

Die Sonderabgabe auf Vermögenswerten

Eine abgabenrechtliche Einordnung

ANDJELA NIKITIC*

SCHLAGWÖRTER	Asylwesen – Finanzierung – Öffentliche Abgaben
ZUSAMMENFASSUNG	Die Sonderabgabe auf Vermögenswerten (Art. 86 AsylG) dient der Rückerstattung staatlicher Aufwendungen durch Asyl- und Schutzsuchende. Trotz Zweckbindung und zeitlicher Befristung fehlt eine individuelle zurechenbare staatliche Leistung. Daher liegt keine Kausalabgabe vor, sondern eine Kostenanlastungssteuer. Für deren Erhebung wäre eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Erhebungskompetenz erforderlich, die im vorliegenden Fall nicht besteht. Zudem genügt die gesetzliche Grundlage dem Legalitätsprinzip nicht.
RÉSUMÉ	La taxe spéciale sur la fortune prévue (art. 86 LAsi) sert à rembourser les dépenses publiques engagées pour les requérants d'asile et les personnes en quête de protection. Malgré son affectation spécifique et sa durée limitée, il n'y a pas de prestation étatique individuellement imputable. Il ne s'agit donc pas d'un impôt causal, mais d'un impôt destiné à couvrir les coûts. Pour le prélever, il faudrait une compétence constitutionnelle expresse, qui n'existe pas dans le cas présent. De plus, la base légale ne satisfait pas au principe de légalité.
ABSTRACT	The special levy on assets (Art. 86 Asylum Act) serves to reimburse state expenditure incurred by asylum seekers and persons seeking protection. Despite its earmarking and time limitation, there is no individually attributable state benefit. Therefore, this is not a casual levy, but a cost allocation tax. Its collection would require an explicit constitutional authority to levy taxes, which does not exist in the present case. Furthermore, the legal basis does not satisfy the principle of legality.

I. Ausgangslage

Die Bundesverfassung¹ räumt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz über die Gewährung von Asyl ein (Art. 121 Abs. 1 Satzteil 2). Gestützt darauf hat der Bund das Asylgesetz² erlassen, das nebst dem Verfahren zum Entscheid über die Asylgewährung oder -verweigerung auch Regelungen zur Wegweisung, Sozialhilfe, Nothilfe sowie zum Beschwerdeverfahren enthält.³

Zur Finanzierung der damit verbundenen staatlichen Aufwendungen sieht das Asylgesetz eine Kostenbeteiligung der betroffenen Personen vor. Namentlich sind Asylsuchende, schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie Personen mit einem rechtskräfti-

gen Wegweisungsentscheid zur «Rückerstattung» der ihnen gewährten Sozial- und Nothilfe sowie der Kosten für Ausreise, Vollzug und Beschwerdeverfahren verpflichtet (Art. 86 Abs. 1 i.V.m. Art. 85 Abs. 1 AsylG).

Dabei handelt es sich nicht um eine Rückzahlung im zivilrechtlichen Sinn, sondern um eine öffentlich-rechtliche Abgabe, die als pauschalierter Ausgleich für entstandene staatliche Aufwendungen dient. Die Rückerstattungspflicht besteht unabhängig von der konkreten Höhe der tatsächlich angefallenen Kosten.⁴

Bis Ende 2017 konnte diese Rückerstattung auf zwei Wegen erfolgen. Einerseits durch eine Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen, bei der bis zu zehn Prozent des Einkommens während maximal zehn Jahren direkt vom Arbeitgeber einbehalten wurden (vgl. aArt. 86 AsylG⁵). Andererseits durch eine Vermögenswertabgabe (vgl.

* ANDJELA NIKITIC, MLaw, Doktorandin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der ZHAW. Dieser Beitrag ist lizenziert unter Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND. DOI dieses Artikels: 10.3256/978-3-03929-095-6_03.

¹ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

² Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31; in der Fassung vom 16. Dezember 2016 [AS 2017 6521]).

³ BSK BV-ACHERMANN, Art. 121 N 24.

⁴ So wurden beispielsweise eine Asylsuchende und ihr Vater der Vermögenswertabgabe unterstellt, obwohl sie während des Asylverfahrens keine staatliche Sozialhilfe in Anspruch genommen hatten und nicht in Asylunterkünften wohnten, sondern aus eigenen Mitteln in Hotels lebten, vgl. BVGer C-721/2013 (28. August 2014), E. 5.2.1.

⁵ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31; in der Fassung vom 16. Dezember 2005 [AS 2006 4745]).

aArt. 87 AsylG). Im Jahr 2016 wurde die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen abgeschafft. Ziel dieser Änderung war es, das Arbeitskräftepotenzial von Personen im Asylbereich besser zu nutzen und insbesondere Tätigkeiten im Teilzeit- und Niedriglohnbereich attraktiver zu gestalten. Die Vermögenswertabgabe hingegen blieb bestehen und stellt seither die einzige verbleibende Form der Sonderabgabe dar (vgl. Art. 86 Abs. 2 AsylG).⁶

Die Pflicht zur Abgabe von Vermögenswerten entsteht mit Einreichung eines Asylgesuchs bzw. eines Gesuchs um vorübergehenden Schutz, mit dem Entscheid über die vorläufige Aufnahme, dem Eintritt der Rechtskraft eines Wegweisungsentscheids oder nach Beendigung der vorläufigen Aufnahme (Art. 86 Abs. 5 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 AsylV2⁷).

Zur Sicherstellung dieser Vermögenswerte sind die Polizei, der Grenzschutz und weitere zuständige Behörden befugt. Die sichergestellten Beiträge werden an das Staatssekretariat für Migration (im Folgenden: SEM) übermittelt, das dann per Verfügung über deren endgültige Einziehung entscheidet.⁸ Das SEM führt hierzu eine «Datenbank Sonderabgabe», in welche die betroffenen Personen ein individuelles Einsichtsrecht haben (vgl. Art. 12 AsylV2).

Grundsätzlich einziehbar sind Bargeld, geldwerte Gegenstände sowie immaterielle Vermögenswerte wie Bankguthaben (Art. 16 Abs. 1 AsylV2). Die betroffene Person ist verpflichtet, die Herkunft der sichergestellten Vermögenswerte nachzuweisen (Art. 87 Abs. 1 AsylG). Gelingt der Nachweis, dass die Mittel aus einer in der Schweiz ausgeübten Erwerbstätigkeit oder aus Sozial- bzw. Nothilfeleistungen stammen, erfolgt eine Erstattung. Wird die rechtmässige Herkunft auf andere Weise glaubhaft gemacht, wird nur jener Teil endgültig eingezogen, der CHF 1000 übersteigt (Art. 86 Abs. 3 lit. c AsylG i.V.m. Art. 16 Abs. 4 AsylV2). Kann die Herkunft hingegen nicht plausibel belegt werden, werden die Vermögenswerte vollständig eingezogen. Die Rechtsprechung stellt dabei hohe Anforderungen an den Nachweis sowohl der Herkunft als auch der Eigentumsverhältnisse.⁹

Verlässt die abgabepflichtige Person die Schweiz innerhalb von sieben Monaten nach Einreichung ihres Asylgesuchs oder des Gesuchs um vorübergehenden Schutz, kann sie beim SEM ein Rückerstattungs-gesuch stellen (Art. 87 Abs. 2 AsylG). Dieses ist vor der Ausreise einzureichen.¹⁰

Die Pflicht zur Entrichtung der Sonderabgabe erlischt spätestens zehn Jahre nach Einreichung des Asyl- oder des Schutzgesuchs (Art. 86 Abs. 4 AsylG und Art. 88 Abs. 2 AIG¹¹). Zudem entfällt die Pflicht, wenn der Maximalbetrag von CHF 15'000 erreicht ist oder der betroffenen Person Asyl gewährt, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt oder sie als Flüchtling vorläufig aufgenommen wird (Art. 86 Abs. 5 AsylG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 AsylV2).

Ein Blick in die aktuellen Statistiken zeigt, dass es regelmässig zu Vermögenssicherstellungen kommt. So wurden im Jahr 2024 dem SEM insgesamt 142 Sicherstellungen von Vermögenswerten im Gesamtumfang von CHF 328'741 gemeldet. In 95 dieser Fälle wurde eine Sonderabgabe erhoben, die sich auf insgesamt CHF 242'432 belief. Im Vergleich dazu wurden im Jahr 2023 in 110 Fällen Vermögenswerte im Umfang von CHF 208'241 sichergestellt; davon führte in 73 Fällen die Erhebung der Sonderabgabe zu Einnahmen in Höhe von CHF 141'121.¹²

Obwohl der finanzielle Ertrag aus der Vermögensabschöpfung gering erscheinen mag, bedeutet die Abgabe für die betroffenen Personen häufig eine erhebliche Belastung, sowohl finanziell als auch psychisch.¹³

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass das Institut der Vermögenswertabgabe im Asylverfahren nicht gänzlich bedeutungslos ist. Es stellt sich daher die Frage, wie diese Sonderabgabe abgabenrechtlich einzuordnen ist und welche verfassungsrechtlichen Anforderungen sich insbesondere in Bezug auf die Erhebungskompetenz, die Bemessung und das Legalitätsprinzip ergeben.

Im Nachfolgenden werden deshalb die verschiedenen Abgabenarten sowie die wichtigsten abgabenrechtlichen Grundsätze erläutert. Ziel ist es, die Sonderabgabe auf Vermögenswerten abgabenrechtlich zu bewerten.

⁶ Siehe Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 4. März 2016, BBl 2016 2821 ff.

⁷ Asylverordnung 2 über Finanzfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 2, AsylV2; SR 142.312).

⁸ sem.admin.ch → Asyl/Schutz vor Verfolgung → Subventionen im Sozial- und Nothilfebereich → Sonderabgabe auf Vermögenswerten → Informationsblatt zur Vermögenswertabnahme, abgerufen am 25. September 2025.

⁹ Vgl. BVerfGE 131/1 (23. Januar 2023), E. 3.4; F-2795/2020 (8. März 2021), E. 3.4; BVerfGE 131/1 (16. August 2023), E. 3.4.

¹⁰ sem.admin.ch → Asyl/Schutz vor Verfolgung → Subventionen im Sozial- und Nothilfebereich → Sonderabgabe auf Vermögenswerten → Informationsblatt zur Vermögenswertabnahme, abgerufen am 25. September 2025.

¹¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2015 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20).

¹² Schriftliche Antwort BR zur Frage Schmid (25.7273) «Sonderabgaben im Asylverfahren: Gelebte Praxis oder toter Buchstabe?» vom 11. März 2025.

¹³ Siehe www.srf.ch → News → Schweiz → «Schweiz: Bund beschlagnahmt Wertgegenstände und Vermögen von Flüchtlingen», abgerufen am 25. September 2025.

II. System der öffentlichen Abgaben

A. Unterscheidung Steuern und Kausalabgaben

Öffentliche Abgaben umfassen sämtliche öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten, die das Gemeinwesen Privaten auferlegt.¹⁴ In der Regel wird von einem bipolaren Abgabensystem ausgegangen, das zwischen zwei Grundtypen unterscheidet:¹⁵

- *Steuern* werden ohne Bezug zu einer konkreten staatlichen Leistung erhoben. Das Fehlen einer individuell zurechenbaren Gegenleistung wird häufig auch als «Voraussetzungslosigkeit» oder «Gegenleistungslosigkeit» bezeichnet. Abhängig davon, ob die Steuererträge in die allgemeine Staatskasse fliessen oder für bestimmte Verwendungszwecke reserviert sind, lassen sie sich in allgemeine Steuern und Sondersteuern unterscheiden.¹⁶ Zu letzteren zählen unter anderem Kostenanlassungssteuern.¹⁷
- *Kausalabgaben* werden demgegenüber als Gegenleistung für eine bestimmte staatliche Leistung oder die Einräumung besonderer Vorteile erhoben. Zwischen der Abgabe und der staatlichen Leistung bzw. dem Sondervorteil besteht ein direkter Zusammenhang, sodass diese Leistung bzw. dieser Vorteil dem Abgabepflichtigen individuell zugerechnet werden kann.¹⁸ Zu den Kausalabgaben zählen insbesondere Gebühren, Vorzugslasten (Beiträge), Ersatzabgaben, Mehrwertabgaben¹⁹ und – je

nach Lehrmeinung – auch sogenannte Kostenanlassungskausalabgaben.²⁰

B. Relevanz der Unterscheidung

Die Unterscheidung zwischen Steuern und Kausalabgaben ist von zentraler Bedeutung, da sie in mehrfacher Hinsicht wesentliche rechtliche Konsequenzen hat. Insbesondere gelten hinsichtlich der Erhebungskompetenz, der Bemessung sowie des Legalitätsprinzips unterschiedliche Anforderungen:²¹

