



Die parlamentarische Erklärung im schweizerischen Staatsrecht

LUCA MÜLLER*



STEFAN G. SCHMID**

Was haben das Klimaseniorinnen-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Völkerrechtsverletzungen im Iran und die Fussball-Europameisterschaft der Frauen 2025 gemeinsam? Dies alles waren Gegenstände von Erklärungen des National- bzw. des Ständerates. Die wenig bekannte Handlungsform der «Erklärung», mit der sich die beiden Räte je einzeln zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik äussern können, hat erst spät Eingang in das Parlamentsrecht des Bundes gefunden. Auch eine ganze Reihe von Kantonen kennt mit der «Resolution» ein entsprechendes Gefäss. Eine Erklärung bzw. Resolution dient dazu, ein öffentlichkeitswirksames politisches Signal auszusenden. Die vorliegende Untersuchung beleuchtet die bisher kaum erforschte parlamentarische Erklärung in historischer, juristischer und politischer Perspektive und bietet eine Übersicht über die bisherige Praxis.

Quel est le point commun entre l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les Aînées pour la protection du climat, les violations du droit international en Iran et l'Euro féminin de football de 2025 ? Ils ont tous fait l'objet de déclarations du Conseil national ou du Conseil des États. La forme peu connue de la « déclaration », qui permet aux deux Chambres de s'exprimer, individuellement, sur des problématiques ou événements importants de politique extérieure ou intérieure, n'a été introduite que tardivement dans le droit parlementaire fédéral. De nombreux cantons disposent eux aussi d'un instrument analogue avec la « résolution ». Une déclaration ou une résolution a pour but d'envoyer un signal politique fort. La présente étude examine la déclaration parlementaire, peu étudiée jusqu'à présent, dans une perspective historique, juridique et politique et offre un aperçu de la pratique actuelle.

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die parlamentarische Erklärung im Bund
 - A. Historischer Kontext
 1. Einführung der Erklärung des Bundesrates (1974) als Ausgangspunkt
 2. Einführung der Erklärung des Ständerates (1986)
 3. Nichteinführung der Erklärung der Bundesversammlung (1988)
 4. Einführung der Erklärung des Nationalrates (1991)
 - B. Juristische Qualifizierung
 1. Rechtsgrundlagen
 2. Abgrenzungen
 3. Einordnung
 - C. Politische Praxis
- III. Die parlamentarische Erklärung in den Kantonen
- IV. Würdigung
- V. Anhang: Übersicht über die bisherige Praxis im Bund

I. Einleitung

Am 12. Juni 2024 erklärte der Nationalrat, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Sachen *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen Schweiz* vom 9. April 2024 «die Grenzen der dynamischen Auslegung überschreite[n]» und «der Gerichtshof dadurch die Grenzen der zulässigen Rechtsfortentwicklung durch ein internationales Gericht überstrapazier[en]» würde.¹ Dies eine Woche, nachdem der Ständerat die gleiche Erklärung abgegeben hatte.² Am 27. Februar 2023 erklärte der Nationalrat, «die exzessive Gewalt der Islamischen Republik Iran gegen die iranische Zivilbevölkerung und insbesondere die öffentliche Hinrichtung von Demonstrierenden aufs Schärfste» zu verurteilen.³ Nur wenige Wochen zuvor, am 12. Dezember 2022, hatte er erklärt, «auch die nationale Politik» stehe hinter der Kandidatur der Schweiz als Austragungsort der Fussball-Europameisterschaft der Frauen 2025, sei doch «[d]ie Durchführung der grössten frauenspezifischen Sportveranstaltung Europas [...] eine grosse Chance für die Schweiz, sich dem Kontinent zu präsentieren».⁴

Vier Erklärungen zu drei sehr unterschiedlichen Themen! Mit der in den Geschäftsreglementen von National-

* LUCA MÜLLER, B.A. HSG in Rechtswissenschaft mit Wirtschaftswissenschaften (BLE/BLaw), Assistent am Lehrstuhl von Prof. Dr. Stefan G. Schmid und Lehrbeauftragter für Recht an der Universität St. Gallen.

** STEFAN G. SCHMID, Prof. Dr. iur., Ordinarius für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verfassungsrecht an der Universität St. Gallen. Die Verfasser danken den Herren Micha Herzog, M.A. HSG in Rechtswissenschaft, Rechtsanwalt, und Cédric Schad, M.A. HSG in Rechtswissenschaft, Assistenten am Lehrstuhl, für kritische Durchsicht und wertvolle Hinweise.

¹ Erklärung Nr. 18 (siehe Anhang).

² Erklärung Nr. 17.

³ Erklärung Nr. 16.

⁴ Erklärung Nr. 15.

und Ständerat⁵ geregelten «Erklärung» («déclaration», «dichiarazione») können sich die beiden Räte je einzeln «zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik» äussern (Art. 32 Abs. 1 GRN; Art. 27 Abs. 1 GRS). Über die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben – oder «Resolution» zu fassen –, verfügen neben ausländischen⁶ auch mehrere kantonale und kommunale Parlamente. Die wissenschaftliche Literatur hat sich bisher mit der parlamentarischen Erklärung bzw. Resolution im schweizerischen Staatsrecht noch nicht näher befasst. In der Folge soll sie deshalb in historischer, juristischer und politischer Perspektive beleuchtet werden, um sie abschliessend im Licht der bisherigen Praxis zu würdigen. Dabei werden sowohl die eidgenössischen Räte als auch die kantonalen Parlamente in den Blick genommen.

II. Die parlamentarische Erklärung im Bund

A. Historischer Kontext

1. Einführung der Erklärung des Bundesrates (1974) als Ausgangspunkt

«Erklärungen» kennt das Schweizer Staatsrecht schon seit Jahrzehnten. Bereits der 1974 eingefügte Art. 37^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes⁷ sprach die Erklärungen des Bundesrates an; demnach konnte die Vereinigte Bundesversammlung einberufen werden, wenn der Bundesrat «zu wichtigen Angelegenheiten» Erklärungen abgeben wollte. Heute findet sich eine entsprechende Bestimmung sogar auf Verfassungsstufe: Art. 157 Abs. 2 BV besagt, dass sich die Vereinigte Bundesversammlung unter anderem «zur Entgegennahme von Erklärungen des Bundesrates» versamble. Art. 39 Abs. 1 des Geschäftsreglements des

Nationalrates vom 4. Oktober 1974⁸ und Art. 36 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Ständerates vom 16. September 1975⁹ sahen überdies vor, dass der Bundesrat dem jeweiligen Rat «von sich aus Erklärungen zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- und [Ständerat: oder] Innenpolitik abgeben» konnte; heute finden sich die entsprechenden Bestimmungen in Art. 33 Abs. 1 GRN und Art. 28 Abs. 1 GRS. Die rechtliche Verankerung der Erklärung des Bundesrats liess etwas später die Forderung nach einer entsprechenden Handlungsform der eidgenössischen Räte wach werden.

2. Einführung der Erklärung des Ständerates (1986)

Der Ständerat führte die Erklärung mit der Totalrevision seines Geschäftsreglements vom 29. September 1986 ein, die auf eine parlamentarische Initiative des Vizepräsidenten der Studienkommission «Zukunft des Parlaments», des Urner Standesvertreters Franz Muheim, zurückging.¹⁰ Die Studienkommission hatte Aufgaben, Organisation und Verfahren der Bundesversammlung während der Jahre 1974 bis 1978 geprüft und zahlreiche Reformvorschläge in einem Schlussbericht¹¹ unterbreitet.¹² Deren Verwirklichung liess allerdings lange auf sich warten, stimmte der Ständerat der parlamentarischen Initiative Muheim vom 6. Dezember 1978 doch erst am 21. März 1985 zu. Damit wurde dem erweiterten Büro des Ständerates aufgetragen, eine konkrete Vorlage auszuarbeiten.¹³ Der entsprechende Bericht samt Anträgen zur Revision des Geschäftsreglements lag am 15. Mai 1986 vor.¹⁴ Darunter fand sich der Minderheitsantrag Muheim, wonach der Ständerat die Möglichkeit haben sollte, «förmliche Erklärungen» abzugeben.¹⁵ Erwähnenswert ist insbesondere, dass die Erklärungen im Bericht unter dem Titel «Parlamentarische Vorstösse» eingeordnet wurden. Als der Ständerat die Totalrevision am 24. September 1986 beriet, äusserten sich bloss der Berichterstatter und der Sprecher der Minderheit des erweiterten Büros, Muheim,

⁵ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13); Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14).

⁶ Vgl. etwa die Hinweise in: BERNHARD EHRENZELLER, Art. 166 N 28a, in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler/Benjamin Schindler/Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Verfasser); DERS., Legislative Gewalt und Aussenpolitik. Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich, Habil. Basel, Basel/Frankfurt am Main 1993, 591 ff.

⁷ Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG), Änderung vom 14. März 1974, AS 1974 1051.

⁸ AS 1974 1645.

⁹ AS 1975 1997.

¹⁰ AB 1985 S 244.

¹¹ Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlaments» vom 29. Juni 1978, BBl 1978 II 996 ff.

¹² AB 1985 S 244.

¹³ AB 1985 S 244 f.

¹⁴ Parlamentarische Initiative Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen, Bericht des erweiterten Büros des Ständerates vom 15. Mai 1986 (78.234), BBl 1986 II 1289 ff.

