

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2013-GC-40	Divers Verschiedenes	Assermentation Vereidigung				
3.	2016-DICS-51	Rapport Bericht	Gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg (Postulat 2015-GC-60) <i>Strategischen Budgetierung für die Hochschulen im Kanton Freiburg (Postulat 2015-GC-60)</i>	Discussion Diskussion	Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		
4.	2016-DIAF-51	Décret Dekret	Initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Gestion des volumes de production laitière) (SUITE DIRECTE) <i>Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Mengensteuerung der Milchproduktion) (DIREKTE FOLGE)</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Christian Ducotterd Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
5.	2016-DIAF-49	Décret Dekret	Initiative constitutionnelle « Transparence du financement de la politique » (votation populaire) <i>Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» (Volksabstimmung)</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Jean-Pierre Doutaz Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Marie Garnier Représentant-e du Gouvernement / 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>
6.	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>		
7.	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>		
8.	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>		
9.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



Rapport 2016-DICS-51

5 décembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2015-GC-60 Laurent Thévoz/Didier Castella – Gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg

1. Introduction	1
1.1. Gouvernance nationale des hautes écoles	2
2. Hautes écoles fribourgeoises	3
2.1. Statut légal	3
2.2. Gouvernance et organes	4
2.3. Coopérations entre les hautes écoles	7
3. Financement	8
3.1. Mécanismes de financement	8
3.2. Evolution des dépenses cantonales	9
3.3. Eléments d analyse	12
4. Conclusion	14

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat des députés Laurent Thévoz et Didier Castella relatif à la gestion stratégique du budget consacré aux hautes écoles du canton de Fribourg.

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 19 mai 2015, les députés Laurent Thévoz et Didier Castella demandent au Conseil d'Etat d'analyser l'opportunité de disposer d'une stratégie cantonale pour le financement des hautes écoles. En particulier, ils demandent au Conseil d'Etat d'évaluer les trois aspects suivants:

1. Evolution du budget cantonal consacré aux hautes écoles ces dernières décennies en termes absolus et relatifs.
2. Opportunité de créer «un espace» d'échange et de coordination entre les hautes écoles fribourgeoises et l'administration cantonale.
3. Nécessité de se doter d'une stratégie de financement des hautes écoles.

Dans la réponse du Conseil d'Etat du 12 octobre 2015, l'accent a déjà été mis sur les points suivants:

- > La formation constitue l'atout principal du canton de Fribourg tant pour son positionnement au niveau national qu'en tant que moteur de son développement

économique et sociétal. La concentration importante des hautes écoles dans le canton est ainsi le gage de son dynamisme.

- > La comparaison entre les différents types de hautes écoles est limitée par les différences entre leurs missions et leurs modes de fonctionnement. De plus, la HES-SO//FR se trouve dans une situation particulière, car elle fait partie d'une haute école intercantonale et est complètement intégrée dans le système financier de la HES-SO.
- > La création d'un «espace d'échange, d'information, de concertation et de collaboration» entre les hautes écoles ne semble pas indiquée et ceci pour plusieurs raisons. Premièrement, la Conférence suisse des hautes écoles a pour objectif principal d'assurer une coordination dans ce domaine. Deuxièmement, il est dans la compétence du Conseil d'Etat et du Grand Conseil de décider des allocations des ressources. Finalement, il semblerait contreproductif d'établir une nouvelle structure, étant donné que les instruments instaurés par la nouvelle législation sont seulement dans la phase de mise en place.

Le présent rapport a été élaboré, conformément au vœu des deux postulants, en collaboration avec les hautes écoles fribourgeoises. Il présente une analyse de la situation des hautes écoles fribourgeoises, de leur gouvernance et de leurs mécanismes de financement. Ces derniers éléments sont largement tributaires d'importantes modifications légales au niveau

fédéral et cantonal qui n'ont pas encore été mises complètement en pratique.

Le canton de Fribourg est en charge de trois hautes écoles, chacune relevant d'un type distinct: Université de Fribourg (UNIFR), Haute école spécialisée de la Suisse occidentale Fribourg (HES-SO//FR) et Haute Ecole pédagogique Fribourg (HEP-PH FR). Les origines de toutes les trois remontent au 19^e siècle, même si seule l'Université n'a changé ni de nom ni de position dans la systématique de la formation. La HES-SO//FR et la HEP-PH FR sont devenues des hautes écoles seulement à la fin du 20^e siècle. Ces trois hautes écoles se différencient également par leur positionnement ou statut dans le paysage suisse des hautes écoles: l'Université est une institution cantonale indépendante, bénéficiant du subventionnement fédéral et disposant d'un siège à *swissuniversities* (Conférence des recteurs des hautes écoles); la HES-SO//FR fait partie de la HES-SO et c'est cette dernière qui reçoit les subventions fédérales et siège à *swissuniversities*; finalement, la HEP-PH FR est, comme l'Université, une institution cantonale indépendante et dispose d'un siège à *swissuniversities*, mais elle n'a pas droit aux subventions fédérales. Ces différences, ainsi que les missions de chaque type de haute école, sont présentées de manière plus détaillée dans le rapport, car elles influent tant sur la gouvernance que sur les mécanismes de financement des hautes écoles fribourgeoises. Ceux-ci sont également largement influencés par les dispositions de la législation fédérale sur les hautes écoles et par les décisions des organes communs qu'elle a créés. La coordination du domaine des hautes écoles voulue par le peuple avec l'article 63a de la Constitution fédérale exige à plusieurs égards la compatibilité des règles cantonales avec celles établies au niveau national. Pour cette raison, le présent rapport commence par un bref aperçu de la législation fédérale sur les hautes écoles.

1.1. Gouvernance nationale des hautes écoles

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE), le paysage des hautes écoles suisses a été profondément modifié. Adoptée par les Chambres fédérales le 30 septembre 2011, cette loi met en pratique les dispositions constitutionnelles, issues de la votation de mai 2006, qui chargent la Confédération et les cantons de «veiller ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles».

Elle se veut aussi une réponse à la pression financière croissante au sein du secteur public, à l'importance toujours plus marquée de la science pour notre société et l'économie, ainsi qu'à l'internationalisation du domaine des hautes écoles. Ainsi, l'objectif central de la LEHE, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, est d'établir un domaine suisse des hautes

écoles concurrentiel, coordonné et de haute qualité. La loi crée les organes communs et arrête leurs compétences – parmi lesquelles la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux –, instaure un système d'accréditation cohérent pour toutes les hautes écoles et établit les critères de versement des contributions fédérales. L'accréditation institutionnelle constitue la condition pour l'octroi des contributions fédérales et pour le droit à l'appellation qui autorise les hautes écoles à utiliser dans leur nom le terme «université», «haute école spécialisée» ou «haute école pédagogique». Seule une haute école qui offre la formation et la recherche de haute qualité, qui garantit le droit de participation, qui promeut l'égalité des chances et l'égalité dans les faits entre les hommes et les femmes et qui respecte les principes du développement durable peut être accréditée. En plus, les institutions doivent disposer «d'une direction et d'une organisation efficaces» et des instruments pour contrôler la réalisation de leur mandat.

Les organes communs créés par la LEHE sont les suivants:

- > Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) qui siège en conférence plénière et en Conseil des hautes écoles;
- > *swissuniversities*, conférence des recteurs des hautes écoles qui réunit les trois conférences des recteurs pré-existantes CRUS, KFH et COHEP;
- > Conseil suisse d'accréditation.

Le mandat de coordination de ces nouveaux organes a été élargi et renforcé par rapport à la situation des anciennes lois. Ainsi, le Conseil des hautes écoles édicte les dispositions portant sur les cycles d'études, et le passage et la mobilité entre et à l'interne des hautes écoles universitaires, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques. Il assure aussi la coordination du domaine des hautes écoles et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, et il décide de l'attribution des contributions fédérales liées aux projets. Finalement, il est chargé de définir les caractéristiques des différents types de hautes écoles. En ce qui concerne le financement des hautes écoles, la LEHE instaure un nouveau processus dont l'élément principal est constitué par les coûts de référence. Ceux-ci sont établis par la Conférence plénière en fonction du type de haute école et du groupe de branches d'études. Les coûts de référence se basent sur les coûts moyens de la formation issus des comptabilités analytiques, mais ils prennent également en compte la recherche indispensable à un enseignement de qualité de niveau haute école. Les coûts de référence servent, d'une part, à établir les besoins de financement pour les hautes écoles durant une période de financement fédéral correspondante aux crédits FRI (formation, recherche et innovation) et, d'autre part, à pondérer les effectifs d'étudiants dans les modèles de répartition des subventions fédérales de base. Il est prévu que les mêmes coûts soient utilisés dans les accords intercantonaux de financement, les travaux de révision de l'accord intercantonal universitaire étant en cours.

Ce changement de paradigme et la coordination nationale renforcée ont une grande influence sur le développement des hautes écoles. Les décisions concernant de nombreux aspects de la politique des hautes écoles ne peuvent plus être prises de manière indépendante au niveau cantonal, mais elles doivent tenir compte du nouveau cadre légal national et des décisions des organes communs. L'entrée en vigueur de la LEHE survient en deux temps: les dispositions concernant les organes et l'accréditation sont en vigueur depuis le début 2015 tandis que les dispositions financières – dont les détails doivent encore être arrêtés par l'ordonnance fédérale – entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2017 seulement. Ainsi, le nouveau système de coordination et d'encouragement de la LEHE se trouve actuellement dans une phase de mise en place et de consolidation. Il est beaucoup trop tôt pour le soumettre à une analyse.

2. Hautes écoles fribourgeoises

L'Université de Fribourg est depuis sa fondation en 1889 un lieu de formation et de recherche ainsi qu'une institution créatrice d'emplois. Son mandat est celui d'une université complète avec une large offre de formation et une riche activité de recherche dans ses cinq facultés: des lettres, des sciences économiques et sociales, de droit, de théologie et des sciences. L'Université de Fribourg est, depuis sa création, l'unique université bilingue en Suisse; son orientation et sa tradition sont internationales. Dans la recherche, elle vise l'acquisition des connaissances fondamentales, mais elle est également active dans la recherche appliquée. Cette dernière offre des points communs avec les HES dont l'activité de recherche est centrée sur des projets d'application et de développement. De par le principe de l'unité de l'enseignement et de la recherche, les résultats de la recherche sont directement intégrés dans la formation de base et la formation continue. De cette manière, l'Université de Fribourg offre un enseignement qui prépare aux métiers et aux activités exigeant une formation supérieure, ceci par l'acquisition de connaissances approfondies dans des domaines spécifiques, ainsi que par une large formation générale et par le développement d'une pensée méthodique, critique et éthique. L'Université offre à des institutions publiques et aux tiers des services en lien avec l'enseignement et la recherche.

Le canton de Fribourg est le siège de quatre hautes écoles spécialisées réunies au sein de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg: Haute école d'ingénierie et d'architecture (HEIA-FR, fondée en 1896 en tant qu'Ecole des arts et métiers); Haute école de gestion (HEG-FR, fondée en 1991 en tant qu'Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration ESCEA); Haute école de santé (HEdS-FR, fondée en 1913 en tant qu'Ecole catholique internationale d'infirmières de Fribourg) et Haute école de travail social (HETS-FR, fondée en 1972 en tant qu'Ecole d'éducateurs spécialisés de Fribourg). La base légale de la Haute école spé-

cialisée de Suisse occidentale (HES-SO) a été établie en 1997 avec la signature par les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud et Valais du Concordat intercantonal créant la Haute école spécialisée de Suisse occidentale. Avec la Convention intercantonale sur la HES-SO révisée – qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 – les organes de la HES-SO ont été placés sous l'autorité d'un rectorat. Celui-ci coordonne la mise en œuvre des quatre missions légales des HES qui sont: formation de base (bachelor/master); formation postgrade et perfectionnement professionnel; recherche appliquée et développement et prestations à des tiers; relations nationales et internationales. Cette coordination passe, d'une part, par le biais des domaines (six en tout, Fribourg participant aux quatre suivants: Ingénierie et Architecture, Economie et Services, Santé et Travail social) et, d'autre part, par les directions générales qui représentent les hautes écoles spécialisées d'un canton, voire d'une région comme c'est le cas pour l'Arc (cantons de Berne, Jura et Neuchâtel).

La Haute Ecole pédagogique Fribourg est née en 2001, issue de l'ancienne Ecole normale cantonale. Avec l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 4 octobre 1999 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg a été posée la pierre angulaire de la HEP-PH FR. Celle-ci est aujourd'hui une institution de formation bilingue de niveau tertiaire. Elle fournit des prestations dans le domaine de la formation initiale et continue des enseignants et enseignantes au degré primaire et, pour certaines branches, secondaire, ainsi que dans celui de la documentation pédagogique et du multimédia. Elle est également active sur le plan de la recherche et du développement. Dans le domaine de la formation initiale, la HEP-PH FR offre:

1. une formation à l'enseignement pour les degrés préscolaires et primaires dans deux langues nationales (le français et l'allemand) ainsi qu'une formation bilingue, et
2. des filières de formation à l'enseignement des activités créatrices, de l'économie familiale et des arts visuels, en français et en allemand, dans le cadre de la formation DAES 1 (diplôme d'aptitudes à l'enseignement au secondaire 1) de l'Université de Fribourg.

2.1. Statut légal

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, les transformations du système de soutien de la recherche et de la relève au niveau national, mais aussi les développements de l'environnement international marqué par une concurrence accrue exercent une influence sur la juridiction cantonale relative aux hautes écoles. Avec la révision ou l'élaboration de nouvelles lois dans le domaine des hautes écoles, le canton de Fribourg a pris la mesure des changements survenus. Il dispose aussi aujourd'hui d'une législation beaucoup plus uniforme que par le passé. Ce chapitre la présente brièvement dans la mesure où les nouvelles lois cantonales constituent le fonde-

ment pour la mise en œuvre de nouveaux instruments stratégiques et opérationnels.

La révision partielle de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. L'Université bénéficiait déjà, depuis 1997, d'une personnalité juridique propre et d'une certaine autonomie; une révision partielle de la loi était suffisante. Les modifications opérées reflètent le développement progressif des relations entre l'Université et son canton de tutelle dans le sens d'une autonomie accrue. La planification de l'Université et son financement par le canton font nouvellement l'objet d'une convention d'objectifs, établie pour une période de cinq ans, et des enveloppes budgétaires qui y sont liées. L'organisation structurelle de l'Université et sa gouvernance ont été simplifiées, notamment par une présentation plus claire des diverses compétences du Rectorat et du Sénat. Les compétences des organes centraux ont été mieux différenciées de celles des facultés, ces dernières étant principalement en charge de l'enseignement et de la recherche. Afin que l'Université puisse exercer son régime d'autonomie, des compétences appartenant anciennement à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) lui ont été attribuées. Ainsi, à titre d'exemple, le Rectorat est devenu, sur la base de la loi révisée, l'autorité d'engagement des membres du corps professoral. Une révision partielle des statuts de l'Université est entrée en vigueur en même temps que la révision de la loi; une révision totale est en cours. Le nouveau règlement sur les finances a été adopté par le Sénat le 28 septembre 2016 et ratifié par le Conseil d'Etat le 31 octobre 2016.

La nouvelle Convention intercantonale sur la HES-SO est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, après sa ratification par les parlements des sept cantons partenaires (BE, FR, GE, JU, NE, VD et VS). Même si cette convention laisse les cantons libres d'organiser leurs hautes écoles, elle contient des dispositions avec lesquelles les bases légales cantonales devaient être harmonisées. La loi du 15 mai 2014 sur la Haute école spécialisée de la Suisse occidentale//Fribourg (LHES-SO//FR), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, a réuni les quatre écoles sous une loi commune en abrogeant les trois lois qui régissaient ces écoles précédemment. Avec la LHES-SO//FR, le Grand Conseil a octroyé à la HES-SO//FR sa propre personnalité juridique qui renforce son autonomie et favorise l'accomplissement des missions HES. Tout le personnel de la HES-SO//FR reste soumis à la loi sur le personnel de l'Etat du canton de Fribourg, mais son engagement est nouvellement de la compétence de la direction générale de l'école. Le règlement d'organisation et le règlement du personnel de la HES-SO//FR sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2015; celui sur la gestion financière et les normes comptables a été adopté par le Conseil d'Etat et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

La loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (LHEPF), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, apporte trois nouveautés importantes: elle dote la HEP de la personnalité

juridique et la confirme ainsi dans sa qualité d'établissement autonome de niveau tertiaire. Des compétences appartenant au Conseil d'Etat ou à la DICS ont été transférées à l'institution et attribuées soit à la commission de la HEP-PH FR soit à la direction de celle-ci et le rôle du recteur ou de la rectrice a également été renforcé. De plus, le principe d'assurance qualité est désormais ancré dans la loi. Il en découle pour la HEP-PH FR l'obligation de disposer d'un système de gestion de la qualité et de contrôler régulièrement la qualité de ses prestations, entre autres de l'enseignement. La troisième modification concerne l'organisation de la HEP-PH FR qui a été simplifiée en clarifiant la structure de chaque secteur et entité. Les différents règlements qui permettront de concrétiser les instruments et les mécanismes de la nouvelle loi sont en cours d'élaboration.

2.2. Gouvernance et organes

Les lois cantonales sur les hautes écoles règlent, entre autres, leur gouvernance en instaurant les organes et en déterminant leurs compétences. Celles-ci portent en particulier sur les aspects stratégiques et opérationnels, dont la conception et gestion à l'interne des institutions constitue la base même de leur autonomie.

Organes de l'UNIFR

Organes	Principes	Composition	Principales compétences
Sénat	Organe délibératif suprême Réunion: min. 4 fois/an	12 membres, dont: 6 désignés par l'Etat (en dehors de l'Université, 3 par le Conseil d'Etat, 3 par le Grand Conseil), et 6 désignés par les corps universitaires (3 professeur-e-s, 1 collaborateur/trice scientifique, 1 étudiant-e, 1 personnel admin./techn.)	Adopte les statuts/règlements concernant l'ensemble de l'Université Elit le recteur ou la rectrice et vice-recteurs/trices Assure la liberté académique Donne son préavis sur la convention d'objectifs avec l'Etat, l'enveloppe budgétaire, le budget et les comptes Approuve le rapport annuel du Rectorat Ratifie les statuts des facultés/corps universitaires
Rectorat	Organe dirigeant et exécutif Réunion: en principe toutes les 2 semaines (env. 23 fois/an)	Recteur/rectrice 4 vice-recteurs/vice-rectrices	Responsable de la politique générale de l'Université Responsable de la stratégie et la planification pluriannuelle Conclut la convention d'objectifs avec l'Etat et élabore la proposition d'enveloppe budgétaire, le budget et les comptes Responsable des relations extérieures avec les autorités et des institutions d'enseignement et de recherche
Assemblée plénière	Réunion: Lors de la nomination du recteur ou de la rectrice	Tous les membres du corps professoral et par faculté: 2 représentants du corps des collaborateurs scientifiques, 2 du corps des étudiants, 1 du personnel admin./techn., et 5 représentants du personnel admin./techn. dépendant des organes centraux	Propose la nomination du recteur ou de la rectrice au Sénat
Conseil de faculté	Organe délibératif de la faculté Réunion: au moins deux fois par semestre	Membres: représentants du corps professoral, corps des collaborateurs scientifiques des étudiant-e-s et une personne représentant le personnel admin./techn.	Arrête les statuts/règlements de la faculté Assure la qualité de l'enseignement et de la recherche Elit le doyen
Doyen-s	Organe dirigeant et exécutif (assisté par le Conseil décanal)	Choisi parmi les membres du corps professoral de la faculté	Préside et dirige le conseil de faculté Prend des décisions dans sa compétence Représente la faculté dans le cadre de la loi et des statuts
Conseil décanal	Organe dirigeant et exécutif (ensemble avec le doyen/la doyenne)	Doyen/doyenne 2 vice-doyens/-doyennes	Elabore la politique générale et les grandes lignes du développement de la faculté

L'organisation présentée ci-dessus est le résultat du développement historique de l'Université. Elle aboutit à une articulation fine entre, d'une part, les besoins d'un enseignement et d'une recherche libres et de haute qualité (approche bottom-up) et, d'autre part, les exigences du positionnement stratégique de l'institution, compte tenu des défis actuels de la politique des hautes écoles. Pour maîtriser au mieux ces défis, les dernières modifications de la loi sur l'Université ont renforcé les compétences du rectorat et du recteur ou de la rectrice. En même temps, tout en élargissant l'autonomie universitaire, la coordination entre les gouvernances politique, administrative et académique revêt une nouvelle forme: l'Etat en sa qualité d'autorité de tutelle, peut établir des objectifs (dans la convention d'objectifs, c'est-à-dire au niveau stratégique), le rectorat aurait ensuite la tâche, dans le cadre de ses compétences générales, de réaliser ces objectifs en créant des incitations correspondantes et un cadre organisationnel adéquat. A cette fin, le rectorat prévoit pour la période de planification 2018–2022 l'introduction des conventions d'objectifs avec les facultés.

Organes de la HES-SO//FR

Organes	Principes	Composition	Principales compétences
Conseil HES-SO//FR	Organe d'appui et de conseil pour la HES-SO//FR Réunion: min. 2 fois/an	11 membres dont: 4 milieux professionnels 4 Grand Conseil 3 Conseil représentatif	Préavise le Plan d'intention cantonal PIC Soutient la HES-SO//FR
Comité de direction	Présidé par le directeur général de la HES-SO//FR Réunion: min. 4 fois/an	Direction générale HES-SO//FR 4 directeurs des 4 écoles	Décide au sujet des services communs Adopte le plan d'intention cantonal Coordonne le budget Édicte des règlements
Direction générale	Garant de la réalisation du mandat de prestations envers le rectorat HES-SO Services centraux y sont rattachés	Le directeur général	Représente la HES-SO//FR Rend compte de la gestion de la HES-SO//FR au rectorat et au Conseil d'Etat Dirige les services centraux Garant de la gestion par la Qualité Veille au respect des budgets + tranche
Conseil représentatif du personnel	Corps professoral (PER) Personnel administratif et technique (PAT)	16 membres dont: 8 PER 4 PAT 4 étudiants	Délègue 3 membres au Conseil HES-SO//FR Préavise les règlements

La HES-SO//FR disposait déjà avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi d'une direction générale. Celle-ci sert de lien entre les organes de la HES-SO, les autorités cantonales et les hautes écoles qui constituent la HES-SO//FR. Elle assure aussi une coordination transversale dans la politique du personnel, de l'assurance de qualité et du bilinguisme. Finalement, elle dirige les services centraux (finances, informatique, RH, communication, santé et sécurité au travail). La HES-SO//FR est une partie intégrante de la HES-SO et c'est cette dernière qui dispose de quasiment toutes les compétences académiques. Pour cette raison, la HES-SO//FR est représentée dans tous les organes de la HES-SO. Tant le personnel de la direction générale que celui des quatre HES participent en plus à différents groupes de travail ad hoc.

Organes de la HEP-PH FR

Organes	Principes	Composition	Principales compétences
Commission de la HEP-PH FR	Organe délibératif Réunion: min. 2-3 fois/an	12 membres dont: 6 désignés par l'Etat (en dehors de la HEP-PH FR, 3 par CE, 3 par GC), et 6 désignés par la HEP-PH FR (assemblées représentatives)	Préavise et soumet pour approbation au Conseil d'Etat la proposition du conseil de direction de planification pluriannuelle Soutient la HEP-PH FR
Conseil de direction	Organe dirigeant et exécutif Présidé par le recteur ou la rectrice Réunion: 2 fois/mois	Recteur/rectrice 4 doyen-ne-s en charge Responsable Admin.	Décide au sujet des services communs Adopte le plan d'intention cantonal Coordonne le budget Édicte des règlements
Recteur/Rectrice	Engagé-e par le CE sur la proposition de la commission de la HEP-PH FR	Recteur/Rectrice	Dirige la HEP-PH FR et veille à sa bonne marche Assure la mise en œuvre de la planification pluriannuelle Représente, personnellement ou par délégation, l'institution vers l'extérieur
Doyens/ Doyennes	Engagé-e-s par la rectrice/le recteur sur la proposition de la commission de la HEP-PH FR	2 Doyen/nes FI, 1 Doyen/ne FOCO, 1 Doyen/ne RPT	Définissent les prestations et objectifs de leur secteur ou de leur section Assurent la gestion financière ainsi que la conduite du personnel Représentent leur secteur ou leur section dans les commissions cantonales et intercantionales
Assemblées représentatives du personnel et des étudiant-e-s	Assemblée du personnel enseignant (PE) Assemblée du Personnel administratif et technique (PAT) Assemblée des étudiant-e-s (ETUCOM)	L'ensemble du PE, PAT et d'ETUCOM	Délègue 6 membres au sein de la Commission HEP-PH FR Organes de consultation

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la fonction de recteur ou de rectrice est confirmée formellement en tant qu'une tâche à temps complet. Avec l'octroi de la personnalité juridique à la HEP-PH, il ou elle est l'autorité d'engagement du personnel. La LHEP attribue au conseil de direction les compétences et les responsabilités résiduelles, telles que des décisions sur les mesures disciplinaires ou l'application de la loi et des règlements. Deux doyens ou doyennes dirigent les deux secteurs linguistiques de la formation initiale (FI). Un doyen ou une doyenne conduit le nouvellement créé secteur de formation continue (FoCo) et un autre ou une autre celui de la recherche et des prestations à des tiers (RPT). Finalement, un responsable administratif ou une responsable administrative décharge la direction des tâches administratives. La nouvelle loi parvient à un équilibre de compétences entre les différentes fonctions au sein de la HEP-PH FR, entre les groupes linguistiques et entre le personnel enseignant, le personnel administratif et technique ainsi que les étudiants et étudiantes.

2.3. Coopérations entre les hautes écoles

De nombreuses collaborations existent entre les hautes écoles fribourgeoises. Elles sont de différents niveaux et natures. Les hautes écoles développent ces collaborations en fonction de leurs intérêts, besoins et possibilités. Au niveau stratégique, des accords cadre institutionnels sont conclus. Ils ont une

portée générale, affirment la volonté de développer des collaborations et définissent des actions ou des domaines prioritaires. Tel est le cas de la convention-cadre de collaboration entre l'UNIFR et la HES-SO//FR qui vise le renforcement des échanges et développement des projets communs dans la formation, dans la recherche ou au niveau des infrastructures ainsi que des services et qui instaure des rencontres semestrielles entre les organes exécutifs des deux institutions. La convention générale de coopération entre la HEP-PH FR et l'UNIFR constitue un autre exemple: elle établit un partenariat privilégié dans la formation et la recherche, en particulier en lien avec la formation des enseignants et enseignantes. Certains accords, également de niveau institutionnel, concernent des unités organisationnelles, des domaines ou des programmes particuliers (par ex. la convention de partenariat de février 2016 pour la promotion des mathématiques appliquées et des statistiques entre l'UNIFR et la HES-SO//FR). Dans le cadre de la collaboration entre l'UNIFR et la HEP-PH FR, les deux hautes écoles, soutenues par le Conseil d'Etat et la Fondation Merkle, ont par exemple créé l'Institut interinstitutionnel de plurilinguisme dont l'objectif est de promouvoir la recherche dans le domaine de la didactique des langues étrangères et de la gestion des problématiques liées à la pluralité linguistique et culturelle. Cet institut a été choisi, en 2010, par l'Office fédéral de la Culture pour abriter le Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. Finalement, la majeure partie des collaborations sont limi-

tées dans le temps, liées à des projets où les partenaires de deux (ou plus) hautes écoles apportent leurs compétences particulières et complémentaires. Ce genre de projets fait souvent l'objet d'un financement externe attribué suite à un procédé compétitif (par exemple projet de recherche «Visua-Audio» de l'UNIFR et l'HEIA-FR, financé par le Fonds national suisse). Finalement, il convient de mentionner le cas particulier de Smart Living Lab, projet de recherche réunissant l'UNIFR et l'HEIA-FR ainsi que l'EPFL-FR grâce à un financement extraordinaire de l'Etat de Fribourg. Sa genèse est liée à la création à Fribourg d'une antenne de l'EPFL dans le cadre de la mise en place du quartier d'innovation blueFACTORY et relève de la politique du développement économique du canton.

Environ 90 exemples de collaborations entre les hautes écoles fribourgeoises, tant au niveau des institutions que de leurs facultés, départements, instituts ou chercheurs ou chercheuses individuels sont répertoriés dans le tableau en annexe. Cette liste n'est pas exhaustive.

3. Financement

3.1. Mécanismes de financement

Comme déjà mentionné, les récentes modifications légales concernent en particulier les mécanismes de financement des trois hautes écoles cantonales. Le présent chapitre en décrit les principes, les changements nouvellement introduits et leur état de réalisation.

Université de Fribourg

La loi sur l'Université de 1997 prévoyait déjà l'octroi d'une enveloppe budgétaire dans le cadre de laquelle le budget était élaboré. Il y était également question d'une planification pluriannuelle et d'un contrat de prestations sans que les relations entre ces différents instruments soient explicitées. La temporalité n'était pas indiquée dans la loi et il s'agissait alors de fixer l'enveloppe annuellement, en début de la procédure budgétaire. Ensuite, le Conseil d'Etat a pris à trois reprises des décisions portant simultanément sur trois enveloppes annuelles (2004–2006, 2009–2011 et 2014–2016). Entre deux, les décisions continuaient à être prises annuellement. Cette manière de faire n'était pas satisfaisante, raison pour laquelle la loi modifiée en 2014 établit une nouvelle procédure mettant clairement en relation la planification pluriannuelle, la convention d'objectifs et les enveloppes budgétaires, toutes portant sur une période de cinq ans. La convention d'objectifs, qui se base sur la planification de l'Université et contient les enveloppes y relatives, est négociée tous les cinq ans entre le Conseil d'Etat et l'Université. Elle constitue l'instrument de gouvernance principal dans les rapports entre l'Université et l'Etat. Ensuite, chaque année, l'Université établit son budget dans ce cadre, les compétences du Grand Conseil étant

réservées. Finalement, la convention d'objectifs fait l'objet d'un rapport portant sur son degré de réalisation, ceci sur la base de critères qui ont été déterminés à l'avance. La nouvelle procédure sera appliquée pour la première fois pour la convention d'objectifs 2018 à 2022 qui doit être approuvée en 2017. La planification pluriannuelle de l'Université portant sur cette période est actuellement en préparation. La loi sur l'Université révisée crée nouvellement un fonds de l'innovation et du développement. La concurrence entre les hautes écoles, surtout dans l'acquisition de grands projets de recherche nécessite une certaine flexibilité financière. Ainsi, le Rectorat doit, par exemple, pouvoir réagir rapidement et mettre à disposition des montants correspondant à ceux d'un financement externe («matching funds»). Les principes sont fixés dans la loi, mais le règlement sur les finances précise les conditions de l'alimentation du fonds, son montant maximal et son utilisation.

Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale Fribourg

Le modèle de financement de la HES-SO//FR repose sur deux bases légales: la Convention intercantonale sur la HES-SO dont dépend l'essentiel de son financement et la loi sur la HES-SO//FR qui y fait référence et se concentre sur les dispositions relatives aux contributions directes du canton. Comme mentionné ci-dessus, la HES-SO a été construite progressivement, mais l'essentiel de son modèle financier est resté inchangé. Le principe selon lequel le canton finance ses HES par la contribution au système financier de la HES-SO et par des contributions directes était déjà valable sous l'ancienne législation. Il en est de même des sources de financement de la HES-SO (les contributions des cantons membres, les subventions fédérales et les contributions des autres cantons selon l'AHES). Par contre, avec la nouvelle Convention HES-SO, le financement de la HES-SO repose désormais sur une convention d'objectifs quadriennale conclue entre les cantons et le rectorat. Celle-ci est déclinée ensuite en mandats de prestations entre le rectorat, les responsables de domaines et les directions des hautes écoles par canton (ou région). Ces mandats définissent notamment les missions ainsi que les portefeuilles de produits et de compétences en matière d'enseignement et de recherche. Ainsi, les contributions du canton de Fribourg à la HES-SO figurent au plan financier faisant partie de la convention d'objectifs de celle-ci, tandis que le montant que la HES-SO verse en retour à la HES-SO//FR est lié au mandat de prestation que cette dernière reçoit du rectorat de la HES-SO. Quant à la loi sur la HES-SO//FR, à part de réunir les HES fribourgeoises, elle introduit aussi au niveau financier un nouveau mécanisme, celui de l'enveloppe budgétaire globale qui définit les contributions directes du canton. Celles-ci couvrent, d'une part, l'excédent des charges dû aux conditions locales particulières et, d'autre part, financent les mandats résultant de la stratégie cantonale. Tant au niveau de la HES-SO qu'au niveau can-

tonal, ces nouveaux instruments sont actuellement en cours d'élaboration et de mise en œuvre.

Haute Ecole pédagogique Fribourg

La loi sur la HEP de 1999 prévoyait déjà l'octroi d'une enveloppe budgétaire dans le cadre de laquelle le conseil de direction devait établir le budget. Toutefois, puisque cette loi ne conférait pas à l'institution l'autonomie nécessaire, cet instrument n'a pu être mis en pratique. La loi de 2015 sur la HEP-PH FR y a remédié en dotant l'institution de la personnalité juridique et en octroyant à ces organes les compétences permettant une gestion financière par enveloppe. L'enveloppe se base sur la planification pluriannuelle incluant les objectifs de politique générale et de stratégie de développement de la HEP-PH FR, présentée au Conseil d'Etat, sur préavis de la Commission de la HEP-PH FR et de la DICS. Le Conseil d'Etat est chargé d'approuver la planification et d'arrêter l'enveloppe budgétaire dans le cadre de laquelle la HEP-PH FR élabore ensuite son budget. La périodicité de ce processus n'est pas indiquée dans la loi. Cependant, il est prévu, dans le projet de règlement sur la gestion financière et les normes comptables de la HEP-PH FR actuellement en élaboration, de proposer un rythme de cinq ans avec la planification pluriannuelle présentée au début de chaque législature. Cette planification, ainsi que l'enveloppe budgétaire qui lui est liée, constituent l'instrument de gouvernance principal de la HEP-PH FR. Chaque année, la HEP-PH FR devra ensuite établir son budget dans ce cadre, le soumettre à la Commission de la HEP-PH FR et à la DICS qui le transmettra au Conseil d'Etat pour adoption. Les compétences du Grand Conseil sont naturellement réservées. La nouvelle procédure sera appliquée pour la première fois pour la prochaine planification pluriannuelle et pour les enveloppes budgétaires y relatives, lesquelles doivent être approuvées en 2017. Cette planification est actuellement en préparation.

3.2. Evolution des dépenses cantonales

Ce chapitre présente le financement des hautes écoles fribourgeoises, selon les comptes de l'Etat, depuis l'année 2008. Il n'est pas possible de présenter des données financières consolidées pour l'ensemble des HES cantonales avant 2008, étant donné que la période de 2000 à 2007 correspondait à la constitution par étapes de la HES-SO. Son périmètre englobait d'abord, à partir de 2000, uniquement les domaines de la technique, de l'économie et du design, puis, en 2003, les domaines de la santé et du travail social s'y sont ajoutés et enfin le domaine de la musique, des arts et du théâtre, en 2007. Même si ce développement ne concerne que la HES-SO//FR, le choix a été fait de respecter le même cadre temporel pour toutes les hautes écoles. Il faut toutefois souligner que du fait des différences importantes dans les systèmes de financement des trois types de hautes écoles ainsi que dans

leurs structures, il n'est pas légitime de comparer les données entre les différentes hautes écoles.

Université de Fribourg

Le financement du budget ordinaire de l'UNIFR est assuré par trois sources principales qui sont: canton de Fribourg, autres cantons par le biais de l'Accord intercantonal universitaire (AIU) et Confédération. En 2015, ces trois sources ont contribué à la couverture des coûts de l'UNIFR à hauteur respectivement de 43.7%, de 30.5% et de 19.9%¹. Les 5.9% restant ont été couverts par diverses autres recettes, les taxes d'inscriptions constituant les 4.4% de l'ensemble de la couverture des coûts. Il s'y ajoute le financement par projet provenant de différentes sources tiers (Fonds national suisse, Union européenne, fondations, mandats publics ou privés, etc.) qui a atteint, en 2015, 66.5 millions de francs (dépenses = recettes). Le tableau ci-dessous montre la contribution du canton et des autres sources de financement à la couverture du budget ordinaire (sans sources tierces) de l'Université.

¹ En comparaison, au niveau suisse, le financement des universités cantonales est couvert en moyenne à 55% par les cantons-sièges, à 14% par les contributions des autres cantons (AIU) et à 17% par la Confédération.

Université de Fribourg – financement selon source

(compte ordinaire selon les comptes de l'Etat de Fribourg)

Compte de résultat (fonctionnement) en millions de francs

Année	Total dépenses	Couverture de dépenses			
		Canton Fribourg	Confédération subvention de base	Accord intercantonal universitaire	Autres recettes de fonctionnement
2008	195.0	86.0	41.9	53.9	13.2
2009	189.9	82.3	41.9	52.5	13.2
2010	190.4	82.9	41.9	52.5	13.1
2011	197.7	90.5	41.9	53.3	12.0
2012	202.6	92.6	41.9	55.9	12.2
2013	204.4	91.5	41.9	58.6	12.5
2014	207.7	89.3	41.9	63.8	12.7
2015	210.9	92.1	41.9	64.3	12.6

Compte d'investissement en millions de francs

Année	Total dépenses	Couverture de dépenses		
		Canton Fribourg	Confédération subvention investissements	Tiers
2008	22.8	20.9	1.9	
2009	6.2	1.5	1.3	3.4
2010	6.3	6.3	0.0	
2011	7.4	6.5	0.9	
2012	13.4	10.5	2.9	
2013	13.3	7.0	6.3	
2014	12.2	3.7	3.2	5.3
2015	12.1	8.1	2.3	1.8

Remarques:

1. Tant le total des dépenses que la contribution du canton de Fribourg sont calculés en déduisant du résultat financier les versements aux provisions et en y additionnant les prélèvements sur les provisions et les fonds.
2. En 2008, les dépenses de fonctionnement incluent l'amortissement total de l'acquisition du Centre Fries: 16 millions de francs, couverts par un prélèvement sur provision et à ce titre ajoutés à la contribution du canton dans le tableau ci-dessous. Ce montant apparaît également dans les investissements.
3. L'augmentation du budget dans les années 2008 à 2012 reflète l'introduction progressive de la 3^e année de médecine humaine.
4. Les investissements ont également un impact sur le budget de fonctionnement en raison des amortissements.

Haute Ecole spécialisée de la Suisse occidentale Fribourg

Comme décrit plus haut, la HES-SO//FR est entièrement incluse dans le système financier de la HES-SO, ce qui rend plus complexe la distinction entre les différents flux financiers et la détermination du financement cantonal effectivement destiné à la couverture des coûts de la HES-SO//FR. Les contributions des cantons membres à la HES-SO se composent des trois éléments suivants: droit de codécision (5% du montant total); bien public (50%, répartis en fonction du nombre des étudiants immatriculés à la HES-SO et domiciliés dans le canton donné) et avantage de site (45%, répartis en fonction du nombre d'étudiants immatriculés dans les écoles du canton donné). Les montants des trois piliers figurent dans le tableau 2, partie «Contribution du canton à la HES-SO». Afin de n'indiquer que les montants de financement directement liés aux prestations de la HES-SO//FR, le

bien public payé pour les Fribourgeois qui fréquentent une filière HES dans la HES-SO, mais en dehors du canton de Fribourg, ne figure pas dans cette analyse. L'avantage de site comprend également le montant remboursé au canton de Vaud pour le site décentralisé de la Haute école de musique de Lausanne HEMU à Fribourg.

Quant aux sources de financement de la HES-SO//FR, elles sont de trois sortes: (1) contributions directes du canton de Fribourg; (2) montants reversés par la HES-SO et (3) financements de tiers (taxes d'études, recettes de formation continue, de recherche et de mandats, dons, etc.). Rappelons que le subventionnement fédéral et les contributions AHES des cantons non membres de la HES-SO sont perçus par la HES-SO et inclus dans les montants reversés par celle-ci aux écoles.

Coût de la HES-SO//FR à charge du canton de Fribourg

Compte de résultat (fonctionnement) en milliers de francs

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Charges	33 600	38 765	41 735	44 896	47 904	50 310	53 239	56 914
	- Produits	-33 570	-37 734	-41 867	-42 987	-45 688	-48 589	-52 131	-54 392
	Résultat	30	1 031	-132	1 909	2 216	1 721	1 108	2 522
HSW-FR	Charges	6 652	8 142	9 163	10 837	10 138	10 458	10 669	12 717
	- Produits	-5 953	-8 471	-9 856	-10 853	-10 975	-11 700	-11 771	-12 987
	Résultat	699	-329	-693	-16	-837	-1 242	-1 102	-270
HfG-FR	Charges	10 794	12 329	12 663	12 309	12 496	13 011	16 604	15 652
	- Produits	-7 460	-8 324	-9 037	-8 888	-9 424	-9 664	-10 998	-12 959
	Résultat	3 334	4 005	3 626	3 421	3 072	3 347	5 606	2 693
HETS-FR	Charges	8 240	9 186	9 716	9 785	10 495	10 546	10 245	10 749
	- Produits	-7 263	-7 574	-7 865	-7 904	-8 695	-9 044	-9 232	-9 323
	Résultat	977	1 612	1 851	1 881	1 800	1 502	1 013	1 426
HES-SO//FR	Charges	59 286	68 422	73 277	77 827	81 033	84 325	90 757	96 032
	- Produits	-54 246	-62 103	-68 625	-70 632	-74 782	-78 997	-84 132	-89 661
	Résultat	5 040	6 319	4 652	7 195	6 251	5 328	6 625	6 371

Contribution à la HES-SO

(hors bien public pour les Fribourgeois étudiants à la HES-SO en dehors du canton)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HES-SO//FR	Droit de codécision	1979	2096	2280	2358	2325	3456	3479	3642
	Avantage de site payé par le canton de Fribourg	14537	15956	17159	18225	18566	20056	20558	21950
	Bien public	11653	12217	13007	13738	14078	15051	14872	15538
	Total	28169	30269	32446	34321	34969	38563	38909	41130
Total des coûts HES-SO//FR à la charge du canton en milliers de francs (compte de résultat)		33 209	36 588	37 098	41 516	41 220	43 891	45 534	47 501

Compte d'investissement

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Investissements immeubles	-	-	-	200	-	100	1590	1100
	Investissement équipements	-	-	-	-	-	2502	3352	2783
	Total	0	0	0	200	0	2602	4942	3883
HfG-FR	Total	-	-	-	500	500	1000	2500	7000
HES-SO//FR	Total	0	0	0	700	500	3 602	7 442	10 883

Haute Ecole pédagogique Fribourg

Les hautes écoles pédagogiques ne bénéficient pas de subventionnement fédéral. Le financement de la HEP-PH FR est donc principalement assuré par le canton de Fribourg

(plus de 70%). S'y ajoutent, à parts égales, les contributions des autres cantons selon l'AHES et d'autres recettes (taxes d'études, recettes de formation continue, de recherche et de mandats, dons etc.).

HEP Fribourg – financement selon source

(compte ordinaire selon les comptes de l'Etat de Fribourg)

Compte de résultat (fonctionnement)

en millions de francs

Année	Total dépenses	Couverture de dépenses			Total dépenses	Canton Fribourg
		Canton Fribourg	Accord intercantonal AHES	Autres recettes de fonctionnement		
2008	18.4	14.5	2.5	1.4	0.0	0.0
2009	18.8	14.4	3.0	1.4	0.0	0.0
2010	19.3	15.3	2.8	1.2	0.3	0.3
2011	19.4	15.2	2.8	1.4	0.2	0.2
2012	20.1	15.8	2.6	1.7	0.0	0.0
2013	20.1	15.8	2.6	1.7	0.2	0.2
2014	20.6	14.7	3.0	2.9	0.1	0.1
2015	20.8	14.6	3.1	3.1	0.1	0.1

Compte d'investissement

en millions de francs

3.3. Eléments d'analyse

Toute analyse des dépenses cantonales pour les hautes écoles doit tenir compte de la situation spécifique de chacune d'entre elles, aussi bien en fonction des sources de financement et des structures qu'au regard de ses missions et de son développement. Ainsi, l'analyse conjointe du financement des hautes écoles par le canton de Fribourg conduit uniquement à un certain nombre de considérations générales. Il est à relever qu'étant donné le poids des traitements dans les budgets des hautes écoles, leurs dépenses de fonctionnement sont largement influencées par les décisions de l'Etat concernant l'indexation et l'augmentation ordinaire des salaires. Les dépenses d'investissement ont aussi un impact important sur les dépenses de fonctionnement par le biais

des amortissements. Leur valeur peut varier considérablement d'une année à l'autre. Ensuite, en mettant en relation le total des contributions du canton au profit de ses hautes écoles avec le budget cantonal (total des charges du compte de résultat), on constate que cette proportion est restée quasiment stable au cours de ces dernières huit années et n'a connu qu'une minime augmentation de 4.52% en 2008 à 4.57% en 2015. Comme indiqué déjà ci-dessus, une comparaison avant 2008 n'est pas possible en raison des changements de statut des écoles qui font actuellement partie de la HES-SO//FR et qui précédemment fonctionnaient dans un autre cadre et offraient des formations d'un autre niveau.

Il convient de souligner que les dépenses du canton pour ses hautes écoles ne sont pas soumises à une adaptation automa-

tique en fonction des effectifs estudiantins. Le système de financement de la HES-SO était jusqu'à peu partiellement lié à ce facteur en raison des forfaits par étudiant, mais il a été modifié récemment en abandonnant ce parallélisme. En réalité, les coûts de fonctionnement des hautes écoles n'augmentent pas de manière linéaire, mais par paliers et dépendent beaucoup du domaine d'études, des méthodes d'enseignement, de manière de contrôler l'acquisition des compétences et d'autres facteurs sur lesquels souvent les directions des hautes écoles n'ont aucune prise. Par exemple, le passage au système de Bologne a provoqué, en particulier dans les universités, une croissance massive de besoins en ressources d'enseignement tant au niveau humain qu'à celui des infrastructures. Cet effet est dû à la création du diplôme de bachelor avec un travail de bachelor supplémentaire; à l'introduction des crédits ECTS (European Credits Transfer System), qui nécessitent d'évaluer et de certifier chaque unité d'enseignement, et au passage à un enseignement plus interactif (groupes plus petits). Certains domaines d'études demandent aussi des ressources particulières et plus coûteuses. C'est le cas des sciences expérimentales, d'ingénierie ou de sport qui nécessitent des laboratoires ou des installations spécifiques et imposent de sévères mesures de sécurité, mais aussi de la formation des enseignants avec des stages individuels dans les écoles ou de la médecine avec l'enseignement en petits groupes ou individuel, au lit du malade, en simulation et lors des stages. Ainsi, la relative stabilité du nombre d'étudiants de l'UNIFR durant ces dernières années (de 9455 au semestre d'automne 2008 à 10 324 au semestre d'automne 2015) n'est pas symptomatique de l'importante croissance des besoins financiers résultant du développement prééminent de sa faculté des sciences tant au niveau de la formation (effectifs estudiantins et nouveaux programmes) que de la recherche (croissance des fonds tiers). Globalement, le financement n'a pas suivi l'évolution des besoins. Les problèmes d'infrastructures d'enseignement et de recherche sont également aigus avec un campus dont les bâtiments et les infrastructures techniques non seulement n'ont pas la capacité suffisante, mais exigent des rénovations et des mises à niveau, car partiellement obsolètes. Les constructions pour la médecine sur le site de l'HFR doivent également être réalisées ces prochaines années.

Pour la HES-SO//FR et la HEP-PH FR, dont le passage au niveau HES est récent, les besoins supplémentaires en financement sont liés non seulement à l'importante croissance des effectifs, mais surtout au développement de leurs missions qui, à part la formation de base, englobent la formation continue, la recherche appliquée et développement (Ra&D) et des prestations de services à des tiers. Il s'y ajoute le développement des relations internationales. Ce développement doit se faire en respectant le profil HES résolument orienté vers la pratique. Ainsi, afin de permettre la dualité pratique-théorique et une formation de base dite «professionnalisante», il est indispensable pour les HES de disposer d'infrastructures

techniques et de places de stages. A titre d'exemple, la HEIA-FR doit disposer d'infrastructures techniques pour les laboratoires de ses sept filières, avec mise à jour des équipements en fonction de l'évolution des cycles technologiques dans chaque domaine. La formation pratique à la HEdS-FR nécessite des infrastructures dédiées aussi bien pour la filière en soins infirmiers (skills lab) que pour celle en ostéopathie. Tant pour ces filières que pour celles de la HEP-PH FR les places de stages sont indispensables. Mais c'est surtout le développement des autres missions qui nécessite des ressources supplémentaires au sein de la HES-SO//FR et de la HEP-PH FR. Ainsi, les membres du corps professoral ayant des activités de la recherche appliquée et de développement dans leur cahier des charges devraient pouvoir y consacrer un cinquième de leur temps de travail, comme prévu par la LHES-SO//FR. L'augmentation de l'effectif estudiantin et la réalisation des projets, des mandats et des prestations financés par des sources tierces exigent aussi la mise à disposition des infrastructures adéquates.

Pour l'ensemble des hautes écoles, ils s'y ajoutent d'autres exigences gourmandes en ressources humaines telles que l'augmentation constante des tâches administratives, de la densité normative, des statistiques et des rapports à produire. Les procédures d'accréditation et du contrôle de qualité, indépendamment des effets positifs qu'elles puissent générer, ont nécessité la création de postes dédiés et consomment beaucoup de temps. Finalement, les services aux étudiants ont connu un développement important ces dernières années. De manière générale, les dépenses du canton pour ses hautes écoles ont passé de 133.7 millions de francs en 2008 à 154.2 millions de francs en 2015 et leur part au budget du canton est restée stable. Par ailleurs, il convient de relever les efforts consentis ces dernières années, en particulier pour l'AMI et pour les constructions de Pérolles II. De gros projets sont en outre en cours, tels que le nouveau bâtiment pour les HES santé et social ou le projet «Tour Henri». En dernier lieu, la mise en place progressive du master en médecine témoigne également de la volonté du Conseil d'Etat de développer les hautes écoles de notre canton et de les maintenir à un haut niveau, au rythme des capacités financières qu'il est possible de mettre en œuvre, tenant compte des multiples tâches de l'Etat. Comme c'est le cas jusqu'à aujourd'hui, le Conseil d'Etat analysera également à l'avenir la nécessité de mettre à disposition des moyens supplémentaires pour assurer la haute qualité des prestations de nos hautes écoles, en fonction des disponibilités budgétaires.

Quant aux procédures de décision d'allocation des ressources aux hautes écoles, le fait qu'elles ont été modifiées indique que le législateur a reconnu les faiblesses qui ont existé à ce niveau. Avec les nouvelles dispositions légales, il a en particulier renforcé l'autonomie des hautes écoles et a lié leur financement à la planification pluriannuelle déclinée sous forme d'objectifs. Les conventions d'objectifs donneront, d'une

part, une meilleure visibilité aux plans de développement des hautes écoles et aux besoins financiers en résultant et, d'autre part, leur procureront une certaine assurance et prévisibilité au niveau financier. En parallèle, les hautes écoles devront rendre compte, à la fin de chaque période de planification, de la réalisation des objectifs en fonction des critères établis à l'avance.

4. Conclusion

Le rapport montre que l'ensemble du domaine des hautes écoles a été soumis aux importants changements légaux tant au niveau national que cantonal, changements qui sont seulement en phase de mise en œuvre. La contribution cantonale aux hautes écoles a connu ces dernières années une croissance modérée, déterminée par la situation financière du canton et restant au-dessous des besoins générés par de multiples développements au sein des hautes écoles fribourgeoises. Les mécanismes de financement des hautes écoles ont été modifiés par la récente législation fédérale, intercantonale et cantonale et les nouvelles dispositions et procédures seront concrétisées uniquement lors des prochaines périodes de financement. Ces nouveaux mécanismes et les réglementations sur les finances que les hautes écoles fribourgeoises sont en train d'élaborer prennent tous en compte les critères listés dans le postulat à l'origine du présent rapport. Le financement se base sur les planifications pluriannuelles et est relié de manière transparente aux objectifs. Il tient compte du développement des hautes écoles, mais aussi des différents critères établis en commun par les directions des hautes écoles et le Conseil d'Etat, parmi lesquelles l'efficacité et l'efficience dans l'emploi des ressources. Dans le cadre de nouveaux processus financiers, les planifications des hautes écoles et les conventions d'objectifs sont discutées avec le Conseil d'Etat qui peut mettre des accents ou refuser des projets, établir des priorités ou des postériorités en fonction de ses propres jugements et des possibilités financières du canton. Une vision intégrale du financement des hautes écoles est déjà actuellement disponible. Les organes suprêmes des hautes écoles, dans lesquels le Grand Conseil est représenté, sont impliqués dans les processus financiers, car ils en adoptent les principaux documents.

Le financement des hautes écoles fribourgeoises est une construction complexe dont une part prépondérante dépend des décisions des autorités fédérales, des autres cantons et des organes intercantonaux, ainsi que des organes communs entre la Confédération et les cantons. Il se base sur les planifications pluriannuelles établies par les écoles; celle de la HES-SO//FR fait partie de la planification de la HES-SO et en respecte le calendrier. Les décisions de financement cantonal sont prises en fonction des projets de développement des hautes écoles qui sont des établissements de formation et de recherche autonomes. Celles-ci collaborent entre elles et avec d'autres hautes écoles suisses et au niveau internatio-

nal en fonction des projets, des compétences respectives, des besoins et des impératifs scientifiques et de formation. Les directions des hautes écoles se rencontrent régulièrement et sont en contact permanent avec les services cantonaux en charge des hautes écoles et avec les Directeurs ICS et EE. Les deux Directions fournissent d'ailleurs un effort de coordination considérable pour assurer leur information réciproque et pour garantir que les intérêts des hautes écoles fribourgeoises soient défendus de manière appropriée dans les conférences intercantionales et nationales, au sein desquelles la DICS porte la responsabilité de l'ensemble de la politique cantonale des hautes écoles. Ces multiples canaux d'échanges ne sont pas formalisés mais s'adaptent avantageusement aux besoins et aux circonstances. Un espace d'échange réglementé n'apporterait une réponse adéquate ni du point de vue de l'échange d'information ni de celui de la promotion des collaborations. Il constituerait seulement un organe et une charge supplémentaire pour toutes les personnes impliquées. Finalement, le rapport démontre qu'il n'est pas possible que le canton se dote d'une stratégie de financement des hautes écoles, étant donné les multiples interférences entre les décisions prises aux niveaux national et intercantonal (surtout pour la HES-SO//FR) et les nouvelles dispositions des lois cantonales sur les hautes écoles qui placent leurs propres planifications au centre des processus financiers. Le cadre légal charge le Conseil d'Etat des décisions relatives à ces planifications et aux enveloppes financières, voire aux conventions d'objectifs qu'il doit conclure avec les directions des hautes écoles. C'est dans ce cadre qu'il doit aussi procéder aux arbitrages entre les besoins des différentes institutions. Ces besoins et ces arbitrages sont nécessairement générateurs de tensions, comme tous les arbitrages entre les prétentions financières légitimes, mais limitées par la capacité financière du canton. Les autres domaines d'activité de l'Etat y interviennent également en fonction de leurs projets ou impondérables du moment. De vouloir fixer à l'avance des parts de budget destinés à un ou à l'autre de ces domaines serait très restrictif et limiterait dangereusement l'allocation dynamique des ressources par le Conseil d'Etat, voire ses compétences décisionnelles.

Annexe

—
Tableau de coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)



Bericht 2016-DICS-51

5. Dezember 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2015-GC-60 Laurent Thévoz/Didier Castella zur strategischen Budgetierung für die Hochschulen im Kanton Freiburg

1. Einführung	15
1.1. Nationale Führung und Steuerung der Hochschulen	16
2. Die Freiburger Hochschulen	17
2.1. Rechtsstatus	18
2.2. Führung und Steuerung sowie Organe der Hochschulen	18
2.3. Kooperationen zwischen den Hochschulen	21
3. Finanzierung	22
3.1. Finanzierungsmechanismen	22
3.2. Entwicklung der kantonalen Ausgaben	23
3.3. Analyseelemente	26
4. Fazit	28

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat der Grossräte Laurent Thévoz und Didier Castella zur strategischen Budgetierung für die Hochschulen im Kanton Freiburg.

1. Einführung

In ihrem am 19. Mai 2015 eingereichten und begründeten Postulat forderten Laurent Thévoz und Didier Castella den Staatsrat auf, die Einführung einer kantonalen Finanzierungsstrategie für die Hochschulen zu prüfen. Insbesondere ersuchten sie den Staatsrat, folgende drei Aspekte zu beurteilen:

1. Entwicklung des kantonalen Hochschulbudgets in den vergangenen Jahrzehnten in absoluten und relativen Zahlen.
2. Zweckmässigkeit der Schaffung eines «Austausch- und Koordinationsforums» für die Freiburger Hochschulen und die Kantonsverwaltung.
3. Notwendigkeit, eine Finanzierungsstrategie für die Hochschulen zu erarbeiten.

In der Antwort des Staatsrats vom 12. Oktober 2015 wurde bereits auf einige wichtige inhaltliche Punkte hingewiesen:

- > Bildung ist für den Kanton Freiburg ein sehr wichtiges Gut, sowohl für seine nationale Positionierung wie auch als Motor für seine gesellschaftliche und wirtschaftliche

Entwicklung. Die hohe Konzentration von Hochschulen im Kanton bietet somit auch Gewähr für dessen dynamische Entwicklung.

- > Vergleiche zwischen den verschiedenen Hochschultypen sind nur beschränkt möglich, da diese sich durch ihre Aufgaben und ihre Finanzierungsweisen unterscheiden. Zudem hat die HES-SO//FR eine besondere Stellung inne, denn sie gehört zu einer interkantonalen Hochschule und ist vollständig in das Finanzsystem der HES-SO eingebunden.
- > Die Schaffung eines «Forums für den Austausch sowie die Information, Koordination und Zusammenarbeit» erscheint aus mehreren Gründen nicht sinnvoll: Erstens hat die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK hauptsächlich die Aufgabe diesen Bereich zu koordinieren. Zweitens gehört die Mittelzuweisung in die Zuständigkeit des Staatsrat und des Grossen Rats. Und schliesslich wäre die Schaffung neuer Strukturen kontraproduktiv, da sich basierend auf den neuen Gesetzesgrundlagen auf kantonaler Ebene neue Instrumente erst in der Implementierungsphase befinden.

Der vorliegende Bericht ist entsprechend dem Wunsch der beiden Postulanten in Zusammenarbeit mit Vertretern der Freiburger Hochschulen entstanden. Er präsentiert eine Situationsanalyse der Freiburger Hochschulen, ihrer Führung und Steuerung sowie ihrer Finanzierungssysteme. Letztere

wurden sowohl auf nationaler Ebene als auch auf kantonaler Ebene wichtigen gesetzlichen Änderungen unterworfen, welche jedoch noch nicht vollständig umgesetzt worden sind.

Der Kanton Freiburg verfügt über drei Hochschulen, jede von einem unterschiedlichen Typ: Die Universität Freiburg (UNIFR), die Fachhochschule Westschweiz – Freiburg (HES-SO//FR) und die Pädagogische Hochschule Freiburg (HEP-PH FR). Die Ursprünge der drei Hochschulen gehen zurück auf das 19. Jahrhundert, auch wenn einzig die Universität weder ihren Namen noch ihre Stellung im Bildungssystem geändert hat. Die HES-SO//FR und die HEP-PH FR wurden erst am Ende des 20. Jahrhunderts zu Hochschulen. Die drei Hochschulen unterscheiden sich aber auch durch ihre Positionierung in der Schweizer Hochschullandschaft: Die Universität ist eine unabhängige kantonale Institution, die von Bundesbeiträgen profitiert und über einen Sitz bei *swissuniversities* (der Konferenz der Schweizer Hochschulrektoren) verfügt; die HES-SO//FR gehört zur Fachhochschule Westschweiz und es ist letztere, welche Beiträge des Bundes erhält und über einen Sitz bei *swissuniversities* verfügt; die HEP-PH FR ist schliesslich – wie die Universität – eine unabhängige kantonale Institution mit einem Sitz bei *swissuniversities*, sie erhält jedoch keine Bundesbeiträge. Diese Unterschiede sowie die Aufträge jedes Hochschultyps werden in diesem Bericht ausführlicher präsentiert, da sie sowohl die Führung und Steuerung als auch die Finanzierungsmechanismen der Freiburger Hochschulen beeinflussen. Die Finanzierungsmechanismen sind ebenfalls stark beeinflusst durch die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Hochschulen und durch die Entscheide der gemeinsamen Organe, die daraus hervorgegangen sind. Die Koordination des Hochschulbereichs, vom Volk in Artikel 63a der Bundesverfassung gewünscht, verlangt in mehrfacher Hinsicht die Vereinbarkeit von kantonalen Richtlinien und nationalen Vorgaben. Aus diesem Grund beginnt der vorliegende Bericht mit einem kurzen Überblick über die Bundesgesetzgebung zu den Hochschulen.

1.1. Nationale Führung und Steuerung der Hochschulen

Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) wurde die Schweizerische Hochschullandschaft grundlegend reformiert. Dieses am 30. September 2011 von den eidgenössischen Räten verabschiedete Gesetz setzt die Verfassungsbestimmungen aus der Volksabstimmung vom Mai 2006 um, wonach Bund und Kantone gemeinsam «für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs» sorgen sollen.

Diese Neuordnung der Hochschullandschaft Schweiz versteht sich als Antwort auf den zunehmenden Finanzdruck

im öffentlichen Sektor, auf die wachsende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung der Wissenschaft sowie auf die Internationalisierung des Hochschulwesens. Auf dieser Grundlage verfolgt das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene HFKG hauptsächlich das Ziel, einen wettbewerbsfähigen und koordinierten gesamtschweizerischen Hochschulbereich von hoher Qualität zu schaffen. Das Gesetz setzt gemeinsame Organe ein und legt deren Kompetenzen fest – darunter die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen –, schafft ein einheitliches Akkreditierungssystem für alle Hochschulen und die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen. Die institutionelle Akkreditierung wird zur Voraussetzung für den Erhalt von Bundesbeiträgen und für das Bezeichnungsrecht, das die Hochschulen berechtigt, in ihrem Namen die Bezeichnung «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» zu führen. Die Akkreditierung kann nur einer Institution gewährt werden, die Lehre und Forschung von hoher Qualität anbietet, Mitwirkungsrechte gewährt, Chancengleichheit und Gleichstellung gewährleistet und für eine nachhaltige Entwicklung sorgt. Darüber hinaus muss die Institution auch über eine «leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung» und über Instrumente zur Überprüfung der Umsetzung ihres Auftrags verfügen.

Durch das HFKG wurden folgende gemeinsamen Organe geschaffen:

- > die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK, die als Plenarversammlung und Hochschulrat tagt;
- > *swissuniversities*, die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen, die aus der Zusammenführung der ehemaligen Rektorenkonferenzen CRUS, KFH und COHEP entstanden ist;
- > der Schweizerische Akkreditierungsrat.

Die Koordinationsaufgabe und -verantwortung dieser neuen Organe wurde erweitert und verstärkt. So erlässt der Hochschulrat zum Beispiel sämtliche Vorschriften in Bezug auf Studienstufen und deren Übergänge und zur Mobilität zwischen den wie auch innerhalb der universitären Hochschulen, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen. Ebenfalls koordiniert der Hochschulrat den Hochschulbereich und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen und er entscheidet über die Gewährung von projektgebundenen Bundesbeiträgen. Und schliesslich entscheidet er über die Charakteristiken der unterschiedlichen Hochschultypen. Was die Finanzierung der Hochschulen angeht, setzt das HFKG ein neues Verfahren ein, dessen Hauptelement aus den Referenzkosten besteht. Diese werden von der Plenarversammlung basierend auf dem Hochschultyp und auf Gruppen von Studienrichtungen etabliert. Sie basieren auf den durchschnittlichen Kosten der Lehre basierend auf den Kostenrechnungen der Hochschulen, berücksichtigen jedoch auch die Forschung, die für einen qualitativ hochstehenden Unterricht auf Hochschulniveau unerlässlich

ist. Die Referenzkosten dienen einerseits der Festlegung der finanziellen Bedürfnisse der Hochschulen während einer Bundesfinanzierungsperiode in Übereinstimmung mit den BFI-Krediten (Bildung, Forschung und Innovation). Andererseits dienen sie der Gewichtung der Studierendenzahlen in den Modellen zur Verteilung der Grundbeiträge des Bundes. Es ist vorgesehen, dass für die interkantonalen Finanzübereinkommen die gleichen Kosten verwendet werden, eine Revision der Interkantonalen Universitätsvereinbarung ist am Laufen.

Dieser Paradigmenwechsel und die verstärkte Koordination auf nationaler Ebene haben grossen Einfluss auf die Entwicklung der einzelnen Hochschulen. Die Entscheidungen über zahlreiche Aspekte der Hochschulpolitik können nicht mehr unabhängig auf kantonaler Ebene getroffen werden, vielmehr müssen sie den neu gesteckten nationalen Gesetzesrahmen und die Entscheidungen dieser neu geschaffenen Organe berücksichtigen. Während die Bestimmungen zu den Organen und zur Akkreditierung bereits Anfang 2015 umgesetzt wurden, treten die neuen Finanzierungsbestimmungen – deren Einzelheiten im Rahmen einer Bundesverordnung noch festzulegen sind – am 1. Januar 2017 in Kraft. Das gemäss dem HFKG errichtete Koordinations- und Förderungssystem befindet sich somit in der Aufbau- und Konsolidierungsphase, für eine Wirksamkeitsanalyse ist es daher noch zu früh.

2. Die Freiburger Hochschulen

Die Universität Freiburg ist seit ihrer Gründung 1889 Bildungsstätte, Forschungsplatz und Arbeitgeberin. Ihr Mandat besteht in einer Volluniversität mit einer breiten Lehr- und Forschungstätigkeit und beherbergt fünf Fakultäten: für Geisteswissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaften, Theologie sowie Mathematik und Naturwissenschaften. Die Universität Freiburg ist seit ihrer Gründung die einzige zweisprachige Universität der Schweiz, ihre Ausrichtung und ihre Tradition sind international. Die Universität Freiburg strebt in der Forschung den Erwerb grundlegender Erkenntnisse an, betreibt aber auch anwendungsorientierte Forschung. Gerade im letzteren Bereich bestehen Schnittstellen zu den Fachhochschulen, bei welchen anwendungs- und entwicklungsorientierte Forschungsprojekte im Vordergrund stehen. Die Forschungsergebnisse fliessen nach dem Grundsatz der Einheit von Lehre und Forschung in die Aus- und Weiterbildung ein. Die Universität Freiburg vermittelt auf diese Weise einen Unterricht, der durch den Erwerb von vertieften Kenntnissen auf einem spezifischen Gebiet, durch eine breite Allgemeinbildung und die Entwicklung eines methodischen, kritischen und ethischen Denkens auf Berufe und Tätigkeiten vorbereitet, die eine höhere Ausbildung erfordern. Die Universität stellt ihre mit Lehre und Forschung verbundenen Dienste öffentlichen Einrichtungen und Dritten zur Verfügung.

Der Kanton Freiburg beheimatet unter dem Dach der Fachhochschule Westschweiz Freiburg vier Fachhochschulen: Die Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR, gegründet 1896 als Ecole des arts et métiers), für Wirtschaft (HSW-FR, 1991 als Ecole supérieure de cadres pour l'économie et l'administration ESCEA), für Gesundheit (HfG-FR, 1913 als Ecole catholique internationale d'infirmières de Fribourg) und für Soziale Arbeit (HSA-FR, 1972 als Ecole d'éducateurs spécialisés de Fribourg EESF). Die gesetzliche Grundlage der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) wurde 1997 geschaffen, als die Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis das interkantonale Konkordat über die Errichtung der Fachhochschule Westschweiz unterzeichneten. Mit der revidierten interkantonalen Vereinbarung über die HES-SO – in Kraft getreten am 1. Januar 2013 – wurden die Organe der HES-SO einem Rektorat unterstellt. Dieses koordiniert die Umsetzung der vier gesetzlichen Aufträge der Fachhochschulen: Grundausbildung (Bachelor/Master); Nachdiplomausbildung und Weiterbildung; angewandte Forschung und Entwicklung; Dienstleitungen für Dritte; nationale und internationale Beziehungen. Diese Koordination erfolgt einerseits über die Fachbereiche (sechs insgesamt, wobei Freiburg in den vier Bereichen Ingenieurwesen und Architektur, Wirtschaft und Dienstleistungen, Gesundheit und Soziale Arbeit vertreten ist) und andererseits über die Generaldirektionen, welche die Fachhochschulen pro Kanton bzw. pro Region für das Konglomerat Arc (Kantone Bern, Jura und Neuenburg) repräsentieren.

Die Pädagogische Hochschule Freiburg entstand 2001 aus dem ehemaligen Kantonalen Lehrerseminar (KLS). Mit der Annahme des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule Freiburg vom 4. Oktober 1999 durch den Grossen Rat wurde sozusagen der Grundstein für die HEP-PH FR gelegt. Diese ist heute eine Institution mit einer zweisprachigen Ausbildung auf Tertiärstufe. Sie bietet für Lehrpersonen auf Primarschulstufe – und für gewisse Disziplinen auch auf Sekundarstufe – Grund- und Weiterbildung an und ist in der pädagogischen Dokumentation und im Bereich Multimedia aktiv. Ebenso betreibt sie Forschung und Entwicklung. Im Bereich der Grundausbildung bietet die HEP-PH FR folgende Leistungen:

1. Eine Ausbildung zur Lehrperson für die Vorschul- und Primarschulstufe in zwei Landessprachen (Französisch und Deutsch) sowie einen zweisprachigen Lehrgang.
2. Im Rahmen der Ausbildung DAES 1 (Lehrdiplom für die Sekundarstufe I) an der Universität Freiburg bietet die HEP-PH FR Studiengänge in Technischem Gestalten, Hauswirtschaft und Bildnerischem Gestalten in Französisch und Deutsch an.

2.1. Rechtsstatus

Das Hochschulförderungsgesetz, die geplante Neugestaltung der Forschungs- und Nachwuchsförderung auf nationaler Ebene aber auch das von Finanzknappheit geprägte internationale Umfeld und der zunehmende Wettbewerb unter den Hochschulen hatten Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung der Freiburger Hochschulen. Mit der Revision bzw. Einführung neuer Gesetze im Hochschulbereich verfügt der Kanton Freiburg heute über eine sehr viel einheitlichere Gesetzgebung als früher. In diesem Kapitel werden die revidierten bzw. neugestalteten Gesetzesgrundlagen der Hochschulen auf kantonaler Ebene kurz erläutert. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der Implementierung neuer strategischer und operativer Instrumente zentral.

Das teilrevidierte Gesetz vom 19. November 1997 über die Universität Freiburg (UniG) trat am 1. Januar 2015 in Kraft. Eine Teilrevision war möglich, da die Universität bereits seit 1997 über eine eigene Rechtspersönlichkeit und somit über eine gewisse Autonomie verfügt hat. Ausdruck dieser sukzessiven Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Universität und ihrem Träger in Richtung einer grösseren Autonomie waren auch die übrigen Neuerungen: Die Planung der Universität und ihre Finanzierung durch den Kanton sind neu in eine Zielvereinbarung und ein Globalbudget für fünf Jahre eingebettet. Die strukturelle Organisation der Universität sowie ihre Führung wurden vereinfacht, namentlich durch eine klarere Darstellung der verschiedenen Befugnisse des Rektorats und des Senats. Zudem wurden die Befugnisse der zentralen Organe der Universität besser abgegrenzt von jenen der Fakultäten, die für Lehr- und Forschungsaufgaben zuständig sind. Damit die Universität ihre Autonomie wahrnehmen kann, wurden Befugnisse, die früher bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) lagen, der Universität übertragen. Aufgrund des revidierten Gesetzes ist nun beispielsweise das Rektorat für die Ernennung von Mitgliedern der Professorenschaft zuständig. Eine Totalrevision der Statuten der Universität ist in Gang. Das neue Finanzreglement wurde vom Senat am 28. September 2016 angenommen und vom Staatsrat am 31. Oktober 2016 ratifiziert.

Am 1. Januar 2013 ist die neue interkantonale Vereinbarung über die HES-SO nach ihrer Ratifizierung durch die Parlamente der sieben Partnerkantone (BE, FR, GE, JU, NE, VD und VS) in Kraft getreten. Diese Vereinbarung lässt den Kantonen bei der Organisation ihrer Hochschulen zwar freie Hand, die kantonale Gesetzgebung musste jedoch trotzdem an diverse Vorgaben dieser Vereinbarung angepasst werden. Das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Gesetz vom 15. Mai 2014 über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO//FRG) führte die vier Hochschulen unter einem einzigen Gesetzestext zusammen und löste somit die drei Gesetze ab, die vorher für diese Fachhochschulen galten. Mit Inkrafttreten des HES-SO//FRG wurde der HES-SO//FR eine eigene

Rechtspersönlichkeit verliehen. Dies stärkt ihre Autonomie und begünstigt die Erfüllung der FH-Aufträge. Das gesamte Personal der HES-SO//FR bleibt der Personalgesetzgebung des Kantons Freiburg unterstellt, die Anstellung des Personals obliegt jedoch neu der Generaldirektion der Schule. Die Organisationsreglemente und das Personalreglement der HES-SO//FR sind am 1. September 2015 in Kraft getreten; das Finanzreglement wurde vom Staatsrat verabschiedet und wird am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

Das am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Gesetz vom 21. Mai 2015 über die Pädagogische Hochschule Freiburg (PHFG) beinhaltet drei wichtige Neuerungen: Es stiftet die HEP-PH FR mit eigener Rechtspersönlichkeit aus und bestätigt somit ihre Eigenschaft als autonome Bildungseinrichtung der Tertiärstufe. Befugnisse, die früher beim Staatsrat oder der EKSD lagen, wurden der Hochschule, entweder der Kommission der HEP-PH FR oder ihrer Direktion, übertragen und die Rolle der Rektorin oder des Rektors wurde ebenfalls gestärkt. Weiter ist nun der Grundsatz der Qualitätssicherung im Gesetz verankert; die Hochschule wurde damit verpflichtet, ein Qualitätsmanagementsystem umzusetzen und die Qualität ihrer Leistungen, so auch die Lehre, regelmässig zu prüfen. Die dritte Neuerung betrifft die Neuorganisation der Abteilungen und Bereiche. Die verschiedenen Reglemente, welche die Instrumente und Mechanismen des neuen Gesetzes konkretisieren, befinden sich aktuell in der Ausarbeitung.

2.2. Führung und Steuerung sowie Organe der Hochschulen

Die kantonalen Gesetze über die einzelnen Hochschulen bestimmen unter anderem deren Führung, indem sie Organe schaffen und Kompetenzen festlegen. Letztere beziehen sich vor allem auf strategische und operative Aspekte, deren Ausgestaltung und konkrete Anwendung innerhalb der Institutionen die Basis ihrer Unabhängigkeit darstellen.

Organe der UNIFR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Senat	Oberstes beschlussfähiges Organ Treffen: min. 4 Mal/Jahr	12 Mitglieder 6 M bezeichnet durch den Staat (von ausserhalb der Universität, 3 durch SR, 3 durch GR) 6 M bezeichnet durch die Universitätsgemeinschaft (3 Dozenten, 1 wiss. MA, 1 Student/in, 1 admin./ techn. Personal)	Genehmigt die Statuten/Reglemente betreffend die gesamte Universität Wählt die Rektorin/den Rektor, die Vizerektorin/ den Vizerektor Gewährleistet die akademische Freiheit Nimmt Stellung zur Zielvereinbarung mit dem Staat, zum Globalbudget, Budget und zu den Rechnungen Genehmigt den Jahresbericht des Rektorats Ratifiziert die Statuten der Fakultäten/universitären Körperschaft etc.
Rektorat	Leitendes und vollziehendes Organ Treffen: Im Prinzip alle zwei Wochen (ca. 23 mal/Jahr)	Rektor/-in 4 Vizerektoren/-innen	Verantwortlich für die allgemeine Universitätspolitik Verantwortlich für die Strategie und die Mehrjahresplanung Schliesst die Zielvereinbarung mit dem Staat ab und erarbeitet den Vorschlag für das Globalbudget, das Budget und die Jahresrechnungen Verantwortlich für die externen Beziehungen mit Vorsitzenden von Lehr- und Forschungseinrichtungen etc.
Plenarversammlung	Treffen: Anlässlich der Nominierung der Rektorin/des Rektors	Mitglieder des Lehrpersonals Und pro Fakultät: 2 M aus der Körperschaft der wiss. MA, 2 M aus der Studierendenschaft, 1 M des admin./techn. Personals 5 M des admin./techn. Personals, tätig in den zentralen Organen	Schlägt dem Senat die Nominierung einer Rektorin/ eines Rektors vor
Fakultätsrat	Beschlussfassendes Organ der Fakultät Treffen: Mindestens zweimal/Semester	Mitglieder/Vertreter des Lehrkörpers, aus der Körperschaft der wiss. MA, Studierende Eine Person, die das admin./ techn. Personal vertritt	Erlässt die Statuten/Reglemente der Fakultät Gewährleistet die Qualität von Lehre und Forschung Wählt die Dekanin/den Dekan etc.
Dekan/Dekane/ Dekanin/ Dekaninnen	Leitendes und vollziehendes Organ der Fakultät (unterstützt durch Dekanatsrat)	Gewählt aus den Mitgliedern des Lehrpersonals der Fakultät	Präsidiert und leitet den Fakultätsrat Trifft Entscheide, die in seine Zuständigkeit fallen Vertritt die Fakultät im Rahmen des Gesetzes und der Statuten etc.
Dekanatsrat	Leitendes und voll- ziehendes Organ (gemeinsam mit der Dekanin/dem Dekan)	Dekanin/Dekan 2 Vizedekanninen/Vizedekane	Erarbeitet die allgemeine Politik und die Leitlinien der Fakultätsentwicklung etc.

Diese oben dargestellte Organisationsstruktur ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung und erlaubt im Ergebnis eine feine Abstimmung zwischen den Bedürfnissen einer freien, qualitativ hochstehenden Lehre und Forschung (bottom-up Ansatz) einerseits und einer die aktuellen hochschulpolitischen Herausforderungen aufnehmenden strategischen Positionierung der Universität andererseits. Um letztere bestmöglich bewältigen zu können, wurden die Kompetenzen des Rektorats sowie der Rektorin oder des Rektors im Zuge der jüngsten Änderung des Universitätsgesetzes gestärkt und die Abstimmung der politischen, administrativen und akademischen Steuerung unter gleichzeitigem Ausbau der universitären Autonomie neu geregelt: Der Staat kann im Rahmen seiner diesbezüglichen Autorität Ziele etablieren (in der Zielvereinbarung, das heisst auf strategischem Niveau), das Rektorat hat anschliessend, im Rahmen seiner allgemeinen Kompetenzen, die Aufgabe, diese Ziele umzusetzen, indem

es entsprechende Anreize und einen angemessenen Organisationsrahmen schafft. Zu diesem Zweck sieht das Rektorat für die Planungsperiode 2018–2022 die Einführung von Leistungsvereinbarungen mit den Fakultäten vor.

Organe der HES-SO//FR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Schulrat HES-SO//FR	Beratendes und unterstützendes Organ der HES-SO//FR Treffen: mind. 2 mal/Jahr	11 Mitglieder, davon: 4 Vertretende der Fachkreise 4 Mitglieder des Grossen Rats 3 Mitglieder des Repräsentativrats	Nimmt Stellung zum kantonalen Absichtsplan Unterstützt die HES-SO//FR etc.
Direktionsausschuss	Präsidiert durch die Generaldirektorin/ den Generaldirektor der HES-SO//FR Treffen: mind. 4 mal/Jahr	Allgemeine Führung HES-SO//FR 4 Direktoren der 4 Schulen	Trifft Entscheidungen, die alle Schulen oder einen Teil der Schulen betreffen Verabschiedet den kantonalen Absichtsplan Koordiniert das Budget Erlässt Reglemente etc.
General- direktion	Verantwortlich für die Umsetzung der Leistungsaufträge gegenüber dem Rektorat der HES-SO Zentrale Dienste sind hier angesiedelt	Generaldirektor/-in	Repräsentiert die HES-SO//FR Legt gegenüber dem Rektorat und dem Staatsrat Rechenschaft ab über die Verwaltung und die Finanzen der HES-SO//FR Leitet die zentralen Dienste Überwacht das QMS Stellt das Budget der Generaldirektion auf und entscheidet bei Bedarf über die Aufteilung etc.
Repräsentativrat des Personals und der Studierenden	Lehrkörper (PLF) Admin./techn. Personal (ATP)	16 Mitglieder, davon: 8 PLF 4 ATP 4 Studierende	Entsendet 3 seiner Mitglieder in den Schulrat der HES-SO//FR Nimmt Stellung zu den Reglementen etc.

Die HES-SO//FR verfügte bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes über eine Generaldirektion, die als Bindeglied zwischen den Organen der HES-SO, den Kantonsbehörden und den Hochschulen selbst auftritt. Weiter stellt sie eine hochschulübergreifende und effiziente Koordination in der Personalpolitik, im Qualitätsmanagement und in der Politik im Bereich der Zweisprachigkeit sicher. Ausserdem leitet sie die zentralen technischen Dienste (Finanzen, Informatik, Personalverwaltung, Kommunikation sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz). Die HES-SO//FR ist integraler Bestandteil der HES-SO und bei dieser liegen praktisch alle akademische Kompetenzen. Demzufolge ist die HES-SO//FR auch in allen Steuerungsorganen der HES-SO vertreten. Sowohl das Personal der Generaldirektion als auch das der vier Fachhochschulen wirkt zudem ad hoc in verschiedenen Arbeitsgruppen mit.

Organe der HEP-PH FR

Organe	Grundsätze	Zusammensetzung	Kompetenzen
Kommission der HEP-PH FR	Oberstes beschlussfassendes Organ Treffen: mind. 2–3 mal/Jahr	12 Mitglieder, davon: 6 bezeichnet durch den Staat (ausserhalb der HEP-PH FR, 3 durch SR, 3 durch GR) und 6 bezeichnet durch die HEP-PH FR (repräsentative Versammlungen)	Nimmt Stellung zum Vorschlag des Direktionsrates für die Mehrjahresplanung und unterbreitet diesen dem Staatsrat zur Genehmigung Unterstützt die HEP-PH FR etc.
Direktionsrat	Leitendes und vollziehendes Organ Präsidiert durch die Rektorin/den Rektor Treffen: 2 mal/Monat	Rektorin/Rektor 4 amtierende Abteilungsleiter/innen Verantwortliche/r Admin.	Definiert und koordiniert die Abteilungs- und Verwaltungstätigkeiten Erarbeitet den Antrag für das Globalbudget und das Budget Erarbeitet die Jahresrechnung und den Tätigkeitsbericht sowie Weisungen etc.
Rektorin/Rektor	Wird auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR vom Staatsrat angestellt	Rektor/in	Leitet die HEP-PH FR und sorgt für ihren guten Betrieb Gewährleistet die Umsetzung der Mehrjahresplanung Vertritt die Institution persönlich oder durch eine delegierte Person nach Aussen etc.
Abteilungsleiterinnen/ Abteilungsleiter	Werden auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR durch die Rektorin/den Rektor angestellt	2 Abteilungsleiter/innen Grundausbildung, 1 Abteilungsleiter/in Weiterbildung, 1 Abteilungsleiter/in Forschung und Entwicklung	Definieren die Leistungen und Ziele der betreffenden Abteilung Stellen die Verwaltung der Finanzen und die Führung des Personals sicher Vertreten die betreffende Abteilung in kantonalen und interkantonalen Kommissionen
Repräsentative Versammlungen des Personals und der Studierenden	Versammlungen des Lehrpersonals (PE) Vereinigung admin./techn. Personal (ATP) Studentenvereinigung (ETUCOM)	PE, ATP und ETUCOM	Entsendet 6 Mitglieder in die Kommission der HEP-PH FR Beratendes Organ

Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes ist die Rektorin vollamtlich tätig und aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit zuständig für die Anstellung des Personals. Die übrigen Kompetenzen und Befugnisse wie beispielsweise das Ergreifen von Disziplinar massnahmen oder die Anwendung des Gesetzes und der Reglemente wurden mit dem PHFG dem Direktionsrat übertragen. Neu führen zwei Abteilungsleiterinnen bzw. Abteilungsleiter der beiden Sprachgemeinschaften die Grundausbildung (GA). Eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter führt ferner die neugeschaffene Abteilung Weiterbildung (WB) und eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter die Abteilung Forschung und Dienstleistungen für Dritte (FDD). Eine Leiterin bzw. ein Leiter Verwaltung entlastet die EKSD in operativen Angelegenheiten. Das neue Gesetz ermöglicht eine ausgewogene Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Funktionen innerhalb der HEP-PH FR, zwischen den Sprachgemeinschaften und zwischen Lehrpersonal, administrativem und technischem Personal sowie Studierenden.

2.3. Kooperationen zwischen den Hochschulen

Unter den Freiburger Hochschulen existieren zahlreiche Kooperationen unterschiedlicher Art und auf verschiedenen Ebenen. Die Hochschulen entwickeln diese Formen der Zusammenarbeit entsprechend ihrer Interessen, Bedürfnisse

und ihrer Möglichkeiten. Auf strategischer Ebene wurden institutionelle Rahmenabkommen abgeschlossen. Diese verfügen über einen allgemeinen Geltungsbereich, bekräftigen den Willen zur Zusammenarbeit und definieren das Vorgehen oder prioritäre Bereiche. So ist es beispielsweise bei der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der UNIFR und der HES-SO//FR der Fall. Diese hat eine Intensivierung der Austausch und der Entwicklung von gemeinsamen Projekten im Bereich der Bildung, Forschung oder auf der Ebene der Infrastruktur und zwischen einzelnen Ämtern zum Ziel und sieht ein Treffen pro Semester zwischen den Exekutivorganen der beiden Institutionen vor. Ein weiteres Beispiel ist die allgemeine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der HEP-PH FR und der UNIFR: Sie bildet eine Partnerschaft in der Lehre und Forschung, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausbildung von Lehrpersonen. Gewisse Vereinbarungen, auch auf institutioneller Ebene, betreffen Organisationseinheiten, bestimmte Bereiche oder spezielle Programme (beispielsweise die Partnerschaftsvereinbarung zur Förderung der angewandten Mathematik und Statistik vom Februar 2016 zwischen der UNIFR und der HES-SO//FR). Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der UNIFR und der HEP-PH FR haben die beiden Hochschulen, mit Unterstützung des Staatsrats und der Stiftung Merkle, beispielsweise das Institut für Mehrsprachigkeit gegründet. Das Ziel dieses interinstitutionellen Instituts ist

die Forschung im Bereich der Fremdsprachendidaktik und im Zusammenhang mit Problemen der sprachlichen und kulturellen Vielfalt. Dieses Institut wurde 2010 vom Bundesamt für Kultur zur Führung des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit des Bundes ernannt. Ein Grossteil der Kooperationen zwischen den Hochschulen ist zeitlich limitiert und auf bestimmte Projekte bezogen, bei denen zwei (oder mehr) Hochschulen ihre spezifischen und komplementären Kompetenzen einbringen. Für diese Art von Projekten besteht oft eine externe, im Wettbewerbsverfahren erreichte, Finanzierung (zum Beispiel das durch den Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Forschungsprojekt «VisualAudio» der UNIFR und der HTA-FR). Schliesslich soll an dieser Stelle noch der spezielle Fall des Projekts Smart Living Lab erwähnt werden: Dieses Forschungsprojekt der UNIFR, der HTA-FR und der EPFL-FR machte der Staat Freiburg dank seiner ausserordentlichen Finanzierung möglich. Der Ursprung des Projekts steht in enger Verbindung mit der Schaffung eines Ablegers der ETH Lausanne in Freiburg im Rahmen der Umsetzung des Innovationsquartiers blueFactory und ist Ausdruck der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik des Kantons.

Rund 90 Beispiele von Kooperationen zwischen den Freiburger Hochschulen – sowohl auf der Ebene dieser Institutionen als auch ihrer Fakultäten, Departemente, Institute oder zwischen einzelnen Forscherinnen und Forschern – finden sich in einer Liste im Anhang. Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

3. Finanzierung

3.1. Finanzierungsmechanismen

Wie bereits erwähnt, betreffen die jüngsten Gesetzesmodifikationen vor allem die Finanzierungsmechanismen der drei kantonalen Hochschulen. In diesem Kapitel werden deren Grundsätze sowie die eingeführten Neuerungen bzw. der Stand der Umsetzung erläutert.

Universität Freiburg

Das Universitätsgesetz von 1997 sah bereits die Einführung eines Globalbudgets vor, in dessen Rahmen ein Budget ausgearbeitet werden sollte. Auch war die Rede von einer Mehrjahresplanung und einer Leistungsvereinbarung, ohne dass jedoch das Zusammenspiel dieser Elemente erläutert wurde. Im Gesetz wurden keine Zeitangaben gemacht und so galt es, zu Beginn des Budgetprozesses die Globalbudgets jährlich zu bestimmen. Schliesslich entschied der Staatsrat dreimal vorgängig über drei jährliche Globalbudgets (2004–2006, 2009–2011 und 2014–2016). In der Zwischenzeit wurden die Entscheide weiterhin jährlich getroffen. Diese Vorgehensweise erwies sich als ungünstig und deshalb wurde im teilrevidierten Universitätsgesetz von 2014 ein neues Verfahren einge-

führt, bei dem die Mehrjahresplanung, die Zielvereinbarung und das Globalbudget explizit und mit einem Zeithorizont von fünf Jahren erwähnt und miteinander verknüpft werden. Die Zielvereinbarung, die auf der Mehrjahresplanung basiert und die entsprechenden Budgets enthält, wird alle fünf Jahre zwischen dem Staatsrat und der Universität ausgehandelt. Die Zielvereinbarung bildet das wichtigste Führungsinstrument in den Beziehungen zwischen der Universität und dem Staat. Schliesslich erarbeitet die Universität ihr Budget jedes Jahr innerhalb von diesem Rahmen, die Kompetenzen des Grossen Rats bleiben vorbehalten. Abschliessend wird zur Zielvereinbarung ein Bericht verfasst. Dieser widmet sich der Umsetzung und basiert auf Kriterien, die im Voraus festgelegt wurden. Dieses neue Verfahren wird zum ersten Mal für die Zielvereinbarung 2018 bis 2022 angewendet und muss 2017 genehmigt werden. Die Mehrjahresplanung der Universität zu dieser Zeitspanne befindet sich aktuell in der Ausarbeitung. Das teilrevidierte Universitätsgesetz sieht zudem neu einen Innovations- und Entwicklungsfonds vor. Die Konkurrenzsituation der Hochschulen, insbesondere was grosse Forschungsprojekte anbelangt, macht eine gewisse finanzielle Autonomie notwendig. So muss das Rektorat beispielsweise schnell handeln und «matching funds» bereitstellen, um ein Prestigeprojekt zu gewinnen. Die Grundsätze dazu sind im Gesetz festgelegt, das Finanzreglement präzisiert die Nutzungsbedingungen, die Speisung des Fonds und seine Obergrenze.

Fachhochschule Westschweiz//Freiburg

Das Finanzierungsmodell der HES-SO//FR basiert auf zwei Rechtsgrundlagen: Einerseits auf der interkantonalen Konvention über die HES-SO, worin die Hauptmechanismen ihrer Finanzierung festgelegt werden und andererseits auf dem Gesetz über die HES-SO//FR, das sich auf die erwähnte Konvention bezieht und worin hauptsächlich die direkten Kantonsbeiträge festgelegt werden. Wie bereits erwähnt, entwickelte sich die HES-SO schrittweise, die wesentlichen Merkmale ihres Finanzierungsmodells blieben jedoch unverändert. Das Prinzip der Hochschulfinanzierung des Kantons durch einen Beitrag zum Finanzsystem der HES-SO und durch direkte Beiträge, war bereits unter der alten Gesetzgebung gültig. Dies gilt ebenso für die Finanzierungsquellen der HES-SO (die Beiträge der Mitgliederkantone, die Bundesbeiträge und die Beiträge der anderen Kantone gemäss der FHV). Mit der neuen Konvention der HES-SO beruht die Finanzierung der HES-SO nun jedoch auf einer Zielvereinbarung über vier Jahre zwischen den Kantonen und dem Rektorat. Aus der Zielvereinbarung gehen schliesslich Leistungsaufträge zwischen dem Rektorat, den Bereichsleitenden und den Hochschuldirektionen der Kantone (oder Regionen) hervor. Diese Aufträge definieren die Aufträge sowie auch die Produkte und Kompetenzen im Bereich der Lehre und der Forschung. Die Beiträge des Kantons Freiburg an die HES-SO sind somit im Finanzierungsplan aufgeführt, der

wiederum Teil der Zielvereinbarung ist. Die Beträge, welche die HES-SO der HES-SO//FR zahlt, sind gekoppelt an den Leistungsvertrag, den die HES-SO//FR vom Rektorat der HES-SO erhält. Im Gesetz über die HES-SO//FR wird – im Hinblick auf die Vereinigung der Freiburger Fachhochschulen – im Bereich der Finanzierung neu der Mechanismus des Globalbudgets eingeführt. Darin werden die direkten Kantonsbeiträge festgelegt. Diese decken einerseits das ungedeckte Kostensaldo entsprechend den spezifischen lokalen Bedingungen und andererseits finanzieren diese Beiträge die Aufträge, die aus der kantonalen Strategie resultieren. Sowohl bei der HES-SO als auch bei der HES-SO//FR befinden sich diese neuen Instrumente aktuell in der Ausarbeitung und Umsetzung.

Pädagogische Hochschule Freiburg

Bereits das Gesetz von 1999 über die HEP-PH FR sah ein Globalbudget vor, in dessen Rahmen der Direktionsrat ein Budget erarbeiten sollte. Da dieses Gesetz der HEP-PH FR jedoch nicht die nötige Autonomie gewährte, konnte das Instrument des Globalbudgets nicht umgesetzt bzw. angewendet werden. Das Gesetz über die Pädagogische Hochschule von 2015 statet die HEP-PH FR nun mit eigener Rechtspersönlichkeit aus und befähigt somit die Organe zu einer Finanzführung mittels Globalbudget. Dieses basiert auf der Mehrjahresplanung und schliesst die Ziele der allgemeinen Politik und der Entwicklungsstrategie der HEP-PH FR mit ein. Das Globalbudget wird dem Staatsrat auf Antrag der Kommission der HEP-PH FR und der EKSD unterbreitet. Der Staatsrat genehmigt die Planung und beschliesst das Globalbudget, in dessen Rahmen die HEP-PH FR anschliessend das Budget erarbeitet. Über die Periodizität dieses Prozesses wird im Gesetz keine Angabe gemacht. Im Entwurf des Finanzreglements, das sich aktuell in der Ausarbeitung befindet, wird jedoch ein Fünfjahresrhythmus vorgeschlagen, wobei die Mehrjahresplanung zu Beginn jeder Legislatur vorgelegt wird. Diese Planung sowie das damit verbundene Globalbudget stellen das zentralste Führungs- und Steuerungsinstrument der HEP-PH FR dar. Jedes Jahr erarbeitet die HEP-PH FR in diesem Rahmen ein Budget, unterbreitet dieses der Kommission der HEP-PH FR und der EKSD, die dieses wiederum dem Staatsrat zur Genehmigung unterbreiten. Die Kompetenzen des Grossen Rates bleiben selbstverständlich vorbehalten. Dieses neue Verfahren wird zum ersten Mal im Rahmen der kommenden Mehrjahresplanung und den damit verbundenen Globalbudgets – welche 2017 genehmigt werden – zum Einsatz kommen. Diese Planung befindet sich aktuell in der Ausarbeitung.

3.2. Entwicklung der kantonalen Ausgaben

Dieses Kapitel präsentiert die Finanzierung der Freiburger Hochschulen gemäss den Staatsrechnungen seit 2008, denn es ist nicht möglich, die konsolidierten finanziellen Daten

für alle kantonalen Hochschulen vor 2008 zu präsentieren, zumal die HES-SO in den Jahren 2000 bis 2007 etappenweise entstanden ist. Ab 2000 umfasste die HES-SO zunächst ausschliesslich die Bereiche Technik, Wirtschaft und Design. 2003 kamen die Bereiche Gesundheit und Soziale Arbeit hinzu und ab 2007 schliesslich die Bereiche Musik, Kunst und Theater. Auch wenn diese Entwicklung nur die HES-SO betrifft, wurde beschlossen, alle Hochschulen im selben Zeitrahmen zu betrachten. Ebenso muss betont werden, dass sich diese Daten der unterschiedlichen Hochschulen nur schwer miteinander vergleichen lassen: Wie bereits angesprochen, sind die Hochschulen unterschiedlich und verfügen über jeweils eigene Finanzierungssysteme bzw. Strukturen.

Universität Freiburg

Die Finanzierung des ordentlichen Budgets der UNIFR wird über drei Hauptquellen gewährleistet: über den Kanton Freiburg, über andere Kantone gemäss der interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) und über den Bund. Im Jahr 2015 trugen diese drei Quellen zur Deckung der Universitätskosten in der Höhe von 43,7%, 30,5% und 19,9% bei¹. Die verbleibenden 5,9% wurden über andere Einnahmen gedeckt, wobei die Einschreibengebühren 4,4% der Gesamtkosten deckten. Hinzu kamen projektgebundene Finanzierungen aus unterschiedlichen Drittquellen (Schweizerischer Nationalfonds, EU, Stiftungen, öffentliche oder private Mandate etc.), die im Jahr 2015 66,5 Millionen Franken ausmachten (Ausgaben = Einnahmen). Die untenstehende Tabelle veranschaulicht die Kantonsbeiträge sowie die anderen Finanzierungsquellen zur Deckung des ordentlichen Budgets der Universität (ohne Drittmittel).

¹ Im schweizweiten Vergleich erfolgt die Finanzierung der kantonalen Universitäten im Durchschnitt zu 55% durch die Trägerkantone, zu 14% über Beiträge anderer Kantone gemäss IUV und zu 17% durch den Bund.

Universität Freiburg – Finanzierung nach Quellen

(ordentliche Rechnung gemäss den Rechnungen des Kantons Freiburg)

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung) in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung			
		Kanton Freiburg	Bund Grundbeiträge	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Andere laufende Einnahmen
2008	195.0	86.0	41.9	53.9	13.2
2009	189.9	82.3	41.9	52.5	13.2
2010	190.4	82.9	41.9	52.5	13.1
2011	197.7	90.5	41.9	53.3	12.0
2012	202.6	92.6	41.9	55.9	12.2
2013	204.4	91.5	41.9	58.6	12.5
2014	207.7	89.3	41.9	63.8	12.7
2015	210.9	92.1	41.9	64.3	12.6

Investitionsrechnung in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung		
		Kanton Freiburg	Bund Investitionsbeiträge	Dritte
2008	22.8	20.9	1.9	
2009	6.2	1.5	1.3	3.4
2010	6.3	6.3	0.0	
2011	7.4	6.5	0.9	
2012	13.4	10.5	2.9	
2013	13.3	7.0	6.3	
2014	12.2	3.7	3.2	5.3
2015	12.1	8.1	2.3	1.8

Anmerkungen:

1. Sowohl das Ausgabentotal als auch der Beitrag des Kantons Freiburg wurden abzüglich der Einlagen in Rückstellungen aber einschliesslich der Provisions- und Fondsabgaben berechnet.
2. 2008 enthalten die laufenden Ausgaben die gesamte Amortisierung des Centre Fries: 16 Millionen Franken, gedeckt durch Entnahmen aus Rückstellungen und ebenso gekennzeichnet als Kantonsbeitrag in der obenstehenden Tabelle.
3. Das Budgetwachstum in den Jahren 2008 bis 2012 widerspiegelt die schrittweise Einführung des 3. Studienjahres in der Humanmedizin.
4. Die Investitionen widerspiegeln sich aufgrund der Amortisierungen auch im laufenden Budget (Betriebsbudget).

Fachhochschule Westschweiz Freiburg

Wie oben beschrieben, ist die HES-SO//FR vollständig in das Finanzierungssystem der HES-SO eingebunden. Diese Tatsache erschwert die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Finanzströmen und die Ermittlung der effektiven Kantonsfinanzierung zur Kostendeckung der HES-SO//FR. Die Beiträge der Mitgliederkantone an die HES-SO bestehen aus den folgenden drei Elementen: Mitspracherecht (5% des Gesamtbetrags); Gemeinwohl (50%, proportional zur Anzahl Studierenden des Kantons innerhalb der HES-SO) und Standortvorteil (45%, proportional zur Anzahl Studierenden, die in den Hochschulen des Kantons eingeschrieben sind). Die Beträge der drei Säulen erscheinen in der Tabelle 2, unter dem Teil «Beitrag zur HES-SO». Um ausschliesslich die Beträge direkter Finanzierung im Zusammenhang mit der Leistung der HES-SO//FR anzugeben, wurde der Bei-

trag im Namen des Gemeinwohls für die Freiburger, die in einem Studiengang der HES-SO ausserhalb des Kantons eingeschrieben sind, in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Der Standortvorteil enthält ebenfalls die Zahlungen an den Kanton Waadt für den ausgelagerten Standort der Musikhochschule Lausanne HEMU in Freiburg.

Die Finanzierungsquellen der HES-SO//FR sind die folgenden: (1) direkte Beiträge des Kantons Freiburg; (2) überwiesene Beträge der HES-SO und (3) Finanzierungen aus Drittmitteln (Studiengebühren, Einnahmen aus der Weiterbildung, aus der Forschung und aus Mandaten, Spenden etc.). An dieser Stelle soll daran erinnert werden, dass die Bundesbeiträge und die Beiträge der Nichtmitgliederkantone aus der FHV direkt an die HES-SO gehen und in den Beträgen, welche diese an die einzelnen Schulen ausbezahlt, enthalten sind.

Kosten der HES-SO//FR zulasten des Kantons Freiburg

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung) in Millionen Franken

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Aufwand	33 600	38 765	41 735	44 896	47 904	50 310	53 239	56 914
	- Ertrag	-33 570	-37 734	-41 867	-42 987	-45 688	-48 589	-52 131	-54 392
	Ergebnis	30	1 031	-132	1 909	2 216	1 721	1 108	2 522
HSW-FR	Aufwand	6 652	8 142	9 163	10 837	10 138	10 458	10 669	12 717
	- Ertrag	-5 953	-8 471	-9 856	-10 853	-10 975	-11 700	-11 771	-12 987
	Ergebnis	699	-329	-693	-16	-837	-1 242	-1 102	-270
HfG-FR	Aufwand	10 794	12 329	12 663	12 309	12 496	13 011	16 604	15 652
	- Ertrag	-7 460	-8 324	-9 037	-8 888	-9 424	-9 664	-10 998	-12 959
	Ergebnis	3 334	4 005	3 626	3 421	3 072	3 347	5 606	2 693
HETS-FR	Aufwand	8 240	9 186	9 716	9 785	10 495	10 546	10 245	10 749
	- Ertrag	-7 263	-7 574	-7 865	-7 904	-8 695	-9 044	-9 232	-9 323
	Ergebnis	977	1 612	1 851	1 881	1 800	1 502	1 013	1 426
HES-SO//FR	Aufwand	59 286	68 422	73 277	77 827	81 033	84 325	90 757	96 032
	- Ertrag	-54 246	-62 103	-68 625	-70 632	-74 782	-78 997	-84 132	-89 661
	Ergebnis	5 040	6 319	4 652	7 195	6 251	5 328	6 625	6 371

Beitrag zur HES-SO

(ausser im Namen des Gemeinwohls für die Freiburger Studenten an der HES-SO ausserhalb des Kantons)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HES-SO//FR	Mitspracherecht	1979	2096	2280	2358	2325	3456	3479	3642
	Standortvorteil durch den Kanton FR	14537	15956	17159	18225	18566	20056	20558	21950
	Gemeinwohl	11653	12217	13007	13738	14078	15051	14872	15538
	Total	28169	30269	32446	34321	34969	38563	38909	41130

Total der Kosten HES-SO//FR zulasten des Kantons in Millionen Franken (Erfolgsrechnung)

33 209	36 588	37 098	41 516	41 220	43 891	45 534	47 501
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Investitionsrechnung

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HTA-FR	Investitionen Immobilien	-	-	-	200	-	100	1590	1100
	Investitionen Ausstattung	-	-	-	-	-	2502	3352	2783
	Total	0	0	0	200	0	2602	4942	3883
HfG-FR	Total	-	-	-	500	500	1000	2500	7000
HES-SO//FR	Total	0	0	0	700	500	3 602	7 442	10 883

Pädagogische Hochschule Freiburg

Pädagogische Hochschulen erhalten keine Bundesbeiträge. Die Finanzierung der HEP-PH FR erfolgt deshalb in erster Linie

durch den Kanton Freiburg (zu mehr als 70%). Hinzu kommen in gleicher Höhe die Beiträge der anderen Kantone gemäss der FHV und andere Einnahmen (Studiengebühren, Einnahmen aus Weiterbildung, Forschung und Mandaten, Spenden, etc.)

PH Freiburg – Finanzierung nach Quellen

(ordentliche Rechnung gemäss der Freiburger Staatsrechnung)

Erfolgsrechnung (laufende Rechnung)

in Millionen Franken

Jahr	Total Ausgaben	Kostendeckung		
		Kanton Freiburg	Interkant. Fachhochschulvereinbarung FHV	Andere laufende Einnahmen
2008	18.4	14.5	2.5	1.4
2009	18.8	14.4	3.0	1.4
2010	19.3	15.3	2.8	1.2
2011	19.4	15.2	2.8	1.4
2012	20.1	15.8	2.6	1.7
2013	20.1	15.8	2.6	1.7
2014	20.6	14.7	3.0	2.9
2015	20.8	14.6	3.1	3.1

Investitionsrechnung

in Millionen Franken

Total Ausgaben	Kanton Freiburg
0.0	0.0
0.0	0.0
0.3	0.3
0.2	0.2
0.0	0.0
0.2	0.2
0.1	0.1
0.1	0.1

3.3. Analyseelemente

Bei allen Analysen der Kantonsausgaben für die Hochschulen muss berücksichtigt werden, dass sich jede Hochschule in einer anderen Situation befindet, dass sich die Finanzierungsquellen und -strukturen unterscheiden und dass sie unterschiedliche Aufträge bzw. Entwicklungen haben. Als Resultat dieser Analyse der Hochschulfinanzierung durch den Kanton Freiburg lassen sich somit nur einige allgemeine Bemerkungen festhalten. Es ist darauf hinzuweisen, dass angesichts des hohen Anteils der Lohnkosten in den Hochschulbudgets ihre laufenden Ausgaben massgeblich durch die Entscheidungen des Staats zum Teuerungsausgleich und zur ordentlichen Gehaltserhöhung beeinflusst werden. Auch die Investitionsausgaben haben über die Amortisierungen einen wichtigen Einfluss auf die laufenden Ausgaben. Ihr

Wert schwankt von Jahr zu Jahr zum Teil beträchtlich. Weiter kann festgehalten werden, dass im Verhältnis zwischen den Kantonsbeiträgen an die Hochschulen und dem Kantonsbudget (Total Aufwand der Erfolgsrechnung) der Anteil in diesen vergangenen acht Jahren praktisch stabil geblieben ist bzw. minimal angestiegen ist: Von 4,52% im Jahr 2008 auf 4,57% im Jahr 2015. Wie oben bereits angemerkt, war ein Vergleich vor 2008 nicht möglich, da sich der Status der Fachhochschulen verändert hat: Heute sind sie Teil der HES-SO, zuvor haben sie innerhalb eines anderen Rahmens eine Ausbildung auf anderem Niveau angeboten.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass sich die Kantonsausgaben für die Hochschulen nicht automatisch an die effektive Studierendenzahl anpassen. Das Finanzierungssystem der

HES-SO war bis vor kurzem aufgrund der Studierendenpauschalen teilweise mit diesem Faktor verknüpft, diese Kopplung wurde jedoch jüngst mit der Anpassung des Systems aufgegeben. In der Tat steigen die Betriebskosten nicht linear, sondern stufenweise und hängen stark von den Studienbereichen, Unterrichtsmethoden, Kompetenzbeurteilung und anderen Faktoren ab, auf welche die Hochschuldirektionen oft gar keinen so grossen Einfluss haben. Die Umstellung auf das Bologna-System hatte beispielsweise, insbesondere bei den Universitäten, einen massiven Bedürfnisanstieg an Unterrichtsressourcen zur Folge – sowohl auf personeller Ebene als auch im Hinblick auf die Infrastruktur. Dies ist vor allem in der Einführung der Bachelordiplome mit einer zusätzlichen Bachelorarbeit begründet; aber auch eine Folge der Einführung der ECTS-Punkte (European Credits Transfer System), womit neu jede Unterrichtseinheit evaluiert und zertifiziert werden muss und wobei zu einem interaktiveren Unterricht (kleinere Gruppen) übergegangen wurde. Einige Studienbereiche erfordern auch spezifischere und kostenintensivere Ressourcen. Natur-, Ingenieur- oder Sportwissenschaften benötigen beispielsweise Labors oder spezielle Anlagen und erfordern strenge Sicherheitsvorkehrungen sowie ebenso eine entsprechende Ausbildung der Dozierenden mit individuellen Praktika in den Schulen. Auch in der Humanmedizin gibt es kostenintensive Bereiche, man denke beispielsweise an den Unterricht in kleinen Gruppen an Krankbetten oder an die zahlreichen Praktika. So gesehen ist die relativ stabile Studierendenzahl an der UNIFR in den vergangenen Jahren (von 9455 im Herbstsemester 2008 auf 10 324 im Herbstsemester 2015) nicht der Grund für den grösseren Finanzmittelbedarf. Dieser resultiert vielmehr aus der bemerkenswerten Entwicklung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät, sowohl im Bereich der Lehre (Studierendenzahl und neue Programme) als auch in der Forschung (Erhöhung der Drittmittel). Insgesamt hat die Finanzierung jedoch nicht mit der Entwicklung des Bedarfs schrittgehalten. Die Probleme der Infrastruktur, des Unterrichts und der Forschung stehen in Zusammenhang mit einem Campus, deren Gebäude und technische Infrastruktur nicht über ausreichende Kapazität verfügen sowie Renovierungen und Instandsetzungen benötigen, da sie teilweise veraltet sind. Zudem müssen in den kommenden Jahren die Bauten für die Medizin auf dem Areal des HFR realisiert werden.

Für die HES-SO//FR und die HEP-PH FR, deren Statusänderung in Hochschulen noch neu ist, ist der zusätzliche Finanzbedarf nicht nur auf die bedeutende Zunahme der Studierendenzahl zurückzuführen, sondern vor allem auch auf die Entwicklung ihres Auftrags, welcher aus der Grundausbildung (inklusive Weiterbildung) aber auch aus angewandter Forschung und Entwicklung (AF&E) und dem Erbringen von Dienstleistungen für Dritte besteht. Hinzu kommt der Ausbau von internationalen Beziehungen. Diese Entwicklung muss das praxisorientierte Profil der Hochschulen respektieren. Um die Dualität Praxis-Theorie und eine «berufsbegleitende»

Grundausbildung zu gewährleisten, müssen die Fachhochschulen über die notwendige technische Infrastruktur und Praktikumsplätze verfügen. Die HTA-FR muss beispielsweise über technische Infrastruktur für die Labors ihrer sieben Studiengänge verfügen, einschliesslich einer regelmässigen Pflege der Ausrüstung für die notwendige Technologie in jedem Ausbildungsbereich. Die praktische Ausbildung an der HfG-FR benötigt Infrastruktur sowohl für den Studiengang in Pflegewissenschaften (skills lab) als auch für denjenigen der Osteopathie. Für diese Studiengänge wie auch für die HEP-PH FR sind Praktikumsplätze unverzichtbar. Vor allem aber benötigt auch die Entwicklung der übrigen Aufgaben innerhalb der HES-SO//FR und der HEP-PH FR zusätzliche Ressourcen. So müssen beispielsweise diejenigen Mitglieder des Lehrkörpers, welche angewandte Forschung und Entwicklung (FA&E) in ihrem Pflichtenheft haben, einen Fünftel ihrer Arbeitszeit dafür aufwenden. Dies wurde im Gesetz über die HES-SO//FR so festgelegt. Die wachsende Studierendenzahl und die Umsetzung von Projekten, Mandaten und Dienstleistungen finanziert mit Drittmitteln erhöhen auch den Bedarf an einer entsprechenden Infrastruktur.

Für alle Hochschulen kommen weitere Anforderungen im Bereich der Personalressourcen hinzu, so zum Beispiel die konstante Zunahme administrativer Arbeiten, die steigende Regelungsdichte sowie die Vielzahl von Statistiken und Berichten, die produziert werden müssen. Die Akkreditierungsverfahren und Qualitätskontrollen – unabhängig ihrer positiven Auswirkungen – kosten Zeit und erfordern neue Stellen. Schliesslich haben sich in den letzten Jahren die Dienstleistungen für Studierende enorm entwickelt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kantonsausgaben für seine Hochschulen generell von 133,7 Millionen Franken im Jahr 2008 auf 154,2 Millionen Franken im Jahr 2015 gestiegen sind und ihr Anteil am Staatshaushalt stabil geblieben ist. Zudem ist auf die Bemühungen der letzten Jahre hinzuweisen, insbesondere für das AMI und die Gebäude am Standort Pérolles II. Weitere grosse Bauvorhaben sind in Gang, wie das neue Gebäude für die Hochschulen für Gesundheit und für Soziale Arbeit sowie das Projekt «Thierryturm». Und schliesslich zeugt auch die schrittweise Einführung des Masters in Medizin vom Willen des Staatsrats, die Hochschulen in unserem Kanton weiterzuentwickeln und das hohe Ausbildungsniveau aufrechtzuerhalten. Dies geschieht natürlich unter Berücksichtigung der Finanzmittel, die dafür bereitgestellt werden können, sowie der übrigen zahlreichen Aufgaben des Staates. Wie dies bereits heute der Fall ist, wird der Staatsrat auch in Zukunft die Notwendigkeit prüfen, zusätzliche Mittel bereitzustellen, um die hohe Qualität der Angebote unserer Hochschulen nach Massgabe der vorhandenen Budgetmittel zu gewährleisten.

Was die Entscheidungsverfahren über die Ressourcenverteilung für die Hochschulen angeht, sprechen die jüngsten Änderungen dafür, dass die Gesetzgeber die entsprechen-

den Schwächen erkannt haben. Mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen haben die Gesetzgeber die Autonomie der Hochschulen verstärkt und deren Finanzierung an die Mehrjahresplanungen in Form von Zielen gekoppelt. Die Zielvereinbarungen ermöglichen einerseits eine bessere Sichtbarkeit der Hochschulentwicklung und dem daraus resultierenden Finanzbedarf und andererseits verhelfen sie ihnen zu einer gewissen Sicherheit und Vorhersehbarkeit auf finanzieller Ebene. Parallel dazu müssen die Hochschulen zum Ende jeder Planungsperiode Bericht ablegen über die erreichten Ziele entsprechend der vorab festgelegten Kriterien.

4. Fazit

Der Bericht zeigt, dass im gesamten Hochschulbereich wichtige gesetzliche Änderungen, sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene, vorgenommen wurden. Diese Änderungen befinden sich aktuell erst in der Implementierungsphase. Die kantonalen Beiträge an die Hochschulen sind in den letzten Jahren nur leicht gestiegen, bedingt durch die finanzielle Situation des Kantons und somit nicht entsprechend den Bedürfnissen, die sich durch die unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der Freiburger Hochschulen ergeben haben. Die Finanzierungsmechanismen der Hochschulen wurden infolge der Gesetzesänderungen auf Bundes-, interkantonaler und kantonaler Ebene angepasst. Die neuen Bestimmungen und Verfahren werden erst in den kommenden Finanzierungsperioden konkretisiert. Diese neuen Mechanismen und die Finanzreglemente, welche die Freiburger Hochschulen erarbeiten, berücksichtigen die von den Grossräten im Postulat aufgelisteten Kriterien. Die Finanzierung basiert auf den Mehrjahresplanungen und steht in transparenter Verbindung mit den Zielen. Sie berücksichtigt die Entwicklung der Hochschulen und ebenso die unterschiedlichen Kriterien, die gemeinsam von den Hochschuldirektionen und dem Staatsrat erarbeitet werden. Dazu gehören auch die Wirksamkeit und Effizienz beim Einsatz der Ressourcen. Im Rahmen dieser neuen Finanzprozesse werden die Planungen der Hochschulen und die Zielvereinbarungen mit dem Staatsrat diskutiert. Dieser kann nach eigenem Ermessen und entsprechend den finanziellen Möglichkeiten des Kantons Schwerpunkte bestimmen, Projekte ablehnen sowie Prioritäten oder Posterioritäten festlegen. Eine Übersicht der Hochschulfinanzierung steht bereits heute zur Verfügung. Die obersten Hochschulorgane, in denen der Grosse Rat vertreten ist, sind an den Finanzierungsverfahren beteiligt, da sie die wichtigsten Dokumente verabschieden.

Die Finanzierung der Freiburger Hochschulen ist ein komplexes Gebilde, das zum überwiegenden Teil von den Entscheidungen der Bundesbehörden, anderer Kantone und interkantonaler Organe sowie von den gemeinsamen Organen von Bund und Kantonen abhängt. Sie basiert auf den Mehrjahresplanungen, die von den Schulen erarbeitet werden, wobei diejenige der HES-SO//FR Teil der Planung der HES-SO ist

und diesem Zeitplan folgt. Die Entscheidungen der kantonalen Finanzierung werden mit Rücksicht auf Projekte zur Hochschulentwicklung getroffen, wobei die Hochschulen autonome Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen sind. Es besteht eine Zusammenarbeit sowohl unter den einzelnen Hochschulen und mit anderen Schweizer Hochschulen als auch auf internationaler Ebene, was Projekte, entsprechende Kompetenzen, Bedürfnisse sowie wissenschaftliche und bildungstechnische Erfordernisse angeht. Die Hochschuldirektionen stehen untereinander in regelmässigem Kontakt und tauschen sich ständig mit den entsprechend zuständigen kantonalen Diensten und den Direktoren der EKSD und der VWD aus. Diese beiden Direktoren bemühen sich zudem sehr, die erforderliche Koordination und den Informationsaustausch sicherzustellen sowie die Interessen der Freiburger Hochschulen in interkantonalen und nationalen Konferenzen zu vertreten. In diesen Konferenzen trägt die EKSD die Verantwortung im Bereich der kantonalen Hochschulpolitik. Diese unterschiedlichen Informationskanäle sind nicht formal festgelegt, sondern richten sich nach den Bedürfnissen und Umständen. Eine institutionalisierte Austauschplattform würde somit weder einem Informationsaustausch noch der Stärkung von Zusammenarbeiten gerecht werden. Damit würde höchstens ein Organ geschaffen, das alle beteiligten Personen zusätzlich belastet. Schliesslich zeigt der vorliegende Bericht, dass es dem Kanton nicht möglich ist, eine Finanzierungsstrategie für den Hochschulbereich festzulegen. Dies insbesondere aufgrund des Zusammenspiels zwischen den Entscheidungen, die auf nationaler und interkantonaler (insbesondere für die HES-SO//FR) Ebene gefällt werden und den neuen Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebungen über die Hochschulen, die ihre eigenen Planungen in den Finanzprozess hineinragen. In diesem Gesetzesrahmen trifft der Staatsrat entsprechende Entscheidungen über diese Planungen und Globalbudgets oder zu den Zielvereinbarungen, die mit den Hochschuldirektionen abgeschlossen werden. In diesem Rahmen muss er zwischen den unterschiedlichen Bedürfnissen dieser Institutionen abwägen. Diese Bedürfnisse und die entsprechenden Mittelzuweisungen können für Spannungen sorgen, so wie es bei allen Entscheidungsverfahren berechtigter finanzieller Ansprüche aber begrenztem Kantonsbudget der Fall ist. Die anderen Tätigkeitsbereiche des Kantons spielen hier ebenfalls eine wichtige Rolle. Der Wille, einen bestimmten Teil des Kantonsbudgets im Voraus im einen oder anderen dieser Bereiche einzusetzen, wäre sehr restriktiv und würde die dynamische Mittelzuweisung durch den Staatsrat oder dessen Entscheidungskompetenzen gefährden.

Anhang

—
Tableau de coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)

Coopérations entre l'UNIFR, la HEP-PH FR et la HES-SO//FR (état: juin 2016)

La liste est basée sur les résultats d'enquêtes menées en mai/juin 2016 à l'UNIFR (facultés), à la HES-SO//FR et à la HEP-PH FR

Object	Institutions	Période	Remarques
Convention du partenariat pour la promotion des mathématiques appliquées et des statistiques entre l'Université de Fribourg et la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale//Fribourg	UNIFR (sciences, mathématiques), HES-SO//FR	Depuis 2016	
Organisation commune du Colloque Numérique Suisse, rencontre annuelle des scientifiques suisses travaillant dans le domaine du scientific computing	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, mathématiques)	Depuis 2016	
Co-direction d'une thèse	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HEP-PH FR	Depuis 2016	
Co-direction d'une thèse	HEP-PH FR (UR Didactique de l'éthique et de la culture religieuse), UNIFR (lettres, domaine sciences des religions)	2016-2021	
Gemeinsame Gesuchseinreichung für das Sinergia-Programm des SNF	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2016-2020	
Membre du conseil spécialisé de la HETS-FR	HES-SO//FR (HETS-FR), UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée)	2016-2019	
Convention-cadre de collaboration	HES-SO//FR, HES-SO VS, UNIFR (sciences, DIUF, Human IST research center)	2016-2018	
Communautés de pratique autour de la démarche technologique au sein d'une recherche collaborative impliquant enseignants, chercheurs et praticiens	HEP-PH FR (UR Enseignement et apprentissage des disciplines scientifiques), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2016-2017	

Centre Islam et société	UNIFR (CIS), HEP-PH FR (UR Didactique de l'éthique et de la culture religieuse)	Depuis 2015	Accord-cadre de coopération
Membre du conseil spécialisé en soins infirmiers	UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation), HES-SO//FR (HEdS)	Depuis 2015	
Cours intitulé Neurosciences et intervention pédagogique	UNIFR (lettres, psychologie), HEP-PH FR	Depuis 2015	
Smart Living Lab	UNIFR, HES-SO//FR (HEIA-FR), EPFL	Depuis 2015	
Convention d'intégration de la Bibliothèque de la Haute Ecole de Gestion à la Bibliothèque de Pérolles	HES-SO//FR (HEG-FR), UNIFR (SES)	Depuis 2015	
KTI-Projekt	HES-SO//FR (HEIA-FR, Human Tech), UNIFR (lettres, psychologie)	2015-2016	
Transnationalisation de l'éducation et trajectoires enseignantes	HEP-PH FR, UNIFR, Institut de plurilinguisme	2015-2019	Financé par le FNS
Tentation du suicide et résilience dans le roman grec (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres)	2015-2019	
Projet de collaboration entre des profs de la HEIA- FR et de l'UNIFR pour le développement et la validation des capteurs pour des mesures de l'activité physique spontanée	UNIFR (sciences, médecine), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2015-2018	
Collaboration entre les travailleurs sociaux en milieu scolaire et les enseignants	HEP-PH FR, HES-SO//FR (HETS-FR)	2015-2017	
Data Analysis and Processing Laboratory	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, informatique)	2015-2017	Unterstützt durch PST-FR

Accompagnement d'une équipe d'enseignant-e-s : Contribution à la mise en place d'un dispositif de communauté pratique	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HES-SO//FR (HEdS)	Depuis 2014	
Die UNIFR stellt Infrastruktur für den Anatomie-Unterricht zur Verfügung	UNIFR (DepMed), HES-SO//FR (HEdS)	Depuis 2014	Pour le „nurse program“ depuis plus de 10 ans
Construction de la relation entre familles et l'école lors de l'entrée à l'école	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation)	Depuis 2012	Financement FNS (2014-2017)
LiT : Lesen im Tandem	UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée), HEP-PH FR et HEP LU	2014-2017	SNF-Projekt
Collaboration scientifique (teaching courses chemistry department)	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	2014-2016	
Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung bezüglich technischer Verbesserungen bestehender geophysikalischer Überwachungssysteme (Permafrost, Hangrutschungen)	UNIFR (sciences, Geowissenschaften), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2014-2015	
Collaboration scientifique (joint master student supervision)	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences)	2014	
Gemeinsame wissenschaftliche Projekte, Master- und Bachelorprojekte, gegenseitige Hilfe (Expertise, Infrastruktur) bei Projekten	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, AMI)	2013-2016	
Einreichen von Technologiethematen, welche Studierende im Rahmen eines applied research projects behandeln	HES-SO//FR (HEG-FR), UNIFR (sciences, AMI)	2013-2016	
Videoprotector: Projet de recherche appliquée	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, DIUF)	2013-2015	Financé par le fonds cantonal de soutien à l'innovation
Convention Cadre entre l'Université de Fribourg et la Haute école de santé Fribourg	HES-SO//FR (HEdS-FR), UNIFR	Depuis 2012	

Expert externe pour l'évaluation des projets de recherche au sein de la HES-SO dans le programme Réseau de compétences (RCSO)	HES-SO//FR, UNIFR (SES)	Depuis 2012	
Mem0r1es	UNIFR (sciences, DIUF), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2012-2016	Unterstützt durch Haslerstiftung
Unterstützung des interinstitutionellen Innovationsclub für Studierende	HES-SO//FR (HEG-FR), UNIFR (sciences, AMI)	2012-2016	Finanziell unterstützt durch den Innovationsfonds FR und TT-FR, heute durch den Trägerverein Association for Student Innovation
Formation des étudiants du DAES I pour les arts visuels	UNIFR (lettres, CERF-ZELF), HEP-PH FR	Depuis 2011	
Collaboration « Living in smart environment » (2 PhDs)	HES-SO//FR (Human Tech), UNIFR (sciences, DIUF)	2011-2016	Unterstützt durch Haslerstiftung
Funktionale Redemittel von Primarlehrpersonen für den Unterricht in Deutsch als Fremdsprache	HEP-PH FR, UNIFR, Institut de plurilinguisme	2011-2015	Finanziert durch den Bund (BAK) und die EDK
Convention visant à proposer un cours de TIC aux étudiant-e-s du département de pédagogie spécialisée	UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée), HEP-PH FR	2011-2014	
Gemeinsame Feasibilitystudie mit einer Firma	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2011	Das Projekt wurde finanziell unterstützt durch WTZ-FR
Technologieprojekt High Profit filled Polymers sowie Scalling of the hydrolysis of cotton based cellulose nanowhiskers	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2011	Projekte wurden finanziell unterstützt durch WTZ-FR
Formations continues des enseignants formateurs et/ou des maîtres de stage	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation/CERF-ZELF), HEP-PH FR (Formation continue)	Depuis 2010	Cette mesure est typique de celles spontanément mises sur pied pour diminuer les coûts
Financement de 4h/sem. et mise à disposition des salles	HEP-PH FR, HES-SO//FR, UNIFR (sciences, sport)	Depuis 2010	

Gemeinsame Forschungsprojekte, Einreichen von Projekten, geteilte Masterarbeiten	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	Depuis 2010	Je nach Bedarf
Ideendichter ? – Der junge Schiller zwischen Liebesphilosophie und dramatischer Wirkungspoetik (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres)	2010-2016	
Aufbau und Betrieb eines gemeinsamen Technologietransfer-Büros: TechTransfer Fribourg	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2010-2016	Projekt finanziell unterstützt durch Innovationsfonds FR
Tensions, défis et transformations sociales au sein des cours de langue et culture d'origine portugaise en Suisse (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR, Institut de plurilinguisme	2010-2016	
La thématique du genre et de l'égalité des chances dans l'architecture ; Etudes de cas dans les institutions de vie infantine	HEP-PH FR, HES-SO//FR (HEIA-FR, Filière architecture)	2010-2013	
Convention cadre entre l'Université de Fribourg et l'hôpital fribourgeois concernant la collaboration dans la formation et la recherche dans le cadre de la formation de bachelors en médecine dispensée par l'Université de Fribourg	UNIFR, HFR	Depuis 2009	
Fachdidaktikzentrum Fremdsprachen (Masterprogramm Fremdsprachendidaktik)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, Plurilinguisme et didactique des langues étrangères)	Depuis 2009	Zusammenarbeitsvereinbarung mit der PH LU betreffend Praktika, geplante Weiterentwicklung in weiteren Sprachen, Absichtserklärung mit der PH ZH betreffend Zusammenarbeit, geplante Weiterentwicklung auf Doktoratsebene (Projekteingabe bei swissuniversities)
Projets de recherche dans divers domaines de l'enseignement	UNIFR (lettres, CERF-ZELF), HEP-PH FR	Depuis 2009	

Die schulische Selektion als soziale Praxis. Aushandlungen von Bildungsentscheidungen beim Übergang von der Primarschule in die Sekundarstufe I (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département de pédagogie spécialisée)	2009-2015	
Aufbau und Betrieb des Nanotechnologienetzwerks im Rahmen des WTZ-FR	UNIFR (sciences, AMI), HES-SO//FR (HEIA-FR)	2009-2011	
Institut de plurilinguisme	HEP-PH FR, UNIFR	Depuis 2008	
Nutzung von NMR, TGA, Powder X-ray am Dep. Chemie	UNIFR (sciences, chimie), HES-SO//FR (HEIA-FR)	Depuis 2008	
Mitglied im Réseau Plasturgie : Austausch von Know-How und Wissen, Teilnahme an Workshops	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	Depuis 2008	Jährliche Treffen
FRISAM, un groupe pour aider les entreprises et les scientifiques fribourgeoises à résoudre leurs problèmes mathématiques	UNIFR (sciences, mathématiques), HES-SO//FR (HEIA-FR)	Depuis 2008	
Convention-cadre du 25 juin 2008 de collaboration entre l'Université de Fribourg et les écoles constituant la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale//Fribourg (HES-SO//Fribourg)	UNIFR, HES-SO//FR	Depuis 2008	
Convention particulière entre la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et l'Université de Fribourg du 24 juin 2008 relative à la reconnaissance mutuelle des parcours de Bachelor of Arts in Pre-Primary and Primary Education de la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et de Bachelor of Science en Sciences de l'éducation de l'Université de Fribourg	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HEP-PH FR	Depuis 2008	Les accords de swissuniversities sont réservés
Mise en place à la HEP-PH FR du système Qualité en collaboration avec la HES-SO//FR	HES-SO//FR, HEP-PH FR	2008-2015	

Jeunes enseignants en transition entre formation et emploi : le défi de l'accueil d'élèves présentant des besoins éducatifs particuliers : du sens à la mise en actes (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation)	2008-2014	
Islamische normative Ordnungen. Historisch-systematische und empirische Studien zur Repräsentation, Aneignung und Produktion islamischer Normativitäten (thèse de doctorat)	HEP-PH FR, UNIFR	2008-2014	
Trajectoires d'insertion professionnelle des enseignants	HEP-PH FR, UNIFR (CERF-ZELF)	Depuis 2007	
Formation des étudiants du DAES I et du DEEM en didactique de la musique	UNIFR (lettres, CERF), HEP-PH FR	Depuis 2007	
Suivi scientifique de la mise en œuvre au CO de Bulle du projet de la CCSIEM « Accueillir les élèves allophones au cycle d'orientation fribourgeois »	HEP-PH FR, UNIFR (lettres, département des sciences de l'éducation)	2007-2008	
Convention particulière entre l'Université de Fribourg et la Haute Ecole de Musique du Conservatoire de Fribourg du 6 juillet 2006 concernant les cours de formation pédagogique des étudiants de la Haute Ecole de Musique du Conservatoire de Fribourg et les prestations correspondantes offertes aux étudiants des Sciences de l'éducation et de la formation des maîtres par le Conservatoire de Fribourg		Depuis 2006	
Collaboration projet « MEMODULES » (2 PhD, 2 PostDocs)	HES-SO//FR (MISG group), UNIFR (sciences, informatique)	2006-2009	Unterstützt durch Haslerstiftung
VisualAudio : Projet de recherche	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, DIUF)	2005-2010	Finanziert durch den SNF
Publications conjointes	UNIFR (lettres, psychologie), HEP-PH FR	Depuis 2004	

Programme „Industrial chemistry“: Les étudiant-e-s de l'UNIFR dans un Major en chimie peuvent choisir le programme « Industrial chemistry » comme Minor à la HES-SO//FR	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, chimie)	Depuis 2004	
Divers formations doctorales	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, DIUF)	2003-2016	
Initiation aporétique à l'ineffable dans le "Traité des premiers principes" de Damascius (thèse de doctorat)	HEP-PH-FR, UNIFR (lettres)	2003-2009	
Convention générale de coopération entre la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise et l'Université de Fribourg	HEP-PH FR, UNIFR	Depuis 2002	
Formation des étudiants du DAES I pour l'économie familiale et les activités créatrices	UNIFR (lettres, CERF-ZELF), HEP-PH FR	Depuis 2002	
Organisation de stages pour les collégiennes du canton, action WINS	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences)	2002-2016	
Participation de la HEP à la Commission interfacultaire de formation des enseignants du secondaire I et II	UNIFR (lettres, CERF), HEP-PH FR	Depuis 1999	
Informelle Zusammenarbeit in den Weiterbildungsprogrammen (Executive Programmes), Dozierende der HEIA-FR am iimt und Austausch von Know-How	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (SES, Institut iimt)	Depuis 1995	
Gérontopôle Fribourg (plateforme d'échange)	UNIFR (IIEDH), HES-SO//FR (HEIA-FR, HEdS-FR, HETS-FR)	-	En collaboration avec Pro Senectute FR, AFIPA-VFA, Croix-Rouge fribourgeoise – Association Alzheimer, Association fribourgeoise aide et soins à domicile, Clinique de la mémoire (RFSM-HFR), Fédération Fribourgeoise des Retraités (FFR/FRV)

Direction de deux mémoires de Master en Sciences de l'éducation centrés sur l'évaluation du nouveau Bachelor hybride en emploi	UNIFR (lettres, département sciences de l'éducation), HES-SO//FR (HEdS)	-	
Collaboration de recherche non-formalisée	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (lettres, Psychologie)	-	
Partnerschaftsvereinbarung zur Bekanntmachung der angewandten Mathematik und Statistik	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (SES)	-	
Intervention dans un cours sur la pensée critique	HES-SO//FR, UNIFR (lettres, Psychologie)	-	
Collaboration entre professeurs pour Global Business Competence Center pour le SME	UNIFR, HES-SO//FR (HEG-FR)	-	
Partenariat pour une utilisation optimale des compétences et des ressources en favorisant une culture commune entre les étudiant-e-s des 2 entités	UNIFR (sciences, médecine), HES-SO//FR (HEdS-FR)	-	
Des enseignants de la HEIA-FR donnent régulièrement des cours au département de mathématiques	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, mathématique)	Depuis plus de 10 ans	
Collaborations entre les chercheurs des deux institutions : en particulier en biomathématique et en analyse numérique	HES-SO//FR (HEIA-FR), UNIFR (sciences, mathématiques)	Depuis plus de 10 ans	
Cours par un professeur de l'UNIFR à la HETS-FR	UNIFR (droit), HES-SO//FR (HETS-FR)	Depuis environ 15 ans	
Collaboration scientifique (joint publications, joint scientific projects, master theses)	UNIFR (sciences), HES-SO//FR (HEIA-FR)	Jusqu'à 2016	



Message 2016-DIAF-51

11 octobre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Gestion des volumes de production laitière)

1. Introduction

Par motion déposée et développée le 26 avril 2016 (Motion 2016-GC-45), le député Bertschi demande au Conseil d'Etat «d'user de son droit d'initiative cantonale et d'intervenir auprès des Autorités fédérales afin que la gestion des volumes et du prix du lait soit réorganisée et redéfinie avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs. Ceci dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière».

Cette motion donne écho à la situation préoccupante de la production de lait de centrale, avec un niveau de prix très bas depuis de nombreux mois, qui provoque de sérieux problèmes financiers dans de nombreuses exploitations agricoles du canton de Fribourg. Avec ses conditions naturelles favorables à la production laitière, le canton de Fribourg est particulièrement exposé aux déséquilibres structurels qui pourraient en résulter. La motion relève également que les organisations de défense laitière ne sont pas parvenues à gérer la situation, et notamment à contrôler les volumes de production, depuis la fin du contingentement laitier en 2009.

Lors de sa séance du 11 octobre 2016, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation. Il a décidé de lui donner suite directement en l'application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret et le présent message.

2. Bref aperçu de la situation

Une analyse détaillée de la situation des producteurs de lait fribourgeois et des mesures prises sur le plan cantonal font l'objet de la réponse du Conseil d'Etat du 14 décembre 2015 à la question du député Xavier Ganiot «Quelle aide du canton aux producteurs de lait?» (QA 2015-CE-257). Ne sont indiqués ici que les développements significatifs intervenus depuis lors.

Les volumes totaux de production de lait sur le plan suisse ont été, au cours du 1^{er} trimestre 2016, supérieurs de 2,8% à ceux du 1^{er} trimestre 2015. Une baisse s'est amorcée dès avril 2016 et au 2^e trimestre, la production était de 1,4% inférieure à 2015. La comparaison de la mise en valeur du lait entre le

1^{er} semestre 2015 et le 1^{er} semestre 2016 effectuée par la fiduciaire TSM met en évidence une baisse de la production de fromage de -1,9%, et une hausse de la production de beurre (+0,2%) et de poudre de lait écrémé (+24%). C'est un signe que le marché n'a pas encore retrouvé son équilibre. D'ailleurs, la baisse de consommation de lait et de crème n'est pas compensée par l'évolution positive du côté des yogourts et des spécialités; pour les centrales laitières, cette évolution correspond à une perte de parts de marché de 1,4% en équivalents lait par rapport aux six premiers mois de 2015. On relève toutefois une évolution positive pour le lait bio, avec une progression des volumes mis en valeur de 5,5% au 1^{er} semestre 2016.

Sur le front des prix à la production, l'Observation du marché de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) montre une moyenne de 58.06 ct/kg pour le mois de mai 2016, avec de fortes différences entre les canaux de transformation: 51.08 ct/kg pour le lait de centrale, 71.29 ct/kg pour la transformation artisanale en fromage (82.30 ct/kg dans la zone du Gruyère AOP et du Vacherin fribourgeois AOP) et 73.79 ct/kg pour le lait bio. C'est pour le lait de centrale conventionnel que l'évolution est la plus difficile:

Prix du lait à la production, lait de centrale conventionnel

ct/kg	2012	2013	2014	2015	2016
Moyenne annuelle	57.88	63.08	65.15	57.09	
Moyenne du mois de mai	55.54	58.83	65.09	54.56	51.08

Source: Observatoire du marché OFAG 06/2016

Dans les pays qui nous entourent, les prix à la production sont aussi à un niveau historiquement bas. Ils ont par exemple chuté de 8.5% en France entre mai 2015 et mai 2016, de 11.9% en Autriche et de 6.9% en Allemagne pour la même période. La suppression des contingents dans l'Union européenne au 1^{er} avril 2015 a aussi contribué à cette situation chez nos voisins européens. Quelques premiers signes de reprise se font cependant sentir, avec des notations à la hausse sur les marchés internationaux à terme de beurre et de poudre de lait.

Sur les plans organisationnel et politique, à relever la tenue d'un sommet entre la défense professionnelle (Producteurs suisses de lait et Union suisse des paysans), les principales organisations de producteurs, les principaux transformateurs de lait et l'Interprofession du lait (IP Lait) le 27 mai dernier. La directrice IAF y a également participé comme déléguée de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture. Ce sommet n'a pas débouché sur des dispositions contraignantes pour sortir de la crise prises directement entre partenaires du marché, mais sur des pistes de solutions avec un contrat-type plus contraignant et sur des revendications financières à l'égard de la Confédération. Par la suite, le comité de l'IP Lait s'est engagé à rendre les contrats d'achat de lait plus contraignants, ce qui est susceptible d'aller dans le sens voulu par la motion. Il devrait faire des propositions d'ici l'assemblée des délégués de l'automne 2016, afin que les nouveaux contrats puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Le 24 août dernier, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion du conseiller national Jacques Nicolet (16.3329) «Exiger de l'Interprofession du Lait une réelle gestion des quantités en matière de production laitière». Il argue de l'absence de base légale pour contraindre l'IP Lait à appliquer un système de gestion des quantités et indique que le Conseil fédéral n'a pas l'intention de proposer au Parlement une modification de la loi sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) qui l'autoriserait à édicter des prescriptions dans ce sens à l'égard de l'IP Lait, ou à intervenir lui-même dans la gestion des volumes de la production laitière. Il reconnaît cependant la nécessité de renforcer la fiabilité des conventions réglant les quantités et les prix dans les contrats d'achat de lait. Il est donc à l'écoute des nouvelles propositions annoncées par l'IP Lait et mentionne la possibilité du Conseil fédéral de déclarer de force obligatoire un nouveau contrat-type, sur la base de l'article 37 LAgr.

3. Position du canton de Fribourg

Le principe suivi avec l'abandon du contingentement laitier dès 2009 de donner davantage de responsabilités aux acteurs du marché pour gérer la production n'est pas à remettre en cause. Il a permis des développements positifs dans les filières axées sur la qualité, l'innovation et la différenciation des produits. Les filières des fromages AOP notamment Gruyère et Vacherin Fribourgeois, sont parvenues à mettre en place, sur la base de décisions consensuelles entre producteurs, transformateurs et affineurs, une gestion des volumes qui colle bien aux réalités du marché et permet de maintenir des prix et des marges rémunératrices à tous les échelons. Par contre, dans le secteur du lait de centrale, la situation est insatisfaisante, avec des conditions d'achat fluctuant au gré des transformateurs, et une absence de transparence dans la fixation des prix et la répartition des volumes dans les segments A, B et C. A ne pas nier que certains producteurs visent plutôt une stratégie de quantité. Il est indéniable que les produc-

teurs de lait de centrale devraient disposer de davantage de sécurité et de prévisibilité sur les volumes et les prix qui leurs seront accordés, avec un horizon qui permette leurs nécessaires décisions d'entrepreneurs. La DIAF est intervenue à plusieurs niveaux en demandant d'utiliser les possibilités qu'offre l'art.37 de la loi sur l'agriculture. Elle a adressé un courrier dans ce sens au Conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann l'automne passé et a rencontré la Fédération des Producteurs suisses de lait PSL ce printemps. La directrice IAF est également intervenue à la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture.

Le contexte est globalement difficile, avec une consommation à la baisse, la concurrence accrue de produits importés et le frein sur les exportations suite à la surévaluation du franc suisse et un accroissement du tourisme d'achat. Malgré cela, il y a moyen d'améliorer la fiabilité des conditions d'achat de lait à l'avantage des producteurs.

A cette fin, trois types de mesures sont à envisager. D'une part, de leur seule responsabilité, les producteurs pourraient accroître leur poids dans les négociations avec leurs partenaires commerciaux en regroupant leurs forces. Il est frappant de constater que dix ans après les premières sorties volontaires du contingentement étatique, il y a toujours dispersion des producteurs dans plus de 40 organisations différentes, alors que du côté de la transformation et du commerce de détail, un nombre très limité de partenaires tiennent les leviers de la négociation. Deuxièmement, certaines organisations de producteurs contribuent elles-mêmes à une instabilité et une imprévisibilité du marché en ne concluant pas de contrats de longue durée avec des transformateurs, au moins pour une partie des volumes qu'elles prennent en charge. Elles règlent alors l'écoulement du lait au jour le jour (marché spot). Ici, il appartiendrait à l'IP Lait d'imposer des dispositions qui disciplinent ces pratiques et pourraient d'ailleurs être soutenues par la force obligatoire accordée par le Conseil fédéral.

Enfin, dans le sens proposé par la motion, il est nécessaire que les contrats de vente et d'achat de lait comprennent davantage de dispositions contraignantes et permettent une gestion fiable et dynamique des volumes dans le respect de la diversité des situations dans les différentes filières de mise en valeur du lait. Cela passe par des engagements clairs et irrévocables sur les prix, les volumes et leur répartition dans les trois segments, ainsi que sur la liberté des producteurs de livrer ou non du lait dans le segment C (destiné à l'exportation au prix mondial, donc pratiquement sans valeur ajoutée). Le Conseil d'Etat est d'avis que, pour tenir réellement compte des fluctuations du marché, les engagements irrévocables devraient porter sur au moins douze mois pour les quantités et au moins six mois pour les prix, et que les contrats devraient comporter des clauses transparentes si une adaptation des prix devait se révéler indispensable pour la durée résiduelle du contrat.

De telles dispositions sont conformes à la base légale sur le contrat-type dans le domaine laitier (art. 37 LAgr). Cet article donne la responsabilité première de l'élaboration d'un contrat-type aux interprofessions du secteur laitier, ce qui laisse ouverte l'élaboration de contrats différents pour le lait de centrale et pour le lait de fromagerie, par exemple. Le Conseil fédéral peut intervenir à deux échelons: en déclarant de force obligatoire générale le contrat-type élaboré par l'interprofession (art. 37 al. 3 LAgr), et en édictant des prescriptions temporaires de même nature si l'interprofession ne parvient pas à s'accorder sur un contrat-type (art. 37 al. 6 LAgr). Concrètement, le Conseil fédéral est donc légitimé à agir, même si l'IP Lait ne devait pas aboutir dans les démarches sur lesquelles elle s'est engagée. La gravité de la situation actuelle justifie son intervention.

Enfin, pour que les contrats ne restent pas lettre morte, il apparaît nécessaire de renforcer la surveillance de leur respect tant par les acheteurs que par les vendeurs.

Les propositions formulées dans le projet de décret sur le dépôt d'une initiative cantonale ont le double avantage de garder la responsabilité première de la résolution de la crise du côté des acteurs du marché regroupés en interprofession, et de permettre une intervention rapide du Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Une proposition de modifier la loi prendrait plusieurs années et aurait une issue incertaine.

4. Rappels en lien avec la procédure d'initiative cantonale

A teneur des articles 71 let. b, 73 al. 3, 95 let. g et 115 et suivants de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 (Loi sur le parlement, LParl; RS 171.10), lorsque le canton formule une proposition à l'Assemblée fédérale par le biais de l'instrument de l'initiative cantonale, son initiative est soumise à l'examen préalable des commissions compétentes des deux Conseils pour décider s'il y sera donné suite ou non. Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler ce qui suit:

- 1) L'initiative doit faire l'objet d'un développement qui mentionne notamment les objectifs de l'acte (art. 115 al. 2 LParl). En pratique, dans le canton de Fribourg, cette condition est usuellement remplie par l'adjonction d'un considérant au projet de décret, considérant qui expose les objectifs de l'initiative du canton.
- 2) Outre l'introduction d'un considérant, le droit fédéral prévoit une autre spécificité à l'article 46 al. 5 du Règlement du 3 octobre 2003 du Conseil national (RS 171.13): *«Lors de l'examen préalable d'une initiative d'un canton et quelle que soit la catégorie dans laquelle elle a été classée, un député du canton dont émane l'initiative peut en faire le développement par oral à condition qu'il ait été désigné par la majorité des députés du canton concerné».*

Il s'ensuit que s'il est envisagé de permettre à un membre du Grand Conseil de défendre oralement la présente initiative devant la Commission du Conseil national lors de son examen préalable, il conviendra de désigner ledit membre du Grand Conseil à l'occasion de l'adoption du présent décret.

A défaut c'est en principe le Conseil d'Etat, qui représente le canton (art. 114 al. 1 Cst), qui devrait exclusivement être entendu par le conseil prioritaire. Le Conseil d'Etat délèguera un de ses membres pour cette audition.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé de la motion; il propose son acceptation et lui donne directement suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret afin de déposer une initiative cantonale au niveau fédéral.



Botschaft 2016-DIAF-51

11. Oktober 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Mengensteuerung der Milchproduktion)

1. Einleitung

Mit einer am 26. April 2016 eingereichten und begründeten Motion (Motion 2016-GC-45) ersucht Grossrat Bertschi den Staatsrat, «sein Standesinitiativrecht zu nutzen und sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen, dass die Steuerung der Milchproduktion und der Milchpreise für die Branchenorganisationen, Abnehmer und Verarbeiter allgemeinverbindlich geregelt werden kann mit dem Ziel, für jedes Milchjahr Transparenz in die Produktionsmengen und die Produktionsplanung zu bringen».

Diese Motion ist eine Reaktion auf die besorgniserregende Situation bei der Molkereimilchproduktion mit einem seit Monaten sehr tiefen Preisniveau, das viele Landwirtschaftsbetriebe des Kantons Freiburg in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten bringt. Mit seinen für die Milchproduktion guten natürlichen Voraussetzungen ist der Kanton Freiburg besonders anfällig für die strukturellen Ungleichgewichte, die daraus resultieren könnten. Die Motion weist auch darauf hin, dass es den Interessenorganisationen der Milchproduzentinnen und Milchproduzenten seit der Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahr 2009 nicht gelungen ist, die Situation in den Griff zu bekommen und namentlich die Milchmengen zu kontrollieren.

An seiner Sitzung vom 11. Oktober 2016 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme. Er hat beschlossen, ihr in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) direkt Folge zu geben. Er unterbreitet dem Grossen Rat somit einen Dekretsentwurf und diese Botschaft.

2. Kurzer Überblick über die Situation

In der Antwort des Staatsrats vom 14. Dezember 2015 auf die Anfrage von Grossrat Xavier Ganiot «Wie hilft der Kanton den Milchproduzenten?» (QA 2015-CE-257) wurde eine detaillierte Analyse der Situation der Freiburger Milchproduzenten und der auf kantonaler Ebene ergriffenen Massnahmen vorgenommen. Es sind hier daher lediglich die relevanten Entwicklungen, die seither stattgefunden haben, aufgeführt.

Das Gesamtvolumen der Milchproduktion in der Schweiz lag im Laufe des ersten Quartals 2016 2,8% über dem Volumen im ersten Quartal 2015. Ab April 2016 zeichnete sich ein Rückgang ab und im zweiten Quartal war die Produktion 1,4% tiefer als 2015. Ein von der TSM-Treuhand vorgenommener Vergleich der Milchverwertung zwischen dem ersten Halbjahr 2015 und dem ersten Halbjahr 2016 macht einen Rückgang bei der Käseproduktion von -1,9% und ein Anstieg der Butter- (+0,2%) und Magermilchpulverproduktion (+24%) deutlich. Dies zeigt, dass der Markt nach wie vor nicht im Gleichgewicht ist. Der Rückgang des Konsums von Milch und Rahm wird im Übrigen nicht kompensiert durch die positive Entwicklung bei den Joghurts und Spezialitäten; für die Molkereien entspricht diese Entwicklung einem Marktanteilverlust von 1,4% in Milchäquivalenten gegenüber den ersten sechs Monaten 2015. Es sei jedoch auf die positive Entwicklung bei der Biomilch hingewiesen, mit einem Anstieg der verwerteten Volumen von 5,5% im ersten Halbjahr 2016.

Bei den Produktionspreisen ist der Marktbeobachtung des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) ein Durchschnitt von 58.06 Rp./kg für Mai 2016 zu entnehmen, mit erheblichen Unterschieden zwischen den Verarbeitungskanälen: 51.08 Rp./kg für Molkereimilch, 71.29 Rp./kg für die gewerbliche Verarbeitung zu Käse (82.30 Rp./kg in der Gruyère-AOP- und Vacherin-fribourgeois-AOP-Zone) und 73.79 Rp./kg für Biomilch. Für die herkömmliche Molkereimilch ist die Entwicklung am schwierigsten:

Produzentenpreise für Milch, konventionelle Molkereimilch

Rp./kg	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresdurchschnitt	57.88	63.08	65.15	57.09	
Durchschnitt Mai	55.54	58.83	65.09	54.56	51.08

Quelle: Marktbeobachtung BLW 06/2016

In unseren Nachbarländern sind die Produzentenpreise ebenfalls auf einem historisch tiefen Niveau. So sind sie zwischen Mai 2015 und Mai 2016 in Frankreich um 8,5% gesunken, in Österreich um 11,9% und in Deutschland um 6,9%. Der

Ausstieg aus der Milchkontingentierung der Europäischen Union am 1. April 2015 hat bei unseren Nachbarn ebenfalls zu dieser Situation beigetragen. Es gibt jedoch erste Anzeichen für eine Erholung mit Aufwertungen auf den internationalen Märkten bei der Butter und beim Milchpulver.

Auf organisatorischer und politischer Ebene sei der Gipfel erwähnt, der am vergangenen 27. Mai zwischen der Interessenvertretung (Schweizer Milchproduzenten und Schweizer Bauernverband), den wichtigsten Produzentenorganisationen, den wichtigsten Milchverarbeitern und der Branchenorganisation der Milchwirtschaft (BO Milch) stattgefunden hat. Die Direktorin ILF hat ebenfalls teilgenommen als Delegierte der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren. Dieser Gipfel führte nicht dazu, dass direkt zwischen den Marktpartnern verbindliche Abmachungen für einen Ausweg aus der Krise getroffen worden wären. Es wurden jedoch Lösungsansätze gefunden mit einem verbindlicheren Standardvertrag und finanziellen Forderungen gegenüber dem Bund. In der Folge hat sich der Vorstand der BO Milch dafür eingesetzt, dass die Milchkaufverträge verbindlicher werden, was in die von der Motion gewollte Richtung gehen dürfte. Bis zur Delegiertenversammlung im Herbst 2016 sollte er Vorschläge gemacht haben, damit die neuen Verträge am 1. Januar 2017 in Kraft treten können.

Am 24. August hat der Bundesrat die Ablehnung der Motion von Nationalrat Jacques Nicolet (16.3329) «Die Branchenorganisation Milch dazu verpflichten, die Milchmengen tatsächlich zu steuern» beantragt. Er macht geltend, dass keine rechtliche Grundlage besteht, um der BO Milch vorzuschreiben, dass sie eine Mengensteuerung umsetzt, und hält fest, dass der Bundesrat nicht die Absicht hat, dem Parlament eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) vorzuschlagen, die es ihm erlauben würde, der BO Milch entsprechende Vorschriften zu machen oder selber in die Steuerung der Milchmenge einzugreifen. Er räumt jedoch ein, dass die Verlässlichkeit der Vereinbarungen zu Mengen und Preisen in den individuellen Milchkaufverträgen verbessert werden muss. Er ist somit offen für neue, von der BO Milch angekündigte Vorschläge und erwähnt die Möglichkeit des Bundesrats, den neuen Standardvertrag gestützt auf Artikel 37 LwG allgemeinverbindlich zu erklären.

3. Position des Kantons Freiburg

Das mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung von 2009 verfolgte Prinzip, den Marktakteuren bei der Steuerung der Produktion mehr Verantwortung zu übertragen, darf nicht in Frage gestellt werden. Es führte zu positiven Entwicklungen in den Branchen, die sich auf Qualität, Innovation und Differenzierung der Produkte ausrichteten. Die AOP-Käse-Branchen, namentlich Gruyère und Vacherin Fribourgeois, haben basierend auf Konsensentscheidungen zwischen Produzenten, Verarbeitern und Affineuren eine

Volumensteuerung erreicht, die den Marktgegebenheiten entspricht und dank der korrekten Preise und Margen auf allen Stufen sichergestellt werden können. Im Sektor Molkereimilch ist die Situation jedoch unbefriedigend, mit von den Wünschen der Verarbeiter abhängigen Schwankungen bei den Verkaufsbedingungen sowie fehlender Transparenz bei der Festlegung der Preise und der Aufteilung der Mengen in A-, B- und C-Milch. Es ist auch nicht zu leugnen, dass gewisse Produzenten eher auf Quantität setzen. Die Molkereimilchproduzenten müssten zweifellos über mehr Sicherheit und Vorhersehbarkeit bei den Mengen und Preisen verfügen, mit Perspektiven, die unternehmerische Entscheidungen ermöglichen. Die ILFD hat auf mehreren Ebenen Schritte unternommen und gefordert, die Möglichkeiten, die Art. 37 des Landwirtschaftsgesetzes bietet, zu nützen. Sie hat sich in diesem Sinn im letzten Herbst schriftlich an Bundesrat Johann Schneider-Ammann gewandt und im diesem Frühling die Schweizer Milchproduzenten (SMP) zu einem Gespräch getroffen. Die Direktorin ILF hat sich auch bei der Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren entsprechend eingesetzt.

Das Umfeld ist allgemein schwierig mit rückläufigem Konsum, vermehrter Konkurrenz von Importprodukten, dem starken Franken als Exportbremse und zunehmendem Einkaufstourismus. Dennoch gibt es eine Möglichkeit, die Sicherheit der Verkaufsbedingungen für die Milch zugunsten der Produzenten zu verbessern.

Drei Arten von Massnahmen können dazu in Betracht gezogen werden. Einerseits könnten sich die Produzenten in Eigenverantwortung bei den Verhandlungen mit ihren Handelspartnern mehr Gewicht verschaffen, indem sie ihre Kräfte bündeln. Es ist frappant, dass die Produzenten zehn Jahre nach den ersten freiwilligen Ausstiegen aus der staatlichen Kontingentierung nach wie vor auf über 40 verschiedene Organisationen verstreut sind, während auf Seiten der Verarbeiter und des Detailhandels eine sehr beschränkte Zahl von Partnern an den Schalthebeln der Verhandlungen sitzt. Zweitens tragen gewisse Produzentenorganisationen selbst zur Instabilität und Unvorhersehbarkeit des Marktes bei, indem sie mit den Verarbeitern keine langfristigen Verträge abschliessen, zumindest für einen Teil der Mengen, die sie übernehmen. Vielmehr regeln sie die Milchlieferungen von Tag zu Tag (Spotmarkt). Hier wäre es Sache der BO Milch, Bestimmungen durchzusetzen, die diesen Praktiken Einhalt gebieten, und die im Übrigen mit einer Allgemeinverbindlicherklärung des Bundesrats unterstützt werden könnten.

Schliesslich ist es, wie in der Motion gefordert, nötig, dass die Kauf- und Verkaufverträge für Milch mehr verbindliche Bestimmungen enthalten und eine zuverlässige und dynamische Mengensteuerung ermöglichen, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen in den verschiedenen Milchverwertungsbranchen. Dies erfolgt über klare und

unwiderrufliche Verpflichtungen betreffend die Preise, Mengen und ihre Verteilung auf die drei Segmente, und es muss den Produzenten frei stehen, ob sie Milch ins C-Segment (für den Export zum Weltmarktpreis bestimmt, also praktisch ohne Wertschöpfung) liefern wollen oder nicht. Der Staatsrat ist der Meinung, dass für die Mengen unwiderrufliche Verpflichtungen für mindestens 12 Monate und für die Preise für mindestens 6 Monate eingegangen werden müssen, damit den Schwankungen des Marktes auf realistische Weise Rechnung getragen werden kann, und dass die Verträge transparente Klauseln enthalten müssen, falls sich eine Anpassung der Preise für die verbleibende Vertragsdauer als unabdingbar erweisen sollte.

Solche Vorschriften entsprechen den rechtlichen Grundlagen für den Standardvertrag im Milchsektor (Art. 37 LwG). Dieser Artikel überträgt die Hauptverantwortung für die Ausarbeitung eines Standardvertrags den Branchenorganisationen des Milchsektors. So besteht die Möglichkeit, unterschiedliche Verträge zum Beispiel für die Molkereimilch und die Käsereimilch auszuarbeiten. Der Bundesrat kann auf zwei Stufen intervenieren: Er kann den von der Branchenorganisation ausgearbeiteten Vertrag allgemeinverbindlich erklären (Art. 37 Abs. 3 LwG), und er kann vorübergehend gleichartige Bestimmungen erlassen, wenn sich die Branchenorganisation nicht auf einen Standardvertrag einigen kann (Art. 37 Abs. 6 LwG). Konkret hat der Bundesrat somit das Recht zu handeln, auch wenn die BO Milch die Vorgehensweise, zu der sie sich verpflichtet hat, nicht zum Abschluss bringen sollte. Die Dringlichkeit der aktuellen Lage rechtfertigt sein Einschreiten.

Damit die Verträge schliesslich nicht toter Buchstabe bleiben, muss ihre Einhaltung seitens der Käufer und der Verkäufer verstärkt überwacht werden.

Die im Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative formulierten Vorschläge haben den doppelten Vorteil, dass die Hauptverantwortung für die Lösung der Krise bei den in der Branchenorganisation zusammengeschlossenen Marktakteuren bleibt und ein rasches Einschreiten durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg möglich ist. Eine Gesetzesänderung zu beantragen würde mehrere Jahre in Anspruch nehmen und hätte einen ungewissen Ausgang.

4. Erläuterungen in Zusammenhang mit dem Verfahren bei Standesinitiativen

Wenn der Kanton der Bundesversammlung anhand einer Standesinitiative einen Vorschlag unterbreitet, entscheiden gemäss Artikel 71 Bst. b, 73 Abs. 3, 95 Bst. g und 115 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) die zuständigen Kommissionen der beiden Räte in einer Vorprüfung,

ob ihr Folge gegeben werden soll. In diesem Rahmen seien folgende Punkte in Erinnerung gerufen:

- 1) Die Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 Abs. 2 ParlG). In der Praxis ist diese Bedingung im Kanton Freiburg gewöhnlich dadurch erfüllt, dass im Dekretsentwurf ein Erwägungsgrund eingefügt wird, der die Ziele der Standesinitiative enthält.
- 2) Neben der Einführung eines Erwägungsgrunds sieht das Bundesrecht in Artikel 46 Abs. 5 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13) eine weitere Besonderheit vor: *«Unabhängig von der Beratungsform kann bei der Vorprüfung einer Standesinitiative ein Ratsmitglied aus dem Kanton, welcher Urheber der Initiative ist, die Initiative mündlich begründen, sofern die Mehrheit der Abgeordneten des Kantons ein solches Ratsmitglied bezeichnet»*. Falls also vorgesehen ist, einem Mitglied des Grossen Rats zu ermöglichen, diese Initiative anlässlich der Vorprüfung vor der Kommission des Nationalrats mündlich zu verteidigen, sollte diese Person bei der Annahme dieses Dekrets bestimmt werden. Andernfalls vertritt grundsätzlich der Staatsrat den Kanton (Art. 114 Abs. 1 KV), der ausschliesslich vom Erstrat angehört werden sollte. Der Staatsrat delegiert diese Anhörung an eines seiner Mitglieder.

5. Schlussbemerkung

Der Staatsrat anerkennt das Anliegen der Motion; er beantragt ihre Annahme und gibt ihr direkt Folge in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1). Er unterbreitet somit dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf zur Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

Décret

du

portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Gestion des volumes de production laitière)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;
Vu l'article 105 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu l'article 69 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);
Vu la motion 2016-GC-45 du député Jean Bertschi intitulée «Initiative cantonale – Crise laitière et gestion des volumes»;
Vu le message 2016-DIAF-51 du Conseil d'Etat du 11 octobre 2016;

Considérant:

Par motion déposée et développée le 26 avril 2016, le député Jean Bertschi demande au Conseil d'Etat «d'user de son droit d'initiative cantonale et d'intervenir auprès des Autorités fédérales afin que la gestion des volumes et du prix du lait soit réorganisée et redéfinie avec force obligatoire entre les interprofessions, les acheteurs et les transformateurs, cela dans un objectif de transparence quantitative et de planification pour chaque année laitière».

La loi fédérale sur l'agriculture (LAg; RS 910.1) comprend, à l'article 37, les dispositions nécessaires pour répondre à cet objectif. L'Interprofession du lait s'est engagée à soumettre à ses délégués, en automne 2016, une modification de son contrat-type, avec des clauses plus contraignantes qui devraient aller dans le sens voulu par la motion. Le Conseil fédéral peut subséquemment donner la force obligatoire générale à ce nouveau contrat-type, dans la mesure où il répond aux exigences de la motion en matière de transparence et de sécurité de planification pour les producteurs. Si ces exigences n'étaient pas remplies, le Conseil fédéral disposerait selon l'article 37 al. 6 LAg de la compétence d'édicter par voie d'ordonnance des prescriptions provisoires conformes à cet objectif.

Dekret

vom

über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Mengensteuerung der Milchproduktion)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;
gestützt auf Artikel 105 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
gestützt auf Artikel 69 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);
gestützt auf die Motion 2016-GC-45 von Grossrat Jean Bertschi «Standesinitiative – Milchkrise und Mengensteuerung»;
nach Einsicht in die Botschaft 2016-DIAF-51 des Staatsrats vom 11. Oktober 2016;

in Erwägung:

Mit einer Motion, die er am 26. April 2016 eingereicht und begründet hat, ersucht Grossrat Jean Bertschi den Staatsrat, «sein Standesinitiativrecht zu nutzen und sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen, dass die Steuerung der Milchproduktion und der Milchpreise für die Branchenorganisationen, Abnehmer und Verarbeiter allgemeinverbindlich geregelt werden kann, mit dem Ziel, für jedes Milchjahr Transparenz in die Produktionsmengen und die Produktionsplanung zu bringen».

Das Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) enthält in Artikel 37 die nötigen Bestimmungen, um diesem Ziel zu entsprechen. Die Branchenorganisation Milch hat sich verpflichtet, ihren Delegierten im Herbst 2016 eine Änderung ihres Standardvertrags mit zwingenderen Klauseln zu unterbreiten, die in die Richtung, die von der Motion gewünscht wird, gehen sollten. Der Bundesrat kann diesen neuen Standardvertrag daraufhin allgemeinverbindlich erklären, sofern er den Anforderungen der Motion an die Transparenz und die Planungssicherheit für die Produzenten gerecht wird. Würden diese Anforderungen nicht erfüllt, so kann der Bundesrat nach Artikel 37 Abs. 6 LwG auf dem Verordnungsweg vorübergehend Vorschriften erlassen, die diesem Ziel entsprechen.

Lors de sa séance du 11 octobre 2016, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation. Il a décidé de lui donner suite directement.

Sur la proposition du Conseil d'Etat,

Décète:

Art. 1

S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

Les autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires pour que:

- 1. Le Conseil fédéral rende obligatoire, à tous les échelons de l'achat et de la vente de lait cru, un contrat-type, conformément à l'article 37 de la loi fédérale sur l'agriculture (LAg; RS 910.1), avec un engagement irrévocable d'au moins douze mois sur les quantités et leur répartition dans les différents segments de valorisation et des prix fixés pour au moins six mois. Une clause transparente règle une éventuelle adaptation des prix pour la durée résiduelle du contrat. Le contrat doit en outre garantir la liberté du producteur de livrer ou non les quantités imputées au segment C ainsi que l'absence de conséquences sur les quantités et les prix pour le lait livré dans les segments A et B au cours des périodes contractuelle et subséquente, en cas de non-livraison dans le segment C.*
- 2. Si l'Interprofession du lait ne parvient pas à s'entendre sur un contrat-type qui comprenne les dispositions exposées au point 1, le Conseil fédéral édicte des prescriptions équivalentes pour une période de deux ans.*
- 3. Le Conseil fédéral assure une surveillance crédible du respect des clauses obligatoires du contrat-type par les acheteurs et les vendeurs de lait.*

Art. 2

Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

An seiner Sitzung vom 11. Oktober 2016 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme. Er beschloss, ihr direkt Folge zu geben.

Auf Antrag des Staatsrats,

beschliesst:

Art. 1

Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind damit:

- 1. der Bundesrat nach Artikel 37 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) einen Standardvertrag auf allen Stufen des Kaufs und des Verkaufs von Rohmilch verbindlich erklärt, mit einer unwiderruflichen Verpflichtung von mindestens 12 Monaten über die Mengen und die Verteilung in den verschiedenen Segmenten und mit für mindestens 6 Monate festgelegten Preisen. Eine transparente Klausel regelt eine allfällige Anpassung der Preise für die verbleibende Vertragsdauer. Der Vertrag muss zudem sicherstellen, dass es dem Produzenten freigestellt wird, die dem C-Segment zugeteilten Mengen zu liefern. Es muss auch gewährleistet sein, dass es während der Vertrags- und der darauf folgenden Periode keine Folgen für die Mengen und die Preise der in die A- und B-Segmente gelieferten Milch hat, wenn keine Milch ins C-Segment geliefert wird;*
- 2. der Bundesrat entsprechende Vorschriften für eine Dauer von zwei Jahren erlässt, wenn sich die Branchenorganisation Milch nicht auf einen Standardvertrag einigen kann, der die Bestimmungen nach Punkt 1 enthält;*
- 3. der Bundesrat gewährleistet, dass die Einhaltung der verbindlichen Klauseln des Standardvertrags durch die Milchkäufer und -verkäufer glaubwürdig überwacht wird.*

Art. 2

Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

Annexe

GRAND CONSEIL

2016-DIAF-51

Projet de décret:

Initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Gestion des volumes de production laitière)

Propositions de la commission ordinaire CO-2016-123

Présidence : Christian Ducotterd

Membres : Jean Bertschi, David Bonny, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Charles Brönnimann, Elian Collaud, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Fritz Glauser, Denis Grandjean, René Kolly, Nicolas Repond

Entrée en matière

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

Propositions acceptées (projet bis)

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

Art. 1, 1^{re} proposition, 1^{re} phr.

[Les autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires pour que :]

1. *Le Conseil fédéral rend obligatoire, à tous les échelons de l'achat et de la vente de lait cru, un contrat-type, conformément à l'article 37 de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1), avec un engagement irrévocable d'au moins ~~douze~~ six mois sur les quantités et leur répartition dans les différents segments de valorisation et des prix fixés pour au moins ~~six~~ trois mois. ...*

Anhang

GROSSER RAT

2016-DIAF-51

Dekretsentwurf:

Standesinitiative bei der Bundesversammlung
(Mengensteuerung der Milchproduktion)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2016-123

Präsidium : Christian Ducotterd

Mitglieder : Jean Bertschi, David Bonny, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Charles Brönnimann, Elian Collaud, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Fritz Glauser, Denis Grandjean, René Kolly, Nicolas Repond

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

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

Art. 1, 1. Antrag, 1. Satz

[Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind damit:]

1. *der Bundesrat nach Artikel 37 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) einen Standardvertrag auf allen Stufen des Kaufs und des Verkaufs von Rohmilch verbindlich erklärt, mit einer unwiderruflichen Verpflichtung von mindestens ~~12~~ 6 Monaten über die Mengen und die Verteilung in den verschiedenen Segmenten und mit für mindestens ~~6~~ 3 Monate festgelegten Preisen. ...*

A1

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Représentation du Grand Conseil auprès des autorités fédérales

Pour le cas où ce projet de décret serait adopté par le Grand Conseil et transmis au Parlement fédéral, la commission propose au Bureau que les rapporteurs chargés de représenter le Grand Conseil devant les commissions fédérales chargées de l'examen préalable soient choisis parmi les personnes suivantes : Jean Bertschi (député), Fritz Glauser (député), Marie Garnier (conseillère d'Etat).

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Lecture des articles

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

Le 24 novembre 2016

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekrets-entwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Vertretung des Grossen Rates gegenüber den Bundesbehörden

Für den Fall dass dieser Dekretsentwurf vom Grossen Rat angenommen und ans Bundesparlament überwiesen werden sollte, beantragt die Kommission dem Büro, dass als Berichterstatter, die den Grossen Rat gegenüber den vorberatenden Kommissionen vertreten, Mitglieder der folgenden Liste bestimmt werden: Jean Bertschi (Grossrat), Fritz Glauser (Grossrat), Marie Garnier (Staatsrätin).

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Lesung der Artikel

A1	Antrag A1 obsiegt gegen ursprünglichen Antrag des Staatsrats
CE	mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Den 24. November 2016



Message 2016-DIAF-49

19 septembre 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique» (votation populaire)

Conformément aux articles 117, 118 et 125 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique».

Déposée le 20 avril 2015 par le Comité d'initiative «Transparence du financement de la politique», cette initiative constitutionnelle entièrement rédigée (art. 125 LEDP) tend à une révision partielle de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, dans le but de contraindre les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations à publier leurs comptes. Son aboutissement a été constaté dans la *Feuille officielle* N° 42 du 16 octobre 2015 et sa validité a été constatée par le Grand Conseil par décret du 18 mars 2016.

Le Grand Conseil est invité par le Conseil d'Etat à ne pas se rallier à cette initiative entièrement rédigée et à ne pas lui opposer de contre-projet (art. 125 al. 2 LEDP).

1. Texte de l'initiative

Le texte de l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée, est le suivant:

Initiative populaire cantonale **«Transparence du financement de la politique»**

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est modifiée comme il suit:

Art. 139a (nouveau) **Obligation de transparence**

¹ Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:

a) lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne correspondante;

b) pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites organisations, de même que le montant des versements;

c) l'identité des personnes physiques participant au financement desdites organisations, à l'exception de celles dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile.

² *Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.*

³ *Les données publiées en vertu des alinéas 1 et 2 sont vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier.*

⁴ *Pour le surplus, la loi règle l'application. Elle tient notamment compte du secret professionnel.*

2. Non-ralliement à l'initiative

Le groupe GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) a, à de nombreuses reprises, recommandé à la Suisse de régler par une loi le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La Confédération a toujours refusé de le faire, outre pour les motifs figurant ci-dessous, parce que les cantons jouissent d'une large autonomie: selon le Conseil fédéral, imposer aux cantons une réglementation nationale uniforme concernant le financement des partis ne serait pas compatible avec le fédéralisme. Le Conseil d'Etat adhère pleinement à cette manière de voir.

S'agissant des autres arguments en défaveur de la mise en place d'une législation nationale ou cantonale en la matière, à l'instar du Conseil fédéral, le Conseil d'Etat considère que les particularités du système politique suisse et fribourgeois sont difficilement conciliables avec des dispositions législatives ou constitutionnelles sur le financement des partis, ceci quand bien même les cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel ont mis en place leurs propres réglementations. La

démocratie directe et la fréquence des votations populaires qui en résultent font en effet que les partis ne sont pas les seuls acteurs de la vie politique en Suisse. La vie politique et le financement des partis sont perçus en Suisse, et dans le canton de Fribourg, comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. Le Conseil d'Etat craint qu'en légiférant sur le financement des partis politiques, l'on arrive progressivement à un système qui entraînerait une mainmise de l'Etat sur les partis politiques et groupements d'électeurs et d'électorales. Cela serait en définitive dommageable pour le dynamisme de la vie politique fribourgeoise, traditionnellement inspirée par le sens de la responsabilité individuelle.

On pourrait aussi se poser la question de savoir si, en rendant obligatoire comme le veulent les initiants la publication de l'identité des personnes physiques et morales qui participent au financement des partis politiques, on n'abrècherait pas indirectement, dans le même temps, le principe du secret du vote.

Enfin, le Conseil d'Etat relève que la mise en œuvre de l'initiative nécessiterait, tant pour l'Etat que pour les partis politiques et groupements d'électeurs, la mise en place d'un appareil bureaucratique vraisemblablement coûteux. Il est préférable que les partis politiques et groupes d'électeurs utilisent les moyens dont ils disposent grâce à leurs membres pour le financement des campagnes, au lieu de les dépenser pour l'accomplissement de contrôles et publications superflus.

3. Absence de contre-projet

S'il ne se rallie pas à l'initiative, le Grand Conseil peut, dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité, élaborer un contre-projet. Pour les motifs évoqués ci-dessus, le Conseil d'Etat estime inopportun de légiférer en la matière. C'est la raison pour laquelle aucun contre-projet n'est opposé à l'initiative.

4. Vote sur l'initiative

La procédure ultérieure, pour une initiative constitutionnelle entièrement rédigée, est notamment régie par les articles 118 et 125 LEDP. Si le Grand Conseil décide, comme proposé dans le présent décret, de ne pas se rallier à l'initiative «Transparence du financement de la politique» et qu'il n'élabore pas de contre-projet, la votation aura lieu dans le délai (d'ordre) d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité.

En application de l'article 118 al. 1 LEDP, «*Une initiative à laquelle le Grand Conseil s'est rallié ne peut plus être retirée*». L'article 118 al. 2 prévoit en revanche qu'«*Une initiative à laquelle le Grand Conseil ne s'est pas rallié peut être retirée*

au plus tard dans les trente jours dès la publication dans le Recueil officiel fribourgeois du décret soumettant l'initiative au peuple». L'éventuel retrait doit, le cas échéant, être communiqué par les signataires autorisés en vertu de l'article 113 LEDP.

5. Conclusion

Le Grand Conseil est invité à ne pas se rallier à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique», à ne pas lui opposer de contre-projet, et à recommander au peuple de la rejeter.

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.



Botschaft 2016-DIAF-49

19. September 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» (Volksabstimmung)

Wir unterbreiten Ihnen gemäss den Artikeln 117, 118 und 125 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) einen Dekretsentwurf über die Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs «Transparenz bei der Finanzierung der Politik».

Mit dieser Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 125 PRG), die am 20. April 2015 vom Initiativkomitee «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» eingereicht wurde, wird eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 verlangt, um die politischen Parteien, politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, zu verpflichten, ihre Rechnung offenzulegen. Ihr Zustandekommen wurde im *Amtsblatt* Nr. 42 vom 16. Oktober 2015 und ihre Gültigkeit vom Grossen Rat mit Dekret vom 18. März 2016 festgestellt.

Der Grosse Rat wird vom Staatsrat eingeladen, sich dieser Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs nicht anzuschliessen und keinen Gegenvorschlag dazu zu unterbreiten (Art. 125 Abs. 2 PRG).

b) für die Finanzierung der obgenannten Organisationen, der Firmennamen der juristischen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen, sowie der Betrag der Zahlungen;

c) die Identität der natürlichen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen; ausgenommen sind Personen, deren Zahlungen pro Kalenderjahr 5000 Franken nicht übersteigen.

² Die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden veröffentlichen zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.

³ Die veröffentlichten Daten gemäss den Absätzen 1 und 2 werden von der Verwaltung oder einer unabhängigen Stelle geprüft. Sobald diese Daten geprüft worden sind, werden sie online und auf Papier zur Verfügung gestellt.

⁴ Im Übrigen regelt das Gesetz die Anwendung. Es berücksichtigt insbesondere das Berufsgeheimnis.

1. Text der Initiative

Der Text der Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs lautet wie folgt:

Kantonale Volksinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik»

Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 139a (neu) Verpflichtung zur Transparenz

¹ Politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, müssen ihre Rechnung offenlegen. Insbesondere müssen offengelegt werden:

a) bei Wahl- und Abstimmungskampagnen die Finanzierungsquellen und das Gesamtbudget der entsprechenden Kampagne;

2. Nichtunterstützung der Initiative

Die Staatengruppe GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) hat der Schweiz wiederholt empfohlen, die Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen gesetzlich zu regeln. Der Bund hat sich dem stets widersetzt. Nebst aus den unten aufgeführten Gründen auch, weil die Kantone eine grosse Autonomie haben: Gemäss dem Bundesrat würde sich eine einheitliche Regelung der Parteienfinanzierung auf nationaler Ebene mit der föderalistischen Tradition kaum ertragen. Der Staatsrat schliesst sich dieser Sichtweise voll und ganz an.

Was die weiteren Argumente betrifft, die gegen eine gesetzliche Regelung auf nationaler oder kantonaler Ebene in diesem Bereich sprechen, so ist der Staatsrat wie der Bundesrat der Ansicht, dass die Eigenheiten des schweizerischen und freiburgischen politischen Systems nur schwer mit Gesetzes- oder Verfassungsbestimmungen zur Parteienfinanzierung vereinbar sind, obwohl die Kantone Tessin, Genf und Neuenburg eine gesetzliche Regelung eingeführt haben. Wegen

der direkten Demokratie und den damit verbundenen häufigen Abstimmungen sind auf der politischen Bühne nicht nur Parteien, sondern zahlreiche andere Akteure tätig. Das politische Leben sowie die Finanzierung der Parteien sind in der Wahrnehmung der Schweizer und der Freiburger Bevölkerung noch weitgehend Sache privaten Engagements und nicht des Staates. Der Staatsrat befürchtet, dass eine gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung nach und nach zu einem System führen wird, das eine Einflussnahme des Staates auf die politischen Parteien und Wählergruppen nach sich zieht. Dies wäre der Dynamik des politischen Lebens in Freiburg letztendlich abträglich, das traditionsgemäss von Eigenverantwortung geprägt ist.

Es stellt sich auch die Frage, ob mit der von den Initiantinnen und Initianten gewollten zwingenden Offenlegung der Identität von natürlichen und juristischen Personen, die sich an der Parteienfinanzierung beteiligen, nicht indirekt auch der Grundsatz des Abstimmungs- und Wahlgeheimnisses verletzt würde.

Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Umsetzung der Initiative sowohl für den Staat als auch für die politischen Parteien und Wählergruppen mit der Einsetzung eines wahrscheinlich kostspieligen bürokratischen Apparats verbunden wäre. Es ist vorzuziehen, dass die politischen Parteien und Wählergruppen die Mittel, über die sie dank ihrer Mitglieder verfügen, für die Kampagnenfinanzierung verwenden, anstatt sie für überflüssige Kontrollen und Veröffentlichungen auszugeben.

3. Kein Gegenvorschlag

Schliesst sich der Grosse Rat der Initiative nicht an, so kann er innert einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative einen Gegenvorschlag ausarbeiten. Aus den oben erwähnten Gründen erachtet es der Staatsrat nicht als sinnvoll, in diesem Bereich ein Gesetz auszuarbeiten. Es wird daher kein Gegenvorschlag zur Initiative unterbreitet.

4. Abstimmung über die Initiative

Das weitere Verfahren bei einer Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ist namentlich in den Artikeln 118 und 125 PRG geregelt. Wenn der Grosse Rat, wie in diesem Dekret vorgeschlagen wird, beschliesst, sich der Initiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» nicht anzuschliessen und er keinen Gegenvorschlag ausarbeitet, so findet die Volksabstimmung innert der (ordentlichen) Frist von einem Jahr seit der Verabschiedung des Dekrets über die Gültigkeit der Initiative statt.

Laut Artikel 118 Abs. 1 PRG gilt: «Eine Initiative, der sich der Grosse Rat angeschlossen hat, kann nicht mehr zurückgezogen werden.» In Artikel 118 Abs. 2 steht folgende Bestimmung: «Eine Initiative, der sich der Grosse Rat nicht angeschlossen hat, kann innert 30 Tagen, nachdem das Dekret, das die Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg (ASF) veröffentlicht wurde, zurückgezogen werden.» Ein allfälliger Rückzug muss von den berechtigten Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern gemäss Artikel 113 PRG mitgeteilt werden.

5. Schlussfolgerung

Der Grosse Rat wird eingeladen, sich der Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» nicht anzuschliessen, keinen Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten und dem Stimmvolk ihre Ablehnung zu empfehlen.

Wir laden Sie ein, den beiliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Décret

du

relatif à l'initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique» (votation populaire)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 117, 118 et 125 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques;

Vu l'initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique» déposée le 20 avril 2015 et publiée dans la Feuille officielle du 1^{er} mai 2015 (FO 2015 pp. 700 et 701);

Vu le décret du 18 mars 2016 concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «Transparence du financement de la politique»;

Vu le message 2016-DIAF-49 du Conseil d'Etat du 19 septembre 2016;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

¹ Le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique», dont le texte figure dans l'annexe au présent décret.

² Il ne lui oppose pas de contre-projet.

Art. 2

L'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique» est soumise au vote du peuple avec la recommandation de la rejeter.

Art. 3

¹ Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

² Il entre en vigueur immédiatement.

Dekret

vom

über die Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» (Volksabstimmung)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 117, 118 und 125 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte;

gestützt auf die am 20. April 2015 eingereichte und am 1. Mai 2015 im Amtsblatt veröffentlichte Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» (ABl 2015 S. 700 und 701);

gestützt auf das Dekret vom 18. März 2016 über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik»;

nach Einsicht in die Botschaft 2016-DIAF-49 des Staatsrats vom 19. September 2016;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

¹ Der Grosse Rat schliesst sich der in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» nicht an; der Initiativtext wird im Anhang dieses Dekrets aufgeführt.

² Er unterbreitet keinen Gegenvorschlag dazu.

Art. 2

Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» wird mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen, dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet.

Art. 3

¹ Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Es tritt sofort in Kraft.

ANNEXE

Texte de l'initiative

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est modifiée comme il suit:

Art. 139a (nouveau) Obligation de transparence

¹ Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:

- a) lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne correspondante;
- b) pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites organisations, de même que le montant des versements;
- c) l'identité des personnes physiques participant au financement desdites organisations, à l'exception de celles dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile.

² Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.

³ Les données publiées en vertu des alinéas 1 et 2 sont vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier.

⁴ Pour le surplus, la loi règle l'application. Elle tient notamment compte du secret professionnel.

ANHANG

Text der Initiative

Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 139a (neu) Verpflichtung zur Transparenz

¹ Politische Parteien, politische Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- oder Abstimmungskampagnen beteiligen, müssen ihre Rechnung offenlegen. Insbesondere müssen offengelegt werden:

- a) bei Wahl- und Abstimmungskampagnen die Finanzierungsquellen und das Gesamtbudget der entsprechenden Kampagne;
- b) für die Finanzierung der obgenannten Organisationen, der Firmenname der juristischen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen, sowie der Betrag der Zahlungen;
- c) die Identität der natürlichen Personen, die sich an der Finanzierung dieser Organisationen beteiligen; ausgenommen sind Personen, deren Zahlungen pro Kalenderjahr 5000 Franken nicht übersteigen.

² Die gewählten Mitglieder der kantonalen Behörden veröffentlichen zu Beginn des Kalenderjahres die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen.

³ Die veröffentlichten Daten gemäss den Absätzen 1 und 2 werden von der Verwaltung oder einer unabhängigen Stelle geprüft. Sobald diese Daten geprüft worden sind, werden sie online und auf Papier zur Verfügung gestellt.

⁴ Im Übrigen regelt das Gesetz die Anwendung. Es berücksichtigt insbesondere das Berufsgeheimnis.

Annexe

GRAND CONSEIL

2016-DIAF-49

Projet de décret
Initiative constitutionnelle
"Transparence du financement de la politique"
(votation populaire)

Propositions de la commission ordinaire CO-2016-122

Présidence : Jean-Pierre Doutaz

Membres : Susanne Aebischer, Solange Berset, Didier Castella, Eric Collomb, Pierre Mauron, Ruedi Schläfli, André Schneuwly, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Entrée en matière

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 7 voix contre 4 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

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

Anhang

GROSSER RAT

2016-DIAF-49

Dekretsentwurf
Verfassungsinitiative
«Transparenz bei der Finanzierung der Politik»
(Volksabstimmung)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2016-122

Präsidium: Jean-Pierre Doutaz

Mitglieder: Susanne Aebischer, Solange Berset, Didier Castella, Eric Collomb, Pierre Mauron, Ruedi Schläfli, André Schneuwly, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer, Peter Wüthrich

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Propositions de minorité

Une minorité de la commission propose en outre au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 1 al. 1

¹ Le Grand Conseil ~~ne~~ se rallie ~~pas~~ à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique», dont le texte figure dans l'annexe au présent décret.

Art. 1 al. 2

Biffer.

Art. 2

L'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique» est soumise au vote du peuple avec la recommandation de ~~la rejeter~~ l'accepter.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Demande de renvoi

Renvoi au Conseil d'Etat

La commission propose au Grand Conseil de renvoyer le projet de décret au Conseil d'Etat, lequel est prié d'établir un rapport détaillé sur les pratiques internationales, suisse et cantonales actuelles en matière de transparence du financement de la politique ainsi que sur le développement à moyen terme de celles-ci.

Il lui est également demandé un aperçu des discussions menées à ce jour dans le canton sur ce sujet, notamment lors de la Constituante.

Le Grand Conseil pourra ainsi décider en connaissance de cause.

Minderheitsanträge

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1 Abs. 1

¹ Der Grosse Rat schliesst sich der in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» ~~nicht~~ an; der Initiativtext wird im Anhang dieses Dekrets aufgeführt.

Art. 1 al. 2

Streichen.

Art. 2

Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» wird mit der Empfehlung, die Initiative ~~abzulehnen~~ anzunehmen, dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Rückweisungsantrag

Rückweisung an den Staatsrat

A1 *Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, den Dekretsentwurf an den Staatsrat zurückzuweisen. Dieser wird gebeten, einen ausführlichen Bericht über die Praxis bei der Transparenz bei der Finanzierung der Politik im Ausland, in der Schweiz und in den Kantonen und über deren mittelfristige Entwicklung auszuarbeiten.*

Er wird ebenfalls ersucht, einen Überblick über die bisher im Kanton geführte Diskussion, namentlich im Verfassungsrat, zu geben.

Der Grosse Rat kann dann in Kenntnis der Sachlage entscheiden.

Amendements

Art. 1 al. 1

¹ Le Grand Conseil ~~ne~~ se rallie ~~pas~~ à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique», dont le texte figure dans l'annexe au présent décret.

Art. 1 al. 2

Biffer.

Art. 2

L'initiative constitutionnelle entièrement rédigée «Transparence du financement de la politique» est soumise au vote du peuple avec la recommandation de ~~la rejeter~~ l'accepter.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Demande de renvoi

La demande de renvoi est refusée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

Première lecture

La proposition A2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

Le 21 novembre 2016

Änderungsanträge

Art. 1 Abs. 1

A2 ¹ Der Grosse Rat schliesst sich der in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichten Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» ~~nicht~~ an; der Initiativtext wird im Anhang dieses Dekrets aufgeführt.

Art. 1 Abs. 2

A3 *Streichen.*

Art. 2

A4 Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» wird mit der Empfehlung, die Initiative ~~abzulehnen~~ anzunehmen, dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Rückweisungsantrag

A1 Der Rückweisungsantrag wird mit 6 gegen 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen abgelehnt.

Erste Lesung

A2 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 7 gegen 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

A3 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 gegen 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

A4 Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A4 mit 7 gegen 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 21. November 2016



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 Stimmrechtsalter 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 Stimmrechtsalter 16 geht. Im Kanton Aargau sammeln die Jungsozialisten derzeit Unterschriften für die Volksinitiative «Stimmrechtsalter 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 Stimmrechtsalter 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 Stimmrechtsalter 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 Stimmrechtsalter 16 auf Landesebene eingeführt.

1.3.2. Deutschland

In den vergangenen Jahren haben die Bundesländer Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein das Stimmrechtsalter 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 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



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