gaben lediglich Anlass zur vorliegenden Beschwerde. Anfechtungsobjekt der Beschwerde ist vielmehr einzig der in den Departementsverfügungen erwähnte und als Verwaltungsverordnung bezeichnete Einsatzbefehl des Polizeikommandos zum Polizeieinsatz rund um das WEF 2001. Dieser Einsatzbefehl ist den Beschwerdeführern nicht bekannt, weshalb sie um dessen Edition und die Möglichkeit einer nachträglichen Beschwerdeergänzung ersuchen.

2.
Damit stellt sich in erster Linie die Frage, ob der streitige Einsatzbefehl im Zusammenhang mit der Durchführung des Weltwirtschaftsforums 2001 überhaupt mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden könne.

2.1 In den erwähnten Verfügungen des Departements wird dargelegt, dass der Einsatzbefehl - als Verwaltungsverordnung betrachtet - vor keiner kantonalen Instanz angefochten werden kann. Daraus ergibt sich, dass der kantonale Instanzenzug im Sinne von Art. 86 OG ausgeschöpft ist.

2.2 Der angefochtene Einsatzbefehl ist nicht veröffentlicht worden. Die Beschwerdeführer bekamen erst mit den Departementsverfügungen vom 12. Juli 2001 sichere Kenntnis von seinem Bestehen und seiner Qualifikation. Ein gewisser Hinweis darauf enthielt zwar schon die Vernehmlassung des Polizeikommandos zuhanden

des Departementes vom 1. Mai 2001. Auch hätte ein Vorhandensein entsprechender Dienstanweisungen schon früher vermutet werden können. Diese Umstände stellten indessen für die Beschwerdeführer keinen hinreichenden Anlass zu entsprechenden Nachforschungen dar. Es kann ihnen daher kein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben vorgeworfen werden, die staatsrechtliche Beschwerde nicht schon früher erhoben zu haben (vgl. BGE 107 Ia 72 E. 4 S. 76). Hingegen haben sie von dem Zeitpunkt an gerechnet, als sie durch die Departementsverfügungen sichere Kenntnis vom Bestehen des Einsatzbefehls erhalten hatten, ihre staatsrechtliche Beschwerde innerhalb der Frist von 30 Tagen (Art. 89 in Verbindung mit Art. 34 OG) eingereicht. Sie erweist sich daher als rechtzeitig.

2.3 Der streitige Einsatzbefehl ist im Hinblick auf die Durchführung des Weltwirtschaftsforums 2001 erlassen worden. Die Beschwerdeführer haben daher an seiner Anfechtung kein aktuelles Interesse mehr. Das Bundesgericht sieht indessen von diesem Erfordernis 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 127 I 164 E. 1a S. 166, 127 III 429 E. 1b S. 432,125 I 394 E. 4b S. 397, 124 I 231 E. 1b S. 233, mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen liegen hier vor. In formeller Hinsicht stellt sich vorab die Frage der Anfechtbarkeit des Einsatzbefehls. Unter materiellen Aspekten wäre allenfalls dessen Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Garantien (etwa der persönlichen Freiheit und der Meinungs- und Versammlungsfreiheit) zu prüfen. Schliesslich kann das Polizeikommando entsprechende Dienstanweisungen nicht im Voraus veröffentlichen, sodass jeweilen von vornherein nur eine nachträgliche Prüfung in Betracht fällt. Daraus ergibt sich, dass den
Beschwerdeführern das Fehlen eines aktuellen Interesses nicht entgegengehalten werden kann.

2.4 Die staatsrechtliche Beschwerde ist grundsätzlich rein kassatorischer Natur. Demgegenüber stellen die Beschwerdeführer in erster Linie den Antrag um Feststellung von Verfassungsverletzungen. Auch dieser Umstand kann ihnen in Anbetracht der konkreten Verhältnisse nicht entgegengehalten werden. Mangels Kenntnis des Einsatzbefehls waren sie nicht in der Lage, Anträge um Aufhebung konkreter Teile zu stellen.

2.5 Unter dem Gesichtswinkel der Legitimation kann festgehalten werden, dass die Beschwerdeführer zwar faktisch durch die Anordnungen der Polizeikräfte im Einzelfall betroffen worden sind. Ob sie hingegen auch rechtlich im Sinne von Art. 88 OG zur Anfechtung des Einsatzbefehls legitimiert sind, hängt mit der Frage zusammen, ob dieser überhaupt mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann. Darauf ist unten näher einzugehen (E. 4).

3.
3.1 Die Beschwerdeführer ersuchen um Edition des streitigen Dienstbefehls sowie um die Möglichkeit, in einer Ergänzung ihrer Beschwerde dazu Stellung nehmen zu können.

Die kantonalen Behörden widersetzen sich einer derartigen Edition aus nachvollziehbaren Gründen. Aus Sorge um einen wirkungsvollen Polizeieinsatz fällt die vorgängige Bekanntgabe des Einsatzbefehls ausser Betracht. Auch gegen eine nachträgliche Bekanntgabe sprechen gewichtige Gründe, weil bisherige Anordnungen für Folgejahre weiterhin von Bedeutung sein können und demnach grundsätzlich geheim gehalten werden dürfen.

Damit stellt sich die Frage, ob das Bundesgericht allenfalls die streitige Dienstanweisung zum Polizeieinsatz einholen soll, ohne sie den Beschwerdeführern zur Kenntnis zu bringen. Bisweilen zieht das Bundesgericht Akten bei, in die Einsicht verlangt wird und die aus öffentlichen Interessen nicht bekanntgegeben werden sollen (vgl. Hinweise in BGE 113 Ia 1 E. 4a S. 5; 122 I 153 E. 3 S. 159; ZBl 93/1992 S. 362 E. 3). Aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt sich indessen, dass die vorliegende Beschwerde auch ohne einen Beizug beurteilt werden kann. Das Ersuchen der Beschwerdeführer um Edition des Dienstbefehls ist daher abzuweisen. Daraus folgt, dass auch ihr Gesuch um Ergänzung ihrer Beschwerde abzuweisen ist.

3.2 Die Durchführung des Weltwirtschaftsforums in Davos stiess in den letzten Jahren und insbesondere im Anschluss an die Veranstaltung im Januar 2001 auf vermehrte Kritik. Im Zeichen der Globalisierung und der

sich ausweitenden Gegenbewegungen mussten die Sicherheitsvorkehrungen verstärkt werden. Dennoch kam es in den Jahren 2000 und 2001 zu militanten Demonstrationen. Das Ausmass, die Art und Weise sowie die Kostenfolgen der Sicherheitsmassnahmen führten zu politischen Diskussionen und Interventionen. Die Regierung des Kantons Graubünden hat eine Projektgruppe mit der Ausarbeitung eines Berichts über das WEF 2001 und die Zukunft des Weltwirtschaftsforums beauftragt. Dieser Bericht, versehen mit einer Stellungnahme der Regierung, ist amtlich publiziert worden (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 Forums (WEF) in Davos vom 4. September 2001 [Begleitbericht], in: Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 6/2001-2002 S. 283 ff.). Der Bericht enthält gewissermassen aus politischer Sicht eine Analyse der um die Durchführung des Weltwirtschaftsforums entstandenen Problematik und gibt Empfehlungen für kommende Jahre ab. Er spricht sich insbesondere auch zum Polizeieinsatz auf dem Hintergrund der Gefahrenlage aus und geht näher auf die polizeiliche Lagebeurteilung, die Leitsätze für die Sicherheitsorgane sowie die polizeilichen Aufträge, Organisation und Einsatzgrundsätze ein.

4.
Nach Art. 84 Abs. 1 OG kann gegen kantonale Erlasse oder Verfügungen (Entscheide) beim Bundesgericht wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte staatsrechtliche Beschwerde geführt werden. Anfechtbar sind danach Hoheitsakte, die die Rechtsstellung des einzelnen Bürgers berühren, indem sie ihn verbindlich und erzwingbar zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichten oder sonstwie seine Rechtsbeziehungen zum Staat verbindlich festlegen (BGE 125 I 119 E. 2a S. 121; 121 I 173 E. 2a S. 174; 120 Ia 56 E. 3a S. 58, 321 E. 3a S. 325, mit Hinweisen). Dieses Erfordernis gilt ganz allgemein für die Anfechtung von kantonalen Hoheitsakten, handle es sich um Verfügungen im Einzelfall oder Erlasse generell-abstrakter Natur.

4.1 Im vorliegenden Fall steht die Regelung des Polizeieinsatzes im Zusammenhang mit der Durchführung des Weltwirtschaftsforums in Frage. Das Handeln der Polizei wie der Verwaltung im Allgemeinen wird hinsichtlich des Wirkens gegenüber dem Bürger durch generell-abstrakte Normen verschiedener Stufen bestimmt. Organisatorische Massnahmen richten das Verwaltungshandeln nach innen und aussen aus. Dazu gehören verschiedenste Anordnungen, die sowohl generell-abstrakter als auch individuell-konkreter Natur sein oder unterschiedliche Zwischenformen aufweisen können.

4.2 Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, die Regelung des Polizeieinsatzes stelle eine Verfügung im Sinne von Art. 84 Abs. 1 OG dar oder enthalte Verfügungen, die verbindliche Regelungen individuell-konkreter Verwaltungsverhältnisse, etwa gegenüber bestimmten Personen, umfassen und insofern direkte Wirkungen auf die Bürger aufweisen. Es braucht daher auf diese Frage nicht näher eingegangen zu werden und kann auch offen gelassen werden, ob diesfalls der kantonale Instanzenzug ausgeschöpft ist.

Andererseits dürfte der umstrittene Einsatzbefehl, was auch ohne dessen Beizug angenommen werden kann, konkret ausgerichtete innerdienstliche Anordnungen enthalten. Solche fallbezogene Weisungen der vorgesetzten Behörde an die ihr unterstellte Behörde oder öffentlich Bediensteten begründen, obwohl sie hoheitlich, einseitig und gegenüber den verwaltungsinternen Adressaten verbindlich sind, nicht unmittelbar Rechte oder Pflichten des Bürgers und gelten daher nicht als Verfügungen im Sinne von Art. 84 Abs. 1 OG bzw. der Verwaltungsrechtspflege (BGE 121 II 473 E. 2b S. 478 f.; vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 1998, Rz. 695; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. 1994, S. 144; André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, Bd. II, S. 863; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich, 2. Aufl. 1999, Rz. 18 zu § 19 und Rz. 62 zu § 50; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Rz. 34 zu Art. 49).

4.3 Mit staatsrechtlicher Beschwerde können Erlasse generell-abstrakter Natur im Sinne von Art. 84 Abs. 1 OG angefochten werden. Dazu gehören insbesondere die Rechtssätze, d.h. Gesetze und Verordnungen, mit welchen Rechte und Pflichten der Bürger umschrieben werden (vgl. BGE 113 Ia 437 E. 1 S. 439; 102 Ia 533 E. 1 S. 536). Die sog. Verwaltungsverordnungen gehören grundsätzlich nicht zu dieser Gruppe. Sie enthalten in erster

Linie Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten, richten sich an die der Dienstaufsicht unterstellten Beamten und öffentlich Bediensteten und verfolgen mannigfaltigste Zwecke verwaltungsinterner und organisatorischer Natur. Sie umschreiben daher grundsätzlich keine Rechte und Pflichten der Bürger. Die Verwaltungsverordnungen können unterschiedlichste Bereiche betreffen und werden demnach in verschiedene Kategorien eingeteilt. Sie werden auch sehr unterschiedlich benannt: Direktiven, Weisungen, Dienstanweisungen, Dienstreglemente, allgemeine Dienstbefehle, Rundschreiben, Kreisschreiben, Zirkulare, Wegweisungen, Anleitungen, Instruktionen, Merkblätter, Leitbilder (BGE 121 II 473 E. 2b S. 478; vgl. auch 104 Ia 161 E. 2 S. 163 f.). Innerhalb dieser weiten und wenig kohärenten Kategorie werden insbesondere
Verwaltungsverordnungen organisatorischer Natur, welche den Verwaltungsvollzug und die Verwaltungsorganisation ordnen, von den verhaltenslenkenden Verwaltungsverordnungen (auch Weisungen, Richtlinien etc. genannt) unterschieden, mit denen zum Zwecke einer einheitlichen und rechtsgleichen Rechtsanwendung auf die Ermessensausübung und die Handhabung offen formulierter Vorschriften abgezielt wird (vgl. BGE 121 II 473 E. 2b S. 478; Giovanni Biaggini, Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung: Rechtsnorm oder Faktum?, in: ZBl 98/1997 S. 3 f., mit zahlreichen weiteren Literaturhinweisen; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 96 ff.; Grisel, a.a.O., S. 89 f.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Rz. 34 zu Art. 49 und Rz. 12 zu Art. 66; Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., Rz. 58 ff. zu § 50).
Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verneinte vorerst die Anfechtbarkeit von Verwaltungsverordnungen ganz allgemein (vgl. BGE 105 Ib 136 E. 1 S. 139 betr. Weisungen der Oberzolldirektion). In Anbetracht des Umstandes, dass Verwaltungsverordnungen auf die Rechtsstellung der Bürger zurückwirken können, wurde später die staatsrechtliche Beschwerde zugelassen, wenn die Verwaltungsverordnung sog. Aussenwirkungen entfaltet und die Rechtsstellung des Bürgers, wenn auch nicht direkt, so zumindest indirekt umschreibt und ihn daher in rechtlich geschützten Interessen berührt. Das kann insbesondere auf die verhaltenslenkenden Verwaltungsverordnungen zutreffen. Danach können Verwaltungsverordnungen direkt und abstrakt mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden, soweit die darin enthaltenen Anweisungen an die Verwaltungsorgane zugleich geschützte Rechte des Bürgers berühren und damit sog. Aussenwirkungen entfalten (vgl. BGE 102 Ia 533 E. 1 S. 536; 98 Ia 508 E. 1 S. 510 f.). Nach der Rechtsprechung entfällt indessen die Anfechtbarkeit auch unter solchen Umständen, wenn in dem durch die Verwaltungsverordnung geregelten Bereich Verfügungen ergehen, gegen die sich der Betroffene auf dem üblichen Beschwerdeweg zur Wehr setzen kann. Gegen
Verwaltungsverordnungen ist demnach die staatsrechtliche Beschwerde nur zulässig, soweit sie Aussenwirkungen entfalten und wenn gestützt darauf keine Verfügungen bzw. Anordnungen getroffen werden, deren Anfechtung möglich und dem Betroffenen zumutbar ist. Zudem bedarf es der Legitimation nach Art. 88 OG im Sinne der zumindest virtuellen Betroffenheit in rechtlich geschützten Interessen (BGE 105 Ia 349 E. 2a S. 351, E. 1 von BGE 124 I 193, 122 I 44 E. 2 S. 45 f., 120 Ia 321 E. 3 S. 325, 104 Ia 148 E. 2b S. 153, ZBl 96/1995 S. 44 , mit weitern Hinweisen; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. 1994, S. 142 ff.; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 101 ff.; Biaggini, a.a.O., S. 27; Grisel, a.a.O., S. 90 [ordonnances mixtes]; Roland Vetterli, Kantonale Erlasse als Anfechtungsobjekte der staatsrechtlichen Beschwerde, Diss. St. Gallen 1989, S. 134 ff.). An dieser Rechtsprechung hat das Bundesgericht trotz der in der Lehre geübten Kritik (vgl. etwa Kälin, a.a.O., S. 144) festgehalten. In diesem Sinne hat es die Anfechtbarkeit in folgenden Fällen bejaht: Richtlinien zur Vornahme von Obduktionen und Organentnahmen (BGE 98 Ia 508); Empfehlungen zur Berücksichtigung von Unternehmen, welche Gesamtarbeitsverträgen
unterstellt sind, bei der Vergabe öffentlicher Arbeiten (BGE 102 Ia 533 E. 1 S. 536); Weisungen betreffend die straflose Unterbrechung der Schwangerschaft (BGE 114 Ia 452); Richtlinien zur Bemessung von Eigenmietwerten hinsichtlich von Mietern (BGE 124 I 193), nicht aber in Bezug auf Hauseigentümer, letzteres wegen deren Beschwerdemöglichkeit gegen konkrete Veranlagungen (ZBl 96/1995 S. 44, Urteil vom 22. Juni 2000 [2P.143/1999]). Unzulässig war die Beschwerde gegen kantonale, an die Baubehörden gerichtete Merkblätter über ökologisches Bauen (BGE 120 Ia 321) bzw. Weisungen, für die Prüfung des Blutalkoholgehalts eine öffentliche Ausschreibung vorzunehmen (BGE 104 Ia 148 E. 1 S. 150). Sinngemäss sind Aussenwirkungen im Konkordat und den Richtlinien hinsichtlich des Zugangs zu den Akten "Kinder der Landstrasse" bejaht worden (Urteil 1P.428/1988 vom 1. Februar 1989).

