

Regierungsratsbeschluss

vom 29. November 2022

Nr. 2022/1817

KR.Nr. K 0198/2022 (FD)

Kleine Anfrage David Häner (FDP.Die Liberalen, Breitenbach): Abzugsfähigkeit von Photovoltaikanlagen bei Neubauten und Totalsanierungen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist ein wichtiger Pfeiler der Energiestrategie im Kanton Solothurn. Das Energiekonzept 2022 sieht vor, die Steuerpraxis und Gesetzgebung für Photovoltaikanlagen und Energiespeicher zu überprüfen. Dies unter anderem wegen der gängigen Steuerpraxis, welche der Kanton Solothurn zurzeit anwendet. Im Kanton gilt eine Fünfjahresfrist bei Neubauten und Totalsanierungen (welche einem Neubau gleichkommen), bis eine solche Anlage abzugsfähig wird. Wurden während dem Bau schon Vorbereitungen für eine solche getroffen, sind es sogar sechs oder mehr Jahre.

Wie alt ein Gebäude sein muss, damit die Photovoltaikanlage (PV)-Anlage als Energiespar- oder Umweltschutz-Massnahme unter Liegenschaftsunterhalt abgezogen werden kann, handhaben die Kantone unterschiedlich. In Bern und Zürich zum Beispiel muss man mit dem Bau der PV-Anlage nur 1,5 Jahre zuwarten, um die Investition vom steuerbaren Einkommen abziehen zu können. Der Kanton Wallis geht sogar einen Schritt weiter, um den steuerlichen Fehlanreiz, PV nicht kosteneffizient mit dem Neubau umzusetzen, indem er den Abzug seit 2020 auch bei Neubauten zulässt. Immer mehr Kantone passen diese Steuerpraxis an, auch mit dem Hinblick auf eine mögliche Energiemangellage, um einen Beitrag an die Versorgungssicherheit in der Schweiz zu leisten.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wieviele Einfamilienhäuser wurden in den letzten fünf Jahren im Kanton Solothurn erstellt?
2. Auf wievielen in den letzten fünf Jahren im Kanton Solothurn erstellten Einfamilienhäusern wurde eine Photovoltaikanlage montiert?
3. Wo steht der Kanton Solothurn im Fünfjahresvergleich (2017-2021) zu den anderen 25 Kantonen, was der Anteil von Photovoltaikanlagen betrifft, welche gleichzeitig mit dem Neubau montiert wurden?
4. Wie steht der Regierungsrat zur heutigen Steuerabzugspraxis im Kanton Solothurn, auch im Hinblick auf den Inhalt der Energiestrategie?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die gängigen Praxen in den Kantonen Bern, Zürich und Wallis?
6. Was spricht gegen eine Anpassung der Steuerpraxis im Kanton Solothurn?
7. Wann und wie gedenkt der Regierungsrat den erheblich erklärten Auftrag A 0256/2019 umzusetzen (§ 35 Abs. 2, KRG)?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Der Abzug von Kosten für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen gemäss Art. 9 Abs. 3 StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden; SR 642.14) ist eine sog. «Vollregelung». Es ist somit zwar den Kantonen überlassen, ob sie den Abzug einführen wollen. Führen die Kantone den Abzug aber ein, sind sie gehalten, sich streng an die bundesrechtliche Bestimmung im StHG anzulehnen. Es besteht somit kein Regelungsspielraum. Der Kanton Solothurn hat den Abzug bekanntlich mit § 39 Abs. Bst. d StG (Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuer; BGS 614.11) in das kantonale Recht übernommen.

Nach Art. 1 der Liegenschaftskostenverordnung (SR 642.116) ist ein Abzug von energiesparenden Investitionen nur möglich beim Ersatz von veralteten sowie bei der erstmaligen Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden. Bei einem Neubau oder bei einer Totalsanierung, welche einem Neubau gleichkommt, handelt es sich aus steuerrechtlicher Sicht grundsätzlich um vom Einkommen nicht abzugsfähige «Anlagekosten».

In einem Urteil aus dem Jahr 2012 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Energiesparmassnahmen nur dann abzugsfähig sind, wenn sie einen sogenannten Mischcharakter haben, d.h. für teilweise werterhaltende und teilweise wertvermehrnde Aufwendungen anfallen. Denn der Sinn der Regelung sei es, einen Anreiz zu schaffen, bestehende, energietechnisch schlechte Bausubstanz bzw. energietechnisch veraltete Installationen möglichst bald auf den modernen Stand der Technik zu bringen. Bei einem Neubau ist somit kein Abzug möglich, ebenso, wenn der Einbau der Photovoltaikanlage zeitnah zur Erstellung der Liegenschaft erfolgt (BGer 2C_727/2012). Im zitierten Urteil liess das Bundesgericht zwar offen, ab welchem konkreten Alter eines Gebäudes ein Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen zulässig wäre, hat aber den Abzug für die Installation einer Photovoltaikanlage auf einem zweijährigen Gebäude abgelehnt. In den Kantonen bestehen in der Praxis unterschiedliche Fristen für die Frage, wann noch als zeitnah zur Erstellung einer Liegenschaft zu beurteilen ist. Im Kanton Solothurn liegt diese Frist bei fünf Jahren.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wieviele Einfamilienhäuser wurden in den letzten fünf Jahren im Kanton Solothurn erstellt?

Gemäss einer Auswertung der Abteilung Katasterschätzung des Steueramtes wurden vom 1. Januar 2018 bis am 17. November 2022 insgesamt 1'348 Einfamilienhäuser erstellt (inkl. Einfamilienhäuser mit einem Geschäft).

3.2.2 Zu Frage 2:

Auf wievielen in den letzten fünf Jahren im Kanton Solothurn erstellten Einfamilienhäusern wurde eine Photovoltaikanlage montiert?

Hierüber liegt keine Statistik vor, auch ist keine Auswertung möglich. Nach Erfahrungswerten der Abteilung Katasterschätzung des Steueramtes wird aber bei rund 20 Prozent der Neubauten zugleich eine Photovoltaikanlage montiert.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wo steht der Kanton Solothurn im Fünfjahresvergleich (2017-2021) zu den anderen 25 Kantonen, was der Anteil von Photovoltaikanlagen betrifft, welche gleichzeitig mit dem Neubau montiert wurden?

Der Ausbau von Photovoltaikanlagen in der Schweiz hat in den letzten Jahren zwar stark zugenommen, bewegt sich aber noch auf sehr tiefem Niveau. Obschon keine genauen Angaben zu den anderen Kantonen vorliegen, sind uns nennenswerte Unterschiede zwischen den Kantonen beim Zubau von Photovoltaikanlagen nicht bekannt.

Der Ausbau von Photovoltaikanlagen wird im Übrigen nicht nur durch steuerliche Aspekte gefördert, sondern insbesondere auch durch Förderprogramme und Auflagen. So kennen beispielsweise einige Kantone bereits eine Pflicht zur Erstellung von Photovoltaikanlagen bei Neubauten, was bei einem interkantonalen Vergleich mit dem Kanton Solothurn ebenfalls mitberücksichtigt werden müsste.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie steht der Regierungsrat zur heutigen Steuerabzugspraxis im Kanton Solothurn, auch im Hinblick auf den Inhalt der Energiestrategie?

Wie in den Vorbemerkungen erwähnt, bezweckt der Abzug für Kosten von Energiesparmassnahmen in der heute geltenden Fassung die Modernisierung von bestehender, energietechnisch schlechter Bausubstanz. Unter diesem Blickwinkel ist es jedenfalls aus steuerrechtlicher Sicht durchaus sachgerecht, wenn der Abzug bei Neubauten oder zeitnah nach einem Neubau verweigert wird. Hinzu kommt, dass das Einkommenssteuerrecht schlecht dazu geeignet ist, energiepolitische und damit ausserfiskalische Zielsetzungen zu verfolgen. Denn Steuervergünstigungen wirken sich viel später aus als Subventionen im Investitionszeitpunkt. Zudem kommen Steuerabzüge aufgrund des progressiven Einkommenssteuertarifs leistungsfähigen Steuerpflichtigen stets in stärkerem Ausmass zugute als einkommensschwachen Steuerpflichtigen. Steuerabzüge sollten deshalb nur restriktiv gewährt werden.