¹⁵ Parlamentarische Initiative Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen (FN 14), 1290, 1340, 1344 f.

zur Erklärung.¹⁶ Die Mehrheit des erweiterten Büros, die auf die Erklärung verzichten wollte, befand, «der Ratspräsident» könne bereits «zu wichtigen Ereignissen förmliche Erklärungen abgeben».¹⁷ Muheim dagegen wollte die «Gleichheit der staatsrechtlichen Stellung» festhalten, fasste er doch den Bundesrat, dem die Handlungsform der Erklärung ja bereits zur Verfügung stand, und die Bundesversammlung als «zwei Staatsgewalten» auf, «die sich zugeordnet sind».¹⁸ Im Plenum des Ständerates setzte sich dieser Minderheitsantrag durch.¹⁹

3. Nichteinführung der Erklärung der Bundesversammlung (1988)

Nach Einführung der Erklärung im Ständerat lancierte dessen erweitertes Büro eine parlamentarische Initiative betreffend eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes,²⁰ unter anderem mit dem Ziel, die Erklärung der *Bundesversammlung* einzuführen.²¹ Der Bundesrat gab sich zurückhaltend und überliess es den beiden Räten, sich je dafür oder dagegen zu entscheiden.²²

Im Nationalrat wurde geltend gemacht, die Erklärung der Bundesversammlung sei «für ausserordentliche Fälle» vorzusehen, weshalb sie «nur selten und nur beim Vorliegen eines breiten Konsenses» zum Zug kommen solle. Es handle sich um einen «besonderen Ereignissen vorbehaltenen Akt». Und weiter: «Gerade wenn man aber solche Massstäbe an eine Erklärung des Parlaments anlegt, darf sie nicht [...] als beliebige Erklärung beider Räte ausgestaltet sein, sondern muss eine *gemeinsame* Erklärung beider Kammern darstellen.»²³ Die Behandlung des Geschäfts war aber nicht einfach, weil die Einführung zweier verschiedener Artikel – je einer Bestimmung betreffend die Einführung der Handlungsform an sich und betreffend das Verfahren – geplant war, die beide gemeinsam beraten werden sollten.²⁴ Überdies lagen zwei

Streichungsanträge mit verschiedenen Zielen vor,²⁵ im einen Fall mit dem Hinweis, bei dem «Geistesblitz» dieser Neuerung handle es sich um «reine Schaumschlägerei»,²⁶ im anderen Fall mit der Begründung, die Erklärung stärke die Rolle des Parlaments nicht.²⁷ Die Mehrheit der vorberatenden Kommission war der Ansicht, die Erklärung sei «als ungeschriebenes Recht der Räte» ohnehin zulässig und bloss verfahrensmässig im Gesetz zu konkretisieren.²⁸ Der Nationalrat folgte letzterem Antrag,²⁹ die Handlungsform der gemeinsamen Erklärung stiess also auf Zustimmung, allerdings «ohne Begeisterung» auszulösen.³⁰

Der Ständerat, dessen erweitertes Büro die Einführung der Erklärung der Bundesversammlung gefordert hatte, befand dann auch die Bestimmung über das Verfahren für unnötig und strich den betreffenden Artikel,³¹ womit das Projekt der gemeinsamen Erklärung gescheitert war.³²

4. Einführung der Erklärung des Nationalrates (1991)

Wenige Jahre später führte dann aber der Nationalrat die Möglichkeit einer *eigenen* Erklärung zu wichtigen Ereignissen oder Problemen – entsprechend dem Vorbild des Ständerates – mit der Teilrevision seines Geschäftsreglements vom 4. Oktober 1991 ebenfalls ein.³³ Auch diese Teilrevision ging auf eine durch eine parlamentarische Initiative angestossene Parlamentsreform zurück.³⁴ Die vorberatende Kommission sah den Sinn der Handlungsform vor allem darin, «zu einem Ereignis von grosser

¹⁶ AB 1986 S 497 f.

¹⁷ Votum Dobler, AB 1986 S 498.

¹⁸ Votum Muheim, AB 1986 S 498.

¹⁹ AB 1986 S 498.

²⁰ Parlamentarische Initiative Geschäftsverkehrsgesetz. Revision, Bericht des erweiterten Büros des Ständerates vom 19. Juni 1986 (86.226), BBl 1986 II 1381 ff.

²¹ Parlamentarische Initiative Geschäftsverkehrsgesetz. Revision (FN 20), 1386. Dabei handelte es sich um einen Minderheitsantrag von Ständerat Franz Muheim, der schon die parlamentarische Initiative zur Einführung der Erklärung des Ständerates eingereicht hatte (siehe II.A.2.).

²² Votum Bundesrätin Kopp, AB 1987 N 1609.

²³ Votum Bundi, AB 1987 N 1610 (alle Zitate; Hervorhebung hinzugefügt).

²⁴ Vgl. Votum Bundi, AB 1987 N 1610.

²⁵ AB 1987 N 1610.

²⁶ Votum Müller-Aargau, AB 1987 N 1604.

²⁷ Votum Pitteloud, AB 1987 N 1610.

²⁸ Votum Stamm, AB 1987 N 1612 f.

²⁹ AB 1987 N 1613.

³⁰ Rückblick auf die 43. Legislaturperiode der eidgenössischen Räte (Wintersession 1987 bis Herbstsession 1991), hrsg. von der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung (Internet: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-legislaturueckblick-1987-1991-d.pdf> [Abruf 10.7.2024]), 6.

³¹ AB 1988 S 429.

³² AB 1988 S 431. Nicht zu verwechseln ist die Erklärung der Bundesversammlung mit der «Resolution», wie sie der Bundesrat mit der Vernehmlassungsvorlage zur Staatsleitungsreform 1998 vorgeschlagen, nach Inkrafttreten von Art. 171 BV über die Aufträge an den Bundesrat aber wieder fallengelassen hatte (Botschaft vom 19. Dezember 2001 zur Staatsleitungsreform, BBl 2002 2121). Vgl. heute auch Art. 28 Abs. 2–4 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2003 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) betreffend die Grundsatz- und Planungsbeschlüsse.

³³ Rückblick auf die 43. Legislaturperiode der eidgenössischen Räte (FN 30), 10.

³⁴ Parlamentarische Initiative Parlamentsreform, Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991 (90.228), BBl 1991 III 617 ff.

Bedeutung den Gefühlen und Auffassungen breiter Bevölkerungskreise Ausdruck [zu verleihen], ohne dass dadurch bereits bestimmte staatliche Massnahmen bewirkt werden».³⁵ Die Räte sollten sich also dann verlauten lassen können, wenn die Öffentlichkeit eine Stellungnahme zu aussenpolitischen Ereignissen erwartet.³⁶ In der Diskussion im Plenum des Nationalrates, wo die Erklärung als «ein Ventil» gedeutet wurde, «um in ganz bestimmten Momenten, wenn ein Schuh drückt, etwas unternehmen zu können»,³⁷ ging es um verschiedene, bis heute aktuelle Probleme, so zum Beispiel um die Frage, was als «wichtiges Ereignis» gelten solle, oder ob es überhaupt sinnvoll sei, dass der Nationalrat mit einer Erklärung vorpresse, wenn doch die Aussenpolitik Aufgabe des Bundesrates sei.³⁸ Als Argument für die Einführung wurde vorgebracht, dass sowohl der Bundes- als auch der Ständerat über diese Handlungsform verfügten, sie im Nationalrat hingegen noch fehle.³⁹ In der Abstimmung wurde die Erklärung zunächst sehr knapp, mit nur einer Stimme Unterschied, abgelehnt.⁴⁰ In der Folge kam es zu einer zweiten Lesung, also einer zweiten Beratung, wobei die Erklärung nun angenommen wurde.⁴¹

B. Juristische Qualifizierung

1. Rechtsgrundlagen

Das Parlamentsgesetz von 2002⁴² spricht die Erklärung der eidgenössischen Räte an, ohne sich näher dazu zu äussern: Nach Art. 2 Abs. 3 lit. d ParlG zählen «in beiden Räten eingereichte gleich lautende Entwürfe für Erklärungen des Nationalrates und des Ständerates» zu den Beratungsgegenständen, zu deren Behandlung die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangt werden kann. Art. 71 lit. f ParlG führt die «Erklärungen der Räte» unter den «Beratungsgegenstände[n] der Bundesversammlung» auf.

Die grundlegenden Bestimmungen über die Erklärung finden sich in den Ratsreglementen. Demnach können die Räte «zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aus-

sen- oder Innenpolitik» gemäss Art. 32 GRN bzw. Art. 27 GRS eine Erklärung abgeben. Die Regelungen lauten im Einzelnen wie folgt:

Art. 32 Erklärung des Nationalrates

¹ Der Rat kann auf Antrag der Mehrheit einer Kommission zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik eine Erklärung abgeben.

² Der Rat kann beschliessen, über den Entwurf zu einer Erklärung eine Diskussion zu führen. Er kann den Entwurf annehmen, ablehnen oder an die Kommission zurückweisen.

³ Der Entwurf zu einer Erklärung wird abgeschlossen, wenn er nicht in der laufenden oder nächsten Session behandelt wird.

Art. 27 Erklärung des Ständerates

¹ Der Rat kann auf schriftlichen Antrag eines Ratsmitgliedes oder einer Kommission zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik eine Erklärung abgeben.

² Der Rat kann beschliessen, über den Entwurf zu einer Erklärung eine Diskussion zu führen. Er kann den Entwurf annehmen, ablehnen oder an die Kommission zurückweisen.

³ Der Entwurf zu einer Erklärung wird abgeschlossen, wenn er nicht in der laufenden oder nächsten Session behandelt wird.

Bemerkenswert ist zunächst, dass sich das *Verfahren* in den beiden Räten in Bezug auf den *Anstoss* zu einer Erklärung unterscheidet: So ist es einem einzelnen Mitglied des Nationalrates im Gegensatz zu einem einzelnen Mitglied des Ständerates nicht möglich, eine Erklärung zu beantragen;⁴³ im Nationalrat verfügt nur die Mehrheit einer Kommission über ein Antragsrecht (Art. 32 Abs. 1 GRN). Überdies ist zu beachten, dass im Ständerat ausdrücklich schriftlich Antrag zu stellen ist (Art. 27 Abs. 1 GRS). Was die Behandlung in den Plena angeht, so sehen beide Ratsreglemente vor, dass der jeweilige Rat eine Diskussion führen und den beantragten Erklärungsentwurf «annehmen, ablehnen oder an die Kommission zurückweisen» kann (Art. 32 Abs. 2 GRN bzw. Art. 27 Abs. 2 GRS). Dagegen fehlt die Möglichkeit, den Wortlaut der Erklärung zu ändern, weil keine Detailberatung stattfindet. Die Mitglieder des Ständerates können aber verschiedene, unter Umständen nur leicht voneinander abweichende Fassungen beantragen, die nicht einander gegenüberzustellen sind, sondern über die getrennt zu beschliessen ist. Erreichen mehrere Fassungen eine Mehr-

³⁵ Parlamentarische Initiative Parlamentsreform, Bericht (FN 34), 726.

³⁶ Parlamentarische Initiative Parlamentsreform, Bericht (FN 34), 726.

³⁷ Votum Zwygart, AB 1991 N 1206.

³⁸ Votum Fischer-Hägglingen, AB 1991 N 1206.

³⁹ Votum Cevey, AB 1991 N 1207.

⁴⁰ AB 1991 N 1207.

⁴¹ AB 1991 N 1605. Vgl. Voten Hubacher und Cevey zur Begründung des Antrags auf Zweitlesung, AB 1991 N 1605.

⁴² Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

⁴³ In Art. 32 Abs. 1 GRN und Art. 27 Abs. 1 GRS ist ausdrücklich von einem «Antrag» die Rede, obwohl das Parlamentsrecht des Bundes unter dem Antragsrecht heute eigentlich nur «das Recht der Ratsmitglieder, zu *hängigen* Beratungsgegenständen Änderungsanträge einzureichen», das heisst das sogenannte unselbständige Antragsrecht, versteht (CORNELIA THELER, Art. 76 N 9 [Hervorhebung hinzugefügt], in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz [ParlG] vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 [zit. ParlG-K-Verfasser]).

heit, so wird mittels Stichfrage über die endgültige Fassung entschieden.⁴⁴

Der *Gegenstand* einer Erklärung wird mit «wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik» sehr offen umschrieben (Art. 32 Abs. 1 GRN bzw. Art. 27 Abs. 1 GRS). Auch den Materialien (zum GRN) lässt sich im Wesentlichen bloss entnehmen, dass ein «Ereignis von grosser Bedeutung» gemeint ist.⁴⁵ Dabei kann sich die Erklärung auch auf ein bereits in Beratung stehendes Geschäft beziehen. Die Regelung, wonach der Entwurf zu einer Erklärung abgeschrieben wird, wenn er nicht in der laufenden oder nächsten Session behandelt wird (Art. 32 Abs. 3 GRN bzw. Art. 27 Abs. 3 GRS), unterstreicht immerhin, dass die Erklärung für einen Gegenstand mit hohem Aktualitätsbezug vorgesehen ist. Dies verdeutlicht auch Art. 2 Abs. 3 lit. d ParlG, wonach eine ausserordentliche Session für in beiden Räten eingereichte gleichlautende Entwürfe für Erklärungen des Nationalrates und des Ständerates verlangt werden kann. Schliesslich fällt auf, dass in beiden Fällen der *Adressatenkreis* nicht bestimmt wird.

2. Abgrenzungen

Häufig wird die parlamentarische Erklärung mit den *parlamentarischen Vorstössen* in Verbindung gebracht. In Art. 118 Abs. 1 ParlG werden die verschiedenen Arten parlamentarischer Vorstösse abschliessend aufgezählt.⁴⁶ Demnach zählen dazu die Motion, das Postulat, die Interpellation und die Anfrage. Die Erklärung gehört also nicht zu den parlamentarischen Vorstössen. Letztere richten sich in der Regel an den Bundesrat und verpflichten diesen zu einem Tätigwerden (Art. 118 Abs. 2 ParlG); in einigen Fällen werden auch die Büros der Räte, die eidgenössischen Gerichte oder die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft durch den Vorstoss verpflichtet (Art. 118 Abs. 3–4^{bis} ParlG). Die Erklärung bringt dagegen keine Verpflichtung einer anderen Bundesbehörde mit sich und hat sich auch nicht zwingend an eine solche zu richten.

Genauere Betrachtung verdient zunächst die Abgrenzung zur *dringlichen Interpellation* mit anschliessender Diskussion. So wurde etwa 1989 die (funktionell, nicht formell) soweit ersichtlich erste parlamentarische «Erklärung» betreffend die «Ereignisse in China» als dring-

liche Interpellation ausgestaltet.⁴⁷ Mit einer Interpellation verlangt die Mehrheit einer Kommission oder – während einer Session – auch eine Fraktion oder ein Ratsmitglied vom Bundesrat Auskunft über Angelegenheiten des Bundes (Art. 125 Abs. 1 i.V.m. Art. 119 Abs. 1 ParlG). Wird sie für dringlich erklärt und spätestens bis zum Beginn der dritten Sitzung einer dreiwöchigen Session eingereicht, so muss der Bundesrat sie noch in der gleichen Session beantworten (Art. 30 Abs. 3 GRN; Art. 26 Abs. 3 GRS).⁴⁸ Die Gegenstände einer dringlichen Interpellation mit anschliessender Diskussion (Art. 125 Abs. 3 und 4 ParlG) und einer Erklärung weisen gewisse Ähnlichkeiten auf. Die Themen der dringlichen Interpellation sind zwar meist alltäglicher, können aber ebenfalls wichtige aktuelle innen- und aussenpolitische Ereignisse betreffen. Ansonsten bestehen jedoch erhebliche Unterschiede, nicht nur in Bezug auf Verfahren und Wirkungen: Während die zahlenmässig viel häufigere und inhaltlich meist umstrittenere dringliche Interpellation regelmässig als parteipolitisch gefärbt erscheint, drückt die (zustande gekommene) Erklärung eines Gesamtrates eher eine überparteiliche Haltung aus.⁴⁹

Sodann ist die Erklärung vom *Postulat* abzugrenzen. Mit einem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob der Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Es kann auch ein Bericht über einen anderen Gegenstand verlangt werden (Art. 123 i.V.m. Art. 119 Abs. 1 ParlG). Obwohl das Postulat darauf abzielt, dem Bundesrat einen Auftrag zu erteilen, wurden in der Vergangenheit auch Postulate eingereicht, die – insbesondere in den Begründungen – Erklärungselemente enthielten;⁵⁰ insofern handelte es sich hier um eine Art «versteckte» Erklärungen.

Falls eine substanzielle Veränderung gewünscht wird, steht den Räten namentlich das Instrument der *Motion* zur Verfügung, das den Bundesrat beauftragt, den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (Art. 120 Abs. 1 i.V.m. Art. 119 Abs. 1 ParlG). Wie nahe der Wortlaut von Motionen den Erklärungen kommen kann, zeigten jüngst etwa die (an den Bundesrat überwiesenen) Vorstösse der sicherheitspolitischen Kommissionen «Die Terrororganisation Hamas verbieten» (23.4312 und 23.4329), deren

⁴⁴ Vgl. Erläuterungen Heft I, Präsident, AB 2022 S 12 (betr. Erklärung Nr. 14); Herzog, Präsidentin, AB 2024 S, 5.6.2024 (provisorische Fassung) (betr. Erklärung Nr. 17).

⁴⁵ Parlamentarische Initiative Parlamentsreform, Bericht (FN 34), 726. Siehe auch II.A.4.

⁴⁶ Vgl. zum abschliessenden Charakter ParlG-K-GRAF (FN 43), Art. 118 N 25.

⁴⁷ Dringliche Interpellation Maitre (89.456) «Ereignisse in China» vom 6. Juni 1989, AB 1989 N 1050 ff.

⁴⁸ Vgl. Parlamentswörterbuch, Internet: <https://www.parlament.ch/de/> → Über das Parlament → Parlamentswörterbuch → Dringliche Interpellation (Abruf 10.7.2024).

⁴⁹ Siehe II.B.3.

⁵⁰ Siehe II.C.

Begründung wie folgt endet: «Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats [bzw. des Ständerates] ist entsetzt über die brutalen Angriffe der Hamas. Es war reinster Terror gegen Zivilisten – Männer, Frauen, Kinder und Alte. Gnadenlos und hemmungslos wurde allen vor Augen geführt, was die Hamas vertritt. Es ist nun mehr als überfällig, dass sich der Bundesrat und das Parlament hier klar positionieren und ein Zeichen setzen. Die Hamas muss auch in der Schweiz als das bezeichnet und behandelt werden, was sie ist: eine Terrororganisation.»⁵¹ Überdies wird mit den Motionen gefordert, dass sich auch die Bundesversammlung klar positioniert.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die parlamentarische Erklärung trotz begrifflicher Nähe nichts mit der *persönlichen Erklärung* nach Art. 43 Abs. 1 und 2 GRN und Art. 36 GRS sowie der *Fraktionserklärung* nach Art. 43 Abs. 3 GRN zu tun hat. Mit der persönlichen Erklärung kann «jedes Ratsmitglied [...] eine kurze persönliche Erklärung abgeben»; damit darf es «auf eine Äusserung antworten, die sich auf seine Person bezogen hat, oder seine eigenen Ausführungen richtig stellen» (Art. 43 Abs. 1 GRN; Art. 36 GRS). Mit der Fraktionserklärung im Nationalrat können die Fraktionen «vor der Schlussabstimmung in einer kurzen Erklärung ihr Abstimmungsverhalten begründen» (Art. 43 Abs. 3 GRN).

3. Einordnung

Die Erklärung von National- bzw. Ständerat nach Art. 32 GRN und Art. 27 GRS stellt genauer besehen kein parlamentarisches Handlungs*instrument*, sondern eine eigene staatliche Handlungs*form* dar. Während parlamentarische Handlungs*instrumente* wie etwa die parlamentarische Initiative, der Antrag, die Motion oder das Postulat dazu dienen, einen Beratungsgegenstand auf den Weg zu bringen bzw. inhaltlich zu verändern,⁵² sind die staatlichen Handlungs*formen* – klassischerweise insbesondere Rechtssetzung und Rechtsanwendung – Gefässe der staatlichen Aufgabenerfüllung.⁵³ Die Besonderheit besteht im vorliegenden Fall darin, dass das Handlungs*instrument*, das darauf gerichtet ist, eine Erklärung anzustossen, der selbst-

ständige *Antrag* ist, obwohl das Parlamentsrecht des Bundes unter dem Antragsrecht heute sonst nur den unselbständigen Antrag versteht, das heisst «das Recht der Ratsmitglieder, zu *hängigen* Beratungsgegenständen Änderungsanträge einzureichen».⁵⁴ Dabei kommt der Erklärung vorwiegend eine Appellfunktion zu.⁵⁵ Die Handlungsform der Erklärung bietet damit jedem der beiden Räte eine Plattform zur öffentlichkeitswirksamen politischen Meinungsäusserung, ist aber rechtlich unverbindlich und hat mit anderen Worten bloss empfehlenden Charakter.

Zuweilen wird in der Wissenschaft bemängelt, dass eine rechtlich unverbindliche Beschlussform der Bundesversammlung, vor allem in Fragen der Aussenpolitik, in der Schweiz fehle.⁵⁶ Tatsächlich kann die Erklärung gemäss Art. 32 GRN und Art. 27 GRS schon deshalb keine solche Beschlussform sein, weil sie keine Handlungsform der *Bundesversammlung* darstellt, sondern nur je einem der beiden Räte zur Verfügung steht.⁵⁷ Allerdings wurde, wie erwähnt,⁵⁸ in den Verhandlungen von 1987 eine gemeinsame Erklärung als «ungeschriebenes Recht der Räte» ohne Weiteres für zulässig erachtet. Auch kommt die Praxis der übereinstimmenden Erklärungen beider Räte einer Erklärung der Bundesversammlung sehr nahe. Insofern ist das Fehlen einer rechtlich unverbindlichen Beschlussform der Bundesversammlung zu relativieren.

C. Politische Praxis⁵⁹

Es fällt nicht leicht, die bisherige Praxis zu den Erklärungen zu erheben. In der Geschäftsdatenbank «curia vista» der Bundesversammlung⁶⁰ wird die Erklärung nicht als

⁵¹ Motion Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (23.4312) «Die Terrororganisation Hamas verbieten» vom 10. Oktober 2023 und Motion Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (23.4329) «Die Terrororganisation Hamas verbieten» vom 27. Oktober 2023. Vgl. dazu etwa die Erklärungen Nrn. 9, 13, 14 und 16.

⁵² Vgl. zu den parlamentarischen Handlungsinstrumenten statt vieler REGINA KIENER, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. A., Zürich/St. Gallen 2021, § 18 N 82 ff.

⁵³ Vgl. zu den staatlichen Handlungsformen statt vieler THOMAS GÄCHTER, in: Biaggini/Gächter/Kiener (FN 52), § 22 N 6.

⁵⁴ Zitat wie FN 43.

⁵⁵ Siehe II.C.

⁵⁶ Vgl. schon DANIEL THÜRER, Die schweizerische Bundesversammlung und die europäische Gemeinschaft – Zu den Chancen einer verstärkten parlamentarischen Legitimierung des europäischen Gemeinschaftsrechts im nationalen Rahmen, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart 1991, 443 ff., 471; ferner u.a. SGK BV-EHREZZELLER (FN 6), Art. 166 N 28; EHREZZELLER (FN 6), 590 ff. Die Kritik von EHREZZELLER wird auch wiedergegeben von: EVELYNE SCHMID, Art. 166 N 24, in: Vincent Martenet/Jacques Dubey (Hrsg.), Commentaire romand de la Constitution fédérale, Zürich 2021; ParlG-K-GRAF (FN 43), Art. 118 N 26.

⁵⁷ Vgl. auch ANNA PETRIG/MAREIKE SINZ, Rechtsgutachten zum Thema «Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law» im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (2021), 172, Internet: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/petrig-sinz_rechtsgutachtensoft-law-version-publikation.pdf (Abruf 10.7.2024).

⁵⁸ Siehe II.A.3.

⁵⁹ Für eine Übersicht über die bisherige Praxis siehe Anhang.

⁶⁰ Internet: <https://www.parlament.ch/de/suche> (Abruf 10.7.2024).

eigener Geschäftstypus geführt.⁶¹ Auch die Geschäftsnummer trägt, werden die Erklärungen doch unter den für die Vorlagen des Bundesrates vorgesehenen Nummern geführt.⁶² Fest steht aber: Trotz des breiten Anwendungsbereichs und unbestimmten Adressatenkreises⁶³ wurde bisher nur selten von dieser Handlungsform Gebrauch gemacht. Gemäss unserer Untersuchung wurden seit deren Einführung dreizehn Erklärungen durch den Nationalrat und fünf Erklärungen durch den Ständerat verabschiedet; eine Erklärung des Ständerates wurde im Sinn von Art. 27 Abs. 3 GRS abgeschrieben.⁶⁴ Die erste Erklärung des Nationalrates wurde zwar als solche formuliert, genauer besehen handelte es sich dabei aber um eine dringliche Interpellation.⁶⁵ Somit dürfte sich die Zahl auf insgesamt 18 Erklärungen der Räte in einer Zeitspanne von rund 38 (Ständerat) bzw. 33 (Nationalrat) Jahren belaufen. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier scheinen die Erklärung erst spät «entdeckt» zu haben. Abgesehen von einer nicht förmlichen, das heisst «versteckten», als «Intervention» bezeichneten und von *allen* Parlamentarierinnen und Parlamentariern unterzeichneten «Erklärung der Schweizerischen Bundesversammlung zum 50-Jahr-Jubiläum der Genfer Konventionen» von 1999⁶⁶ griffen die Räte erst 2002 – dann aber gleich fünfmal – zu dieser Handlungsform. 2004 verabschiedete der Nationalrat sodann eine weitere Erklärung, worauf sie als Beratungsgegenstand bis 2013, als die nächsten zwei Erklärungen folgten, wieder von den Traktandenlisten verschwand. Erst fünf Jahre später, 2018, verabschiedete der Nationalrat eine weitere Erklärung.

Der rechtlich unverbindliche Charakter der Erklärung scheint für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier also wenig attraktiv zu sein. Als die erwähnte Erklärung von 2018 («Stopp der Kriegsverbrechen in Syrien») zur Debatte stand,⁶⁷ äusserte sich zwar die dazu befragte Abordnung des Kantons Solothurn in den eidgenössischen Räten teils verhalten zustimmend («kann [...] sicher nicht schaden»; «Schweigen ist nicht neutral, sondern ein «zustimmendes zur Kenntnis nehmen»»; «es [ist] doch das Mindeste, einmal zu sagen: «So geht es nicht»»), teils aber klar ablehnend («nur ein Hilfeschrei»; «wirkunglose Absichtserklärung»; «symbolischer Akt»; «wichtigtuereische Erklärung»⁶⁸). In anderem Zusammenhang meinten zwei Parlamentarier, eine Erklärung diene bloss dazu, das «Gewissen jener zu beruhigen, welche die Verantwortung nicht tragen wollen»;⁶⁹ es handle sich um «Baldriantropfen».⁷⁰ Während die Erklärung bei wohlwollender Betrachtung als «Interpretationshilfe» für die Haltung der Bundesversammlung zu bestimmten politischen Fragen gesehen werden kann,⁷¹ mag sie in kritischerem Licht auch einmal als blosses «Feigenblatt für Politikversagen»⁷² erscheinen.

Trotzdem hat in den letzten Jahren das «Erklärungsbedürfnis» der eidgenössischen Räte wieder zugenommen. So wurden allein seit April 2020 neun Erklärungen verabschiedet. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurde im März 2023 sogar eine parlamentarische Initiative eingereicht, wonach für Erklärungen des Nationalrates künftig die Zustimmung einer Mehrheit der *Mitglieder* des Rates erforderlich sein sollte. Der Initiator führte zur Begründung an, dass Erklärungen «eine gewisse Tragweite des Gegenstands voraussetzen» würden, weshalb sie «nicht zur Tagesordnung werden» dürften, sondern vielmehr «für besondere Ereignisse der Schweizer Politik vorbehalten bleiben» sollten;⁷³ er zog seine Initiative allerdings schon im Juni 2023 wieder zurück.

⁶¹ Siehe auch ParlG-K-GRAF (FN 43), Art. 118 N 26 Anm. 21.

⁶² In der Geschäftsdatenbank des Parlamentes erhält jedes parlamentarische Geschäft eine Nummer. Diese Nummer setzt sich aus sechs Zahlen zusammen, wobei die ersten beiden Zahlen das Jahr bezeichnen, in dem das Geschäft eingereicht worden ist. Bei der Nummerierung der Geschäfte wird wie folgt vorgegangen: «Vorlagen des Bundesrates sind sodann ab 001, Standesinitiativen (Kt. Iv.) ab 300, parlamentarische Initiativen (Pa. Iv.) ab 400, Petitionen (Pet.) ab 2000, Motionen (Mo.), Postulate (Po.) und Interpellationen (Ip.) ab 3000, Anfragen (A) ab 1000 und Fragestunden ab 7000 (vor 2021: ab 5000) nummeriert» (Internet: <https://www.parlament.ch/de/> → Über das Parlament → Parlamentswörterbuch → Geschäftsnummer [Abruf 10.7.2024]). Den Erklärungen des Nationalrates und den Erklärungen des Ständerates wurden bisher immer Geschäftsnummern ab 001, also diejenigen für Vorlagen des Bundesrates, zugeordnet.

⁶³ Siehe II.B.1.

⁶⁴ Schweizerische Nationalbank. Verzicht auf Negativzinsen (15.027). Vgl. dazu auch AB 2015 S 191.

⁶⁵ Siehe FN 47.

⁶⁶ Intervention de Mme Trix Heberlein «Déclaration relative au 50e anniversaire des conventions de Genève» vom 18. Juni 1999, Internet: <https://www.parlament.ch/de/reden/Seiten/reden-archiv/reden-1999/rede-nrp-heberlein-1999-08-12/Seiten/default.aspx> (Abruf 10.7.2024).

⁶⁷ Erklärung Nr. 9.

⁶⁸ Oltner Tagblatt vom 28. Mai 2018, 19 (betr. Erklärung Nr. 9) (alle Zitate).

⁶⁹ JEAN-RENÉ FOURNIER, zit. nach Tages-Anzeiger vom 19. Juni 2013, Der Ständerat stimmt der Lex USA erneut zu, Internet: <https://www.tagesanzeiger.ch/der-staenderat-stimmt-der-lex-usa-erneut-zu-352850555745> (Abruf 10.7.2024) (betr. Erklärungen Nrn. 7 und 8).

⁷⁰ URS SCHWALLER, zit. nach Tages-Anzeiger vom 19. Juni 2013 (FN 69) (betr. Erklärungen Nrn. 7 und 8).

⁷¹ CHRISTIAN LEVRAT, zit. nach Neue Zürcher Zeitung vom 19. Juni 2013, Der Ständerat bekräftigt sein Ja, Internet: <https://www.nzz.ch/schweiz/staenderat-lex-usa-ld.794735> (Abruf 10.7.2024) (betr. Erklärungen Nrn. 7 und 8).

⁷² PAUL RECHSTEINER, zit. nach Neue Zürcher Zeitung vom 19. Juni 2013 (FN 71) (betr. Erklärungen Nrn. 7 und 8).

⁷³ Parlamentarische Initiative Cottier (23.414) «Erklärungen des Nationalrates müssen die Ausnahme bleiben» vom 16. März 2023.