4.4 Die vorliegend umstrittenen Anordnungen des Polizeikommandos können als Rahmen-, Dienst- oder Einsatzbefehl gegenüber den Polizeiorganen bezeichnet werden. Ein Einsatzbefehl enthält naturgemäss die von den politischen Behörden umschriebenen Richtlinien und setzt sie für den konkreten Einsatz mit Aufträgen an

die Polizeikräfte und Anordnungen organisatorischer, personeller und materieller Natur um. Insoweit stellt er ein Führungsinstrument für das Polizeikommando zur Realisierung eines konkreten Polizeieinsatzes dar und dient der Regelung des Polizeihandelns in organisatorischer Hinsicht. Ausgerichtet auf einen konkreten Einsatz wendet sich der Befehl daher typischerweise an die der Befehlsgewalt des Polizeikommandos unterstellten Polizeikräfte. Er dient nicht der Regelung konkreter Verwaltungsrechtsverhältnisse, richtet sich nicht an die Bürger und umschreibt insbesondere deren Rechte und Pflichten nicht. Ein Einsatzbefehl hat vielmehr internen Organisationscharakter. Insoweit kann er nicht als Erlass im Sinne von Art. 84 Abs. 1 OG bezeichnet werden, was die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte ausschliesst.

4.5 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird, wie aufgezeigt, die Anfechtbarkeit von Verwaltungsverordnungen auch im Falle der Anerkennung von Aussenwirkungen ausgeschlossen, soweit ein hinreichender Rechtsschutz im Einzelfall möglich und zumutbar ist (BGE 105 Ia 349 E. 2a S. 351). Soweit der angefochtene Dienst- oder Einsatzbefehl Anordnungen mit Aussenwirkungen im beschriebenen Sinne enthalten sollte, würde die Anfechtbarkeit wegen des möglichen späteren Rechtsschutzes entfallen, wie im Folgenden aufzuzeigen ist. Für die Beurteilung des erforderlichen Rechtsschutzes ist von Art. 13 EMRK auszugehen. 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 einlegen zu können. Dies bedeutet nicht unbedingt, dass ein Rechtsmittel an ein Gericht zur Verfügung stehen muss. Eine Beschwerdemöglichkeit an eine hinreichend unabhängige Verwaltungsbehörde kann genügen. Hingegen ist erforderlich, dass der Beschwerdeführer Anspruch auf Prüfung seiner Vorbringen hat und dass die Beschwerdebehörde den angefochtenen Akt gegebenenfalls aufheben bzw. dessen Auswirkungen beheben kann. Ausserdem müssen die rechtsstaatlich notwendigen minimalen Verfahrensrechte gewährleistet sein, nämlich der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Begründung des Entscheides (BGE 123 II 402 E. 4b/aa S. 413; 121 I 87 E. 1b S. 90, mit Hinweisen). Soweit darüber hinaus Bereiche betroffen werden, die in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen, ist ein entsprechender gerichtlicher Schutz mit den dazugehörigen Verfahrensrechten zu gewähren.
Es kann im vorliegenden Fall davon ausgegangen werden, dass das polizeiliche Handeln, welches zu den von den Beschwerdeführern beanstandeten Beeinträchtigungen führte, grundsätzlich den sog. Realakten und dem verfügungsfreien Handeln zuzuordnen ist. Dazu zählen etwa die polizeilichen Kontrollen und Rückweisungen. Demgegenüber verhielte es sich anders, wenn strafprozessuale Zwangsmittel wie Beschlagnahmungen oder Verhaftungen vorgenommen worden wären. Solche können mit den ordentlichen strafprozessualen Rechtsmitteln angefochten werden, in dessen Rahmen ein voller Rechtsschutz gewährt ist.
Der einzuschlagende Rechtsweg ist in Anbetracht von sog. Realakten nicht immer einfach und klar vorgegeben, da eigentliche Rechtsmittel regelmässig eine Verfügung oder einen Erlass als Anfechtungsobjekt voraussetzen (vgl. BGE 121 I 87 E. 1b S. 91). Dennoch sind verschiedene Wege denkbar. Zum einen kann Aufsichtsbeschwerde erhoben werden. Aufsichtsbeschwerden erfüllen zwar die Anforderungen an Art. 13 EMRK im oben beschriebenen Sinne nicht, weil sie nach allgemeinem Verständnis keinen Anspruch auf justizmässige Behandlung einräumen (BGE 125 I 394 E. 3 S. 396; 123 II 402 E. 4b S. 413; 121 I 87 E. 1b S. 91). Sie stellen daher für den Betroffenen grundsätzlich keine ausreichende Beschwerdemöglichkeit dar. Im vorliegenden Fall zeigt sich immerhin, dass das Departement in seinen Verfügungen vom 12. Juli 2001 auf die Beanstandungen der Beschwerdeführer im Rahmen der Aufsichtsbeschwerde eingegangen ist und das Polizeikommando für folgende Jahre angewiesen hat, die Veranstaltung "The Public Eye on Davos" in das Sicherheitsdispositiv einzubeziehen und für die entsprechende Information an die Polizeibeamten zu sorgen.

Darüber hinaus zeigt sich die Möglichkeit, im Anschluss an die polizeilichen Realakte in einem Staatshaftungsverfahren Schadenersatz oder Genugtuung zu verlangen und hierfür im Einzelfall abklären zu lassen, ob das Handeln der Polizeiorgane rechtmässig war und vor der Verfassung standhielt. In diesem Rahmen ist es auch denkbar, als besondere Form der Genugtuung die blosse Feststellung der Rechtswidrigkeit des polizeilichen Handelns zu verlangen (vgl. BGE 125 I 394 E. 5c S. 401 im Falle beendeter Untersuchungshaft).
Das Bundesgericht hat in Einzelfällen anerkannt, dass zum Zwecke eines hinreichenden Grundrechtsschutzes im Anschluss an gewisse Realakte ein Anspruch auf ein entsprechendes Feststellungsurteil geltend gemacht werden könne. Ein Feststellungsanspruch kann im Bereiche des Bundesverwaltungsrechts allenfalls aus Art. 25 VwVG (vgl. BGE 123 II 402 E. 4b/aa S. 413) oder hinsichtlich der Kantone aus dem kantonalen Recht (vgl. BGE 121 I 87 E. 1b S. 91) abgeleitet werden und ist, soweit das entsprechende Verfahrensrecht dies nicht

ausdrücklich vorsieht, in verfassungs- und konventionskonformer Auslegung anzuerkennen. In gleicher Weise kann ein Interesse auf gerichtliche Feststellung aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK abgeleitet werden (vgl. BGE 127 I 115 E. 5 S. 120 betreffend Obduktion). Wenn das Rechtsschutzbedürfnis es gebietet, kann eine Rechtswegmöglichkeit allenfalls selbst dann bestehen, wenn keine förmliche Verfügung vorliegt; dies kann der Fall sein, wenn eine Behörde den Erlass einer Verfügung zu Unrecht verweigert oder verzögert oder in Anbetracht von Realakten, durch welche der Staat in Grundrechte eingegriffen hat (BGE 126 I 250 E. 2d S. 255; 121 I 87 E. 1b S. 91). So hat das Bundesgericht in jüngster Zeit Anfechtungsmöglichkeiten
anerkannt im Zusammenhang mit der Aufhebung des Gemeingebrauchs von Strassen (BGE 126 I 213 E. 1 S. 214), anlässlich der Weigerung einer Werbegesellschaft, Busse der Luzerner Transportbetriebe bemalen zu lassen (BGE 127 I 84), und bei der Erhebung von Gebühren durch den privaten Veranstalter und Organisator der "Braderie" in La Chaux-de-Fonds (Urteil 2P.96/2000 vom 8. Juni 2001; vgl. dazu Yvo Hangartner, Urteilsanmerkung, in: AJP 2002 S. 67; vgl. auch Yvo Hangartner, Recht auf Rechtsschutz, in: AJP 2002 S. 131 und insbes. S. 146 hinsichtlich von Realakten).
Insoweit stehen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechtsschutzmöglichkeiten tatsächlich zur Verfügung. In diesem Rahmen haben auch die Kantone den Rechtsschutz zu garantieren und haben Betroffene von solchen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Soweit kantonale Instanzen auf derartige Begehren nicht eintreten, können entsprechende Nichteintretensentscheide auf dem Rechtsmittelweg weitergezogen werden. Es steht schliesslich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung, welche alsdann auf dem Hintergrund, dass hinreichender Rechtsschutz zu gewährleisten ist, zu prüfen sein wird (vgl. BGE 121 I 87 E. 1b S. 92). Die Beschwerdeführer haben es sich selbst zuzuschreiben, von diesen Möglichkeiten im vorliegenden Fall keinen Gebrauch gemacht zu haben.

Diese Erwägungen zeigen, dass ein hinreichender Rechtsschutz im Einzelfall gegeben ist. Daraus folgt, dass der angefochtene Einsatzbefehl im abstrakten Normkontrollverfahren nicht auf seine Verfassungsmässigkeit zu überprüfen ist.

5.
Demnach ist auf die vorliegende Beschwerde nicht einzutreten. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (Art. 156 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.

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

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie der Kantonspolizei und dem Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement des Kantons Graubünden schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. Mai 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: