



Aktennotiz

Datum: 28. Januar 2025
An: Subkommission «Cannabisregulierung» SGK-N
Kopie an: [REDACTED]

Aktenzeichen: 681-4991/4

20.473 Pa. Iv. Siegenthaler «Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumenten- schutz»

Die Subkommission «Cannabisregulierung» der SGK-N hat an ihrer Sitzung vom 22. November 2024 einen Auftrag an das Bundesamt für Justiz BJ verabschiedet, eine Notiz zur Rückverteilung der Lenkungsabgabe an die AHV zu erstellen.

Lenkungsabgaben und ihre Verteilung an die Bevölkerung

1 Unterscheidung zwischen Steuern und Lenkungsabgaben

Steuern sind von den Steuerpflichtigen voraussetzungslos geschuldet und beinhalten somit keinen Anspruch auf eine staatliche Gegenleistung.¹ Der Bund benötigt zur Erhebung von Steuern eine ausdrückliche und spezifische Grundlage in der Bundesverfassung, weil die Erhebung von Steuern durch den Bund die Finanzautonomie der Kantone berührt (Art. 3 und 47 Abs. 2 BV; SR 101).²

Lenkungsabgaben sind ebenfalls ohne Gegenleistung des Staates geschuldet, weshalb ein Teil der älteren Lehre sogar die Meinung vertritt³, dass sie auch Steuern darstellen und einer entsprechenden Verfassungsgrundlage bedürfen. Lenkungsabgaben nehmen dieselbe Funktion ein wie Verbote oder Auflagen, um ein unerwünschtes Verhalten der Bevölkerung negativ zu beeinflussen. Daher können sie gestützt auf eine Sachkompetenz des Bundes erhoben werden. Sie sind nach Auffassung des BJ daher zumindest solange nicht als Steuern zu betrachten, als ihr Ertrag vollständig an die Bevölkerung verteilt wird. Sie dürfen deshalb nicht zur Deckung eines Finanzbedarfs erhoben werden. Sie sind am wirkungsvollsten, wenn sie dem

¹ BGE 131 II 271 E. 5.1 S. 276 mit Hinweisen

² Urteil 2C_360/2010 vom 22. November 2011, E. 3.1

³ Ernst Höhn, Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, ASA 1976, S. 209, 218.

Bundesamt für Justiz BJ

[REDACTED]
Bundesrain 20
3003 Bern

[REDACTED]
www.bj.admin.ch



Bund möglichst wenig Erträge einbringen, weil sich in diesem Fall die Abgabepflichtigen im Sinne des gewünschten Lenkungsziels verhalten. Lenkungsabgaben, die vollständig verteilt werden, belasten das Steuersubstrat der Kantone nicht.⁴ Der Bund darf also eine Lenkungsabgabe erheben, wenn er über die Kompetenz zur Regelung des entsprechenden Sachbereichs verfügt (vorliegend Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV).

2 Verteilung an die Bevölkerung

Die Verteilung der Lenkungsabgabe auf flüchtige organische Verbindungen (VOC-Abgabe; Art. 35a Umweltschutzgesetz; SR 814.01) an die Bevölkerung erfolgt über die Krankenversicherer. Jede Person, die in der Schweiz wohnhaft ist, muss sich für die Krankenpflege grundversichern lassen. Die Verteilung des Ertrags der Lenkungsabgabe via Abzug auf der Prämienrechnung hat sich als effizienteste Lösung für die Verteilung an die Bevölkerung erwiesen.

Mit der Verwendung der Erträge aus der Lenkungsabgabe auf Cannabisprodukte zur Finanzierung der AHV würde ein finanzieller Zweck verfolgt. Eine solche Zweckbindung ist mit einer Lenkungsabgabe nicht vereinbar (zum Spezialfall der CO₂-Abgabe gleich nachstehend): Das Lenkungsziel eines möglichst geringen Cannabiskonsums, und dadurch tiefer Erträge aus der Lenkungsabgabe, steht dem finanziellen Interesse an hohen Erträgen zur Finanzierung der AHV, und damit einhergehend eines möglichst hohen Cannabiskonsums, diametral entgegen. Bei der Festlegung des Abgabesatzes wäre der Gesetzgeber stets im Dilemma, zwischen gesundheits- und fiskalpolitischen Interessen abwägen zu müssen. Das Lenkungsziel eines möglichst geringen Cannabiskonsums würde in den Hintergrund treten und die Lenkungsabgabe verkäme zu einer Steuer. Dafür wäre eine Grundlage in der Bundesverfassung erforderlich.⁵ Zur Teilzweckbindung von einem Drittel bei der CO₂-Abgabe ist zu sagen, dass dies ein Spezialfall ist, da der Bund grundsätzlich auch eine Brennstoffsteuer erheben könnte (Art. 131 Abs. 1 Bst. e BV). Dies ist bei der Lenkungsabgabe auf Cannabis nicht der Fall, da der Bund lediglich zur Erhebung einer Tabaksteuer über eine Verfassungsgrundlage verfügt (Art. 131 Abs. 1 Bst. a BV), nicht aber bei Cannabis.

Die Verwendung der Erträge aus der Lenkungsabgabe auf Cannabis zur Finanzierung der AHV würde vom Grundsatz abweichen, dass die Erträge einer Lenkungsabgabe auf alle Köpfe der Bevölkerung verteilt werden müssen. Die AHV wird über das Umlageverfahren finanziert, d.h. die Erwerbstätigen finanzieren die heutigen Pensionierten. Die Zuweisung der Erträge aus der Lenkungsabgabe auf Cannabis an die AHV hätte zur Folge, dass nicht die gesamte Bevölkerung gleichmässig und jährlich wiederkehrend berücksichtigt würde, sondern nur die aktuellen Rentenbezügerinnen und -bezüger.

Bei der Verteilung der Lenkungsabgabe über die Vergünstigung der Krankenkassenprämie kann jede Person in der Schweiz frei darüber entscheiden, was sie mit dem eingesparten Geld machen will. Mit der gesetzlichen Zuweisung der Erträge aus der Lenkungsabgabe an die AHV fällt diese Wahlmöglichkeit für die einzelne Person weg. Die Lenkungsabgabe auf Cannabisprodukte müsste als Steuer betrachtet werden, weil die Erträge aus der Abgabe nicht mehr an die Bevölkerung verteilt wird, sondern der Finanzierung der AHV dient.

Schliesslich ist auch zu bedenken, dass eine Abweichung von der bisherigen Praxis betreffend die Anforderungen an Lenkungsabgaben die Büchse der Pandora öffnen würde und Forderungen nach weiteren Lenkungsabgaben mit Zweckbindungen nach sich ziehen könnte.

⁴ Vgl. Blumenstein/Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, 8. Aufl. 2023, S. 10

⁵ BGE 140 I 176 E. 5.4 S. 181 f.