- Der Bund kann gestützt auf eine blosser Sachkompetenz Kausalabgaben erheben (sog. Abgabenerhebung kraft Sachzusammenhangs), während er für die Erhebung jeder Steuer eine explizite Grundlage in der Bundesverfassung benötigt (Art. 42 Abs. 1 BV).²²
- Kausalabgaben richten sich nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Das bedeutet, dass der Abgabebetrag dem Wert der dem Abgabepflichtigen zukommenden staatlichen Leistungen oder Vorteilen entsprechen muss (Äquivalenzprinzip) und der Gesamtertrag aus den Abgaben den Gesamtaufwand des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig überschreiten darf (Kostendeckungsprinzip).²³ Steuern unterliegen hingegen grundsätzlich den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit sowie dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV).²⁴
- Öffentliche Abgaben dürfen grundsätzlich nur auf Grundlage eines formellen Gesetzes erhoben werden (Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Für Steuern gilt dabei das Legalitätsprinzip uneingeschränkt. Der Kreis der Steuerpflichtigen, der Abgabengegenstand, die Bemessungsgrundlagen sowie allfällige Ausnahmen müssen gesetzlich geregelt sein (Normstufe), wobei die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe sehr genau umschrieben sein müssen (Normdich-

¹⁴ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, N 2753; XAVIER OBERSON, Droit fiscal suisse, 5. A., Basel 2021, § 2 N 2; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., N 1584.

¹⁵ Vgl. RENÉ WIEDERKEHR, Kausalabgaben, 2. A., Bern 2024, 3; RENÉ WIEDERKEHR/ANDJELA NIKITIC, Was sind eigentlich «gemischte Abgaben»? AJP 2024, 939 ff., 951. Kritisch dazu insb. PETER LOCHER/GEORG MÜLLER, Ist die Haushaltsabgabe wirklich eine Steuer?, AJP 2022, 459 ff., insb. 463 f.

¹⁶ Siehe zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 14), N 2830; OBERSON (Fn. 14), § 2 N 5; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 14), N 1590; BGE 145 I 52, 65, E. 5.2; 140 I 176, 180, E. 5.2.

¹⁷ Siehe TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 14), N 1593, 1596.

¹⁸ Vgl. zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 14), N 2758; PETER KARLEN, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich/Basel/Genf 2018, 428 f.; OBERSON (Fn. 14), § 2 N 6; BGE 147 I 16, 26, E. 3.2.1 (Pra 2020 Nr. 116); 145 I 52, 65, E. 5.2.

¹⁹ Vgl. WIEDERKEHR (Fn. 15), 37 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 14), N 1601 ff.; abweichend bzgl. Ersatzabgaben und Mehrwertabgaben HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 14), N 2759.

²⁰ Siehe TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 14), N 1597; WIEDERKEHR (Fn. 14), 18.

²¹ Ausführlich dazu RENÉ WIEDERKEHR/CLAUDIA SOHI-HÖCHNER/ANDJELA NIKITIC, Kausalabgabe oder Steuer? – Die Folgen, AJP 2025, 636 ff.

²² Vgl. WIEDERKEHR/SOHI-HÖCHNER/NIKITIC (Fn. 21), 637 ff.; CLÉMENCE GRISEL RAPIN, Les taxes causales: Qualification, régime, enjeux, Habil. Freiburg, Genf/Zürich 2024, N 80 ff. und 109; DANIELA WYSS, Kausalabgaben: Begriff – Bemessung – Gesetzmässigkeit, Diss. Bern, Basel 2015, 111 f.

²³ Vgl. WIEDERKEHR (Fn. 15), 60 ff., 72 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 14), N 2760 f.; WYSS (Fn. 22), 62, 72 ff., 92 ff.

²⁴ Vgl. BSK BV-BEHNISCH, Art. 127 N 20; OFK-BIAGGINI, Art. 127 N 9; WYSS (Fn. 22), 69 f.

te).²⁵ Im Bereich der Kausalabgaben sind die Anforderungen an das Legalitätsprinzip hingegen gelockert: Normstufe und Normdichte dürfen reduziert werden, sofern dem Abgabepflichtigen die Überprüfung der Abgabenhöhe anhand des Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips möglich ist.²⁶

Steuern unterliegen somit strengeren rechtlichen Anforderungen als Kausalabgaben, weshalb sich die Einführung und Ausgestaltung von Kausalabgaben in der Praxis einfacher gestaltet.²⁷

C. Kostenanlastungsabgaben zwischen Steuern und Kausalabgaben

Vorliegend stehen Abgaben im Fokus, die der Kostenanlastung dienen, da es um die Rückerstattung von Aufwendungen im Bereich des Asylwesens geht. Solche Kostenanlastungsabgaben können, wie bereits angedeutet, sowohl als Sondersteuern als auch als Kausalabgaben ausgestaltet sein.

Kostenanlastungssteuern werden einer bestimmten Personengruppen auferlegt, weil diese Personen zu bestimmten staatlichen Aufwendungen in einer engeren Beziehung stehen als die übrigen Steuerpflichtigen. Im Gegensatz zu Kausalabgaben ist kein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer Vorteil erforderlich. Es genügt, dass die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens der abgabepflichtigen Gruppe eher anzu-lasten sind als der Allgemeinheit, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell (abstrakt) stärker profitiert als andere, sei es, weil sie abstrakt als hauptsächliche Verursacherin dieser Aufwendungen gilt.²⁸ Die Erträge dieser Abgaben sind in der Regel zweckgebunden, was sie von allgemeinen Steuern unterscheidet.²⁹

Daneben kennen Lehre und Praxis auch sogenannte Kostenanlastungs*kausalabgaben*. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass die Verwendung der Einnahmen vollumfänglich dem Kreis der Abgabepflichtigen zugutekommt. Es besteht ein besonderer Zurechnungszusammenhang zwischen der Abgabenverwendung und dem Kreis der Abgabepflichtigen. Bildlich gesprochen liegen derartige Abgaben zwischen Kostenanlastungssteuern und Kausalabgaben. Der Zusammenhang zwischen dem Kreis der Pflichtigen und dem Verwendungszweck ist einerseits enger als im Fall einer Kostenanlastungssteuer, andererseits weiter als bei einer klassischen Kausalabgabe. Da Kongruenz zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Kreis der Personen besteht, denen die Einnahmen zugutekommen, werden diese Abgaben als Kausalabgaben im weiteren Sinne qualifiziert.³⁰

Nach herrschender Lehre sowie der hier vertretenen Auffassung handelt es sich bei diesen Abgaben um Kostenanlastungssteuern. Die Einordnung als Kausalabgabe, obwohl keine individuell zurechenbare Leistung vorliegt, verwischt die klare Systematik des bipolaren Abgabensystems. Die Abgrenzung gegenüber gruppenbezogenen Kostenanlastungssteuern ist schwierig und bleibt letztlich eine Wertungsfrage. Zudem wird damit auch die verfassungsrechtlich gebotene Trennung von Steuer- und Kausalabgabenkompetenzen verwischt, was insbesondere mit Blick auf die strengen Anforderungen an die Steuererhebung problematisch erscheint.³¹ Die Befürchtung liegt nahe, dass solche Abgaben gezielt konstruiert werden, um die verfassungsmässig erforderliche Finanzkompetenz des Bundes zu umgehen.³²

²⁵ Vgl. BSK BV-BEHNISCH, Art. 127 N 6 ff.; OFK-BIAGGINI, Art. 127 N 6.

²⁶ Siehe HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 14), N 2806 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 14), N 1659; WIEDERKEHR (Fn. 15), 93.

²⁷ Ferner PETER KARLEN, Zum Erfinden neuer öffentlicher Abgaben, ZBI 2014, 1 f., 2.

²⁸ Siehe zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 14), N 2839; ISABELLE HÄNER, Kausalabgaben – Eine Einführung, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann (Hrsg.), Kausalabgaben, Zürich/Basel/Genf 2015, 1 ff., 9 f.; PETER HETTICH/YANNICK WETTSTEIN, Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, ASA 2010, 537 ff., 548; WIEDERKEHR (Fn. 15), 22 ff.; BGE 143 II 283, 289, E. 2.3.2; 132 II 371, 375, E. 2.3; 131 II 271, 277, E. 5.3.

²⁹ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 14), N 1593 ff.; KARLEN (Fn. 18), 426 f.

³⁰ Vgl. PETER LOCHER, Von der Schwierigkeit, «neu erfundene» öffentliche Abgaben sachgerecht einzuordnen, in: Arthur Brunner/Martin Kocher/Moritz Seiler/Thomas Stadelmann (Hrsg.), – gehorche den Gesetzen, Liber amicorum für Hansjörg Seiler, Bern 2022, 141 ff., 148; PETER LOCHER/GEORG MÜLLER, Zur Rechtsnatur der neuen Radio- und Fernseh-abgabe, ZBI 2015, 641 ff., 646; ohne die Kostenanlastungskausalabgabe als Begriff einzuführen im Ergebnis auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten vom 15. Juli 1999, 337 ff., 367 f.

³¹ Siehe zum Ganzen HÄNER (Fn. 28), 11; HETTICH/WETTSTEIN (Fn. 28), 553 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 14), N 1597; WIEDERKEHR/NIKITIC (Fn. 15), 949.

³² KARLEN (Fn. 18), 433 Fn. 46; XAVIER OBERSON/MICHEL HOTTELLIER, La taxe de surveillance perçue auprès des organismes d'autorégulation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent: nature juridique et constitutionnalité, AJP 2007, 51 ff., 60 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN (Fn. 14), N 1597; WIEDERKEHR (Fn. 15), 21 f.

III. Rechtsnatur der Vermögenswertabgabe

A. Einordnung in Botschaft und Rechtsprechung

Bislang liegen keine spezifischen Publikationen zur Sonderabgabe auf Vermögenswerten vor. In der Lehre werden vereinzelt rechtliche Bedenken geäussert.³³ Auch die Rechtsprechung hat sich, soweit ersichtlich, bisher nicht ausdrücklich zur Rechtsnatur dieser Abgabe positioniert. Wesentliche Hinweise lassen sich jedoch aus dem damaligen Vernehmlassungsverfahren sowie aus der Rechtsprechung zur *Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen* ableiten, die auf die Vermögenswertabgabe übertragbar sind.³⁴

Dabei handelt es sich ebenfalls um eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht, die vom SEM gegenüber Personen im Asylbereich erhoben wird. Die Abgabensubjekte stimmen folglich mit jenen der früheren Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen überein. Auch der tatbestandliche Anlass ist identisch: Grundlage der Abgabe ist die Verursachung staatlicher Kosten im Asylbereich, namentlich im Zusammenhang mit Wegweisung, Beschwerdeverfahren sowie dem Bezug von Sozial- und Nothilfe. Der zentrale Unterschied liegt im Abgabenobjekt: Während die frühere Sonderabgabe auf das Arbeitseinkommen abstellte, bezieht sich die Vermögenswertabgabe auf das Vermögen der abgabepflichtigen Person.³⁵

In seiner Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes stellte der Bundesrat im Zusammenhang mit der *Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen* fest, dass die Abgabepflichtigen lediglich für jene Kosten aufkommen müssten, die sie als Gruppe verursacht hätten. Dadurch bestehe ein besonderer Zurechnungszusammenhang zwischen der Verwendung der Abgabenerträge und dem Kreis der Abgabepflichtigen. Zudem sei die Abgabepflicht auf einen Zeitraum von zehn Jahren beschränkt, wobei die Höhe der Abgabe maximal zehn Prozent des Erwerbseinkommens betragen dürfe.³⁶

Angesichts der Zweckbindung der Abgabenerträge zur Deckung gruppenspezifisch verursachter Kosten sowie ihrer zeitlichen Befristung könne die geplante Abgabe als Kausalabgabe mit besonderem Zurechnungszusammen-

hang, also als Kostenanlastungskausalabgabe, konzipiert werden.³⁷ Nach Auffassung des Bundesrates sei für eine solche Abgabe keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage erforderlich. Er kam daher zum Schluss, dass die Sonderabgabe insgesamt mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Abgabenrechts vereinbar ist.³⁸

Zur *Sonderabgabe auf Vermögenswerten* äusserte sich der Bundesrat lediglich dahingehend, dass diese als Beitrag zur Rückerstattung verursachter Kosten zu verstehen sei und deshalb nicht als Steuer qualifiziert werden könne.³⁹ Eine Minderheit der vorberatenden Kommission des Nationalrates vertrat hierzu eine abweichende Meinung und qualifizierte die fragliche Abgabe als Kostenanlastungssteuer. Sie unterlag jedoch mit ihrem Antrag.⁴⁰ Im Ständerat wurde die Einführung der Sonderabgabe hingegen einhellig und ohne Diskussionen angenommen.⁴¹

Die Rechtsprechung zeigte sich in Bezug auf die frühere Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen zurückhaltend. Soweit ersichtlich hat das Bundesgericht die Rechtsnatur dieser Abgabe bislang nicht thematisiert. Das Bundesverwaltungsgericht qualifizierte die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen hingegen in Anlehnung an die Botschaft des Bundesrats als Kausalabgabe bzw. verwies es auf Art. 190 BV, wonach Bundesgesetze für alle rechtsanwendenden Behörden massgebend sind.⁴²

B. Würdigung

Der rechtlichen Qualifikation der Abgabe durch den Bundesrat kann nicht gefolgt werden. Weder die zeitliche Befristung der Abgabepflicht noch die Zweckbindung der Erträge stellen tragfähige Kriterien für die Abgrenzung zu anderen Abgabenarten dar.⁴³ Zeitlich oder anlassbezogene Erhebungen finden sich sowohl im Kausalabgaben- als auch im Steuerrecht, etwa bei der Grundstückgewinnsteuer, die nur einmalig bei der Veräusserung eines Grundstücks anfällt. Auch die Zweckbindung der Einnahmen erlaubt keine eindeutige Einordnung. Sie schliesst zwar aus, dass es sich um eine allgemeine Steuer zur Finanzierung des Staatshaushalts handelt, doch begründet sie für sich genommen noch keinen direkten Zusammenhang

³³ Vgl. NULA FREI/BARBARA VON RÜTTE, Die Statusrechte von Flüchtlingen gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention und ihre Umsetzung in der Schweiz, Teil 2, Asyl 2021, 8 ff., 15; OFK AsylG-HRUSCHKA, Art. 86 N 11; ferner WIEDERKEHR (Fn. 15), 19.

³⁴ Vgl. ferner GRISEL RAPIN (Fn. 22), N 376 f.

³⁵ Vgl. dazu vorne I.

³⁶ Zum Ganzen Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. September 2002, BBI 2002 6873 ff., 6893.

³⁷ Siehe Botschaft Asylgesetz (Fn. 36), 6873.

³⁸ Zum Ganzen Botschaft Asylgesetz (Fn. 36), 6893 f.

³⁹ Vgl. Botschaft Asylgesetz (Fn. 36), 6874.

⁴⁰ AB 2004, N 603 f.

⁴¹ AB 2005, N 365, 378 ff.

⁴² Siehe BVGer C-7179/2008 (21. Dezember 2010), E. 6.1.2; vgl. auch C-1803/2011 (12. Oktober 2012), E. 4.2; C-3532/2009 (30. März 2012), E. 5.2.2.

⁴³ Vgl. RENÉ WIEDERKEHR/CLAUDIA SOHI-HÖCHNER, Was sind eigentlich Kausalabgaben, AJP 2023, 1133 ff., 1143 f.

zwischen Abgabepflicht und staatlicher Leistung, wie er für das Vorliegen einer Kausalabgabe erforderlich wäre.

Die Sonderabgabe auf Vermögenswerten betrifft sämtliche Asyl- und Schutzsuchende. Sie knüpft an die Einreichung eines Asyl- bzw. Schutzgesuchs an, wobei die bloss Gesuchseinreichung und deren Prüfung selbst nicht rückerstattungspflichtig sind. Rückerstattungspflichtig sind lediglich «Sozialhilfe-, Nothilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens» (Art. 86 Abs. 1 i.V.m. Art. 85 Abs. 1 AsylG).

Die Abgabe ist unabhängig davon geschuldet, ob die betroffene Person effektiv Sozial- oder Nothilfe bezieht, ausreist oder ein Rechtsmittelverfahren durchführt. Allein die Stellung eines Asyl- oder Schutzgesuchs und das Durchlaufen eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens begründen keine rückerstattungspflichtige staatliche Leistung. Die Abgabepflicht entsteht somit unabhängig vom Bezug konkreter staatlicher Leistungen. Damit fehlt das zentrale Merkmal einer Kausalabgabe, nämlich die individuell zurechenbare Leistung des Gemeinwesens.

Zwar lässt sich mit Asyl- und Schutzsuchenden eine klar von der Allgemeinheit abgrenzbare Personengruppe als Adressatin staatlicher Aufwendungen bestimmen. Diese Gruppe steht in einem gewissen Zusammenhang mit den entsprechenden öffentlichen Ausgaben. Ein individueller Sondervorteil ist jedoch nicht erkennbar. Auch wenn die Gruppe grundsätzlich ein Interesse an staatlicher Unterstützung im Bedarfsfall haben mag, bleibt dieses zu unbestimmt und begründet lediglich ein abstraktes, potenzielles Interesse, nicht aber einen konkret zurechenbaren Vorteil.

Aus diesen Gründen kann die Abgabe nicht als Kausalabgabe qualifiziert werden. Die Kategorie der Kostenanlastungskausalabgaben wird, wie erwähnt, vorliegend abgelehnt. Vielmehr weist die Vermögenswertabgabe Merkmale einer Kostenanlastungssteuer auf. Die Abgabepflicht entsteht allein aufgrund der Gruppenzugehörigkeit und ohne individuell zurechenbare Gegenleistung. Die Erträge sind zweckgebunden, während der Zusammenhang zwischen staatlicher Leistung und Abgabe lediglich abstrakter Natur ist.

Wird die Sonderabgabe auf Vermögenswerten als Kostenanlastungssteuer qualifiziert, bedarf es für ihre Erhebung einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Finanzkompetenz. Eine bloss Sachkompetenz, wie sie in Art. 121 BV vorgesehen ist, genügt hierfür nicht. Kritisch ist zudem, dass das Asylgesetz die Höhe der Abgabe nicht selbst festlegt, sondern diese vollständig dem Bundesrat überlässt (vgl. Art. 86 Abs. 5 AsylG). Die konkrete Abgabenhöhe ergibt sich erst aus der Verordnung (vgl. Art. 10 Abs. 2 lit. a AsylV2).

Unter der Annahme, dass es sich bei der Vermögenswertabgabe tatsächlich um eine (Kostenanlastungs-)Steuer handelt, ist die pauschale Festsetzung auf CHF 15'000 (vgl. Art. 10 Abs. 2 lit. a AsylV2) grundsätzlich zulässig.

IV. Fazit

Die Sonderabgabe auf Vermögenswerten von Asyl- und Schutzsuchenden erfüllt nicht die Voraussetzungen einer Kausalabgabe. Es fehlt an einer individuell zurechenbaren staatlichen Leistung, was für eine Kausalabgabe konstitutiv wäre. Auch wenn ein gewisser Zusammenhang zwischen der abgabepflichtigen Personengruppe und den öffentlichen Aufwendungen besteht, bleibt dieser abstrakt und begründet keinen konkreten Sondervorteil. Die Abgabe ist daher als Kostenanlastungssteuer zu qualifizieren. Für deren rechtmässige Erhebung wäre eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Finanzkompetenz erforderlich, die im vorliegenden Fall nicht gegeben ist. Die in Art. 121 BV vorgesehene Sachkompetenz allein genügt nicht. Zudem ist das Legalitätsprinzip verletzt. Damit ist die Sonderabgabe auf Vermögenswerten in ihrer aktuellen Ausgestaltung verfassungswidrig.