

**SCHWEIZER PRESSERAT
CONSEIL SUISSE DE LA PRESSE
CONSIGLIO SVIZZERO DELLA STAMPA**

Geschäftsstelle/Secrétariat de direction:
Ursina Wey, Fürsprecherin
Effingerstrasse 4a
3011 Bern
Telefon/Téléphone: 033 823 12 62
info@presserat.ch / www.presserat.ch

**Wahrheitspflicht / Trennung von Fakten und Kommentar /
Unterschlagen wichtiger Informationen
(Nay c. «Neue Zürcher Zeitung»)**

**Stellungnahme des Schweizer Presserates 22/2016
vom 7. Juli 2016**

I. Sachverhalt

A. Die «Neue Zürcher Zeitung» (NZZ) veröffentlichte am 30. Januar 2016 unter dem Titel «Der Volkswille spielt keine Rolle» einen Artikel von «NZZ»-Bundeshauskorrespondentin Katharina Fontana. Darin berichtet Fontana über den Bundesgerichtsentscheid 2C_716/2014 vom 26. November 2015. Die zweite öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts habe in einem Grundsatzurteil festgehalten, «dass die neue Verfassungsbestimmung zur Masseneinwanderung keinerlei Einfluss auf ihre Rechtsprechung zum Freizügigkeitsabkommen habe». Das Gericht habe entschieden, wenn sich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) weiterentwickle, habe dies Vorrang gegenüber dem Zuwanderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 121a BV). Die langjährige Praxis, die sogenannte Schubert-Praxis, die es dem Parlament erlaube, von einem internationalen Vertrag bewusst abzuweichen, solle laut dem Bundesgericht nicht gelten, schreibt die «NZZ».

Das Urteil sei «doppelt problematisch», heisst es weiter. Das Bundesgericht weigere sich, dem Volksentscheid zur Zuwanderung auch nur ansatzweise Rechnung zu tragen und es wolle auch die Handlungsfreiheit des Parlaments mehr und mehr einschränken, und die zweite öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts scheine mit ihrer einseitigen Orientierung am internationalen Recht innerhalb des Bundesgerichts eher isoliert zu sein.

B. Am 1. Februar 2016 gelangte Giusep Nay, ehemaliger Bundesrichter und Bundesgerichtspräsident, mit einer Beschwerde gegen den Artikel der «NZZ» an den Schweizer Presserat. Die «NZZ» habe mit diesem die Wahrheitspflicht (Ziffer 1) der «Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten» (nachfolgend «Erklärung») verletzt sowie die Trennung von Fakten und Kommentar missachtet (Richtlinie 2.3 zur «Erklärung»).

Der Titel «Der Volkswille spielt keine Rolle» und die Aussage, das Bundesgericht weigere sich, «dem Volksentscheid zur Zuwanderung auch nur ansatzweise Rechnung zu tragen», seien

eindeutig wahrheitswidrig. Das Bundesgericht stütze sich im Gegenteil ausschliesslich und ausdrücklich auf den Volkswillen. Es beziehe sich insbesondere auf das vom Volk angenommene Freizügigkeitsabkommen, aber auch auf die Masseneinwanderungsinitiative. Der vom Volk angenommene Initiativ-Text verpflichte dazu, bestehende Verträge neu auszuhandeln und bejahe damit ausdrücklich den Vorrang des bestehenden Freizügigkeitsabkommens. Zudem könne keine Rede davon sein, dass die langjährige Schubert-Praxis nicht gelten solle, wie die «NZZ» schreibt, sondern sei es so, dass es eben langjährige Praxis sei, dass die Schubert-Praxis gegenüber dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU nicht gelte.

