

MESSAGE N° 265
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
sur la coopération au développement
et l'aide humanitaire internationales

16 août 2011

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Introduction
2. Coopération et aide humanitaire dans le canton de Fribourg
3. Genèse du présent projet
4. Travaux préparatoires et consultation
5. Grandes lignes du projet
6. Incidences du projet
7. Commentaire des articles

1. INTRODUCTION

Caractérisée naguère par des aides techniques relativement bien délimitées sectoriellement et géographiquement, la coopération internationale est devenue, avec la mondialisation, une composante importante de la politique internationale. Ainsi, on estime que près d'un quart de l'aide publique au développement des pays membres de l'OCDE sert à des activités destinées à maintenir directement les grands équilibres au niveau planétaire. On peut citer par exemple les actions liées à la protection de l'environnement, à la santé publique ou encore à la promotion de la paix et de la sécurité. L'engagement international des cantons et des communes est aussi influencé par cette évolution. Il permet en outre de soutenir de petites organisations de coopération au développement qui ont leur siège dans le canton et de promouvoir ainsi l'image positive de celui-ci dans les pays où ces organisations sont actives.

Bien que les affaires étrangères et, partant, la coopération internationale soient avant tout une mission de la Confédération, nombreux sont les cantons, en particulier en Suisse latine, à s'impliquer dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Plusieurs cantons disposent d'une norme constitutionnelle (notamment FR, VD, JU, BE), d'une loi (GE, NE) ou d'un crédit-cadre pluriannuel (BS) afin de promouvoir les activités dans ce secteur. Cet engagement est l'expression d'une solidarité avec les pays moins favorisés; il constitue également une contribution pour la résolution des problèmes globaux et est le signe que le défi du développement concerne chacun et chacune.

Les cantons collaborent étroitement avec la Confédération, en particulier avec la Direction du développement et de la coopération (DDC), pour coordonner les initiatives en la matière. La DDC et les cantons ont entrepris depuis plusieurs années d'approfondir et de systématiser leur partenariat. Par exemple, la Confédération a encouragé la création de fédérations cantonales des organisations de coopération, comme il en existe dans tous les cantons romands; dans le canton de Fribourg, les organisations sont fédérées au sein de Fribourg Solidaire. Cependant, malgré l'intensification de la collaboration avec la Confédé-

ration, les cantons définissent de manière autonome les priorités de leur engagement à l'étranger.

2. COOPÉRATION ET AIDE HUMANITAIRE DANS LE CANTON DE FRIBOURG

Par le passé, dans le canton de Fribourg, la Direction des finances (DFIN) réservait traditionnellement des montants relativement modestes à son budget en faveur de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, le Conseil d'Etat a décidé de renforcer les efforts du canton dans ce domaine et de négocier un mandat de prestations avec Fribourg Solidaire, l'organisation faîtière active dans le canton. Dès 2007, la Chancellerie d'Etat a été chargée de gérer le dossier de la coopération et de coordonner la politique cantonale.

A la fin de 2010, le Conseil d'Etat a décidé de transférer ce dossier à la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ). Pour 2011, le budget de l'Etat prévoit un montant de 170 000 francs au total pour la coopération au développement. Sur ce montant, 115 000 francs sont attribués à Fribourg Solidaire dans le cadre de son mandat de prestations. Restent 55 000 francs pour d'autres projets. Sur ce montant, Fribourg alloue traditionnellement 30 000 francs par an au Comité international de la Croix-Rouge. En outre, 20 000 francs sont réservés annuellement de 2011 à 2013 pour un projet de santé mentale en Bosnie (cf. ci-dessous).

A cela s'ajoutent les aides humanitaires d'urgence, qui sont financées par le budget de la Direction des finances (DFIN). Il s'agit donc de distinguer l'aide humanitaire d'urgence de la coopération au développement. Le présent projet confirme la compétence de la DFIN en ce qui concerne l'aide humanitaire. Parmi les aides d'urgence accordées récemment, on peut mentionner notamment les 100 000 francs réservés par le Conseil d'Etat pour des projets à Nova Friburgo à la suite des inondations dévastatrices de janvier 2011.

En plus de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, il faut noter que le fonds pour la lutte contre les toxicomanies peut aussi soutenir des projets à l'étranger en relation avec la toxicomanie. Ce fonds est alimenté par les valeurs patrimoniales confisquées et par le produit des créances compensatrices fixées par le ou la juge pénal-e en cas de trafic illicite de stupéfiants¹. En 2009 et 2010, le fonds a soutenu des projets à l'étranger à hauteur de respectivement 10 000 et 55 000 francs. De plus, les bourses d'études accordées à des réfugiés en formation (avec attribution au canton de Fribourg) par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) sont parfois comptabilisées au titre de la coopération au développement (375 000 francs au total en 2009). La DICS participe également à certains projets internationaux et entretient des partenariats avec des lycées dans des pays émergents. L'Université et les HES fribourgeoises maintiennent de nombreuses relations de collaboration et des partenariats plus formels avec des institutions dans ces pays, cela dans le cadre aussi bien de l'enseignement que de la recherche.

¹ Cf. l'article 1 al. 2 de la loi du 13 février 1996 instituant un fonds pour la lutte contre les toxicomanies (RSF 821.44.4).

Cette coopération étant une tâche transversale, d'autres Directions de l'Etat encore peuvent participer à des initiatives. C'est le cas de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) qui est, comme déjà mentionné ci-dessus, associée à un projet commun de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et de quatre cantons (GE, FR, BE, JU) pour développer le réseau des soins en santé mentale en Bosnie: 20 000 francs sont réservés annuellement à cet effet sur les budgets de la coopération au développement pour les années 2011 à 2013.

Quant à l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (IAG), rattaché administrativement à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), il prépare avec l'Office des migrations (ODM) un projet de formation avec le Nigéria dans le cadre du partenariat migratoire entre la Suisse et ce pays. Autre initiative de l'IAG, depuis 2010, le traditionnel cadeau de fin d'année adressé aux partenaires de l'Institut est remplacé par un don d'une valeur équivalente qui sera octroyé chaque année à une organisation non gouvernementale (ONG) différente active dans la coopération. Plusieurs communes fribourgeoises investissent également dans des projets. Dans ce cadre, les communes peuvent recourir à l'expertise de Fribourg Solidaire ou devenir membres de la fédération, ce que six d'entre elles ont fait.

Pour comparaison, le canton de Genève a consacré plus de 14 millions de francs à la solidarité internationale en 2009¹, soit 0,2% de ses ressources². Le Gouvernement genevois souhaite se rapprocher progressivement de l'objectif de 0,7% recommandé par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Plusieurs communes genevoises se sont fixé le même objectif. Le crédit-cadre de Bâle-Ville se monte à 1,65 million de francs par an pour 2009 à 2013. Quant aux cantons de Vaud et du Jura, ils s'engagent à hauteur de respectivement 1,5 million et 340 000 francs par an. Sur le plan fédéral, le Parlement s'est prononcé lors de sa session de printemps pour une augmentation de l'aide publique suisse au développement à 0,5% du produit national brut d'ici à 2015.

3. GENÈSE DU PRÉSENT PROJET

En 2004, le canton de Fribourg a inscrit dans sa Constitution une disposition (art. 70 Cst.) qui charge expressément l'Etat d'encourager l'aide humanitaire, la coopération au développement et le commerce équitable ainsi que de favoriser les échanges entre les peuples. Dans son rapport au Grand Conseil du 15 novembre 2004 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, le Conseil d'Etat a relevé que cette disposition constitutionnelle n'était pas directement applicable et devrait faire l'objet d'une base légale.

Le présent projet de loi définit le contenu et les modalités d'application de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales. Il consacre celles-ci comme un élément durable de la politique extérieure du canton et vise à faire connaître et à donner une assise plus

large, dans les milieux politiques et dans l'opinion publique, à la politique cantonale à l'égard des pays en développement et des populations en situation de détresse, de misère et de pauvreté. Il constitue dès lors la mise en œuvre de la mission constitutionnelle évoquée ci-dessus.

4. TRAVAUX PRÉPARATOIRES ET CONSULTATION

Le projet de loi a été élaboré par le secteur des relations extérieures auprès de la Chancellerie d'Etat, responsable jusqu'à la fin de 2010 de la coordination des tâches afférentes au domaine de la coopération internationale. Il a été soumis à l'examen de la Direction de la sécurité et de la justice et de la Direction des finances. A la suite de la décision du Conseil d'Etat de transférer le dossier de la coopération au développement à la Direction de la sécurité et de la justice, cette dernière a repris et poursuivi les travaux en vue de la mise en consultation de l'avant-projet.

5. GRANDES LIGNES DU PROJET

Le projet de loi proposé définit l'objet ainsi que les notions et les principes de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Il décrit également les formes de celles-ci et règle les modalités de leur financement. Le chapitre consacré aux compétences délègue au Conseil d'Etat la responsabilité de définir au début de chaque législature les objectifs politiques qu'il compte poursuivre en matière de coopération au développement et le charge de désigner les Directions compétentes pour la coopération au développement et l'aide humanitaire. Il fixe également des objectifs financiers à atteindre à moyen terme. Le projet prévoit que le Conseil d'Etat peut conclure un mandat de prestations avec une fédération cantonale de coopération pour l'élaboration de projets. Il permet également de soutenir des initiatives privées et d'encourager le soutien des établissements de droit public à la politique cantonale de coopération au développement, notamment les quatre piliers de l'économie fribourgeoise. Enfin, il évoque la collaboration avec les autorités fédérales, les autres cantons, les communes et les institutions privées et publiques.

6. INCIDENCES DU PROJET

Le projet de loi n'entraîne, par lui-même, aucune conséquence financière, ni n'a d'effet sur l'effectif du personnel. Il n'a en outre pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et a des effets positifs sur le développement durable. Il est enfin conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral et ne soulève aucun problème s'agissant de sa compatibilité au droit de l'Union européenne.

7. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1 Objet

La loi a pour objet la coopération internationale au développement et l'aide humanitaire qui sont apportées à l'étranger avec le soutien du canton ou directement par lui.

¹ «Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique de la solidarité internationale pour l'année 2009», p. 14, publié en juin 2010.

² Selon le rapport du Conseil d'Etat (p. 15), «le calcul du taux d'effort se réalise en calculant le montant attribué à la solidarité internationale divisé par le total des comptes de l'Etat, une fois enlevées les imputations internes, subventions redistribuées, OCE part fédérale et subventions non monétaires».

Art. 2 Notions

La coopération au développement et l'aide humanitaire sont deux notions qui trouvent dans la solidarité leur dénominateur commun.

A l'*alinéa 1*, la notion de «développement» signifie, dans le contexte du projet, une amélioration qualitative et quantitative des conditions de vie dans les pays en développement. La coopération s'attache en premier lieu à réduire les obstacles au développement dans ces pays.

Ces derniers doivent en général faire face à de profondes inégalités de toutes sortes, par exemple en matière de développement économique, de promotion et d'accès à l'instruction, de distribution des revenus et de bien-être et d'épanouissement des personnes. De manière générale, la coopération au développement peut notamment encourager, en partenariat avec les organisations de la société civile, le développement rural, l'amélioration alimentaire, la promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale, la création d'emplois ainsi que la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique. Elle contribue à rendre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces et tend, à long terme, à un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale.

Afin d'améliorer l'efficacité et la visibilité de son investissement dans la coopération au développement, l'Etat devrait définir quelques orientations prioritaires pour le choix des projets à soutenir. Il s'agit de promouvoir le commerce équitable (*let. a*), de favoriser les échanges, commerciaux, culturels, financiers ou sociaux, entre les peuples (*let. b*), conformément à la Constitution cantonale. Il s'agit également d'encourager des projets destinés à renforcer l'organisation des sociétés civiles (*let. c*), afin de promouvoir la démocratie. Il est également nécessaire d'encourager l'«empowerment» des femmes et des jeunes (*let. d*). En outre, le canton de Fribourg ayant un atout majeur dans le domaine de la formation, il est important d'intégrer la promotion de celle-ci dans les pays du Sud comme un objectif spécifique (*let. e*). Enfin, la représentation adéquate du canton est un point essentiel de sa politique de coopération au développement (*let. f*).

L'*alinéa 2* précise les contours de l'aide humanitaire, qui vise à apporter un soulagement immédiat aux personnes que la guerre, la faim, les catastrophes naturelles ou d'autres calamités ont précipitées dans une détresse profonde; elle le fait en s'efforçant de protéger, par les moyens les plus rapides, la vie ou la santé des personnes menacées. Bien que l'aide humanitaire ait maintes fois préparé le terrain pour la coopération au développement, elle n'a pas pour but premier de promouvoir des changements à long terme dans les structures économiques et sociales des pays auxquels elle s'adresse. Elle ne veut d'ailleurs pas venir en aide exclusivement aux habitants et habitantes des pays en développement, mais bien à toutes les personnes qui souffrent – dans les pays industrialisés également – lorsque leur détresse atteint une dimension telle que les moyens et les forces des populations touchées ne suffisent plus à la surmonter.

L'attribution de fonds pour l'aide humanitaire est traditionnellement du ressort de la Direction des finances. Celle-ci n'alloue pas de budget défini à ce domaine mais octroie des aides en fonction des événements et des besoins.

L'*alinéa 3* met en exergue la nécessité d'intégrer l'information et la sensibilisation du public et des autorités dans la politique cantonale de la coopération. Il est en effet essentiel d'informer l'opinion publique et de nourrir le débat sur les défis auxquels sont confrontés les pays en développement, défis qui, dans un monde globalisé, nous concernent tous et toutes plus ou moins directement et immédiatement. En outre, en lien avec la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire, il serait indispensable d'inclure la sensibilisation à ces questions dans la politique de formation.

Art. 3 Formes

Les formes que peuvent revêtir la coopération au développement et l'aide humanitaire sont nombreuses et changeantes. Il n'est par conséquent possible d'en donner qu'un nombre réduit d'exemples et non une énumération exhaustive. Par ailleurs, diverses formes de coopération peuvent être conjuguées.

La *lettre a* traite de la forme la plus importante en usage aujourd'hui. La notion de «contributions financières» englobe avant tout les aides financières destinées à des projets ou à des programmes de coopération au développement réalisés par des institutions privées ou publiques actives dans le domaine de la solidarité internationale. Elle concerne également de façon générale le soutien financier aux grandes institutions nationales ou internationales qui s'occupent de l'organisation de l'aide humanitaire.

La *lettre b* offre la possibilité de recourir à des mesures autres que financières. Par sa formulation ouverte, la notion de «prestations propres» peut embrasser au sens large la coopération technique (qui recouvre le transfert des connaissances et d'expériences et qui se concrétise par la mise à disposition de spécialistes, l'envoi de matériel d'enseignement, etc.) ou diverses formes de partenariat telles que la coopération directe de services de l'Etat avec, par exemple, des organisations non gouvernementales ou des entreprises privées. Les «prestations en nature» peuvent être accordées principalement sous forme de denrées alimentaires ou de matériel à usage médical. Les destinataires de ces envois peuvent être les personnes qui en ont directement besoin, les gouvernements des Etats où la détresse est profonde ou encore les grandes institutions qui se consacrent à l'aide humanitaire.

La *lettre c* donne la compétence au Conseil d'Etat de soutenir le commerce provenant de pays en développement par l'achat de produits certifiés équitables. L'Etat de Fribourg pourrait notamment encourager les exploitants des nombreux restaurants et mensas du canton à intégrer dans leur offre des produits certifiés équitables, par exemple des bananes ou du café. Une adaptation de l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat (RSF 122.97.11) ou la passation de marchés publics respectueux du commerce équitable pourraient permettre de concrétiser ce but et démontrer ainsi une volonté d'exemplarité du canton en termes de développement durable. Il s'agit donc aussi, en fin de compte, de mettre en acte la stratégie de développement durable adoptée par le canton de Fribourg.

Art. 4 Conseil d'Etat

L'*alinéa 1* indique que le Conseil d'Etat a la mission d'inscrire dans le programme de législature les grandes lignes de la politique gouvernementale en matière de

coopération au développement et d'en tenir compte dans la planification financière.

A l'*alinéa 2*, l'autorisation donnée au Conseil d'Etat d'inscrire les crédits de paiement dans son budget annuel correspond à la pratique suivie jusqu'à présent. Cette pratique s'oppose à celle de crédits-cadres pour plusieurs années et a l'avantage de tenir compte de la situation économique du canton et de l'état de ses finances.

De même, l'*alinéa 3* confirme la pratique observée jusqu'à ce jour. L'autorisation donnée au Conseil d'Etat de décider des moyens financiers qu'il octroie à l'aide humanitaire répond à une nécessité pratique. De par sa nature, l'aide humanitaire ne peut être planifiée que dans une mesure limitée et ne peut, par conséquent, pas être accordée dans le cadre de plans à long terme. L'aide humanitaire vise en effet à pallier dans l'immédiat les effets d'une détresse profonde et subite.

Dans le but d'informer régulièrement le Grand Conseil, il est précisé à l'*alinéa 4* que le Conseil d'Etat fait état, dans son rapport d'activité annuel, des projets soutenus et des activités menées dans le domaine couvert par la présente loi.

Art. 5 Direction compétente dans le domaine de la coopération au développement

La coopération au développement est une tâche transversale qui, vu les diverses formes qu'elle revêt, peut relever de plusieurs services de l'administration cantonale, d'où la nécessité d'instaurer une étroite collaboration entre ces derniers. L'accomplissement de cette tâche exige de la cohérence, une harmonisation des diverses activités et des efforts de coordination. Selon l'*alinéa 1*, il incombe au Conseil d'Etat de désigner la Direction responsable de la mise en œuvre de la politique globale, dans laquelle s'insèrent les divers projets et acteurs et actrices relatifs à la coopération au développement. Concrètement, la Direction désignée (la Chancellerie d'Etat jusqu'à la fin de 2010, la DSJ depuis 2011 – une attribution que le Conseil d'Etat est appelé à confirmer ensuite de l'adoption du présent projet) est, selon l'*alinéa 2*, chargée de la coordination des projets et actions de coopération et de leur suivi (*let. a*), de l'octroi des aides financières et de la gestion du budget annuel arrêté par le Conseil d'Etat (*let. d*) ainsi que de la coordination de l'action du canton avec la Confédération (*let. c*), les autres cantons, les communes, les institutions privées ou publiques et, le cas échéant, avec une fédération cantonale des organisations de coopération (*let. b*; cf. l'article 7 du présent projet).

Art. 6 Direction compétente dans le domaine de l'aide humanitaire

Les attributions de la Direction compétente (la Direction des finances jusqu'à ce jour) dans le domaine humanitaire sont principalement l'examen préliminaire des demandes en vue de proposer au Conseil d'Etat un engagement étatique important et l'octroi aux bénéficiaires des montants qui ne dépassent pas la somme de 10 000 francs.

Art. 7 Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

Pour mettre en réseau les différents acteurs et actrices, coordonner leurs initiatives et accompagner la politique cantonale, nous proposons la création d'une Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (*al. 1*). La mise en place de cette

Commission consultative est nécessaire pour élaborer une politique cantonale de coopération cohérente, portée par les principaux acteurs et actrices du secteur. De plus, comme déjà relevé, cette politique de coopération étant transversale, sa mise en place nécessite des discussions et échanges multipartites.

La Commission groupera les services et organisations impliqués dans ces deux domaines à l'échelle du canton. Il s'agit notamment de la Direction compétente pour la coopération au développement, de celle qui est chargée de l'aide humanitaire, de la DICS en tant que Direction responsable des bourses d'études et des échanges culturels, de la Direction responsable de la gestion du fonds pour la lutte contre les toxicomanies (actuellement la DSJ), de la Loterie romande en tant que donatrice en faveur de projets fribourgeois et de Fribourg Solidaire, la fédération cantonale des organisations de coopération et actuel titulaire d'un mandat cantonal. La Commission devrait pouvoir approfondir certains thèmes de son propre chef ou à la demande du Conseil d'Etat, émettre des recommandations pour ce dernier et prendre position sur des dossiers cantonaux touchant à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Le Conseil d'Etat réglera par voie d'ordonnance la composition et les attributions de la Commission cantonale (*al. 2*).

Art. 8 Mandat de prestations

L'Etat de Fribourg n'est pas tenu de mener lui-même à bien les projets de coopération. Vouloir mettre sur pied un appareil administratif dans ce but ne serait pas très sensé, surtout lorsqu'il existe des organisations externes disposant des compétences et des expériences recherchées. L'octroi d'un mandat de prestations pour une période définie à une fédération cantonale des organisations de coopération répond à un besoin de flexibilité, la conduite des projets devant être adaptée aux circonstances et aux conditions locales (*al. 1*). La pratique suivie jusqu'à présent a consisté en l'octroi d'un mandat de prestations à Fribourg Solidaire. Ce mandat est, au sens de l'article 3 de la loi sur les subventions du 17 novembre de 1999, une subvention forfaitaire globale à titre d'aide financière. Cette subvention est fixée par l'Etat en fonction du nombre des projets et mandats. Ce mandat de prestations avec la Fédération fribourgeoise d'organisations non gouvernementales (ONG) actives en faveur de la solidarité internationale a fait ses preuves. Le premier mandat de prestations des années 2007 à 2009 a été renouvelé pour 2010 et 2011.

L'Etat peut renouveler le mandat de prestations pour une période définie, usuellement pour une période de législature (*al. 2*). Le mandataire reste en outre libre d'exécuter d'autres mandats, à la condition que ceux-ci n'engendrent pas de conflits d'intérêts avec les projets subventionnés. L'Etat veille à l'utilisation efficace des moyens financiers alloués au mandataire. Dans ce but, il fait procéder à une évaluation annuelle, sur la base du rapport d'activité et du rapport financier du mandataire, qui doit apporter des informations sur les résultats atteints par les mesures prises.

Art. 9 Projets soutenus

Les activités et les méthodes mises en œuvre par les porteurs de projets soutenus financièrement par l'Etat doivent faire l'objet d'un suivi constant fondé sur des normes de qualité éprouvées dans le domaine de la coopération internationale. Des instruments ont été créés

à cet effet par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et par les fédérations cantonales des organisations de coopération. Un cycle bien défini régit les étapes méthodologiques du déroulement d'un projet – planification, réalisation, suivi et évaluation, notamment application des résultats de l'évaluation – pour garantir en tout temps une gestion professionnelle des activités.

Art. 10 Aides financières

Les subventions de l'Etat sont des aides financières au sens de l'article 3 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub; RSF 616.1). Toutes les institutions publiques et privées de coopération au développement et d'aide humanitaire, notamment les organisations de coopération et les missions, peuvent en principe bénéficier d'un soutien de l'Etat. Les contributions financières du canton à ces institutions sont octroyées sous réserve que celles-ci offrent, grâce à la transparence de leurs finances et de leur organisation, toutes les garanties quant à un engagement conforme aux objectifs et se déclarent prêtes à en rendre compte de manière circonstanciée (*al. 1*).

L'alinéa 2 rend compte de la volonté de l'Etat de soutenir des projets de coopération internationale par des contributions financières qui complètent, en règle générale, les efforts entrepris par d'autres donateurs et donatrices.

Art. 11 Entrée en vigueur et referendum

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la loi. La loi est soumise au referendum législatif, mais non au referendum financier.

BOTSCHAFT Nr. 265 16. August 2011 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Wir unterbreiten Ihnen diese Botschaft zum Gesetzesentwurf über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung
2. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Kanton Freiburg
3. Ursprung des vorliegenden Vorentwurfs
4. Vorbereitende Arbeiten und Vernehmlassung
5. Grundzüge des Gesetzesentwurfs
6. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs
7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

1. EINLEITUNG

Die internationale Zusammenarbeit ist vor dem Hintergrund der Globalisierung zu einem wichtigen Bestandteil der internationalen Politik geworden, nachdem sie zuvor von der sektoriell und geographisch relativ klaren Begrenztheit der technischen Hilfsmittel geprägt war. Schätzungen zufolge fließt rund ein Viertel der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Mitgliedstaaten in Aktivi-

täten, die der Erhaltung des weltweiten Gleichgewichts dienen. Darunter fallen beispielsweise Aktionen zum Schutz der Umwelt, der öffentlichen Gesundheit sowie Vorhaben zur Förderung von Frieden und Sicherheit. Das internationale Engagement der Kantone und Gemeinden unterliegt ebenfalls diesem Paradigmenwechsel. Es ermöglicht die Unterstützung von kleinen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die ihren Sitz im Kanton haben, und fördert so das positive Bild des Kantons in den Ländern, in denen diese Organisationen tätig sind.

Obwohl die auswärtigen Angelegenheiten und die internationale Zusammenarbeit in erster Linie Sache des Bundes sind, setzen sich viele Kantone, insbesondere in der lateinischen Schweiz, für die internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe ein. Mehrere Kantone verfügen dazu über einen Verfassungsartikel (unter anderem FR, VD, JU, BE), ein Gesetz (GE, NE) oder einen mehrjährigen Rahmenkredit (BS), um die Aktivitäten in diesem Bereich zu fördern. Dieses Engagement ist Ausdruck einer Solidarität mit den weniger privilegierten Ländern. Es ist zudem ein Beitrag zur Lösung von globalen Problemen und ein Zeichen, dass die grossen Entwicklungsfragen uns alle etwas angehen.

Die Kantone arbeiten eng mit dem Bund, namentlich mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zusammen, um die verschiedenen Initiativen zu koordinieren. Seit mehreren Jahren sorgen die DEZA und die Kantone für eine Vertiefung und Systematisierung ihrer Zusammenarbeit. Beispielsweise hat der Bund die Gründung kantonaler Dachverbände der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit – solche Dachverbände gibt es in allen Westschweizer Kantonen – unterstützt; im Kanton Freiburg haben sich die Hilfswerke unter dem Dach von «Solidarisches Freiburg» zusammengetan. Trotz intensivierter Zusammenarbeit mit der DEZA definieren die Kantone ihr Engagement in diesem Bereich jedoch selbstständig.

2. ENTWICKLUNGSGZUSAMMENARBEIT UND HUMANITÄRE HILFE IM KANTON FREIBURG

In der Vergangenheit hatte im Kanton Freiburg die Finanzdirektion (FIND) traditionell relativ bescheidene Beträge für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe in ihrem Budget vorgesehen. Im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung beschloss der Staatsrat, den kantonalen Einsatz in diesem Bereich zu verstärken und einen Leistungsauftrag mit «Solidarisches Freiburg», der im Kanton aktiven Dachorganisation, zu erteilen. Ab 2007 wurde die Staatskanzlei beauftragt, das Dossier internationale Entwicklungszusammenarbeit zu betreuen und die kantonale Politik zu koordinieren.

Ende 2010 entschied der Staatsrat, dieses Geschäft an die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) zu übertragen. Im Voranschlag 2011 des Staates sind insgesamt 170 000 Franken für Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen. Von diesem Betrag erhält «Solidarisches Freiburg» 115 000 Franken im Rahmen seines Leistungsauftrages. Damit bleiben 55 000 Franken für weitere Projekte. Seit Jahren überweist der Kanton Freiburg einen Betrag von 30 000 Franken pro Jahr an das Internationale Komitee des Rotes Kreuzes (IKRK). Im Übrigen wurde ein Betrag von 20 000 Franken pro Jahr für ein Psychiatrieprojekt in

Bosnien-Herzegowina für die Jahre 2011–2013 reserviert (s. weiter unten).

Dazu kommt die vom Budget der Finanzdirektion (FIND) finanzierte humanitäre Nothilfe. Es geht daher darum, die humanitäre Nothilfe von der Entwicklungszusammenarbeit zu unterscheiden. Der vorliegende Vorentwurf bekräftigt die Zuständigkeit der FIND im Bereich der humanitären Hilfe. Unter den kürzlich gewährten Nothilfen kann man den Betrag von 100 000 Franken erwähnen, der für Projekte in Zusammenhang mit den verheerenden Überschwemmungen vom Januar 2011 in Nova Friburgo zugesprochen wurde.

Zusätzlich zur Entwicklungszusammenarbeit und zur humanitären Nothilfe kann auch der Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit Projekte im Ausland mit einem Bezug zu Drogenabhängigkeit unterstützen. Dieser Fonds wird durch die Vermögenswerte und Ersatzforderungen, die das Strafergericht im Zusammenhang mit illegalem Drogenhandel einziehen, gespiesen¹. In den Jahren 2009 und 2010 hat dieser Fonds Projekte im Ausland für 10 000 bzw. 55 000 Franken unterstützt. Zudem können zum Teil auch Stipendien der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) für Flüchtlinge in Ausbildung (die dem Kanton zugeteilt wurden; 2009 insgesamt 375 000 Franken) der Entwicklungszusammenarbeit zugerechnet werden. Die EKSD nimmt auch an internationalen Projekten teil und pflegt Partnerschaften mit Gymnasien in Schwellenländern. Die Universität und die Freiburger Fachhochschulen unterhalten zahlreiche Zusammenarbeitsbeziehungen und formellere Partnerschaften mit Institutionen in diesen Ländern, und dies sowohl im Rahmen der Lehre als auch der Forschung.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist eine Querschnittsaufgabe. Weitere Direktionen des Staatsrates können auch mitmachen. So nimmt die Direktion für Soziales und Gesundheit (GSD) wie bereits erwähnt an einem gemeinsamen Projekt der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und vier Kantonen (GE, FR, BE, JU) teil, das zum Ziel hat, das psychiatrische Netzwerk in Bosnien-Herzegowina zu verbessern. Für dieses Projekt sind für die Jahre 2011–2013 Beträge von 20 000 Franken jährlich im Budget der Entwicklungszusammenarbeit reserviert.

Zudem bereitet das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (LIG), welches der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) administrativ angegliedert ist, im Rahmen der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria zusammen mit dem Bundesamt für Migration (BfM) ein Ausbildungsprojekt für Nigeria vor. Weiter hat das LIG beschlossen, seit 2010 das traditionelle Weihnachtsgeschenk für seine Partner durch eine Spende an eine jährlich wechselnde, in der Entwicklungszusammenarbeit tätige Nichtregierungsorganisation (NGO) zu ersetzen. Mehrere Freiburger Gemeinden engagieren sich auch in der Entwicklungszusammenarbeit. Dazu können sie auf das Know-How von «Solidarisches Freiburg» zählen oder Mitglied des Dachverbands werden, was fünf Gemeinden bereits gemacht haben.

Zum Vergleich: Der Kanton Genf hat 2009 gut 14 Millionen Franken für die internationale Solidarität ausge-

geben², das heisst 0,2% seiner Ressourcen³. Die Genfer Kantonsregierung will sich ihrem von der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) empfohlenen Ziel von 0,7% schrittweise nähern. Einige Genfer Gemeinden haben sich auch dieses Ziel gesetzt. In Basel-Stadt beträgt der kantonale Rahmenkredit für die Entwicklungszusammenarbeit 1,65 Millionen jährlich für die Jahre 2009–2013. Was die Waadt und den Jura betrifft, belaufen sich die jeweiligen Investitionen in diesem Bereich auf beziehungsweise 1,5 Millionen und 340 000 Franken jährlich. Auf Bundesebene hat das Parlament in der Frühjahressession eine Erhöhung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit auf 0,5% des BNP bis 2015 beschlossen.

3. URSPRUNG DES VORLIEGENDEN VORENTWURFS

Im Jahr 2004 hat der Kanton Freiburg eine Bestimmung in seine Verfassung (Art. 70 KV) aufgenommen, der dem Staat ausdrücklich den Auftrag zuweist, die humanitäre Hilfe, die Entwicklungszusammenarbeit und den gerechten Handel sowie den Austausch zwischen den Völkern zu fördern. In seinem Bericht an den Grossen Rat vom 15. November 2004 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung hat der Staatsrat darauf hingewiesen, dass diese Verfassungsbestimmung nicht direkt anwendbar ist und in einer Gesetzesgrundlage geregelt sein sollte.

Der vorliegende Gesetzentwurf legt den Inhalt und die Umsetzung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe fest. Er weist diese als ein nachhaltiges Element der Aussenpolitik des Kantons aus. Die kantonale Politik in Bezug auf die Entwicklungsländer und die Menschen in Not, Elend und Armut soll besser bekannt und in der Politik und Öffentlichkeit breiter abgestützt sein. Damit setzt er den weiter oben erwähnten Verfassungsauftrag um.

4. VORBEREITENDE ARBEITEN UND VERNEHMLASSUNG

Der Entwurf des Gesetzes wurde vom Sektor Aussenbeziehungen der Staatskanzlei erarbeitet, der bis Ende 2010 für die Koordination der Aufgaben im Bereich der internationalen Zusammenarbeit zuständig war. Er wurde der Sicherheits- und Justizdirektion und der Finanzdirektion zur Prüfung unterbreitet. Nach dem Entscheid des Staatsrates, das Dossier Entwicklungszusammenarbeit an die SJD zu transferieren, hat letztere die Arbeiten für das Vernehmlassungsverfahren bezüglich des Vorentwurfs aufgenommen und weitergeführt.

5. GRUNDZÜGE DES GESETZESENTWURFS

Der Gesetzesentwurf legt den Gegenstand sowie die Ziele und Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe fest. Ausserdem beschreibt er ihre

¹ S. Artikel 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 13. Februar 1996 über den Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit (SGF 821.44.4).

² «Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique de la solidarité internationale pour l'année 2009», S. 14, Juni 2010.

³ Gemäss dem Regierungsratsbericht (S. 15) wird die Rate wie folgt berechnet: «Für die Berechnung des Aufwandsanteils wird der Betrag, der an die internationale Solidarität gegangen ist, durch den Gesamthaushalt des Staates geteilt, bereinigt um interne Verrechnungen, durchlaufende Subventionen, den Bundesanteil bezüglich des kantonalen Arbeitsamts und nicht-monetäre Subventionen».

Formen und regelt die Finanzierungsmodalitäten. Das Kapitel über die Zuständigkeiten überträgt dem Staatsrat die Verantwortung, zu Beginn jeder Legislatur die politischen Ziele, die er in Sachen Entwicklungszusammenarbeit zu verfolgen gedenkt, festzulegen und beauftragt ihn mit der Bezeichnung der Direktionen, die für die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zuständig sind. Er legt ausserdem finanzielle Ziele fest, die mittelfristig zu erreichen sind. Der Entwurf sieht vor, dass der Staatsrat einem kantonalen Dachverband für Zusammenarbeit für die Entwicklung von Projekten einen Leistungsauftrag erteilen kann. Zudem können auch private Initiativen unterstützt werden und die Unterstützung der kantonalen Politik der Entwicklungszusammenarbeit durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten und insbesondere die vier Pfeiler der Freiburger Wirtschaft zu fördern. Er erwähnt schliesslich die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden, den anderen Kantonen, den Gemeinden und den privaten und öffentlichen Institutionen.

6. AUSWIRKUNGEN DES GESETZESENTWURFS

Der Gesetzentwurf hat an sich weder finanzielle noch personelle Auswirkungen. Er hat zudem auch keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden und wirkt sich positiv auf die nachhaltige Entwicklung aus. Er entspricht der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht; Probleme bei der Kompatibilität mit dem Recht der Europäischen Union gibt es keine.

7. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 1 Gegenstand

Das Gesetz bezweckt die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, die dem Ausland mit der Unterstützung des Kantons oder direkt durch ihn zuteil wird.

Art. 2 Begriffe

Das gemeinsame Merkmal der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe ist die Solidarität.

Im *Absatz 1* bedeutet der Begriff «Entwicklung» im Kontext des Entwurfs die qualitative und quantitative Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern. Die Zusammenarbeit legt in erster Linie Wert darauf, in diesen Ländern die Entwicklungshemmnisse abzubauen.

In diesen Ländern herrschen in der Regel tiefgreifende Missstände aller Art, so z.B. hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Förderung und des Zugangs zur Bildung, der Verteilung des Einkommens und des Wohlstands und der persönlichen Entfaltung. Im Allgemeinen kann die Entwicklungszusammenarbeit insbesondere die Entwicklung ländlicher Gebiete, die Verbesserung der Ernährungslage, das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Herstellung und Wahrung eines ökologischen und demographischen Gleichgewichts fördern, in Zusammenarbeit mit Organisationen aus der Zivilgesellschaft. Sie trägt dazu bei, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben können. Langfristig strebt sie nach

einem besseren Gleichgewicht innerhalb der Völkergemeinschaft.

Um die Effizienz und die Sichtbarkeit seiner Investitionen in die Entwicklungszusammenarbeit zu optimieren, sollte der Staat einige prioritäre Orientierungshilfen für die Auswahl der zu unterstützenden Projekte festlegen. Es geht insbesondere darum, den gerechten Handel zu fördern (*Bst. a*) und den Austausch im Handel sowie in kulturellen, finanziellen, sozialen Belangen zwischen den Völkern anzuregen (*Bst. b*), wie es in der Kantonsverfassung vorgesehen ist. Ausserdem sollen Projekte zur Stärkung der Organisation der Zivilgesellschaften gefördert werden (*Bst. c*). Von grosser Bedeutung ist auch die Verbesserung der Situation der Frauen und der Jugendlichen (*Bst. d*). Des Weiteren sollte der Kanton Freiburg mit seinen Vorzügen im Bereich der Bildung die Bildungsförderung in den Entwicklungsländern als eigenständiges Ziel festlegen (*Bst. e*). Schliesslich ist auch eine angemessene Vertretung des Kantons ein wesentlicher Bestandteil der Politik der Entwicklungszusammenarbeit (*Bst. f*).

Im *Absatz 2* wird die humanitäre Hilfe näher definiert. Sie soll Menschen sofortige Linderung verschaffen, die durch Krieg, Hunger, Naturkatastrophen oder anderes Unheil in tiefe Not gestürzt wurden. Sie tut dies, indem sie sich bemüht, auf dem schnellsten Weg das Leben oder die Gesundheit der gefährdeten Personen zu schützen. Obwohl die humanitäre Hilfe oftmals das Terrain für die Entwicklungszusammenarbeit vorbereitet hat, will sie nicht in erster Linie langfristige Veränderungen in den wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der Länder bewirken, in denen sie tätig ist. Sie will im Übrigen nicht ausschliesslich Menschen in Entwicklungsländern zu Hilfe kommen, sondern allen leidenden Menschen – auch in den Industrienationen –, sofern ihre Not so gross ist, dass die Mittel und Kräfte der betroffenen Bevölkerungen nicht ausreichen, diese zu überwinden.

Die Gewährung von finanziellen Mitteln für die humanitäre Hilfe liegt traditionsgemäss im Zuständigkeitsbereich der Finanzdirektion. Diese verfügt nicht über ein festgelegtes Budget für diesen Bereich, sondern gewährt Unterstützungsbeiträge den Ereignissen und den Bedürfnissen entsprechend.

Absatz 3 hebt die Notwendigkeit hervor, die Information und die Sensibilisierung der Bevölkerung und der Behörden in die kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Es ist zentral, die Öffentlichkeit zu informieren und die Debatte über die Herausforderungen an die Entwicklungsländer zu fördern, denn in unserer globalisierten Welt betreffen diese Herausforderungen uns alle mehr oder weniger direkt und unmittelbar. Im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz über die obligatorische Schule wäre es zudem wichtig, die Sensibilisierung auf solche Fragen in der Bildungspolitik zu verankern.

Art. 3 Formen

Die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe können vielfältige und wandelbare Formen annehmen. Es kann daher nur eine beschränkte Zahl an Beispielen und keine vollständige Aufzählung gegeben werden. Ausserdem können verschiedene Formen der Zusammenarbeit miteinander verknüpft werden.

Buchstabe a handelt von der Form, die heute am häufigsten verwendet wird. Der Begriff «Finanzbeiträge» umfasst in erster Linie die Finanzhilfen für Projekte oder Programme im Bereich Entwicklungszusammenarbeit,

die von privaten oder öffentlichen, auf dem Gebiet der internationalen Solidarität tätigen Institutionen durchgeführt werden. Allgemein bezieht er sich auch auf die finanzielle Unterstützung grosser nationaler oder internationaler Institutionen, die sich mit der Organisation der humanitären Hilfe befassen.

Buchstabe b eröffnet die Möglichkeit, neben den finanziellen auch andere Massnahmen zu ergreifen. Mit seiner offenen Formulierung kann der Begriff «Eigenleistungen» im weiten Sinne auch die technische Zusammenarbeit (die den Wissens- und Erfahrungstransfer abdeckt und die konkret Form annimmt, indem Spezialistinnen und Spezialisten zur Verfügung gestellt, Unterrichtsmaterial geschickt usw. wird) oder verschiedene Formen der Partnerschaft, wie die direkte Zusammenarbeit von kantonalen Ämtern mit z.B. Nichtregierungsorganisationen oder Privatunternehmen, umfassen. Die «Sachleistungen» werden hauptsächlich in Form von Lebensmitteln oder medizinischem Material gewährt. Diese Sendungen gehen an Personen, die diese unmittelbar benötigen, Regierungen der Staaten, in denen grosses Leid herrscht, oder an grosse Organisationen, die im humanitären Bereich tätig sind.

Buchstabe c ermächtigt den Staatsrat, den fairen Handel aus Entwicklungsländern durch den Kauf entsprechend zertifizierter Produkte zu unterstützen. Der Staat Freiburg könnte namentlich die Betreiber der zahlreichen kantonalen Kantinen und Mensen ermutigen, zertifizierte Produkte wie Bananen oder Kaffee in ihr Angebot aufzunehmen. Dies könnte durch eine Anpassung der Verordnung vom 2. Juni 2004 über den Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staates (SGF 122.97.11) oder durch öffentliche Beschaffungen im Sinne des fairen Handels erfolgen. Damit würde der Staat im Bereich Nachhaltigkeit mit gutem Beispiel vorangehen. Es geht hier auch letztlich darum, die vom Kanton Freiburg erarbeitete Strategie Nachhaltige Entwicklung umzusetzen.

Art. 4 Staatsrat

Absatz 1: Der Staatsrat hat den Auftrag, die Grundzüge seiner Politik in Sachen Entwicklungszusammenarbeit im Legislaturprogramm festzuhalten und sie in der Finanzplanung zu berücksichtigen.

Absatz 2: Die Ermächtigung des Staatsrates, die Zahlungskredite in den jährlichen Staatsvoranschlag aufzunehmen, entspricht der bisherigen Praxis. Im Gegensatz zu mehrjährigen Rahmenkrediten hat diese Praxis den Vorteil, der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Kantons Rechnung tragen zu können.

Absatz 3: Dieser Absatz bekräftigt die bisherige Praxis. Die Ermächtigung des Staatsrates, über die finanziellen Mittel zu entscheiden, die er für die humanitäre Hilfe bewilligt, entspricht einer sachlichen Notwendigkeit. Naturgemäss kann die humanitäre Hilfe nur beschränkt geplant werden und daher nicht im Rahmen langfristiger Planungen bewilligt werden. Die humanitäre Hilfe bezweckt eine unmittelbare Linderung der Folgen von tiefgreifenden Notlagen.

Absatz 4: Mit dem Ziel, den Grossen Rat regelmässig zu informieren, berichtet der Staatsrat in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht über die unterstützten Projekte und Aktivitäten in dem von diesem Gesetz abgedeckten Bereich.

Art. 5 Für die Entwicklungszusammenarbeit zuständige Direktion

Die Entwicklungszusammenarbeit ist eine Querschnittsaufgabe; als solche kann sie, im Hinblick auf die unterschiedlichen Formen, die sie annehmen kann, in den Zuständigkeitsbereich von mehreren Ämtern der Kantonsverwaltung fallen, weshalb eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen notwendig ist. Diese Aufgabe verlangt Kohärenz und bedingt eine Harmonisierung der diversen Aktivitäten und Koordinationsbemühungen. *Absatz 1:* Es obliegt dem Staatsrat, die für die Umsetzung einer umfassenden Politik zuständige Direktion zu bezeichnen, der die verschiedenen Projekte sowie die Akteurinnen und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit unterstehen. Konkret ist, nach *Absatz 2*, die bezeichnete Direktion (bis Ende 2010 die Staatskanzlei, ab 2011 die SJD) mit der Koordination von Kooperationsprojekten und -aktionen und deren Betreuung (*Bst. a*), der Bewilligung von Finanzhilfen und der Verwaltung des vom Staatsrat beschlossenen Jahresbudgets (*Bst. d*) sowie mit der Koordination der Vorhaben des Kantons mit dem Bund (*Bst. c*), den anderen Kantonen, den Gemeinden, den privaten oder öffentlichen Institutionen und gegebenenfalls mit einem kantonalen Dachverband (*Bst. b*; siehe Artikel 7 des vorliegenden Vorentwurfs) beauftragt.

Art. 6 Für die humanitäre Hilfe zuständige Direktion

Die Aufgabenbereiche der für die humanitäre Hilfe zuständigen Direktion (bisher die Finanzdirektion) umfassen in erster Linie die vorgängige Prüfung von Gesuchen im Hinblick auf ein bedeutendes Engagement des Kantons und die Bewilligung von Beträgen unter 10 000 Franken.

Art. 7 Kantonale Kommission für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Um die verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Bereich Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu vernetzen, ihre Tätigkeiten zu koordinieren und die kantonale Politik zu begleiten, schlagen wir die Schaffung einer Kantonalen Kommission für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vor (*Abs. 1*). Die Schaffung dieser Konsultativkommission ist unerlässlich, um eine kohärente, von den relevanten Akteurinnen und Akteuren mitgetragene kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit zu definieren. Ausserdem, wie bereits erwähnt, braucht es zur Umsetzung einer solchen Querschnittsaufgabe einen regen Austausch und Diskussionen unter den verschiedenen Parteien.

Die Kommission würde sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Stellen und Organisationen, die im Kanton in diesen beiden Bereichen tätig sind, zusammensetzen. Es handelt sich dabei in erster Linie um die Direktionen, welche für die Entwicklungszusammenarbeit (SJD) bzw. für die humanitäre Hilfe (FIND) zuständig sind, um die für die Stipendien und den kulturellen Austausch zuständige Direktion (EKSD), um die für die Verwaltung des Fonds zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit zuständige Direktion (heute die SJD), um die Loterie Romande als Geldgeberin für Freiburger Projekte und um Solidarisches-Freiburg, den kantonalen Dachverband der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit mit Leistungsauftrag des Staates. Die Kommission könnte gewisse Themen selbstständig oder auf Anfrage des

Staatsrates eingehend behandeln, Empfehlungen zuhanden des Staatsrates herausgeben und Stellung zu kantonalen Dossiers im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe beziehen. Der Staatsrat wird die genaue Zusammensetzung und die Aufgabenbereiche der kantonalen Kommission auf dem Verordnungsweg regeln (*Abs. 2*).

Art. 8 Leistungsauftrag

Der Staat Freiburg ist nicht verpflichtet, die Kooperationsprojekte selber umzusetzen. Der Aufbau eines Verwaltungsapparates wäre auch nicht sinnvoll, zumal externe Organisationen über die entsprechenden Kompetenzen und Erfahrungen verfügen. Die Übertragung eines Leistungsauftrags über einen bestimmten Zeitraum an einen kantonalen Dachverband der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit entspricht einem Bedarf nach Flexibilität: Die Steuerung eines Projektes muss den Umständen und den lokalen Gegebenheiten angepasst werden (*Abs. 1*). Die bisherige Praxis bestand in einem Leistungsauftrag an Solidarisches Freiburg. Dieser Auftrag ist im Sinne von Artikel 3 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 eine Finanzhilfe in Form einer globalen Pauschalsubvention. Diese Subvention wird durch den Staat entsprechend der Anzahl Projekte und Aufträge festgelegt. Der Leistungsauftrag an eine Vereinigung von Freiburger Nichtregierungsorganisationen (NGO), die zugunsten der internationalen Solidarität tätig ist, hat sich bewährt. Der erste Leistungsauftrag der Jahre 2007–2009 wurde für die Periode 2010 und 2011 verlängert.

Der Staat kann den Leistungsauftrag für einen bestimmten Zeitraum – in der Regel eine Legislaturperiode – erneuern (*Abs. 2*). Es steht dem Auftragnehmer frei, weitere Aufträge auszuführen, solange durch diese kein Interessenskonflikt mit den subventionierten Projekten entsteht. Der Staat sorgt dafür, dass der Auftragnehmer die erteilten Gelder effizient verwendet. Dazu nimmt er einmal pro Jahr auf der Grundlage des Tätigkeits- und des Finanzberichts des Auftragnehmers, in denen über die Ergebnisse der Massnahmen informiert wird, eine Evaluation vor.

Art. 9 Unterstützte Projekte

Die von den Projektträgern, die vom Staat finanziell unterstützt werden, umgesetzten Aktivitäten und Methoden sind anhand auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit bewährter Qualitätsstandards laufend zu prüfen. Entsprechende Instrumente wurden von der DEZA und den Dachverbänden der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt. Ein festgesetzter Zyklus regelt die methodischen Schritte und Abläufe eines Projekts – Planung, Durchführung, Begleitung und Evaluation bzw. Anwendung der Evaluationsergebnisse – um jederzeit ein professionelles Projektmanagement zu garantieren.

Art. 10 Finanzhilfen

Die Subventionen des Staates sind Finanzhilfen im Sinne von Artikel 3 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG; SGF 616.1). Sämtliche öffentlichen und privaten Institutionen, die auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe tätig sind, namentlich die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und die Missionshäuser, können grundsätzlich vom Staat unterstützt werden. Die finanziellen Beiträge des Kantons an diese Institutionen werden bewilligt, sofern diese ihre Finanzen und ihre Organisation transparent darlegen und so gestalten, dass ein zielkonformer Einsatz der Gelder garantiert wird. Die Institutionen sollen sich bereit erklären, darüber ausführlich Rechenschaft abzugeben (*Abs. 1*).

Absatz 2 drückt den Willen des Staates aus, Projekte der internationalen Zusammenarbeit durch finanzielle Beiträge, die in der Regel die Bemühungen von anderen Geldgeberinnen und Geldgebern ergänzen, zu unterstützen.

Art. 11 Inkrafttreten und Referendum

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten des Gesetzes fest. Das Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum, jedoch nicht dem Finanzreferendum.

Loi

du

sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 70 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 16 août 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Objet

L'Etat de Fribourg encourage la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

Art. 2 Notions

¹ La politique cantonale de coopération a pour but de soutenir les efforts des pays en développement selon les critères de l'OCDE pour améliorer les conditions de vie de leur population. Elle sert, durablement, à renforcer leur autonomie sur les plans politique, économique, social et culturel et à surmonter leurs problèmes environnementaux et sanitaires. Elle peut encourager en particulier des projets:

- a) relevant du commerce équitable;
- b) favorisant les échanges entre les peuples;
- c) visant à renforcer l'organisation des sociétés civiles;

Gesetz

vom

über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 70 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht der Botschaft des Staatsrats vom 16. August 2011;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Der Staat Freiburg fördert die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Art. 2 Begriffe

¹ Die kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit hat zum Ziel, die Anstrengungen der Entwicklungsländer nach OECD-Kriterien zu unterstützen, um die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie dient dazu, die politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Autonomie dieser Länder nachhaltig zu stärken und ihre Umwelt- und Gesundheitsprobleme zu bewältigen. Sie kann insbesondere Projekte unterstützen, die:

- a) den gerechten Handel fördern;
- b) den Austausch zwischen den Völkern anregen;
- c) die Organisation der Zivilgesellschaften stärken;

- d) améliorant la situation des femmes et des jeunes;
- e) soutenant la formation;
- f) présentant des liens avec le canton de Fribourg ou permettant de valoriser une manière de faire propre au canton.

² L'aide humanitaire a pour but de contribuer à sauver des vies humaines et à soulager les souffrances dans des situations d'urgence, lors d'une catastrophe ou d'une crise due à l'homme ou à la nature.

