

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2025-DFIN-38	Loi <i>Gesetz</i>	LICD 2027 : révision <i>DStG 2027: Revision</i>		Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2026-DIME-8	Décret <i>Dekret</i>	Plan Climat cantonal 2e génération (PCC2) <i>Kantonaler Klimplan 2. Generation (PCC2)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	David Bonny Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2026-GC-215	Motion <i>Motion</i>	Aide extraordinaire à l'agriculture fribourgeoise face à la sécheresse 2026 <i>Ausserordentliche Hilfe für die Freiburger Landwirtschaft angesichts der Trockenheit 2026</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Adrian Brügger Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Eric Barras Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
5.	2022-DFIN-13	Rapport <i>Bericht</i>	Investissement bruts cantonaux. Pourquoi de telles différences systématiques entre les budgets et les comptes ? (rapport sur postulat 2021-GC-100) <i>Kantonale Bruttoinvestitionen: Weshalb immer diese Differenzen zwischen Voranschlag und Rechnung? (Bericht zum Postulat 2021-GC-100)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2026-GC-171	Motion <i>Motion</i>	Initiative cantonale - Pour garantir le financement et la mise en œuvre efficace des mesures d'aménagement dans les agglomérations <i>Standesinitiative - Für die Sicherstellung der Finanzierung und der wirksamen Umsetzung von Infrastruktur- und Raumentwicklungsmassnahmen in den Agglomerationen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Frédéric Bussard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Roland Mesot Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

Loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): **631.1**

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2025-DFIN-38 du Conseil d'Etat du 25 août 2026;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF [631.1](#) (Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), du 06.06.2000) est modifié comme il suit:

Art. 5 al. 1

¹ Les personnes physiques qui, au regard du droit fiscal, ne sont ni domiciliées ni en séjour en Suisse sont assujetties à l'impôt à raison du rattachement économique:

- a) (*modifié*) lorsqu'elles exercent une activité dépendante ou indépendante dans le canton;
- a1) (*nouveau*) lorsqu'elles exercent une activité lucrative dépendante pour un employeur ayant son siège, son administration effective ou un établissement stable dans le canton, et un droit d'imposition sur les revenus de l'activité lucrative exercée à l'étranger est accordé à la Suisse en vertu de l'accord fiscal international applicable conclu avec l'État limitrophe concerné;

- f) *(modifié)* lorsque, en raison de leur activité dans le trafic international, à bord d'un bateau, d'un aéronef ou d'un véhicule de transports routiers, elles reçoivent un salaire ou d'autres rémunérations d'un employeur ayant son siège, son administration effective ou un établissement stable dans le canton; les marins travaillant à bord d'un navire battant pavillon suisse exploité par un tel employeur sont exemptés de cet impôt;

Art. 27 al. 2 *(modifié)*

² Les frais professionnels mentionnés à l'alinéa 1 let. a à c sont estimés forfaitairement par la Direction dont relèvent les impôts directs ¹⁾ (ci-après: la Direction); dans les cas de l'alinéa 1 let. c, le contribuable peut justifier des frais plus élevés.

Art. 36 al. 1, al. 2

¹ Sont déduits du revenu net:

- a) *(modifié)* 9100 francs pour chaque enfant mineur ou faisant un apprentissage ou des études, si l'enfant est à la charge du contribuable et que le revenu net n'excède pas la limite déterminante; la déduction est portée à 10'100 francs dès et y compris le troisième enfant. La déduction est réduite de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu dépassant la limite déterminante; elle ne peut toutefois être inférieure à 7500 francs pour chaque enfant, montant porté à 8500 francs dès et y compris le troisième enfant. La limite de revenu déterminante est de 66'000 francs pour le premier enfant; elle est augmentée de 10'600 francs pour chaque enfant supplémentaire;
- b) *(modifié)* 9100 francs du revenu de l'orphelin de père et mère, s'il est mineur, aux études ou en apprentissage et que son revenu net n'excède pas 66'000 francs. La déduction est réduite de 100 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus. La déduction ne peut toutefois être inférieure à 7500 francs;
- c) *(modifié)* 5300 francs pour toute autre personne incapable de subvenir à ses besoins, dont le contribuable supporte la charge d'entretien;
- d) *(modifié)* un montant de 3800 francs du salaire du contribuable aux études ou en apprentissage jusqu'à l'âge de 25 ans révolus;
- e) *(modifié)* un montant de 2600 francs pour tout contribuable en fauteuil roulant qui exerce une activité lucrative sans être au bénéfice d'une rente AVS/AI;

² Sont en outre déductibles:

¹⁾ Actuellement: Direction des finances.

- a) *(modifié)* un montant de 4300 francs pour tout contribuable n'ayant pas de charge d'entretien, à l'exclusion des bénéficiaires de prestations AVS/AI, dont le revenu, après déduction des montants selon l'alinéa 1 ci-dessus, n'excède pas 21'400 francs. La déduction est réduite de 200 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus;
- b) *(modifié)* un montant de 5400 francs pour tout contribuable ayant charge d'entretien, à l'exclusion des bénéficiaires de prestations AVS/AI, dont le revenu, après déduction des montants selon l'alinéa 1 ci-dessus, n'excède pas 25'600 francs. La déduction est réduite de 200 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus;
- c) *(modifié)* un montant de 9600 francs pour tout bénéficiaire de prestations AVS/AI n'ayant pas de charge d'entretien, dont le revenu, après déduction des montants selon l'alinéa 1 ci-dessus, n'excède pas 25'600 francs. La déduction est réduite de 300 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus;
- d) *(modifié)* un montant de 11'700 francs pour tout bénéficiaire de prestations AVS/AI ayant charge d'entretien, dont le revenu, après déduction des montants selon l'alinéa 1 ci-dessus, n'excède pas 31'900 francs. La déduction est réduite de 400 francs pour chaque tranche de 1000 francs de revenu en plus.

Art. 37 al. 1

¹ L'impôt sur le revenu est fixé par classes, selon un barème détaillé établi par le Service cantonal des contributions et comprenant les taux suivants:

Tableau modifié: cellule(s) blanche(s) modifiée(s):

%	Fr.
de 1,0000 à 4,1605	de 5500 à 18'499
de 4,1745 à 6,2045	de 18'500 à 33'099
de 6,2147 à 8,0201	de 33'100 à 50'899
de 8,0267 à 9,0959	de 50'900 à 67'199
de 9,1020 à 9,9865	de 67'200 à 81'799
de 9,9899 à 10,8637	de 81'800 à 107'599
de 10,8667 à 11,7037	de 107'600 à 135'599
de 11,7066 à 12,536	de 135'600 à 164'299
de 12,5382 à 13,1146	de 164'300 à 190'599
de 13,1160 à 13,4996	de 190'600 à 218'099
13,5000	de 218'100 et au-delà

Art. 61 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)

¹ Pour les personnes mariées vivant en ménage commun et les contribuables veufs, séparés, divorcés ou célibataires qui font ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses et dont ils assurent pour l'essentiel l'entretien, il est déduit 110'600 francs lorsque la fortune nette n'excède pas 131'600 francs. Cette déduction est réduite de 21'100 francs pour chaque tranche de 36'900 francs de fortune nette en plus.

² Pour les personnes seules, il est déduit 57'800 francs lorsque la fortune nette totale n'excède pas 79'000 francs. Cette déduction est réduite de 10'500 francs pour chaque tranche de 26'300 francs de fortune nette en plus.

Art. 62 al. 1a

^{1a} L'impôt sur la fortune est calculé d'après l'échelle suivante, laquelle fixe le taux selon la grandeur de la fortune imposable:

- | | |
|--|-------|
| a) (modifié) pour les 53'000 premiers francs de fortune: | 0,5 ‰ |
| b) (modifié) pour la tranche de fortune comprise entre 53'001 et 105'000 francs: | 1,1 ‰ |
| c) (modifié) pour la tranche de fortune comprise entre 105'001 et 211'000 francs: | 1,8 ‰ |
| d) (modifié) pour la tranche de fortune comprise entre 211'001 et 421'000 francs: | 2,5 ‰ |
| e) (modifié) pour la tranche de fortune comprise entre 421'001 et 737'000 francs: | 3,1 ‰ |
| f) (modifié) pour la tranche de fortune comprise entre 737'001 et 1'053'000 de francs: | 3,5 ‰ |
| g) (modifié) pour la tranche de fortune comprise entre 1'053'001 et 1'264'000 francs: | 3,7 ‰ |
| h) (modifié) pour les montants supérieurs à 1'264'000 francs: | 2,9 ‰ |

Art. 80 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (nouveau), al. 4 (nouveau)

¹ Les travailleurs domiciliés à l'étranger qui exercent une activité lucrative dépendante dans le canton sont soumis à l'impôt à la source sur le revenu de leur activité en Suisse, conformément aux articles 71 et 72.

² Les travailleurs domiciliés dans un État limitrophe qui exercent une activité lucrative dépendante pour un employeur ayant son siège, son administration effective ou un établissement stable dans le canton sont soumis à l'impôt à la source sur le revenu généré à l'étranger par cette activité, conformément aux articles 71 et 72, pour autant qu'un droit d'imposition sur les revenus de l'activité lucrative exercée à l'étranger soit accordé à la Suisse en vertu de l'accord fiscal international applicable conclu avec l'État limitrophe concerné.

³ Sont également soumises à l'impôt à la source selon les articles 71 et 72 les personnes domiciliées à l'étranger qui travaillent dans le trafic international à bord d'un bateau, d'un aéronef ou d'un véhicule de transports routiers et qui reçoivent un salaire ou d'autres rémunérations d'un employeur ayant son siège, son administration effective ou un établissement stable dans le canton.

⁴ Ne sont pas soumis à l'impôt à la source:

- a) les revenus de l'activité lucrative dépendante exercée par les marins travaillant à bord d'un navire battant pavillon suisse exploité par un tel employeur;
- b) les revenus soumis à l'imposition selon la procédure simplifiée prévue à l'article 38a.

Art. 137 al. 3 (modifié)

³ Dans le cadre des attributions prévues aux alinéas 1 et 2, le Service cantonal des contributions interconnecte les données provenant du registre du contrôle des habitants avec les données de son registre des contribuables par procédure d'appel, par le biais de la plate-forme informatique cantonale prévue à l'article 16 de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants, ainsi que du Référentiel cantonal prévu à l'article 17 de la loi du 18 décembre 2020 sur la cyberadministration. Cet appariement peut être effectué à des fins de vérification de l'exhaustivité du registre des contribuables ainsi qu'à des fins d'investigation fiscale.

Art. 137a al. 2

² Le registre des personnes morales est établi et mis à jour par interfaçage:

- c) (nouveau) avec les données du Référentiel cantonal.

Art. 153 al. 5 (modifié)

⁵ Lorsqu'au terme de l'instruction menée par une commune le for fiscal d'un contribuable ne peut être déterminé avec certitude ou qu'il est litigieux, le Service cantonal des contributions détermine la commune compétente. Sa décision peut être contestée par les voies de droit ordinaires.

Art. 157 al. 1 (modifié), **al. 2^{bis}** (modifié)

¹ Les contribuables sont invités, par envoi de la formule ou par publication officielle, à remplir et à déposer, par voie postale, par voie électronique ou en ligne, une formule de déclaration d'impôt. Les contribuables qui n'ont pas reçu de formule doivent la demander au Service cantonal des contributions.

^{2bis} La déclaration déposée par voie postale doit être personnellement signée par le contribuable et remise au Service cantonal des contributions, avec les annexes prescrites, dans le délai qui lui est imparti. Le Conseil d'Etat précise par voie d'ordonnance les conditions et modalités du dépôt par voie électronique et en ligne.

Art. 160 al. 2a (nouveau)

^{2a} En cas de départ en cours d'année d'un travailleur visé à l'article 80 al. 1 et 2, l'ancien employeur doit, au moment de la fin des rapports de travail, lui délivrer, s'il en fait la demande, une attestation contenant les données pertinentes relatives à l'activité lucrative dépendante nécessaires à l'application de l'accord fiscal international concerné. Les modalités sont fixées dans l'ordonnance du 9 décembre 2020 relative à la perception à la source.

Art. 162 al. 1

¹ Doivent produire une attestation au Service cantonal des contributions pour chaque période fiscale:

- g) (nouveau) les employeurs, sur les données salariales relatives aux travailleurs visés à l'article 80 al. 1 et 2, pour lesquels un accord fiscal international prévoit l'échange automatique de renseignements sur ces données.

Art. 164a (nouveau)

Taxation automatique

¹ Le Service cantonal des contributions peut rendre des décisions de taxation de manière automatisée sur la base de critères qu'il a préalablement déterminés. Ces critères peuvent être modifiés en cours de période de taxation.

² Si la décision de taxation a été rendue sans aucune intervention humaine, la décision mentionne qu'elle a été générée de manière automatisée.

³ La taxation automatique est exclue dans la procédure de réclamation.

⁴ Les critères prédéfinis évoqués à l'alinéa 1 ne sont pas accessibles au public.

Art. 167 al. 1a (nouveau)

^{1a} Le contribuable doit annoncer au Service cantonal des contributions toute aliénation immobilière inscrite au registre foncier susceptible d'être imposée, au sens de l'article 42 al. 2, pour laquelle il n'a pas reçu de déclaration d'impôt dans les deux ans suivant ladite aliénation.

Art. 217a (nouveau)

Consignation

¹ En cas d'aliénation d'un immeuble instrumenté par un officier public donnant lieu à la perception d'un impôt sur le revenu ou sur le bénéfice ou d'un impôt sur les gains immobiliers, les parties ont l'obligation de consigner 5 % du prix de l'aliénation auprès de cet officier public.

² En cas d'infraction à cette disposition, l'article 219 s'applique par analogie.

³ La part impayée de l'impôt est garantie par une hypothèque légale, conformément à l'article 217.

⁴ Les aliénations effectuées en application des dispositions de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) ne sont pas soumises à la consignation. Dans ces cas, l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice ou l'impôt sur les gains immobiliers est, le cas échéant, garanti par une hypothèque légale, conformément à l'article 217.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.



Message 2025-DFIN-38

25 août 2026

LICD 2027 : révision

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs. Après une brève introduction, le message explique les motifs, l'étendue et les conséquences de la révision. Il commente également les dispositions modifiées.

Ce document donne suite aux :

Motion 2023-GC-32	Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs - Obligation de constituer une réserve pour garantir le paiement de l'impôt sur le gain immobilier
Auteur-e-s :	Brodard Claude / Beaud Catherine
Loi 2026-DFIN-11	Compensation des effets de la progression à froid
Auteur-e-s :	-

Table des matières

1	Introduction	3
2	Consultation et suivi	3
2.1	Contenu de l'avant-projet	3
2.2	Procédure	4
2.3	Résultat de la procédure de consultation	4
2.3.1	Imposition du télétravail dans un contexte international	4
2.3.2	Interconnexion des données avec le Référentiel cantonal	4
2.3.3	Décision en cas de domicile incertain ou litigieux au niveau communal	4
2.3.4	Déclaration d'impôt en ligne pour les personnes physiques	4
2.3.5	Taxation à l'aide de systèmes algorithmiques	4
2.3.6	Déclaration d'impôt pour les gains immobiliers	5
2.3.7	Constitution d'une garantie en matière d'impôt sur le gain immobilier	5
2.3.8	Adaptation aux effets de la progression à froid	5
3	Modifications proposées	6
3.1	Imposition du télétravail dans un contexte international	6
3.2	Déduction pour frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail	7
3.3	Interconnexion des données avec le Référentiel cantonal	7

3.4	Décision en cas de domicile incertain ou litigieux au niveau communal	7
3.5	Déclaration d'impôt en ligne pour les personnes physiques	8
3.6	Taxation automatique	8
3.7	Déclaration d'impôt pour les gains immobiliers	9
3.8	Constitution d'une garantie en matière d'impôt sur le gain immobilier	10
3.9	Adaptation aux effets de la progression à froid	10
4	Commentaire des dispositions proposées (LICD)	11
5	Incidences de la révision	14
5.1	Incidences sur les recettes fiscales de l'Etat	14
5.1.1	Compensation des effets de la progression à froid	14
5.2	Incidences sur les recettes fiscales des communes et des paroisses	15
5.2.1	Compensation des effets de la progression à froid	15
5.3	Incidences informatiques	15
5.4	Incidences en matière de personnel	15
6	Aspects juridiques	15
6.1	Référendum	15
7	Développement durable	16

1 Introduction

Le projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) vise à introduire, au niveau cantonal, les modifications apportées à la législation fédérale en matière d'imposition du télétravail dans un contexte international. Il a également pour objectif d'étendre l'interconnexion des données provenant du registre du contrôle des habitants avec les données du registre des contribuables du Service cantonal des contributions (SCC) par le biais du Référentiel cantonal. Des précisions sont par ailleurs apportées en lien avec des situations où le for de taxation est incertain ou litigieux au niveau communal, ainsi qu'en matière d'obligations du contribuable dans le cadre de la procédure de taxation de l'impôt sur les gains immobiliers. Dans le cadre des développements informatiques, la loi sur les impôts cantonaux directs est en outre complétée afin d'offrir la possibilité aux contribuables de déposer leur déclaration d'impôt en ligne par le biais d'une prestation sur le portail de l'Etat de Fribourg. Une disposition légale est également introduite afin de permettre au SCC de procéder à des taxations de manière automatisée. Le projet met par ailleurs en œuvre la motion par laquelle une garantie sera retenue, par le notaire, sur le prix d'aliénation lors de ventes immobilières de manière à garantir le paiement de l'impôt sur le gain immobilier.

Dans le cadre du programme d'assainissement des finances cantonales 2026-2028 (PAFE), le Conseil d'Etat avait décidé de renoncer à la compensation des effets de la progression à froid en raison des pertes fiscales. A la suite du refus de la loi sur l'assainissement des finances de l'Etat (LAFE) le 26 avril 2026, le projet de loi modifiant la LICD a été complété afin de tenir compte des effets de la progression à froid en adaptant les barèmes et déductions sociales, tant pour l'impôt sur le revenu que sur la fortune.

2 Consultation et suivi

2.1 Contenu de l'avant-projet

L'avant-projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs mis en consultation correspondait largement au présent projet et portait sur les éléments suivants :

- > Imposition du télétravail dans un contexte international ;
- > Interconnexion des données avec le Référentiel cantonal ;
- > Décision en cas de domicile incertain ou litigieux au niveau communal ;
- > Déclaration d'impôt en ligne pour les personnes physiques ;
- > Taxation à l'aide de systèmes algorithmiques ;
- > Déclaration d'impôt pour les gains immobiliers ;
- > Constitution d'une garantie en matière d'impôt sur le gain immobilier ;
- > Adaptation aux effets de la progression à froid.

Une clarification, qui aurait déjà dû être introduite dans la LICD en 2023, est apportée en lien avec la déduction pour frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail.

2.2 Procédure

L'avant-projet de loi a fait l'objet d'une consultation externe au sens de l'article 22 al. 1 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL – RSF 122.0.21) entre le 11 mars et le 11 juin 2026.

Au total, 49 avis ont été déposés :

- > 1 autorité fédérale ;
- > 13 organes cantonaux ;
- > 23 communes ainsi que l'ACF ;
- > 4 paroisses ;
- > 5 partis politiques ;
- > 3 organisations et entreprises privées.

De manière générale, les participants et participantes à la consultation soutiennent largement l'avant-projet. Les critiques formulées sont résumées ci-après.

2.3 Résultat de la procédure de consultation

2.3.1 Imposition du télétravail dans un contexte international

Les participants à la consultation soutiennent les modifications proposées dans l'avant-projet dans la mesure où elles renforcent la sécurité juridique en matière de télétravail dans un contexte international et s'inscrivent dans le cadre fixé par le droit fédéral (DIAF, PromFR, Le Centre Fribourg).

L'ATPrDM relève que des précisions devraient être apportées dans la disposition (art. 162 al. 1 let. g) quant aux données salariales qui doivent être communiquées par les employeurs au SCC afin de respecter le principe de proportionnalité au sens de la loi sur la protection des données.

2.3.2 Interconnexion des données avec le Référentiel cantonal

La DIAF et PromFR saluent la possibilité pour le SCC d'interconnecter les données, notamment avec le référentiel cantonal.

Cependant, tant PromFR que le Parti socialiste fribourgeois rappellent que les règles en matière de protection des données doivent être respectées en lien avec cette interconnexion.

2.3.3 Décision en cas de domicile incertain ou litigieux au niveau communal

L'ACF et quelques communes relèvent que la disposition relative à la détermination du for fiscal permet de clarifier les rôles respectifs des communes et du SCC ainsi que d'assurer davantage de sécurité juridique.

2.3.4 Déclaration d'impôt en ligne pour les personnes physiques

Le Centre Fribourg salue le développement de l'administration en ligne grâce à la possibilité de remplir véritablement sa déclaration d'impôts en ligne.

2.3.5 Taxation à l'aide de systèmes algorithmiques

L'ATPrDM salue le niveau de précision relatif à l'encadrement de l'utilisation de systèmes algorithmiques mais considère qu'une interdiction de recourir à ces systèmes dans le cadre de la procédure de réclamation devrait être précisée dans la loi. Elle préconise en outre une analyse d'impact sur la protection des données et rappelle les principes en lien avec le cycle de vie des données.

PromFR formule des réserves s'agissant de l'automatisation de la taxation par l'intelligence artificielle qui, pour elle, doit garantir une transparence exemplaire et assurer une intervention humaine en cas de litige.

L'ACF prend acte des garanties apportées en ce qui concerne le maintien des responsabilités de l'administration et du traitement humain dans le cadre des procédures de réclamation.

Le Centre Fribourg considère que la taxation entièrement automatisée prévue, qui repose sur un apprentissage automatique, accélère certes la procédure, mais risque, d'une part, de ne plus prendre en compte de manière adéquate des situations de vie individuelles et complexes des familles ou des PME, et, d'autre part, de perdre une dimension humaine. Il s'inquiète notamment sur le report de responsabilité sur les contribuables.

Le Parti socialiste fribourgeois relève que l'avant-projet ne garantit pas un niveau de protection suffisant, en particulier face aux risques de discriminations et d'atteintes aux droits des administrés puisque des décisions pourraient être prises de manière entièrement automatisée. Il estime dès lors indispensable de prévoir un contrôle humain effectif et systématique, de doter les personnes chargées de la supervision des ressources matérielles, des compétences et des formations nécessaires pour exercer cette mission de manière adéquate. Le Parti socialiste fribourgeois souligne que les systèmes algorithmiques utilisés par les autorités devraient être recensés dans un registre public.

Unia Fribourg considère que la disposition de l'avant-projet (art. 165a) n'offre pas un niveau de protection suffisant, en particulier face aux risques de discriminations et d'atteintes aux droits des administrés. Il préconise dès lors de prévoir un contrôle humain effectif et systématique, permettant d'identifier et de corriger les situations problématiques. Unia Fribourg précise en outre que la responsabilité juridique des décisions doit en tout état demeurer assumée par l'autorité compétente et ses représentants, un système algorithmique ne pouvant répondre de ses actes. Afin de garantir la transparence et le contrôle démocratique, Unia Fribourg souhaite également que les systèmes algorithmiques utilisés par les autorités soient recensés dans un registre public.

2.3.6 Déclaration d'impôt pour les gains immobiliers

Le registre foncier de la Gruyère souhaite que la notion d'aliénation soit précisée dans la mesure où un délai relativement long peut s'écouler entre la signature de l'acte et son dépôt au registre foncier en raison de conditions spécifiques.

Le Centre Fribourg considère comme inacceptable l'obligation faite aux citoyens de signaler au SCC que l'office du registre foncier a omis d'enregistrer un changement de propriétaire du fait que les contribuables n'ont pas à assumer les erreurs des autorités. A ces fins, il préconise une amélioration de la communication entre les services de l'Etat.

Le PLR Fribourg estime que l'obligation d'annonce par le contribuable prévue dans l'avant-projet est inappropriée aux motifs, d'une part, qu'il ne saurait appartenir au contribuable de pallier d'éventuelles défaillances administratives et, d'autre part, que l'autorité fiscale dispose déjà de plusieurs moyens lui permettant d'identifier les aliénations immobilières.

L'USPI Fribourg émet une réserve quant au traitement des déclarations fiscales pour le cas notamment où l'aliénation a lieu en fin d'année mais qu'elle n'est pas encore inscrite au registre foncier lors de la taxation.

2.3.7 Constitution d'une garantie en matière d'impôt sur le gain immobilier

PromFR soutient la mise en œuvre d'une garantie en matière d'impôt sur le gain immobilier mais relève qu'il convient de veiller à ce que la nouvelle mission de perception confiée aux notaires ne complexifie pas les transactions immobilières, ni n'augmente les frais pour les particuliers.

Le Centre Fribourg salue la mise en œuvre de la motion concernée mais reste toutefois plutôt critique quant à l'utilité de cette mesure. Il souligne que les entreprises, en particulier les PME pourraient être confrontées à des problèmes de liquidités du fait du blocage des fonds découlant de la vente auprès du notaire les privant ainsi d'une partie de leur liberté d'action entrepreneuriale.

Le PLR Fribourg considère que l'utilité pratique de la disposition proposée dans l'avant-projet demeure très limitée.

2.3.8 Adaptation aux effets de la progression à froid

L'AFin prend acte que le Conseil d'Etat paraît disposé à accepter un manque à gagner annuel de l'ordre de 30,3 millions de francs alors que celui-ci aurait pu être réduit avec une compensation partielle.

La DEEF relève que la compensation des effets de la progression à froid découle certes d'une obligation légale mais qu'elle s'inscrit dans un moment macroéconomique difficile, dans un contexte budgétaire tendu ainsi que dans une période de retour des incertitudes inflationnistes. Elle la voit comme une éventuelle incitation pour les communes à augmenter leur coefficient d'impôt pour équilibrer leur budget et recommande d'envisager la suspension des coupes touchant les flux financiers des communes tant que la perte fiscale liée à la progression à froid n'est pas absorbée.

La DFAC constate que l'adaptation du barème aura une incidence sur la charge fiscale et, partant, sur le revenu déterminant pour le montant accordé pour les bourses d'études, sans pouvoir en chiffrer l'impact réel mais en considérant néanmoins que le montant des bourses d'études devrait être réduit dans une moindre mesure.

L'ACF prend également acte des mesures pour lutter contre la progression à froid. Elle constate néanmoins que celles-ci ont des incidences financières conséquentes sur l'équilibre des finances communales, qu'elles réduisent la marge de manœuvre des communes et compliquent la planification financière à moyen et long termes. Pour l'ACF, cette compensation, dans la mesure où elle entraîne une adaptation des barèmes, entame l'autonomie communale et entraîne des impacts financiers importants pour les communes. Elle rappelle qu'elle souhaite pouvoir être associée aux réflexions de l'Etat en matière de développements technologiques ainsi que dans le domaine des mécanismes de la progression à froid afin que les réalités et les besoins des communes soient pris en considération et que la viabilité des finances communales soit assurée. Les communes ayant participé à la consultation se rallient à la position de l'ACF et certaines insistent sur les incidences que cette mesure engendre en termes de marge de manœuvre financière mais également de prestations à la population ainsi que d'investissements.

La commune de Jaun rejette la compensation des effets de la progression à froid. Elle demande au Conseil d'Etat de tenir compte des pertes récurrentes des recettes fiscales pour les communes par le biais, par exemple, de la péréquation financière intercommunale, d'examiner la possibilité d'effectuer des corrections en faveur des communes dont le taux d'imposition est supérieur à la moyenne ainsi que de renoncer à des transferts supplémentaires de charges du canton vers les communes en difficulté financière. La commune de Jaun sollicite également que le SCC mette à disposition des communes, avant la planification budgétaire, des estimations des pertes fiscales.

La commune de Sivrîez souhaite connaître les mesures de compensation qui sont prévues en faveur des communes afin d'atténuer les effets financiers découlant de cette modification législative.

L'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg prend acte avec inquiétude de l'application des mesures de lutte contre la progression à froid proposées dans l'avant-projet. En dépit du fait que ces mesures peuvent être bienvenues pour les contribuables, elles induisent de grandes inquiétudes pour les collectivités.

Le Centre Fribourg salue le fait que la population du canton de Fribourg ne subisse pas une augmentation d'impôt induite par l'inflation grâce à cette modification de loi mais ne peut toutefois fermer les yeux sur les difficultés cantonales à trouver un équilibre financier, qu'il sera nécessaire à l'avenir de rechercher principalement grâce à la diminution de charges.

Le PLR Fribourg souhaite une correction des montants proposés dans l'avant-projet pour les déductions sociales afin de ne pas pénaliser les familles de la classe moyenne ainsi que les contribuables ayant des enfants à charge.

L'UDC Fribourg soutient la compensation des effets de la progression à froid dès lors que la LAFE a été refusée en votation populaire.

3 Modifications proposées

3.1 Imposition du télétravail dans un contexte international

A la suite de la pandémie de Covid et à la faveur de la numérisation et des nouvelles technologies de communication, l'activité professionnelle ne se déploie plus nécessairement au siège de l'employeur, mais est exercée de façon plus régulière à distance, en particulier depuis le domicile du travailleur (télétravail). Dans un contexte international,

notamment dans le cadre des emplois transfrontaliers, cette évolution entraîne des répercussions sur l'imposition à la source du revenu de l'activité lucrative des travailleurs résidant dans un autre Etat.

En principe, les conventions contre les doubles impositions (CDI) prévoient que les revenus d'une activité salariée sont imposés par l'Etat dans lequel cette dernière est physiquement exercée. En cas de télétravail, le droit d'imposer passe donc de l'Etat dans lequel l'employeur est établi vers l'Etat de domicile du travailleur.

Dans un souci de pérennité et d'assurer une sécurité juridique nécessaire, mais également afin d'éviter une perte de recettes fiscales pour la Confédération et pour les cantons, la législation fédérale (loi fédérale sur l'impôt fédéral direct – LIFD – et loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes – LHID) a été adaptée afin de créer, dans le cadre de l'imposition à la source, une base légale interne permettant à la Suisse d'imposer les revenus du télétravail que les travailleurs non domiciliés en Suisse au regard du droit fiscal accomplissent dans un Etat voisin pour un employeur suisse.

Les dispositions légales y relatives sont entrées en vigueur au niveau fédéral au 1^{er} janvier 2025. La LHID ne prévoit pas de régime transitoire avec pour conséquence que les règles sont directement applicables dans les cantons depuis le 1^{er} janvier 2025. Il n'y a par conséquent aucune marge de manœuvre sur le plan cantonal. Les articles 5 al. 1, 80, 160 et 162 al. 1 LICD doivent dès lors être modifiés en conséquence.

3.2 Déduction pour frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail

Les contribuables exerçant une activité lucrative dépendante peuvent déduire au titre de frais professionnels les frais de déplacement nécessaires entre le domicile et le lieu de travail (art. 27 al. 1 let. a LICD), les frais supplémentaires résultant des repas pris hors du domicile et du travail par équipes (art. 27 al. 1 let. b LICD) ainsi que les autres frais indispensables à l'exercice de la profession (art. 27 al. 1 let. c LICD). Ces derniers sont en principe accordés de manière forfaitaire.

Toutefois, lorsque le contribuable peut justifier des frais plus élevés que la déduction forfaitaire, il peut revendiquer le montant effectif prouvé au titre d'autres frais indispensables à l'exercice de sa profession. Depuis l'introduction d'une déduction plafonnée, le contribuable ne peut en revanche plus faire valoir des frais de déplacement effectifs supérieurs au montant plafonné. Il en va également ainsi au niveau fédéral.

Dès lors, l'article 27 al. 2 LICD doit être corrigé afin d'apporter la clarté nécessaire aux contribuables quant à la possibilité de revendiquer uniquement une déduction forfaitaire (en l'espèce une indemnité kilométrique) ne pouvant pas excéder le plafond fixé pour les frais de déplacement. Il est donc nécessaire de supprimer la référence à la lettre a dans la disposition. A noter que cette modification aurait dû être effectuée en 2023 déjà.

3.3 Interconnexion des données avec le Référentiel cantonal

A la suite de la mise en œuvre et l'exploitation d'un Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures, les autorités administratives disposent désormais, de manière centralisée et sûre, de données de référence fiables.

Le Référentiel cantonal est un ensemble de données communes à plusieurs applications, qui ne contient que des données personnelles non sensibles au sens de la législation sur la protection des données ou dont l'utilisation dans le Référentiel a été dûment autorisée (art. 17 al. 2 de la loi sur la cyberadministration du 18 décembre 2020 ; LCyb / RSF 184.1).

Conformément à l'article 25 al. 2 LCyb, une base légale doit autoriser le traitement par voie d'appel des données du Référentiel cantonal. Les articles 137 al. 3 et 137a al. 2 doivent dès lors être complétés en conséquence.

3.4 Décision en cas de domicile incertain ou litigieux au niveau communal

Le domicile fiscal d'un contribuable est le lieu où il réside dans l'intention de s'y établir durablement, c'est-à-dire le lieu où se situe le centre de ses intérêts personnels et économiques. Aux fins de la taxation et de la perception, les communes établissent chaque année le rôle de perception (art. 41 al. 2 de la loi sur les impôts communaux ; LICo – RSF 632.1).

Certains contribuables disposent de plusieurs domiciles, ce qui oblige les communes concernées à déterminer, au regard de l'ensemble des circonstances, où se situe le domicile fiscal. Elles procèdent alors à un examen de la situation effective du contribuable – généralement sur la base d'un questionnaire qu'elles lui adressent – et recueillent toutes les informations nécessaires pour se prononcer. Néanmoins, elles peuvent parfois se trouver dans l'impossibilité de déterminer avec certitude le domicile fiscal, ce qui les place face à un conflit de compétences.

L'article 9 LICO n'indique pas expressément la manière de régler les conflits qui peuvent surgir entre communes dans le cadre de la détermination du lieu de taxation dans un contexte intercommunal. Au niveau fédéral, cette question est traitée à l'article 108 al. 1 LIFD qui dispose qu'à l'intérieur d'un canton, la compétence pour déterminer le for fiscal est attribuée à l'administration cantonale de l'impôt fédéral direct – en l'occurrence, le SCC – si plusieurs autorités de taxation du même canton sont en cause.

Actuellement, l'article 153 al. 5 LICD prévoit qu'en cas de doute, le SCC détermine la commune compétente. Selon la procédure, il incombe en premier lieu aux communes de mener toutes les investigations utiles pour établir un domicile fiscal au niveau communal mais il peut arriver, dans des cas particuliers, qu'au terme de cette instruction, et même après avoir entendu le contribuable, le for fiscal communal ne puisse être déterminé avec certitude ou qu'il soit litigieux. Par conséquent, la formulation de l'article 153 al. 5 LICD doit être précisée en ce sens que dans ces situations, le SCC peut être amené à se prononcer sur le for fiscal communal.

3.5 Déclaration d'impôt en ligne pour les personnes physiques

Actuellement, l'article 157 LICD prévoit le dépôt de la déclaration d'impôt des personnes physiques par voie postale ou de manière électronique par l'intermédiaire du logiciel FriTax. Les conditions et les modalités du dépôt de la déclaration d'impôt par voie électronique sont réglées dans l'Ordonnance concernant le dépôt par voie électronique de la déclaration fiscale des personnes physiques (RSF 631.15) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015.

Dans le cadre des développements informatiques, le SCC souhaite étendre les possibilités offertes aux contribuables personnes physiques en leur permettant de remplir et de déposer leur déclaration d'impôt par le biais d'une prestation sécurisée en ligne.

Le dépôt en ligne est dès lors expressément mentionné à l'article 157 al. 1 et al. 2^{bis} LICD. L'Ordonnance concernant le dépôt par voie électronique de la déclaration fiscale des personnes physiques (RSF 631.15) sera également adaptée.

3.6 Taxation automatique

Avec l'augmentation constante du nombre de contribuables, le SCC souhaite pouvoir accomplir certains travaux de taxation des personnes physiques de manière davantage automatisée. Cela concerne en particulier le traitement des déclarations d'impôt des personnes physiques ainsi que des prestations en capital.

Dans ce contexte, toutes les déclarations d'impôt des contribuables fribourgeois (personnes physiques) font l'objet d'un examen au moyen d'un logiciel de taxation automatique. Dans le cadre de ce processus, les différents codes de la déclaration sont distingués selon leur éligibilité au traitement automatique. Les codes définis comme non éligibles, à l'instar des codes 1.210 et 1.220 relatifs aux revenus provenant d'une activité indépendante, sont exclus de l'examen effectué par le logiciel.

Pour chaque code éligible, l'examen est effectué sur la base de critères préalablement définis en fonction desquels le logiciel de taxation automatique détermine si les montants déclarés sous les codes concernés sont acceptés ou rejetés. À titre d'exemple, les règles applicables au code 1.110 (revenu d'une activité salariée principale) peuvent notamment porter sur les éléments suivants :

- > le montant déclaré ne doit pas excéder un plafond prédéfini ;
- > l'écart entre les montants déclarés pour l'année fiscale concernée (N) et l'année précédente (N-1) ne doit pas dépasser une proportion déterminée ;
- > le montant déclaré doit correspondre à celui figurant sur le certificat de salaire transmis au SCC par l'employeur, pour autant que celui-ci ait été déposé par voie électronique.

Sur la base des constats résultant du traitement automatisé et des vérifications effectuées, le SCC peut adapter les règles concernées en cours de période de taxation, en s'assurant néanmoins du respect du principe de l'égalité de traitement entre contribuables.

Par ailleurs, il convient de préciser que les règles prédéfinies applicables au traitement automatisé ne sont pas accessibles au public. Leur divulgation serait en effet susceptible de compromettre l'efficacité des procédures de vérification mises en œuvre dans le cadre des travaux de taxation, dès lors que leur connaissance pourrait permettre aux contribuables d'adapter les éléments déclarés de manière à contourner les mécanismes prévus et, le cas échéant, d'éluder l'impôt.

Lorsque la déclaration d'impôt ne comporte que des codes éligibles et que l'ensemble de ceux-ci est validé par le logiciel, ce dernier génère la décision de taxation, qui est ensuite notifiée au contribuable sans intervention humaine. La décision de taxation entièrement automatisée est expressément désignée comme telle au moyen de la mention suivante : « Cet avis de taxation a été généré de manière automatisée ».

Les codes rejetés ou non examinés par le logiciel sont, quant à eux, soumis à l'examen d'un taxateur. En principe, les codes éligibles validés par le logiciel ne font pas l'objet d'un examen complémentaire. Toutefois, dès lors que le taxateur valide l'ensemble de la taxation, la décision qui en résulte ne comporte aucune mention indiquant qu'une partie de la taxation a fait l'objet d'un traitement automatisé.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que le logiciel est susceptible de corriger, à la hausse comme à la baisse, les montants déclarés par le contribuable. Toute modification apportée dans le cadre du traitement automatisé fait par conséquent l'objet d'une mention spécifique sur l'avis de taxation.

Il convient en outre de rappeler que les impôts directs cantonaux sont taxés selon la procédure dite mixte, laquelle se caractérise par une collaboration réciproque entre l'autorité de taxation, chargée de l'examen et du contrôle de la déclaration, et le contribuable, auquel incombe l'obligation de déclarer les éléments déterminants pour la taxation (auto-déclaration). Ainsi, conformément à l'article 154 al. 1 LICD, le Service cantonal des contributions établit, en collaboration avec le contribuable, les éléments de fait et de droit permettant une taxation complète et exacte.

Le contribuable est, pour sa part, tenu de faire tout ce qui est nécessaire pour assurer une taxation complète et exacte (art. 159 al. 2 LICD). L'absence d'intervention humaine inhérente à un processus de taxation entièrement automatisé est néanmoins susceptible d'entraîner des restrictions aux droits fondamentaux procéduraux des contribuables.

L'utilisation d'un logiciel de taxation automatique n'affecte toutefois pas la validité d'un avis de taxation mais nécessite, pour des raisons de transparence, une base légale. Un nouvel article 164a est dès lors introduit dans la LICD.

En cas de contestation par un contribuable d'un avis de taxation généré de manière automatisée, la réclamation fait en revanche systématiquement l'objet d'un traitement humain, en ce sens qu'elle sera examinée et traitée par un collaborateur ou une collaboratrice du SCC. Tout traitement automatique est exclu dans le cadre de la procédure de réclamation.

3.7 Déclaration d'impôt pour les gains immobiliers

Conformément à l'article 166 LICD, toutes les autorités et tous les fonctionnaires, en particulier les conservateurs du registre foncier, annoncent par écrit, dans les trente jours, au Service cantonal des contributions tout fait parvenu à leur connaissance qui pourrait donner lieu à l'imposition d'un gain immobilier.

Le contribuable dispose d'un délai de 30 jours dès le jour où l'aliénation, qui n'est pas inscrite au registre foncier, déploie ses effets juridiques pour l'annoncer au SCC (art. 167 LICD) afin de recevoir une déclaration d'impôt sur les gains immobiliers. L'article 167 LICD ne prévoit en revanche pas d'obligation pour le contribuable d'informer l'autorité fiscale lors de ventes immobilières inscrites au registre foncier, mais pour lequel il n'a pas reçu de déclaration d'impôt.

En pratique, le registre foncier peut, dans des situations exceptionnelles, omettre d'annoncer des mutations avec pour conséquence que l'impôt sur les gains immobiliers ne peut être perçu auprès du vendeur du fait que le SCC n'a pas connaissance de ces transactions.

La modification proposée vise à compléter l'article 167 LICD afin de préciser l'obligation pour le contribuable ayant procédé à une aliénation immobilière inscrite au registre foncier mais qui n'aurait pas reçu de déclaration d'impôt sur les gains immobiliers dans les deux ans qui suivent la mutation, d'en informer le Service cantonal des contributions. Cette obligation du contribuable existe déjà et découle des obligations de procédure mentionnées à l'article 42 al. 1 LHID.

3.8 Constitution d'une garantie en matière d'impôt sur le gain immobilier

Par motion déposée et développée le 10 février 2023 (GC 2023-GC-32), les députés Claude Brodard et Catherine Beaud ont demandé au Conseil d'Etat de modifier la LICD afin de prévoir une obligation de constituer, auprès de l'officier public qui instrumente l'acte, une réserve – en pourcentage du prix d'aliénation – lors de ventes immobilières de manière à garantir le paiement de l'impôt sur le gain immobilier. Cette obligation a pour objectif d'éviter, pour l'acquéreur, une insécurité juridique concrétisée par l'inscription d'une hypothèque légale, en cas de défaut de paiement de l'impôt par le vendeur.

Dans sa réponse du 26 juin 2023, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de rejeter la motion estimant, d'une part, qu'elle entraînerait une complexification notable des travaux du Service cantonal des contributions sans toutefois réduire les risques pour les parties, notamment pour l'acheteur, et considérant, d'autre part, que le montant de la réserve ne garantirait pas nécessairement la couverture complète de l'impôt dû. Le Grand Conseil a néanmoins adopté la motion le 6 septembre 2023.

Un projet de mise en œuvre a été soumis au Grand Conseil en vue des modifications de la LICD au 1^{er} janvier 2025. Toutefois, au terme des débats menés en novembre 2024, ledit projet a été renvoyé au Conseil d'Etat afin d'être modifié.

Une rencontre entre le Directeur des finances, le secrétaire général de la Direction des finances, les motionnaires, des représentants du Service cantonal des contributions ainsi que de l'Association fribourgeoise des notaires s'est tenue le 14 février 2025. Les différentes parties prenantes ont pu exprimer leurs préoccupations. En substance, les motionnaires ont rappelé l'importance de protéger les acquéreurs de bonne foi lors de transactions immobilières. Les notaires ont quant à eux notamment relevé que la consignation, en particulier le blocage et l'indisponibilité des fonds qui en résultent, est susceptible de pénaliser davantage les personnes morales que les personnes physiques puisqu'elles doivent attendre l'avis de taxation ordinaire sur le bénéfice pour que le gain immobilier soit imposé et ne peuvent pas disposer dans l'intervalle du montant consigné. Le SCC a rappelé, d'une part, que les notaires procèdent d'ores et déjà, en l'absence d'une obligation légale, de manière régulière à une retenue sur le prix lors des aliénations immobilières qu'ils instrumentent et, d'autre part, le faible nombre d'hypothèques légales (entre dix et quinze par année) inscrites en application de l'article 217 LICD. Il a par ailleurs souligné les difficultés pratiques en termes de ressources auxquelles il serait confronté en fonction de la complexité du mécanisme de garantie retenu.

Comme déjà évoqué, certains notaires ont déjà pour pratique de consigner une part du produit de l'aliénation pour garantir le paiement de l'impôt sur le gain immobilier. Cette consignation n'est toutefois pas systématique. De plus, le montant consigné de manière facultative ne fait pas l'objet d'une protection particulière en cas de faillite du vendeur puisqu'il tombe, le cas échéant, dans la masse en faillite. Cela n'est toutefois pas le cas si la consignation est obligatoire.

L'introduction de l'article 217a doit dès lors permettre de mettre en œuvre la motion de façon à répondre aux préoccupations de l'ensemble des parties prenantes.

3.9 Adaptation aux effets de la progression à froid

La loi sur les impôts cantonaux directs prévoit que les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu et la fortune des personnes physiques doivent être compensés périodiquement mais au moins tous les trois ans totalement ou partiellement par une adaptation du barème et des déductions sociales (art. 40 al. 1 et 62a al. 1 LICD).

La progression à froid est le phénomène de l'augmentation de la charge fiscale réelle, due à l'augmentation du revenu nominal et à l'application d'un barème fiscal rigide. L'augmentation de la charge fiscale résulte du passage dans un échelon supérieur du barème progressif sans qu'il y ait pour autant une amélioration réelle du pouvoir d'achat. Les

barèmes d'impôt sur le revenu et la fortune ainsi que les déductions sociales doivent être adaptés lorsque l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) a augmenté d'au moins 5% depuis la dernière adaptation mais au moins tous les trois ans. Compte tenu de l'augmentation de l'indice suisse des prix, la dernière adaptation des effets de la progression à froid a eu lieu en 2022 avec effet au 1^{er} janvier 2023.

En 2025, soit 3 ans après la dernière adaptation, le Conseil d'Etat avait décidé d'intégrer comme mesure du plan d'assainissement des finances de l'Etat (PAFE R_18) la non-indexation des barèmes et des déductions liés à la progression à froid.

L'IPC de référence actuel est celui de décembre 2021, à savoir 103,8 points (indice de base 2005 = 100). Si l'on compare cet indice avec celui de décembre 2025, lequel se monte à 109,3 points (indice de base 2005 = 100), on constate une augmentation de l'IPC de 5,3%.

Ainsi, à la suite du refus de la LAFE par le peuple le 26 avril 2026, le Conseil d'Etat a décidé de procéder à la compensation des effets de la progression à froid. Par conséquent, les articles 36 al. 1 et 2, 37 al. 1, 61 ainsi que 62 LICD doivent être adaptés. Par ailleurs, l'indice des prix à la consommation de décembre 2025 (indice de base 2005 = 100) servira de base de référence pour tous les barèmes et déductions lors de la prochaine analyse, y compris pour les montants qui n'auraient pas été modifiés.

4 Commentaire des dispositions proposées (LICD)

Art. 5 al. 1 let. a, a1 (nouveau) et f

La règle actuellement en vigueur (art. 5 al. 1 let. a) ne précise pas s'il s'agit uniquement d'une activité lucrative dépendante ou également d'une activité lucrative indépendante. L'activité lucrative indépendante concerne notamment les artistes, les sportifs et les conférenciers. Actuellement, seul l'article 81 régit explicitement leur imposition à la source. La précision apportée permet de couvrir toutes les formes d'activité lucrative exercée physiquement dans le canton.

Cette nouvelle disposition (art. 5 al. 1 let. a1) garantit qu'un employé résidant à l'étranger soit imposable même lorsque le travail est effectué hors de Suisse tant que l'employeur a son siège, son administration effective ou un établissement stable en Suisse. Le critère de l'administration effective permet de tenir compte du fait qu'il existe un point de rattachement alternatif pour le rattachement personnel des personnes morales dans le canton.

L'administration effective se trouve en général au lieu de la direction effective. Cette norme est toutefois limitée aux cinq Etats limitrophes de la Suisse et au droit accordé à la Suisse d'imposer le télétravail.

Des précisions sont apportées à la réglementation en vigueur (art. 5 al. 1 let. f) sur trois aspects : premièrement, l'administration effective est ici aussi considérée comme un point de rattachement économique. Deuxièmement, l'exemption de l'impôt à la source applicable au revenu du travail pour les marins travaillant sur des navires de mer n'est possible que si ces navires battent pavillon suisse, ce qui correspond à la pratique actuelle. Troisièmement, l'exonération ne peut avoir lieu que si l'employeur exploite lui-même le bateau. Sont donc exclues de l'exonération les personnes employées par des agences qui sont mises à disposition d'exploitants de navires et qui ne disposent pas de leurs propres navires de mer.

Art. 27 al. 2

Dans la mesure où la déduction pour frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail est plafonnée, le contribuable peut revendiquer uniquement une déduction forfaitaire laquelle ne peut excéder le plafond fixé pour les frais de déplacement.

Art. 36 al. 1 et 2

Les déductions sociales pour enfant mineur ou faisant un apprentissage, pour les orphelins ainsi que pour les personnes nécessiteuses, les apprentis, les étudiants et les contribuables en fauteuil roulant sont modifiées afin de tenir compte de la compensation des effets de la progression à froid. Il en va de même des déductions sociales pour les contribuables de condition modeste (alinéa 2).

Art. 37 al. 1

Le barème d'impôt sur le revenu est modifié afin de tenir compte de la compensation des effets de la progression à froid.

Art. 61

Les déductions sociales sur la fortune sont modifiées afin de tenir compte de la compensation des effets de la progression à froid.

Art. 62

Le barème d'impôt sur la fortune est modifié afin de tenir compte de la compensation des effets de la progression à froid.

Art. 80

Al. 1 : cet alinéa se fonde sur le droit en vigueur. La notion de travailleurs domiciliés à l'étranger est retenue. Toutefois, la distinction opérée dans le droit actuel entre frontaliers, résidents à la semaine et résidents de courte durée domiciliés à l'étranger est supprimée. Cette nouvelle formulation simplifie la mise en relation avec la notion de résidence telle qu'elle est utilisée dans les CDI puisque les conventions de double imposition ne connaissent pas les notions de résident à la semaine et de résident de courte durée. Par ailleurs, l'exonération des revenus soumis à l'imposition selon la procédure simplifiée est regroupée avec celle des revenus des marins travaillant à bord d'un navire de mer battant pavillon suisse à l'alinéa 4.

Al. 2 : cette disposition reprend, pour la procédure de retenue à la source, les principes définis à l'article 5 al. 1 let. a1.

Al. 3 : la réglementation actuellement en vigueur relative au revenu de l'activité lucrative des employés travaillant dans le trafic international aérien, maritime ou routier est modifiée sur deux points. D'une part, comme à l'alinéa 2, l'administration effective est également considérée comme un point de rattachement économique possible. D'autre part, l'exemption prévue pour les marins travaillant à bord d'un navire de mer est déplacée dans un nouvel alinéa 4.

Al. 4 : cet alinéa reprend l'exemption de l'impôt à la source applicable au revenu du travail pour les marins travaillant à bord de navires de mer exploités par des employeurs ayant leur siège, leur administration effective ou un établissement stable en Suisse, les navires de mer concernés devant battre pavillon suisse. L'exonération expresse des revenus soumis à l'imposition selon la procédure simplifiée prévue à l'article 38a est désormais intégrée à l'alinéa 4 alors qu'elle était inscrite jusqu'ici à l'alinéa 1.

Art. 137 al. 3

La disposition prévoit que le SCC peut non seulement interconnecter son registre des contribuables personnes physiques avec les données provenant du registre du contrôle des habitants mais également avec les données du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures.

Art. 137a al. 2 let. c (nouveau)

Comme pour le registre des contribuables personnes physiques, le registre des personnes morales peut être interfacé avec le Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures.

Art. 153 al. 5

Cette disposition précise qu'en cas de pluralité de domicile d'un contribuable et dans la mesure où une commune n'a pas pu déterminer avec certitude le for fiscal principal au terme de l'instruction qu'elle a menée, ou que deux ou plusieurs communes ne parviennent pas à régler un conflit de compétences les opposant, le Service cantonal des contributions rend une décision sur le domicile principal communal du contribuable concerné.

Art. 157 al. 1 et 2bis

La disposition est modifiée de telle sorte à prévoir la possibilité pour le contribuable de remplir et de déposer sa déclaration d'impôt en ligne par le biais de la prestation FriTax.

Art. 160 al. 2a (nouveau)

Cette disposition renforce la sécurité juridique pour les cas où un travailleur changerait d'employeur en cours d'année. Ainsi, le nombre de jours durant lesquels l'activité a été exercée sous forme de télétravail au cours de l'année concernée peut être communiqué au nouvel employeur afin que celui-ci puisse convenir les modalités relatives au télétravail avec le travailleur en tenant compte de l'accord pertinent et respecter ses obligations.

Le contenu exact de l'attestation devra être toutefois défini dans l'Ordonnance relative à la perception de l'impôt à la source du 9 décembre 2020 sur l'imposition à la source.

Art. 162 al. 1 let. g (nouveau)

Le bon fonctionnement des réglementations de droit international adoptées entre les États suppose que les données salariales soient attestées de manière adéquate. À cet effet, il convient, en plus des obligations de fournir des attestations que la loi impose déjà à des tiers, d'introduire une obligation de fournir aux autorités de taxation, dans le cadre de l'échange de données, la preuve des données prévues par l'accord fiscal international concerné. Celles-ci devraient notamment comprendre le revenu, le montant de l'impôt, les cotisations de sécurité sociale, le taux de télétravail ou le nombre de jours de télétravail ainsi que des données permettant d'identifier le contribuable.

Art. 164a (nouveau)

Afin de faire face à l'augmentation du nombre de contribuables, le SCC entend automatiser certains travaux de taxation des personnes physiques, notamment en ce qui concerne les déclarations d'impôt et les prestations en capital. Le traitement automatisé permet, sur la base de règles prédéfinies, d'examiner les éléments déclarés par le contribuable et, lorsque ceux-ci remplissent les critères fixés, de générer et notifier une décision de taxation sans intervention humaine. Le nouvel article 164a LICD crée la base légale expresse nécessaire à ce processus.

Il garantit en outre qu'en cas de réclamation, la décision de taxation fait systématiquement l'objet d'un examen humain, tout traitement automatisé étant exclu à ce stade de la procédure.

Il précise également que les critères prédéfinis ne sont pas accessibles au public, afin de préserver l'efficacité des mécanismes de contrôle.

Art. 167 al. 1a (nouveau)

Dans les cas d'aliénation immobilière inscrite au registre foncier, la disposition est complétée afin de stipuler que le contribuable qui n'aurait pas reçu de déclaration d'impôt sur les gains immobiliers doit annoncer cette aliénation au Service cantonal des contributions. Cette obligation du contribuable existe déjà sur la base des obligations de procédure mentionnées à l'article 42 al. 1 LHID. La disposition mentionne un délai de deux ans suivant l'aliénation immobilière inscrite au registre foncier pour effectuer l'annonce.

Art. 217a (nouveau)

Cette disposition introduit une obligation, pour les aliénations immobilières effectuées devant un officier public (notaire), de consigner 5% du produit de l'aliénation pour garantir le paiement sur les gains immobiliers, qu'ils concernent des immeubles privés ou commerciaux.

Le même pourcentage de consignation est prévu pour les personnes physiques et les personnes morales.

L'article dispose que les règles en matière de violation des obligations de procédure sont applicables. De plus, le droit d'inscrire une hypothèque légale pour le montant d'impôt impayé demeure réservé.

En outre, la disposition prévoit que les aliénations effectuées en application des dispositions de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP – RS 281.1) ne sont pas soumises à la consignation. En revanche, dans ces cas, l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice ou l'impôt sur les gains immobiliers est, le cas

échéant, garanti par une hypothèque légale privilégiée, conformément aux dispositions de l'article 836 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC – RS 210).

Cette nouvelle disposition s'applique aux actes instrumentés devant notaire après qu'elle soit entrée en vigueur. La date de l'acte notarial est déterminante. Dès lors que la date d'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2027, les aliénations conclues par devant notaire durant les derniers jours de décembre 2026 ne seront pas soumises à l'obligation de consignation. En revanche, les aliénations instrumentées dès le 1^{er} janvier 2027 seront soumises à l'obligation de consignation.

Les aliénations immobilières effectuées entre ex-époux dans le cadre de la liquidation de leur régime matrimonial ne sont pas instrumentées par un notaire et, par conséquent, ne sont pas soumis à l'obligation de consignation.

Les parties pourront renoncer à la consignation si l'aliénateur d'un immeuble peut démontrer au notaire, en charge de l'instrumentation, ainsi qu'à l'acquéreur, qu'il a déjà acquis un autre immeuble en remplacement et que le gain immobilier qui résulte de l'aliénation est affecté en totalité à cette pré-acquisition (i.e. remploi effectué préalablement à l'aliénation) et que par conséquent la transaction ne débouchera pas sur la perception d'un impôt. En revanche, il ne sera pas possible de renoncer à la consignation si l'aliénateur mentionne son intention d'effectuer ultérieurement un remploi. Il est mentionné ici que le SCC ne pourra pas rendre de décision préjudicielle en la matière.

Les actes juridiques qui ont les mêmes effets économiques qu'une aliénation sur le pouvoir de disposer d'un immeuble (par exemple la vente de la majorité du capital-actions d'une société immobilière) qui ne sont pas instrumentés par un officier public ne sont pas soumis à l'obligation de consigner.

Les transferts d'un immeuble de la fortune privée à la fortune commerciale et vice-versa ne sont pas soumis à l'obligation de consigner dès lors qu'ils ne sont pas instrumentés par un officier public.

Les constitutions de servitudes qui donnent lieu à des indemnités, l'échange d'immeubles, le transfert d'un immeuble sur fonds d'autrui sont soumis à l'obligation de consigner s'ils donnent lieu à la perception d'un impôt et pour autant que la transaction soit instrumentée par un notaire.

Toutes les aliénations qui débouchent sur une imposition différée avec certitude au moment de l'instrumentation ne sont pas soumis à l'obligation de consigner.

Dans le cadre de la liquidation d'une succession, le rachat de parts de propriété d'un immeuble par un héritier aux autres héritiers est soumise à l'obligation de consigner dans la mesure où cette transaction est instrumentée par un notaire.

5 Incidences de la révision

5.1 Incidences sur les recettes fiscales de l'Etat

Les dispositions proposées dans le présent projet ont un impact direct sur les recettes fiscales du canton, des communes et des paroisses en lien avec la compensation des effets de la progression à froid.

La mise en œuvre des dispositions relatives au télétravail dans un contexte international doit par ailleurs permettre de maintenir les recettes fiscales actuelles.

5.1.1 Compensation des effets de la progression à froid

La compensation des effets de la progression à froid entraîne une baisse des recettes qui se présente comme suit (tous les montants en millions de frs) :

	Impôt sur le revenu	Impôt sur la fortune	Total
Indexation du barème	21,6	0,7	22,3
Indexation des déductions sociales	7,7	0,3	8
Total en impôt cantonal de base	29,3	1	30,3
Coefficient applicable	96%	100%	
Total en impôt cantonal	28,1	1	29,1

Les incidences fiscales totales de la compensation des effets de la progression à froid sont estimées à 29,1 millions de francs.

5.2 Incidences sur les recettes fiscales des communes et des paroisses

5.2.1 Compensation des effets de la progression à froid

L'incidence fiscale liée à la compensation des effets de la progression à froid représente environ 80% de l'impôt cantonal de base pour les communes et 10% pour les paroisses. Ainsi, la diminution des recettes au titre de l'impôt sur le revenu est estimée à 23,4 millions de francs pour les communes, respectivement à 2,9 millions de francs pour les paroisses. Cette baisse s'élève à 0,8 million de francs pour l'impôt sur la fortune pour les communes et à 0,1 million de francs pour les paroisses.

5.3 Incidences informatiques

Mise à part la prestation en ligne FriTax, qui s'inscrit dans le développement du guichet virtuel de l'Etat de Fribourg, les dispositions proposées dans le présent projet ne nécessitent pas de développements informatiques particuliers.

5.4 Incidences en matière de personnel

L'introduction de l'article 217a engendrera une augmentation des demandes de décisions préjudicielles auprès du SCC. Pour les traiter et éviter des retards dans l'avancement des travaux de taxation, il sera nécessaire de renforcer le secteur de l'imposition des gains immobiliers de 0,5 à 1 EPT.

6 Aspects juridiques

La révision a pour objectif, d'une part, de mettre en œuvre des modifications légales introduites au niveau fédéral en matière de droit d'imposition du télétravail dans un contexte international ainsi qu'une motion adoptée par le Grand Conseil en septembre 2023.

Certains éléments de cette révision visent par ailleurs à améliorer la qualité des données du SCC.

La transmission des données ainsi que la communication de renseignements nécessaires à l'accomplissement des tâches du SCC prévues dans le présent projet sont conformes aux principes posés aux articles 39 al. 3 (Obligations des autorités) et 39a (Traitement des données) LHID ainsi qu'à la législation en matière de protection des données.

6.1 Référendum

La question du référendum financier est réglée aux articles 45 et 46 de la Constitution cantonale. L'article 45 al. 1 prévoit que les actes du Grand Conseil entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil sont soumis au référendum financier obligatoire. L'article 46 al. 1 prévoit que les actes du Grand Conseil entraînant une dépenses nette nouvelle supérieure à 0.25% du total des dépenses des derniers comptes font l'objet d'un référendum financier facultatif. Ni la Constitution, ni la législation cantonale ne prévoient de référendum financier pour les projets entraînant non pas des dépenses nouvelles mais des réductions de recettes. Le présent projet induit des diminutions de recettes fiscales et non de nouvelles dépenses. De ce fait, il n'est pas soumis au référendum financier. En revanche, il est soumis au référendum législatif.

7 Développement durable

La présente révision n'a pas d'impact sur le développement durable.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: **631.1**

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2025-DFIN-38 des Staatsrats vom 25. August 2026;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [631.1](#) (Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG), vom 06.06.2000) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1

¹ Natürliche Personen ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz sind auf Grund wirtschaftlicher Zugehörigkeit steuerpflichtig, wenn sie:

- a) (*geändert*) im Kanton eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben;
- a1) (*neu*) eine unselbstständige Erwerbstätigkeit für einen Arbeitgeber mit Sitz, tatsächlicher Verwaltung oder Betriebsstätte im Kanton ausüben und der Schweiz nach dem anwendbaren internationalen Abkommen im Steuerbereich mit dem jeweiligen Nachbarstaat ein Besteuerungsrecht betreffend die im Ausland ausgeübte Erwerbstätigkeit eingeräumt wird;

- f) *(geändert)* für Arbeit im internationalen Verkehr an Bord eines Schiffs oder eines Luftfahrzeugs oder bei einem Transport auf der Strasse Lohn oder andere Vergütungen von einem Arbeitgeber mit Sitz, tatsächlicher Verwaltung oder Betriebsstätte im Kanton erhalten; davon ausgenommen bleibt die Besteuerung von Seeleuten für die Erwerbstätigkeit an Bord eines von einem solchen Arbeitgeber unter Schweizer Flagge betriebenen Seeschiffs.

Art. 27 Abs. 2 *(geändert)*

² Die für die direkten Steuern zuständige Direktion ¹⁾ (die Direktion) setzt für die Berufskosten nach Absatz 1 Bst. a–c Pauschalansätze fest; im Falle von Absatz 1 Bst. c steht der steuerpflichtigen Person der Nachweis höherer Kosten offen.

Art. 36 Abs. 1, Abs. 2

¹ Vom Reineinkommen werden abgezogen:

- a) *(geändert)* 9'100 Franken für jedes Kind, das minderjährig ist oder sich in der Lehre oder im Studium befindet, wenn das Kind von der steuerpflichtigen Person unterhalten wird und deren Reineinkommen den anrechenbaren Grenzbetrag nicht übersteigt. Dieser Abzug beträgt für das dritte und jedes weitere Kind 10'100 Franken. Der Abzug wird für jedes zusätzliche Einkommen von 1'000 Franken, das den anrechenbaren Grenzbetrag übersteigt, um 100 Franken gekürzt. Er beträgt jedoch für das erste und zweite Kind mindestens 7'500 Franken und 8'500 Franken für das dritte und jedes weitere Kind. Die anrechenbare Einkommensgrenze beträgt 66'000 Franken für das erste Kind; sie erhöht sich für jedes zusätzliche Kind um 10'600 Franken;
- b) *(geändert)* 9'100 Franken vom Einkommen der Vollwaise, die minderjährig ist oder sich in Lehre oder Studium befindet und deren Reineinkommen 66'000 Franken nicht übersteigt. Der Abzug wird für jedes zusätzliche Einkommen von 1'000 Franken um 100 Franken gekürzt. Der Abzug beträgt jedoch mindestens 7'500 Franken;
- c) *(geändert)* 5'300 Franken für jede andere erwerbsunfähige Person, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person aufkommt;
- d) *(geändert)* 3'800 Franken vom Lohn der steuerpflichtigen Person, die sich in der Lehre oder im Studium befindet, bis zu deren erfülltem 25. Altersjahr;
- e) *(geändert)* 2'600 Franken für jede erwerbstätige steuerpflichtige Person im Rollstuhl, die keine AHV/IV-Rente bezieht;

¹⁾ Heute: Finanzdirektion.

² Zusätzlich werden abgezogen:

- a) *(geändert)* ein Betrag von 4'300 Franken für jede steuerpflichtige Person ohne Unterhaltslast, mit Ausnahme der Empfänger von AHV/IV-Leistungen, deren Einkommen, nach Abzug der Beträge nach Absatz 1, 21'400 Franken nicht übersteigt. Der Abzug wird für jedes zusätzliche Einkommen von 1'000 Franken um 200 Franken gekürzt;
- b) *(geändert)* ein Betrag von 5'400 Franken für jede steuerpflichtige Person mit Unterhaltslast, mit Ausnahme der Empfänger von AHV/IV-Leistungen, deren Einkommen, nach Abzug der Beträge nach Absatz 1, 25'600 Franken nicht übersteigt. Der Abzug wird für jedes zusätzliche Einkommen von 1'000 Franken um 200 Franken gekürzt;
- c) *(geändert)* ein Betrag von 9'600 Franken für jeden Empfänger von AHV/IV-Leistungen ohne Unterhaltslast, dessen Einkommen, nach Abzug der Beträge nach Absatz 1, 25'600 Franken nicht übersteigt. Der Abzug wird um 300 Franken für jedes zusätzliche Einkommen von 1'000 Franken gekürzt;
- d) *(geändert)* ein Betrag von 11'700 Franken für jeden Empfänger von AHV/IV-Leistungen mit Unterhaltslast, dessen Einkommen, nach Abzug der Beträge nach Absatz 1, 31'900 Franken nicht übersteigt. Der Abzug wird um 400 Franken für jedes zusätzliche Einkommen von 1'000 Franken gekürzt.

Art. 37 Abs. 1

¹ Die Einkommenssteuer wird für jede Einkommensklasse gemäss einer detaillierten, von der Kantonalen Steuerverwaltung veröffentlichten Tabelle nach folgenden Sätzen berechnet:

Tabelle geändert: weisse Zelle(n) geändert:

%	Fr.
von 1,0000 bis 4,1605	von 5'500 bis 18'499
von 4,1745 bis 6,2045	von 18'500 bis 33'099
von 6,2147 bis 8,0201	von 33'100 bis 50'899
von 8,0267 bis 9,0959	von 50'900 bis 67'199
von 9,1020 bis 9,9865	von 67'200 bis 81'799
von 9,9899 bis 10,8637	von 81'800 bis 107'599
von 10,8667 bis 11,7037	von 107'600 bis 135'599
von 11,7066 bis 12,536	von 135'600 bis 164'299
von 12,5382 bis 13,1146	von 164'300 bis 190'599
von 13,1160 bis 13,4996	von 190'600 bis 218'099
13,5000	für 218'100 und mehr

Art. 61 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Für Verheiratete, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, wird ein Betrag von 110'600 Franken abgezogen, wenn das Reinvermögen 131'600 Franken nicht übersteigt. Dieser Abzug wird für jedes zusätzliche Reinvermögen von 36'900 Franken um 21'100 Franken gekürzt.

² Für alleinstehende Personen wird ein Betrag von 57'800 Franken abgezogen, wenn das Reinvermögen 79'000 Franken nicht übersteigt. Dieser Abzug wird für jedes zusätzliche Reinvermögen von 26'300 Franken um 10'500 Franken gekürzt.

Art. 62 Abs. 1a

^{1a} Die Vermögenssteuer wird gemäss nachstehender Abstufung berechnet, wobei sich der Steuersatz nach dem gesamten steuerbaren Vermögen richtet:

- | | |
|---|-------|
| a) (geändert) für die Vermögenstranche bis 53'000 Franken: | 0,5 ‰ |
| b) (geändert) für die Vermögenstranche von 53'001 bis 105'000 Franken: | 1,1 ‰ |
| c) (geändert) für die Vermögenstranche von 105'001 bis 211'000 Franken: | 1,8 ‰ |
| d) (geändert) für die Vermögenstranche von 211'001 bis 421'000 Franken: | 2,5 ‰ |
| e) (geändert) für die Vermögenstranche von 421'001 bis 737'000 Franken: | 3,1 ‰ |
| f) (geändert) für die Vermögenstranche von 737'001 bis 1'053'000 Franken: | 3,5 ‰ |
| g) (geändert) für die Vermögenstranche von 1'053'001 bis 1'264'000 Franken: | 3,7 ‰ |
| h) (geändert) für die Vermögensbeträge über 1'264'000 Franken: | 2,9 ‰ |

Art. 80 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (neu), **Abs. 4** (neu)

¹ Im Ausland wohnhafte Arbeitnehmer unterliegen für ihr in der Schweiz erzieltetes Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit der Quellensteuer nach den Artikeln 71 und 72.

² In einem Nachbarstaat wohnhafte Arbeitnehmer unterliegen für ihr im Ausland erzielttes Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit für einen Arbeitgeber mit Sitz, tatsächlicher Verwaltung oder Betriebsstätte im Kanton der Quellensteuer nach den Artikeln 71 und 72, sofern der Schweiz nach dem anwendbaren internationalen Abkommen im Steuerbereich mit dem jeweiligen Nachbarstaat ein Besteuerungsrecht betreffend die im Ausland ausgeübte Erwerbstätigkeit eingeräumt wird.

³ Ebenfalls der Quellensteuer nach den Artikeln 71 und 72 unterliegen im Ausland wohnhafte Arbeitnehmer, die für Arbeit im internationalen Verkehr an Bord eines Schiffs oder eines Luftfahrzeugs oder bei einem Transport auf der Strasse Lohn oder andere Vergütungen von einem Arbeitgeber mit Sitz, tatsächlicher Verwaltung oder Betriebsstätte im Kanton erhalten.

⁴ Von der Quellensteuer ausgenommen bleiben Einkommen:

- a) von Seeleuten aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit an Bord eines von einem solchen Arbeitgeber unter Schweizer Flagge betriebenen Seeschiffs;
- b) die der Besteuerung im vereinfachten Abrechnungsverfahren nach Artikel 38a unterstehen.

Art. 137 Abs. 3 (geändert)

³ Im Rahmen der Befugnisse nach den Absätzen 1 und 2 kann die Kantonale Steuerverwaltung die Daten der kantonalen Informatikplattform des Einwohnerregisters nach Artikel 16 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle sowie die Daten des kantonalen Bezugssystems nach Artikel 17 des E-Government-Gesetzes vom 18. Dezember 2020, im Abrufverfahren mit den Daten ihres Steuerregisters abgleichen. Dieser Abgleich kann zur Prüfung der Vollständigkeit des Steuerregisters sowie zu Steuerprüfungszwecken erfolgen.

Art. 137a Abs. 2

² Das Register der juristischen Personen wird über eine Schnittstelle zur Verknüpfung mit folgenden Daten erstellt und nachgeführt:

- c) (neu) Daten des kantonalen Bezugssystems.

Art. 153 Abs. 5 (geändert)

⁵ Ist nach Abschluss der Untersuchung durch eine Gemeinde der Ort der Veranlagung im Einzelfall ungewiss oder streitig, bestimmt die Kantonale Steuerverwaltung die zuständige Gemeinde. Ihr Entscheid kann mit den ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden.

Art. 157 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2^{bis}** (geändert)

¹ Die Steuerpflichtigen werden durch Zustellung des Formulars oder durch öffentliche Bekanntgabe aufgefordert, die Steuererklärung per Post, elektronisch oder online einzureichen. Steuerpflichtige, die kein Formular erhalten, müssen es bei der Kantonalen Steuerverwaltung verlangen.

^{2^{bis}} Die steuerpflichtige Person muss die per Post eingereichte Steuererklärung persönlich unterschreiben und samt den vorgeschriebenen Belegen fristgemäss der Kantonalen Steuerverwaltung einreichen. Der Staatsrat legt auf dem Verordnungsweg die Voraussetzungen und Einzelheiten für die elektronische und Online-Einreichung der Steuererklärung genauer fest.

Art. 160 Abs. 2a (neu)

^{2a} Bei einem unterjährigen Austritt muss der bisherige Arbeitgeber dem Arbeitnehmer nach Artikel 80 Abs. 1 und 2 im Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf dessen Verlangen eine Bescheinigung mit den relevanten Angaben über die unselbstständige Erwerbstätigkeit ausstellen, die für die Umsetzung des jeweiligen internationalen Abkommens im Steuerbereich erforderlich sind. Die Modalitäten werden in der Verordnung über die Quellensteuer vom 9. Dezember 2020 geregelt.

Art. 162 Abs. 1

¹ Der Kantonalen Steuerverwaltung müssen für jede Steuerperiode eine Bescheinigung einreichen:

- g) (neu) Arbeitgeber über die Lohndaten zu Arbeitnehmern nach Artikel 80 Abs. 1 und 2, für die ein internationales Abkommen im Steuerbereich den automatischen Austausch von Informationen über diese Daten vorsieht.

Art. 164a (neu)

Automatische Veranlagung

¹ Die Kantonale Steuerverwaltung kann Veranlagungsverfügungen nach zuvor von ihr bestimmten Kriterien automatisiert erlassen. Diese Kriterien können während des Veranlagungszeitraums geändert werden.

² Wird die Veranlagungsverfügung ohne menschliche Mitwirkung erlassen, so ist darin anzumerken, dass sie automatisch generiert wurde.

³ Im Einspracheverfahren ist die automatische Bearbeitung ausgeschlossen.

⁴ Die vorgegebenen Kriterien nach Absatz 1 sind nicht öffentlich zugänglich.

Art. 167 Abs. 1a (neu)

^{1a} Die steuerpflichtige Person muss der Kantonalen Steuerverwaltung jede Veräusserung, die im Grundbuch eingetragen wird und im Sinne von Artikel 42 Abs. 2 der Besteuerung unterliegt und für die sie innerhalb von zwei Jahren nach der Veräusserung keine Steuererklärung erhalten hat, melden.

Art. 217a (neu)

Hinterlegungspflicht

¹ Bei von einer Urkundsperson beurkundeter Veräusserung eines Grundstücks, die der Einkommens- oder Gewinnsteuer oder der Grundstückgewinnsteuer unterliegt, sind die Vertragsparteien verpflichtet, 5 % des Kaufpreises bei dieser Urkundsperson zu hinterlegen.

² Bei einem Verstoß gegen diese Bestimmung gilt Artikel 219 sinngemäss.

³ Der unbezahlte Teil der Steuer wird durch ein gesetzliches Grundpfandrecht nach Artikel 217 sichergestellt.

⁴ Veräusserungen in Anwendung der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) unterliegen nicht der Hinterlegungspflicht. In diesen Fällen wird die Einkommens- oder Gewinnsteuer oder die Grundstückgewinnsteuer gegebenenfalls durch ein gesetzliches Grundpfandrecht nach Artikel 217 sichergestellt.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Es tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.



Botschaft 2025-DFIN-38

25. August 2026

DStG 2027: Revision

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern. Nach einer kurzen Einleitung wird in dieser Botschaft auf die Gründe, die Tragweite und die Folgen der Revision eingegangen. Die Botschaft enthält auch einen Kommentar der geänderten Bestimmungen.

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2023-GC-32	Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern - Pflicht zur Bildung einer Rücklage als Zahlungsgarantie für die Grundstückgewinnsteuer
Urheber-in:	Brodard Claude / Beaud Catherine
Gesetz 2026-DFIN-11	Ausgleich der Folgen der kalten Progression
Urheber-in:	-

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Vernehmlassung und weiteres Vorgehen	3
2.1	Inhalt des Gesetzesvorentwurfs	3
2.2	Verfahren	3
2.3	Vernehmlassungsergebnisse	4
2.3.1	Besteuerung der Telearbeit im internationalen Verhältnis	4
2.3.2	Datenverknüpfung mit dem kantonalen Bezugssystem	4
2.3.3	Entscheid bei ungewissem oder streitigem Wohnsitz auf Gemeindeebene	4
2.3.4	Online-Einreichung der Steuererklärung für die natürlichen Personen	4
2.3.5	Veranlagung mithilfe von algorithmischen Systemen	4
2.3.6	Steuererklärung für Grundstücksgewinne	5
2.3.7	Bildung einer Rücklage als Zahlungsgarantie für die Grundstückgewinnsteuer	5
2.3.8	Anpassung an die Folgen der kalten Progression	6
3	Beantragte Änderungen	7
3.1	Besteuerung der Telearbeit im internationalen Verhältnis	7
3.2	Abzug für Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte	7
3.3	Datenverknüpfung mit dem kantonalen Bezugssystem	7

3.4	Entscheid bei ungewissem oder streitigem Wohnsitz auf Gemeindeebene	8
3.5	Online-Einreichung der Steuererklärung für die natürlichen Personen	8
3.6	Automatische Veranlagung	8
3.7	Steuererklärung für Grundstücksgewinne	10
3.8	Bildung einer Rücklage als Zahlungsgarantie für die Grundstückgewinnsteuer	10
3.9	Anpassung an die Folgen der kalten Progression	11
4	Kommentar der einzelnen Bestimmungen (DStG)	11
5	Auswirkungen der Revision	15
5.1	Auswirkungen auf die Steuereinnahmen des Staates	15
5.1.1	Ausgleich der Folgen der kalten Progression	15
5.2	Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden	15
5.2.1	Ausgleich der Folgen der kalten Progression	15
5.3	Auswirkungen in Bezug auf die IT	15
5.4	Personelle Auswirkungen	15
6	Juristische Aspekte	16
6.1	Referendum	16
7	Nachhaltige Entwicklung	16

1 Einleitung

Mit dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG) sollen die bundesrechtlichen Änderungen in Bezug auf die Besteuerung der Telearbeit im internationalen Verhältnis auf kantonaler Ebene eingeführt werden. Es sollen auch die Daten des Einwohnerregisters über das kantonale Bezugssystem mit den Daten des Steuerregisters der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) abgeglichen werden können. Zudem gibt es einige Präzisierungen in Bezug auf Fälle, in denen auf Gemeindeebene der Ort der Veranlagung im Einzelfall ungewiss oder streitig ist, sowie in Bezug auf Pflichten der Steuerpflichtigen im Veranlagungsverfahren für die Grundstückgewinnsteuer. Ausserdem wird im Zuge der IT-Entwicklungen das Gesetz über die direkten Kantonssteuern dahingehend ergänzt, dass den Steuerpflichtigen die Möglichkeit geboten wird, ihre Steuererklärung über einen entsprechenden E-Service auf dem Portal des Staates Freiburg online einzureichen. Neu ist auch eine gesetzliche Bestimmung, wonach die KSTV die Steuern automatisiert veranlagen kann. Auch setzt der Entwurf die Motion um, wonach die Notarin oder der Notar bei Grundstücksverkäufen einen Betrag als Zahlungsgarantie für die Grundstückgewinnsteuer zurückbehält.

Im Rahmen des Programms zur Sanierung der Kantonsfinanzen 2026-2028 (PSKF) hatte der Staatsrat beschlossen, auf den Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression aufgrund der Steuerausfälle zu verzichten. Nachdem das Gesetz über die Sanierung der Kantonsfinanzen (SKfG) am 26. April 2026 in der Volksabstimmung abgelehnt worden war, wurden der Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression im Gesetzesentwurf zur Änderung des DStG berücksichtigt und die Steuertarife und Sozialabzüge sowohl für die Einkommens- als auch für die Vermögenssteuer entsprechend angepasst.

2 Vernehmlassung und weiteres Vorgehen

2.1 Inhalt des Gesetzesvorentwurfs

Der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern entsprach weitgehend dem vorliegenden Entwurf und bezog sich auf folgende Punkte:

- > Besteuerung der Telearbeit im internationalen Verhältnis;
- > Datenverknüpfung mit dem kantonalen Bezugssystem;
- > Entscheid bei ungewissem oder streitigem Wohnsitz auf Gemeindeebene;
- > Online-Einreichung der Steuererklärung für die natürlichen Personen;
- > Veranlagung mithilfe von algorithmischen Systemen;
- > Steuererklärung für Grundstücksgewinne;
- > Bildung einer Rücklage als Zahlungsgarantie für die Grundstückgewinnsteuer;
- > Anpassung an die Folgen der kalten Progression.

Im Zusammenhang mit dem Steuerabzug für Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte gibt es nun eine Klarstellung, die bereits 2023 ins DStG hätte aufgenommen werden sollen.

2.2 Verfahren

Der Gesetzesvorentwurf wurde gemäss Artikel 22 Abs. 1 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER– SGF 122.0.21) vom 11. März bis 11. Juni 2026 in die externe Vernehmlassung geschickt.

Insgesamt gingen 49 Stellungnahmen ein von:

- > 1 Bundesbehörde;
- > 13 kantonalen Organe;
- > 23 Gemeinden sowie der Freiburger Gemeindeverband (FGV);
- > 4 Pfarreien;
- > 5 politische Parteien;
- > 3 Privatororganisationen und -unternehmen.

Im Allgemeinen wird der Vorentwurf von den Vernehmlassungsteilnehmenden weitgehend befürwortet. Die vorgebrachten Kritikpunkte sind im Folgenden zusammengefasst.

2.3 Vernehmlassungsergebnisse

2.3.1 Besteuerung der Telearbeit im internationalen Verhältnis

Die Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützen die im Vorentwurf vorgeschlagenen Änderungen, soweit diese die Rechtssicherheit im Bereich der Telearbeit im internationalen Kontext stärken und sich in den durch das Bundesrecht festgelegten Rahmen einfügen (ILFD, Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg [WIF], Die Mitte Freiburg).

Die ÖDSMB weist darauf hin, dass die Bestimmung (Art. 162 Abs.1 Bst. g) hinsichtlich der Lohndaten, die von den Arbeitgebern an die KSTV zu übermitteln sind, präzisiert werden sollte, um den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Sinne des Datenschutzgesetzes zu wahren.

2.3.2 Datenverknüpfung mit dem kantonalen Bezugssystem

Die ILFD und die WIF begrüssen die Möglichkeit für die KSTV, Daten miteinander zu verknüpfen, insbesondere mit dem kantonalen Bezugssystem.

Sowohl die WIF als auch die SP Freiburg weisen jedoch darauf hin, dass im Zusammenhang mit dieser Verknüpfung die Datenschutzbestimmungen eingehalten werden müssen.

2.3.3 Entscheid bei ungewissem oder streitigem Wohnsitz auf Gemeindeebene

Der FGV und einige Gemeinden halten fest, dass die Bestimmung zur Festlegung des Veranlagungsorts dazu beiträgt, die jeweiligen Rollen der Gemeinden und der KSTV zu klären und für mehr Rechtssicherheit zu sorgen.

2.3.4 Online-Einreichung der Steuererklärung für die natürlichen Personen

Die Mitte Freiburg begrüsst die Weiterentwicklung der Online-Präsenz der der Verwaltung mit der Möglichkeit, die Steuererklärung effektiv online auszufüllen.

2.3.5 Veranlagung mithilfe von algorithmischen Systemen

Die ÖDSMB begrüsst die präzise Regelung des Einsatzes algorithmischer Systeme, ist jedoch der Ansicht, dass ein Verbot des Einsatzes solcher Systeme im Rahmen des Einspracheverfahrens gesetzlich präzisiert werden sollte. Sie spricht sich darüber hinaus für eine Datenschutz-Folgenabschätzung aus und verweist auf die Grundsätze im Zusammenhang mit dem Datenlebenszyklus.

Die WIF äussert Vorbehalte hinsichtlich der Automatisierung der Steuerveranlagung durch künstliche Intelligenz, die ihrer Ansicht nach beispielhaft Transparenz gewährleisten und im Streitfall ein menschliches Eingreifen sicherstellen muss.

Der FGV nimmt die abgegebenen Garantien hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Verantwortlichkeiten der Verwaltung und der menschlichen Bearbeitung im Rahmen der Einspracheverfahren zur Kenntnis.

Die Mitte Freiburg ist der Ansicht, dass die vorgesehene vollständig automatisierte Veranlagung, die auf maschinellen Lernen basiert, zwar das Verfahren beschleunigt, jedoch einerseits die Gefahr birgt, dass individuelle und komplexe Lebenssituationen von Familien oder KMU nicht mehr angemessen berücksichtigt werden, und

andererseits das Risiko besteht, dass die menschliche Dimension verloren geht. Sie ist insbesondere besorgt über die Abwälzung der Verantwortung auf die Steuerpflichtigen.

Die SP Freiburg weist darauf hin, dass der Vorentwurf kein ausreichendes Schutzniveau gewährleistet, insbesondere angesichts der Risiken von Diskriminierung und Verletzungen der Bürgerrechte, da Entscheidungen vollständig automatisiert getroffen werden könnten. Sie hält es daher für unerlässlich, eine wirksame und systematische menschliche Kontrolle vorzusehen und dafür zu sorgen, dass die Aufsichtspersonen über die entsprechenden materiellen Ressourcen und Kompetenzen verfügen und geschult werden, um diese Aufgabe richtig wahrnehmen zu können. Nach Meinung der SP Freiburg sollten die von den Behörden eingesetzten algorithmischen Systeme in einem öffentlichen Register erfasst werden.

Die Unia Freiburg ist der Ansicht, dass die Bestimmung des Vorentwurfs (Art. 165a) kein ausreichendes Schutzniveau bietet, insbesondere hinsichtlich der Risiken von Diskriminierung und Verletzungen der Bürgerrechte. Sie spricht sich daher für eine wirksame und systematische menschliche Kontrolle aus, die es ermöglicht, problematische Situationen zu erkennen und zu korrigieren. Die Unia Freiburg betont zudem, dass die rechtliche Verantwortung für die Entscheidungen in jedem Fall bei der zuständigen Behörde und die sie Vertretenden liegen muss, da ein algorithmisches System nicht für seine Handlungen haftbar gemacht werden kann. Im Interesse der Transparenz und der demokratischen Kontrolle möchte die Unia Freiburg zudem, dass die von den Behörden eingesetzten algorithmischen Systeme in einem öffentlichen Register erfasst werden.

2.3.6 Steuererklärung für Grundstücksgewinne

Das Grundbuchamt des Greyerzbezirks möchte den Begriff der Veräusserung insofern präzisieren, als unter bestimmten Umständen relativ viel Zeit zwischen der Unterzeichnung des Vertrags und der Eintragung im Grundbuch vergehen kann.

Die Mitte Freiburg hält die Verpflichtung der Bürgerinnen und Bürger, der KSTV zu melden, dass das Grundbuchamt eine Eigentumsänderung nicht eingetragen hat, für inakzeptabel, da die Steuerpflichtigen nicht für die Fehler der Behörden einzustehen haben. Dazu spricht sie sich für eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den staatlichen Stellen aus.

Die FDP Freiburg hält die im Vorentwurf vorgesehene Meldepflicht für die Steuerpflichtigen für unangemessen, zum einen, weil es nicht Aufgabe der Steuerpflichtigen sein kann, allfällige administrative Versäumnisse zu korrigieren, und zum anderen, weil die Steuerbehörde bereits über mehrere Möglichkeiten verfügt, Grundstückverkäufe zu ermitteln.

Die Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI) Freiburg äussert Vorbehalte hinsichtlich der Bearbeitung der Steuererklärungen, insbesondere für den Fall, dass die Veräusserung zum Jahresende erfolgt, zum Zeitpunkt der Steuerveranlagung jedoch noch nicht im Grundbuch eingetragen ist.

2.3.7 Bildung einer Rücklage als Zahlungsgarantie für die Grundstückgewinnsteuer

Die WIF befürwortet die Einführung einer Garantie im Bereich der Grundstückgewinnsteuer; dabei sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die den Notarinnen und Notaren übertragene Steuerbezugsaufgabe weder die Immobilientransaktionen verkompliziert noch die Kosten für Privatpersonen erhöht.

Die Mitte Freiburg begrüsst die Umsetzung der betreffenden Motion, steht dem Nutzen dieser Massnahme jedoch eher kritisch gegenüber. Sie betont, dass Unternehmen, insbesondere KMU, aufgrund der bei der Notarin oder beim Notar erfolgenden Sperrung der aus dem Verkauf stammenden Gelder mit Liquiditätsproblemen konfrontiert sein könnten, wodurch ihnen ein Teil ihrer unternehmerischen Handlungsfreiheit entzogen würde.

Die FDP Freiburg ist der Ansicht, dass der praktische Nutzen der im Vorentwurf vorgeschlagenen Bestimmung sehr begrenzt bleibt.

2.3.8 Anpassung an die Folgen der kalten Progression

Die FinV nimmt zur Kenntnis, dass der Staatsrat offenbar bereit ist, einen jährlichen Einnahmeausfall in Höhe von rund 30,3 Millionen Franken hinzunehmen, obwohl dieser durch einen teilweisen Ausgleich hätte verringert werden können.

Die VWBD weist darauf hin, dass der Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression zwar auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruht, jedoch in einer makroökonomisch schwierigen Phase, vor dem Hintergrund einer angespannten Haushaltslage sowie in einer Zeit erneut aufkommender Unsicherheiten hinsichtlich der Inflation stattfindet. Sie sieht darin einen möglichen Anreiz für die Gemeinden, ihre Steuerfüsse zu erhöhen, um ihren Haushalt auszugleichen, und empfiehlt, vorübergehend die Kürzungen bei den Finanzströmen der Gemeinden auszusetzen, solange die mit der kalten Progression verbundene Steuereinbusse nicht ausgeglichen ist.

Die BKAD stellt fest, dass sich die Anpassung des Steuertarifs auf die Steuerbelastung und damit auf das für die Höhe der Stipendien massgebende Einkommen auswirken wird, ohne die tatsächlichen Auswirkungen beziffern zu können, geht jedoch davon aus, dass die Höhe der Stipendien in geringerem Masse gekürzt werden dürfte.

Der FGV nimmt die Massnahmen zur Bekämpfung der kalten Progression ebenfalls zur Kenntnis. Er stellt jedoch fest, dass diese erhebliche finanzielle Auswirkungen auf das Gleichgewicht der Gemeindefinanzen haben, den Handlungsspielraum der Gemeinden einschränken und die mittel- und langfristige Finanzplanung erschweren. Für den FGV beeinträchtigt dieser Ausgleich – soweit er eine Anpassung der Tarife zur Folge hat – die Gemeindeautonomie und hat erhebliche finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden. Er bekräftigt seinen Wunsch, in die Überlegungen des Staates hinsichtlich technologischer Entwicklungen sowie im Bereich der Mechanismen der kalten Progression einbezogen zu werden, damit die Realitäten und Bedürfnisse der Gemeinden berücksichtigt werden und die Tragfähigkeit der Gemeindefinanzen gewährleistet ist. Die Gemeinden, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, schliessen sich dem Standpunkt des FGV an, und einige weisen nachdrücklich auf die Auswirkungen hin, die diese Massnahme hinsichtlich des finanziellen Handlungsspielraums, aber auch hinsichtlich der Leistungen für die Bevölkerung sowie der Investitionen mit sich bringt.

Die Gemeinde Jaun lehnt den Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression ab. Sie fordert den Staatsrat auf, den wiederkehrenden Steuerausfällen der Gemeinden Rechnung zu tragen, beispielsweise durch den interkommunalen Finanzausgleich, die Möglichkeit von Korrekturen zugunsten von Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Steuersatz zu prüfen sowie auf zusätzliche Lastenübertragungen vom Kanton auf Gemeinden in finanziellen Schwierigkeiten zu verzichten. Die Gemeinde Jaun möchte auch, dass die KSTV den Gemeinden vor der Budgetplanung Schätzungen der Steuerausfälle zur Verfügung stellt.

Die Gemeinde Siviriez möchte wissen, welche Ausgleichsmassnahmen zugunsten der Gemeinden vorgesehen sind, um die finanziellen Auswirkungen dieser Gesetzesänderung abzufedern.

Die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg nimmt mit Besorgnis die Umsetzung der im Vorentwurf vorgeschlagenen Massnahmen zur Bekämpfung der kalten Progression zur Kenntnis. Auch wenn diese Massnahmen für die Steuerpflichtigen begrüssenswert sind, lösen sie bei den Gemeinden grosse Bedenken aus.

Die Mitte Freiburg freut sich darüber, dass die Bevölkerung des Kantons Freiburg dank dieser Gesetzesänderung keine inflationsbedingte Steuererhöhung hinnehmen muss, kann jedoch nicht die Augen vor den Schwierigkeiten des Kantons verschliessen, ein finanzielles Gleichgewicht zu finden, das in Zukunft vor allem durch Aufwandsenkungen angestrebt werden muss.

Die FDP Freiburg wünscht eine Korrektur der im Vorentwurf vorgeschlagenen Beträge für die Sozialabzüge, um Mittelschichtfamilien und Steuerpflichtige mit unterhaltsberechtigten Kindern nicht zu benachteiligen.

Die SVP Freiburg unterstützt den Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression, da das SKfG in der Volksabstimmung abgelehnt wurde.

3 Beantragte Änderungen

3.1 Besteuerung der Telearbeit im internationalen Verhältnis

Seit der Covid-19-Pandemie und unter dem Einfluss der Digitalisierung und der neuen Kommunikationstechnologien liegt der Ort der Arbeitserfüllung nicht mehr zwingend dort, wo der Arbeitgeber seinen Sitz hat, sondern der Trend geht hin zu vermehrter Telearbeit, insbesondere am Wohnort der Arbeitnehmenden. In einem internationalen Kontext, insbesondere in grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen, hat diese Entwicklung Auswirkungen auf die Quellenbesteuerung des Arbeitseinkommens von in anderen Staaten wohnhaften Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Die Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) basieren eigentlich auf dem Grundsatz, dass Arbeitseinkommen dort zu versteuern sind, wo die Arbeit ausgeübt wird. Bei Telearbeit verlagert sich das Besteuerungsrecht also von dem Staat, in dem der Arbeitgeber ansässig ist, auf den Staat, in dem die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer Wohnsitz hat.

Im Sinne von Nachhaltigkeit und Schaffung der nötigen Rechtssicherheit, aber auch zur Vermeidung von Steuerausfällen für Bund und Kantone wurde die Bundesgesetzgebung (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer – DBG – und das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden – StHG) so angepasst, dass im Rahmen der Quellenbesteuerung eine interne Rechtsgrundlage geschaffen wurde, damit die Schweiz das Einkommen aus Telearbeit besteuern kann, die von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne steuerrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz in einem Nachbarstaat für einen Schweizer Arbeitgeber geleistet wird.

Die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen sind auf Bundesebene am 1. Januar 2025 in Kraft getreten. Das StHG sieht keine Übergangsbestimmungen vor, so dass die Vorschriften seit dem 1. Januar 2025 in den Kantonen direkt anwendbar sind. Die Artikel 5 Abs. 1, 80, 160 und 162 Abs. 1 DStG müssen daher entsprechend angepasst werden.

3.2 Abzug für Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte

Steuerpflichtige, die eine unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, können die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte als Berufskosten abziehen (Art. 27 Abs. 1 Bst. a DStG), ebenso die notwendigen Mehrkosten für Verpflegung ausserhalb der Wohnstätte und bei Schichtarbeit (Art. 27 al. 1 Bst. b DStG) sowie die übrigen für die Ausübung des Berufes erforderlichen Kosten (Art. 27 Abs. 1 Bst. c DStG). Letztere werden grundsätzlich pauschal gewährt.

Kann die steuerpflichtige Person jedoch nachweisen, dass ihre Kosten höher sind als der Pauschalabzug, so kann sie den tatsächlich nachgewiesenen Betrag als sonstige für die Ausübung ihres Berufs unverzichtbare Kosten geltend machen. Seit der Einführung eines begrenzten Abzugs kann die steuerpflichtige Person hingegen keine tatsächlichen Fahrtkosten mehr geltend machen, die über den Höchstbetrag hinausgehen. Dies gilt auch auf Bundesebene.

Daher muss Artikel 27 Abs. 2 DStG überarbeitet werden, um den Steuerpflichtigen deutlich zu machen, dass sie lediglich einen Pauschalabzug (im vorliegenden Fall eine Kilometerpauschale) geltend machen können, der die für Fahrtkosten festgelegte Obergrenze nicht überschreiten darf. Deshalb muss der Verweis auf Buchstabe a in der Bestimmung gestrichen werden. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Änderung bereits 2023 hätte vorgenommen werden müssen.

3.3 Datenverknüpfung mit dem kantonalen Bezugssystem

Mit der Umsetzung und dem Betrieb eines kantonalen Bezugssystems mit Daten zu Personen, Organisationen und Nomenklaturen verfügen die Verwaltungsbehörden nun zentral und sicher über zuverlässige Referenzdaten.

Das kantonale Bezugssystem ist ein Set von Daten für mehrere Anwendungen, das nur nicht besonders schützenswerte Personendaten im Sinne der Gesetzgebung über den Datenschutz enthält oder solche, deren Verwendung im Bezugssystem bewilligt wurde (Art. 17 Abs. 2 des E-Government-Gesetzes vom 18. Dezember 2020; E-GovG / SGF 184.1).

Nach Artikel 25 Abs. 2 E-GovG braucht es eine gesetzliche Grundlage für die Bewilligung der Bearbeitung von Daten des Bezugssystems über ein Abrufsystem. Die Artikel 137 Abs. 3 und 137a Abs. 2 DStG müssen daher entsprechend angepasst werden.

3.4 Entscheid bei ungewissem oder streitigem Wohnsitz auf Gemeindeebene

Der steuerliche Wohnsitz einer steuerpflichtigen Person ist der Ort, an dem sie in der Absicht, sich dauerhaft niederzulassen, wohnt, d. h. der Ort, an dem sich der Mittelpunkt ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Interessen befindet. Für die Veranlagung und den Steuerbezug erstellen die Gemeinden alljährlich das Bezugsrodel (Art. 41 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeindesteuern; GStG – SGF 632.1).

Es gibt Steuerpflichtige, die mehrere Wohnsitze haben, so dass die betroffenen Gemeinden unter Berücksichtigung aller Umstände feststellen müssen, wo sich der steuerliche Wohnsitz befindet. Die Gemeinden prüfen die tatsächliche Situation des Steuerpflichtigen – in der Regel auf der Grundlage eines Fragebogens – und sammeln alle Informationen, die sie für ihren Entscheid benötigen. Es kann jedoch vorkommen, dass es ihnen nicht möglich ist, den steuerlichen Wohnsitz mit Sicherheit zu bestimmen, was zu einem Zuständigkeitskonflikt führt.

In Artikel 9 GStG ist nicht ausdrücklich festgelegt, wie Konflikte zwischen Gemeinden bei der Bestimmung des Steuerveranlagungsorts in einem interkommunalen Kontext gelöst werden können. Auf Bundesebene wird diese Frage in Artikel 108 Abs. 1 DBG geregelt und bestimmt, dass innerhalb eines Kantons die kantonale Verwaltung für die direkte Bundessteuer – in diesem Fall die KSTV – für die Bestimmung des Veranlagungsorts zuständig ist, wenn mehrere Veranlagungsbehörden desselben Kantons in Frage kommen.

Gegenwärtig bestimmt nach Artikel 153 Abs. 5 DStG die KSTV im Zweifelsfall, welche Gemeinde zuständig ist. Nach dem Verfahren obliegt es in erster Linie den Gemeinden, alle zweckdienlichen Abklärungen zur Feststellung des steuerlichen Wohnorts auf Gemeindeebene durchzuführen, doch kann es in Einzelfällen vorkommen, dass am Ende dieser Abklärungen und sogar nach Anhören der steuerpflichtigen Person der kommunale Ort der Veranlagung nicht mit Sicherheit bestimmt werden kann oder strittig ist. So muss die Formulierung von Artikel 153 Abs. 5 DStG in dem Sinne präzisiert werden, dass in solchen Fällen die KSTV bestimmen kann, welche Gemeinde zuständig ist.

3.5 Online-Einreichung der Steuererklärung für die natürlichen Personen

Derzeit kann nach Artikel 157 DStG die Steuererklärung der natürlichen Personen per Post oder elektronisch über FriTax eingereicht werden. Die Bedingungen und Modalitäten für die elektronische Einreichung der Steuererklärung sind in der Verordnung über die elektronische Abgabe der Steuererklärung der natürlichen Personen (SGF 631.15) geregelt, die seit dem 1. Januar 2015 in Kraft ist.

Im Zuge der IT-Entwicklungen möchte die KSTV den steuerpflichtigen natürlichen Personen mehr Möglichkeiten bieten mit der Option, ihre Steuererklärung über einen gesicherten E-Service online auszufüllen und einzureichen.

Die Online-Abgabe der Steuererklärung wird in Artikel 157 Abs. 1 und Abs. 2^{bis} DStG ausdrücklich erwähnt, und die Verordnung über die elektronische Abgabe der Steuererklärung der natürlichen Personen (SGF 631.15) soll ebenfalls angepasst werden.

3.6 Automatische Veranlagung

Angesichts der kontinuierlich steigenden Zahl von Steuerpflichtigen möchte die KSTV bestimmte Aufgaben bei der Veranlagung natürlicher Personen vermehrt automatisieren. Dies betrifft insbesondere die Bearbeitung der Steuerklärungen natürlicher Personen sowie der Kapitaleistungen.

Vor diesem Hintergrund werden alle Steuerklärungen der Freiburger Steuerpflichtigen (natürliche Personen) mithilfe einer Software zur automatischen Veranlagung geprüft. Im Rahmen dieses Prozesses werden die verschiedenen Codes der Steuerklärung entsprechend ihrer Eignung für die automatische Bearbeitung ausgewählt. Codes, die als nicht geeignet definiert sind, wie beispielsweise die Codes 1.210 und 1.220 für Einkünfte aus selbstständiger Erwerbstätigkeit, werden von der Prüfung durch die Software ausgeschlossen.

Für jeden in Frage kommenden Code erfolgt die Prüfung auf der Grundlage vorab festgelegter Kriterien, anhand derer die Software zur automatischen Steuerveranlagung bestimmt, ob die unter den betreffenden Codes angegebenen Beträge akzeptiert oder abgelehnt werden. Beispielsweise können die für den Code 1.110 (Einkommen aus unselbstständiger Haupterwerbstätigkeit) geltenden Regeln insbesondere folgende Punkte berücksichtigen:

- > Der angegebene Betrag darf eine vorgegebene Obergrenze nicht überschreiten;
- > die Differenz zwischen den für das betreffende Steuerjahr (N) und das Vorjahr (N-1) angegebenen Beträgen darf einen bestimmten Prozentsatz nicht überschreiten;
- > der angegebene Betrag muss mit dem Betrag übereinstimmen, der auf dem vom Arbeitgeber an die KSTV übermittelten Lohnausweis aufgeführt ist, sofern dieser elektronisch eingereicht wurde.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der automatisierten Bearbeitung und der durchgeführten Überprüfungen kann die KSTV die jeweiligen Regeln während des Veranlagungszeitraums jeweils anpassen, wobei jedoch die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen gewährleistet sein muss.

Zu beachten ist zudem, dass die für die automatisierte Bearbeitung geltenden vorgegebenen Regeln nicht öffentlich zugänglich sind. Ihre Offenlegung könnte nämlich die Wirksamkeit der im Rahmen der Veranlagungsarbeiten durchgeführten Überprüfungsverfahren beeinträchtigen, da die Steuerpflichtigen aufgrund dieser Kenntnisse die angegebenen Elemente so anpassen könnten, dass die vorgesehenen Mechanismen umgangen und gegebenenfalls Steuern hinterzogen werden.

Wenn die Steuererklärung ausschliesslich zulässige Codes enthält und diese vollständig von der Software validiert werden, generiert diese die Veranlagungsverfügung, die der steuerpflichtigen Person anschliessend ohne menschliche Mitwirkung zugestellt wird. Die vollständig automatisierte Veranlagungsverfügung wird ausdrücklich mit folgendem Vermerk als solcher gekennzeichnet: «Diese Veranlagungsanzeige wurde automatisch generiert».

Die von der Software abgelehnten oder nicht überprüften Codes werden hingegen einer Steuereinschätzerin oder einem Steuereinschätzer zur Überprüfung vorgelegt. Die von der Software validierten, zulässigen Codes werden grundsätzlich nicht weiter geprüft. Sobald die Steuereinschätzerin oder der Steuereinschätzer jedoch die gesamte Veranlagung bestätigt, enthält die daraus resultierende Verfügung keinen Hinweis darauf, dass ein Teil der Veranlagung automatisiert bearbeitet wurde.

Zu beachten ist auch, dass die Software die vom Steuerpflichtigen angegebenen Beträge sowohl nach oben als auch nach unten korrigieren kann. Jede im Rahmen der automatisierten Bearbeitung vorgenommene Änderung wird dann auf der Veranlagungsanzeige entsprechend vermerkt.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die direkten Kantonssteuern nach dem sogenannten gemischten Verfahren veranlagt werden, in gegenseitiger Zusammenarbeit zwischen der Veranlagungsbehörde, die für die Prüfung und Kontrolle der Steuererklärung zuständig ist, und der steuerpflichtigen Person, die verpflichtet ist, die für die Veranlagung massgebenden Elemente zu deklarieren (Selbstdeklaration). So stellt nach Artikel 154 Abs. 1 DStG die Kantonale Steuerverwaltung zusammen mit der steuerpflichtigen Person die für eine vollständige und richtige Besteuerung massgebenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse fest. Die steuerpflichtige Person muss ihrerseits alles tun, um eine vollständige und richtige Veranlagung zu ermöglichen (Art. 159 Abs. 2 DStG). Ein vollständig automatisiertes Veranlagungsverfahren ohne menschliche Mitwirkung kann allerdings zu Einschränkungen der verfahrensrechtlichen Grundrechte der Steuerpflichtigen führen. Der Einsatz einer automatischen Veranlagungssoftware wirkt sich nicht auf die Gültigkeit einer Veranlagungsanzeige aus, erfordert aber aus Gründen der Transparenz eine gesetzliche Grundlage. Daher wird ein neuer Artikel 164a ins DStG aufgenommen.

Wird eine automatisch generierte Veranlagungsverfügung von einer steuerpflichtigen Person angefochten, so wird die Einsprache hingegen immer von Menschen bearbeitet, d. h., sie wird von einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter der KSTV geprüft und bearbeitet. Eine automatische Bearbeitung ist im Rahmen des Einspracheverfahrens ausgeschlossen.

3.7 Steuererklärung für Grundstücksgewinne

Nach Artikel 166 DStG melden alle Behörden sowie Beamtinnen und Beamten, insbesondere die Grundbuchverwalter/innen, der Kantonalen Steuerverwaltung schriftlich innert 30 Tagen jede ihnen zur Kenntnis gelangende Tatsache, welche die Besteuerung eines Grundstücksgewinns veranlassen könnte.

Die steuerpflichtige Person muss eine nicht im Grundbuch eingetragene Veräusserung innerhalb von 30 Tagen ab dem Zeitpunkt des Eintritts ihrer Rechtswirkung der KSTV melden (Art. 167 DStG) und erhält dann eine Steuererklärung für die Grundstückgewinnsteuer. Artikel 167 DStG sieht jedoch keine Meldepflicht der steuerpflichtigen Person für eine Veräusserung vor, die im Grundbuch eingetragen wird, für die sie aber keine Steuererklärung erhalten hat.

In der Praxis kann das Grundbuchamt in Ausnahmefällen die Meldung von Handänderungen unterlassen, mit der Folge, dass die Grundstückgewinnsteuer bei der Verkäuferin oder beim Verkäufer nicht erhoben werden kann, weil das KSTV keine Kenntnis von diesen Transaktionen hat.

Die vorgeschlagene Änderung soll Artikel 167 DStG dahingehend ergänzen, dass ausdrücklich festgehalten wird, dass die steuerpflichtige Person eine im Grundbuch eingetragene Veräusserung, für die sie aber innerhalb von zwei Jahren nach der Veräusserung keine Grundstückgewinnsteuererklärung erhalten hat, der Kantonalen Steuerverwaltung melden muss. Diese Pflicht der steuerpflichtigen Person besteht bereits und ergibt sich aus den Verfahrenspflichten gemäss Artikel 42 Abs. 1 StHG.

3.8 Bildung einer Rücklage als Zahlungsgarantie für die Grundstückgewinnsteuer

Mit einer am 10. Februar 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangten Grossrat Claude Brodard und Grossrätin Catherine Beaud vom Staatsrat die Änderung des DStG dahingehend, dass die jeweilige Urkundsperson verpflichtet wird, bei Grundstückverkäufen eine Rücklage – in Form eines Prozentsatzes des Veräusserungspreises – zu bilden, um die Zahlung der Grundstückgewinnsteuer zu gewährleisten. Mit einer solchen Verpflichtung soll für die Erwerberin oder den Erwerber eine Rechtsunsicherheit bei Nichtbezahlung der Steuer durch die Verkäuferin oder den Verkäufer vermieden werden.

In seiner Antwort vom 26. Juni 2023 beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzuweisen, da nach seiner Ansicht damit die Arbeit der Kantonalen Steuerverwaltung erheblich erschwert würde, ohne dass sich die Risiken für die Parteien verringern würden, insbesondere für die Erwerbenden, und andererseits dieser Rücklagebetrag nicht unbedingt die gesamte geschuldete Grundstückgewinnsteuer abdecken würde. Der Grosse Rat nahm die Motion am 6. September 2023 dennoch an.

Dem Grossen Rat wurde ein Umsetzungsentwurf für die DStG-Änderungen per 1. Januar 2025 vorgelegt. Nach Abschluss der Beratungen im November 2024 wurde dieser Entwurf jedoch zur Änderung an den Staatsrat rücküberwiesen.

Am 14. Februar 2025 fand ein Treffen zwischen dem Finanzdirektor, dem Generalsekretär der Finanzdirektion, der Motionärin und dem Motionär sowie Vertretern der Kantonalen Steuerverwaltung und des Freiburgischen Notariatsverbands statt. Die verschiedenen Beteiligten konnten dabei ihre Anliegen vorbringen. Im Wesentlichen bekräftigten die Motionärin und der Motionär, wie wichtig es sei, gutgläubige Erwerbende bei Immobilientransaktionen zu schützen. Die Notarinnen und Notare wiesen ihrerseits insbesondere darauf hin, dass die Hinterlegung, insbesondere die Blockierung und die daraus resultierende Nichtverfügbarkeit der Gelder, juristische Personen stärker benachteiligen könne als natürliche Personen, da diese die ordentliche Gewinnsteuerveranlagung abwarten müssten, bevor der Grundstücksgewinn besteuert werde, und in der Zwischenzeit nicht über den hinterlegten Betrag verfügen könnten. Die KSTV gab einerseits zu bedenken, dass die Notarinnen und Notare schon jetzt auch ohne gesetzliche Verpflichtung regelmässig einen Rückbehalt auf dem Kaufpreis bei von ihnen beurkundeten Veräusserungen vornehmen, und wies andererseits darauf hin, dass nur wenige gesetzliche Grundpfandrechte (zehn bis fünfzehn jährlich) in Anwendung von Artikel 217 DStG eingetragen werden. Sie wies auch auf die konkreten Ressourcenprobleme hin, mit denen sie aufgrund der Komplexität des gewählten Hinterlegungsmechanismus rechnen müsste.

Wie schon gesagt, nehmen gewisse Notarinnen und Notare bereits jetzt einen Rückbehalt auf dem Veräusserungserlös vor, um die Zahlung der Grundstückgewinnsteuer zu gewährleisten, allerdings ist dies nicht immer der Fall. Zudem ist der freiwillig hinterlegte Betrag im Falle eines Konkurses der Verkäuferin/des Verkäufers nicht ausdrücklich gesichert, da er gegebenenfalls in die Konkursmasse fällt. Das ist nicht der Fall, wenn die Hinterlegung obligatorisch ist.

Mit der Einführung von Artikel 217a soll daher die Motion so umgesetzt werden, dass die Bedenken aller Beteiligten ausgeräumt werden.

3.9 Anpassung an die Folgen der kalten Progression

Gemäss Gesetz über die direkten Kantonssteuern müssen die Auswirkungen der kalten Progression auf das Einkommen und das Vermögen der natürlichen Personen periodisch, mindestens aber alle drei Jahre ganz oder zum Teil ausgeglichen werden durch eine Anpassung der Tarifstufen und der Sozialabzüge (Art. 40 Abs. 1 und 62a Abs. 1 DStG).

Kalte Progression ist die Steuermehrbelastung, die dann eintritt, wenn der Steuertarif nicht an die Entwicklung des Nominaleinkommens angepasst wird. Die höhere Steuerbelastung entsteht dadurch, dass die Steuerprogression zunimmt, ohne dass sich die Kaufkraft erhöht. Die Einkommens- und Vermögenssteuertarife sowie die Sozialabzüge müssen angepasst werden, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) seit der letzten Anpassung um mindestens 5 % gestiegen ist, mindestens aber alle drei Jahre. In Anbetracht des Anstiegs des LIK sind die Folgen der kalten Progression letztmals 2022 mit Wirkung auf den 1. Januar 2023 ausgeglichen worden.

Im Jahre 2025, d. h. 3 Jahre nach der letzten Anpassung, beschloss der Staatsrat, die Nichtindexierung der Tarife und Abzüge im Zusammenhang mit der kalten Progression als Massnahme ins Programm zur Sanierung der Kantonsfinanzen (PSKF R_18) aufzunehmen.

Der geltende Referenz-LIK ist also derjenige von Dezember 2021 und liegt bei 103,8 Punkten (Basisindex 2005 = 100). Vergleicht man diesen Index mit demjenigen von Dezember 2025, der bei 109,3 Punkten (2005 = 100 Punkte) liegt, so stellt man eine Erhöhung des LIK um 5,3 % fest.

So beschloss der Staatsrat nach der Ablehnung des SKfG in der Volksabstimmung vom 26. April 2026, die Auswirkungen der kalten Progression auszugleichen. Infolgedessen müssen die Artikel 36 Abs. 1 und 2, 37 Abs. 1, 61 sowie 62 DStG angepasst werden. Der Landesindex der Konsumentenpreise von Dezember 2025 (Basisindex 2005 = 100) wird bei der nächsten Analyse als Bezugsgrundlage für alle Steuertarife und Abzüge herangezogen, auch für die unverändert gebliebenen Beträge.

4 Kommentar der einzelnen Bestimmungen (DStG)

Art. 5 Abs. 1 Bst. a, a1 (neu) und f

Die derzeit geltende Bestimmung (Art. 5 Abs. 1 Bst. a) lässt offen, ob es sich nur um unselbstständige oder auch um selbstständige Erwerbstätigkeit handelt. Unter die selbstständige Erwerbstätigkeit fallen namentlich die Künstlerinnen und Künstler, Sportlerinnen und Sportler und Referentinnen und Referenten. Deren Erfassung durch die Quellensteuer ist heute einzig in Artikel 81 explizit geregelt. Mit der vorgenommenen Präzisierung werden in dieser Bestimmung alle Formen von physisch im Kanton erfolgter Erwerbstätigkeit abgedeckt.

Diese neue Bestimmung (Art. 5 Abs. 1 Bst. a1) stellt sicher, dass eine im Ausland wohnhafte Arbeitnehmerin oder ein im Ausland wohnhafter Arbeitnehmer auch dann steuerpflichtig ist, wenn die Arbeit ausserhalb der Schweiz verrichtet wird. Es muss sich dabei um einen Arbeitgeber handeln, der seinen Sitz, seine tatsächliche Verwaltung oder seine Betriebsstätte in der Schweiz hat. Mit der tatsächlichen Verwaltung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein alternatives Anknüpfungsmerkmal für die persönliche Zugehörigkeit von juristischen Personen in der Schweiz vorliegt. Die tatsächliche Verwaltung befindet sich gemeinhin dort, wo die Fäden der Geschäftsführung

zusammenlaufen. Die Norm beschränkt sich auf die fünf Nachbarstaaten der Schweiz und das der Schweiz zugewiesene Besteuerungsrecht bei Telearbeit.

Die geltende Regelung (Art. 5 Abs. 1 Bst. f) erfährt in drei Bereichen eine Präzisierung: Erstens wird auch hier die tatsächliche Verwaltung als wirtschaftlicher Anknüpfungspunkt berücksichtigt. Zweitens soll die Befreiung des Erwerbseinkommens von Seeleuten auf Seeschiffen von der Quellensteuer nur erfolgen, sofern die Seeschiffe unter Schweizer Flagge fahren. Dies entspricht der aktuellen Praxis. Drittens wird für die Befreiung vorausgesetzt, dass der Arbeitgeber das Schiff selber betreibt. Ausgeschlossen von der Befreiung sind daher von Agenturen ohne eigene Seeschiffe angestellte Personen, die an Schiffsbetreiber verliehen werden.

Art. 27 Abs. 2

Da der Abzug für Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte begrenzt ist, kann die steuerpflichtige Person lediglich einen Pauschalabzug geltend machen, der die für die Fahrtkosten festgelegte Obergrenze nicht überschreiten darf.

Art. 36 Abs. 1 und 2

Die Sozialabzüge für minderjährige Kinder oder Kinder in Ausbildung, für Waisen sowie für unterstützungsbedürftige Personen, Lernende, Studierende und steuerpflichtige Personen im Rollstuhl ändern sich im Zuge des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression. Dies gilt auch für die Sozialabzüge für Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen (Absatz 2).

Art. 37 Abs. 1

Der Einkommenssteuertarif wird überarbeitet, um dem Ausgleich der Folgen der kalten Progression Rechnung zu tragen.

Art. 61

Die Sozialabzüge beim Vermögen werden im Zuge des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression überarbeitet.

Art. 62

Der Vermögenssteuertarif wird im Zuge des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression überarbeitet.

Art. 80

Abs. 1: Dieser Absatz fusst auf dem geltenden Recht. Der Begriff der im Ausland wohnhaften Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird beibehalten. Die bisherige Aufteilung (im Ausland wohnhafte Grenzgängerinnen und Grenzgänger, Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter und Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter) entfällt jedoch. Mit der neuen Formulierung wird die Anlehnung an die Ansässigkeit im Sinne der DBA vereinfacht, kennen diese doch insbesondere die Begriffe Wochenaufhalterin oder Wochenaufhalter und Kurzaufhalterin oder Kurzaufhalter nicht. Zudem wird die Steuerbefreiung im vereinfachten Abrechnungsverfahren zusammen mit der Steuerbefreiung von Seeleuten an Bord eines Seeschiffs unter Schweizer Flagge in Absatz 4 zusammengelegt.

Abs. 2: Diese Bestimmung regelt auch im Quellensteuerverfahren die Grundsätze, wie sie in Artikel 5 Abs. 1 Bst.a1 festgelegt sind.

Abs. 3 : Die bisherige Regelung für das Erwerbseinkommen von Angestellten im internationalen Verkehr bei Luft-, Schiff- oder Strassentransporten erfährt in zwei Punkten eine Änderung: Wie in Absatz 2 wird als möglicher wirtschaftlicher Anknüpfungspunkt auch die tatsächliche Verwaltung herangezogen. Der Steuerbefreiungstatbestand bei der Seeschiffahrt wird in einen neuen Absatz 4 verschoben.

Abs. 4: Übernommen wird aus der heutigen Bestimmung nach Absatz 2 die Quellensteuerbefreiung des Erwerbseinkommens von Seeleuten an Bord von Seeschiffen, die von einem Arbeitgeber mit Sitz, tatsächlicher Verwaltung oder Betriebsstätte in der Schweiz betrieben werden, wobei die Seeschiffe unter Schweizer Flagge fahren müssen. Die ausdrückliche Befreiung von Einkommen, die der Besteuerung im vereinfachten Abrechnungsverfahren nach Artikel 38a unterstehen, wird vom bisherigen Absatz 1 in Absatz 4 verschoben.

Art. 137 Abs. 3

Nach dieser Bestimmung kann die KSTV ihr Steuerregister der natürlichen Personen nicht nur mit Daten aus dem Einwohnerregister, sondern auch mit Daten des kantonalen Bezugssystems zu Personen, Organisationen und Verzeichnissen abgleichen.

Art. 137a Abs. 2 Bst. c (neu)

Wie das Steuerregister der natürlichen Personen kann auch das Register der juristischen Personen mit Daten des kantonalen Bezugssystems zu Personen, Organisationen und Verzeichnissen abgeglichen werden.

Art. 153 Abs. 5

Nach dieser Bestimmung entscheidet im Fall einer steuerpflichtigen Person mit mehreren Wohnsitzen die Kantonale Steuerverwaltung, welcher der Hauptwohnsitz ist, wenn eine Gemeinde nach Abschluss ihrer Untersuchung den Veranlagungsort nicht mit Gewissheit bestimmen konnte oder zwei oder mehr Gemeinden sich nicht einigen konnten, wer zuständig ist.

Art. 157 Abs. 1 und 2bis

Die Bestimmung wird dahingehend geändert, dass die Steuerpflichtigen die Möglichkeit haben, ihre Steuererklärung online über den E-Service FriTax auszufüllen und einzureichen.

Art. 160 Abs. 2a (neu)

Mit dieser Bestimmung wird Rechtssicherheit geschaffen für den Fall, dass eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer während des Jahres den Arbeitgeber wechselt. Auf diese Weise kann die Anzahl Tage, an denen die Tätigkeit in diesem Jahr bereits in Form von Telearbeit erfolgte, vom neuen Arbeitgeber in Erfahrung gebracht werden, damit dieser mit der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer die entsprechenden Modalitäten unter Berücksichtigung des einschlägigen Abkommens vereinbaren und seinen Verpflichtungen nachkommen kann.

Der genaue Inhalt der Bescheinigung soll in der Quellensteuerverordnung vom 9. Dezember 2020 festgelegt werden.

Art. 162 Abs. 1 Bst. g (neu)

Ein einwandfreies Funktionieren der zwischenstaatlich beschlossenen völkerrechtlichen Regelungen setzt voraus, dass die Lohndaten adäquat bescheinigt werden. Hierzu ist gegenüber den Veranlagungsbehörden im Bereich des Datenaustauschs zusätzlich zu den heute bereits gesetzlich als Meldepflicht Dritter festgehaltenen Verpflichtungen der Nachweis der gemäss dem jeweiligen internationalen Abkommen im Steuerbereich vorgesehenen Daten zu erbringen. Diese können insbesondere das Einkommen, den Steuerbetrag, die Sozialversicherungsbeiträge, die Telearbeitsquote oder die Anzahl Telearbeitstage sowie Daten zur Identifizierung der steuerpflichtigen Person umfassen.

Art. 164a (neu)

Zur Bewältigung der zunehmenden Zahl steuerpflichtiger Personen will die KSTV bestimmte Aufgaben im Bereich der Veranlagung natürlicher Personen automatisieren, insbesondere bei den Steuererklärungen und Kapitalleistungen. Die automatisierte Bearbeitung ermöglicht es, die von den Steuerpflichtigen deklarierten Elemente nach vorab festgelegten Regeln zu prüfen und, sofern diese die vorgegebenen Kriterien erfüllen, ohne menschliche Mitwirkung eine Veranlagungsverfügung zu generieren und zuzustellen. Der neue Artikel 164a DStG schafft die für dieses Verfahren erforderliche ausdrückliche Rechtsgrundlage.

Dieser Artikel gewährleistet zudem, dass bei einer Einsprache die Veranlagungsverfügung immer von einem Menschen geprüft wird, da in dieser Verfahrensphase eine automatisierte Bearbeitung ausgeschlossen ist.

Er hält auch fest, dass die vorgegebenen Kriterien nicht öffentlich zugänglich sind, damit die Wirksamkeit der Kontrollmechanismen gewahrt bleibt.

Art. 167 Abs. 1a (neu)

Bei im Grundbuch eingetragenen Grundstücksveräusserungen wird die Bestimmung ergänzt und festgehalten, dass die steuerpflichtige Person, die keine Steuererklärung für die Grundstückgewinnsteuer erhalten hat, diese Veräusserung der Kantonalen Steuerverwaltung melden muss. Diese Pflicht der steuerpflichtigen Person besteht bereits aufgrund der Verfahrenspflichten gemäss Artikel 42 Abs. 1 StHG. Die Bestimmung sieht vor, dass die Meldung innerhalb von zwei Jahren nach der im Grundbuch eingetragenen Grundstücksveräusserung zu erfolgen hat.

Art. 217a (neu)

Mit dieser Bestimmung wird für von einer öffentlichen Urkundsperson (Notar/in) beurkundete Grundstücksveräusserungen die Pflicht eingeführt, sowohl bei Privat- als auch bei Geschäftsliegenschaften 5 % des Veräusserungsgewinns zurückzubehalten, um die Zahlung der Grundstückgewinnsteuer zu gewährleisten.

Für natürliche und juristische Personen ist für die Hinterlegung der gleiche Prozentsatz vorgesehen.

Laut diesem Artikel gelten die Vorschriften über die Verletzung von Verfahrenspflichten. Zudem bleibt das Recht auf Eintragung eines gesetzlichen Grundpfandrechts für den unbezahlten Steuerbetrag vorbehalten.

Weiter sieht die Bestimmung vor, dass Veräusserungen, die in Anwendung der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG - SR 281.1) vorgenommen werden, nicht der Hinterlegungspflicht unterliegen. Allerdings wird in diesen Fällen die Einkommens- oder Gewinnsteuer oder die Grundstückgewinnsteuer gegebenenfalls durch ein privilegiertes gesetzliches Grundpfandrecht gemäss den Bestimmungen von Artikel 836 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB - SR 210) sichergestellt.

Diese neue Bestimmung gilt für nach ihrem Inkrafttreten notariell beurkundete Urkunden. Massgebend ist das Datum der notariellen Beurkundung. Da der 1. Januar 2027 als Datum des Inkrafttretens vorgesehen ist, unterliegen notariell beurkundete Veräusserungen, die in den letzten Tagen des Dezembers 2026 abgeschlossen werden, nicht der Hinterlegungspflicht. Dagegen unterliegen Veräusserungen, die ab dem 1. Januar 2027 beurkundet werden, der Hinterlegungspflicht.

Immobilienverkäufe zwischen Ex-Ehegatten im Rahmen der Auflösung ihres ehelichen Güterstandes werden nicht notariell beurkundet und unterliegen daher nicht der Hinterlegungspflicht.

Die Parteien können auf die Hinterlegungspflicht verzichten, wenn die ein Grundstück veräussernde Person der beurkunden Notarin oder dem beurkundenden Notar und der erwerbenden Person nachweisen kann, dass sie bereits ein anderes Grundstück als Ersatz erworben hat und dass der aus der Veräusserung resultierende Grundstücksgewinn vollständig für diesen Vorerwerb verwendet wird (d. h. eine vor der Veräusserung vorgenommene Ersatzbeschaffung) und die Transaktion daher nicht steuerauslösend ist. Andererseits kann nicht auf die Hinterlegung verzichtet werden, wenn die veräussernde Person angibt, sie wolle zu einem späteren Zeitpunkt eine Ersatzbeschaffung tätigen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die KSTV diesbezüglich keinen Vorentscheid treffen kann.

Rechtsgeschäfte, welche die gleichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Verfügungsgewalt über ein Grundstück haben wie eine Veräusserung (z. B. der Verkauf der Mehrheit des Aktienkapitals einer Immobiliengesellschaft) und nicht von einer Urkundsperson beurkundet werden, unterliegen nicht der Hinterlegungspflicht.

Die Übertragung eines Grundstücks vom Privat- ins Geschäftsvermögen und umgekehrt unterliegt nicht der Hinterlegungspflicht, wenn sie nicht von einer Urkundsperson beurkundet wird.

Die Errichtung einer Dienstbarkeit gegen Entschädigung, der Tausch von Grundstücken, die Übertragung eines Grundstücks auf fremdem Grund und Boden unterliegen der Hinterlegungspflicht, wenn sie steuerauslösend sind und die Transaktion von einer Notarin oder einem Notar beurkundet wird.

Alle Veräusserungen, die zu einer aufgeschobenen Besteuerung führen, die zum Zeitpunkt der Beurkundung feststeht, unterliegen nicht der Hinterlegungspflicht.

Im Rahmen der Liquidation einer Erbschaft unterliegt der Rückkauf von Miteigentumsanteilen an einem Grundstück durch eine Erbin oder einen Erben von den anderen Erben und Erben der Hinterlegungspflicht, soweit diese Transaktion von einer Notarin oder einem Notar beurkundet wird.

5 Auswirkungen der Revision

5.1 Auswirkungen auf die Steuereinnahmen des Staates

Die Bestimmungen dieses Entwurfs wirken sich bezüglich des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression direkt auf die Steuereinnahmen von Kanton, Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden aus.

Die Umsetzung der Bestimmungen in Bezug auf die Besteuerung der Telearbeit im internationalen Verhältnis auf kantonaler Ebene sollte zu keinen Steuereinnahmen führen.

5.1.1 Ausgleich der Folgen der kalten Progression

Der Ausgleich der Folgen der kalten Progression schlägt mit Mindereinnahmen wie folgt zu Buche (alle Beträge in Mio. Franken):

	Einkommenssteuer	Vermögenssteuer	Total
Indexierung Steuertarif	21,6	0,7	22,3
Indexierung Sozialabzüge	7,7	0,3	8
Bezogen auf die einfache Kantonssteuer	29,3	1	30,3
Anzuwendender Steuerfuss	96 %	100 %	
Bezogen auf die Kantonssteuer	28,1	1	29,1

Die Gesamtkosten des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression lassen sich mit insgesamt 29,1 Millionen Franken beziffern.

5.2 Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden

5.2.1 Ausgleich der Folgen der kalten Progression

Für die Gemeinden machen die finanziellen Auswirkungen des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression rund 80 % und für die Pfarreien/Kirchgemeinden rund 10 % der einfachen Kantonssteuer aus. Für die Gemeinden bedeutet dies ein Minus bei der Einkommenssteuer von schätzungsweise 23,4 Millionen Franken und für die Pfarreien/Kirchgemeinden von 2,9 Millionen Franken. Bei der Vermögenssteuer beläuft sich der geschätzte Einnahmenrückgang für die Gemeinden auf 0,8 Millionen Franken und für die Pfarreien/Kirchgemeinden auf 0,1 Millionen Franken.

5.3 Auswirkungen in Bezug auf die IT

Mit Ausnahme des Online-Dienstes FriTax im Rahmen der Weiterentwicklung des E-Government-Schalters des Staates Freiburg erfordern die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagenen Bestimmungen keine besonderen IT-Entwicklungen.

5.4 Personelle Auswirkungen

Die Einführung von Artikel 217a wird zu mehr Zwischenentscheiden bei der KSTV führen. Um diese zu bearbeiten und Verzögerungen bei der Steuerveranlagung zu vermeiden, muss der Sektor Grundstückgewinnsteuer mit 0,5 bis 1 VZÄ verstärkt werden.

6 Juristische Aspekte

Mit dieser Revision werden einerseits die bundesrechtlichen Änderungen in Bezug auf die Besteuerung der Telearbeit im internationalen Verhältnis auf kantonaler Ebene umgesetzt sowie andererseits einer vom Grossen Rat im September 2023 gutgeheissenen Motion Folge geleistet.

Einige Elemente dieser Revision sollen ausserdem die Qualität der KSTV-Daten verbessern.

Die Übermittlung der Daten sowie die Erteilung von Auskünften, die für die Erfüllung der in diesem Entwurf vorgesehenen Aufgaben der KSTV erforderlich sind, entsprechen den Grundsätzen nach den Artikeln 39 Abs. 3 (Amtspflichten) und 39a StHG (Datenbearbeitung) sowie der Datenschutzgesetzgebung.

6.1 Referendum

Das Finanzreferendum ist in Artikel 45 und 46 der Kantonsverfassung (KV) geregelt. Nach Artikel 45 Abs. 1 Bst. b unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, dem obligatorischen Finanzreferendum. Artikel 46 Abs. 1 KV bestimmt, dass Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 0,25 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, dem fakultativen Finanzreferendum unterliegen. Weder die Verfassung noch die kantonale Gesetzgebung sehen ein Finanzreferendum für Vorlagen vor, die keine neuen Ausgaben, sondern Mindereinnahmen zur Folge haben. Der vorliegende Entwurf führt zu geringeren Steuereinnahmen und nicht zu neuen Ausgaben und fällt deshalb nicht unter das Finanzreferendum, unterliegt jedoch dem Gesetzesreferendum.

7 Nachhaltige Entwicklung

Diese Gesetzesrevision hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.

Annexe

GRAND CONSEIL

2025-DFIN-38

Projet de LICD 2027 : révision

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Riedo

Membres : Catherine Beaud, Christel Berset, Andreas Freiburghaus, Bertrand Gaillard, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Stéphane Peiry

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 12 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 23 septembre 2026

Anhang

GROSSER RAT

2025-DFIN-38

DStG 2027: Revision

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Riedo

Mitglieder : Catherine Beaud, Christel Berset, Andreas Freiburghaus, Bertrand Gaillard, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Stéphane Peiry

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 23. September 2026

Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du Plan Climat cantonal 2^e génération

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 3 al. 1 let. g et h, 71 et 77 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu la loi du 30 juin 2023 sur le climat (LClim);

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);

Vu le message 2026-DIME-8 du Conseil d'Etat du 25 août 2026;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Le Conseil d'Etat met en œuvre le Plan Climat cantonal du canton de Fribourg.

Art. 2

¹ Un crédit d'engagement de 31'000'000 de francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue de la réalisation des mesures prévues dans le Plan Climat cantonal adopté par le Conseil d'Etat.

Art. 3

¹ Les crédits de paiement nécessaires seront portés aux budgets des années 2027 à 2030, sous les rubriques correspondantes, et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

² Le Conseil d'Etat peut prolonger de deux ans la durée du présent décret.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret est soumis au referendum financier facultatif.

Il entre en vigueur dès sa promulgation.



Message 2026-DIME-8

25 août 2026

Crédit d'engagement pour la mise en œuvre du Plan Climat cantonal 2^e génération

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement de 31 millions de francs pour la mise en œuvre d'un paquet de mesures du Plan Climat cantonal de 2^e génération (PCC2) pour la période 2027–2030.

Table des matières

1	Nécessité de la demande de crédit d'engagement	3
2	Travaux préparatoires	3
3	Principale proposition de la demande de crédit d'engagement	4
3.1	Investissement initial – un déclencheur économique	4
3.1.1	Une anticipation des risques payante	5
3.1.2	Investissement de maîtrise budgétaire face au coût de l'inaction	5
3.1.3	Des retours sur investissement à court et moyen termes pour le tissu fribourgeois	6
3.2	Le rôle exemplaire de l'Etat dans la circulation des fonds publics	6
4	Plan Climat cantonal de 2^e génération	7
4.1	Faire ce qui compte avant tout	7
4.1.1	Augmenter l'autonomie du canton face aux énergies fossiles	7
4.1.2	Limiter la vulnérabilité du territoire, des infrastructures, de la population et de la production locale face aux changements climatiques	7
4.1.3	Assurer l'exemplarité de l'Etat qui se traduit par des investissements dans l'économie locale	9
4.1.4	Exemples de mesures préconisées dans le PCC2	9
4.2	Piloter, suivre et adapter la mise en œuvre	9
5	Financement	10
5.1	Paquet de mesure du PCC2 : articulation des montants	10
5.2	Demande de crédit d'engagement	10
6	Effets sur la durabilité et Test climat	11
6.1	Boussole21	11

6.2	Test Climat	12
7	Conclusion	12

1 Nécessité de la demande de crédit d'engagement

La loi cantonale sur le climat (LClim, RSF 815.1) entrée en vigueur en 2023, prévoit à ses articles 11 et 12, la révision du Plan Climat cantonal (PCC) tous les cinq ans. La première génération du PCC arrivant à la fin de sa période de mise en œuvre en décembre 2026, le Conseil d'Etat a adopté le Plan Climat cantonal de deuxième génération (PCC2) pour la période 2027–2031. Conformément à l'article 18 LCLim, le Conseil d'Etat soumet périodiquement au Grand Conseil un crédit d'engagement destiné au financement des mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par la loi. Dans ce cadre, le présent crédit d'engagement couvre la première phase de mise en œuvre d'un paquet de mesures prévues du PCC2 pour la période 2027–2030, avec la possibilité d'étaler le développement de ces mesures sur une durée supplémentaire d'une année ou de deux ans, en fonction notamment des disponibilités financières de l'Etat. Les besoins de financement relatifs à la poursuite de la mise en œuvre du plan feront l'objet d'une demande ultérieure, conformément au principe de financement périodique prévu par l'article 18 LCLim. D'autres projets sectoriels d'envergure feront l'objet de demandes de financement individuelles ultérieures, pour un montant estimé à 29,65 millions de francs.

Le modèle choisi offre la même assurance de flexibilité financière et de suivi que pour le PCC1. Chaque tranche annuelle reste soumise à l'étape de validation du budget par le Grand Conseil, garantissant ainsi le maintien d'un contrôle démocratique et budgétaire strict face à l'évolution de la situation financière de l'Etat.

L'expérience du PCC1 démontre le fonctionnement de ce mécanisme. En effet, sur le crédit d'engagement initial de 21 millions de francs pour la période 2022–2026 ainsi que le montant de 1,79 millions de francs porté au budget en 2021, les tranches octroyées les dernières années s'élèvent à 18,59 millions, soit quelques 4,2 million de francs de moins qu'initialement prévu, soit un peu moins de 82 % du montant prévu pour la mise en œuvre du PCC1. Quant aux dépenses effectives jusqu'à fin 2025, elles s'élèvent à 15,66 millions de francs.

A l'instar de ce qui s'est fait pour le PCC1, le crédit d'engagement, qui prend la forme d'un crédit-cadre au sens de l'article 32 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1), fixe un plafond de 31 millions de francs pour les quatre premières années de la mise en œuvre d'un paquet de mesures prévues, avec des tranches annuelles en fonction des disponibilités budgétaires. Si le PCC2 porte sur une période 2027–2031, la durée du crédit d'engagement ne porte que sur les quatre premières années, pour tenir compte du contexte financier de l'Etat, mais aussi afin de tenir compte des évolutions technologiques ainsi que des incertitudes liées aux politiques énergétique, climatique et économique ainsi qu'au contexte international. Cette durée permettra d'évaluer, en cours de mise en œuvre, les éventuels besoins supplémentaires, tout en conciliant la prévisibilité nécessaire aux politiques climatiques sectorielles et le respect des équilibres financiers du canton.

2 Travaux préparatoires

Tout comme pour la première génération, les travaux d'élaboration de la deuxième génération de Plan sont marqués par une démarche participative en amont et en aval. Le PCC2 permet ainsi au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil une demande qui s'appuie sur les besoins d'accélération et les potentiels d'innovation des partenaires de l'Etat.

L'entrée en fonction de la Commission Climat nouvellement constituée interviendra au début de la mise en œuvre du PCC2. Instituée par la LCLim et son règlement d'exécution (RClim, RSF 815.11), elle réunit des représentants du Grand Conseil, des communes ainsi que des milieux et organisations intéressés. Elle sera consultée sur la mise en œuvre du PCC et les projets importants. Cette commission consultative contribuera ainsi au suivi de la politique climatique cantonale.

En vue d'élaborer le PCC2, une démarche participative a été menée dès le second semestre 2024. Elle a combiné une enquête en ligne, des ateliers réunissant les principaux partenaires concernés (administration, économie, communes et société civile) ainsi qu'une évaluation des mesures par les services de l'Etat. Après examen par les instances de gouvernance compétentes, l'avant-projet a été soumis à une consultation interne, puis à une consultation publique, conformément à l'article 8 LClim.

Cette dernière s'est achevée le 17 juillet 2026 et a permis de recueillir les observations de plus de 70 entités issues des milieux politiques, économiques, associatifs, administratifs et de la société civile (avec près de 1300 commentaires / demandes). L'ensemble des contributions a été analysé et pris en compte dans la finalisation du PCC2 adopté par le Conseil d'Etat. La procédure de consultation a été menée, pour la première fois à titre pilote, au moyen de la plateforme e-consultation. Cet outil a considérablement facilité le traitement systématique de l'ensemble des prises de position.

Concernant la partie stratégique, les propositions visaient principalement à préciser le cadre légal, les objectifs climatiques, la gouvernance, le financement, le suivi ainsi que les rôles respectifs de l'Etat et des communes. Les avis relatifs aux moyens financiers étaient contrastés : certains participants demandaient de limiter les dépenses publiques consacrées à la mise en œuvre du Plan Climat, tandis que d'autres préconisaient des investissements sensiblement plus élevés afin d'en renforcer l'impact. Le document a été complété ou clarifié sur plusieurs de ces points, notamment concernant les incidences financières. Aucune adaptation n'a été apportée lorsque les propositions dépassaient les compétences cantonales ou étaient déjà couvertes par d'autres instruments.

Concernant le plan d'action, les propositions portaient principalement sur la mobilité, les bâtiments et l'énergie, l'aménagement du territoire, l'économie, l'agriculture et les ressources naturelles. Les objectifs, la formulation ou le périmètre de certaines actions ont été précisés, sans modification substantielle de l'architecture du plan ni de l'enveloppe financière prévue. Les demandes visant aussi bien une réduction marquée des moyens que des investissements supplémentaires importants n'ont ainsi généralement pas été retenues.

Le rapport de consultation détaillé figurant en annexe présente l'ensemble des propositions reçues et les réponses qui leur ont été apportées.

3 Principale proposition de la demande de crédit d'engagement

3.1 Investissement initial – un déclencheur économique

Le plan d'action du PCC2 se positionne comme porteur d'une économie locale, résiliente et moderne, dans un contexte financier cantonal préoccupant. La gestion des risques climatiques relève non seulement des engagements pris par l'Etat face aux changements climatiques, mais constitue aussi un levier majeur d'efficacité budgétaire à long terme pour tout le canton.

Les principales études privées publiées en Suisse au cours des dernières années sur les investissements nécessaires à la gestion des risques climatiques (p. ex. World Economic Forum¹, Association suisse des banquiers²) vont dans le même sens que les principales études scientifiques et préconisent une stratégie d'investissement dite de l'anticipation des efforts (*front-loading*) avec des investissements plus importants jusqu'en 2035 de manière à lancer un signal fort au marché. Les risques économiques identifiés dans les diverses publications et l'importance des secteurs impactés dans le canton de Fribourg sont le fil rouge des 23 mesures budgétisées faisant partie du PCC2 et adoptées par le Conseil d'Etat.

¹ World Economic Forum & Boston Consulting Group. (2024a). *Bold Measures to Close the Climate Action Gap: A Call for Systemic Change by Governments and Corporations* et World Economic Forum & Boston Consulting Group. (2024b). *The Cost of Inaction: A CEO Guide to Navigating Climate Risk*

² Association suisse des banquiers & Boston Consulting Group. (2021). *Finance durable : Besoins en investissement et financement pour la neutralité climatique de la Suisse d'ici 2050*

3.1.1 Une anticipation des risques payante

L'action préventive permet de prémunir le territoire contre des coûts macroéconomiques de plus en plus lourds et contre les dégâts dus aux catastrophes naturelles.

Les baisses de rendement dues à l'augmentation des périodes de sécheresse et de précipitations extrêmes menacent directement l'économie agroalimentaire. Les limitations et interdictions totales de pompage dans les eaux superficielles édictées par l'Etat restreignant les autorisations permanentes de prélèvement sont aujourd'hui déjà une réalité.

Les dommages aux propriétés et infrastructures engendrent également des coûts exorbitants. Dans le canton de Fribourg, les intempéries de 2021 ont généré une facture record de 81,5 millions de francs de dégâts aux bâtiments selon l'Établissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB)³.

Anticiper les pannes d'infrastructures, les pénuries de matières premières dues à des infrastructures routières coupées ou les arrêts temporaires d'installations industrielles lors d'événements climatiques extrêmes (surchauffe, manque d'eau de refroidissement, risque aggravé de crues) et les dangers sanitaires augmente notre capacité à y faire face. Anticiper assure une protection économique à la productivité de notre économie qui court le risque de pertes sèches importantes. Un ralentissement économique tel que vécu durant la pandémie de COVID-19 ou tout simplement une évacuation massive de toute une région à cause de feux de forêt comme vient de le connaître le département de la Gironde en France il y a quelques semaines ont un impact fort sur l'économie d'une région ou d'un canton. Financer la résilience de notre territoire permettra de garantir la continuité des activités privées et de sauvegarder l'emploi régional face à ces risques émergents.

3.1.2 Investissement de maîtrise budgétaire face au coût de l'inaction

L'augmentation de l'enveloppe budgétaire du PCC2 suscite légitimement des questions quant à sa proportionnalité dans un contexte de responsabilité des finances publiques. Si ce crédit d'engagement ne constitue pas simplement une charge courante, mais un investissement de couverture des risques et de relocalisation de la valeur économique, le volume financier a néanmoins été revu à la baisse par rapport aux documents mis en consultation, avec une première étape écourtée de mise en œuvre du PCC2, afin de tenir compte des retours de consultation.

Indépendamment de cette adaptation, il convient de rappeler le consensus scientifique large qui conclut que le coût de l'inaction dépasse de loin les montants requis pour la transition. Ce paradigme, posé initialement par le Rapport Stern (2006) pour le gouvernement britannique, qui estimait que l'inaction équivaldrait à une perte annuelle d'au moins 5 % à 20 % du PIB mondial contre seulement 1 % pour le coût de l'action, a été largement confirmé par les connaissances scientifiques récentes.

On sait aujourd'hui que les coûts macroéconomiques des changements climatiques sont d'un ordre de grandeur nettement supérieur à ce qui était précédemment estimé (p. ex. étude Bilal & Känzig, *Quarterli Journal of Economics*, Volume 141, Issue 2, 2026, pages 889–944). Il est ainsi aujourd'hui estimé qu'un réchauffement global permanent de 1 °C pourrait réduire le PIB mondial de plus de 20 % à long terme. Sous un scénario de réchauffement de 2 °C d'ici 2100, les pertes de PIB atteindraient 53 % d'ici la fin du siècle, entraînant une baisse de bien-être équivalente à plus de 30 % de la consommation permanente.

Dans ce contexte, dont les perspectives valent aussi pour la Suisse et le canton de Fribourg, et en alignant les moyens sur les obligations de la LCLim et de la LCI, le présent crédit permet de planifier et de lisser les dépenses sur la décennie. Agir de manière préventive et ciblée permet réduire le risque financier des budgets d'urgence post-catastrophes et une augmentation disproportionnée du coût final de la transition, tout en stimulant l'économie de proximité par la transition énergétique. Ce crédit d'engagement constitue un moyen efficient à moyen et long-terme de participer à la stabilité du canton, des communes, ainsi qu'à l'attractivité fiscale.

³ Sinistres - ECAB - KGV

3.1.3 Des retours sur investissement à court et moyen termes pour le tissu fribourgeois

La consultation publique du PCC2 a mis en évidence la volonté des partenaires tels que communes, entreprises, hautes écoles et les particuliers de contribuer activement à la politique climatique cantonale. Les efforts considérables déjà réalisés à ce jour ont fait l'objet d'investissements de leurs parts et de leurs propres initiatives. Leur rôle dans l'atteinte des objectifs climatiques n'est plus à démontrer. Toutefois, de nouvelles obligations légales ont été définies et répartissent désormais l'effort entre l'Etat, les communes, la population et les entreprises et qui, selon la loi fédérale sur le climat et l'innovation (LCI, RS 814.310), devront atteindre le zéro net émission en 2050.

Partant de ce socle solide, le PCC2 repose sur une logique d'incitation et de soutien des partenaires locaux, en allégeant les démarches administratives de subventionnement, en réorientant les besoins énergétiques vers la production locale ou encore en soutenant des pratiques agricoles améliorant la capacité de rétention d'eau des sols. Ces subventions d'impulsion possèdent des retours sur investissement importants. Une étude d'impact récente du Programme Bâtiments Suisse montre que chaque franc de subvention publique génère en moyenne 7 fr. 40 d'investissements totaux dans l'économie.

La stratégie d'investissement du denier public dans l'économie locale permettra de donner un signal fort au marché et d'engendrer ainsi plus d'investissements privés dans l'économie locale par effet de levier.

A titre d'exemple, la souveraineté face à l'importation d'énergies fossiles pourrait permettre au canton de relocaliser des dépenses estimées entre 310 et 460 millions de francs par an directement dans le tissu économique fribourgeois, au profit d'entreprises d'énergies renouvelables, du milieu de la construction et des artisan-e-s locaux. Cette « facture énergétique » représente les dépenses de l'entier de la société : les ménages quand ils font leur plein d'essence, remplissent leur citerne ou paient leur facture de chauffage ; il en va de même pour les entreprises ; il s'agit de la facture globale d'achat d'énergie fossile. On le sait, ces coûts représentent une part toujours plus grande pour les ménages modestes. La transition climatique représente ainsi une opportunité de réduire les charges qui pèsent sur leur budget pour autant que les mesures prises soient socialement équitables et garantissent une transition « juste ».

Par ailleurs, les investissements initiaux dans l'efficacité énergétique et la décarbonation constituent une source d'économies nettes sur l'ensemble de leur cycle d'utilisation en raison du moindre coût du carburant indigène et de la maintenance. Qu'il s'agisse de flottes de véhicules électriques ou du remplacement de chauffages fossiles par des pompes à chaleur, le surcoût de départ est rapidement amorti, augmentant le pouvoir d'achat des ménages et la marge opérationnelle des PME fribourgeoises.

De plus, des gains de productivité par la résilience des sols sont également attendus. En effet, les mesures d'adaptation intègrent des pratiques d'augmentation des stocks de carbone (humus) dans les sols agricoles qui, elles-mêmes, participent à la séquestration du carbone. L'amélioration de la qualité agronomique des terres qui en découle engendre des gains directs de productivité (meilleure capacité de rétention de l'eau, fertilité accrue, résistance aux sécheresses), sécurisant ainsi la rentabilité à long terme de notre secteur agroalimentaire.

3.2 Le rôle exemplaire de l'Etat dans la circulation des fonds publics

Les objectifs climatiques de l'Administration cantonale ont une échéance plus courte que ceux du canton. En effet, la neutralité carbone de l'Administration est annoncée pour 2040 dans la LClim tout comme dans la LCI, soit dix ans plus tôt que l'atteinte du zéro net en 2050 pour le territoire cantonal.

L'Etat se doit d'être exemplaire afin de garantir la cohérence et la crédibilité de son action en matière climatique. Il s'est engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre de ses activités et à adapter ses infrastructures aux effets des changements climatiques. Les investissements nécessaires à garantir l'exemplarité de l'Etat seront principalement utilisés pour mandater les acteurs privés du canton, en particulier dans le domaine de la construction. Les chantiers et rénovations conséquents de l'Etat permettront de stimuler l'innovation locale et de faire monter en compétences notre main d'œuvre qualifiée.

4 Plan Climat cantonal de 2^e génération

Le Conseil d'Etat a adopté le PCC2 pour la période 2027–2031. Pour préserver ce qui fait la force du canton, il se donne les moyens de mettre en œuvre 23 mesures thématiques destinées à renforcer la gestion des risques climatiques sur le territoire.

4.1 Faire ce qui compte avant tout

Le PCC2 poursuit les trois objectifs :

4.1.1 Augmenter l'autonomie du canton face aux énergies fossiles

Le bilan carbone et les trajectoires de réductions sectorielles sont les instruments de suivi et de planification utilisés pour opérer une sortie progressive des énergies fossiles. Ils permettent de prioriser les mesures à mettre en place et d'identifier leur efficacité. Conformément à l'article 11 LCClim, un bilan carbone est effectué tous les 5 ans dans le canton, afin de mettre en évidence les différents postes d'émissions et leur évolution au fil du temps.

L'introduction de trajectoires de réduction des émissions par secteur d'activité cantonal est une nouveauté du PCC2, en application de la loi sur le climat et de la volonté du Grand Conseil. Ces projections d'ici 2050 permettent de prévoir plus précisément la sortie progressive des énergies fossiles de certains grands secteurs en particulier : les transports, le bâtiment, l'agriculture et l'industrie. Les résultats obtenus sont la base de travail évolutive utilisée pour définir les besoins de ces secteurs en matière de décarbonation dans le PCC2. Ces trajectoires sont comme des points de référence, qui pourront guider les politiques publiques en matière de climat.

4.1.2 Limiter la vulnérabilité du territoire, des infrastructures, de la population et de la production locale face aux changements climatiques

Les changements climatiques sont une réalité déjà observable dans le canton de Fribourg. Leurs impacts sur nos infrastructures, sur nos récoltes, sur notre santé et celles de nos bêtes ou de nos forêts sont plus ou moins forts selon le degré d'exposition et de vulnérabilité.

Le canton de Fribourg présente une grande diversité géographique, allant des régions de plaine au nord jusqu'aux Préalpes au sud, ce qui induit des différences d'exposition aux changements climatiques, comme le montrent les scénarios climatiques cantonaux. Il est donc pertinent de distinguer les principaux risques selon les secteurs ou les zones du territoire.

Le sud est marqué par des enjeux liés aux risques naturels, au manque d'eau dans les alpages, à la préservation des écosystèmes et au maintien d'un tourisme de qualité et de proximité, tandis que le reste du canton est confronté à des défis en matière de gestion de l'eau en milieu urbain et en zone agricole, de préservation des sols fertiles et de la biodiversité ainsi que de la santé humaine et animale.

La carte des risques naturels (voir page suivante) pour le territoire du canton de Fribourg est l'outil de travail par excellence pour le développement de l'adaptation aux changements climatiques. Elle consiste à évaluer l'évolution des risques, d'aujourd'hui à 2060, à la lumière des projections climatiques et hydrologiques, de l'exposition et de la vulnérabilité, tout en tenant compte des spécificités et des contraintes régionales.

Dégradation des écosystèmes aquatiques

Les changements climatiques se traduisent par une hausse de la température de l'eau et par une modification de la stratification des lacs. Cette modification limite le brassage des couches d'eau, augmentant la probabilité d'apparition d'algues toxiques ou de problèmes microbiologiques. La combinaison de ces différents facteurs met en péril les écosystèmes aquatiques.

Santé humaine

Les êtres humains sont confrontés à une hausse des températures moyennes et extrêmes, à des intensités et fréquences plus importantes de tempêtes et de grêle. La population à risque est particulièrement vulnérable à ces changements, provoquant une dégradation de leur santé et leur bien-être.

Faibles niveaux d'eau

De longues périodes de sécheresse abaissent considérablement le niveau des eaux de surface et des eaux souterraines. Certaines rivières peuvent même être mises complètement à sec. Cela implique des conséquences importantes pour la faune et la flore, mais également pour les activités humaines, notamment l'approvisionnement en eau potable et la production d'hydroélectricité.

Besoin d'irrigation

Les sécheresses estivales plus fréquentes amènent un besoin accru d'irrigation pour les terres agricoles, créant une concurrence plus grande entre les différents usages de l'eau. Couplés aux risques tels que la canicule ou l'apparition et la dissémination d'organismes nuisibles, ces phénomènes nécessitent une adaptation accrue de l'agriculture.

Ruissellement dans les zones bâties

De fortes précipitations brèves et intenses, combinées à une imperméabilisation et une densification du milieu urbain, accroissent les dégâts liés au ruissellement dans les zones bâties.

Santé animale

La hausse des températures menace la santé et le bien-être animal, notamment celle des animaux de rente. De plus, un rendement laitier plus faible est observé lors des périodes de fortes chaleurs, en particulier chez les vaches laitières.

Perte de sols de qualité et de biodiversité

En raison de la hausse des températures, des précipitations intenses et de la sécheresse estivale, les sols fribourgeois perdent en qualité (fertilité, érosion, réduction de l'infiltration). De plus, les changements climatiques accentuent la pression sur la biodiversité déjà en déclin.

Eau dans les alpages

Les alpages subissent une pression croissante au niveau de l'approvisionnement en eau durant l'été. De plus, les sécheresses estivales ont également une incidence sur le rendement des surfaces herbagères, augmentant la pression sur les alpages.

Forêt et incendies

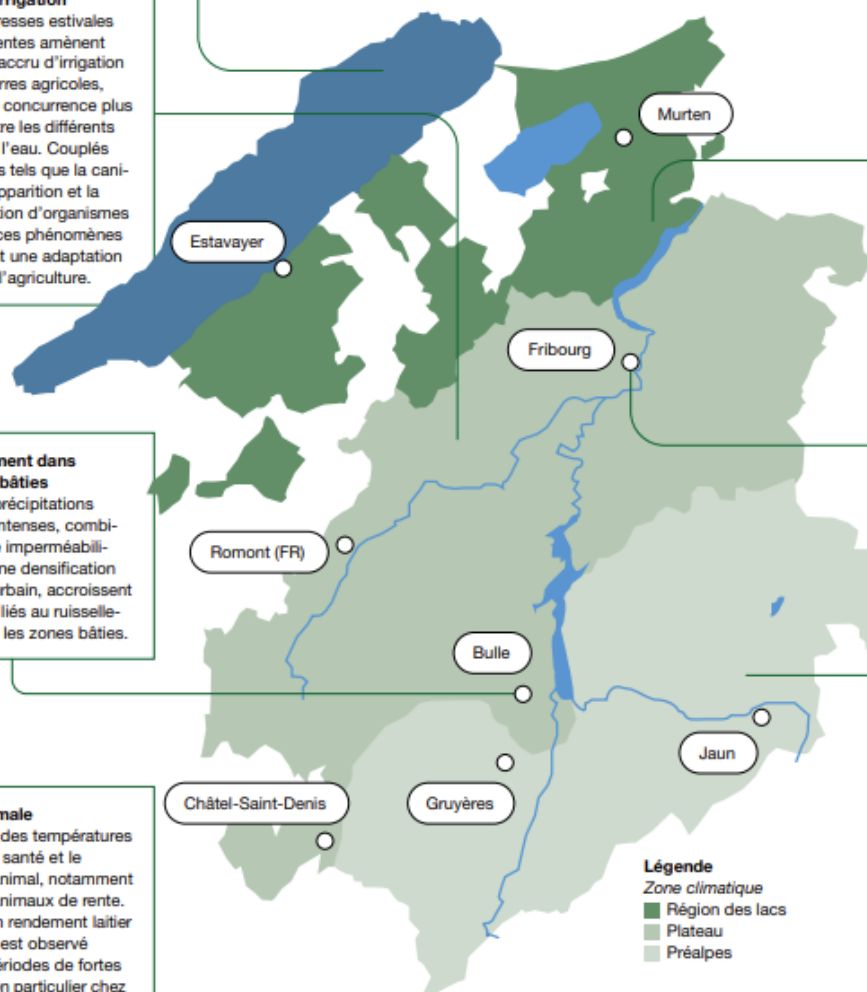
La forêt fribourgeoise couvre plus d'un quart du territoire cantonal. Les essences actuelles, particulièrement les épicéas, ne sont pas adaptées à la hausse des températures et aux sécheresses estivales. Ces dernières impliquent une augmentation du risque d'incendies de forêt.

Ilots de chaleur urbains

Des températures élevées sont à l'origine d'une diminution du bien-être, d'une détérioration de la santé et d'une baisse de la productivité des individus, en particulier dans les zones densément bâties à basse altitude.

Laves torrentielles et glissements de terrain

Les mouvements de terrains, tels que les laves torrentielles ou les glissements de terrain sont amenés à devenir plus fréquents et intenses dans la région des Préalpes. Ces aléas mettent en péril les personnes et les infrastructures.



Légende

Zone climatique
■ Région des lacs
■ Plateau
■ Préalpes

4.1.3 Assurer l'exemplarité de l'Etat qui se traduit par des investissements dans l'économie locale

Le PCC2 implique un investissement conséquent des finances de l'Etat, au travers des 23 mesures apportant une contribution *indéniable* à la transition structurelle vers la décarbonation de la société et l'adaptation aux changements climatiques. Avec cette mise à jour, le Conseil d'Etat intensifie son action afin d'œuvrer à l'atteinte des objectifs climatiques du canton, tels que fixés dans la LClim. En injectant ces montants dans l'économie locale, l'Etat impulse un mouvement économique local vertueux, qui permet de maintenir la qualité de vie pour tout le monde, protéger les biens et soutenir le tissu économique sous pression.

Cette stratégie économique d'impulsion accélère les efforts déjà engagés par les partenaires de l'Etat. Ainsi, le crédit d'engagement de 31 millions de francs permettra de donner un signal fort au marché et donc de stimuler l'innovation et la main-d'œuvre qualifiée de nos industries fribourgeoises. L'investissement appelant l'investissement, les bénéfices économiques retomberont directement dans le tissu local. La réduction des coûts énergétiques et l'amortissement des équipements se répercuteront directement dans le budget des ménages et les marges opérationnelles des entreprises.

4.1.4 Exemples de mesures préconisées dans le PCC2

Faire réparer plutôt que jeter, manger local plutôt qu'importer, se déplacer autrement : le PCC2 soutient les circuits courts, du tourisme de proximité et de l'artisanat régional. La consommation d'une alimentation saine et locale est préconisée, de même que l'orientation vers les énergies renouvelables produites sur le territoire cantonal.

Les démarches administratives sont allégées pour les communes ou les entreprises qui souhaitent sortir petit à petit des énergies fossiles. Il en est de même pour les actions d'adaptation aux changements climatiques : les subventions sont facilitées pour les communes qui mettent en place des mesures de lutte contre les îlots de chaleur.

Par le biais du Plan Climat Agriculture et de ses deux volets : adaptation aux changements climatiques et protection du climat, l'agriculture est également soutenue pour le développement de cultures adaptées aux aléas climatiques ou l'amélioration de la qualité des sols et le stockage du carbone.

La gestion et la préparation aux événements climatiques extrêmes est centrale, à travers la lutte contre les incendies de forêts, la gestion intégrée des risques naturels ou le contrôle de l'approvisionnement en eau pour ses différents usages. Les attaques sur la santé humaine, animale ou végétale par des espèces envahissantes, tel que le moustique-tigre, font également l'objet de mesures dans le PCC2.

4.2 Piloter, suivre et adapter la mise en œuvre

Il est prévu que la mise en œuvre du PCC2 se déploie sur les années 2027 à 2031, soit sur 5 ans pour suivre la législature, avec des possibilités d'étalement dans le temps en fonction des disponibilités financières et un crédit-cadre qui permet de financer la première phase de déploiement du plan. Le Conseil d'Etat met en œuvre la stratégie par l'intermédiaire des Directions et unités administratives désignées dans le descriptif des mesures et se repose également sur l'expertise de ses partenaires. Le modèle de gouvernance développé dans le PCC2 (se référer à la page 75 du document en annexe) se base sur le RClim qui précise les tâches de chaque niveau d'action (Conseil d'Etat, Délégation du Conseil d'Etat, DIME, Comité interdirectionnel, Service de l'environnement ainsi que la Commission Climat).

Comme pour le PCC1, l'efficacité des mesures ainsi que l'état d'avancement de leur mise en œuvre par les ressources allouées sont évaluées chaque année à travers d'un rapport annuel de mise en œuvre (art. 11, al. 3 LClim) ainsi que par la mise en ligne de fiches de suivi action par action sur le site fr.ch, assurant une transparence dans la mise en œuvre de PCC.

Il est prévu de renouveler intégralement le Plan Climat à l'issue du déploiement du PCC2 avec pour horizon temporel la législature suivante, soit 2032–2036, conformément aux articles 11 et 12 de la LClim.

5 Financement

5.1 Paquet de mesure du PCC2 : articulation des montants

Le montant demandé pour la mise en œuvre du PCC2 s'élève, pour la période 2027 à 2030, à 31 millions de francs. Ce montant comprend le financement d'une grande partie de la mise en œuvre des mesures, ainsi que les ressources (y compris en personnel) nécessaires à leur réalisation et à leur suivi. Les montants nécessaires ont été estimés par les expert-e-s des Directions et services cantonaux concernés, et présentés au COPIL.

2027	2028	2029	2030
7 050 000	8 050 000	7 950 000	7 950 000

Tab. 1 Répartition envisagée des 31 mio de francs du PCC2 pour 2027 à 2030.

Il convient de préciser que ces 31 millions de francs couvrent en partie les actions d'impulsion et de soutien participant à l'atteinte des objectifs climatiques : coordination, accompagnement, subventions ciblées, ressources humaines dédiées et pilotage stratégique du PCC2. A l'heure actuelle, les montants inscrits au plan financier pour les années 2027 et 2028 sont respectivement de 7,050 et 8,050 millions de francs, soit un total de 15,1 millions de francs pour les années 2027–2028. Les 15,9 millions de francs restants seront répartis sur les années 2029–2030, montants qui s'inscrivent dans la continuité des efforts financiers déjà anticipées et dont l'ampleur définitive dépendra des disponibilités financières de l'Etat et des décisions budgétaires idoines.

En complément, de grands projets d'investissements sectoriels relatifs au climat tels que le futur plan d'action électromobilité, le soutien à l'assainissement et au changement de systèmes de chauffage de l'Etat, ou encore la gestion des eaux feront l'objet de demandes individuelles de financement distinctes. Ces dépenses d'investissement sectorielles sont estimées à 29,65 millions de francs et ne sont pas incluses dans la présente demande de crédit d'engagement. Cette distinction garantit une transparence budgétaire et permet de soumettre les grands projets à une évaluation et à un contrôle spécifique.

5.2 Demande de crédit d'engagement

Le présent projet de décret porte sur le montant de 31 millions de francs, nécessaires pour la mise en œuvre d'un paquet de mesures du Plan Climat cantonal 2027 à 2030. Ces 31 millions de francs seront répartis progressivement au cours des quatre prochaines années (v. tableau ci-dessus) et utilisé pour le financement des mesures comme cela est détaillé dans le plan d'action du PCC. Cette manière d'opérer permettra de réévaluer la situation dans le cas où des fonds supplémentaires seraient nécessaires, mais aussi en fonction du disponible financier de l'Etat et des priorités mises, raison pour laquelle le décret prévoit un étalement dans le temps de deux ans supplémentaires au maximum.

Le crédit d'engagement demandé permettra de financer la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan d'action du PCC2. Ces mesures contribueront à la réalisation de la stratégie climatique cantonale définie par le Conseil d'Etat et permettront de coordonner les démarches entreprises en faveur du climat au sein de l'Etat de Fribourg.

Le présent décret est soumis au référendum financier facultatif. Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret devra, conformément à l'article 141 alinéa 2 de la loi sur le Grand Conseil (RSF 121.1), être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

6 Effets sur la durabilité et Test climat

6.1 Boussole21

La présente évaluation traite des effets sur le développement durable du Plan Climat cantonal de 2^e génération. Elle a eu lieu suite à l'autorisation de mise en consultation publique du projet par le Conseil d'Etat.

L'analyse porte sur un horizon temporel de 5 à 10 ans, est centrée sur le canton de Fribourg, tout en intégrant des réflexions sur les impacts potentiels au-delà des frontières cantonales si nécessaire. La situation de référence retenue est celle du canton dans 5 à 10 ans en l'absence du PCC2 ou avec le PCC2. Conformément à l'article 197 al. 1 let. e^{bis} de la loi sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1), cette évaluation vise à fournir les éléments nécessaires à la rédaction du chapitre obligatoire sur les effets du projet sur le développement durable.

Elle a été menée par un petit groupe d'expert·e·s issu·e·s de l'Etat, sur la base de leurs connaissances, sans recours à des données externes. Cette évaluation se veut qualitative et subjective.

L'évaluation du PCC2 met en évidence une orientation clairement favorable au pilier environnemental du développement durable, avec une majorité de critères évalués positivement. Le plan vise à créer les conditions nécessaires à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à l'adaptation aux changements climatiques et à la préservation des ressources naturelles.

Les effets les plus favorables concernent notamment l'énergie, les changements climatiques et risques, la qualité de l'air, la biodiversité, la consommation de ressources, ainsi que le cadre de vie et l'espace public. Le PCC2 devrait favoriser la transition énergétique, le développement de solutions de sobriété et d'efficacité énergétique ainsi que le renforcement de la résilience du territoire face aux effets des changements climatiques. Des retombées positives sont également attendues sur la qualité de l'environnement, grâce notamment aux mesures de végétalisation, à la réduction des îlots de chaleur et à la protection des milieux naturels tout comme sur l'économie.

L'impact sur la mobilité durable, l'utilisation du sol ainsi que sur la qualité du sol et de l'eau est jugé favorable avec réserves. À travers plusieurs mesures ciblées, le PCC2 contribue à promouvoir les transports publics et la mobilité active, tout en générant des co-bénéfices en matière d'aménagement du territoire et de préservation des ressources naturelles. Toutefois, l'atteinte de certains objectifs demeure conditionnée à l'obtention de financements complémentaires, à l'évolution du cadre réglementaire ou à l'engagement d'autres acteurs publics et privés.

Du côté social, plusieurs critères sont évalués favorablement, notamment en ce qui concerne la formation et l'éducation, la santé et la prévention ainsi que l'amélioration du cadre de vie. À travers des actions de sensibilisation, de formation et de protection des personnes vulnérables, le PCC2 contribue au renforcement des capacités d'adaptation de la population. D'autres effets sociaux restent toutefois plus indirects ou insuffisamment développés. Les critères liés à l'égalité des chances et à la cohésion sociale obtiennent ainsi une évaluation moyenne, en raison d'une prise en compte encore limitée des enjeux de justice climatique, d'accessibilité des mesures et d'inclusion de certaines catégories de population.

Sur le plan économique, les résultats sont globalement positifs mais plus nuancés. La création de richesse, les conditions-cadres pour l'économie sont évaluées comme favorables avec réserves. Le PCC2 devrait générer des retombées économiques liées à la mise en œuvre des mesures et soutenir les entreprises dans leurs démarches de décarbonation. Toutefois, si le respect des obligations légales fédérales peut nécessiter des investissements importants à court terme de la part des acteurs et actrices économiques, les mesures prévues visent à en atténuer les coûts. Leur mise en œuvre représente en revanche un investissement significatif pour l'Etat.

La résilience économique est évaluée favorablement, notamment grâce aux mesures de soutien aux entreprises, aux démarches de sobriété et au développement des énergies renouvelables. En revanche, la compétitivité de l'économie et l'innovation obtiennent une évaluation moyenne. Le PCC2 y contribue principalement de manière indirecte, notamment à travers les mesures d'accompagnement de la décarbonation des entreprises. Le renforcement de la

compétitivité repose avant tout sur la capacité des acteurs économiques à s'adapter aux évolutions du contexte climatique et énergétique. Ce à quoi participe en partie les mesures du PCC2 dans ce domaine.

En matière de gestion publique et de gouvernance, l'évaluation est globalement positive. Le PCC2 prévoit des mécanismes de coordination, de concertation et de suivi favorisant une gouvernance durable, notamment à travers la collaboration avec les communes, la mise en place d'instances dédiées au climat, l'accès à l'information et l'implication des parties prenantes dans les processus de consultation.

Dans l'ensemble, l'évaluation met en évidence un plan cohérent et bien aligné avec les objectifs du développement durable, dont les bénéfices environnementaux sont particulièrement marqués. Les principales réserves concernent la concrétisation de certaines mesures, leur financement, ainsi que le renforcement de certaines dimensions sociales afin d'assurer une transition climatique à la fois efficace, inclusive et équitable.

6.2 Test Climat

Le projet de PCC2 a réalisé la procédure du Test climat au titre de deux critères. En effet, le test s'applique automatiquement aux planifications et programmes du Conseil d'Etat, comme c'est le cas présentement, ainsi qu'aux projets représentant un investissement financier supérieur au seuil de 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat arrêtés par le Grand Conseil, soit pour l'année 2026 un montant de 5 973 694 francs.

Le Test climat est appliqué conformément à la procédure explicitée aux articles 9 et suivants du RClim et sur la base de la méthodologie en vigueur.

Un test préliminaire a été réalisé au moyen du formulaire ad hoc. Le PCC, en tant que planification climatique cantonale, contribue intrinsèquement à l'atteinte des objectifs climatiques du canton et ne comporte pas d'impact climatique négatif important. La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement estime qu'un test approfondi n'est pas nécessaire et que le test préliminaire est suffisant.

Il s'agit toutefois d'une planification complexe. Le test permet notamment de mettre en évidence les co-bénéfices du PCC dans son volet d'adaptation aux changements climatiques. Il révèle également que la mise en place de certains aménagements prévus – par exemple en matière d'électrification des véhicules – générera une faible quantité d'émissions de GES, bien que le projet, dans son ensemble, réduise les émissions à long terme par rapport à la situation initiale.

7 Conclusion

Au vu des éléments présentés, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil d'ouvrir auprès de l'Administration des finances un crédit d'engagement de 31 millions de francs pour la mise en œuvre d'un paquet de mesures du PCC2 pour les années 2027 à 2030.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à adopter le présent projet de décret.

Annexes

- > Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du Plan Climat cantonal du canton de Fribourg
- > Plan Climat cantonal de 2^e génération
- > Rapport de consultation PCC2
- > Flyer du PCC2 – Gestion cantonale des risques climatiques en un coup d'oeil

Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Klimaplanes der 2. Generation

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: –

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 3 Abs. 1 Bst. g und h, 71 und 77 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf das Klimagesetz vom 30. Juni 2023 (KlimG);

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);

nach Einsicht in die Botschaft 2026-DIME-8 des Staatsrats vom 25. August 2026;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Der Staatsrat setzt den Klimaplan des Kantons Freiburg um.

Art. 2

¹ Für die Umsetzung der Massnahmen, die im vom Staatsrat angenommenen kantonalen Klimaplan definiert sind, wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 31'000'000 Franken eröffnet.

Art. 3

¹ Die erforderlichen Zahlungskredite werden in die Voranschläge der Jahre 2027 bis 2030 unter den entsprechenden Kostenstellen aufgenommen und gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

² Der Staatsrat kann die Gültigkeitsdauer dieses Dekrets um zwei Jahre verlängern.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

Es tritt mit der Promulgierung in Kraft.



Botschaft 2026-DIME-8

25. August 2026

Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Klimaplanes der 2. Generation

Wir legen Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit von 31 Millionen Franken für die Umsetzung des Massnahmenpakets des kantonalen Klimaplanes der 2. Generation (KKP2) für den Zeitraum 2027–2030 vor.

Inhaltsverzeichnis

1	Notwendigkeit des Verpflichtungskredits	3
2	Vorbereitungsarbeiten	3
3	Zentrale Aspekte des Verpflichtungskreditantrags	4
3.1	Anfangsinvestition als wirtschaftlicher Impulsgeber	4
3.1.1	Frühzeitiges Handeln zur Schadensbegrenzung	5
3.1.2	Eine Investition zur Vermeidung höherer Folgekosten	5
3.1.3	Kurz- und mittelfristige Erträge für die Freiburger Wirtschaft	6
3.2	Die Vorbildfunktion des Staats bei der Verwendung öffentlicher Mittel	6
4	Kantonaler Klimaplan der 2. Generation	7
4.1	Fokus auf das Wesentliche	7
4.1.1	Erhöhung der Unabhängigkeit des Kantons von fossilen Energieträgern	7
4.1.2	Verringerung der Anfälligkeit von Gebiet, Infrastruktur, Bevölkerung und lokaler Produktion gegenüber dem Klimawandel	7
4.1.3	Sicherstellung der Vorbildfunktion des Staats, die sich in Investitionen in die lokale Wirtschaft niederschlägt	9
4.1.4	Beispiele für im KKP2 empfohlene Massnahmen	9
4.2	Steuerung, Überwachung und Anpassung der Umsetzung	9
5	Finanzierung	10
5.1	Massnahmenpaket zum KKP2: Aufschlüsselung der Beträge	10
5.2	Antrag auf einen Verpflichtungskredit	10
6	Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit und Klimatest	11
6.1	Kompass21	11

6.2	Klimatest	12
7	Schlussfolgerung	12

1 Notwendigkeit des Verpflichtungskredits

Das 2023 in Kraft getretene kantonale Klimagesetz (KlimG, SGF 815.1) sieht in den Artikeln 11 und 12 vor, dass der kantonale Klimaplan (KKP) alle fünf Jahre überarbeitet wird. Da die erste Generation des KKP im Dezember 2026 das Ende ihrer Umsetzungsphase erreicht, hat der Staatsrat den kantonalen Klimaplan der zweiten Generation (KKP2) für den Zeitraum 2027–2031 verabschiedet. Gemäss Artikel 18 KlimG unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat periodisch einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen, die zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele notwendig sind. Der vorliegende Verpflichtungskredit deckt die erste Umsetzungsphase des im KKP2 vorgesehenen Massnahmenpakets für den Zeitraum 2027–2030 ab, wobei die Möglichkeit besteht, die Umsetzung dieser Massnahmen um ein oder zwei Jahre zu verlängern, insbesondere in Abhängigkeit von den finanziellen Möglichkeiten des Staats. Der Finanzierungsbedarf für die weitere Umsetzung des Plans wird gemäss dem in Artikel 18 KlimG vorgesehenen Grundsatz der periodischen Finanzierung Gegenstand eines späteren Antrags sein. Für weitere umfangreiche sektorale Projekte werden zu einem späteren Zeitpunkt separate Finanzierungsanträge gestellt. Der entsprechende Finanzierungsbedarf wird derzeit auf rund 29,65 Millionen Franken geschätzt.

Das gewählte Modell bietet dieselbe finanzielle Flexibilität und denselben Kontrollrahmen wie beim KKP1. Jede jährliche Tranche unterliegt weiterhin der Genehmigung des Budgets durch den Grossen Rat. Dadurch bleiben eine strenge demokratische Kontrolle und eine sorgfältige Haushaltsführung bei einer sich verändernden Finanzlage des Staats gewährleistet.

Die Erfahrung mit dem KKP1 zeigt, wie dieser Mechanismus funktioniert. Dem ursprünglichen Verpflichtungskredit von 21 Millionen Franken für den Zeitraum 2022–2026 sowie dem im Voranschlag 2021 eingestellten Betrag von 1,79 Millionen Franken stehen die in den letzten Jahren bewilligten Tranchen von 18,59 Millionen Franken gegenüber. Dies sind rund 4,2 Millionen Franken weniger als ursprünglich vorgesehen beziehungsweise knapp 82 % des für die Umsetzung des KKP1 vorgesehenen Betrags. Die tatsächlichen Ausgaben bis Ende 2025 belaufen sich auf 15,66 Millionen Franken.

Ähnlich wie beim KKP1 legt der Verpflichtungskredit, der in Form eines Rahmenkredits im Sinne von Artikel 32 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG, SGF 610.1) ausgestaltet ist, für die ersten vier Jahre der Umsetzung des geplanten Massnahmenpakets eine Obergrenze von 31 Millionen Franken fest, wobei die jährlichen Tranchen von den verfügbaren Mitteln abhängen. Während sich der KKP2 auf den Zeitraum 2027–2031 erstreckt, gilt der Verpflichtungskredit nur für die ersten vier Jahre. Damit wird sowohl der finanziellen Lage des Staats als auch den technologischen Entwicklungen sowie den Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Energie-, Klima- und Wirtschaftspolitik und dem internationalen Kontext Rechnung getragen. Diese Laufzeit ermöglicht es, während der Umsetzung einen allfälligen zusätzlichen Bedarf zu erfassen und gleichzeitig die für die sektoralen Klimapolitiken erforderliche Planbarkeit mit der Wahrung des finanziellen Gleichgewichts des Staats in Einklang zu bringen.

2 Vorbereitungsarbeiten

Wie schon für die erste Generation wurde auch für die zweite Generation des Klimaplanes ein partizipativer Ansatz für dessen Erarbeitung gewählt. Der KKP2 ermöglicht es dem Staatsrat, dem Grossen Rat einen Antrag zu unterbreiten, der auf der Notwendigkeit einer Beschleunigung sowie auf den Innovationspotenzialen der Partner des Staats beruht.

Die neu eingesetzte Klimakommission wird ihre Tätigkeit zu Beginn der Umsetzung des KKP2 aufnehmen. Sie wurde durch das KlimG und dessen Ausführungsreglement (KlimR, SGF 815.11) eingesetzt und setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Grossen Rats, der Gemeinden sowie interessierter Kreise und Organisationen

zusammen. Sie wird zur Umsetzung des KKP sowie zu wichtigen Projekten konsultiert. Diese beratende Kommission wird somit zur Begleitung und Überwachung der kantonalen Klimapolitik beitragen.

Im Hinblick auf die Erarbeitung des KKP2 wurde ab dem zweiten Halbjahr 2024 ein partizipativer Prozess durchgeführt. Dieser umfasste eine Online-Umfrage, Workshops mit den wichtigsten betroffenen Akteuren (Verwaltung, Wirtschaft, Gemeinden und Zivilgesellschaft) sowie eine Beurteilung der Massnahmen durch die zuständigen Ämter des Staats. Nach Prüfung durch die leitenden Stellen wurde der Vorentwurf gemäss Artikel 8 KlimG zunächst einer internen und anschliessend einer öffentlichen Vernehmlassung unterzogen.

Die öffentliche Vernehmlassung endete am 17. Juli 2026 und ermöglichte die Einholung von Stellungnahmen von mehr als 70 Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Verbänden, Verwaltung und Zivilgesellschaft (knapp 1300 Kommentare und Anliegen). Sämtliche Beiträge wurden analysiert und bei der Fertigstellung des KKP2 berücksichtigt, bevor dieser vom Staatsrat verabschiedet wurde. Das Vernehmlassungsverfahren wurde erstmals im Rahmen eines Pilotprojekts über das elektronische Vernehmlassungsportal durchgeführt. Dieses Tool hat die systematische Auswertung und Aufbereitung der eingegangenen Stellungnahmen erheblich erleichtert.

Was den strategischen Teil betrifft, zielten die Vorschläge in erster Linie darauf ab, den rechtlichen Rahmen, die Klimaziele, die Steuerung, die Finanzierung, das Monitoring sowie die jeweiligen Rollen des Staats und der Gemeinden zu präzisieren. Die Meinungen hinsichtlich der finanziellen Mittel waren geteilt: Einige Vernehmlassungsteilnehmende forderten eine Begrenzung der öffentlichen Ausgaben für die Umsetzung des Klimaplanes, während andere deutlich höhere Investitionen verlangten, um dessen Wirkung zu verstärken. Das Dokument wurde in mehreren dieser Punkte ergänzt oder präzisiert, insbesondere hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen. Es wurden keine Anpassungen vorgenommen, wenn die Vorschläge über die kantonalen Zuständigkeiten hinausgingen oder bereits durch andere Instrumente abgedeckt waren.

Was den Aktionsplan betrifft, bezogen sich die Vorschläge hauptsächlich auf die Bereiche Mobilität, Energie und Gebäude, Raum, Wirtschaft, Landwirtschaft sowie natürliche Ressourcen und Lebensräume. Die Ziele, die Formulierung oder der Umfang bestimmter Massnahmen wurden präzisiert, ohne dass wesentliche Änderungen an der Struktur des Plans oder am vorgesehenen Finanzrahmen vorgenommen wurden. Stellungnahmen, die entweder eine deutliche Kürzung der Mittel oder erhebliche zusätzliche Investitionen forderten, wurden daher in der Regel nicht berücksichtigt.

Der Vernehmlassungsbericht im Anhang enthält alle eingegangenen Vorschläge sowie die darauf gegebenen Antworten.

3 Zentrale Aspekte des Verpflichtungskreditantrags

3.1 Anfangsinvestition als wirtschaftlicher Impulsgeber

Der Aktionsplan des KKP2 positioniert sich als Motor für eine widerstandsfähige und moderne lokale Wirtschaft, und dies vor dem Hintergrund einer angespannten kantonalen Finanzlage. Der Umgang mit Klimarisiken zählt zu den staatlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Darüber hinaus stellt er einen wichtigen Hebel dar, um die langfristige Tragfähigkeit der Kantonsfinanzen zu stärken.

Die wichtigsten privaten Studien, die in den letzten Jahren in der Schweiz zu den für das Klimarisikomanagement erforderlichen Investitionen veröffentlicht wurden (z. B. vom Weltwirtschaftsforum¹ oder von der Schweizerischen Bankiervereinigung²), stimmen weitgehend mit den wichtigsten wissenschaftlichen Erkenntnissen überein. Sie

¹ World Economic Forum & Boston Consulting Group (2024a). *Bold Measures to Close the Climate Action Gap: A Call for Systemic Change by Governments and Corporations* sowie World Economic Forum & Boston Consulting Group (2024b). *The Cost of Inaction: A CEO Guide to Navigating Climate Risk*.

² Association suisse des banquiers & Boston Consulting Group (2021). *Finance durable : Besoins en investissement et financement pour la neutralité climatique de la Suisse d'ici 2050*.

befürworten eine sogenannte Front-Loading-Strategie mit höheren Investitionen bis 2035, um ein starkes Signal an den Markt zu senden. Die in den verschiedenen Publikationen identifizierten wirtschaftlichen Risiken sowie die Bedeutung der betroffenen Sektoren für den Kanton Freiburg bilden den roten Faden der 23 budgetierten Massnahmen, die Bestandteil des KKP2 sind und vom Staatsrat verabschiedet wurden.

3.1.1 Frühzeitiges Handeln zur Schadensbegrenzung

Durch vorbeugende Massnahmen kann das Kantonsgebiet vor steigenden gesamtwirtschaftlichen Kosten und vor Schäden infolge von Naturereignissen geschützt werden.

Ertragseinbussen aufgrund zunehmender Trockenperioden und Starkniederschläge bedrohen die Land- und Ernährungswirtschaft unmittelbar. Staatlich angeordnete Einschränkungen oder vollständige Verbote der Wasserentnahme aus Oberflächengewässern, die mit Einschränkungen bestehender Entnahmerechte einhergehen, sind bereits heute Realität.

Auch Schäden an Gebäuden und Infrastrukturen verursachen erhebliche Kosten. Im Kanton Freiburg führten die Unwetter des Jahres 2021 gemäss der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) zu einer Rekordschadenssumme von 81,5 Millionen Franken an Gebäuden.³

Die vorausschauende Planung im Hinblick auf Infrastrukturausfälle, Rohstoffengpässe infolge unterbrochener Verkehrsverbindungen, vorübergehende Produktionsunterbrüche bei extremen Wetterereignissen (Überhitzung, Mangel an Kühlwasser, erhöhtes Hochwasserrisiko) sowie Gesundheitsrisiken stärkt unsere Fähigkeit, mit diesen Herausforderungen umzugehen. Vorausschauendes Handeln trägt dazu bei, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erhalten und das Risiko erheblicher Verluste zu verringern. Ein wirtschaftlicher Einbruch, wie er während der COVID-19-Pandemie zu beobachten war, oder die Evakuierung einer ganzen Region aufgrund von Waldbränden, wie sie das französische Département Gironde vor Kurzem erlebt hat, können erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft einer Region oder eines Kantons haben. Investitionen in die Widerstandsfähigkeit des Kantons tragen dazu bei, die Kontinuität der wirtschaftlichen Tätigkeiten zu gewährleisten und die Arbeitsplätze in der Region angesichts dieser neu entstehenden Risiken zu sichern.

3.1.2 Eine Investition zur Vermeidung höherer Folgekosten

Die Aufstockung des Budgets für den KKP2 wirft zu Recht Fragen hinsichtlich ihrer Verhältnismässigkeit im Kontext der Verantwortung für die öffentlichen Finanzen auf. Auch wenn dieser Verpflichtungskredit nicht lediglich eine laufende Ausgabe darstellt, sondern eine Investition zur Risikoabsicherung und zur Relokalisierung der wirtschaftlichen Wertschöpfung ist, wurde der Finanzrahmen gegenüber den zur Vernehmlassung unterbreiteten Unterlagen dennoch nach unten angepasst. Dabei wurde die erste Umsetzungsphase des KKP2 verkürzt, um den Rückmeldungen aus der Vernehmlassung Rechnung zu tragen.

Unabhängig von dieser Anpassung ist auf den breiten wissenschaftlichen Konsens hinzuweisen, wonach die Kosten der Untätigkeit die für die Transition erforderlichen Investitionen bei Weitem übersteigen. Dieses Paradigma, das ursprünglich im Stern-Bericht (2006) zuhanden der britischen Regierung formuliert wurde, wonach Untätigkeit einem jährlichen Verlust von mindestens 5 % bis 20 % des weltweiten BIP entspricht, während die Kosten von Gegenmassnahmen lediglich rund 1 % des BIP ausmachen, wurde durch neuere wissenschaftliche Erkenntnisse weitgehend bestätigt.

Heute weiss man, dass die makroökonomischen Kosten des Klimawandels um eine Grössenordnung höher liegen als bisher angenommen (siehe z. B. Bilal & Känzig, *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 141, Nr. 2, 2026, S. 889–944). So wird heute geschätzt, dass eine dauerhafte globale Erwärmung um 1 °C das weltweite BIP langfristig um mehr als 20 % verringern könnte. In einem Szenario mit einer Erwärmung um 2 °C bis zum Jahr 2100 würden die BIP-Verluste bis Ende des Jahrhunderts 53 % erreichen. Dies entspräche einem Wohlfahrtsverlust von mehr als 30 % des dauerhaften Konsums.

³ Schadenfälle - ECAB - KGV

Vor diesem Hintergrund, der perspektivisch auch für die Schweiz und den Kanton Freiburg gelten wird, ermöglicht der vorliegende Kredit durch die Ausrichtung der Mittel auf die Vorgaben des KlimG eine Planung und Glättung der Ausgaben über das gesamte Jahrzehnt hinweg. Durch präventives und gezieltes Handeln lassen sich das finanzielle Risiko ausserordentlicher Kredite nach Naturkatastrophen sowie ein unverhältnismässiger Anstieg der Endkosten der Energiewende verringern. Gleichzeitig wird die lokale Wirtschaft im Zuge der Energiewende gestärkt. Der vorliegende Verpflichtungskredit stellt mittel- und langfristig ein wirksames Instrument dar, um zur Stabilität des Kantons und der Gemeinden sowie zur steuerlichen Attraktivität des Standorts beizutragen.

3.1.3 Kurz- und mittelfristige Erträge für die Freiburger Wirtschaft

Die öffentliche Vernehmlassung zum KKP2 hat deutlich gezeigt, dass die Gemeinden, Unternehmen, Hochschulen und Privatpersonen bereit sind, aktiv zur kantonalen Klimapolitik beizutragen. Die bereits geleisteten erheblichen Anstrengungen beruhen auf ihren Investitionen und Initiativen. Ihre Rolle bei der Erreichung der Klimaziele steht ausser Frage. Mit dem Inkrafttreten neuer gesetzlicher Verpflichtungen werden die Anstrengungen jedoch künftig von Staat, Gemeinden, Bevölkerung und Unternehmen gemeinsam getragen. Gemäss dem KIG muss das Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 erreicht werden.

Auf dieser soliden Grundlage verfolgt der KKP2 einen Ansatz, der die lokalen Akteure durch gezielte Anreize und Unterstützungsmassnahmen stärkt. Dazu gehören insbesondere die Vereinfachung der administrativen Verfahren für die Subventionierung, eine möglichst weitgehende Deckung des Energieverbrauchs durch lokal produzierte Energie sowie die Förderung landwirtschaftlicher Praktiken, welche die Wasserrückhaltefähigkeit der Böden verbessern. Diese Impulsmassnahmen weisen eine hohe volkswirtschaftliche Hebelwirkung auf. Eine aktuelle Wirkungsanalyse des Gebäudeprogramms von Bund und Kantonen zeigt, dass jeder Franken an öffentlichen Fördermitteln durchschnittlich 7.40 Franken Gesamtinvestitionen in der Wirtschaft auslöst.

Die gezielte Investition öffentlicher Mittel in die lokale Wirtschaft sendet ein starkes Signal an den Markt und mobilisiert durch einen Hebeleffekt zusätzliche private Investitionen.

So könnte die Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Energieimporten dem Kanton beispielsweise ermöglichen, Ausgaben in der Grössenordnung von schätzungsweise 310 bis 460 Millionen Franken pro Jahr in die Freiburger Wirtschaft zurückzuführen. Davon würden insbesondere Unternehmen der erneuerbaren Energien, das Baugewerbe und das lokale Handwerk profitieren. Diese Energiekosten entsprechen den Ausgaben der gesamten Gesellschaft für den Bezug fossiler Energien: der Haushalte, wenn sie Kraftstoff beziehen, Heizöltanks füllen oder ihre Heizkosten bezahlen, ebenso wie der Unternehmen. Es handelt sich somit um die Gesamtausgaben für den Einkauf fossiler Energieträger. Bekanntlich machen diese Kosten für Haushalte mit tiefem Einkommen einen zunehmend grossen Anteil der Ausgaben aus. Die Klimatransition bietet daher die Möglichkeit, diese finanzielle Belastung zu verringern, sofern die ergriffenen Massnahmen sozial ausgewogen ausgestaltet sind und eine gerechte Transition gewährleisten.

Darüber hinaus führen die anfänglichen Investitionen in die Energieeffizienz und die Dekarbonisierung über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg zu Nettoeinsparungen, da die Kosten für einheimische Energieträger und den Unterhalt geringer ausfallen. Ob bei Fahrzeugflotten mit Elektroantrieb oder beim Ersatz fossiler Heizsysteme durch Wärmepumpen: Die anfänglichen Mehrkosten amortisieren sich rasch und erhöhen dadurch die Kaufkraft der Haushalte sowie die Ertragskraft der Freiburger KMU.

Zudem sind Produktivitätsgewinne durch eine erhöhte Widerstandsfähigkeit der Böden zu erwarten. Die Anpassungsmassnahmen umfassen insbesondere Praktiken zur Erhöhung der Kohlenstoffvorräte (Humus) in landwirtschaftlichen Böden, die gleichzeitig zur Kohlenstoffsequestrierung beitragen. Die daraus resultierende Verbesserung der Bodenqualität wirkt sich direkt auf die landwirtschaftliche Produktivität aus, indem sie die Wasserrückhaltung, die Bodenfruchtbarkeit und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Trockenheit erhöht. Dadurch wird die langfristige Wirtschaftlichkeit des Freiburger Lebensmittelsektors gestärkt.

3.2 Die Vorbildfunktion des Staats bei der Verwendung öffentlicher Mittel

Die Klimaziele der Kantonsverwaltung sehen einen kürzeren Zeithorizont vor als jene des Kantons. So ist sowohl im KlimG als auch im KIG die Treibhausgasneutralität der Verwaltung bis 2040 vorgesehen, also zehn Jahre früher als das Erreichen des Netto-Null-Ziels im Jahr 2050 für den Kanton insgesamt.

Der Staat muss mit gutem Beispiel vorangehen, um die Kohärenz und Glaubwürdigkeit seines Handelns im Klimabereich sicherzustellen. Er hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen seiner Tätigkeiten zu verringern und seine Infrastrukturen an die Auswirkungen des Klimawandels anzupassen. Die zur Wahrnehmung dieser Vorbildfunktion erforderlichen Investitionen werden in erster Linie dazu verwendet, private Akteure des Kantons zu beauftragen, insbesondere im Bauwesen. Die umfangreichen Bau- und Sanierungsvorhaben des Staats werden dazu beitragen, Innovationen zu fördern und die Kompetenzen der Fachkräfte im Kanton weiterzuentwickeln.

4 Kantonaler Klimaplan der 2. Generation

Der Staatsrat hat den KKP2 für den Zeitraum 2027–2031 verabschiedet. Um die Stärken des Kantons zu bewahren, schafft er die Voraussetzungen für die Umsetzung von 23 thematischen Massnahmen, die darauf abzielen, das Klimarisikomanagement im Kantonsgebiet zu stärken.

4.1 Fokus auf das Wesentliche

Der KKP2 verfolgt drei Ziele.

4.1.1 Erhöhung der Unabhängigkeit des Kantons von fossilen Energieträgern

Die CO₂-Bilanz und die sektoralen Absenkpfade dienen als Überwachungs- und Planungsinstrumente für den schrittweisen Ausstieg aus fossilen Energieträgern. Sie ermöglichen es, die umzusetzenden Massnahmen zu priorisieren und ihre Wirksamkeit zu ermitteln. Nach Artikel 11 KlimG muss alle fünf Jahre eine kantonale CO₂-Bilanz erstellt werden, um die verschiedenen Emissionsposten und deren Entwicklung im Laufe der Zeit aufzuzeigen.

Die Einführung von Absenkpfeilen für die einzelnen kantonalen Sektoren ist eine Neuerung des KKP2, die der Umsetzung des Klimagesetzes und des Willens des Grossen Rates dient. Diese Prognosen bis 2050 ermöglichen eine genauere Abschätzung des schrittweisen Ausstiegs aus fossilen Energieträgern, insbesondere in den massgebenden Sektoren Verkehr, Bauwesen, Landwirtschaft und Industrie. Die Ergebnisse bilden die dynamische Arbeitsgrundlage, auf deren Basis im KKP2 der Dekarbonisierungsbedarf dieser Sektoren ermittelt wird. Die Absenkpfade dienen als Orientierungspunkte für die Ausrichtung der staatlichen Klimapolitik.

4.1.2 Verringerung der Anfälligkeit von Gebiet, Infrastruktur, Bevölkerung und lokaler Produktion gegenüber dem Klimawandel

Der Klimawandel ist im Kanton Freiburg heute schon spürbar. Seine Auswirkungen auf die Infrastruktur, die Landwirtschaft, die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Wälder fallen je nach Expositionsgrad und Anfälligkeit unterschiedlich stark aus.

Der Kanton Freiburg weist eine grosse geografische Vielfalt auf, die vom Mittelland im Norden bis zu den Voralpen im Süden reicht. Daraus ergeben sich unterschiedliche Expositionen gegenüber dem Klimawandel, wie aus den kantonalen Klimaszenarien hervorgeht. Es ist daher zweckmässig, die wichtigsten Risiken nach Sektoren oder Gebieten zu differenzieren.

Während der Süden durch Risiken im Zusammenhang mit Naturgefahren, Wassermangel in den Alpweiden, Ökosystemen und Tourismus geprägt ist, steht der Rest des Kantons vor Herausforderungen in den Bereichen Wasserbewirtschaftung in städtischen Gebieten und in der Landwirtschaftszone, Erhaltung fruchtbarer Böden, Biodiversität sowie Gesundheit von Mensch und Tier.

Die nachstehende Karte der klimabedingten Risiken im Kanton Freiburg ist das zentrale Arbeitsinstrument für die Entwicklung von Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Sie dient dazu, die Entwicklung der Risiken bis 2060 unter Berücksichtigung der klimatischen und hydrologischen Projektionen sowie der Exposition und der Anfälligkeit zu beurteilen. Dabei werden die regionalen Besonderheiten und Rahmenbedingungen berücksichtigt.

Degradation der aquatischen Ökosysteme

Der Klimawandel führt zu einem Anstieg der Wassertemperatur und zu einer Veränderung der Schichtung der Seen. Diese Veränderung schränkt die Durchmischung der Wasserschichten ein und erhöht die Wahrscheinlichkeit des Auftretens giftiger Algen oder mikrobiologischer Probleme. Die Kombination dieser verschiedenen Faktoren gefährdet die aquatischen Ökosysteme.

Menschliche Gesundheit

Die Menschen sind mit steigenden mittleren und extremen Temperaturen sowie mit stärkeren und häufigeren Stürmen und Hagelereignissen konfrontiert. Risikogruppen in der Bevölkerung sind besonders empfindlich gegenüber diesen Veränderungen, wodurch sich ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden verschlechtern.

Niedrige Wasserstände

Lange Trockenperioden führen zu deutlich niedrigeren Wasserständen in Oberflächengewässern und im Grundwasser. Einige Fließgewässer können sogar vollständig austrocknen. Dies hat erhebliche Folgen für die Fauna und Flora, aber auch für menschliche Aktivitäten, insbesondere für die Trinkwasserversorgung und die Stromerzeugung aus Wasserkraft.

Bewässerungsbedarf

Häufigere Trockenperioden im Sommer führen zu einem erhöhten Bewässerungsbedarf für landwirtschaftliche Flächen, was zu einer stärkeren Konkurrenz zwischen den verschiedenen Wassernutzungen führt. In Verbindung mit Risiken wie Hitzeperioden oder dem Auftreten von Schädlingen erfordern diese Phänomene eine Anpassung der Landwirtschaft.

Oberflächenabfluss im Siedlungsgebiet

Starke, kurze und intensive Niederschläge in Verbindung mit einer Versiegelung und Verdichtung des städtischen Raums erhöhen die Schäden durch Oberflächenabfluss im Siedlungsgebiet.

Tiergesundheit

Der Anstieg der Temperaturen gefährdet die Gesundheit und das Wohlbefinden der Tiere, insbesondere der Nutztiere, und erhöht das Sterberisiko. Darüber hinaus wird in Hitzeperioden ein geringerer Milchertag beobachtet, insbesondere bei Milchkühen.

Verlust von hochwertigen Böden und Biodiversität

Aufgrund steigender Temperaturen, intensiver Niederschläge und sommerlicher Trockenheit verlieren die Freiburger Böden an Qualität (Fruchtbarkeit, Erosion, Verringerung der Versickerung). Darüber hinaus verstärkt der Klimawandel den Druck auf die bereits rückläufige Biodiversität.

Legende
Klimatische Zonen
■ Seeland
■ Mittelland
■ Voralpen

Wald und Brände

Der Freiburger Wald bedeckt mehr als ein Viertel des Kantonsgebiets. Die derzeitigen Baumarten, insbesondere die Fichten, sind nicht an steigende Temperaturen und sommerliche Trockenperioden angepasst. Letztere verursachen eine Zunahme des Waldbrandrisikos.

Städtische Hitzeinseln

Hohe Temperaturen führen zu einer Verminderung des Wohlbefindens, einer Verschlechterung der Gesundheit und einem Rückgang der Produktivität der Menschen, insbesondere in dicht bebauten Gebieten in tieferen Lagen.

Murgänge und Erdbeben

Bodenbewegungen wie Murgänge oder Erdbeben dürften in der Voralpenregion häufiger und intensiver auftreten. Diese Ereignisse stellen eine Gefahr für Menschen und Infrastrukturen dar.

Wasser auf den Alpweiden

Die Alpweiden stehen im Sommer hinsichtlich der Wasserversorgung unter zunehmendem Druck. Darüber hinaus wirken sich die sommerlichen Trockenperioden auch auf den Ertrag der Grünlandflächen aus und erhöhen den Druck auf die Alpweiden.

4.1.3 Sicherstellung der Vorbildfunktion des Staats, die sich in Investitionen in die lokale Wirtschaft niederschlägt

Der KKP2 ist mit erheblichen Investitionen aus dem Staatshaushalt verbunden, die mit 23 Massnahmen einen klaren Beitrag zum strukturellen Wandel hin zu einer dekarbonisierten Gesellschaft und zur Anpassung an den Klimawandel leisten. Mit dieser Aktualisierung verstärkt der Staatsrat seine Bemühungen zur Erreichung der im KlimG festgelegten Klimaziele des Kantons. Durch die Bereitstellung dieser Mittel für die lokale Wirtschaft setzt der Staat positive wirtschaftliche Impulse. Diese tragen dazu bei, die Lebensqualität zu erhalten, Vermögenswerte zu schützen und die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken.

Diese wirtschaftlichen Impulse beschleunigen die bereits von den Partnern des Staats unternommenen Anstrengungen. Der Verpflichtungskredit von 31 Millionen Franken sendet ein starkes Signal an den Markt und fördert Innovation sowie qualifizierte Arbeitskräfte in der Freiburger Wirtschaft. Da Investitionen weitere Investitionen auslösen, kommen die wirtschaftlichen Vorteile direkt der lokalen Wirtschaft zugute. Die Senkung der Energiekosten und die Amortisation der Anlagen wirken sich unmittelbar auf die Haushalte sowie auf die operativen Margen der Unternehmen aus.

4.1.4 Beispiele für im KKP2 empfohlene Massnahmen

Reparieren statt wegwerfen, lokale statt importierte Lebensmittel konsumieren oder alternative Fortbewegungsmittel nutzen: Der KKP2 fördert kurze Wertschöpfungsketten, den regionalen Tourismus und das lokale Handwerk. Er empfiehlt zudem den Konsum gesunder und regionaler Lebensmittel sowie die Nutzung erneuerbarer Energien, die im Kanton erzeugt werden.

Der administrative Aufwand wird für Gemeinden und Unternehmen, die schrittweise aus fossilen Energieträgern aussteigen möchten, reduziert. Gleiches gilt für Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel: Gemeinden, die Massnahmen zur Verringerung von Hitzeinseln umsetzen, erhalten leichter Zugang zu Subventionen.

Im Rahmen des Klimaplanes Landwirtschaft und seiner beiden Schwerpunkte, Anpassung an den Klimawandel und Klimaschutz, wird auch die Landwirtschaft dabei unterstützt, an die klimatischen Veränderungen angepasste Kulturen zu entwickeln sowie die Bodenqualität zu verbessern und Kohlenstoff im Boden zu binden.

Die Bewältigung extremer Wetterereignisse und die Vorbereitung darauf spielen ebenfalls eine zentrale Rolle. Dies betrifft insbesondere die Bekämpfung von Waldbränden, das integrale Management von Naturgefahren sowie die Steuerung der Wasserversorgung für verschiedene Nutzungen. Auch die Gefährdung der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen durch invasive gebietsfremde Arten, beispielsweise die Tigermücke, wird im KKP2 mit entsprechenden Massnahmen berücksichtigt.

4.2 Steuerung, Überwachung und Anpassung der Umsetzung

Die Umsetzung des KKP2 erstreckt sich über die Jahre 2027 bis 2031 und damit über einen Zeitraum von fünf Jahren, der der Legislaturperiode entspricht. Je nach den verfügbaren finanziellen Mitteln ist eine zeitliche Staffelung der Massnahmen möglich. Zur Finanzierung der ersten Umsetzungsphase des Plans ist ein Verpflichtungskredit vorgesehen. Der Staatsrat setzt die Strategie durch die in der Massnahmenbeschreibung genannten Direktionen und Verwaltungseinheiten um und stützt sich dabei auch auf das Fachwissen seiner Partner. Das im KKP2 entwickelte Governance-Modell (siehe Seite 75 des beigefügten Dokuments) basiert auf dem KlimR, das die Aufgaben der einzelnen Handlungsebenen festlegt. Dazu gehören der Staatsrat, die Staatsratsdelegation, die RIMU, der interdirektionale Ausschuss, das Amt für Umwelt sowie die Klimakommission.

Wie bereits beim KKP1 werden die Wirksamkeit der Massnahmen sowie der Stand ihrer Umsetzung im Rahmen der bewilligten Mittel jährlich anhand eines Umsetzungsberichts (Art. 11 Abs. 3 KlimG) bewertet. Ergänzend werden auf der Website fr.ch massnahmenbezogene Monitoringblätter veröffentlicht. Dadurch wird Transparenz bei der Umsetzung des KKP gewährleistet.

Es ist vorgesehen, den Klimaplan nach Abschluss der Umsetzung des KKP2 gemäss den Artikeln 11 und 12 KlimG vollständig zu überarbeiten, wobei als Zeithorizont die nächste Legislaturperiode, d. h. 2032–2036, angestrebt wird.

5 Finanzierung

5.1 Massnahmenpaket zum KKP2: Aufschlüsselung der Beträge

Der für die Umsetzung des KKP2 beantragte Betrag beläuft sich für den Zeitraum 2027 bis 2030 auf 31 Millionen Franken. Dieser Betrag umfasst die Finanzierung der Umsetzung eines grossen Teils der Massnahmen sowie die dafür erforderlichen Ressourcen, einschliesslich der Personalressourcen. Die erforderlichen Mittel wurden von den Fachpersonen der betroffenen kantonalen Direktionen und Ämtern geschätzt und dem COPIL vorgelegt.

2027	2028	2029	2030
7 050 000	8 050 000	7 950 000	7 950 000

Tab. 1 Geplante Aufteilung der 31 Millionen Franken aus dem KKP2 für die Jahre 2027 bis 2030

Diese 31 Millionen Franken finanzieren teilweise die Impuls- und Fördermassnahmen zur Erreichung der Klimaziele. Dazu gehören die Koordination, die Begleitung, gezielte Beiträge, eigens dafür bereitgestellte personelle Ressourcen sowie die strategische Steuerung des KKP2. Derzeit sind im Finanzplan für die Jahre 2027 und 2028 Beträge von 7,050 beziehungsweise 8,050 Millionen Franken vorgesehen, was einer Gesamtsumme von 15,1 Millionen Franken für die Jahre 2027 bis 2028 entspricht. Die verbleibenden 15,9 Millionen Franken werden auf die Jahre 2029 und 2030 verteilt. Diese Beträge stehen im Einklang mit den bereits vorgesehenen finanziellen Mitteln, wobei ihr endgültiger Umfang von den finanziellen Möglichkeiten des Staats und den entsprechenden Budgetbeschlüssen abhängt.

Darüber hinaus werden für grössere klimabezogene Investitionsvorhaben in bestimmten Sektoren, beispielsweise für den künftigen Aktionsplan zur Elektromobilität, die staatliche Förderung der Sanierung und des Ersatzes von Heizungsanlagen oder die Gewässerbewirtschaftung, gesonderte Finanzierungsanträge gestellt. Diese sektoralen Investitionsausgaben werden auf 29,65 Millionen Franken geschätzt und sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verpflichtungskredits. Diese Unterscheidung gewährleistet Transparenz im Haushalt und ermöglicht es, Grossprojekte einer gesonderten Beurteilung und Kontrolle zu unterziehen.

5.2 Antrag auf einen Verpflichtungskredit

Der vorliegende Dekretsentwurf hat einen Kredit von 31 Millionen Franken zum Gegenstand, der für die Umsetzung eines Massnahmenpakets des kantonalen Klimaplanes im Zeitraum 2027 bis 2030 erforderlich ist. Diese 31 Millionen Franken werden schrittweise über die nächsten vier Jahre verteilt (siehe Tabelle oben) und für die Finanzierung der im Aktionsplan des KKP2 detailliert beschriebenen Massnahmen eingesetzt. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine Neubeurteilung der Situation, falls zusätzliche Mittel erforderlich werden sollten, wobei zugleich die verfügbaren finanziellen Mittel des Staats und die festgelegten Prioritäten berücksichtigt werden. Aus diesem Grund sieht der Erlass eine Verlängerung von höchstens zwei weiteren Jahren vor.

Der beantragte Verpflichtungskredit ermöglicht die Finanzierung der im Aktionsplan des KKP2 vorgesehenen Massnahmen. Diese tragen zur Umsetzung der vom Staatsrat festgelegten kantonalen Klimastrategie bei und gewährleisten die Koordination der Klimaschutzmassnahmen im Kanton Freiburg.

Dieses Dekret untersteht dem fakultativen Finanzreferendum. Ferner muss das Dekret aufgrund der Höhe der Kosten und gestützt auf Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes (GRG, SGF 121.1) nicht bloss von der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sondern von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates genehmigt werden (qualifiziertes Mehr nach Art. 140 GRG).

6 Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit und Klimatest

6.1 Kompass21

Die vorliegende Bewertung befasst sich mit den Auswirkungen des kantonalen Klimaplanes der 2. Generation auf die nachhaltige Entwicklung. Sie erfolgte im Anschluss an die Genehmigung durch den Staatsrat des Entwurfs für die öffentliche Vernehmlassung.

Die Analyse erstreckt sich über einen Zeithorizont von fünf bis zehn Jahren, konzentriert sich auf den Kanton Freiburg und berücksichtigt bei Bedarf auch potenzielle Auswirkungen über die Kantons Grenzen hinaus. Als Referenzsituation dient die erwartete Lage des Kantons in fünf bis zehn Jahren mit beziehungsweise ohne Umsetzung des KKP2. Gemäss Artikel 197 Abs. 1 Bst. e^{bis} des Grossratsgesetzes (GRG, SGF 121.1) soll diese Bewertung die erforderlichen Grundlagen für die Ausarbeitung des obligatorischen Kapitels über die Auswirkungen des Entwurfs auf die nachhaltige Entwicklung liefern.

Sie wurde von einer kleinen Gruppe von Fachpersonen aus der kantonalen Verwaltung auf der Grundlage ihres Fachwissens und ohne Rückgriff auf externe Daten vorgenommen. Sie ist qualitativer Natur und beruht auf einer subjektiven Einschätzung.

Die Bewertung des KKP2 zeigt insgesamt eine deutlich positive Wirkung auf die ökologische Dimension der nachhaltigen Entwicklung. Die Mehrheit der Kriterien wurde positiv bewertet. Der Plan zielt darauf ab, die Voraussetzungen für die Reduktion der Treibhausgasemissionen, die Anpassung an den Klimawandel und den Schutz der natürlichen Ressourcen zu schaffen.

Die positivsten Auswirkungen betreffen insbesondere die Bereiche Energie, Klimawandel und Risiken, Luftqualität, Biodiversität, Ressourcenverbrauch sowie Lebensqualität und öffentlicher Raum. Der KKP2 soll die Energiewende, die Entwicklung von Massnahmen zugunsten der Sparsamkeit und der Energieeffizienz sowie die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Kantons gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels fördern. Positive Auswirkungen werden auch auf die Umweltqualität erwartet, insbesondere dank Massnahmen zur Begrünung, zur Verringerung von Hitzeinseln und zum Schutz natürlicher Lebensräume. Dasselbe gilt für die Wirtschaft.

Die Auswirkungen auf die nachhaltige Mobilität, die Bodennutzung sowie die Boden- und Wasserqualität werden trotz gewisser Vorbehalte als positiv bewertet. Durch mehrere gezielte Massnahmen trägt der KKP2 zur Förderung des öffentlichen Verkehrs und der aktiven Mobilität bei und erzeugt gleichzeitig sekundäre Nutzen in den Bereichen Raumplanung und Erhaltung der natürlichen Ressourcen. Allerdings hängt die Erreichung bestimmter Ziele weiterhin von der Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel, der Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens sowie dem Engagement weiterer öffentlicher und privater Akteure ab.

Im sozialen Bereich werden mehrere Kriterien positiv bewertet, insbesondere in Bezug auf Ausbildung und Bildung, Gesundheit und Prävention sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen. Durch Sensibilisierungsmassnahmen, Schulungen und den Schutz besonders schutzbedürftiger Personen trägt der KKP2 zur Stärkung der Anpassungsfähigkeit der Bevölkerung bei. Andere soziale Auswirkungen sind eher indirekter Natur oder bislang noch unzureichend ausgeprägt. Die Kriterien im Zusammenhang mit Chancengleichheit und sozialem Zusammenhalt erhalten eine durchschnittliche Bewertung, da Fragen der Klimagerechtigkeit, der Zugänglichkeit der Massnahmen und der Einbeziehung bestimmter Bevölkerungsgruppen noch nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Aus wirtschaftlicher Sicht fallen die Ergebnisse insgesamt positiv aus, wenngleich nicht in allen Bereichen. Die Wertschöpfung und die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft werden mit gewissen Vorbehalten als günstig bewertet. Der KKP2 dürfte im Zuge der Umsetzung der Massnahmen wirtschaftliche Impulse auslösen und die Unternehmen bei ihren Dekarbonisierungsbemühungen unterstützen. Auch wenn die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben des Bundes kurzfristig erhebliche Investitionen seitens der Wirtschaftsakteure erfordern kann, zielen die vorgesehenen Massnahmen darauf ab, diese Kosten zu mindern. Deren Umsetzung stellt jedoch eine erhebliche Investition für den Staat dar.

Die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit wird positiv bewertet, insbesondere dank der Massnahmen zur Unterstützung der Unternehmen, der Bemühungen um Sparsamkeit sowie des Ausbaus erneuerbarer Energien. Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Innovationskraft erhalten hingegen eine durchschnittliche Bewertung. Der KKP2 trägt dazu hauptsächlich indirekt bei, insbesondere durch die Begleitmassnahmen zur Dekarbonisierung der Unternehmen. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beruht in erster Linie auf der Fähigkeit der Wirtschaftsakteure, sich an die Veränderungen im Klima- und Energiebereich anzupassen. Die Massnahmen des KKP2 leisten hierzu einen gewissen Beitrag.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Governance fällt die Bewertung insgesamt positiv aus. Der KKP2 sieht Koordinierungs-, Abstimmungs- und Monitoringmechanismen vor, die eine nachhaltige Governance fördern, insbesondere durch die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, die Einrichtung von für Klimafragen zuständigen Instanzen, den Zugang zu Informationen sowie die Einbeziehung der Anspruchsgruppen in die Konsultationsprozesse.

Insgesamt zeigt die Bewertung, dass es sich um einen kohärenten Plan handelt, der gut auf die Ziele der nachhaltigen Entwicklung abgestimmt ist und dessen ökologische Vorteile besonders deutlich zum Tragen kommen. Die wichtigsten Vorbehalte betreffen die konkrete Umsetzung bestimmter Massnahmen, deren Finanzierung sowie die Stärkung bestimmter sozialer Aspekte, um eine wirksame, inklusive und gerechte Klimatransition zu gewährleisten.

6.2 Klimatest

Der Entwurf des KKP2 wurde anhand von zwei Kriterien dem Klimatest unterstellt. Der Klimatest ist für die Planungen und Programme des Staatsrats, wie dies vorliegend der Fall ist, sowie für Projekte obligatorisch, deren Investitionsvolumen den Schwellenwert von $\frac{1}{8}$ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat verabschiedeten Staatsrechnung übersteigt. Für das Jahr 2026 ist der Betrag von 5 973 694 Franken massgebend.

Der Klimatest wurde gemäss dem in den Artikeln 9 ff. KlimR festgelegten Verfahren und auf der Grundlage der geltenden Methodik durchgeführt.

Anhand des entsprechenden Formulars wurde ein Vorabtest durchgeführt. Der KKP trägt als kantonale Klimaplanung wesentlich zur Erreichung der Klimaziele des Kantons bei und hat keine wesentlichen nachteiligen Auswirkungen auf das Klima. Die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt erachtet ein Detailtest als nicht erforderlich; der Vorabtest wird als ausreichend angesehen.

Es handelt sich jedoch um eine komplexe Planung. Der Test ermöglicht es insbesondere, die sekundären Nutzen des KKP2 im Bereich der Anpassung an den Klimawandel aufzuzeigen. Er zeigt zudem, dass die Umsetzung bestimmter geplanter Massnahmen, beispielsweise im Bereich der Elektrifizierung von Fahrzeugen, zwar anfänglich zu zusätzlichen Treibhausgasemissionen führt, insgesamt jedoch langfristig eine Verringerung der Emissionen gegenüber der Ausgangslage bewirkt.

7 Schlussfolgerung

Gestützt auf die vorgelegten Elemente beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, bei der Finanzverwaltung einen Verpflichtungskredit von 31 Millionen Franken für die Umsetzung des Massnahmenpakets des KKP2 für die Jahre 2027 bis 2030 zu eröffnen.

Abschliessend ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Dekretsentwurf gutzuheissen.

Anhänge

- > Dekret über einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Klimaplanes des Kantons Freiburg
- > Kantonaler Klimaplan der 2. Generation
- > Vernehmlassungsbericht KKP2 (nur auf Französisch)
- > Flyer zum KKP2 – Kantonales Klimarisikomanagement auf einen Blick

Annexe

GRAND CONSEIL

2026-DIME-8

Projet de décret: Plan Climat cantonal 2e génération (PCC2)

Propositions de la commission ordinaire CAH-2026-015

Présidence : David Bonny

Membres : Eric Barras, Nicolas Berset, Alexandre Berset, Hubert Dafflon, Catherine Esseiva, Liliane Galley, Annick Remy-Ruffieux, Dominic Tschümperlin, Peter Wüthrich, Simon Zurich

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de décret comme suit :

Art. 2 al. 2

² Afin de lutter contre les conséquences de la sécheresse, un crédit d'engagement complémentaire est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue de la réalisation des mesures suivantes:

- a) mesures complémentaires d'adaptation et de soutien en faveur de l'agriculture: 5'000'000 francs;
- b) mesures complémentaires de revitalisation des forêts et des cours d'eau: 5'000'000 francs.

Vote final

Par 9 voix contre 2 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Anhang

GROSSER RAT

2026-DIME-8

Dekretsentswurf: Kantonaler Klimaplan 2. Generation (PCC2)

Antrag der ordentlichen Kommission AHK-2026-015

Präsidium: David Bonny

Mitglieder: Eric Barras, Nicolas Berset, Alexandre Berset, Hubert Dafflon, Catherine Esseiva, Liliane Galley, Annick Remy-Ruffieux, Dominic Tschümperlin, Peter Wüthrich, Simon Zurich

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentswurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Dekretsentswurf wie folgt zu ändern:

Art. 2 Abs. 2

A1

² Zur Bekämpfung der Folgen der Dürre wird bei der Finanzverwaltung für die Umsetzung folgender Massnahmen ein ergänzender Verpflichtungskredit eröffnet:

- a) ergänzende Massnahmen für die Anpassung und Unterstützung zugunsten der Landwirtschaft: 5'000'000 Franken;
- b) ergänzende Massnahmen für die Revitalisierung der Wälder und Fliessgewässer: 5'000'000 Franken.

Schlussabstimmung

Mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentswurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 2 al. 1

¹ Un crédit d'engagement de ~~31'000'000~~ de 70'000'000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue de la réalisation des mesures prévues dans le Plan Climat cantonal adopté par le Conseil d'Etat.

¹ Un crédit d'engagement de ~~31'000'000~~ de 42'000'000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue de la réalisation des mesures prévues dans le Plan Climat cantonal adopté par le Conseil d'Etat.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A90, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 4 voix contre 1 et 2 abstentions.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A90, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstentions.

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstentions.

Le 17 septembre 2026

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 2 Abs. 1

¹ Für die Umsetzung der Massnahmen, die im vom Staatsrat angenommenen kantonalen Klimaplan definiert sind, wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von ~~31'000'000~~ 70'000'000 Franken eröffnet.

¹ Für die Umsetzung der Massnahmen, die im vom Staatsrat angenommenen kantonalen Klimaplan definiert sind, wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von ~~31'000'000~~ 42'000'000 Franken eröffnet.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A90 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 4 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A90 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 17. September 2026

Annexe

GRAND CONSEIL

2026-DIME-8

Projet de décret: Plan Climat cantonal 2e génération (PCC2)

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Riedo

Membres : Catherine Beaud, Christel Berset, Andreas Freiburghaus, Bertrand Gaillard, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Stéphane Peiry

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de décret comme suit :

Art. 1 al. 2

² Les montants alloués sont affectés essentiellement à la réalisation sur le terrain des mesures décidées.

Art. 2 al. 2

² Afin de lutter contre les conséquences de la sécheresse, un crédit d'engagement complémentaire est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue de la réalisation des mesures suivantes:

- a) mesures complémentaires d'adaptation et de soutien en faveur de l'agriculture: 5'000'000 francs;
- b) mesures complémentaires de revitalisation des forêts et des cours d'eau: 5'000'000 francs.

Anhang

GROSSER RAT

2026-DIME-8

Dekretsentwurf: Kantonaler Klimaplan 2. Generation (PCC2)

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium : Claude Brodard

Vize-Präsidium : Bruno Riedo

Mitglieder : Catherine Beaud, Christel Berset, Andreas Freiburghaus, Bertrand Gaillard, Benoît Glasson, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Stéphane Peiry

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1 Abs. 2

² Die gewährten Beträge werden hauptsächlich für die Umsetzung der beschlossenen Massnahmen vor Ort verwendet.

Art. 2 Abs. 2

² Zur Bekämpfung der Folgen der Dürre wird bei der Finanzverwaltung für die Umsetzung folgender Massnahmen ein ergänzender Verpflichtungskredit eröffnet:

- a) ergänzende Massnahmen für die Anpassung und Unterstützung zugunsten der Landwirtschaft: 5'000'000 Franken;
- b) ergänzende Massnahmen für die Revitalisierung der Wälder und Fliessgewässer: 5'000'000 Franken.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstentions.

A1
CE

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.

A2
CE

Le 23 septembre 2026

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 23. September 2026



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2026-GC-215

Aide extraordinaire à l'agriculture fribourgeoise face à la sécheresse 2026

Auteurs :	Barras Eric / Brügger Adrian
Nombre de cosignataires :	36
Dépôt :	02.09.2026
Développement :	02.09.2026
Transmission au Conseil d'Etat :	02.09.2026
Réponse du Conseil d'Etat :	22.09.2026

I. Résumé de la motion

Dans une motion motivée déposée le 2 septembre et déclarée urgente par le Grand Conseil le 4 septembre, les députés Barras et Brügger demandent au Conseil d'Etat un plan d'aide exceptionnel de 10 millions de francs sous forme de subventions non remboursables. Les auteurs de la motion justifient leur demande en faisant valoir que la sécheresse de l'année 2026 a entraîné, dans tout le canton de Fribourg, des pertes de rendement considérables et des coûts supplémentaires dans le secteur agricole. Cette aide doit être versée rapidement et sans formalités administratives. Au lieu d'examiner les dommages réels subis par chaque exploitation, la répartition doit s'effectuer selon les indicateurs structurels existants que sont les unités de main-d'œuvre standard (UMOS) et des pâquiers normaux (CN). Cela permettra de prendre en compte aussi bien les exploitations de plaine que celles d'estivage. Le versement doit s'effectuer de manière simple et ne pas nécessiter de justificatifs de dommages fastidieux. Les auteurs de la motion partent du principe que les données nécessaires à cet effet sont déjà disponibles auprès de l'administration. Cette aide doit être financée, dans la mesure du possible, par les moyens financiers existants du canton, sans créer de nouvelles dépenses permanentes. Si nécessaire, il convient également de recourir à des fonds extraordinaires, notamment aux distributions de la BNS. Dans l'ensemble, les auteurs de la motion demandent un soutien rapide, forfaitaire et solidaire à l'agriculture fribourgeoise en réponse à la sécheresse de 2026.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Exposé des motifs

Le Conseil d'Etat est préoccupé par les répercussions de l'été 2026, extrêmement chaud et sec, sur la société en général et sur l'agriculture en particulier. Outre les conséquences écologiques et sociales, de nombreuses exploitations agricoles sont confrontées à des difficultés économiques directement liées à la perte de récolte et de production en raison de la canicule et de la sécheresse. Le Conseil d'Etat partage donc les préoccupations des auteurs de la motion et suit de près l'évolution de la situation. Des mesures d'urgence ont par ailleurs déjà été prises, comme le soutien

subsidaire apporté par l'armée pour le transport de l'eau et une subvention cantonale, comme cela avait été le cas en 2022.

2. Mesures prises jusqu'à présent par la Confédération et le Canton

Depuis de nombreuses années, le Conseil d'Etat s'engage à améliorer durablement les conditions de production de l'agriculture fribourgeoise et à renforcer sa résilience face aux défis tant climatiques qu'économiques. Cela passe notamment par des investissements dans la formation et le conseil, ainsi que dans les infrastructures rurales, en particulier dans le cadre des améliorations structurelles. Ces mesures sont souvent mises en œuvre en collaboration avec la Confédération.

Les effets des changements climatiques posent de plus en plus de nouveaux défis à l'agriculture. Dans le cadre du premier Plan Climat cantonal, diverses mesures ont donc été mises en œuvre pour réduire les risques climatiques et s'adapter à l'évolution des conditions de production. Les premières expériences montrent que certaines mesures produisent déjà des effets positifs. Le Plan Climat cantonal de 2^e génération vise à renforcer encore ces efforts, notamment pour soutenir la sécurité d'approvisionnement en eau dans les alpages. Parallèlement, le Canton travaille à la mise en œuvre de sa stratégie d'irrigation. Après le report de septembre, celle-ci devrait être traitée en octobre par le Grand Conseil. Elle doit contribuer, **à moyen et long terme**, à garantir la sécurité d'approvisionnement de l'agriculture, même dans des conditions climatiques plus difficiles.

Enfin, le Conseil d'Etat tient également compte des mesures de soutien **à court terme** prévues au niveau fédéral. Le Conseil fédéral a déjà donné la possibilité aux cantons d'octroyer des dérogations en urgence pour diverses conditions relatives aux paiements directs. Ainsi, les prescriptions applicables aux exploitations d'estivage, diverses exigences concernant l'achat de fourrage et les exigences PER ont été assouplies. D'autres mesures ont été annoncées, notamment la possibilité d'un versement anticipé des paiements directs. Dans les cantons participant au programme GELAN (Berne, Fribourg et Soleure), le versement principal sera versé aux agricultrices et agriculteurs cette année dans les premiers jours d'octobre, au lieu de novembre comme d'habitude. Par ailleurs, le Conseil fédéral propose au Parlement fédéral d'augmenter de 54 millions de francs les crédits destinés aux prêts d'aide aux exploitations. Ces deux mesures visent à atténuer les problèmes de trésorerie rencontrés par les exploitations agricoles en raison de la sécheresse. Le Conseil d'Etat relève également la suspension des taxes douanières pour l'importation de fourrage décidée par la Confédération.

Le Conseil d'Etat salue en outre particulièrement le fait que le marché intègre également, du moins partiellement, les difficultés rencontrées par les productrices et producteurs. Le prix de certains produits (lait, pommes de terre, ...) a été revu à la hausse pour tenir compte de ces difficultés. Cette mesure améliore non seulement les liquidités à court terme mais contribue également sur la durée à atténuer les effets de la sécheresse pour les exploitations.

Enfin, il y a également lieu de relever que toute entreprise peut faire face à des difficultés passagères et doit pouvoir faire preuve d'une certaine résilience dans les situations exceptionnelles. C'est l'occasion pour le Conseil d'Etat de relever l'extrême résilience dont l'économie fribourgeoise et suisse a fait preuve ces dernières années en affrontant des crises à répétition et un climat d'incertitude lourd et pesant aussi bien pour les consommateurs et consommatrices que les producteurs et productrices.

Le Conseil d'Etat est par ailleurs conscient qu'une partie des mesures demandées aideraient avant tout les exploitations concernées à garantir leur trésorerie, mais qu'elles ne résoudraient pas pour autant les difficultés économiques liées à la baisse des rendements ou à l'augmentation des coûts de production. Il estime néanmoins qu'il convient de prendre en compte l'impact des mesures fédérales dans l'évaluation globale et de prévoir des mesures cantonales ciblées là où, malgré le soutien de la Confédération, il reste nécessaire d'agir.

3. Evaluation

Le Conseil d'Etat reconnaît que la sécheresse de 2026 a entraîné, selon les secteurs de production, des pertes de rendement considérables et des coûts supplémentaires. Les répercussions varient toutefois d'un secteur à l'autre. Alors que certaines filières sont fortement touchées, d'autres le sont moins ou peuvent bénéficier d'une compensation partielle de ces coûts supplémentaires grâce aux prix du marché ou via les assurances permettant de couvrir les pertes de rendement dues à la sécheresse.

Lors d'une « table ronde » convoquée par le Conseiller d'Etat en charge de la DIAF début septembre, la situation a été évaluée comme suit par les différents secteurs : pour les céréales fourragères et panifiables, les récoltes ont été bonnes à très bonnes. Pour les pommes de terre, les producteurs de plantons de pommes de terre ont été peu impactés et ce sont surtout les cultures pour l'industrie de transformation qui ont été touchées, avec des pertes pouvant atteindre 40 à 80 % sur les secteurs non irrigués alors que les pertes sont moindres sur les cultures irriguées. Pour les betteraves sucrières, on s'attend à des rendements en baisse de 30 % avec de fortes différences en fonction des régions et de la qualité des sols. En ce qui concerne le lait, la situation peut être qualifiée de paradoxale avec des volumes de production très élevés au printemps, une diminution de la production laitière en juin et juillet et une reprise étonnante à des niveaux de production très élevés dès août. Ceci malgré une augmentation des coûts liés à l'achat de fourrage d'un côté, et une situation relativement tendue sur le marché du lait d'industrie (stocks importants de beurre) et des différentes spécialités fromagères (ventes en recul en Suisse et à l'export). L'Interprofession du lait, organisation de la filière laitière a décidé de relever exceptionnellement le prix indicatif A de 4 centimes pour le quatrième trimestre 2026 afin de couvrir partiellement les surcoûts estimés par la branche à plus de 10 centimes. De plus, IP lait mettra tout en œuvre pour que, dans le cadre d'un crédit supplémentaire valable six mois, la prime pour le lait commercialisé soit également augmentée de 4 centimes. IP lait a par ailleurs décidé d'introduire, à compter du 1^{er} janvier 2027, un « centime climatique » destiné à cofinancer les mesures prises par les producteurs laitiers en faveur de la protection du climat. Concernant les vaches de boucherie, une forte pression sur les prix due à une offre abondante a été observée en juillet et août. Les abattoirs ont parfois atteint leurs limites de capacité. En septembre, les prix ont toutefois déjà commencé à remonter. Si le secteur de la vigne a été un peu moins touché, les maraichers ne bénéficiant pas de système d'irrigation ont également subi de lourdes pertes, mais très variables en fonction des espèces cultivées. Diverses organisations professionnelles se sont montrées sceptiques à l'égard d'un soutien forfaitaire à toutes les exploitations et ont réclamé des solutions différenciées. Du point de vue du Conseil d'Etat, il est donc essentiel que les éventuels instruments de soutien soient conçus de manière aussi ciblée que possible.

Le Conseil d'Etat estime également que le soutien demandé par les auteurs de la motion, sous la forme d'une contribution forfaitaire à fonds perdu par unité de main-d'œuvre standard (UMOS) ou par « pâquiers normaux » (PN), soulève certaines questions. La clé de répartition proposée repose principalement sur la taille de l'exploitation et non sur le préjudice économique réellement subi.

De ce fait, certaines exploitations pourraient percevoir des contributions sans avoir été touchées dans la même mesure par la sécheresse, tandis que d'autres ne seraient prises en compte que de manière limitée malgré des pertes considérables. Le Conseil d'Etat estime donc qu'une telle répartition des moyens n'est ni ciblée ni appropriée.

En outre, le Conseil d'Etat souligne qu'une indemnisation forfaitaire pour les pertes de rendement dues aux conditions climatiques pourrait créer un précédent de grande portée et qu'il ne dispose d'aucune base légale pour le versement de telles aides. Des demandes similaires pourraient à l'avenir être formulées à la suite d'autres événements climatiques extrêmes tels que le gel, la grêle, les inondations ou des perturbations exceptionnelles du marché. Le Conseil d'Etat estime donc que l'intervention publique doit être ciblée et proportionnée sans prêter les exploitations qui ont déjà investi ou pris des mesures pour augmenter leur résilience face aux changements climatiques. Dans ce sens, il estime que les instruments existants devraient être utilisés en priorité.

4. Mesures

Le Conseil d'Etat prend acte que certaines entreprises sont confrontées à d'importants problèmes de trésorerie en raison de la situation actuelle. Il estime donc que des aides ciblées avec des effets leviers (subsidiarité aide Confédération) en matière de trésorerie sont plus efficaces et plus appropriées que des contributions forfaitaires qui seraient relativement basses et peu efficaces pour les exploitations en regard du nombre d'ayant droit (près de 2600 exploitations dans le canton) mais constituerait une charge financière totale considérable pour le canton. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a l'intention d'examiner de manière approfondie les mesures suivantes :

1. En ce qui concerne **les crédits d'investissement**, une suspension du remboursement des tranches échues a été proposée dans les cas de rigueur. Afin que les fonds déjà limités et insuffisants de la Confédération destinés aux nouveaux crédits d'investissement ne se raréfient pas davantage, le Canton propose d'examiner la possibilité d'alimenter le Fonds de roulement par le biais du Fonds rural cantonal à hauteur de 5 millions de francs pour 2027. Cela permettrait de renforcer la liquidité du système des crédits d'investissement en attendant la hausse des moyens prévus par la Confédération dans le cadre de l'accord de libre-échange Mercosur pour le budget 2028 – sous réserve d'un éventuel référendum. Pour rappel : depuis le printemps 2026, les crédits d'investissement doivent généralement être réduits de 15 % en raison d'un manque de liquidités. Ces 15 % peuvent, si nécessaire, être couverts par un prêt provenant du Fonds rural cantonal, mais celui-ci doit être rémunéré.
2. Renforcement des **prêts d'aide aux exploitations** pour les cas de rigueur. Grâce à l'augmentation des moyens prévue par la Confédération à hauteur de 54 millions de francs, le canton de Fribourg devrait pouvoir mettre à disposition des prêts d'aide aux exploitations supplémentaires d'un montant d'environ 10 millions de francs (5 millions provenant de la Confédération et 5 millions du canton). L'aide fédérale est néanmoins conditionnée à la participation à un montant équivalent des cantons. Ces instruments permettent d'apporter un soutien ciblé aux entreprises présentant des problèmes avérés de trésorerie et contribuent à surmonter des difficultés financières temporaires. La décision finale devrait être prise par les chambres en décembre 2026 dans le cadre des discussions budgétaires. Le Canton est toutefois conscient que cette procédure présente une charge administrative lourde. Il exige donc que cette mesure soit renforcée à l'aide de simplifications administratives faute de quoi elle n'atteindra pas son but.

3. Dans le cadre du Plan Climat cantonal de 1^{ère} génération, différentes mesures de soutien ont été mises en place afin d'aider à lutter contre les périodes de fortes chaleurs et de sécheresse : approvisionnement en eau des alpages, amélioration du climat d'étable, acquisition de Raindancer. Ces mesures donnant le droit à des contribution sont prévues d'être poursuivies dans le cadre du **Plan Climat cantonal de 2^e génération** dont les mesures seront renforcées sous réserve de l'adoption par le Grand Conseil du crédit d'engagement et des montants nécessaires à leur mise en œuvre. Le nouveau plan d'action prévoit ainsi, entre autres, d'encourager la gestion optimale des eaux dans les exploitations agricoles, de soutenir les systèmes d'irrigation efficaces et de soutenir la mise en œuvre de la stratégie irrigation. Par ailleurs, dans le cadre des délibérations de la commission parlementaire, une majorité soutient un amendement qui rajoute 5 millions pour des mesures complémentaires d'adaptation et de soutien en faveur de l'agriculture. Le Conseil d'Etat se rallie à cet amendement, qui revient à donner une suite partielle à la présente motion. Il portera une attention particulière à l'utilisation de ces montants afin qu'ils contribuent effectivement aux objectifs de la présente motion. Le Conseil d'Etat n'exclut pas non plus, à ce stade, d'examiner la possibilité d'une aide ponctuelle non remboursable. Il souhaite toutefois attendre l'évolution du débat politique et des éventuelles mesures prises au niveau fédéral.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des auteurs de la motion et reconnaît la situation difficile dans laquelle se trouvent de nombreuses exploitations agricoles. Il estime toutefois que des aides de trésorerie ciblées et le renforcement ciblé des instruments existants sont plus efficaces, plus équitables et plus durables que des contributions forfaitaires à fonds perdu sans lien direct avec le préjudice réellement subi. En outre, il semble opportun au Conseil d'Etat d'intégrer dans son évaluation globale les mesures déjà annoncées par la Confédération. Le versement anticipé des paiements directs et l'augmentation prévue des prêts d'aide aux exploitations permettront de mettre à disposition, dans les mois à venir, des moyens financiers supplémentaires en faveur de l'agriculture. Le Conseil d'Etat estime donc opportun d'attendre de voir comment ces mesures se concrétiseront et d'adapter de manière ciblée les instruments cantonaux en conséquence.

Dans ces conditions et étant donné l'urgence, le Conseil d'Etat propose le fractionnement la motion :

- 1) Malgré les incertitudes au niveau fédéral, il soutient l'idée d'une aide exceptionnelle à l'agriculture d'au moins 10 millions de francs ;
- 2) Il s'oppose en revanche à une répartition de cette aide de manière forfaitaire à toutes les exploitations agricoles et estime nécessaire qu'elle soit ciblée, et autant que possible basée sur les outils existants afin de limiter la charge administrative des exploitations.

En cas d'acceptation du premier volet, le Conseil d'Etat informe qu'il mettra en œuvre la motion en tenant compte des décisions fédérales et des 3 mesures ciblées citées ci-dessus. Il informe également qu'il va privilégier l'efficacité et la simplicité des mesures afin de venir rapidement en aide aux agriculteurs et agricultrices. Il se réserve à cet effet, la possibilité de mettre en œuvre la présente motion par voie d'ordonnance et/ou au travers du Plan Climat cantonal. Dans un tel cas, il reviendra vers le Grand Conseil pour demander un classement de la motion.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil à rejeter la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2026-GC-215

Ausserordentliche Hilfe für die Freiburger Landwirtschaft angesichts der Trockenheit 2026

Urheber:	Barras Eric / Brügger Adrian
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	36
Einreichung:	02.09.2026
Begründung:	02.09.2026
Überweisung an den Staatsrat:	02.09.2026
Antwort des Staatsrats:	22.09.2026

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 2. September eingereichten, begründeten und am 4. September vom Grossrat als dringlich erklärten Motion fordern die Grossräte Eric Barras und Adrian Brügger vom Staatsrat ein ausserordentliches Hilfspaket von 10 Millionen Franken in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen. Die Motionäre begründen ihr Anliegen damit, dass die Trockenheit des Jahres 2026 im ganzen Kanton Freiburg zu erheblichen Ertragsausfällen und Zusatzkosten in der Landwirtschaft geführt habe. Die Unterstützung soll rasch und unbürokratisch ausbezahlt werden. Anstatt die tatsächlichen Schäden jedes einzelnen Betriebs zu prüfen, soll die Verteilung nach den bestehenden Strukturindikatoren Standardarbeitskraft (SAK) und Normalstoss (NS) erfolgen. Damit sollen sowohl Tal- als auch Sömmerungsbetriebe berücksichtigt werden. Die Auszahlung soll auf einfache Weise erfolgen und keine aufwendigen Schadennachweise erfordern. Die Verfasser der Motion gehen davon aus, dass die dafür notwendigen Daten bereits bei der Verwaltung vorhanden sind. Diese Hilfe soll möglichst aus bestehenden finanziellen Mitteln des Kantons finanziert werden, ohne neue dauerhafte Ausgaben zu schaffen. Falls nötig, soll auch auf ausserordentliche Mittel zurückgegriffen werden, insbesondere Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Insgesamt verlangen die Motionäre eine schnelle, pauschale und solidarische Unterstützung der Freiburger Landwirtschaft als Reaktion auf die Trockenheit 2026.

II. Antwort des Staatsrats

1. Ausgangslage und Erwägungen

Der Staatsrat ist besorgt über die Auswirkungen des extrem heissen und trockenen Sommers 2026 auf die Gesellschaft im Allgemeinen und auf die Landwirtschaft im Speziellen. Neben den ökologischen und sozialen Folgen sehen sich zahlreiche Landwirtschaftsbetriebe mit wirtschaftlichen Belastungen konfrontiert, die in direktem Zusammenhang mit den durch die Hitzewelle und der Trockenheit verursachten Ernte- und Produktionsausfällen stehen. Der Staatsrat teilt deshalb die Sorge der Motionäre und verfolgt die Entwicklung der Situation aufmerksam. Es wurden zudem bereits Sofortmassnahmen ergriffen, wie beispielsweise die subsidiäre

Unterstützung durch die Armee beim Wassertransport und ein kantonaler Beitrag, wie dies bereits im Jahr 2022 der Fall war.

2. Bisherige Massnahmen von Bund und Kanton

Der Staatsrat setzt sich seit vielen Jahren dafür ein, die Produktionsbedingungen für die Freiburger Landwirtschaft langfristig zu verbessern und ihre Widerstandsfähigkeit sowohl gegenüber klimatischen als auch wirtschaftlichen Herausforderungen zu stärken. Dazu gehören insbesondere Investitionen in Bildung und Beratung sowie in die ländliche Infrastruktur, vor allem im Rahmen der Strukturverbesserungen. Diese Massnahmen werden vielfach in Zusammenarbeit mit dem Bund umgesetzt.

Die Auswirkungen des Klimawandels stellen die Landwirtschaft zunehmend vor neue Herausforderungen. Im Rahmen des ersten kantonalen Klimaplanes wurden deshalb verschiedene Massnahmen zur Reduktion von Klimarisiken und zur Anpassung an veränderte Produktionsbedingungen umgesetzt. Erste Erfahrungen zeigen, dass gewisse Massnahmen bereits positive Wirkungen entfalten. Mit dem kantonalen Klimaplan der zweiten Generation sollen diese Anstrengungen weiter verstärkt werden, insbesondere um die Sicherheit der Wasserversorgung auf den Alpen zu unterstützen. Gleichzeitig arbeitet der Kanton an der Umsetzung seiner Bewässerungsstrategie. Nachdem diese im September aufgeschoben wurde, sollte sie im Oktober vom Grossen Rat behandelt werden. Die Bewässerungsstrategie soll **mittel- bis langfristig** dazu beitragen, die Versorgungssicherheit der Landwirtschaft auch unter schwierigeren klimatischen Bedingungen zu gewährleisten.

Schliesslich berücksichtigt der Staatsrat auch die auf Bundesebene vorgesehenen **kurzfristigen** Unterstützungsmassnahmen. Der Bundesrat hat den Kantonen bereits die Möglichkeit eingeräumt, in dringenden Fällen Ausnahmen von verschiedenen Anforderungen im Zusammenhang mit den Direktzahlungen zu gewähren. So wurden die Vorschriften für die Sömmerungsbetriebe, diverse Vorgaben betreffend Futterzukauf und die Anforderungen zum ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) gelockert. Weitere Massnahmen sind angekündigt, insbesondere die Möglichkeit der vorzeitigen Auszahlung der Direktzahlungen. In den GELAN-Kantonen Bern, Freiburg und Solothurn wird die Hauptzahlung den Landwirtinnen und Landwirten dieses Jahr in den ersten Oktobertagen anstatt wie üblich im November übermittelt. Zudem beantragt der Bundesrat dem eidgenössischen Parlament die Aufstockung der Mittel für Betriebshilfedarlehen um 54 Millionen Franken. Beide Massnahmen zielen darauf ab, die durch die Trockenheit verursachten Liquiditätsengpässe in den Landwirtschaftsbetrieben zu entschärfen. Der Staatsrat weist ausserdem auf die vom Bund beschlossene Aufhebung der Grenzabgaben für den Import von Futtermitteln hin.

Der Staatsrat begrüsst darüber hinaus besonders, dass der Markt zumindest teilweise auch die Schwierigkeiten berücksichtigt, mit denen die Produzentinnen und Produzenten zu kämpfen haben. Der Preis für bestimmte Produkte (Milch, Kartoffeln...) wurde angehoben, um diesen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen. Diese Massnahme verbessert nicht nur die kurzfristige Liquidität, sondern trägt langfristig auch dazu bei, die Auswirkungen der Trockenheit für die Landwirtschaftsbetriebe abzuschwächen.

Schliesslich ist auch festzuhalten, dass jeder Betrieb mit vorübergehenden Schwierigkeiten konfrontiert sein kann und in Ausnahmesituationen eine gewisse Widerstandsfähigkeit unter Beweis stellen können muss. Für den Staatsrat ist dies eine Gelegenheit, die ausserordentliche Widerstandsfähigkeit hervorzuheben, die die Freiburger und Schweizer Wirtschaft in den letzten

Jahren angesichts wiederholter Krisen und eines Klimas der Unsicherheit unter Beweis gestellt haben, das sowohl für die Konsumentinnen und Konsumenten als auch die Produzentinnen und Produzenten belastend war.

Der Staatsrat ist sich zudem bewusst, dass ein Teil der geforderten Massnahmen den betroffenen Betrieben primär dabei helfen würde, ihre Liquidität zu sichern, dass sie jedoch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten infolge von Mindererträgen oder steigenden Produktionskosten nicht lösen würden. Dennoch erachtet er es als sachgerecht, die Wirkung der eidgenössischen Massnahmen in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen und kantonale Massnahmen gezielt dort vorzusehen, wo trotz der Unterstützung des Bundes weiterhin Handlungsbedarf besteht.

3. Beurteilung

Der Staatsrat erkennt an, dass die Trockenheit 2026 je nach Produktionsrichtung zu erheblichen Ertragsausfällen und zusätzlichen Kosten geführt hat. Die Auswirkungen variieren jedoch je nach Bereich. Während einzelne Produktionszweige stark betroffen sind, sind andere Bereiche weniger stark betroffen oder können höhere Kosten teilweise durch Marktpreise oder über Versicherungen, die Ertragsausfälle aufgrund von Trockenheit abdecken, kompensieren.

Anlässlich eines «Runden Tisches», der vom für die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) zuständigen Staatsrat Anfang September einberufen wurde, wurde die Situation durch die verschiedenen Branchen wie folgt eingeschätzt: Bei Futter- und Brotgetreide waren die Ernten gut bis sehr gut. Bei den Kartoffeln war die Produktion von Pflanzkartoffeln kaum betroffen; es waren hauptsächlich die Kartoffeln für die Verarbeitungsindustrie betroffen mit Ausfällen von 40 bis 80 % in den nicht bewässerten Gebieten, während die Ausfälle bei den bewässerten Kulturen geringer ausfielen. Bei den Zuckerrüben rechnet man mit Erträgen von minus 30 %, wobei es je nach Region und Bodenqualität erhebliche Unterschiede geben wird. Was die Milch betrifft, kann die Situation als paradox bezeichnet werden: Im Frühjahr gab es eine markante Mengenausdehnung, im Juni und Juli ging die Milchproduktion zurück, und ab August kam es zu einer überraschenden Rückkehr zu sehr hohen Produktionsniveaus. Und dies trotz steigender Produktionskosten aufgrund von Futterzukaufen einerseits und der angespannten Situation auf dem Markt für Verkehrsmilch (hohe Butterbestände) und verschiedene Käsespezialitäten (rückläufige Umsätze in der Schweiz und im Export) andererseits. Die Branchenorganisation Milch (BO Milch) hat entschieden, den A-Richtpreis für das vierte Quartal 2026 ausserordentlich um 4 Rappen anzuheben, um die von der Branche auf über 10 Rappen geschätzten höheren Produktionskosten teilweise zu decken. Zudem wird sich die BO Milch mit aller Kraft dafür einsetzen, dass im Rahmen eines Nachtragskredits für ein halbes Jahr die Zulage für Verkehrsmilch ebenfalls um 4 Rappen angehoben wird. Die BO Milch hat im Weiteren beschlossen, auf den 1. Januar 2027 einen «Klimarappen» einzuführen, um damit Massnahmen der Milchproduzenten zum Klimaschutz mitzufinanzieren. Bei den Schlachtkühen war im Juli und August ein starker Preisdruck infolge eines grossen Angebots zu beobachten. Die Schlachthöfe kamen teilweise an ihre Kapazitätsgrenzen. Im September zogen die Preise jedoch bereits wieder an. Während der Weinbau etwas weniger stark betroffen war, mussten auch Gemüseproduzenten ohne Bewässerungssysteme schwere Verluste hinnehmen, die jedoch je nach Anbaukultur sehr unterschiedlich ausfielen. Verschiedene Branchenorganisationen standen einer pauschalen Unterstützung aller Betriebe skeptisch gegenüber und verlangten differenzierte Lösungen. Aus Sicht des Staatsrats ist es deshalb entscheidend, dass allfällige Unterstützungsinstrumente möglichst zielgerichtet ausgestaltet werden.

Der Staatsrat ist überdies der Auffassung, dass die von den Motionären geforderte Unterstützung in Form eines pauschalen A-fonds-perdu-Beitrags pro Standardarbeitskraft (SAK) bzw. Normalstoss (NS) Fragen aufwirft. Der vorgeschlagene Verteilschlüssel basiert hauptsächlich auf der Betriebsgrösse und nicht auf dem tatsächlich eingetretenen wirtschaftlichen Schaden. Dadurch könnten Betriebe Beiträge erhalten, ohne in gleichem Ausmass von der Trockenheit betroffen zu sein, während andere Betriebe trotz erheblicher Einbussen nur beschränkt berücksichtigt würden. Der Staatsrat erachtet eine derartige Mittelverteilung deshalb als wenig zielgerichtet und sachgerecht.

Zudem weist der Staatsrat darauf hin, dass eine pauschale Entschädigung für klimatisch bedingte Ertragsausfälle einen weitreichenden Präzedenzfall schaffen könnte und er über keine gesetzliche Grundlage für die Zahlung solcher Hilfen verfügt. Vergleichbare Forderungen könnten künftig auch bei anderen extremen Naturereignissen wie Frost, Hagel, Überschwemmungen oder bei ausserordentlichen Marktstörungen erhoben werden. Der Staatsrat ist deshalb der Ansicht, dass staatliche Eingriffe zielgerichtet und verhältnismässig sein müssen. Dabei dürfen Betriebe, die bereits investiert oder Massnahmen ergriffen haben, um ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel zu stärken, nicht benachteiligt werden. In diesem Sinne ist er der Ansicht, dass die bestehenden Instrumente prioritär genutzt werden sollten.

4. Massnahmen

Der Staatsrat nimmt zur Kenntnis, dass einige Betriebe aufgrund der diesjährigen Situation mit erheblichen Liquiditätsengpässen konfrontiert sind. Er erachtet deshalb gezielte Hilfen mit Hebelwirkung (Subsidiarität der Bundesfinanzhilfe) im Bereich der Liquidität als wirksamer und sachgerechter als pauschale Beiträge, die angesichts der Anzahl der Anspruchsberechtigten (fast 2600 Betriebe im Kanton) für die Betriebe relativ gering und wenig wirksam wären, für den Kanton jedoch eine erhebliche finanzielle Gesamtbelastung darstellen würden. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt der Staatsrat, folgende Massnahmen vertieft zu prüfen:

1. Bei den **Investitionskrediten** wurde bei Härtefällen eine Sistierung der Rückzahlung fälliger Tranchen vorgeschlagen. Damit die bereits begrenzten und unzureichenden Gelder des Bundes für neue Investitionskredite nicht noch knapper werden, schlägt der Kanton deshalb vor, eine Äufnung des Fonds de Roulement über den kantonalen Landwirtschaftsfonds in der Höhe von 5 Millionen Franken für 2027 zu prüfen. Dadurch könnte die Liquidität des Systems der Investitionskredite gestärkt werden, bis die vom Bund im Rahmen des Mercosur-Freihandelsabkommens für das Budget 2028 vorgesehenen Mittel zur Verfügung stehen – vorbehaltlich eines allfälligen Referendums. Zur Erinnerung: Seit Frühling 2026 müssen die Investitionskredite infolge Liquiditätsengpasses generell um 15 % gekürzt werden. Diese 15 % können bei Bedarf durch ein Darlehen aus dem kantonalen Landwirtschaftsfonds gedeckt werden, das jedoch verzinst werden muss.
2. Verstärkung der **Betriebshilfedarlehen** für Härtefälle. Aufgrund der vom Bund vorgesehenen Aufstockung der Mittel um 54 Millionen Franken könnten im Kanton Freiburg voraussichtlich zusätzliche Betriebshilfedarlehen in der Grössenordnung von rund 10 Millionen Franken (je 5 Millionen vom Bund und Kanton) zur Verfügung gestellt werden. Die Finanzhilfe des Bundes ist jedoch an die Bedingung geknüpft, dass sich die Kantone mit einem gleich hohen Betrag beteiligen. Diese Instrumente erlauben eine gezielte Unterstützung von Betrieben mit nachgewiesenen Liquiditätsproblemen und tragen dazu bei, vorübergehende finanzielle Schwierigkeiten zu überbrücken. Der endgültige Entscheid dürfte im Dezember 2026 im

Rahmen der Diskussionen zum Voranschlag von den beiden Kammern getroffen werden. Der Kanton ist sich jedoch bewusst, dass dieses Verfahren mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Er fordert daher, dass diese Massnahme durch administrative Vereinfachungen gestützt wird, da sie andernfalls ihr Ziel verfehlt.

3. Im Rahmen des kantonalen Klimaplanes der ersten Generation wurden verschiedene Unterstützungsmassnahmen eingeführt, um zur Bewältigung von Perioden von starker Hitze oder Trockenheit beizutragen: Wasserversorgung auf den Alpen, Verbesserung des Stallklimas, Anschaffung von Raindancer. Diese Massnahmen mit Anspruch auf Beiträge sollen im Rahmen des **kantonalen Klimaplanes der zweiten Generation** fortgeführt und allenfalls verstärkt werden, sofern der Grosse Rat den Verpflichtungskredit und die für deren Umsetzung erforderlichen Mittel genehmigt. Der neue Aktionsplan sieht unter anderem vor, eine optimale Wasserbewirtschaftung in Landwirtschaftsbetrieben zu fördern, effiziente Bewässerungssysteme zu unterstützen und die Umsetzung der Bewässerungsstrategie voranzutreiben. Im Rahmen der Verhandlungen der parlamentarischen Kommission spricht sich zudem eine Mehrheit für einen Änderungsantrag aus, der 5 Millionen Franken für zusätzliche Massnahmen zur Anpassung und Unterstützung der Landwirtschaft vorsieht. Der Staatsrat schliesst sich diesem Änderungsantrag an, der einer teilweisen Umsetzung der vorliegenden Motion gleichkommt. Er wird ein besonderes Augenmerk auf die Verwendung dieser Beiträge legen, damit sie tatsächlich zur Erreichung der Ziele dieser Motion beitragen. Der Staatsrat schliesst zum jetzigen Zeitpunkt auch die Prüfung einer allenfalls punktuellen nicht rückzahlbaren Unterstützung nicht aus. Er will dazu aber die Entwicklung der politischen Diskussion und allfälliger Massnahmen auf Bundesebene abwarten.

5. Schlussfolgerung

Der Staatsrat teilt die Sorge der Motionäre und erkennt die schwierige Situation an, in der sich viele Landwirtschaftsbetriebe befinden. Er ist jedoch der Auffassung, dass gezielte Liquiditätshilfen und die gezielte Verstärkung bestehender Instrumente wirksamer, gerechter und nachhaltiger sind als pauschale A-fonds-perdu-Beiträge ohne direkten Bezug zum tatsächlich erlittenen Schaden. Zudem erscheint es dem Staatsrat angezeigt, die bereits angekündigten Massnahmen des Bundes in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen. Mit der vorzeitigen Auszahlung der Direktzahlungen und der voraussichtlichen Aufstockung der Betriebshilfedarlehen werden in den kommenden Monaten zusätzliche finanzielle Mittel zugunsten der Landwirtschaft zur Verfügung gestellt. Der Staatsrat erachtet es daher als zweckmässig, die Ausgestaltung dieser Massnahmen abzuwarten und die kantonalen Instrumente gezielt darauf abzustimmen.

Unter diesen Bedingungen und angesichts der Dringlichkeit beantragt der Staatsrat die Aufteilung der Motion:

- 1) Trotz der Unsicherheiten auf Bundesebene, unterstützt der Staatsrat die Idee einer ausserordentlichen Hilfe für die Landwirtschaft in Höhe von mindestens 10 Millionen Franken;
- 2) Er spricht sich hingegen gegen eine pauschale Verteilung dieser Hilfe auf alle Landwirtschaftsbetriebe aus und hält es für notwendig, dass sie zielgerichtet erfolgt und so weit wie möglich auf bestehenden Instrumenten basiert, um den administrativen Aufwand für die Landwirtschaftsbetriebe zu begrenzen.

Im Falle einer Annahme des ersten Teils informiert der Staatsrat, dass er die Motion unter Berücksichtigung der Bundesbeschlüsse und der drei oben genannten gezielten Massnahmen umsetzen wird. Er weist ausserdem darauf hin, dass er den Schwerpunkt auf die Wirksamkeit und Einfachheit der Massnahmen legen wird, um den Landwirtinnen und Landwirten rasch zu helfen. Zu diesem Zweck behält er sich die Möglichkeit vor, die vorliegende Motion durch eine Verordnung und/oder im Rahmen des kantonalen Klimaplanes umzusetzen. In einem solchen Fall wird er erneut an den Grossen Rat gelangen, um die Abschreibung der Motion zu beantragen.

Falls der Grosse Rat die Aufteilung ablehnt, beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.



Rapport 2022-DFIN-13

8 juillet 2026

Investissements bruts cantonaux : Pourquoi de telles différences systématiques entre les budgets et les comptes ?

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2021-GC-100 Hubert Dafflon/Jean-Daniel Wicht – Investissements bruts cantonaux : Pourquoi de telles différences systématiques entre les budgets et les comptes ?

Table des matières

1	Introduction	2
2	Analyse des écarts entre investissements propres budgétés et réalisés (2012–2024)	2
3	Analyse des investissements propres par crédit d'engagement (2012–2024)	4
4	Réponses	5
5	Conclusion	7

1 Introduction

Par postulat déposé et développé le 9 juillet 2021, les députés Hubert Dafflon et Jean-Daniel Wicht demandent au Conseil d'Etat de clarifier la situation concernant les écarts entre les budgets d'investissement et les comptes. A travers ce postulat, les auteurs demandent un rapport mettant en lumière les éléments suivants :

1. Combien de projets n'ont pas été réalisés durant ces 15 dernières années ? Quels sont-ils et quelles en sont les raisons ?
2. Les services de l'Etat ne peuvent-ils assumer l'ensemble du suivi des projets car trop nombreux et trop conséquents ? Dans de tels cas de figure, des mandats externes de chefs de projet, pris sur le budget d'investissement, ont-ils été octroyés ?
3. Des projets peu aboutis ont-ils été présentés au Grand Conseil, les travaux de finalisation retardant les projets ?
4. Des projets ont-ils été tout simplement déclarés comme non essentiels et donc retirés définitivement ?
5. Des subventions fédérales ou des participations d'autres cantons, de communes ou de privés ont-elles ainsi été perdues ?

Dans sa réponse du 14 décembre 2021, le Conseil d'Etat partage le constat d'écarts parfois relativement importants entre les budgets d'investissement et les comptes, tout en soulignant que plusieurs raisons peuvent expliquer de tels écarts, comme la complexité des projets et la dépendance à des décisions qui échappent au contrôle de l'Etat. Le Conseil d'Etat se propose de dresser un portrait de la situation comparative entre les projets portés au budget d'investissement et les réalisations effectives.

De manière générale, les dépenses d'investissement se composent des investissements propres, des prêts et participations permanentes ainsi que des subventions d'investissement. Compte tenu du but recherché par les postulants, le présent rapport se concentre prioritairement sur la catégorie des investissements liés aux routes et aux investissements liés aux bâtiments, qui représentent un volume important des investissements propres de l'Etat.

2 Analyse des écarts entre investissements propres budgétés et réalisés (2012–2024)

Les données relatives aux investissements propres du canton sur la période 2012 à 2024 ont été collectées et synthétisées dans un tableau récapitulatif. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des investissements propres du canton entre 2012 et 2024, en comparant pour chaque exercice, les montants inscrits au budget, correspondant aux dépenses d'investissement prévues quelques mois avant le début d'année (clôture du processus budgétaire au niveau du Conseil d'Etat mi-septembre), et les montants figurant dans les comptes, qui reflètent les dépenses effectivement réalisées.

L'écart entre le budget et les comptes, indiqué pour chaque année, mesure la différence entre les montants d'investissement prévus et ceux effectivement réalisés. Il permet d'apprécier le degré de réalisation des investissements au cours de chaque exercice. Cette lecture doit toutefois être nuancée dans la mesure où les investissements s'inscrivent généralement dans des projets pluriannuels dont le rythme de réalisation ne coïncide pas nécessairement avec le cadre budgétaire annuel.

Le montant budgété pour l'année 2012 a été ajusté afin d'exclure les données relatives aux réseaux hospitaliers. Cet ajustement est lié à l'entrée en vigueur, la même année, de la révision de la LAMal, qui a modifié le financement et le traitement comptable des dépenses hospitalières. Dès 2012, ces dépenses ne sont plus intégrées de la même manière dans les investissements propres et apparaissent sous d'autres rubriques dans les comptes publics. Elles ont dès lors été exclues afin de garantir la comparabilité des données avec les années suivantes.

L'analyse ci-dessous met en évidence des écarts annuels parfois importants entre les montants inscrits au budget et les montants effectivement investis. Si des écarts positifs sont observés ponctuellement, la période considérée est toutefois caractérisée par la présence quasi systématique d'écarts négatifs, les investissements réalisés étant, la plupart des années, inférieurs aux prévisions budgétaires.

Ces écarts ne se compensent pas nécessairement d'une année à l'autre et contribuent, par leur récurrence, à l'impression d'une sous-exécution structurelle des crédits d'investissement.

Sur l'ensemble de la période 2012 à 2024, les investissements effectivement réalisés présentent ainsi un écart cumulé négatif d'environ 213 millions de francs par rapport aux montants budgétés, soit près de 13 %. Cet écart cumulé négatif signifie que, malgré un exercice marqué par des investissements supérieurs aux prévisions, le volume total des investissements réalisés demeure, sur la durée, inférieur aux montants inscrits au budget.

Comme mentionné ci-dessus, cet écart doit toutefois être interprété à la lumière du décalage entre les montants prévus au budget et le rythme réel de réalisation des projets. Les budgets annuels constituent des prévisions arrêtées à un moment donné, alors que l'exécution effective dépend de nombreux facteurs, tels que la durée des procédures de marchés publics, les recours éventuels, les retards de chantier, les dépendances entre projets ou encore l'évolution des contraintes techniques et réglementaires. A ces éléments s'ajoutent des facteurs conjoncturels et exogènes, tels que la pandémie de Covid-19, les tensions géopolitiques ou encore les perturbations des chaînes d'approvisionnement, susceptibles d'entraîner des retards, des renchérissements ou des adaptations dans la conduite des projets. Ces éléments rendent difficile l'anticipation précise du calendrier de réalisation et expliquent les décalages observés.

Cette situation tient également à la nature même des investissements publics, généralement fondés sur des crédits d'engagement permettant des dépenses échelonnées sur plusieurs années. La logique budgétaire annuelle ne reflète ainsi qu'imparfaitement la temporalité réelle des projets. Les montants non dépensés au cours d'un exercice ne traduisent ainsi, dans la très grande majorité des cas, ni une sous-utilisation structurelle des ressources ni un abandon des projets, mais plutôt un décalage dans leur mise en œuvre, en fonction de leur avancement effectif. Par ailleurs, les montants effectivement mobilisables lors d'un exercice ne se limitent très régulièrement pas aux crédits inscrits au budget annuel, mais incluent également les crédits reportés des années précédentes. Ces reports peuvent atteindre, pour un exercice donné, plusieurs dizaines de millions de francs, ce qui contribue à accroître l'écart apparent entre montants budgétés et réalisés dans une lecture strictement annuelle.

Les écarts observés s'expliquent également par des facteurs propres à la conduite des projets. A titre d'exemple, en 2017, l'écart s'explique partiellement par l'abandon du projet d'acquisition de l'immeuble Schumacher SA à Schmitten (pour l'installation du Centre de stockage interinstitutionnel cantonal – SIC). En tant qu'autre exemple, l'écart observé en 2021 est lié partiellement à l'acquisition anticipée des immeubles Englisberg 5 à 13 à Granges-Paccot. Alors qu'un montant de 15,5 millions de francs était inscrit au budget 2021 pour cet achat, celui-ci a finalement été réalisé en 2020. Cette anticipation a eu pour effet d'augmenter les investissements réalisés en 2020 et, inversement, de générer un écart négatif par rapport au budget en 2021. Il convient toutefois de relever que, malgré cette anticipation, l'exercice 2020 présente également un écart négatif, en grande partie imputable aux retards et reports de projets consécutifs à la crise sanitaire liée au Covid-19.

En résumé, les écarts entre montants budgétés et réalisés ne devraient pas être interprétés comme le signe d'une absence de réalisation des investissements, mais comme la conséquence d'un décalage structurel entre la temporalité budgétaire annuelle et celle de projets pluriannuels, complexes et évolutifs.

Dépenses d'investissements propres 2012–2024

	Année	Investissements propres en mios	Ecart C/B en mios
Budget	2012*	107,8	
Comptes	2012	118,0	+10,2
Budget	2013	135,9	
Comptes	2013	126,7	-9,2
Budget	2014	118,4	
Comptes	2014	108,9	-9,5
Budget	2015	112,7	
Comptes	2015	109,4	-3,3
Budget	2016	101,5	
Comptes	2016	92,1	-9,4
Budget	2017	122,9	
Comptes	2017	87,0	-35,9
Budget	2018	139,7	
Comptes	2018	136,1	-3,6
Budget	2019	126,8	
Comptes	2019	106,0	-20,8
Budget	2020	88,3	
Comptes	2020	73,3	-15,0
Budget	2021	109,6	
Comptes	2021	68,1	-41,5
Budget	2022	114,4	
Comptes	2022	86,8	-27,6
Budget	2023	154,1	
Comptes	2023	127,6	-26,5
Budget	2024	153,3	
Comptes	2024	131,9	-21,4
Total B		1585,4	
Total C		1371,9	-213,5 (env. 13 %)

* ajustés en tenant compte de l'exclusion des données des réseaux hospitaliers

3 Analyse des investissements propres par crédit d'engagement (2012–2024)

Afin de compléter l'analyse des investissements propres, une lecture par grands projets d'investissement est proposée à travers les crédits d'engagement. Les deux documents figurant en annexe recensent respectivement les crédits d'engagement relatifs aux investissements liés aux routes (INV-RTES) et aux investissements liés aux bâtiments (INV-BATI), sur la base des crédits octroyés entre 2012 et 2024. Ces deux catégories représentent la part prépondérante des investissements propres de l'État.

Ces tableaux présentent, pour chaque projet, les principales informations relatives aux crédits d'engagement, notamment le montant du crédit autorisé, les montants engagés à ce jour ainsi que le solde du crédit. Ils permettent ainsi d'appréhender l'état d'avancement financier des projets sur l'ensemble de la période.

Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'un crédit d'engagement correspond à une autorisation de dépense accordée pour la réalisation d'un projet déterminé. Par nature, les processus de planification et de réalisation des projets d'investissement s'inscrivent dans des horizons temporels étendus, soumis à des contraintes techniques, administratives et juridiques. Il en résulte que la budgétisation et la consommation effective des crédits (avec des reports de crédits) s'étalent généralement sur plusieurs années, sans correspondre strictement au rythme des exercices budgétaires.

L'analyse des crédits d'engagement montre que ceux-ci sont effectivement mobilisés pour la réalisation des projets. L'existence d'un solde disponible ne signifie pas que le projet n'a pas été réalisé, mais traduit le plus souvent un décalage temporel dans son exécution, en fonction de son état d'avancement. Le cas échéant, les montants non dépensés au cours d'un exercice peuvent être reportés dans le temps, dans le cadre du crédit autorisé, et mobilisés ultérieurement.

Par ailleurs, malgré une planification minutieuse des projets, une valeur résiduelle du crédit d'engagement subsiste fréquemment. Cette situation s'explique notamment par les marges de prudence intégrées lors de l'octroi des crédits, les incertitudes liées à l'évolution des coûts – en particulier dans le domaine de la construction – ou encore par des retards dans les travaux. A l'inverse, certains projets peuvent également connaître des dépassements du crédit d'engagement initialement autorisé, en raison d'évolutions du périmètre, de contraintes techniques imprévues ou de renchérissements non anticipés. Ces situations peuvent conduire, le cas échéant, à la nécessité de solliciter des crédits additionnels. L'existence tant de valeurs résiduelles que de dépassements illustre le caractère évolutif des projets d'investissement et peut entraîner des écarts entre le montant du crédit autorisé et les dépenses effectivement réalisées, sans pour autant remettre en cause la bonne exécution des projets.

Enfin, il convient de relever que les crédits d'engagement ne résultent pas exclusivement des décrets du Grand Conseil, mais également d'arrêtés du Conseil d'Etat, pour les objets relevant de sa compétence (moins de 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat). Les crédits listés dans les deux tableaux incluent ainsi des décisions relevant de ces deux pouvoirs.

4 Réponses

Le présent chapitre a pour objet de répondre de manière structurée et circonstanciée aux questions explicitement formulées par les députés dans le cadre du postulat. Il s'inscrit dans le prolongement des analyses et éléments de contexte exposés dans les chapitres précédents, qui ont notamment mis en évidence les spécificités de la planification et de la réalisation des investissements publics, ainsi que les écarts observés entre montants budgétés et dépenses effectives.

Les éléments de réponse ci-après se rapportent plus spécifiquement aux investissements liés aux constructions de bâtiments et de routes, qui concentrent une part prépondérante des crédits d'investissement et présentent un degré élevé de complexité en matière de planification, de réalisation et de suivi.

1. Combien de projets n'ont pas été réalisés durant ces 15 dernières années ? Quels sont-ils et quelles en sont les raisons ?

En reprenant les éléments présentés au chapitre 3 de ce rapport, il ressort que les cas de projets d'investissement non réalisés au cours des quinze dernières années sont demeurés très rares.

A titre d'exemple, le crédit d'engagement relatif à l'achat du bâtiment Schumacher à Schmitten (2015-DFAC-67), destiné au SIC, peut être mentionné. Le Conseil d'Etat a renoncé à cette acquisition en raison de difficultés techniques imprévues qui auraient engendré des coûts supplémentaires importants. Ce renoncement ne remet toutefois pas en cause la réalisation du projet de SIC, lequel est actuellement en chantier à Givisiez.

Dans la plupart des autres situations où le montant dépensé reste inférieur au crédit d'engagement, il ne s'agit pas d'un abandon de projet, mais de retards dans leur réalisation. Ces retards s'expliquent notamment par la complexité des procédures et par des facteurs externes, en particulier les procédures de recours. Les projets d'aménagement routier de la gare de Châtel-Saint-Denis (2017-DIME-47) et de la jonction autoroutière à Matran (2018-DIME-61) en constituent des exemples.

S'agissant des projets routiers, les crédits d'engagement liés à des réalisations spécifiques ont été utilisés. Cela s'explique notamment par le fait que ces crédits sont soumis au Grand Conseil à un stade avancé de maturité des projets, généralement après le dépôt des principales offres d'entreprises, ce qui permet d'en estimer le coût de manière plus précise. Les crédits globaux, notamment ceux relatifs à la protection contre le bruit ou la mise en conformité des arrêts de bus, sont quant à eux utilisés progressivement en fonction de l'avancement des projets.

De manière similaire, les crédits alloués à la construction ou à la rénovation de bâtiments destinés aux besoins de l'Etat ont été utilisés conformément à leur objectif initial. Le projet MAD1, pour lequel un crédit résiduel subsiste, fait actuellement l'objet d'une reprise dans le cadre de nouveaux besoins identifiés par la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) et de l'évolution des normes. A cet égard, le financement initial reposait sur un crédit global couvrant à la fois MAD1 et MAD3, ce qui sera corrigé dans le nouveau projet MAD1.

Ainsi, les cas de projets non réalisés demeurent très rares et ne remettent pas en cause la réalisation des objectifs poursuivis. Les différences observées entre les montants budgétés et les montants effectivement dépensés s'expliquent avant tout par des retards ou des adaptations dans la mise en œuvre des projets, mais également par une budgétisation volontairement prudente, qui intègre des marges de sécurité.

2. *Les services de l'Etat ne peuvent-ils assumer l'ensemble du suivi des projets car trop nombreux et trop conséquents ? Dans de tels cas de figure, des mandats externes de chefs de projet, pris sur le budget d'investissement, ont-ils été octroyés ?*

Le suivi simultané d'un nombre important de projets d'investissement, souvent complexes et pluriannuels, exerce une pression directe sur les ressources disponibles, en particulier pour les fonctions de conduite de projet. Le rythme de réalisation des études et des travaux dépend ainsi étroitement de la capacité des services à mobiliser des compétences spécialisées en nombre suffisant.

Dans le domaine des infrastructures routières, le rythme de réalisation en parallèle des études de projets est étroitement lié au nombre de collaboratrices et collaborateurs chef·fe·s de projets disponibles. A cet égard, quatre chef·fe·s de projets (2.5 EPT) sont financés par des crédits d'engagement spécifiques dédiés à la protection contre le bruit routier et à la mise en conformité des arrêts de bus. En complément, un appui juridique (0.5 EPT) est assuré dans le cadre du crédit d'engagement du projet de la route de liaison Marly-Matran.

En parallèle, le recours à des mandats externes de BAMO (bureau d'assistance à la maîtrise d'ouvrage) est pratiqué de manière régulière, afin d'apporter un appui ciblé aux équipes internes, que ce soit pour des expertises spécifiques ou pour faire face à des contraintes ponctuelles de capacité. L'enjeu est de maintenir un équilibre adéquat entre ressources internes et externes afin de garantir la maîtrise des projets.

A titre d'illustration, le chantier de la BCU est piloté par une cheffe de grands projets du SBat, appuyée par un chef de projets externe (0.5 EPT) ainsi que par un BAMO mobilisé ponctuellement sur des aspects contractuels spécifiques. Ces prestations externes sont financées par le crédit d'engagement du projet.

S'agissant des projets de bâtiments, le Service des bâtiments (SBat) a dû faire face, depuis 2021, à une forte augmentation du volume de projets, liée à la fois à une convergence des besoins en assainissements lourds et à la mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'Etat de Fribourg 2022–2035, dont le principe de propriété constitue un axe central.

Afin d'y répondre, un renforcement des effectifs du SBat a été opéré. Hors personnel de nettoyage, les effectifs du Service sont ainsi passés de 49 EPT en 2021 à 74 EPT en 2026, soit une augmentation de 25 EPT.

Ces effectifs supplémentaires correspondent à des ressources consacrées à la gestion de projets, dans le cadre des rôles de l'État en tant que propriétaire, maître d'ouvrage et responsable de l'entretien de son patrimoine immobilier, alors que les investissements ont fortement augmenté entre 2021 et 2026.

3. *Des projets peu aboutis ont-ils été présentés au Grand Conseil, les travaux de finalisation retardant les projets ?*

Les projets présentés au Grand Conseil en vue de l'octroi d'un crédit d'engagement font l'objet d'une planification approfondie et reposent sur un degré de maturité jugé suffisant au moment de la demande.

Il convient toutefois de relever que ces demandes doivent être déposées en amont des phases de réalisation, ce qui implique qu'un certain nombre d'éléments restent susceptibles d'évoluer. Dans ce contexte, des facteurs imprévus, indépendants de la gestion de projets, peuvent intervenir entre la phase de demande de crédit et celle de mise en œuvre.

A titre d'exemple, dans le domaine des aménagements routiers, les procédures de recours, mais également des dépendances avec d'autres chantiers, peuvent engendrer des effets de décalage ou de cumul de retards. Malgré les efforts des cheffes et chefs de projet pour établir des prévisions aussi précises et réalistes que possible, la complexité inhérente aux projets d'investissement de grande envergure demeure un facteur déterminant.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2022, de l'Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC – RSF 122.28.32), les étapes de développement des projets ont été formalisées. Ce cadre permet de conduire des études plus approfondies en amont et de soumettre au Grand Conseil des demandes de crédits d'engagement plus abouties et plus précises qu'auparavant.

4. *Des projets ont-ils été tout simplement déclarés comme non essentiels et donc retirés définitivement ?*

Il peut arriver qu'un projet d'investissement pour lequel un crédit d'engagement a été octroyé ne se réalise pas dans sa forme initialement prévue. L'achat du bâtiment Schumacher à Schmitten, mentionné plus haut, en constitue un exemple.

Dans ce cas, il ne s'agit néanmoins pas d'un abandon définitif, mais plutôt d'une recherche de solutions plus adéquates pour en assurer la mise en œuvre. Le Conseil d'Etat a ainsi confirmé qu'il n'avait pas renoncé au projet de SIC, lequel est actuellement réalisé sous une autre forme. Dans ce contexte, aucun projet significatif n'a été déclaré par le Conseil d'Etat comme non essentiel puis retiré définitivement.

Ainsi, les situations observées relèvent d'ajustements dans la mise en œuvre des projets, et non d'un abandon lié à leur caractère non essentiel.

5. *Des subventions fédérales ou des participations d'autres cantons, de communes ou de privés ont-elles ainsi été perdues ?*

Dans le domaine routier comme dans celui des bâtiments, les éléments disponibles ne font pas apparaître de cas de perte de subvention ou de participation financière de tiers (Confédération, autres cantons, communes ou partenaires privés) imputable à une non-réalisation ou à un décalage dans la réalisation des investissements prévus.

5 Conclusion

Il ressort de l'analyse que les écarts observés entre les montants d'investissement budgétés et effectivement dépensés s'expliquent principalement par le décalage entre la planification budgétaire annuelle et le rythme réel de réalisation de projets pluriannuels. L'exécution des investissements dépend en effet de nombreux facteurs, tels que les procédures d'autorisation, les marchés publics, les recours ou encore la coordination entre projets, ce qui rend difficile une correspondance stricte avec les prévisions annuelles.

Dans ce contexte, les écarts constatés traduisent avant tout des décalages dans le calendrier de mise en œuvre des projets, et non une sous-exécution des investissements. Ils sont en outre amplifiés par le mécanisme des reports de crédits, parfois importants, qui permettent de mobiliser sur un exercice donné des moyens issus des années précédentes et qui accentuent l'écart apparent entre les crédits budgétés pour l'année et les dépenses effectivement réalisées.

L'analyse par crédits d'engagement confirme que les projets pour lesquels des moyens ont été votés sont, dans leur très grande majorité, réalisés ou en cours de réalisation.

Enfin, face à l'augmentation du volume de projets, le canton a adapté ses capacités de pilotage, notamment par le renforcement du Service des bâtiments et le recours ciblé à des appuis externes. Les écarts observés doivent ainsi être interprétés dans le cadre d'une gestion pluriannuelle des investissements et ne remettent pas en cause la réalisation des projets ni l'utilisation conforme des ressources publiques.



Bericht 2022-DFIN-13

8. Juli 2026

Kantonale Bruttoinvestitionen: Weshalb immer diese Differenzen zwischen Voranschlag und Rechnung?

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2021-GC-100 Hubert Dafflon/Jean-Daniel Wicht – Kantonale Bruttoinvestitionen: Weshalb immer diese Differenzen zwischen Voranschlag und Rechnung?

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Analyse der Abweichungen zwischen budgetierten und effektiven Ausgaben für Sachgüter (2012–2024)	2
3	Analyse der Sachgüter nach Verpflichtungskrediten (2012–2024)	4
4	Antworten	5
5	Schlussfolgerung	7

1 Einleitung

Mit dem am 9. Juli 2021 eingereichten und begründeten Postulat forderten die Grossräte Hubert Dafflon und Jean-Daniel Wicht den Staatsrat auf, die Situation im Zusammenhang mit den Abweichungen zwischen den Investitionsvoranschlägen und den Rechnungen zu klären. Sie verlangten einen Bericht, der insbesondere folgende Punkte beleuchtet:

1. Wie viele Projekte wurden in diesen letzten 15 Jahren nicht realisiert? Um welche Projekte handelt es sich dabei und welches sind die Gründe?
2. Können die staatlichen Ämter nicht die gesamte Projektbetreuung übernehmen, weil diese zu zahlreich und zu umfangreich sind? Wurden in solchen Fällen externe Projektleitungsaufträge vergeben und aus dem Investitionsbudget finanziert?
3. Wurden dem Grossen Rat unausgereifte Projekte unterbreitet, deren Abschluss sich dadurch verzögerte?
4. Wurden Projekte ganz einfach für nicht wesentlich erklärt und daher endgültig zurückgezogen?
5. Gingen so Bundesbeiträge oder Beteiligungen anderer Kantone, von Gemeinden oder Privaten verloren?

In seiner Antwort vom 14. Dezember 2021 teilte der Staatsrat die Einschätzung, dass mitunter erhebliche Abweichungen zwischen Investitionsvoranschlägen und Rechnungen bestehen. Gleichzeitig betonte er jedoch, dass sich solche Abweichungen durch verschiedene Faktoren erklären lassen, insbesondere durch die Komplexität der Projekte sowie durch die Abhängigkeit von Entscheidungen, die sich der Kontrolle des Staats entziehen. Um einen Vergleich zwischen den in den Investitionsvoranschlägen vorgesehenen Vorhaben und deren tatsächlicher Realisierung zu ermöglichen, erklärte sich der Staatsrat bereit, eine entsprechende Studie durchzuführen.

Die Investitionsausgaben setzen sich im Allgemeinen aus Sachgüter des Staats, Darlehen, Beteiligungen sowie Investitionsbeiträgen zusammen. Angesichts der im Postulat verfolgten Ziele konzentriert sich der vorliegende Bericht in erster Linie auf die Kategorien der Strassen- und Gebäudeinvestitionen, die einen wesentlichen Anteil an den Sachgüter des Staats ausmachen.

2 Analyse der Abweichungen zwischen budgetierten und effektiven Ausgaben für Sachgüter (2012–2024)

Die Daten zu den Sachgütern des Staats für den Zeitraum 2012 bis 2024 wurden erhoben und in einer Übersichtstabelle zusammengefasst. Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Sachgüter des Staats in diesem Zeitraum. Für jedes Rechnungsjahr werden die im Voranschlag eingestellten Beträge den in der Rechnung ausgewiesenen Beträgen gegenübergestellt. Die erstgenannten entsprechen den wenige Monate vor Jahresbeginn geplanten Investitionsausgaben (Abschluss des Budgetverfahrens auf Ebene des Staatsrats Mitte September), während die letztgenannten die effektiv realisierten Ausgaben widerspiegeln.

Die für jedes Jahr ausgewiesene Abweichung zwischen Voranschlag und Rechnung misst die Differenz zwischen den geplanten und den effektiv realisierten Investitionsbeträgen. Sie ermöglicht es, den Umsetzungsgrad der Investitionen im jeweiligen Rechnungsjahr zu beurteilen. Diese Interpretation ist jedoch zu relativieren, da Investitionen in der Regel Teil mehrjähriger Projekte sind, deren Umsetzungsrhythmus nicht zwingend mit dem Rahmen von jährlichen Voranschlägen übereinstimmt.

Im für das Jahr 2012 veranschlagten Betrag wurden die Daten der Spitalnetze nicht berücksichtigt. Grund dafür ist das Inkrafttreten der Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) im selben Jahr, das Änderungen in der Finanzierung sowie in der buchhalterischen Behandlung der Spitalausgaben zur Folge hatte: Seit 2012 werden diese Ausgaben nicht mehr in gleicher Weise unter den Sachgütern erfasst und erscheinen in der

öffentlichen Rechnungslegung unter anderen Rubriken. Um die Vergleichbarkeit der Daten über die Jahre sicherzustellen, wurden sie ausgeschlossen.

Die nachstehende Analyse zeigt, dass zwischen den im Budget veranschlagten Beträgen und den effektiv realisierten Investitionen teilweise erhebliche jährliche Abweichungen bestehen. Während vereinzelt positive Abweichungen zu verzeichnen sind, ist der betrachtete Zeitraum insgesamt durch überwiegend negative Abweichungen gekennzeichnet, da die realisierten Investitionen in den meisten Jahren unter den Budgetprognosen lagen.

Die Abweichungen gleichen sich nicht systematisch von Jahr zu Jahr aus und verstärken aufgrund ihrer Häufigkeit den Eindruck einer strukturellen Nichtausschöpfung der Investitionskredite.

Über den gesamten Zeitraum von 2012 bis 2024 weisen die effektiv realisierten Investitionen gegenüber den veranschlagten Beträgen eine kumulierte negative Abweichung von rund 213 Millionen Franken auf, was knapp 13 % entspricht. Mit anderen Worten, das Gesamtvolumen der realisierten Investitionen bleibt trotz eines Rechnungsjahrs mit über den Prognosen liegenden Ausgaben über den gesamten Zeitraum hinweg unter den budgetierten Beträgen.

Wie bereits ausgeführt, ist die Abweichung im Lichte der Diskrepanz zwischen den im Budget veranschlagten Beträgen und dem effektiven Fortschritt der Projekte zu beurteilen. Die jährlichen Voranschläge beruhen auf Prognosen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt erstellt werden, während die effektive Umsetzung von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird. Dazu zählen insbesondere die Dauer der öffentlichen Ausschreibungsverfahren, allfällige Rechtsmittel, Bauverzögerungen, Abhängigkeiten zwischen einzelnen Projekten sowie die Weiterentwicklung technischer und regulatorischer Rahmenbedingungen. Darüber hinaus wirken sich konjunkturelle und exogene Faktoren wie die Covid-19-Pandemie, geopolitische Spannungen oder Störungen der Lieferketten auf den Projektverlauf aus. Diese können zu Verzögerungen, Kostensteigerungen oder Anpassungen in der Umsetzung führen und erschweren eine verlässliche Prognose des Realisierungszeitplans, was die beobachteten Abweichungen erklärt.

Diese Situation hängt auch mit der Natur öffentlicher Investitionen zusammen; sie beruhen in der Regel auf Verpflichtungskrediten und ermöglichen eine über mehrere Jahre gestaffelte Mittelverwendung. Die jährlichen Voranschläge können die tatsächliche zeitliche Abfolge der Projekte daher nur unvollständig abbilden. Die in einem Rechnungsjahr nicht verwendeten Beträge weisen in den allermeisten Fällen weder auf eine strukturelle Nichtausschöpfung der Mittel noch auf eine Aufgabe der Projekte hin, sondern sind Ausdruck zeitlicher Verschiebungen in der Umsetzung, abhängig vom effektiven Projektfortschritt. Zudem beschränken sich die in einem Rechnungsjahr tatsächlich verfügbaren Mittel häufig nicht auf die im jährlichen Voranschlag veranschlagten Beträge, sondern umfassen auch aus Vorjahren übertragene Mittel. Diese Übertragungen können in einem bestimmten Rechnungsjahr mehrere Dutzend Millionen Franken erreichen und tragen dazu bei, die scheinbare Differenz zwischen veranschlagten und realisierten Beträgen bei einer rein jährlichen Betrachtung zu vergrössern.

Die festgestellten Abweichungen lassen sich teilweise auch durch projektspezifische Faktoren erklären. So ist die im Jahr 2017 ausgewiesene Abweichung unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Erwerb des Gebäudes der Schumacher AG in Schmittlen für das interinstitutionelle kantonale Lager für Kulturgüter (SIC) aufgegeben wurde. Ein weiteres Beispiel betrifft das Jahr 2021: Die in diesem Jahr festgestellte Abweichung hängt teilweise mit dem vorgezogenen Erwerb der Liegenschaften Englisberg 5 bis 13 in Granges-Paccot zusammen. Während für diesen Erwerb im Voranschlag 2021 ein Betrag von 15,5 Millionen Franken vorgesehen war, wurde der Kauf bereits im Jahr 2020 realisiert. Diese Vorverlegung führte zu einem Anstieg der effektiv realisierten Investitionen im Jahr 2020 und umgekehrt zu einer negativen Abweichung gegenüber dem Voranschlag im Jahr 2021. Es ist jedoch festzuhalten, dass auch das Rechnungsjahr 2020 trotz dieser Vorwegnahme eine negative Abweichung aufweist. Diese ist grösstenteils auf Verzögerungen und Projektverschiebungen infolge der Covid-19-Pandemie zurückzuführen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Abweichungen zwischen den budgetierten und den effektiv realisierten Beträgen nicht als Hinweis auf unterlassene Investitionen zu interpretieren sind. Vielmehr ergeben sie sich aus einer strukturellen Diskrepanz zwischen dem jährlichen Budgetzeitraum und dem zeitlichen Horizont mehrjähriger, komplexer und sich fortentwickelnder Projekte.

Investitionsausgaben 2012–2024

	Jahr	Sachgüter des Staats (in Mio. CHF)	Diff. V/R (in Mio. CHF)
Voranschlag	2012*	107,8	
Rechnung	2012	118,0	+10,2
Voranschlag	2013	135,9	
Rechnung	2013	126,7	-9,2
Voranschlag	2014	118,4	
Rechnung	2014	108,9	-9,5
Voranschlag	2015	112,7	
Rechnung	2015	109,4	-3,3
Voranschlag	2016	101,5	
Rechnung	2016	92,1	-9,4
Voranschlag	2017	122,9	
Rechnung	2017	87,0	-35,9
Voranschlag	2018	139,7	
Rechnung	2018	136,1	-3,6
Voranschlag	2019	126,8	
Rechnung	2019	106,0	-20,8
Voranschlag	2020	88,3	
Rechnung	2020	73,3	-15,0
Voranschlag	2021	109,6	
Rechnung	2021	68,1	-41,5
Voranschlag	2022	114,4	
Rechnung	2022	86,8	-27,6
Voranschlag	2023	154,1	
Rechnung	2023	127,6	-26,5
Voranschlag	2024	153,3	
Rechnung	2024	131,9	-21,4
Total V		1585,4	
Total R		1371,9	-213,5 (ca. 13 %)

* ohne Spitalnetze

3 Analyse der Sachgüter nach Verpflichtungskrediten (2012–2024)

Zur Ergänzung der Analyse der Sachgüter wurde eine Aufschlüsselung nach grossen Investitionsvorhaben auf der Grundlage der Verpflichtungskredite vorgenommen. Die beiden im Anhang enthaltenen Dokumente führen die zwischen 2012 und 2024 bewilligten Verpflichtungskredite für Investitionen im Strassenbereich (INV-RTES) beziehungsweise im Gebäudebereich (INV-BATI) auf. Diese beiden Kategorien machen den überwiegenden Teil der Sachgüter des Staats aus.

Die Tabellen enthalten für jedes Projekt die zentralen Informationen zu den Verpflichtungskrediten, namentlich den genehmigten Betrag, die bisher eingesetzten Mittel sowie den Saldo des Kredits. Sie bieten damit einen Überblick über den finanziellen Fortschritt der Projekte über den gesamten Betrachtungszeitraum.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein Verpflichtungskredit eine Ausgabenbewilligung für die Realisierung eines bestimmten Projekts darstellt. Die Planung und Umsetzung von Investitionsvorhaben erstrecken sich naturgemäss über einen längeren Zeitraum und unterliegen technischen, administrativen und rechtlichen Vorgaben. Daraus ergibt sich, dass sich die Budgetierung und die Mittelverwendung (einschliesslich Kreditübertragungen) in der Regel über mehrere Jahre verteilen und nicht strikt dem Rhythmus der Rechnungsjahre folgen.

Die Auswertung der Verpflichtungskredite bestätigt, dass die bewilligten Mittel effektiv für die Umsetzung der Projekte verwendet werden. Ein verfügbarer Saldo heisst nicht, dass das Projekt nicht umgesetzt wurde. Meist handelt es sich um eine zeitliche Verschiebung in Abhängigkeit vom Projektfortschritt. Allfällige nicht beanspruchte Beträge können im Rahmen des bewilligten Verpflichtungskredits auf die folgenden Rechnungsjahre übertragen werden.

Ferner verbleibt selbst bei sorgfältiger Projektplanung häufig ein Restbetrag des Verpflichtungskredits. Dieser ist in der Regel auf bei der Genehmigung der Kredite berücksichtigte Margen, auf Unsicherheiten in der Kostenentwicklung – insbesondere im Bauwesen – sowie auf Verzögerungen bei der Umsetzung zurückzuführen. Umgekehrt kann es bei einzelnen Projekten zu Überschreitungen des bewilligten Verpflichtungskredits kommen, namentlich aufgrund von Änderungen des Projektumfangs, unvorhergesehenen technischen Zwängen oder ausserordentlichen Kostensteigerungen. In solchen Fällen kann die Beantragung zusätzlicher Mittel erforderlich werden. Das Nebeneinander von unausgeschöpften Mitteln und Kreditüberschreitungen unterstreicht den dynamischen Charakter von Investitionsvorhaben. Es erklärt die Abweichungen zwischen bewilligtem Kredit und effektiven Ausgaben, ohne die ordnungsgemässe Projektumsetzung infrage zu stellen.

Abschliessend sei in Erinnerung gerufen, dass Verpflichtungskredite nicht ausschliesslich durch Beschlüsse des Grossen Rats begründet werden, sondern – für Investitionsausgaben die wertmässig weniger als 1/8 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung ausmachen – auch durch Staatsratsbeschlüsse. Die in den beiden Tabellen ausgewiesenen Mittel umfassen somit Beschlüsse beider Behörden.

4 Antworten

Das vorliegende Kapitel beantwortet die im Rahmen des Postulats von den Grossräten ausdrücklich gestellten Fragen in strukturierter und umfassender Weise. Es baut auf den in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Analysen und Erläuterungen auf, die insbesondere die spezifischen Anforderungen der Planung und Umsetzung öffentlicher Investitionen sowie die festgestellten Abweichungen zwischen budgetierten und effektiven Ausgaben beleuchten.

Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen liegt auf Investitionen im Bereich des Gebäude- und Strassenbaus, auf die der überwiegende Teil der Investitionskredite entfällt und die aufgrund ihrer Planung, Realisierung und Kontrolle eine erhöhte Komplexität aufweisen.

1. Wie viele Projekte wurden in diesen letzten 15 Jahren nicht realisiert? Um welche Projekte handelt es sich dabei und welches sind die Gründe?

Aus den in Kapitel 3 dieses Berichts dargelegten Ausführungen geht hervor, dass Fälle nicht realisierter Investitionsvorhaben in den letzten fünfzehn Jahren sehr selten waren.

Als Beispiel kann der Verpflichtungskredit für den Kauf des Gebäudes der Schumacher AG in Schmitten (2015-BKAD-67) genannt werden, das für das SIC vorgesehen war. Der Staatsrat verzichtete aufgrund unvorhergesehener technischer Schwierigkeiten, die erhebliche Mehrkosten verursacht hätten, auf diesen Erwerb. Dieser Verzicht stellte jedoch die Realisierung des SIC-Projekts nicht grundsätzlich in Frage; es wird derzeit in Givisiez verwirklicht.

In den meisten anderen Fällen, in denen die effektiven Ausgaben unter dem bewilligten Verpflichtungskredit bleiben, handelt es sich nicht um eine Aufgabe des Projekts, sondern um Verzögerungen bei der Umsetzung. Diese Verzögerungen sind insbesondere auf die Komplexität der Verfahren sowie auf externe Faktoren, namentlich

Rechtsmittelverfahren, zurückzuführen. Beispiele hierfür sind die Strassenausbauprojekte beim Bahnhof Châtel-Saint-Denis (2017-DIME-47) sowie beim Autobahnanschluss Matran (2018-DIME-61).

Im Bereich der Strassenbauprojekte wurden die mit spezifischen Bauvorhaben verbundenen Verpflichtungskredite vollständig beansprucht. Dies ist namentlich darauf zurückzuführen, dass diese Kredite dem Grossen Rat in einem bereits weit fortgeschrittenen Projektstadium vorgelegt werden, in der Regel nach Eingang der massgeblichen Offerten, was eine verlässliche Kostenermittlung erlaubt. Gesamtkredite, insbesondere für Massnahmen im Bereich des Lärmschutzes oder für Anpassungen der Bushaltestellen, werden demgegenüber schrittweise entsprechend dem jeweiligen Projektfortschritt verwendet.

Auch im Bereich des Baus und der Renovierung von Staatsgebäuden wurden die bewilligten Mittel zweckentsprechend eingesetzt. Das Projekt MAD1, für das noch Restmittel zur Verfügung stehen, wird derzeit aufgrund neu ermittelter Bedürfnisse der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJS) sowie geänderter Normen überarbeitet. Die ursprüngliche Finanzierung basierte auf einem Gesamtkredit, der sowohl MAD1 als auch MAD3 umfasste; dies wird im revidierten MAD1-Projekt bereinigt werden.

Fälle nicht realisierter Projekte sind weiterhin selten und beeinträchtigen die Erreichung der gesetzten Ziele nicht. Die beobachteten Abweichungen zwischen den veranschlagten und den effektiven Ausgaben sind in erster Linie auf Verzögerungen oder Anpassungen im Projektvollzug zurückzuführen, aber auch auf eine bewusst vorsichtige Budgetierung unter Berücksichtigung angemessener Margen.

2. *Können die staatlichen Ämter nicht die gesamte Projektbetreuung übernehmen, weil diese zu zahlreich und zu umfangreich sind? Wurden in solchen Fällen externe Projektleitungsaufträge vergeben und aus dem Investitionsbudget finanziert?*

Die parallele Betreuung zahlreicher Investitionsvorhaben, die oftmals durch eine hohe Komplexität und eine mehrjährige Laufzeit gekennzeichnet sind, führt zu einer erheblichen Beanspruchung der verfügbaren Ressourcen, insbesondere im Bereich des Projektmanagements. Der Fortschritt bei der Durchführung von Studien und Bauarbeiten ist daher massgeblich davon abhängig, ob die betroffenen Ämter über ausreichend personelle Fachressourcen verfügen.

Im Bereich der Strasseninfrastruktur ist das Tempo der parallelen Durchführung von Projektstudien unmittelbar von der Verfügbarkeit von Projektleiterinnen und Projektleitern beim Staat abhängig. Derzeit werden vier Projektleiterinnen und Projektleiter (2,5 VZÄ) aus spezifischen Verpflichtungskrediten finanziert, die für Massnahmen im Bereich des Strassenlärmschutzes sowie für die Anpassung der Bushaltestellen bestimmt sind. Zusätzlich wird im Rahmen des Verpflichtungskredits für das Projekt der Verbindungsstrasse Marly–Matran eine juristische Fachunterstützung im Umfang von 0,5 VZÄ gewährleistet.

Ergänzend zu den internen Ressourcen wird regelmässig auf externe BHU-Mandate (Bauherrenunterstützung) zurückgegriffen, um das Staatspersonal gezielt zu entlasten, sei es bei spezifischen fachlichen Fragestellungen oder zur Überbrückung temporärer Kapazitätsengpässe. Dabei wird auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen internen und externen Ressourcen geachtet, um eine wirksame Steuerung und Kontrolle der Projekte zu gewährleisten.

Zur Veranschaulichung: Die Baustelle der KUB wird von einer Leiterin für Grossprojekte des HBA geführt, die durch einen externen Projektleiter im Umfang von 0,5 VZÄ sowie durch eine BHU entlastet wird, die punktuell für vertragliche Aspekte beigezogen wird. Die Finanzierung dieser externen Leistungen erfolgt über den Verpflichtungskredit des Projekts.

Im Bereich der Hochbauprojekte verzeichnet das Hochbauamt (HBA) seit 2021 eine deutliche Zunahme des Projektvolumens. Diese Entwicklung ist sowohl auf den gleichzeitigen Bedarf an umfangreichen Sanierungen als auch auf die Umsetzung der Immobilienstrategie des Staats Freiburg 2022–2035 zurückzuführen, die unter anderem bezweckt, die Verwaltung grundsätzlich in staatseigenen Gebäuden statt in gemieteten Räumlichkeiten unterzubringen.

Um dieser Mehrbelastung Rechnung zu tragen, wurde das Personal des HBA gezielt verstärkt: Ohne das Reinigungspersonal stieg der Personalbestand des HBA von 49 VZÄ im Jahr 2021 auf 74 VZÄ im Jahr 2026, was einer Zunahme von 25 VZÄ entspricht.

Diese zusätzlichen Stellen betreffen Ressourcen für das Projektmanagement im Rahmen der Aufgaben des Staats als Eigentümer, Bauherr und Verantwortlicher für den Unterhalt seines Immobilienbestands, während sich das Investitionsvolumen zwischen 2021 und 2026 stark erhöht hat.

3. Wurden dem Grossen Rat unausgereifte Projekte unterbreitet, deren Abschluss sich dadurch verzögerte?

Die dem Grossen Rat zur Bewilligung eines Verpflichtungskredits unterbreiteten Projekte beruhen auf einer sorgfältigen Planung und weisen zum Zeitpunkt der Antragstellung einen als ausreichend erachteten Projektierungs- und Reifegrad auf.

Zu beachten ist jedoch, dass die entsprechenden Anträge vor Beginn der Bauphase eingereicht werden müssen. Dies hat zur Folge, dass sich einzelne Elemente noch verändern können. In diesem Zusammenhang können zwischen der Phase der Kreditbeantragung und der Umsetzung unvorhergesehene, von der Projektleitung nicht beeinflussbare Faktoren auftreten.

So können beispielsweise im Bereich des Strassenbaus Beschwerdeverfahren sowie Abhängigkeiten von anderen Baustellen zu Verzögerungen oder zu einer Kumulierung von Verzögerungen führen. Trotz der Bemühungen der Projektleiterinnen und Projektleiter, möglichst genaue und realistische Prognosen zu erstellen, bleibt die mit grossen Investitionsprojekten verbundene Komplexität ein entscheidender Faktor.

Zudem wurden mit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2022 der Verordnung über die bedeutenden Immobilienvorhaben des Staates und über die Kommission für die Bewertung der Immobilienvorhaben des Staates (ImmoV; SGF 122.28.32) die Entwicklungsphasen der Projekte formalisiert. Dieser Rahmen ermöglicht es, im Vorfeld vertiefte Studien durchzuführen und dem Grossen Rat ausgereifere und präzisere Anträge auf Verpflichtungskredite vorzulegen als bisher.

4. Wurden Projekte ganz einfach für nicht wesentlich erklärt und daher endgültig zurückgezogen?

Es kann vorkommen, dass ein Investitionsvorhaben, für das ein Verpflichtungskredit bewilligt wurde, nicht in der ursprünglich vorgesehenen Form umgesetzt wird. Das oben erwähnte SIC-Projekt ist ein Beispiel dafür.

In diesem Fall handelt es sich jedoch nicht um eine endgültige Aufgabe des Vorhabens, sondern um die Suche nach geeigneteren Lösungen zur Sicherstellung seiner Umsetzung. Der Staatsrat hat bestätigt, dass er das SIC-Projekt nicht aufgegeben hat; dieses wird derzeit in einer angepassten Form weiterverfolgt. In diesem Zusammenhang hat der Staatsrat kein bedeutendes Projekt als nicht wesentlich eingestuft und anschliessend endgültig zurückgezogen.

Die beobachteten Fälle sind auf Umsetzungsanpassungen zurückzuführen und nicht auf eine Aufgabe der Projekte wegen fehlender Bedeutung.

5. Gingen so Bundesbeiträge oder Beteiligungen anderer Kantone, von Gemeinden oder Privaten verloren?

Weder im Strassenbau noch im Hochbau zeigen die vorliegenden Daten Fälle auf, in denen Subventionen oder finanzielle Beteiligungen Dritter (Bund, Kantone, Gemeinden oder private Partner) infolge eines Verzichts oder eines Aufschubs der geplanten Investitionen verloren gegangen wären.

5 Schlussfolgerung

Die Analyse zeigt, dass die festgestellten Abweichungen zwischen den veranschlagten und den tatsächlich getätigten Investitionsausgaben hauptsächlich auf die Diskrepanz zwischen der jährlichen Haushaltsplanung und dem effektiven Umsetzungsrhythmus mehrjähriger Projekte zurückzuführen sind. Die Realisierung der Investitionen hängt von

zahlreichen Faktoren ab, namentlich von Genehmigungsverfahren, öffentlichen Ausschreibungen, Rechtsmitteln sowie von der Koordination zwischen den Projekten, was eine strikte Einhaltung der Planwerte des Jahres erschwert.

In diesem Zusammenhang spiegeln die festgestellten Abweichungen in erster Linie zeitliche Verschiebungen bei der Umsetzung der Projekte wider und nicht eine Nichtausschöpfung der Investitionskredite. Sie werden zudem durch den Mechanismus der – teilweise erheblichen – Kreditübertragungen verstärkt, der es ermöglicht, in einem bestimmten Rechnungsjahr Mittel aus den Vorjahren zu mobilisieren, wodurch die scheinbare Diskrepanz zwischen den für das betreffende Jahr veranschlagten Mitteln und den tatsächlich getätigten Ausgaben vergrößert wird.

Die Analyse anhand der Verpflichtungskredite bestätigt, dass die Projekte, für welche Mittel bewilligt wurden, überwiegend realisiert sind oder sich in der Realisierungsphase befinden.

Schliesslich hat der Kanton angesichts des zunehmenden Projektvolumens seine Steuerungskapazitäten angepasst, insbesondere durch die Verstärkung der Ressourcen beim HBA sowie den gezielten Einsatz externer Unterstützung. Die festgestellten Abweichungen sind daher im Rahmen einer mehrjährigen Investitionssteuerung zu interpretieren und stellen weder die Umsetzung der Projekte noch die ordnungsgemässe Verwendung der öffentlichen Mittel in Frage.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2026-GC-171

Initiative cantonale – Pour garantir le financement et la mise en œuvre efficace des mesures d'aménagement dans les agglomérations

Auteurs :	Bussard Frédéric / Mesot Roland
Nombre de cosignataires :	18
Dépôt :	26.06.2026
Développement :	26.06.2026
Transmission au Conseil d'Etat :	29.06.2026
Réponse du Conseil d'Etat :	08.09.2026

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 29 juin 2026, les députés Frédéric Bussard et Roland Mesot demandent que le canton de Fribourg dépose une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale afin de modifier le droit fédéral relatif aux projets d'agglomération. Son objectif est de permettre la suspension ou la prolongation des délais applicables aux mesures financées par des contributions fédérales forfaitaires ou intégrées dans des paquets de petites mesures lorsque leur réalisation est retardée par une procédure administrative ou judiciaire.

Les motionnaires relèvent que, contrairement aux mesures individuelles, ces projets peuvent aujourd'hui perdre leur droit au cofinancement fédéral même lorsque le retard résulte d'oppositions ou de recours indépendants de la volonté des collectivités publiques. Ils estiment que cette situation crée une inégalité de traitement et pénalise particulièrement les petites agglomérations.

Ils proposent que le Grand Conseil, en vertu des articles 105 al. 1 let. e Cst-FR et 69 al. 1 let. d LGC, demande, par initiative cantonale adressée à l'Assemblée fédérale, les modifications idoines de la LFORA et en conséquence de l'OPTA et de toutes autres dispositions légales y relatives, en vue de permettre la suspension ou la prolongation des délais d'exécution applicables aux mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires ainsi qu'aux mesures comprises dans des paquets de mesures modestes lorsqu'une procédure administrative ou judiciaire empêche leur réalisation dans les délais ordinaires.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte

Dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération, la Confédération cofinance de nombreuses infrastructures et mesures de mobilité à travers les projets d'agglomération. Outre les mesures individuelles traditionnelles, elle soutient également des mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires, destinées notamment à la mobilité douce, à la sécurité routière, à la gestion du trafic et aux aménagements d'arrêts de bus. Ces mesures, dont le coût

d'investissement ne dépasse pas 5 millions de francs, sont regroupées dans des paquets afin de simplifier leur gestion administrative, leur financement et leur suivi.

Pour les projets d'agglomération de quatrième génération et suivants, les travaux doivent en principe débiter dans un délai de cinq ans et trois mois à compter de l'adoption de l'arrêté fédéral correspondant. À défaut, le droit aux contributions fédérales s'éteint.

Le droit fédéral prévoit toutefois plusieurs mécanismes permettant de tenir compte de retards dans la mise en œuvre. Ainsi, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) peut, dans des cas exceptionnels dûment motivés, accorder une prolongation unique de trois ans, notamment lorsque le retard n'est pas imputable au maître d'ouvrage ou lorsqu'il concerne une infrastructure de transport revêtant une importance particulière. Par ailleurs, les délais sont en principe suspendus lorsqu'une procédure de recours est pendante ou lorsqu'un référendum a abouti.

Ces dispositions ne s'appliquent cependant pas à toutes les catégories de mesures. En effet, l'article 18, alinéa 4, de l'ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) exclut expressément les mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires ainsi que les petites mesures du régime de suspension ou de prolongation des délais. Dès lors, alors que les mesures individuelles continuent de bénéficier d'une protection en cas de procédure pendante, les mesures financées au moyen de contributions forfaitaires ou regroupées au sein de paquets de petites mesures peuvent perdre leur droit au cofinancement fédéral à l'échéance du délai d'exécution, même lorsque le retard résulte d'une opposition, d'un recours ou d'une autre procédure indépendante de la volonté des collectivités concernées.

Cette différence de traitement découle directement de l'article 18 OPTA. Si son alinéa 3 prévoit la suspension des délais en cas de recours ou de référendum, l'alinéa 4 exclut explicitement les mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires ainsi que les petites mesures de cette possibilité.

Le Conseil fédéral a adopté le 20 juin 2025 plusieurs adaptations relatives à la sixième génération des projets d'agglomération (PA6) afin de simplifier leur mise en œuvre et de réduire les charges administratives. Ces modifications prévoient notamment un assouplissement des modalités de décompte des petites mesures et une plus grande flexibilité dans la gestion des paquets de mesures. Elles ne remettent toutefois pas en question le régime actuel des délais applicable aux mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires.

La problématique soulevée est donc bien réelle, les mesures financées par des contributions fédérales forfaitaires ou intégrées dans des paquets de petites mesures ne bénéficient pas de la suspension des délais en cas de procédure pendante et peuvent, de ce fait, perdre leur droit au cofinancement fédéral alors même que les retards constatés ne leur sont pas imputables.

2. Appréciation

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par les motionnaires quant aux conséquences que peuvent avoir les retards de réalisation sur le maintien du cofinancement fédéral des mesures prévues dans les projets d'agglomération. Cette problématique est connue au niveau fédéral et a notamment été évoquée dans le cadre du postulat 22.4053 « Lever les obstacles qui entravent la réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des programmes d'agglomération ». À cette occasion, le Conseil fédéral a reconnu que les retards de mise en œuvre

pouvaient résulter de la complexité des projets, de la longueur des procédures administratives et des voies de recours.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) considère toutefois que les simplifications introduites ces dernières années, notamment l'introduction des contributions fédérales forfaitaires et les allègements administratifs qui les accompagnent, ont déjà contribué à faciliter la mise en œuvre des projets d'agglomération. Il estime par ailleurs que la possibilité de remplacer certaines mesures au sein des paquets de mesures forfaitaires confère au système une flexibilité suffisante. Dans ce contexte, et à l'issue de plusieurs échanges techniques avec le coordinateur cantonal des agglomérations, l'ARE n'a, à ce jour, pas identifié de nécessité d'adapter le cadre réglementaire en vigueur. Il considère également que les mesures de moindre envergure peuvent, le cas échéant, être réalisées sans soutien financier fédéral.

Le Conseil d'Etat ne partage pas entièrement cette analyse, dans la mesure où la complexité administrative reste beaucoup trop importante. Si le programme en faveur du trafic d'agglomération vise avant tout à cofinancer des infrastructures de transport dont le financement ne pourrait être assumé aisément par les cantons et les communes seuls, cette réalité ne concerne pas uniquement les grands projets. Pour certaines petites agglomérations, des mesures dont le coût est inférieur à 5 millions de francs représentent également un investissement conséquent et peuvent difficilement être réalisées sans participation fédérale.

Les expériences acquises dans le cadre des projets d'agglomération de troisième génération des agglomérations de Fribourg et de Moudon montrent qu'il a été possible, jusqu'à présent, de mobiliser l'entier des contributions forfaitaires prévues, même lorsque certaines mesures initialement planifiées n'ont pas pu être réalisées. Des mesures de remplacement ont pu être identifiées, notamment grâce à l'élargissement du périmètre de ces agglomérations.

Cette expérience ne permet toutefois pas de garantir qu'une solution similaire pourra être trouvée dans tous les cas. Certaines mesures demeurent bloquées par des procédures administratives ou judiciaires et risquent de ne pas pouvoir être réalisées dans les délais impartis. Par ailleurs, rien ne permet d'assurer à ce stade que des enveloppes financières seront disponibles dans les générations futures de projets d'agglomération pour permettre le report de telles mesures. Sous cet angle, le Conseil d'Etat considère que l'argument des motionnaires relatif à la situation particulière des petites agglomérations est pertinent. Celles-ci disposent généralement d'un nombre plus limité de projets de remplacement et sont, de ce fait, davantage exposées au risque de perdre les contributions fédérales qui leur ont été attribuées.

Le Conseil d'Etat considère dès lors que la question soulevée par la motion revêt une portée qui dépasse le seul canton de Fribourg et concerne de nombreuses agglomérations à l'échelle nationale. Il peut comprendre qu'une adaptation du cadre légal fédéral soit examinée afin d'éviter que des projets ne perdent leur droit au cofinancement fédéral en raison de retards résultant de procédures administratives ou judiciaires indépendantes de la volonté des maîtres d'ouvrage.

Il estime toutefois qu'une initiative cantonale portée isolément par le canton de Fribourg ne constitue pas, à ce stade, le moyen d'action le plus efficace. Dès lors que cette problématique concerne plusieurs cantons, une démarche coordonnée apparaît plus susceptible d'aboutir.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de porter cette question dans un premier temps au sein de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), ainsi qu'auprès de la Conférence des chefs de départements des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la suisse occidentale (CDTAPSOL), afin de rechercher une position commune des cantons. Une telle démarche permettrait de renforcer le poids politique de cette revendication auprès de la Confédération et d'accroître les chances d'une adaptation des dispositions fédérales concernées.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat propose de fractionner la motion. Il propose de l'accepter sur le principe en tant qu'elle vise à garantir le maintien du soutien fédéral aux mesures des projets d'agglomération dont la réalisation est retardée par des procédures administratives ou judiciaires indépendantes de la volonté des maîtres d'ouvrage et à porter cette question au sein de la DTAP et de la CDTAPSOL afin de rechercher une position commune des cantons. Il propose en revanche de la refuser en tant qu'elle demande au canton de Fribourg de déposer une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale.

Si le Grand Conseil devait refuser le fractionnement, le Conseil d'Etat propose le refus de la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2026-GC-171

Standesinitiative – Für die Sicherstellung der Finanzierung und der wirksamen Umsetzung von Infrastruktur- und Raumentwicklungsmassnahmen in den Agglomerationen

Urheber:	Bussard Frédéric / Mesot Roland
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	18
Einreichung:	26.06.2026
Begründung:	26.06.2026
Überweisung an den Staatsrat:	29.06.2026
Antwort des Staatsrats:	08.09.2026

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 29. Juni 2026 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Frédéric Bussard und Roland Mesot, dass der Kanton Freiburg bei der Bundesversammlung eine Standesinitiative einreicht, um das Bundesrecht über die Agglomerationsprogramme zu ändern. Mit der Änderung soll die Aussetzung oder Verlängerung der Fristen für Massnahmen ermöglicht werden, die durch pauschale Bundesbeiträge finanziert oder in Kleinmassnahmenpakete integriert sind, wenn sich ihre Umsetzung aufgrund eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens verzögert.

Die Motionäre weisen darauf hin, dass diese Projekte, im Gegensatz zu Einzelmassnahmen, heute ihren Anspruch auf eine Mitfinanzierung durch den Bund verlieren können, selbst wenn die Verzögerung auf Einsprachen oder Rechtsmittel zurückzuführen ist, die ausserhalb des Einflussbereichs der Gemeinwesen liegen. Sie sind der Ansicht, dass diese Situation eine Ungleichbehandlung darstellt und insbesondere kleinere Agglomerationen benachteiligt.

Sie schlagen vor, dass der Grosse Rat gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) und Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes (GRG) bei der Bundesversammlung eine Standesinitiative einreicht, mit der die entsprechenden Änderungen des Bundesgesetzes über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG) sowie der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) und weiterer damit zusammenhängender Erlasse verlangt werden. Ziel ist es, die Aussetzung oder Verlängerung der Vollzugsfristen für Massnahmen zu ermöglichen, die durch pauschale Bundesbeiträge finanziert werden oder Teil eines Pakets von Kleinmassnahmen sind, wenn ihre Umsetzung infolge eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens nicht innerhalb der ordentlichen Fristen erfolgen kann.

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund

Im Rahmen der Agglomerationsprogramme (AP) kofinanziert der Bund zahlreiche Infrastrukturen und Massnahmen für die Mobilität. Neben den herkömmlichen Einzelmassnahmen unterstützt er auch Massnahmen, für die pauschale Bundesbeiträge gewährt werden und die insbesondere der sanften Mobilität, der Strassenverkehrssicherheit, dem Verkehrsmanagement sowie dem Ausbau von Bushaltestellen dienen. Diese Massnahmen, deren Investitionskosten 5 Millionen Franken nicht übersteigen, werden zu Paketen zusammengefasst, um ihre administrative Abwicklung, ihre Finanzierung und ihre Überwachung zu vereinfachen.

Bei Agglomerationsprogrammen ab der vierten Generation müssen die Arbeiten grundsätzlich innert fünf Jahren und drei Monaten nach Verabschiedung des entsprechenden Bundesbeschlusses beginnen. Andernfalls erlischt der Anspruch auf Bundesbeiträge.

Das Bundesrecht sieht jedoch mehrere Mechanismen vor, mit denen Verzögerungen bei der Umsetzung berücksichtigt werden können. So kann das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in begründeten Ausnahmefällen eine einmalige Nachfrist von drei Jahren gewähren, insbesondere wenn die Verzögerung nicht von der Bauherrschaft zu verantworten ist oder wenn es sich um Verkehrsinfrastrukturmassnahmen von zentraler Bedeutung handelt. Ebenso steht der Fristenlauf grundsätzlich still, solange gegen ein Bauvorhaben ein Rechtsmittelverfahren hängig ist oder wenn ein Referendum zustande gekommen ist.

Allerdings gelten diese Erleichterungen nicht für sämtliche Massnahmenkategorien. Sowohl Artikel 18 Abs. 4 der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) als auch die entsprechenden Vollzugsvorgaben des Bundes schliessen Massnahmen, für die pauschale Bundesbeiträge ausgerichtet werden, sowie Kleinmassnahmen von der Gewährung einer Nachfrist beziehungsweise vom Fristenstillstand aus. Während somit für Einzelmassnahmen bei hängigen Verfahren ein Schutz vor Fristablauf besteht, können mit Pauschalbeiträgen finanzierte oder zu Paketen zusammengefasste Kleinmassnahmen ihren Anspruch auf eine Mitfinanzierung durch den Bund verlieren, wenn die Ausführungsfrist abläuft. Dies gilt selbst dann, wenn die Verzögerung auf eine Einsprache, eine Beschwerde oder ein anderes Verfahren zurückzuführen ist, das ausserhalb des Einflussbereichs der betroffenen Gemeinwesen liegt.

Diese unterschiedliche Behandlung ergibt sich unmittelbar aus Artikel 18 PAVV. Während Absatz 3 die Aussetzung der Fristen im Falle einer Beschwerde oder eines Referendums vorsieht, schliesst Absatz 4 für Massnahmen, für die pauschale Bundesbeiträge ausgerichtet werden, sowie für Kleinmassnahmen diese Möglichkeit ausdrücklich aus.

Der Bundesrat hat am 20. Juni 2025 mehrere Anpassungen für die Agglomerationsprogramme der sechsten Generation (AP6) beschlossen, um ihre Umsetzung zu erleichtern und den administrativen Aufwand zu senken. Diese Änderungen bringen insbesondere eine Lockerung der Abrechnungsmodalitäten für Kleinmassnahmen sowie eine grössere Flexibilität bei der Verwaltung von Massnahmenpaketen mit sich. Die geltende Fristenregelung für Massnahmen mit pauschalen Bundesbeiträgen bleibt davon jedoch unberührt.

Das angesprochene Problem ist also durchaus real: Massnahmen, die durch pauschale Bundesbeiträge finanziert werden oder in Pakete von Kleinmassnahmen integriert sind, profitieren nicht von der Aussetzung der Fristen im Falle eines hängigen Verfahrens. Sie können daher ihren

Anspruch auf Bundeskofinanzierung verlieren, obwohl die Verzögerungen nicht ihnen anzulasten sind.

2. Beurteilung

Der Staatsrat teilt die von den Motionären geäusserten Bedenken bezüglich der möglichen Auswirkungen von Verzögerungen bei der Umsetzung von Agglomerationsmassnahmen auf die Bundesmitfinanzierung. Die Problematik ist auf Bundesebene bekannt. So wurde sie insbesondere im Rahmen des Postulats 22.4053 «Hindernisse aus dem Weg räumen, die die Umsetzung von Projekten des Langsamverkehrs im Rahmen von Agglomerationsprogrammen erschweren» thematisiert. Der Bundesrat anerkannte damals, dass die verzögerte Umsetzung von Massnahmen unter anderem auf die Komplexität der Projekte, langwierige Entscheidungsverfahren und Einsprachen zurückzuführen ist.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ist jedoch der Ansicht, dass die in den letzten Jahren eingeführten Vereinfachungen, insbesondere die Einführung pauschaler Bundesbeiträge und die damit einhergehenden Verwaltungserleichterungen, bereits dazu beigetragen haben, die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zu erleichtern. Zudem vertritt es die Auffassung, dass die Möglichkeit, Massnahmen innerhalb von Massnahmenpaketen zu ersetzen, dem System die erforderliche Flexibilität verleiht. Vor diesem Hintergrund und nach mehreren Gesprächen auf fachlicher Ebene mit dem kantonalen Koordinator der Agglomerationen sieht das ARE derzeit keine Notwendigkeit, den geltenden Rechtsrahmen anzupassen. Es weist ausserdem darauf hin, dass Massnahmen von geringerem Umfang gegebenenfalls auch ohne finanzielle Unterstützung des Bundes umgesetzt werden können.

Der Staatsrat teilt diese Analyse nicht, da der administrative Aufwand nach wie vor viel zu hoch ist. Zwar zielt das Programm Agglomerationsverkehr in erster Linie darauf ab, Verkehrsinfrastrukturen mitzufinanzieren, die von Kantonen und Gemeinden allein nur schwer finanziert werden könnten. Dies gilt jedoch nicht nur für Grossprojekte. Für gewisse kleinere Agglomerationen stellen auch Massnahmen mit Kosten von weniger als 5 Millionen Franken erhebliche Investitionen dar und sind ohne Unterstützung des Bundes nur schwer realisierbar.

Die Erfahrungen im Rahmen der AP3 der Agglomerationen Freiburg und Mobul zeigen, dass es bisher gelungen ist, die gesamten vorgesehenen Pauschalbeiträge zu mobilisieren, selbst wenn bestimmte ursprünglich geplante Massnahmen nicht umgesetzt werden konnten. Es konnten in beiden Agglomerationen – auch dank der unterdessen erfolgten Erweiterung des Perimeters der Agglomerationen – Ersatzmassnahmen gefunden werden.

Dies bietet jedoch keine Gewähr dafür, dass auch in Zukunft in allen Fällen eine ähnliche Lösung gefunden werden kann. Bestimmte Massnahmen werden nach wie vor durch Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren blockiert und können möglicherweise nicht innerhalb der vorgegebenen Fristen umgesetzt werden. Zudem gibt es zum jetzigen Zeitpunkt keine Gewissheit, dass in künftigen Generationen der Agglomerationsprogramme Finanzmittel zur Verfügung stehen werden, um die Verschiebung solcher Massnahmen zu ermöglichen. Entsprechend erachtet der Staatsrat das Argument der Motionäre zur besonderen Situation kleinerer Agglomerationen als stichhaltig. Diese verfügen in der Regel über weniger Ersatzprojekte und sind daher einem höheren Risiko ausgesetzt, die ihnen zugesprochenen Bundesbeiträge zu verlieren.

Der Staatsrat ist daher der Auffassung, dass die mit der Motion aufgeworfene Frage über den Kanton Freiburg hinausgeht und zahlreiche Agglomerationen in der ganzen Schweiz betrifft. Er kann nachvollziehen, dass eine Anpassung des bundesrechtlichen Rahmens angeregt wird, um zu verhindern, dass Projekte ihren Anspruch auf eine Bundesmitfinanzierung verlieren, wenn sich Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren aus Umständen verzögern, die ausserhalb des Einflussbereichs der Bauherrschaft liegen.

Hingegen erachtet der Staatsrat ein isoliertes Vorgehen des Kantons Freiburg mittels Standesinitiative zum jetzigen Zeitpunkt nicht als den wirkungsvollsten Weg. Da die Fragestellung mehrere Kantone betrifft, erscheint ein koordiniertes Vorgehen erfolgversprechender.

Der Staatsrat schlägt deshalb vor, das Anliegen zunächst in die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und in die Westschweizer Baudirektorenkonferenz (*Conférence des chefs de départements des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la suisse occidentale – CDTAPSOL*) einzubringen, um eine gemeinsame Position der Kantone zu erarbeiten. Ein solcher Vorstoss hätte gegenüber dem Bund mehr politisches Gewicht und würde die Chancen auf eine Anpassung der geltenden Regelungen erhöhen.

In diesem Sinne schlägt der Staatsrat vor, die Motion aufzuteilen. Er schlägt vor, die Motion grundsätzlich anzunehmen, insofern sie darauf abzielt, die Aufrechterhaltung der Bundesunterstützung für Massnahmen der Agglomerationsprogramme zu gewährleisten, deren Umsetzung sich durch Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren verzögert, die ausserhalb des Einflussbereichs der Bauherren liegen, und diese Frage in die BPUK und die CDTAPSOL einzubringen, um eine gemeinsame Position der Kantone zu erarbeiten. Er schlägt hingegen vor, den Antrag abzulehnen, soweit darin vom Kanton Freiburg verlangt wird, eine kantonale Initiative bei der Bundesversammlung einzureichen.

Sollte der Grosse Rat die Aufteilung ablehnen, schlägt der Staatsrat vor, die Motion abzulehnen.