Welche *Gegenstände* betrafen nun diese Erklärungen? Art. 32 GRN und Art. 27 GRS sind, wie erwähnt,⁷⁴ offen formuliert. Was unter «wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik» verstanden wird, ist denn auch stark von der aktuellen Situation abhängig. Als erklärungsbedürftig erachteten die eidgenössischen Räte in den letzten Jahrzehnten den 25. Jahrestag der Annahme der Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen,⁷⁵ die Inkraftsetzung einer BVG-Revision⁷⁶ und des Römer Statuts⁷⁷, die Durchführung zweier Fussball-Europameisterschaften,⁷⁸ den Steuerstreit zwischen der Schweiz und den USA,⁷⁹ schwerwiegende Völkerrechtsverletzungen⁸⁰ und die Bewältigung der Covid-19-Pandemie⁸¹. Wie gross die Spannweite der Themen ist, verdeutlichen auch die in der Einleitung erwähnten jüngsten Erklärungen.⁸²

Die Erklärungsgegenstände liegen also meist ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs von National- bzw. Ständerat, ja oft der Bundesbehörden überhaupt. Dies wird auch klar, wenn man die *Adressatinnen und Adressaten* der Erklärungen in den Blick nimmt. Die Erklärungen richteten sich in der Vergangenheit etwa an Staatengemeinschaften, Konflikt- bzw. Kriegsparteien, ausländische Parlamente und Regierungen, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, einen internationalen Sportverband oder einfach an eine unbestimmte Öffentlichkeit. Typischerweise handelt es sich also um «Dritte [...], deren Handeln durch keine Bundesbehörde unmittelbar beeinflusst werden» kann.⁸³ In ihren ersten Erklärungen sahen sich die Räte denn auch genötigt, ihre Stellung im schweizerischen Staatsgefüge zu erläutern. So finden sich etwa die folgenden Passus: «Der Nationalrat, die schweizerische Kammer der Volksvertreter»⁸⁴ bzw. «Der Ständerat, die schweizerische Kammer der Kantonsvertreter».⁸⁵ Solche Zusätze deuten auf Adressatinnen und Adressaten hin, die mit den Schweizer Verhält-

nissen wenig vertraut sind. Tatsächlich waren die zitierten Erklärungen denn auch in erster Linie an das Ausland gerichtet. In jüngerer Zeit fehlten solche Zusätze allerdings auch in den Erklärungen, die an das Ausland adressiert waren.⁸⁶ Die Adressatin kann sich aber auch einmal ganz nahe befinden, selbst unter dem gleichen Dach: So forderte der Nationalrat mit seiner Erklärung «Abtrennung der neuen Transparenzregeln von der 1. BVG-Revision und vorzeitige Inkraftsetzung»⁸⁷ seine Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit auf, Gespräche mit der Schwesterkommission des Ständerates zu führen.

Wenn sich Erklärungen auch einmal an den Bundesrat richteten, dann in Fällen, in denen die eidgenössischen Räte der Landesregierung ihre Haltung in einer bestimmten Frage zur Kenntnis bringen wollten.⁸⁸ So wertvoll dies für den Bundesrat sein kann, so schwierig ist es zu sagen, wie weit er sich davon tatsächlich beeinflussen lässt. Immerhin war etwa zu beobachten, dass er zu Beginn des Ukrainekriegs für seine zögerliche Haltung betreffend die Übernahme der EU-Sanktionen in der Kritik stand. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates beantragte – ebenso wie drei Tage später seine Schwesterkommission des Ständerates – eine Erklärung, die den Bundesrat aufforderte, die EU-Sanktionen zu übernehmen.⁸⁹ Noch bevor der Nationalrat die Erklärung förmlich verabschiedet hatte, gab der Bundesrat die Übernahme der EU-Sanktionen bekannt.⁹⁰ Für diese «spektakuläre Kehrtwende»⁹¹ dürfte das politische Signal, das die geplante Erklärung aussandte, durchaus eine Rolle gespielt haben. Eine Erklärung, die der Haltung des Bundesrates widerspricht, kann sich je nach den Umständen aufgrund der Repräsentationsfunktion der eidgenössischen Räte zwar rechtfertigen,⁹² will im Bereich der Aussenpolitik aber gut überlegt sein.⁹³ Die ausländischen Akteure dürften die interne schweizerische Zuständigkeitsordnung kaum kennen und eine Meinungsäusserung eines der beiden Räte als verbindliche Stimme der Schweiz deu-

⁷⁴ Siehe II.B.1.

⁷⁵ Erklärungen Nrn. 1 und 2.

⁷⁶ Erklärung Nr. 3.

⁷⁷ Erklärungen Nrn. 4 und 5.

⁷⁸ Erklärungen Nrn. 6 und 15.

⁷⁹ Erklärungen Nrn. 7 und 8.

⁸⁰ Erklärungen Nrn. 9, 13 und 14; Dringliche Interpellation Maitre (89.456) «Ereignisse in China» vom 6. Juni 1989 (FN 47).

⁸¹ Erklärungen Nrn. 10, 11 und 12.

⁸² Erklärungen Nrn. 15, 16, 17 und 18.

⁸³ ParlG-K-GRAF (FN 43), Art. 118 N 26 Anm. 21 (betr. Erklärung Nr. 6).

⁸⁴ Erklärung Nr. 1. Vgl. auch Erklärung Nr. 5: «Der Nationalrat, die Kammer der Volksvertreter im schweizerischen Parlament [...]»

⁸⁵ Erklärung Nr. 2. Vgl. auch Erklärung Nr. 4: «Der Ständerat, die Kammer der Kantone im schweizerischen Parlament [...]»

⁸⁶ So wurde beispielsweise in den Erklärungen Nrn. 13 und 14 direkt an die (ausländischen) Konfliktparteien appelliert.

⁸⁷ Erklärung Nr. 3.

⁸⁸ Erklärungen Nrn. 4, 5, 7, 8 und 12.

⁸⁹ Erklärungen Nrn. 13 und 14.

⁹⁰ Medienmitteilung des Bundesrates «Schweiz übernimmt EU-Sanktionen gegen Russland» vom 28. Februar 2022, Internet: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87386.html> (Abruf 10.7.2024).

⁹¹ Neue Zürcher Zeitung vom 28. Februar 2022, 1.

⁹² Weniger weitgehend MATTHIAS LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik, Diss. Bern, Zürich/St. Gallen 2020, 252, der sich nur zur verfassungsrechtlichen Vertretbarkeit solcher Erklärungen äussert.

⁹³ Vgl. LANZ (FN 92), 252.

ten, was den Bundesrat in schwierige Situationen bringen kann.⁹⁴ Letzterer hat jüngst denn auch festgehalten, «dass die Positionierung einer einzigen Parlamentskammer in einem Zweikammersystem die Wahrnehmung einer klaren aussenpolitischen Linie der Schweiz im Ausland nicht verbessert».⁹⁵

Wie werden die rechtlich unverbindlichen Erklärungen von der (Medien-)Öffentlichkeit wahrgenommen? Einmal gilt die Erklärung als «ein starkes Zeichen [...]»,⁹⁶ als «ein wichtiges Signal an den Bundesrat»⁹⁷ bzw. Mittel zum «Aufbau von Druck auf den Bundesrat»⁹⁸, dann wieder als «politisches Signal, aber kein besonders starkes», ja als blosses Instrument des «Marketing[s] (<wir wollen dabei gesehen werden, wie wir irgendetwas tun>»), der «Selbsttherapie (<gut, haben wir darüber geredet>» und des «Kaschieren[s] der eigenen Hilf- oder Mutlosigkeit».⁹⁹ Die Erklärung zum Syrienkonflikt wurde sogar als aussenpolitisch «unverantwortlicher Bumerang» beschrieben, mit dem die eidgenössischen Parlamentarier «ein bisschen Weltpolitik [...] spielen und sich [...] in Szene setzen».¹⁰⁰ Gemessen am Medienecho gelingt es der Bundesversammlung also nicht immer, wie von der Kommission des Nationalrates 1991 beabsichtigt,¹⁰¹ mit der Erklärung «den Gefühlen und Auffassungen breiter Bevölkerungskreise Ausdruck» zu verleihen. Die beiden letzten Erklärungen zum Urteil des EGMR in Sachen «KlimaSeniorinnen»,¹⁰² obwohl unter anderem als «rechtsstaatlich problematisch, aussenpolitisch dumm», «inhaltlich auf wackligen Bei-

nen» stehend¹⁰³ und Zeugnis von «Selbstüberschätzung»¹⁰⁴ bezeichnet, fanden in einer repräsentativen Umfrage insofern Unterstützung, als 56 Prozent der Befragten angaben, sie wollten, dass der Gerichtsentscheid nicht umgesetzt werde.¹⁰⁵

Die *Sprache* der Erklärungen weist oft gravitatischen Charakter auf: Manchmal «appelliert» ein Rat ausdrücklich an einen Adressaten¹⁰⁶ bzw. «richtet einen Appell» an diesen¹⁰⁷; mitunter erlässt er «einen feierlichen Aufruf»¹⁰⁸. Besonders häufig «fordert» er überdies zu irgendetwas «auf»,¹⁰⁹ allenfalls sogar «(ein-)dringlich»;¹¹⁰ er «wünscht»,¹¹¹ «würdigt»,¹¹² «erwartet»¹¹³ oder «erhofft sich»¹¹⁴ etwas, zuweilen «ruft» er auch bloss zu etwas «auf»¹¹⁵ oder er «ersucht» um etwas¹¹⁶ bzw. «lädt ein»¹¹⁷; er «anerkennt»,¹¹⁸ «erinnert»,¹¹⁹ «unterstreicht»,¹²⁰ «teilt die Auffassung»,¹²¹ bringt etwas «klar zum Ausdruck»,¹²² weist «mit allem Nachdruck hin»,¹²³ zeigt sich «überzeugt»¹²⁴ und «unterstützt»¹²⁵ etwas; er «verurteilt» aber auch,¹²⁶ mitunter «auf das Schärfste»¹²⁷. Einige dieser Formulierungen gehen zweifellos «weiter als eine unverbindliche Meinungsäusserung».¹²⁸

Viele Erklärungen weisen sodann eine emotionale Note auf: Ein Rat nimmt etwas «mit wachsender Besorgnis» zur Kenntnis,¹²⁹ «bedauert»,¹³⁰ ist «bestürzt» und «besorgt»,¹³¹ gibt aber auch einmal «seiner Freude

⁹⁴ LANZ (FN 92), 252 Anm. 1438, schreibt, dass der Bundesrat im Zusammenhang mit dem Postulat Vaudroz (02.3069) «Anerkennung des Völkermordes an den Armeniern im Jahr 2015» vom 18. März 2002 von der Türkei für den Entscheid des Nationalrates, den Völkermord an den Armeniern anzuerkennen, kritisiert wurde. Vgl. auch den am 4. März 2024 einstimmig angenommenen Ordnungsantrag der FDP-Liberalen Fraktion zum Postulat Imboden (22.4326) «Anerkennung des Holodomors in der Ukraine als Völkermord. Erinnern – gedenken – mahnen» vom 8. Dezember 2022 (AB 2024 N 218).

⁹⁵ Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 2024 zum Postulat Molina (24.3367) «Zwei souveräne Staaten, Israel und Palästina, als Grundlage für einen dauerhaften und gerechten Frieden» vom 15. März 2024.

⁹⁶ Tages-Anzeiger vom 3. März 2021, Nationalrat verlangt Turbo-Öffnung am 22. März, Internet: <https://www.tagesanzeiger.ch/nationalrat-gibt-erklarung-zu-turbo-oeffnung-ab-972913303108> (Abruf 10.7.2024) (betr. Erklärung Nr. 12).

⁹⁷ Tages-Anzeiger vom 3. März 2021 (FN 96) (betr. Erklärung Nr. 12).

⁹⁸ Neue Zürcher Zeitung vom 4. März 2021, 1 (betr. Erklärung Nr. 12).

⁹⁹ Neue Zürcher Zeitung vom 4. März 2021, 1 (betr. Erklärung Nr. 12) (alle Zitate).

¹⁰⁰ Basler Zeitung vom 21. März 2018, 2 (betr. Erklärung Nr. 9).

¹⁰¹ Siehe bei FN 35.

¹⁰² Erklärungen Nrn. 17 und 18.

¹⁰³ RENÉ RHINOW, zit. nach Aargauer Zeitung vom 6. Juni 2024, 4.

¹⁰⁴ MARKUS SCHEFER, in: SRF News 10 vor 10 vom 5. Juni 2024.

¹⁰⁵ Tages-Anzeiger vom 12. Juni 2024, 5.

¹⁰⁶ Erklärungen Nrn. 6, 13, 14, 16, 17 und 18.

¹⁰⁷ Erklärungen Nrn. 4 und 5.

¹⁰⁸ Erklärungen Nrn. 1 und 2.

¹⁰⁹ Erklärungen Nrn. 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17 und 18.

¹¹⁰ Erklärungen Nrn. 4, 5, 11 und 12.

¹¹¹ Erklärung Nr. 3.

¹¹² Erklärungen Nrn. 17 und 18.

¹¹³ Erklärungen Nrn. 6, 7 und 8.

¹¹⁴ Erklärungen Nrn. 4 und 5.

¹¹⁵ Erklärungen Nrn. 1 und 2.

¹¹⁶ Erklärungen Nrn. 1, 2 und 6.

¹¹⁷ Erklärung Nr. 10.

¹¹⁸ Erklärung Nrn. 7, 8, 17 und 18.

¹¹⁹ Erklärung Nrn. 9, 17 und 18.

¹²⁰ Erklärungen Nrn. 10, 13, 14, 16, 17 und 18.

¹²¹ Erklärungen Nrn. 4 und 5.

¹²² Erklärung Nr. 15.

¹²³ Erklärungen Nrn. 1 und 2.

¹²⁴ Erklärungen Nrn. 1, 2 und 16.

¹²⁵ Erklärungen Nrn. 4 und 5.

¹²⁶ Erklärung Nr. 16.

¹²⁷ Erklärung Nr. 9.

¹²⁸ ParlG-K-GRAF (FN 43), Art. 118 N 26 Anm. 21 (betr. Erklärungen Nrn. 7 und 8).

¹²⁹ Erklärung Nr. 6.

¹³⁰ Erklärungen Nrn. 4 und 5.

¹³¹ Erklärungen Nrn. 13, 14, 16, 17 und 18.

[...] Ausdruck»,¹³² «begrüssst» etwas¹³³ oder «solidarisiert sich»¹³⁴. Eine neuere Erscheinung sind die einleitenden, präambelhaften Erwägungen im Stil völkerrechtlicher Resolutionen, wonach sich ein Rat «im Bewusstsein», «in Erinnerung», «in Unterstützung»,¹³⁵ «in Würdigung»¹³⁶ sowie «überzeugt» von diesem oder «entschlossen» zu jenem¹³⁷ öffentlichkeitswirksam äussert.

Gibt es *Alternativen* zur Handlungsform der Erklärung? Sobald die eidgenössischen Räte dem Bundesrat einen *Auftrag* erteilen wollen, steht nicht die Erklärung, sondern ein parlamentarischer Vorstoss im Vordergrund, insbesondere das Postulat, das auch als eine Art «versteckte Erklärung» dienen kann.¹³⁸ So wurde mindestens viermal ein Postulat für die Anerkennung eines Völkermordes eingereicht;¹³⁹ in drei Fällen sollte der Bundesrat ersucht werden, «von der Anerkennung durch den Nationalrat Kenntnis zu nehmen und sie auf dem üblichen diplomatischen Weg weiterzuleiten»¹⁴⁰. Die Erfolgsbilanz dieser Vorstösse im Nationalrat hätte allerdings unterschiedlicher nicht sein können: Während ein Postulat zurückgezogen,¹⁴¹ ein Postulat abgelehnt wurde¹⁴² und ein weiteres noch hängig ist,¹⁴³ wurde bisher erst *ein* entsprechender Vorstoss angenommen¹⁴⁴. Gemeinsam ist dem Inhalt all dieser Postulate, dass es sich um «Mischformen»

handelt, die sowohl Erklärungs- als auch Auftrags-elemente enthalten. Überwiegen die Auftrags-elemente, so ist es naheliegend, einen parlamentarischen Vorstoss einzureichen und mit Erklärungselementen anzureichern; dies umso mehr, als eine Erklärung im Nationalrat nur von der Mehrheit einer Kommission beantragt werden kann (Art. 32 Abs. 1 GRN). In dem erwähnten, noch hängigen Postulat fehlten ursprünglich die Auftrags-elemente sogar vollständig, und es war nicht klar ersichtlich, weshalb die Form des Postulats gewählt worden war. Nach Ausscheiden der Postulantin aus dem Nationalrat wurde der Vorstoss von einem anderen Ratsmitglied übernommen, und zwar unter Hinzufügung eines Auftrags-elementes: «Er (der Nationalrat) beauftragt den Bundesrat zu prüfen, wie diese Haltung den betroffenen Regierungen über die üblichen diplomatischen Kanäle mitgeteilt werden kann.»¹⁴⁵

III. Die parlamentarische Erklärung in den Kantonen

Die Handlungsform der parlamentarischen Erklärung in den Kantonen, die insbesondere von der sogenannten Planungserklärung und der Erklärung zum Aufgaben- und Finanzplan abzugrenzen ist,¹⁴⁶ ist noch weniger erforscht als die Erklärung der eidgenössischen Räte, finden sich doch in der Literatur bloss vereinzelte Hinweise punktueller Natur.¹⁴⁷ Vorliegend soll deshalb im Sinn einer ersten Annäherung ein Überblick über die kantonalen Regelungen geboten werden.

Knapp die Hälfte der Kantone, vorwiegend in der lateinischen Schweiz, kennt eine ausdrückliche Bestimmung auf Verfassungs- und/oder Gesetzesstufe,¹⁴⁸ wobei

¹³² Erklärungen Nrn. 4 und 5.

¹³³ Erklärungen Nrn. 4, 5 und 10.

¹³⁴ Erklärung Nrn. 13 und 14.

¹³⁵ Erklärung Nr. 10 (alle Zitate).

¹³⁶ Erklärung Nr. 16.

¹³⁷ Erklärungen Nrn. 13, 14 und 16 (beide Zitate).

¹³⁸ Siehe II.B.2.

¹³⁹ Postulat Vaudroz (02.3069) «Anerkennung des Völkermordes an den Armeniern im Jahr 1915» vom 18. März 2002; Postulat Weichelt (21.3948) «Anerkennung des Genozids in Bosnien im Jahre 1995» vom 18. Juni 2021; Postulat Imboden (22.4326) «Anerkennung des Holodomors in der Ukraine als Völkermord. Erinnern – gedenken – mahnen» vom 8. Dezember 2022; Postulat Molina (23.3784) «Anerkennung des Völkermordes gegen die Jesidinnen und Jesiden» vom 15. Juni 2023.

¹⁴⁰ Postulate Vaudroz (02.3069), Weichelt (21.3948) und Molina (23.3784) (FN 139). Ein ähnlicher Wortlaut findet sich auch im Postulat Molina (24.3367) «Zwei souveräne Staaten, Israel und Palästina, als Grundlage für einen dauerhaften und gerechten Frieden» vom 15. März 2024: «Der Bundesrat wird eingeladen, diesem Beschluss [der Anerkennung Palästinas] zu folgen und ihn über die üblichen diplomatischen Wege zu kommunizieren.»

¹⁴¹ Postulat Molina (23.3784) «Anerkennung des Völkermordes gegen die Jesidinnen und Jesiden» vom 15. Juni 2023 (AB 2024 N 711).

¹⁴² Postulat Weichelt (21.3948) «Anerkennung des Genozids in Bosnien im Jahre 1995» vom 18. Juni 2021 (AB 2022 N 1143).

¹⁴³ Postulat Imboden (22.4326) «Anerkennung des Holodomors in der Ukraine als Völkermord. Erinnern – gedenken – mahnen» vom 8. Dezember 2022 (AB 2024 N 218).

¹⁴⁴ Postulat Vaudroz (02.3069) «Anerkennung des Völkermordes an den Armeniern im Jahr 1915» vom 18. März 2002 (AB 2003 N 2022).

¹⁴⁵ Postulat Imboden (22.4326) «Anerkennung des Holodomors in der Ukraine als Völkermord. Erinnern – gedenken – mahnen» vom 8. Dezember 2022. Ursprüngliche Fassung: «Der Nationalrat anerkennt den Holodomor («Tötung durch Hunger») gegen die Zivilbevölkerung in den 1930er Jahren in der damaligen Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik, dem mehrere Millionen Bäuerinnen und Bauern zum Opfer fielen. Damit soll den Opfern [sic] gedacht und ein Beitrag zum kollektiven Erinnern geleistet werden.»

¹⁴⁶ Diese Erklärungen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Vgl. dazu die (beispielhaften) Angaben bei ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 185, und MICHAEL STREBEL, Das schweizerische Parlamentslexikon, Basel 2023, 206, 443 f.

¹⁴⁷ So etwa bei AUER (FN 146), N 183; DENISE BUSER, Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis, 2. A., Basel 2011, N 475.

¹⁴⁸ Art. 59 des Gesetzes [des Kantons Bern] vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG/BE; BSG 151.21) («Erklärung»); Art. 59 Abs. 1 lit. f und Art. 84 des Grossratsgesetzes [des Kantons Freiburg] vom 6. September 2006 (GRG/FR; SGF 121.1)

fast durchwegs von einer «Resolution» («résolution», «risoluzione») des Parlaments die Rede ist;¹⁴⁹ selten wird zwischen Erklärung und Resolution unterschieden, so im Kanton Basel-Stadt: Während die Resolution¹⁵⁰ «eine politische Erklärung zu einem Thema [ist], welches nicht in Form eines traktandierten Geschäftes vor dem Parlament liegen muss», und «auch Themen beschlagen oder Forderungen formulieren [kann], welche nicht in der Kompetenz des Parlamentes liegen»,¹⁵¹ ist die Parlamentarische Erklärung «eine [...] politische Meinungsäusserung» zu

einem «in Beratung stehenden Geschäft»,¹⁵² die im Unterschied zur Resolution nicht durch einzelne Mitglieder eingebracht werden, jedoch wie jene unter Umständen auch an «die Öffentlichkeit ganz allgemein» gerichtet sein kann.¹⁵³

Ein wesentlicher Unterschied zur parlamentarischen Erklärung im Bund ergibt sich daraus, dass die Kantone ausnahmslos über Einkammerparlamente verfügen. Die Resolution in den Kantonen ist somit immer eine solche des (gesamten) Parlaments.

In juristischer Hinsicht ist auch in den Kantonen entscheidend, dass die Erklärung bzw. Resolution eine rechtlich unverbindliche Handlungsform,¹⁵⁴ also eine solche ohne bindende Wirkung für die Adressatinnen und Adressaten («n'a pas d'effet contraignant pour son destinataire»,¹⁵⁵ «sans effet contraignant pour son destinataire»¹⁵⁶ «sans effet obligatoire»¹⁵⁷) darstellt, eine Einrichtung, die keinerlei gesetzgeberische Wirkung hat («qui n'entraîne aucun effet législatif»¹⁵⁸).

Der *Anstoss* zu einer Erklärung des Kantonsparlaments kann teils von einem einzelnen Mitglied oder einer bestimmten Mindestanzahl von Mitgliedern,¹⁵⁹ teils (auch oder nur) von einer Fraktion¹⁶⁰ oder Kommission¹⁶¹ ausgehen; selten ist (auch oder nur) ein anderes parlamentarisches Organ¹⁶² zuständig.

(«Erklärung» [vgl. dazu aber FN 149]); § 52 Abs. 2 lit. i der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV/BS; SG 111.100) («Resolution»); § 54 des Gesetzes [des Kantons Basel-Stadt] vom 29. Juni 2006 über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO/BS; SG 152.100) («Resolution»); § 39 des Gesetzes [des Kantons Basel-Landschaft] vom 21. November 1994 über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz/BL; SGS 131) («Resolution»); Art. 59 und 66 des Gesetzes [des Kantons Graubünden] vom 8. Dezember 2005 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG/GR; BR 170.100) («Kundgebung» bzw. «Resolution»); Art. 111 der Legge [della Repubblica e Cantone Ticino] del 24 febbraio 2015 sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC/TI; RL 171.100) («messaggio alla popolazione e alle autorità» bzw. «risoluzione generale»); Art. 101 der Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (KV/VD; BLV 101.01) («résolution»); Art. 136 der Loi [du Canton de Vaud] du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC/VD; BLV 171.01); Art. 51 der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (KV VS; SGS 101.1) («Resolution»); Art. 104 Abs. 1 lit. e und Art. 113 des Gesetzes [des Kantons Wallis] vom 28. März 1996 über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG/VS; SGS 171.1) («Resolution» [vgl. dazu aber FN 149]); Art. 201 der Loi d'organisation du Grand Conseil [de la République et Canton de Neuchâtel] du 30 octobre 2012 (OCG/NE; RSN 151.10) («résolution» [vgl. dazu aber FN 149]); Art. 91 Abs. 2 der Constitution de la République et Canton de Genève du 14 octobre 2013 (KV/GE; rs/GE A 2 00) («résolution»); Art. 150 der Loi du 13 septembre 1985 portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC/GE; rs/GE B 1 01); Art. 45 der Loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura du 30 septembre 2020 (LOP/JU; RSJU 171.21) («résolution»).

¹⁴⁹ Die «Resolution» im Kanton Freiburg stellt nach Art. 59 Abs. 1 lit. f GRG/FR eine der verschiedenen «Arten von parlamentarischen Vorstössen» dar und ist gemäss Art. 84 Abs. 1 GRG/FR bloss «der Antrag an den Grossen Rat, seiner Meinung über ein Ereignis in einer unverbindlichen Erklärung Ausdruck zu geben». Auch nach Art. 104 Abs. 1 lit. e GORBG/VS handelt es sich bei der «Resolution» um eine «Form der Vorstösse», konkret nach Art. 113 GORBG/VS um «ein schriftliches Gesuch, das darauf ausgeht, dass der Grosse Rat seine Meinung über wichtige Ereignisse ausdrückt». Nach Art. 201 Abs. 1 OCG/NE ist die Resolution «la proposition faite au Grand Conseil d'exprimer de manière purement déclarative son opinion sur un événement d'actualité, sans effet contraignant pour son destinataire» (Hervorhebungen in allen Zitaten hinzugefügt).

¹⁵⁰ § 54 GO/BS.

¹⁵¹ THOMAS DÄHLER, § 54 GO/BS, 262, in: ders. (Hrsg.), Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, Basel 2020.

¹⁵² § 55 Abs. 1 GO/BS.

¹⁵³ DÄHLER (FN 151), § 55 GO/BS, 264.

¹⁵⁴ So ausdrücklich Art. 84 Abs. 1 GRG/FR («unverbindliche Erklärung»).

¹⁵⁵ Art. 136 Abs. 1 LGC/VD.

¹⁵⁶ Art. 201 Abs. 1 OCG/NE.

¹⁵⁷ Art. 45 LOP/JU.

¹⁵⁸ Art. 150 LRCG/GE.

¹⁵⁹ Die Möglichkeit des Anstosses durch ein Mitglied ist die Regel; daneben bestehen vereinzelt höhere Hürden: 12 Ratsmitglieder im Kanton Basel-Landschaft (§ 39 Landratsgesetz/BL), 25 Mitglieder im Kanton Graubünden (Art. 59 Abs. 2 GRG/GR) und 15 Mitglieder im Kanton Jura (Art. 33 LOP/JU i.V.m. Art. 68 Abs. 1 des Règlement du Parlement de la République et Canton du Jura du 30 septembre 2020 [RP/JU; RSJU 171.211]). Im Kanton Waadt kann jedes Mitglied, jede Kommission oder jede Fraktion dem Grossen Rat vorschlagen, eine Erklärung oder einen Wunsch in Form einer Resolution zu formulieren, wenn mindestens zwanzig Mitglieder sie unterstützen (Art. 136 Abs. 1 LGC/VD). Die teilweise abweichenden Angaben bei AUER (FN 146), N 183 Anm. 191, treffen u.E. nicht zu.

¹⁶⁰ So ausdrücklich Art. 101 KV/VD; Art. 109 und 136 Abs. 1 LGC/VD; Art. 104 Abs. 1 lit. e GORBG/VS.

¹⁶¹ So ausdrücklich Art. 59 Abs. 1 lit. f GRG/FR; § 54 GO/BS; Art. 101 KV/VD; Art. 136 Abs. 1 LGC/VD; Art. 104 Abs. 1 lit. e GORBG/VS; Art. 152 Abs. 5 LRCG/GE.

¹⁶² So ausdrücklich Art. 59 Abs. 1 lit. f GRG/FR (auch das «Büro des Grossen Rates»); Art. 111 LGC/TI (nur das «Ufficio presidenziale»); Art. 113 GORBG/VS («der Präsident des Grossen Rates im

Der *Gegenstand* der Erklärung wird wie im Bund offen umschrieben. Es geht teils darum, sich zu «wichtigen Ereignissen und Problemen, die den Kanton betreffen»,¹⁶³ allgemein zu «wichtigen Landesangelegenheiten»,¹⁶⁴ zu Themen, die von besonderer politischer Bedeutung sind oder die im Kanton besondere Spannungen hervorrufen («problemi di particolare rilevanza politica o che suscitano particolare tensione nel Cantone»), zu äussern,¹⁶⁵ teils auch bloss darum, die Meinung zu einem aktuellen Ereignis («événement d'actualité»;¹⁶⁶ «en relation avec un objet traité ou avec l'actualité»¹⁶⁷) kundzutun. Die Meinungsäusserung kann insbesondere als Wunsch («vœu»), Protest («protestation») oder Botschaft («message») formuliert werden.¹⁶⁸ Einige Kantone sehen gar keine inhaltlichen Vorgaben, sondern eine allgemein gehaltene Möglichkeit der politischen «Meinungsäusserung»,¹⁶⁹ ein Recht zur «Stellungnahme» zu irgendwelchen Fragen,¹⁷⁰ vor.¹⁷¹

Auch der *Adressatenkreis* wird wie im Bund nicht näher bestimmt. Eine Erklärung kann sich also an die Bevölkerung oder an jede Behörde («alla popolazione o a qualsiasi autorità»)¹⁷² richten. Allerdings besteht die Besonderheit, dass häufig gerade der *Bund* angesprochen wird und mit der Erklärung die Einreichung einer Ständesinitiative (Art. 160 BV) verbunden sein kann.¹⁷³

Vereinzelte Kantone kennen besondere *Verfahrensvorschriften*, sei es zur beförderlichen Behandlung, sei es zur demokratischen Legitimation der Erklärung. So bestehen einerseits zeitliche Vorgaben,¹⁷⁴ andererseits Erfordernisse qualifizierter Mehrheiten für die Beschlussfassung. Während der Kanton Basel-Landschaft für das Zustandekommen einer Resolution eine Zweidrittelmehrheit der Ratsmitglieder¹⁷⁵ verlangt, ist in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg eine Zweidrittelmehrheit der stimmenden

bzw. im Saal anwesenden Mitglieder des Grossen Rates¹⁷⁶ und im Kanton Jura eine Mitglieder Mehrheit des Parlaments erforderlich¹⁷⁷.

IV. Würdigung

Wie ist die parlamentarische Erklärung im schweizerischen Staatsrecht zu würdigen? Was den *Bund* angeht, so ermöglicht sie es National- und Ständerat, ihren Standpunkt je einzeln auch dann in die Öffentlichkeit zu tragen, wenn ihnen kein verbindliches parlamentarisches Handlungsinstrument zur Verfügung steht. Sie dient ihnen mit anderen Worten in erster Linie dazu, öffentlichkeitswirksam auf ihre Haltung hinzuweisen. Dies gilt nicht zuletzt im Fall einer Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden Räten sowie zwischen diesen und dem Bundesrat. Die Erklärung soll also vor allem ein Signal aussenden. Sie erschöpft sich denn auch in dieser Sendungsfunktion, und zwar selbst dann, wenn sie dem Wortlaut nach darüber hinausgeht. Mit anderen Worten: «Die Erklärung ist mit der Erklärung erklärt.»¹⁷⁸ Dabei bleibt grundsätzlich offen, ob die Sendung bei den Empfängerinnen und Empfängern tatsächlich ankommt; jedenfalls können die eidgenössischen Räte kein Echo erzwingen. Trotzdem scheint in jüngster Zeit das Bedürfnis, solche Signale auszusenden, zugenommen zu haben. Damit ist allerdings die Gefahr verbunden, die Wirkung der Handlungsform zu verwässern, insbesondere dann, wenn – wie 2022 – auf die Erklärung betreffend eine schwerwiegende Völkerrechtsverletzung die Erklärung betreffend eine Fussball-Europameisterschaft folgt.

Eine eingehendere gesetzliche Regelung der in den vergangenen Jahren beliebt gewordenen Handlungsform der parlamentarischen Erklärung wäre zu begrüssen. Das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für die Beschlussfassung, das einige Kantone kennen, trüge ferner dazu bei, das ursprüngliche Ziel der Erklärung, «den Gefühlen und Auffassungen breiter Bevölkerungskreise Ausdruck»¹⁷⁹ zu verleihen, besser zu erreichen und die «Verwässerungsgefahr» einzudämmen. Eine Stärkung der parlamentarischen Erklärung im Bund bedeutete überdies

Einvernehmen mit dem Büro und dem Staatsrat» im Fall von «für den Kanton ausserordentlich schweren politischen Ereignissen»).

¹⁶³ So ausdrücklich Art. 59 Abs. 1 GRG/BE. Vgl. auch Art. 113 Abs. 1 GORBG/VS («wichtige Ereignisse»).

¹⁶⁴ Art. 59 Abs. 1 GRG/GR.

¹⁶⁵ Art. 111 LGC/TI.

¹⁶⁶ Art. 201 Abs. 1 OGC/NE.

¹⁶⁷ Art. 136 Abs. 1 LGC/VD.

¹⁶⁸ So ausdrücklich Art. 45 LOP/JU. Vgl. auch Art. 136 Abs. 1 LGC/VD («une déclaration ou un vœu»).

¹⁶⁹ § 39 Abs. 1 LG/BL. Vgl. auch Art. 110 Abs. 2 KV/VD («exprimer son opinion»).

¹⁷⁰ § 54 Abs. 1 GO/BS.

¹⁷¹ Art. 150 LRG/GE nennt gar keine Voraussetzungen.

¹⁷² So ausdrücklich Art. 111 LGC/TI.

¹⁷³ Vgl. Art. 156 Abs. 2 LRG/GE.

¹⁷⁴ Art. 84 Abs. 2 und 3 GRG/FR; Art. 203 f. OGC/NE; Art. 152 LRG/GE.

¹⁷⁵ § 39 Abs. 3 LG/BL.

¹⁷⁶ Art. 54 GO/BS; Art. 205 Abs. 1 OGC/NE.

¹⁷⁷ Art. 68 Abs. 4 RP/JU.

¹⁷⁸ Zit. nach PETAR MARJANOVIĆ, In diesen Branchen mischen Parlamentarier mit, die für eine schnelle Lockerung sind, Internet: <https://www.watson.ch/schweiz/analyse/953942131-corona-erklarung-im-bundeshaus-wer-dahinter-steckt> (Abruf 10.7.2024). Als Urheber des Zitates wird «eine Person aus dem Umfeld des Bundesrates» genannt.

¹⁷⁹ Siehe bei FN 35.

die – 1988 gescheiterte – Einführung einer Erklärung der *Bundesversammlung*, die ein grösseres Gewicht hätte. In der Vergangenheit sind denn auch je fünf inhaltlich gleiche Erklärungen von *beiden* Räten verabschiedet worden, vereinzelt sogar unter der gleichen Geschäftsnummer; die gemeinsame Erklärung wäre insofern eine Nachführung der Praxis.

Was die *Kantone* angeht, so stellt die meist «Resolution» genannte und vor allem in der lateinischen Schweiz

verbreitete parlamentarische Erklärung ebenfalls eine rechtlich unverbindliche Handlungsform für Fälle dar, in denen sich das Parlament zu einer – blossen – politischen Meinungsäusserung veranlasst sieht. Im Unterschied zum Bund handelt es sich bei der Resolution in den Kantonen aber um eine Erklärung des gesamten (Einkammer-) Parlaments. Ein Blick auf die Praxis zeigt, dass die Kantonsparlamente damit besonders häufig den Bund ansprechen. Hier liegt allerdings noch ein Forschungsfeld brach.

V. Anhang: Übersicht über die bisherige Praxis im Bund¹⁸⁰

Nr.	Datum (Geschäftsnummer)	Rat	Titel (Stimmenverhältnis)
1	12.06.2002 (02.048)	N	Erklärung über die Protokolle zu den Genfer Konventionen (Kein Antrag auf Ablehnung)
2	12.06.2002 (02.048)	S	Erklärung über die Protokolle zu den Genfer Konventionen (Kein Antrag auf Ablehnung)
3	03.10.2002 (02.207)	N	Abtrennung der neuen Transparenzregeln von der 1. BVG-Revision und vorzeitige Inkraftsetzung. Erklärung (Kein Antrag auf Ablehnung)
4	09.12.2002 (02.212)	S	Integrität des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (Römer Statut). Erklärung (34 zu 0 Stimmen [einstimmig]; Abstimmung, obwohl kein Antrag auf Ablehnung gestellt)
5	11.12.2002 (02.212)	N	Integrität des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (Römer Statut). Erklärung (117 zu 36 Stimmen; Abstimmung, obwohl kein Antrag auf Ablehnung gestellt)
6	10.06.2004 (04.203)	N	Erklärung des Nationalrates zu Euro 2008 (Kein Antrag auf Ablehnung)
7	19.06.2013 (13.054)	N	Erklärung des Nationalrates. Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten (141 zu 24 Stimmen; 25 Enthaltungen)
8	19.06.2013 (13.053)	S	Erklärung des Ständerates. Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten (28 zu 14 Stimmen; 3 Enthaltungen)
9	28.05.2018 (18.033)	N	Erklärung des Nationalrates. Stopp der Kriegsverbrechen in Syrien (116 zu 57 Stimmen; 13 Enthaltungen)

¹⁸⁰ Nur Erklärungen im Sinn von Art. 32 GRN und Art. 27 GRS. Für Beispiele «versteckter» Erklärungen sei auf die Ausführungen im Text verwiesen. Siehe zu den Schwierigkeiten, die bisherige Praxis zu erheben, bei FN 61. Vgl. für die Angaben zu den Stimmenverhältnissen: Nr. 1: AB 2002 N 868 ff.; Nr. 2: AB 2002 S 409 ff.; Nr. 3: AB 2002 N 1635 ff.; Nr. 4: AB 2002 S 1158; Nr. 5: AB 2002 N 2071; Nr. 6: AB 2004 N 992 ff.; Nr. 7: AB 2013 N 1109; Nr. 8: AB 2013 S 597; Nr. 9: AB 2018 N 598; Nr. 10: AB 2020 N 543; Nr. 11: AB 2020 N 2259; Nr. 12: AB 2021 N 77; Nr. 13: AB 2022 N 9; Nr. 14: AB 2022 S 11 ff.; Nr. 15: AB 2022 N 2265 ff.; Nr. 16: AB 2023 N 4; Nr. 17: AB 2024 S, 5.6.2024 (provisorische Fassung); Nr. 18: AB 2024 N, 12.6.2024 (provisorische Fassung).

Nr.	Datum (Geschäftsnummer)	Rat	Titel (Stimmenverhältnis)
10	06.05.2020 (20.036)	N	Erklärung des Nationalrates. Corona-Pandemie: Für einen globalen Waffenstillstand (129 zu 44 Stimmen; 4 Enthaltungen)
11	03.12.2020 (20.093)	N	Erklärung des Nationalrates. Keine schärferen Covid-Vorschriften für den Schweizer Wintersport (100 zu 80 Stimmen; 9 Enthaltungen)
12	03.03.2021 (21.028)	N	Erklärung des Nationalrates. Umgehende Lockerungen der Corona-Massnahmen (97 zu 90 Stimmen; 6 Enthaltungen)
13	28.02.2022 (22.023)	N	Erklärung des Nationalrates. Für einen sofortigen Waffenstillstand in der Ukraine! ¹⁸¹ (147 zu 41 Stimmen; 8 Enthaltungen)
14	01.03.2022 (22.024)	S	Erklärung des Ständerates. Für einen sofortigen Waffenstillstand in der Ukraine! ¹⁸² (Kein Antrag auf Ablehnung)
15	12.12.2022 (22.070)	N	Erklärung des Nationalrates. Austragung der Fussball-Europameisterschaft der Frauen 2025 in der Schweiz (Kein Antrag auf Ablehnung)
16	27.02.2023 (23.020)	N	Erklärung des Nationalrates. Für Menschenrechte und Demokratie im Iran (107 zu 71 Stimmen; 5 Enthaltungen)
17	05.06.2024 (24.053)	S	Erklärung des Ständerates. Urteil des EGMR «Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. vs Schweiz» (31 zu 11 Stimmen; 2 Enthaltungen)
18	12.06.2024 (24.054)	N	Erklärung des Nationalrates. Urteil des EGMR «Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. vs Schweiz» (111 zu 72 Stimmen; 10 Enthaltungen)

¹⁸¹ Nicht vollständig gleichlautend wie Nr. 14.

¹⁸² Nicht vollständig gleichlautend wie Nr. 13.