Urteilskopf

128 I 167

15. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Erklärung von Bern und Mitb. gegen Kantonspolizei und Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde) 1P.605/2001 vom 7. Mai 2002

Regeste (de):
Abstrakte Anfechtbarkeit eines Polizeieinsatzbefehls, Gewährleistung hinreichenden Rechtsschutzes im Anschluss an einen Polizeieinsatz; Art. 84 Abs. 1 OG, Art. 13 EMRK.

Anfechtbarkeit von Erlassen und Verwaltungsverordnungen im Allgemeinen (E. 4.3).

Gewährleistung hinreichenden Rechtsschutzes im Anschluss an Realakte anlässlich eines Polizeieinsatzes; Ausschluss der abstrakten Anfechtbarkeit eines Polizeieinsatzbefehls (E. 4.5).

Regeste (fr):
Contrôle abstrait d'un ordre d'intervention donné à la police et garantie d'une protection juridique suffisante à la suite d'une intervention de la police; art. 84 al. 1 OJ, art. 13 CEDH.

Contrôle des actes normatifs et des ordonnances administratives, en général (consid. 4.3).

Garantie d'une protection juridique suffisante à la suite d'un acte matériel lié à une intervention de la police; exclusion du contrôle abstrait d'un ordre d'intervention donné à la police (consid. 4.5).

Regesto (it):
Impugnabilità astratta di un ordine di intervento della polizia e garanzia di una protezione giuridica sufficiente in seguito all'intervento della polizia; art. 84 cpv. 1 OG, art. 13 CEDU.

Impugnabilità, in generale, di atti normativi e di ordinanze amministrative (consid. 4.3).

Garanzia di una protezione giuridica sufficiente in seguito ad atti materiali connessi a un intervento della polizia; esclusione dell'impugnabilità astratta di un ordine di intervento della polizia (consid. 4.5).

Sachverhalt ab Seite 168

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 sollte auf die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung hingewiesen und Forderungen für eine gerechtere, nachhaltigere Wirtschaftspolitik gestellt werden. Die 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.), zurückgewiesen und daran gehindert, (rechtzeitig) zur genannten Veranstaltung nach Davos zu gelangen. Die Erklärung von Bern sowie verschiedene Privatpersonen erhoben beim Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement des Kantons Graubünden Beschwerde und verlangten im Wesentlichen, dass die Rechtswidrigkeit der allgemeinen Polizeibefehle und der darauf gestützten individuellen Polizeiverfügungen festgehalten und dass die Verletzung in verschiedenen Freiheitsrechten festgestellt werde. - 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 nicht ein. Aufsichtsrechtlich

wurde die Kantonspolizei angewiesen, die Veranstaltung "The Public Eye on Davos" in Zukunft soweit wie möglich in die Sicherheitsmassnahmen rund um das WEF zu integrieren. Das Departement hielt fest, dass strafrechtliche oder disziplinarische Beanstandungen bei den Strafverfolgungsbehörden bzw. beim Polizeikommandanten vorzubringen seien. Weiter führte es aus, dass die kritisierten Handlungen der Polizeibeamten nicht anfechtbare Realakte darstellten und der zugrunde liegende Polizeieinsatzbefehl als Verwaltungsverordnung nach kantonalem Recht ebenso wenig angefochten werden könne. In der Folge erhoben die Erklärung von Bern sowie weitere Privatpersonen beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde. Sie verlangen, dass der Polizeieinsatzbefehl als Verwaltungsverordnung abstrakt auf seine Verfassungsmässigkeit hin überprüft und festgestellt werde, dass er die Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 16 und 22 BV und Art. 10 f. EMRK [SR 0.101]) 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 des ihnen nicht bekannten Einsatzbefehls sowie um Gelegenheit zur Ergänzung ihrer Beschwerde. Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerde nicht ein.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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; BGE 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.

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; BGE 121 I 173 E. 2a S. 174; BGE 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; BGE 102 Ia 533 E. 1 S. 536). Die so genannten 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 BGE 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 so genannte 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 so genannte Aussenwirkungen entfalten (vgl. BGE 102 Ia 533 E. 1 S. 536; BGE 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; BGE 124 I 193, nicht publizierte E. 1; BGE 122 I 44 E. 2 S. 45 f.; BGE 120 Ia 321 E. 3 S. 325; BGE 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 2P.143/1999 vom 22. Juni 2000). 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; BGE 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 so genannten 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 Rechtsmit-

teln angefochten werden, in dessen Rahmen ein voller Rechtsschutz gewährt ist.
Der einzuschlagende Rechtsweg ist in Anbetracht von so genannten 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; BGE 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 Rechts-

mittelweg 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.