

**1**

**Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einer Einreisesperre für einen Journalisten ans WEF.**

- Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK (E. 2a-f).
- Eine letztinstanzliche gerichtliche Beurteilung einer Einreisesperre für einen Journalisten ans WEF ist nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht erforderlich (E. 3a-d).
- Ein solcher Anspruch ergibt sich auch nicht aus dem Rechtsstaatsprinzip oder Art. 13 EMRK (E. 4).

**Diritto a che un divieto d'entrata al Foro Economico Mondiale (WEF) per un giornalista venga giudicato da parte di un tribunale.**

- Nozione di diritti e doveri di carattere civile giusta l'art. 6 cifra 1 CEDU (cons. 2a-f).
- L'art. 6 cifra 1 CEDU non richiede un giudizio in ultima istanza da parte di un tribunale contro un divieto d'entrata al WEF per un giornalista (cons. 3a-d).
- Un simile diritto non deriva neppure dal principio dello Stato di diritto o dall'art. 13 CEDU (cons. 4).

*Erwägungen:*

2. a) Vor der materiellen Beurteilung der Streitsache ist zu prüfen, ob gegen den angefochtenen Entscheid überhaupt der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht offen steht. Auszugehen ist dabei von Art. 13 Abs. 1 lit. c VGG. Danach können Entscheide der Regierung oder kantonaler Departemente auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechtes an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, wenn nach übergeordnetem Recht, also auch nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK, eine letztinstanzliche Beurteilung durch ein kantonales Gericht erforderlich ist. Dies ist im Folgenden zu prüfen.

b) Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jedermann Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, das über zivilrechtliche An-

sprüche und Verpflichtungen (oder über die hier nicht zur Diskussion stehende Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage) zu entscheiden hat. Somit kann sich jedermann auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen, der einen Eingriff in die Ausübung eines seiner (vor allem zivilrechtlichen) Rechte für rechtswidrig hält und rügt, keine Möglichkeit gehabt zu haben, eine solche Streitigkeit einem Gericht zu unterbreiten, das den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK entspricht (EGMR, Urteil *Le Compte, Van Leuven und De Meyere c. Belgien* vom 23.6.1981, Serie A Nr. 43, S. 20, § 44, zitiert nach: *Pra* 2001 S. 967).

c) Der Begriff «zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen» ist selbständiger Natur: Art. 6 EMRK selbst vermittelt den Rechtsordnungen der Vertragsstaaten keinen bestimmten materiellrechtlichen Inhalt. Die Bestimmung setzt das Vorliegen einer eigentlichen und ernsthaften «Streitigkeit» voraus; die Streitigkeit kann sich sowohl auf den Bestand eines Rechtes als solches als auch auf dessen Umfang oder die Bedingungen seiner Ausübung beziehen. Der Ausgang des Verfahrens muss für das betreffende Recht unmittelbar entscheidend sein. Ein loser Zusammenhang oder lediglich mittelbare Auswirkungen reichen für eine Anwendung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht aus (EGMR, Urteile *Le Compte, Van Leuven und De Meyere, a.a.O.*, S. 21 f., § 47; *Fayed c. Vereinigtes Königreich* vom 21.9.1994, Serie A Nr. 294-B, S. 45 f., § 56; *Mason und Van Zon c. Niederlande* vom 28.9.1995, Serie A Nr. 327-A, S. 17, § 44; vgl. auch *VPB* 2000, Nr. 136 S. 1326). Schliesslich gilt der Anspruch auf Zugang zu einem Gericht nur für «Streitigkeiten» betreffend «zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen», deren Geltendmachung zumindest vertretbar ist und die vom innerstaatlichen Recht anerkannt werden, unabhängig davon, ob sie auch durch die Konvention geschützt sind. Obwohl der Begriff selbständiger Natur ist, setzt er folglich die Prüfung des Anspruchs nach dem innerstaatlichen Recht voraus (*Pra* 2001 S. 967 f.).

d) Unter Streitigkeit im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK muss jede Streitsache verstanden werden, die zwischen zwei Privatpersonen oder einer Privatperson und einer staatlichen Behörde entsteht, z.B. weil letztere die Ausübung eines Rechts verhindert oder einschränkt. Dies ist der Fall, wenn Rechte privatrechtlicher Natur wie die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit angerufen werden (siehe *Frowein/Peukert*, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., 1996, Art. 6 N 19 und 21 mit Hinweisen). Gegenüber dem Gemeinwesen erhobene Schadenersatzforderungen sind vermögensrechtlicher Natur und fallen unter den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1

EMRK (Villiger, Handbuch der EMRK, 2. Aufl., Zürich 1999, N 384 und 387). Art. 6 Ziff. 1 EMRK bezieht sich demnach nicht nur auf privatrechtliche Streitigkeiten im engeren Sinne – solche zwischen Privatpersonen oder zwischen Privatpersonen einerseits und dem privatrechtlich handelnden Staat andererseits –, sondern auch auf Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern sich diese massgeblich auf Ansprüche zivilrechtlicher Natur auswirken. Auch in dieser Hinsicht sind das materielle Recht und die Wirkungen, die ihm die innerstaatliche Gesetzgebung verleiht, ausschlaggebend (BGE 125 I 209 E. 7a S. 215 f. = Pra 2000 Nr. 149 mit Hinweisen). Es stellt sich demnach zunächst die Frage, ob ein subjektiver, auf der innerstaatlichen Gesetzgebung beruhender Anspruch besteht. Dies wird verneint, wenn die Behörde nach freiem Ermessen entscheiden kann, z.B. bei Konzessionen (BGE 125 I 209 = Pra 2000 Nr. 149), bei Einreise- oder Aufenthaltsbewilligungen für Ausländer (EGMR, Urteil Maini c. Frankreich, vom 5.10.2000), im Zusammenhang mit in der näheren Umgebung eines Kernkraftwerks wohnenden Personen, die gegen die Erteilung der Betriebsbewilligung Beschwerde führen (VPB 2000 Nr. 136 S. 1326), oder Konkurrenten, welche eine Gewerbebewilligung anfechten (BGE 125 I 7). Er wird hingegen anerkannt bei Nachbarn, welche die Verletzung von ihrem Schutze dienenden Normen rügen (BGE 127 I 44 E. 2c und d), bezüglich Sozialhilfeleistungen, die der Betroffene auf Grund des nationalen Rechts beanspruchen kann (EGMR, Urteil Mennitto c. Italien vom 5.10.2000), oder in Staatshaftungsfällen (BGE 126 I 144).

e) Zivilrechtliche Rechtsverhältnisse im Sinne der umschriebenen Lehre und Rechtsprechung sind somit nur Regelungen, welche persönliche Interessen des Einzelnen berühren (vgl. Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, S. 97). Persönliche Interessen sind sowohl Individualinteressen wirtschaftlicher bzw. vermögenswerter Art als auch solche persönlichkeitsrechtlicher Natur. Die Verwirklichung beider Aspekte erachtet die Praxis als Bedingung freier Entfaltung der Persönlichkeit. Aus der öffentlichrechtlichen Perspektive betrachtet zeigt sich eine persönliche Betroffenheit oft darin, dass sich Sachverhalte von Verfahren, denen zivilrechtlicher Charakter zugesprochen werden kann, einer wirtschaftlichen oder persönlichkeitsrechtlichen Grundrechtsposition zuordnen lassen. So lässt sich in einer Vielzahl von Fällen feststellen, dass die beanspruchte Freiheit, das geltend gemachte Interesse oder die beabsichtigte Tätigkeit in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit, der Eigentumsgarantie

oder der persönlichen Freiheit fällt (vgl. Herzog, a.a.O., S. 98 f. mit zahlreichen Hinweisen). Für das Vorliegen einer zivilrechtlichen Streitigkeit ist indes nicht erforderlich, dass ein Verfahren unter grundrechtlichen Aspekten für die betroffene Person relevant ist. So berühren viele von Gerichtshof und Kommission beurteilte «öffentlichrechtliche» Sachverhalte keine anerkannten oder erhärteten Grundrechtspositionen des schweizerischen Verfassungsrechts. Andererseits sind Verfahren nicht bereits deshalb zivilrechtlicher Natur, weil sie grundrechtlich geschützte Rechtspositionen zum Gegenstand haben. Es verhält sich damit vielmehr gleich wie mit der Frage, inwiefern materielle Konventionsrechte Zivilrechte im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK darstellen können: Zivilrechtliche Verfahren können durch die Konvention geschützte Rechtspositionen zum Gegenstand haben. Ist ein Konventionsrecht involviert, heisst das aber noch nicht, dass persönliche Interessen im Sinne der Praxis und damit civil rights berührt sind. Persönlich sind, wie sich aus dem bereits vorstehend Gesagten ergibt, vorab Interessen, die letztlich in privaten Rechtsbeziehungen und privaten Rechtsstellungen Ausdruck finden. So lassen sich Zivilrechte insbesondere aus dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ableiten (Art. 8 EMRK und Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls), ferner aus der Eigentumsgarantie der EMRK (Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls). Auch Art. 11 EMRK nimmt teilweise zivile Rechte in seinen Schutz; zu denken ist insbesondere an die Teilaspekte Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit. Zivilrechtlicher Natur ist weiter das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen (Art. 12 EMRK). Demgegenüber sind gemäss der Rechtsprechung der Kommission die Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK) und die politischen Rechte (Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls) nicht zugleich zivilrechtlich im Sinne des Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Dasselbe gilt nach zwei Kommissionsentscheiden für die Pressefreiheit. In Fortführung dieser Praxis ist davon auszugehen, dass die Kommission auch die übrigen Teilaspekte der Meinungsäusserungsfreiheit nach Art. 10 EMRK nicht als civil rights qualifizieren wird. Die zivilrechtliche Natur abgesprochen hat die Kommission schliesslich dem Recht auf elementare Schulbildung (Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls) [vgl. zum Ganzen: Herzog, a.a.O., S. 101 f.]. Nach der aufgezeigten Ausschlusspraxis der Kommission sind somit nicht alle, sondern nur die persönlichkeitsorientierten Konventionsrechte sowie Konventionsgarantien mit schwergewichtig eigentumsrechtlich/wirtschaftlicher Ausrichtung zivilrechtlicher Natur. Dieses Ergebnis erscheint im Wesentlichen als sachge-

recht. Es steht insbesondere in Einklang mit dem Befund, dass für die Qualifizierung von Zivilrechten im Sinne von Art. 6 EMRK eine persönliche Rechtsbetroffenheit vorliegen muss. Unter Rechtsschutzaspekten leuchtet sodann ein, dass jedenfalls «personen-nahe» oder «private» Verwaltungsstreitfälle vom qualifizierten Verfahrensschutz des Art. 6 Ziff. 1 EMRK erfasst werden. Der Ausschluss bestimmter Konventionsgarantien von der Geltung dieser Vorschrift bedeutet auch nicht ein Rechtsschutzdefizit für diesbezügliche Streitsachen. Denn hier greift der – nach einhelliger Meinung gegenüber Art. 6 EMRK subsidiäre – Verfahrensschutz des Art. 13 EMRK, der im Falle der behaupteten Verletzung von Konventionsgarantien generell das Recht auf eine wirksame Beschwerde sichert. Die Kommissionspraxis überzeugt somit auch unter systematischen Aspekten, da es nach der Systematik der EMRK jedenfalls unzulässig wäre, sämtliche Grundrechte der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle als civil rights anzusehen. Andernfalls würde Art. 13 EMRK jeglichen Sinns entleert (vgl. zum Ganzen wiederum: Herzog, a.a.O., S. 103 f.).

†) Einig ist sich die Lehre, soweit ersichtlich, sodann darin, dass Streitigkeiten über Massnahmen aus dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit und der Landesverteidigung vom Schutzbereich des Art. 6 Ziff. 1 EMRK ausgeschlossen sind. Nicht dem Rechtsschutz dieser Konventionsvorschrift unterstehen demnach grundsätzlich auch die kantonalen Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, die regelmässig in einem rechtlich nur dürftig geregelten Bereich und überdies oft ausserhalb des förmlichen Verwaltungshandelns angeordnet bzw. durchgeführt werden. Veröffentlichte Entscheide der Strassburger Organe liegen diesbezüglich, soweit ersichtlich, keine vor. Herzog vermutet, dass solche Streitigkeiten ihrer politischen Natur und demzufolge ihrer Nichteignung zur gerichtlichen Nachprüfung wegen vom Geltungsbereich des Art. 6 Ziff. 1 EMRK ausgenommen bleiben werden, zumal auch in den Mitgliedstaaten Konsens über die «Nichtjustiziabilität» entsprechender Massnahmen herrschen dürfte. Der Ausschluss des Art. 6 Ziff. 1 EMRK dürfte nach diesen Überlegungen selbst für Streitigkeiten aus dem Bereich der inneren Sicherheit gelten, die sich auf Massnahmen beziehen, die unmittelbar private Rechte wie namentlich Eigentums- oder Berufsausübungsrecht tangieren. Die Konvention gewährleistet hier somit einzig den Rechtsschutz des Art. 13, der auch gilt, soweit sich polizeiliches Handeln ausserhalb der förmlichen Handlungskategorien des Verwaltungsrechts abwickelt (vgl. Herzog, a.a.O., S. 287 f.).

3. a) Im Lichte der umschriebenen Lehre und Rechtsprechung ist im Folgenden zu prüfen, ob der Rekurrent gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK Anspruch auf gerichtliche Beurteilung seiner Angelegenheit hat. Dies ist aus verschiedenen Gründen zu verneinen.

b) Wie im Sachverhalt wiedergegeben, wurde der Rekurrent durch die Polizei im Rahmen einer Kontrolle daran gehindert, nach Davos zu reisen. Dabei handelte es sich um eine polizeiliche Massnahme, welche den Zweck verfolgte, die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit für die Dauer des WEF in Davos zu schützen. Es ging damit um eine Massnahme der durch die Kantone zu gewährleistenden inneren Sicherheit. Als solche ist sie nach dem unter E. 2f Gesagten dem Schutzbereich von Art. 6 EMRK entzogen. Eine gerichtliche Beurteilung des Falles ist schon allein deswegen nicht notwendig.

c) Der Rekurrent beruft sich auf seine geschützten Grundrechtspositionen hinsichtlich der Bewegungsfreiheit, der Pressefreiheit sowie der Meinungs- und Informationsfreiheit. Wie in E. 2e ausgeführt, genügt dies allein nicht für die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK. Was die Presse-, Informations- und Meinungsfreiheit betrifft, fallen diese Grundrechte ohnehin nicht unter den Begriff der civil rights. Hinsichtlich der ebenfalls angerufenen Bewegungsfreiheit tut der Rekurrent nicht hinreichend dar, dass der Ausgang des vorliegenden Verfahrens unmittelbar entscheidende Auswirkungen auf seine zivilrechtliche Rechtsstellung hat. Zwar beruft er sich auf ein Rehabilitationsinteresse, da durch die Rückweisung impliziert worden sei, er sei ein potentieller Störer bzw. eine nicht risikolose Person. Inwiefern darin jedoch geradezu eine widerrechtliche Persönlichkeitsverletzung im Sinne von Art. 28 ZGB liegen könnte, erläutert er mit keinem Wort und ist auch nicht ersichtlich, zumal der fragliche Polizeieinsatz offensichtlich im öffentlichen Interesse am Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit lag. Soweit er geltend macht, das vorliegende Verfahren diene der Vorbereitung eines Schadenersatzprozesses, ist ihm entgegenzuhalten, dass seine Schadenersatzforderung gemäss Art. 13 des kantonalen Verantwortlichkeitsgesetzes, der eine einjährige Frist für die gerichtliche Geltendmachung vorsieht, längst verwirkt ist.

d) Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass gestützt auf Art. 6 EMRK i.V.m. Art. 13 Abs. 1 lit. c VGG eine letztinstanzliche Beurteilung durch ein kantonales Gericht nicht erforderlich ist.

4. Der Rekurrent ist weiter der Auffassung, der Anspruch auf gerichtliche Beurteilung ergebe sich aus dem Rechtsstaatsprinzip der Bundesverfassung. Das trifft so nicht zu. Gemäss dem neuen Art. 29a BV, eingefügt durch Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1999 über die Reform der Justiz, hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (erster Satz). Dementsprechend gewährleistet die Bundesverfassung richterliche Behörden des Bundes (Art. 188 ff. BV) und verpflichtet die Kantone, ihrerseits richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlichrechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen zu bestellen (Art. 191 b, Fassung gemäss Bundesbeschluss über die Reform der Justiz). Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen (Art. 29a zweiter Satz). Die Bestimmung wurde von Volk und Ständen in der Volksabstimmung vom 12. März 2000 gutgeheissen, von der hierfür zuständigen Bundesversammlung aber noch nicht in Kraft gesetzt. Die Vorschrift soll zusammen mit den anderen Bestimmungen des Bundesbeschlusses über die Reform der Justiz gleichzeitig mit dem vom Bundesrat beantragten Bundesgesetz über das Bundesgericht in Kraft treten. Art. 29a BV verlangt die Möglichkeit einer umfassenden Rechts- und Sachverhaltskontrolle durch den Richter. Als Grundrecht ist die Bestimmung unmittelbar anwendbar. Dieser umfassende richterliche Rechtsschutz kann aber erst zum Tragen kommen, wenn Art. 29a BV in Kraft tritt. Ein verwaltungsinterner Rechtsschutz ausserhalb der von Art. 6 EMRK erfassten Bereiche vermag dem Rechtsstaatsprinzip durchaus zu genügen. Auch der nichtgerichtliche Rechtsschutz kann für die Gewährleistung von Grundrechten effektiv sein (vgl. BGE 123 I 30), wenn er den Anforderungen von Art. 13 EMRK gerecht wird. Nach Art. 13 EMRK hat, wer 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 – im Unterschied zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK – nicht notwendigerweise, dass ein Rechtsmittel an eine gerichtliche Behörde zur Verfügung stehen muss; es genügt auch eine Beschwerdemöglichkeit an ein hinreichend unabhängiges verwaltungsinternes Rechtspflegeorgan, welches – unter Wahrung der rechtsstaatlich notwendigen minimalen Verfahrensrechte – die Vorbringen des Betroffenen prüfen und gegebenenfalls den angefochtenen Akt aufheben bzw. dessen Auswirkungen beseitigen kann (BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 174; 126 II 377 E. 8d/bb S. 396 mit Hin-

weisen; 118 Ib 277 E. 5 S. 283 ff; 111 Ib 68 E. 4 S. 72). Dass die Regierung mit Blick auf die Kantonspolizei als oberste Verwaltungsbehörde von der übrigen Verwaltung hinreichend unabhängig ist, bedarf keiner näheren Ausführungen. Auf den Rekurs ist daher auch unter diesem Blickwinkel nicht einzutreten.

U 03 75

Urteil vom 4. November 2003

Die dagegen an das Bundesgericht erhobene staatsrechtliche Beschwerde ist noch hängig.