

Regierungsratsbeschluss

vom 28. April 2020

Nr. 2020/663

KR.Nr. A 0232/2019 (FD)

Auftrag Martin Rufer (FDP.Die Liberalen, Lüsslingen): Förderung der Solarenergie über die Anpassung der Besteuerungspraxis von Solaranlagen an die aktuelle Rechtsprechung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, Solaranlagen über eine Anpassung der Steuerpraxis zu fördern. In Anlehnung an die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichtes soll der Regierungsrat die Besteuerungspraxis von Solaranlagen so anpassen, dass Solaranlagen zu keiner Erhöhung des Katasterwertes und damit zu einer Erhöhung des Eigenmietwertes mehr führen. Über diesen Weg kann eine Hürde für die Realisierung von Solaranlagen beseitigt werden.

2. Begründung

Solarenergie ist eine wichtige Säule der künftigen Energieversorgung. Daher sind die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass die Erstellung von Solaranlagen wirtschaftlich attraktiv ist. Die Ausgestaltung der Praxis für die Besteuerung von Solaranlagen ist ein Element bei den Rahmenbedingungen. Das Bundesgericht hat im September 2019 zur Frage der Besteuerung der Solaranlagen 2 Urteile (2C_510/2017 und 2C_511/2017) gefällt. Gemäss Entscheid des Bundesgerichtes ist eine Aufdach-Photovoltaik-Anlage in Bezug auf die amtliche Bewertung von Grundstücken als beweglicher Gegenstand und nicht als Bestandteil des Gebäudes zu sehen. Eine neue PV-Anlage sollte also keine Erhöhung des amtlichen Wertes und damit höhere Liegenschaftssteuern und einen höheren Eigenmietwert nach sich ziehen. Der Solothurner Regierungsrat ist aufgefordert, die kantonale Steuerpraxis für Solaranlagen in diesem Sinne anzupassen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Rechtsprechung des Bundesgerichtes

In den vom Auftragstext erwähnten Bundesgerichtsentscheiden hielt das Bundesgericht fest, die Kantone seien zwar verpflichtet, Photovoltaikanlagen im Vermögen zu besteuern, jedoch aber autonom in der Frage, ob sie den Vermögenssteuerwert einer Photovoltaikanlage als bewegliches oder unbewegliches Vermögen besteuern wollen. Es bestünde keine Notwendigkeit, die Bewertung von Photovoltaik-Anlagen an deren zivilrechtliche Qualifikation anzuknüpfen. Das Bundesgericht beurteilte letztlich den Entscheid des Bernischen Verwaltungsgerichtes, wonach eine Aufdach-Anlage als beweglicher Gegenstand zu versteuern sei, nicht als willkürlich. Zudem hielt es erstmals fest, dass die Erträge aus einer Photovoltaikanlage mangels gesetzlicher Grundlage nicht der Eigenmietwertbesteuerung unterliegen dürfen.

3.2 Besteuerung der Photovoltaikanlagen im Kanton Solothurn

3.2.1 Besteuerung im Vermögen

Photovoltaikanlagen sind aus sachenrechtlicher Sicht entweder Bestandteil eines Gebäudes oder Fahrnis. Etwas Drittes gibt es nicht. Fahrnis sind nach allgemeiner Umschreibung Sachen, die ihre räumliche Lage ohne Substanzverlust beliebig ändern können. Demgegenüber ist Bestandteil einer Sache gemäss Art. 642 Abs. 2 ZGB alles, was nach der am Orte üblichen Auffassung zu ihrem Bestande gehört und ohne ihre Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung nicht abgetrennt werden kann.

Die sachenrechtliche Unterscheidung zwischen Bestandteil und Fahrnis ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes nicht zwingend für die Besteuerung als bewegliches oder unbewegliches Vermögen. Allerdings unterliegen alle im Kanton Solothurn gelegenen Grundstücke, mit Einschluss ihrer Bestandteile, der Katasterschätzung (§ 13 Abs. 1 der Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978; BGS 212.478.41). Ob eine Photovoltaikanlage als bewegliches oder unbewegliches Vermögen zu besteuern ist, bestimmt sich demnach nach ihrer konkreten Ausgestaltung.

Photovoltaikanlagen kommen in unterschiedlichen Ausgestaltungen vor. So sind sie teilweise in die Bauten integriert und ersetzen die Gebäudehülle (Fassade bzw. Dach) respektive die Balkonbrüstungen. Oder sie sind an- oder aufgebaut, d.h. konstruktiv mit dem Gebäude verbunden. Schliesslich gibt es auch gänzlich freistehende Anlagen, ohne konstruktive Verbindung zu bestehenden Bauten. Eine Photovoltaikanlage kann sodann entweder der eigenen Stromproduktion dienen oder sie kann von einem Dritten (beispielsweise einem Energieunternehmen) auf dem eigenen Grundstück erstellt worden sein, welcher die Erträge nutzt.

Die häufigste Art einer Photovoltaikanlage ist die vom Hauseigentümer auf seinem Dach montierte Aufdachanlage. Diese Anlage dient entweder der Stromversorgung des Gebäudes oder mit ihr werden zusätzliche Einnahmen erzielt, was letztlich die wirtschaftliche Bedeutung des Gebäudes erhöht. Solche Anlagen qualifizieren aus sachenrechtlicher Sicht als Bestandteil eines Gebäudes und sind demnach als unbewegliches Vermögen zu besteuern. Das Steueramt des Kantons Solothurn hat sie bislang bei der Katasterschätzung berücksichtigt.

Bildet eine Photovoltaikanlage keinen Bestandteil der Liegenschaft, ist sie auch bereits nach der bisherigen Praxis als bewegliches Vermögen zu besteuern. Den Steuerpflichtigen steht der diesbezügliche Nachweis offen (RRB Nr. 2020/419).

Bei Anlagen, die auf einer fremden Liegenschaft erstellt worden sind, liegt in aller Regel eine selbständige Erwerbstätigkeit des Anlagebetreibers vor. Dieser kann die Photovoltaikanlage im Geschäftsvermögen aktivieren und besteuert somit deren Vermögenswert. In einem solchen Fall wird die Photovoltaikanlage konsequenterweise nicht zugleich auch noch als Vermögen des Hauseigentümers besteuert.

3.2.2 Besteuerung der Erträge

Erhält der Betreiber für den von ihm produzierten Strom eine Entschädigung, ist diese zu besteuern. Ebenso hat der Hauseigentümer allfällige Miet-, Pacht- oder sonstige Erträge zu besteuern, wenn ein Dritter auf seinem Grundstück eine Anlage betreibt und ihm dafür eine Entschädigung ausrichtet. Nicht besteuert wird hingegen der Eigenmietwert einer Anlage, weil es dafür nach der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung an einer genügenden gesetzlichen Grundlage fehlt.

Das Steueramt hat die ihm bekannten Photovoltaikanlagen bis anhin bei der Katasterschätzung separat ausgewiesen und damit bereits von der Eigenmietwertberechnung ausgeklammert. Dieser Schritt war notwendig, um eine mögliche Doppelbesteuerung der Erträge (Eigenmietwert und Einkommen aus unbeweglichem Vermögen) zu verhindern.

3.3 Änderungsbedarf

Das Steueramt hat die Aufdachanlagen bislang bei der Katasterschätzung berücksichtigt und folglich als unbewegliches Vermögen besteuert. Die Praxis wurde vom kantonalen Steuergericht nie beanstandet und ist auch mit der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung weiterhin vereinbar, sieht doch das Bundesgericht diese Möglichkeit in seiner Urteilsbegründung explizit vor (BGer 2C_510/2017 und 2C_511/2017 E. 6.2).

Letztlich werden zwar die meisten Anlagen als unbewegliches Vermögen besteuert, aber im Einzelfall kann von dieser Praxis abgewichen werden, beispielsweise wenn eine Photovoltaikanlage von einem Dritten auf dem eigenen Dach erstellt worden ist. Auf diese Weise wird den verschiedenen Arten von Photovoltaikanlagen am besten Rechnung getragen.

Die Erfassung der Photovoltaikanlagen im Katasterwert hat sich bewährt: Die Gebäudeversicherungswerte inkl. Photovoltaikanlagen werden von der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) der Abteilung Katasterschätzung gemeldet. Dadurch werden alle bestehenden Anlagen erfasst, zudem wird ihr Bestand regelmässig überprüft. Hingegen hätte eine generelle Besteuerung der Anlagen als unbewegliches Vermögen zur Folge, dass der Wert der Photovoltaikanlage mit entsprechendem administrativen Mehraufwand beim Katasterwert herausgerechnet werden müsste. Nicht zuletzt wegen der hohen Investitionskosten werden Photovoltaikanlagen sodann selten weiterverkauft, sondern normalerweise in der Hoffnung errichtet, langfristig Erträge erzielen zu können. Die Besteuerung als unbewegliches Vermögen ist deshalb nicht nur im Einklang mit der bestehenden gesetzlichen Regelung, sondern auch sachgerecht. Wir sehen folglich keinen Änderungsbedarf.

In Bezug auf die Besteuerung der Erträge hat das Steueramt bereits vor dem Vorliegen der im Auftragstext erwähnten Bundesgerichtsentscheiden die Photovoltaikanlagen von der Eigenmietwertbesteuerung ausgeklammert, wenn auch aus anderen Gründen. Die Urteile geben somit auch in diesem Punkt zu keinen Änderungen Anlass.

3.4 Fazit

Ob eine Photovoltaikanlage als bewegliches oder als unbewegliches Vermögen besteuert wird, hat auf die Höhe der Besteuerung grundsätzlich keinen Einfluss und wird von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch nicht vorgeschrieben. Einzig bei der Steuerauscheidung folgen bewegliches und unbewegliches Vermögen unterschiedlichen Regelungen.

Aus den genannten Gründen, und weil die bestehende Steuerpraxis mit der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichtes weiterhin vereinbar ist, beantragen wir, den Auftrag als nicht-erheblich zu erklären.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Aktuarin FIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat