

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 27. September 2023

§ 158

Motion Frederick Hefti, Ennenda, und Mitunterzeichner «Steuerbefreiung von Solarstrom für Private»

(Bericht Regierungsrat, 15.8.2023)

Frederick Hefti, Ennenda, Unterzeichner, nimmt die Antwort des Regierungsrates mit Ernüchterung zur Kenntnis und beantragt die Überweisung der Motion als Postulat. – Der Vorstoss entstand, nachdem die Unterzeichner festgestellt haben, dass in anderen Kantonen Erträge aus der Erzeugung von Solarstrom bis zu einer gewissen Grenze nicht versteuert werden müssen. Das wollten die Unterzeichner ebenfalls erreichen. Sie haben dabei den Fehler gemacht, eine bedingungslose Grenze vorzuschlagen, die höher angesetzt ist als in den anderen Kantonen. Das Motto war: Je attraktiver der Solarstrom ist, desto besser. Trotzdem sind die Unterzeichner nicht damit einverstanden, dass man in diesem Bereich nichts tut bzw. nichts machen könne. Deshalb wurde mit dem Präsidenten der Steuerkommission des Kantons Luzern Kontakt aufgenommen. Schliesslich kann es nicht sein, dass andere Kantone Obergrenzen kennen, hier aber gesagt wird, das sei widerrechtlich. In Luzern wurde das sogenannte Bagatellprinzip eingeführt. Dieses wird dort für rechtlich zulässig erachtet. Das Bagatellprinzip sieht vor, dass die Erträge aus der Eigenstromproduktion nicht versteuert werden müssen, sofern sie unter dieser Bagatellgrenze liegen. Erst die Erträge oberhalb der Grenze müssen versteuert werden. Die Leute müssen diese Erträge eigenständig deklarieren, sodass die Verwaltung entlastet wird. Somit stellen die Stromerträge immer noch ein steuerbares Einkommen dar, das grundsätzlich versteuert werden muss, sobald die Bagatellgrenze überschritten ist. In Luzern wurde dieses Prinzip sogar verwaltungsintern eingeführt, weil so der Verwaltungsaufwand erheblich reduziert werden kann. Das war dort sogar der Hauptgrund für die Einführung und nicht etwa die Attraktivität des Solarstroms. Das Bagatellprinzip gibt es nicht nur in Luzern, sondern auch in den Kantonen Wallis, Waadt und bald auch in Solothurn. In Solothurn antwortete der Regierungsrat zuerst ähnlich wie hier auf einen Vorstoss. Das Parlament stimmte dem Vorstoss aber dennoch zu. In den genannten Kantonen muss also bis zu einer Produktion von 10'000 oder je nachdem auch 20'000 Kilowattstunden nichts versteuert werden, weil diese Menge als Eigenbedarf eingestuft wird. Diese Methode ist schon weit verbreitet. Die Motionäre sahen es ein bisschen anders vor. Sie hätten die Obergrenze anders ausgestaltet und höher angesetzt. Deshalb wird nun beantragt, dass die Motion gestützt auf Artikel 89 Absatz 4 der Landratsverordnung in ein Postulat umgewandelt und überwiesen wird. Es soll geprüft und Bericht darüber erstattet werden, wie das Bagatellprinzip so, wie es die Kantone Luzern, Wallis und Waadt kennen, auch im Kanton Glarus eingeführt werden könnte und ob dies durch Weisungen, allenfalls sogar verwaltungsintern, umgesetzt werden könnte. Es geht also darum, dass Solarstromerträge immer noch ein steuerbares Einkommen darstellen. Dieses soll jedoch

aus verwaltungsökonomischen Gründen erst ab Erreichen der Bagatellgrenze, die am Eigenbedarf orientiert ist, versteuert werden müssen. Immer wieder wird im Landrat darüber diskutiert, wie man die Verwaltung entlasten kann. Aus dem Kanton Luzern wurde versichert, dass man das Bagatellprinzip primär aus verwaltungsökonomischen Gründen eingeführt hat. Deshalb soll der Regierungsrat den Auftrag erhalten, die Einführung des Bagatellprinzips zu prüfen, sodass die Verwaltung entlastet wird und der Solarstrom gefördert werden kann.

Martin Zopfi, Schwanden, Unterzeichner, unterstützt namens der FDP-Fraktion den Antrag Hefti. – Die Antwort des Regierungsrates war absehbar; dennoch stellt sie nicht zufrieden. Einzig die Geschwindigkeit der Beantwortung ist zufriedenstellend. Dafür gebührt dem Regierungsrat und der Verwaltung Dank. – Im Jahr 2022 produzierten die Schweizer Fotovoltaik-Anlagen rund 3,8 Gigawattstunden Strom. Das entspricht aktuell 7 Prozent des Schweizer Strombedarfs. Zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 braucht es rund zehnmal so viel Energie aus Fotovoltaik-Anlagen. In der Schweiz sind inzwischen rund 150'000 Solarstrom-Anlagen in Betrieb. Rund zwei Drittel des Solarstroms wird von grossen Fotovoltaik-Anlagen mit einer Leistung von über 30 Kilowatt produziert. Pro Jahr kommen inzwischen rund 30'000 neue Produzenten dazu. Sie müssen in Erfahrung bringen, wie sie mit dem Ertrag aus dem Solarstrom umzugehen haben und wie er zu versteuern ist. Im Schlussbericht des Bundesamtes für Energie zur Besteuerung von Solarstrom-Anlagen ist zu lesen, dass es viele erstaunliche kantonale Unterschiede in der Besteuerung von Erträgen aus Solarstrom gibt. Im Kanton Solothurn wurde der Regierungsrat im Mai 2022 beauftragt, bei privaten Betreibern von kleineren Fotovoltaik-Anlagen mit einer Leistung bis 20 Kilowatt eine Befreiung der Erträge aus diesen Anlagen von der Einkommenssteuer vorzusehen und dafür die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Geplant ist aktuell eine Umsetzung per Januar 2024. In steuerrechtlicher Hinsicht ist die Steuerverwaltung des Kantons Solothurn der gleichen Meinung wie der Glarner Regierungsrat: Eine Steuerbefreiung der Erträge aus privaten Kleinanlagen verstösst gegen das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. Dennoch wurde der entsprechende Vorstoss im Kanton Solothurn für erheblich erklärt. Auf Bundesebene läuft seit 2021 ein Vorstoss, der die notwendige Vereinfachung in der Steuerharmonisierung im Bereich der Solarstromerträge betrifft. Es wurde in Aussicht gestellt, dass das Bundesparlament in den nächsten zwei Jahren die nötigen Grundlagen schafft. Die unterschiedlichen Regelungen, wie sie im Bericht des Bundesamtes für Energie dargestellt sind, sollen damit vereinheitlicht werden. – In Deutschland gibt es seit diesem Jahr eine Bagatellgrenze für Anlagen von Privaten bis 30 Kilowatt, so wie es die Motion vorgesehen hat. In Österreich ist seit einem Jahr eine Produktion von 12'500 Kilowattstunden Solarstrom steuerfrei. In Deutschland und in Österreich wurde das Thema somit auf Bundesebene gelöst. – Die Empfehlung des Bundesamtes für Energie zur Besteuerung von Solarstrom-Anlagen ist sehr interessant. Sie sieht vor, dass Einkommen aus privaten Solarstrom-Anlagen mit weniger als 30,01 Kilowatt Wechselrichterleistung aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht deklariert werden müssen. Das ist die Ansicht des Bundesamtes für Energie. Wer sich für eine Stromversorgung vom eigenen Dach interessiert, denkt meistens an ökologischen Gewinn und an die Energiewende und weniger an die Wirtschaftlichkeit und an die Steuern. Deshalb soll der Regierungsrat den Auftrag erhalten, aus verwaltungsökonomischen Gründen die Möglichkeit der Einführung des Bagatellprinzips zu prüfen, sodass die Verwaltung entlastet und die Energiewende unterstützt werden kann.

Beat Noser, Oberurnen, erkundigt sich, ob die Umwandlung der Motion in ein Postulat angesichts der angepassten Zielsetzung zulässig oder ob das Postulat mit neuem Text neu einzureichen sei, damit Land- und Regierungsrat genau wüssten, worüber abgestimmt wird.

Die *Vorsitzende* erklärt, dass sie den Antrag Hefti in der gestellten Form als zulässig erachte, da dieser die bisherige Stossrichtung des Vorstosses beibehalte.

Martin Baumgartner, Engi, sieht sich trotz persönlicher Sympathien für den Antrag Hefti davon überrumpelt und erachtet die Einreichung eines neuen Postulats als besseren Weg. Dies ermögliche auch die Meinungsbildung in der Fraktion.