³ La politique cantonale de coopération au développement a également pour but d'informer et de sensibiliser les communes et la population fribourgeoise sur la question du développement. L'Etat veille à intégrer cette question dans la politique de formation de la jeunesse.

Art. 3 Formes

La coopération au développement et l'aide humanitaire peuvent revêtir les formes suivantes:

- a) des contributions financières;
- b) des prestations propres ou en nature;
- c) des achats de produits certifiés équitables.

CHAPITRE 2

Compétences

Art. 4 Conseil d'Etat

¹ Au début de chaque législature, le Conseil d'Etat définit les objectifs qu'il entend poursuivre en matière de coopération au développement, accompagnés d'une planification financière.

² Il inscrit chaque année au budget le montant alloué à la coopération au développement.

³ Le Conseil d'Etat décide des moyens que l'Etat octroie à l'aide humanitaire et peut ordonner des mesures en cas de circonstances exceptionnelles.

⁴ Dans son rapport d'activité, il fait rapport sur l'application de la politique de coopération au développement et d'aide humanitaire, sur les montants engagés ainsi que sur les projets soutenus et leurs résultats sur la base de leur évaluation.

d) die Situation der Frauen und der Jugendlichen verbessern;

e) die Bildung unterstützen;

f) eine Verbindung mit dem Kanton Freiburg aufweisen oder die Valorisierung einer für den Kanton typischen Vorgehensweise ermöglichen.

² Die humanitäre Hilfe hat zum Ziel, in Notlagen oder bei einer natur- oder zivilisationsbedingten Katastrophe dazu beizutragen, Leben zu retten und Leiden zu lindern.

³ Die kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit hat ausserdem zum Ziel, die Gemeinden und die Freiburger Bevölkerung über Entwicklungsfragen zu informieren und sie dafür zu sensibilisieren. Der Staat sorgt dafür, dass die Frage der Entwicklung in die Bildungspolitik integriert wird.

Art. 3 Formen

Die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe kann folgende Formen annehmen:

- a) Finanzbeiträge;
- b) Eigen- oder Sachleistungen;
- c) Kauf von zertifizierten Produkten aus rechtem Handel.

2. KAPITEL

Zuständigkeit

Art. 4 Staatsrat

¹ Der Staatsrat legt zu Beginn jeder Legislaturperiode fest, welche Ziele im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden sollen, und erstellt dazu einen Finanzplan.

² Er budgetiert jährlich den für die Entwicklungszusammenarbeit gewährten Betrag.

³ Der Staatsrat befindet über die staatlichen Mittel für die humanitäre Hilfe und kann bei aussergewöhnlichen Umständen Massnahmen anordnen.

⁴ In seinem Tätigkeitsbericht erstattet er Bericht über die Umsetzung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, über die verwendeten Mittel und die unterstützten Projekte sowie, gestützt auf ihre Evaluation, über ihre Resultate.

Art. 5 Direction compétente
a) Coopération au développement

¹ La Direction désignée par le Conseil d'Etat est chargée d'élaborer la politique cantonale de coopération au développement et de veiller à sa mise en œuvre cohérente.

² Elle exerce notamment les attributions suivantes:

- a) elle recense et coordonne les projets et actions de coopération au développement engagés par les Directions, services et établissements de l'administration cantonale;
- b) elle collabore avec les acteurs et actrices cantonaux et communaux, publics et privés, en matière de coopération au développement et, le cas échéant, avec la fédération cantonale des organisations de coopération mandatée par le Conseil d'Etat;
- c) elle collabore avec les autorités fédérales chargées de la coopération au développement;
- d) elle décide de l'octroi des aides financières pour des projets de coopération au développement, dans le cadre fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 6 b) Aide humanitaire

¹ La Direction désignée par le Conseil d'Etat pour veiller à la mise en œuvre de l'aide humanitaire fait des propositions au Conseil d'Etat en vue de l'engagement de l'Etat de Fribourg dans ce domaine.

² Elle est compétente pour octroyer des montants jusqu'à 10 000 francs.

Art. 7 Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

¹ La Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire est un organe consultatif du Conseil d'Etat. Elle contribue au développement de la politique cantonale en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire.

² Le Conseil d'Etat règle la composition et les attributions de la Commission.

Art. 5 Zuständige Direktion
a) Entwicklungszusammenarbeit

¹ Die vom Staatsrat bezeichnete Direktion wird beauftragt, die kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit zu erarbeiten, und sorgt für die kohärente Umsetzung dieser Politik.

² Sie hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) Sie registriert und koordiniert die von den Direktionen, Dienststellen und Anstalten der Kantonsverwaltung umgesetzten Projekte und Aktionen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.
- b) Sie arbeitet im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit den öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren aus Kanton und Gemeinden und gegebenenfalls mit dem vom Staatsrat beauftragten kantonalen Dachverband der Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit zusammen.
- c) Sie arbeitet mit den für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Bundesbehörden zusammen.
- d) Sie entscheidet innerhalb des vom Staatsrat vorgelegten Rahmens über Finanzhilfen für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit.

Art. 6 b) Humanitäre Hilfe

¹ Die vom Staatsrat bezeichnete Direktion sorgt für die Umsetzung der humanitären Hilfe und legt dem Staatsrat entsprechende Anträge vor.

² Sie kann Geldbeträge bis 10 000 Franken bewilligen.

Art. 7 Kantonale Kommission für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

¹ Die Kantonale Kommission für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist ein Konsultativorgan des Staatsrats. Sie trägt zur Weiterentwicklung der kantonalen Politik in Sachen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bei.

² Der Staatsrat bestimmt die Zusammensetzung und die Aufgabenbereiche der Kommission.

CHAPITRE 3

Principes

Art. 8 Mandat de prestations

¹ Le Conseil d'Etat peut soutenir les activités d'une fédération cantonale des organisations de coopération, active dans le domaine de la solidarité internationale, et lui confier un mandat de prestations pluriannuel pour l'élaboration de projets de coopération au développement et le travail de sensibilisation de la population fribourgeoise.

² Le mandat de prestations est renouvelable et fait l'objet d'évaluations régulières.

Art. 9 Critères de soutien aux projets

Les projets soutenus doivent répondre à des critères de qualité reconnus sur le plan national.

Art. 10 Aides financières

¹ L'Etat peut accorder des aides financières pour soutenir des projets d'institutions privées et publiques qui répondent aux buts formulés dans la présente loi. Ces institutions doivent y contribuer par des prestations adéquates.

² Les aides financières de l'Etat constituent, en règle générale, un apport complémentaire à ceux d'autres donateurs et donatrices.

CHAPITRE 4

Dispositions finales

Art. 11 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

3. KAPITEL

Grundsätze

Art. 8 Leistungsauftrag

¹ Der Staatsrat kann die Tätigkeit eines im Bereich der internationalen Solidarität aktiven kantonalen Dachverbands der Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit unterstützen und ihm einen mehrjährigen Leistungsauftrag für die Erarbeitung von Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit und für die Sensibilisierung der Freiburger Bevölkerung erteilen.

² Der Leistungsauftrag ist erneuerbar und wird regelmässig evaluiert.

Art. 9 Kriterien für die Unterstützung von Projekten

Die unterstützten Projekte müssen national anerkannte Qualitätskriterien erfüllen.

Art. 10 Finanzhilfen

¹ Der Staat kann Projekte privater und öffentlicher Institutionen, die den Zielen dieses Gesetzes entsprechen, finanziell unterstützen. Die Institutionen haben eine angemessene Eigenleistung zu erbringen.

² Die Finanzhilfen des Staates sind in der Regel eine Ergänzung zu den Beiträgen anderer Geldgeber.

4. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 11 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.