

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>
1.	2013-GC-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
3.	2016-DIAF-59	Décret <i>Dekret</i>	Naturalisations 2017 - Décret 1 <i>Einbürgerungen 2017 - Dekret 1</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Andréa Wassmer Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2016-DIAF-62	Décret <i>Dekret</i>	Naturalisations 2017 - Décret 2 <i>Einbürgerungen 2017 - Dekret 2</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Andréa Wassmer Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		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.	2016-GC-81	Motion <i>Motion</i>	Pour le droit de vote et d'éligibilité communal à 16 ans <i>Aktives und passives Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene ab 16 Jahren</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Simon Bischof Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2016-GC-76	Motion <i>Motion</i>	Introduction d'un examen préalable non contraignant de la validité des initiatives populaires cantonales <i>Einführung einer nicht bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von kantonalen Volksinitiativen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Eric Collomb Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2016-GC-80	Motion <i>Motion</i>	Loi sur l'exercice des droits politiques <i>Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Rose-Marie Rodriguez Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Giovanna Garghentini Python Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Marie Garnier 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>
8.	2017-GC-15	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (GYB) (2016) <i>Interparlamentarischen Aufsichtskommission über das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (GYB) (2016)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Michel Zadory Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Simon Bischof

2016-GC-81

Pour le droit de vote et d'éligibilité communal à 16 ans

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 juin 2016 et transmise le 24 juin 2016, l'auteur de la motion demande une modification de la Constitution cantonale afin d'introduire le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal dès l'âge de 16 ans. A l'appui de sa motion, son auteur estime que l'abaissement de l'âge du droit de vote et d'éligibilité susciterait plus d'intérêt pour la politique chez les adolescent-e-s et leur donnerait l'opportunité de s'exprimer et de participer politiquement, notamment sur des sujets qui les concernent, particulièrement au niveau local.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les appréciations du motionnaire sur la légitimité des jeunes à s'intéresser à la chose publique et, plus particulièrement, aux sujets qui les concernent. Le Gouvernement fribourgeois s'est engagé avec la nouvelle loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ ; RSF 835.5), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, à favoriser l'intégration sociale et politique de jeunes (art. 2 LEJ), à se conformer aux dispositions des articles 12 à 17 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant stipulant le droit à la participation des enfants et des jeunes (art. 4 LEJ) et à mettre en œuvre une politique globale en faveur des enfants et des jeunes (chapitre 3 LEJ).

Dans le canton de Fribourg, le droit de vote au niveau cantonal est réglé par l'article 39 de la Constitution cantonale (Cst. ; RSF 10.1) et au niveau communal à l'article 48 Cst. Ainsi, tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et qui sont majeurs ont le droit de vote et d'éligibilité en matière cantonale. Ces mêmes personnes, avec les personnes étrangères domiciliées dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement, ont le droit de voter, d'être élues et d'élire en matière communale si elles sont majeures.

Le droit de vote inclut le droit :

- > de prendre part aux votations et élections cantonales et communales ainsi qu'aux assemblées communales ;
- > de signer des propositions populaires (initiative, referendum et motion populaire) ;
- > d'élire les membres du Grand Conseil, ceux du Conseil d'Etat, les préfets et les membres fribourgeois du Conseil des Etats ainsi que les membres du conseil communal et, le cas échéant, ceux du conseil général.

L'abaissement de l'âge du droit de vote et d'éligibilité a été abordé lors des travaux de la Constituante. L'option d'un abaissement à 16 ans ou 17 ans a été rejetée largement par les constituant-e-s d'alors. Depuis, plusieurs cantons suisses ont envisagé un abaissement de cet âge.

Le canton de Glaris est le seul à l'avoir introduit. D'un point de vue plus général, le peuple du canton de Berne a récemment (2014) rejeté largement un tel abaissement, contre l'avis du Conseil d'Etat qui y était favorable. Au niveau national, le Conseil fédéral avait accepté un postulat allant dans ce sens en 2014. Ce dossier a depuis été classé sans suite.

Le Conseil d'Etat rappelle également qu'en février 2008, la Jeunesse socialiste fribourgeoise avait déposé une motion populaire intitulée « Pour le droit de vote à 16 ans ». Par cette motion populaire, la Jeunesse socialiste fribourgeoise demandait au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil un projet de modification de la Constitution cantonale pour l'introduction du droit de vote à 16 ans aux niveaux communal et cantonal, l'âge d'éligibilité devant toutefois demeurer à 18 ans. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat avait relevé : « L'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote est une mesure intéressante et utile. Dans les pays voisins de la Suisse, on constate une tendance dans ce sens. Le canton de Fribourg a l'occasion d'émettre un signe positif à l'intention de la jeunesse. Le Conseil d'Etat propose dès lors au Grand Conseil d'accepter cette motion populaire ». Le Grand Conseil avait finalement refusé cette motion populaire par 63 voix contre 30.

1.1. Au niveau fédéral

Au niveau fédéral, plusieurs initiatives parlementaires ont été déposées afin d'abaisser l'âge du droit de vote, notamment en 1999 par la conseillère nationale bernoise Ursula Wyss et en 2007 par la conseillère nationale Evi Allemann. Ces initiatives ont soit été rejetées, soient classées sans suite.

Le 16 juin 2014, le Conseiller national Mathias Reynard a déposé un postulat (14.3470) afin d'examiner la possibilité d'une introduction d'un droit de vote à 16 ans au niveau fédéral. Le Conseil Fédéral a répondu positivement le 27 août 2014 et a proposé d'accepter le postulat. L'objet a finalement été classé après être resté en suspens plus de deux ans.

1.2. Au niveau cantonal

A ce jour, seul le canton de Glaris a abaissé le droit de vote à 16 ans. La Landsgemeinde s'est exprimée en faveur de cette mesure le 6 mai 2007, le Conseil d'Etat y étant aussi favorable. L'assemblée des citoyens de Glaris a ainsi élargi son corps électoral de 800 nouveaux membres.

D'autres cantons ont examiné la possibilité d'abaisser l'âge du droit de vote. Plusieurs législatifs cantonaux ont refusé des projets accordant la capacité civique active, le plus souvent, de fait et, quelques fois, sur demande : Argovie par deux fois (2014 de fait, 2016 sur demande), Grisons (2007), Lucerne (2014), St-Gall (2007), Thurgovie (2008), Zoug (2007), Genève (2014), Neuchâtel (2013 de fait, 2014 sur demande), Vaud (2009), Tessin (2007).

Certains cantons ont soumis la question au corps électoral. Les refus ont été très marqués dans l'ensemble des cas. Dans le canton de Berne, le 5 juin 2007, le Grand Conseil a accepté une motion cherchant à introduire le droit de vote au niveau communal et cantonal à 16 ans. Elle a été acceptée par 79 contre 74 voix. Un projet de loi a été soumis à votation en 2009 et a été rejeté par une large majorité du corps électoral. En 2008, le Grand Conseil de Bâle-Ville a accepté par 62 voix contre 39 une motion qui chargeait le Conseil d'Etat de présenter un projet qui prévoyait le droit de vote à 16 ans, tout en maintenant le droit d'éligibilité à 18 ans. Le projet a été rejeté par le peuple en 2009 par 72 % des votants.

Dans plusieurs cantons, des processus politiques cherchant à accorder le droit de vote à 16 ans sont en cours ou en traitement. Dans le canton d'Argovie, la Jeunesse socialiste récolte actuellement des

signatures pour une initiative cantonale nommée « Stimmrechtsalter 16 » –, et ce depuis le 15 janvier 2016. La récolte de signature se termine le 15 janvier 2017. Dans le canton de Bâle-Campagne, une initiative cantonale a été lancée par les jeunes socialistes et les jeunes verts en 2015 et a abouti en mars 2016. Les citoyens de Bâle-Campagne seront donc appelés à se prononcer sur cette question. Dans le canton de Zoug, le 23 février 2016, une motion parlementaire demandant le droit de vote à 16 ans a été transmise au gouvernement par 43 voix contre 25. La motion est actuellement en traitement. Les jeunes socialistes des Grisons ont lancé un projet d'initiative cantonale du même ordre qu'en 2008 pour l'année 2016. La récolte de signatures n'a pas encore commencé. Dans le canton de Neuchâtel, un comité interparti a lancé une initiative populaire cantonale – ayant abouti en novembre 2016 – afin d'accorder un droit de vote à 16 ans sur demande. Le corps électoral devra donc se prononcer sur cette question.

1.3. Au niveau international

1.3.1. Autriche

L'Autriche est le premier pays européen à avoir introduit à l'échelon fédéral le droit de vote à 16 ans. L'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote figurait dans l'accord de coalition du nouveau Gouvernement et dans le programme gouvernemental 2007–2010. Le 14 mars 2007, le Gouvernement a adopté les principes d'une réforme électorale dans ce sens. Le Parlement a voté la réforme le 5 juin 2007. Au niveau communal, le droit de vote est accordé à 16 ans dans le Burgenland, en Carinthie, à Salzbourg, en Styrie et à Vienne. Les trois Länder du Burgenland, de Salzbourg et de Vienne ont également introduit le droit de vote à 16 ans au niveau du Land.

1.3.2. Allemagne

Ces dernières années, les Länder de Brandenburg, Bremen, Hamburg et Schleswig-Holstein accordent un droit de vote à 16 ans au niveau provincial et municipal. Les Länder de Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen et Sachsen-Anhalt offrent la possibilité aux jeunes âgés de 16 ans de voter au niveau municipal.

1.3.3. Ecosse

Lors du referendum sur la sortie de l'Ecosse du Royaume-Uni le droit de vote a été accordé aux citoyens de 16 ans et plus. Au vu du succès de cette opération, ce droit a été étendu aux élections parlementaires de mai 2016.

1.3.4. Argentine

En 2012, le parlement argentin a élargi le droit de vote sur demande aux citoyens du pays entre 16 et 18 ans.

1.3.5. Brésil

Les Brésiliens de plus de 16 ans peuvent se faire inscrire sur demande, pour les élections, sur les registres électoraux de manière précoce depuis 1988.

1.3.6. Cuba

Cuba accorde la citoyenneté active et passive à l'ensemble de ces citoyens âgés de 16 ans et plus.

1.3.7. Equateur

L'Equateur autorise le vote dès 16 ans pour les élections nationales depuis 2009.

1.3.8. Nicaragua

Depuis 1984, le Nicaragua offre à l'ensemble de ces citoyens le droit de vote dès l'âge de 16 ans.

2. Responsabilité des jeunes de 16 ans

La période de transition entre l'enfance et l'âge adulte est marquée par plusieurs changements de statuts dans différents domaines, dont le droit de vote n'est qu'un élément. Le Conseil d'Etat rappelle ainsi que si la majorité pénale est fixée à 18 ans, la responsabilité pénale débute quant à elle à 10 ans. La majorité sexuelle est fixée quant à elle à l'âge de 16 ans révolus (art. 187 du Code pénal suisse) dans un but de protection du développement sexuel harmonieux des enfants et des adolescents, de même que la majorité religieuse, l'enfant âgé de 16 ans révolus étant en droit de choisir lui-même sa confession (art. 303 al. 3 CCS).

Sur le plan paroissial, le droit de vote est accordé aux personnes dès 16 ans dans l'Eglise catholique et l'Eglise évangélique réformée, alors que le droit d'éligibilité est accordé dès 18 ans (respectivement Statut du 14 décembre 1996 des Corporations ecclésiastiques catholiques du canton de Fribourg et article 11 de la Constitution ecclésiastique).

Le Conseil d'Etat remarque en outre que les jeunes qui ont atteint l'âge de 16 ans au cours de la période fiscale ou qui ont gagné leur premier salaire doivent remplir une déclaration de revenus et ont ainsi l'obligation de payer des impôts.

Dans de nombreux domaines de la vie quotidienne, on attend aujourd'hui des jeunes de 16 ans qu'ils prennent des responsabilités. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait tout aussi faux d'affirmer que de nier généralement la maturité politique des jeunes de 16 ans. La limite d'âge doit être définie de telle manière que, dans le groupe d'âge concerné, la majorité puisse se prévaloir d'une maturité politique. En raison des bons moyens à leur disposition pour s'informer et de la qualité de leur formation, les jeunes de 16 ans sont capables de discernement et politiquement matures. De manière générale, les jeunes adultes doivent être déjà en mesure de comprendre dans leurs grands traits les projets politiques. C'est pourquoi on peut prêter à un jeune de 16 ans la faculté de prendre une part active aux processus politiques.

3. Maturité et intérêt des jeunes de 16 ans pour la politique

Un autre aspect important est la question de l'intérêt des jeunes de 16 ans pour la politique. Aux yeux du Conseil d'Etat, les éléments suivants doivent être considérés dans ce contexte :

> Amélioration de l'éducation à la citoyenneté

La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ), dans son rapport

« Assumer des responsabilités – les partager : comment promouvoir la participation des enfants et des jeunes », février 2001, indique des pistes importantes pour promouvoir la participation des jeunes, dont l'abaissement du droit de vote fait partie d'un paquet de mesures et recommandations.

Le rapport de 2015 « *Ich und meine Schweiz* »¹ commandé par la CFEJ montre que respectivement 7 % et 43 % des jeunes de 17 ans sont très intéressés par le politique et 83 % pense que c'est un devoir² civique de voter.

D'un autre côté, la partie romande du canton de Fribourg a adopté le PER (plan d'étude romand) qu'elle a appliqué dès 2011. Dans ce nouveau plan d'étude, quatre modules de sciences humaines et sociales « citoyenneté » sont enseignés. Ces modules permettent à l'élève une compréhension du système politique, juridique et économique suisse.

Le plan d'études pour les cycles d'orientation de la partie alémanique du canton prévoit une instruction civique pour les trois ans du cycle. L'enseignement de cette matière fait partie intégrante du cours d'histoire. Depuis la rentrée scolaire 2008/09, le plan d'études prévoit des cours d'histoire, avec l'introduction des thèmes politiques pour les élèves. Les élèves sont confrontés à ces thèmes grâce à divers manuels ou diverses branches. Le nouveau plan d'étude (*Lehrplan 21*) sera mis en œuvre à la rentrée 2019/20. Il aborde les thématiques de la politique, de la démocratie et des droits humains par le domaine « *Räume, Zeiten und Gesellschaften (RZG.8) – Demokratie und Menschenrechte verstehen und sich dafür engagieren* » ainsi que par le domaine transversal « *Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE)* ».

L'éducation à la citoyenneté continue ensuite au degré secondaire II. Le Conseil d'Etat avait présenté l'ensemble de ce dispositif dans toute la scolarité dans son rapport no 21 du 26 juin 2012 relatif au postulat 2085.11 Parisima Vez « Education civique à l'école ».

En 2006, le Grand Conseil a adopté la loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) donnant lieu à plusieurs mesures permettant de favoriser l'intégration des jeunes à l'espace publique. La stratégie cantonale « je participe ! » 2015-2017 pourrait permettre de produire, avec l'adjonction d'un droit de vote dès 16 ans, des stratégies afin de favoriser l'intégration politique par le vote.

Au niveau national, le Rapport du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) produit par l'Université de Berne en 2015³ sur l'éducation citoyenne au secondaire II ouvre aussi des perspectives intéressantes. En effet, l'enseignement citoyen s'est fortement développé dans l'ensemble des cantons améliorant l'engagement postérieur des jeunes citoyens. Cette formation aux institutions politiques permet de préparer les jeunes à faire leurs devoirs civique, et ce, même avant l'âge de 16 ans. L'adjonction d'un droit de vote à 16 ans pourrait permettre de valider les formes de connaissances acquises durant la scolarité.

> Augmentation de l'intérêt lié au renforcement de la participation politique

Comme expliqué précédemment, la formation politique entre pleinement dans l'enseignement. Pendant la scolarité et de par leurs contacts avec la société, les jeunes sont amenés à s'intéresser à des questions politiques. Une étude allemande de 2015 montre qu'après leurs avoir accordé le droit

¹ Michelle Beyeler, Sarah Bütikofer, Isabelle Stadelmann-Steffen, *Ich und meine Schweiz*, Universität Bern : Berne, 2015.

² *Ibid.*, p.56.

³ Isabelle Stadelmann-Steffen, Daniela Koller, Linda Sulzer, *L'éducation à la citoyenneté au secondaire II : bilan*, Université de Berne : Berne, 2015.

de vote, les 16-17 ans ont fortement augmenté leur intérêt pour la politique⁴. Toujours d'après cette étude, la création d'une habitude de vote liée à une formation civique adéquate pourrait permettre d'augmenter la participation sur le long terme. De plus, les statistiques montrent que l'intérêt aux questions politiques a fortement augmenté en Autriche entre 2004 et 2008 suite à l'introduction du droit de vote fédérale dès 16 ans. Le taux des 16-17 ans intéressés et très intéressés par la politique a augmenté respectivement de 23 % à 39.9 % et de 8.1 % à 21.8 %⁵.

Le Conseil d'Etat estime que l'introduction du droit de vote à 16 ans peut présenter un pas vers une meilleure intégration politique des jeunes. Les jeunes qui s'intéressent aux processus politiques peuvent ainsi y trouver leur place et contribuer activement au façonnement de leur avenir, comme dans le cas autrichien. Les conséquences pourraient être positives pour l'intérêt politique et, à long terme, également pour le taux de participation aux scrutins, notamment dans la catégorie des 18 à 25 ans, où la participation des citoyens n'est pas toujours importante.

Une étude faite par le projet Selects, rattaché à la Fondation suisse pour la recherche en sciences sociales (FORS) de Lausanne, montre que la participation lors des dernières élections au Conseil national (1995, 1999, 2003, 2007, 2011 et 2015) varie avec l'âge. Le politologue Georg Lutz relève que « la plupart des études sur la participation ont montré que plus l'âge augmente, plus la participation est élevée, ce qu'attestent nos données. On observe toutefois chez les 18–24 ans un fort accroissement de la participation au cours des douze dernières années. En 1995, 21 % de cette catégorie d'âge participaient aux élections ; en 2007, ils étaient 35 % . »⁶ Une telle augmentation avait déjà été observée en 1999 et 2003. Lors des élections fédérales de 2011, les 18–24 ans ont atteint le même niveau de participation que les 25–34 ans. Chez ces derniers et chez les 35–44 ans, le niveau de participation est, à quelques fluctuations près, resté relativement stable, soit environ 34 %. Cependant, lors des élections fédérales de 2015, nous avons observé une inflexion du taux de participation des 18–24 ans (de 33 % à 30 %) et une augmentation des 25–34 (de 34 % à 39 %)⁷. On peut postuler que l'amélioration de la formation civique et de l'information sur les votations est un des facteurs de l'augmentation relative du vote des 18–24 ans même si peu d'études scientifiques le montrent.

4. Impact de l'évolution démographique

Outre les répercussions dans les divers domaines politiques, l'évolution démographique aura des conséquences pour le domaine sociétal. En particulier, il en résultera une modification de la composition du corps électoral en termes de classes d'âge. L'impact de l'évolution démographique sur les droits politiques doit être pris en considération.

En 2015, le canton de Fribourg a la plus jeune population de Suisse. Sur 307 461 habitants, 90 723 personnes ont moins de 25 ans, soit 30 % de la population du canton. Le Conseil d'Etat estime qu'il est important de développer une politique participative qui donne la parole à cette frange de la population équivalant au nombre d'habitants que compte par exemple l'agglomération de Fribourg.

⁴ Robert Vehrkamp, Niklas Im Winkel und Laura Konzelmann. Wählen ab 16 Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung. Bertelsmann Stiftung : 2015.

⁵ *Ibid.*, p.23

⁶ Lutz Georg, Elections fédérales 2007. Participation et choix électoral. Lausanne, Selects – FORS, 2008.

⁷ Lutz Georg, Elections fédérales 2015. Participation et choix électoral. Lausanne: Selects – FORS, 2016, p. 5.

Selon les projections (scénario AR-00-2015) de l'Office fédéral de la statistique (OFS), cette tendance va se confirmer. Ainsi, en 2040, le canton de Fribourg sera celui qui aura le plus haut pourcentage de personnes de 0 à 19 ans. L'OFS estime que leur part sera de 22,2 %, alors que la moyenne suisse sera de 19 %. Ces chiffres ne doivent toutefois pas cacher la réalité du vieillissement de la population : le nombre des 65 ans et plus dans le canton de Fribourg va plus que doubler, passant de 46 000, en 2015, à 93 000, en 2040. Par ailleurs, en 2040, il y aura près de 7000 personnes âgées de 90 ans et plus, alors que le canton en compte à peine 2000 aujourd'hui.

Donner le droit de vote aux jeunes de 16 ans permettrait ainsi de rétablir un certain équilibre des forces politiques en présence. Les personnes âgées – qui seront beaucoup plus nombreuses et proportionnellement plus enclines à aller voter – voteront tendanciellement en faveur de mesures sociales et sanitaires favorables au besoin d'une population vieillissante. Cette mesure paraît donc appropriée pour assurer le contrat de solidarité⁸ intergénérationnel et pour garantir que les jeunes puissent continuer à bénéficier des prestations sociales et de formation de la part de l'Etat.

5. Conséquences financières

L'introduction du droit de vote à 16 ans n'entraîne pas de changements majeurs dans la composition du corps électoral. Selon le Service de la statistique du canton de Fribourg, il en résulterait une augmentation du nombre d'électeurs et électrices de quelque 5900 personnes de plus que compte actuellement le canton de Fribourg, soit environ 3 %. Les coûts consécutifs à cette augmentation peuvent être estimés à quelques milliers de francs par scrutin (frais d'envoi, frais d'impression...).

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate pour finir que la présente motion ne porte que sur le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal. La portée des arguments susmentionnés s'en trouve renforcée, l'échelon local étant, par essence, plus proche et plus accessible aux jeunes citoyens et citoyennes que l'échelon cantonal ou fédéral. Une introduction du droit de vote au niveau local dès 16 ans pourrait constituer ainsi une intégration à la citoyenneté active par étape.

Compte tenu de ces considérations, le Conseil d'Etat parvient à la conclusion que l'abaissement de l'âge requis pour l'obtention du droit de vote est une mesure intéressante et utile, de nature à renforcer la participation globale des citoyennes et citoyens aux scrutins tout renforçant le contrat de solidarité entre les générations.

Le Conseil d'Etat propose dès lors au Grand Conseil d'accepter la présente motion.

10 janvier 2017

⁸ On désigne par contrat intergénérationnel le consensus social instauré pour le financement des prestations sociales liées aux générations, à savoir principalement la formation, la prévoyance vieillesse et l'assurance-maladie. Les assurances sociales reposent ainsi quasi exclusivement sur le principe de la solidarité. Selon l'évolution et la conception de ces dispositifs, le poids croissant qui pèsera sur la population active ces prochaines années risque de mettre en péril le contrat des générations et la solidarité entre elles. À l'avenir, l'attitude des générations les unes à l'égard des autres dans la discussion sur les questions importantes sera déterminante.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Simon Bischof

2016-GC-81

Aktives und passives Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene ab 16 Jahren

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 20. Juni 2016 eingereichten und begründeten und am 24. Juni überwiesenen Motion ersucht der Autor um eine Änderung der Kantonsverfassung, nach der das Stimm- und das passive Wahlrecht auf Gemeindeebene ab 16 Jahren eingeführt wird. Zur Stützung seiner Motion führt der Autor an, dass die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters bei Jugendlichen mehr Interesse für die Politik wecken würde und ihnen die Möglichkeit gäbe, sich zu äussern und politisch zu engagieren, insbesondere zu Themen, die sie betreffen, vor allem auf lokaler Ebene.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt die Einschätzung des Motionärs, dass ein Interesse der Jugendlichen für die öffentliche Sache wichtig ist, insbesondere wenn es um Themen geht, die sie betreffen. Mit dem neuen Jugendgesetz (JuG; SGF 835.5), das seit dem 1. Januar 2007 in Kraft ist, hat sich die Freiburger Regierung dazu verpflichtet, die soziale und politische Integration Jugendlicher zu fördern (Art. 2 JuG), sich an die Bestimmungen der Artikel 12–17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes zu halten, die ein Recht der Kinder und Jugendlichen auf Mitwirkung beinhalten (Art. 4 JuG), und eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik zu betreiben (Kap. 3 JuG).

Im Kanton Freiburg wird die Stimmberechtigung in kantonalen Angelegenheiten durch Artikel 39 der Kantonsverfassung (KV; SGF 10.1) und in Gemeindeangelegenheiten durch Artikel 48 KV geregelt. In kantonalen Angelegenheiten sind alle Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger stimmberechtigt und wählbar, die im Kanton wohnen und mündig sind. Bei kommunalen Angelegenheiten sind zusätzlich zu dieser Bevölkerungsgruppe alle Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben, die mündig sind und über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, stimm- und wahlberechtigt und können gewählt werden.

Das Stimmrecht umfasst die Befugnis:

- > an kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen und an Gemeindeversammlungen teilzunehmen;
- > Volksbegehren (wie Initiativen, Referenden und Volksmotionen) zu unterzeichnen;
- > Die Mitglieder des Grossen Rats, des Staatsrats, die Oberamtspersonen, die freiburgischen Mitglieder des Ständerats sowie die Mitglieder des Gemeinderats und gegebenenfalls des Generalrats zu wählen.

Die Senkung des Stimmrechtsalters und des für die Wählbarkeit erforderlichen Alters wurde im Rahmen der Arbeiten des Verfassungsrats behandelt. Der Vorschlag, das Stimmrechtsalter auf 16 oder 17 Jahre zu senken, wurde von den Verfassungsräten ganz klar abgelehnt. Seither haben mehrere Schweizer Kantone eine Senkung des Stimmrechtsalters in Betracht gezogen. Glarus ist der einzige Kanton, der es eingeführt hat. Allgemeiner betrachtet, hat die Bevölkerung des Kantons Bern eine solche Senkung kürzlich (2014) deutlich abgelehnt, und zwar gegen den Willen des Regierungsrats, der sich dafür ausgesprochen hatte. Auf nationaler Ebene hat der Bundesrat im Jahr 2014 ein Postulat, das in diese Richtung geht, angenommen. Das Dossier wurde seither ohne Folge abgeschlossen.

Der Staatsrat möchte zudem daran erinnern, dass die JungsozialistInnen Freiburg im Februar 2008 eine Volksmotion mit dem Titel «Stimmrechtsalter 16» eingereicht hatten. In dieser Volksmotion forderten die JungsozialistInnen Freiburg (JSF) den Staatsrat auf, dem Grossen Rat einen Entwurf zur Änderung der Verfassung des Kantons Freiburg zur Einführung des Stimmrechtsalters 16 auf kantonaler Ebene und auf Gemeindeebene vorzulegen. Für das passive Wahlrecht sollte nach wie vor das Stimmrechtsalter 18 gelten. In seiner Antwort hielt der Staatsrat fest: «[...] die Senkung des Stimmrechtsalters [ist] eine interessante und sinnvolle Massnahme [...]. Eine Entwicklung in diese Richtung kann auch in den umliegenden Ländern festgestellt werden. Der Kanton Freiburg kann so ein positives Signal für die Jugend abgeben. Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb die Annahme dieser Volksmotion». Der Grosse Rat lehnte diese Volksmotion schliesslich mit 63 gegen 30 Stimmen ab.

1.1. Auf Bundesebene

Auf Bundesebene sind mehrere parlamentarische Initiativen eingereicht worden, um das Stimmrechtsalter zu senken, namentlich 1999 von der Berner Nationalrätin Ursula Wyss und 2007 von Nationalrätin Evi Allemann. Diese Initiativen wurden entweder abgelehnt oder ohne Folge abgeschlossen.

Am 16. Juni 2014 hatte Nationalrat Mathias Reynard ein Postulat (14.3470) eingereicht, um die Möglichkeit der Einführung des Stimmrechtsalters 16 auf Bundesebene zu prüfen. Der Bundesrat hatte sich am 27. August 2014 positiv zum Postulat geäussert und seine Annahme beantragt. Der Gegenstand wurde schliesslich abgeschlossen, da er seit zwei Jahren hängig war.

1.2. Auf kantonaler Ebene

Bis heute hat nur der Kanton Glarus das Stimmrechtsalter auf 16 Jahre gesenkt. Die Landsgemeinde hatte sich am 6. Mai 2007 für diese Massnahme ausgesprochen, nachdem auch der Regierungsrat dafür war. Die Versammlung der stimmberechtigten Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Glarus hat die Stimmbürgerschaft damit um 800 neue Mitglieder vergrössert.

Auch andere Kantone haben sich mit einer möglichen Senkung des Stimmrechtsalters auseinandergesetzt. Mehrere Kantonsparlamente haben Projekte zur Erteilung des aktiven Stimmrechts abgelehnt. Zumeist ging es um Projekte, die die allgemeine Einführung des Stimmrechtsalters 16 vorsahen, in manchen Fällen handelte es sich jedoch um ein Stimmrecht auf Anfrage: Aargau zwei Mal (2014 tatsächliches Stimmrecht, 2016 auf Anfrage), Graubünden (2007), Luzern (2014), St. Gallen (2007), Thurgau (2008), Zug (2007), Genf (2014), Neuenburg (2013 tatsächliches Stimmrecht, 2014 auf Anfrage), Waadt (2009), Tessin (2007).

Gewisse Kantone haben diese Frage dem Stimmvolk vorgelegt. In allen Fällen wurde die Herabsetzung des Stimmrechtsalters deutlich abgelehnt. Im Kanton Bern hatte der Grosse Rat am 5. Juni 2007 eine Motion erheblich erklärt, die das Stimmrechtalter 16 auf Gemeindeebene einführen wollte. Sie wurde mit 79 gegen 74 Stimmen angenommen. Ein Gesetzesentwurf, der 2009 dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet wurde, wurde mit grosser Mehrheit abgelehnt. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat 2008 eine Motion mit 62 gegen 39 Stimmen angenommen, die dem Regierungsrat den Auftrag erteilte, einen Gesetzesentwurf über das Stimmrechtalter 16 unter Beibehaltung des Mindestalters von 18 Jahren für das passive Wahlrecht auszuarbeiten. Dieser Gesetzesentwurf wurde 2009 von 72 % der Stimmenden abgelehnt.

In mehreren Kantonen sind politische Prozesse am Laufen oder in Bearbeitung, bei denen es um das Stimmrechtalter 16 geht. Im Kanton Aargau sammeln die Jungsozialisten derzeit Unterschriften für die Volksinitiative «Stimmrechtalter 16». Die Unterschriftensammlung läuft seit dem 15. Januar 2016 und dauert noch bis am 15. Januar 2017. Im Kanton Basel-Land haben die Jungsozialisten und das Junge Grüne Bündnis 2015 eine Verfassungsinitiative lanciert, die im März 2016 zustande gekommen ist. Das heisst, die Bürgerinnen und Bürger von Basel-Land werden also zu dieser Frage Stellung nehmen müssen. Im Kanton Zug wurde am 23. Februar 2016 eine parlamentarische Motion zum Stimmrechtalter 16 mit 43 gegen 25 Stimmen der Regierung überwiesen. Die Motion ist derzeit in Bearbeitung. Die Jungsozialisten des Kantons Graubünden haben für das Jahr 2016 ein Projekt für eine Volksinitiative in der gleichen Art wie 2008 lanciert. Die Unterschriftensammlung hat noch nicht begonnen. Im Kanton Neuenburg hat ein überparteiliches Komitee eine kantonale Volksinitiative ins Leben gerufen, um den 16-Jährigen ein Stimm- und Wahlrecht auf Wunsch zu erteilen. Sie ist im November 2016 zustande gekommen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden somit an der Urne entscheiden.

1.3. Auf internationaler Ebene

1.3.1. Österreich

Österreich ist das erste europäische Land, in dem das Stimmrechtalter 16 auf Bundesebene eingeführt wurde. Die Senkung des für den Erhalt des Stimmrechts erforderlichen Alters war in der Koalitionsvereinbarung der neuen Regierung und im Regierungsprogramm 2007–2010 enthalten. Am 14. März 2007 hat die Regierung die Grundsätze einer Wahlrechtsreform in diesem Sinne angenommen. Das Parlament hat die Reform am 5. Juni 2007 angenommen. Auf Kommunalebene wird das Stimmrecht im Burgenland, in Kärnten, in Salzburg, in der Steiermark und in Wien ab 16 Jahren gewährt. In den drei Bundesländern Burgenland, Salzburg und Wien wurde zudem das Stimmrechtalter 16 auf Landesebene eingeführt.

1.3.2. Deutschland

In den vergangenen Jahren haben die Bundesländer Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein das Stimmrechtalter 16 für die Kommunal- und Landtagswahlen eingeführt. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt dürfen Jugendliche ab 16 Jahren an Kommunalwahlen teilnehmen.

1.3.3. Schottland

Beim Referendum über den Austritt Schottlands aus dem Vereinigten Königreich wurde das Stimmrecht den Bürgerinnen und Bürgern von 16 und mehr Jahren gegeben. Angesichts des Erfolgs dieser Aktion wurde dieses Recht auf die Parlamentswahlen im Mai 2016 ausgedehnt.

1.3.4. Argentinien

Im Jahr 2012 hat das argentinische Parlament das Stimmrecht auf Anfrage auf Bürgerinnen und Bürger des Landes zwischen 16 und 18 Jahren ausgedehnt.

1.3.5. Brasilien

Brasilianerinnen und Brasilianer, die über 16 Jahre alt sind, können sich seit 1988 auf Anfrage für die Wahlen vorzeitig in den Stimmregistern eintragen lassen.

1.3.6. Kuba

Kuba verleiht die aktive und passive Bürgerschaft allen Bürgerinnen und Bürgern über 16 Jahren.

1.3.7. Ecuador

Ecuador erlaubt seit 2009 die Stimmabgabe für nationale Wahlen ab 16 Jahren.

1.3.8. Nicaragua

Seit 1984 bietet Nicaragua allen Bürgerinnen und Bürgern das Stimmrecht ab 16 Jahren.

2. Verantwortung der 16-Jährigen

Die Übergangszeit zwischen Kindheit und Erwachsenenleben ist durch mehrere Statusänderungen in verschiedenen Bereichen gekennzeichnet. Das Stimmrecht ist nur einer von vielen Aspekten. Der Staatsrat erinnert daran, dass die Strafmündigkeit bei 18 Jahren liegt, die strafrechtliche Verantwortung jedoch bereits mit 10 Jahren beginnt. Die sexuelle Mündigkeit erreicht, wer das 16. Lebensjahr zurückgelegt hat (Art. 187 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs). Ziel dieses Artikels ist, die ungestörte sexuelle Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu schützen. Dasselbe Alter gilt auch für die Religionsmündigkeit. Hat ein Kind das 16. Altersjahr zurückgelegt, so entscheidet es selbstständig über sein religiöses Bekenntnis (Art. 303 Abs. 3 ZGB).

In der katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche erhalten Personen ab 16 Jahren das Stimmrecht, das passive Wahlrecht wird mit 18 Jahren erteilt (Statut der katholischen kirchlichen Körperschaften des Kantons Freiburg vom 14. Dezember 1996 bzw. Artikel 11 der Kirchenverfassung).

Der Staatsrat hält im Übrigen fest, dass Jugendliche, die in der Steuerperiode 16 Jahre alt geworden sind oder die erstmals ein eigenes Erwerbseinkommen erzielt haben, eine eigene Steuererklärung ausfüllen müssen und für ihr Erwerbseinkommen der Steuerpflicht unterliegen.

Von 16-Jährigen wird heute in zahlreichen Bereichen des täglichen Lebens erwartet, dass sie Verantwortung übernehmen. Nach Auffassung des Staatsrats sollte den Jugendlichen die politische Reife weder generell zu- noch generell abgesprochen werden. Die Altersgrenze ist so zu ziehen, dass bei einer Mehrheit der betreffenden Altersgruppe die politische Reife vorhanden ist. Der

Staatsrat erachtet die 16-Jährigen aufgrund der guten Informationsmöglichkeiten und aufgrund ihrer Bildung für urteilsfähig und politisch reif. In der Regel sollten die jungen Erwachsenen in der Lage sein, politische Vorlagen in ihren Grundzügen zu erfassen. Den 16-Jährigen ist die aktive Teilnahme am politischen Prozess deshalb zuzutrauen.

3. Reife und politisches Interesse von 16-Jährigen

Ein zweiter wichtiger Punkt ist die Frage des politischen Interesses von 16-Jährigen. Nach Ansicht des Staatsrats sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

> Bessere politische Bildung

Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) gibt in ihrem Bericht

«Verantwortung tragen – Verantwortung teilen – Ideen und Grundsätze zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen», Februar 2001, wichtige Hinweise, wie die Partizipation von Jugendlichen verbessert werden kann. Die Senkung des Stimmrechtsalters ist Teil eines Katalogs von Massnahmen und Empfehlungen.

Der von der EKKJ in Auftrag gegebene Bericht «Ich und meine Schweiz»¹ aus dem Jahr 2015 zeigt auf, dass sich 7 % bzw. 43 % der 17-jährigen Jugendlichen sehr oder ziemlich für Politik interessieren und dass 83 % der Ansicht sind, dass die Wahlteilnahme eine Bürgerpflicht sei².

Der französischsprachige Kantonsteil hat indessen den PER (Westschweizer Lehrplan) angenommen, der seit 2011 eingeführt wurde. Nach diesem neuen Lehrplan werden vier Module zur politischen Bildung in Geistes- und Sozialwissenschaften unterrichtet. Diese Module ermöglichen es dem Schüler, das politische, juristische und ökonomische System der Schweiz zu verstehen.

Die deutschsprachigen Orientierungsschulen sehen in ihrem aktuellen Lehrplan die Erteilung des Fachs Staatskunde in allen drei Jahren vor, wobei der Staatskundeunterricht Bestandteil des Fachs Geschichte ist. Seit dem Schuljahr 2008/09 liegt ein stufenübergreifender Lehrplan für das Fach Geschichte vor. Politische Bildung wird zunehmend als Querschnittsaufgabe aufgefasst. Das heisst, die Schülerinnen und Schüler begegnen politischen Themen in verschiedenen Lehrmitteln bzw. verschiedenen Fächern. Der neue Lehrplan (Lehrplan 21) wird ab Schuljahresbeginn 2019/20 umgesetzt werden. Er behandelt die Themen Politik, Demokratie und Menschenrechte im Fachbereich «Räume, Zeiten und Gesellschaften (RZG.8) – Demokratie und Menschenrechte verstehen und sich dafür engagieren» sowie im fächerübergreifenden Bereich «Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE)».

Die politische Bildung wird in der Sekundarstufe II fortgesetzt. Der Staatsrat hatte das gesamte Dispositiv für die ganze Schulzeit in seinem Bericht Nr. 21 vom 26. Juni 2012 zum Postulat 2085.11 Parisima Vez «Staatskundeunterricht an den Schulen» präsentiert.

2006 hat der Grosse Rat das Jugendgesetz (JuG) verabschiedet, aufgrund dessen mehrere Massnahmen zur besseren Einbeziehung der Jugendlichen in das öffentliche Leben ergriffen wurden. Mit der kantonalen Strategie «I mache mit!» 2015–2017 könnten zusammen mit dem

¹ Michelle Beyeler, Sarah Bütikofer, Isabelle Stadelmann-Steffen, Ich und meine Schweiz, Universität Bern: Bern, 2015.

² *ibd.*, S. 56.

Stimmrechtsalter 16 Strategien entwickelt werden, um die politische Integration durch Wahlen und Abstimmungen zu fördern.

Auf nationaler Ebene eröffnet der 2015 von der Universität Bern erstellte Bericht des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)³ über den Staatskundeunterricht auf der Sekundarstufe II ebenfalls interessante Perspektiven. Der Staatskundeunterricht hat sich in allen Kantonen stark weiterentwickelt, womit das spätere Engagement junger Bürgerinnen und Bürger verbessert wurde. Diese Ausbildung zu den politischen Institutionen kann die Jugendlichen auf ihre Bürgerpflichten vorbereiten, und zwar schon, bevor sie 16 Jahre alt sind. Mit dem Stimmrecht könnten die während der Schulzeit erworbenen Formen von Kenntnissen validiert werden.

> Eine Stärkung der politischen Partizipation kann das Interesse erhöhen

Wie bereits erläutert, ist politische Bildung klar Gegenstand des Unterrichts. Während der Schulzeit und durch Kontakte mit der Gesellschaft müssen sich die Jugendlichen mit politischen Fragestellungen auseinandersetzen. Eine deutsche Studie aus dem Jahr 2015 zeigt, dass ihr politisches Interesse stark anstieg, als die 16- und 17-Jährigen das Wahlrecht erhielten⁴. Ebenfalls gemäss dieser Studie könnte die Erzeugung einer Wahlgewohnheit in Zusammenhang mit einem geeigneten Staatskundeunterricht die Beteiligung nachhaltig erhöhen. Die Statistiken zeigen zudem, dass das Interesse an politischen Fragen in Österreich zwischen 2004 und 2008 stark gestiegen ist, nachdem das Stimmrechtsalter auf 16 Jahre gesenkt wurde. Der Anteil der 16- bis 17-Jährigen, die sich ziemlich oder sehr für Politik interessieren, ist von 23 % auf 39,9 % bzw. von 8,1 % auf 21,8 % gestiegen⁵.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass das Stimmrechtsalter 16 einen möglichen Schritt zur besseren politischen Integration der Jugendlichen darstellen kann. Interessierte Jugendliche könnten so in den politischen Prozess hineinwachsen und ihre Zukunft aktiv mitgestalten, wie es in Österreich der Fall ist. Langfristig könnte eine frühere Einbindung der Jugendlichen auch positive Auswirkungen auf das politische Interesse und die Stimmbeteiligung haben, insbesondere bei der Altersgruppe der 18–25-Jährigen, in der die staatsbürgerliche Beteiligung nicht immer ausgeprägt ist.

Aus einer Studie des Wahlforschungsprojekts Selects, das der Schweizerischen Stiftung für die Forschung in den Sozialwissenschaften (FORS) in Lausanne angegliedert ist, geht hervor, dass die Unterschiede in der Beteiligung an den letzten Nationalratswahlen (1995, 1999, 2003, 2007, 2011 und 2015) altersbedingt sind. Wie der Politologe Georg Lutz festhält, «gilt, wie bei fast allen Studien über die Beteiligung weltweit: je älter, desto höher die Beteiligung. In der Gruppe der 18–24-Jährigen ist bei der Beteiligung in den letzten 12 Jahren allerdings ein starker Anstieg zu beobachten. 1995 hatten sich gerade 21 % in dieser Alterskategorie an den Wahlen beteiligt, 2007 waren es 35 %. »⁶ Der Anstieg erfolgte allerdings nicht erst bei den Wahlen 2007, sondern bereits 1999 und 2003. Bei den Eidgenössischen Wahlen 2011 erreichten die 18–24-Jährigen die gleiche Beteiligung wie die 25–34-Jährigen. Bei den 25–34 und den 35–44-Jährigen ist das Beteiligungsni-

³ Isabelle Stadelmann-Steffen, Daniela Koller, Linda Sulzer, Politische Bildung auf Sekundarstufe II: Eine Bilanz, Universität Bern: Bern, 2015.

⁴ Robert Vehrkamp, Niklas Im Winkel und Laura Konzelmann. Wählen ab 16 Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung. Bertelsmann Stiftung: 2015.

⁵ *ibd.*, S. 23.

⁶ Lutz Georg, Eidgenössische Wahlen 2007. Wahlteilnahme und Wahlentscheid. Lausanne, Selects – FORS, 2008.

veau weitgehend stabil geblieben, bei ungefähr 34 %. Bei den eidgenössischen Wahlen 2015 konnten wir jedoch eine Wende bei der Beteiligung der 18–24-Jährigen (von 33 % auf 30 %) beobachten, und einen Anstieg bei den 25–34-Jährigen (von 34 % auf 39 %)⁷. Es ist anzunehmen, dass die Verbesserung des Staatskundeunterrichts und der Abstimmungsinformationen einer der Faktoren für den relativen Anstieg der Stimmbeteiligung der 18–24-Jährigen ist, auch wenn dies nur wenige wissenschaftliche Studien aufzeigen.

4. Auswirkungen der demografischen Entwicklung

Neben Auswirkungen in zahlreichen anderen Politikbereichen wird der demografische Wandel auch Auswirkungen im gesellschaftlichen Bereich haben. Die demografische Entwicklung wird auch die altersmässige Zusammensetzung der Stimmberechtigten erheblich verändern. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die politischen Rechte dürfen nicht ausser Acht gelassen werden.

Im Jahr 2015 hatte der Kanton Freiburg die jüngste Bevölkerung der Schweiz. Von 307 461 Einwohnern sind 90 723, also 30 % der Kantonsbevölkerung, unter 25 Jahre alt. Der Staatsrat hält es für wichtig, dass dieser Altersgruppe, die zahlenmässig beispielsweise der Bevölkerung in der Agglomeration von Freiburg entspricht, mit einer Politik der Partizipation eine Stimme gegeben wird.

Laut den Vorausschätzungen (Szenario AR-00-2015) des Bundesamtes für Statistik (BFS) wird sich diese Tendenz weiter bestätigen. Im Jahr 2040 wird Freiburg der Kanton mit dem höchsten Prozentsatz an Menschen zwischen 0 und 19 sein. Das BFS schätzt, dass diese Bevölkerungsgruppe 22,2 % ausmachen wird, während der schweizerische Durchschnitt bei 19 % liegen wird. Diese Zahlen können jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die Bevölkerung altert: Die Zahl der über 65-Jährigen wird sich im Kanton Freiburg verdoppeln, von 46 000 im Jahr 2015 auf 93 000 im Jahr 2040. Gegenwärtig zählt der Kanton Freiburg knapp 2000 Personen über 90, im Jahr 2040 werden es etwa 7 000 sein.

Das Stimmrechtsalter 16 würde die bestehenden politischen Kräfteverhältnisse wieder ins Gleichgewicht bringen. Ältere Menschen, die eine deutlich grössere Bevölkerungsgruppe darstellen und ihr Stimmrecht proportional stärker als andere Altersgruppen wahrnehmen werden, werden sich in den Bereichen Sozialstaat, Gesundheit, usw. tendenziell für Massnahmen aussprechen, die den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft entsprechen. Zur Sicherung des Generationenvertrags⁸ und der Generationensolidarität und um zu gewährleisten, dass die Jugendlichen weiterhin in den Genuss sozialer und bildungspolitischer Massnahmen des Staates kommen, ist es angebracht, den Jüngeren politische Rechte einzuräumen.

⁷ Lutz Georg, Eidgenössische Wahlen 2015. Wahlteilnahme und Wahlentscheid. Lausanne: Selects – FORS, 2016, S. 5.

⁸ Als Generationenvertrag wird der bestehende gesellschaftliche Konsens zur Finanzierung generationenabhängiger gesellschaftlicher Leistungen bezeichnet. Die wichtigsten Teile sind die Bildung, die Altersvorsorge und die Gesundheitsversicherung. Die grossen Sozialversicherungswerke setzen fast ausschliesslich auf das Solidaritätsprinzip. Je nach Entwicklung und nach Ausgestaltung kann die zunehmende Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung in den nächsten Jahren zu einer Gefährdung des Generationenvertrags und der Generationensolidarität führen. Entscheidend wird in Zukunft sein, wie die Generationen bei der Diskussion von wichtigen Fragen miteinander umgehen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung des Stimmrechtsalters 16 hat keine wesentliche Änderung der Zusammensetzung der Stimmberechtigten zur Folge. Gemäss dem Amt für Statistik des Kantons Freiburg stiege damit die Anzahl Wählerinnen und Wähler um rund 5900 Personen, d. h. um rund 3 %. Die Kosten, die mit diesem Anstieg einhergingen, können auf einige Tausend Franken pro Wahlgang geschätzt werden (Versandkosten, Druckkosten ...).

6. Schlussfolgerung

Der Staatsrat stellt abschliessend fest, dass es in der vorliegenden Motion ausschliesslich um das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene geht. Die Tragweite der oben genannten Argumente wird damit noch verstärkt, denn die lokale Ebene ist grundsätzlich näher und zugänglicher für die jungen Bürgerinnen und Bürger als die kantonale oder eidgenössische Ebene. Eine Einführung des Stimmrechtsalters 16 auf lokaler Ebene könnte damit eine Integration in die schrittweise aktive Bürgerschaft darstellen.

Aufgrund dieser Überlegungen kommt der Staatsrat zum Schluss, dass die Senkung des Stimmrechtsalters eine interessante und sinnvolle Massnahme ist, mit der die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Wahlen und Abstimmungen insgesamt gesteigert und der Generationenvertrag gestärkt werden kann.

Der Staatsrat beantragt dem Grosse Rat deshalb die Annahme dieser Motion.

10. Januar 2017



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Giovanna Garghentini Python / Rose-Marie Rodriguez
Loi sur l'exercice des droits politiques

2016-GC-80

I. Résumé de la motion

Le 3 mars 2015, le Conseil d'Etat répondait à la question 2014-CE-314 « Statistiques des votes et élections de la population étrangère », déposée par les deux motionnaires, en indiquant qu'il n'est actuellement pas possible de réaliser ces statistiques car la loi ne le permet pas.

Les motionnaires demandent par conséquent au Conseil d'Etat d'adapter la loi sur l'exercice des droits politiques de manière à permettre que des statistiques en lien avec la participation aux scrutins et aux résultats électoraux soient possibles, en respectant la protection des données.

Elles demandent notamment que des statistiques sur la population étrangère ayant le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal puissent être réalisées : pourcentage, genre, âge et pays d'origine par exemple.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Généralités

Dans sa réponse du 3 mars 2015 à la question 2014-CE-314 « Statistiques des votes et élections de la population étrangère », le Conseil d'Etat avait notamment relevé être disposé à examiner la thématique des statistiques à réaliser en lien avec la participation aux scrutins et aux résultats électoraux lors d'une prochaine adaptation de la loi sur l'exercice des droits politiques.

Il avait en outre précisé que lesdites statistiques ne devraient toutefois pas se limiter à la population étrangère mais rendre possible la caractérisation de l'ensemble de la population votante.

Le canton de Genève, par exemple, livre régulièrement des statistiques très intéressantes au sujet de la participation des étrangers aux élections communales. Dans les statistiques précitées, il est par exemple possible de trouver des indications, pour des périodes données, sur :

- a) Le taux de participation aux élections communales selon l'origine et le genre des votants ;
- b) Le taux de participation aux élections communales selon l'origine et le groupe d'âge des votants ;
- c) La répartition des électeurs étrangers selon la durée de résidence en Suisse ;
- d) Le taux de participation des électeurs étrangers aux élections communales selon la durée de résidence ;
- e) Le taux de participation des électeurs étrangers par commune ;
- f) La répartition des électeurs suisses et étrangers par commune ;
- g) Le taux de participation des électeurs étrangers aux élections communales selon les principaux pays d'origine.

Le Conseil d'Etat réitère sa volonté de mettre en place, à terme, des statistiques au sujet de la participation de la population aux élections communales, et serait même prêt, le cas échéant, à étendre leur établissement pour l'ensemble des scrutins. Il aura toutefois pour ce faire, comme déjà relevé dans la question précitée, besoin de la collaboration active des communes. En effet, les informations nécessaires pour l'établissement des statistiques de participation sont placées sous la responsabilité des communes en vertu de la loi sur le contrôle des habitants. Le registre électoral des communes est, en particulier, extrait par les communes du registre informatisé des habitants.

Il y a lieu de préciser à cet égard que les communes disposent aujourd'hui de différents programmes leur permettant de gérer les données relatives aux citoyens (contrôle des habitants). Dans le canton de Fribourg, six systèmes sont connus et utilisés couramment par les communes. L'établissement de statistiques dans l'ensemble des communes demandera concrètement :

1. l'analyse des possibilités des systèmes existants (coûts) ;
2. l'adaptation éventuelle des systèmes (coûts) ;
3. le développement d'une interface permettant de récolter les informations en provenance de ces systèmes ;
4. le développement d'un modèle permettant de calculer, à partir des informations récoltées auprès des communes, les statistiques souhaitées.

Selon une première réflexion, le processus de création de ces statistiques pourrait être découpé comme suit :

- a) par une mise à jour régulière de l'ensemble des champs par les communes dans le cadre du contrôle des habitants ;
- b) par la saisie électronique et systématique des certificats de capacité civique dans chaque commune (codes barre) ;
- c) par l'extraction des informations nécessaires disponibles auprès des communes (par exemple à l'aide d'un standard eCH) ;
- d) par l'import des informations disponibles dans une solution existante (par exemple SyGEV) qu'il s'agirait alors de compléter, afin de permettre le traitement de ces données et le calcul de valeurs statistiques, d'évolutions et de tendances.

Dans tous les cas, on le constate, des discussions approfondies entre les communes et l'Etat devront avoir lieu, ceci essentiellement pour définir la répartition des tâches et le financement de ces opérations. Le principe de subsidiarité devrait s'appliquer.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat se permet d'ores et déjà de douter que le délai d'une année prévu par la législation sur le Grand Conseil soit suffisant pour adapter la LEDP pour donner suite à la motion. En effet, avant de procéder à la rédaction proprement dite d'un avant-projet de loi et de message modifiant la LEDP dans le sens requis, il conviendra de récolter des informations sur les données existantes et d'évaluer les besoins techniques et les ressources. Sous cet angle technique, il s'agira de faire le point sur les données déjà disponibles dans les communes (toutes les communes – homogénéité des données) et des statistiques qu'elles permettent d'obtenir. De cet état des lieux il sera, enfin, possible d'établir une liste des données complémentaires nécessaires / souhaitées permettant d'établir des indicateurs supplémentaires.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que l'intérêt de disposer d'informations statistiques est indéniable pour le suivi de l'évolution des paramètres de participation. Il est toutefois nécessaire d'évaluer d'abord correctement les ressources humaines, techniques et financières à disposition afin de répondre à cette volonté, et de se donner le temps nécessaire pour le faire dans de bonnes conditions.

Enfin, dans le cadre des travaux, un autre risque devra être examiné. Il est en lien avec le respect du secret des urnes : si les statistiques sont établies par commune, en fonction des critères retenus, il faudra éviter qu'il soit possible, dans les petites communes, de savoir si telle ou telle personne (répondant aux critères) a voté ou non. Ce cas de figure devra ainsi être soigneusement évalué afin de s'assurer, dans tous les cas, que l'on ne puisse pas identifier des personnes à partir de ces statistiques publiques. La confidentialité des données récoltées devra de ce fait être garantie, de même que l'anonymat des statistiques publiées. Le cas échéant, le Conseil d'Etat fixera des modalités strictes d'exécution de la loi à cet égard.

Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion.

8 novembre 2016



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Giovanna Garghentini Python / Rose-Marie Rodriguez
Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte

2016-GC-80

I. Zusammenfassung der Motion

Am 3. März 2015 hatte der Staatsrat die Anfrage 2014-CE-314 «Wahl- und Abstimmungsstatistiken für die ausländische Wohnbevölkerung», die die beiden Motionärinnen eingereicht hatten, beantwortet. Er hatte festgehalten, dass es gegenwärtig nicht möglich sei, solche Statistiken zu machen, da das Gesetz dies nicht erlaube.

Die Motionärinnen ersuchen den Staatsrat daher, das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte entsprechend anzupassen, sodass Statistiken in Zusammenhang mit der Beteiligung an Urnengängen und den Wahlergebnissen unter Berücksichtigung des Datenschutzes erstellt werden können.

Sie verlangen namentlich, dass Statistiken über die ausländische Bevölkerung mit Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene erstellt werden können: prozentualer Anteil, Geschlecht, Alter und Herkunftsland zum Beispiel.

II. Antwort des Staatsrats

Im Allgemeinen

In seiner Antwort vom 3. März 2015 auf die Anfrage 2014-CE-314 «Wahl- und Abstimmungsstatistiken für die ausländische Wohnbevölkerung», hatte sich der Staatsrat unter anderem bereit erklärt, die Thematik der Statistiken in Zusammenhang mit der Beteiligung an Urnengängen und den Wahlergebnissen bei einer nächsten Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte zu überprüfen.

Er hatte zudem darauf hingewiesen, dass sich diese Statistiken jedoch nicht auf die ausländische Bevölkerung beschränken, sondern eine Charakterisierung der gesamten Stimmbevölkerung ermöglichen sollten.

Der Kanton Genf beispielsweise liefert regelmässig sehr interessante Statistiken zur Wahlbeteiligung der Ausländerinnen und Ausländer bei Kommunalwahlen. Den erwähnten Statistiken können zum Beispiel Angaben zu einem bestimmten Zeitraum entnommen werden über:

- a) die prozentuale Beteiligung an den Gemeindewahlen nach Herkunft und Geschlecht der Stimmenden;
- b) die prozentuale Beteiligung an den Gemeindewahlen nach Herkunft und Altersgruppe der Stimmenden;
- c) die Aufteilung der ausländischen Wählerinnen und Wähler nach der Dauer ihres Aufenthalts in der Schweiz;

- d) die prozentuale Beteiligung der ausländischen Wählerinnen und Wähler an den Gemeindewahlen nach ihrer Aufenthaltsdauer;
- e) die prozentuale Beteiligung der ausländischen Wählerinnen und Wähler nach Gemeinde;
- f) die Aufteilung der ausländischen und schweizerischen Wählerinnen und Wähler nach Gemeinde;
- g) die prozentuale Beteiligung der ausländischen Wählerinnen und Wähler an den Gemeindewahlen nach den wichtigsten Herkunftsländern.

Der Staatsrat bekräftigt seine Bereitschaft, langfristig Statistiken zur Beteiligung der Bevölkerung an Gemeindewahlen einzuführen, und wäre gegebenenfalls auch bereit, die Erstellung von Statistiken auf alle Urnengänge auszudehnen. Wie bereits in der oben erwähnten Anfrage erwähnt, wäre dazu allerdings die aktive Mitarbeit der Gemeinden erforderlich. Die zur Erstellung von Beteiligungsstatistiken erforderlichen Informationen unterstehen gemäss dem Gesetz über die Einwohnerkontrolle der Verantwortung der Gemeinden. Insbesondere das Stimmregister der Gemeinden wird von den Gemeinden aus dem elektronischen Einwohnerregister extrahiert.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinden heute über verschiedene Programme verfügen, um die Daten der Bürgerinnen und Bürger (Einwohnerkontrolle) zu verwalten. Von den Gemeinden im Kanton Freiburg werden sechs Systeme häufig genutzt. Die Erstellung von Statistiken in allen Gemeinden erfordert konkret:

1. eine Analyse der Möglichkeiten der bestehenden Systeme (Kosten);
2. die allfällige Anpassung der Systeme (Kosten);
3. die Entwicklung einer Schnittstelle, mit der die Informationen dieser Systeme zusammengetragen werden können;
4. die Entwicklung eines Modells, mit dem auf der Grundlage der bei den Gemeinden gewonnenen Informationen die gewünschten Statistiken berechnet werden können.

Gemäss einer ersten Reflexion könnte der Vorgang zur Erstellung dieser Statistiken wie folgt aufgeteilt werden:

- a) durch eine regelmässige Aktualisierung aller Felder durch die Gemeinden im Rahmen der Einwohnerkontrolle;
- b) durch die elektronische und systematische Erfassung der Stimmrechtsausweise in jeder Gemeinde (Barcodes);
- c) durch die Extraktion der notwendigen, bei den Gemeinden vorhandenen Informationen (zum Beispiel anhand eines eCH-Standards);
- d) durch den Import von Informationen, die in einer bestehenden Lösung zur Verfügung stehen (zum Beispiel SyGEV), die anschliessend ergänzt werden müssten, damit diese Daten bearbeitet und die Statistikwerte, die Entwicklungen und Trends berechnet werden könnten.

Wie wir sehen können, müssten in jedem Fall vertiefte Diskussionen zwischen den Gemeinden und dem Staat stattfinden, insbesondere um die Aufgabenteilung und die Finanzierung dieser Verfahren festzulegen. Das Subsidiaritätsprinzip müsste angewendet werden.

Aus diesen Gründen möchte der Staatsrat bereits seine Zweifel daran äussern, dass die in der Gesetzgebung über den Grossen Rat vorgesehene Frist von einem Jahr ausreicht, um das PRG anzupassen und damit der Motion Folge zu geben. Bevor eine eigentliche Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs und einer Botschaft zur Änderung des PRG in dem gewünschten Sinn in Angriff genommen wird, müssten Informationen über die bestehenden Daten gesammelt und die technischen Bedürfnisse und Ressourcen evaluiert werden. Aus dieser technischen Sicht müsste überprüft werden, welche Daten bereits in den Gemeinden vorhanden sind (in allen Gemeinden – Einheitlichkeit der Daten) und welche Statistiken daraus erstellt werden können. Aufgrund dieser Bestandesaufnahme kann schliesslich eine Liste mit den notwendigen/gewünschten zusätzlichen Daten erstellt werden, anhand derer weitere Indikatoren erarbeitet werden können.

Der Staatsrat möchte betonen, dass ein unbestreitbares Interesse daran besteht, über statistische Informationen zu verfügen, um die Entwicklung der Teilnahmeparameter zu verfolgen. Zuvor müssen jedoch die personellen, technischen und finanziellen Ressourcen korrekt evaluiert werden, die zur Verfügung stehen, um diese Absicht umzusetzen, und man sollte sich genügend Zeit geben, um es unter guten Bedingungen zu tun.

Im Rahmen der Arbeiten müsste noch ein anderes Risiko geprüft werden. Es steht in Zusammenhang mit der Wahrung des Stimmgeheimnisses: Wenn die Statistiken nach Gemeinde und entsprechend den ausgewählten Kriterien erstellt werden, muss verhindert werden, dass in kleinen Gemeinden herausgefunden werden kann, ob diese oder jene Person (die den Kriterien entspricht) abgestimmt hat oder nicht. Dieses Szenario muss also sorgfältig geprüft werden, um sich in jedem Fall zu versichern, dass keine Personen aufgrund dieser öffentlichen Statistiken identifiziert werden können. Die Vertraulichkeit der gesammelten Daten und die Anonymität der publizierten Statistiken müssen daher garantiert sein. Der Staatsrat legt gegebenenfalls strenge Bedingungen für die Ausführung des Gesetzes in dieser Hinsicht fest.

Antrag

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat, diese Motion für erheblich zu erklären.

8. November 2016



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Eric Collomb / Didier Castella

2016-GC-76

Introduction d'un examen préalable non contraignant de la validité des initiatives populaires cantonales

I. Résumé de la motion

Le Grand Conseil a invalidé, le 18 mars 2016, l'initiative constitutionnelle de l'UDC « Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg : non à une formation étatique d'imams ».

Selon les motionnaires, il est nécessaire d'éviter qu'une telle situation se reproduise à l'avenir. Selon eux, elle entraîne notamment une grande frustration dans les Comité d'initiative.

Pour pallier à ce problème, mais aussi dans le but de renforcer l'information des citoyens, d'amener une prestation utile pour les comités d'initiative et d'accroître la légitimité d'une éventuelle décision du Parlement cantonal de déclarer nulle une initiative populaire (examinée au préalable et jugée problématique), les motionnaires proposent au Conseil d'Etat d'introduire dans la loi sur l'exercice des droits politiques des dispositions prévoyant un examen matériel préliminaire, non contraignant, de la validité des initiatives populaires.

Cet examen aurait les caractéristiques essentielles suivantes :

- a) Le contrôle porterait sur la validité matérielle du projet, en sus de l'examen formel actuel ;
- b) Il serait exécuté avant la récolte des signatures ;
- c) Il appartiendrait à la Direction de l'Etat concernée par le texte de l'initiative d'exécuter le contrôle de conformité et en cas de doute, elle devrait considérer dans son avis que l'initiative est conforme. Cet avis :
 - devrait être approuvé et communiqué formellement au Comité d'initiative par le Conseil d'Etat ;
 - ne serait pas susceptible de recours ;
 - ne serait pas contraignant pour le Comité d'initiative ;
 - devrait être intégré par le Conseil d'Etat dans son message au Grand Conseil relatif à la validation ou l'invalidation totale ou partielle de l'initiative populaire.

Le texte de l'initiative serait ensuite publié conformément aux dispositions légales actuellement en vigueur (art. 115 al. 1 LEDP). La publication serait toutefois, le cas échéant, complétée par les éléments suivants :

- a) l'indication selon laquelle, à la requête du comité d'initiative, le texte a fait l'objet d'un contrôle préalable de sa validité ;
- b) l'avis du Conseil d'Etat au sujet de la validité, ses motifs résumés à son appui;

- c) la décision du Comité d'initiative suite à la réception de l'avis (maintien ou modification du texte) ;
- d) l'indication selon laquelle en cas d'aboutissement de la récolte des signatures, la décision de validation ou d'invalidation de l'initiative appartient au Grand Conseil.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Situation à Fribourg et solution envisagée

Selon le droit en vigueur, avant la récolte des signatures, la Chancellerie d'Etat procède au contrôle préliminaire du titre et du texte de l'initiative ainsi que des listes de signatures (art. 114 LEDP). Il ne s'agit là que d'un contrôle formel. Le contrôle matériel de l'initiative – en particulier la question de sa conformité au droit supérieur – est du ressort du Grand Conseil. Il a lieu dès le moment où la Chancellerie a formellement constaté que le nombre de signatures valables nécessaire a été récolté et que l'initiative a ainsi abouti.

Cette situation est jugée par certains insatisfaisante. A l'instar des motionnaires, ils souhaiteraient l'introduction d'un premier examen qui aurait lieu avant l'aboutissement de l'initiative. Cet examen n'aurait pas pour but de remplacer le contrôle par le parlement intervenant après l'aboutissement de l'initiative, mais uniquement de le seconder. Il serait avant tout destiné à jouer un rôle d'information envers les comités d'initiative et les signataires (LAMMERS Guillaume, *La démocratie directe et le droit international – Prise en compte des obligations internationales de la Confédération et participation populaire à la politique extérieure*, Berne 2015, p. 223).

2. Situation ailleurs en Suisse

2.1. En général

Actuellement, la Confédération et la quasi-totalité des cantons connaissent **les mêmes règles qu'à Fribourg** : le parlement statue sur la validité des initiatives dont la Chancellerie a constaté l'aboutissement.

Il existe **certaines variantes**, comme la possibilité de recourir contre la décision du parlement auprès d'une Cour constitutionnelle cantonale (par ex. : art. 108 let. c de la loi sur les droits politiques du canton du Jura, RSJU 161.1). Dans le canton de Bâle-Ville, le Grand Conseil peut saisir de sa propre initiative la Cour d'appel cantonale qui tranche sur la validité de l'initiative (art. 91 al. 1 let. g Cst./BS).

2.2. Situation au niveau fédéral

En 2011 et 2012, la Commission des institutions politiques du Conseil national et la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats ont déposé les deux motions 11.3468 et 11.3751: « Mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec les droits fondamentaux ». Ces deux motions visaient, à l'instar de la proposition formulée par les députés Eric Collomb et Didier Castella, à introduire un examen préliminaire non contraignant de la validité des initiatives populaires avant le début de la récolte des signatures.

Afin de mettre en œuvre ces motions, le Conseil fédéral avait notamment élaboré un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques prévoyant que le comité d'initiative recevrait, avant le début de la récolte des signatures, un avis juridique de la part de l'administration concernant la compatibilité du texte de l'initiative avec le droit international et l'essence des droits

fondamentaux constitutionnels. Le comité d'initiative serait ensuite libre d'adapter ou non le texte de l'initiative en fonction de l'avis reçu. Il serait toutefois tenu d'imprimer le résultat de l'avis sur les listes de récolte des signatures. La solution ne touchait pas la compétence de l'Assemblée fédérale de déclarer ou non l'initiative nulle une fois qu'elle avait abouti, ni celle du Conseil fédéral de proposer de déclarer l'initiative nulle ou partiellement nulle.

Ce projet de mise en œuvre a suscité des réactions négatives dans le cadre de la procédure de consultation (cf. Rapport du 19 février 2014 du Conseil fédéral proposant le classement des motions 11.3468 et 11.3751 des Commissions des institutions politiques « Mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec les droits fondamentaux », FF 2014 p. 2264s¹). Le Conseil fédéral a par conséquent proposé au Parlement fédéral, dans ledit rapport, de classer ces motions. Pour des motifs essentiellement formels, les Commissions concernées du Conseil national et du Conseil des Etats se sont ensuite ralliées à cette proposition.

A noter enfin que dans le même cadre, et en lien avec ce qui précède, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a déposé en août 2015 une initiative parlementaire demandant au Conseil fédéral l'élaboration d'un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques pour permettre aux comités d'initiative de recourir à un examen préliminaire formel et matériel de leur initiative qui serait facultatif et non contraignant. L'initiative en question a reçu l'adhésion de la Commission des institutions politiques du Conseil national en février 2016.

2.3. Situation dans le canton de Vaud

Dans le canton de Vaud, le législateur avait adopté en 2005 une disposition similaire à la proposition des motionnaires. Selon l'article 90 al. 2 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques d'à l'époque (ci-après : LEDP-VD ; RSV 160.01), le texte d'une initiative faisait l'objet d'une « analyse circonstanciée » préalable et non contraignante de l'administration. Sur la base du résultat de cette analyse, le comité d'initiative avait la possibilité de modifier son texte avant de débiter la période de récolte des signatures.

Cette solution a toutefois depuis été abandonnée, car il a été constaté que les conclusions de l'analyse circonstanciée n'étaient pratiquement jamais suivies d'effet, ni de la part des comités d'initiative qui ne prenaient pas la peine de modifier leur texte, ni de la part des députés du Grand Conseil qui trouvaient les considérations juridiques de ces avis trop techniques (Exposé des motifs modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques : ci-après : Exposé des motifs VD – de décembre 2011, pt. 1.2).

L'article 90 al. 2 LEDP-VD a ainsi été abrogé et remplacé par un nouvel article 90a LEDP-VD qui prévoit un examen préalable et contraignant de la validité matérielle des initiatives réalisé par le Conseil d'Etat (et non plus le Grand Conseil). Selon l'article 90a LEDP-VD, le Conseil d'Etat statue à bref délai de manière motivée sur la validité de l'initiative avant d'autoriser la récolte de signatures. Il constate sa nullité si : *a*) elle est contraire au droit supérieur ; *b*) elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière. La décision du Conseil d'Etat peut faire l'objet d'un recours, le cas échéant, auprès de la Cour constitutionnelle cantonale (art. 123g LEDP-VD).

¹ A noter, que parmi les partis politiques gouvernementaux, le PDC et le PS approuvaient le projet. Le PLR et l'UDC le rejetaient ; le PBD y était favorable sur le principe. Quant aux autres partis qui s'étaient exprimés, le PEV approuvait le projet et Les Verts s'y opposaient.

2.4. Situation dans le canton de St-Gall

Un système similaire à l'article 90a LEDP-VD existe déjà depuis 1996 dans le canton de St-Gall.

Conformément à l'article 36 de la « *Gesetz über Referendum und Initiative (RIG ; sGS 125.1)* », le comité d'initiative est tenu de soumettre le texte de son initiative au contrôle préalable du Conseil d'Etat qui statue sur sa validité. Le Conseil d'Etat peut entériner le texte de l'initiative avec ou sans condition, le déclarer invalide ou encore émettre des recommandations de modifications. Il peut être recouru contre la décision du Conseil d'Etat auprès du Tribunal administratif (*art. 59^{bis} de la Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege - VRP ; sGS 951.1*).

3. Examen de la solution proposée par les motionnaires

Selon les motionnaires, l'introduction d'un examen préalable non contraignant de la validité des initiatives permettrait d'apporter une solution au problème de la mise en œuvre des initiatives dont le contenu pourrait entrer en conflit avec des valeurs essentielles de la Constitution ou des principes reconnus du droit international. Cette proposition se heurte néanmoins aux constatations suivantes :

- a) La proposition des motionnaires soulève tout d'abord **des problèmes d'efficacité**. Dépourvu de tout effet contraignant, il semble peu probable que le résultat de l'examen puisse influencer les comités d'initiative qui violent intentionnellement le droit international ou du moins qui s'accommodent d'une telle violation. Tel a en tout cas été le constat réalisé dans le canton de Vaud qui avait adopté une solution similaire à celle des motionnaires, avant de l'abandonner.
- b) Une intervention aussi précoce du gouvernement dans le processus d'élaboration d'une initiative populaire soulève à la fois des **problèmes constitutionnels et de séparation des pouvoirs**. Elle bouleverse les étapes ordinaires du droit d'initiative (demande d'initiative, récolte des signatures, dépôt des listes, examen de la validité, proposition d'un contre-projet, campagne etc.) et risque de perturber la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes (cf. AUER/AUBERT/SOMER : *So besser nicht : Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen im Bund*, in PJA 2013 659, p. 664 à 669).
- c) L'examen de la validité matérielle d'une initiative – en particulier la question de sa conformité avec le droit constitutionnel et supérieur – est **un exercice périlleux et incertain**. Il est souvent, en effet, **tout à fait possible d'argumenter dans un sens comme dans l'autre et ceci de façon juridiquement correcte**. Il devrait ainsi souvent être possible, en lui attribuant le sens le plus favorable (cf. art. 114a al. 3 de la motion), de valider le texte d'une initiative.

Toutefois, le problème principal réside dans le fait que **ni le comité d'initiative, ni les députés ne sont liés** par le sens le plus favorable qui aura été retenu lors de l'examen.

- d) Le besoin d'adopter des mesures spécifiques est **moins marqué dans le canton de Fribourg** qu'ailleurs. A titre de comparaison, seules 9 initiatives populaires ont été déposées dans le canton depuis 2001, contre plus de 160 à l'échelle de la Confédération, 28 dans le canton de Vaud, ou encore 21 dans le canton de Soleure (6/7 de la population fribourgeoise).

La proposition des motionnaires paraît ainsi **très formaliste, voire même disproportionnée**, par rapport à la nécessité d'une intervention au regard notamment des inconvénients qu'elle soulève.

- e) Finalement, l'élaboration de ces avis préalables exigera de **mobiliser des ressources importantes de l'Etat** avant même le début de la récolte des signatures et sans que l'on sache les intentions réelles des comités d'initiatives. Un risque d'abus, par exemple en détournant cet outil à des fins de publicité, ne peut pas être exclu dans ce contexte.

A noter que des constatations similaires ressortent en substance également des résultats de la consultation effectuée au niveau fédéral en lien avec le projet législatif de mise en œuvre des motions 11-3468 et 11.3751 (cf. Rapport du 19 février 2014 du Conseil fédéral proposant le classement des motions 11-3468 et 11.3751 des Commissions des institutions politiques « Mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec les droits fondamentaux », FF 2014 p. 2264s).

4. Conclusion

La motion discutée propose l'introduction d'un examen matériel préalable des initiatives qui serait non contraignant.

De l'avis des motionnaires, un tel examen permettrait de renforcer l'information des citoyens et des citoyennes, d'amener une prestation utile pour les comités d'initiative et d'accroître la légitimité d'une éventuelle décision du parlement cantonal de déclarer nulle une initiative populaire. Ces arguments en soi légitimes se heurtent néanmoins aux constatations suivantes :

- Dépourvu d'effet contraignant, le résultat de l'examen matériel préalable ne parviendra vraisemblablement pas à influencer les comités d'initiative qui violent intentionnellement le droit international ou du moins qui s'accommodent d'une telle violation.
- Une intervention précoce du gouvernement dans le processus démocratique d'élaboration d'une initiative est fortement discutable sous l'angle du droit constitutionnel et de la séparation des pouvoirs. Elle risque d'empiéter sur le droit d'initiative et la liberté de vote.
- L'examen de la validité d'une initiative est avant tout une question d'interprétation, dont le résultat peut varier en fonction du sens qu'on apporte au texte de l'initiative. Il peut donc exister un fossé entre le sens retenu par le Conseil d'Etat lors de l'examen préalable et celui mis en avant par les comités d'initiatives lors de leur campagne de signature.
- Les mesures proposées ne sont pas adaptées à la situation du canton de Fribourg qui, en comparaison avec la Confédération et d'autres cantons, traite un nombre stable et peu élevé d'initiatives populaires (1 chaque 1,5 an environ).
- L'élaboration des avis de droit exigés par la motion mobilisera des ressources importantes de l'Etat sans que l'on puisse être vraiment certain des finalités visées.

5. Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

22 novembre 2016



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Eric Collomb / Didier Castella

2016-GC-76

Einführung einer nicht bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von kantonalen Volksinitiativen

I. Zusammenfassung der Motion

Am 18. März 2016 hatte der Grosse Rat die Verfassungsinitiative der SVP «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft an der Universität Freiburg: Nein zu einer staatlichen Imam-Ausbildung» für ungültig erklärt.

Gemäss den Motionären sollte vermieden werden, dass sich eine solche Situation in Zukunft wiederholt. Sie sind der Meinung, dass eine solche Situation für das Initiativkomitee sehr frustrierend ist.

Um dieses Problem zu beheben, aber auch mit dem Ziel, die Bürgerinnen und Bürger besser zu informieren, eine hilfreiche Dienstleistung für die Initiativkomitees zu erbringen und die Legitimation eines allfälligen Entscheids des Parlaments, eine (vorgeprüfte und für problematisch befundene) Volksinitiative für ungültig zu erklären, zu stärken, schlugen die Motionäre dem Staatsrat vor, im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte Bestimmungen einzuführen, die eine nicht bindende materielle Vorprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen vorsehen.

Wesentliche Eigenschaften dieser Prüfung:

- a) Die Kontrolle würde, nebst der gegenwärtigen formellen Prüfung, die materielle Gültigkeit des Projekts betreffen;
- b) Sie würde vor der Unterschriftensammlung durchgeführt;
- c) Es wäre Sache der vom Initiativtext betroffenen Direktion des Staates, die Konformitätskontrolle vorzunehmen. Im Zweifelsfalle müsste sie in ihrer Stellungnahme in Erwägung ziehen, dass die Initiative die Anforderung erfüllt. Diese Stellungnahme:
 - müsste vom Staatsrat genehmigt und formell dem Initiativkomitee mitgeteilt werden;
 - könnte nicht mit Beschwerde angefochten werden;
 - wäre nicht bindend für das Initiativkomitee;
 - müsste vom Staatsrat in die Botschaft an den Grossen Rat über die Gültigerklärung oder die vollständige oder teilweise Ungültigerklärung der Volkinitiative integriert werden.

Der Initiativtext würde anschliessend entsprechend den geltenden gesetzlichen Vorschriften veröffentlicht (Art. 115 Abs. 1 PRG). Die Veröffentlichung würde jedoch gegebenenfalls durch folgende Elemente ergänzt:

- a) Angabe, dass der Text auf Gesuch des Initiativkomitees vorgängig einer Gültigkeitskontrolle unterzogen wurde;
- b) Die Stellungnahme des Staatsrats betreffend die Gültigkeit, sowie eine Zusammenfassung seiner Gründe zu ihrer Stützung;

- c) Der Beschluss des Initiativkomitees aufgrund der Stellungnahme (Beibehaltung oder Änderung des Textes);
- d) Angabe, dass bei Zustandekommen der Unterschriftensammlung der Entscheid über die Gültig- oder Ungültigerklärung der Initiative beim Grossen Rat liegt.

II. Antwort des Staatsrats

1. Situation in Freiburg und in Betracht gezogene Lösung

Nach dem geltenden Recht nimmt die Staatskanzlei vor der Unterschriftensammlung eine Vorprüfung des Titels und des Texts der Initiative sowie der Unterschriftenbogen vor (Art. 114 PRG). Es handelt sich hierbei nur um eine formale Kontrolle. Die materielle Kontrolle der Initiative – insbesondere die Frage der Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht – fällt in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates. Sie findet statt, sobald die Kanzlei formell festgestellt hat, dass die nötige Anzahl gültiger Unterschriften gesammelt wurde und die Initiative zustande gekommen ist.

Diese Situation wird von gewissen Personen als nicht zufriedenstellend erachtet. Wie die Motionäre möchten sie, dass eine Vorprüfung eingeführt wird, bevor eine Initiative zustande kommt. Diese Vorprüfung soll die Kontrolle durch das Parlament, die nach dem Zustandekommen der Initiative erfolgt, nicht ersetzen, sondern lediglich unterstützen. Sie hätte vor allem eine informative Funktion für die Initiativkomitees und die Unterzeichner (LAMMERS Guillaume, *La démocratie directe et le droit international – Prise en compte des obligations internationales de la Confédération et participation populaire à la politique extérieure*, Bern 2015, S. 223).

2. Situation in der übrigen Schweiz

2.1. Im Allgemeinen

Gegenwärtig gelten beim Bund und in praktisch allen Kantonen **die gleichen Regeln wie in Freiburg**: Das Parlament entscheidet über die Gültigkeit von Initiativen, die von der Staatskanzlei als zustande gekommen erklärt wurden.

Es gibt **bestimmte Varianten**, wie die Möglichkeit, den Entscheid des Parlaments beim kantonalen Verfassungsgerichtshof anzufechten (z. B.: Art. 108 Bst. c des *Loi sur les droits politiques* des Kantons Jura, RSJU 161.1). Im Kanton Basel-Stadt kann der Grosse Rat die Zulässigkeit von Volksinitiativen dem Appellationsgericht zum Entscheid vorlegen (Art. 91 Abs. 1 Bst. g KV/BS).

2.2. Situation auf Bundesebene

2011 und 2012 haben die Staatspolitische Kommission des Nationalrats und die Staatspolitische Kommission des Ständerats die beiden Motionen 11.3468 und 11.3751 über Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten eingereicht. Wie der von den Grossräten Eric Collomb und Didier Castella formulierte Vorschlag hatten diese beiden Motionen eine nicht bindende materielle Vorprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen vor Beginn der Unterschriftensammlung zum Ziel.

Zur Umsetzung dieser beiden Motionen hatte der Bundesrat namentlich eine Vorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ausgearbeitet, die vorsah, dass das Initiativkomitee vor Beginn der Unterschriftensammlung eine – von der Bundesverwaltung erarbeitete – rechtliche Stellungnahme zur Vereinbarkeit der eingereichten Volksinitiative mit dem Völkerrecht und mit

dem Kerngehalt der Grundrechte erhält. Es sollte dem Initiativkomitee anschliessend freistehen, den Initiativtext entsprechend dieser Stellungnahme anzupassen oder nicht. Hingegen wäre es gehalten, das Ergebnis der Stellungnahme auf den Unterschriftenbögen abzudrucken. Diese Lösung hatte weder einen Einfluss auf die Zuständigkeit der Bundesversammlung, eine Initiative ungültig zu erklären, nachdem sie zustande gekommen war, noch auf die Zuständigkeit des Bundesrates, eine Initiative für ungültig oder teilweise ungültig zu erklären.

Bei der Vernehmlassung rief diese Umsetzungsvorlage negative Reaktionen hervor (s. Bericht des Bundesrates vom 19. Februar 2014 zur Abschreibung der Motionen 11.3468 und 11.3751 der beiden Staatspolitischen Kommissionen über Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten, BBl 2014 S. 2342f.¹). Folglich beantragte der Bundesrat dem Bundesparlament in besagtem Bericht die Abschreibung dieser Motionen. Vor allem aus formalen Gründen schlossen sich die betroffenen Kommissionen des Nationalrats und des Ständerats danach diesem Antrag an.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Staatspolitische Kommission des Ständerats im gleichen Rahmen und in Zusammenhang mit den obigen Ausführungen im August 2015 eine parlamentarische Initiative eingereicht hat, mit der beim Bundesrat die Ausarbeitung einer Änderungsvorlage des Bundesgesetzes über die politischen Rechte beantragt wird, um es Initiativkomitees zu ermöglichen, auf eine fakultative und nicht bindende formale und materielle Vorprüfung ihrer Initiative Rückgriff zu nehmen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat sich im Februar 2016 besagter Initiative angeschlossen.

2.3. Situation im Kanton Waadt

Im Kanton Waadt hatte der Gesetzgeber im Jahr 2005 eine ähnliche Bestimmung verabschiedet, wie sie von den Motionären beantragt wird. Nach Artikel 90 Abs. 2 des damaligen *Loi sur l'exercice des droits politiques* des Kantons Waadt (LEDP-VD; RSV 160.01) wurde der Text einer Initiative einer eingehenden, nicht bindenden vorgängigen Analyse durch die Verwaltung unterzogen. Das Initiativkomitee hatte die Möglichkeit, den Initiativtext aufgrund der Ergebnisse dieser Analyse zu ändern, bevor mit der Unterschriftensammlung begonnen wurde.

Diese Lösung wurde inzwischen jedoch wieder aufgehoben, da festgestellt wurde, dass die Schlussfolgerungen der eingehenden Analyse praktisch keine Auswirkungen hatten. Weder machten sich die Initiativkomitees die Mühe, ihre Texte zu ändern, noch wurden sie von den Grossrätinnen und Grossräten berücksichtigt, da sie die juristischen Erwägungen dieser Stellungnahmen als zu technisch erachteten (Begründung für die Änderung des *Loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques*: Begründung VD – vom Dezember 2011, Punkt 1.2).

Der Artikel 90 Abs. 2 LEDP-VD wurde somit aufgehoben und durch einen neuen Artikel 90a LEDP-VD ersetzt, der eine vom Staatsrat (und nicht mehr vom Grossen Rat) durchgeführte bindende Vorprüfung der materiellen Gültigkeit von Initiativen vorsieht. Nach Artikel 90a LEDP-VD entscheidet der Staatsrat innert kurzer Frist und mit Begründung über die Gültigkeit einer Initiative, bevor die Unterschriftensammlung bewilligt wird. Er stellt ihre Ungültigkeit fest, wenn sie: a) gegen übergeordnetes Recht verstösst; b) die Einheit des Rangs, der Form oder der Materie verletzt. Der Entscheid des Staatsrates kann gegebenenfalls mit Beschwerde beim Verfassungsgericht angefochten werden (Art. 123g LEDP-VD).

¹ Von den Bundesratsparteien begrüsst die CVP und die SP die Vorlage. Die FDP und die SVP lehnten sie ab. Die BDP äussert sich grundsätzlich zustimmend zur Vorlage. Von den übrigen Parteien, die sich geäussert haben, stimmt die EVP der Vorlage zu; die Grünen lehnten sie ab.

2.4. Situation im Kanton St. Gallen

Ein ähnliches System wie in Artikel 90a LEDP-VD gibt es bereits seit 1996 im Kanton St. Gallen.

Nach Artikel 36 des Gesetzes über Referendum und Initiative (RIG; sGS 125.1) muss das Initiativkomitee der Regierung den Wortlaut des Initiativbegehrens vorlegen. Der Regierungsrat kann den Initiativtext mit oder ohne Bedingungen gutheissen, ihn für ungültig erklären oder Änderungsempfehlungen abgeben. Der Entscheid der Regierung kann beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 59^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege – VRP; sGS 951.1).

3. Prüfung der von den Motionären vorgeschlagenen Lösung

Gemäss den Motionären würde die Einführung einer nicht bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von Initiativen eine Lösung bieten für das Problem der Umsetzung von Initiativen, deren Inhalt gegen Grundwerte der Verfassung oder anerkannte Prinzipien des Völkerrechts verstossen könnte. Dieser Vorschlag stösst sich jedoch an folgenden Feststellungen:

- a) Der Antrag der Motionäre ergibt als Erstes ein **Effizienzproblem**. Da er keine Bindungswirkung hat, scheint es nicht sehr wahrscheinlich, dass das Ergebnis der Prüfung die Initiativkomitees, die absichtlich das Völkerrecht verletzen oder zumindest eine solche Verletzung in Kauf nehmen, beeinflussen kann. Dies wurde auf jeden Fall im Kanton Waadt festgestellt, der eine ähnliche Lösung wie die der Motionäre angenommen hatte, bevor er sie wieder aufhob.
- b) Ein so frühes Einschreiten der Regierung in den Ausarbeitungsprozess einer Volksinitiative wirft sowohl **verfassungsrechtliche Probleme als auch Probleme hinsichtlich der Gewaltentrennung auf**. Es bringt die ordentlichen Etappen des Initiativrechts durcheinander (Initiativbegehren, Unterschriftensammlung, Einreichung der Unterschriftenbogen, Prüfung der Gültigkeit, Unterbreitung eines Gegenvorschlags, Kampagne usw.) und läuft Gefahr, die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu beeinflussen (s. AUER/AUBERT/SOMER: *So besser nicht: Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen im Bund*, in PJA/AJP 2013 659, S. 664–669).
- c) Die Prüfung der materiellen Gültigkeit einer Initiative – insbesondere die Frage ihrer Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht und dem übergeordneten Recht – ist **eine heikle und unsichere Übung**. So ist es oft **durchaus möglich, sowohl in die eine wie in die andere Richtung zu argumentieren und dies auf juristisch korrekte Art**. So sollte es oft möglich sein, eine Initiative für gültig zu erklären, indem man sie im günstigsten Sinn auslegt (s. Art. 114a Abs. 3 der Motion).

Das Hauptproblem liegt jedoch in der Tatsache, dass **weder das Initiativkomitee noch die Grossratsmitglieder** an den günstigsten Sinn, der bei der Prüfung berücksichtigt wurde, gebunden sind.

- d) Der Bedarf an speziellen Massnahmen ist **im Kanton Freiburg weniger markant** als anderswo. Zum Vergleich: Seit 2001 sind im Kanton lediglich 9 Volksinitiativen eingereicht worden, gegenüber 160 auf Bundesebene, 28 im Kanton Waadt, oder 21 im Kanton Solothurn (6/7 der freiburgischen Bevölkerung).

Der Antrag der Motionäre scheint somit **sehr formalistisch, ja gar unverhältnismässig** im Verhältnis zur Notwendigkeit eines Einschreitens, insbesondere in Anbetracht der negativen Begleiterscheinungen, die es hervorruft.

- e) Schliesslich würde die Ausarbeitung dieser vorgängigen Stellungnahmen **die Mobilisierung bedeutender Ressourcen von Seiten des Staates** nötig machen, noch bevor mit der Unterschriftensammlung begonnen wird und ohne dass die tatsächlichen Absichten des Initiativkomitees bekannt sind. Das Risiko, dass dieses Mittel zum Beispiel zu Werbezwecken missbraucht wird, kann in diesem Zusammenhang nicht ausgeschlossen werden.

Ähnliche Feststellungen gehen im Wesentlichen aus den Vernehmlassungsergebnissen auf Bundesebene zu den Gesetzesvorlagen für die Umsetzung der Motionen 11.3468 und 11.3751 hervor (s. Bericht des Bundesrates vom 19. Februar 2014 zur Abschreibung der Motionen 11.3468 und 11.3751 der beiden Staatspolitischen Kommissionen über Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten, BBl 2014 S. 2342f.).

4. Schlussfolgerung

Die besprochene Motion beantragt die Einführung einer materiellen Vorprüfung von Initiativen, die nicht bindend ist.

Nach Ansicht der Motionäre wäre eine solche Prüfung ein Informationsgewinn für die Stimmbürger, eine hilfreiche Dienstleistung für die Initiativkomitees und eine höhere Legitimation eines allfälligen Entscheids des Kantonsparlaments, eine Volksinitiative für ungültig zu erklären. Diese Argumente sind an sich legitim, stossen sich jedoch an den folgenden Feststellungen:

- Ohne Bindungswirkung vermögen die Ergebnisse der materiellen Vorprüfung die Initiativkomitees, die das Völkerrecht absichtlich verletzen oder eine solche Verletzung zumindest in Kauf nehmen, wahrscheinlich nicht zu beeinflussen.
- Ein vorzeitiges Eingreifen der Regierung in den demokratischen Prozess der Ausarbeitung einer Initiative ist aus verfassungsrechtlicher Sicht und im Hinblick auf die Gewaltenteilung äusserst fragwürdig. Es könnte einen Eingriff in das Initiativrecht und die Abstimmungsfreiheit darstellen.
- Die Prüfung der Gültigkeit einer Initiative ist vor allem eine Frage der Auslegung, deren Ergebnis je nach Sinn, den man dem Initiativtext gibt, variieren kann. Es kann somit eine Kluft bestehen zwischen dem Sinn, der vom Staatsrat bei der Vorprüfung berücksichtigt wurde, und jenem, der von den Initiativkomitees bei ihrer Unterschriftensammlungskampagne vorgebracht wird.
- Die vorgeschlagenen Massnahmen sind nicht an die Situation im Kanton Freiburg angepasst, in dem, verglichen mit dem Bund und anderen Kantonen, die Zahl der Volksinitiativen stabil und nicht sehr hoch ist (ca. 1 pro 1,5 Jahre).
- Die Ausarbeitung der von der Motion verlangten Rechtsgutachten wird beim Staat bedeutende Ressourcen mobilisieren, ohne dass man wirklich sicher sein kann, dass das beabsichtigte Ziel erreicht wird.

5. Antrag

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

22. November 2016

**Commission interparlementaire de contrôle du
Gymnase intercantonal de la Broye (CIP-GYB)
pour l'année 2016**

La Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (CIP-GYB), composée de Mesdames et Messieurs les Député-e-s

> Délégation fribourgeoise

Sylvie Bonvin-Sansonnens, Romain Castella,
Elian Collaud, Patrice Longchamp, Rose-Marie Rodriguez,
Andréa Wassmer et Michel Zadory

> Délégation vaudoise

Philippe Cornamusaz, Josée Martin,
Jacques Perrin, Aliette Rey-Marion (présidente de la délégation vaudoise),
Daniel Ruch, Daniel Troillet et Claude Schwab,

> sous la présidence du député Elian Collaud,

> transmet aux Parlements des cantons de Fribourg et Vaud, conformément à l'art. 15 al. 5 de la Convention sur la participation des Parlements aux conventions intercantionales (CoParl), son rapport d'activité 2016.

1. Mission légale

Conformément à son mandat légal, défini à l'article 73 de la Convention intercantonale sur la création et l'exploitation du Gymnase intercantonal de la Broye (CIGB), la Commission interparlementaire a exercé un contrôle coordonné sur cet établissement, plus particulièrement sur le budget et les comptes annuels. A cet effet elle a tenu deux séances durant l'année 2016, en présence, d'une part, du conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) du canton de Fribourg et président du Conseil du GYB pour les années 2016 et 2017, d'autre part, du directeur du Gymnase, M. Thierry Maire. L'un et l'autre ont répondu à satisfaction aux questions et demandes d'informations complémentaires. La Commission les en remercie.

M. Séverin Bez, directeur général de l'enseignement postobligatoire du canton de Vaud, a assisté aux deux séances. M. François Piccand, chef du Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré du canton de Fribourg, a pris part à la séance de printemps. Le Secrétariat du Grand Conseil fribourgeois assume le secrétariat permanent de la Commission plénière.

2. Comptes 2015

Les comptes 2015 ont globalement bouclé mieux que prévu, avec des charges inférieures de 0,9 % (147 674 frs) aux prévisions. Cependant, pour la première fois depuis l'ouverture du GYB en 2005, le fonds de réserve a été sollicité. La Convention intercantonale prévoit en effet, à son article 68 al. 3, qu'au cas où les charges d'exploitation d'un groupe de comptes

excèdent le budget, la part non couverte est prélevée sur le fonds de réserve. Le budget du GYB comprend deux groupes de comptes : les « Frais de personnel » et les charges liées aux « Biens et services ». Le budget 2015 du groupe de comptes « Frais de personnel » s'est avéré insuffisant, enregistrant un dépassement de 55 266 frs. Ce montant a donc été prélevé sur le fonds de réserve. En fin d'exercice, ce prélèvement a toutefois pu être compensé par un versement de 65 685 frs à ce même fonds, grâce à un résultat meilleur que prévu au groupe de comptes « Biens et services ». Cette opération s'est faite conformément à l'article 69 de la Convention.

La solution du fonds de réserve évite le recours aux crédits supplémentaires. Le GYB est le seul gymnase jouissant d'une telle autonomie, due à son statut particulier. Au 31 décembre 2015, le fonds de réserve était doté d'un montant de 750 003 frs.

L'excédent des charges de personnel aux comptes 2015 est directement lié à l'augmentation des effectifs à la rentrée d'août 2015, plus marquée qu'estimée lors de l'élaboration du budget.

A noter en outre que les charges d'entretien, en particulier du mobilier et de l'équipement informatique, ont également dépassé le montant budgété en raison de dégradations plus rapides que prévu. Ces dépassements ont été compensés à l'intérieur du même groupe de comptes.

3. Budget 2017

L'effectif des élèves, à nouveau à la hausse selon prévisions – le budget est calculé avec un effectif de 1200 élèves à la rentrée d'août 2017 -, induit une augmentation des charges du personnel. De plus, la levée des mesures d'économies sur les salaires, imposées par le canton de Fribourg, et l'augmentation des contributions employeur à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg, à laquelle la majorité du personnel du GYB est affiliée, alourdissent encore ces charges. La croissance des charges nettes du budget 2017, à hauteur de 4,6 % à 16 487 600 frs, reflète ces deux facteurs de hausse.

Les charges des autres rubriques ont été compressées au maximum ; certaines dépenses du budget non-enseignement ont été gelées. Les charges du groupe « Biens et services » correspondent à leur valeur de 2012. Les économies ainsi réalisées représentent une baisse de 6 % par rapport au budget précédent.

La CIP-GYB a avalisé le budget 2017 lors de sa séance du 5 octobre 2016.

4. Effectifs stables en 2016

Si les projections fixaient l'effectif des élèves du GYB à 1140 à la rentrée 2016-2017, celui-ci s'est finalement avéré stable par rapport à l'année précédente, avec 1128 élèves. Cette situation a permis de dégager une certaine marge de manœuvre budgétaire en 2016.

Il n'en demeure pas moins que depuis plusieurs années, les élèves du GYB sont à l'étroit dans des locaux prévus pour 850 personnes. La direction a pris des mesures permettant d'absorber au mieux les effectifs supplémentaires : ajout d'une période à la grille horaire et pause de midi raccourcie, qui reste acceptable. Les classes n'ont par ailleurs jamais eu de salles attribuées, ce qui favorise une certaine souplesse. Les conditions se péjoreront probablement en cas de hausse sensible des effectifs.

Les élèves fribourgeois restent majoritaires avec une proportion de 51,65 % en 2016-2017, en légère baisse d'un peu plus de 1 point. La balance filles / garçons (63,51 % / 36,49 %) est rigoureusement identique à celle de l'année précédente. L'effectif de l'Ecole de maturité se tasse, alors que celui de l'Ecole de culture générale progresse, avec une nette préférence pour le domaine de la santé.

Travaux de maturité : distinction

Le GYB s'est à nouveau distingué lors de la remise des prix récompensant les meilleurs travaux de maturité. L'un des trois prix attribués au plan suisse a en effet été décerné à un travail sur la revitalisation d'un tronçon de la Broye, entre Henniez et Lucens.

5. Extension du site : le projet avance

Selon le président du Conseil du Gymnase, le projet avance. Le rapport de faisabilité (programme des locaux) devrait avoir été déposé fin 2016. En raison de l'emplacement du site, les travaux se déroulent selon la procédure vaudoise, différente de la procédure fribourgeoise. Il n'est par conséquent pas toujours simple de trouver des solutions respectant la réglementation des deux cantons.

Pour rappel, le nouveau bâtiment devrait être en fonction pour la rentrée 2020-2021.

En conclusion, la CIP-GYB souligne la bonne conduite et le bon fonctionnement de l'établissement. Elle recommande aux Grands Conseils des cantons de Vaud et Fribourg de prendre acte de ce rapport d'activité 2016.

Au nom de la Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye

Michel Zadory
Vice-président de la Commission
interparlementaire de contrôle du
Gymnase intercantonal de la Broye

Marie-Claude Clerc
Secrétaire

**Interparlamentarische Aufsichtskommission für das
Interkantonale Gymnasium der Region Broye (IPK-GYB)
für das Jahr 2016**

—

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (IPK-GYB), der folgende Grossrätinnen und Grossräte angehören:

> Freiburger Delegation

Sylvie Bonvin-Sansonnens, Romain Castella,
Eliau Collaud, Patrice Longchamp, Rose-Marie Rodriguez,
Andréa Wassmer und Michel Zadory

> Waadtländer Delegation

Philippe Cornamusaz, Josée Martin,
Jacques Perrin, Alette Rey-Marion (Präsidentin der Waadtländer Delegation),
Daniel Ruch, Daniel Troillet und Claude Schwab,

> unter dem Präsidium von Grossrat Eliau Collaud

> übermittelt den Parlamenten der Kantone Waadt und Freiburg ihren Tätigkeitsbericht 2016 gemäss Artikel 15 Abs. 5 des Vertrags über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer).

1. Gesetzlicher Auftrag

Gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag nach Artikel 73 der Interkantonalen Vereinbarung über die Schaffung und den Betrieb des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye (CIGB) hat die interparlamentarische Kommission die koordinierte Kontrolle über das Gymnasium der Region Broye, insbesondere über das Budget und die Rechnung, ausgeübt. Dazu hielt sie im Jahr 2016 zwei Sitzungen ab; dabei waren einerseits Staatsrat Jean-Pierre Siggen, Vorsteher der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) des Kantons Freiburg und Präsident des Rats des GYB für die Jahre 2016 und 2017, und andererseits Thierry Maire, Direktor des GYB, anwesend. Beide haben befriedigend auf die Fragen geantwortet und auf Verlangen zusätzliche Informationen gegeben. Die Kommission dankt ihnen dafür.

Séverin Bez, Generaldirektor des nachobligatorischen Unterrichts des Kantons Waadt, wohnte beiden Sitzungen bei. François Piccand, Vorsteher des Amtes für Unterricht der Sekundarstufe 2 des Kantons Freiburg, nahm an der Frühjahrssitzung teil. Das freiburgische Sekretariat des Grossen Rates übernimmt das ständige Sekretariat der Plenarkommission.

2. Rechnung 2015

Die Rechnung 2015 schloss gesamthaft besser als vorgesehen ab; der Aufwand liegt 0,9 % (147 674 Fr.) unter den Vorhersagen. Das erste Mal seit der Eröffnung des GYB im Jahr 2005 wurde jedoch der Reservefonds beansprucht. Gemäss Artikel 68 Abs. 3 der Interkantonalen

Vereinbarung wird der ungedeckte Teil aus dem Reservefonds entnommen, wenn der Betriebsaufwand einer Kontengruppe höher ist als im Budget. Das Budget des GYB umfasst zwei Kontengruppen: die «Personalkosten» und der Aufwand in Zusammenhang mit den «Gütern und Dienstleistungen». Das Budget 2015 der Kontengruppe «Personalkosten» erwies sich als ungenügend und wurde um 55 266 Franken überschritten. Dieser Betrag wurde deshalb dem Reservefonds entnommen. Am Ende des Rechnungsjahrs konnte diese Entnahme mit einer Überweisung von 65 685 Franken in den Fonds ausgeglichen werden; das war möglich, weil das Ergebnis in der Kontengruppe «Güter und Dienstleistungen» besser als vorgesehen war. Diese Operation wurde gemäss Artikel 69 der Vereinbarung ausgeführt. Dank der Lösung mit dem Reservefonds müssen keine Zusatzkredite in Anspruch genommen werden. Das GYB ist das einzige Gymnasium, das über eine solche Autonomie verfügt; diese ist seiner besonderen Stellung geschuldet.

Am 31. Januar 2015 befanden sich im Reservefonds 750 003 Franken.

Der Aufwandüberschuss bei den Personalkosten in der Rechnung 2015 steht in einem direkten Zusammenhang mit der Zunahme der Schülerbestände zu Beginn des Schuljahres 2015, die grösser war, als bei der Ausarbeitung des Budgets geschätzt wurde.

Es sei darauf hingewiesen, dass der Unterhaltsaufwand, namentlich des Mobiliars und der Informatikeinrichtung, ebenfalls höher war als der Betrag im Budget, weil sie sich schneller als vorgesehen abnützten. Diese Überschreitungen wurden innerhalb derselben Kontengruppe kompensiert.

3. Budget 2017

Der Schülerbestand, der laut den Vorhersagen erneut zunimmt – das Budget geht von einem Bestand von 1200 Schülerinnen und Schülern beim Schuljahresbeginn im August 2017 aus –, führt zu höheren Personalkosten. Die Aufhebung der Sparmassnahmen auf den Löhnen, die vom Kanton Freiburg vorgeschrieben wurden, und die Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge an die Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons Freiburg, der die Mehrheit des Personals des GYB angeschlossen ist, erhöhen den Aufwand zusätzlich. Die Zunahme des Nettoaufwands des Budgets 2017 um 4,6 % auf 16 487 600 Franken widerspiegelt die beiden Faktoren.

Der Aufwand der übrigen Rubriken wurde so stark wie möglich in Grenzen gehalten; einige Ausgaben des Budgets, die nicht für den Unterricht bestimmt sind, wurden eingefroren. Der Aufwand der Gruppe «Güter und Dienstleistungen» entspricht den Werten von 2012. Diese Einsparungen entsprechen einer Abnahme um 6 % gegenüber dem vorhergehenden Budget.

Die IPK-GYB genehmigte das Budget 2017 in der Sitzung vom 5. Oktober 2016.

4. Gleichbleibende Bestände 2016

Obwohl die Schülerbestände des GYB bei Beginn des Schuljahres 2016/17 laut Vorhersagen 1140 betragen sollten, blieb diese Zahl mit 1128 Schüler/innen gegenüber dem Vorjahr stabil. Dank dieser Situation gab es 2016 einen gewissen Spielraum beim Budget.

Dennoch ist der Platz für die Schüler/innen des GYB seit mehreren Jahren knapp in den Räumlichkeiten, die für 850 Personen vorgesehen waren. Die Direktion hat Massnahmen ergriffen, mit denen die zusätzlichen Bestände so gut wie möglich aufgefangen werden können: eine zusätzliche Stunde in der Studentafel und eine verkürzte Mittagspause, die annehmbar bleibt. Den Klassen wurde übrigens nie ein Zimmer zugeteilt, was einer gewissen

Flexibilität förderlich ist. Die Bedingungen verschlechtern sich wahrscheinlich bei einer spürbaren Zunahme der Bestände.

Die Freiburger Schüler/innen bleiben 2016/17 mit 51,65 %, was einem Rückgang um etwas mehr als 1 Punkt entspricht, in der Mehrheit. Das Verhältnis zwischen Mädchen und Knaben (63,51 % / 36,49 %) ist genau gleich wie im Vorjahr. Der Bestand der Maturitätsschule stagniert, während die Fachmittelschule, namentlich im Bereich der Gesundheit, zulegt.

Maturaarbeiten: Auszeichnung

Das GYB wurde bei der Verleihung der Preise für die besten Maturaarbeiten erneut ausgezeichnet. Einer der drei in der ganzen Schweiz vergebenen Preise wurde für eine Arbeit über die Revitalisierung des Abschnitts der Broye zwischen Henniez und Lucens verliehen.

5. Vergrößerung des Standorts: Das Projekt kommt voran.

Laut dem Präsidenten des Aufsichtsrats kommt das Projekt voran. Der Machbarkeitsbericht (Raumprogramm) dürfte Ende 2016 eingereicht werden. Aufgrund des Standorts laufen die Arbeiten gemäss dem Waadtländer Verfahren ab, das anders ist als das Freiburger Verfahren. Es ist deshalb nicht immer einfach, Lösungen, mit denen die Regulierung der beiden Kantone eingehalten wird, zu finden.

Zur Erinnerung: Das neue Gebäude sollte auf das Schuljahr 2020/21 in Betrieb genommen werden.

Als Schlussfolgerung unterstreicht die IPK-GYB die gute Leitung und den guten Betrieb der Schule. Sie empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Waadt und Freiburg, diesen Tätigkeitsbericht 2016 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Interparlamentarischen Aufsichtskommission für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (GYB)

Michel Zadory
Vizepräsident der Interparlamentarischen
Aufsichtskommission für das Interkantonale
Gymnasium der Region Broye (GYB)

Marie-Claude Clerc
Sekretärin