Ruedi Schwitter, Näfels, lehnt die Motion stellvertretend für die GLP-Fraktion ab, könnte eine Umwandlung in ein Postulat hingegen unterstützen. – Die Motion greift ein Thema auf, das schweizweit diskutiert, aber kantonal sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Am 5. Juni 2023 veröffentlichte Energie Schweiz den Schlussbericht über die Besteuerung von Solaranlagen. Auf insgesamt 35 Seiten wurden alle Aspekte der Besteuerung solcher Fotovoltaik-Anlagen beleuchtet. Jedes Kilowatt zählt; auf jedem Dach eine Solaranlage: Die GLP-Fraktion steht hinter diesen Forderungen. Heute geht es aber nicht um Kilowatt vom Dach, sondern um eine faire Besteuerung von Einkommen. Früher standen ökologische Gründe bei der Anschaffung von Fotovoltaik-Anlagen im Vordergrund. Wirtschaftlich haben sich jene Anlagen, die vor ein paar Jahren erstellt wurden, nicht gerechnet. Mit den aktuellen Zielen im Klimaschutz und den massiv gestiegenen Energiepreisen rückt heute die Wirtschaftlichkeit in den Fokus. Die in der Motion angesprochenen Steuern aus Erträgen von Solaranlagen beeinflussen die Wirtschaftlichkeit sicherlich, stehen aber insbesondere dann in der Kritik, wenn die Erträge aus einer Fotovoltaik-Anlage die Kosten nicht decken können. In der Schweiz sind rund 150'000 Solaranlagen in Betrieb. Zwei Drittel des Solarstroms werden mit grösseren Anlagen produziert. Pro Jahr stellen sich aktuell rund 30'000 neue Produzenten die Frage, wie sie ihren Ertrag versteuern müssen. Bis Ende 2022 gab es wohl gleich viele Ansätze zur Besteuerung wie Kantone. Deshalb hätte man vom Regierungsrat eine etwas differenziertere Begründung seiner ablehnenden Haltung erwartet. Ein blosser Verweis auf bundesrechtliche Vorgaben und eine Milchbüchleinrechnung sind etwas gar knapp. Auf Anfrage konnte bei Landammann Benjamin Mühlemann im Sinne einer groben Annäherung der Betrag von rund 120'000 Franken als geschätzte Mindereinnahmen in Erfahrung gebracht werden. Wenn man das auf die rund 1000–1500 Anlagen im Kanton herunterbricht, ergibt das eine durchschnittliche Steuererleichterung von 80 bis 120 Franken. Das ist kein Betrag, der jemanden zur Anschaffung einer Fotovoltaik-Anlage motiviert. Es handelt sich eher um einen Mitnahmeeffekt als um einen Anreiz. Der verwaltungsökonomische Aufwand für die Kontrolle ist höher als der ganze Steuerbetrag. – Investitionen in Fotovoltaik-Anlagen werden bereits heute steuerlich belohnt. So können die entstandenen Kosten vom Einkommen abgezogen werden. Dazu ist zu bemerken, dass besser Verdienende infolge eines höheren Grenzsteuersatzes massiv besser fahren als Geringverdienende. Es wäre zum Beispiel eine Überlegung wert, diese Abzüge grundsätzlich wegzulassen und im Gegenzug die Förderbeiträge zu erhöhen, damit eine gewisse Gleichbehandlung der Investoren gewährleistet ist. Auf Bundesebene ist eine parlamentarische Initiative des GLP-Vertreters Jürg Grossen seit Dezember 2021 pendent. Diese strebt eine harmonisierte Besteuerung von Abnahmevergütungen an. Viele Kantone begrüssen die einheitliche Regelung. Die erste Hürde im Nationalrat, die Beratung in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie, wurde im Februar 2023 genommen. Das Geschäft liegt nun im Ständerat. Bei Zustimmung können die Details ausgearbeitet werden. Aus den obgenannten Gründen ist kein vermehrter Zubau von Solaranlagen aufgrund von steuerlichen Entlastungen zu erwarten. Der Hebel muss an einem anderen Ort angesetzt werden, um alle erneuerbaren Energien zu fördern. Nur so kann die Abkehr von Öl und Gas realisiert werden.

Landammann *Benjamin Mühlemann* beantragt die Ablehnung der Motion sowie des Antrags Hefti. – Der Regierungsrat hat viel Verständnis für die Idee der Motionäre. Er anerkennt, dass ein Eigentümer eine grosse Investition in eine Solaranlage möglichst rasch amortisieren will. Zusätzliche Einkommenssteuern laufen diesem Ziel entgegen. Um dieses Problem im Rahmen des Möglichen zu entschärfen, stellte die Glarner Steuerverwaltung schon vor drei Jahren auf das sogenannte Nettoprinzip für Einkommen aus der sogenannten Einspeisevergütung um. Produziert jemand Strom und erzielt aus dem Verkauf dieses Stroms ein Einkommen, so ist dieses in der Steuererklärung beim übrigen Liegenschaftenertrag zu deklarieren. Das Nettoprinzip hat zur Folge, dass nicht der gesamte produzierte Strom besteuert

