

RAPPORT INTERMÉDIAIRE N° 288 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale

Nous avons l'honneur de vous présenter ici un rapport intermédiaire sur les travaux de mise en œuvre de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004. Ce document vous renseigne sur l'organisation du processus et sur son avancement, d'une façon générale d'abord, détaillée ensuite, en particulier au moyen d'un tableau situant chacun des 76 projets du programme législatif (cf. annexe). Il nous donne aussi l'occasion d'analyser en quelques traits un ouvrage complexe et d'indiquer ce qui nous attend pour les deux prochaines années.

1. ÉTAPES RÉALISÉES

1.1 Organisation de projet

Mettre en œuvre une nouvelle Constitution consiste essentiellement à réaliser un programme législatif, souvent d'une ampleur inédite. Cela justifie une organisation de projet particulière, qui a été mise en place en été 2004, puis confirmée et précisée le 25 octobre 2005 par un arrêté du Conseil d'Etat.

Un comité de pilotage présidé par le Directeur des institutions donne les impulsions nécessaires, planifie et coordonne les travaux. Un chef de projet assure la direction générale des opérations, avec l'assistance du secrétaire du Comité de pilotage. Toutes les Directions (ainsi que la Chancellerie d'Etat et le Secrétariat du Grand Conseil) sont impliquées dans la réalisation de projets. Elles ont chacune désigné une personne de contact qui assure la transmission d'informations entre elles et le Comité de pilotage. Chaque projet est confié à une Direction-pilote, avec dans de nombreux cas des Directions associées.

Un site Internet régulièrement actualisé permet au public de suivre l'évolution de la mise en œuvre, mais aussi d'en mieux connaître le contexte. Un site Intranet donne accès à des documents internes, qui concernent en particulier la planification détaillée des travaux.

1.2 Entre deux rapports

Le présent rapport s'inscrit à mi-chemin entre le Rapport N° 170, dont le Grand Conseil a pris acte le 16 décembre 2004, et le rapport final que le Conseil d'Etat sera amené à présenter au début 2009.

Dans son Rapport N° 170, le Conseil d'Etat rappelait le point de départ et indiquait les grandes lignes de la mise en œuvre de la nouvelle charte fondamentale. Il présentait les démarches entreprises depuis la votation du 16 mai 2004 et analysait les divers types de dispositions constitutionnelles, pour lesquelles des dispositions d'application peuvent être nécessaires, souhaitables ou superflues. Il révélait ensuite dans le détail un programme législatif d'une septantaine de projets, avec une première évaluation des conséquences financières. Enfin, il annonçait précisément qu'un rapport intermédiaire serait adressé au Parlement «à mi-parcours, soit vers la fin de la législature, en automne 2006».

1.3 Planification et budget

La planification des travaux de mise en œuvre a été adoptée les 10 et 22 mars 2005 par le Conseil d'Etat, sur proposition du Comité de pilotage. Alors que 68 projets avaient été identifiés en 2004 et mentionnés dans le Rapport N° 170, la planification en a finalement retenu 64. Pour une douzaine de projets, la législation en vigueur suffit à répondre au mandat constitutionnel. Plusieurs projets ont au contraire été ajoutés à la liste de base, alors que d'autres ont été subdivisés.

Le calendrier des travaux répond à la fois aux impératifs constitutionnels – en particulier les dispositions finales de la nouvelle Constitution (art. 146 à 153) – et à la nécessité de répartir l'adoption des nouveaux textes par le Conseil d'Etat et par le Grand Conseil sur les quelques années à disposition. Il sied de rappeler que le délai général d'entrée en vigueur des dispositions d'application est fixé, par la Constitution elle-même, au 1^{er} janvier 2009.

Le budget de la mise en œuvre a été centralisé sur un poste relevant de la Direction des finances, afin d'en faciliter la gestion et d'en favoriser la transparence. Il s'est élevé à 350 000 francs en 2005 et à 700 000 francs en 2006, et il sera tenu. Les dépenses nécessaires concernent pour l'essentiel des mandats d'experts, sollicités en règle générale dans les premières phases d'un projet. Elles vont logiquement reprendre un mouvement à la baisse en 2007, où le projet de budget prévoit un montant de 240 000 francs, avec un probable report des crédits non utilisés en 2006.

1.4 Coordination

a) Coordination organisationnelle

L'évolution des travaux est suivie régulièrement par le chef de projet, avec l'aide des personnes de contact des Directions. Le Comité de pilotage peut ainsi être informé de l'éventuel retard ou de l'avance pris par un projet législatif. Périodiquement, il réexamine la planification et, au besoin, l'adapte. Pour le reste, les Directions soumettent leurs projets au Conseil d'Etat selon la procédure usuelle.

b) Coordination juridique

Les projets de loi liés entre eux sont parfois groupés en un seul. Dans les autres cas, ils font l'objet d'une collaboration entre leurs responsables. De plus, le Service de législation veille à l'harmonisation et à la sécurité des interventions sur les lois existantes. Il se prononce sur tous les textes au stade de l'avant-projet. Une attention particulière est nécessaire dans les cas où plusieurs projets modifient une même loi.

1.5 Information

Depuis la conférence de presse de présentation du Rapport N° 170, l'information du public a été principalement assurée par le site Internet <http://www.fr.ch/ofl/cst> 2004.

En outre, certains projets ont été présentés par la Direction compétente en conférence de presse ou par communiqué à l'occasion de leur mise en consultation. Des demandes de renseignements ponctuelles ont également été

adressées au chef de projet. Le présent rapport fait aussi l'objet d'une conférence de presse.

2. ÉTAT DES PROJETS

2.1 Un tableau synoptique

Le tableau figurant en annexe indique à quel stade se trouve chaque projet au 1^{er} octobre 2006. Dans la colonne «Non retenu» sont mentionnés les objets pour lesquels on a renoncé à élaborer un projet législatif, soit au moment de fixer la planification définitive, soit au terme d'une étude préalable. Dans les deux situations, la Direction compétente a pu établir que les lois en vigueur étaient suffisantes. La colonne «Avant-projet» groupe tous les objets au stade de l'avant-projet de loi, que ce dernier soit en cours d'élaboration ou en procédure de consultation.

Des données contenues dans le tableau, on peut tirer les constats suivants:

1. Sur les 76 projets de la liste de départ, 14 n'ont pas été retenus.
2. Sur les 62 projets restants, 7 ne sont pas encore lancés et 20 en sont au stade de l'étude préalable, dont une bonne majorité vont sans doute déboucher sur une concrétisation. La plupart des objets au stade de l'étude préalable sont ceux dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2009.
3. Les 35 projets restants en sont au moins au stade de l'élaboration de l'avant-projet. Vingt-huit d'entre eux figurent parmi les projets considérés comme impératifs, une proportion qui correspond à l'intention du Conseil d'Etat d'accorder la priorité à cette catégorie.
4. 20 projets législatifs (dont 9 sont déjà en vigueur) ont été adoptés à ce jour par le Grand Conseil, ce qui représente près d'un tiers du programme.

2.2 Respect de la planification

a) En général

La planification établie au début des travaux décrit pour chaque projet neuf étapes, de l'étude préalable à l'entrée en vigueur. Il n'est évidemment pas toujours facile ou possible de respecter le calendrier fixé. Plusieurs projets accusent un certain retard, généralement inférieur à six mois. Quelques autres sont en avance sur les prévisions, en raison de leur interaction avec d'autres projets cantonaux ou fédéraux. Afin de tenir compte de cette situation, le Comité de pilotage a adapté la planification au début de l'année 2006. Vingt projets ont ainsi vu leur calendrier modifié.

b) Par rapport aux délais constitutionnels

Le délai général d'adaptation du droit cantonal à la nouvelle Constitution est fixé au 1^{er} janvier 2009 (art. 147 al. 1 Cst). Le Conseil d'Etat veillera à le tenir, tout en étant conscient que cela impliquera un important travail parlementaire en 2007 et 2008.

Certaines réformes sont frappées par un délai spécial d'entrée en vigueur. C'est ainsi que les dispositions sur les droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger devaient être applicables lors des élections communales de 2006, que celles concernant le Grand Conseil et le Conseil d'Etat doivent l'être pour le début

de la prochaine législature, que le Conseil de la magistrature doit entrer en fonction le 1^{er} juillet 2007 et le Tribunal cantonal unifié le 1^{er} janvier 2008. Les prestations de maternité – pour la part ne relevant pas du droit fédéral – doivent être versées au plus tard le 1^{er} janvier 2008. Enfin, les nouvelles règles relatives aux communes auraient dû entrer en vigueur en vue de la période administrative 2006–2011. Cela n'a pas été possible étant donné la complexité de la révision de la LCo, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2006. L'introduction des nouvelles dispositions en cours de période ne devrait cependant pas poser de problème majeur.

3. APPRÉCIATION GÉNÉRALE À MI-PARCOURS

3.1 La moitié du travail accompli

Vu l'état d'avancement des projets actuellement en cours d'élaboration, on peut considérer grosso modo que la moitié du travail est aujourd'hui accompli. Si l'on a pu renoncer à quelques projets après examen de la législation en vigueur, si quelques autres consistent à retoucher de manière ponctuelle une loi, nombre de projets nécessitent un travail substantiel, impliquant de nombreux représentants des autorités, de l'administration et parfois de l'extérieur. Toutes les Directions sont impliquées dans le processus, quoique dans une inégale mesure: les plus sollicitées sont la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (communes, structures territoriales, droits politiques, langues, médiation, agriculture), la Direction de la sécurité et de la justice (organisation de la justice, Conseil de la magistrature, organisation du Conseil d'Etat, information et transparence, partenariat enregistré, catastrophes) et la Direction de la santé et des affaires sociales (maternité, famille, enfance et jeunesse, personnes âgées, handicapés, personnes vulnérables et dépendantes). Ces trois Directions sont représentées au sein du Comité de pilotage.

Le Conseil d'Etat tient à relever l'ampleur et la qualité des efforts déployés par l'administration dans cette mise en œuvre de la Constitution.

3.2 Une approche complexe

Par nature, une disposition constitutionnelle touche souvent plusieurs domaines de compétence. C'est pourquoi de nombreux projets de mise en œuvre impliquent deux ou plusieurs Directions: l'expérience de la collaboration et de la coordination s'en trouve enrichie. Il ne faut pas oublier non plus que ce vaste chantier s'est ajouté à un programme de législature déjà copieux. Des passerelles se sont assez naturellement jetées entre les deux programmes (p. ex. politique globale de la famille, loi sur l'enfance et la jeunesse, loi sur l'agriculture).

Le travail d'interprétation auquel doivent parfois se livrer les responsables de projet ou les experts est aussi complexe que passionnant. Il permet d'exploiter la marge de manœuvre laissée au législateur tout en concrétisant au mieux l'esprit de la Constitution. Dans ce cadre, le recours aux travaux de la Constituante est nécessaire et se révèle souvent utile, mais ne suffit pas toujours à apporter toutes les réponses souhaitées.

Une difficulté à laquelle les responsables ont été confrontés dès le début des travaux est de déterminer si tel ou tel article constitutionnel est directement applicable ou s'il

nécessite des dispositions d'application. Dans bien des cas, la réponse ne s'impose pas. Jusqu'ici, cependant, les options prises n'ont pas été contestées.

Le Grand Conseil a bien accueilli, de façon générale, les premiers projets d'actes législatifs qui lui ont été soumis. Les textes proposés par le Conseil d'Etat ont subi peu de modifications lors des débats parlementaires.

4. SUITE DES TRAVAUX

La mise en œuvre se poursuit selon la même organisation. Au cours des deux dernières sessions de cette année, trois projets supplémentaires devraient être adoptés par le Parlement: naturalisation, Conseil de la magistrature, agriculture. L'année 2007 s'ouvrira par l'entrée en vigueur d'une dizaine de lois et devrait voir adopter une dizaine d'autres projets par le Grand Conseil. Des projets non encore planifiés en détail pourraient s'y ajouter au terme des études préalables.

Dans son programme de législature 2007–2011, qu'il établira durant le premier semestre de l'année prochaine, le Conseil d'Etat ne manquera pas d'intégrer la part non encore réalisée du programme de mise en œuvre de la Constitution.

Il semble ainsi que le délai général d'entrée en vigueur – 1^{er} janvier 2009 – pourra être respecté. Si cela devait ne pas être le cas, le droit actuel resterait en vigueur (cf. art. 147 al. 2 Cst), ce qui serait gênant s'il est en contradiction avec la Constitution. Le Conseil d'Etat s'emploiera donc, avec l'aide du Comité de pilotage et des responsables de projet, à éviter les dépassements. Reste évidemment réservé le cas de projets non impératifs, absents ou écartés du programme mais jugés utiles par la suite: il sera bien sûr possible de les réaliser ultérieurement.

L'« après-2009 » sera traité, si nécessaire, dans le rapport final du Conseil d'Etat. Ce rapport sera également l'occasion de tirer un bilan global de la mise en œuvre de la Constitution.

5. CONCLUSION

Grâce à l'ensemble des partenaires impliqués, la mise en œuvre de la Constitution du 16 mai 2004 suit son cours normalement. Seuls quelques retards mineurs ont été enregistrés, mais, dans l'ensemble, le programme devrait être achevé dans les temps. Le Comité de pilotage suit attentivement les travaux menés par toutes les Directions. Comme annoncé, la priorité a été donnée aux projets de législation rendus impératifs par la Constitution elle-même. Quant au budget de la mise en œuvre, il est largement respecté.

Prenant date pour le début de l'année 2009, où il établira son rapport final, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

Annexe: tableau synoptique de l'état des projets de mise en œuvre de la Constitution au 1^{er} octobre 2006

2. Oktober 2006

ZWISCHENBERICHT Nr. 288 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Zwischenbericht über die Arbeiten zur Umsetzung der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004. Dieser Bericht gibt Auskunft über die Organisation des Umsetzungsprozesses und wie weit er fortgeschritten ist, zuerst allgemein, anschliessend im Detail mittels einer Tabelle, in der der Stand aller 76 Projekte des Gesetzgebungsprogramms aufgeführt ist (vgl. Anhang). Er bietet uns auch die Gelegenheit, ein komplexes Werk in groben Zügen zu analysieren und aufzuzeigen, was uns in den nächsten beiden Jahren erwartet.

1. ZURÜCKGELEGTE ETAPPEN

1.1 Projektorganisation

Die Umsetzung einer neuen Verfassung besteht im Wesentlichen in der Umsetzung eines Gesetzgebungsprogramms von noch nie da gewesenem Ausmass. Dies rechtfertigt eine besondere Projektorganisation, die im Sommer 2004 auf die Beine gestellt und am 25. Oktober 2005 mit einem Staatsratsbeschluss bestätigt und präzisiert wurde.

Ein Leitungsausschuss, dessen Präsidium der Vorsteher der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft innehat, gibt die nötigen Impulse und plant und koordiniert die Arbeiten. Ein Projektleiter ist zusammen mit dem Sekretär des Leitungsausschusses für die Leitung der Arbeiten im Allgemeinen zuständig. Alle Direktionen sowie die Staatskanzlei und das Sekretariat des Grossen Rates werden in die Umsetzung der Projekte mit einbezogen. Sie haben alle eine Kontaktperson bezeichnet, die den Informationsaustausch mit dem Leitungsausschuss gewährleistet. Jedes Projekt ist einer Pilotdirektion anvertraut, die in vielen Fällen mit weiteren Direktionen zusammenarbeitet.

Eine regelmässig auf den neuesten Stand gebrachte Internetseite ermöglicht es der Öffentlichkeit, die Entwicklung der Umsetzungsarbeiten mitzuverfolgen, jedoch auch, sich über die Zusammenhänge zu informieren. Auf einer Intranetsite können interne Dokumente, vor allem über die detaillierte Planung der Arbeiten, eingesehen werden.

1.2 Zwischen zwei Berichten

Dieser Bericht erfolgt auf halbem Weg zwischen dem Bericht Nr. 170, von dem der Grosse Rat am 16. Dezember 2004 Kenntnis genommen hat, und dem Schlussbericht, den der Staatsrat Anfang 2009 vorlegen wird.

In seinem Bericht Nr. 170 erinnerte der Staatsrat an den Anfang der Verfassungsrevision und zeigte die Umsetzung des Grundgesetzes in seinen Grundzügen auf. Er hielt fest, welche Schritte seit der Abstimmung vom 16. Mai 2004 unternommen worden waren und analysierte die verschiedenen Arten von Verfassungsbestimmungen, nämlich solche, für die Ausführungsbestimmungen nötig, wünschenswert oder überflüssig sind. Danach ging er näher auf das Gesetzgebungsprogramm mit rund 70 Projekten ein und nahm eine erste Auswer-

tung der finanziellen Auswirkungen vor. Schliesslich kündigte er an, dass er dem Parlament «auf halbem Weg, also gegen Ende der Legislaturperiode im Herbst 2006» einen Zwischenbericht vorlegen werde.

1.3 Planung und Budget

Die Planung der Umsetzungsarbeiten wurde am 10. und 22. März 2005 vom Staatsrat auf Antrag des Leitungsausschusses verabschiedet. Während 2004 noch 68 Projekte festgelegt und im Bericht Nr. 170 erwähnt worden waren, wurden für die Planung schliesslich deren 64 übernommen. Bei rund einem Dutzend Projekten genügt die geltende Gesetzgebung dem Verfassungsauftrag bereits. Es wurden jedoch auch Projekte zur ursprünglichen Liste hinzugefügt und andere wurden unterteilt.

