

RAPPORT FINAL N° 285 11 octobre 2011
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution
cantonale

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport final sur les travaux de mise en œuvre de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004.

Ce rapport marque l'aboutissement d'un vaste chantier qui a fortement mis à contribution les autorités cantonales, et tout particulièrement l'administration, durant une quinzaine d'années. Le processus de révision totale de la Constitution cantonale sera évoqué dans un premier chapitre, suivi d'un deuxième qui rappellera les grandes lignes de cette charte fondamentale et dans lequel seront mentionnées notamment ses innovations les plus marquantes. Il contiendra ensuite un bref rappel de l'organisation et de l'évolution de la mise en œuvre de la Constitution et une présentation du coût des travaux. Il exposera enfin, à quelques semaines du terme prolongé au 31 décembre 2011 pour l'achèvement de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, l'état de la situation – présenté inévitablement de manière un peu austère – de tous les projets générés par celle-ci.

1. RAPPEL HISTORIQUE

Fondée sur le constat que la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857, qui avait fait l'objet de nombreuses révisions partielles, était devenu un texte désuet, lacunaire et parfois incohérent, l'idée d'une révision totale de cette charte figurait parmi les objectifs du Programme gouvernemental de la législature 1997–2001. Le projet de décret du Conseil d'Etat engageant la procédure de révision totale a été adopté par le Grand Conseil, par 92 voix sans opposition, le 20 novembre 1998. Le 13 juin 1999, le peuple fribourgeois a accepté à une très large majorité (86% des voix) de se doter d'une nouvelle charte fondamentale et, par un vote plus serré (54,7% des voix), d'en confier l'élaboration à une Constituante, dont les 130 membres ont été élus le 12 mars 2000.

Le Conseil d'Etat avait institué en 1997 déjà un comité de pilotage, qui a anticipé et accompagné la mise en place de la Constituante, en établissant notamment sept «Cahiers d'idées», qui ont été largement diffusés et ont stimulé la réflexion sur l'ensemble de la matière constitutionnelle. Rebaptisé «Comité de suivi», ce comité a par la suite servi d'intermédiaire entre la Constituante, le Conseil d'Etat et l'administration.

Les travaux de la Constituante ont duré quatre ans. Les huit commissions thématiques instituées ont tout d'abord accompli un travail de fond qui a débouché sur l'élaboration de thèses, dont 391 ont été retenues en vue de la rédaction d'un avant-projet. Ce dernier a fait l'objet d'une première lecture, avant d'être soumis à une large procédure de consultation au printemps 2003. A la suite d'une deuxième et d'une troisième lecture, le projet de Constitution a été adopté par la Constituante le 30 janvier 2004, par 97 voix contre 21 et 2 abstentions.

Le 16 mai 2004, le peuple fribourgeois a adopté la nouvelle Constitution par 44 863 oui (58,03 %) contre 32 446 non (41,97 %).

2. RAPPEL DES GRANDES LIGNES DE LA CONSTITUTION

Les principaux titres de la Constitution sont consacrés à des dispositions générales, aux droits fondamentaux et sociaux, aux droits politiques, aux tâches publiques, aux finances, aux autorités cantonales, aux communes et structures territoriales, à la société civile et aux Eglises et communautés religieuses. Des dispositions de presque tous ces titres ont fait l'objet d'une mise en œuvre par l'élaboration des actes législatifs qui sont mentionnées sous chiffre 5 ci-dessous.

La Constitution contient quelques innovations significatives, parmi lesquelles méritent d'être cités:

- les allocations de maternité pour toutes les mères, y compris pour les mères sans activité lucrative et pour les mères adoptives (art. 33 et 148);
- les droits politiques communaux pour les étrangers (art. 48)
- le catalogue des tâches publiques (art. 52 à 80);
- les prestations complémentaires pour familles (art. 60);
- la neutralité confessionnelle de l'enseignement (art. 64);
- l'intégration des étrangers et la facilitation de la naturalisation, y compris par la suppression du denier de naturalisation (art. 69);
- le principe de l'équilibre budgétaire (art. 83);
- la séparation des secrétariats du Grand Conseil et du Conseil d'Etat (art. 97);
- la médiation administrative (art. 119);
- la fusion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif (art. 124);
- le Conseil de la magistrature (art. 125 à 128);
- le soutien aux organisations de la société civile (art. 137 et 138).

Il convient en outre de relever que la Constitution fribourgeoise contient les quatre exclusivités suivantes:

- parmi les droits fondamentaux, le partenariat enregistré pour les couples de même sexe (art. 14): ce droit existe dans d'autres cantons, ainsi qu'au niveau fédéral depuis 2007, mais pas au rang constitutionnel;
- les droits des personnes âgées, parmi les droits sociaux (art. 35, qui prescrit que les personnes âgées ont droit à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de leur personnalité);
- dans les tâches publiques, l'obligation d'enseigner l'autre langue officielle comme première langue étrangère (art. 64);
- au chapitre des autorités cantonales, l'élection pour une durée indéterminée des membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public (art. 121).

La législation d'application de la Constitution qui, pour l'un ou l'autre objet est encore à venir, a concrétisé toutes les nouveautés qu'elle prévoyait.

La genèse de la Constitution et ses innovations ont fait l'objet d'un important numéro spécial de la *Revue fribourgeoise de jurisprudence*, édité en 2005. La nouvelle Constitution y est présentée au travers d'une dizaine de

contributions, qui couvrent pratiquement tous ses titres en suivant l'ordre de ceux-ci. Ce panorama général est précédé de contributions consacrées à l'historique des travaux et aux aspects rédactionnels, sans oublier une préface politique ainsi qu'un indispensable et riche regard extérieur. Les contributions – qui respectent de manière assez fidèle la répartition linguistique du canton – sont l'œuvre de membres de la Constituante ou de son secrétariat et de spécialistes du droit constitutionnel ou de la matière traitée. Ce volume de près de 400 pages est accompagné d'un CD-ROM contenant les travaux préparatoires de la Constitution et de divers instruments facilitant les recherches sur l'élaboration de celle-ci.

3. TRAVAUX DE MISE EN ŒUVRE

Les grandes lignes de la mise en œuvre de la Constitution ont été présentées dans le rapport y relatif N° 170 du 15 novembre 2004 du Conseil d'Etat au Grand Conseil (*BGC* 2004, p. 1716ss), qui évoquait un programme législatif d'une septantaine de projets, pour lequel la mise en place d'une organisation de projet particulière s'avérait nécessaire.

Toutes les Directions, la Chancellerie d'Etat et le Secrétariat du Grand Conseil ont été impliqués dans la réalisation des projets. La planification et la coordination des travaux ont été assurées par un comité de pilotage, avec l'assistance d'un chef de projet et du secrétaire dudit comité. La composition du comité a été la suivante:

- M. Pascal Corminbœuf, conseiller d'Etat, président
- M. Claude Grandjean, conseiller d'Etat, remplacé dès le 1^{er} janvier 2007 par M. Erwin Jutzet, conseiller d'Etat, vice-président
- M. Beat Vonlanthen, conseiller d'Etat, remplacé dès le 1^{er} janvier 2007 par M. Georges Godel, conseiller d'Etat
- M. Denis Loertscher, chef du Service de législation, chef de projet
- M. Hans Jürg Herren, secrétaire général, remplacé dès le 1^{er} juillet 2008 par M. Antoine Geinoz, secrétaire général
- M. Christophe Maillard, conseiller juridique
- M. Antoine Geinoz, conseiller scientifique, remplacé dès le 1^{er} juillet 2008 par M. Michel Passaplan, conseiller juridique, secrétaire

Annoncé dans le rapport précité, un rapport intermédiaire (N° 288) sur les travaux de mise en œuvre de la Constitution a été adressé au Grand Conseil le 2 octobre 2006 (*BGC* 2006, p. 2514ss). Il évoquait la planification et le calendrier arrêtés par le Conseil d'Etat, donnait une appréciation générale des activités déjà accomplies et était accompagné d'un tableau synoptique de l'état des 76 projets de mise en œuvre au 1^{er} octobre 2006. Il exposait que parmi ces projets, 14 n'étaient plus retenus, l'élaboration d'un projet législatif ne s'étant pas révélée nécessaire soit lors de la planification définitive, soit au terme d'une étude préalable effectuée par la Direction compétente.

Compte tenu de l'importance et de la complexité des travaux, le délai général fixé au 1^{er} janvier 2009 par l'article 147 de la Constitution pour l'adaptation du droit cantonal n'a pas pu être tenu. Le Conseil d'Etat a dès lors

décidé, le 29 avril 2008, puis le 23 mars 2009, de maintenir jusqu'au 31 décembre 2011 l'organisation de projet mise en place et d'adresser au Grand Conseil le présent rapport en automne 2011.

Ces mesures, de même que des informations sur l'ensemble des travaux, ont été communiquées au Grand Conseil dans les rapports annuels d'activité de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. L'information aux collaborateurs et collaboratrices de l'Etat et au public a par ailleurs été assurée par les sites Intranet <http://intranet.ad.net.fr.ch/offl/cst2004/default.htm> et Internet <http://appl.fr.ch/offl/cst2004/default.asp> qui ont été créés et régulièrement mis à jour.

4. COÛT DES TRAVAUX

Les dépenses relatives à la mise en œuvre de la Constitution ont été centralisées sous la position 3775/318.094 de la Direction des finances. Pour la période 2005–2010, leur total s'élève à 1 496 266 fr. 50. Un montant de 850 000 francs a été inscrit dans le budget 2011 mais ne sera sans doute pas utilisé intégralement. Pour l'essentiel, ces dépenses concernent la rémunération des experts et du personnel temporaire qui ont été engagés pour traiter les projets les plus complexes. La plus grande partie des travaux de mise en œuvre de la Constitution a toutefois été assumée par les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, dont il n'est pas possible d'évaluer financièrement les prestations fournies.

5. ÉTAT DES PROJETS

Sur les 76 projets recensés initialement, 14 ont déjà été considérés comme non retenus dans le rapport intermédiaire susmentionné. L'un d'entre eux, le projet N° 17^{bis}, a été réactualisé et a fait l'objet d'un acte législatif. Les 13 projets définitivement non retenus sont les projets:

- 19 Mesures en faveur des transports publics et trafic non motorisé (art. 78)
- 21 Vérification des tâches de l'Etat et des communes (art. 82)
- 28 Conditions d'un nouvel endettement (art. 102 et 151)
- 39 Egalité entre hommes et femmes (art. 9)
- 41 Droit de réunion et de manifestation (art. 24)
- 42 Droit de grève (art. 27)
- 43 Indemnité en cas d'expropriation (art. 28)
- 49 Promotion économique, conditions cadres (art. 57)
- 53 Soutien à des écoles privées (art. 67)
- 58 Lutte contre la fraude fiscale (art. 81)
- 63 Encouragement de la collaboration intercommunale (art. 134)
- 66 Soutien aux organisations de la société civile (art. 137 al. 1 et 138)
- 67 Promotion du civisme et de la citoyenneté (art. 137 al. 2)

La plus grande partie des 63 autres projets a été mise en œuvre par un acte législatif (cf. 5.1). Certains projets ont fait l'objet de rapports ou de décisions du Conseil d'Etat

(cf. 5.2). D'autres sont encore en cours à mi-octobre 2011 (cf. 5.3).

5.1 Projets mis en œuvre par des actes législatifs (43)

Ces projets sont énumérés ci-dessous, avec indication de l'acte ou des actes législatifs les concernant:

- 1 *Développement durable (art. 3)*: décret du 9 septembre 2011 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du plan d'action et des outils définis dans la stratégie Développement durable du canton de Fribourg
- 3 *Partenariat enregistré pour les personnes de même sexe (art. 14)*: loi du 26 juin 2006 inscivant le partenariat enregistré dans la législation cantonale
- 4 *Information et transparence de l'activité étatique (art. 19, 51, 52, 84 et 88)*: loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)
- 5 *Droit de pétition (art. 25)*: loi du 7 septembre 2006 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
- 6 *Assistance judiciaire (art. 29 al. 4)*: loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ)
- 7 *Statut des enfants et des jeunes adultes en procédure (art. 29 al. 5)*: loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ)
- 8 *Maternité (art. 33 et 148)*: loi du 9 septembre 2010 sur les allocations de maternité (LAMat)
- 9 *Soutien des personnes victimes d'une catastrophe naturelle ou d'autres événements semblables (art. 36 al. 2)*: loi du 13 décembre 2007 sur la protection de la population (LProtPop)
- 10 *Aide spéciale en faveur des enfants et des jeunes victimes d'infractions (art. 36 al. 3)*: loi du 4 décembre 2008 modifiant la loi d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions
- 11 *Exercice des droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger (art. 39, 48, 131 et 149)*: loi du 16 mars 2005 introduisant les droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger
- 12 *Eligibilité au niveau cantonal (art. 40 et 86)*: loi du 16 mars 2005 introduisant les droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger
- 13 *Motion populaire (art. 47)*: loi du 7 septembre 2006 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
- 13^{bis} *Initiative populaire, référendum (art. 43, 45 et 46)*: loi du 11 février 2009 concernant une révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur les communes
- 14 *Initiative et référendum au sein des associations de communes (art. 51 et 153)*: loi du 16 mars 2006 modifiant la loi sur les communes
- 16^{quater} *Accueil de la prime enfance (art. 60 al. 3)*: loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)
- 17 *Deniers de naturalisation et droit de recours (art. 69 al. 2 et 3)*: loi du 9 mai 2007 modifiant la loi sur le droit de cité fribourgeois
- 17^{bis} *Intégration des étrangers (art. 69 al. 1)*: loi du 24 mars 2011 sur l'intégration des migrants et des migrantes et la prévention du racisme
- 18 *Aide humanitaire et coopération au développement (art. 70)*: loi du 5 octobre 2011 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales
- 18^{bis} *Mesures pour prévenir les catastrophes et les situations d'urgence (art. 75)*: loi du 13 décembre 2007 sur la protection de la population (LProtPop)
- 20 *Gestion économique des finances communales (art. 82)*: loi du 16 mars 2006 modifiant la loi sur les communes
- 22 *Compensation des déficits (art. 83)*: loi du 9 septembre 2005 modifiant la loi sur les finances de l'Etat
- 23 *Organisation du Conseil d'Etat et statut des conseillers d'Etat (art. 87, 89, 98, 106 et 151)*: loi du 5 septembre 2006 adaptant la législation relative au Conseil d'Etat à la nouvelle Constitution
- 24 *Organisation du Grand Conseil (art. 89, 91, 93, 96, 98, 99, 104 et 151)*: loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC)
- 25 *Droits populaires en cas d'acte urgent du Grand Conseil (art. 92 et 151)*: loi du 7 septembre 2006 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
- 27 *Séparation du secrétariat du Grand Conseil et de celui du Conseil d'Etat (art. 97)*: loi du 19 novembre 2004 réorganisant le Secrétariat du Grand Conseil
- 29 *Election des membres du pouvoir judiciaire (art. 103, 121 et 152)*: loi du 11 mai 2007 sur l'élection et la surveillance des juges (LESJ)
- 31 *Tribunal cantonal unifié (art. 123, 124 et 152)*: loi du 14 novembre 2007 d'organisation du Tribunal cantonal (LOTc)
- 32 *Conseil de la magistrature (art. 125 à 128 et 152)*: loi du 6 octobre 2006 sur le Conseil de la magistrature (LCM)
- 33 *Autorités communales et fusions de communes (art. 131, 132, 134, 135 et 153)*: loi du 16 mars 2006 modifiant la loi sur les communes
- 34 *Péréquation financière entre les communes (art. 133)*: loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)
- 37 *Promulgation des révisions partielles de la Constitution (- / cf. art. 81 Cst. 1857)*: loi du 7 septembre 2006 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques
- 38 *Relations extérieures, collaboration internationale et interrégionale (art. 5 et 114)*: loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv) et loi du 8 octobre 2010 portant adhésion du canton de Fribourg à la

- Convention sur la participation des Parlements (CoParl)
- 45 *Aide et protection particulière des enfants et des jeunes (art. 34)*: loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse (LEJ)
- 48b *Surveillance des délégataires de tâches publiques (communes) (art. 54)*: loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable, dont les dispositions finales modifient la loi du 25 septembre 1980 sur les communes.
- 51 *Intégration sociale et politique des jeunes (art. 61)*: loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse (LEJ)
- 55^{bis} *Encouragement de la coopération et des échanges culturels (art. 79)*: loi du 15 mai 2006 modifiant la loi sur les affaires culturelles
- 56 *Agriculture (art. 74)*: loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture (LAgri)
- 57 *Sport et loisirs (art. 80)*: loi du 16 juin 2010 sur le sport (LSport)
- 59 *Accès de personnes étrangères aux fonctions de l'ordre judiciaire (art. 86)*: loi du 11 mai 2007 sur l'élection et la surveillance des juges (LESJ)
- 60 *Incompatibilité du fait de la parenté (- / cf. art. 33 Cst. 1857)*: loi du 5 septembre 2006 adaptant la législation relative au Conseil d'Etat à la nouvelle Constitution
- 62 *Résolution extrajudiciaire des litiges (art. 120)*: loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ)
- 64 *Encouragement aux fusions de communes (art. 135)*: loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)
- 68 *Révision totale de la Constitution (art. 144)*: loi du 11 février 2009 concernant une révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques et de la loi sur les communes

5.2 Projets réglés par un rapport ou une décision du Conseil d'Etat (8)

Les projets suivants ont fait l'objet de rapports et/ou de décisions du Conseil d'Etat:

- 2 *Langues (art. 2, 6, 17 et 64)*
Le Conseil d'Etat a renoncé à des actes législatifs dans ce domaine, préférant recourir à des mesures concrètes en cours ou à venir. Suite à la prise en considération du postulat 2034.08 Moritz Boschung/André Ackermann concernant le soutien aux communes bilingues, il devra adresser un rapport au Grand Conseil sur cette question.
- 15 *Encouragement à la construction de logements et à l'accès à la propriété (art. 56)*
Le Conseil d'Etat a décidé qu'aucune nouvelle législation ne devait être proposée dans ce domaine, le calcul de la valeur locative tenant suffisamment compte de l'aspect «favoriser l'accès à la propriété» et permettant par conséquent de considérer que l'objectif constitutionnel était atteint.

- 35 *Structures territoriales (art. 95, 134 et 136)*
Ce projet a été traité par le rapport du Conseil d'Etat du 16 novembre 2010 concernant les structures territoriales et dont le Grand Conseil a pris acte le 3 février 2011, après avoir, au vote, confirmé le découpage actuel des structures territoriales, décidé de redéfinir le statut, le rôle et les tâches des préfets, refusé d'explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions administratives et refusé de mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux.
- 36 *Statut public des autres Eglises (art. 142)*
Considérant que le statut de droit public qui peut être accordé à une Eglise doit faire l'objet d'une requête, puis d'une décision politique et d'une loi spéciale, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à l'édiction d'une loi générale pour ce projet.
- 44 *Publicité des débats judiciaires et du prononcé du jugement (art. 31)*
Une étude préalable a démontré que les lois fribourgeoises répondent, dans ce domaine, aux exigences de la Constitution et permettent par conséquent de considérer que des modifications législatives ne sont pas nécessaires.
- 50 *Respect des intérêts des familles par la législation (art. 59)*
Ce projet devait concrétiser l'article 59 al. 3 de la Constitution, qui peut être toutefois considéré comme une disposition directement applicable, de sorte que des dispositions légales ne sont pas nécessaires.
- 54 *Environnement, utilisation des énergies renouvelables (art. 71)*
Ce projet a été concrétisé par plusieurs projets législatifs et diverses mesures proposés tant dans le domaine de l'environnement (loi sur les sites pollués, règlement sur les eaux, mise en œuvre du plan de mesures pour la protection de l'air, etc.) que dans celui de l'énergie.
- 61 *Compétences en cas de circonstances extraordinaires (art. 117)*
Ce projet a reçu une suite par l'adoption par le Conseil d'Etat, le 4 octobre 2010, d'un rapport final sur le concept établissant une organisation de gestion des situations de crise à l'Etat de Fribourg.

5.3 Projets encore en cours (12)

- 16 *Politique globale de la famille (art. 59)*
La concrétisation législative de la politique familiale relève des projets N° 8, 16^{bis}, 16^{ter} et 16^{quater}. Ce projet se réalise notamment par la mise en œuvre du Guichet social, qui a vu le jour à la fin de l'été 2011.
- 16^{bis} *Prestations en faveur de chaque enfant (art. 60 al. 1)*
Le projet de loi concrétisant ce projet devrait être adopté par le Conseil d'Etat en 2012.
- 16^{ter} *Prestations complémentaires pour familles (art. 60 al. 2)*
Le projet de loi concrétisant ce projet devrait être adopté par le Conseil d'Etat en 2012.

- 26 *Définition des cercles électoraux (art. 95 et 151)*
Ce projet a fait l'objet d'un décret, puis d'une loi définissant de manière provisoire les cercles électoraux pour les législatures 2007–2011 et 2012–2016. Une solution définitive devra être proposée dans le sens de la décision prise par le Grand Conseil le 3 février 2011 lors de l'examen du rapport consacré aux structures territoriales.
- 30 *Médiation administrative (art. 119)*
Le projet de loi concrétisant ce projet a fait l'objet d'une consultation interne durant l'été 2011 et sera encore soumis à une consultation externe; il devrait être adopté par le Conseil d'Etat en 2012.
- 40 *Autonomie et intégration des handicapés (art. 9)*
Le projet de loi concrétisant ce projet devrait être adopté par le Conseil d'Etat au début de l'année 2013.
- 46 *Droits des personnes âgées (art. 35 et 62)*
Le projet de loi concrétisant ce projet devrait être adopté par le Conseil d'Etat au début de l'année 2013.
- 47 *Répartition des tâches Etat–communes (art. 53)*
Le Conseil d'Etat a relevé qu'une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes n'aurait guère le succès souhaité sans une augmentation significative de la taille des communes ainsi que de leurs compétences et de leur autonomie, augmentation qui devrait être favorisée par la loi sur l'encouragement aux fusions de communes acceptée lors de la votation populaire du 15 mai 2011. Le Conseil d'Etat a chargé un groupe de travail de lui soumettre des propositions concernant la suite à donner à cet objet.
- 48a *Surveillance des délégataires de tâches publiques (Etat) (art. 54)*
Une étude relative à la suite à donner à ce projet, reportée en raison de la priorité donnée à d'autres objets, est en cours.
- 52 *Soutien aux personnes vulnérables et dépendantes (art. 63)*
Des travaux sont en cours en vue de la présentation d'un rapport.
- 55 *Connaissance de la nature et du patrimoine culturel (art. 73)*
Un projet de loi sur la protection de la nature et du paysage a été adopté par le Conseil d'Etat le 13 septembre 2011 et transmis au Grand Conseil.
- 65 *Fusions de communes obligatoires (art. 135)*
La loi du 9 décembre 2010 sur l'encouragement aux fusions de communes prévoit que deux ans après l'approbation du plan de fusions, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts en évaluera l'impact et que le Conseil d'Etat devra soumettre un rapport au Grand Conseil. Ce rapport devra proposer des actions adaptées aux communes restées seules et n'étant à l'évidence pas en mesure de remplir leurs tâches. Des dispositions légales rendant contraignantes certaines fusions pourront ainsi être proposées.

6. CONCLUSION

12 des 76 projets recensés sont encore en cours. 64 projets (84,21 %) ont été «liquidés». Le rapport N° 170 du 15 novembre 2004 opérait une distinction entre 37 projets impératifs (projets N° 1 à 37) et les autres projets, dits «facultatifs». Par la suite, 6 projets impératifs ont été ajoutés (projets 13^{bis}, 16^{bis}, 16^{ter}, 16^{quater}, 17^{bis} et 18^{bis}), portant à 43 le total de ces projets. 38 d'entre eux (88,37%) ont été concrétisés.

Les projets encore en cours sont pour la plupart très complexes; ils ont nécessité des études approfondies et entraîneront, en particulier pour ceux relevant des domaines de la famille et du social, de lourdes dépenses. L'achèvement des travaux y relatifs est prévu pour l'année 2013. Dès lors que l'organisation de projet mise en place sera dissoute au 31 décembre 2011, les Directions concernées répondront directement devant le Conseil d'Etat de la mise en œuvre de la Constitution qui doit encore être réalisée (ACE du 29.4.2008).

La plupart des innovations de la nouvelle Constitution et des actes législatifs en résultant ont été reçues très favorablement. D'autres, déjà contestées avant la votation populaire du 16 mai 2004, le sont encore aujourd'hui par certains, mais sont devenues réalité. L'ancien texte constitutionnel du 19^e siècle a été remplacé par une charte fondamentale adaptée aux exigences d'une société moderne et dont la mise en œuvre a déjà été la source d'incontestables progrès.

Au moment où va s'achever l'immense mais passionnant chantier de la mise en œuvre de la Constitution cantonale, le Conseil d'Etat tient à remercier toutes les personnes qui y ont participé, en particulier le Comité de pilotage et le chef de projet, M. Denis Loertscher.

Nous vous invitons à prendre acte du présent rapport.

SCHLUSSBERICHT Nr. 285 11. Oktober 2011 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung

Wir unterbreiten Ihnen den Schlussbericht über die Arbeiten zur Umsetzung der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004.

Dieser Bericht kündigt den Abschluss einer gesetzgeberischen Grossbaustelle an, die die Kantonsbehörden, vor allem die Verwaltung, während rund 15 Jahren stark beanspruchte. In einem ersten Kapitel wird der Ablauf der Totalrevision der Kantonsverfassung skizziert, in einem zweiten werden die Grundzüge des neuen Verfassungswerks in Erinnerung gerufen und die bedeutendsten Neuerungen aufgeführt. Weiter enthält der Bericht einen kurzen Rückblick auf die Organisation und den Ablauf der Umsetzung der Verfassung sowie eine Aufstellung der Kosten der Arbeiten. Schliesslich zeigt dieser Bericht – wenige Wochen vor Ablauf der auf den 31. Dezember 2011 verlängerten Frist für den Abschluss der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung – in einer notgedrungenen trockenen Zusammenstellung den Ausführungsstand aller Gesetzgebungsvorhaben, die diese zur Folge hatte.

1. RÜCKBLICK

Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 hatte zahlreiche Teilrevisionen erfahren und war veraltet, lückenhaft und zuweilen inkohärent. Gestützt auf diese Feststellung wurde die Totalrevision dieses Grundgesetzes als eines der Ziele in das Regierungsprogramm der Legislaturperiode 1997–2001 aufgenommen. Der Dekretsentwurf des Staatsrats über die Einleitung des Totalrevisionsverfahrens wurde vom Grossen Rat am 20. November 1998 mit 92 Stimmen ohne Gegenstimme angenommen. Am 13. Juni 1999 stimmte das Freiburger Volk mit einer klaren Mehrheit (86% der Stimmen) für die Ausarbeitung einer neuen Grundcharta. Mit einem knapperen Abstimmungsergebnis (54,7%) hat es entschieden, deren Ausarbeitung einem Verfassungsrat zu übertragen.

Bereits im Jahr 1997 hatte der Staatsrat einen Leitungsausschuss eingesetzt, der dem Verfassungsrat vorangegangen ist und dessen Schaffung begleitet hat, indem er insbesondere sieben, auf breiter Ebene verteilte «Ideenhefte» erarbeitet hat und so die Auseinandersetzung mit der gesamten Verfassungsmaterie angeregt hat. Dieses Gremium ist in der Folge in Begleitausschuss (Comité de suivi) umgetauft worden und bildete ein Bindeglied zwischen dem Verfassungsrat, dem Staatsrat und der Verwaltung.

Die Arbeiten des Verfassungsrats dauerten vier Jahre. Die acht eingesetzten Sachbereichskommissionen leisteten als erstes eine Grundlagenarbeit, die mit der Ausarbeitung von Thesen abgeschlossen wurde; 391 davon wurden für die Abfassung eines Vorentwurfs berücksichtigt. Dieser wurde in einer ersten Lesung beraten und im Frühling 2003 in eine breit angelegte Vernehmlassung gegeben. Nach einer zweiten und einer dritten Lesung wurde der Verfassungsentwurf vom Verfassungsrat am 30. Januar 2004 mit 97 gegen 21 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

Am 16. Mai 2004 hat das Freiburger Volk die neue Verfassung mit 44 863 Ja-Stimmen (58,03%) gegen 32 446 Nein-Stimmen (41,97%) angenommen.

2. GRUNDZÜGE DER VERFASSUNG

Die wichtigsten Titel der Verfassung betreffen die allgemeinen Bestimmungen, die Grund- und die Sozialrechte, die politischen Rechte, die öffentlichen Aufgaben, die Finanzordnung, die kantonalen Behörden, die Gemeinden und die territoriale Gliederung, die zivile Gesellschaft sowie die Kirchen und Religionsgemeinschaften. Die Bestimmungen fast aller dieser Titel sind durch die Erarbeitung von Rechtserlassen umgesetzt worden; diese sind nachfolgend unter Ziff. 5 aufgeführt.

Die Verfassung enthält einige bedeutende Neuerungen, von denen die Folgenden erwähnenswert sind:

- Mutterschaftszulagen für alle Mütter, einschliesslich der Mütter ohne Erwerbstätigkeit und der Adoptivmütter (Art. 33 und 148);
- politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene (Art. 48)
- Aufzählung der öffentlichen Aufgaben (Art. 52–80);
- Ergänzungsleistungen für Familien (Art. 60);

- konfessionelle Neutralität des Schulunterrichts (Art. 64);
- Integration der Ausländerinnen und Ausländer und erleichterte Einbürgerung, einschliesslich durch die Abschaffung der Einbürgerungsgebühr (Art. 69);
- ausgeglichener Finanzhaushalt (Art. 83);
- Trennung der Sekretariate des Grossen Rates und des Staatsrats (Art. 97);
- Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten (Art. 119);
- Zusammenlegung von Kantonsgericht und Verwaltungsgericht (Art. 124);
- Justizrat (Art. 125–128); Unterstützung der Organisationen der zivilen Gesellschaft (Art. 137–138).

Ausserdem ist zu erwähnen, dass die Freiburger Kantonsverfassung folgende vier Exklusivitäten umfasst:

- Bei den Grundrechten kennt sie die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Art. 14): dieses Recht besteht zwar in anderen Kantonen sowie seit 2007 im Bund, es hat dort jedoch nicht Verfassungsrang;
- die Rechte älterer Menschen als Sozialrechte (Art. 35, der den älteren Menschen Anspruch gibt auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und Achtung ihrer Persönlichkeit);
- bei den öffentlichen Aufgaben die Pflicht, als erste Fremdsprache die andere Amtssprache zu unterrichten (Art. 64);
- im Kapitel der kantonalen Behörden die Wahl der Mitglieder der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft auf unbestimmte Zeit (Art. 121).

Die Ausführungsgesetzgebung zur Verfassung – die in einzelnen Bereichen zwar noch aussteht – hat alle vorgesehenen Neuerungen konkretisiert.

Die Entstehung der Verfassung und deren Neuerungen waren Gegenstand einer bedeutenden, im Jahr 2005 erschienenen Sondernummer der *Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung*. Die neue Verfassung wird darin in zehn Beiträgen vorgestellt, wobei der Reihe nach praktisch alle Titel der Verfassung behandelt werden. Diesem Gesamtüberblick voraus gehen Beiträge zur Entstehungsgeschichte und zu redaktionellen Aspekten und ausserdem ein politisches Geleitwort sowie eine überaus wertvolle und aufschlussreiche Würdigung durch aussenstehende Fachleute. Die Beiträge – die das zahlenmässige Verhältnis der Sprachgemeinschaften im Kanton annähernd wahren – wurden von Mitgliedern des Verfassungsrats oder seines Sekretariats und von Spezialistinnen und Spezialisten des Verfassungsrechts oder der behandelten Materie verfasst. Den fast 400-seitigen Band ergänzen eine CD-ROM mit den Vorarbeiten zur Verfassung und verschiedene Hilfsmittel für Recherchen.

3. UMSETZUNGSARBEITEN

Die Grundzüge der Umsetzung der Verfassung sind im entsprechenden Bericht Nr. 170 vom 15. November 2004 des Staatsrats an den Grossen Rat (*TGR* 2004, S. 1726 ff.) vorgestellt worden, der von einem Gesetzgebungsprogramm mit rund siebzig Projekten sprach, für

welches die Einrichtung einer besonderen Projektorganisation nötig war.

Alle Direktionen, die Staatskanzlei und das Sekretariat des Grossen Rates sind in die Ausführung der Projekte einbezogen worden. Planung und Koordination der Arbeiten übernahm ein Leitungsausschuss mit der Unterstützung eines Projektleiters und des Sekretärs des Ausschusses. Der Leitungsausschuss setzte sich wie folgt zusammen:

- Pascal Corminbœuf, Staatsrat, Präsident
- Claude Grandjean, Staatsrat, ab 1. Januar 2007 von Erwin Jutzet, Staatsrat, abgelöst, Vizepräsident
- Beat Vonlanthen, Staatsrat, ab 1. Januar 2007 von Georges Godel, Staatsrat, abgelöst
- Denis Loertscher, Vorsteher des Amtes für Gesetzgebung, Projektleiter
- Hans Jürg Herren, Generalsekretär, ab 1. Juli 2008 von Antoine Geinoz, Generalsekretär, abgelöst
- Christophe Maillard, Juristischer Berater
- Antoine Geinoz, Wissenschaftlicher Berater, ab 1. Juli 2008 von Michel Passaplan, Juristischer Berater, abgelöst, Sekretär

Wie im vorgenannten Bericht angekündigt, ist dem Grossen Rat am 2. Oktober 2006 ein Zwischenbericht (Nr. 88) über die Arbeiten zur Umsetzung der Verfassung unterbreitet worden (*TGR* 2006, S. 2516 ff.). Er erwähnte die vom Staatsrat festgelegte Planung mit dem Zeitplan, enthielt eine allgemeine Beurteilung der bereits ausgeführten Arbeiten und wurde durch eine Übersichtstabelle über den Stand der 76 Umsetzungsprojekte am 1. Oktober 2006 ergänzt. Er präziserte, dass 14 dieser Projekte nicht weiterverfolgt würden, da sich die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs nicht als nötig erwies, sei es bei der endgültigen Planung, sei es nach einer Vorstudie der zuständigen Direktion.

Angesichts des Umfangs und der Komplexität der Arbeiten konnte die allgemeine Frist bis zum 1. Januar 2009, wie sie Artikel 147 der Verfassung festsetzt, nicht eingehalten werden. Der Staatsrat hat daher am 29. April 2008 und am 23. März 2009 beschlossen, die Projektorganisation bis zum 31. Dezember 2011 beizubehalten und dem Grossen Rat im Herbst 2011 diesen Schlussbericht zu überweisen.

Diese Massnahmen sowie Informationen über die gesamten Arbeiten sind dem Grossen Rat in den jährlichen Tätigkeitsberichten der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft mitgeteilt worden. Die Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates und der Öffentlichkeit ihrerseits erfolgte über die Intranetsite <http://intranet/off/cst2004/default.htm> und die Internetsite <http://appl.fr.ch/off/de/cst2004/default.asp>, die eingerichtet und regelmässig nachgeführt wurden.

4. KOSTEN DER ARBEITEN

Die Ausgaben für die Umsetzung der Verfassung sind unter der Position 3775/318.094 der Finanzdirektion zentral geführt worden. Für den Zeitraum 2005–2010 belief sich ihr Total auf 1 496 266,50 Franken. Im Voranschlag 2011 ist ein Betrag von 850 000 Franken veranschlagt worden, der aber voraussichtlich nicht vollständig verwendet werden wird. Diese Ausgaben betreffen im Wesentlichen die

Entschädigung der Experten und des temporären Personals, die zur Bearbeitung der komplexesten Vorhaben angestellt wurden. Der grösste Teil der Arbeiten zur Umsetzung der Verfassung ist jedoch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staates ausgeführt worden, deren Leistungen sich nicht beziffern lassen.

5. STAND DER PROJEKTE

Von den ursprünglich 76 Projekten sind schon im oben erwähnten Zwischenbericht 14 als nicht weiterzuverfolgen beurteilt worden. Eines davon, das Projekt Nr. 17^{bis}, ist reaktualisiert worden und hatte einen Rechtserlass zur Folge. Die 13 endgültig nicht weiterverfolgten Projekte sind:

- 19 Massnahmen zur Förderung des öffentlichen und des nicht motorisierten Verkehrs (Art. 78)
- 21 Überprüfung der Aufgaben von Staat und Gemeinden (Art. 82)
- 28 Voraussetzungen für eine Neuverschuldung (Art. 102 und 151)
- 39 Gleichstellung von Frau und Mann (Art. 9)
- 41 Recht auf Versammlung und Demonstrationen (Art. 24)
- 42 Streikrecht (Art. 27)
- 43 Entschädigung im Falle der Enteignung (Art. 28)
- 49 Wirtschaftsförderung, Rahmenbedingungen (Art. 57)
- 53 Unterstützung privater Bildungseinrichtungen (Art. 67)
- 58 Bekämpfung von Steuerbetrug (Art. 81)
- 63 Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (Art. 134)
- 66 Unterstützung von Organisationen der zivilen Gesellschaft (Art. 137 Abs. 1 und 138)
- 67 Förderung des staatsbürgerlichen Bewusstseins (Art. 137 Abs. 2)

Der grösste Teil der 63 verbleibenden Projekte ist durch einen Rechtserlass ausgeführt worden (vgl. 5.1). Einige Projekte waren Gegenstand von Berichten oder Beschlüssen des Staatsrats (vgl. 5.2). Wieder andere sind Mitte Oktober 2011 noch im Gang (vgl. 5.3).

5.1 Durch einen Rechtserlass realisierte Projekte (43)

Diese Projekte werden nachfolgend aufgezählt, unter Angabe des oder der betreffenden Rechtserlasse:

- 1 *Nachhaltige Entwicklung* (Art. 3): Dekret vom 9. September 2011 über einen Verpflichtungskredit für die Verwirklichung des Aktionsplans und der Instrumente gemäss der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg
- 3 *Eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare* (Art. 14): Gesetz vom 26. Juni 2006 zur Einführung der eingetragenen Partnerschaft in die kantonale Gesetzgebung
- 4 *Information und Transparenz des staatlichen Handelns* (Art. 19, 51, 52, 84 und 88): Gesetz

- vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)
- 5 *Petitionsrecht (Art. 25)*: Gesetz vom 7. September 2006 zur Änderung des Gesetzes über das Petitionsrecht
 - 6 *Unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 4)*: Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG)
 - 7 *Rechtsstellung von Kindern und jungen Erwachsenen (Art. 29 Abs. 5)*: Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG)
 - 8 *Mutterschaft (Art. 33 und 148)*: Gesetz vom 9. September 2010 über die Mutterschaftsbeiträge (MBG)
 - 9 *Unterstützung für Opfer von Naturkatastrophen oder ähnlichen Ereignissen (Art. 36 Abs. 2)*: Gesetz vom 13. Dezember 2007 über den Bevölkerungsschutz (BevSG)
 - 10 *Besondere Hilfe für Kinder und Jugendliche, die Opfer von Straftaten sind (Art. 36 Abs. 3)*: Gesetz vom 4. Dezember 2008 zur Änderung des Ausführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Hilfe an Opfer von Straftaten
 - 11 *Ausübung politischer Rechte von Ausländern und Auslandschweizern (Art. 39, 48, 131 und 149)*: Gesetz vom 16. März 2005 über die politischen Rechte von Ausländern und Auslandschweizern
 - 12 *Wählbarkeit auf kantonaler Ebene (Art. 40 und 86)*: Gesetz vom 16. März 2005 über die politischen Rechte von Ausländern und Auslandschweizern
 - 13 *Volksmotion (Art. 47)*: Gesetz vom 7. September 2006 zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte
 - 13^{bis} *Volksinitiative, Referendum (Art. 43, 45 und 46)*: Gesetz vom 11. Februar 2009 über eine Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und des Gesetzes über die Gemeinden
 - 14 *Initiative und Referendum innerhalb von Gemeindeverbänden (Art. 51 und 153)*: Gesetz vom 16. März 2006 zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden
 - 16^{quater} *Betreuung von Kindern im Vorschulalter (Art. 60 Abs. 3)*: Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)
 - 17 *Einbürgerungsgebühr und Beschwerderecht (Art. 69 Abs. 2 und 3)*: Gesetz vom 9. Mai 2007 zur Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht
 - 17^{bis} *Integration von Ausländern (Art. 69 Abs. 1)*: Gesetz vom 24. März 2011 über die Integration der Migrantinnen und Migranten und die Rassismusprävention
 - 18 *Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (Art. 70)*: Gesetz vom 5. Oktober 2011 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
 - 18^{bis} *Massnahmen zur Vorbeugung von Katastrophen und Notsituationen (Art. 75)*: Gesetz vom 13. Dezember 2007 über den Bevölkerungsschutz (BevSG)
 - 20 *Sparsamer Umgang mit Gemeindefinanzen (Art. 82)*: Gesetz vom 16. März 2006 zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden
 - 22 *Ausgleich von Defiziten (Art. 83)*: Gesetz vom 9. September 2005 zur Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates
 - 23 *Organisation des Staatsrats und Stellung der Staatsräte (Art. 87, 89, 98 106 und 151)*: Gesetz vom 5. September 2006 zur Anpassung der Gesetzgebung über den Staatsrat an die neue Verfassung
 - 24 *Organisation des Grossen Rats (Art. 89, 91, 93, 96, 98, 99, 104 und 151)*: Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG)
 - 25 *Volksrechte bei dringlichen Erlassen des Grossen Rats (Art. 92 und 151)*: Gesetz vom 7. September 2006 zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte
 - 27 *Trennung der Sekretariate des Grossen Rats und des Staatsrats (Art. 97)*: Gesetz vom 19. November 2004 über die Neuorganisation des Sekretariats des Grossen Rates
 - 29 *Wahl der Mitglieder der richterlichen Gewalt (Art. 103, 121 und 152)*: Gesetz vom 11. Mai 2007 über die Wahl der Richterinnen und Richter und die Aufsicht über sie (RWAG)
 - 31 *Zusammenlegung von Kantons- und Verwaltungsgericht (Art. 123, 124 und 152)*: Gesetz vom 14. November 2007 über die Organisation des Kantonsgerichts (KGOG)
 - 32 *Justizrat (Art. 125–128 und 152)*: Gesetz vom 6. Oktober 2006 über den Justizrat (JRG)
 - 33 *Gemeindebehörden und Gemeindezusammenschlüsse (Art. 131, 132, 134, 135 und 153)*: Gesetz vom 16. März 2006 zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden
 - 34 *Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Art. 133)*: Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG)
 - 37 *Promulgierung von Teilrevisionen der Verfassung (– / vgl. Art. 81 KV 1857)*: Gesetz vom 7. September 2006 zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte
 - 38 *Beziehungen nach Aussen, interkantonale und interregionale Zusammenarbeit (Art. 5 und 114)*: Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG) und Gesetz vom 8. Oktober 2010 über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer)
 - 45 *Hilfe und besonderer Schutz für Kinder und Jugendliche (Art. 34)*: Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 (JuG)
 - 48b *Überwachung von mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragten Personen oder Organisationen (Gemeinden) (Art. 54)*: Gesetz vom 6. Oktober 2011 über das Trinkwasser, dessen Schlussbestimmungen das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden ändern.

- 51 *Soziale und politische Integration der Jugendlichen (Art. 61)*: Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 (JuG)
- 55^{bis} *Förderung der Zusammenarbeit und des kulturellen Austauschs (Art. 79)*: Gesetz vom 15. Mai 2006 zur Änderung des Gesetzes über die kulturellen Angelegenheiten
- 56 *Landwirtschaft (Art. 74)*: Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 2006 (LandwG)
- 57 *Sport und Freizeit (Art. 80)*: Sportgesetz (SportG) vom 16. Juni 2010
- 59 *Zugang zu richterlichem Amt für Ausländerinnen und Ausländer (Art. 86)*: Gesetz vom 11. Mai 2007 über die Wahl der Richterinnen und Richter und die Aufsicht über sie (RWAG)
- 60 *Unvereinbarkeit aufgrund verwandtschaftlicher Beziehungen (- / vgl. Art. 33 KV 1857)*: Gesetz vom 5. September 2006 zur Anpassung der Gesetzgebung über den Staatsrat an die neue Verfassung
- 62 *Aussergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten (Art. 120)*: Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG)
- 64 *Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Art. 135)*: Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)
- 68 *Totalrevision der Kantonsverfassung (Art. 144)*: Gesetz vom 11. Februar 2009 über eine Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und des Gesetzes über die Gemeinden

5.2 Projekte, die durch einen Bericht oder einen Beschluss des Staatsrats abgeschlossen worden sind (8)

Folgende Projekte bildeten Gegenstand von Berichten und/oder Beschlüssen des Staatsrats:

- 2 *Sprachen (Art. 2, 6, 17 und 64)*
Der Staatsrat hat davon abgesehen, diesen Bereich gesetzlich zu regeln; er zieht es vor, mit bereits laufenden oder bevorstehenden konkreten Massnahmen tätig zu werden. Nach der Erheblicherklärung des Postulats 2034.08 Moritz Boschung/André Ackermann über die Unterstützung der zweisprachigen Gemeinden wird er dem Grossen Rat zu dieser Frage einen Bericht unterbreiten müssen.
- 15 *Förderung von Wohnbau und Zugang zu Wohneigentum (Art. 56)*
Der Staatsrat hat beschlossen, dass in diesem Bereich keine neue Gesetzgebung beantragt werden muss, da die Berechnung des Mietwerts den Aspekt «Förderung des Zugangs zu Wohneigentum» genügend berücksichtigt, so dass das verfassungsmässige Ziel als erreicht betrachtet werden kann.
- 35 *Territoriale Gliederung (Art. 95, 134 und 136)*
Dieses Projekt ist im Bericht des Staatsrats vom 16. November 2010 über die territoriale Gliederung behandelt worden, den der Grosse Rat am 3. Februar 2011 zur Kenntnis genommen hat. Zuvor hatte der Grosse Rat in Abstimmungen die heutige territoriale Gliederung bestätigt, be-

schlossen, die Stellung, die Rolle und die Aufgaben der Oberamtspersonen neu zu umschreiben, darauf verzichtet, die Idee zu vertiefen, die Bezirke in einfache Verwaltungskreise umzuwandeln, und es abgelehnt, kurzfristig ein Projekt für eine Neueinteilung der Wahlbezirke auszuarbeiten.

- 36 *Öffentlich-rechtlicher Status der anderen Kirchen (Art. 142)*
Angesichts der Tatsache, dass für die Verleihung eines öffentlich-rechtlichen Status an eine Kirche ein entsprechendes Gesuch, ein politischer Entscheid und schliesslich ein Spezialgesetz vorausgesetzt ist, hat der Staatsrat beschlossen, bei diesem Projekt auf ein allgemeines Gesetz zu verzichten.
- 44 *Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung (Art. 31)*
Eine Vorstudie hat gezeigt, dass die freiburgischen Gesetze in diesem Bereich den Anforderungen der Verfassung genügen, so dass sich Änderungen an der Gesetzgebung erübrigen.
- 50 *Respektierung der Anliegen der Familien durch die Gesetzgebung (Art. 59)*
Dieses Projekt hätte Artikel 59 Abs. 3 der Verfassung, der jedoch als unmittelbar anwendbar betrachtet werden muss, konkretisieren sollen, so dass sich gesetzliche Bestimmungen erübrigen.
- 54 *Umwelt, Gebrauch erneuerbarer Energien (Art. 71)*
Dieses Projekt ist durch mehrere Gesetzgebungsvorhaben und verschiedene Massnahmen konkretisiert worden, sowohl im Umweltbereich (Gesetz über belastete Standorte, Gewässerreglement, Umsetzung des Massnahmenplans Luftreinhaltung usw.) als auch im Energiebereich.
- 61 *Zuständigkeit im Fall ausserordentlicher Umstände (Art. 117)*
Dieses Projekt ist ausgeführt worden, indem der Staatsrat am 4. Oktober 2010 einen Schlussbericht über ein Organisationskonzept für das Krisenmanagement beim Staat Freiburg verabschiedete.

5.3 Noch laufende Projekte (12)

- 16 *Umfassende Familienpolitik (Art. 59)*
Die gesetzgeberische Konkretisierung der Familienpolitik ist Sache der Projekte Nr. 8, 16^{bis}, 16^{ter} und 16^{quater}. Dieses Projekt wird insbesondere durch die Einrichtung einer sozialen Anlaufstelle realisiert, die im Spätsommer 2011 erfolgt ist.
- 16^{bis} *Zulagen für jedes Kind (Art. 60 Abs. 1)*
Der Gesetzesentwurf, der dieses Projekt konkretisiert, dürfte vom Staatsrat im Jahr 2012 verabschiedet werden.
- 16^{ter} *Ergänzungsleistungen für Familien (Art. 60 Abs. 2)*
Der Gesetzesentwurf, der dieses Projekt konkretisiert, dürfte vom Staatsrat im Jahr 2012 verabschiedet werden.

- 26 *Festlegung der Wahlkreise (Art. 95 und 151)*
Dieses Projekt bildete Gegenstand eines Dekrets und später eines Gesetzes zur vorläufigen Festlegung der Wahlkreise für die Legislaturperioden 2007–2011 und 2012–2016. Eine endgültige Lösung wird im Sinne des Beschlusses vorgeschlagen werden müssen, den der Grosse Rat am 3. Februar 2011 bei der Beratung über den Bericht über die territoriale Gliederung gefasst hat.
- 30 *Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten (Art. 119)*
Der Gesetzesentwurf, der dieses Projekt konkretisiert, war im Sommer 2011 Gegenstand eines internen Vernehmlassungsverfahrens und wird noch in eine externe Vernehmlassung gegeben werden; er dürfte vom Staatsrat im Jahr 2012 verabschiedet werden.
- 40 *Unabhängigkeit und Integration von Behinderten (Art. 9)*
Der Gesetzesentwurf, der dieses Projekt konkretisiert, dürfte vom Staatsrat Anfang 2013 verabschiedet werden.
- 46 *Rechte älterer Menschen (Art. 35 und 62)*
Der Gesetzesentwurf, der dieses Projekt konkretisiert, dürfte vom Staatsrat Anfang 2013 verabschiedet werden.
- 47 *Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden (Art. 53)*
Der Staatsrat hat hervorgehoben, dass eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen dem Staat und den Gemeinden kaum den gewünschten Erfolg hätte ohne eine bedeutende Erweiterung der Grösse der Gemeinden sowie ihrer Zuständigkeiten und ihrer Autonomie; eine solche Erweiterung sollte durch das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse, das in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 angenommen wurde, gefördert werden. Der Staatsrat hat eine Arbeitsgruppe beauftragt, ihm Vorschläge für das weitere Vorgehen zu machen.
- 48a *Überwachung von mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragten Personen oder Organisationen (Staat) (Art. 54)*
Eine Studie über das weitere Vorgehen ist im Gang, aber wegen Geschäften mit höherer Priorität aufgeschoben.
- 52 *Unterstützung verletzlicher und abhängiger Personen (Art. 63)*
Arbeiten zur Vorlage eines Berichts sind im Gang.
- 55 *Bewusstsein für Natur- und Kulturgüter (Art. 73)*
Der Staatsrat hat am 13. September 2011 zuhanden des Grossen Rates einen Gesetzesentwurf über den Natur- und Landschaftsschutz verabschiedet.

- 65 *Obligatorische Gemeindezusammenschlüsse (Art. 135)*
Das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse sieht vor, dass die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft zwei Jahre nach der Genehmigung des Fusionsplans dessen Auswirkungen analysiert und dass der Staatsrat dem Grossen Rat einen Bericht unterbreitet. Dieser Bericht wird Lösungsvorschläge für Gemeinden machen müssen, die allein geblieben und offensichtlich nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Dabei werden Gesetzesbestimmungen, die gewisse Zusammenschlüsse zwingend vorsehen, vorgeschlagen werden können.

6. SCHLUSSBEMERKUNGEN

12 der 76 erfassten Projekte sind noch im Gang. 64 Projekte (84,21%) sind erledigt worden. Der Bericht Nr. 170 vom 15. November 2004 unterschied zwischen 37 zwingenden Projekten (Projekte Nr. 1–37) und den übrigen, so genannten «fakultativen» Projekten. In der Folge sind 6 zwingende Projekte hinzugekommen (Projekte 13^{bis}, 16^{bis}, 16^{ter}, 16^{quater}, 17^{bis} und 18^{bis}); von den nunmehr insgesamt 43 zwingenden Projekten sind 38 (88,37%) konkretisiert worden.

Die meisten noch laufenden Projekte sind sehr komplex; sie bedingen eingehende Studien und werden – vor allem diejenigen in den Bereichen Familie und Soziales – beträchtliche Ausgaben zur Folge haben. Der Abschluss der entsprechenden Arbeiten ist für das Jahr 2013 vorgesehen. Da die Projektorganisation am 31. Dezember 2011 aufgelöst wird, werden die zuständigen Direktionen für die noch zu realisierende Umsetzung der Verfassung direkt dem Staatsrat gegenüber verantwortlich sein (Staatsratsbeschluss vom 29.4.2008).

Die meisten Neuerungen der neuen Verfassung und der darauf gestützten Rechtserlasse sind sehr gut aufgenommen worden. Andere, die bereits vor der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 bekämpft wurden, werden es zum Teil noch heute, sind aber Realität geworden. Der Verfassungstext aus dem 19. Jahrhundert ist durch ein Grundgesetz ersetzt worden, das den Anforderungen einer modernen Gesellschaft entspricht und dessen Umsetzung bereits zu unbestreitbaren Fortschritten geführt hat.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der weitläufigen, aber auch spannenden gesetzgeberischen Baustelle Umsetzung der Kantonsverfassung ist es dem Staatsrat ein Anliegen, allen beteiligten Personen, insbesondere dem Leitungsausschuss und dem Projektleiter, Denis Loertscher, seinen Dank auszusprechen.

Wir bitten Sie, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.