

Art. 47 BV: Eigenständigkeit der Kantone

Funktion und Adressat

Art. 47 BV verpflichtet den Bund, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (Abs. 1). Abs. 2 konkretisiert diese Pflicht in drei Richtungen: ausreichend eigene Aufgaben, Beachtung der Organisationsautonomie sowie ausreichende Finanzierungsquellen und Beitrag zu den notwendigen Mitteln **Art. 47 BV**. Die Norm verteilt keine Kompetenzen. Sie steuert, wie der Bund seine Kompetenzen ausübt, und steht deshalb neben Art. 46 BV im Abschnitt über das Zusammenwirken von Bund und Kantonen.

Adressat ist der Bund. Das Bundesgericht wies die Berufung des Kantons Wallis auf Art. 43 und 47 BV in einem Streit mit dem eigenen kantonalen Gericht zurück, weil diese Bestimmungen das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen regeln («réglement les rapports entre la Confédération et les cantons») **2P.140/2003**. Innerkantonale Organkonflikte lassen sich also nicht über Art. 47 BV austragen. Nach einem Gutachten des Bundesamts für Justiz ist die Eigenständigkeit nicht nur beim Vollzug von Bundesrecht (Art. 46 BV) zu wahren, sondern auch, wenn der Bund seine eigenen Kompetenzen wahrnimmt; übermässige Eingriffe in kantonale Organisationsstrukturen seien verfassungswidrig **150000251**. Das Gutachten ist eine Meinungsäusserung der Verwaltung und bindet die Gerichte nicht.

Entstehung von Abs. 2: Kodifikation ohne Novum

Abs. 2 stammt aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA). Er wurde am 28. November 2004 angenommen und ist seit 1. Januar 2008 in Kraft **Art. 47 BV**. Zuvor bestand Art. 47 BV nur aus dem heutigen Abs. 1; die Botschaft sah vor, Art. 47 BV «um einen Absatz 2» zu ergänzen **BBI 2002 2291**. Die Pflicht des Bundes sollte deutlicher zum Ausdruck kommen, und die Aufgaben-, Organisations- und Finanzautonomie sollten ausdrücklich genannt werden. Der Bundesrat hielt fest: «Damit wird kein verfassungsrechtliches Novum geschaffen.» **BBI 2002 2291**. Für Sachverhalte vor 2008 folgen daraus keine materiell anderen Massstäbe.

Der Bundesratsentwurf entspricht wörtlich dem geltenden Text **BBI 2002 2560**. Der Ständerat nahm ihn ohne Diskussion und ohne Anträge an. Der Berichterstatter nannte drei Kernelemente: «der Grundsatz der schonenden Kompetenzzuweisung durch den Bund, die Respektierung der Organisationsautonomie sowie die Wahrung der Finanzautonomie der Kantone durch die Schonung des Steuersubstrates» **AB 2002 S 890**. Im gleichen Paket wurden die Subsidiarität und die Zuweisungskriterien von Art. 43a BV verankert; Art. 46 Abs. 3 BV erhielt die Pflicht, den Kantonen «möglichst grosse Gestaltungsfreiheit» zu belassen **BBI 2002 2560**. Art. 47 BV ist mit diesen Bestimmungen zusammen zu lesen. Der Normtext ist seit 2008 unverändert.

Durchsetzbarkeit: Art. 190 BV und Rechtsweg

Keine Kontrolle von Bundesgesetzen am Massstab von Art. 47 BV

Die NFA-Botschaft wollte den Föderalismus mit einer «justiziablen Komponente» ausstatten: Das Bundesgericht sollte Bundesgesetzen die Anwendung versagen können, wenn sie verfassungsmässige Kompetenzen der Kantone verletzen **BBI 2002 2291**. Der Entwurf zu Art. 189 Abs. 2 lit. a BV erfasste Streitigkeiten «einschliesslich wegen Verletzung verfassungsmässiger Kompetenzen der Kantone durch ein Bundesgesetz» **BBI 2002 2560**. Nach dem Bundesrat hätte dies ohnehin nur Kompetenzverletzungen erfasst, nicht Verletzungen der Grundsätze, die für die Kompetenzverteilung massgebend sind **AB 2002 S 890**. Der Ständerat lehnte den Vorschlag mit 22 zu 16 Stimmen ab **AB 2002 S 890**. Im Nationalrat wurde der Minderheitsantrag zugunsten des Bundesratsentwurfs zurückgezogen **AB 2003 N 1190**.

Bundesgesetze bleiben deshalb nach Art. 190 BV massgebend, auch wenn sie in kantonale Autonomiebereiche eingreifen. Das Bundesgericht bezeichnete Art. 11 Abs. 1 StHG als verfassungswidrig, weil er in die Tarifautonomie nach Art. 129 Abs. 2 BV eingreift, und wandte ihn trotzdem an **BGE 131 II 697**. Für eine verfassungskonforme Auslegung zugunsten der kantonalen Tarifhoheit blieb «kein Raum», weil das Anwendungsgebot (damals Art. 191 BV) eingriff **BGE 131 II 710**. Die Folge war praktisch: Die kantonale Regierung musste vorläufige Vorschriften nach Art. 72 Abs. 3 StHG erlassen **BGE 131 II 697**. Beide Entscheide betreffen Art. 129 BV und nennen Art. 47 BV nicht. Für Art. 47 BV, der als Grundsatznorm schwächer konturiert ist als eine Kompetenzzuweisung, gilt das Anwendungsgebot erst recht.

Bundesratsverordnungen: Konflikt zwischen Zürcher Praxis und Bundesgericht

Bei Verordnungen des Bundesrates greift Art. 190 BV nur, soweit das Gesetz den Inhalt deckt. Hier zeigt sich ein dokumentierter Gegensatz. Das Verwaltungsgericht Zürich legte 2010 die Delegation in Art. 929 Abs. 1 OR unter Beachtung von Art. 46 Abs. 3 und Art. 47 Abs. 1 BV eng aus. Es hielt fest: «Art. 190 BV statuiert in diesem Sinne ein Anwendungsgebot, kein Prüfungsverbot.» Art. 165 Abs. 2 HRegV, der den innerkantonalen Instanzenzug regelt, erklärte es für die rechtsanwendenden Behörden als nicht massgebend **VB.2010.00290**.

Das Bundesgericht entschied dieselbe Frage 2011 umgekehrt. Ein sehr weiter Delegationsspielraum sei nach Art. 190 BV für das Bundesgericht verbindlich. Von einer eigentlichen «Organisationshoheit der Kantone» könne in diesem Bereich nicht die Rede sein, und der Bundesrat habe seine Befugnisse mit der Vorgabe eines oberen kantonalen Gerichts als einziger Rechtsmittelinstanz nicht überschritten **BGE 137 III 217**. Die höherrangige Rechtsprechung hat den Konflikt damit für das Handelsregisterrecht entschieden. Der methodische Ansatz des Zürcher Gerichts bleibt richtig: Verordnungen sind auf ihre Gesetzmässigkeit überprüfbar, und Art. 47 BV kann bei der Auslegung der Delegationsnorm mitwirken. Der Ausgang hängt aber von der Weite der jeweiligen Delegation ab.

Rechtsweg der Kantone

Ein Kanton kann sich gegenüber Entscheiden seiner eigenen Gerichte nicht auf seine Autonomie berufen. Unter dem früheren Recht verneinte das Bundesgericht die Legitimation des Wallis, das als Träger hoheitlicher Gewalt im Steuerrecht auftrat **2P.140/2003**.

Unter dem BGG bestätigte es dies für Genf: Ein Kanton könne sich nicht auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG stützen, um ein Urteil seines oberen kantonalen Gerichts anzufechten, «même en invoquant une prétendue violation de sa souveraineté cantonale consacrée à l'art. 3 Cst.» (selbst wenn er eine angebliche Verletzung seiner kantonalen Souveränität nach Art. 3 BV geltend macht) **2C_285/2023**. Lit. d scheiterte mangels spezialgesetzlichen Beschwerderechts, Abs. 1 mangels Betroffenheit wie ein Privater **2C_285/2023**.

Gegenüber dem Bund steht die Klage nach Art. 120 Abs. 1 lit. b BGG offen. Sie ist nach Abs. 2 unzulässig, wenn ein anderes Bundesgesetz eine Behörde zur Verfügung ermächtigt; diese Subsidiarität setzt aber zumindest ein formelles Anfechtungsobjekt voraus, das an das Bundesgericht weitergezogen werden kann **BGE 151 II 68**. Die Beurteilung von Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen gehöre zu den verfassungsmässigen Aufgaben des Bundesgerichts (Art. 189 Abs. 2 BV), vorbehaltlich eines verbindlichen Ausschlusses durch den Bundesgesetzgeber **BGE 151 II 68**. Der Entscheid betraf die Verteilung einer Steueranrechnung, nicht eine Rüge aus Art. 47 BV. Wie weit Art. 47 BV in einem solchen Verfahren als selbständiger Klagegrund trägt, beantworten die besprochenen Entscheide nicht.

In der Praxis wirkt Art. 47 BV deshalb vor allem auf drei Wegen: als Pflicht des Bundesgesetzgebers und Bundesrates bei der Rechtsetzung, als Auslegungsgesichtspunkt bei offenem Bundesrecht und inzident bei der Kontrolle kantonalen Erlasses, wenn ein Privater oder eine Gemeinde geltend macht, Bundesrecht verbiete die kantonale Organisationslösung.

Organisationsautonomie

Prüfungsformel: notwendig und verhältnismässig

Die Organisationsautonomie ist der am stärksten durch Rechtsprechung konturierte Gehalt. Das Bundesgericht nennt die kantonale Organisationshoheit «ein zentrales Element des schweizerischen Föderalismus» und formuliert den Massstab: «Eingriffe in die kantonale Organisationsautonomie sind nur zulässig, wenn sie für die Sicherstellung einer richtigen und rechtzeitigen Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone notwendig und verhältnismässig sind.» **BGE 128 I 254**. Diese Formel hat das Bundesgericht 2025 wiederholt **1C_31/2023**.

Die beiden Entscheide zeigen die zwei Ausgänge. In **BGE 128 I 254** verlangte Art. 25 Abs. 2 RPG, dass über Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen im Interesse einer gesamtkantonal einheitlichen Rechtsanwendung eine einzige übergeordnete Behörde entscheidet. Die Berner Übertragung auf 26 selbständige Regierungsstatthalter verletzte Bundesrecht; eine blosser Aufsicht genügte nicht, und Art. 46 Abs. 2 und 47 BV gaben keinen Anlass, das Auslegungsergebnis in Frage zu stellen **BGE 128 I 254**. Im Urteil **1C_31/2023** fehlte eine vergleichbare Vorgabe: NHG, NHV und Granada-Übereinkommen verlangen nur einen sachgerechten und wirksamen Vollzug. Eine «klare und konkrete Vorgabe», die für den Abbruch geschützter Denkmäler zwingend die Zustimmung einer kantonalen Stelle verlangt, war nicht erkennbar. Der Kanton durfte den Entscheid den Gemeinden überlassen, sofern der kommunale Entscheid im Rechtsmittelverfahren materiell und prozessual umfassend überprüfbar bleibt **1C_31/2023**.

Entscheidend ist also, ob das Bundesrecht selbst eine bestimmte Organisationsform anordnet. Fehlt eine klare Anordnung, darf sie nicht in das Bundesrecht hineingelesen werden. Das Bundesgericht verneinte in **BGE 134 I 125**, dass das BWIS nur eine einzige Vollzugsbehörde zulasse: Dem Gesetz sei nicht zu entnehmen, dass der Bund «in die Organisationsfreiheit der Kantone eingreifen» wollte; mehrere und auch kommunale Behörden seien zulässig **BGE 134 I 125**. Die Waadtländer Cour constitutionnelle stützte sich ausdrücklich auf Art. 47 und 46 Abs. 3 BV: Ein Verbot, den Gemeinden Ausnahmen vom forstrechtlichen Fahrverbot zu

überlassen, aus dem Bundesrecht abzuleiten, würde die Organisationsautonomie «par voie prétorienne» (auf dem Weg der Rechtsprechung) verletzen. Die materiellen Schranken von Art. 15 Abs. 2 WaG und die vorgängige Stellungnahme des kantonalen Fachamts blieben bestehen **ccst-2012-0002**.

Grenzen bei umfassenden Sachkompetenzen des Bundes

Wo der Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz hat, etwa im Zivil- und Strafprozessrecht, schrumpft der Schutzbereich. Nach Art. 122 Abs. 2 BV besteht die kantonale Gerichtsorganisation nur, soweit das Bundesgesetz nichts anderes vorsieht. Von einer eigentlichen «Autonomie der Kantone bei der Organisation» könne daher nicht die Rede sein; neben Art. 6 ZPO ist keine parallele kantonale Handelsgerichtszuständigkeit möglich **BGE 140 III 155**. Ebenso verletzte Genf den Vorrang des Bundesrechts, als es die Anwaltskommission über die Postulationsfähigkeit in einem hängigen Zivilprozess entscheiden liess; die ZPO regelt diese Frage in Art. 59 und 124 abschliessend **BGE 147 III 351**.

Im Strafprozess hält das Bundesgericht fest, der Bund wahre zwar die Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV); die Kantone seien in der Ausgestaltung ihres Prozessrechts aber nur im Rahmen von Art. 123 BV frei und von Vorschriften ausgeschlossen, die dem Sinn und Geist des Bundesrechts widersprechen **BGE 144 IV 240**. Bern durfte deshalb einem privaten Tierschutzverein keine Parteirechte als «Behörde» nach Art. 104 Abs. 2 StPO einräumen. Verlangt wird eine Organisation, der eine öffentliche Aufgabe mit hoheitlichen Befugnissen übertragen ist, die unter staatlicher Aufsicht steht und deren Tätigkeit vom Staat abgegolten wird **BGE 144 IV 240**.

Bundesrecht darf auch Mindestmerkmale kantonalen Behörden vorschreiben. Art. 86 Abs. 2 BGG verlangt ein oberes Gericht; dieses muss für das ganze Kantonsgebiet zuständig und keiner anderen Gerichtsinstanz hierarchisch unterstellt sein. Spezialgerichte wie ein Haftgericht sind aber nicht ausgeschlossen **BGE 135 II 94**. Die Rechtsfolge respektiert die Organisationsautonomie: Das Bundesgericht nahm keine Übergangsregelung vorweg, sondern überliess es den Berner Behörden, eine vorsorgliche Lösung für hängige Fälle zu treffen **BGE 135 II 94**.

Im Gegensatz dazu können Materialien eine autonomiefreundliche Auslegung tragen. Zu Art. 450 ZGB entschied das Bundesgericht, der Bundesgesetzgeber verlange keine Beschwerdeinstanz gegen KESB-Entscheide in Form eines Gerichts im formellen Sinne; in den parlamentarischen Beratungen sei die Autonomie der Kantone in der Behördenorganisation hervorgehoben worden. Der Zürcher Bezirksrat war daher zulässig **5C_1/2012**. Föderalistische Vorbehalte im Bundesgesetz wirken zudem nur territorial: Art. 68 Abs. 2 lit. b und d ZPO erlauben kantonale Sonderregeln zur berufsmässigen Vertretung, die nur auf dem eigenen Kantonsgebiet gelten und dem Binnenmarktgesetz vorgehen **BGE 141 II 280**.

Wo der Autonomiegedanke nicht weiterführt

Nicht jeder Bund-Kanton-Bezug wird über Art. 47 BV gelöst. Ob der Genfer Gesetzgeber die Tarife der kantonalen Verkehrsbetriebe festlegen darf, war nach dem Bundesgericht «non tant dans les rapports entre le droit cantonal et le droit fédéral au niveau du droit constitutionnel» (nicht so sehr im verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen kantonalem und Bundesrecht) zu beantworten, sondern nach den besonderen Schranken des Personenbeförderungsgesetzes **BGE 143 I 109**. Das Ergebnis fiel zugunsten des Kantons aus, beruhte aber auf Gesetzesauslegung. Art. 47 BV ist damit ein Auslegungsgesichtspunkt; er ersetzt die Auslegung des einschlägigen Bundesgesetzes nicht.

Gebietsorganisation, Gemeinden und politisches System

Gebietsgliederung und Verhältnis zu Art. 50 BV

Art. 47 Abs. 2 BV schützt den Kanton, nicht die Gemeinde. Nach dem Bundesamt für Justiz sind die Kantone autonom, ihr Gebiet so zu organisieren, wie sie es für sinnvoll halten (Art. 47 Abs. 2 BV). Aus Art. 50 BV folge nach heutiger Sicht weder eine Pflicht, Gemeinden einzurichten, noch ihren Bestand zu garantieren; ob eine Institutsgarantie besteht, sei «noch offen und in Entwicklung». Der Bund habe keine Befugnis, in die Organisationsautonomie einzugreifen; bundesrechtliche Verweise auf Gemeinden wären auf die kantonalen Behörden zu beziehen **150000314**. Auch dies ist Verwaltungspraxis.

Die Gemeindeautonomie besteht nach Art. 50 Abs. 1 BV nur «nach Massgabe des kantonalen Rechts». Das Bundesgericht schützte deshalb die Tessiner Zwangsfusion von San Nazzaro: Art. 50 BV hindere weder eine Änderung der Gebietsaufteilung noch eine Fusion, «anche coatta» (auch zwangsweise) **1C_415/2008**. Der Kanton darf den Gemeinden auch Organisationsvorschriften machen, etwa eine Pflicht-Sozialhilfebehörde **1P.621/2001**. Die Schranken ergeben sich aus dem kantonalen Recht selbst. Eine zwangsweise Abtrennung von Gemeindegebiet ohne spezifische gesetzliche Grundlage hob das Bundesgericht auf, weil das Tessiner Gesetz ein qualifiziertes Schweigen enthielt **1C_287/2014**.

Strenger ist die Schranke, wenn die Kantonsverfassung selbst die Zustimmung der Stimmberechtigten verlangt. Im abstrakten Normenkontrollverfahren hob das Bundesgericht 2017 § 3 Abs. 2 Satz 2 und § 177 des Zürcher Gemeindegesetzes von 2015 auf. Nach diesen Bestimmungen sollten die Parlamentsgemeinden die Schulaufgaben übernehmen, und die Schulgemeinden auf ihrem Gebiet sollten sich bis zum Ablauf der nächsten ordentlichen Amtsdauer auflösen **2C_756/2015**. Nach Art. 84 Abs. 2 KV/ZH entscheiden allein die Stimmberechtigten der Schulgemeinde, ob diese fortbesteht, mit einer anderen Schulgemeinde fusioniert oder in der politischen Gemeinde aufgeht. Diese klar formulierte Garantie kann das Gesetzesrecht nicht verdrängen. Die Kantonsverfassung von 1869 hatte Gemeindeauflösungen hingegen noch auf dem Weg der Gesetzgebung zugelassen **2C_756/2015**. Bundesrechtlich ergab sich der Schutz damit nur vermittelt: Art. 50 Abs. 1 BV schützt die Gemeindeautonomie lediglich nach Massgabe des kantonalen Rechts. Durchgesetzt wurde die kantonalverfassungsrechtliche Garantie über Art. 51 BV und Art. 189 Abs. 1 lit. e BV. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung half nicht weiter, weil die Schweiz ihre Geltung auf die Einwohnergemeinden beschränkt hat. Art. 47 BV nennt das Urteil nicht **2C_756/2015**. Der Vergleich mit San Nazzaro zeigt also: Ob eine Zwangsfusion zulässig ist, bestimmt sich nach dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht.

In Luzern verletzte der Entzug der Steuerfusskompetenz die verfassungsmässig garantierte Finanzautonomie der Gemeinden nach Art. 50 Abs. 1 BV in Verbindung mit der Kantonsverfassung **2C_610/2019**. Diese Fälle betreffen das innerkantonale Verhältnis. Art. 47 BV liefert dort keinen Massstab, wohl aber die Grundlage dafür, dass der Kanton den Vollzug weitgehend den Gemeinden übertragen kann **1C_31/2023**.

Wahlsystem und Behördenbesetzung

Für das politische System verankert Art. 39 Abs. 1 BV die Organisationsautonomie spezifisch: Die Kantone regeln «entsprechend ihrer Organisationsautonomie» die Ausübung der politischen Rechte; Art. 51 Abs. 1 BV schreibt kein bestimmtes Wahlsystem vor **BGE 145 I 259**. Die bedeutsame Schranke ist Art. 34 BV. Ein Zwang zum Proporz wäre nach dem Bundesgericht ein schwerwiegender Eingriff in die Organisationsautonomie; das gemischte System von Appenzell Ausserrhodens hielt vor Art. 34 BV stand **BGE 140 I 394**. Wählt ein Kanton hingegen den Proporz, muss er die Erfolgswertgleichheit wahlkreisübergreifend verwirklichen; Uri verletzte Art. 34 BV, wobei kleine Majorzgemeinden wegen ihrer grossen Autonomie und tiefen Bevölkerungszahl in einem gemischten System zulässig bleiben können **BGE 143 I 92**. Im Bündner Fall hielt das Bundesgericht den Majorz in den sechs grössten Wahlkreisen

und die Sitzgarantie für Avers für verfassungswidrig, lehnte aber weitergehende Vorgaben wie reine Einerwahlkreise ab: Für eine so starke Einschränkung der kantonalen Souveränität böten Art. 8, 34 und 51 Abs. 1 BV «keine rechtliche Grundlage» **BGE 145 I 259**. Die Rechtsfolge war ein Appellentscheid an den Kanton **BGE 145 I 259**.

Diese Rechtsprechung wurde politisch als Einengung der Organisationsautonomie kritisiert. Die Standesinitiativen Zug und Uri beriefen sich auf Art. 47 Abs. 1 BV; die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates hielt dagegen, die Organisationsautonomie sei «im Rahmen bundesrechtlicher Vorgaben gewährleistet».

Staatspolitische Kommission des Nationalrates: Bericht vom 15. Januar 2019

. Zur Behördenorganisation im Übrigen hielt der Bundesrat bei der Gewährleistung von Kantonsverfassungen fest, dass die Gerichtsorganisation einschliesslich der Amtsdauer der Richter in die kantonale Zuständigkeit fällt **10124930**.

Aufgaben- und Finanzautonomie

Ausreichend eigene Aufgaben

Der Auftrag, den Kantonen «ausreichend eigene Aufgaben» zu belassen, richtet sich vor allem an den Verfassungs- und Bundesgesetzgeber **Art. 47 BV**. Er wird in den Materialien mit dem Subsidiaritätsprinzip und den Zuweisungskriterien von Art. 43a BV verbunden. Diese Kriterien bezeichnete die Botschaft ausdrücklich als «nicht einklagbare Grundsätze» **BBI 2002 2291**. Eine gerichtliche Anwendung dieses Teilgehalts als selbständiger Prüfungsmassstab ist in der hier besprochenen Rechtsprechung nicht ersichtlich.

Aus Art. 47 Abs. 2 BV folgt auch kein allgemeines Verbot, den Kantonen Vollzugskosten aufzuerlegen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Kantone für den Vollzug von Bundesrecht zuständig und «verfassungsmässig verpflichtet» sind, eine angemessene Kontrolle sicherzustellen «und diese auch zu finanzieren». Eine Bundesbeteiligung an den Kosten der Kontrolle der Stellenmeldepflicht begründete er mit deren gesamtschweizerischer Bedeutung, nicht mit einer Verfassungspflicht. Die Pauschalen sollten so bemessen sein, dass die Kantone einen angemessenen Kostenanteil tragen **BBI 2019 2711**. Den Autonomieschutz verortete die Botschaft dort im Gestaltungsspielraum nach Art. 46 BV: Die Kantone wählen frei, welche Behörden sie mit der Kontrolle betrauen **BBI 2019 2711**.

Im Sachbereich Gesundheit zog ein Bündner Gericht Art. 47 BV als allgemeinen Verfassungshintergrund heran, als es eine kantonale Rechnungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung stationärer Leistungen für zulässig hielt. Tragend war jedoch die Auslegung von Art. 49a KVG: Das Fehlen einer ausdrücklichen KVG-Regel sei kein qualifiziertes Schweigen **PVG 2024 1**.

Finanzierungsquellen und Finanzausgleich

Der zweite Satz von Abs. 2 hat zwei Teile: Der Bund belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen, und er trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen Mittel verfügen **Art. 47 BV**. Der zweite Teil ist im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz umgesetzt. Dieses stützt sich «auf die Artikel 47, 48, 50 und 135 der Bundesverfassung» und soll unter anderem «die kantonale Finanzautonomie stärken» und den Kantonen «eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten» **BBI 2004 6953**. Die Mittel des Ressourcenausgleichs werden ohne Zweckbindung ausgerichtet. Angestrebt wird, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen **BBI 2004 6953**. Der Verzicht auf Zweckbindung ist selbst Ausdruck der Finanzautonomie.

Den Gehalt der Finanzautonomie versteht der Bundesrat eng. Bei einer Senkung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer handelte es sich nach seiner Stellungnahme von 2026 «nicht um einen Eingriff in die Finanzautonomie der Kantone (nach Art. 47 BV)»,

weil die Eigenständigkeit ihrer Steuer- und Ausgabenpolitik nicht berührt wäre. Die Grenze ergebe sich aus Art. 128 Abs. 4 BV (mindestens 17 Prozent)

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit Ständerat: Bericht vom 1. September 2026 zu 26.3518

. Geschützt ist danach die Entscheidungsfreiheit über Einnahmen und Ausgaben, nicht ein bestimmtes Ertragsniveau. Die Formulierung des ständerätlichen Berichterstatters von der «Schonung des Steuersubstrates» **AB 2002 S 890** reicht weiter. Sie ist aber eine Erläuterung im Gesetzgebungsverfahren und keine Auslegung, die die Bundesbehörden bindet.

Die Steuerhoheit ist im Übrigen spezifisch geregelt. Die Tarifhoheit ist den Kantonen nach Art. 129 Abs. 2 BV ausdrücklich vorbehalten. Sie steht aber unter den Grundrechten: Degressive Tarife verletzen Art. 127 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BV **BGE 133 I 206**. Nach dem Bundesrat ist eine materielle Steuerharmonisierung nach geltendem Verfassungsrecht ausgeschlossen und bedürfte einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage **BBi 2009 1907**. Für die OECD-Mindeststeuer wählte der Bund deshalb eine eigene Verfassungsgrundlage. Er wies den Kantonen 75 Prozent des Rohertrags zu und überliess ihnen die Verwendung der Einnahmen. Eine Übergangsbestimmung ohne spezifischen Verteilschlüssel respektiere «insofern die Kantonsautonomie» **BBi 2022 1700**.

Wo das Bundesrecht konkrete Kostenanteile festlegt, setzt es sich gegen kantonale Budgetinteressen durch. Das Bundesverwaltungsgericht hob einen Regierungsratsbeschluss auf, der den Kantonsanteil an der Akut- und Übergangspflege mit Blick auf den Staatshaushalt auf 47 Prozent festgesetzt hatte. Es setzte den Anteil gestützt auf Art. 25a Abs. 2 und 49a Abs. 2 KVG auf 55 Prozent fest **c-2098-2011**. Art. 47 BV spielte dabei keine Rolle.

Folgerungen für die Praxis

- Wer eine kantonale Organisationslösung gegen Bundesrecht verteidigt, sollte zuerst prüfen, ob das Bundesgesetz eine klare und konkrete Organisationsvorgabe enthält. Fehlt sie, darf sie nach **BGE 134 I 125** und **1C_31/2023** nicht hineingelesen werden. Zu sichern ist aber eine umfassende Rechtsmittelkontrolle **BGE 134 I 125 1C_31/2023**.
- In Bereichen mit umfassender Bundeskompetenz (Art. 122 und 123 BV) trägt die Autonomierüge wenig. Massgebend ist, ob die ZPO oder StPO die Frage abschliessend regelt **BGE 140 III 155 BGE 144 IV 240**.
- Gegen Bundesgesetze hilft Art. 47 BV wegen Art. 190 BV nicht. Bei Bundesratsverordnungen ist die Reichweite der Delegationsnorm entscheidend **BGE 137 III 217**.
- Kantone können eigene Gerichtsentscheide nicht unter Berufung auf ihre Autonomie anfechten **2C_285/2023**. Für Streitigkeiten mit dem Bund ist die Klage nach Art. 120 BGG zu prüfen **BGE 151 II 68**.