Der Zeitplan der Arbeiten wird sowohl den verfassungsrechtlichen Vorgaben – insbesondere den Schlussbestimmungen der neuen Verfassung (Art. 146–153) – als auch der Notwendigkeit, die Genehmigung der neuen Erlasse durch den Staatsrat und den Grossen Rat auf die für die Umsetzung vorgesehenen Jahre zu verteilen, gerecht. Die allgemeine Frist für das Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen wird von der Verfassung selbst auf den 1. Januar 2009 festgelegt.

Zur Vereinfachung der Verwaltung und Förderung der Transparenz wurde das Budget für die Umsetzung in einem Posten der Finanzdirektion erfasst. Es beläuft sich auf 350 000 Franken für das Jahr 2005 und auf 700 000 Franken für das Jahr 2006, und es ist absehbar, dass es eingehalten wird. Die notwendigen Ausgaben betreffen im Wesentlichen Aufträge an Experten, die in der Regel in der ersten Phase eines Projekts beigezogen werden. Da diese Ausgaben 2007 logischerweise rückläufig sein werden, ist für nächstes Jahr noch ein Betrag von 240 000 Franken vorgesehen, wobei eine Übertragung der 2006 nicht verwendeten Kredite zu erwarten ist.

1.4 Koordination

a) Organisatorische Koordination

Die Entwicklung der Arbeiten wird vom Projektleiter mit Hilfe der Kontaktpersonen der Direktionen regelmässig verfolgt. So kann der Leitungsausschuss informiert werden, wenn ein Gesetzesentwurf im Rückstand ist oder bereits weiter fortgeschritten ist als vorgesehen. Er überprüft die Planung regelmässig und passt sie wenn nötig an. Im Übrigen unterbreiten die Direktionen ihre Entwürfe dem Staatsrat nach dem üblichen Verfahren.

b) Rechtliche Koordination

Die Gesetzesprojekte, die in einem Zusammenhang stehen, werden manchmal in ein Projekt zusammengefasst oder aber die Projektverantwortlichen arbeiten zusammen. Das Amt für Gesetzgebung ist ausserdem für die Sicherheit und Anpassungen bei Eingriffen in bereits bestehenden Gesetzen zuständig. Es nimmt zu allen Erlassen im Vorentwurfsstadium Stellung. Besondere Aufmerksamkeit ist geboten, wenn ein und dasselbe Gesetz durch verschiedene Projekte geändert wird.

1.5 Information

Seit der Pressekonferenz, in der der Bericht Nr. 170 vorgestellt wurde, erfolgte die Information der Öffentlich-

keit vor allem über die Website <http://www.fr.ch/ofl/de/cst2004>.

Bestimmte Gesetzesentwürfe wurden auch von der jeweils zuständigen Direktion im Rahmen einer Pressekonferenz oder mit einer Pressemitteilung vorgestellt, wenn sie in die Vernehmlassung gegeben wurden. Gelegentlich wurde auch der Projektleiter um Auskunft angefragt. Auch zu diesem Bericht wird eine Pressekonferenz abgehalten werden.

2. STAND DER PROJEKTE

2.1 Eine Übersichtstabelle

In der Tabelle im Anhang ist angegeben, in welchem Stadium sich jedes Projekt am 1. Oktober 2006 befand. In der Spalte «nicht übernommen» sind die Themen aufgelistet, bei denen man entweder zum Zeitpunkt der endgültigen Planung oder bei der Vorstudie davon absah, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. In beiden Fällen konnte die zuständige Direktion aufzeigen, dass die geltenden Gesetze ausreichen. In der Spalte «Vorentwurf» sind alle Projekte aufgelistet, die sich im Stadium des Gesetzesvorentwurfs befinden. Dabei kann es sich um Vorentwürfe handeln, die in Arbeit sind, oder solche, die bereits in die Vernehmlassung gegeben worden sind.

Aus der Tabelle geht Folgendes hervor:

1. Von den 76 Projekten auf der ursprünglichen Liste wurden 14 nicht übernommen.
2. Von den 62 verbleibenden Projekten wurden 7 noch nicht in Angriff genommen und 20 befinden sich im Stadium der Vorstudie. Die grosse Mehrheit dieser Projekte wird mit grösster Wahrscheinlichkeit umgesetzt werden. Die meisten Projekte, die sich gegenwärtig im Stadium der Vorprüfung befinden, werden am 1. Januar 2009 in Kraft treten.
3. Die 35 verbleibenden Projekte befinden sich mindestens in der Phase der Ausarbeitung des Vorentwurfes. 28 davon sind Projekte, die als zwingend betrachtet werden. Dieses Verhältnis entspricht der Absicht des Staatsrats, der dieser Kategorie den Vorrang einräumen wollte.
4. 20 Gesetzesentwürfe (wovon 9 bereits in Kraft sind) wurden vom Grossen Rat bisher angenommen, was rund einem Drittel des Programms entspricht.

2.2 Einhaltung der Planung

a) Im Allgemeinen

Die zu Beginn der Arbeiten erstellte Planung beschreibt für jedes Projekt von der Vorstudie bis zum Inkrafttreten neun Etappen. Es ist offensichtlich nicht immer einfach oder möglich, den vorgesehenen Zeitplan einzuhalten. Mehrere Projekte verzeichnen eine gewisse Verspätung, die jedoch in der Regel weniger als ein halbes Jahr beträgt. Wieder andere sind aufgrund ihres Zusammenhangs mit kantonalen oder eidgenössischen Entwürfen weiter fortgeschritten als vorgesehen. Um dieser Situation Rechnung zu tragen, hat der Leitungsausschuss die Planung Anfang 2006 angepasst und den Zeitplan von 20 Projekten geändert.

b) In Anbetracht der in der Verfassung vorgesehenen Fristen

Die allgemeine Frist für die Anpassung des kantonalen Rechts an die neue Verfassung ist auf den 1. Januar 2009 festgelegt (Art. 147 Abs. 1 KV). Der Staatsrat wird dafür besorgt sein, dass diese Frist respektiert wird, ist sich jedoch darüber bewusst, dass dies für das Parlament in den Jahren 2007 und 2008 mit viel Arbeit verbunden sein wird.

Bestimmte Änderungen müssen innerhalb einer speziellen Frist in Kraft treten. So mussten die Bestimmungen über die politischen Rechte für Ausländer und Auslandsschweizer bereits für die Gemeindewahlen 2006 gelten, die Bestimmungen über den Grossen Rat und den Staatsrat müssen zu Beginn der nächsten Legislaturperiode in Kraft sein, der Justizrat muss sein Amt am 1. Juli 2007 antreten und das vereinigte Kantonsgericht muss seine Tätigkeit am 1. Januar 2008 aufnehmen. Der Teil der Mutterschaftsleistungen, der nicht dem Bundesrecht untersteht, muss spätestens am 1. Januar 2008 ausgerichtet werden. Die neuen Regeln über die Gemeinden hätten schliesslich im Hinblick auf die Verwaltungsperiode 2006–2011 in Kraft treten sollen. Dies war jedoch aufgrund der Komplexität der GG-Revision, die am 1. Oktober 2006 in Kraft trat, nicht möglich. Die Einführung neuer Bestimmungen während der laufenden Verwaltungsperiode sollte jedoch keine grösseren Probleme bereiten.

3. ALLGEMEINE EINSCHÄTZUNG AUF HALBEM WEG

3.1 Die Hälfte der Arbeit ist geleistet

In Anbetracht des Stands der Projekte, die gegenwärtig in Arbeit sind, kann man grosso modo davon ausgehen, dass heute die Hälfte der Arbeit geleistet ist. Auch wenn man nach der Überprüfung der geltenden Gesetzgebung auf einige Projekte verzichten konnte und gewisse Gesetze nur in einzelnen Punkten geändert werden mussten, so sind viele Projekte doch äusserst arbeitsintensiv und es müssen zahlreiche Vertreter der Behörden, der Verwaltung und manchmal auch von aussen miteinbezogen werden. Alle Direktionen sind an diesem Prozess beteiligt, wenn auch nicht im gleichen Masse: am meisten beansprucht sind die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (Gemeinden, territoriale Gliederung, politische Rechte, Sprachen, Ombudsstelle, Landwirtschaft), die Sicherheits- und Justizdirektion (Organisation der Justiz, Justizrat, Organisation des Staatsrats, Information und Transparenz, eingetragene Partnerschaft, Katastrophen) und die Direktion für Gesundheit und Soziales (Mutterschaft, Familie, Kinder und Jugendliche, betagte Personen, Behinderte, verletzte und abhängige Personen). Diese drei Direktionen sind im Leitungsausschuss vertreten.

Der Staatsrat möchte an dieser Stelle auf den Umfang und die Qualität der Arbeit hinweisen, die die Verwaltung im Rahmen der Umsetzung der Kantonsverfassung bis jetzt geleistet hat.

3.2 Ein komplexer Ansatz

Es liegt in der Natur einer Verfassungsbestimmung, dass sie oft mehrere Zuständigkeitsbereiche berührt. Aus die-

sem Grund betreffen zahlreiche Projekte zwei oder mehrere Direktionen: Die Zusammenarbeit und die Koordination erweist sich als bereichernde Erfahrung. Man darf auch nicht vergessen, dass diese umfangreiche Arbeit zu einem reichhaltigen Legislaturprogramm hinzukommt. Es liessen sich jedoch mehr oder weniger problemlos Brücken zwischen den beiden Programmen schlagen (z.B. bei der umfassenden Familienpolitik, beim Jugendgesetz und beim Landwirtschaftsgesetz).

Die Projektverantwortlichen und die Experten müssen oft komplexe jedoch zugleich interessante Auslegungsarbeit leisten. Sie erlaubt es, den dem Gesetzgeber überlassenen Handlungsspielraum zu nutzen und gleichzeitig den Geist der Verfassung bestmöglich umzusetzen. In diesem Rahmen muss auf die Arbeit des Verfassungsrats zurückgegriffen werden, was sich zwar oft als nützlich erweist, aber nicht immer alle erhofften Antworten liefert.

Eine Schwierigkeit, mit der sich die Verantwortlichen seit Beginn der Arbeiten konfrontiert sahen, besteht darin festzustellen, ob es sich bei einem Verfassungsartikel um eine direkt anwendbare Bestimmung handelt oder ob Ausführungsbestimmungen erforderlich sind. In vielen Fällen drängt sich die Antwort nicht auf. Bisher sind die gewählten Lösungen nicht bestritten worden.

Der Grosse Rat hat die ersten Erlassprojekte, die ihm unterbreitet worden sind, im Allgemeinen gut aufgenommen. Die vom Staatsrat vorgeschlagenen Texte haben bei den Parlamentsdebatten nur wenige Änderungen erfahren.

4. FORTSETZUNG DER ARBEITEN

Die Umsetzung erfolgt weiterhin nach der gleichen Organisation. In den letzten beiden Sessionen dieses Jahres sollten drei weitere Entwürfe vom Parlament verabschiedet werden: Einbürgerungswesen, Justizrat und Landwirtschaft. Das Jahr 2007 beginnt mit dem Inkrafttreten von rund 10 Gesetzen und ca. weitere 10 Entwürfe dürften im Laufe des Jahres vom Grossen Rat angenommen werden. Noch nicht im Detail geplante Projekte könnten nach Abschluss der Vorstudien hinzukommen.

Der Staatsrat wird den noch nicht realisierten Teil des Programms zur Umsetzung der Kantonsverfassung in sein Legislaturprogramm 2007–2011, das er in der ersten Hälfte des nächsten Jahres erstellen wird, aufnehmen.

Es scheint somit, dass die allgemeine Frist für das Inkrafttreten – 1. Januar 2009 – eingehalten werden kann. Sollte dies jedoch nicht der Fall sein, so bleibt das geltende Recht in Kraft (vgl. Art. 147 Abs. 2 KV), was dann problematisch wäre, wenn das geltende Recht im Widerspruch zur Verfassung stünde. Der Staatsrat wird sich daher mit Hilfe des Leitungsausschusses und den Projektverantwortlichen dafür einsetzen, Fristüberschreitungen zu vermeiden. Vorbehalten bleiben jedoch noch die fakultativen Projekte, die nicht auf dem Programm stehen oder davon entfernt worden sind, jedoch im Nachhinein als sinnvoll eingestuft werden: Es wird selbstverständlich möglich sein, diese zu einem späteren Zeitpunkt zu realisieren.

Die «Phase nach 2009» wird nötigenfalls im Schlussbericht des Staatsrats behandelt. Der Schlussbericht wird auch die Gelegenheit bieten, eine globale Bilanz über die Umsetzung der Kantonsverfassung zu ziehen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Dank dem Zusammenspiel aller beteiligten Partner verläuft die Umsetzung der Verfassung vom 16. Mai 2004 plangemäss. Es wurden lediglich kleinere Verspätungen verzeichnet, aber das Programm sollte alles in allem rechtzeitig abgeschlossen werden. Der Leitungsausschuss verfolgt die Arbeiten der Direktionen aufmerksam. Wie angekündigt, wurde den Projekten Priorität eingeräumt, die von der Verfassung selbst als zwingend eingestuft wurden. Was das Budget für die Umsetzung betrifft, so wurde es bei Weitem eingehalten.

Der Staatsrat lädt Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen. Den Schlussbericht wird er Anfang 2009 vorlegen.

Anhang: Übersichtstabelle: Stand der Projekte zur Umsetzung der Verfassung am 1. Oktober 2006

Tableau synoptique de l'état des projets de mise en œuvre de la Constitution au 1^{er} octobre 2006
Übersichtstabelle: Stand der Projekte zur Umsetzung der Verfassung am 1. Oktober 2006

Projet n° Projekt Nr.	Objet Gegenstand	Dispositions constitutionnelles Verfassungs- bestimmungen	Non retenu Nicht berücksichtigt	Pas commencé Nicht begonnen	Etude préalable Vorstudie	Avant-projet Vorentwurf	Adopté par CE Vom Staatsrat verabschiedet	Adopté par GC Vom Grossen Rat verabschiedet	En vigueur In Kraft
1	Développement durable <i>Nachhaltige Entwicklung</i>	Art. 3 I h			X				
2	Langues <i>Sprachen</i>	Art. 6, 2 II, 17, 64 III			X				
3	Partenariat enregistré pour les personnes de même sexe <i>Eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare</i>	Art. 14 II						X 26.6.2006	
4	Information et transparence de l'activité étatique <i>Information und Transparenz des staatlichen Handelns</i>	Art. 19, 51 II, 52 I, 84 I, 88				X			
5	Droit de pétition <i>Petitionsrecht</i>	Art. 25						X 7.9.2006	
6	Assistance judiciaire <i>Unentgeltliche Rechtspflege</i>	Art. 29 IV			X				
7	Statut des enfants et des jeunes adultes en procédure <i>Rechtsstellung von Kindern und jungen Erwachsenen</i>	Art. 29 V			X				
8	Maternité <i>Mutterschaft</i>	Art. 33, 148				X			

Projet n° Projekt Nr.	Objet Gegenstand	Dispositions constitutionnelles Verfassungs- bestimmungen	Non retenu Nicht berücksichtigt	Pas commencé Nicht begonnen	Etude préalable Vorstudie	Avant-projet Vorentwurf	Adopté par CE Vom Staatsrat verabschiedet	Adopté par GC Vom Grossen Rat verabschiedet	En vigueur In Kraft
9	Soutien des personnes victimes d'une catastrophe naturelle ou d'autres événements semblables <i>Unterstützung für Opfer von Naturkatastrophen oder ähnlichen Ereignissen</i>	Art. 36 II				X			
10	Aide spéciale en faveur des enfants et des jeunes victimes d'infractions <i>Besondere Hilfe für Kinder und Jugendliche, die Opfer von Straftaten sind</i>	Art. 36 III			X				
11	Exercice des droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger <i>Ausübung politischer Rechte von Ausländern und Auslandschweizern</i>	Art. 39, 48, 131 I, 149							X 1.1.2006
12	Eligibilité au niveau cantonal <i>Wählbarkeit auf kantonaler Ebene</i>	Art. 40 II, 86 I							X 1.1.2006
13	Motion populaire <i>Volksmotion</i>	Art. 47						X 7.9.2006	
13bis	Initiative populaire, référendum <i>Volksinitiative, Referendum</i>	Art. 43, 45, 46		X					
14	Initiative et référendum au sein des associations de communes <i>Initiative und Referendum innerhalb von Gemeindeverbänden</i>	Art. 51, 153							X 1.10.2006
15	Encouragement à la construction de logements et à l'accès à la propriété <i>Förderung von Wohnbau und Zugang zu Wohneigentum</i>	Art. 56 II			X				

Projet n° Projekt Nr.	Objet Gegenstand	Dispositions constitutionnelles Verfassungs- bestimmungen	Non retenu Nicht berücksichtigt	Pas commencé Nicht begonnen	Etude préalable Vorstudie	Avant-projet Vorentwurf	Adopté par CE Vom Staatsrat verabschiedet	Adopté par GC Vom Grossen Rat verabschiedet	En vigueur In Kraft
16	Politique globale de la famille <i>Umfassende Familienpolitik</i>	Art. 59 I-II			X				
16bis	Prestations en faveur de chaque enfant <i>Zulagen für jedes Kind</i>	Art. 60 I			X				
16ter	Prestations complémentaires pour familles <i>Ergänzungsleistungen für Familien</i>	Art. 60 II				X			
16quater	Accueil de la prime enfance <i>Betreuung von Kindern im Vorschulalter</i>	Art. 60 III				X			
17	Deniers de naturalisation et droit de recours <i>Einbürgerungsgebühr und Beschwerderecht</i>	Art. 69 II-III				X			
17bis	Intégration des étrangers <i>Integration von Ausländern</i>	Art. 69 I	X						
18	Aide humanitaire et coopération au développement <i>Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit</i>	Art. 70				X ¹			
18bis	Mesures pour prévenir les catastrophes et les situations d'urgence <i>Massnahmen zur Vorbeugung von Katastrophen und Notsituationen</i>	Art. 75				X			
19	Mesures en faveur des transports publics et trafic non motorisé <i>Massnahmen zur Förderung des öffentlichen und nicht motorisierten Verkehrs</i>	Art. 78 III	X						

¹ Pas de projet législatif pour l'instant, mais un concept d'intensification de l'action de coopération au développement /
Zurzeit kein Rechtsetzungsvorhaben, aber ein Konzept zur Intensivierung der Entwicklungszusammenarbeit

Projet n° <i>Projekt Nr.</i>	Objet <i>Gegenstand</i>	Dispositions constitutionnelles <i>Verfassungs- bestimmungen</i>	Non retenu <i>Nicht berücksichtigt</i>	Pas commencé <i>Nicht begonnen</i>	Etude préalable <i>Vorstudie</i>	Avant-projet <i>Vorentwurf</i>	Adopté par CE <i>Vom Staatsrat verabschiedet</i>	Adopté par GC <i>Vom Grossen Rat verabschiedet</i>	En vigueur <i>In Kraft</i>
20	Gestion économique des finances communales <i>Sparsamer Umgang mit Gemeindefinanzen</i>	Art. 82 I							X 1.10.2006
21	Vérification des tâches de l'Etat et des communes <i>Überprüfung der Aufgaben von Staat und Gemeinden</i>	Art. 82 II	X						
22	Compensation des déficits <i>Ausgleich von Defiziten</i>	Art. 83 III							X 1.1.2006
23	Organisation du Conseil d'Etat et statut des conseillers d'Etat <i>Organisation des Staatsrats und Stellung der Staatsräte</i>	Art. 87 III, 89 II, 98 III, 106 III, 151						X 5.9.2006	
24	Organisation du Grand Conseil <i>Organisation des Grossen Rats</i>	Art. 89 II, 91, 93, 96 I+IV, 98, 99 III, 104, 151						X 6.9.2006	
25	Droits populaires en cas d'acte urgent du Grand Conseil <i>Volksrechte bei dringlichen Erlassen des Grossen Rats</i>	Art. 92 II, 151						X 7.9.2006	
26	Définition des cercles électoraux <i>Festlegung der Wahlkreise</i>	Art. 95 III, 151							X 1.7.2006
27	Séparation du secrétariat du Grand Conseil et de celui du Conseil d'Etat <i>Trennung der Sekretariate des Grossen Rats und des Staatsrats</i>	Art. 97, 98 III, 103 I, 108, 109 III, 151							X 1.6.2005
28	Conditions d'un nouvel endettement <i>Voraussetzungen für eine Neuverschuldung</i>	Art. 102 II, 151	X						
29	Election des membres du pouvoir judiciaire <i>Wahl der Mitglieder der richterlichen Gewalt</i>	Art. 103, 121 II, 152					X		

Projet n° <i>Projekt Nr.</i>	Objet <i>Gegenstand</i>	Dispositions constitutionnelles <i>Verfassungs- bestimmungen</i>	Non retenu <i>Nicht berücksichtigt</i>	Pas commencé <i>Nicht begonnen</i>	Etude préalable <i>Vorstudie</i>	Avant-projet <i>Vorentwurf</i>	Adopté par CE <i>Vom Staatsrat verabschiedet</i>	Adopté par GC <i>Vom Grossen Rat verabschiedet</i>	En vigueur <i>In Kraft</i>
30	Médiation administrative <i>Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten</i>	Art. 119			X				
31	Tribunal cantonal unifié <i>Zusammenlegung von Kantons- und Verwaltungsgericht</i>	Art. 123, 124, 152				X			
32	Conseil de la magistrature <i>Justizrat</i>	Art. 125-128, 152					X		
33	Autorités communales et fusions de communes <i>Gemeindebehörden und Gemeindegemeinschaften</i>	Art. 131 III, 132 II, 134 II-III, 135 II-III, 153							X 1.10.2006
34	Péréquation financière entre les communes <i>Finanzausgleich zwischen den Gemeinden</i>	Art. 133				X			
35	Structures territoriales <i>Territoriale Gliederung</i>	Art. 134 IV, 136, 95 III				X			
36	Statut public des autres Eglises <i>Öffentlichrechtlicher Status der anderen Kirchen</i>	Art. 142 II		X					
37	Promulgation des révisions partielles de la Constitution <i>Promulgierung von Teilrevisionen der Verfassung</i>	—						X 7.9.2006	
38	Relations extérieures, collaboration intercantonale et interrégionale <i>Beziehungen nach Aussen, interkantonale und interregionale Zusammenarbeit</i>	Art. 5, 114			X				
39	Egalité entre femmes et hommes <i>Gleichstellung von Frau und Mann</i>	Art. 9 II	X						

Projet n° Projekt Nr.	Objet Gegenstand	Dispositions constitutionnelles Verfassungs- bestimmungen	Non retenu Nicht berücksichtigt	Pas commencé Nicht begonnen	Etude préalable Vorstudie	Avant-projet Vorentwurf	Adopté par CE Vom Staatsrat verabschiedet	Adopté par GC Vom Grossen Rat verabschiedet	En vigueur In Kraft
40	Autonomie et intégration des handicapés <i>Unabhängigkeit und Integration von Behinderten</i>	Art. 9 III			X				
41	Droit de réunion et de manifestation <i>Recht auf Versammlung und Demonstrationen</i>	Art. 24	X						
42	Droit de grève <i>Streikrecht</i>	Art. 27 IV	X						
43	Indemnité en cas d'expropriation <i>Entschädigung im Falle der Enteignung</i>	Art. 28	X						
44	Publicité des débats judiciaires et du prononcé du jugement <i>Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlung und Unterteilsverkündigung</i>	Art. 31 II			X				
45	Aide et protection particulière des enfants et des jeunes <i>Hilfe und besonderer Schutz für Kinder und Jugendliche</i>	Art. 34 I-II						X 12.5.2006	
46	Droits des personnes âgées <i>Rechte älterer Menschen</i>	Art. 35, 62			X				
47	Répartition des tâches Etat-communes <i>Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</i>	Art. 53						X ²	
48a	Surveillance des délégataires de tâches publiques <i>Überwachung von mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragter Personen oder Organisationen</i>	Art. 54 II			X				

² Pour certains domaines, notamment réseau hospitalier, état civil, justices de paix / Für einzelne Bereiche, insbesondere Spitalnetz, Zivilstand, Friedensgerichte

Projet n° Projekt Nr.	Objet Gegenstand	Dispositions constitutionnelles Verfassungs- bestimmungen	Non retenu Nicht berücksichtigt	Pas commencé Nicht begonnen	Etude préalable Vorstudie	Avant-projet Vorentwurf	Adopté par CE Vom Staatsrat verabschiedet	Adopté par GC Vom Grossen Rat verabschiedet	En vigueur In Kraft
48b	Surveillance des délégués de tâches publiques <i>Überwachung von mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragter Personen oder Organisationen</i>	Art. 54 II			X				
49	Promotion économique, conditions cadres <i>Wirtschaftsförderung, Rahmenbedingungen</i>	Art. 57	X						
50	Respect des intérêts des familles par la législation <i>Respektierung der Anliegen der Familien durch die Gesetzgebung</i>	Art. 59 III			X				
51	Intégration sociale et politique des jeunes <i>Soziale und politische Integration der Jugendlichen</i>	Art. 61					X 12.5.2006		
52	Soutien aux personnes vulnérables et dépendantes <i>Unterstützung verletzlicher und abhängiger Personen</i>	Art. 63			X				
53	Soutien à des écoles privées <i>Unterstützung privater Bildungseinrichtungen</i>	Art. 67	X						
54	Environnement, utilisation des énergies renouvelables <i>Umwelt, Gebrauch erneuerbarer Energien</i>	Art. 71			X				
55	Connaissance de la nature et du patrimoine culturel <i>Bewusstsein für Natur- und Kulturgüter</i>	Art. 73 III			X				
55bis	Encouragement de la coopération et des échanges culturels <i>Förderung der Zusammenarbeit und des kulturellen Austauschs</i>	Art. 79 II							X 1.8.2006
56	Agriculture <i>Landwirtschaft</i>	Art. 74					X		

Projet n° Projekt Nr.	Objet Gegenstand	Dispositions constitutionnelles Verfassungs- bestimmungen	Non retenu Nicht berücksichtigt	Pas commencé Nicht begonnen	Etude préalable Vorstudie	Avant-projet Vorentwurf	Adopté par CE Vom Staatsrat verabschiedet	Adopté par GC Vom Grossen Rat verabschiedet	En vigueur In Kraft
57	Sport et loisirs <i>Sport und Freizeit</i>	Art. 80			X				
58	Lutte contre la fraude fiscale <i>Bekämpfung von Steuerbetrug</i>	Art. 81 III	X						
59	Accès de personnes étrangères aux fonctions de l'ordre judiciaire <i>Zugang zu richterlichem Amt für Ausländerinnen und Ausländer</i>	Art. 86 II				X			
60	Incompatibilités du fait de la parenté <i>Unvereinbarkeit aufgrund verwandtschaftlicher Beziehungen</i>	—						X 5.9.2006	
61	Compétences en cas de circonstances extraordinaires <i>Zuständigkeit im Fall ausserordentlicher Umstände</i>	Art. 117		X					
62	Résolution extrajudiciaire des litiges <i>Aussergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten</i>	Art. 120 II		X					
63	Encouragement de la collaboration intercommunale <i>Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit</i>	Art. 134 I	X						
64	Encouragement de l'Etat aux fusions de communes <i>Staatliche Förderung von Gemeindezusammenschlüssen</i>	Art. 135 I		X ³					
65	Fusions de communes obligatoires <i>Obligatorische Gemeindezusammenschlüsse</i>	Art. 135 IV		X					

³ L'encouragement continue sur la base de la loi sur les communes, mais sans subsides /
Die Förderung wird auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinden – aber ohne Beiträge – weitergeführt

Projet n° Projekt Nr.	Objet Gegenstand	Dispositions constitutionnelles Verfassungs- bestimmungen	Non retenu Nicht berücksichtigt	Pas commencé Nicht begonnen	Etude préalable Vorstudie	Avant-projet Vorentwurf	Adopté par CE Vom Staatsrat verabschiedet	Adopté par GC Vom Grossen Rat verabschiedet	En vigueur In Kraft
66	Soutien aux organisations de la société civile, notamment aux associations, délégation de tâches, encouragement du bénévolat <i>Unterstützung von Organisationen der zivilen Gesellschaft, namentlich der Vereine, Übertragung von Aufgaben, Förderung der Freiwilligenarbeit</i>	Art. 137 I, 138	X						
67	Promotion du civisme et de la citoyenneté <i>Förderung des staatsbürgerlichen Bewusstseins</i>	Art. 137 II	X						
68	Révision totale de la Constitution <i>Totalrevision der Kantonsverfassung</i>	Art. 144		X					
Total			14	7	20	13	2	11	9