Weiter kritisiert der Beschwerdeführer, im Artikel werde eine Verletzung der Gewaltenteilung suggeriert. Entgegen der Aussage der «NZZ» sei es nicht so, dass das Bundesgericht die Handlungsfähigkeit des Parlaments eingrenze, sondern Verfassungs- und Gesetzgeber, auf deren Entscheide sich das Bundesgericht stütze, täten dies. Das Bundesgericht habe das Freizügigkeitsabkommen im Rahmen der Rechtsprechung nicht anders auslegen können. Das Interesse an einer parallelen Rechtsprechung sei also nicht «laut den Bundesrichtern» vorrangig, sondern gemäss dem Gesetz, das dem Volkswillen entspreche. Die Aussage, dass die zweite öffentlichrechtliche Abteilung «isoliert zu sein scheint», sei tatsachenwidrig. Das zeige die Urteilsbegründung, die sich auf Urteile von zwei anderen Abteilungen berufe.

Der Beschwerdeführer wirft der «NZZ» vor, die Richtlinie 2.3 «Trennung von Fakten und Kommentar» zu missachten, ohne zu erläutern, auf welche Aussagen im Artikel er das bezieht.

C. René Zeller, Stv. Chefredaktor und Ressortleiter Inland, beantwortete die Beschwerde am 29. April 2016 für die «NZZ». Er ersucht den Presserat, die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen. Der Artikel nenne in der erforderlichen Konzentration das Wesentliche des Bundesgerichtsentscheids. Nämlich, dass die neue Verfassungsbestimmung der Zuwanderungsinitiative keinerlei Einfluss auf die Rechtsprechung zum Freihandelsabkommen habe. Das Bundesgericht mache in seinem Entscheid deutlich, dass es dem Freizügigkeitsabkommen Vorrang einräumen würde, selbst wenn das Parlament ein dem Abkommen widersprechendes Ausführungsgesetz erlassen sollte. Die Bundesgerichtskorrespondentin stelle das Ergebnis korrekt dar. Den Vorwurf der wahrheitswidrigen Berichterstattung weise die «NZZ» deshalb entschieden zurück.

Es könne der «NZZ» nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass der Begründungsstrang des Urteils nicht im Detail beschrieben werde und dass die «NZZ» darauf verzichte, die Erwägungen des Gerichts im Einzelnen aufzuzeigen. Es handle sich nicht um eine Publikation in einer juristischen Zeitschrift, sondern um einen journalistischen Beitrag in einer Tageszeitung.

Der Titel «Der Volkswille spielt keine Rolle» sei zwar zusammenfassend zugespitzt, aber er entspreche dem Ergebnis des Gerichtsentscheids. Eine pointierte und auch etwas verkürzte Aussage sei im Titel hinzunehmen, solange kein unzutreffender Gesamteindruck erweckt werde.

Der Beschwerdeführer bemängle zu Unrecht die Aussagen der Autorin, dass die Schubert-Praxis nicht gelte. Das Gericht habe im vorliegenden Fall unmissverständlich entschieden, dass die Schubert-Praxis gegenüber dem Freizügigkeitsabkommen nicht zur Anwendung komme.

Mit der Aussage, die zweite öffentlichrechtliche Abteilung sei innerhalb des Gerichts eher isoliert,

verletze die Korrespondentin keine Sorgfaltspflicht. Es sei für den Leser klar erkennbar, dass es sich um eine eigene Einschätzung der Autorin handle. Diese Einschätzung ergebe sich für die Autorin auch aus Gesprächen, die sie mit mehreren Richtern anderer Abteilungen geführt habe. Auch in der Fachliteratur seien die Dissonanzen am Bundesgericht ein Thema.

Zum Vorwurf, die Trennung von Kommentar und Fakten verletzt zu haben, schreibt die «NZZ», die Autorin habe ihre persönlichen Stellungnahmen klar gekennzeichnet. Sie leite den letzten Abschnitt mit den Worten «das Urteil ist doppelt problematisch» ein. Damit sei für jedermann ersichtlich, dass sie nun zum Urteil Stellung beziehe.

D. Der Presserat wies die Beschwerde der 3. Kammer zu, der Max Trossmann (Kammerpräsident), Marianne Biber, Jan Grüebler, Matthias Halbeis, Barbara Hintermann, Markus Locher und Franca Siegfried angehören.

E. Die 3. Kammer behandelte die Beschwerde an ihrer Sitzung vom 18. Mai 2016 sowie auf dem Korrespondenzweg.

II. Erwägungen

1. Die zweite öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts hält in ihrem Entscheid 2C_716/2014 fest, dass das Freizügigkeitsabkommen bei einem Konflikt in der Rechtsprechung Vorrang habe gegenüber der vom Volk angenommenen Verfassungsbestimmung zur Zuwanderung. Darin sind sich Beschwerdeführer und -gegner einig. Umstritten ist die Aussage im «NZZ»-Artikel, das Bundesgericht habe festgehalten, «dass die neue Verfassungsbestimmung gegen die Masseneinwanderung keinerlei Einfluss auf ihre Rechtsprechung zum Freizügigkeitsabkommen habe». Verletzt die «NZZ» damit Ziffer 3 der «Erklärung», in der es heisst, Journalistinnen und Journalisten unterschlugen keine wichtigen Elemente von Informationen? Das Bundesgericht schreibt in seiner Urteilsbegründung, die vom Volk angenommene Verfassungsänderung zur Zuwanderung Art. 121a BV (Bundesverfassung) verpflichte, keine im Widerspruch zum Initiativtext stehenden Verträge abzuschliessen und bestehende Verträge neu zu verhandeln. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass die Masseneinwanderungsinitiative damit sehr wohl Einfluss auf die Rechtsprechung zum Freizügigkeitsabkommen nimmt, indem sie die Gültigkeit des Abkommens bejahe. Nach Ansicht des Presserats widerspricht dies nicht der Kernaussage, dass sich die Rechtsprechung mit der Verfassungsänderung nicht ändert. Die «NZZ» unterschlägt auch keine wichtigen Elemente.

2. Wie steht es mit dem Titel «Der Volkswille spielt keine Rolle»? Dieser ist selbst nach Ansicht der «NZZ» pointiert, zugespitzt und verkürzt. Gemäss der Praxis des Presserats ist die Zuspitzung in Schlagzeilen und Titeln berufsethisch zulässig, wenn dadurch ein Sachverhalt auf den Punkt gebracht wird und eine Nuancierung oder Präzisierung spätestens im Untertitel oder zu Beginn des Textes erfolgt (Stellungnahmen 11/2014, 18/2014, 3/2015). Die «NZZ» meint mit Volkswille offensichtlich die Ja-Mehrheit in der Volksabstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative. Während Beschwerdeführer Nay argumentiert, dass das Volk mit der Initiative auch genannten Art. 121a BV angenommen hat und vor allem früher auch dem Freizügigkeitsabkommen zugestimmt hat. Auch dies sei Volkswille. Der Titel «Der Volkswille spielt keine Rolle» ist nach Ansicht des

Presserats stark zugespitzt. Schon in den ersten Worten des Leads wird aber klar, dass der Volksentscheid zur Masseneinwanderungsinitiative gemeint ist. Es wäre dem Artikel gut angestanden, wenn die «NZZ» geschrieben hätte, dass sich das Bundesgericht in seinem Entscheid auf das «in einer Volksabstimmung» angenommene Freizügigkeitsabkommen bezieht. Der Presserat sieht aber keine Verletzung der Wahrheitspflicht, weil für den Leser rasch erkennbar ist, worauf sich «Volkswille» bezieht.

3. Die Zuordnung «laut den Bundesrichtern» für eine Urteilsbegründung ist nach Beurteilung des Presserats sinnvoll. Nach der Argumentation des Beschwerdeführers müsste es heissen, «die Bundesrichter sehen sich gemäss Volkswille verpflichtet, Folgendes zu begründen ...».

4. Bei der Diskussion um die Schubert-Praxis scheint es unterschiedliche Einschätzungen über deren Bedeutung zu geben. Die beiden Seiten sind sich offenbar einig, dass laut dem Bundesgerichtsentscheid diese Praxis, die es dem Parlament erlaubt, von einem internationalen Vertrag bewusst abzuweichen, im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsabkommen nicht gelten soll. Im «NZZ»-Artikel heisst es: «Die langjährige Schubert-Praxis ... soll also nicht gelten.» Der Beschwerdeführer geht in Bezug auf das Urteil davon aus, dass die Schubert-Praxis im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsabkommen schon bisher nicht gegolten hat. Der Presserat stellt fest, dass sich beide Aussagen treffen lassen. Dass die «NZZ» das Urteil in Bezug auf die Schubert-Praxis und das Freizügigkeitsabkommen nicht exakt so nuanciert referiert, wie es der Beschwerdeführer sieht, macht ihre Aussage nicht falsch.

5. Der Presserat kann nicht einschätzen, ob oder wie stark isoliert die zweite öffentlichrechtliche Abteilung innerhalb des Bundesgerichts allenfalls ist. Allerdings macht die «NZZ» plausibel geltend, dass auch andere Kenner des Gerichts dieser Ansicht sind.

6. Der Journalistenkodex schreibt keine formale Trennung von Fakten und Kommentar vor. Richtlinie 2.3 lautet: «Journalistinnen und Journalisten achten darauf, dass das Publikum zwischen Fakten und kommentierenden, kritisierenden Einschätzungen unterscheiden kann.» In seiner langjährigen Praxis hat der Presserat immer wieder festgehalten, auch wenn berufsethisch keine formale Trennung zwischen Nachricht und Kommentar vorgeschrieben ist, sollte die Leserschaft bei stark kommentierenden Berichten in die Lage versetzt werden, zwischen Informationen und Wertungen zu unterscheiden. Dabei erleichtert eine optische Abgrenzung des Kommentars dem Publikum das Unterscheiden (Stellungnahmen 17/2000, 36/2011, 59/2011, 48/2012, 60/2012).

Der beanstandete Text ist im Schweiz-Teil der «NZZ» erschienen. Es gibt keinen Hinweis, dass es sich um einen Kommentar oder einen Meinungsbeitrag handelt. Der Text hat aber klar kommentierende Passagen. Dies gilt insbesondere für den Titel sowie die Aussagen «(Die Richter) begeben sich damit auf rechtspolitisch heikles Terrain» und «Das Urteil ist doppelt problematisch. Zum einen weigert sich das Bundesgericht, dem Volksentscheid zur Zuwanderung auch nur ansatzweise Rechnung zu tragen, zum anderen will es auch das Parlament in seiner Handlungsfreiheit mehr und mehr einschränken.» Für das Publikum ist es schwierig, zwischen den Informationen und der Wertung zu unterscheiden. Es ist eine wichtige Aufgabe von Medien, Gerichtsentscheide zu analysieren, zu bewerten und auch zu kritisieren. Aber das Publikum muss die Möglichkeit haben, sich ein eigenes Bild von der Faktenlage zu machen. Die «NZZ» hat das nicht genügend beachtet und damit die Richtlinie 2.3 verletzt.

III. Feststellungen

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.

2. Die «Neue Zürcher Zeitung» hat mit dem Artikel «Der Volkswille spielt keine Rolle» vom 30. Januar 2016 die Ziffer 2 der «Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten» verletzt, indem sie kommentierende Passagen nicht klar von informierenden abgrenzte.

3. Darüber hinaus wird die Beschwerde abgewiesen.

4. Die «NZZ» hat die Ziffern 1 (Wahrheitssuche) und 3 (Unterschlagen wichtiger Informationen) nicht verletzt.