wird, sondern nur der effektiv verkaufte Strom. Der selbst verbrauchte Strom ist von der Besteuerung ausgenommen. Im Sinne der Solarstromförderung ist es eine spannende Idee, hier noch einmal einen Schritt weiterzugehen und kleine Anlagen bis 30 Kilowattpeak komplett von der Steuer zu befreien. Dies forderten die Motionäre ursprünglich. Man würde also die Leistung einer Anlage als Kriterium heranziehen. Aufgrund dieses Kriteriums würde eine ganze Kategorie von Anlagen dank der tiefen Leistung von der Einkommenssteuer befreit. Das gilt für jegliche Energie, die produziert und verkauft wird. Auch die heute ins Spiel gebrachte Idee, wonach fix ein paar 1000 Kilowattstunden pro Anlage steuerbefreit wären, hört sich spannend an. Man würde die produzierte Energie als Kriterium heranziehen. Es stellt sich die Frage nach der Grenze. Sind es 5000 Kilowattstunden, was grob dem durchschnittlichen jährlichen Verbrauch eines Haushaltes entspricht? Oder sollen es 10'000 Kilowattstunden sein, wie es einzelne andere Kantone als sogenannte Bagatellgrenze festlegten? Oder sollen es gar 15'000 oder 20'000 Kilowattstunden sein? Wieso kommt man zu welcher Zahl? Was wäre steuerrechtlich gerecht? Das ist eine zentrale Frage, Stichwort Gleichbehandlung und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Landrat Ruedi Schwitter nahm sogar das Wort Fairness in den Mund. Beide Steuerentlastungskonzepte hören sich interessant ab, wobei die zweite Variante quasi bereits umgesetzt wird – einfach nicht mit einer fixen Bagatellgrenze von zum Beispiel 10'000 Kilowattstunden. Die Grenze verläuft bei der Anzahl Kilowattstunden, die der Produzent selbst verbraucht. Da ist man wieder beim Nettoprinzip. Die Handhabung im Kanton Glarus ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Auf die andere Variante trifft dies nicht zu, wie den Ausführungen im regierungsrätlichen Bericht zu entnehmen ist. Deshalb ist die Motion im ursprünglichen Wortlaut nicht umsetzbar. Wieso der Kanton Luzern zu einem anderen Schluss kommt, lässt sich nicht erklären. Viele andere Kantone kamen jedoch zur gleichen Einschätzung wie Glarus. Der Kanton Zürich führte Ende 2022 explizit nicht die Bagatellgrenze ein, sondern stellte auf das Nettoprinzip um. Die bisherigen Ausführungen zum Kanton Solothurn sind ausserdem schlicht falsch. Dort überwies der Kantonsrat zwar vor rund anderthalb Jahren tatsächlich einen praktisch gleichlautenden Vorstoss. Der Regierungsrat schickte kürzlich jedoch eine Vorlage in die Vernehmlassung, in der er einmal mehr darauf hinweist, dass das Vorhaben übergeordnetem Recht widerspricht. – Eine Prüfung im Sinne des Antrags Hefti bringt aus Sicht des Regierungsrates wenig. Landrat Frederick Hefti argumentiert mit einer Entlastung der Verwaltung. Der Regierungsrat zeigte in seinem Bericht jedoch bereits auf, dass wahrscheinlich eher das Gegenteil der Fall wäre. Aufgrund des bundesrechtlichen Rahmens müsste man zweigleisig fahren. Das kann nicht sein. Das heutige System ist verwaltungsökonomisch ziemlich sicher gescheitert. Es braucht nach einer Ablehnung der Motion oder der Umwandlung in ein Postulat auch kein neues Postulat. Der Regierungsrat würde noch einmal gleich antworten wie auf die Motion. Er könnte auch nur schätzen, wer mit welcher Anlage ungefähr wie viel produziert, was das für einen Ertrag bedeuten würde und welche Steuerausfälle eintreten würden. – Im Bundesparlament sind Vorstösse hängig, die sich mit den steuertechnischen Fragen auseinandersetzen. Im Moment ergibt es mehr Sinn, abzuwarten, was sich auf dieser Ebene bewegt und entwickelt. Wenn es neue Spielregeln gibt und eine Bagatellgrenze, ein Freibetrag oder eine vollständige Steuerbefreiung von kleinen Anlagen möglich sein sollte, zieht der Kanton Glarus sofort nach.

Abstimmung: Der Antrag des Regierungsrates obsiegt über den Antrag Hefti mit 29 zu 23 Stimmen bei 4 Enthaltungen.