Mit dem Abzug für Energiesparmassnahmen werden allerdings primär ausserfiskalische Ziele verfolgt. Diese Abgrenzung zwischen Altbau und Neubau mag aus steuerrechtlicher Sicht durchaus begründet sein, führt aber dazu, dass eine Photovoltaikanlage nicht anlässlich eines Neubaus oder zeitnah danach realisiert wird und erweist sich angesichts der anstehenden Herausforderungen im Bereich der erneuerbaren Energien somit als nicht mehr sachgerecht. Auch wir empfinden es als wenig nachvollziehbar, wenn die Installation einer Photovoltaikanlage bei einem Neubau nicht abzugsfähig sein soll, nach wenigen Jahren hingegen schon. Eine Verkürzung der Frist ist aber nicht die Lösung, sondern vielmehr eine Akzentuierung des Problems: Es liesse sich nämlich nur umso schwieriger erklären, warum bei der Installation einer Photovoltaikanlage im Rahmen eines Neubaus der Abzug zu verweigern wäre, aber nach beispielsweise einem Jahr zum Abzug zugelassen werden sollte. Zudem würde eine Verkürzung der Frist nur für die Installationskosten von Photovoltaikanlagen zu einer rechtsungleichen Behandlung gegenüber anderen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen führen, denn ein vor weniger als fünf Jahren erstelltes Gebäude dürfte kaum über eine energietechnisch schlechte Bausubstanz verfügen.

In den letzten Jahren lässt sich der Wille des Gesetzgebers erkennen, dass die Installation einer Photovoltaikanlage auch bei einem Neubau steuerlich privilegiert werden soll. Zwar kann argumentiert werden, dass es keinen Steueranreiz mehr geben muss, wenn eine Photovoltaikanlage bei einem Neubau Pflicht ist. Zudem würde eine solche Privilegierung von Investitionen in Photovoltaikanlagen bei Neubauten wiederum verschiedene steuerpolitische Fragen aufwerfen und es wäre mit Mitnahmeeffekten zu rechnen. Wenn es aber tatsächlich der politische Wille ist,

Photovoltaikanlagen auch bei Neubauten steuerlich zu privilegieren, scheint uns aus den vorgeannten Gründen die Abzugsfähigkeit bei Neubauten die bessere Lösung zu sein als eine blosser Verkürzung der Frist. Dies setzt aber eine klare gesetzliche Grundlage im Bundesrecht voraus, was auch unter dem Gesichtspunkt der Steuerharmonisierung ohnehin zu bevorzugen wäre. Tatsächlich ist derzeit eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes und des Gesetzes über die direkte Bundessteuer als Fremdänderungen zu einer Änderung des Energiegesetzes vom 30. September 2016 geplant. In unserer Vernehmlassungsantwort begrüßten wir diese Änderungen: Mit der Ausweitung der Steuerbefreiung von Photovoltaikanlagen auf Neubauten würde ein oft genannter Fehlanreiz beseitigt, der aufgrund von individuellen Steueroptimierungen den Zubau von Photovoltaikanlagen auf Neubauten verzögern kann (RRB Nr. 2022/804 vom 17. Mai 2022).

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie beurteilt der Regierungsrat die gängigen Praxen in den Kantonen Bern, Zürich und Wallis?

Siehe Vorbemerkung und Ausführungen zur Frage 4. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes (BGer 2C_727/2012) können die Installationskosten für Photovoltaikanlagen derzeit weder bei Neubauten noch bei zweijährigen Bauten abgezogen werden. Soweit die Kantone hier kürzere Fristen vorsehen (Bern und Zürich je 1 Jahr, Wallis 0 Jahre), ist dies mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zu vereinbaren.

3.2.6 Zu Frage 6:

Was spricht gegen eine Anpassung der Steuerpraxis im Kanton Solothurn?

Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes (BGer 2C_727/2012) und aus den in der Antwort zur Frage 4 genannten Gründen stehen wir einer Verkürzung der Frist eher kritisch gegenüber. Eine Änderung der Steuerpraxis soll aber im Zuge der Totalrevision der Katasterschätzung erfolgen.

3.2.7 Zu Frage 7:

Wann und wie gedenkt der Regierungsrat den erheblich erklärten Auftrag A 0256/2019 umzusetzen (§ 35 Abs. 2, KRG)?

Der Auftrag Thomas Lüthi (gIp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) ist bereits teilweise umgesetzt, indem Photovoltaik- und Solarthermieanlagen nicht in die Eigenmietwertbemessung mit einfließen. Die weitere Umsetzung des Auftrags ist in der Vorlage über die Totalrevision der Katasterschätzung vorgesehen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat