Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
1.	2013-GC-4	Divers *Verschiedenes*	Communications *Mitteilungen*				
2.	2013-GC-40	Divers *Verschiedenes*	Assermentation *Vereidigung*				
3.	2020-GC-31	Loi *Gesetz*	Révision de la Loi sur le Grand Conseil *Revision des Grossratsgesetzes*	2e lecture *2. Lesung*	Solange Berset Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I
4.	2022-DEE-51	Rapport *Bericht*	Etat des lieux actuel des médias fribourgeois, de leur financement et de leur avenir (Rapport sur postulat 2021-GC-16) *Aktuelle Lage, Finanzierung und Zukunft der Freiburger Medien (Bericht zum Postulat 2021-GC-16)*	Discussion *Diskussion*	Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	**Signature** ***Signatur***	**Genre** ***Typ***	**Affaire** ***Geschäft***	**Traitement** ***Behandlung***	**Personnes** ***Personen***	**Remarques** ***Bemerkungen***	**Cat.** ***Kat.***
5.	2022-GC-60	Motion *Motion*	Une année d'abonnement à un journal pour tous les nouveaux citoyens du Canton de Fribourg *Ein Zeitungs-Jahresabonnement für alle neuen Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Brice Repond Auteur-e / *Urheber/-in* Marie Levrat Auteur-e / *Urheber/-in* Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Message 2020-GC-31 20 mai 2022

—

de la commission ordinaire CO-2020-004 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC)

1. Introduction

La commission ordinaire CO-2020–004 vous soumet son projet de loi modifiant la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC). Ce faisant, elle répond au mandat qui lui a été conféré par le Bureau du Grand Conseil (ci-après: le Bureau) pour donner suite à la prise en considération par le Parlement cantonal de l'initiative parlementaire 2018-GC-115. Trois législatures complètes après l'entrée en vigueur de la LGC, celle-ci subit ainsi sa première révision partielle d'envergure.

2. La loi en vigueur

En vigueur depuis le 1er janvier 2007, la LGC résulte d'une révision totale rendue nécessaire par l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2005, de la nouvelle Constitution cantonale. Reprenant pour l'essentiel la structure, l'organisation et les procédures du texte qui lui a précédé (loi du 15 mai 1979 portant règlement du Grand Conseil, LRGC), la LGC comportait néanmoins quelques innovations de taille. Les plus percutantes, du point de vue du Parlement, ont été la création de deux nouveaux instruments parlementaires, le mandat et l'initiative parlementaire. Explicitement prévu par la nouvelle Constitution, le premier permet désormais au Grand Conseil d'exercer une influence directe sur des décisions relevant de la compétence du Conseil d'Etat, tandis que le second l'autorise à charger l'un de ses propres organes (plutôt que le gouvernement) de l'élaboration d'un projet d'acte. Autre nouveauté instaurée par le constituant, l'institution du véto donne au Grand Conseil, sous certaines conditions, un droit de regard sur l'usage que fait le Conseil d'Etat des compétences législatives déléguées. Enfin, la loi entérine le statut et l'organisation du Secrétariat du Grand Conseil (SGC), entité indépendante de la Chancellerie d'Etat depuis 2005.

3. Interventions parlementaires

3.1. Initiative parlementaire 2018-GC-115 Révision de la loi sur le Grand Conseil

La présente révision de la LGC a été initiée par l'initiative parlementaire 2018-GC-115. Déposée par le Bureau, celle-ci a été prise en considération par le Parlement en date du 17 octobre 2019 par 91 voix sans opposition ni abstention. Dans sa motivation de l'instrument, le Bureau constate qu'une partie des dispositions de la loi en vigueur se trouvent actuellement en porte-à-faux avec les réalités du terrain et cite, à titre d'exemples, les règles concernant la gestion des absences et la procédure de traitement des instruments parlementaires. Il conclut en proposant un toilettage portant sur l'entier de la législation sur le Grand Conseil, y compris les dispositions relevant du droit parlementaire mais figurant dans d'autres lois, tout en précisant qu'il ne souhaite pas toucher à la structure générale de la loi.

3.2. Autres instruments parlementaires

Plusieurs autres instruments parlementaires concernent, de près ou de loin, le présent projet:

3.2.1. Motion 2013-GC-76 et motion populaire 2014-GC-28

La motion parlementaire des députés David Bonny et Benjamin Gasser demandait la numérisation des documents transmis au Grand Conseil par le Conseil d'Etat, tandis que la motion populaire allait un peu plus loin en souhaitant que le Parlement cantonal adopte un mode de fonctionnement se passant entièrement du papier. Les motifs invoqués par les auteurs de ces deux textes étaient d'ordre économique et écologique. Les deux motions ont été prises en considération par le Grand Conseil par 80 voix contre 2 et 2 abstentions.

Leur mise en œuvre a été pragmatique: puisque la loi en vigueur n'interdisait pas la transmission de documents sous la forme électronique, la seule modification adoptée par le Grand Conseil a été la création, avec effet au 1er janvier 2017, d'une indemnité de frais supplémentaire de 500 francs par an versée aux membres du Grand Conseil et destinée à la couverture des frais découlant du passage au Parlement sans papier. Le recours à des supports imprimés n'a pas entièrement cessé avec l'entrée en vigueur de la révision, mais il a très fortement diminué tout au long de la législature 2017/2021.

3.2.2. Motion 2013-GC-108

Par cet instrument, les députés Didier Castella et Nicolas Kolly demandaient la suppression de l'interdiction faite aux membres du Grand Conseil de communiquer directement aux médias les instruments parlementaires qu'ils déposent. En date du 24 juin 2014, la motion a été refusée par le Grand Conseil par 47 voix contre 19 et 0 abstention.

3.2.3. Initiative parlementaire 2014-GC-157

Par cette initiative parlementaire, le député Gilles Schorderet, alors président de la Commission des naturalisations, demandait la création de la fonction de membre suppléant de cette commission afin de permettre à celle-ci de faire face à une charge de travail temporairement accrue. L'initiative a été retirée par son auteur en faveur d'un contre-projet indirect du Bureau, lequel proposait au Grand Conseil d'instaurer cette nouvelle fonction par voie d'ordonnance parlementaire.

3.2.4. Initiative parlementaire 2016-GC-23

Déposé par la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil, cet instrument demandait que le nombre maximal de membres de cette commission fût porté à 15 (au lieu de 13) afin de tenir compte du fait que ses membres sont appelés à faire office de suppléants lors de séances d'organes interparlementaires. Par ailleurs, l'initiative demandait une représentation minimale de la Commission des affaires extérieures parmi les membres titulaires de ces mêmes organes interparlementaires. Acceptée par le Grand Conseil le 12 mai 2016 par 75 voix contre 1 et 5 abstentions, l'initiative a été mise en œuvre pour le début de la législature 2017/2021.

3.2.5. Requête 2019-GC-40

Déposée par les députés Romain Collaud et Gabriel Kolly, cette requête demandait l'ouverture d'une enquête à la suite de présumés dysfonctionnements au sein du collège des scrutateurs à l'occasion des élections protocolaires de novembre 2018. La requête ayant été acceptée, l'enquête a été menée par une commission ordinaire, laquelle a soumis son rapport au Grand Conseil le 27 août 2019 (rapport 2019-GC-73). Ce dernier conclut à l'absence de toute tricherie tout en constatant des défauts procéduraux, auxquels il propose de remédier par le biais d'une directive. Une telle directive a été adoptée par le Bureau lors de sa séance du 6 décembre 2019.

3.2.6. Initiative parlementaire 2019-GC-48

Par cette initiative parlementaire, la députée Mirjam Ballmer et le député Elias Moussa demandaient d'instaurer un régime de suppléances pour les commission permanentes et spécialisées du Grand Conseil. Examiné par le Grand Conseil le même jour que l'initiative à l'origine du présent projet, l'instrument a été refusé par le Grand Conseil par 52 voix contre 46 et 2 abstentions. A cette occasion, plusieurs intervenants – y compris parmi les opposants – estimaient cependant que l'objet méritait d'être réexaminé dans le cadre de la révision de la loi sur le Grand Conseil.

3.2.7. Question 2019-CE-77

Adressée au Conseil d'Etat par la députée Mirjam Ballmer et le député Elias Moussa, cette question portait sur la compatibilité entre le congé maternité et l'exercice d'un mandat politique. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat se montrait défavorable à l'idée d'une dérogation, en faveur des seules mères exerçant un mandat de députée au Grand Conseil, à la règle selon laquelle l'exercice d'une activité lucrative durant le congé maternité entraîne la perte du droit aux allocations de maternité.

La commission a examiné cette question de manière approfondie. A notamment été relevée l'inégalité qui résulterait d'un système favorisant les mères députées au détriment des femmes exerçant un autre mandat politique (par exemple: conseillère communale). Par ailleurs, une majorité de la commission a été de l'avis qu'il était préférable de remédier à ce problème à l'échelon fédéral, où des démarches sont d'ailleurs en cours.[1]

3.2.8. Question 2021-CE-92

Cette question parlementaire a été déposée par le député David Bonny, qui, à la suite de l'exercice du droit de referendum financier parlementaire par un groupe de membres du Grand Conseil, demandait que le Conseil d'Etat publie la liste des signataires de ce referendum. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat expliquait que la loi sur l'exercice des droits politiques, dans sa teneur actuelle, n'autorisait pas les autorités cantonales à rendre publique cette information. Il poursuivait toutefois en se déclarant favorable à une modification de cette loi visant à permettre la publication de la liste des signataires et en suggérant que cette modification soit intégrée dans la révision partielle en cours de la LGC.

[1] Affaires de l'Assemblée fédérale: 21.311 Initiative déposée par un canton – Bâle-Ville: *Exercice du mandat parlementaire pendant le congé de maternité;* 20.323 Initiative déposée par un canton – Lucerne: *Femmes politiques en congé maternité;* 20.313 Initiative déposée par un canton – Bâle-Campagne: *Participation aux séances parlementaires pendant le congé de maternité;* 19.311 Initiative déposée par un canton – Zoug: *Exercer un mandat politique en cas de maternité. Modification de la législation fédérale;* 18.4390 Interpellation – Arslan Sibel: *Perte des allocations de maternité pour cause de participation à une séance parlementaire;* 18.4370 Postulat – Kälin Irène: *Parlementaires absents pour cause de maternité, de paternité ou de longue maladie. Prévoir un système de suppléance;* 18.3255 Interpellation – Kälin Irène: *Parlementaires absents pour cause de maternité, de paternité ou de longue maladie. Prévoir un système de suppléance.*

4. Travaux préparatoires

4.1. Organisation de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire

La responsabilité de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 2018-GC-115 a été confiée par le Bureau à une commission parlementaire, qui assumait ainsi le rôle de comité de pilotage du projet. Pour l'élaboration de l'avant-projet, celle-ci s'est réunie à seize reprises. Lors de ses travaux, le Conseil d'Etat était représenté par M. le Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts, la Chancellerie d'Etat par M^me^ le Chancelière d'Etat et le Secrétariat du Grand Conseil par M^me^ la Secrétaire générale du Grand Conseil.

Sur le plan opérationnel, la commission a pu s'appuyer pour ses travaux sur un groupe de travail dirigé par le secrétaire général adjoint du Grand Conseil et composé en outre de collaborateurs et collaboratrices de la Chancellerie d'Etat, du Service de législation et du SGC lui-même ainsi que de trois membres du Grand Conseil élus parmi ceux de la commission parlementaire.

4.2. Questionnaire exploratoire

Afin de connaître de façon détaillée les attentes des personnes concernées au tout premier plan – les membres du Grand Conseil – la commission leur a adressé un questionnaire exploratoire les invitant à formuler les modifications qu'elles souhaiteraient apporter aux différents chapitres de la loi. Le même questionnaire a été adressé au Conseil d'Etat et au Secrétariat du Grand Conseil en tant qu'état-major du Grand Conseil. Il a suscité 49 réponses émanant de député-e-s ainsi qu'une réponse du Conseil d'Etat, respectivement du SGC, pour un total de 218 propositions.

Sur ces 218 propositions, une dizaine ont été écartées d'emblée par la commission, car celle-ci considérait que leur réalisation – souhaitable ou non – ne nécessitait pas une modification de la loi mais pouvait être réalisée en modifiant la pratique administrative ou des décisions d'ordre politique. Une autre dizaine de propositions ont par la suite été écartées parce qu'elles auraient impliqué la modification de la Constitution cantonale ou étaient contraire au droit fédéral. Restaient alors un peu moins de deux cents propositions, que la commission a examinées une à une pour en retenir un bon tiers, certaines se recoupant partiellement.

4.3. Consultation publique

Un avant-projet de loi a été mis en consultation publique du 16 juillet au 19 novembre 2021 auprès de 36 instances. Sur ce nombre, 18 entités ont répondu en adressant à la commission des observations, propositions ou remarques. Des réponses ont ainsi été envoyées par trois organes du Grand Conseil, par le Conseil d'Etat, le Conseil de la magistrature et une douzaine de d'unités administratives diverses ainsi que par les quatre principaux partis politiques représentés au Parlement.

L'avant-projet a été accueilli favorablement par l'ensemble des participants. Parmi les innovations introduites par la révision, deux ont fait l'objet de critiques portant sur leur principe même. Redoutant d'une perte de représentativité politique, le Parti socialiste s'opposait à la limitation du nombre de membres du Bureau. Le Parti libéral-radical et l'Union démocratique du centre, quant à eux, étaient défavorables à la création de commissions thématiques, considérées comme un pas dans la direction d'un Parlement professionnalisé. L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, enfin, demandait une meilleure prise en compte des enjeux de protection des données et de sécurité informatique spécifiques au Parlement, notamment en lien avec l'enregistrement des séances de commissions ou l'organisation de ces mêmes séances sous forme de visioconférence.

La commission/comité de pilotage a par la suite confirmé sa volonté d'introduire des commissions thématiques. Elle a par contre donné suite à la demande de l'ATPrD en prévoyant dans le projet définitif que les questions de protection des données et de sécurité informatique doivent impérativement être réglées dans le cadre d'une ordonnance parlementaire.

5. Présentation du projet

Il est dans la nature d'un toilettage général d'une loi de toucher un grand nombre de dispositions par des modifications d'ordre parfois mineur. Le présent projet comporte néanmoins quelques innovations d'une certaine importance, lesquelles seront succinctement présentées ci-après.

5.1. Organisation du Grand Conseil

Le projet conserve la structure établie du Parlement cantonal avec ses organes de milice (Bureau, scrutateurs et scrutatrices, commissions, groupes parlementaires), appuyés par un état-major professionnel (Secrétariat du Grand Conseil). Il modifie néanmoins la composition et le fonctionnement d'une partie de ces organes.

5.1.1. Fusion de deux commissions permanentes et élargissement de leur mission

La Commission des grâces et la Commission des pétitions examinent actuellement chacune un nombre d'affaires limité. En fusionnant ces deux organes en un seul et en le chargeant, en sus, de l'examen préalable des motions populaires, le projet promet un certain gain d'efficience tout en augmentant l'attractivité de cette nouvelle commission.

5.1.2. Institution de commissions thématiques et de commissions ad hoc

Lorsqu'il s'attend à ce que le Grand Conseil doive examiner un certain nombre d'affaires de nature connexe ou similaire, le Bureau dispose actuellement de la possibilité de nommer pour la durée d'une législature une commission dite spécialisée. Par le passé, de telles commissions ont notamment été créées pour examiner des projets d'actes portant sur des fusions de communes ou des projets routiers ou d'aménagement de cours d'eau. Pour conférer à des commissions de ce type un statut plus formel, le projet propose qu'elles soient désormais instituées par le plénum, par voie d'ordonnance parlementaire et pour une durée indéterminée, et qu'elles soient désignées par les termes «commissions thématiques».

Parallèlement, le Bureau pourra continuer de nommer des commissions chargées de l'examen d'une seule affaire déterminée. Actuellement appelées «commissions ordinaires», elles seront désormais désignées par l'expression «commissions ad hoc» afin de mieux mettre en évidence leur caractère non pérenne.

5.1.3. Modification des règles en matière de remplacement et de suppléance au sein des commissions

La loi en vigueur autorise les remplacements uniquement pour les commissions «ordinaires» («ad hoc» selon la nomenclature du projet) tout en précisant que le remplacement est définitif (le membre qui se fait remplacer n'est pas autorisé à réintégrer la commission ultérieurement). Cette solution avait été choisie par souci de continuité, le législateur souhaitant éviter par là une rotation trop importante.

Pour les commissions permanentes et thématiques, le projet prévoit la création de membres suppléants fixes. Chaque groupe parlementaire disposera ainsi d'un suppléant ou d'une suppléante, élu-e-s par le Grand Conseil, pour deux membres titulaires.

Pour les commissions ad hoc, le régime des remplacements est assoupli en ce que les membres remplacés seront désormais autorisés à les réintégrer. A noter que les suppléants et suppléantes pour les commissions permanentes et thématiques seront élu-e-s par le Grand Conseil contrairement aux remplaçants et remplaçantes pour les commissions ad hoc.

5.2. Fonctionnement du Grand Conseil

5.2.1. Participation à distance aux séances plénières du Grand Conseil

Durant la crise sanitaire liée à l'épidémie COVID-19, le Grand Conseil a autorisé – par le biais d'une ordonnance parlementaire puis d'une loi urgente – la participation à distance des membres empêchés d'assister aux séances plénières pour des raisons de santé attestées. Cette possibilité a été utilisée lors de cinq sessions de mai 2020 à juin 2021 et par une dizaine de membres du Grand Conseil. A noter que leur présence virtuelle n'était alors pas prise en compte pour le calcul du quorum et qu'il n'aurait ainsi pas été possible qu'une majorité de membres participent à distance.

Cette procédure a donné satisfaction tant sur le plan technique (sécurité, fiabilité) que pour ce qui est de la tenue des débats parlementaires. Pour que le Grand Conseil soit en mesure, dans l'éventualité d'une nouvelle situation extraordinaire, de rapidement remettre en place un système similaire, le projet en définit les modalités à l'avance. Il permet ainsi au Parlement d'autoriser la participation à distance par voie d'ordonnance parlementaire plutôt qu'en recourant à une loi urgente. Les conditions restent néanmoins strictes, la participation à distance ne pouvant être mise en œuvre que si le Conseil d'Etat a pris des mesures selon l'article 117 Cst. (pour parer à un danger sérieux, direct et imminent) et que les circonstances ayant conduit le Conseil d'Etat à faire usage de l'article 117 Cst. affectent l'ensemble de la population et empêchent une partie importante des membres du Grand Conseil d'assister physiquement aux séances.

5.2.2. Tenue par vidéoconférence de séances du Bureau et de commissions

Si la participation à distance aux séances plénières est restée un fait relativement marginal durant la crise COVID-19, les séances par vidéoconférence d'organes du Grand Conseil ont été nombreuses. De mars 2020 à juin 2021, 23 séances du Bureau et 53 séances de commissions parlementaires se sont tenues entièrement à distance. S'ajoutent à cela des séances de différents groupes de travail, de sous-commissions ou encore de commissions interparlementaires.

Le projet prévoit désormais explicitement la possibilité d'organiser par vidéoconférence des séances du Bureau et de commissions parlementaires à condition que cela soit souhaité par une majorité de membres de l'organe concerné et que l'authentification des participants et participantes, la sécurité et la confidentialité des débats soient garanties. Contrairement à la participation à distance aux séances plénières, la participation à distances aux séances des organes peut avoir lieu en tout temps, même en l'absence de circonstances extraordinaires.

5.2.3. Fonctionnement du collège des scrutateurs et des scrutatrices

Comme évoqué au chapitre 3.2.5, le Bureau, à la suite de dysfonctionnements constatés lors du décompte des voix aux élections protocolaires de novembre 2019, a édicté une directive relative au fonctionnement du collège formé par les scruta-

teurs et scrutatrices. Le projet fournit une base légale explicite à cette directive ainsi qu'un ancrage légal à deux nouvelles fonctions créées par ces mêmes directives, celles de président-e et de vice-président-e des scrutateurs et des scrutatrices.

5.2.4. Traitement des instruments parlementaires: retard du Conseil d'Etat et classement

Le projet donne explicitement au Grand Conseil la compétence de classer les instruments parlementaires devenus caducs ou sans objet. A ce jour et dans les faits, cet acte a été le fait tantôt du Grand Conseil, tantôt de son Bureau.

Par ailleurs, le traitement des instruments parlementaires est complété par une procédure d'ultime recours inspirée de la loi d'organisation du Grand Conseil du canton de Neuchâtel du 30 octobre 2012 et permettant au Bureau de réagir lorsque le Conseil d'Etat tarde sans justes motifs à donner suite à une motion, à un postulat ou à un mandat pris en considération par le Grand Conseil.

5.3. Confidentialité des procès-verbaux des séances de commission: introduction d'exceptions

La loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) exclut du droit d'accès les procès-verbaux des séances non publiques, ce qui comprend celles des organes du Grand Conseil à l'exclusion du plénum. Il peut cependant exister un intérêt légitime à connaître la teneur des débats en séance de commission, cela à des fins d'interprétation du droit ou de recherche scientifique. Le projet prévoit ainsi la possibilité d'autoriser l'accès à des procès-verbaux à ces fins-là. L'autorisation est accordée par le Bureau et ne lève pas la confidentialité du document.

5.4. Institutions diverses: examen préalable des motions populaires

Pour donner plus de poids à ce droit populaire introduit par la nouvelle Constitution fribourgeoise, le projet propose que les motions populaires fassent l'objet d'un examen préalable par une commission parlementaire. Cette mission est attribuée à la commission permanente qui sera chargée de l'examen des recours en grâce et des pétitions.

5.5. Finances: augmentation de l'indemnité de base versée aux groupes parlementaires

Le projet prévoit une augmentation substantielle du montant forfaitaire versé à chaque groupe parlementaire, ce montant passant de 5700 à 37 700 francs par an. Cette augmentation répond à la volonté de permettre à chaque groupe d'engager un ou une secrétaire politique à temps partiel.

6. Commentaire des articles

6.1. Loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1)

Article 4 al. 3 let. g à j – Attributions du Bureau

L'ajout de la lettre g, qui prévoit que le Bureau veille au respect des délais de traitement par les commissions et le Secrétariat du Grand Conseil (ci-après: SGC), adapte la loi à la pratique existante.

La lettre h vise à clarifier quel organe est compétent pour décider de la composition de la délégation cantonale entendue au Parlement fédéral à la suite du dépôt d'une initiative cantonale, en confiant cette compétence au Bureau. Selon l'article 105 al. 1 let. e Cst./FR, le Grand Conseil exerce les droits de participation conférés par le droit fédéral aux cantons. Actuellement, l'invitation de la commission parlementaire fédérale est généralement adressée au Conseil d'Etat et c'est ce dernier qui représente, par défaut, le canton (en s'appuyant sur la compétence de représenter le canton que lui donne l'article 114 al. 1 Cst./FR), même s'il invite régulièrement des membres du Grand Conseil à se joindre à cette délégation. Cette situation est particulièrement délicate lorsque la délégation composée de député-e-s est appelée à défendre devant la commission parlementaire fédérale un objet que le Grand Conseil a adopté contre l'avis du Conseil d'Etat. C'est pourquoi le projet entend confier cette compétence au Bureau avec une pleine latitude de décision. Il pourrait ainsi inviter (mais non obliger) un Conseiller d'Etat ou une Conseillère d'Etat à se joindre à la délégation.

La lettre i, qui donne compétence au Bureau de réglementer au moyen de directives le fonctionnement du collège des scrutateurs, est le pendant de l'article 28a qui prévoit expressément que le fonctionnement du collège des scrutateurs ainsi que les attributions de sa présidence sont précisés dans une directive du Bureau.

Enfin, la lettre j donne compétence au Bureau d'élaborer des projets législatifs dans les domaines qui relèvent de sa compétence, sans devoir au préalable déposer une initiative parlementaire.

Article 5 al. 2 – Organisation et fonctionnement du Bureau

L'une des principales innovations de la présente révision est de permettre la tenue de séances par vidéoconférence à certaines conditions (cf. l'article 21a LGC pour les organes du Grand Conseil et les articles 109a et suivants LGC pour les séances en plénum). L'article 5, qui prévoit que les règles applicables au fonctionnement des commissions le sont par analogie au fonctionnement du Bureau, est complété avec la précision que cela inclut les règles sur les séances tenues en vidéoconférence.

Section 2.1.3 – Commissions

Le présent projet modifie la typologie des commissions parlementaires, en introduisant un nouveau type de commissions: les commissions thématiques.

Les commissions permanentes sont peu concernées, mis à part par quelques modifications concernant leur fonctionnement, qui seront explicitées dans le commentaire des dispositions spécifiques concernées.

Les commissions spécialisées disparaîtront et seront remplacées par des commissions thématiques. Au-delà du changement de dénomination, leur fonctionnement sera différent puisqu'elles ne seront plus instituées par le Bureau mais par ordonnance parlementaire et qu'elles ne seront pas nécessairement instituées pour une durée déterminée. Les avantages de cette modification sont multiples: un meilleur suivi des dossiers et des enjeux puisque les membres de ces commissions pourront se spécialiser dans les domaines de compétences de la ou des commissions thématiques à laquelle ou auxquelles ils appartiennent, une meilleure planification des travaux puisque les dates des séances pourront être définies longtemps à l'avance, et enfin la possibilité donnée au Grand Conseil de créer des commissions thématiques en fonction des thèmes qui occuperont le Parlement dans les années à venir, par exemple (mais pas obligatoirement) parce qu'ils figurent dans le programme de législature du Conseil d'Etat.

L'ordonnance parlementaire instituant les commissions pourra être modifiée en tout temps, à l'initiative de n'importe quel membre du Grand Conseil ou de l'un de ses organes, conformément aux règles sur les instruments parlementaires.

Le fonctionnement des commissions ordinaires actuelles ne sera presque pas modifié mais le projet les renomme «commissions ad hoc» pour mieux souligner que leur rôle (inchangé) est d'examiner une affaire déterminée.

Article 10 al. 2 et 3 – Types de commissions

L'article 10 est modifié pour être adapté aux changements susmentionnés.

L'alinéa 2 institue les commissions thématiques, qui examinent les affaires que le Bureau leur attribue et qui relèvent de leur domaine de compétence (par exemple: santé, mobilité, formation ou les domaines de compétences – plus ou moins étendus – que le Grand Conseil décidera en toute souveraineté de leur attribuer).

L'alinéa 3 traite désormais des commissions ad hoc. La règle selon laquelle ces commissions sont dissoutes par l'accomplissement de leur mission est déplacée dans l'article spécifiquement consacré à ce type de commissions.

Article 11a – Membres suppléants

Afin de faire en sorte que la composition des commissions demeure la plus représentative des forces politiques en présence au Parlement, le projet prévoit que les membres d'une commission permanente ou thématique peuvent se faire suppléer. Il s'agit toutefois de suppléants et suppléantes fixes, élus par le Grand Conseil (pour les commissions permanentes) ou désignés par le Bureau (pour les commissions thématiques) en même temps que les membres de la Commission.

L'alinéa 2 de la disposition prévoit que chaque groupe représenté au sein d'une commission permanente ou thématique dispose d'un suppléant ou d'une suppléante pour deux membres de la commission mais au minimum d'un suppléant ou d'une suppléante. En limitant ainsi le nombre de suppléants disponibles, on limite également la possibilité d'y faire recours.

Toutefois, comme le précise l'alinéa 4, cette disposition n'est pas applicable aux membres de la Commission des finances et de gestion. En effet, cette dernière suit de nombreuses affaires sur la durée, et cela implique de la part de ses membres qu'ils fassent preuve d'engagement et d'assiduité.

Article 11b – Sous-commissions

Cette nouvelle disposition prévoit la possibilité pour les commissions permanentes et les commissions thématiques de créer des sous-commissions. En effet, fonctionner en sous-commissions permet aux commissions soit de traiter un plus grand nombre d'affaires en un même nombre de séances par membre, soit de traiter un même nombre d'affaires en un même nombre de séances par membre mais de façon plus approfondie. Actuellement, cette possibilité est explicitement prévue pour le Bureau (art. 5 al. 3) et la Commission des finances et de gestion pratique cette solution de façon informelle.

L'alinéa 3 précise qu'une sous-commission ne peut s'adresser qu'à la commission qui l'a instituée. Cela signifie en particulier qu'une sous-commission ne peut adresser elle-même un rapport au Grand Conseil ni déposer elle-même un instrument parlementaire.

Article 12 al. 1 let. d et f – Liste des commissions permanentes

Le projet propose de fusionner la Commission des grâces et celle des pétitions et de confier également à la nouvelle commission ainsi créée l'examen préalable des motions populaires, l'idée étant de privilégier une seule Commission permanente disposant de compétences élargies plutôt que de multiplier des commissions permanentes dotées de compétences limitées. Les examens des recours en grâce, des pétitions et des

motions populaires ont pour points communs de porter sur des demandes émanant d'une partie du peuple (pétitions, motions populaires) ou de ses composants (recours en grâce); il se justifie, dès lors, de confier ces trois thématiques à une seule commission. Concernant les motifs ayant conduit à la proposition de confier l'examen des motions populaires à une commission, se référer au commentaire de l'article 17.

Article 13 al.1, 1a et 2 – Composition des commissions permanentes

L'alinéa 1a fixe à 15 le nombre maximal de membres de la Commission des finances et de gestion, à la demande de cette dernière. En effet, cela lui permettra d'augmenter le nombre de sous-commissions ou de leurs membres, afin que la Commission des finances et de gestion puisse mieux s'acquitter de ses tâches de contrôle de gestion. Cela permettra également une meilleure représentation des groupes parlementaires dans les sous-commissions. Cet alinéa prévoit en outre que le nombre de membres de la Commission des finances et de gestion ainsi que de la Commission des affaires extérieures est désormais fixé dans une ordonnance parlementaire. Cela n'exige pas du Grand Conseil qu'il reconsidère son choix à chaque législature, mais uniquement lorsque cela est proposé, tout en lui laissant une certaine flexibilité puisqu'une ordonnance peut être modifiée plus rapidement que la loi (elle n'est pas soumise à referendum et peut donc entrer en vigueur dès son adoption).

La modification de l'alinéa 2 vise à assouplir les règles d'incompatibilité pour les commissions, principalement destinées à éviter que certains ou certaines député-e-s n'accaparent les sièges en commissions permanentes. En effet, dès lors que des commissions thématiques sont instaurées, offrant ainsi plus de sièges à pourvoir, il ne se justifie plus d'être aussi strict qu'actuellement sur la question des incompatibilités. Seule subsiste l'incompatibilité entre la qualité de membre de la Commission de justice et celle de membre de la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires, en raison de leurs domaines de compétences respectifs. La disposition prévoit expressément que cette incompatibilité vaut indépendamment de la qualité en laquelle siège un ou une député-e dans l'une ou l'autre commission: celle de membre ou de membre suppléant. Ainsi et par exemple, on ne peut être à la fois membre de la Commission de justice et membre suppléant de la commission des grâces, des pétitions et des motions populaires.

Article 14 al. 3 – Commission des finances et de gestion – compte-rendu des compétences déléguées

L'alinéa 3 proposé dispose expressément que la Commission des finances et de gestion rend compte annuellement au Grand Conseil de l'usage qu'elle a fait des compétences que lui donne la loi. Cette solution est préconisée par la Commission des finances et de gestion elle-même. Elle dispose de prérogatives dont ne disposent pas les autres organes du Grand Conseil (accès aux rapports de l'inspection des finances, obligation pour le Conseil d'Etat de la consulter avant de prendre certaines décisions). Il apparaît opportun que le Grand Conseil soit tenu au courant de l'usage que la Commission fait de ces droits, ce d'autant plus que la loi prévoit une obligation similaire pour la Commission des affaires extérieures (art. 5 al. 3 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantonales, RSF 121.3).

Article 17, al. 1 à 4 – Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires

La proposition visant à confier l'examen des motions populaires à une commission a pour but de donner plus de poids et de visibilité à cet instrument de démocratie directe (cf. commentaire *ad* article 86). Confier cet examen préalable à la commission également chargée des pétitions découle de la connexité entre ces deux droits populaires, dont la nouvelle commission sera spécialiste.

Les alinéas 2 à 4 sont repris de l'article 16 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991.

Conformément à l'alinéa 3, la Commission devra transmettre au Conseil d'Etat une pétition dont l'objet relève de la compétence du Gouvernement, voire aux autorités de la collectivité publique concernée si l'objet de la pétition ne relève pas des compétences de l'Etat. De la même manière, un recours en grâce qui relèverait de la compétence du Grand Conseil vaudois devra lui être transmis comme objet de sa compétence.

L'alinéa 4 vise à prévenir un conflit de compétence négatif, à savoir que l'autorité que la Commission tient pour compétente ne déclare pas à son tour être incompétente, avec pour conséquence que la ou les personnes concernées voient leur recours ou leur pétition demeurer sans suite.

Article 19 – Commission des pétitions

L'abrogation de cette disposition découle de la proposition de fusion entre cette commission et celle des grâces (cf. commentaires ad articles 12 et 17).

Titre de section – 2.1.3.3

Le titre de cette section, actuellement «commissions ordinaires et spécialisées» a été modifié pour tenir compte de la nouvelle nomenclature proposée, et devient donc «Commissions thématiques et ad hoc».

Article 19a – Commissions thématiques

Cette nouvelle disposition détaille la composition, les missions et le fonctionnement des commissions thématiques. L'alinéa 1er prévoit un nombre de membres maximum pour ce type de commissions. L'alinéa 2 prévoit que l'ordonnance qui institue une ou des commission(s) thématique(s) doit prévoir au moins leurs domaines de compétences, le nombre exact de leurs membres et, le cas échéant, la durée pour laquelle elles sont instituées. A défaut de cette dernière précision, elles le seront aussi longtemps que l'ordonnance n'est pas modifiée, si et quand le Grand Conseil le jugera opportun.

Les alinéas 3 et 4 reprennent la règle figurant actuellement à l'article 20 al. 2 LGC sur la participation aux travaux de commission des auteur-e-s d'un instrument parlementaire pris en considération en l'adaptant aux caractéristiques de la commission thématique. Comme cette dernière est constituée préalablement à et indépendamment de la prise en considération d'instruments parlementaires, sa composition ne peut être revue pour permettre à l'auteur-e d'un instrument parlementaire d'y siéger comme le prévoit l'actuel article 20. C'est pourquoi le projet prévoit que les auteur-e-s sont invité-e-s à participer aux travaux uniquement avec voix consultative dans le cas où il(s) ou elle(s) ne serai(en)t pas déjà membre-s de la commission thématique en question. S'il(s) ou elle(s) sont déjà membre(s) de la commission thématique concernée, leur statut ne change pas. La règle de l'actuel art. 20 al. 2, 2e phrase est inchangée.

Article 20 – Commissions ad hoc

L'article 20, qui contient actuellement des règles applicables aux commissions ordinaires et spécialisées, est modifié à plusieurs égards. En premier lieu, son champ d'application est limité aux commissions ad hoc.

L'alinéa 3 reprend la règle actuelle sur le remplacement lors des séances en l'élargissant toutefois. Désormais, il sera possible pour le membre remplacé de reprendre sa place dans la commission. Cette modification a pour but de ne pas pénaliser un député ou une députée particulièrement intéressé-e par un sujet mais qui ne peut pas assister à une séance alors même que, contrairement aux commissions permanentes et thématiques, les dates des séances ne sont pas connues longtemps à l'avance.

Ce qui distingue finalement l'institution du remplacement de celle de la suppléance est que le remplaçant est choisi par le député remplacé lui-même, alors que le suppléant est choisi par le Grand Conseil (commissions permanentes), respectivement le Bureau (commission thématique).

L'alinéa 4 reprend la règle selon laquelle les commissions ad hoc sont dissoutes par l'accomplissement de la mission qui leur a été confiée.

Article 21 al. 6 – Compétence du Grand Conseil de régler par ordonnance l'organisation des débats en séance de commission

Cette nouvelle disposition permet au Grand Conseil d'édicter des règles sur la tenue des débats en séance de commission, si un jour le besoin s'en fait ressentir et cela sans devoir modifier la loi sur le Grand Conseil.

Article 21a – Tenue des séances en vidéoconférence

La loi actuelle ne prévoit pas la possibilité pour les commissions de tenir des séances par vidéoconférence, contrairement à la loi urgente topique (RSF 821.40.15). D'après les premières expériences, les séances par vidéoconférence comportent des avantages et des inconvénients. Elles permettent un travail rapide et efficient lorsque l'organe est appelé à prendre des décisions simples concernant des objets peu complexes et peu controversés. Elles alourdissent en revanche le travail lorsque les objets à débattre sont complexes (par exemple lorsque les dispositions d'une loi sont fortement interdépendantes ou lorsque la commission est confrontée à un grand nombre d'amendements concurrents). Pour ces raisons, il est proposé de maintenir la règle générale de la présence physique aux séances de commissions tout en prévoyant la possibilité pour les commissions de décider à la majorité de leurs membres qu'une ou plusieurs séances auront lieu par vidéoconférence. Cette règle s'applique également aux séances du Bureau du fait du renvoi de l'article 5 al. 2.

Contrairement aux articles 109a à 109e (participation à distance aux séances plénières), l'article 21a ne permet pas d'autoriser une partie seulement des membres d'une commission ou du Bureau de siéger à distance alors que d'autres siègent en présentiel.

Conformément à l'article 206 (auquel un alinéa 2 a été ajouté) une ordonnance précisera les modalités d'authentification des personnes concernées et les mesures nécessaires pour garantir la sécurité des votes et la confidentialité des séances. La même ordonnance devra préciser à quel organe il incombe de les mettre en œuvre.

Article 22 – Secrétariat des commissions

L'actuel article 22 al. 2 prévoit qu'un procès-verbal «succinct» des séances est tenu. En réalité, les procès-verbaux attendus du Secrétariat du Grand Conseil et produits par ce dernier sont tout sauf succincts: en supprimant cet adjectif, on rend la loi conforme à la pratique, l'inverse n'étant pas souhaitable. Il ne s'agit toutefois pas de fournir des transcriptions intégrales des débats, comme le prévoit l'article 115 s'agissant des débats en plénum, et qui en désigne la transcription dans le Bulletin par le terme de «compte-rendu des débats».

L'alinéa 3 apporte une précision sur l'approbation des procès-verbaux. La présence des termes «en principe» permet au besoin à la commission concernée d'approuver l'un de ses procès-verbaux à une autre séance que la suivante, en particulier lorsque les séances se suivent à un rythme soutenu. Bien que l'article 22 traite principalement des tâches de la personne qui assure le secrétariat, il a été choisi d'y faire figurer cet alinéa, faute d'autre emplacement plus approprié.

Pour des motifs de systématique, l'actuel alinéa 2 a été déplacé à la fin de l'alinéa 1.

L'article 22 s'applique également aux séances du Bureau, conformément à l'article 5 alinéa 2.

Article 22a – Enregistrement des séances des organes du Grand Conseil

Cette nouvelle disposition vise à autoriser (sans l'imposer) l'enregistrement des séances des organes du Grand Conseil. Cela permettra de recourir à de nouvelles méthodes de travail comme la transcription assistée par ordinateur. L'enregistrement permet également de lever le doute en cas de contestation de la transcription dans un procès-verbal des propos tenus en séance. Pour éviter que ces enregistrements ne puissent être utilisés à d'autres fins, leur suppression est obligatoire au plus tard au moment de l'approbation du procès-verbal. L'alinéa 3 précise que la suppression doit intervenir au plus tard au moment de la décision du Grand Conseil dans l'affaire en question dans le cas où le procès-verbal n'aurait pas pu être approuvé (par exemple et surtout, parce qu'il s'agit du PV de la dernière séance d'une commission ad hoc).

L'article 22a s'applique également aux séances du Bureau, en vertu de l'article 5 alinéa 2.

Article 27 al. 3 – Désignation du ou de la président-e et du ou de la vice-président-e des scrutateurs et des scrutatrices

Ces fonctions ne sont actuellement pas prévues par la loi, mais uniquement par une directive du Bureau, et ne reposent donc sur aucune base légale. L'ajout de l'article 27 al. 3 y remédie.

Article 28a – Fonctionnement du collège des scrutateurs et des scrutatrices

Il existe actuellement une directive du Bureau réglant le fonctionnement du collège des scrutateurs et scrutatrices. Elle ne repose toutefois sur aucune base légale. L'article 28a y remédie (cf. également commentaire *ad* art. 4 al. 3 let. i) .

Article 30 al. 1 let. j à l – Attributions du SGC – Tâches d'état-major

L'ajout des lettres j à l vise à mentionner dans la loi des tâches que le Secrétariat effectue en pratique déjà pour les commissions, le Bureau et la présidence et qui sont importantes pour ces derniers.

Article 31 al. 1 let. a et e – Attributions du SGC – tenue des registres

La modification ici proposée constitue une adaptation à la nouvelle terminologie des commissions, inclues dans le terme «organes» du nouveau libellé. Elle a également pour effet d'inclure les membres du Bureau et des groupes parlementaires (également organes du GC selon la loi) dans l'état nominatif, conformément à la pratique.

Il en outre apparu dans le cadre de la présente révision (notamment de la modification de l'article 17 LGC) que le Code pénal suisse comme la loi fribourgeoise d'application de ce dernier consacrent l'expression «recours en grâce», et non «demande de grâce» comme on peut le lire à plusieurs reprises dans la LGC. Il est proposé de profiter de la présente révision pour corriger cette erreur terminologique, ici à la lettre e du premier alinéa.

Article 35 al. 4 et 5 LGC – Evaluation du ou de la Secrétaire général-e

Bien qu'il soit judicieux que le ou la Secrétaire général-e fasse l'objet d'une évaluation périodique, la législation sur le personnel de l'Etat n'est pas prévue pour cette situation. Le Bureau doit avoir la latitude nécessaire pour choisir un mode de faire adéquat. Le nouvel alinéa 5 consacre la pratique actuelle tout en prévoyant que le second vice-président ou la seconde vice-présidente participe également à l'évaluation, afin de pouvoir apporter un regard plus neutre. Il précise que l'évaluation a lieu en fin d'année afin que le Président ou la Présidente soit au bénéfice de l'expérience de son année présidentielle pour mener l'évaluation.

Article 43 al. 3 let. b et c – Programme général de la session constitutive

Comme le nombre exact des membres de la Commission des finances et de gestion et de la Commission des affaires extérieures sera désormais fixé dans une ordonnance parlementaire, la détermination de ce nombre ne pourra plus être effectuée lors de la session constitutive du Grand Conseil. Il convient de préciser ici que, dès lors que la modification proposée ne sera pas en vigueur, cas échéant, avant la prochaine séance constitutive, cette dernière se déroulera conformément au droit actuel. Pour le surplus, nous

renvoyons au commentaire des dispositions de droit transitoire (articles 200a et 200b).

Il est précisé à la nouvelle lettre c que l'élection des membres suppléants des commissions permanentes a lieu en même temps que celle de leurs membres ordinaires.

Article 51 al. 2 et 3 – Documentation de base remise aux membres du Grand Conseil

La modification de cette disposition, en corrélation avec l'introduction de l'art. 93a, vise à poursuivre la numérisation du Grand Conseil.

Désormais, la documentation énumérée à l'alinéa 1 ne sera plus distribuée en la forme imprimée, mais exclusivement au format numérique.

En tant que le Bulletin officiel ne sera plus imprimé sous réserve des règles sur l'archivage (cf. commentaire *ad* article 120), l'alinéa 2 est abrogé. Dans le même sens, l'alinéa 3 est adapté pour tenir compte du fait que le Recueil officiel et le Recueil systématique sont disponibles en ligne gratuitement.

Article 54 al. 3, dernière phrase – Absence d'un membre

La règle selon laquelle le membre qui n'a pas rejoint la séance 30 minutes après le début de celle-ci est mentionné comme absent est jugée arbitraire et crée une inégalité de traitement envers le membre qui arrive à l'heure et quitte la séance bien avant son terme; c'est pourquoi le projet la supprime.

Article 59 al. 1 – Enumération des auteur-e-s possibles d'un instrument parlementaire

La rédaction de la disposition est modifiée pour tenir compte de l'instauration des commissions thématiques. Il est prévu que ces dernières peuvent, tout comme les commissions permanentes, déposer des instruments parlementaires. La règle n'a pas été étendue aux commissions ad hoc, car ces dernières ne sont autres que les commissions ordinaires actuelles, qui ne disposent pas des instruments parlementaires.

Article 60 al. 1, 2a et 5– Principes applicables à tous les instruments parlementaires

Les instruments parlementaires devront désormais être déposés accompagnés de leur développement. Il est précisé que désormais tous les instruments parlementaires doivent être déposés auprès du Secrétariat du Grand Conseil.

L'ajout de l'alinéa 2a vise à adapter la loi avec la pratique actuelle, qui ne reposait jusqu'alors sur aucune base légale explicite. Comme il ne s'agit pas de priver le Conseil d'Etat de la possibilité de se déterminer, il est expressément précisé qu'il en conserve la possibilité, sans en avoir l'obligation.

Il est arrivé que le Bureau soit saisi par le Conseil d'Etat d'une demande (informelle) de classement d'un instrument parlementaire devenu sans objet ou obsolète. Cette manière de faire semble inappropriée, car le Bureau n'est pas habilité à annuler une décision prise par le plénum: seul le plénum doit pouvoir décider du classement d'un instrument qu'il a décidé de prendre en considération (parallélisme des formes). Le nouvel alinéa 5 de l'article 60 clarifie la situation. Dès lors que les instruments parlementaires peuvent être déposés par les organes du Grand Conseil (article 59 al. 1) ou par un seul de ses membres, il parait logique de permettre aux mêmes d'en proposer le classement. Cette possibilité doit également être donnée au Conseil d'Etat lorsque la suite attendue de lui n'a plus de raison d'être pour les motifs indiqués à cet alinéa (caducité ou obsolescence). Ce pourrait être le cas par exemple si, entre le dépôt de l'instrument et la demande de classement, le but de la motion a été atteint d'une autre matière, si les circonstances qui l'ont motivée ont pris fin, ou si encore la législation que l'instrument parlementaire en question appelle de ses vœux relève désormais de la compétence de la Confédération.

Article 61 al. 3 – Signature des instruments parlementaire et authentification

La modification de cette disposition vise à adapter la loi avec la pratique actuelle. Les modalités des signatures électroniques et leur vérification seront prévues dans une ordonnance parlementaire (cf. article 206 al. 2), plus facilement adaptable à l'évolution technologique. La présence des termes «en principe» a pour but de ne pas complétement exclure le dépôt d'instruments sous une forme «analogique» (manuscrite) commandée par les circonstances. Il appartiendra au Grand Conseil de déterminer ces exceptions par voie d'ordonnance, si cela s'avère nécessaire.

Article 62 al. 1 let. a – Publicité des instruments parlementaires

Dès lors qu'un instrument parlementaire doit être accompagné de son développement, les deux doivent être transmis au public et aux médias, après leur transmission au Conseil d'Etat. L'alinéa 1 let. a est modifié en ce sens.

Article 68 – Rapport annuel sur l'état des instruments parlementaires

Le rapport périodique du Conseil d'Etat, par lequel ce dernier informe le Grand Conseil de l'état des motions, postulats et mandats encore pendants et sur la planification prévue pour y donner suite (actuel article 68 *in fine*), n'est qu'une information momentanée et en grande partie déjà caduque au moment de sa

publication. Il est plus utile au Parlement que le Conseil d'Etat l'informe au fur et à mesure de la suite apportée à chaque instrument parlementaire, à plus forte raison si cette information est publiée sur le site d'information sur les affaires du Grand Conseil[1]. C'est pour ces raisons que le projet libère le Conseil d'Etat de l'obligation de rendre le rapport susmentionné.

Article 75a – Motion- Retard dans la mise en œuvre par le Conseil d'Etat

Dans l'ensemble, les délais impartis au Conseil d'Etat pour donner suite à une motion sont bien respectés. Lorsque les délais ne peuvent pas être tenus, le Conseil d'Etat demande des prolongations qui sont presque systématiquement accordées. Cette disposition vise à donner des pouvoirs au Grand Conseil dans le cas où le Conseil d'Etat n'aurait pas agi dans le délai déjà prolongé ou alors n'aurait pas agi dans le délai sans avoir demandé de prolongation. Cette disposition, qui a vocation à s'appliquer en *ultima ratio* uniquement, est inspirée du droit neuchâtelois. Il s'agit d'une disposition de procédure. Elle ne concerne que les motions, postulats et mandats qui ont été pris en considération (vote du plénum). En effet, par le jeu de renvois des articles 76 al. 2 et 80, qui spécifient que la procédure applicable au traitement d'une motion est applicable au traitement du postulat, respectivement du mandat, l'article 75a s'applique également à ces deux instruments parlementaires. Il ne peut s'appliquer à l'initiative parlementaire prise en considération, puisqu'il n'appartient jamais au Conseil d'Etat d'y donner suite. Elle ne s'applique pas à la question ou à la résolution, car les dispositions consacrées à ces deux instruments (art. 77 à 78a, resp. art. 84) n'opèrent pas de renvoi aux règles de procédure applicables à la motion.

Comme l'indique le libellé de l'alinéa 2, la commission saisie ne peut pas elle-même donner suite à l'instrument parlementaire concerné. Elle peut en revanche proposer au Grand Conseil d'atteindre par d'autres moyens l'objectif poursuivi par l'instrument parlementaire en question.

S'il apparaît que l'objectif visé par l'instrument parlementaire ne peut être atteint, ou qu'il est devenu obsolète, ou encore pour d'autres motifs qui ne peuvent être énumérés exhaustivement, le Bureau peut également proposer au Grand Conseil de voter son classement (art. 75a al. 1 let b et al. 2).

Enfin, cette disposition, par l'usage de l'indicatif, oblige le Bureau à agir, ne serait-ce que pour proposer le classement de l'instrument parlementaire concerné.

Article 78 al. 1 – Question – Procédure

Comme le projet modifie la loi dans le sens où tous les instruments parlementaires doivent être déposés au Secrétariat (cf. art. 60 LGC), cet alinéa, qui impose de déposer la question auprès de la Chancellerie, qui doit ensuite en transmettre une copie au Secrétariat du Grand Conseil, doit donc être abrogé.

Article 78a al. 1 – Question concernant l'administration de la justice

Cette modification découle du fait que tous les instruments parlementaires doivent être déposés au Secrétariat (cf. art. 60 LGC). Par conséquent, c'est ce dernier qui devra transmettre la question au Conseil de la magistrature, et non l'inverse comme actuellement.

Article 80 al. 4 – Mandat – Procédure

L'ajout de cet alinéa constitue une formalisation de la pratique actuelle.

Article 86 al. 1 let. a1 et c – Traitement de la motion populaire

Une nouvelle lettre a1 est ajoutée à l'alinéa 1, de manière qu'une motion populaire soit soumise à l'examen de la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires avant d'être débattue en plénum. Il est précisé que la transmission à la commission a lieu après réception de la réponse du Conseil d'Etat, ce qui permet qu'il soit tenu compte de cette réponse lors de l'examen préalable.

La lettre c est modifiée pour préciser que les motionnaires ne sont entendus par la Commission que sur demande de celle-ci: ils ne peuvent donc pas exiger d'être entendus. Le principe selon lequel les motionnaires ne s'expriment pas devant le plénum du Grand Conseil n'est pas modifié.

Article 90 – Bulletin du Grand Conseil – accès et diffusion

La modification de l'article 90 participe à la transition numérique. Le Bulletin officiel ne sera ainsi plus établi que sous forme électronique. La disposition réserve toutefois la législation sur l'archivage qui imposerait la forme imprimée pour son archivage.

Article 93a – Format des documents

La précision apportée à cet alinéa adapte la loi à la pratique actuelle et vise à ancrer la numérisation dans la loi.

Les documents dont il est ici question sont ceux mentionnés à l'article 93, mais également ceux qui le sont à l'article 51 al. 1 (documentation de base remise aux membres du Grand Conseil).

[1] http://parlinfo.fr.ch/.

Article 97 al. 2 – Information du public et publicité des séances – documents

La modification de cette disposition vise à garantir la protection des données. S'agissant des documents relatifs aux recours en grâce (al. 2 let. a), ils révèlent une donnée sensible, à savoir que le ou la personne recourant a fait l'objet d'une condamnation pénale et ne peuvent donc être rendus publics. Pour leur part, les décrets de naturalisation comportent des données personnelles (noms, commune de domicile, droit de cité, âge) et des préavis positifs ou négatifs de la Commission des naturalisations. De plus, l'article 17 de la Loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (LN; RS 141.0) exige que «les cantons veillent à ce que les procédures de naturalisation cantonale et communale n'empiètent pas sur la sphère privée». L'activité de l'Etat se doit, en outre, d'être proportionnée (art. 5 al. 2 Cst. et art. 6 et 8 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données, RSF 17.1) et ne doit donc pas empiéter sur la sphère privée de ses administrés lorsque cela n'est pas nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. Il convient donc de différer la remise de ces documents à la presse jusqu'à décision du Grand Conseil. Cependant, ils ne peuvent faire l'objet d'une publication électronique, susceptible de mettre en danger la sécurité des (ex-) ressortissants et ressortissantes de certains Etats, qui poursuivent pénalement ceux et celles de ces citoyens et citoyennes qui demandent la nationalité d'un Etat tiers. Enfin, dès lors que le Grand Conseil décide qu'un débat doit se tenir à huis clos, il ne serait pas cohérent que les documents relatifs à ce débat (al. 2 let. c) puisse être rendus publics avant que le Grand Conseil ait pris cette décision. En revanche, si le Grand Conseil renonce au huis clos, les documents pourront être rendu publics aussitôt. Il en ira de même s'il décide d'un huis clos partiel, mais que les débats relatifs à l'affaire à laquelle se rapporte les documents en question n'y sont pas soumis.

Article 98 al. 1 à 1b – Publicité des débats – Séances plénières

La modification de l'alinéa 1 vise à actualiser la loi par rapport à la pratique en prévoyant que les séances du Grand Conseil sont diffusées en direct sur Internet, sauf si elles ont lieu à huis clos.

Le nouvel alinéa 1a vise à intégrer à la diffusion en direct sur Internet les résultats des votes nominatifs dans un but de transparence. Il réserve toutefois les votes au bulletin secret, situations dans lesquelles la transparence ne peut s'appliquer. Les modalités mentionnées à la seconde phrase concernent, cas échéant, la manière dont ces résultats seront présentés.

Le nouvel alinéa 1b prévoit expressément qu'en cas de problème technique empêchant la diffusion en direct sur Internet, les débats ne sont pas interrompus et les débats et décisions restent valables.

Article 99a – Consultation des procès-verbaux

Conformément à l'article 29 al. 1 let. b de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information, ne sont pas accessibles les procès-verbaux des séances non publiques, telles celles des organes du Grand Conseil.

Cela n'est pas sans poser quelques problèmes aux personnes chargées d'effectuer des recherches d'ordre juridique. En effet, les textes législatifs semblent parfois présenter des lacunes ou des ambiguïtés, sans que la seule lecture du Bulletin des séances du Grand Conseil ne permette de les combler ou les lever.

Il peut ainsi être utile de consulter les procès-verbaux des séances de commission pour comprendre ce qui a guidé le législateur dans ses choix, que ce soit pour appliquer ou faire appliquer la loi conformément à la volonté de ce dernier, ou aux fins de rédiger un document à portée scientifique (thèse de doctorat par exemple).

Ainsi, l'article 99a proposé permet au Bureau de décider, de cas en cas et aux conditions fixées par cette disposition, d'accorder un accès à un ou plusieurs PV d'une commission. Ces conditions sont en très grande partie reprises de l'article 7 de l'Ordonnance fédérale du 3 octobre 2002 de l'Assemblée fédérale (OLPA) portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement[1].

Pour que le Bureau puisse accorder l'accès au procès-verbal d'une séance de commission, il faut que le Grand Conseil ait déjà statué, par un vote final, sur l'affaire en question. Toutefois, si, par son vote final, le Grand Conseil adopte un acte soumis à referendum, l'accès ne pourra pas être accordé avant l'expiration du délai d'annonce de referendum et le délai pour la récolte des signatures (cas échéants) ou, en cas de referendum, qu'une fois passée la votation populaire, quel que soit son verdict. Il s'agit en effet d'éviter que des informations ressortant de ces procès-verbaux ne puissent d'une manière ou d'une autre interférer dans le débat qui précèderait une éventuelle votation populaire. En revanche, si le vote final consiste en un refus d'entrée en matière, en un rejet définitif d'un projet de loi ou s'il a pour effet l'adoption d'un acte qui n'est pas soumis à referendum, le Bureau pourra autoriser la consultation du PV dès le vote final.

S'il accorde l'autorisation de consulter un procès-verbal, le Bureau devra veiller à l'anonymisation de l'ensemble des données personnelles qu'il contient, à savoir toute information qui pourrait permettre d'identifier l'auteur de tel ou tel propos, mais également des tiers cités dans le procès-verbal.

L'article 99a permet au Bureau d'autoriser l'accès aux procès-verbaux de toutes les séances des organes du Grand Conseil, y compris de celles qui se sont tenues avant l'entrée en

[1] RS 171.115

vigueur de la présente disposition. Toutefois, les personnes qui ont participé à ces séances à quelque titre que ce soit ne doivent pas craindre que leur propos, identifiables comme tels, finissent sur la place publique: l'anonymisation exigée par l'alinéa 3 et l'obligation de confidentialité à laquelle est soumise de par la loi la personne qui obtient un accès à ces documents ont précisément pour but d'éviter cet écueil.

Contrairement à ce que prévoit la LInf pour l'accès à des documents officiels, la personne qui souhaite consulter le procès-verbal doit justifier d'un intérêt au sens de l'alinéa 1 de cette nouvelle disposition.

Si la personne à qui le Bureau décide d'accorder l'accès à un ou plusieurs procès-verbaux viole l'interdiction de les rendre publics, il est susceptible d'être poursuivi d'office pour «publication de débats officiels secrets» conformément à l'article 293 du Code pénal suisse. En effet, constitue une publication illicite au sens de cette disposition toute divulgation d'une information secrète à un cercle de personnes plus large que celui qui peut y avoir accès[1].

Contrairement à ce que prévoit l'article 8 OLPA, il n'est pas prévu d'exception à l'éventuelle confidentialité des documents remis aux membres des commissions, qui ne pourront ainsi pas être consultés en même temps que les procès-verbaux, sous réserve de leur publication sur Parlinfo ou dans le *BGC*.

Enfin, la décision du Bureau ne peut faire l'objet d'un quelconque recours (alinéa 4). En cela, cette disposition confirme la règle selon laquelle les décisions du Grand Conseil et de ses organes sont pris en dernières instance, en raison de leur caractère politique prépondérant (art. 2a LGC).

Article 105 al. 2 – Sessions ordinaires

Cette disposition prévoit actuellement que le Bureau fixe les dates des sessions au mois de juin, pour l'année suivante. Cela signifie que les dates de la session de février sont connues environ 7 mois à l'avance, alors que celles de la session de décembre le sont environ 17 mois avant qu'elle n'ait lieu. Avec la modification proposée, les dates de chaque session devront être communiquées 20 mois à l'avance. Cela n'interdirait toutefois pas au Bureau de communiquer en bloc toutes les dates des sessions d'une année, à condition qu'il le fasse 20 mois avant la première session.

Article 108a – Annulation d'une session

De la même manière que l'article 106 permet la convocation d'une session extraordinaire du Grand Conseil, cette nouvelle disposition permet, aux mêmes conditions, d'annuler une session.

Ainsi, combiné avec l'article 106, une session annulée peut être remplacée par une session extraordinaire: pour autant que les conditions soient remplies, le Bureau pourrait ainsi exceptionnellement déplacer une session. L'alinéa 2 prévoit que les objets de la session annulée doivent être traités à la session suivante, qu'elle soit ordinaire ou extraordinaire.

Articles 109a-109e – Participation à distance aux séances plénières

Ces nouvelles dispositions prévoient la possibilité, pour des député-e-s, de participer à distance aux séances du Grand Conseil, dans certaines circonstances et à certaines conditions. Le Grand Conseil l'a explicitement autorisé en 2020, d'abord sous la forme d'une ordonnance parlementaire urgente, puis sous la forme d'une loi urgente (RSF 821.40.15) dans le cadre de la situation particulière liée à l'épidémie du SRAS-Covid-2. Il est proposé d'ancrer dans la LGC cette possibilité afin que, si une situation exceptionnelle devait se présenter à nouveau, les aspects les plus importants de la participation à distance de député-e-s aient déjà été réglés dans la loi.

Ce faisant, ces dispositions ne remettent pas en cause le principe selon lequel en temps ordinaire la présence physique des député-e-s est exigée puisqu'elles se limitent à prévoir cette possibilité dans des circonstances extraordinaires et si certaines autres conditions restrictives sont remplies.

Article 109a – Participation à distance – Principes

Cette disposition commence par rappeler le principe selon lequel les membres du Grand Conseil doivent être présents physiquement lors des sessions.

L'alinéa 2 prévoit toutefois que le Grand Conseil peut déroger à ce principe en autorisant les député-e-s à participer à une ou plusieurs sessions ordinaires à distance dans le cas où deux conditions cumulatives sont remplies.

La première de ces conditions est que le Conseil d'Etat doit avoir pris des mesures fondées sur l'article 117 de la Constitution (alinéa 2, lettre a). Cette condition a pour but de garantir la présence d'une situation extraordinaire puisque le Conseil d'Etat n'est habilité à prendre de telles mesures qu'en cas de danger sérieux, direct et imminent.

La deuxième condition est que les circonstances ayant conduit le Conseil d'Etat à prendre ces mesures empêchent une partie importante des député-e-s d'assister physiquement aux sessions (alinéa 2, lettre b). Cette condition contient deux aspects: la raison empêchant des député-e-s d'assister physiquement aux séances doit être dans un lien de connexité avec la situation extraordinaire et cela doit concerner une partie importante des député-e-s. Ainsi et par exemple, un ou une député-e ne pourrait être autorisé à participer à distance

[1] Macaluso/Moreillo/Queloz (éditeurs), Code pénal II, commentaire Romand, Helbing Lichtenhahn 2017, p. 1901, point 13

parce qu'il s'est cassé la cheville, alors que le Conseil d'Etat a dû faire usage de l'article 117 en raison d'une pandémie: le lien de connexité entre les circonstances extraordinaires et le motif qui empêche le député de siéger est en effet, dans cet exemple, inexistant.

Le critère «partie importante» des député-e-s peut être rempli à la fois lorsqu'un nombre important de député-e-s ne peut se rendre physiquement à une session (aspect quantitatif) mais également lorsque plusieurs député-e-s appartenant à la même minorité (linguistique ou régionale par exemple) ne peuvent participer physiquement (aspect qualitatif).

L'alinéa 3 précise que seuls les député-e-s effectivement empêchés de participer physiquement aux séances et qui peuvent en apporter la preuve (certificat médical, par exemple) peuvent bénéficier de l'autorisation de participer à distance, et non l'ensemble du Grand Conseil.

Article 109b – Participation à distance – Procédure

L'article 109b détaille la procédure qui doit être suivie pour que la participation puisse être autorisée.

Le premier alinéa oblige le Bureau à décider, chaque fois que le Conseil d'Etat prend des mesures fondées sur l'article 117 de la Constitution, s'il entend proposer au Grand Conseil d'autoriser la participation à distance ou s'il renonce à le faire.

L'alinéa 2 dispose que le Bureau doit rédiger un projet d'ordonnance parlementaire définissant les conditions que doit remplir un ou une député-e pour être autorisé à siéger à distance, s'il décide de proposer au Grand Conseil de prévoir cette possibilité. Le Grand Conseil doit alors statuer séance tenante, de manière à permettre effectivement aux député-e-s concernés de participer à distance si ce n'est à toute la session concernée, du moins une grande partie de cette dernière. Pour cela, il est nécessaire que la procédure se déroule le plus rapidement possible et que le Grand Conseil ne se prononce que sur un projet déjà rédigé. Dans le cas où il renonce à le faire, le Grand Conseil n'a pas l'obligation d'examiner cette question et l'ordonnance parlementaire ne peut être adoptée que selon une procédure ordinaire, alors que si le Bureau propose une ordonnance, elle doit être débattue et votée séance tenante.

L'alinéa 3 prévoit que le Bureau est compétent pour statuer sur les demandes des député-e-s qui requièrent l'autorisation de participer à distance.

Article 109c – Participation à distance – Durée de validité

Cette disposition traite de la durée de validité de l'ordonnance parlementaire autorisant la participation à distance et de celle des autorisations accordées par le Bureau.

L'alinéa 1 prévoit que l'ordonnance parlementaire vaut pour toute la durée de l'état de situation extraordinaire, pour autant que les circonstances continuent à justifier son maintien. Dans le cas contraire, l'ordonnance n'est plus valable sans que cela requiert une abrogation formelle. L'alinéa 2 prévoit que le Bureau doit réévaluer régulièrement la situation et proposer au Grand Conseil d'abroger l'ordonnance si les conditions de son maintien ne sont plus remplies. Ces dispositions ont pour but de garantir que le système de participation à distance ne s'applique pas plus longtemps que nécessaire et reste ainsi exceptionnel.

Article 109d – participation à distance – Système informatique et obligations des membres autorisés

Les alinéas 1 et 2 reprennent des dispositions de la loi urgente en prévoyant que l'authentification, la sécurité des votes et la confidentialité des débats à huis clos sont garanties et en prévoyant que la procédure et le système informatique doivent être validés au préalable par le Bureau. L'alinéa 3 introduit une nouveauté en prévoyant une obligation pour le ou la député-e qui siège à distance de prendre toutes les mesures appropriées afin de ne pas compromettre la sécurité des votes et la confidentialité des débats à huis clos.

Article 109e – Participation à distance – Autres règles

L'article 109b précise les modalités et les limites de la participation à distance, même lorsque le Grand Conseil en a autorisé le principe par le biais d'une ordonnance parlementaire.

Les alinéas 1 et 2 de cette disposition reprennent des dispositions de la loi urgente. Le premier prévoit que les membres participant à distance ne sont pas comptabilisés dans le quorum afin de ne pas risquer de porter atteinte à la Constitution dont l'article 96 al. 4 prévoit que le Grand Conseil ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Le deuxième prévoit que le droit de voter à distance est suspendu lorsque le vote a lieu par assis et levé ou au bulletin secret, le temps de ce vote.

Le troisième alinéa instaure une nouveauté qui ne figurait pas dans la loi urgente: il dispose expressément que les débats ne sont pas interrompus et le vote n'est pas répété si un ou une député-e participant à distance ne peut pas, pour des raisons techniques, débattre ou communiquer son suffrage.

Article 110 al. 1 – Préparation

Cet alinéa est modifié en ce sens que le délai donné au Conseil d'Etat pour informer le Grand Conseil des objets dont il entend le saisir au premier semestre est déplacé de novembre à décembre. C'est suffisamment tôt et augmente la fiabilité de la liste des objets à traiter. La fin de la dernière phrase a été supprimée, car la possibilité qu'elle offre n'a jamais été utilisée.

Article 113 al. 3 – Mode de traitement des affaires

Ici comme aux articles 142 al. 3 let. b, 143 al. 1, 2 et 3, 144 al. 1, 145 al. 2, 191 al. 1 et 2, 195 al. 1, l'expression «le ou la commissaire du gouvernement» a été remplacée par «la personne qui représente le gouvernement». Dans l'acception présente, le mot «commissaire» désigne le membre d'une commission; le «commissaire du gouvernement» serait ainsi le «membre du gouvernement qui fait partie de la commission». Il est renoncé à cette formulation trompeuse, qui est remplacée par celle indiquée ci-dessus. Sur le fond, les règles liées à la représentation du gouvernement sont légèrement modifiées (cf. commentaire *ad* article 191 LGC).

Article 116a – Compte rendu des débats – Publication des enregistrements audiovisuels

La loi en vigueur ne règle pas la question du sort des enregistrements des débats du Grand Conseil. Pour des raisons liées à la transparence, il est préférable de les publier sous formes de documents indexés et librement consultables, solution pratiquée par d'autres cantons (notamment Genève, Neuchâtel, Vaud et le Valais).

L'alinéa 2 précise que ces enregistrements font l'objet d'un versement aux archives de l'Etat, puisqu' un enregistrement audiovisuel est un document au sens de l'article 3 al. 1 let. b de la loi du 10.09.2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat.

Article 119 al. 1 – Huis clos – Cas

Nous renvoyons ici au commentaire de l'article 31 al.1 let. e (remplacement de «demande de grâce» par «recours en grâce»).

Article 129 – Amendements – Forme

Dans sa teneur actuelle, cette disposition fait de la forme manuscrite pour le dépôt d'un amendement la règle et la forme électronique l'exception. En pratique, les amendements sont souvent déposés sous forme électronique. Le nouveau libellé met la loi en adéquation avec la pratique. Les amendements ne pourront plus, en principe, être déposés sous forme manuscrite. «En principe», car les amendements font très souvent l'objet de discussion aux seins des groupes et sont déposés avant les débats. Il arrive toutefois, qu'un amendement doive être déposé très rapidement pendant les débats, dans le «feu de l'action». Dans ce cas une dérogation au principe peut se justifier, de manière à permettre à un ou une député-e de déposer un amendement en la forme manuscrite.

Article 133 al. 3 – Ordre des votes

Un alinéa est ajouté à cette disposition afin de préciser que si le Conseil d'Etat se rallie à un nouvel amendement (et donc le fait sien), cet amendement sera opposé en dernier lieu à celui qui l'aura, lors des votes précédents, emporté sur les autres.

Article 134 al. 4 – Procédure de vote – principe

Les résultats nominatifs des votes du Grand Conseil sont déjà disponibles en ligne mais sont difficilement accessibles. La modification a pour but d'accroître la transparence en disposant expressément qu'ils sont publiés de manière appropriée, sous réserve des votes au bulletin secret pour lesquels le principe de transparence ne s'applique pas.

Article 142 al. 3 – Ordre des interventions dans les débats

L'ordre des interventions en fin de débat a été revu, afin que le dernier mot revienne au ou à la rapporteur-e. Actuellement, la loi ne prévoit pas de prise de parole, à la fin des débats, du ou de la rapporteur-e ou de la personne qui représente le gouvernement. La modification proposée y remédie en permettant au représentant du Conseil d'Etat de prendre à nouveau la parole pour lui permettre de se rallier à l'intervention précédente d'un membre du Grand Conseil, et enfin au rapporteur pour répondre à l'intervention d'un membre du Grand Conseil proposant le refus ou le renvoi du projet.

En pratique, le ou la rapporteur-e aura donc toujours le dernier mot, soit parce que personne n'a pris la parole après qu'il ou elle l'a fait en vertu de la lettre a, soit parce que quelqu'un est intervenu en vertu de la lettre b, c, d ou e ou les quatre.

Cf. en outre le commentaire concernant l'article 113 al. 3.

Articles 143 al. 1, 2 et 3, 144 al.1, 145 al. 2

Cf. le commentaire concernant l'article 113 al. 3.

Article 146a – Mise au point du texte

Cette disposition consacre la pratique actuelle. L'organe chargé de la publication est actuellement la Chancellerie (article premier du règlement du 27 novembre 2018 sur la publication des actes législatifs, RSF 124.11).

Article 148 – Lectures supplémentaires – Délai entre les lectures

L'article 148 dans sa teneur actuelle exige que les deux lectures d'un projet de disposition constitutionnelle ou d'un projet de loi nouvelle aient lieu au cours de deux séances différentes. Il est proposé de renoncer à cette exigence systématique, jugée disproportionnée, pour les projets de lois nouvelles. S'agissant des lectures successives d'une nouvelle loi ou d'une modification d'une loi existante, le Bureau est libre, lors de l'élaboration du programme chronologique de la session (art. 111 al. 1 LGC) de prévoir qu'elles auront lieu lors de la même séance, ou de prévoir qu'elles auront lieu lors de séances différentes. Toutefois, s'agissant de dispositions autres que de dispositions constitutionnelles, il peut être demandé par motion d'ordre qu'une lecture ou plusieurs lectures subséquente(s) ai(en)t lieu à une ou d'autre(s) séance(s) (alinéa 3), si le Bureau a décidé qu'elles auront lieu lors de la même séance.

Article 153 al. 4 et 5 – Scrutin uninominal

A l'alinéa 4, «entre chaque tour de scrutin» a été remplacé par «avant chaque tour de scrutin», car la parole est prise également avant le premier tour.

Le nouvel alinéa 5 comble une lacune de la loi en prévoyant que le candidat qui obtient la majorité absolue (plus de 50% des voix) lors d'un scrutin uninominal remporte l'élection. En effet, une telle règle existe pour les scrutins de liste (art. 154 al. 2) mais n'est pas prévue par la loi pour les scrutins uninominaux. C'est pourtant ainsi que cela se passe en pratique.

Article 154 al. 7 – Scrutin de liste

Il est des situations où l'élection d'une seule personne à une fonction doit avoir lieu selon les règles du scrutin de liste. Ce sera en particulier le cas s'il faut repourvoir un siège en commission (à la suite du décès ou à la démission du ou de la titulaire, par exemple), conformément à l'article 154 al. 1. En effet, les membres des commissions ne font pas partie des personnes élues au scrutin uninominal selon l'énumération de l'article 154 al. 1. Il aurait pu être décidé que dans ces cas-là l'article 153 s'applique, mais la procédure prévue par l'article 154 est moins longue. Ainsi, le nouvel alinéa 7 précise que les autres alinéas s'appliquent également lorsqu'un seul siège est à pourvoir.

Article 157 – Suffrages non valables

Dans sa teneur actuelle, l'article 157 al. 1 lettre d, applicable quel que soit le mode de scrutin, prévoit que les bulletins blancs ne sont pas valables. Cela peut aboutir à un résultat problématique, voire absurde en cas de scrutin uninominal à un ou une seul-e candidat ou candidate. Les député-e-s qui s'opposeraient à son élection n'ont pas d'autre moyen que le bulletin blanc ou l'abstention pour le manifester. Ainsi, si les bulletins blancs ne sont pas valables, un candidat ou une candidate pourrait être élu-e avec 20 voix et 90 bulletins blancs, alors même que ces derniers seraient l'expression du refus de voir ce candidat ou cette candidate élu-e. Cette personne serait ainsi élue contre la volonté de la majorité du parlement. La modification proposée permet d'éviter un tel résultat.

Article 184 al. 4 – Droits des personnes concernées (enquête parlementaire)

La modification proposée de l'alinéa 4 précise que la personne mise en cause par le rapport d'une commission parlementaire peut également s'exprimer sur les conclusions de celui-ci, en ce qu'elles le concernent, et non seulement les faits relatés. Il s'agit par cette modification d'améliorer la mise en œuvre du droit d'être entendu des personnes concernées.

Article 186 al.1, 1re phrase – Droits du Conseil d'Etat (enquête parlementaire)

La modification apportée est ici la correction de ce qui apparait comme une erreur rédactionnelle. Le renvoi actuel à l'ensemble de l'article 184, pris à la lettre, signifie qu'un membre du Conseil d'Etat en exercice pourrait refuser de déposer devant la commission d'enquête parlementaire, ce qui va à l'encontre des buts visés par l'institution d'une telle commission.

Article 191 – Représentation et assistance

Dans sa teneur actuelle, la loi ne contient pas de règle générale en matière de représentation du gouvernement. Le projet modifie l'art. 191 al. 1 pour y inscrire la règle générale suivante: la personne qui représente le gouvernement est le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge du domaine concerné (situation actuelle) ou le chancelier ou la chancelière pour les affaires de la Chancellerie (nouveauté).

L'expression «affaires de la Chancellerie» est reprise de l'art. 29 al. 2 LOCEA qui traite du droit de proposition du chancelier ou de la chancelière et doit être comprise dans le même sens. Il se justifie en effet que le chancelier ou la chancelière représente le gouvernement lorsqu'il ou elle est à l'origine de la proposition et l'a élaborée.

Il est toutefois précisé dans la deuxième phrase de l'alinéa que le Conseil d'Etat peut décider de se faire représenter par un autre conseiller d'Etat-Directeur ou une autre conseillère d'Etat-directrice que celui et celle dont le dossier relève des attributions, lui confiant ainsi une latitude de jugement totale en la matière. Le Conseil d'Etat peut ainsi se faire représenter

par l'un de ses membres même lorsqu'il en va d'une affaire de la Chancellerie ou par un autre de ses membres que le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge du domaine concerné, s'il ou elle le juge opportun.

Le nouvel alinéa 1a reprend la règle de l'actuel alinéa 1 en supprimant l'exigence du caractère exceptionnel de la représentation visée. En effet, cette représentation est pertinente dans un certain nombre de situations, notamment lorsque l'objet porte sur des questions techniques plutôt que politiques ou lorsqu'il est question de procédures individuelles (grâce, droit de cité, certaines pétitions) et l'accord obligatoire de la présidence de la commission offre un garde-fou suffisant.

Cf. en outre le commentaire concernant l'article 113 al. 3.

Article 195 al. 1- Droit de parole

Cf. le commentaire concernant l'article 113 al. 3.

Articles 199 et 200 – Droit transitoire (abrogation)

Ces deux dispositions sont abrogées, dès lors qu'elles ne déploient plus d'effet.

L'article 199 al. 1 prévoyait une application anticipée de la LGC avant son entrée en vigueur, le 1er janvier 2007. Il est donc entre-temps devenu sans objet.

L'article 199 al. 2 prévoyait l'application de la nouvelle loi aux procédures en cours ainsi qu'au traitement des instruments parlementaires pendants au moment de son entrée en vigueur. Vérification faite, il n'y a plus d'instrument parlementaire adopté avant le 1er janvier 2007 dont le traitement ne sera pas terminé. Cet alinéa ne trouve donc plus d'application.

L'article 200 règle l'utilisation des termes «décret de portée générale», que contenaient encore diverses lois et ordonnances lors de l'entrée en vigueur de la LGC le 1er janvier 2007. Aujourd'hui, on ne trouve ces termes plus que dans le préambule de l'ordonnance du 10.10.2006 relative à diverses subventions de moindre importance (RSF 616.12). Cette disposition transitoire peut donc également être abrogée.

Article 200a– Droit transitoire de la modification du XX.YY.2021- Délai de mise en œuvre

Dès lors que le présent projet propose de remplacer les commissions spécialisées par des commissions thématiques dont le nombre de membres, les domaines de spécialisation et éventuellement la durée de leur existence doivent être déterminés par une ordonnance du Grand Conseil, il convient, pour ce faire, de laisser à ce dernier un certain temps dès l'entrée en vigueur de la modification de la LGC pour adopter l'ordonnance précitée et élire, au besoin, les membres des commissions concernées. Au besoin, car si, par exemple, l'ordonnance parlementaire arrête le nombre des membres de la CFG de manière qu'il corresponde au nombre de membres de cette commission au jour où l'ordonnance est adoptée, il n'y aura pas besoin de la réélire. Il en ira en revanche différemment de la nouvelle commission des grâces, des pétitions et motions populaires, puisque tous les membres des 2 commissions des grâces et des pétitions actuelles ne pourront pas tous y siéger.

Article 200b – Droit transitoire de la modification du XX.YY.2021 – Droit applicable

Le nouvel article 7 de la loi d'application du code pénal (désignation du Grand Conseil comme autorité à laquelle doit être adressée le recours en grâce), le nouvel article 5 de la loi sur le droit de pétition (traitement des pétitions adressées au Grand Conseil), les règles sur les séances des organes en vidéoconférence, celles sur la transparence des procès-verbaux des commissions ou toute nouvelle règle relative aux commissions qui n'a pas trait à leur typologie, leur institution ou à la désignation de leur membres seront applicables dès l'entrée en vigueur de la présente modification. Elles ne font donc pas partie des dispositions dont l'application est différée à la date à laquelle la nouvelle Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires aura été constituée et élue.

Le nouveau droit s'appliquera à chaque commission concernée dès qu'elle aura été instituée, respectivement constituée. Contrairement à ce qu'on pourrait éventuellement comprendre à la lecture de l'article 200a al. 2 let. a et b, il n'est guère besoin que toutes les commissions aient été instituées et constituées pour que le nouveau droit s'applique à celles qui l'ont déjà été.

Toutes les autres modifications que celle mentionnées aux articles 200a et 200b ont vocation à s'appliquer dès l'entrée en vigueur de la loi. L'alinéa 3 laisse la possibilité au Bureau ou au Grand Conseil de continuer à appliquer (exceptionnellement) l'ancien droit à des affaires encore en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification.

Article 209 alinéa 2 – Droit complémentaire

L'introduction dans la loi de la possibilité pour les membres du Grand Conseil de participer à distance aux séances des commissions (article 21a), respectivement aux séances plénières du Grand Conseil (articles 109a à 109e), ainsi que l'utilisation (quasi-) généralisé de la forme électronique pour la transmission de documents créé un risque en termes de protection des données, de confidentialité et de sécurité de l'information. Ce risque doit être prévenu par diverses mesures d'ordre technique et organisationnel.

Ce nouvel alinéa de l'article 209 donne ainsi compétence au Grand Conseil de prendre de telles mesures par voie d'ordonnance plutôt que par une modification de la LGC, afin de pouvoir adapter plus rapidement cette législation aux nouvelles technologies utilisées.

Article A1–3, al. 1 let. a (Article 3 de l'annexe 1) – montant de l'indemnité de base allouée aux groupes parlementaires

Le montant de base de l'indemnité annuelle allouée aux groupes parlementaires, actuellement de. 5700 francs est augmenté de 32 000 francs (atteignant ainsi 37 700 francs), pour leur permettre d'engager un collaborateur ou une collaboratrice ou de mandater, à temps partiel, un tiers, dont les tâches s'approcheront voire seront identiques à celle d'un assistant ou une assistante parlementaire.

6.2. Modifications de la loi du 06.04.2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1)

L'article 50 LGC prévoit que l'exercice du droit de referendum financier par le quart des membres du Grand Conseil (ci-après: referendum parlementaire) est régi par la loi sur l'exercice des droit politiques. Or cette dernière ne prévoit pas de règles propres au referendum parlementaire.

Cela a les conséquences suivantes:

> La Chancellerie devrait envoyer les signatures des député-e-s concerné-e-s aux communes pour vérification, conformément à l'article 108 al. 1 LEDP, alors même que le Secrétariat du Grand Conseil serait à même d'y procéder. De même, le simple fait pour les personnes signataires d'avoir été élu-e-s et de siéger au Grand Conseil, respectivement qu'elles n'aient pas été démises de leur mandat ensuite de la perte de l'exercice des droits politique, atteste qu'elles ont l'exercice des droits civiques.

> L'article 110a LEDP prévoit que la liste des signatures ne peut pas être rendue publique. Si cela est parfaitement compréhensible s'agissant de signatures de citoyens et citoyennes «lambda», il est difficile de comprendre que des député-e-s ayant signé ès qualité une demande de referendum doivent demeurer anonymes.

Ainsi, pour remédier à cette situation peu satisfaisante, les dispositions suivantes de la LEDP ont été modifiées:

Article 106 al.6– Contenu des listes

L'article 106 al. 2 exige que les listes de signatures contiennent les informations suivantes concernant chaque signataire:

> Ses nom et prénom (lettre a);
> Sa date de naissance (lettre b);
> Son adresse précise (lettre c);
> Signature (lettre d).

Dès lors que les listes de signatures seraient vérifiées par le Secrétariat du Grand Conseil, l'adresse des signataires, qui doit permettre à la Chancellerie de vérifier auprès de la commune de domicile l'authenticité de la signature et le fait que son ou sa titulaire a l'exercice des droits politiques, n'est plus utile. Il est en revanche proposé de maintenir l'exigence de la mention de la date de naissance de chaque signataire, pour prévenir les cas d'homonymies.

Par ailleurs, l'article 106 al. 3 let. a actuel exige que figure sur chaque liste de signatures le nom de la commune dans laquelle les signataires sont inscrits au registre électoral. Là aussi, cette règle a pour but de permettre à la Chancellerie d'adresser les listes de signatures aux communes de domicile des signataires, pour vérifications. C'est également dans ce but que l'article 106 al. 4 prévoit que ne peuvent être recueillies sur la même liste que les signatures de citoyens et citoyennes inscrit au registre électoral de la commune indiquée en tête de liste. Dès lors que le SGC procéderait lui-même aux vérifications que la loi confie aux communes, la mention exigée à l'article 106 al. 3 let. e ne serait plus utile dans le cadre d'un referendum parlementaire.

Aussi, le nouvel alinéa 6 de l'article 106 proposé écarte-t-il l'application des alinéas 2 let. c, 3 let. a et 4 s'agissant d'une demande de referendum parlementaire.

Article 109a – Vérification des signatures – Referendum parlementaire financier facultatif

Cette nouvelle disposition, propre au referendum parlementaire, prévoit que la Chancellerie transmet la liste des signatures au SGC pour vérifications (alinéa 1). Il est essentiel que la liste des signatures parvienne d'abord à la Chancellerie, dès lors que la demande de referendum a une incidence sur la publication, puis la promulgation de l'acte qui sera soumis à votation populaire.

L'alinéa 2 place en mains du SGC la compétence de vérifier les signatures – et par la même occasion sa qualité de député. Il a été estimé qu'un délai de 5 jours ouvrables était, pour ce faire, suffisant.

Article 110a – Publicité des signatures

Cette disposition prévoit que les listes de signatures (à l'appui d'une demande de referendum ou d'une initiative) ne sont pas publiques. Une seconde phrase a été ajoutée, prévoyant que font exception les listes de signatures à l'appui de referendum parlementaire financier facultatif, qui seront donc, elles, publiques.

6.3. Loi du 21 mai 1987 sur le droit de pétition (RSF 116.1)

Article 5 – Procédure

La modification de l'article 5 a pour but de préciser la procédure parlementaire applicable au traitement d'une pétition. Actuellement, lorsque le Grand Conseil décide de donner suite à une pétition, il a pour habitude de la «transmettre au Conseil d'Etat» comme s'il s'agissait d'une résolution. Le nouvel alinéa 3a précise ainsi que la commission adresse au Conseil d'Etat une copie de son rapport au Grand Conseil: le Conseil d'Etat n'a pas à y répondre. Si, par la suite, un instrument parlementaire est déposé pour qu'il soit donné suite à la pétition, le Conseil d'Etat aura l'occasion de s'exprimer dans sa réponse.

6.4. Loi d'application du code pénal du 6 octobre 2006 (LACP; RSF 31.1)

Article 7 – Grâce

Le projet modifie la désignation de l'autorité à qui doit être adressé le recours en grâce. Actuellement, l'article 7 LACP prévoit qu'il doit être adressé au Conseil d'Etat qui le transmet ensuite au Grand Conseil. Cette solution est contraire à l'intuition puisque le recours en grâce devrait être adressé à l'autorité qui statuera à son sujet. Elle est de plus inutile puisque le Conseil d'Etat n'a aucun pouvoir décisionnel ni même ne donne de préavis en la matière et se contente de transmettre les dossiers au Grand Conseil. Pour ces raisons, le projet modifie l'article topique de la LACP et fait correspondre la désignation de l'autorité à laquelle il faut adresser le recours en grâce avec celle de l'autorité qui statuera.

7. Conséquences

7.1. Conséquences financières et en personnel

Les conséquences financières du projet résultent quasi exclusivement de la modification du volume des indemnités versées aux membres du Grand Conseil et de la modification du montant de l'indemnité versée aux groupes parlementaires. Le projet n'aura en revanche pas d'incidence significative sur la charge de travail des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat.

Le tableau suivant résume les conséquences financières des différentes modifications.

Tableau 1: conséquences financières

Article n°	**Thème**	**Incidence** [CHF p. a.]
11a	Instauration d'un régime de suppléances pour les commissions permanentes et thématiques	40 000
21a	Autorisation des séances du Bureau et de commissions par vidéoconférence	-2000
54 al. 3	Suppression d'une règle relative aux absences	2000
A1–3 al. 1 let. a	Augmentation de l'indemnité annuelle versée aux groupes parlementaires	160 000
	Total	**200 000**

7.2. Autres conséquences

Au vu de ce qui précède, le projet n'est soumis à aucun referendum financier. Comme toute loi, il est soumis au referendum législatif facultatif.

Pour le reste, le projet n'exerce aucune influence sur la répartition des tâches Etat–communes et ne comporte pas de conséquences notables en matière de développement durable. Il ne soulève aucun problème sous l'angle de sa conformité au droit fédéral et à la Constitution cantonale.

Annexe

—

Détermination du Conseil d'Etat du 4 juillet 2022.

Botschaft 2020-GC-31 20. Mai 2022

—

die ordentliche Kommission CO-2020-004 an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 6. September 2006 über den Grossen Rat (GRG)

1. Einführung

Die ordentliche Kommission CO-2020–004 unterbreitet Ihnen den Entwurf zur Änderung des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG). Sie erfüllt damit den Auftrag, den ihr das Büro des Grossen Rates (das Büro) gegeben hat, um der Erheblicherklärung der parlamentarischen Initiative 2018-GC-115 Folge zu geben. Drei ganze Legislaturperioden nach Inkrafttreten des GRG wird dieses nun einer ersten grossen Teilrevision unterzogen.

2. Das geltende Gesetz

Das seit dem 1. Januar 2007 geltende GRG ist das Ergebnis einer Totalrevision, die mit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2005 nötig wurde. Das GRG übernahm im Wesentlichen die Struktur, die Organisation und die Verfahren des vorherigen Texts (Gesetz vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates, GRRG), enthielt aber dennoch eine Reihe wichtiger Neuerungen. Weitestreichende Änderung aus Sicht des Parlaments war die Schaffung von zwei neuen parlamentarischen Vorstössen, nämlich dem Auftrag und der parlamentarischen Initiative. Ersterer, der in der neuen Verfassung ausdrücklich vorgesehen wird, erlaubt es dem Grossen Rat, direkten Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen, die in die Zuständigkeit des Staatsrates fallen, während der zweite ihn ermächtigt, anstelle der Regierung eines seiner eigenen Organe mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs zu beauftragen. Eine weitere Neuerung, die vom Verfassungsgeber eingeführt wurde, ist die Einrichtung des Vetorechts, das dem Grossen Rat unter bestimmten Voraussetzungen ein Kontrollrecht gibt über den Gebrauch, den der Staatsrat von den ihm übertragenen Gesetzgebungsbefugnissen macht. Schliesslich werden im Gesetz der Status und die Organisation des Sekretariats des Grossen Rates (GRS) gutgeheissen, einer Einheit, die seit 2005 unabhängig von der Staatskanzlei ist.

3. Parlamentarische Vorstösse

3.1. Parlamentarische Initiative 2018-GC-115 Revision des Grossratsgesetzes

Diese Revision des GRG wurde mit der parlamentarischen Initiative 2018-GC-115 angestossen. Sie wurde vom Büro eingereicht und vom Parlament am 17. Oktober 2019 mit 91 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung erheblich erklärt. In der Begründung des Vorstosses stellt das Büro fest, dass einige der Bestimmungen des geltenden Gesetzes derzeit im Widerspruch zu den Realitäten vor Ort stehen, und nennt als Beispiel die Regeln für die Verwaltung von Abwesenheiten und das Verfahren für die Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse. Abschliessend beantragt es eine Bereinigung der gesamten Gesetzgebung über den Grossen Rat, einschliesslich der in anderen Gesetzen enthaltenen Bestimmungen des Parlamentsrechts, wobei es präzisiert, dass es die allgemeine Struktur des Gesetzes nicht antasten will.

3.2. Weitere parlamentarische Vorstösse

Mehrere weitere parlamentarische Vorstösse betreffen diesen Entwurf mehr oder weniger:

3.2.1. Motion 2013-GC-76 und Volksmotion 2014-GC-28

Mit ihrer parlamentarischen Motion verlangten die Grossräte David Bonny und Benjamin Gasser die Digitalisierung der Dokumente, die vom Staatsrat an den Grossen Rat überwiesen werden, während die Volksmotion noch einen Schritt weiter ging und eine komplett papierlose Arbeitsweise des Kantonsparlaments forderte. Die Gründe, die von den Autoren dieser beiden Texte angegeben wurden, waren ökonomischer und ökologischer Natur. Die beiden Motionen wurden vom Grossen Rat mit 80 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen erheblich erklärt.

Die Umsetzung ist pragmatisch: Da das geltende Recht die Übermittlung von Dokumenten in elektronischer Form nicht verbot, war die einzige vom Grossen Rat beschlossene Änderung die Schaffung ab 1. Januar 2017 einer zusätzlichen Aufwandsentschädigung von 500 Franken pro Jahr für die

Mitglieder des Grossen Rates zur Deckung der Kosten, die sich aus dem Übergang zu einem papierlosen Parlament ergeben. Die Verwendung von gedruckten Unterlagen hörte mit dem Inkrafttreten der Revision nicht vollständig auf, aber sie hat während der gesamten Legislaturperiode 2017–2021 sehr stark abgenommen.

3.2.2. Motion 2013-GC-108

Mit diesem Vorstoss verlangen die Grossräte Didier Castella und Nicolas Kolly die Aufhebung des Verbots für Mitglieder des Grossen Rates, die von ihnen eingebrachten parlamentarischen Vorstösse direkt an die Medien zu kommunizieren. Am 24. Juni 2014 wurde die Motion vom Grossen Rat mit 47 zu 19 Stimmen bei 0 Enthaltungen abgelehnt.

3.2.3. Parlamentarische Initiative 2014-GC-157

Mit dieser parlamentarischen Initiative forderte der damalige Präsident der Einbürgerungskommission, Grossrat Gilles Schorderet, dass die Funktion eines stellvertretenden Mitglieds dieser Kommission geschaffen wird, damit sie eine vorübergehend erhöhte Arbeitsbelastung bewältigen kann. Die Initiative wurde von ihrem Urheber zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags des Büros zurückgezogen; damit wurde dem Grossen Rat beantragt, dass er diese neue Funktion mit einer Parlamentsverordnung einführt.

3.2.4. Parlamentarische Initiative 2016-GC-23

Dieser Vorstoss wurde von der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rates eingereicht und mit ihm wurde gefordert, dass die Höchstzahl der Mitglieder dieser Kommission auf 15 (statt 13) erhöht wird, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass ihre Mitglieder bei Sitzungen interparlamentarischer Organe als Stellvertreterinnen und Stellvertreter hinzugezogen werden. Mit ihm wurde auch eine Mindestvertretung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten unter den Mitgliedern dieser interparlamentarischen Organe gefordert. Die Initiative wurde vom Grossen Rat am 12. Mai 2016 mit 75 zu 1 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen und auf den Beginn der Legislatur 2017–2021 umgesetzt.

3.2.5. Eingabe 2019-GC-40

Die Eingabe wurde von den Grossräten Romain Collaud und Gabriel Kolly eingereicht, und mit ihr wurde eine Untersuchung nach angeblichen Pannen bei den Stimmenzählerinnen und -zählern während der protokollarischen Wahlen im November 2018 gefordert. Nachdem die Eingabe angenommen worden war, wurde die Untersuchung von einer ordentlichen Kommission durchgeführt, die dem Grossen Rat am 27. August 2019 ihren Bericht vorlegte (Bericht 2019-GC-73). Dieser kommt zum Schluss, dass kein Betrug vorlag, stellt aber Verfahrensmängel fest und beantragt, diese mit einer Richtlinie zu beheben. Eine solche Richtlinie wurde vom Büro denn auch an seiner Sitzung vom 6. Dezember 2019 angenommen.

3.2.6. Parlamentarische Initiative 2019-GC-48

Mit dieser parlamentarischen Initiative beantragten Grossrätin Mirjam Ballmer und Grossrat Elias Moussa die Einführung eines Systems der Stellvertretung für die ständigen Kommissionen und Fachkommissionen des Grossen Rates. Dieser Vorstoss, den der Grosse Rat am gleichen Tag wie die Initiative, die zum vorliegenden Entwurf geführt hat, behandelte, wurde vom Grossen Rat mit 52 zu 46 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt. Bei dieser Gelegenheit vertraten mehrere Rednerinnen und Redner – auch aus den Reihen der Gegnerinnen und Gegner – die Ansicht, dass das Thema im Rahmen der Revision des Grossratsgesetzes erneut geprüft werden sollte.

3.2.7. Anfrage 2019-CE-77

Die Anfrage wurde von Grossrätin Mirjam Ballmer und von Grossrat Elias Moussa an den Staatsrat gerichtet und betraf die Vereinbarkeit von Mutterschaftsurlaub und der Ausübung eines politischen Mandats. Der Staatsrat sprach sich in seiner Antwort gegen eine Ausnahme nur für Mütter, die ein Mandat als Mitglied des Grossen Rats haben, von der Regel aus, wonach die Ausübung einer Erwerbstätigkeit während des Mutterschaftsurlaubs den Verlust des Anspruchs auf Mutterschaftsbeiträge zur Folge hat.

Die Kommission hat sich eingehend mit dieser Frage beschäftigt. Insbesondere die Ungleichheit, die aus einem System resultieren würde, das Mütter, die Grossrätinnen sind, zum Nachteil von Frauen begünstigt, die andere politische Ämter bekleiden (zum Beispiel: Gemeinderätin). Ausserdem war eine Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass dieses Problem am besten auf Bundesebene angegangen werden sollte, wo derzeit Schritte unternommen werden.[1]

[1] Geschäfte der Bundesversammlung: 21.311 Standesinitiative – Basel-Stadt: *Wahrnehmung des Parlamentsmandates während des Mutterschaftsurlaubs;* 20.323 Standesinitiative – Luzern: *Politikerinnen im Mutterschaftsurlaub;* 20.313 Standesinitiative – Basel-Landschaft: *Teilnahme an Parlamentssitzungen während des Mutterschaftsurlaubs;* 19.311 Standesinitiative – Zug: *Politisches Mandat auch bei Mutterschaft. Änderungen der Bundesgesetzgebung;* 18.4390 Interpellation – Arslan Sibel: *Verlust der Mutterschaftsentschädigung bei der Teilnahme an Parlamentssitzungen;* 18.4370 Postulat – Kälin Irène: *Ersatz für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit;* 18.3255 Interpellation – Kälin Irène: *Ersatz für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit.*

3.2.8. Anfrage 2021-CE-92

Diese parlamentarische Anfrage wurde von Grossrat David Bonny eingereicht, der im Anschluss an die Ausübung des parlamentarischen Finanzreferendums durch eine Gruppe von Mitgliedern des Grossen Rates verlangte, dass der Staatsrat die Liste der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner dieses Referendums veröffentlicht. In seiner Antwort erklärte der Staatsrat, dass das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte in seiner jetzigen Fassung den kantonalen Behörden nicht erlaubt, diese Informationen zu veröffentlichen. Er sprach sich jedoch für eine Änderung des Gesetzes aus, damit die Liste der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner künftig veröffentlicht werden kann, und schlug vor, diese Änderung in die derzeit laufende Teilrevision des GRG aufzunehmen.

4. Vorbereitende Arbeiten

4.1. Organisation der Umsetzung der parlamentarischen Initiative

Die Verantwortung für die Umsetzung der parlamentarischen Initiative 2018-GC-115 wurde vom Büro einer parlamentarischen Kommission übertragen, die damit die Rolle des Steuerungsausschusses übernahm. Für die Ausarbeitung des Entwurfs trat sie 16 Mal zusammen. Während ihrer Arbeit wurde der Staatsrat vom Direktor der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, die Staatskanzlei von der Staatskanzlerin und das Sekretariat des Grossen Rates von der Generalsekretärin des Grossen Rates vertreten.

Auf operativer Ebene konnte sich die Kommission auf eine Arbeitsgruppe stützen, die vom stellvertretenden Generalsekretär des Grossen Rates geleitet wurde und der ausserdem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatskanzlei, des Amtes für Gesetzgebung und des GRS selbst sowie drei Mitglieder des Grossen Rates, die aus denjenigen der parlamentarischen Kommission gewählt wurden, angehörten.

4.2. Sondierungsfragebogen

Um die Erwartungen der Hauptbetroffenen – der Mitglieder des Grossen Rates – im Detail zu eruieren, hat die Kommission ihnen einen Sondierungsfragebogen zugestellt und sie aufgefordert, ihre Änderungswünsche zu den verschiedenen Kapiteln des Gesetzes zu formulieren. Der gleiche Fragebogen wurde an den Staatsrat und das Sekretariat des Grossen Rates als Stabsstelle des Grossen Rates gerichtet. Es gingen 49 Antworten von Mitgliedern des Grossen Rates und jeweils eine Antwort des Staatsrats und des GRS ein, insgesamt waren dies 218 Vorschläge.

Von den 218 Vorschlägen wurden von der Kommission etwa zehn von vornherein abgelehnt, weil sie der Ansicht war, dass es für ihre Umsetzung – ob wünschenswert oder nicht – keine Gesetzesänderung brauchte, sondern dass diese durch Änderungen der Verwaltungspraxis oder politische Entscheidungen erreicht werden könne. Rund zehn weitere Vorschläge wurden in der Folge abgelehnt, weil dafür eine Änderung der Kantonsverfassung nötig gewesen wäre oder weil sie dem Bundesrecht widersprachen. So blieben knapp zweihundert Vorschläge übrig, welche die Kommission einzeln prüfte, und ein gutes Drittel davon, das sich teilweise überschnitt, nahm sie an.

4.3. Öffentliche Vernehmlassung

Ein Vorentwurf des Gesetzes wurde vom 16. Juli bis zum 19. November 2021 bei 36 Stellen in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Davon antworteten 18 Einheiten, indem sie der Kommission ihre Kommentare, Vorschläge oder Anmerkungen zukommen liessen. Antworten gingen von drei Organen des Grossen Rates sowie vom Staatsrat, dem Justizrat und einem Dutzend verschiedener Verwaltungseinheiten sowie von den vier grössten Parteien des Parlaments ein.

Der Vorentwurf wurde von allen teilnehmenden Parteien positiv aufgenommen. Von den durch die Revision eingeführten Neuerungen wurden zwei in ihrem Grundsatz kritisiert. Die SP befürchtete einen Verlust an politischer Repräsentativität und lehnte die Begrenzung der Anzahl der Büromitglieder ab. Die FDP und die SVP hingegen waren gegen die Einrichtung von Sachbereichskommissionen, da diese als Schritt in Richtung eines professionalisierten Parlaments angesehen wurden. Die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz schliesslich forderte eine bessere Berücksichtigung der Datenschutz- und IT-Sicherheitsprobleme des Parlaments, insbesondere im Zusammenhang mit der Aufzeichnung von Kommissionssitzungen oder der Durchführung dieser Sitzungen als Videokonferenz.

Die Kommission/der Steuerungsausschuss bestätigte später ihre/seine Absicht, das Büro zu verkleinern und Sachbereichskommissionen einzuführen. Sie/er kam hingegen der Forderung der ÖDSB nach und sah im endgültigen Entwurf vor, dass Fragen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit zwingend im Rahmen einer Parlamentsverordnung geregelt werden müssen.

5. Vorstellung des Entwurfs

Es liegt in der Natur einer Generalüberholung eines Gesetzes, dass eine grosse Anzahl Bestimmungen von manchmal geringfügigen Änderungen betroffen wird. Dennoch enthält der vorliegende Entwurf einige wichtige Neuerungen, die im Folgenden kurz vorgestellt werden sollen.

5.1. Organisation des Grossen Rates

Der Entwurf behält die bewährte Struktur des Kantonsparlaments mit seinen Milizorganen (Büro, Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler, Kommissionen, Fraktionen) bei, die von einem professionellen Stab (Sekretariat des Grossen Rates) unterstützt werden. Es verändert jedoch die Zusammensetzung und die Arbeitsweise einiger dieser Organe.

5.1.1. Zusammenlegung von zwei ständigen Kommissionen und Erweiterung ihrer Aufgaben

Die Begnadigungskommission und die Petitionskommission prüfen derzeit jeweils eine begrenzte Zahl von Geschäften. Mit der Zusammenlegung dieser beiden Organe zu einem einzigen und dem zusätzlichen Auftrag der Vorprüfung von Volksmotionen verspricht der Entwurf einen gewissen Effizienzgewinn und steigert gleichzeitig die Attraktivität dieser neuen Kommission.

5.1.2. Schaffung von Sachbereichs- und Ad-hoc-Kommissionen

Wenn zu erwarten ist, dass der Grosse Rat mehrere zusammenhängende oder ähnliche Geschäfte behandeln muss, hat das Büro derzeit die Möglichkeit, für die Dauer einer Legislaturperiode eine sogenannte Fachkommission einzusetzen. In der Vergangenheit wurden solche Kommissionen z. B. zur Prüfung von Gesetzesentwürfen zu Gemeindezusammenschlüssen oder Strassen- oder Wasserbauprojekten eingesetzt. Um solchen Kommissionen einen formelleren Status zu verleihen, wird im Entwurf beantragt, dass sie künftig vom Plenum auf der Basis einer Parlamentsverordnung und auf unbestimmte Zeit eingesetzt werden und als «Sachbereichskommissionen» bezeichnet werden.

Gleichzeitig kann das Büro weiterhin Kommissionen, die sich mit einem einzelnen spezifischen Geschäft befassen, ernennen. Zurzeit werden sie «ordentliche Kommissionen» genannt, künftig werden sie mit dem Ausdruck «Ad-hoc-Kommissionen» bezeichnet, um ihre nicht ständige Natur besser hervorzuheben.

5.1.3. Änderung der Vorschriften über die Ersetzungen und die Stellvertretungen in den Kommissionen

Im geltenden Gesetz werden Ersetzungen nur für die «ordentlichen» Kommissionen («Ad-hoc-Kommissionen» gemäss Terminologie des Entwurfs) erlaubt, wobei festgelegt wird, dass die Ersetzungen endgültig sind (das ersetzte Mitglied darf später nicht wieder in die Kommission zurückkehren). Diese Lösung wurde aus Gründen der Kontinuität gewählt, da der Gesetzgeber eine zu starke Rotation vermeiden wollte.

Für die ständigen Kommissionen und die Sachbereichskommissionen wird im Entwurf die Schaffung von festen stellvertretenden Mitgliedern vorgesehen. Jede Fraktion wird also für je zwei Vollmitglieder über ein vom Grossen Rat gewähltes stellvertretendes Mitglied verfügen.

Für Ad-hoc-Kommissionen wurde die Regelung der Ersetzungen dahingehend flexibilisiert, dass ersetzte Mitglieder künftig wieder in die Kommission zurückkehren dürfen. Die Stellvertreterinnen und Stellvertreter für die ständigen und thematischen Kommissionen und die Sachbereichskommissionen werden vom Grossen Rat gewählt, im Gegensatz zu den Stellvertreterinnen und Stellvertretern für die Ad-hoc-Kommissionen.

5.2. Arbeitsweise des Grossen Rates

5.2.1. Fernteilnahme an den Plenarsitzungen des Grossen Rates

Während der Gesundheitskrise im Zusammenhang mit der COVID-19-Epidemie genehmigte der Grosse Rat – mit einer Parlamentsverordnung und anschliessend mit einem dringlichen Gesetz – die Fernteilnahme von Mitgliedern, die aus nachgewiesenen gesundheitlichen Gründen nicht an den Plenarsitzungen teilnehmen konnten. Diese Möglichkeit wurde während fünf Sessionen von Mai 2020 bis Juni 2021 und von rund zehn Mitgliedern des Grossen Rates genutzt. Es ist anzumerken, dass ihre virtuelle Anwesenheit bei der Berechnung des Quorums nicht berücksichtigt wurde und es daher nicht möglich gewesen wäre, dass eine Mehrheit der Mitglieder aus der Ferne teilgenommen hätte.

Dieses Verfahren gab sowohl in technischer Hinsicht (Sicherheit, Zuverlässigkeit) als auch beim Ablauf der parlamentarischen Beratungen Anlass zur Zufriedenheit. Damit der Grosser Rat im Falle einer neuen ausserordentlichen Lage ein solches System rasch wieder einführen kann, legt der Entwurf die Modalitäten im Voraus fest. Er erlaubt dem Parlament, die Fernteilnahme mit einer Parlamentsverordnung anstelle eines dringlichen Gesetzes zu bewilligen. Die Bedingungen bleiben jedoch streng, da von der Fernteilnahme nur dann Gebrauch gemacht werden kann, wenn der Staatsrat Massnahmen gemäss Artikel 117 KV ergriffen hat (zur Abwendung ernster und unmittelbar drohender Gefahr) und die Umstände, die den Staatsrat veranlasst haben, von Artikel 117 der Verfassung Gebrauch zu machen, die gesamte Bevölkerung betreffen und einen erheblichen Teil der Mitglieder des Grossen Rates daran hindern, physisch an den Sitzungen teilzunehmen.

5.2.2. Abhaltung von Büro- und Kommissionssitzungen per Videokonferenz.

Während die Fernteilnahme an Plenarsitzungen während der COVID-19-Krise relativ marginal blieb, gab es viele Videokonferenzsitzungen der Organe des Grossen Rates. Von März 2020 bis Juni 2021 wurden 23 Sitzungen des Büros und 53 Sitzungen von parlamentarischen Kommissionen komplett per Videokonferenz abgehalten. Dazu kommen Sitzungen verschiedener Arbeitsgruppen, Unterkommissionen und interparlamentarischer Kommissionen.

Der Entwurf sieht nun ausdrücklich die Möglichkeit vor, Büro- und Kommissionssitzungen per Videokonferenz zu veranstalten, sofern dies von einer Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Organs gewünscht wird und die Authentifizierung der Teilnehmer, die Sicherheit und die Vertraulichkeit der Beratungen gewährleistet sind. Im Gegensatz zur Fernteilnahme an Plenarsitzungen kann die Fernteilnahme an Sitzungen der Organe jederzeit erfolgen, auch wenn keine aussergewöhnlichen Umstände vorliegen.

5.2.3. Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler

Wie in Kapitel 3.2.5 erwähnt, hat das Büro nach Pannen, die bei der Auszählung der Stimmen bei den protokollarischen Wahlen im November 2019 beobachtet wurden, eine Richtlinie über die Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und der Stimmenzähler erlassen. Der Entwurf bietet eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für diese Richtlinie und eine rechtliche Verankerung für zwei neue Funktionen, die mit diesen Richtlinien geschaffen wurden, nämlich diejenigen der Präsidentin oder des Präsidenten und der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler.

5.2.4. Behandlung der parlamentarischen Vorstösse: Säumnis des Staatsrats und Abschreibung

Der Entwurf gibt dem Grosser Rat ausdrücklich die Befugnis, hinfällig oder gegenstandslos gewordene parlamentarische Vorstösse abzuschreiben. Bis jetzt und in der Praxis wurde das manchmal vom Grossen Rat und manchmal vom Büro gemacht.

Ausserdem wird die Bearbeitung der parlamentarischen Vorstösse mit einem Ultima-Ratio-Verfahren ergänzt, das sich am Gesetz über die Organisation des Grossen Rates des Kantons Neuenburg vom 30. Oktober 2012 orientiert und dem Büro die Möglichkeit gibt, zu reagieren, wenn der Staatsrat mit der Umsetzung einer Motion, eines Postulats oder eines Auftrags, die vom Grossen Rat erheblich erklärt wurden, ohne triftigen Grund im Verzug ist.

5.3. Vertraulichkeit der Protokolle von Kommissionssitzungen: Einführung von Ausnahmen

Das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) schliesst die Protokolle der nicht öffentlichen Sitzungen, zu denen auch diejenigen der Organe des Grossen Rates mit Ausnahme des Plenums gehören, vom Recht auf Zugang aus. Es kann jedoch ein berechtigtes Interesse daran bestehen, den Inhalt der Debatten in den Kommissionen zu erfahren, und zwar zum Zweck der Auslegung des Rechts oder der wissenschaftlichen Forschung. Der Entwurf sieht daher die Möglichkeit vor, den Zugang zu Protokollen für diese Zwecke zuzulassen. Die Genehmigung wird vom Büro erteilt und hebt die Vertraulichkeit des Dokuments nicht auf.

5.4. Verschiedene Rechtsinstitute: Vorprüfung der Volksmotionen

Um diesem Volksrecht, das mit der neuen Freiburger Verfassung eingeführt wurde, mehr Gewicht zu verleihen, wird im Entwurf beantragt, dass die Volksmotionen vorgängig von einer parlamentarischen Kommission geprüft werden sollen. Diese Aufgabe wird der ständigen Kommission, die für die Prüfung von Gnadengesuchen und Petitionen zuständig sein wird, zugewiesen.

5.5. Finanzen: Erhöhung der Grundentschädigung der Fraktionen

Im Entwurf ist eine deutliche Erhöhung der Fraktionspauschale von 5700 auf 37 700 Franken pro Jahr vorgesehen. Diese Erhöhung entspricht dem Wunsch, jeder Fraktion die Möglichkeit zu geben, einen politischen Sekretär oder eine politische Sekretärin in Teilzeit anzustellen.

6. Kommentare zu den einzelnen Artikeln

6.1. Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1)

Artikel 4 Abs. 3 Bst. g–j – Befugnisse des Büros

Mit der Hinzufügung von Buchstabe g, der vorsieht, dass das Büro dafür sorgt, dass die Kommissionen und das Sekretariat des Grossen Rates (GRS) die Fristen für die Behandlung der Geschäfte einhalten, passt das Gesetz an die geltende Praxis an.

Mit Buchstabe h soll klargestellt werden, welches Organ zuständig ist, darüber zu entscheiden, wie die kantonale Delegation, die nach Einreichung einer Standesinitiative im Bundesparlament angehört wird, zusammengesetzt ist; diese Zuständigkeit wird dem Büro übertragen. Gemäss Artikel 105 Abs. 1 Bst. e KV/FR übt der Grosse Rat die vom Bundesrecht

den Kantonen eingeräumten Mitwirkungsrechte aus. Gegenwärtig richtet sich die Einladung der eidgenössischen Parlamentskommission im Allgemeinen an den Staatsrat, und dieser vertritt in der Regel den Kanton (aufgrund der Befugnis, den Kanton zu vertreten, die ihm in Art. 114 Abs. 1 KV/FR übertragen wird), auch wenn er regelmässig Mitglieder des Grossen Rates zur Teilnahme an der Delegation einlädt. Diese Situation ist besonders heikel, wenn die Delegation, die sich aus Mitgliedern des Grossen Rates zusammensetzt, vor der parlamentarischen Kommission des Bundes einen Gegenstand verteidigen soll, den der Grosse Rat gegen den Willen des Staatsrates angenommen hat. Deshalb wird im Entwurf vorgesehen, dass diese Befugnis mit vollem Entscheidungsspielraum dem Büro übertragen wird. Es könnte so ein Mitglied des Staatsrats einladen (aber nicht verpflichten), sich der Delegation anzuschliessen.

Buchstabe i, mit dem das Büro ermächtigt wird, die Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler in Richtlinien zu regeln, ist das Gegenstück zu Artikel 28a, in dem ausdrücklich vorgesehen wird, dass die Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler und die Befugnisse ihres Präsidiums in einer Richtlinie des Büros festgelegt werden.

Schliesslich gibt Buchstabe j dem Büro die Befugnis, Gesetzgebungsentwürfe in den Bereichen, die in seine Zuständigkeit fallen, auszuarbeiten, ohne zuvor eine parlamentarische Initiative einreichen zu müssen.

Artikel 5 Abs. 2 – Organisation und Betrieb des Büros

Eine der wichtigsten Neuerungen dieser Revision besteht darin, dass unter bestimmten Voraussetzungen Sitzungen per Videokonferenz abgehalten werden können (vgl. Art. 21a GRG für die Organe des Grossen Rates und Art. 109a ff. GRG für Plenarsitzungen). Artikel 5, in dem vorgesehen wird, dass die Bestimmungen, die für die Arbeitsweise der Kommissionen gelten, sinngemäss auch für die Arbeitsweise des Büros gelten, wird um die Klarstellung ergänzt, dass dies auch die Bestimmungen für Sitzungen per Videokonferenz miteinschliesst.

Abschnitt 2.1.3 – Kommissionen

In diesem Entwurf wird die Typologie der parlamentarischen Kommissionen um einen neuen Kommissionstyps erweitert: die Sachbereichskommissionen.

Die ständigen Kommissionen sind kaum betroffen, abgesehen von einigen Änderungen bei ihrer Arbeitsweise, die in den Kommentaren zu den entsprechenden Bestimmungen erläutert werden.

Die Fachkommissionen verschwinden und werden durch Sachbereichskommissionen ersetzt. Abgesehen von der Namensänderung ist ihre Funktionsweise anders, denn sie werden nicht mehr vom Büro, sondern in einer Parlamentsverordnung und nicht unbedingt für eine bestimmte Dauer eingesetzt. Diese Änderung hat mehrere Vorteile: eine bessere Nachverfolgung der Dossiers und der Herausforderungen, da sich die Mitglieder dieser Kommissionen auf die Zuständigkeitsbereiche der Sachbereichskommission/en, der/denen sie angehören, spezialisieren können, eine bessere Planung der Arbeiten, da die Sitzungstermine lange im Voraus festgelegt werden können, und schliesslich die dem Grossen Rat gegebene Möglichkeit, Sachbereichskommissionen je nach Themen zu bilden, die das Parlament in den kommenden Jahren beschäftigen werden, zum Beispiel (aber nicht unbedingt) weil sie im Regierungsprogramm des Staatsrats erscheinen.

Die Parlamentsverordnung zur Einsetzung der Kommissionen kann jederzeit auf Initiative eines Mitglieds des Grossen Rates oder eines seiner Organe und gemäss den Vorschriften über die parlamentarischen Vorstösse geändert werden.

Die Arbeitsweise der heutigen ordentlichen Kommissionen bleibt weitgehend unverändert, aber im Entwurf werden sie neu «Ad-hoc-Kommissionen» genannt, um zu betonen, dass ihre Aufgabe (unverändert) darin besteht, ein bestimmtes Geschäft zu prüfen.

Artikel 10 Abs. 2 und 3 – Kommissionsarten

Artikel 10 wird so geändert, dass er die oben genannten Änderungen widerspiegelt.

In Absatz 2 werden die Sachbereichskommissionen geschaffen, welche die ihnen vom Büro zugewiesenen und in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Angelegenheiten prüfen (z. B.: Gesundheit, Mobilität, Bildung oder andere – mehr oder weniger ausgedehnte – Zuständigkeitsbereiche, die der Grosser Rat ihnen in einer vollkommen souveränen Entscheidung zuteilen kann).

Absatz 3 befasst sich künftig mit Ad-hoc-Kommissionen. Die Vorschrift, wonach diese Kommissionen nach Erledigung ihrer Aufgaben aufgelöst werden, wird in den Artikel verschoben, der sich speziell mit dieser Art von Kommissionen befasst.

Artikel 11a – Stellvertretende Mitglieder

Um sicherzustellen, dass die Zusammensetzung der Kommissionen so repräsentativ wie möglich für die im Parlament vertretenen politischen Kräfte bleibt, wird im Entwurf vorgesehen, dass die Mitglieder einer ständigen oder einer Sachbereichskommission sich vertreten lassen können. Es handelt

sich jedoch um feste Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die jeweils gleichzeitig mit den Mitgliedern der Kommission vom Grossen Rat (für die ständigen Kommissionen) gewählt oder vom Büro (für die Sachbereichskommissionen) ernannt werden.

In Absatz 2 der Bestimmung wird vorgesehen, dass jede in einer ständigen oder einer Sachbereichskommission vertretene Fraktion für je zwei Kommissionsmitglieder eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter, mindestens aber eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter hat. Indem die Zahl der zur Verfügung stehenden Stellvertreterinnen und Stellvertreter begrenzt wird, wird auch die Möglichkeit eingeschränkt, auf diese zurückzugreifen.

Wie in Absatz 4 präzisiert wird, gilt diese Bestimmung jedoch nicht für die Mitglieder der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission. Tatsächlich verfolgt letztere viele Geschäfte über einen längeren Zeitraum, was bedeutet, dass die Mitglieder Engagement und Fleiss zeigen müssen.

Artikel 11b – Subkommissionen

Mit dieser neuen Bestimmung wird die Möglichkeit geschaffen, dass ständige Kommissionen und Sachbereichskommissionen Subkommissionen bilden können. Die Arbeit in Subkommissionen ermöglicht es den Kommissionen, entweder mehr Geschäfte in der gleichen Anzahl Sitzungen pro Mitglied zu behandeln oder die gleiche Anzahl von Geschäften in der gleichen Anzahl Sitzungen pro Mitglied vertiefter zu behandeln. Derzeit ist diese Möglichkeit ausdrücklich für das Büro vorgesehen (Art. 5 Abs. 3), und die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission nutzt diese Lösung informell.

In Absatz 3 wird festgelegt, dass sich eine Subkommission nur an die Kommission wenden kann, die sie eingesetzt hat. Dies bedeutet insbesondere, dass eine Subkommission nicht selbst dem Grossen Rat Bericht erstatten oder einen parlamentarischen Vorstoss einreichen kann.

Artikel 12 Abs. 1 Bst. d und f – Liste der ständigen Kommissionen

Im Entwurf wird beantragt, die Begnadigungskommission und die Petitionskommission zusammenzulegen und der neuen Kommission auch die Vorprüfung von Volksmotionen zu übertragen, wobei die Idee darin besteht, dass eine einzige ständige Kommission mit weitreichenden Befugnissen einer Vielzahl von ständigen Kommissionen mit begrenzten Befugnissen vorzuziehen ist. Die Prüfungen von Begnadigungsgesuchen, Petitionen und Volksmotionen haben gemeinsam, dass sie sich auf Anträge beziehen, die von einem Teil des Volkes (Petitionen, Volksmotionen) oder von einem seiner Bestandteile (Begnadigungsgesuche) stammen; es ist daher gerechtfertigt, diese drei Themenbereiche einer einzigen Kommission zuzuweisen. Was die Gründe für den Antrag, die Prüfung von Volksmotionen einer Kommission zu übertragen, betrifft, verweisen wir auf den Kommentar zu Artikel 17.

Artikel 13 Absätze 1, 1a und 2 – Zusammensetzung der ständigen Kommissionen

Absatz 1a legt die Höchstzahl der Mitglieder der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission auf deren Ersuchen hin auf 15 fest. Denn so kann sie die Anzahl der Subkommissionen oder deren Mitglieder erhöhen, damit sie ihre Aufgaben im Bereich der Geschäftsprüfung besser wahrnehmen kann. Dies wird auch eine bessere Vertretung der Fraktionen in den Subkommissionen ermöglichen. Dieser Absatz sieht zudem vor, dass die Anzahl der Mitglieder der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission und der Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten künftig in einer Parlamentsverordnung festgelegt wird. Dadurch muss der Grosse Rat seine Wahl nicht in jeder Legislaturperiode neu überdenken, sondern nur, wenn dies beantragt wird, wobei ihm eine gewisse Flexibilität bleibt, denn eine Verordnung kann schneller geändert werden als das Gesetz; sie unterliegt nicht dem Referendum und kann daher sofort in Kraft treten.

Mit der Änderung von Absatz 2 sollen die Unvereinbarkeitsregeln für die Kommissionen flexibler gestaltet werden, vor allem um zu verhindern, dass bestimmte Grossrätinnen und Grossräte die Sitze in den ständigen Ausschüssen für sich allein beanspruchen. Sobald nämlich Sachbereichskommissionen eingerichtet werden und somit mehr Sitze zu besetzen sind, ist es nicht mehr gerechtfertigt, bei der Frage der Unvereinbarkeiten so strikt zu sein wie bisher. Die einzige verbleibende Unvereinbarkeit besteht, aufgrund ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche, zwischen der Mitgliedschaft in der Justizkommission und der Mitgliedschaft in der Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission. Die Bestimmung besagt ausdrücklich, dass diese Unvereinbarkeit unabhängig davon gilt, in welcher Funktion ein Mitglied in einer der beiden Kommissionen sitzt: derjenigen eines Mitglieds oder derjenigen eines stellvertretenden Mitglieds. So kann eine Grossrätin oder ein Grossrat zum Beispiel nicht gleichzeitig Mitglied der Justizkommission und stellvertretendes Mitglied der Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission sein.

Artikel 14 Abs. 3 – Finanz- und Geschäftsprüfungskommission – Berichterstattung über übertragene Befugnisse

In Absatz 3 wird ausdrücklich bestimmt, dass die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission dem Grossen Rat jährlich Bericht darüber erstattet, wie sie die Befugnisse, die das Gesetz ihr übertragen hat, genutzt hat. Diese Lösung wird von der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission selber empfohlen. Sie hat Vorrechte, welche die anderen Organe

des Grossen Rates nicht haben (Zugang zu den Berichten des Finanzinspektorats, Pflicht des Staatsrats, sie anzuhören, bevor er bestimmte Entscheide fällt). Es erscheint angebracht, dass der Grosse Rat über die Nutzung dieser Rechte durch die Kommission informiert wird, zumal im Gesetz eine ähnliche Pflicht der Kommission für auswärtige Angelegenheiten vorgesehen ist (Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge, SGF 121.3).

Artikel 17 Abs. 1–4 – Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission

Der Antrag, die Prüfung von Volksmotionen einer Kommission zu übertragen, soll diesem Instrument der direkten Demokratie mehr Gewicht und Sichtbarkeit verleihen (siehe Kommentar zu Artikel 86). Die Tatsache, dass diese Vorprüfung der Kommission, die auch für die Petitionen zuständig ist, übertragen wird, ergibt sich aus dem Zusammenhang zwischen diesen beiden Volksrechten, auf die sich die neue Kommission spezialisieren wird.

Die Absätze 2–4 sind aus Artikel 16 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege übernommen.

Gemäss Absatz 3 muss die Kommission eine Petition, deren Gegenstand in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fällt, an den Staatsrat oder, wenn der Gegenstand der Petition nicht in den Zuständigkeitsbereich des Staates fällt, an die Behörden des betroffenen öffentlichen Gemeinwesens weiterleiten. Ebenso muss ein Begnadigungsgesuch, das in die Zuständigkeit des Grossen Rates des Kantons Waadt fallen würde, an diesen als Gegenstand seiner Zuständigkeit weitergeleitet werden.

Absatz 4 soll einen negativen Kompetenzkonflikt verhindern; das heisst, dass die Behörde, welche die Kommission für zuständig hält, nicht ihrerseits ihre Unzuständigkeit erklärt, mit der Folge, dass der Beschwerde oder Petition der betroffenen Person oder der betroffenen Personen nicht behandelt wird.

Artikel 19 – Petitionskommission

Die Aufhebung dieser Bestimmung ergibt sich aus dem Antrag, diese Kommission mit der Begnadigungskommission zusammenzulegen (siehe Kommentare zu den Artikeln 12 und 17).

Abschnittsüberschrift – 2.1.3.3.

Die Überschrift dieses Abschnitts, die derzeit «Ordentliche und Fachkommissionen» lautet, wurde in «Sachbereichs- und Ad-hoc-Kommissionen» geändert, um die beantragte neue Nomenklatur wiederzugeben.

6.1.1. Artikel 19a – Sachbereichskommissionen

Diese neue Bestimmung regelt die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Arbeitsweise der Sachbereichskommissionen. In Absatz 1 wird eine Höchstzahl von Mitgliedern für diese Kommissionsart vorgesehen. In Absatz 2 wird vorgesehen, dass in der Verordnung zur Einsetzung einer oder mehrerer Sachbereichskommissionen zumindest deren Zuständigkeitsbereiche, die genaue Anzahl der Mitglieder und allenfalls die Dauer, für die sie eingesetzt werden, festgelegt werden müssen. Fehlt die letztgenannte Klarstellung, so bleiben sie eingesetzt, solange die Verordnung nicht geändert wird, falls und wenn der Grosse Rat es für angebracht hält.

In den Absätzen 3 und 4 wird die derzeitige Regelung in Art. 20 Abs. 2 GRG über die Teilnahme der Verfasserinnen und Verfasser eines erheblich erklärten parlamentarischen Vorstosses an den Arbeiten der Kommission übernommen und an die Besonderheiten der Sachbereichskommission angepasst. Da Letztere vorher und unabhängig von der Erheblicherklärung von parlamentarischen Vorstössen gebildet wird, kann ihre Zusammensetzung nicht geändert werden, um der Verfasserin oder dem Verfasser eines parlamentarischen Vorstosses zu ermöglichen, darin Einsitz zu nehmen, wie es im derzeitigen Artikel 20 vorgesehen ist. Aus diesem Grund wird im Entwurf vorgesehen, dass die Verfasserinnen und Verfasser nur mit beratender Stimme an den Arbeiten teilnehmen können, wenn sie nicht ohnehin Mitglied der jeweiligen Sachbereichskommission sind. Wenn sie bereits Mitglied der entsprechenden Sachbereichskommission sind, ändert sich ihr Status nicht. Die Regelung im bisherigen Art. 20 Abs. 2, 2. Satz, bleibt unverändert.

Artikel 20 – Ad-hoc-Kommissionen

Artikel 20, der derzeit Bestimmungen enthält, die sowohl für ordentliche als auch für Fachkommissionen gelten, wird in mehrfacher Hinsicht geändert. Erstens wird der Geltungsbereich auf Ad-hoc-Kommissionen beschränkt.

In Absatz 3 wird die derzeitige Regelung zu Vertretungen bei Sitzungen übernommen, sie wird jedoch erweitert. Künftig ist es möglich, dass das vertretene Mitglied seinen Platz in der Kommission wieder einnimmt. Mit dieser Änderung soll vermieden werden, dass ein Mitglied des Grossen Rates, das sich besonders für ein Thema interessiert aber nicht an einer Sitzung teilnehmen kann, benachteiligt wird, weil die Sitzungstermine im Gegensatz zu den ständigen Kommissionen und den Sachbereichskommissionen nicht lange im Voraus bekannt sind.

Was die Einrichtung des Ersatzes letztlich von derjenigen der Stellvertretung unterscheidet, ist, dass das Ersatzmitglied vom vertretenen Mitglied des Grossen Rates gewählt wird, während die Stellvertreterin oder der Stellvertreter vom

Grossen Rat (ständige Kommission) oder vom Büro (Sachbereichskommission) gewählt wird.

In Absatz 4 wird die Bestimmung, wonach die Ad-hoc-Kommissionen aufgelöst werden, sobald sie die ihnen übertragenen Aufgabe erfüllt haben, übernommen.

Artikel 21 Abs. 6 – Kompetenz des Grossen Rates, die Organisation der Debatten in Kommissionssitzungen per Verordnung zu regeln

Diese neue Bestimmung ermöglicht es dem Grossen Rat, Regeln für die Durchführung von Debatten in Kommissionssitzungen zu erlassen, falls dies eines Tages nötig sein sollte, und zwar ohne das Gesetz über den Grossen Rat ändern zu müssen.

Artikel 21a – Abhaltung von Kommissionssitzungen per Videokonferenz

Das geltende Gesetz sieht im Gegensatz zum einschlägigen dringlichen Gesetz (SGF 821.40.15) die Möglichkeit, dass Kommissionen Sitzungen per Videokonferenz abhalten können, nicht vor. Erste Erfahrungen zeigen, dass Videokonferenzen Vor- und Nachteile haben. Sie ermöglichen ein schnelles und effizientes Arbeiten, wenn das Organ einfache Entscheidungen über unkomplizierte und unstrittige Angelegenheiten treffen muss. Anderseits erschweren sie die Arbeit, wenn die zu behandelnden Themen komplex sind (z. B., wenn die Bestimmungen eines Gesetzes stark voneinander abhängig sind oder wenn die Kommission mit einer grossen Anzahl konkurrierender Änderungsanträge konfrontiert ist). Aus diesen Gründen wird beantragt, dass die allgemeine Regel der physischen Anwesenheit bei Kommissionssitzungen beibehalten und gleichzeitig die Möglichkeit vorgesehen wird, mit der Mehrheit ihrer Mitglieder zu beschliessen, dass eine oder mehrere Sitzungen per Videokonferenz abgehalten werden. Diese Bestimmung gilt aufgrund des Verweises in Artikel 5 Abs. 2 auch für Sitzungen des Büros.

Im Gegensatz zu den Artikeln 109a–109f (Fernteilnahme an Plenarsitzungen) erlaubt Artikel 21a nicht, dass nur ein Teil der Mitglieder einer Kommission oder des Büros aus der Ferne tagt, während andere persönlich anwesend sind.

Gemäss Artikel 206 (dem ein Absatz 2 hinzugefügt wurde) werden in einer Verordnung die Modalitäten für die Authentifizierung der betroffenen Personen und die notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Abstimmungen und der Vertraulichkeit der Sitzungen festgelegt. In derselben Verordnung muss auch festgelegt werden, welches Organ für die Umsetzung verantwortlich ist.

Artikel 22 – Sekretariat der Kommissionen

Im geltenden Artikel 22 Abs. 2 wird vorgesehen, dass über die Sitzungen ein «kurzes» Protokoll geführt wird. In Wirklichkeit sind die Protokolle, die vom Sekretariat des Grossen Rates erwartet und erstellt werden, alles andere als knapp: Mit der Streichung dieses Adjektivs wird das Gesetz mit der Praxis in Einklang gebracht, das Gegenteil ist nicht erwünscht. Es geht jedoch nicht darum, vollständige Transkriptionen der Verhandlungen zur Verfügung zu stellen, wie es in Artikel 115 im Falle von Plenardebatten vorgesehen ist; dort wird die Transkription im Tagblatt als «Protokoll der Verhandlungen» bezeichnet.

Absatz 3 enthält eine Klarstellung zur Genehmigung von Protokollen. Die Formulierung «in der Regel» ermöglicht es der betreffenden Kommission, ein Protokoll in einer anderen als der nächsten Sitzung zu genehmigen, insbesondere wenn die Sitzungen in dichtem Abstand aufeinander folgen. Obwohl es in Artikel 22 hauptsächlich um die Aufgaben der Person geht, die das Sekretariat führt, wurde dieser Absatz in Ermangelung einer geeigneteren Stelle dort aufgenommen.

Aus Gründen der Systematik wurde der bisherige Absatz 2 an das Ende von Absatz 1 verschoben.

Artikel 22 gilt gemäss Artikel 5 Absatz 2 auch für die Sitzungen des Büros.

Artikel 22a – Aufzeichnung der Sitzungen der Organe des Grossen Rates

Zweck dieser neuen Bestimmung ist es, die Aufzeichnung der Sitzungen der Organe des Grossen Rates zu erlauben (aber nicht vorzuschreiben). Damit können neue Arbeitsmethoden, wie die computergestützte Transkription, eingesetzt werden. Die Aufzeichnung beseitigt auch jeden Zweifel für den Fall, dass die Transkription in einem Protokoll dessen, was während der Sitzung gesagt wurde, angefochten wird. Um zu verhindern, dass diese Aufzeichnungen für andere Zwecke verwendet werden, müssen sie spätestens bei der Genehmigung des Protokolls gelöscht werden. In Absatz 3 wird festgelegt, dass sie spätestens zum Zeitpunkt des Entscheids des Grossen Rates im betreffenden Geschäft gelöscht werden müssen, falls das Protokoll nicht genehmigt werden konnte (zum Beispiel und vor allem, weil es sich um das Protokoll der letzten Sitzung einer Ad-hoc-Kommission handelt).

Artikel 22a gilt gemäss Artikel 5 Abs. 2 auch für die Sitzungen des Büros.

Artikel 27 Abs. 3 – Bezeichnung der Präsidentin oder des Präsidenten und der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten der Stimmenzähler

Diese Ämter finden sich derzeit nicht im Gesetz, sondern nur in einer Richtlinie des Büros und haben daher keine gesetzliche Grundlage. Die Hinzufügung von Artikel 27 Abs. 3 schafft hier Abhilfe.

Artikel 28a – Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler

Derzeit gibt es eine Richtlinie des Büros, in der die Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler geregelt wird. Es gibt jedoch keine rechtliche Grundlage dafür. Artikel 28a schafft hier Abhilfe (s. auch Kommentar zu Art. 4 Abs. 3 Bst. i).

Artikel 30 Abs. 1 Bst. j–l – Befugnisse des GRS – Stabsaufgaben

Mit der Hinzufügung der Buchstaben j–l sollen im Gesetz Aufgaben genannt werden, die das Sekretariat in der Praxis bereits für die Kommissionen, das Büro und das Präsidium wahrnimmt und die für diese wichtig sind.

Artikel 31 Abs. 1 Bst. a–e – Befugnisse des GRS – Führung von Registern

Die hier beantragte Änderung ist eine Anpassung an die neue Terminologie der Kommissionen, die im neuen Wortlaut unter den Begriff «Organe» fallen. Sie hat auch zur Folge, dass die Mitglieder des Büros und der Fraktionen (gemäss Gesetz ebenfalls Organe des GR) in die Namensliste aufgenommen werden, wie es der Praxis entspricht.

Die Änderung in Abs. 1 Bst. e betrifft nur den französischen Text.

Artikel 35 Abs. 4 und 5 – Beurteilung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs

Es ist vernünftig, dass die Generalsekretärin oder der Generalsekretär regelmässig beurteilt wird; die Gesetzgebung über das Staatspersonal ist für diese Situation allerdings nicht vorgesehen. Das Büro muss genügend Spielraum haben, um eine angemessene Vorgehensweise zu wählen. Der neue Absatz 5 schreibt die bisherige Praxis fest, sieht aber vor, dass die zweite Vizepräsidentin oder der zweite Vizepräsident ebenfalls an der Beurteilung teilnimmt, um einen neutraleren Blickwinkel einbringen zu können. Er weist darauf hin, dass die Beurteilung am Ende des Jahres stattfindet, damit die Präsidentin oder der Präsident die Erfahrungen aus ihrem oder seinem Präsidentschaftsjahr nutzen kann, um die Beurteilung durchzuführen.

Artikel 43 Abs 3 Bst. b und c – Allgemeines Programm der konstituierenden Session

Da die genaue Zahl der Mitglieder der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission und der Kommission für auswärtige Angelegenheiten künftig in einer Parlamentsverordnung festgelegt wird, kann sie nicht mehr in der konstituierenden Session des Grossen Rates bestimmt werden. Hier ist anzumerken, dass die beantragte Änderung, wenn überhaupt, nicht vor der nächsten konstituierenden Session in Kraft treten wird, so dass diese nach dem geltenden Recht durchgeführt wird. Im Übrigen verweisen wir auf den Kommentar zu den Übergangsbestimmungen (Artikel 200a und 200b).

Im neuen Buchstaben c wird klargestellt, dass die Wahl der stellvertretenden Mitglieder der ständigen Kommissionen gleichzeitig mit der Wahl ihrer ordentlichen Mitglieder stattfindet.

Artikel 51 Abs. 2 und 3 – Wichtigste Unterlagen, die den Mitgliedern des Grossen Rates abgegeben werden

Mit der Änderung dieser Bestimmung, die mit der Einführung von Artikel 93a korreliert, soll die Digitalisierung des Grossen Rates weiter vorangetrieben werden.

Die Unterlagen nach Absatz 1 werden ab sofort nicht mehr in gedruckter Form, sondern ausschliesslich digital verteilt.

Absatz 2 wird aufgehoben, da das Amtliche Tagblatt nicht mehr gedruckt wird, wobei die Bestimmungen über die Archivierung vorbehalten bleiben (vgl. Kommentar zu Artikel 120). Im gleichen Sinne wird Absatz 3 angepasst, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Amtliche Sammlung und die Systematische Sammlung kostenlos online zur Verfügung stehen.

Artikel 54 Abs. 3, letzter Satz – Abwesenheit eines Mitglieds

Die Bestimmung, wonach ein Mitglied, das nicht 30 Minuten nach Beginn der Sitzung eingetroffen ist, als abwesend gilt, wird als willkürlich angesehen und schafft eine Ungleichbehandlung gegenüber dem Mitglied, das pünktlich eintrifft und die Sitzung lange vor deren Ende verlässt; deshalb wird sie im Entwurf aufgehoben.

Artikel 59 Abs. 1 – Aufzählung der möglichen Verfasserinnen und Verfasser eines parlamentarischen Vorstosses

Der Wortlaut der Bestimmung wird geändert, um der Schaffung der Sachbereichskommissionen Rechnung zu tragen. Es wird vorgesehen, dass diese, wie die ständigen Kommissionen, parlamentarische Vorstösse einreichen können.

Die Bestimmung wurde nicht auf Ad-hoc-Kommissionen ausgedehnt, da diese nichts anderes sind als die bisherigen ordentlichen Kommissionen, die nicht über die Möglichkeit verfügen, parlamentarische Vorstösse einzureichen.

Artikel 60 Abs. 1, 2a und 5– Grundsätze, die für alle parlamentarischen Vorstösse gelten

Die parlamentarischen Vorstösse müssen künftig zusammen mit der Begründung eingereicht werden. Es wird festgelegt, dass künftig alle parlamentarischen Vorstösse beim Sekretariat des Grossen Rates eingereicht werden müssen.

Mit der Hinzufügung des Absatzes 2a soll das Gesetz an die aktuelle Praxis, für die es bisher keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gab, angepasst werden. Da es nicht darum geht, dem Staatsrat das Recht auf eine Stellungnahme zu nehmen, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass er die Möglichkeit dazu behält, aber nicht dazu verpflichtet ist.

Gelegentlich hat das Büro vom Staatsrat ein (informelles) Ersuchen erhalten, einen hinfällig gewordenen oder überholten Vorstoss abzuschreiben. Dies erscheint unangemessen, da das Büro keine Befugnis hat, einen vom Plenum getroffenen Entscheid aufzuheben: nur das Plenum sollte über die Abschreibung eines Vorstosses, den es erheblich erklärt hat, entscheiden können (Parallelität der Formen). Der neue Absatz 5 in Artikel 60 klärt die Situation. Da parlamentarische Vorstösse von den Organen des Grossen Rates (Art. 59 Abs. 1) oder von einem einzelnen Mitglied des Grossen Rates eingereicht werden können, erscheint es logisch, denselben die Möglichkeit zu geben, deren Abschreibung zu beantragen. Diese Möglichkeit muss auch dem Staatsrat eingeräumt werden, wenn die von ihm erwartete Folge aus den in diesem Absatz genannten Gründen (Hinfälligkeit oder Überholtheit) nicht mehr sinnvoll ist. Dies könnte zum Beispiel der Fall sein, wenn zwischen der Einreichung des Vorstosses und dem Antrag auf Abschreibung das Ziel der Motion auf andere Weise erreicht wurde, wenn die Umstände, die zu ihrer Begründung führten, nicht mehr gegeben sind oder wenn die Gesetzgebung, die in dem betreffenden parlamentarischen Instrument gefordert wird, nun in die Zuständigkeit des Bundes fällt.

Artikel 61 Abs. 3 – Unterzeichnung der parlamentarischen Vorstösse und Authentifizierung

Mit der Änderung dieser Bestimmung soll das Gesetz an die aktuelle Praxis angepasst werden. Die Modalitäten der elektronischen Unterzeichnung und ihrer Überprüfung werden in einer Parlamentsverordnung vorgesehen (siehe Art. 206 Abs. 2), die leichter an die technologische Entwicklung angepasst werden kann. Die Formulierung «grundsätzlich» soll die Hinterlegung von Instrumenten in einer «analogen» (handschriftlichen) Form, die durch die Umstände geboten ist, nicht völlig ausschliessen. Es wird Sache des Grossen Rates sein, diese Ausnahmen auf dem Verordnungsweg festzulegen, falls dies notwendig sein sollte.

Artikel 62 Abs. 1 Bst. a – Öffentlicher Charakter der parlamentarischen Vorstösse

Da ein parlamentarischer Vorstoss zusammen mit der Begründung eingereicht werden muss, müssen beide, nachdem sie dem Staatsrat übermittelt wurden, der Öffentlichkeit und den Medien zur Verfügung gestellt werden. Absatz 1 Bst. a wird in diesem Sinn geändert.

Artikel 68 – Jährlicher Bericht über den Stand der parlamentarischen Vorstösse

Der periodische Bericht des Staatsrates, in dem dieser über den Stand der noch hängigen Motionen, Postulate und Aufträge sowie über die geplante Folge informiert (geltender Artikel 68 *in fine*), ist nur eine momentane Information, die zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung weitgehend veraltet ist. Es ist für das Parlament nützlicher, wenn der Staatsrat es nach und nach über die Folgen, die er jedem parlamentarischen Vorstoss gibt, informiert, umso mehr, wenn diese Information auf der Website mit den Informationen über die Geschäfte des Grossen Rates veröffentlicht wird.[1] Aus diesen Gründen wird der Staatsrat im Entwurf von der Pflicht, den oben genannten Bericht vorzulegen, befreit.

Artikel 75a – Motion – Verspätung bei der Umsetzung durch den Staatsrat

Im Grossen und Ganzen werden die Fristen, die dem Staatsrat gesetzt werden, um einer Motion Folge zu geben, gut eingehalten. Wenn die Fristen nicht eingehalten werden können, beantragt der Staatsrat Verlängerungen, die fast immer gewährt werden. Diese Bestimmung zielt darauf ab, dem Grossen Rat Befugnisse für den Fall zu erteilen, dass der Staatsrat nicht innerhalb der bereits verlängerten Frist gehandelt hat oder nicht innerhalb der ursprünglichen Frist gehandelt hat, ohne eine Verlängerung beantragt zu haben. Diese Bestimmung, die nur als *ultima ratio* gelten soll, lehnt sich an das Recht des Kantons Neuenburg an. Es handelt sich um eine Verfahrensvorschrift. Sie betrifft nur Motionen, Postulate und Aufträge, die erheblich erklärt wurden (Abstimmung im Plenum). Aufgrund der Querverweise in Artikel 76 Abs. 2 und 80, in denen festgelegt wird, dass das Verfahren für die Behandlung einer Motion auch für die Behandlung eines Postulats oder eines Auftrags gilt, ist Artikel 75a auch auf diese beiden Arten parlamentarischer Vorstösse anwendbar. Er kann nicht auf die erheblich erklärte parlamentarische Initiative angewandt werden, da es niemals Sache des

[1] http://parlinfo.fr.ch/.

Staatsrats ist, ihr Folge zu geben. Sie kann auch nicht auf die Anfrage oder die Resolution angewandt werden, da es von den Bestimmungen zu diesen beiden Arten von Vorstössen (Artikel77-78a bzw. Artikel 84) keinen Verweis auf die Verfahrensregeln für die Motion gibt.

Wie aus dem Wortlaut von Absatz 2 hervorgeht, kann die damit befasste Kommission dem betreffenden parlamentarischen Vorstoss nicht selber Folge geben. Sie kann dem Grossen Rat dagegen beantragen, dass das Ziel des betreffenden parlamentarischen Vorstosses auf andere Weise erreicht wird.

Stellt sich heraus, dass das Ziel des parlamentarischen Vorstosses nicht erreicht werden kann oder dass er überholt ist, oder aus anderen Gründen, die nicht abschliessend aufgezählt werden können, kann das Büro dem Grossen Rat auch beantragen, den Vorstoss abzuschreiben (Artikel 75 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2).

Schliesslich verpflichtet diese Bestimmung durch die Verwendung des Indikativs das Büro, zu handeln, und sei es nur, um die Abschreibung des betreffenden parlamentarischen Vorstosses zu beantragen.

Artikel 78 Abs. 1 – Anfrage – Verfahren

Da mit dem Entwurf das Gesetz in dem Sinne geändert wird, dass alle parlamentarischen Vorstösse beim Sekretariat eingereicht werden müssen (vgl. Art. 60 GRG), muss dieser Absatz, in dem vorgeschrieben wird, dass die Anfrage bei der Staatskanzlei eingereicht werden muss und diese dann eine Kopie an das Sekretariat des Grossen Rates zu senden hat, aufgehoben werden.

Artikel 78a Abs. 1 – Anfrage zur Gerichtsverwaltung

Diese Änderung folgt aus der Tatsache, dass alle parlamentarischen Vorstösse beim Sekretariat eingereicht werden müssen (vgl. Art. 60 GRG). Deshalb muss das Sekretariat die Anfrage dem Justizrat übermitteln und nicht umgekehrt, wie dies zurzeit der Fall ist.

Artikel 80 Abs. 4 – Auftrag – Verfahren

Die Hinzufügung dieses Absatzes ist eine Formalisierung der derzeitigen Praxis.

Artikel 86 Abs. 1 Bst. a1 und c – Behandlung der Volksmotion

In Absatz 1 wird ein neuer Buchstabe a1 hinzugefügt; damit wird bestimmt, dass eine Volksmotion der Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission zur Prüfung vorgelegt wird, bevor im Plenum darüber debattiert wird. Es wird festgelegt, dass sie nach Erhalt der Antwort des Staatsrates an die Kommission übermittelt wird, wodurch diese Antwort bei der Vorprüfung berücksichtigt werden kann.

Buchstabe c wird dahingehend geändert, dass die Verfasserinnen und Verfasser nur auf Gesuch der Kommission von ihr angehört werden sollen: Sie können also nicht verlangen, dass sie angehört werden. Der Grundsatz, wonach sich die Verfasserinnen und Verfasser vor dem Plenum des Grossen Rates nicht äussern, bleibt unverändert.

Artikel 90 – Tagblatt des Grossen Rates – Zugang und Verbreitung

Die Änderung von Artikel 90 ist Teil der digitalen Transformation. Das Tagblatt wird daher nur noch in elektronischer Form herausgegeben. In der Bestimmung wird aber die Gesetzgebung über die Archivierung, in der allenfalls die gedruckte Form für die Archivierung vorgeschrieben wird, vorbehalten.

Artikel 93a – Form der Dokumente

Mit der Klarstellung in diesem Absatz wird das Gesetz an die aktuelle Praxis angepasst. Sie zielt darauf ab, die Digitalisierung im Gesetz zu verankern.

Die Dokumente, um die es hier geht, sind die in Artikel 93 erwähnten, aber auch die in Artikel 51 Abs. 1 (Basisdokumentation, die den Mitgliedern des Grossen Rates ausgehändigt wird) erwähnten Dokumente.

Artikel 97 Abs. 2 – Information der Öffentlichkeit und Öffentlichkeit der Sitzungen – Dokumente

Mit der Änderung dieser Bestimmung soll der Datenschutz gewährleistet werden. Was die Unterlagen zu Begnadigungsgesuchen (Abs. 2 Bst. a) betrifft, so offenbaren diese sensible Daten, nämlich dass die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer strafrechtlich verurteilt wurde, und dürfen daher nicht veröffentlicht werden. Die Einbürgerungsdekrete enthalten Personendaten (Namen, Wohngemeinde, Staatsangehörigkeit, Alter) und zustimmende oder ablehnende Stellungnahmen der Einbürgerungskommission. Ausserdem wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über das Schweizer Bürgerrecht (BüG; SR 141.0) gefordert, dass die «Kantone dafür sorgen, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird». Die Tätigkeit des Staates muss ausserdem verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 KV und Art. 6 und 8 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz, SGF 17.1) und darf daher nicht in die Privatsphäre seiner Bürgerinnen und Bürger eingreifen, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht nötig ist. Es ist daher angebracht, die Abgabe dieser Dokumente an die Medien zu verschieben, bis der Grosse Rat entschieden hat. Sie dürfen jedoch nicht Gegenstand

einer elektronischen Veröffentlichung sein, da diese die Sicherheit von (ehemaligen) Staatsangehörigen bestimmter Staaten gefährden könnte, die diejenigen dieser Bürgerinnen und Bürger, welche die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats beantragen, strafrechtlich verfolgen. Letzter Fall: wenn der Grosse Rat beschliesst, dass eine Debatte in geheimer Beratung stattfinden soll, wäre es nicht kohärent, wenn die Dokumente zu dieser Debatte (Abs. 2 Bst. c) vor dem Entscheid des Grossen Rates veröffentlicht würden. Wenn der Grosse Rat jedoch auf die geheime Beratung verzichtet, können die Dokumente sofort veröffentlicht werden. Dasselbe gilt, wenn er eine teilweise geheime Beratung beschliesst, die Beratungen über das Geschäft, auf das sich die fraglichen Dokumente beziehen, jedoch nicht geheim sind.

Artikel 98 Abs. 1–1b – Öffentlichkeit der Beratungen – Plenarsitzungen

Mit der Änderung von Absatz 1 soll das Gesetz an die Praxis angepasst und vorgesehen werden, dass die Sitzungen des Grossen Rates live im Internet übertragen werden, sofern sie nicht geheim stattfinden.

Zweck des neuen Absatzes 1a ist es, die namentlichen Ergebnisse der einzelnen Abstimmungen aus Gründen der Transparenz in die Live-Übertragung im Internet aufzunehmen. Die geheimen Abstimmungen, d. h. Situationen, in denen Transparenz nicht angewendet werden kann, bleiben aber vorbehalten. Die im zweiten Satz erwähnten Modalitäten betreffen gegebenenfalls die Art und Weise, wie diese Ergebnisse präsentiert werden.

Im neuen Absatz 1b wird ausdrücklich vorgesehen, dass im Falle von technischen Problemen, die eine Live-Übertragung im Internet verhindern, die Beratungen nicht unterbrochen werden und die Beratungen und Beschlüsse gültig bleiben.

Artikel 99a – Einsicht in Protokolle

Gemäss Artikel 29 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten sind die Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen, wie jener der Organe des Grossen Rates, nicht zugänglich.

Dies ist für Personen, die mit der Durchführung juristischer Recherchen betraut sind, nicht unproblematisch. Tatsächlich scheinen die Gesetzestexte manchmal Lücken oder Unklarheiten aufzuweisen, ohne dass diese allein durch die Lektüre des Amtlichen Tagblatts der Sitzungen des Grossen Rates gefüllt oder beseitigt werden können.

So kann es hilfreich sein, die Protokolle der Kommissionssitzungen zu konsultieren, um zu verstehen, was den Gesetzgeber bei seinen Entscheidungen geleitet hat, sei es, um das Gesetz gemäss dem Willen des Gesetzgebers anzuwenden oder durchzusetzen, oder um ein wissenschaftliches Dokument (z. B. eine Doktorarbeit) zu verfassen.

So ermöglicht der vorgeschlagene Artikel 99a dem Büro, von Fall zu Fall und unter den in dieser Bestimmung festgelegten Bedingungen Zugang zu einem oder mehreren Protokollen einer Kommission zu gewähren. Diese Bedingungen wurden zum grössten Teil aus Artikel 7 der Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2002 (ParlVV) zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung übernommen[1].

Damit das Büro den Zugang zum Protokoll einer Sitzung gewähren kann, muss der Grosse Rat bereits in einer Schlussabstimmung über das betreffende Geschäft entschieden haben. Wenn aber der Grosse Rat mit der Schlussabstimmung einen Erlass, der dem Referendum untersteht, verabschiedet hat, kann der Zugang nicht gewährt werden, bis die Frist für die Ankündigung eines Referendumsbegehrens und (allenfalls) die Frist für die Unterschriftensammlung abgelaufen ist und, im Fall eines zustande gekommenen Referendums, bis die Volksabstimmung stattgefunden hat, unabhängig von ihrem Ausgang. Es geht in der Tat darum, dass Informationen aus diesen Protokollen nicht auf die eine oder andere Weise in die Debatte vor einer allfälligen Volksabstimmung Eingang finden. Wenn in der Schlussabstimmung hingegen Eintreten abgelehnt wird, ein Gesetzesentwurf endgültig abgewiesen wird oder ein Erlass, der nicht dem Referendum untersteht, verabschiedet wird, kann das Büro die Einsicht in das Protokoll ab der Schlussabstimmung genehmigen.

Genehmigt das Büro die Einsichtnahme in ein Protokoll, so muss es für die Anonymisierung aller darin befindlicher Personendaten sorgen, nämlich jeder Information, anhand derer die Urheberin oder der Urheber der einen oder anderen Aussage identifiziert werden kann. Das gilt auch für Daten von Dritten, die im Protokoll zitiert werden.

In Artikel 99a wird dem Büro ermöglicht, den Zugang zu den Protokollen aller Sitzungen der Organe des Grossen Rates zu bewilligen, auch zu denjenigen, die abgehalten wurden, bevor diese Bestimmung in Kraft tritt. Die Personen, die in irgendwelcher Form an diesen Sitzungen teilgenommen haben, müssen jedoch nicht befürchten, dass ihre Aussagen, die als solche identifiziert werden können, öffentlich werden: Mit der Anonymisierung, die in Absatz 3 vorgeschrieben wird, und der Vertraulichkeit, die für Personen gilt, die Zugriff auf diese Dokumente erhalten haben, soll genau das vermieden werden.

Im Gegensatz zu dem, was das InfoG für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorsieht, muss die Person, die das Protokoll einsehen möchte, ein Interesse im Sinne von Absatz 1 dieser neuen Bestimmung nachweisen.

[1] SR 171.115

Wenn die Person, der das Büro den Zugang zu einem oder mehreren Protokollen gewährt, gegen das Verbot verstösst, diese zu veröffentlichen, kann sie gemäss Artikel 293 des Schweizerischen Strafgesetzbuches von Amtes wegen «Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen» verfolgt werden. Eine unzulässige Veröffentlichung im Sinne dieser Bestimmung ist nämlich jede Verbreitung einer geheimen Information an einen grösseren Personenkreis als den, der Zugang zu ihr haben darf[1].

Im Gegensatz zu Artikel 8 ParlVV ist keine Ausnahme von der möglichen Vertraulichkeit der Dokumente vorgesehen, die den Kommissionsmitgliedern ausgehändigt werden, so dass diese nicht zusammen mit den Protokollen eingesehen werden können, vorbehältlich ihrer Veröffentlichung auf Parlinfo oder im *TGR*.

Gegen den Entscheid des Büros kann keine Beschwerde geführt werden (Absatz 4). Damit bestätigt diese Bestimmung die Regel, wonach die Entscheide des Grossen Rates und seiner Organe aufgrund ihrer vorwiegend politischen Natur in letzter kantonaler Instanz getroffen werden (Art. 2a GRG).

Artikel 105 Abs. 2 – Ordentliche Sessionen

In dieser Bestimmung wird derzeit vorgesehen, dass das Büro im Juni die Sessionsdaten für das folgende Jahr festlegt. Das bedeutet, dass die Daten der Februarsession ca. 7 Monate im Voraus bekannt sind, während diejenigen der Dezembersession ca. 17 Monate, bevor sie stattfindet, bekannt sind. Mit der beantragten Änderung müssen die Daten jeder Session 20 Monate im Voraus bekannt gegeben werden. Dies würde das Büro jedoch nicht daran hindern, alle Sessionsdaten eines Jahres en bloc mitzuteilen, vorausgesetzt, es tut dies 20 Monate vor der ersten Session.

Artikel 108a – Annullierung einer Session

So wie in Artikel 106 die Einberufung einer ausserordentlichen Session des Grossen Rates erlaubt wird, erlaubt diese neue Bestimmung die Annullierung einer Sitzung unter den gleichen Voraussetzungen.

So kann in Verbindung mit Artikel 106 eine annullierte Session durch eine ausserordentliche Session ersetzt werden: Sofern die Bedingungen erfüllt sind, könnte das Büro also ausnahmsweise eine Session verschieben. In Absatz 2 wird bestimmt, dass die Geschäfte der annullierten Session in der nächsten ordentlichen oder ausserordentlichen Session behandelt werden müssen.

Artikel 109a-109e – Fernteilnahme an Plenarsitzungen

Diese neuen Bestimmungen sehen die Möglichkeit vor, dass die Grossrätinnen und Grossräte unter bestimmten Umständen und Bedingungen aus der Ferne an den Sitzungen des Grossen Rates teilnehmen können. Der Grosse Rat hat dies im Jahr 202 angesichts der besonderen Situation im Zusammenhang mit der SARS-Covid-2-Epidemie ausdrücklich bewilligt, zuerst in Form einer dringlichen Parlamentsverordnung und dann in Form eines dringlichen Gesetzes (SGF 821.40.15). Es wird beantragt, dass diese Möglichkeit im GRG verankert wird, damit im Falle einer erneuten Ausnahmesituation die wichtigsten Aspekte der Fernteilnahme von Grossrätinnen und Grossräten bereits im Gesetz geregelt sind.

Damit stellen diese Bestimmungen den Grundsatz, wonach in gewöhnlichen Zeiten die physische Anwesenheit der Mitglieder des Grossen Rates erforderlich ist, nicht in Frage, da diese Möglichkeit nur unter aussergewöhnlichen Umständen und bei Vorliegen bestimmter anderer einschränkender Bedingungen vorgesehen ist.

Artikel 109a – Fernteilnahme – Grundsätze

Diese Bestimmung beginnt mit dem Hinweis darauf, dass die Mitglieder des Grossen Rates an den Sessionen grundsätzlich physisch anwesend sein müssen.

Absatz 2 sieht jedoch vor, dass der Grosse Rat von diesem Grundsatz abweichen kann, indem er den Grossrätinnen und Grossräten erlaubt, an einer oder mehreren ordentlichen Sessionen aus der Ferne teilzunehmen, wenn zwei kumulative Bedingungen erfüllt sind.

Die erste dieser Bedingungen lautet, dass der Staatsrat gestützt auf Artikel 117 Abs. 2 Bst. a der Verfassung des Kantons Freiburg Massnahmen ergriffen haben muss. Mit dieser Bedingung soll sichergestellt werden, dass eine ausserordentliche Lage herrscht, da der Staatsrat nur in Fällen einer ernsten und unmittelbar drohenden Gefahr befugt ist, solche Massnahmen zu ergreifen.

Die zweite Bedingung lautet, dass die Umstände, die den Staatsrat zu diesen Massnahmen veranlasst haben, einen erheblichen Teil der Grossrätinnen und Grossräte daran hindern, physisch an den Sessionen teilzunehmen (Absatz 2 Bst. b). Diese Voraussetzung beinhaltet zwei Aspekte: Der Grund dafür, dass die Mitglieder des Grossen Rates an der physischen Teilnahme an den Sitzungen verhindert sind, muss mit der ausserordentlichen Lage zusammenhängen und eine erhebliche Anzahl Mitglieder betreffen. So könnte zum Beispiel ein Mitglied des Grossen Rates nicht aus der Ferne teilnehmen, weil es sich einen Knöchel gebrochen hat, während der Staatsrat wegen einer Pandemie von Artikel 117

[1] Macaluso/Moreillo/Queloz (Hrsg.), Code pénal II, Comment Romand, Helbing Lichtenhahn 2017, S. 1901, Rdnr. 13.

Gebrauch machen musste: Der Zusammenhang zwischen den ausserordentlichen Umständen und dem Grund dafür, dass das Mitglied verhindert ist, an den Sitzungen teilzunehmen, ist in diesem Beispiel nicht gegeben.

Das Kriterium «erheblicher Teil» der Grossrätinnen und Grossräte kann sowohl dann erfüllt sein, wenn eine bedeutende Anzahl von Mitgliedern des Grossen Rates nicht physisch an einer Sitzung teilnehmen kann (quantitativer Aspekt), als auch dann, wenn mehrere Mitglieder, die derselben Minderheit (z. B. sprachlich oder regional) angehören, nicht physisch teilnehmen können (qualitativer Aspekt).

Absatz 3 stellt klar, dass nur Grossrätinnen und Grossräte, die tatsächlich an der physischen Teilnahme an den Sitzungen verhindert sind und dies nachweisen können (z. B. durch ein Arztzeugnis), die Erlaubnis zur Fernteilnahme erhalten, und nicht der gesamte Grosse Rat.

Artikel 109b – Fernteilnahme – Verfahren

Artikel 109b detailliert das Verfahren, das durchlaufen werden muss, damit die Teilnahme genehmigt werden kann.

Im ersten Absatz wird das Büro verpflichtet, jedes Mal, wenn der Staatsrat gestützt auf Artikel 117 der Verfassung des Kantons Freiburg Massnahmen ergreift, zu entscheiden, ob es beabsichtigt, dem Grossen Rat zu beantragen, die Fernteilnahme grundsätzlich zuzulassen oder darauf zu verzichten.

Absatz 2 bestimmt, dass das Büro, sofern es dem Grossen Rat beantragt, die Möglichkeit einer Fernteilnahme zuzulassen, einen Entwurf einer Parlamentsverordnung erstellen muss; in dieser wird definiert, welche Bedingungen eine Grossrätin oder ein Grossrat erfüllen muss, damit ihr oder ihm die Fernteilnahme bewilligt werden kann. Der Grosse Rat muss dann sofort entscheiden, damit die betroffenen Grossrätinnen und Grossräte tatsächlich aus der Ferne teilnehmen können, wenn nicht an der gesamten Session, so doch zumindest an einem grossen Teil davon. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass das Verfahren so schnell wie möglich durchgeführt wird und der Grosse Rat nur über einen bereits ausgearbeiteten Entwurf entscheidet. Verzichtet das Büro darauf, so ist der Grosse Rat nicht verpflichtet, diese Frage zu prüfen, und die Parlamentsverordnung kann nur in einem ordentlichen Verfahren angenommen werden, während sofort darüber beraten und abgestimmt werden muss, wenn das Büro eine Verordnung vorlegt.

Absatz 3 sieht vor, dass das Büro für die Entscheidung über Anträge von Grossrätinnen und Grossräten zuständig ist, die eine Genehmigung zur Fernteilnahme beantragen.

Artikel 109c – Fernteilnahme – Dauer der Gültigkeit

Diese Bestimmung regelt die Gültigkeitsdauer der Parlamentsverordnung zur Bewilligung der Fernteilnahme und diejenige der vom Büro erteilten Bewilligungen.

In Absatz 1 wird bestimmt, dass die Parlamentsverordnung während der ganzen Dauer der ausserordentlichen Lage gilt, sofern deren Aufrechterhaltung aufgrund der Umstände weiterhin gerechtfertigt ist. Andernfalls ist die Verordnung nicht mehr gültig, ohne dass sie formell aufgehoben werden muss. In Absatz 2 wird vorgeschrieben, dass das Büro die Situation regelmässig neu beurteilt und dem Grossen Rat die Aufhebung der Verordnung beantragt, wenn die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung nicht mehr gegeben sind. Mit diesen Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass das System der Fernteilnahme nicht länger als nötig gilt und somit eine Ausnahme bleibt.

Artikel 109d – Fernteilnahme – Informatiksystem und Pflichten der berechtigten Mitglieder

In den Absätzen 1 und 2 werden die Bestimmungen des dringlichen Gesetzes übernommen; laut ihnen müssen die Authentifizierung, die Sicherheit der Abstimmungen und die Vertraulichkeit der geheimen Beratungen gewährleistet werden, und das Verfahren und das Informatiksystem müssen im Voraus vom Büro genehmigt werden. In Absatz 3 wird eine Neuerung eingeführt und eine Pflicht des aus der Ferne teilnehmenden Mitglieds des Grossen Rates, alle geeigneten Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Sicherheit der Abstimmungen und die Vertraulichkeit der geheimen Beratungen nicht beeinträchtigt werden, vorgesehen.

Artikel 109e – Fernteilnahme – Weitere Vorschriften

In Artikel 109 b werden die Modalitäten und Grenzen der Fernteilnahme präzisiert, auch wenn der Grosse Rat die Fernteilnahme mit einer Parlamentsverordnung grundsätzlich zugelassen hat.

Die Absätze 1 und 2 dieser Bestimmung übernehmen die Vorschriften aus dem dringlichen Gesetz. Im ersten wird vorgesehen, dass Mitglieder, die aus der Ferne teilnehmen, beim Quorum nicht mitgezählt werden, damit nicht das Risiko, gegen die Verfassung zu verstossen, eingegangen wird; diese bestimmt in Artikel 96 Abs. 4, dass der Grosse Rat nur gültig beraten kann, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Im zweiten wird bestimmt, dass das Recht auf Fernabstimmung ausgesetzt wird, wenn durch Sitzenbleiben und Aufstehen oder geheim abgestimmt wird.

Im dritten Absatz wird eine Neuerung eingeführt, die im dringlichen Gesetz nicht enthalten war: Es wird ausdrücklich bestimmt, dass die Beratungen nicht unterbrochen werden und die Abstimmung nicht wiederholt wird, wenn ein aus der Ferne teilnehmendes Mitglied des Grossen Rates aus technischen Gründen nicht debattieren oder seine Stimme nicht abgeben kann.

Artikel 110 Abs. 1 – Vorbereitung

Dieser Absatz wird dahingehend geändert, dass die Frist, in welcher der Staatsrat dem Grossen Rat mitteilen muss, welche Geschäfte er in der ersten Jahreshälfte an ihn zu überweisen gedenkt, von November auf Dezember verschoben wird. Dies ist früh genug und erhöht die Zuverlässigkeit der Liste der zu behandelnden Geschäfte. Das Ende des letzten Satzes wurde gestrichen, da die darin angebotene Möglichkeit nie genutzt wurde.

Artikel 113 Abs. 3 – Art der Behandlung der Geschäfte

Wie auch in den Artikeln 142 Abs. 3 Bst. b, 143 Abs. 1, 2 und 3, 144 Abs. 1, 145 Abs. 2, 191 Abs. 1 und 2 und 195 Abs. 1 wurde hier der Ausdruck «die Regierungsvertreterin oder der Regierungsvertreter» (frz. «commissaire du gouvernement») durch «die Person, welche die Regierung vertritt» ersetzt. In der derzeitigen Bedeutung bezeichnet das französische Wort «commissaire» das Mitglied einer Kommission; die oder der «commissaire du gouvernement» wäre also das «Mitglied der Regierung, das der Kommission angehört». Auf diese irreführende Formulierung wird verzichtet und sie wird auch im Deutschen durch den oben genannten Ausdruck ersetzt. Inhaltlich werden die Regeln zur Vertretung der Regierung leicht geändert (siehe Kommentar zu Artikel 191 GRG).

Artikel 116a – Protokolle der Verhandlungen – Veröffentlichung von audiovisuellen Aufzeichnungen

Im geltenden Gesetz wird die Frage, was mit den Aufzeichnungen der Beratungen des Grossen Rates geschehen soll, nicht geregelt. Aus Gründen der Transparenz ist es vorzuziehen, sie in Form von indexierten und frei durchsuchbaren Dokumenten zu veröffentlichen; diese Lösung wird so auch von anderen Kantonen praktiziert, namentlich Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis.

Absatz 2 präzisiert, dass diese Aufnahmen an das Staatsarchiv Freiburg abgeliefert werden, da eine audiovisuelle Aufnahme ein Dokument im Sinne von Artikel 3 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 10. September 2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv ist.

Artikel 119 Abs. 1 – Geheime Beratung – Fälle

Betrifft nur den französischen Text.

Artikel 129 – Änderungsantrag – Form

In ihrer jetzigen Fassung macht diese Bestimmung die handschriftliche Form für die Einreichung eines Änderungsantrags zur Regel und die elektronische Form zur Ausnahme. In der Praxis werden Änderungsanträge oft in elektronischer Form eingereicht. Die neue Formulierung bringt das Gesetz in Einklang mit der Praxis. Änderungsanträge können grundsätzlich nicht mehr in handschriftlicher Form eingereicht werden. «Grundsätzlich», weil Änderungsanträge sehr oft innerhalb der Fraktionen diskutiert und vor den Debatten eingereicht werden. Es kommt aber vor, dass ein Änderungsantrag sehr rasch während der Verhandlungen, und «in der Hitze des Gefechts», eingereicht werden muss. In diesem Fall kann eine Abweichung von diesem Grundsatz gerechtfertigt sein, so dass ein Mitglied des Grossen Rates einen Änderungsantrag in handschriftlicher Form einreichen kann.

Artikel 133 Abs. 3 – Abstimmungsreihenfolge

Diese Bestimmung wird um einen Absatz ergänzt, um klarzustellen, dass ein neuer Änderungsantrag, wenn der Staatsrat ihn unterstützt (und damit zu seinem eigenen macht), an letzter Stelle demjenigen gegenübergestellt wird, der bei den vorangegangenen Abstimmungen gegen die anderen obsiegt hat.

Artikel 134 Abs. 4 – Abstimmungsverfahren – Grundsatz

Die namentlichen Ergebnisse der Abstimmungen des Grossen Rates stehen bereits online zur Verfügung, sind aber nur schwer zugänglich. Der Zweck der Änderung besteht darin, die Transparenz zu erhöhen, indem ausdrücklich festgelegt wird, dass sie in geeigneter Weise veröffentlicht werden; geheime Abstimmungen, für die der Grundsatz der Transparenz nicht gilt, bleiben vorbehalten.

Artikel 142 Abs. 3 – Reihenfolge der Voten in den Beratungen

Die Reihenfolge der Voten am Ende der Beratungen wurde überarbeitet, damit die Berichterstatterin oder der Berichterstatter das letzte Wort hat. Derzeit wird im Gesetz nicht vorgesehen, dass die Berichterstatterin oder der Berichterstatter oder die Person, welche die Regierung vertritt, am Ende der Beratungen das Wort ergreift. Mit der beantragten Änderung wird hier Abhilfe geschaffen, indem die Vertreterin oder der Vertreter des Staatsrats erneut das Wort ergreifen kann, um ihr oder ihm die Möglichkeit zu geben, das vorangegangene Votum eines Mitglieds des Grossen Rats

zu unterstützen, und schliesslich der Berichterstatterin oder dem Berichterstatter zu ermöglichen, auf das Votum eines Mitglieds des Grossen Rats zu antworten, das die Ablehnung oder die Rückweisung des Entwurfs beantragt.

In der Praxis wird also die Berichterstatterin oder der Berichterstatter immer das letzte Wort haben, entweder weil nach ihr oder ihm gemäss Buchstabe a niemand mehr gesprochen hat, oder weil jemand gemäss Buchstabe b, c, d oder e oder gemäss allen vier gesprochen hat.

Siehe ferner den Kommentar zu Artikel 113 Abs. 3.

Artikel 143 Abs. 1, 2 und 3, 144 Abs. 1, 145 Abs. 2

Siehe den Kommentar zu Artikel 113 Abs. 3.

Artikel 146a – Bereinigung des Texts

In dieser Bestimmung wird die derzeitige Praxis verankert. Das mit der Veröffentlichung beauftragte Organ ist derzeit die Staatskanzlei (Art. 1 des Reglements vom 27. November 2018 über die Veröffentlichung der Erlasse, SGF 124.11).

Artikel 148 – Zusätzliche Lesungen – Abstand zwischen den Lesungen

In der geltenden Fassung von Artikel 148 wird vorgeschrieben, dass die beiden Lesungen eines Entwurfs einer Verfassungsbestimmung oder eines neuen Gesetzes in zwei verschiedenen Sitzungen durchgeführt werden müssen. Es wird beantragt, diese systematische Anforderung, die als unverhältnismässig angesehen wird, für Entwürfe für neue Gesetze fallen zu lassen. Bei aufeinanderfolgenden Lesungen eines neuen Gesetzes oder einer Änderung eines bestehenden Gesetzes steht es dem Büro bei der Erstellung des Zeitplans der Session (Art. 111 Abs. 1 GRG) frei, sie in derselben Sitzung oder in verschiedenen Sitzungen stattfinden zu lassen. Handelt es sich nicht um Verfassungsbestimmungen, so kann mit einem Ordnungsantrag verlangt werden, dass eine oder mehrere aufeinanderfolgende Lesungen in einer oder mehreren anderen Sitzungen stattfinden (Abs. 3), wenn das Büro beschlossen hat, dass sie in derselben Sitzung stattfinden.

Artikel 153 Abs. 4 und 5 – Einzelwahl

In Absatz 4 wurde «zwischen jedem Wahlgang» durch «vor jedem Wahlgang» ersetzt, denn das Wort wird auch vor dem ersten Wahlgang ergriffen.

Mit dem neuen Absatz 5 wird eine Gesetzeslücke geschlossen, und es wird vorgesehen, dass diejenige Kandidatin oder derjenige Kandidat die Wahl gewinnt, die oder der in einer Einzelwahl das absolute Mehr (mehr als 50% der Stimmen) erhält. Eine solche Regelung existiert für die Listenwahl (Artikel 154 Abs. 2), ist aber im Gesetz für die Einzelwahl nicht vorgesehen. In der Praxis jedoch ist dies so der Fall.

Artikel 154 Abs. 7 – Listenwahl

Es gibt Situationen, in denen die Wahl einer einzelnen Person in ein Amt nach den Regeln der Listenwahl erfolgen muss. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn gemäss Artikel 154 Abs. 1 ein Sitz in einer Kommission neu besetzt werden muss (z. B. nach dem Rücktritt oder dem Tod der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers). Die Kommissionsmitglieder gehören nicht zu den gemäss der Aufzählung in Artikel 154 Abs. 1 in Einzelwahl gewählten Personen. Es hätte entschieden werden können, dass in solchen Fällen Artikel 153 gilt, aber das Verfahren nach Artikel 154 ist weniger langwierig. Deshalb wird im neuen Absatz 7 darauf hingewiesen, dass die übrigen Absätze auch gelten, wenn nur ein Sitz zu besetzen ist.

Artikel 157 – Ungültige Stimmen

Im derzeitigen Wortlaut wird in Artikel 157 Abs. 1 Bst. d, der unabhängig von der Art der Wahl gilt, vorgesehen, dass leere Stimmzettel ungültig sind. Dies kann in einer Einzelwahl zu einem problematischen und sogar absurden Ergebnis führen. Mitglieder des Grossen Rates, die gegen die Wahl einer Person sind, haben keine andere Möglichkeit, ihre Ablehnung auszudrücken, als eine leere Stimme abzugeben oder sich der Stimme zu enthalten. Wenn also leere Stimmzettel ungültig sind, könnte eine Kandidatin oder ein Kandidat mit 20 Stimmen und 90 leeren Stimmzetteln gewählt werden, obwohl letztere ein Ausdruck der Ablehnung dieser Kandidatin oder dieses Kandidaten wäre. Diese Person würde also gegen den Willen der Mehrheit des Parlaments gewählt. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird ein solches Ergebnis vermieden.

Artikel 184 Abs. 4 – Rechte der betroffenen Personen (parlamentarische Untersuchung)

Die vorgeschlagene Änderung in Absatz 4 stellt klar, dass die Person, die durch den Bericht einer parlamentarischen Kommission beschuldigt wird, sich auch zu den Schlussfolgerungen des Berichts äussern kann, soweit sie sie betreffen, und nicht nur zu den berichteten Fakten. Mit dieser Änderung soll die Umsetzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör der betroffenen Personen verbessert werden.

Artikel 186 Abs. 1, 1. Satz – Rechte des Staatsrats (parlamentarische Untersuchung)

Die vorgenommene Änderung korrigiert, was nach einem redaktionellen Fehler aussieht. Der derzeitige Verweis auf den gesamten Artikel 184 bedeutet wörtlich genommen, dass ein amtierendes Mitglied des Staatsrats die Aussage vor der parlamentarischen Untersuchungskommission verweigern

könnte, was den Zielen, die mit der Einrichtung einer solchen Kommission verfolgt werden, zuwiderläuft.

Artikel 191 – Vertretung und Unterstützung

In seiner jetzigen Fassung enthält das Gesetz keine allgemeine Bestimmung zur Regierungsvertretung. Im Entwurf wird Artikel 191 Abs. 1 geändert und die folgende allgemeine Bestimmung eingeführt: Die Person, welche die Regierung vertritt, ist die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher, die oder der für den betreffenden Bereich zuständig ist (bestehende Situation), oder, für Angelegenheiten der Staatskanzlei, die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler (neu).

Der Ausdruck «Angelegenheiten der Staatskanzlei» wird aus Artikel 29 Abs. 2 SVOG übernommen, in dem das Antragsrecht der Staatskanzlerin oder des Staatskanzlers behandelt wird und der im selben Sinn verstanden werden muss. Es ist tatsächlich gerechtfertigt, dass die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler die Regierung vertritt, wenn sie oder er den Antrag angestossen und erarbeitet hat.

Im zweiten Satz des Absatzes wird jedoch festgelegt, dass der Staatsrat beschliessen kann, sich von einer anderen Direktionsvorsteherin oder einem anderen Direktionsvorsteher als derjenigen oder demjenigen, die oder der für die Behandlung des Falles zuständig ist, vertreten zu lassen, wodurch er einen vollständigen Ermessensspielraum erhält. Der Staatsrat kann also auch dann von einem seiner Mitglieder vertreten werden, wenn es sich um eine Angelegenheit der Staatskanzlei handelt, oder von einem anderen Mitglied als der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher, die oder der für den betreffenden Politikbereich zuständig ist, wenn sie oder er es für angemessen hält.

Im neuen Absatz 1a wird die Regelung des derzeitigen Absatzes 1 übernommen, wobei das Erfordernis des aussergewöhnlichen Charakters der betreffenden Vertretung gestrichen wird. In der Tat ist eine solche Vertretung in einer Reihe von Situationen angebracht, insbesondere dann, wenn das Thema eher technisch als politisch ist oder wenn es um individuelle Verfahren geht (Begnadigungen, Staatsbürgerschaft, bestimmte Petitionen), und die obligatorische Zustimmung des Kommissionspräsidiums bietet eine ausreichende Sicherheit.

Siehe ferner den Kommentar zu Artikel 113 Abs. 3.

Artikel 195 Abs. 1 – Rederecht

Siehe den Kommentar zu Artikel 113 Abs. 3.

Artikel 199 und 200 – Übergangsrecht (Aufhebung)

Diese beiden Bestimmungen werden aufgehoben, da sie keine Wirkung mehr entfalten.

Artikel 199 Abs. 1 sah eine vorzeitige Anwendung des GRG vor seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2007 vor. Er ist daher mittlerweile gegenstandslos geworden.

Artikel 199 Abs. 2 sah die Anwendung des neuen Gesetzes auf laufende Verfahren sowie auf die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen vor, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch hängig waren. Es gibt nachweislich keine parlamentarischen Vorstösse mehr, die vor dem 1. Januar 2007 angenommen wurden und deren Bearbeitung noch nicht abgeschlossen wäre. Dieser Absatz findet daher keine Anwendung mehr.

Artikel 200 regelt die Verwendung des Begriffs «Allgemeinverbindliches Dekret», den verschiedene Gesetze und Verordnungen noch enthielten, als das GRG am 1. Januar 2007 in Kraft trat. Heute findet man diesen Begriff nur noch in der Präambel der Verordnung vom 10. Oktober 2006 über bestimmte geringfügige Subventionen (SGF 616.12). Diese Übergangsbestimmung kann daher auch aufgehoben werden.

Artikel 200a – Übergangsrecht zur Änderung vom XX.YY.2021 – Frist für die Umsetzung

Da in diesem Entwurf beantragt wird, dass die Fachkommissionen durch Sachbereichskommissionen ersetzt werden, deren Mitgliederzahl, Fachgebiete und allenfalls Lebensdauer in einer Verordnung des Grossen Rates festgelegt werden müssen, sollte ihm ab Inkrafttreten der Änderung des GRG eine gewisse Zeit eingeräumt werden, um die genannte Verordnung zu erlassen und gegebenenfalls die Mitglieder der betreffenden Kommissionen zu wählen. Je nachdem besteht keine Notwendigkeit, sie wiederzuwählen, z. B. wenn in der Parlamentsverordnung die Anzahl der Mitglieder der FGK so festgelegt wird, dass sie gleich gross ist wie die Anzahl der Mitglieder dieser Kommission am Tag der Verabschiedung der Verordnung. Anders ist es jedoch mit der Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission, denn nicht alle Mitglieder der heutigen Begnadigungskommission und der heutigen Petitionskommission können darin Einsitz nehmen.

Artikel 200b – Übergangsrecht zur Änderung vom XX.YY.2021 – Anwendbares Recht

Der neue Artikel 7 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (Bezeichnung des Grossen Rates als Behörde, an die das Gnadengesuch gerichtet werden muss), der neue Artikel 5 des Gesetzes vom 21. Mai 1987 über das Petitionsrecht (Behandlung der Petitionen, die an den Grossen Rat

gerichtet werden), die Regelungen über die Sitzung der Organe über Videokonferenz, diejenigen über die Transparenz bei den Protokollen der Kommissionen und jede neue Vorschrift zu den Kommissionen, die nicht die Art, die Einsetzung oder die Bezeichnung der Mitglieder betrifft, werden ab dem Inkrafttreten dieser Änderung gelten. Sie gehören daher nicht zu den Bestimmungen, deren Anwendung aufgeschoben wird, bis die neue Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission konstituiert und gewählt ist.

Das neue Recht gilt für jede betroffene Kommission, sobald sie eingesetzt oder konstituiert wurde. Es ist somit nicht notwendig – auch wenn Artikel 200a Abs. 2 Bst. a und b so verstanden werden könnte – dass sämtliche Kommissionen eingesetzt oder konstituiert worden sind, damit das neue Recht für diejenigen Kommissionen gilt, die bereits eingesetzt oder konstituiert worden sind.

Alle übrigen Änderungen, die nicht in den Artikeln 200a und 200b genannt werden, sollen ab dem Inkrafttreten des Gesetzes gelten. In Absatz 3 wird dem Büro und dem Grossen Rat die Möglichkeit eingeräumt, Geschäfte, die beim Inkrafttreten der Änderung noch im Gang sind, (ausnahmsweise) nach altem Recht abzuschliessen.

Artikel 209 Abs. 2 – Ergänzendes Recht

Die Einführung im Gesetz der Möglichkeit für die Mitglieder des Grossen Rates, aus der Ferne an den Sitzungen der Kommissionen (Art. 21a) bzw. an den Plenarsitzungen des Grossen Rates (Art. 109a-109e) teilzunehmen, und die (nahezu) systematische Verwendung der elektronischen Form für die Übermittlung von Dokumenten schafft ein Risiko in Bezug auf den Datenschutz, die Vertraulichkeit und die Informationssicherheit. Dieses Risiko muss durch verschiedene Massnahmen technischer und organisatorischer Art begrenzt werden.

Dieser neue Absatz von Artikel 209 gibt dem Grossen Rat somit die Kompetenz, solche Massnahmen auf dem Verordnungsweg statt durch eine Änderung des GRG zu treffen, um diese Gesetzgebung schneller an die neuen verwendeten Technologien anpassen zu können.

Artikel A1–3 Abs. 1 Bst. a (Artikel 3 von Anhang 1) – Grundbetrag der Entschädigung an die Fraktionen

Der Grundbetrag der jährlichen Entschädigung für die Fraktionen, der derzeit 5700 Franken beträgt, wird um 32 000 Franken (auf 37 700 Franken) erhöht, um ihnen die Möglichkeit zu geben, eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter zu beschäftigen oder eine Dritte oder einen Dritten zu beauftragen, deren oder dessen Aufgaben denen einer parlamentarischen Assistentin oder eines parlamentarischen Assistenten ähnlich oder gleich sind.

6.2. Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1)

In Artikel 50 GRG wird vorgesehen, dass sich die Ausübung des Finanzreferendumsrechts durch einen Viertel der Mitglieder des Grossen Rates (parlamentarisches Referendum) nach dem Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte richtet. In letzterem finden sich keine besonderen Bestimmungen zum parlamentarischen Referendum.

Dies hat die folgenden Konsequenzen:

> Die Kanzlei müsste die Unterschriften der betreffenden Mitglieder des Grossen Rates gemäss Artikel 108 Abs. 1 PRG den Gemeinden zur Überprüfung übermitteln, obwohl das Sekretariat des Grossen Rates das selbst machen könnte. Auch zeugt die Tatsache, dass die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner gewählt wurden, im Grosser Rat sitzen und nicht infolge Verlusts der politischen Rechte ihres Amtes enthoben wurden, davon, dass sie handlungsfähig sind.

> In Artikel 110a PRG wird bestimmt, dass die Unterschriften nicht öffentlich sind. Das ist zwar vollkommen verständlich, wenn es um Unterschriften «normaler» Bürgerinnen und Bürger geht, aber es ist schwer verständlich, warum Mitglieder des Grossen Rates, die als solche ein Referendum unterschrieben haben, anonym bleiben sollten.

Um diese unbefriedigende Situation zu beheben, wurden die folgenden Bestimmungen des PRG geändert.

Artikel 106 Abs. 6 – Inhalt der Bogen

In Artikel 106 Abs. 2 wird verlangt, dass die Unterschriftenbogen die folgenden Informationen über jede Unterzeichnerin und jeden Unterzeichner enthalten:

> Name und Vorname (Bst. a);
> Geburtsdatum (Bst. b);
> Genaue Adresse (Bst. c);
> Unterschrift (Bst. d).

Da die Unterschriftenbogen vom Sekretariat des Grossen Rates geprüft würden, ist die Adresse der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner, die es der Staatskanzlei ermöglichen muss, bei der Wohnsitzgemeinde die Echtheit der Unterschrift und die Tatsache, dass die Unterzeichnerin oder der Unterzeichner im Besitz der politischen Rechte ist, zu überprüfen, nicht mehr sinnvoll. Hingegen wird beantragt, dass das Erfordernis, das Geburtsdatum jeder Unterzeichnerin und jedes Unterzeichners anzugeben, für den Fall, dass zwei Personen denselben Namen haben, beibehalten wird.

Zudem wird im geltenden Artikel 106 Abs. 3 Bst. a verlangt, dass auf jedem Unterschriftenbogen der Name der Gemeinde, in der die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner im Stimmregister eingetragen sind, angegeben werden muss. Auch der Zweck dieser Regelung ist, dass die Staatskanzlei die Unterschriftenbogen zur Prüfung an die Wohnsitzgemeinden der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner senden kann. Zu diesem Zweck wird in Artikel 106 Abs. 4 auch vorgesehen, dass auf demselben Bogen nur Unterschriften von Bürgerinnen und Bürgern, die im Stimmregister der auf dem Bogen angegebenen Gemeinde eingetragen sind, gesammelt werden dürfen. Da das GRS die Kontrollen, die das Gesetz den Gemeinden überträgt, selber durchführen würde, wäre die in Artikel 106 Abs. 3 Bst. e geforderte Angabe bei einem parlamentarischen Referendum nicht mehr sinnvoll.

Der beantragte neue Absatz 6 von Artikel 106 schliesst daher die Anwendung der Absätze 2 Bst. c, 3 Bst. a und 4 bei einem parlamentarischen Referendumsbegehren aus.

Artikel 109a – Fakultatives parlamentarisches Finanzreferendum – Prüfung der Unterschriften

In dieser neuen Bestimmung, die speziell für das parlamentarische Referendum gilt, wird vorgesehen, dass die Staatskanzlei die Unterschriftenbogen zur Prüfung an das Sekretariat des Grossen Rates weiterleitet (Absatz 1). Es ist unerlässlich, dass der Unterschriftenbogen zuerst der Staatskanzlei übermittelt wird, da das Referendum Folgen hat für die Veröffentlichung und dann für die Promulgierung des Erlasses, über den abgestimmt wird.

Mit dem Absatz 2 wird die Zuständigkeit für die Prüfung der Unterschriften – und damit zugleich der Eigenschaft als Mitglied des Grossen Rates – in die Hände des GRS gelegt. Es wurde davon ausgegangen, dass eine Frist von 5 Arbeitstagen für diesen Zweck ausreichend ist.

Artikel 110a – Öffentlichkeit der Unterschriftenbogen

Diese Bestimmung besagt, dass die Unterschriftenbogen (zur Unterstützung eines Referendums- oder eines Initiativbegehrens) nicht öffentlich sind. Es wurde ein zweiter Satz hinzugefügt, in dem gesagt wird, dass Unterschriftenbogen zur Unterstützung eines fakultativen parlamentarischen Finanzreferendums, die somit öffentlich sind, eine Ausnahme bilden.

6.3. Gesetz vom 21. Mai 1987 über das Petitionsrecht (SGF 116.1)

Artikel 5 – Verfahren

Mit der Änderung von Artikel 5 soll das parlamentarische Verfahren für die Behandlung einer Petition geklärt werden. Wenn der Grosse Rat derzeit beschliesst, einer Petition Folge zu leisten, «überweist» er sie in der Regel «an den Staatsrat», als ob es sich um eine Resolution handelte. Im neuen Absatz 3a wird präzisiert, dass die Kommission dem Staatsrat eine Kopie ihres Berichts an den Grossen Rat zukommen lässt: der Staatsrat muss darauf nicht antworten. Wenn später ein parlamentarischer Vorstoss eingereicht wird, um der Petition Folge zu leisten, wird der Staatsrat Gelegenheit haben, sich in seiner Antwort zu äussern.

6.4. Einführungsgesetz vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1)

Artikel 7 – Begnadigung

Im Entwurf wird die Behörde, an die das Begnadigungsgesuch gerichtet werden muss, geändert. Derzeit wird in Artikel 7 EGStGB vorgesehen, dass es an den Staatsrat gerichtet werden muss und dass dieser es dann an den Grossen Rat weiterleitet. Diese Lösung ist kontraintuitiv, da das Gnadengesuch an die Behörde gerichtet werden sollte, die darüber entscheidet. Ausserdem ist sie nutzlos, da der Staatsrat in dieser Angelegenheit keine Entscheidungsbefugnis hat und die Unterlagen einfach an den Grossen Rat weiterleitet. Aus diesen Gründen wird im Entwurf der geltende Artikel des EGStGB geändert, so dass die Behörde, an die das Gnadengesuch gerichtet werden muss, auch diejenige ist, die darüber entscheidet.

7. Folgen

7.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs ergeben sich fast ausschliesslich aus der Änderung der Anzahl der auszurichtenden Entschädigungen für die Mitglieder des Grossen Rates und der Änderung der Höhe der Fraktionsentschädigungen. Der Entwurf hat jedoch keine wesentlichen Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staats.

In der folgenden Tabelle werden die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Änderungen zusammengefasst.

Tabelle 1 Finanzielle Folgen

Artikel Nr.	Inhalt	Auswirkung [CHF p. a.]
11a	Einrichtung eines Systems der Stellvertretung für ständige Kommissionen und Sachbereichskommissionen	40 000
21a	Bewilligung von Büro- und Kommissionssitzungen per Videokonferenz	-2000
54 Abs.3	Aufhebung einer Vorschrift über Abwesenheiten	2000
A1–3 Abs. 1 Bst. a	Erhöhung der jährlichen Entschädigung für die Fraktionen	160 000
	Total	**200 000**

7.2. Weitere Auswirkungen

Angesichts des Gesagten untersteht der Entwurf keinem Finanzreferendum. Wie jedes Gesetz untersteht er hingegen dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Im Übrigen hat der Entwurf keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und hat keine nennenswerten Folgen für die nachhaltige Entwicklung. Er wirft keine Probleme bei der Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung auf.

Anhang

—

Stellungnahme des Staatsrats vom 4. Juli 2022.

Loi modifiant la loi sur le Grand Conseil

du…

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): 115.1 | 116.1 | **121.1** | 31.1
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-GC-31 de la commission chargée de mettre en œuvre l'initiative parlementaire 2018-GC-115;

Sur la proposition de cette commission,

Décrète:

I.

L'acte RSF 121.1 (Loi sur le Grand Conseil (LGC), du 06.09.2006) est modifié comme il suit:

Art. 4 al. 3

[3] Il a notamment les attributions suivantes:

g) *(nouveau)* il veille au respect des délais de traitement des affaires par les commissions et le Secrétariat du Grand Conseil (ci-après: le Secrétariat);

h) *(nouveau)* il décide de la composition de la délégation cantonale entendue au Parlement fédéral à la suite du dépôt d'une initiative cantonale;

i) *(nouveau)* il édicte des directives précisant le fonctionnement du collège des scrutateurs et scrutatrices;

Gesetz zur Änderung des Grossratsgesetzes

vom…

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: 115.1 | 116.1 | **121.1** | 31.1
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Botschaft 2020-GC-31 der Kommission, die mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 2018-GC-115 beauftragt wurde;

auf Antrag dieser Kommission,

beschliesst

I.

Der Erlass SGF 121.1 (Grossratsgesetz (GRG), vom 06.09.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 3

[3] Es hat insbesondere folgende Befugnisse:

g) *(neu)* Es sorgt dafür, dass die Kommissionen und das Sekretariat des Grossen Rates (das Sekretariat) die Fristen für die Behandlung der Geschäfte einhalten.

h) *(neu)* Es entscheidet über die Zusammensetzung der kantonalen Delegation, die nach Einreichung einer Standesinitiative im Bundesparlament angehört wird.

i) *(neu)* Es erlässt Richtlinien, in denen die Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler festgelegt wird.

j) *(nouveau)* il pourvoit à l'élaboration de la législation dans les domaines relevant de sa compétence et prend les mesures d'organisation à cet effet.

Art. 5 al. 2 *(modifié)*

[2] Les règles sur le fonctionnement des commissions, y compris les dispositions sur la tenue des séances en vidéoconférence, sont applicables par analogie au fonctionnement du Bureau.

Art. 10 al. 2 *(modifié)*, ***al. 3*** *(modifié)*

[2] Des commissions thématiques peuvent être instituées par ordonnance parlementaire. Elles examinent les affaires que le Bureau leur attribue et qui relèvent de leur domaine de compétence.

[3] Des commissions ad hoc peuvent être instituées par le Bureau pour examiner une affaire déterminée.

Art. 11a *(nouveau)*

Membres suppléants

[1] Lorsqu'un membre d'une commission permanente ou thématique est empêché de participer à une séance, il peut se faire remplacer par un membre suppléant.

[2] Pour chaque commission où ils sont représentés, les groupes parlementaires disposent d'un membre suppléant pour deux membres ordinaires, mais au minimum d'un membre suppléant.

[3] Les membres suppléants des commissions permanentes sont élus par le Grand Conseil, ceux des commissions thématiques sont nommés par le Bureau.

[4] La présente disposition ne s'applique pas aux membres de la Commission des finances et de gestion.

Art. 11b *(nouveau)*

Sous-commissions

[1] Chaque commission permanente ou thématique peut instituer une ou plusieurs sous-commissions.

j) *(neu)* Es sorgt für die Ausarbeitung der Gesetzgebung in den Bereichen, für die es zuständig ist, und trifft zu diesem Zweck die organisatorischen Massnahmen.

Art. 5 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Die Bestimmungen über die Arbeitsweise der Kommissionen, einschliesslich der Bestimmungen über die Abhaltung von Sitzungen per Videokonferenz, gelten sinngemäss für die Arbeitsweise des Büros.

Art. 10 Abs. 2 *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*

[2] Sachbereichskommissionen können mit einer Parlamentsverordnung gebildet werden. Sie prüfen die Geschäfte, die ihnen vom Büro zugewiesen werden und die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

[3] Das Büro kann Ad-hoc-Kommissionen zur Prüfung eines bestimmten Geschäfts einsetzen.

Art. 11a *(neu)*

Stellvertretende Mitglieder

[1] Ist ein Mitglied einer ständigen Kommission oder einer Sachbereichskommission verhindert, an einer Sitzung teilzunehmen, so kann es sich von einem stellvertretenden Mitglied vertreten lassen.

[2] Für jede Kommission, in der sie vertreten sind, haben die Fraktionen für je zwei ordentliche Mitglieder ein stellvertretendes Mitglied, mindestens jedoch ein stellvertretendes Mitglied.

[3] Die stellvertretenden Mitglieder der ständigen Kommissionen werden vom Grossen Rat gewählt, die stellvertretenden Mitglieder der Sachbereichskommissionen werden vom Büro ernannt.

[4] Diese Bestimmung gilt nicht für die Mitglieder der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission.

Art. 11b *(neu)*

Subkommissionen

[1] Jede ständige Kommission und jede Sachbereichskommission kann eine oder mehrere Subkommissionen einsetzen.

[2] Les sous-commissions préparent des propositions pour la commission qui les a instituées.

[3] Elles ne peuvent s'adresser qu'à la commission dont elles sont issues.

Art. 12 al. 1

[1] Le Grand Conseil comprend les commissions permanentes suivantes:

d) *(modifié)* la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires;

f) *Abrogé*

Art. 13 al. 1 *(modifié)*, ***al. 1a*** *(nouveau)*, ***al. 2*** *(modifié)*

[1] Les commissions permanentes sont composées de sept membres.

[1a] Toutefois, la Commission des finances et de gestion et la Commission des affaires extérieures peuvent compter jusqu'à 15 membres au maximum. Le Grand Conseil en fixe le nombre exact dans une ordonnance parlementaire.

[2] Un ou une député-e ne peut être à la fois membre de la Commission de justice et de la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires, que ce soit en qualité de membre ordinaire ou en qualité de membre suppléant.

Art. 14 al. 3 *(nouveau)*

[3] La Commission des finances et de gestion remet chaque année au Grand Conseil un rapport sur ses activités.

Art. 17 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(nouveau)*, ***al. 3*** *(nouveau)*, ***al. 4*** *(nouveau)*

Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires
(titre médian modifié)

[1] La Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires a les attributions suivantes:

a) *(nouveau)* elle examine les recours en grâce;

b) *(nouveau)* elle examine les pétitions relevant du Grand Conseil, à l'exception de celles qui relèvent du domaine judiciaire (art. 16 al. 1 let. e);

c) *(nouveau)* elle examine les motions populaires ayant abouti avant leur transmission au plénum du Grand Conseil.

[2] Die Subkommissionen erarbeiten Anträge für die Kommission, die sie eingesetzt hat.

[3] Sie können sich nur an die Kommission wenden, aus der sie hervorgegangen sind.

Art. 12 Abs. 1

[1] Innerhalb des Grossen Rates bestehen folgende ständige Kommissionen:

d) *(geändert)* die Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission;

f) *Aufgehoben*

Art. 13 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 1a*** *(neu)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*

[1] Die ständigen Kommissionen setzen sich aus 7 Mitgliedern zusammen.

[1a] Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission und die Kommission für auswärtige Angelegenheiten dürfen jedoch höchstens 15 Mitglieder haben. Der Grosse Rat bestimmt die genaue Zahl in einer Parlamentsverordnung.

[2] Ein Mitglied des Grossen Rates kann nicht gleichzeitig der Justizkommission und der Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission angehören, weder als ordentliches Mitglied noch als stellvertretendes Mitglied.

Art. 14 Abs. 3 *(neu)*

[3] Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission legt dem Grossen Rat jedes Jahr einen Bericht über ihre Tätigkeit vor.

Art. 17 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(neu)*, ***Abs. 3*** *(neu)*, ***Abs. 4*** *(neu)*

Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission *(Artikelüberschrift geändert)*

[1] Die Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission hat folgende Zuständigkeiten:

a) *(neu)* Sie prüft die Begnadigungsgesuche.

b) *(neu)* Sie prüft die Petitionen, für die der Grosse Rat zuständig ist, mit Ausnahme derjenigen, die den Justizbereich betreffen (Art. 16 Abs. 1 Bst. e).

c) *(neu)* Sie prüft die Volksmotionen, die zustande gekommen sind, und leitet sie an das Plenum des Grossen Rates weiter.

[2] Saisie d'un recours en grâce ou d'une pétition, la Commission examine d'office sa compétence.

[3] Si elle tient une autre autorité pour compétente, elle lui transmet aussitôt le dossier et en avise la personne recourante ou les pétitionnaires.

[4] Si elle a des doutes sur sa compétence, la Commission procède à un échange de vues avec l'autorité qu'elle estime être compétente.

Art. 19

Abrogé

Intitulé de section après Art. 19 *(modifié)*

2.1.3.3 Commissions thématiques et commissions ad hoc

Art. 19a *(nouveau)*

Commissions thématiques

[1] Les commissions thématiques se composent de onze membres au maximum.

[2] L'ordonnance parlementaire qui les institue précise notamment, pour chaque commission thématique:

a) ses domaines de compétences;

b) le nombre de ses membres;

c) le cas échéant, la durée pour laquelle elle est instituée.

[3] Les auteur-e-s d'une motion ou d'une initiative parlementaire prise en considération sont invités à participer avec voix consultative aux séances de la commission thématique chargée d'examiner ou d'élaborer le projet qui y donne suite, s'ils n'en font pas déjà partie.

[4] Si les auteur-e-s appartiennent au même groupe parlementaire, ils indiquent au Bureau lequel ou laquelle d'entre eux siégera au sein de la commission, si aucun d'eux n'en fait déjà partie.

Art. 20 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(modifié)*, ***al. 3*** *(modifié)*, ***al. 4*** *(nouveau)*

Commissions ad hoc *(titre médian modifié)*

[2] Wird die Kommission mit einem Begnadigungsgesuch oder einer Petition befasst, so prüft sie von Amtes wegen ihre Zuständigkeit.

[3] Erachtet sie eine andere Behörde als zuständig, so überweist sie ihr ohne Verzug die Akten und teilt dies der Person, die das Gesuch eingereicht hat, oder den Petitionärinnen und Petitionären mit.

[4] Ist die Kommission im Zweifel über ihre Zuständigkeit, so pflegt sie darüber einen Meinungsaustausch mit der Behörde, die sie für zuständig hält.

Art. 19

Aufgehoben

Abschnittsüberschrift nach Art. 19 *(geändert)*

2.1.3.3 Sachbereichs- und Ad-hoc-Kommissionen

Art. 19a *(neu)*

Sachbereichskommissionen

[1] Den Sachbereichskommissionen gehören jeweils höchstens 11 Mitglieder an.

[2] In der Parlamentsverordnung, mit der sie eingesetzt werden, wird namentlich für jede Sachbereichskommission Folgendes festgelegt:

a) die Zuständigkeitsbereiche;

b) die Zahl der Mitglieder;

c) allenfalls die Dauer, für die sie eingesetzt wird.

[3] Die Verfasserinnen und Verfasser einer erheblich erklärten Motion oder parlamentarischen Initiative werden eingeladen, mit beratender Stimme an den Sitzungen der Sachbereichskommission teilzunehmen, die beauftragt ist, den Entwurf, mit der ihr Folge gegeben wird, zu prüfen oder auszuarbeiten, wenn sie ihr nicht schon ohnehin angehören.

[4] Wenn die Verfasserinnen und Verfasser derselben Fraktion angehören, geben sie dem Büro an, wer von ihnen Mitglied der Kommission wird, wenn keine oder keiner von ihnen ihr bereits angehört.

Art. 20 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*, ***Abs. 4*** *(neu)*

Ad-hoc-Kommissionen *(Artikelüberschrift geändert)*

[1] Les commissions ad hoc se composent de onze membres au maximum.

[2] Les auteur-e-s de la motion ou de l'initiative parlementaire prise en considération font partie d'office de la commission ad hoc chargée d'examiner ou d'élaborer le projet qui y donne suite. Si les auteur-e-s appartiennent au même groupe parlementaire, ils indiquent au Bureau lequel ou laquelle d'entre eux siégera au sein de la commission.

[3] Un membre d'une commission ad hoc peut se faire remplacer par un seul et même membre du Grand Conseil pour une ou plusieurs séances; il en avise immédiatement la présidence de la commission et le Secrétariat.

[4] Les commissions ad hoc sont dissoutes par l'accomplissement de la mission qui leur a été confiée.

Art. 21 al. 6 *(nouveau)*

[6] Au surplus, le Grand Conseil peut réglementer dans une ordonnance l'organisation des débats en séance de commission.

Art. 21a *(nouveau)*

Tenue des séances en vidéoconférence

[1] En principe, les membres des commissions doivent être présents physiquement aux séances des commissions.

[2] Une commission peut toutefois décider à la majorité de ses membres qu'une ou plusieurs de ses séances se dérouleront par vidéoconférence.

Art. 22 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(modifié)*, ***al. 3*** *(révisé totalement)*

[1] La personne qui assure le secrétariat de la commission:

a) *(nouveau)* tient un procès-verbal de chaque séance;

b) *(nouveau)* prépare les propositions écrites que la commission adresse au Grand Conseil et, le cas échéant, collabore à la rédaction du rapport.

Elle peut s'exprimer avec voix consultative.

[1] Die Ad-hoc-Kommissionen bestehen aus höchstens 11 Mitgliedern.

[2] Die Verfasserinnen oder Verfasser der erheblich erklärten Motion oder parlamentarischen Initiative sind von Amtes wegen Mitglieder der Ad-hoc-Kommission zur Prüfung oder Ausarbeitung des Entwurfs, mit welchem dem Vorstoss Folge gegeben wird. Wenn die Verfasserinnen und Verfasser derselben Fraktion angehören, geben sie dem Büro an, wer von ihnen Mitglied der Kommission wird.

[3] Ein Mitglied einer Ad-hoc-Kommission kann sich von einem einzigen Mitglied des Grossen Rates für eine oder mehrere Sitzungen vertreten lassen; es teilt dies sofort der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten und dem Sekretariat mit.

[4] Die Ad-hoc-Kommission wird aufgelöst, sobald sie die ihr übertragene Aufgabe erfüllt hat.

Art. 21 Abs. 6 *(neu)*

[6] Im Übrigen kann der Grosse Rat die Organisation der Debatten in Kommissionssitzungen in einer Verordnung regeln.

Art. 21a *(neu)*

Abhaltung von Sitzungen per Videokonferenz

[1] Grundsätzlich müssen die Kommissionsmitglieder bei den Kommissionssitzungen physisch anwesend sein.

[2] Eine Kommission kann jedoch mit der Mehrheit der Mitglieder beschliessen, dass eine oder mehrere ihrer Sitzungen per Videokonferenz abgehalten werden.

Art. 22 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(totalrevidiert)*

[1] Die Person, die das Sekretariat der Kommission führt:

a) *(neu)* führt über jede Sitzung ein Protokoll;

b) *(neu)* bereitet die schriftlichen Anträge der Kommission an den Grossen Rat vor und arbeitet gegebenenfalls beim Verfassen des Berichts mit.

Sie hat beratende Stimme.

[2] Les procès-verbaux des séances de commissions mentionnent le lieu, la date et la durée de la séance, les présences, les documents distribués, les objets discutés, les propositions mises au vote, les décisions prises ainsi que les résultats des votes.

[3] Ils sont en principe approuvés lors de la séance suivante ou par voie de circulation.

Art. 22a *(nouveau)*

Enregistrement des séances des organes du Grand Conseil

[1] Pour faciliter la tenue des procès-verbaux des séances de commissions, la personne qui assure le secrétariat peut enregistrer les débats.

[2] Ces enregistrements ne peuvent pas être conservés au-delà de l'approbation du procès-verbal en question et doivent être détruits au plus tard à ce moment-là.

[3] Dans le cas où le procès-verbal ne serait pas approuvé, les enregistrements doivent être détruits au plus tard au moment de la décision du Grand Conseil dans l'affaire en question.

Art. 27 al. 3 *(nouveau)*

[3] Les scrutateurs ou scrutatrices désignent leur président ou leur présidente ainsi que leur vice-président ou leur vice-présidente pour la durée d'une demi-législature; ils sont rééligibles.

Art. 28a *(nouveau)*

Fonctionnement du collège des scrutateurs et des scrutatrices

[1] Le fonctionnement du collège des scrutateurs et des scrutatrices ainsi que les attributions de sa présidence sont précisés dans une directive du Bureau.

Art. 30 al. 1

[1] En qualité d'organe d'état-major du Grand Conseil, le Secrétariat accomplit notamment les tâches qui suivent:

j) *(nouveau)* il apporte un appui à la Présidence, au Bureau et aux commissions et les conseille en matière de procédure;

k) *(nouveau)* il assure le suivi des dossiers;

[2] In den Protokollen der Kommissionssitzungen werden der Ort, das Datum und die Dauer der Sitzung, die Anwesenden, die verteilten Dokumente, die behandelten Geschäfte, die Anträge, über die abgestimmt wurde, die getroffenen Entscheide und die Abstimmungsergebnisse erwähnt.

[3] Sie werden grundsätzlich an der folgenden Sitzung oder auf dem Zirkulationsweg genehmigt.

Art. 22a *(neu)*

Aufzeichnung der Sitzungen der Organe des Grossen Rates

[1] Um die Protokollführung der Kommissionssitzungen zu erleichtern, kann die Person, die das Sekretariat sicherstellt, die Debatten aufzeichnen.

[2] Diese Aufzeichnungen dürfen nicht über die Genehmigung des jeweiligen Protokolls hinaus aufbewahrt werden und müssen spätestens zu diesem Zeitpunkt vernichtet werden.

[3] Sollte das Protokoll nicht genehmigt werden, so müssen die Aufzeichnungen spätestens zum Zeitpunkt der Entscheidung des Grossen Rates zum betreffenden Geschäft vernichtet werden.

Art. 27 Abs. 3 *(neu)*

[3] Die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler bezeichnen ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Vizepräsidentin oder ihren Vizepräsidenten für eine halbe Legislaturperiode; eine Wiederwahl ist möglich.

Art. 28a *(neu)*

Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler

[1] Die Arbeitsweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler und die Befugnisse ihres Präsidiums werden in einer Richtlinie des Büros festgelegt.

Art. 30 Abs. 1

[1] Als Stabsstelle des Grossen Rates erfüllt das Sekretariat insbesondere folgende Aufgaben:

j) *(neu)* Es unterstützt das Präsidium, das Büro und die Kommissionen und berät sie in Verfahrensfragen.

k) *(neu)* Es stellt die Nachverfolgung der Dossiers sicher.

l) *(nouveau)* il assiste la présidence dans ses tâches de représentation.

Art. 31 al. 1

[1] Le Secrétariat tient les registres suivants:

a) *(modifié)* le registre contenant l'état nominatif des membres du Grand Conseil et de ses organes ainsi que des autres personnes élues, nommées ou déléguées par le Grand Conseil, avec notamment la date de l'élection, de la nomination ou de la délégation et la durée de la fonction;

e) *(modifié) [DE: (inchangé)]* le registre des recours en grâce;

Art. 35 al. 4 *(nouveau)*, ***al. 5*** *(nouveau)*

[4] Les dispositions de la législation sur le personnel de l'Etat qui concernent l'évaluation annuelle et la conduite par objectifs ne sont pas applicables à l'évaluation du ou de la secrétaire général-e.

[5] L'évaluation périodique du ou de la secrétaire général-e est conduite par le président ou la présidente du Grand Conseil, son vice-président ou sa vice-présidente et son second vice-président ou sa seconde vice-présidente. Elle a lieu à la fin de chaque année.

Art. 43 al. 3

[3] La seconde séance se déroule selon le programme suivant:

b) *Abrogé*

c) *(modifié)* élection des membres ordinaires et des membres suppléants des commissions permanentes.

Art. 51 al. 2 *(abrogé)*, ***al. 3*** *(modifié)*

[2] *Abrogé*

[3] Ils obtiennent, sur demande, un accès gratuit à la version en ligne de la Feuille officielle du canton de Fribourg.

l) *(neu)* Es unterstützt das Präsidium bei seinen repräsentativen Aufgaben.

Art. 31 Abs. 1

[1] Das Sekretariat führt folgende Register:

a) *(geändert)* das Register mit den Namen der Mitglieder des Grossen Rates und seiner Organe sowie der vom Grossen Rat gewählten, ernannten und delegierten Personen, wobei insbesondere das Datum der Wahl, der Ernennung oder der Delegation und die Amtsdauer angegeben werden;

e) *(unverändert) [FR: (geändert)]* das Register der Begnadigungsgesuche;

Art. 35 Abs. 4 *(neu)*, ***Abs. 5*** *(neu)*

[4] Die Bestimmungen der Gesetzgebung über das Staatspersonal über die jährliche Beurteilung und die Führung mit Zielvereinbarung gelten nicht für die Beurteilung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs.

[5] Die periodische Beurteilung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten des Grossen Rates, von der Vizepräsidentin oder vom Vizepräsidenten und von der zweiten Vizepräsidentin oder vom zweiten Vizepräsidenten durchgeführt. Sie findet am Ende eines jeden Jahres statt.

Art. 43 Abs. 3

[3] Das Programm der zweiten Sitzung lautet wie folgt:

b) *Aufgehoben*

c) *(geändert)* Wahl der ordentlichen Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder der ständigen Kommissionen.

Art. 51 Abs. 2 *(aufgehoben)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*

[2] *Aufgehoben*

[3] Auf Anfrage erhalten sie einen kostenlosen Zugang zur Online-Version des Amtsblatts des Kantons Freiburg.

***Art. 54 al. 3** (modifié)*

[3] A défaut d'une dispense de la présidence ou d'un motif reconnu légitime par le Bureau, le membre concerné est mentionné comme absent au rôle ou au procès-verbal.

***Art. 59 al. 1** (modifié)*

[1] Les membres, le Bureau, les commissions permanentes et les commissions thématiques du Grand Conseil disposent des instruments parlementaires suivants:

... (énumération inchangée)

***Art. 60 al. 1** (modifié), **al. 2a** (nouveau), **al. 5** (nouveau)*

[1] Les instruments parlementaires sont présentés en la forme écrite et sont accompagnés d'un développement. Leur objet doit pouvoir être clairement déterminé et doit respecter l'unité de la matière. Ils peuvent être déposés en tout temps auprès du Secrétariat du Grand Conseil.

[2a] Lorsqu'un instrument parlementaire concerne le fonctionnement du Grand Conseil, le Secrétariat rédige la détermination du Bureau conformément aux instructions de ce dernier. Dans ce cas, le Conseil d'Etat peut également adresser sa propre détermination au Grand Conseil.

[5] A la demande de l'un de ses membres, d'une commission thématique, d'une commission permanente, du Bureau ou du Conseil d'Etat, le Grand Conseil peut classer un instrument devenu caduc ou obsolète.

***Art. 61 al. 3** (modifié)*

[3] Les instruments parlementaires sont en principe déposés au format électronique. Au besoin, le Grand Conseil précise les exceptions par voie d'ordonnance.

Art. 62 al. 1

[1] Sont distribués aux membres du Grand Conseil, puis diffusés auprès du public et des médias conformément à l'article 97:

a) *(modifié)* les instruments parlementaires et leur développement, après leur transmission au Conseil d'Etat;

***Art. 54 Abs. 3** (geändert)*

[3] Hat ein Mitglied keine Dispens der Präsidentin oder des Präsidenten oder keine vom Büro als ausreichend anerkannte Begründung, so wird es im Sitzungsjournal oder im Protokoll als abwesend aufgeführt.

***Art. 59 Abs. 1** (geändert)*

[1] Die Mitglieder, das Büro, die ständigen Kommissionen und die Sachbereichskommissionen des Grossen Rates können folgende Arten von parlamentarischen Vorstössen einreichen:

... (Aufzählung unverändert)

***Art. 60 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2a** (neu), **Abs. 5** (neu)*

[1] Die parlamentarischen Vorstösse werden schriftlich eingereicht und enthalten eine Begründung. Der Gegenstand muss klar bestimmt werden können, er muss die Einheit der Materie wahren. Sie können jederzeit beim Sekretariat des Grossen Rates eingereicht werden.

[2a] Wenn ein parlamentarischer Vorstoss die Arbeitsweise des Grossen Rates betrifft, verfasst das Sekretariat die Stellungnahme des Büros gemäss dessen Anweisungen. In diesem Fall kann auch der Staatsrat seine eigene Stellungnahme an den Grossen Rat richten.

[5] Auf Antrag eines seiner Mitglieder, einer Sachbereichskommission, einer ständigen Kommission, des Büros oder des Staatsrats kann der Grosse Rat einen hinfällig gewordenen oder überholten Vorstoss abschreiben.

***Art. 61 Abs. 3** (geändert)*

[3] Parlamentarische Vorstösse werden grundsätzlich in elektronischer Form eingereicht. Falls nötig legt der Grosse Rat die Ausnahmen in einer Verordnung fest.

Art. 62 Abs. 1

[1] Den Mitgliedern des Grossen Rates werden abgegeben und sodann nach Artikel 97 der Öffentlichkeit und den Medien bekannt gegeben:

a) *(geändert)* die parlamentarischen Vorstösse und ihre Begründung, nach ihrer Überweisung an den Staatsrat;

Art. 68 al. 1 *(modifié)*

[1] Le Conseil d'Etat dresse chaque année, dans son rapport d'activité, la liste des instruments auxquels il a donné suite durant l'année écoulée.

Art. 75a *(nouveau)*

Retard dans la mise en œuvre par le Conseil d'Etat

[1] Si à l'échéance du délai prolongé conformément à l'article 75 al. 4, le Conseil d'Etat n'a pas, sans se prévaloir de justes motifs, donné suite à la motion, le Bureau:

a) accorde au Conseil d'Etat un ultime délai; ou

b) propose au Grand Conseil le classement de la motion.

[2] Passé l'ultime délai, le Bureau charge une commission de proposer au Grand Conseil les voies et moyens pour atteindre le but de la motion ou propose son classement.

Art. 78 al. 1 *(abrogé)*

[1] *Abrogé*

Art. 78a al. 1 *(modifié)*

[1] Les questions portant sur l'administration de la justice sont transmises par le Secrétariat au Conseil de la magistrature.

Art. 80 al. 4 *(nouveau)*

[4] Le Conseil d'Etat fait un rapport sur la suite qu'il a donnée au mandat au plus tard dans les douze mois qui suivent sa prise en considération. Le Bureau peut prolonger ce délai sur demande motivée; il entend les auteur-e-s du mandat.

Art. 86 al. 1

[1] La motion populaire qui a abouti conformément à la législation sur l'exercice des droits politiques est traitée comme une motion parlementaire, sous réserve des spécificités suivantes:

Art. 68 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Der Staatsrat erstellt jedes Jahr im Tätigkeitsbericht die Liste der Vorstösse, denen er im Verlauf des Berichtsjahrs Folge gegeben hat.

Art. 75a *(neu)*

Verspätung bei der Umsetzung durch den Staatsrat

[1] Wenn der Staatsrat bis zum Ende der verlängerten Frist gemäss Artikel 75 Abs. 4 der Motion keine Folge gegeben hat, ohne dass er dafür triftige Gründe geltend machen kann:

a) gewährt das Büro dem Staatsrat eine letzte Frist oder

b) es beantragt, dass die Motion abgeschrieben wird.

[2] Wenn die letzte Frist verstrichen ist, beauftragt das Büro eine Kommission, dem Grossen Rat Mittel und Wege vorzuschlagen, um das Ziel der Motion zu erreichen, oder es beantragt, dass sie abgeschrieben wird.

Art. 78 Abs. 1 *(aufgehoben)*

[1] *Aufgehoben*

Art. 78a Abs. 1 *(geändert)*

[1] Anfragen, welche die Gerichtsverwaltung betreffen, werden vom Sekretariat dem Justizrat überwiesen.

Art. 80 Abs. 4 *(neu)*

[4] Der Staatsrat macht spätestens 12 Monate nach der Erheblicherklärung des Auftrags einen Bericht über die Folge, die er ihm gegeben hat. Auf begründetes Gesuch hin kann das Büro diese Frist verlängern; es hört die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags an.

Art. 86 Abs. 1

[1] Eine Volksmotion, die gemäss der Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte zustande gekommen ist, wird wie eine parlamentarische Motion behandelt; folgende Besonderheiten bleiben vorbehalten:

a1) *(nouveau)* dès réception de la réponse du Conseil d'Etat, la motion populaire est examinée par la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires avant que le plénum ne débatte de sa prise en considération.

c) *(modifié)* les motionnaires ne s'expriment pas devant le plénum du Grand Conseil et ne s'expriment devant la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires que sur demande de celle-ci.

Art. 90 al. 1 *(modifié)*

[1] Le Bulletin officiel est établi sous forme électronique sous réserve des règles de la législation sur l'archivage. Il est disponible, dans la mesure du possible, avant le début d'une nouvelle session.

Art. 93a *(nouveau)*

Format des documents

[1] Les documents destinés aux membres du Grand Conseil leur sont remis sous la forme de fichiers électroniques s'ils ne sont pas librement accessibles à temps sur Internet.

Art. 97 al. 2 *(modifié)*

[2] Sont exceptés:

a) *(nouveau)* les documents relatifs aux recours en grâce;

b) *(nouveau)* les documents en rapport avec un décret de naturalisation, qui ne font pas l'objet d'une publication électronique;

c) *(nouveau)* les documents concernant une affaire pour laquelle le Bureau prévoit de demander le huis clos, qui ne sont pas rendus publics tant que le Grand Conseil ne s'est pas prononcé sur le huis clos et son étendue.

Art. 98 al. 1 *(modifié)*, ***al. 1a*** *(nouveau)*, ***al. 1b*** *(nouveau)*

[1] Les séances du Grand Conseil sont publiques. Elles sont diffusées en direct sur Internet et peuvent l'être sur d'autres médias.

[1a] Sous réserve des votes au bulletin secret et des séances en huis clos, les résultats nominatifs des votes sont intégrés à la diffusion en direct des débats sur Internet. Les modalités sont précisées, au besoin, dans une ordonnance parlementaire.

a1) *(neu)* Nach Erhalt der Antwort des Staatsrats wird die Volksmotion von der Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission geprüft, bevor das Plenum über die Erheblicherklärung debattiert.

c) *(geändert)* Die Motionärinnen und Motionäre äussern sich nicht vor dem Plenum des Grossen Rates und vor der Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission nur auf deren Verlangen.

Art. 90 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Das Amtliche Tagblatt wird in elektronischer Form erstellt; die Vorschriften der Gesetzgebung über die Archivierung bleiben vorbehalten. Es steht wenn möglich vor Beginn der folgenden Session zur Verfügung.

Art. 93a *(neu)*

Form der Dokumente

[1] Die für die Mitglieder des Grossen Rates bestimmten Dokumente werden ihnen in Form von elektronischen Dateien ausgehändigt, wenn sie nicht rechtzeitig im Internet frei zugänglich sind.

Art. 97 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Ausgenommen sind:

a) *(neu)* Dokumente zu Begnadigungsgesuchen;

b) *(neu)* Dokumente im Zusammenhang mit einem Einbürgerungsdekret, die nicht elektronisch veröffentlicht werden;

c) *(neu)* Dokumente zu einem Geschäft, für welches das Büro beabsichtigt, die geheime Beratung zu beantragen; sie werden nicht veröffentlicht, solange der Grosse Rat nicht über die geheime Beratung und deren Umfang entschieden hat.

Art. 98 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 1a*** *(neu)*, ***Abs. 1b*** *(neu)*

[1] Die Sitzungen des Grossen Rates sind öffentlich. Sie werden live über Internet verbreitet und können über weitere Medien übertragen werden.

[1a] Die namentlichen Ergebnisse der Abstimmungen werden in die Live-Übertragung der Debatten im Internet aufgenommen; geheime Abstimmungen mit Stimmzetteln und geheime Beratungen bleiben vorbehalten. Die Einzelheiten werden falls nötig in einer Parlamentsverordnung festgelegt.

[1b] Si la diffusion sur Internet n'est pas possible en raison d'un problème technique, cela n'entraîne pas l'interruption de la séance et ne porte pas atteinte à la validité des débats et des décisions.

Art. 99a *(nouveau)*

Consultation des procès-verbaux

[1] Après le vote final du Grand Conseil sur l'affaire concernée, après l'écoulement du délai référendaire ou la votation populaire, cas échéant, les procès-verbaux des commissions sont accessibles sur demande:

a) à des fins d'application du droit;

b) à des fins scientifiques.

[2] L'autorisation de consulter un procès-verbal en vertu de l'alinéa 1 est accordée par le Bureau.

[3] Toute personne qui consulte un procès-verbal est tenue à la confidentialité. Elle n'est autorisée, en particulier, ni à le rendre public, en tout ou partie, ni à divulguer l'opinion exprimée par les participants au cours de la séance concernée.

[4] La consultation est soumise à certaines charges et conditions, telle que l'anonymisation des données personnelles.

[5] Le refus d'autorisation de consulter les procès-verbaux ou les charges et conditions dont est assortie l'autorisation accordée ne sont pas susceptibles de recours.

Art. 105 al. 2 *(modifié)*

[2] Le Bureau fixe les dates des sessions vingt mois à l'avance, après avoir entendu le Conseil d'Etat.

Art. 108a *(nouveau)*

Annulation d'une session

[1] Si des circonstances extraordinaires le justifient, le Bureau peut annuler une session:

a) de sa propre initiative;

b) lorsque vingt-deux membres en font la requête;

[1b] Ist eine Internet-Übertragung aufgrund eines technischen Problems nicht möglich, so führt dies nicht zur Unterbrechung der Sitzung und beeinträchtigt die Gültigkeit der Beratungen und Beschlüsse nicht.

Art. 99a *(neu)*

Einsicht in Protokolle

[1] Nach der Schlussabstimmung des Grossen Rates über das betreffende Geschäft, nach Ablauf der Referendumsfrist oder allenfalls nach der Volksabstimmung ist in die Kommissionsprotokolle auf Gesuch hin Einsicht zu gewähren:

a) für die Rechtsanwendung;

b) für wissenschaftliche Zwecke.

[2] Für die Genehmigung der Akteneinsichtsgesuche nach Absatz 1 ist das Büro zuständig.

[3] Wer Akteneinsicht erhält, hat die Vertraulichkeit der Akten zu wahren. Insbesondere darf aus den Protokollen nicht wörtlich zitiert und nicht bekannt gegeben werden, wie einzelne Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Stellung genommen haben.

[4] Die Einsichtnahme wird mit Auflagen und Bedingungen, wie die Anonymisierung von Personendaten, verknüpft.

[5] Gegen die Verweigerung der Genehmigung der Akteneinsicht und die Auflagen und Bedingungen, an welche die genehmigte Akteneinsicht geknüpft wird, kann keine Beschwerde geführt werden.

Art. 105 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Das Büro legt die Sessionsdaten zwanzig Monate im Voraus fest; es hört vorgängig den Staatsrat an.

Art. 108a *(neu)*

Annullierung einer Session

[1] Wenn es aufgrund aussergewöhnlicher Umstände gerechtfertigt ist, kann das Büro eine Session annullieren:

a) auf eigene Initiative;

b) wenn 22 Mitglieder es beantragen;

c) à la demande du Conseil d'Etat.

[2] En cas d'annulation d'une session, les objets qui auraient dû y être traités le sont à la session suivante, à moins qu'ils ne soient devenus entre-temps sans objet.

Art. 109a *(nouveau)*

Participation à distance – Principes

[1] En principe, les membres du Grand Conseil doivent être présents physiquement lors des sessions.

[2] Toutefois, le Grand Conseil peut autoriser la participation à distance à une ou plusieurs sessions ordinaires si:

a) le Conseil d'Etat a pris des mesures fondées sur l'article 117 de la Constitution;

b) les circonstances ayant conduit le Conseil d'Etat à prendre ces mesures empêchent une partie importante des député-e-s d'assister physiquement aux sessions.

[3] Seuls les membres du Grand Conseil qui sont effectivement dans l'incapacité de participer physiquement aux sessions en raison des circonstances invoquées et qui peuvent apporter la preuve de cette incapacité peuvent être autorisés à participer aux séances à distance.

Art. 109b *(nouveau)*

Participation à distance – Procédure

[1] En cas de mesures fondées sur l'article 117 de la Constitution prises par le Conseil d'Etat, le Bureau décide s'il entend ou non proposer au Grand Conseil d'autoriser la participation à distance.

[2] Si le Bureau décide de proposer la participation à distance, il rédige un projet d'ordonnance parlementaire dans lequel il fixe les modalités et les conditions de celle-ci. Le projet est aussitôt soumis au vote du Grand Conseil.

[3] Le Bureau statue sur les demandes de participation à distance déposées par les député-e-s conformément à l'ordonnance parlementaire.

c) auf Gesuch des Staatsrats.

[2] Wenn eine Session annulliert wird, werden die Gegenstände, die in dieser Session hätten behandelt werden sollen, in der nächsten Session behandelt, es sei denn, sie sind in der Zwischenzeit gegenstandslos geworden.

Art. 109a *(neu)*

Fernteilnahme – Grundsätze

[1] Grundsätzlich müssen die Mitglieder des Grossen Rates an den Sessionen physisch anwesend sein.

[2] Der Grosse Rat kann jedoch die Fernteilnahme an einer oder mehreren ordentlichen Sessionen gestatten, wenn:

a) der Staatsrat gestützt auf Artikel 117 der Verfassung Massnahmen ergriffen hat;

b) die Umstände, die den Staatsrat zu diesen Massnahmen veranlasst haben, einen erheblichen Teil der Grossrätinnen und Grossräte daran hindern, physisch an den Sessionen teilzunehmen.

[3] Nur Mitgliedern des Grossen Rates, die aufgrund der angeführten Umstände tatsächlich nicht in der Lage sind, physisch an den Sessionen teilzunehmen, und die diese Unfähigkeit nachweisen können, kann die Fernteilnahme an den Sessionen gestattet werden.

Art. 109b *(neu)*

Fernteilnahme – Verfahren

[1] Im Falle von Massnahmen auf der Grundlage von Artikel 117 der Verfassung, die der Staatsrat ergreift, entscheidet das Büro, ob es dem Grossen Rat beantragen will, die Fernteilnahme zu gestatten.

[2] Wenn das Büro beschliesst, die Fernteilnahme zu beantragen, verfasst es einen Entwurf für eine Parlamentsverordnung, in der es die Modalitäten und Voraussetzungen für die Fernteilnahme festlegt. Der Entwurf wird sofort dem Grossen Rat zur Abstimmung unterbreitet.

[3] Das Büro entscheidet gemäss der Parlamentsverordnung über die Gesuche um Fernteilnahme der Mitglieder des Grossen Rates.

Art. 109c *(nouveau)*

Participation à distance – Durée de validité

[1] L'ordonnance parlementaire vaut pour toute la durée de l'état de situation extraordinaire au sens de l'article 117 de la Constitution, pour autant que les circonstances continuent à justifier la possibilité d'une participation à distance.

[2] Le Bureau évalue régulièrement la situation et propose au besoin au Grand Conseil l'abrogation de l'ordonnance parlementaire.

Art. 109d *(nouveau)*

Participation à distance – Système informatique et obligations des membres autorisés

[1] Le Secrétariat met en place une procédure et un système qui garantissent l'authentification des personnes concernées, la sécurité des votes et la confidentialité des débats à huis clos.

[2] La procédure et le système informatique doivent être validés au préalable par le Bureau.

[3] Les membres du Grand Conseil qui ont l'autorisation de participer à distance doivent prendre toutes les mesures appropriées afin de ne pas compromettre la sécurité des votes et la confidentialité des débats à huis clos.

Art. 109e *(nouveau)*

Participation à distance – Autres règles

[1] Les membres du Grand Conseil qui participent à distance à la session ne sont pas comptabilisés dans le quorum.

[2] Les membres qui participent à distance ne peuvent prendre part aux votes qui ont lieu par assis et levé ou au bulletin secret.

[3] Les débats ne sont pas interrompus et le vote n'est pas répété si un membre participant à distance ne peut pas, pour des raisons techniques, débattre ou communiquer son suffrage.

Art. 109c *(neu)*

Fernteilnahme – Dauer der Gültigkeit

[1] Die Parlamentsverordnung gilt für die gesamte Dauer der ausserordentlichen Lage im Sinne von Artikel 117 der Verfassung, sofern die Möglichkeit einer Fernteilnahme aufgrund der Umstände weiterhin gerechtfertigt ist.

[2] Das Büro beurteilt regelmässig die Situation und beantragt dem Grossen Rat bei Bedarf, die Parlamentsverordnung aufzuheben.

Art. 109d *(neu)*

Fernteilnahme – Informatiksystem und Pflichten der berechtigten Mitglieder

[1] Das Sekretariat richtet ein Verfahren und ein System ein, mit denen die Authentifizierung der betreffenden Personen, die Sicherheit der Abstimmungen und die Vertraulichkeit der geheimen Beratungen gewährleistet werden.

[2] Das Verfahren und das Informatiksystem müssen zuvor vom Büro bewilligt werden.

[3] Die Mitglieder des Grossen Rates, die zur Fernteilnahme berechtigt sind, müssen alle geeigneten Massnahmen treffen, um die Sicherheit der Abstimmungen und die Vertraulichkeit der geheimen Beratungen nicht zu gefährden.

Art. 109e *(neu)*

Fernteilnahme – Weitere Vorschriften

[1] Mitglieder des Grossen Rates, die aus der Ferne an der Sitzung teilnehmen, werden bei der Feststellung des Quorums nicht mitgezählt.

[2] Mitglieder, die aus der Ferne teilnehmen, dürfen sich nicht beteiligen, wenn mit Sitzenbleiben und Aufstehen oder geheim mit Stimmzetteln abgestimmt wird.

[3] Die Beratungen werden nicht unterbrochen und die Abstimmung wird nicht wiederholt, wenn ein aus der Ferne teilnehmendes Mitglied aus technischen Gründen nicht debattieren oder seine Stimme nicht abgeben kann.

Art. 110 al. 1 *(modifié)*

[1] Deux fois par année, en décembre pour le premier semestre de l'année suivante et en juin pour le second semestre de l'année en cours, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil des objets dont il entend le saisir au cours du semestre suivant; il indique la session au cours de laquelle il souhaite que l'objet soit traité.

Art. 113 al. 3 *(modifié)*

[3] Les rapporteur-e-s et la personne qui représente le gouvernement peuvent toutefois demander la parole pour chaque affaire.

Art. 116a *(nouveau)*

Compte rendu des débats – Publication des enregistrements audiovisuels

[1] Les enregistrements audiovisuels des séances du Grand Conseil sont publiés sous forme de documents indexés et librement consultables.

[2] Les enregistrements audiovisuels des séances du Grand Conseil sont versés régulièrement aux Archives de l'Etat, qui en assurent la conservation pérenne.

Art. 117 al. 1

[1] Le Secrétariat tient un rôle de chaque séance, qui mentionne, directement ou sous la forme d'une annexe, notamment les éléments suivants:

b) *(modifié)* la liste des membres présents, absents ou excusés en début de séance ainsi que, cas échéant, des membres participant à distance;

Art. 119 al. 1 *(modifié) [DE: (inchangé)]*

[1] Les séances ont lieu à huis clos lorsque le Grand Conseil délibère sur le prononcé du huis clos et sur les recours en grâce.

Art. 129 al. 1 *(modifié)*

[1] L'amendement est formulé par écrit et transmis en principe par voie électronique à la présidence avant d'être développé.

Art. 110 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Der Staatsrat informiert den Grossen Rat zweimal im Jahr darüber, welche Geschäfte er ihm im nächsten Halbjahr voraussichtlich überweisen wird, für das erste Halbjahr im Dezember und für das zweite Halbjahr im Juni; er gibt die Session, während der er das Geschäft behandelt haben will, an.

Art. 113 Abs. 3 *(geändert)*

[3] Die Berichterstatterinnen und Berichterstatter und die Person, welche die Regierung vertritt, können jedoch zu jedem Geschäft das Wort verlangen.

Art. 116a *(neu)*

Protokolle der Verhandlungen – Veröffentlichung von audiovisuellen Aufzeichnungen

[1] Die audiovisuellen Aufzeichnungen der Sitzungen des Grossen Rates werden in Form von indexierten Dokumenten veröffentlicht und sind frei zugänglich.

[2] Die audiovisuellen Aufzeichnungen der Sitzungen des Grossen Rates werden regelmässig dem Staatsarchiv übergeben, das für ihre dauerhafte Aufbewahrung sorgt.

Art. 117 Abs. 1

[1] Das Sekretariat führt von jeder Sitzung ein Journal, in dem direkt oder in Form einer Beilage folgende Elemente angegeben werden:

b) *(geändert)* die Liste der zu Beginn der Sitzung anwesenden, abwesenden oder entschuldigten Mitglieder und gegebenenfalls der Mitglieder, die aus der Ferne teilnehmen;

Art. 119 Abs. 1 *(unverändert) [FR: (geändert)]*

[1] Eine geheime Beratung findet statt, wenn der Grosse Rat darüber berät, ob in einer Sache geheim beraten werden soll, und wenn er über Begnadigungsgesuche berät.

Art. 129 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Der Änderungsantrag wird schriftlich formuliert und der Präsidentin oder dem Präsidenten grundsätzlich elektronisch übermittelt, bevor er begründet wird.

Art. 133 al. 3 *(nouveau)*

[3] Si le Conseil d'Etat se rallie à un nouvel amendement, ce dernier est opposé à l'amendement qui l'a emporté sur les autres.

Art. 134 al. 4 *(nouveau)*

[4] Sous réserve des votes au bulletin secret, les résultats nominatifs des votes du Grand Conseil sont publiés sur Internet d'une manière appropriée. Les modalités sont précisées, au besoin, dans une ordonnance parlementaire.

Art. 142 al. 3

[3] La parole est donnée:

b) *(modifié)* à la personne qui représente le gouvernement;

e) *(nouveau)* en cas d'intervention conformément aux lettres c et d, à nouveau à la personne qui représente le gouvernement, qui annonce à ce moment l'éventuelle adhésion du gouvernement à la proposition d'un membre du Grand Conseil;

f) *(nouveau)* au ou à la rapporteur-e de la commission, en cas d'intervention conformément aux lettres qui précèdent.

Art. 143 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(modifié)*, ***al. 3*** *(modifié)*

[1] Si l'entrée en matière est acceptée, le projet est mis en délibération en principe article par article; la lecture par alinéa de certains articles peut être décidée par la présidence ou demandée par le ou la rapporteur-e, par la personne qui représente le gouvernement, ou par motion d'ordre. Cependant, sur proposition de la présidence, le projet ou une partie du projet peut aussi être mis en délibération par chapitre ou par section.

[2] La délibération est introduite par le ou la rapporteur-e et par la personne qui représente le gouvernement. Les débats se déroulent ensuite conformément au mode de traitement retenu.

Art. 133 Abs. 3 *(neu)*

[3] Stimmt der Staatsrat einem neuen Änderungsantrag zu, so wird dieser dem Änderungsantrag, der gegen alle anderen obsiegt hat, gegenübergestellt.

Art. 134 Abs. 4 *(neu)*

[4] Die namentlichen Ergebnisse der Abstimmungen im Grossen Rat werden auf geeignete Weise im Internet veröffentlicht; geheime Abstimmungen bleiben vorbehalten. Die Einzelheiten werden falls nötig in einer Parlamentsverordnung festgelegt.

Art. 142 Abs. 3

[3] Es erhalten das Wort:

b) *(geändert)* die Person, welche die Regierung vertritt;

e) *(neu)* im Falle eines Votums nach den Buchstaben c und d wiederum die Person, welche die Regierung vertritt; diese gibt zu diesem Zeitpunkt bekannt, ob die Regierung mit dem Antrag eines Mitglieds des Grossen Rates einverstanden ist;

f) *(neu)* die Berichterstatterin oder der Berichterstatter der Kommission bei einem Votum nach den voranstehenden Buchstaben.

Art. 143 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(geändert)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*

[1] Wurde Eintreten beschlossen, so geht der Entwurf in die Detailberatung, die grundsätzlich artikelweise erfolgt; die absatzweise Lesung gewisser Artikel kann von der Präsidentin oder vom Präsidenten beschlossen oder von der Berichterstatterin oder vom Berichterstatter, von der Person, welche die Regierung vertritt, oder mit einem Ordnungsantrag verlangt werden. Auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten kann der Entwurf oder ein Teil davon auch kapitelweise oder abschnittweise beraten werden.

[2] Die Beratung wird von der Berichterstatterin oder dem Berichterstatter der Kommission und von der Person, welche die Regierung vertritt, eingeleitet. Nachher verläuft die Beratung gemäss der gewählten Art der Behandlung.

[3] Pour clore la discussion, la personne qui représente le gouvernement puis le ou la rapporteur-e se déterminent brièvement sur les interventions. Un membre du Grand Conseil ne peut alors intervenir que pour rectifier un fait erroné ou personnel.

Art. 144 al. 1 *(modifié)*

[1] Lorsque les propositions de la commission et du Conseil d'Etat sont identiques et que la commission est unanime, le ou la rapporteur-e renonce à les commenter. La personne qui représente le gouvernement peut cependant demander la parole.

Intitulé de section après Art. 144 *(modifié)*

3.7.3.3 Commission de rédaction, vote final et mise au point du texte

Art. 145 al. 2 *(modifié)*

[2] La commission de rédaction est composée du ou de la rapporteur-e de la commission qui a traité le projet, de la personne qui représente le gouvernement et de deux ou trois membres de la commission concernée; les deux langues officielles sont représentées. Elle s'assure la collaboration des services administratifs concernés.

Art. 146a *(nouveau)*

Mise au point du texte

[1] Le Secrétariat met au point le texte adopté par le Grand Conseil et le transmet à l'organe compétent en vue de sa publication, conformément à la législation en la matière.

Art. 148 al. 1 *(modifié)*, ***al. 2*** *(abrogé)*, ***al. 3*** *(modifié)*

[1] Les lectures d'un projet de dispositions constitutionnelles ont obligatoirement lieu au cours de différentes séances.

[2] *Abrogé*

[3] Pour les dispositions autres que des modifications de la Constitution, un délai entre les lectures peut être requis par motion d'ordre.

[3] Zum Schluss der Diskussion nehmen die Person, welche die Regierung vertritt, und dann die Berichterstatterin oder der Berichterstatter kurz zu den Voten Stellung. Ein Mitglied des Grossen Rates kann nur noch das Wort ergreifen, um eine seine Person betreffende oder falsche Tatsache richtig zu stellen.

Art. 144 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Stimmen die Anträge der Kommission und des Staatsrates überein und ist sich die Kommission einig, so verzichtet die Berichterstatterin oder der Berichterstatter darauf, diese Anträge zu kommentieren. Die Person, welche die Regierung vertritt, kann indessen das Wort verlangen.

Abschnittsüberschrift nach Art. 144 *(geändert)*

3.7.3.3 Redaktionskommission, Schlussabstimmung und Bereinigung des Textes

Art. 145 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Die Redaktionskommission setzt sich zusammen aus der Berichterstatterin oder dem Berichterstatter der Kommission, die das Geschäft behandelt hat, der Person, welche die Regierung vertritt, und zwei oder drei Mitgliedern der betreffenden Kommission; beide Amtssprachen sind vertreten. Sie sichert sich die Mitarbeit der betreffenden Verwaltungsstellen.

Art. 146a *(neu)*

Bereinigung des Texts

[1] Das Sekretariat bereinigt den vom Grossen Rat verabschiedeten Text und leitet ihn an das zuständige Organ weiter, damit er gemäss der einschlägigen Gesetzgebung veröffentlicht werden kann.

Art. 148 Abs. 1 *(geändert)*, ***Abs. 2*** *(aufgehoben)*, ***Abs. 3*** *(geändert)*

[1] Die Lesungen eines Entwurfs für Verfassungsbestimmungen müssen zwingend in verschiedenen Sitzungen stattfinden.

[2] *Aufgehoben*

[3] Für andere Bestimmungen als Verfassungsänderungen kann mit einem Ordnungsantrag ein zeitlicher Abstand zwischen den Lesungen gefordert werden.

***Art. 153 al. 4** (modifié), **al. 5** (nouveau)*

[4] Avant chaque tour de scrutin, la présidence offre aux groupes parlementaires la possibilité de s'exprimer brièvement par l'intermédiaire d'un ou d'une porte-parole.

[5] La personne qui obtient la majorité absolue au premier ou au deuxième tour est élue.

***Art. 154 al. 7** (nouveau)*

[7] Les alinéas 1 à 6 s'appliquent également lorsqu'un seul siège est à pourvoir.

Art. 157 al. 1

[1] N'entrent pas en ligne de compte:

d) *Abrogé*

***Art. 184 al. 4** (modifié)*

[4] Une fois les recherches terminées et avant la présentation du rapport au Grand Conseil, les personnes auxquelles des reproches sont adressés ont le droit de s'exprimer devant la commission d'enquête, y compris sur les conclusions qui les concernent. Leurs prises de position doivent figurer en substance dans le rapport.

***Art. 186 al. 1** (modifié)*

[1] Le Conseil d'Etat et ses membres disposent des droits mentionnés à l'article 184 al. 2. Ils peuvent se faire représenter.

***Art. 191 al. 1** (modifié), **al. 1a** (nouveau), **al. 2** (modifié)*

[1] En règle générale, le gouvernement est représenté par le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de l'affaire concernée ou par le chancelier ou la chancelière d'Etat pour les affaires de la Chancellerie. Le Conseil d'Etat peut toutefois décider de se faire représenter par un autre de ses membres.

***Art. 153 Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (neu)*

[4] Vor jedem Wahlgang bietet die Präsidentin oder der Präsident den Fraktionen die Gelegenheit, sich kurz durch eine Sprecherin oder einen Sprecher zu äussern.

[5] Gewählt ist die Person, die im ersten oder zweiten Wahlgang das absolute Mehr erreicht.

***Art. 154 Abs. 7** (neu)*

[7] Die Absätze 1–6 gelten auch, wenn nur ein Sitz zu besetzen ist.

Art. 157 Abs. 1

[1] Es werden nicht in Betracht gezogen:

d) *Aufgehoben*

***Art. 184 Abs. 4** (geändert)*

[4] Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an den Grossen Rat haben die Personen, an die Vorwürfe gerichtet werden, das Recht, sich vor der Untersuchungskommission auch zu den Schlussanträgen, die sie betreffen, zu äussern. Die wesentlichen Punkte ihrer Stellungnahme müssen im Bericht enthalten sein.

***Art. 186 Abs. 1** (geändert)*

[1] Der Staatsrat und seine Mitglieder verfügen über die Rechte nach Artikel 184 Abs. 2. Sie können sich vertreten lassen.

***Art. 191 Abs. 1** (geändert), **Abs. 1a** (neu), **Abs. 2** (geändert)*

[1] Im Allgemeinen wird die Regierung von der Direktionsvorsteherin oder vom Direktionsvorsteher, die oder der für das betreffende Geschäft zuständig ist, oder, für Angelegenheiten der Staatskanzlei, von der Staatskanzlerin oder vom Staatskanzler vertreten. Der Staatsrat kann jedoch beschliessen, sich von einem anderen seiner Mitglieder vertreten zu lassen.

[1a] Avec l'accord de la présidence de la commission, la personne qui représente le gouvernement peut se faire représenter lors des séances de commission par le ou la secrétaire général-e de sa Direction ou par un ou une autre cadre supérieur-e.

[2] La personne qui représente le gouvernement peut se faire assister lors des séances de commission par des collaborateurs ou collaboratrices chargés de l'accompagnement technique du projet.

Art. 195 al. 1 *(modifié)*

[1] La personne qui représente le gouvernement parle immédiatement après le ou la rapporteur-e de la commission et bénéficie d'un droit de parole similaire.

Art. 199

Abrogé

Art. 200

Abrogé

Art. 200a *(nouveau)*

Modification du XX.YY.2022 – Délai de mise en œuvre

[1] Dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la modification du XX.YY.2022 de la présente loi, le Grand Conseil:

a) adopte une ordonnance parlementaire déterminant le nombre des membres de la Commission des finances et de gestion et de la Commission des affaires extérieures et procède, le cas échéant, à leur reconstitution;

b) constitue la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires;

c) élit les membres suppléants des commissions permanentes;

d) reconstitue les commissions spécialisées constituées sous l'ancien droit sous la forme de commissions thématiques ou procède à leur dissolution.

[1a] Mit dem Einverständnis der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten kann sich die Person, welche die Regierung vertritt, in den Kommissionssitzungen von der Generalsekretärin oder vom Generalsekretär der betreffenden Direktion oder einem anderen Mitglied des höheren Kaders vertreten lassen.

[2] Die Person, welche die Regierung vertritt, kann sich an den Kommissionssitzungen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die mit der technischen Betreuung des Entwurfs beauftragt sind, begleiten lassen.

Art. 195 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Die Person, welche die Regierung vertritt, spricht unmittelbar nach der Berichterstatterin oder dem Berichterstatter der Kommission und hat ein ähnliches Rederecht.

Art. 199

Aufgehoben

Art. 200

Aufgehoben

Art. 200a *(neu)*

Änderung vom XX.YY.2022 – Frist für die Umsetzung

[1] Innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Änderung vom XX.YY.2022 dieses Gesetzes:

a) erlässt der Grosse Rat eine Parlamentsverordnung, in der die Zahl der Mitglieder der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission und der Kommission für auswärtige Angelegenheiten festgelegt wird, und bildet allenfalls die beiden Kommissionen neu;

b) bildet der Grosse Rat die Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission;

c) wählt der Grosse Rat die stellvertretenden Mitglieder für die ständigen Kommissionen;

d) bildet der Grosse Rat die nach altem Recht eingerichteten Fachkommissionen als Sachbereichskommissionen neu oder löst sie auf.

Art. 200b *(nouveau)*

Droit applicable

[1] Les commissions ordinaires constituées avant l'entrée en vigueur de la modification du XX.YY.2022 demeurent régies par l'ancien droit jusqu'à leur dissolution.

[2] L'ancien droit est également applicable:

a) aux commissions permanentes tant que le Grand Conseil n'a pas effectué les actions énumérées à l'article 200a al. 1 let. a à c;

b) aux commissions spécialisées constituées sous l'ancien droit tant que le Grand Conseil n'a pas procédé à leur reconstitution en commissions thématiques ou à leur dissolution en vertu de l'article 200a al. 1 let. d.

[3] La modification du XX.YY.2022 de la présente loi est applicable dès son entrée en vigueur aux procédures législatives en cours ainsi qu'au traitement des instruments parlementaires pendants. Le Bureau ou le Grand Conseil peuvent toutefois terminer le traitement d'affaires déterminées conformément à l'ancien droit si des circonstances particulières le justifient.

Art. 209 al. 2 *(nouveau)*

[2] Il prend en outre, par voie d'ordonnance parlementaire, les mesures propres et nécessaires à assurer la protection des données traitées, la confidentialité des séances non publiques et la sécurité de l'information. A ce titre, il veille notamment à ce que soient garanties:

a) l'authentification des personnes concernées en cas de participation à distance ou d'usage de la forme électronique;

b) la sécurité des votes.

Art. A1–3 al. 1

[1] L'indemnité allouée aux groupes parlementaires est fixée comme suit:

a) *(modifié)* montant de base: Fr. 37 700

Art. 200b *(neu)*

Anwendbares Recht

[1] Ordentliche Kommissionen, die vor dem Inkrafttreten der Änderung vom XX.YY.2022 gebildet wurden, unterliegen bis zu ihrer Auflösung weiterhin dem alten Recht.

[2] Das alte Recht gilt auch für:

a) die ständigen Kommissionen, solange der Grosse Rat die Handlungen nach Artikel 200a Abs. 1 Bst. a-c nicht ausgeführt hat;

b) die nach altem Recht gebildeten Fachkommissionen, solange der Grosse Rat sie nicht als Sachbereichskommissionen neu gebildet oder nach Artikel 200a Abs. 1 Bst. d aufgelöst hat.

[3] Die Änderung vom XX.YY.2022 dieses Gesetzes gilt ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens für laufende Gesetzgebungsverfahren und für die Behandlung hängiger parlamentarischer Vorstösse. Das Büro oder der Grosse Rat können aber bestimmte Geschäfte nach dem alten Recht abschliessen, wenn besondere Umstände es rechtfertigen.

Art. 209 Abs. 2 *(neu)*

[2] Ausserdem trifft er auf dem Wege der Parlamentsverordnung die Massnahmen, die geeignet und notwendig sind, um den Schutz der verarbeiteten Daten, die Vertraulichkeit nicht öffentlicher Sitzungen und die Informationssicherheit zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sorgt er insbesondere dafür, dass Folgendes gewährleistet ist:

a) die Authentifizierung der betroffenen Personen im Falle einer Fernteilnahme oder der Verwendung der elektronischen Form;

b) die Sicherheit der Abstimmungen.

Art. A1–3 Abs. 1

[1] Die Entschädigung, die jeder Fraktion ausgerichtet wird, wird wie folgt festgelegt:

a) *(geändert)* Grundbeitrag: Fr. 37 700

II.

1.

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Art. 106 al. 6 *(nouveau)*

[6] Les alinéas 2 let. c, 3 let. a, et 4 ne sont pas applicables aux demandes de referendum parlementaire financier facultatif.

Art. 109a *(nouveau)*

Vérification des signatures – Referendum parlementaire financier facultatif

[1] Dans les cinq jours dès le dépôt d'une demande de referendum parlementaire financier facultatif, la Chancellerie transmet les listes de signatures au Secrétariat du Grand Conseil pour vérification.

[2] Le Secrétariat du Grand Conseil dispose d'un délai de cinq jours pour vérifier et attester les listes de signatures et les renvoyer à la Chancellerie en vue de leur dénombrement.

Art. 110 al. 2

[2] Sont nulles et n'entrent pas en ligne de compte dans le dénombrement des signatures valables:

b) *(modifié)* les signatures qui n'ont pas été attestées conformément à l'article 109 ou 109a;

Art. 110a al. 1 *(modifié)*

[1] Les listes de signatures ne sont pas publiques. Font exception les listes de signatures à l'appui d'une demande de referendum parlementaire financier facultatif.

2.

L'acte RSF 116.1 (Loi sur le droit de pétition, du 21.05.1987) est modifié comme il suit:

II.

1.

Der Erlass SGF 115.1 (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 106 Abs. 6 *(neu)*

[6] Die Absätze 2 Bst. c, 3 Bst. a und 4 gelten nicht für fakultative parlamentarische Finanzreferendumsbegehren.

Art. 109a *(neu)*

Prüfung der Unterschriften – Fakultatives parlamentarisches Finanzreferendum

[1] Innerhalb von fünf Tagen nach der Einreichung eines fakultativen parlamentarischen Finanzreferendumsbegehrens leitet die Staatskanzlei die Unterschriftenbogen zur Prüfung an das Sekretariat des Grossen Rates weiter.

[2] Das Sekretariat des Grossen Rates hat 5 Tage Zeit, um die Unterschriftenbogen zu prüfen und zu bestätigen und sie der Staatskanzlei zur Auszählung zurückzusenden.

Art. 110 Abs. 2

[2] Folgende Unterschriften sind ungültig und werden bei der Auszählung nicht berücksichtigt:

b) *(geändert)* die Unterschriften, die nicht gemäss Artikel 109 oder 109a bestätigt wurden;

Art. 110a Abs. 1 *(geändert)*

[1] Die Unterschriftenbogen sind nicht öffentlich. Eine Ausnahme bilden die Bogen mit Unterschriften zur Unterstützung eines fakultativen parlamentarischen Finanzreferendumsbegehrens.

2.

Der Erlass SGF 116.1 (Gesetz über das Petitionsrecht, vom 21.05.1987) wird wie folgt geändert:

***Art. 5 al. 3** (modifié), **al. 4** (nouveau), **al. 5** (nouveau)*

[3] La pétition adressée au Grand Conseil est transmise à la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires, qui l'étudie et formule des propositions motivées en principe dans les cinq mois qui suivent la réception. S'il apparaît que la pétition est manifestement irrecevable ou mal fondée, la Commission la classe et en informe le ou la pétitionnaire.

[4] La Commission adresse au Conseil d'Etat une copie de son rapport au Grand Conseil.

[5] Le Grand Conseil se prononce sur la pétition qui lui est adressée durant la session pour laquelle la commission lui a remis son rapport.

3.

L'acte RSF 17.5 (Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), du 09.09.2009) est modifié comme il suit:

4.

L'acte RSF 31.1 (Loi d'application du code pénal (LACP), du 06.10.2006) est modifié comme il suit:

***Art. 7 al. 2** (modifié), **al. 3** (modifié)*

[2] Le recours en grâce, qui doit être motivé, est adressé au Grand Conseil.

[3] La Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires requiert de l'autorité chargée de l'application des sanctions pénales les renseignements utiles à l'examen du recours.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

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

Elle entre en vigueur le 1er janvier 2023.

***Art. 5 Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (neu), **Abs. 5** (neu)*

[3] Eine an den Grossen Rat gerichtete Petition wird der Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission überwiesen; diese prüft sie grundsätzlich innerhalb von 5 Monaten nach Eingang und formuliert begründete Anträge. Stellt sich heraus, dass die Petition offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist, so schreibt die Kommission sie ab, und teilt dies dem Verfasser der Petition mit.

[4] Die Kommission überweist dem Staatsrat eine Kopie ihres Berichts an den Grossen Rat.

[5] Der Grosse Rat äussert sich zu der an ihn gerichteten Petition während der Session, für die ihm die Kommission den Bericht überwiesen hat.

3.

Der Erlass SGF 17.5 (Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG), vom 09.09.2009) wird wie folgt geändert:

4.

Der Erlass SGF 31.1 (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB), vom 06.10.2006) wird wie folgt geändert:

***Art. 7 Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (geändert)*

[2] Das begründete Begnadigungsgesuch ist beim Grossen Rat einzureichen.

[3] Die Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission verlangt von der Behörde, die mit dem Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen beauftragt ist, die für die Prüfung des Gesuchs nützlichen Informationen.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Es tritt am 1. Januar 2023 in Kraft.

GRAND CONSEIL
GROSSER RAT
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Grand Conseil GC
Grosser Rat GR

Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 50
www.fr.ch/gc

—

Aux médias accrédités
auprès de la Chancellerie d'Etat

Réf: MH/rs
Courriel: gc@fr.ch

Fribourg, le 16 juillet 2021

Communiqué de presse

—

Mise en consultation d'un avant-projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil : un Parlement plus agile et plus transparent

Le Secrétariat du Grand Conseil met en consultation l'avant-projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil. Donnant suite à une initiative parlementaire, ce dernier a été élaboré sous l'égide d'une commission parlementaire. Il adapte la loi à l'évolution de la technologie et du mode de travail du Parlement cantonal tout en en conservant la structure et les caractéristiques principales.

Entrée en vigueur au 1er janvier 2007 dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, la loi sur le Grand Conseil règle l'organisation et le fonctionnement du Parlement cantonal. Après avoir subi plusieurs modifications ponctuelles successives, elle fait aujourd'hui l'objet d'un toilettage d'envergure. Ce dernier touche à la fois au fonctionnement et aux structures du Grand Conseil. Ses innovations les plus marquantes sont la diminution du nombre de membres du Bureau, la pérennisation des règles sur la participation à distance, l'accès accordé aux procès-verbaux de certaines séances de commissions et l'augmentation des contributions financières versées aux groupes parlementaires.

Structures : un Bureau allégé

Le Bureau du Grand Conseil est l'organe exécutif du Grand Conseil. Il s'occupe des affaires courantes, attribue les affaires à traiter aux commissions parlementaires et arrête le programme de travail du Parlement. Actuellement, le Bureau est composé du président ou de la présidente, de deux vice-président-e-s, du président ou de la présidente de chaque groupe parlementaire et de six scrutateurs ou scrutatrices. Pour simplifier le fonctionnement de cet organe, l'avant-projet de loi prévoit que ces derniers ne feront désormais plus partie du Bureau. Leur mission se limitera ainsi à l'organisation et au dépouillement des scrutins.

Fonctionnement : des règles claires et pérennes sur la participation à distance

Durant le confinement dû à la crise COVID-19, à l'instar de nombreuses entreprises et administrations, le Parlement a fait l'expérience d'un fonctionnement à distance par le truchement de visioconférences. En vertu d'une loi urgente, il a ainsi été possible de faire participer à distance des membres du Grand Conseil empêchés d'assister à une séance plénière pour des raisons liées à la pandémie. Quant au Bureau et aux commissions parlementaires, ils ont tenu de nombreuses séances entièrement virtuelles. L'avant-projet ancre durablement cette pratique dans la loi en autorisant les commissions et le Bureau à siéger à distance et cela indépendamment de la situation sanitaire. Pour le plénum, en revanche, la participation à distance restera un fait exceptionnel, car elle ne sera

autorisée que dans les cas où le Conseil d'Etat aura pris des mesures urgentes en raison d'un danger imminent. Elle ne concernera par ailleurs qu'une minorité de député-e-s, car les personnes concernées ne seront pas prises en compte pour le calcul du quorum. Une majorité de membres du Grand Conseil devra ainsi continuer de se réunir physiquement.

Transparence : accès (différé) aux procès-verbaux des commissions parlementaires

Par défaut, en vertu de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), toute personne physique ou morale a le droit de consulter les documents officiels détenus par les organes publics fribourgeois. Tel n'est toutefois pas le cas des procès-verbaux des séances non publiques, dont celles des commissions parlementaires. Or, ces procès-verbaux peuvent contenir des informations utiles pour l'interprétation de certains actes du Grand Conseil. Pour cette raison, l'avant-projet propose d'autoriser, aux conditions de la LInf, l'accès aux procès-verbaux de séances de commissions portant sur l'examen d'actes législatifs du Grand Conseil. Pour éviter toute ingérence dans le travail des commissions, le droit d'accès sera différé jusqu'au terme de l'examen, par le Grand Conseil, du projet d'acte en question.

Finances : des ressources supplémentaires pour les groupes parlementaires

Les groupes parlementaires jouent un rôle important dans la formation de l'opinion des membres du Grand Conseil et dans la négociation de compromis politiques. Afin de permettre à chaque groupe d'engager, à temps partiel, un ou une secrétaire politique, l'avant-projet propose d'augmenter la contribution forfaitaire en faveur des groupes d'un montant de CHF 32'000.- p. a. (montant actuel : CHF 5700.-).

Annexes
—
Loi modifiant la loi sur le Grand Conseil : avant-projet et rapport explicatif du 9 juillet 2021

Contacts
—
Solange Berset, députée, présidente de la commission ordinaire CO-2020-004, T +41 79 606 19 74
Mireille Hayoz, secrétaire générale du Grand Conseil, T +41 26 305 10 52

GRAND CONSEIL
GROSSER RAT
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Grosser Rat GR
Grand Conseil GC

Postgasse 1, 1701 Freiburg

T +41 26 305 10 50
www.fr.ch/gc

—

An die bei der Staatskanzlei
akkreditierten Medien

Ref: MH/rs
E-Mail: gc@fr.ch

Freiburg, 16. Juli 2021

Medienmitteilung
—

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Grossratsgesetzes: das Parlament wird agiler und transparenter

Das Sekretariat des Grossen Rates gibt den Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Grossratsgesetzes in die Vernehmlassung. Dieser ist die Folge einer parlamentarischen Initiative und wurde somit unter der Aufsicht einer parlamentarischen Kommission ausgearbeitet. Er passt das Gesetz an die technologische Entwicklung an wie auch an die Entwicklung der Arbeitsweise des Kantonsparlaments. Struktur und wesentliche Züge des Gesetzes werden beibehalten.

Das Grossratsgesetz ist am 1. Januar 2007 im Zuge der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung in Kraft getreten und regelt Organisation und Funktionsweise des Kantonsparlaments. Nachdem es bereits mehrere punktuelle Änderungen erfahren hat, wird es hiermit etwas grundsätzlicher überarbeitet. Wesentliche Neuerungen sind die Reduktion der Anzahl Mitglieder des Ratsbüros, die Schaffung von dauerhaften Regeln zur virtuellen Teilnahme an Sitzungen, die Gewährung des Zugangs zu den Protokollen gewisser Kommissionssitzungen und die Erhöhung der Beiträge an die Fraktionen.

Strukturen: das Ratsbüro wird schlanker

Das Büro des Grossen Rates ist das ausführende Organ des Parlaments. Es kümmert sich um die laufenden Geschäfte, weist die Ratsgeschäfte den parlamentarischen Kommissionen zur Vorberatung zu und legt das Arbeitsprogramm des Parlaments fest. Das Büro besteht zurzeit aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, zwei Vize-Präsidentinnen oder Vize-Präsidenten sowie sechs Stimmenzählerinnen oder Stimmenzählern. Um die Arbeit dieses Organs zu vereinfachen, sieht der Vorentwurf vor, dass letztere in Zukunft nicht mehr Teil des Ratsbüros sind. Die Aufgabe der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler besteht somit künftig einzig in der Vorbereitung der Wahlen und dem Auszählen der Stimmen.

Funktionsweise: klare und dauerhafte Regeln zur virtuellen Sitzungsteilnahme

Während des Covid-Lockdowns hat das Parlament, wie zahlreiche Unternehmen und Verwaltungen auch, Erfahrungen mit virtuellen Sitzungen gesammelt. Auf der Grundlage eines dringlichen Gesetzes konnten Ratsmitglieder, die wegen der Pandemie nicht an Plenarsitzungen teilnehmen konnten, diesen Sitzungen aus der Ferne beiwohnen. Das Ratsbüro und gewisse Kommissionen führten einzelne Sitzungen gleich gänzlich virtuell durch. Der Vorentwurf verankert dieses Vorgehen dauerhaft im Gesetz. Er ermöglicht den Kommissionen und dem Büro, auf Distanz tu

tagen und dies unabhängig von der gesundheitspolizeilichen Lage. In Bezug auf das Ratsplenum geht der Entwurf hingegen weniger weit: hier soll eine Teilnahme aus der Ferne nur dann möglich sein, wenn der Staatsrat zur Abwendung einer drohenden Gefahr dringliche Massnahmen ergriffen hat. Auch geht es hier nur um eine Minderheit der Ratsmitglieder, denn wer von zuhause aus teilnimmt, wird für die Ermittlung des Quorums nicht berücksichtigt. Die Mehrheit der Grossrätinnen und Grossräte muss den Plenarsitzungen also auch in Zukunft physisch beiwohnen.

Transparenz: (zeitversetzter) Zugang zu Kommissionsprotokollen

Gemäss Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) hat jede natürliche oder juristische Person grundsätzlich das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe des Kantons. Davon ausgenommen sind namentlich Protokolle von nicht öffentlichen Sitzungen, wozu auch die Kommissionssitzungen des Parlaments zählen. Diese Protokolle können jedoch Informationen enthalten, die nützlich sind für die Interpretation gewisser Erlasse des Grossen Rates. Aus diesem Grund sieht der Vorentwurf vor, dass die Protokolle von Kommissionssitzungen zur Vorberatung von legislativen Erlassen des Grossen Rates ebenfalls einsehbar sind – unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des InfoG. Damit hierdurch die Arbeit der Kommissionen nicht beeinträchtigt wird, kann dieses Zugangsrecht allerdings erst dann ausgeübt werden, wenn der Grosse Rat den betreffenden Erlass behandelt hat.

Finanzen: zusätzliche Ressourcen für die Fraktionen

Die Parlamentsfraktionen spielen eine wichtige Rolle bei der Meinungsbildung unter den Ratsmitgliedern und beim Aushandeln politischer Kompromisse. In der Absicht, dass jede Fraktion eine politische Sekretärin oder einen politischen Sekretär im Teilzeitpensum anstellen kann, sieht der Vorentwurf vor, dass der Pauschalbetrag pro Fraktion um jährlich CHF 32'000.- erhöht wird (aktueller Betrag: CHF 5700.-).

Anhang
—
Gesetz zur Änderung des Grossratsgesetzes: Vorentwurf und erläuternder Bericht vom 9. Juli 2021

Kontakt
—
Solange Berset, Grossrätin, Präsidentin der ordentlichen Kommission OK-2020-004, T +41 79 606 19 74
Mireille Hayoz, Generalsekretärin des Grossen Rates, T +41 26 305 10 52

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

PAR COURRIEL

Grand Conseil
Commission « Révision de la loi sur le Grand Conseil »
Madame Solange Berset
Présidente
Rue de la Poste 1
1701 Fribourg

Courriel : reto.schmid@fr.ch

Fribourg, le 4 juillet 2022

2022-747
Projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil ; détermination du Conseil d'Etat

Madame la Présidente,

Nous avons bien reçu votre courrier du 14 juin 2022, lequel a retenu toute notre attention.

Dans le très court délai imparti, le Conseil d'Etat fribourgeois vous fait part, ci-après, de sa détermination sur le projet de loi. Nous relevons en premier lieu que fondamentalement, le Grand Conseil est maître de son fonctionnement. Le Gouvernement salue cette révision et dans le respect de la séparation des pouvoirs, n'entend pas s'immiscer dans le processus d'élaboration. Il ne dépose ainsi aucun contre-projet ou projet complémentaire.

Le Conseil d'Etat se permet cependant de relever quelques points qui le concernent particulièrement :

1. Le développement de commissions thématiques comporte à nos yeux une part de risque, dans la mesure où les commissions ad hoc ne concerneront plus que des dossiers « orphelins » et tous les grands thèmes seront traités par des députés spécialistes. Ce pourrait être la fin à moyen terme du député généraliste. De plus, nous nous inquiétons d'une éventuelle multiplication des séances, et des problématiques d'agenda qui y sont liées.
2. Nous saluons la création d'une nouvelle commission fusionnée, la Commission des grâces, des pétitions et des motions populaires (art. 17 al. 1). La modification de la procédure du recours en grâce (art. 7 LACP) va dans le sens d'une simplification de bon sens, à savoir l'adresse directe au Grand Conseil, sans plus passer par le Conseil d'Etat. La sécurité nécessaire demeure préservée, dans la mesure où le Service de l'exécution des sanctions pénales et de probation (SESPP) restera sollicité comme dans la procédure actuelle, mais directement par le Grand Conseil.

3. Nous prenons acte des modifications apportées aux dispositions applicables aux instruments parlementaires (art. .60 ss). Nous sommes conscients que les instruments parlementaires sont un outil d'action important pour les membres du Grand Conseil et que le Parlement tient à ce que des règles claires soient fixées à leur sujet. Nous devons cependant relever que leur traitement met à contribution les ressources de l'Etat et entre, la plupart du temps, en concurrence avec les autres tâches des Directions et des Services. Si le Conseil d'Etat met tout en œuvre pour que les délais soient autant que possible respectés, il arrive quand même que cela ne puisse pas être le cas, en particulier pour les Directions qui doivent répondre à un grand nombre d'instruments parlementaires. A noter qu'à la fin juin 2022, 114 instruments parlementaires ont déjà été déposés depuis le début de l'année, ce qui représente une augmentation de plus de 25 % par rapport à la moyenne semestrielle de la législature précédente qui était à 90. Le nouvel art. 75a ne doit dès lors être utilisé qu'en ultima ratio, comme précisé dans le message, sans avoir au préalable privilégié les échanges d'information.
4. Nous saluons l'introduction, à l'article 191, de la possibilité pour le chancelier ou la chancelière d'Etat de représenter le gouvernement devant le Grand Conseil pour les affaires qui concernent la Chancellerie.
5. Nous relevons la très importante augmentation du montant de l'indemnité de base allouée aux groupes parlementaires, qui passe de 5 700 francs à 37 700 francs. Ce montant supplémentaire de 32 000 francs devrait permettre l'engagement d'un secrétaire parlementaire à temps partiel. Nous relevons que comparativement aux règles salariales usuelles de l'administration cantonale, ce montant est élevé pour un engagement à 20 pourcents dont il a été question dans les travaux de la Commission. Il serait à tout le moins pertinent de préciser à quoi ce montant doit être destiné et, cas échéant, quelle seront les fonctions de la personne engagée.
6. Nous apprécions les précisions apportées à la procédure de l'enquête parlementaire qui vont clarifier les compétences et le rôle du Conseil d'Etat dans le processus.
7. Nous regrettons que le projet n'ait pas introduit l'examen de la conformité d'une initiative, d'un mandat ou autre instrument parlementaire en cas de doute. Une telle vérification préalable permettrait, lorsque la proposition n'est pas conforme à une loi supérieure, d'éviter des débats souvent émotionnels, une perte de temps inutile, voir une certaine frustration et perte de crédibilité. Un examen préalable donnerait en effet, en cas de non-conformité, l'opportunité aux auteurs de modifier leur demande rapidement, sans devoir attendre le débat au fond.
8. Enfin, nous rappelons que la séparation des pouvoirs entre l'organe législatif et exécutif est un principe fondamental de bonne gouvernance en Suisse et qu'il est mis à mal par l'instrument du mandat qui devrait être utilisé avec parcimonie.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Olivier Curty, Président

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ;
à la Direction des finances ;
à la Chancellerie d'Etat.

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/sr

Staatsrat
Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg

PER E-MAIL

Grosser Rat
Kommission «Revision des Grossratsgesetzes»
Frau Solange Berset
Präsidentin
Postgasse 1
1701 Freiburg

E-Mail: reto.schmid@fr.ch

Freiburg, den 4. Juli 2022

2022-747
Gesetzesentwurf zur Änderung des Grossratsgesetzes; Stellungnahme des Staatsrats

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Wir haben Ihren Brief vom 14. Juni 2022 erhalten, dem unsere volle Aufmerksamkeit galt.

Innerhalb der sehr kurzen Frist teilt Ihnen der Freiburger Staatsrat im Folgenden seine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf mit. Zunächst stellen wir fest, dass der Grosse Rat grundsätzlich über seine Arbeitsweise bestimmt. Die Regierung begrüsst diese Revision und will sich, unter Wahrung der Gewaltenteilung, nicht in den Ausarbeitungsprozess einmischen. Sie reicht somit keinen Gegenentwurf oder ergänzenden Entwurf ein.

Der Staatsrat erlaubt sich dennoch, auf einige Punkte hinzuweisen, die ihn besonders betreffen:

1. Die Schaffung von Sachbereichskommissionen birgt unserer Meinung nach ein gewisses Risiko, da die Ad-hoc-Kommissionen nur noch für «verwaiste» Dossiers zuständig sein werden und alle grossen Themen von spezialisierten Grossrätinnen und Grossräten behandelt werden. Dies könnte mittelfristig das Ende des universell einsetzbaren Mitglieds des Grossen Rates bedeuten. Ausserdem sind wir besorgt über eine mögliche Zunahme der Sitzungen und die damit verbundenen Probleme mit der Agenda.
2. Wir begrüssen die Schaffung einer neuen, zusammengelegten Kommission, der Begnadigungs-, Petitions- und Volksmotionskommission (Art. 17 Abs. 1). Die Änderung des Verfahrens für die Begnadigungsgesuche (Art. 7 EGStG) geht in die Richtung einer vernünftigen Vereinfachung, indem das Gesuch direkt an den Grossen Rat gerichtet wird, ohne wie bisher über den Staatsrat zu gehen. Die notwendige Sicherheit bleibt insofern gewahrt, als das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe (JVBHA) wie im bisherigen Verfahren weiterhin angefragt wird, allerdings direkt vom Grossen Rat.

3. Wir nehmen die Änderungen der Bestimmungen für parlamentarische Vorstösse (Art. .60 ff.) zur Kenntnis. Wir sind uns bewusst, dass die parlamentarischen Vorstösse ein wichtiges Handlungsinstrument für die Mitglieder des Grossen Rates sind und dass das Parlament Wert darauf legt, dass klare Regeln dafür festgelegt werden. Wir müssen jedoch darauf hinweisen, dass ihre Bearbeitung die Ressourcen des Staates beansprucht und meist mit den anderen Aufgaben der Direktionen und Ämter in Konkurrenz tritt. Der Staatsrat setzt zwar alles daran, die Fristen so weit wie möglich einzuhalten, aber es kommt dennoch vor, dass dies nicht der Fall sein kann, insbesondere bei Direktionen, die eine Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen beantworten müssen. Es sei darauf hingewiesen, dass von Jahresbeginn bis Ende Juni 2022 bereits 114 parlamentarische Vorstösse eingereicht wurden, was einer Zunahme um mehr als 25% gegenüber dem Halbjahresdurchschnitt der letzten Legislaturperiode, der bei 90 lag, entspricht. Der neue Artikel 75a sollte daher nur als letzte Lösung, wie in der Botschaft ausgeführt wird, verwendet werden; vorher sollte der Informationsaustausch bevorzugt werden.
4. Wir begrüssen, dass in Artikel 191 die Möglichkeit eingeführt wird, dass die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler die Regierung in Angelegenheiten, welche die Staatskanzlei betreffen, vor dem Grossen Rat vertreten kann.
5. Wir weisen auf die sehr starke Erhöhung der Grundentschädigung für die Fraktionen, die von 5 700 Franken auf 37 700 Franken steigt, hin. Dieser zusätzliche Betrag von 32 000 Franken sollte die Teilzeitanstellung einer parlamentarischen Sekretärin oder eines parlamentarischen Sekretärs ermöglichen. Wir stellen fest, dass dieser Betrag im Vergleich zu den üblichen Lohnbestimmungen der Kantonsverwaltung für eine 20-Prozent-Anstellung, von der in der Kommissionsarbeit die Rede war, hoch ist. Es wäre zumindest angebracht, anzugeben, wofür dieser Betrag verwendet werden soll und allenfalls welche Aufgaben die angestellte Person haben wird.
6. Wir schätzen die Präzisierungen zum Verfahren der parlamentarischen Untersuchung, welche die Kompetenzen und die Rolle des Staatsrats in diesem Verfahren klären werden.
7. Wir bedauern, dass in diesem Entwurf nicht die Prüfung der Konformität einer Initiative, eines Auftrags oder eines anderen parlamentarischen Vorstosses im Zweifelsfall eingeführt wurde. Eine solche Vorprüfung würde, wenn der Vorschlag nicht mit einem übergeordneten Gesetz übereinstimmt, oft emotionale Debatten, unnötige Zeitverschwendung und sogar Frustration und Verlust an Glaubwürdigkeit vermeiden. Eine Vorprüfung würde den Urheberinnen und Urhebern im Falle einer Nichtübereinstimmung nämlich die Möglichkeit geben, ihren Antrag rasch zu ändern, ohne die Debatte in der Sache abwarten zu müssen.
8. Schliesslich erinnern wir daran, dass die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive ein Grundprinzip guter Regierungsführung in der Schweiz ist und dass sie durch das Instrument des Auftrags, das sparsam eingesetzt werden sollte, untergraben wird.

Wir danken Ihnen, dass Sie uns angehört haben.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Staatsrats:

Olivier Curty, Präsident

Danielle Gagnaux-Morel, Staatskanzlerin

Das Original dieses Dokuments wird in elektronischer Form ausgestellt

Kopie
—
an die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft;
an die Finanzdirektion;
an die Staatskanzlei.

Rapport 2022-DEE-51 5 septembre 2022

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2021-GC-16 Grégoire Kubski/Benoît Rey – Etat des lieux actuel des médias fribourgeois, de leur financement et de leur avenir

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport faisant suite au postulat 2021-GC-16 concernant la situation et l'avenir des médias fribourgeois.

1. Introduction **2**

2. Etat des lieux **2**
2.1. Evolution des médias et de leur utilisation en Suisse 2
2.1.1. Chute des recettes et perte de diversité 2
2.1.2. Evolution des modèles économiques 3
2.1.3. De nouveaux canaux de diffusion 3
2.2. Les médias dans le canton de Fribourg 3
2.2.1. Groupe Saint-Paul SA 3
2.2.2. Freiburger Nachrichten AG 3
2.2.3. Journal indépendant de la Broye et Imprimerie Borcard Sàrl 4
2.2.4. Radio Fribourg-Freiburg SA 4
2.2.5. Frapp 4
2.2.6. La Télé VD-FR SA 4
2.2.7. Sept.info 4
2.2.8. SRG-SSR 4
2.2.9. Keystone-ATS SA 5
2.3. Evolution de la situation économique 5
2.3.1. Presse écrite 5
2.3.2. Médias audiovisuels 6
2.4. Perspectives 6
2.4.1. Presse écrite 6
2.4.2. Médias audiovisuels 7
2.4.3. Synthèse 7

3. Politique des médias **7**
3.1. Situation sur le plan fédéral 7
3.1.1. Aides directes et indirectes 7
3.1.2. Evolution du dispositif des aides fédérales 8
3.1.3. Aides fédérales en lien avec le Covid-19 8
3.2. Approches des cantons et des villes 9
3.2.1. Vaud 9
3.2.2. Berne 9
3.2.3. Saint-Gall 9
3.2.4. Grisons 9
3.2.5. Lucerne 9
3.2.6. Niveau communal 9
3.3. Situation dans le canton de Fribourg 9
3.3.1. Aspects juridiques 10
3.3.2. Mesures de soutien aux médias 10
3.3.3. Activité d'information des autorités cantonales 10

3.3.4. Niveau communal 10
3.3.5. Formation et sensibilisation aux médias 11
3.4. Initiatives privées 11

4. Position du Conseil d'Etat 11
4.1. Appréciation globale 11
4.2. Analyse des pistes d'action 12
4.2.1. Promotion de l'innovation 12
4.2.2. Médias et citoyenneté 12
4.2.3. Table ronde des médias 13
4.2.4. Cadre politique fédéral 13
4.2.5. Abonnements gratuits ou à prix réduits pour les jeunes citoyennes et citoyens 13
4.2.6. Soutien à une agence de presse (Keystone-ATS SA) 13
4.2.7. Mesures fiscales 14
4.2.8. Fondation 14

5. Conclusion 14

1. Introduction

Dans leur postulat, les députés Grégoire Kubski et Benoît Rey demandent au Conseil d'Etat de transmettre au Grand Conseil un rapport permettant de dresser l'inventaire des médias fribourgeois, leurs sources de financement et leur modèle économique. De façon complémentaire, l'analyse devra également évoquer les différentes pistes possibles pour pérenniser l'offre médiatique diversifiée et de qualité existant à ce jour au niveau régional. Les postulants relèvent en effet que si les aides cantonales et fédérales d'urgence allouées en 2020 et 2021 ont permis une certaine stabilisation des finances des médias fribourgeois, ces derniers ne sont pas ou ne seront pas à l'abri de difficultés structurelles, principalement dues à l'érosion du marché publicitaire, et qui mettent en péril la variété et la qualité de l'offre médiatique locale.

2. Etat des lieux

2.1. Evolution des médias et de leur utilisation en Suisse

La transformation numérique modifie profondément le paysage médiatique suisse. Ses répercussions sont manifestes notamment au niveau de la situation économique des médias, de la diversité médiatique et de l'utilisation des médias.

2.1.1. Chute des recettes et perte de diversité

Dans la plupart des cas, les médias n'arrivent pas ou pas entièrement à se financer à travers la vente des contenus journalistiques. Traditionnellement, la publicité a fait office de source complémentaire de financement, en particulier pour la presse écrite. L'essor d'internet a toutefois conduit à une migration des dépenses publicitaires vers les réseaux sociaux, les moteurs de recherche et les portails en ligne. Parallèlement, l'apparition des journaux gratuits, support très apprécié par les annonceurs, a réduit l'achat d'espaces publicitaires auprès des quotidiens payants. En conséquence, les recettes publicitaires des médias «classiques», et notamment des journaux, se sont effondrées au cours des dernières années. Selon la Fondation Statistique suisse en publicité, les recettes des quotidiens et hebdomadaires liées à la publicité imprimée ont ainsi diminué de 1342 millions de francs en 2010 à 432 millions de francs en 2020, ce qui correspond à une baisse de près de 70%[1]. Les médias de l'audiovisuel, c'est-à-dire la radio et la télévision, connaissent également une évolution négative de leurs recettes publicitaires. La crise du Covid-19 a encore accéléré l'érosion de la base financière du journalisme[2].

L'effondrement des recettes publicitaires va de pair avec un tassement du lectorat de journaux et une baisse des tirages. En Suisse romande, les 50 journaux d'information ont perdu près de 700 000 tirages entre 2005 et 2017[3]. L'acquisition de nouveaux abonnés, notamment chez les jeunes adultes, est rendue difficile par la présence de l'information gratuite disponible sur les plateformes en ligne et les réseaux sociaux. Les recettes publicitaires générées par les portails en ligne des médias ne permettent pas de compenser les baisses subies. Dans ce contexte, de nombreux journaux régionaux et suprarégionaux en abonnement sont confrontés à des difficultés financières. Ce processus conduit au niveau suisse à un recul de la diversité médiatique et à une homogénéisation des contenus. Depuis 2003, plus de 70 titres de presse ont soit cessé de paraître en Suisse ou fusionné avec d'autres titres, selon une statistique de l'Office fédéral de la communica-

[1] Fondation Statistique suisse en publicité. Statistiques annuelles disponibles sur statistiqueenpublicite.ch.
[2] Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft, Jahrbuch Qualität der Medien 21, Schwabe Verlag 2021, p. 9.
[3] Objectif web. La situation médiatique en Suisse romande. Medi@LAB, Université de Genève, 2018, p. 54.

tion (OFCOM)[1]. En même temps, la numérisation a favorisé l'apparition de nouveaux médias en ligne, dont l'apport à la couverture de l'actualité régionale reste toutefois négligeable dans la plupart des cas. De plus, les nouveaux fournisseurs de contenus journalistiques rencontrent également des difficultés à financer leurs offres d'information sur le marché[2].

2.1.2. Evolution des modèles économiques

Face au développement rapide du numérique, les médias sont amenés à changer leur modèle économique et à se déployer sur internet et les réseaux sociaux. Cependant, le bilan des stratégies axées sur internet est aujourd'hui souvent décevant. Les souscriptions d'abonnements en ligne ne progressent que lentement et ne compensent pas les pertes subies dans les secteurs classiques. Pour cette raison, nombre d'éditeurs ont essayé de développer des champs d'activité rentables en dehors du journalisme proprement dit. Des mesures ont également été prises pour stabiliser la situation financière des entreprises de médias, comme l'augmentation du prix des abonnements, la fusion de rédactions, la réduction du nombre de journalistes, l'arrêt de la presse rotative ou encore l'achat d'articles et illustrations auprès d'agences. Les possibilités en matière de réduction des coûts sont toutefois limitées car la production de contenus journalistique continue de coûter cher, même dans le contexte de la numérisation et des gains d'efficacité qu'elle permet. De plus, les coûts fixes sont traditionnellement élevés dans le secteur des médias et largement indépendants du nombre d'utilisateurs et utilisatrices[3].

2.1.3. De nouveaux canaux de diffusion

La transformation numérique a également fait émerger de nouvelles formes d'utilisation des médias, avec notamment une forte diminution du degré de pénétration des médias traditionnels au cours des derniers dix ans. Parallèlement, la consultation de contenus en ligne dans un but d'information s'est largement répandue[4]. Ce phénomène est particulièrement marqué chez les jeunes. L'utilisation des services internet et des réseaux sociaux constitue une activité quotidienne de plus de 90% des jeunes Suisses de 12 à 19 ans, alors que seuls 11% d'entre eux lisent régulièrement un journal en format papier[5]. Les médias sociaux gagnent également en importance sur la formation de l'opinion publique, au détriment des formats classiques de diffusion de l'information[6].

2.2. Les médias dans le canton de Fribourg

Le paysage médiatique fribourgeois est riche d'une presse et de médias audiovisuels locaux et régionaux. Il se caractérise par une forte diversité qui est essentiellement restée intacte au cours des dernières années malgré la transformation profonde du secteur des médias. Le bilinguisme ainsi que le fait que la presse écrite et les médias audiovisuels n'appartiennent pas aux mêmes entreprises, contrairement à la situation dans d'autres régions de Suisse, contribuent de manière positive à la diversité du paysage médiatique. En outre, une spécificité fribourgeoise réside dans le fait que les médias, fortement ancrés dans les régions, ont su préserver leur indépendance, dans le sens où ils n'appartiennent pas à de grands groupes. Ainsi, les centres de décisions se trouvent toujours dans le canton.

Les principaux acteurs, ainsi que des structures du paysage médiatique fribourgeois, sont brièvement présentés ci-dessous:

2.2.1. Groupe Saint-Paul SA

Emanant de la congrégation des sœurs de Saint-Paul, le Groupe Saint-Paul ou anciennement Imprimeries Saint-Paul SA est l'éditeur historique du quotidien La Liberté. Aujourd'hui, il regroupe, sous la forme d'une holding, trois sociétés anonymes disposant chacune d'un conseil d'administration, ainsi qu'une société de services. Outre La Liberté, le groupe est propriétaire de La Gruyère, édité trois fois par semaine, ainsi que des deux hebdomadaires La Broye et Le Messager. Jusqu'alors unique actionnaire du Groupe Saint-Paul, la congrégation des sœurs de Saint-Paul a vendu en 2014 le tiers de sa part d'actions au Groupe E et à la Banque cantonale fribourgeoise, qui sont entrés dans le capital à parts égales. Dans le paysage médiatique suisse, cette participation d'entreprises proches de l'Etat à une maison de presse constitue une formule novatrice. Selon le régime fédéral en vigueur, les titres du Groupe Saint-Paul bénéficient des rabais sur la distribution postale ainsi que du tarif TVA réduit. Le Groupe Saint-Paul dispose actuellement de 132 collaborateurs et collaboratrices (116.55 EPT), dont 93 dans les rédactions (77.2 EPT).

2.2.2. Freiburger Nachrichten AG

L'entreprise édite les Freiburger Nachrichten, le quotidien régional germanophone du canton de Fribourg. En 2010, elle a racheté à Espace Médias SA les deux journaux locaux Der Murtenbieter et Der Anzeiger von Kerzers, afin de consolider

[1] OFCOM, Presse nationale titres disparus, 15.12.2021. https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/votations/paquet-medias.html.

[2] Spécificités des médias à l'ère numérique: Options d'organisation pour un paysage suisse des médias performant d'un point de vue économique et social, COFEM, 22.01.2018, p. 4.

[3] Spécificités des médias à l'ère numérique: Options d'organisation pour un paysage suisse des médias performant d'un point de vue économique et social, COFEM, 22.01.2018, p. 7.

[4] Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft, Jahrbuch Qualität der Medien 21, Schwabe Verlag 2021, pp. 17–18.

[5] ZHAW, rapport enquête Jeunes activités médias (JAMES) 2020, p. 20.

[6] OFCOM, Monitoring médias Suisse 2020. Disponible en ligne: https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/etudes/monitoring-medias-suisse.html.

son offre d'information. Au niveau de sa structure, Freiburger Nachrichten AG est une société ouverte au public grâce à la diffusion large des actions. De nombreux particuliers ainsi que certaines collectivités publiques, en particulier dans la partie germanophone du canton, participent à la société, ce qui confère à celle-ci un fort ancrage régional. A l'instar des titres du Groupe Saint-Paul, ceux de Freiburger Nachrichten AG bénéficient des aides fédérales indirectes. En 2021, le personnel de l'entreprise était constitué de 45 EPT, dont 25 EPT de journalistes.

2.2.3. Journal indépendant de la Broye et Imprimerie Borcard Sàrl

A Estavayer-le-Lac paraît une fois par semaine Le Républicain, journal local du district de La Broye. Le média appartient à la société Journal indépendant de la Broye et Imprimerie Borcard Sàrl et couvre l'actualité de la Broye fribourgeoise. 4 personnes engagées à temps partiel travaillent actuellement pour le journal.

2.2.4. Radio Fribourg-Freiburg SA

Créée en 1988, Radio Fribourg-Freiburg est une radio généraliste bilingue qui s'adresse à l'ensemble de la population fribourgeoise. Depuis 2009, elle est titulaire d'une concession RTV et remplit donc les critères de l'OFCOM relatifs aux prestations journalistiques dans sa zone de desserte. En 2019, RadioFr est devenu propriétaire de Médiaparc, ses nouveaux locaux à Villars-sur-Glâne, avec l'intention de collaborer plus étroitement avec les partenaires installés dans le même bâtiment, en particulier La Télé VD-FR. Au niveau rédactionnel, une collaboration existe avec les radios régionales romandes, en lien notamment avec les grands événements sportifs et la couverture de l'actualité fédérale. En 2020, l'application Frapp a été développée, avec pour mission notamment de mettre en valeur les contenus de RadioFr et de La Télé VD-FR sur internet et les réseaux sociaux. La même année, RadioFr a créé la chaîne musicale Fresh, diffusée sur internet et DAB+, pour attirer un public jeune. L'effectif total de RadioFr, en constant développement jusqu'à la crise du Covid-19, s'élevait à 45.2 EPT en 2021.

2.2.5. Frapp

Créé en 2020, Frapp est un média gratuit en ligne qui fonctionne essentiellement comme une plateforme de mise en valeur et de diffusion non linéaire des contenus de RadioFr et de La Télé VD-FR. Frapp est un produit de la société Médiaparc SA, dont l'actionnaire majoritaire est RadioFr.

2.2.6. La Télé VD-FR SA

Titulaire d'une concession selon la Loi sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40), la Télé VD-FR est une chaîne d'actualité régionale bi-cantonale qui propose une offre sur l'ensemble du territoire vaudois et fribourgeois. Le programme de la chaîne est constitué d'actualité régionale en direct et d'émissions d'information ou de divertissement dont l'ancrage est systématiquement régional. En complément à la diffusion traditionnelle des contenus à travers les postes de télévision, le site web propose un player en direct et des services de streaming. La Télé est financée à hauteur d'environ 70% par la quote-part de la redevance. L'actionnariat de la chaîne comprend des actionnaires privés, semi-publics et publics. Actuellement, La Télé VD-FR compte 56 collaborateurs et collaboratrices se répartissant 50 EPT. 12 de ces personnes sont basées de manière permanente dans l'agglomération fribourgeoise. Pour certaines missions, des collaborateurs ou collaboratrices basés habituellement à Lausanne sont mobilisées dans le canton de Fribourg.

2.2.7. Sept.info

Il s'agit d'un média hors actualité qui aborde des sujets généraux sans lien particulier avec Fribourg. Il a été créé en 2014 à la suite de la disparition du mensuel fribourgeois L'Objectif. Le site internet de Sept.info propose des reportages en long format, feuilletons et enquêtes approfondies, en accordant une place importante à l'image et à la photographie. Les reportages sont également diffusés sous forme de cahiers et de podcasts. Au-delà de son activité d'information, Sept.info se positionne comme un laboratoire sur l'avenir des médias et propose à ce titre des prestations à des tiers. Au niveau des ressources humaines, Sept.info dispose actuellement d'un personnel sous contrat correspondant à 2.4 EPT. Les contenus sont essentiellement produits par des personnes qui travaillent sur mandat. Le média appartient majoritairement à l'homme d'affaires fribourgeois Damien Piller, également président de RadioFr et actionnaire de La Télé.

2.2.8. SRG-SSR

La RTS dispose d'un bureau régional à Fribourg qui produit des contenus télévision, radio et en ligne. Le bureau a le double mandat de rendre compte de l'actualité fribourgeoise et de thématiser à Fribourg des sujets de portée nationale. L'approche rédactionnelle est suprarégionale, c'est-à-dire les thématiques fribourgeoises traitées doivent intéresser l'ensemble de la Suisse romande. Au niveau des sujets traités, le travail de la rédaction porte essentiellement sur la politique, l'économie et la société. Les sujets sont diffusés dans les principaux formats d'actualités de la RTS, à savoir 12h45, Couleur locale et 19h30 pour la télévision, et la Matinale, 12h30 et Forum pour la radio. Durant la saison 2020/2021, la RTS a consacré 1060 sujets à l'actualité fribourgeoise, ce qui repré-

sente 13 pour cent de la couverture romande. Le nombre de sujets traités est en adéquation avec l'importance démographique du canton de Fribourg pour la Suisse romande. Actuellement, le bureau de la RTS à Fribourg est composé de 14 personnes (11.5 EPT). Au cours des prochaines années, la RTS a l'ambition de développer sa présence dans les régions, en visant en particulier sur le format du reportage.

Pour la partie alémanique, radio SRF émet cinq fois par jour un programme régional couvrant l'actualité des cantons de Berne, Fribourg et Valais. L'accent du travail rédactionnel est mis sur des sujets qui revêtent une importance cantonale, voire supracantonale. Le programme a également pour vocation d'informer les auditrices et auditeurs d'autres régions de la Suisse sur l'actualité dans les trois cantons. Une diffusion plus large des contenus est assurée via le site internet. Pour la couverture de l'actualité fribourgeoise, la rédaction dispose de ressources correspondant à 1 EPT. Ces ressources sont restées stables au cours des dernières années. A la télévision alémanique de la SSR, l'émission quotidienne Schweiz aktuell couvre l'actualité cantonale, régionale et locale.

2.2.9. Keystone-ATS SA

Principale agence de presse de Suisse, Keystone-ATS couvre dans une perspective généraliste l'actualité régionale, nationale et internationale sous la forme de dépêches et de contenus multimédia. Jusqu'en 2010, l'agence de presse disposait d'un bureau régional à Fribourg. Aujourd'hui, le canton de Fribourg fait partie du pool régional Arc jurassien/Fribourg, qui dispose de 2.4 ETP au total. Le correspondant attitré pour le canton de Fribourg est physiquement basé à la rédaction principale de Keystone-ATS, au Wankdorf à Berne. Chaque année, Keystone-ATS produit environ 750 dépêches sur Fribourg, en abordant notamment l'actualité politique et institutionnelle, mais également l'économie, la culture, le sport et les thèmes de société. Par rapport à l'actualité fribourgeoise, le rôle principal de l'agence consiste à produire des contenus susceptibles d'intéresser les médias de toute la Suisse. En complément, Keystone-ATS dispose dans la plupart des régions également d'un service régional dont les dépêches sont principalement destinées aux médias locaux, tant imprimés qu'audiovisuels. L'agence de presse évalue actuellement la possibilité d'introduire ce même modèle pour le périmètre régional dont fait partie le canton de Fribourg.

Tableau récapitulatif: presse quotidienne et hebdomadaire fribourgeoise

Titre	Périodicité	Lieu de parution	Tirage*	Propriétaire
La Liberté	Quotidien	Fribourg	37 153	Groupe Saint-Paul SA
Freiburger Nachrichten	Quotidien	Freiburg	16 242	Freiburger Nachrichten AG
La Gruyère	3×/semaine	Bulle	13 016	Groupe Saint-Paul SA
La Broye	Hebdomadaire	Payerne	8 479	Groupe Saint-Paul SA
Le Messager	Hebdomadaire	Châtel-Saint-Denis	2 839	Groupe Saint-Paul SA
Le Républicain	Hebdomadaire	Estavayer-le-Lac	2 455	Journal indépendant de la Broye et Imprimerie Borcard Sàrl
Murtenbieter	2×/semaine	Murten	4 108	Freiburger Nachrichten AG
Anzeiger von Kerzers	Hebdomadaire	Kerzers	1 514	Freiburger Nachrichten AG

* Tirage 2021 selon REMP Bulletin des tirages

2.3. Evolution de la situation économique

Dans le cadre du postulat, la situation économique des médias fribourgeois a été documentée à l'aide d'un questionnaire et d'entretiens. Il ressort de l'analyse que les grandes tendances évoquées plus haut, en particulier la baisse des rentrées publicitaires, affectent également le paysage médiatique fribourgeois. Globalement, la situation des médias fribourgeois peut aujourd'hui être qualifiée de fragile. Elle se présente de façon différente selon le type de médias et la structure économique.

2.3.1. Presse écrite

Au niveau des recettes publicitaires de la presse écrite, on constate pour l'ensemble des titres du Groupe Saint-Paul et de Freiburger Nachrichten AG une baisse globale de l'ordre de 20% pour la période de 2013 à 2021. Pour certains titres, la diminution des rentrées est plus importante et atteint environ un tiers pour la même période. Les recettes publicitaires provenant des annonces en ligne restent actuellement très marginales et ne permettent pas de compenser la baisse de la publicité sur papier. En raison de la crise du Covid-19, la chute des recettes publicitaires a été particulièrement importante en 2020. Une partie de ces pertes a toutefois pu être

compensée grâce à l'aide aux médias mise en place par l'Etat de Fribourg[1].

Au niveau du tirage, la situation varie selon les titres. De manière générale, on observe une stagnation, voire un léger recul des tirages diffusés au cours des derniers 10 années, à l'opposé de l'évolution démographique du canton. Une tendance négative est également perceptible au niveau du nombre d'abonnés et du chiffre d'affaires lié aux abonnements, même si l'évolution n'est pas uniforme. Indépendamment des titres, le journal papier reste aujourd'hui la principale source de revenu des éditeurs, alors que l'apport du numérique continue d'être marginal. En raison de la baisse des recettes publicitaires, le chiffre d'affaires généré par les abonnements est même devenu encore plus important pour maintenir l'équilibre financier des journaux et réaliser des investissements.

Malgré la situation difficile au niveau des revenus, ni le Groupe Saint-Paul, ni la Freiburger Nachrichten AG n'ont enregistré des pertes opérationnelles au cours des derniers 5 ans, et cela même pendant la crise du Covid-19. Dans les deux cas, le maintien de l'équilibre financier s'explique notamment par des restructurations et des mesures d'économies.

Le Groupe Saint-Paul a fermé dès 2014 la rotative de l'Imprimerie Saint-Paul et transféré l'impression des journaux au centre d'impression de Berne du groupe Tamedia. De plus, des synergies entre les titres du Groupe Saint-Paul ont été exploitées de manière plus systématique. Au niveau des collaborations rédactionnelles, La Liberté s'est associée avec les titres d'ESH médias (éditeur d'ArcInfo, Le Nouvelliste, La Côte) ainsi qu'avec Le Quotidien Jurassien et Le Courrier afin de ne pas assumer seul la prise en charge salariale des journalistes en poste à Berne. Cependant, ESH médias a annoncé début 2022 vouloir mettre un terme au partenariat avec le Groupe Saint-Paul. Jusqu'ici, les rédactions des titres du groupe ont été largement préservées des mesures d'économies. Les restructurations se sont limitées à certaines baisses de taux non compensées et de départs compensés par l'engagement de stagiaires pour contenir la hausse de la masse salariale.

L'entreprise Freiburger Nachrichten AG est également arrivée à réaliser des économies au niveau de la production du journal, grâce notamment à l'impression des titres par Tamedia. Dès 2007, les coûts de production ont ainsi baissé de 3.4 millions de francs par an. L'équilibre financier a également pu être maintenu grâce à une exploitation plus conséquente des synergies entre les titres et une augmentation des prix d'abonnements. Le nombre d'EPT au sein des rédactions est resté stable entre 2010 et 2021. En 2022, les Freiburger Nachrichten se proposent de créer 5 postes supplémentaires au sein de la rédaction pour développer de manière plus conséquente les contenus numériques.

2.3.2. Médias audiovisuels

Dans le cas de RadioFr, les recettes publicitaires sont restées relativement stables jusqu'en 2019, avant de connaître une chute importante en raison de la pandémie. Globalement, les postes de travail dans les rédactions de RadioFr ont augmenté au cours des derniers dix ans. Il convient toutefois de signaler que la crise du Covid-19 a considérablement fragilisé la situation financière de l'entreprise.

La Télé VD-FR a été confronté au cours des derniers 5 ans à l'effritement des annonceurs nationaux dans les blocs de publicité en raison de la concurrence des chaînes étrangères. De plus, la crise du Covid-19 a entraîné une baisse importante au niveau des recettes générées par les annonceurs locaux. A ce stade, l'entreprise n'a pas été en mesure d'atteindre le niveau d'avant la pandémie pour ce qui est des rentrées publicitaires. Pour compenser les pertes enregistrées, La Télé VD-FR a introduit de nouveaux formats de sponsoring. Des mesures d'économies, portant sur la technique d'acheminement du signal auprès des opérateurs et sur la sous-traitance de production et réalisation, ont par ailleurs été réalisées. Dans le contexte de la crise du Covid-19, 3 postes de travail ont été supprimés.

Depuis son lancement en décembre 2020, le média en ligne Frapp connaît un développement globalement positif qui dépasse l'attente de ses initiateurs.

2.4. Perspectives

La transformation numérique continuera d'affecter profondément les médias fribourgeois à court et à moyen terme.

2.4.1. Presse écrite

Pour la presse écrite généraliste, le principal défi consiste à maintenir une information régionale de qualité tout en l'adaptant aux nouvelles habitudes en matière d'usage des médias. Cette adaptation comprend des difficultés. D'une part, même si la situation financière générale des éditeurs peut aujourd'hui être qualifiée de saine, la baisse des flux de revenus issus de la publicité et la stagnation des abonnements continueront de mettre sous pression la structure des coûts. D'autre part, la monétisation difficile des contenus en ligne compliquera le développement de nouveaux modèles économiques rentables. Dans ce contexte, la marge de manœuvre de la presse imprimée reste relativement limitée, d'autant plus que le développement plus conséquent de l'offre numérique est susceptible de générer des coûts supplémentaires.

[1] Voir le chapitre correspondant, 3.3.2.

Au niveau des abonnements, les désabonnements dus au vieillissement ou aux difficultés économiques doivent être compensés par l'acquisition de nouveaux abonnés. Cependant, celle-ci est rendue difficile en raison de l'information abondante disponible gratuitement sur internet et de l'usage de plus en plus individualisé des médias, en particulier chez les jeunes adultes, qui ne sont plus attachés à un produit spécifique. Pour ce qui est des rentrées publicitaires, il semble difficile d'assister au cours des prochaines années à une inversion de tendance, en raison de la concurrence des plateformes en ligne et des réseaux sociaux.

Enfin, le potentiel de la presse écrite fribourgeoise en matière de réduction des coûts est désormais limité car des économies importantes ont déjà été réalisées. Une détérioration de la situation financière conduirait à une pression accrue sur les coûts, affectant également les rédactions.

2.4.2. Médias audiovisuels

La situation des médias audiovisuels est étroitement liée à l'évolution du cadre politique fédéral. Si l'augmentation de la quote-part de la redevance de 6 à 8% a été rejetée en votation populaire, elle fera de nouveau l'objet de discussions au niveau parlementaire. Une initiative populaire visant à abaisser la redevance RTV d'actuellement 365 à 200 francs par an a été lancée en mars 2022. Au niveau de l'OFCOM, des réflexions sont par ailleurs en cours sur une adaptation en profondeur du système actuel des concessions (révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision: zones de desserte des radios locales et des TV régionales).

Ces différents éléments créent un cadre global actuellement peu prévisible pour les médias audiovisuels fribourgeois titulaires d'une concession. Pour ce qui est de l'évolution des recettes publicitaires au cours des prochaines années, la concurrence des réseaux sociaux et stations étrangères rendent une inversion de la tendance baissière peu probable. Dans ce contexte, la réalisation de marges bénéficiaires suffisantes pour poursuivre les développements nécessaires à la branche continuera de représenter un défi majeur. Enfin, les médias audiovisuels fribourgeois devront fidéliser leur public dans un contexte de déclin de la consommation linéaire des contenus.

2.4.3. Synthèse

En conclusion, tant les médias imprimés que les médias audiovisuels fribourgeois sont actuellement confrontés à une forte pression économique. De plus, le basculement des contenus médiatiques sur internet est susceptible d'augmenter la concurrence entre l'ensemble des acteurs médiatiques régionaux. A ce stade, il est difficile d'évaluer avec précision l'impact de ces développements sur le paysage médiatique du canton. Néanmoins, la pression sur les coûts, l'érosion des marges et l'absence de modèle économique rentable en ligne risquent d'affecter à terme la diversité de l'information régionale, d'autant plus que la production de contenus journalistiques coûte cher, et ceci indépendamment du canal de diffusion.

Par rapport à une éventuelle disparition de médias, il convient de signaler que la réflexion ne peut se baser sur des éléments exclusivement économiques ou technologiques. Étant donné son statut spécial dans l'espace public, l'information n'est pas un produit ordinaire. Une forte demande d'information continuera d'exister même si les modalités d'utilisation et les canaux de diffusion des contenus évoluent[1].

3. Politique des médias

3.1. Situation sur le plan fédéral

A l'instar de la plupart des pays démocratiques, la Suisse dispose de réglementations spécifiques concernant les médias. Cela confirme l'intérêt public majeur que les médias revêtent pour la société, en favorisant notamment la participation au débat démocratique et la pluralité des opinions. Dans le cas suisse, l'intervention étatique repose également sur la volonté de prendre en compte les minorités linguistiques et culturelles. Sur le plan fédéral, l'aide aux médias consiste aujourd'hui principalement dans le financement du service public à la radio et à la télévision ainsi que dans une aide indirecte à la presse écrite.

3.1.1. Aides directes et indirectes

Le soutien à la radio et à la télévision s'appuie sur une disposition constitutionnelle (Cst.; RS 101; art. 93) qui confère à la Confédération la compétence d'organiser un service public audiovisuel. En Suisse, comme dans la majorité des pays européens, les diffuseurs de radio et télévision fournissent un mandat de prestations en contrepartie d'une indemnisation. Les recettes de la redevance, à hauteur d'environ 1,37 milliard de francs par année, servent principalement à financer les programmes de radio et de télévision de la SSR dans toutes les régions linguistiques, mais les radios locales et les télévisions privées en reçoivent également une part. Depuis 2019, la quote-part correspondante s'élève à 6%. A ce titre, les radios locales et télévisions régionales reçoivent 81 millions de francs par an au total.

Contrairement aux médias audiovisuels, aucune aide directe n'existe sur le plan fédéral pour la presse écrite. Afin d'assurer la diversité de la presse et des opinions, la Confédération accorde toutefois, sur la base d'une disposition dans la Loi sur la poste (LPO; RS 783.0), une subvention annuelle de 50 millions de francs pour la distribution de journaux par la

[1] Objectif web. La situation médiatique en Suisse romande. Medi@LAB, Université de Genève, 2018, p. 9.

poste à un prix réduit. 30 millions de francs sont attribués à la presse régionale et locale, 20 millions à la presse associative et des fondations. Le dispositif de soutien est prioritairement orienté vers les titres régionaux indépendants. Pour bénéficier des rabais sur les tarifs postaux, le tirage total maximum du titre ne doit pas dépasser 40 000. Une limite est également fixée concernant la proportion de publicité et de publireportages. Les rabais sur les tarifs d'acheminement ont été adaptés pour la dernière fois en 2020. Pour les quotidiens et hebdomadaires de la presse locale et régionale, l'aide octroyée se monte à 29 centimes par exemplaire, pour les titres de la presse associative et des fondations à 18 centimes par exemplaire. De plus, les journaux bénéficient d'un taux réduit de TVA de 2,5%.

Sur la base d'un accord de prestations, la Confédération apporte en outre un soutien aux offres des services de texte de base de l'agence de presse Keystone-ATS en allemand, français et italien. Ces prestations incluent des annonces provenant des régions et de la centrale destinées au service national. Il s'agit notamment d'informations politiques, culturelles, économiques et sportives, ainsi que de nouvelles régionales diverses. L'accord de prestations est conclu sur demande de l'agence de presse. Le montant maximal alloué par année s'élève à 4 millions de francs.

De manière plus ponctuelle, les médias peuvent solliciter des fonds dans le cadre du soutien à l'innovation (Innosuisse), pour des projets de recherche et de développement répondant aux besoins du marché, le développement de start-ups ainsi que le transfert de connaissances et de technologies. Enfin, il existe un soutien à la formation et à la formation continue des professionnels des médias, destiné essentiellement au secteur de la radio-télévision.

3.1.2. Evolution du dispositif des aides fédérales

En lien avec la transformation numérique des médias, le Conseil fédéral a mis en consultation en 2018 un avant-projet de loi sur les médias électroniques. L'intention était d'introduire la possibilité pour les médias en ligne de bénéficier d'un financement, au même titre que les médias audiovisuels. Négligeant les besoins de la presse écrite, le projet a toutefois été abandonné après la consultation. En lieu et en place, le Conseil fédéral a proposé au Parlement en avril 2020 des mesures d'aide aux médias rapidement réalisables. Visant à maintenir une offre de médias diversifiée et de qualité, ce train de mesures en faveur des médias comportait principalement trois éléments:

> Modification de la Loi sur la poste: Augmentation des aides indirectes à la presse écrite afin de soulager financièrement les éditeurs et libérer des fonds pour la transformation numérique.
> Modification de la Loi sur la radio et la télévision: Développement des mesures générales d'aide aux médias, en particulier dans les domaines de la formation et formation continue, de l'aide aux agences de presse et des investissements dans les technologies de l'information.
> Nouvelle loi fédérale sur l'aide aux médias en ligne: Contribution aux médias en ligne afin de leur permettre d'atteindre le public avec des contenus diversifiés et de qualité.

Le Parlement a ajouté au train de mesures l'augmentation de 6 à 8% de la quote-part de la redevance RTV destinée aux radios et télévisions privées qui disposent d'une concession. Le train de mesures a été adopté par le Parlement en juin 2021, mais rejeté en votation populaire en février 2022. A ce stade, le Conseil fédéral n'a pas précisé comment il entend procéder après cet échec.

Indépendamment du train de mesures en faveur des médias, le Conseil fédéral a décidé en décembre 2021 d'élaborer une réglementation permettant de mieux protéger les publications journalistiques lors de la distribution via les réseaux sociaux (droit voisin en faveur des médias journalistiques). Cette décision correspond à l'évolution du cadre juridique sur le plan international, en particulier dans l'UE. Grâce au droit voisin, l'on peut s'attendre à ce que les médias journalistiques soient à terme davantage dédommagés pour leurs prestations. L'apport financier de ce nouveau mécanisme devrait toutefois être très limité, notamment en ce qui concerne les médias régionaux.

A la suite de l'échec en votation du train de mesures, de nombreux instruments parlementaires ont été déposés sur le plan fédéral afin de relancer l'idée d'une extension ou d'une adaptation du dispositif des aides fédérales. Par rapport aux perspectives de la politique des médias sur le plan fédéral, il convient enfin de rappeler que certaines propositions du train de mesures n'étaient pas ou peu contestées pendant les délibérations parlementaires et la campagne. Tel est notamment le cas de l'augmentation de la quote-part de la redevance RTV pour les radio et télévisions privées et le renforcement de l'aide à la distribution (rabais postaux).

3.1.3. Aides fédérales en lien avec le Covid-19

Dans le contexte de la crise du Covid-19, les autorités fédérales ont adopté dès mai 2020 des mesures spécifiques pour soutenir les médias. Conçues comme un soutien transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur du train de mesures en faveur des médias, celles-ci ont consisté en une aide à la distribution des quotidiens et hebdomadaires et en une prise en charge des coûts d'abonnement des médias électroniques aux services de base de l'agence Keystone-ATS. Une partie des pertes de revenus publicitaires et de sponsoring des radios et télévisions privées avec concession a par ailleurs été compensée.

Basée sur la loi Covid-19, ces aides exceptionnelles ont pris fin en décembre 2021.

3.2. Approches des cantons et des villes

Au cours des dernières années, la situation difficile des médias dans le contexte de la transformation numérique a fait l'objet de discussions politiques dans plusieurs cantons. Dans l'attente des mesures fédérales, peu de mesures concrètes ont cependant été adoptées jusqu'ici à cet échelon du fédéralisme.

3.2.1. Vaud

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a adopté en janvier 2020 un plan d'action en faveur de la diversité des médias vaudois. Le plan cumule des mesures diverses avec, en priorité, un volet de sensibilisation, d'éducation et d'accès aux médias payants pour les jeunes, moyennant des tarifs d'abonnement préférentiels. Sur le plan économique, les mesures du Conseil d'Etat comprennent une augmentation régulière des dépenses publicitaires cantonales et la prise en charge des coûts d'un ETP de journaliste au sein de l'agence Keystone-ATS afin de couvrir l'actualité vaudoise. Enfin, une couverture des frais d'écolage des journalistes stagiaires a été proposée. Les besoins financiers du plan d'action ont été évalués à 6.2 millions de francs, sur une période limitée à 5 ans. Le plan d'action a été accepté par le Grand Conseil en mars 2021. Le plan vaudois est considéré comme novateur car les médias ne font habituellement pas l'objet de politiques publiques cantonales. Néanmoins, il est prématuré à ce stade de se prononcer sur son efficacité.

3.2.2. Berne

Le Conseil-exécutif du canton de Berne a élaboré en 2019 un rapport sur une éventuelle aide cantonale aux médias, en se focalisant sur les aides indirectes. Sur cette base, le Grand Conseil a pris la décision, en novembre 2019, de mettre en œuvre une politique cantonale des médias, en retenant les mesures suivantes: renforcement des bureaux de Keystone-ATS à Berne et à Bienne; promotion des compétences médiatiques dans les écoles; développement d'une plateforme en ligne. Afin de créer une base légale pour ces mesures, un projet de modification de la loi sur l'information a été soumis au Grand Conseil fin 2021. Pour des raisons budgétaires, le Conseil-exécutif n'a toutefois pas prévu à ce stade de financement spécifique pour soutenir les médias. Une réévaluation a été annoncé à la suite du rejet du train de mesures fédéral. Enfin, la loi sur le statut particulier du Jura bernois et la minorité francophone du district bilingue de Bienne ouvre au canton de Berne la possibilité d'octroyer une aide financière à des diffuseurs locaux dans ces régions.

3.2.3. Saint-Gall

En Suisse orientale, le Conseil d'Etat du canton de Saint-Gall a donné mandat en 2019 à l'Université de Saint-Gall d'élaborer un rapport sur les options du canton en matière de soutien aux médias. Parmi les options analysées dans le rapport figuraient l'encouragement de l'innovation, le renforcement des compétences médiatiques et la mise à disposition d'infrastructures. La création d'un organe cantonal chargé de coordonner les mesures en matière de diversité médiatique a été recommandée. En août 2020, le Conseil d'Etat a toutefois renoncé à donner suite à ces recommandations, préférant attendre la mise en œuvre des mesures fédérales.

3.2.4. Grisons

Dans le canton des Grisons existe depuis 2020 la fondation Medias Rumantschas. Disposant d'une rédaction, elle met ses articles gratuitement à disposition des journaux rhéto-romanches. Un développement orienté vers les contenus audiovisuels est prévu. Le canton des Grisons et la Confédération participent au financement de la fondation.

3.2.5. Lucerne

Le canton de Lucerne soutient à raison d'une subvention annuelle le Medienausbildungszentrum (MAZ), basé à Lucerne et proposant des formations au journalisme.

3.2.6. Niveau communal

Sur le plan communal, la ville de Genève a adopté en février 2020 un plan d'aide aux médias prévoyant notamment l'élaboration d'une charte des médias, le financement de projets innovants sur le rôle d'information des médias, des actions focalisées sur l'éducation aux médias, avec à la clé la mise à disposition d'abonnements numériques à des prix préférentiels, ainsi que l'évaluation des achats de prestations médiatiques à l'échelle de la ville de Genève. Dès 2019, la ville de Lausanne a créé une enveloppe budgétaire spécifique pour des insertions publicitaires dans des médias imprimés couvrant l'actualité lausannoise.

3.3. Situation dans le canton de Fribourg

Le canton de Fribourg n'a pas déployé jusqu'ici une politique sectorielle spécifique relative aux médias. Néanmoins, un soutien temporaire a été accordé durant la crise du Covid-19, de manière inédite en Suisse. Des initiatives existent par ailleurs en matière de formation et de sensibilisation aux médias.

3.3.1. Aspects juridiques

La Constitution fribourgeoise (Cst; RSF 10.1), à l'image de celle de la plupart des autres cantons, ne comporte pas de disposition relative à une politique spécifique de l'Etat en matière de médias. Le rôle des médias n'est thématisé qu'à l'art. 20, qui se réfère au cadre général d'évolution des médias. Repris de la Constitution fédérale, cet article garantit la liberté des médias et le secret de rédaction, et interdit la censure. De manière générale, la question de l'information est abordée dans la Constitution sous deux angles complémentaires. D'une part, le droit à l'information fixée à l'art. 19 prévoit que «toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose». D'autre part, le devoir d'information oblige l'Etat et les communes à informer le public sur leurs activités, selon le principe de la transparence. Le rôle des médias par rapport à ce devoir d'information n'est pas précisé. Les dispositions constitutionnelles relatives aux langues ne se réfèrent pas non plus à l'offre médiatique dans les deux régions linguistiques du canton.

Pour ce qui est du cadre légal cantonal, la Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5) règle l'information du public sur les activités étatiques et le droit des personnes d'accéder aux documents officiels, en concrétisant les normes constitutionnelles relatives à ces aspects. Elle a pour but principal de contribuer à la transparence des activités étatiques. Les médias sont évoqués à l'art. 17, qui définit les principes de collaboration des entités publiques avec les médias pour faciliter la diffusion de l'information. Le texte légal ne fait pas allusion à la diversité médiatique.

Concernant enfin la politique économique, le canton ne connaît pas de politique sectorielle, à part pour l'agriculture, comme cela est aussi le cas au niveau fédéral, et le tourisme, qui dispose d'une loi propre. Les instruments de soutien prévus dans la Loi sur la promotion économique (LPEc; RSF 900.1) sont accessibles à tout acteur économique, et donc également aux entreprises de médias, à condition que les critères s'appliquant aux mesures soient remplis.

3.3.2. Mesures de soutien aux médias

L'absence de bases constitutionnelles et légales spécifiques n'a pas empêché l'Etat d'intervenir ponctuellement pour soutenir les médias fribourgeois dans des situations exceptionnelles. Le plan de soutien adopté par le Conseil d'Etat en 2009 dans le contexte de la crise financière mondiale comportait un volet de communication. Dans ce cadre, un montant de 450 000 francs a été destiné au placement d'annonces dans la presse écrite du canton.

De façon analogue, le Conseil d'Etat a décidé en mai 2020 de soutenir les médias affectés par la crise du Covid-19. Cette aide cantonale, destinée tant à la presse écrite qu'aux médias radio- et télédiffusés, a consisté en une prise en charge de la moitié des pertes publicitaires par rapport à l'exercice 2019. Initialement limité à 2020, le soutien a été prolongé en mars 2021, pour couvrir également l'année 2021. Sur les 5,34 millions de francs alloué par le Conseil d'Etat à cette aide, 2,5 millions ont été versés aux médias à ce stade, dont 2,3 millions à la presse écrite, et 0,2 millions aux médias audiovisuels. Par rapport à ces mesures exceptionnelles et temporaires prises en lien avec la crise du Covid-19, il convient de signaler que l'intention du Conseil d'Etat était d'atténuer les effets de la crise sur le service public médiatique au niveau cantonal, et non de créer une aide structurelle.

A côté de ces aides exceptionnelles, l'Etat publie régulièrement ses offres d'emploi dans la presse régionale et collabore avec les médias pour ses campagnes de communication, par exemple dans le domaine énergétique.

3.3.3. Activité d'information des autorités cantonales

Au sein de l'administration cantonale, la thématique de l'information et de la transparence est rattachée à la Chancellerie d'Etat. Conformément aux principes établis dans la LInf, celle-ci s'efforce d'offrir une information large et précise sur les décisions du Conseil d'Etat et de manière générale sur le travail de l'administration. Parmi les moyens utilisés figurent notamment les communiqués et les conférences de presse. L'information est également relayée sur internet. Une séance annuelle d'information réunissant la chancellerie, les responsables de communication des directions et les représentants des médias est en outre organisée. La rencontre permet d'aborder les grands axes de travail de l'administration au cours de l'année. De manière générale, l'activité d'information des autorités cantonales est développée dans un esprit de partenariat avec les médias.

3.3.4. Niveau communal

Au même titre que le canton, les communes fribourgeoises sont tenues d'informer le public sur leurs activités, en vertu de l'art. 88 Cst. Habituellement, cette obligation se décline sous la forme d'un «journal» communal ou d'un site internet. La périodicité des journaux communaux varie fortement, de publications semestrielles à mensuelles, voire davantage en fonction des besoins. Selon les contextes et l'importance qui lui est attribuée, l'information communale peut aussi prendre la forme de tout-ménages ou encore s'appuyer sur les réseaux sociaux. Ces différents canaux permettent aux communes de diffuser les informations communales en tant qu'autorité et de répondre à leurs obligations en matière de transparence. Par exemple, les sites internet ne sont pas uniquement utilisés pour relayer des informations, mais également pour publier

les règlements communaux de portée générale, conformément aux prescriptions légales.

Selon les stratégies de communication adoptées par les communes, les supports d'information ouvrent l'espace à des initiatives privées qui ont une portée publique ou privée, notamment en présentant des associations diverses, ou encore à des commerces et entreprises, de manière à faire connaître le tissu économique, culturel et social de la commune, voire de la région. Ce sont aussi des canaux intéressants pour donner parole aux citoyennes et citoyens en promouvant la cohésion sociale et l'engagement civique. Quelques communes allouent une aide financière à bien plaire aux médias fribourgeois, le plus souvent de manière symbolique. En juin 2022, le Conseil général de la Ville de Fribourg a validé un soutien financier à Journafonds, une initiative de l'association Pacte de l'Enquête et du Reportage qui vise à stimuler les projets d'enquête et de reportage journalistique sur des sujets d'intérêt public.

3.3.5. Formation et sensibilisation aux médias

La formation et la sensibilisation aux médias constitue un enjeu essentiel du point de vue sociétal. Il s'agit notamment de promouvoir les compétences médiatiques des jeunes dans un contexte où les sources d'information et les contenus se multiplient. L'école fribourgeoise a déjà entrepris des efforts dans ce sens. La formation aux médias figure dans les programmes d'études des degrés secondaires I et II ainsi que des écoles professionnelles.

Conformément au plan d'études romand, un axe médias a été intégré à l'enseignement obligatoire de langue française dès 2011. Les médias sont étudiés quel que soit le format et le support de diffusion. L'objectif est de favoriser la capacité des élèves à s'informer de manière éclairée, en distinguant informations vérifiées, informations officielles, fausses informations, rumeurs et mensonges. De façon analogue, le plan d'études Lehrplan 21, en vigueur dans la partie germanophone du canton, comporte un module consacré à la formation aux médias. Son objectif est notamment de permettre aux élèves de traiter les informations de manière critique et responsable. Au niveau du secondaire II, la formation et la sensibilisation aux médias constitue également un élément important. Enfin, des collaborations à vocation pédagogique existent entre les écoles fribourgeoises et les médias dans le cadre de différents projets.

Les écoles professionnelles abordent la thématique des médias dans le cadre des cours de culture générale et de maturité. L'enseignement se fait principalement lors de l'élaboration de travaux personnels. Les élèves apprennent notamment à vérifier leurs sources et la pertinence des informations trouvées. Certains cours sont focalisés sur les faits d'actualité. Les écoles fournissent les articles de journaux en différents formats, à travers des abonnements aux médias régionaux ou des achats ponctuels.

Favorisant un traitement critique de l'information et sensibilisant les jeunes aux différents types de contenus, la formation aux médias revêtent une importance cruciale sous l'angle de l'éducation citoyenne. Cependant, elle n'a pas forcément d'impact sur l'utilisation des médias par les jeunes, qui sont généralement peu attirés par les formats médiatiques classiques. Par rapport à la sensibilisation aux médias, il convient enfin de rappeler que celle-ci devrait également aider la vieille génération à s'intéresser et à utiliser de nouveaux formats technologiques, afin d'éviter l'apparition d'un fossé numérique dans le domaine de l'information.

3.4. Initiatives privées

De nombreuses initiatives émanant des milieux professionnels et du secteur privé existent en Suisse en faveur des médias. On peut citer par exemple la Stiftung für Medienvielfalt, à Bâle, ainsi que la Fondation Aventinus, à Genève. Sur le plan associatif, l'Association pour le financement du journalisme (FIJOU) et Nouvelle Presse s'engagent en Suisse romande pour soutenir les produits médiatiques de qualité. En 2021, ces deux acteurs ont créé le Pacte de l'Enquête et du Reportage, une association qui réunit des financements publics et privés afin de soutenir la réalisation de projets d'enquêtes journalistiques par des journalistes indépendants. Dans ce cadre, des efforts sont également consentis pour le public jeune.

4. Position du Conseil d'état

4.1. Appréciation globale

Le Conseil d'Etat saisit l'opportunité de ce rapport sur postulat pour affirmer son attachement à la diversité médiatique dans le canton de Fribourg. Il estime que les médias locaux et régionaux apportent une contribution indispensable à l'animation du débat démographique dans le canton. Contrairement à d'autres cantons et régions de Suisse, Fribourg a la chance aujourd'hui de disposer de médias riches et pluriels qui portent des regards à la fois divers et complémentaires sur l'actualité du canton. Disposant d'un ancrage territorial fort, ces médias continuent d'accorder une importance prioritaire à l'information régionale. De plus, une offre médiatique régionale existe dans les deux zones linguistiques qui composent le canton de Fribourg. Il s'agit là d'un élément essentiel en ce qui concerne la participation au débat public dans un canton bilingue. En complément de l'offre des acteurs médiatiques locaux, la SSR et Keystone-ATS contribuent à la diffusion de l'actualité fribourgeoise aux niveaux suprarégional et national.

Le Conseil d'Etat est entièrement conscient du contexte de transition difficile dans lequel se trouvent les médias fribourgeois en raison de la transformation numérique du secteur. Si la baisse des recettes publicitaires semble actuellement encore

moins prononcée que dans d'autres régions de Suisse, elle est néanmoins continue et met sous forte pression les modèles d'affaires classiques. La crise du Covid-19 a encore fragilisé certains médias fribourgeois à un moment où ils doivent adapter de manière conséquente les modalités de production et de diffusion des contenus. En l'absence de modèle économique rentable en ligne, la pression sur les coûts va continuer d'augmenter au cours des prochaines années, avec à terme probablement aussi un effet négatif sur la densité et la qualité de la couverture médiatique régionale. Une telle détérioration constituerait un scénario extrêmement négatif du point de vue de la vie démocratique et institutionnelle dans le canton de Fribourg. L'avenir des médias fribourgeois représente donc sans conteste un enjeu public.

Face cette situation, le Conseil d'Etat entend contribuer, en complément des instruments politiques fédéraux et de la responsabilité entrepreneuriale, au maintien d'un paysage médiatique fribourgeois diversifié et de qualité. Ce choix politique est parfaitement en ligne avec les actions déjà mises en œuvre en matière de politique des médias. Le Conseil d'Etat rappelle ainsi qu'il a apporté un soutien aux médias durant la crise du Covid-19, en reconnaissant la mission de service public endossée par ceux-ci. De plus, il soutient le principe d'un renforcement de la politique des médias et de ses instruments auprès des autorités fédérales. Dans ce sens, il a notamment recommandé aux citoyennes et citoyens d'adopter le train de mesures fédérales en faveur des médias lors de la votation de février 2022. Le traitement critique de l'information et la sensibilisation aux différents types de contenus médiatiques fait partie depuis plusieurs années des programmes d'enseignement des écoles obligatoires et post-obligatoires du canton.

Pour ce qui est des instruments de soutien directes et indirectes, le Conseil d'Etat ne souhaite pas entrer en matière sur une politique d'aide structurelle en faveur des médias fribourgeois. Il estime en effet que le niveau fédéral constitue le cadre adéquat pour ce type de mesures et n'entend pas se substituer aux organes fédéraux. Les aides directes et indirectes mises en œuvre sur la base de la LPO et de la LRTV, même si elles ne répondent qu'imparfaitement aux défis de la transition numérique, constituent à l'heure actuelle les principaux instruments de la politique des médias en Suisse. Malgré le rejet du train de mesures en faveur des médias, ces instruments relèvent prioritairement d'une compétence fédérale et ils sont appelés à se développer au cours des prochaines années, selon l'issue des délibérations parlementaires en cours. Tel est également le cas d'autres mesures structurelles, comme le soutien fédéral plus conséquent à la distribution de la presse régionale ainsi qu'aux institutions de formation de journalistes.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'une politique structurelle en faveur des médias sur le plan cantonal pourrait être problématique en raison de la proximité des acteurs, dans le sens où elle porte-trait potentiellement préjudice à la liberté rédactionnelle. En outre, l'action étatique étant par définition limitée, elle ne pourra pas résoudre à elle seule la transition difficile des médias, qui représente un défi global.

Partant de ces considérations générales, le Conseil d'Etat a néanmoins analysé une série d'instruments dans le cadre du présent rapport et souhaite approfondir certaines pistes d'action.

4.2. Analyse des pistes d'action

Afin de contribuer au maintien d'un paysage médiatique fribourgeois diversifié, le Conseil d'Etat souhaite mettre en œuvre les démarches suivantes:

4.2.1. Promotion de l'innovation

La transition numérique constitue un défi transversal des médias fribourgeois. La politique du canton en matière de promotion de l'innovation dispose d'instruments pour soutenir ce type de processus, tels que le coaching ou le financement de projets innovants. Les instruments déjà existants permettent notamment de stimuler le développement de nouvelles approches entrepreneuriales et de libérer des ressources pour engager des processus d'innovation. Une réflexion est en cours au niveau de la DEEF sur un renforcement de la politique d'innovation et une révision des dispositifs la concernant. Dans ce cadre, une analyse sera menée afin d'évaluer dans quelle mesure les instruments disponibles pourraient soutenir des processus d'innovation au sein des médias. Pour ce qui est d'une éventuelle adaptation du cadre réglementaire, les principes de base de la politique d'innovation, à savoir l'approche non-sectorielle et la non-distorsion de la concurrence, devront toutefois être respectés.

4.2.2. Médias et citoyenneté

Dans une perspective de citoyenneté et de participation aux affaires publiques, la qualité et l'accessibilité de l'information sur l'actualité régionale constitue un enjeu crucial. Il existe donc un intérêt public évident à ce que les jeunes, à travers les technologies et formats qu'ils privilégient, puissent avoir accès à l'information régionale. L'école fribourgeoise joue un rôle essentiel en thématisant auprès des jeunes le traitement critique de l'information. De nombreuses collaborations existent déjà, comme la Semaine des médias sous l'égide de la RTS, le projet Zeitung in der Schule ou encore le support Journal à l'école développé par La Liberté. Le Conseil d'Etat se demande si d'autres formats pourraient être mis à disposition par les acteurs médiatiques fribourgeois afin que l'information régionale atteigne aussi la jeune génération. Il est prêt à engager un dialogue avec les acteurs médiatiques fribourgeois sur cette question, ceci dans le but de contribuer

à la formation de l'opinion des jeunes citoyennes et citoyens et de promouvoir l'intérêt pour les affaires publiques.

4.2.3. Table ronde des médias

Etant donné la situation complexe et les nombreux défis des médias fribourgeois, le Conseil d'Etat souhaite accorder une attention particulière à leur évolution. Dans ce but, il propose d'instaurer une table ronde des médias composée d'une délégation du gouvernement ainsi que des représentantes et représentants des entreprises de médias fribourgeoises. D'un côté, la table ronde permettra au Conseil d'Etat de mener un dialogue plus étroit avec les acteurs du paysage médiatique fribourgeois et de disposer d'informations régulières sur leur évolution. De l'autre, elle sera destinée à analyser les enjeux de la politique des médias, tant au niveau fédéral que cantonal. Le Conseil d'Etat est de l'avis qu'un tel échange structuré constituerait un atout précieux dans la perspective de maintenir un paysage médiatique riche et diversifié. Par ailleurs, le dialogue permettrait au Conseil d'Etat de défendre de manière plus conséquente les intérêts des médias fribourgeois au niveau fédéral.

4.2.4. Cadre politique fédéral

L'évolution du cadre politique fédéral est d'une importance primordiale pour les médias fribourgeois tant audiovisuels qu'imprimés. À la suite du rejet du train de mesures en faveur des médias, le Conseil d'Etat entend intensifier ses efforts pour faire avancer les discussions sur le plan fédéral sur l'aide aux médias régionaux. Dans cette perspective, il accordera à la politique des médias une importance prioritaire lors du suivi des objets fédéraux et réalisera régulièrement un point de situation avec la députation fribourgeoise. Sur le plan intercantonal, le Conseil d'Etat s'engagera avec détermination pour que la politique des médias figure à l'agenda des conférences concernées, en particulier de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO). Enfin, le Conseil d'Etat abordera la politique des médias lors de ses rencontres régulières avec les gouvernements d'autres cantons.

Dans le cadre du présent rapport, d'autres instruments ont été analysés. Le Conseil d'Etat ne souhaite pas approfondir les réflexions sur les mesures de soutien suivantes:

4.2.5. Abonnements gratuits ou à prix réduits pour les jeunes citoyennes et citoyens

Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat considère l'éducation citoyenne ainsi que la formation aux médias comme un enjeu essentiel du point de vue de la vie institutionnelle et démocratique du canton. De plus, sous l'angle de la diversité médiatique dans le canton, il est fondamental de promouvoir l'intérêt des jeunes pour les informations régionales de qualité. Dans ce contexte, l'idée d'offrir aux jeunes des abonnements à des tarifs préférentiels a souvent été évoquée sur le plan politique, tant au niveau fédéral que cantonal. Même si le Conseil d'Etat partage entièrement le souci de promouvoir les médias régionaux et plus largement l'information sur l'actualité du canton auprès des jeunes, il estime que les abonnements gratuits ou à prix réduits ne sont pas une mesure efficace.

De manière générale, comme le montrent des enquêtes récentes, une proportion très faible des jeunes de 12 à 19 ans lisent régulièrement des journaux, que ce soit au format papier ou numérique[1]. Le caractère payant de l'offre ne semble pas constituer le principal obstacle car le nombre de jeunes qui consultent les journaux gratuits n'est pas plus élevé. De plus, la plupart des jeunes potentiellement concernés par les abonnements gratuits ou à prix réduits vit encore chez ses parents. Dans de nombreux cas, un abonnement est disponible au foyer et les jeunes peuvent consulter le journal s'ils le souhaitent[2]. De ce fait, une réduction du prix de l'abonnement n'est pas susceptible de modifier fondamentalement les activités médias des jeunes. On leur offrirait en effet un produit qu'ils n'ont pas l'habitude d'utiliser et qui ne correspond pas à leurs activités de loisirs en lien avec les contenus médiatiques. Du point de vue de la politique des médias, l'enjeu ne consiste pas en premier lieu à promouvoir les abonnements auprès des jeunes, mais plutôt à développer des contenus médiatiques de qualité dans les formats utilisés par cette catégorie d'âge.

Enfin, le Conseil d'Etat estime que pour avoir des effets durables, les initiatives visant à intéresser les jeunes aux contenus médiatiques de qualité doivent être encadrées. Sans dispositif d'accompagnement, une mesure telle que la réduction des prix d'abonnements pour les jeunes ne produira très probablement pas de résultats tangibles. Pour cette raison, la priorité doit être donnée aux efforts qui sont déjà entrepris à l'heure actuelle au niveau des programmes scolaires.

4.2.6. Soutien à une agence de presse (Keystone-ATS SA)

L'agence de presse nationale Keystone-ATS contribue à la couverture de l'actualité fribourgeoise et à sa diffusion au-delà des frontières du canton. Elle représente de plus un partenaire important des médias fribourgeois, en leur permettant notamment d'enrichir leurs contenus en ligne et d'assurer une information rapide sur des événements internationaux, nationaux et régionaux. Dans le cadre du présent postulat, le

[1] ZHAW, rapport enquête Jeunes activités médias (JAMES) 2020, p. 20.

[2] Selon le statut socioéconomique des familles, la proportion de foyers qui disposent d'un abonnement à un quotidien varie de 30 à 64 pour cent. Voir enquête JAMES, 2020.

Conseil d'Etat a analysé l'opportunité de soutenir l'agence de presse afin de lui permettre de développer son offre régionale, comme elle le fait déjà dans d'autres régions de Suisse. S'il ne doute pas de l'intérêt de l'offre de Keystone-ATS pour couvrir l'actualité du canton, il estime cependant qu'un tel soutien ne correspondrait pas aux objectifs formulés dans le postulat. La reprise de dépêches par les médias fribourgeois risque en effet plutôt de contribuer à l'uniformisation des contenus qu'à leur diversification. De plus, le Conseil d'Etat estime que la couverture de l'actualité fribourgeoise est en premier lieu du ressort des médias fribourgeois, qui doivent continuer à développer ce secteur en tant que point fort de leur offre.

4.2.7. Mesures fiscales

Des mesures fiscales pour soutenir les médias dans le contexte de transformation ont été analysées à différents niveaux au cours des dernières années. Dans certains pays, il existe des systèmes d'aide aux médias fondés sur des incitations fiscales. En Suisse, la possibilité d'introduire des déductions fiscales de l'abonnement à un journal a été évoquée sur le plan politique. A ce stade, la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts (LHID; RS 642.14) empêche toutefois les cantons d'introduire une telle mesure. Le Conseil d'Etat ne souhaite pas approfondir l'analyse des mesures fiscales. D'une grande complexité, ce type de mesures se heurterait à de très nombreux obstacles et déploierait des effets incertains. En effet, une mesure telle que la déduction fiscale des prix d'abonnements, en plus d'être essentiellement symbolique, ne répond pas aux défis structurels rencontrés par les médias.

4.2.8. Fondation

L'intérêt d'une Fondation pour mettre en œuvre la politique d'aide aux médias réside aux yeux du Conseil d'Etat principalement dans la distance qu'une telle institution introduit entre les collectivités publiques et les bénéficiaires des aides, à savoir les entreprises des médias. Au niveau cantonal, une fondation pourrait ainsi revêtir une fonction tampon et garantir l'indépendance des médias lorsque des aides étatiques directes sont allouées. Comme précisé plus haut, le Conseil d'Etat n'entend toutefois pas entrer en matière sur une aide structurelle aux médias. La création d'une fondation n'est donc pas prioritaire pour lui, d'autant plus que plusieurs fondations qui soutiennent des projets médiatiques existent déjà sur le plan romand et suisse.

5. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Bericht 2022-DEE-51 5. September 2022

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2021-GC-16 Grégoire Kubski/Benoît Rey – Aktuelle Lage, Finanzierung und Zukunft der Freiburger Medien

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2021-GC-16 über die aktuelle Lage, Finanzierung und Zukunft der Freiburger Medien.

1. Einleitung **16**

2. Bestandesaufnahme **16**
2.1. Entwicklung der Medien und Medienkonsum in der Schweiz 16
2.1.1. Einnahmerückgang und weniger Medienvielfalt 16
2.1.2. Entwicklung der Geschäftsmodelle 17
2.1.3. Neue Vertriebskanäle 17
2.2. Die Medien im Kanton Freiburg 17
2.2.1. Saint-Paul-Gruppe (St-Paul Holding SA) 17
2.2.2. Freiburger Nachrichten AG 17
2.2.3. Journal indépendant de la Broye et Imprimerie Borcard Sàrl 18
2.2.4. Radio Fribourg-Freiburg AG 18
2.2.5. Frapp 18
2.2.6. La Télé VD-FR SA 18
2.2.7. Sept.info 18
2.2.8. SRG-SSR 18
2.2.9. Keystone-SDA-ATS AG 19
2.3. Entwicklung der wirtschaftlichen Situation 19
2.3.1. Printmedien 19
2.3.2. Audiovisuelle Medien 20
2.4. Ausblick 20
2.4.1. Printmedien 20
2.4.2. Audiovisuelle Medien 21
2.4.3. Zusammenfassung 21

3. Medienpolitik **21**
3.1. Situation auf Bundesebene 21
3.1.1. Direkte und indirekte Förderung 21
3.1.2. Entwicklung der Bundeshilfen 22
3.1.3. Covid-19-Bundeshilfen 22
3.2. Vorgehen der Kantone und Städte 23
3.2.1. Waadt 23
3.2.2. Bern 23
3.2.3. St. Gallen 23
3.2.4. Graubünden 23
3.2.5. Luzern 23
3.2.6. Kommunale Ebene 23
3.3. Situation im Kanton Freiburg 24
3.3.1. Rechtliche Aspekte 24
3.3.2. Unterstützungsmassnahme für die Medien 24
3.3.3. Informationstätigkeit der kantonalen Behörden 24

3.3.4. Kommunale Ebene 25
3.3.5. Medienerziehung und -sensibilisierung 25
3.4. Private Projekte 25

4. Position des Staatsrats 26
4.1. Allgemeine Einschätzung 26
4.2. Analyse der Handlungsmöglichkeiten 26
4.2.1. Innovationsförderung 26
4.2.2. Medien und Bürgerrechte 27
4.2.3. Runder Tisch der Medien 27
4.2.4. Politischer Rahmen auf Bundesebene 27
4.2.5. Kostenlose oder vergünstigte Abonnemente für die jungen Bürgerinnen und Bürger 27
4.2.6. Unterstützung einer Nachrichtenagentur (Keystone-SDA-ATS AG) 28
4.2.7. Steuerliche Massnahmen 28
4.2.8. Stiftung 28

5. Schluss 28

1. Einleitung

Mit ihrem Postulat verlangen die Grossräte Grégoire Kubski und Benoît Rey vom Staatsrat, dass er dem Grossen Rat einen Bericht vorlegt, der es ermöglicht, ein Inventar der Freiburger Medien aufzustellen, das ihre Finanzierungsquellen und ihr Geschäftsmodell nennt. Ausserdem soll der Bericht die verschiedenen Möglichkeiten aufzeigen, wie das vielfältige und qualitativ hochstehende lokale Medienangebot langfristig erhalten werden kann. Die Verfasser des Postulats erwähnen nämlich, dass die in den Jahren 2020 und 2021 gewährten Soforthilfen des Kantons und des Bundes zwar eine gewisse finanzielle Stabilisierung der Freiburger Medien ermöglicht haben, dass damit aber strukturelle Schwierigkeiten, namentlich infolge der rückläufigen Werbeeinnahmen, noch nicht abgewendet sind, was die Vielfalt und die Qualität des lokalen Medienangebots bedroht.

2. Bestandesaufnahme

2.1. Entwicklung der Medien und Medienkonsum in der Schweiz

Der digitale Wandel führt zu tiefgreifenden Veränderungen in der Schweizer Medienlandschaft. Er wirkt sich besonders auf die wirtschaftliche Lage der Medien, die Medienvielfalt und den Medienkonsum aus.

2.1.1. Einnahmerückgang und weniger Medienvielfalt

In den meisten Fällen können die Medien ihre Finanzierung nicht oder nicht vollständig mit dem Verkauf von journalistischen Inhalten sicherstellen. Bisher diente die Werbung besonders bei den Printmedien als zusätzliche Einnahmequelle. Der Aufstieg des Internets hat jedoch zu einer Verlagerung der Werbeausgaben auf soziale Medien, Suchmaschinen und Online-Portale geführt. Gleichzeitig hat das Aufkommen von Gratiszeitungen, die von Inserenten sehr geschätzt werden, dazu geführt, dass weniger Werbefläche in den kostenpflichtigen Tageszeitungen gekauft wird. Als Folge davon sind die Werbeeinnahmen der «klassischen» Medien und besonders der Zeitungen in den letzten Jahren eingebrochen. Der Stiftung Werbestatistik Schweiz zufolge sind die Einnahmen der Tages- und Wochenzeitungen aus Printwerbung von 1342 Millionen Franken im Jahr 2010 auf 432 Millionen Franken im Jahr 2020 gesunken, was einer Abnahme um knapp 70% entspricht.[1] Auch bei den Radio- und Fernsehsendern nehmen die Werbeeinnahmen ab. Die finanzielle Basis des Journalismus ist während der Covid-19-Krise noch schneller erodiert.[2]

Der Einbruch der Werbeeinnahmen geht mit einem Rückgang der Leserschaft und einer Abnahme der Zeitungsauflagen einher. In der Westschweiz verzeichneten die 50 Nachrichtenzeitungen zwischen 2005 und 2017 eine Auflageneinbusse von knapp 700 000 Exemplaren.[3] Der Verkauf neuer Abonnemente wird besonders bei den jungen Erwachsenen durch die Verfügbarkeit von Gratisinformationen über das Internet und die sozialen Medien erschwert. Die Werbeeinnahmen, die die Medien über die Online-Portale generieren, reichen nicht aus, um die andernorts rückläufigen Einnahmen zu kompensieren. Zahlreiche regionale und überregionale Abonnementszeitungen sind mit finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert. Aufgrund dieser Entwicklung nimmt die Medienvielfalt landesweit ab und die Inhalte werden einheitlicher. Seit 2003 sind über 70 einheimische Titel

[1] Stiftung Werbestatistik Schweiz. Jahresstatistik erhältlich unter https://werbestatistik.ch.
[2] Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft, Jahrbuch Qualität der Medien 21, Schwabe Verlag 2021, S. 9.
[3] Objectif web. La situation médiatique en Suisse romande. Medi@LAB, Universität Genf, 2018, S. 54.

eingestellt oder mit anderen Titeln fusioniert worden. Dies geht aus einer Statistik des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) hervor.[1] Gleichzeitig hat die Digitalisierung neue Online-Medien hervorgebracht, die aber in den meisten Fällen kaum regionale Nachrichten bieten. Auch neue Anbieter publizistischer Inhalte haben zunehmend Probleme, ihre journalistischen Angebote auf dem Markt zu refinanzieren.[2]

2.1.2. Entwicklung der Geschäftsmodelle

Mit der rasch fortschreitenden Digitalisierung sind die Medien gezwungen, ihr Geschäftsmodell anzupassen und ihre Präsenz im Internet und in den sozialen Medien auszubauen. Allerdings wird heute über die Strategien, die auf das Internet ausgerichtet sind, oft eine ernüchternde Bilanz gezogen. Die Online-Abonnemente nehmen nur langsam zu und kompensieren nicht die Verluste in den traditionellen Sektoren. Deshalb haben viele Verleger versucht, rentable Tätigkeitsgebiete ausserhalb des eigentlichen Journalismus zu entwickeln. Auch Massnahmen zur Stabilisierung der finanziellen Lage der Medienunternehmen wurden getroffen, wie etwa die Erhöhung der Abonnementspreise, die Zusammenlegung von Redaktionen, ein Stellenabbau bei den Medienschaffenden, die Einstellung des Rotationsdrucks oder der Kauf von Artikeln und Bildern von Agenturen. Die Möglichkeiten zur Kostenreduktion sind jedoch begrenzt, denn trotz der Digitalisierung und der dadurch ermöglichten Effizienzgewinne bleibt die Produktion publizistischer Inhalte teuer. Die Fixkosten in der Medienbranche sind traditionell hoch und weitgehend unabhängig von der Zahl der Nutzerinnen und Nutzer.[3]

2.1.3. Neue Vertriebskanäle

Der digitale Wandel hat auch den Medienkonsum verändert und in den letzten zehn Jahren namentlich dazu geführt, dass die traditionellen Medien stark an Reichweite verlieren. Gleichzeitig ist der Nachrichtenkonsum über digitale Kanäle zur Regel geworden.[4] Diese Entwicklung ist bei der jungen Bevölkerung besonders markant. Die Internetdienste und sozialen Medien werden in der Schweiz von über 90% der 12- bis 19-Jährigen genutzt, während nur 11% von ihnen regelmässig eine Zeitung in gedruckter Form liest.[5] Die sozialen Medien gewinnen ebenfalls an Bedeutung für die Bildung der öffentlichen Meinung und dies auf Kosten der traditionellen Nachrichtenformate.[6]

2.2. Die Medien im Kanton Freiburg

Die Freiburger Medienlandschaft zeichnet sich durch viele lokale und regionale Zeitungen sowie Radio- und Fernsehstationen aus. Sie ist sehr vielfältig und in den letzten Jahren weitgehend intakt geblieben, obwohl die Branche einen tiefgreifenden Wandel durchmacht. Die Zweisprachigkeit und die Tatsache, dass die Printmedien und die Radio- und Fernsehsender – anders als in anderen Regionen der Schweiz – nicht den gleichen Unternehmen angehören, tragen zur Vielfalt der Medienlandschaft bei. Eine Freiburger Besonderheit liegt zudem darin, dass die Medien stark regional verankert sind und ihre Unabhängigkeit bewahren konnten, da sie keinen Konzernen angehören. So befinden sich die Entscheidungszentren immer noch im Kanton.

Im Folgenden werden die wichtigsten Akteure und einige Strukturen der Freiburger Medienlandschaft vorgestellt:

2.2.1. Saint-Paul-Gruppe (St-Paul Holding SA)

Die Saint-Paul-Gruppe geht auf die Kongregation der Paulusschwestern zurück und ist aus der Paulusdruckerei AG hervorgegangen. Sie war schon immer die Herausgeberin der Tageszeitung La Liberté. Heute hat sie die Form einer Holding, die drei Aktiengesellschaften mit je einem eigenen Verwaltungsrat sowie eine Dienstleistungsgesellschaft unter sich vereint. Neben der Zeitung La Liberté besitzt die Gruppe noch die Zeitung La Gruyère, die dreimal wöchentlich erscheint, sowie die beiden Wochenzeitungen La Broye und Le Messager. Die Kongregation der Paulusschwestern, die bis 2014 Alleinaktionärin der Saint-Paul-Gruppe war, hat einen Drittel ihrer Aktien zu gleichen Teilen an die Groupe E und die Freiburger Kantonalbank verkauft. Diese Beteiligung von staatsnahen Unternehmen an einem Verlag stellt in der Schweizer Medienlandschaft ein Novum dar. Gemäss der geltenden Bundesgesetzgebung profitieren die Zeitungen der Saint-Paul-Gruppe von einer Zustellermässigung für die Postzustellung sowie von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz. Die Saint-Paul-Gruppe beschäftigt derzeit 132 Mitarbeitende (116,55 VZÄ), davon 93 in den Redaktionen (77,2 VZÄ).

2.2.2. Freiburger Nachrichten AG

Die Gesellschaft gibt die Freiburger Nachrichten heraus, die deutschsprachige regionale Tageszeitung des Kantons Freiburg. Im Jahr 2010 hat sie von der Espace Media AG die

[1] BAKOM, Eingestellte einheimische Zeitungstitel, 15.12.2021. https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/medienpaket.html.

[2] Besonderheiten von Medien im digitalen Zeitalter: Gestaltungsoptionen für eine leistungsfähige Medienlandschaft aus ökonomischer und gesellschaftlicher Perspektive, EMEK, 22.01.2018, S. 4.

[3] Besonderheiten von Medien im digitalen Zeitalter: Gestaltungsoptionen für eine leistungsfähige Medienlandschaft aus ökonomischer und gesellschaftlicher Perspektive, EMEK, 22.01.2018, S. 7.

[4] Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft, Jahrbuch Qualität der Medien 21, Schwabe Verlag 2021, S. 17–18.

[5] ZHAW, Bericht Jugend Aktivitäten Medien (JAMES) 2020, S. 20.

[6] BAKOM, Medienmonitor Schweiz 2020. Online verfügbar unter: https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/medienmonitor-schweiz.html.

beiden Lokalzeitungen Der Murtenbieter und Anzeiger von Kerzers gekauft, um ihr Informationsangebot zu konsolidieren. Auf struktureller Ebene ist die Freiburger Nachrichten AG durch die breite Streuung der Aktien ein Unternehmen, an dem sich jede und jeder beteiligen kann. Viele Privatpersonen sowie gewisse öffentlich-rechtliche Körperschaften, insbesondere im deutschsprachigen Kantonsteil, beteiligen sich an der Gesellschaft, wodurch sie sehr stark in der Region verankert ist. Wie die Zeitungen der Saint-Paul-Gruppe erhalten diejenigen der Freiburger Nachrichten AG indirekte Bundeshilfen. Im Jahr 2021 zählte das Unternehmen 45 VZÄ, wobei 25 VZÄ auf Journalistinnen und Journalisten entfielen.

2.2.3. Journal indépendant de la Broye et Imprimerie Borcard Sàrl

In Estavayer-le-Lac erscheint die Wochenzeitung Le Républicain, die Lokalzeitung des Broyebezirks. Sie gehört der Firma Journal indépendant de la Broye et Imprimerie Borcard Sàrl und berichtet über die Ereignisse in der Freiburger Broyeregion. Zurzeit arbeiten 4 Teilzeitbeschäftigte für die Zeitung.

2.2.4. Radio Fribourg-Freiburg AG

Radio Fribourg-Freiburg wurde 1988 gegründet und ist eine zweisprachige Radiostation, die sich an die gesamte Freiburger Bevölkerung richtet. Seit 2009 verfügt sie über eine RTV-Konzession und erfüllt also die Kriterien des BAKOM hinsichtlich der Berichterstattung in ihrem Versorgungsgebiet. Im Jahr 2019 ist RadioFr Eigentümerin des MEDIAparc in Villars-sur-Glâne geworden, in dem sich ihre neuen Räumlichkeiten befinden. Sie verfolgte damit das Ziel, enger mit den Partnern zusammenzuarbeiten, die im gleichen Gebäude untergebracht sind, insbesondere mit La Télé VD-FR. Was die Redaktion betrifft, wird mit den Westschweizer Regionalradios zusammengearbeitet, namentlich für die Berichterstattung über grosse Sportereignisse und die Nachrichten auf Bundesebene. Im Jahr 2020 wurde die App Frapp entwickelt, um namentlich die Inhalte von RadioFr und La Télé VD-FR über das Internet und die sozialen Medien zu verbreiten. Um ein junges Publikum anzusprechen, hat RadioFR im selben Jahr den Musiksender Fresh geschaffen, der über das Internet und DAB+ ausgestrahlt wird. Der gesamte Personalbestand von RadioFr, der bis zur Covid-19-Krise konstant zugenommen hatte, belief sich im Jahr 2021 auf 45,2 VZÄ.

2.2.5. Frapp

Frapp wurde 2020 geschaffen und ist ein Online-Gratismedium, das hauptsächlich als Plattform für die Präsentation und nicht lineare Verbreitung der Inhalte von RadioFr und La Télé VD-FR dient. Frapp ist ein Produkt der Firma Médiaparc SA, deren Hauptaktionär RadioFr ist.

2.2.6. La Télé VD-FR SA

La Télé VD-FR verfügt über eine Konzession gemäss dem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) und ist ein regionaler Nachrichtensender, der das gesamte Gebiet der Kantone Waadt und Freiburg abdeckt. Das Programm des Senders besteht aus live ausgestrahlten Nachrichten- und Unterhaltungssendungen mit regionalem Bezug. Zusätzlich zur herkömmlichen Ausstrahlung der Sendeinhalte über Fernsehgeräte, können die Sendeinhalte über die Website live oder im Replay angesehen werden. La Télé wird zu etwa 70% über den Abgabenanteil für regionale Radio- und Fernsehveranstalter finanziert. Der Sender ist im Eigentum von privaten, halbprivaten und öffentlichen Aktionären. Zurzeit arbeiten 56 Mitarbeitende mit 50 VZÄ bei La Télé VD-FR. Zwölf der Mitarbeitenden sind fest am Standort Freiburg beschäftigt. Für gewisse Aufgaben werden die Mitarbeitenden vom Standort Lausanne im Kanton Freiburg eingesetzt.

2.2.7. Sept.info

Sept.info ist ein Medium für nicht tagesaktuelle Informationen, das allgemeine Themen ohne besonderen Bezug zu Freiburg behandelt. Es wurde 2014 geschaffen, nachdem die Freiburger Monatszeitung L'Objectif ihre Tätigkeit eingestellt hatte. Die Website von Sept.info bietet langformatige Reportagen, Feuilletonromane und Hintergrundberichte und räumt dabei Illustrationen und Fotos einen hohen Stellenwert ein. Die Reportagen werden auch in einem Heft und in Form von Podcasts veröffentlicht. Über seine Informationstätigkeit hinaus positioniert sich Sept.info als Medienlabor und erbringt als solches Leistungen für Dritte. Sept.info beschäftigt derzeit 2,4 VZÄ. Die Inhalte werden im Wesentlichen von Personen produziert, die auf Auftragsbasis arbeiten. Das Medium gehört mehrheitlich Damien Piller, einem Freiburger Geschäftsmann, der auch Präsident von RadioFr und Aktionär von La Télé ist.

2.2.8. SRG-SSR

Das RTS verfügt über ein Regionalbüro in Freiburg, das TV-, Radio- und Online-Inhalte produziert. Das Büro hat den doppelten Auftrag, sowohl über das aktuelle Geschehen im Kanton zu berichten als auch Themen von nationaler Bedeutung in Freiburg zu beleuchten. Die Redaktion ist überregional ausgerichtet, d.h. die Freiburger Themen, die behandelt werden, müssen für die ganze Westschweiz von Interesse sein. Die Redaktion konzentriert sich hauptsächlich auf die Themen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Beiträge werden in den wichtigsten News-Formaten des RTS gesendet, und zwar in den TV-Sendungen Le 12h45, Couleur locale und Le 19h30 sowie in den Radio-Sendungen La Matinale, Le 12h30 und Forum. In der Saison 2020/2021 hat das RTS 1060 Beiträge über Ereignisse in Freiburg gesendet,

was 13% der Berichterstattung über die Romandie entspricht. Die Zahl der Beiträge steht im Einklang mit der demografischen Bedeutung des Kantons Freiburg in der Westschweiz. Derzeit besteht das Regionalbüro des RTS in Freiburg aus 14 Personen (11,5 VZÄ). Das RTS plant, seine Präsenz in den Regionen im Laufe der kommenden Jahre auszubauen und hauptsächlich auf Reportagen zu setzen.

Was den deutschsprachigen Kantonsteil betrifft, so strahlt das SRF fünf Mal pro Tag ein Regionaljournal aus, in dem das aktuelle Geschehen in den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis abgedeckt wird. Die Redaktion legt den Schwerpunkt auf Beiträge mit kantonaler oder gar überkantonaler Bedeutung. Das Programm soll auch die Zuhörerinnen und Zuhörer anderer Regionen der Schweiz über die Ereignisse in den drei Kantonen informieren. Über die Website wird eine weitere Verbreitung der Inhalte sichergestellt. Für die Berichterstattung über den Kanton Freiburg verfügt die Redaktion über 1 VZÄ. Dieser Personalbestand ist in den letzten Jahren stabil geblieben. Im Deutschschweizer Fernsehen der SRG berichtet die Sendung Schweiz aktuell täglich über das kantonale, regionale und lokale Geschehen.

2.2.9. Keystone-SDA-ATS AG

Keystone-SDA ist die grösste Nachrichtenagentur der Schweiz und berichtet in Form von Depeschen und Multimedia-Inhalten über allgemeine regionale, nationale und internationale Themen. Bis 2010 verfügte die Nachrichtenagentur über ein Regionalbüro in Freiburg. Heute ist der Kanton Freiburg Teil des Regionalpools Arc jurassien/Freiburg, der insgesamt über 2,4 VZÄ verfügt. Der Korrespondent für den Kanton Freiburg ist physisch in der Hauptredaktion von Keystone-SDA in Bern-Wankdorf untergebracht. Jedes Jahr gibt Keystone-SDA rund 750 Depeschen zum Kanton Freiburg heraus, die namentlich über das politische und institutionelle Geschehen sowie über Wirtschaft, Kultur, Sport und Gesellschaft berichten. Was das Geschehen im Kanton Freiburg betrifft, so besteht die Hauptaufgabe der Nachrichtenagentur darin, Inhalte zu produzieren, die das Interesse der Medien der ganzen Schweiz wecken könnten. Ergänzend dazu verfügt Keystone-SDA in den meisten Regionen auch über einen Regionaldienst, dessen Depeschen hauptsächlich für die lokalen Print- und audiovisuellen Medien bestimmt sind. Die Nachrichtenagentur prüft derzeit die Möglichkeit, dieses Modell für das Gebiet einzuführen, zu dem der Kanton Freiburg gehört.

Übersicht: Freiburger Tages- und Wochenpresse

Titel	Periodizität	Erscheinungsort	Auflage*	Besitzer
La Liberté	Täglich	Freiburg	37 153	Saint-Paul-Gruppe
Freiburger Nachrichten	Täglich	Freiburg	16 242	Freiburger Nachrichten AG
La Gruyère	3×/Woche	Bulle	13 016	Saint-Paul-Gruppe
La Broye	Wöchentlich	Payerne	8 479	Saint-Paul-Gruppe
Le Messager	Wöchentlich	Châtel-Saint-Denis	2 839	Saint-Paul-Gruppe
Le Républicain	Wöchentlich	Estavayer-le-Lac	2 455	Journal indépendant de la Broye et Imprimerie Borcard Sàrl
Der Murtenbieter	2×/Woche	Murten	4 108	Freiburger Nachrichten AG
Anzeiger von Kerzers	Wöchentlich	Kerzers	1 514	Freiburger Nachrichten AG

* Auflage 2021 gemäss WEMF Auflagebulletin

2.3. Entwicklung der wirtschaftlichen Situation

Im Rahmen des Postulats wurde die wirtschaftliche Situation der Freiburger Medien mithilfe von Gesprächen und einem Fragebogen dokumentiert. Die Analyse ergab, dass sich die weiter oben erwähnten Trends, insbesondere der Rückgang der Werbeeinnahmen, auch auf die Freiburger Medienlandschaft auswirken. Insgesamt kann die Situation der Freiburger Medien heute als fragil bezeichnet werden. Sie stellt sich je nach Art des Mediums und der Wirtschaftsstruktur unterschiedlich dar.

2.3.1. Printmedien

Bei den Werbeeinnahmen der Printmedien wurde für alle Titel der Saint-Paul-Gruppe und der Freiburger Nachrichten AG im Zeitraum von 2013 bis 2021 ein Gesamtrückgang von rund 20% verzeichnet. Bei gewissen Titeln ist der Einnahmerückgang grösser und beträgt für denselben Zeitraum etwa einen Drittel. Die Werbeeinnahmen aus Online-Anzeigen sind derzeit noch sehr gering und können den Rückgang bei der Printwerbung nicht kompensieren. Aufgrund der Covid-19-Krise sind die Werbeeinnahmen im Jahr 2020 besonders stark zurückgegangen. Ein Teil dieses Rückgangs konnte

dank der Gewährung eines Beitrags durch den Staat Freiburg an die Medien kompensiert werden.[1]

Was die Auflage betrifft, sieht die Situation je nach Titel unterschiedlich aus. Im Allgemeinen ist in den letzten zehn Jahren eine Stagnation oder gar ein leichter Rückgang der Auflagen zu beobachten, was im Gegensatz zur demografischen Entwicklung des Kantons steht. Ein Negativ-Trend ist auch bei der Abonnentenzahl und beim Umsatz aus Abonnementen zu erkennen, auch wenn die Entwicklung nicht einheitlich ist. Unabhängig von den Titeln ist die gedruckte Zeitung auch heute noch die Haupteinnahmequelle der Verleger, während der Beitrag der digitalen Medien weiterhin unbedeutend ist. Aufgrund der sinkenden Werbeeinnahmen ist der Umsatz aus Abonnementen sogar noch wichtiger geworden, um das finanzielle Gleichgewicht der Zeitungen aufrechtzuerhalten und Investitionen zu tätigen.

Trotz der schwierigen Situation bei den Einnahmen haben weder die Saint-Paul-Gruppe noch die Freiburger Nachrichten AG in den letzten fünf Jahren operative Verluste erlitten, und dies trotz der Covid-19-Krise. In beiden Fällen konnte das finanzielle Gleichgewicht vor allem dank Umstrukturierungen und Sparmassnahmen gewahrt werden.

Die Saint-Paul-Gruppe hat im Jahr 2014 den Rotationsdruck der Paulusdruckerei geschlossen und den Zeitungsdruck an das Druckzentrum Bern der Tamedia-Gruppe ausgelagert. Zudem wurden die Synergien zwischen den Titeln der Saint-Paul-Gruppe systematischer genutzt. Im Bereich der redaktionellen Zusammenarbeit hat sich La Liberté mit den Titeln der ESH-Médias-Gruppe (Herausgeberin von ArcInfo, Le Nouvelliste und La Côte) sowie mit den Tageszeitungen Le Quotidien Jurassien und Le Courrier zusammengeschlossen, um die Lohnkosten für die in Bern tätigen Journalisten nicht allein tragen zu müssen. Die ESH-Médias-Gruppe hat Anfang 2022 jedoch verkündet, dass sie die Partnerschaft mit der Saint-Paul-Gruppe beenden will. Bisher blieben die Redaktionen der Titel der Saint-Paul-Gruppe von Sparmassnahmen weitgehend verschont. Die Umstrukturierungen beschränkten sich auf einige nicht kompensierte Senkungen des Arbeitspensums sowie auf Abgänge, die durch die Einstellung von Praktikantinnen und Praktikanten kompensiert wurden, um den Anstieg der Lohnsumme einzudämmen.

Auch die Freiburger Nachrichten AG konnte bei der Zeitungsproduktion Einsparungen erzielen, insbesondere durch den Druck der Titel durch die Tamedia. Seit 2007 sanken die Produktionskosten dadurch um 3,4 Millionen Franken pro Jahr. Das finanzielle Gleichgewicht konnte auch durch eine konsequentere Nutzung der Synergien zwischen den Titeln und eine Erhöhung der Abonnementspreise aufrechterhalten werden. Die Zahl der VZÄ in den Redaktionen ist zwischen 2010 und 2021 stabil geblieben. Die Freiburger Nachrichten beabsichtigen, im Jahr 2022 fünf zusätzliche Stellen in der Redaktion zu schaffen, um die digitalen Inhalte konsequenter auszubauen.

2.3.2. Audiovisuelle Medien

Im Fall von RadioFr blieben die Werbeeinnahmen bis 2019 relativ stabil, bevor sie aufgrund der Pandemie stark eingebrochen sind. Insgesamt haben die Stellen in den Redaktionen von RadioFr in den letzten zehn Jahren zugenommen. Allerdings hat die Covid-19-Krise die finanzielle Situation des Unternehmens erheblich geschwächt hat.

Die Fernsehstation La Télé VD-FR hatte in den letzten fünf Jahren aufgrund der Konkurrenz durch ausländische Sender damit zu kämpfen, dass ihr die Werbekunden für die Werbeblöcke wegbrachen. Zudem führte die Covid-19-Krise zu einem deutlichen Rückgang der Einnahmen, die durch lokale Inserenten generiert werden. Das Unternehmen schaffte es bei den Werbeeinnahmen bisher nicht mehr auf das Niveau von vor der Pandemie. Um die Verluste zu kompensieren, hat La Télé VD-FR neue Sponsoringformate eingeführt. Zudem wurden Kosten im Bereich der Technik der Signalübertragung an die Netzbetreiber und durch die Auslagerung von Produktion und Regie eingespart. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Krise wurden drei Stellen gestrichen.

Die Online-Newsplattform Frapp hat sich seit ihrer Lancierung im Dezember 2020 im Grossen und Ganzen positiv entwickelt und die Erwartungen ihrer Initiatoren übertroffen.

2.4. Ausblick

Der digitale Wandel wird die Freiburger Medien kurz- und mittelfristig weiterhin tiefgreifend beeinflussen.

2.4.1. Printmedien

Für die gedruckten Publikumsmedien besteht die grösste Herausforderung darin, weiterhin qualitativ hochwertige regionale Informationen zu bieten und sie gleichzeitig an die neuen Gewohnheiten bei der Mediennutzung anzupassen. Diese Anpassung bringt Schwierigkeiten mit sich. Zum einen werden die sinkenden Werbeeinnahmen und die stagnierenden Abonnentenzahlen die Kostenstruktur weiter unter Druck setzen, auch wenn die allgemeine finanzielle Situation der Herausgeber heute als gesund eingestuft werden kann. Zum anderen wird die Entwicklung von neuen profitablen Geschäftsmodellen dadurch erschwert, dass mit Online-Inhalten kaum Geld zu machen ist. Vor diesem Hintergrund bleibt der Handlungsspielraum der Printmedien relativ begrenzt, zumal eine konsequentere Entwicklung des digitalen Angebots vermutlich zusätzliche Kosten verursachen wird.

[1] Siehe dazu Punkt 3.3.2.

Was die Abonnemente betrifft, so muss der Wegfall bisheriger Abonnenten infolge der Alterung der Bevölkerung oder aus finanziellen Gründen durch die Gewinnung neuer Abonnenten ausgeglichen werden. Diese wird jedoch dadurch erschwert, dass sehr viele Informationen kostenlos im Internet verfügbar sind und dass die Medien zunehmend individualisiert genutzt werden, insbesondere von den jungen Erwachsenen, die sich nicht mehr an ein bestimmtes Produkt binden. Bei den Werbeeinnahmen scheint es in den nächsten Jahren aufgrund der Konkurrenz durch Online-Plattformen und soziale Medien kaum eine Trendwende zu geben.

Das Kostensenkungspotenzial der Freiburger Printmedien ist nunmehr begrenzt, da bereits erhebliche Einsparungen erzielt wurden. Eine Verschlechterung der finanziellen Situation würde zu einem erhöhten Kostendruck führen, der sich auch auf die Redaktionen auswirkt.

2.4.2. Audiovisuelle Medien

Die Situation der audiovisuellen Medien ist eng mit der Entwicklung des politischen Rahmens auf Bundesebene verknüpft. Die Erhöhung des Anteils der Radio- und Fernsehabgabe von 6 auf 8% wurde zwar an der Volksabstimmung abgelehnt, sie wird aber erneut Gegenstand von Diskussionen auf parlamentarischer Ebene sein. Im März 2022 wurde eine Volksinitiative zur Senkung der Abgabe für Radio und Fernsehen von derzeit 365 auf 200 Franken pro Jahr lanciert. Beim BAKOM finden zudem Überlegungen zu einer grundlegenden Anpassung des aktuellen Konzessionssystems statt (Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung: Versorgungsgebiete für Lokalradios und Regional-TV).

Aufgrund dieser Punkte sind die allgemeinen Rahmenbedingungen für die konzessionierten audiovisuellen Medien in Freiburg derzeit kaum vorhersehbar. Was die Entwicklung der Werbeeinnahmen in den nächsten Jahren angeht, so ist eine Umkehr des rückläufigen Trends aufgrund der Konkurrenz durch soziale Medien und ausländische Sender nicht sehr wahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund wird es weiterhin eine grosse Herausforderung sein, ausreichende Gewinnmargen zu erzielen, um die notwendigen Entwicklungen in der Branche fortsetzen zu können. Die audiovisuellen Medien in Freiburg müssen also ihr Publikum an sich binden, obwohl die lineare Mediennutzung stetig zurückgeht.

2.4.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl die Printmedien als auch die audiovisuellen Medien im Kanton Freiburg derzeit einem starken wirtschaftlichen Druck ausgesetzt sind. Darüber hinaus dürfte die Verlagerung von Medieninhalten ins Internet den Wettbewerb zwischen allen regionalen Medienakteuren erhöhen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es schwierig, die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Medienlandschaft des Kantons genau zu beurteilen. Nichtsdestoweniger könnten Kostendruck, sinkende Margen und das Fehlen eines rentablen Online-Geschäftsmodells langfristig die Vielfalt der regionalen Berichterstattung beeinträchtigen, zumal die Produktion von journalistischen Inhalten teuer ist, und zwar unabhängig davon, über welchen Kanal sie verbreitet werden.

Ob oder wie weit ein mögliches Mediensterben in Kauf genommen werden kann, darf nicht allein von wirtschaftlichen oder technologischen Faktoren abhängen. Die Information nimmt im öffentlichen Raum einen besonderen Status ein und ist somit kein gewöhnliches Produkt. Es wird weiterhin eine starke Nachfrage nach Informationen geben, auch wenn sich die Art, wie die Inhalte genutzt werden, und die Kanäle, über die sie verbreitet werden, ändern.[1]

3. Medienpolitik

3.1. Situation auf Bundesebene

Wie die meisten demokratischen Länder verfügt auch die Schweiz über spezifische Regelungen bezüglich der Medien. Dies bestätigt, welch grosses öffentliches Interesse die Medien für die Gesellschaft haben. Denn sie fördern namentlich die Teilnahme an der demokratischen Debatte und die Meinungsvielfalt. Im Fall der Schweiz beruht die staatliche Intervention auch auf dem Willen, die sprachlichen und kulturellen Minderheiten zu berücksichtigen. Auf Bundesebene besteht die Medienförderung heute hauptsächlich aus der Finanzierung des Service public bei Radio und Fernsehen und einer indirekten Förderung der Printmedien.

3.1.1. Direkte und indirekte Förderung

Die Unterstützung von Radio und Fernsehen stützt sich auf eine Bestimmung der Bundesverfassung (BV; SR 101; Art. 93), die dem Bund die Zuständigkeit für die Organisation eines audiovisuellen Service public überträgt. In der Schweiz, wie auch in den meisten europäischen Ländern, erfüllen die Radio- und Fernsehveranstalter einen Leistungsauftrag und erhalten dafür eine Entschädigung. Die Einnahmen aus der Radio- und Fernsehabgabe in der Höhe von etwa 1,37 Milliarden Franken pro Jahr werden hauptsächlich zur Finanzierung der Radio- und Fernsehprogramme der SRG in allen Sprachregionen verwendet. Aber auch Lokalradios und Privatfernsehen erhalten einen Anteil. Seit 2019 beträgt dieser Anteil 6% der Abgabe. So erhalten Lokalradios und Regionalfernsehen insgesamt 81 Millionen Franken pro Jahr.

Im Gegensatz zu den audiovisuellen Medien gibt es auf Bundesebene keine direkte Förderung für die Printmedien. Um die Medien- und Meinungsvielfalt zu erhalten, leistet der

[1] Objectif web. La situation médiatique en Suisse romande. Medi@LAB, Universität Genf, 2018, S. 9.

Bund gestützt auf eine Bestimmung im Postgesetz (PG, SR 783.0) jedoch jährlich einen Beitrag von 50 Millionen Franken für die ermässigte Zustellung von Zeitungen durch die Post. Davon profitieren die Regional- und Lokalpresse mit 30 Millionen Franken und die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse mit 20 Millionen Franken. Die Unterstützung richtet sich vorrangig an unabhängige regionale Titel. Subventioniert werden nur Titel mit einer Auflage von höchstens 40 000 Exemplaren. Für den Anteil an Werbung und Publireportagen ist ebenfalls eine Grenze gesetzt. Die Höhe der Zustellermässigung wurde im Jahr 2020 zum letzten Mal angepasst. Für die Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse beträgt die Ermässigung 29 Rappen pro Exemplar. Die Titel der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse erhalten 18 Rappen pro Exemplar. Zudem profitieren die Zeitungen vom reduzierten Mehrwertsteuersatz von 2,5%.

Ferner unterstützt der Bund gestützt auf eine Leistungsvereinbarung Angebote der Text-Basisdienste von Keystone-SDA in Deutsch, Französisch und Italienisch. Diese Nachrichtendienste umfassen Meldungen aus den Regionen und der Zentrale für den nationalen Dienst. Dabei handelt es sich namentlich um die regionale Berichterstattung über Politik, Kultur, Wirtschaft und Sport sowie um vermischte Meldungen aus den Regionen. Die Leistungsvereinbarung wird auf Gesuch der Nachrichtenagentur hin abgeschlossen. Die Finanzhilfe beläuft sich auf maximal 4 Millionen Franken pro Jahr.

Im Rahmen der Innovationsförderung (Innosuisse) können die Medien punktuell Mittel für Forschungs- und Entwicklungsprojekte, die auf Bedürfnisse des Markts eingehen, für die Entwicklung von Start-ups sowie für den Wissens- und Technologietransfer beantragen. Ferner gibt es eine Unterstützung der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden, die sich vor allem an den Radio- und Fernseh-Sektor richtet.

3.1.2. Entwicklung der Bundeshilfen

Im Zusammenhang mit der Digitalisierung im Bereich der Medien hat der Bundesrat im Jahr 2018 einen Vorentwurf für ein Bundesgesetze über elektronische Medien in die Vernehmlassung geschickt. Die Absicht bestand darin, die Möglichkeit einzuführen, dass Online-Medien wie die audiovisuellen Medien eine Finanzierung erhalten können. Da der Entwurf die Bedürfnisse der Printmedien ausser Acht liess, wurde das Projekt nach der Vernehmlassung jedoch wieder fallen gelassen. Stattdessen schlug der Bundesrat dem Parlament im April 2020 schnell umsetzbare Massnahmen zur Unterstützung der Medien vor. Das Massnahmenpaket zugunsten der Medien, mit dem ein vielfältiges und qualitativ hochwertiges Medienangebot erhalten werden sollte, umfasste im Wesentlichen drei Punkte:

> Änderung des Postgesetzes: Ausbau der indirekten Presseförderung, um die Verlage finanziell zu entlasten, damit Mittel für die digitale Transformation frei werden.
> Änderung des Radio- und Fernsehgesetzes: Erweiterung der allgemeinen Massnahmen zur Medienförderung, namentlich im Bereich der Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, der Nachrichtenagenturen und der Investition in die Informationstechnologien.
> Neues Bundesgesetz über die Förderung von Online-Medien: Beitrag an die Online-Medien, damit sie das Publikum mit vielfältigen, relevanten Medieninhalten erreichen.

Das Parlament fügte dem Massnahmenpaket die Erhöhung des Anteils der Radio- und Fernsehabgabe für die konzessionierten privaten Radio- und Fernsehsender von 6 auf 8% hinzu. Das Massnahmenpaket wurde im Juni 2021 vom Parlament verabschiedet, aber an der Volksabstimmung im Februar 2022 abgelehnt. Der Bundesrat hat bisher nicht mitgeteilt, wie er nach diesem Rückschlag weiter vorgehen will.

Unabhängig vom Medienpaket hat der Bundesrat im Dezember 2021 beschlossen, eine Regelung auszuarbeiten, die journalistische Publikationen bei der Verbreitung über soziale Medien besser schützt (Leistungsschutzrecht für journalistische Medien). Dieser Entscheid entspricht der Entwicklung des rechtlichen Rahmens auf internationaler Ebene, insbesondere in der EU. Das Leistungsschutzrecht dürfte dazu führen, dass journalistische Medien langfristig besser für ihre Leistungen entschädigt werden. Der finanzielle Zustupf aus dieser neuen Regelung dürfte jedoch sehr begrenzt sein, insbesondere was die regionalen Medien betrifft.

Nach dem Scheitern des Massnahmenpakets an der Urne wurden auf Bundesebene zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht, um die Idee einer Ausweitung oder Anpassung der Bundeshilfen neu zu lancieren. Hinsichtlich der Perspektiven der Medienpolitik auf Bundesebene sei daran erinnert, dass einige Vorschläge des Massnahmenpakets während der parlamentarischen Beratung und der Abstimmungskampagne nicht oder kaum umstritten waren. Dies gilt insbesondere für die Erhöhung des Abgabenanteils für die privaten Radio- und Fernsehsender sowie für den Ausbau der verbilligten Postzustellung.

3.1.3. Covid-19-Bundeshilfen

Im Zusammenhang mit der Covid-19-Krise haben die Bundesbehörden ab Mai 2020 spezifische Massnahmen zur Unterstützung der Medien verabschiedet. Diese waren als Übergangshilfe bis zum Inkrafttreten des Medienpakets gedacht und bestanden aus einer Zustellermässigung für Tages- und Wochenzeitungen und der Übernahme der Abonnementskosten der elektronischen Medien für die Basisdienste der Nachrichtenagentur Keystone-SDA. Zudem

wurde der Rückgang der Einnahmen von konzessionierten privaten Radio- und Fernsehunternehmen aus Werbung und Sponsoring teilweise kompensiert. Diese ausserordentlichen Bundeshilfen, die sich auf das Covid-19-Gesetz stützten, sind im Dezember 2021 ausgelaufen.

3.2. Vorgehen der Kantone und Städte

In den letzten Jahren war die schwierige Lage der Medien vor dem Hintergrund des digitalen Wandels in mehreren Kantonen Gegenstand politischer Diskussionen. In Erwartung von Massnahmen auf Bundesebene haben die Kantone und Gemeinden jedoch nur wenige konkrete Massnahmen ergriffen.

3.2.1. Waadt

Der Staatsrat des Kantons Waadt hat im Januar 2020 einen Aktionsplan zugunsten der Waadtländer Medienvielfalt verabschiedet. Der Plan umfasst verschiedene Massnahmen, wobei der Schwerpunkt auf Sensibilisierung, Bildung und Zugang zu kostenpflichtigen Medien für Jugendliche durch vergünstigte Abonnementspreise liegt. Auf wirtschaftlicher Ebene umfassen die Massnahmen des Staatsrats eine stetige Erhöhung der kantonalen Werbeausgaben und die Übernahme der Kosten für ein VZÄ für eine Journalistin oder einen Journalisten bei der Nachrichtenagentur Keystone-SDA, um über das aktuelle Geschehen im Kanton Waadt zu berichten. Zudem sollen die Studiengebühren für angehende Journalistinnen und Journalisten übernommen werden. Die Kosten für den auf fünf Jahre beschränkten Aktionsplan wurden mit 6,2 Millionen Franken veranschlagt. Der Grosse Rat hat den Aktionsplan im März 2021 verabschiedet. Der Waadtländer Plan gilt als innovativ, da die Medien normalerweise nicht Gegenstand der öffentlichen Politik der Kantone sind. Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es jedoch verfrüht, sich über seine Wirksamkeit zu äussern.

3.2.2. Bern

Der Berner Regierungsrat hat im Jahr 2019 einen Bericht über die Möglichkeiten der Medienförderung durch den Kanton Bern ausgearbeitet, in dem er sich auf die indirekte Förderung konzentrierte. Auf dieser Grundlage hat der Grosse Rat im November 2019 den Beschluss gefasst, eine kantonale Medienpolitik umzusetzen und dabei folgende Massnahmen zu berücksichtigen: Stärkung der Regionalbüros von Keystone-SDA in Bern und Biel, Förderung der Medienkompetenz in den Schulen und Aufbau einer Online-Plattform. Um eine Gesetzesgrundlage für diese Massnahmen zu schaffen, wurde dem Grossen Rat Ende 2021 ein Entwurf zur Änderung des Informationsgesetzes vorgelegt. Aus Budgetgründen hat der Regierungsrat zum jetzigen Zeitpunkt allerdings keine spezifischen Mittel zur Unterstützung der Medien vorgesehen. Nach der Ablehnung des Massnahmenpakets des Bundes wurde jedoch eine Neubeurteilung angekündigt. Das Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel bietet dem Kanton Bern die Möglichkeit, den lokalen Veranstaltern von Radioprogrammen in diesen Regionen eine Finanzhilfe zu gewähren.

3.2.3. St. Gallen

In der Ostschweiz hat die St. Galler Regierung im Jahr 2019 die Universität St. Gallen damit beauftragt, einen Bericht über die Möglichkeiten einer Medienförderung zu erarbeiten. Zu den im Bericht analysierten Optionen gehörten die Innovationsförderung, die Stärkung der Medienkompetenz und die Bereitstellung von Infrastruktur. Es wurde empfohlen, ein kantonales Organ zu schaffen, das die Massnahmen im Bereich der Medienvielfalt koordiniert. Im August 2020 hat die St. Galler Regierung jedoch entschieden, diese Empfehlungen nicht weiterzuverfolgen und die Umsetzung der Massnahmen des Bundes abzuwarten.

3.2.4. Graubünden

Im Kanton Graubünden gibt es seit 2020 die Stiftung Medias Rumantschas. Diese verfügt über eine Redaktion und stellt ihre Artikel kostenlos den rätoromanischen Zeitungen zur Verfügung. Eine Weiterentwicklung in Richtung audiovisueller Inhalte ist in Planung. Der Kanton Graubünden und der Bund beteiligen sich an der Finanzierung der Stiftung.

3.2.5. Luzern

Der Kanton Luzern unterstützt mit einem jährlichen Förderbeitrag das Medienausbildungszentrum (MAZ) mit Sitz in Luzern, das Aus- und Weiterbildungen im Bereich Journalismus anbietet.

3.2.6. Kommunale Ebene

Auf Gemeindeebene hat die Stadt Genf im Februar 2020 einen Plan zur Förderung der Medien verabschiedet, der namentlich die Ausarbeitung einer Mediencharta, die Finanzierung innovativer Projekte zur Informationsfunktion der Medien, Massnahmen zur Förderung der Medienkompetenz wie die Bereitstellung von Digital-Abos zu vergünstigten Preisen sowie die Evaluierung des Erwerbs von Medienleistungen durch die Stadt Genf vorsieht. Seit 2019 verfügt die Stadt Lausanne über ein Budget, um Werbeanzeigen in Printmedien zu schalten, die über das aktuelle Geschehen in Lausanne berichten.

3.3. Situation im Kanton Freiburg

Der Kanton Freiburg hat bisher keine spezifische Medienpolitik aufgestellt. Während der Covid-19-Krise hat er den Medien dennoch eine befristete Unterstützung gewährt, was es in der Schweiz so noch nicht gegeben hatte. Zudem laufen Initiativen zur Medienerziehung und -sensibilisierung.

3.3.1. Rechtliche Aspekte

Wie bei den meisten anderen Kantonen enthält auch die Verfassung des Kantons Freiburg (KV; SGF 10.1) keine Bestimmung zu einer spezifischen Medienpolitik des Staates. Die Rolle der Medien wird nur in Artikel 20 thematisiert, der den allgemeinen Rahmen für die Entwicklung der Medien vorgibt. Dieser Artikel, der aus der Bundesverfassung übernommen wurde, gewährleistet die Medienfreiheit sowie das Redaktionsgeheimnis und verbietet jegliche Zensur. Im Wesentlichen wird die Frage der Information in der Verfassung unter zwei sich ergänzenden Gesichtspunkten behandelt. Einerseits sieht das Recht auf Information in Artikel 19 vor, dass jede Person amtliche Dokumente einsehen kann, sofern dem kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Andererseits zwingt die Informationspflicht den Staat und die Gemeinden dazu, die Bevölkerung nach dem Grundsatz der Transparenz über ihre Tätigkeit zu informieren. Die Rolle der Medien in Bezug auf diese Informationspflicht ist nicht festgelegt. Die Verfassungsbestimmungen zu den Sprachen nehmen ebenfalls keinen Bezug auf das Medienangebot in den beiden Sprachregionen des Kantons.

Was den kantonalen gesetzlichen Rahmen betrifft, so regelt das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) die Information der Öffentlichkeit über die staatliche Tätigkeit und das Zugangsrecht jeder Person zu amtlichen Dokumenten, indem es die diesbezüglichen Verfassungsnormen konkretisiert. Das wichtigste Ziel des Gesetzes ist es, zur Transparenz der staatlichen Tätigkeit beizutragen. Die Medien werden in Artikel 17 erwähnt, der die Grundsätze für die Zusammenarbeit der öffentlichen Einrichtungen mit den Medien festlegt, um die Verbreitung von Informationen zu erleichtern. Die Medienvielfalt wird im Gesetz nicht behandelt.

Was schliesslich die Wirtschaftspolitik betrifft, so kennt der Kanton keine Sektoralpolitik, ausser für die Landwirtschaft, wie dies auch auf Bundesebene der Fall ist, und den Tourismus, der über ein eigenes Gesetz verfügt. Die im Gesetz über die Wirtschaftsförderung (WFG; SGF 900.1) vorgesehenen Förderinstrumente stehen allen Wirtschaftsakteuren, also auch Medienunternehmen, zur Verfügung, sofern die für die Massnahmen geltenden Kriterien erfüllt sind.

3.3.2. Unterstützungsmassnahme für die Medien

Das Fehlen spezifischer verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Grundlagen hat den Staat nicht daran gehindert, die Freiburger Medien in Ausnahmefällen punktuell zu unterstützen. Der Plan zur Stützung der Wirtschaft, den der Staatsrat 2009 im Zuge der globalen Finanzkrise verabschiedet hatte, enthielt einen Abschnitt zur Kommunikation. In Rahmen dieses Plans wurde ein Betrag von 450 000 Franken für die Platzierung von Anzeigen in den Printmedien des Kantons bereitgestellt.

In ähnlicher Weise beschloss der Staatsrat im Mai 2020, die von der Covid-19-Krise betroffenen Medien zu unterstützen. Diese kantonale Unterstützung, die sowohl für die Printmedien als auch für die Radio- und Fernsehveranstalter bestimmt war, bestand darin, dass der Staat die Hälfte der gegenüber dem Jahr 2019 eingebüssten Werbeeinnahmen finanzierte. Diese Unterstützung war zunächst auf das Jahr 2020 beschränkt, wurde im März 2021 aber verlängert, um auch das Jahr 2021 abzudecken. Von den 5,34 Millionen Franken, die der Staatsrat für diese Unterstützung bereitgestellt hatte, wurden bisher 2,5 Millionen an die Medien ausgezahlt, davon erhielten die Printmedien 2,3 Millionen und die audiovisuellen Medien 0,2 Millionen. In Bezug auf diese ausserordentlichen und zeitlich begrenzten Massnahmen, die im Zusammenhang mit der Covid-19-Krise ergriffen wurden, ist darauf hinzuweisen, dass der Staatsrat damit keine strukturelle Hilfe schaffen, sondern einzig die Auswirkungen der Krise auf den medialen Service public auf kantonaler Ebene abmildern wollte.

Neben diesen ausserordentlichen Hilfsmassnahmen veröffentlicht der Staat regelmässig seine Stellenangebote in den regionalen Medien und arbeitet bei seinen Kommunikationskampagnen, z. B. im Energiebereich, mit den Medien zusammen.

3.3.3. Informationstätigkeit der kantonalen Behörden

Bei der Kantonsverwaltung sind die Aufgabenbereiche Information und Transparenz der Staatskanzlei zugeordnet. Gemäss den im InfoG festgelegten Grundsätzen bemüht sich die Staatskanzlei, ausführlich und genau über die Entscheide des Staatsrats und allgemein über die Arbeit der Verwaltung zu informieren. Zu ihren Kommunikationsmitteln gehören namentlich Medienmitteilungen und Medienkonferenzen. Die Informationen werden auch über das Internet verbreitet. Zudem wird jährlich eine Informationssitzung organisiert, an der die Staatskanzlei, die Kommunikationsverantwortlichen der Direktionen und die Medienvertreterinnen und -vertreter teilnehmen. Dabei werden die Schwerpunkte der Arbeit der Verwaltung während des Jahres besprochen. Allgemein

baut die Informationstätigkeit der kantonalen Behörden auf ein partnerschaftliches Verhältnis mit den Medien.

3.3.4. Kommunale Ebene

Wie der Kanton müssen auch die Freiburger Gemeinden gestützt auf Artikel 88 KV die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informieren. Für gewöhnlich setzen sie diese Pflicht mit einem Mitteilungsblatt oder einer Website um. Die Periodizität dieser Mitteilungsblätter der Gemeinden ist sehr unterschiedlich. Sie werden halbjährlich bis monatlich oder je nach Bedarf auch häufiger herausgegeben. Je nach Kontext und Bedeutung, die ihr beigemessen wird, kann die Gemeindeinformation auch in Form von Hauswurfsendungen oder über soziale Medien erfolgen. Diese verschiedenen Kanäle ermöglichen es den Gemeinden, die Informationen der Gemeinde als Behörde zu verbreiten und ihren Pflichten in Sachen Transparenz nachzukommen. So werden beispielsweise die Websites nicht nur zur Verbreitung von Informationen genutzt, sondern entsprechend der gesetzlichen Vorgaben auch zur Veröffentlichung von allgemein verbindlichen Gemeindereglementen.

Je nach Kommunikationsstrategie, die von der Gemeinde verfolgt wird, bieten die Informationsträger Raum für private Mitteilungen, die von öffentlichem oder privatem Interesse sind, z.B. die Vorstellung von Vereinen oder auch von Geschäften und Unternehmen, um das wirtschaftliche, kulturelle und soziale Leben der Gemeinde oder sogar der Region bekannt zu machen. Sie bieten auch eine interessante Möglichkeit, um den Bürgerinnen und Bürgern das Wort zu geben, und fördern so den sozialen Zusammenhalt und das bürgerschaftliche Engagement. Einige Gemeinden gewähren den Freiburger Medien auf freiwilliger Basis eine – meist symbolische – finanzielle Unterstützung. Im Juni 2022 hat der Generalrat der Stadt Freiburg eine finanzielle Unterstützung für Journafonds genehmigt. Dabei handelt es sich um eine Initiative des Vereins Pacte de l'Enquête et du Reportage, die zum Ziel hat, Projekte journalistischer Recherchen und Reportagen zu Themen von öffentlichem Interesse anzuregen.

3.3.5. Medienerziehung und -sensibilisierung

Medienerziehung und -sensibilisierung sind aus gesellschaftlicher Sicht eine zentrale Herausforderung. Es geht namentlich darum, die Medienkompetenz der Jugendlichen zu fördern, da die Informationsquellen und Inhalte immer zahlreicher werden. Die Freiburger Schulen haben bereits Anstrengungen in diese Richtung unternommen. Die Medienerziehung steht in den Lehrplänen der Sekundarstufen I und II und der Berufsfachschulen.

In Übereinstimmung mit dem Westschweizer Lehrplan wird seit 2011 ein Kompetenzbereich «Medien» in den französischsprachigen obligatorischen Unterricht integriert. Die Medien werden unabhängig von ihrem Format und ihrem Verbreitungskanal studiert. Ziel ist es, die Fähigkeit der Schülerinnen und Schüler zu fördern, sich bewusst zu informieren und dabei zwischen überprüften Informationen, offiziellen Informationen, falschen Informationen, Gerüchten und Lügen zu unterscheiden. Der Lehrplan 21, der im deutschsprachigen Teil des Kantons gilt, enthält ebenfalls ein Modul zur Medienerziehung. Dabei sollen die Schülerinnen und Schüler namentlich lernen, kritisch und verantwortungsvoll mit den Informationen umzugehen. Auch auf der Sekundarstufe II stellt die Medienerziehung und -sensibilisierung ein wichtiges Element dar. Des Weiteren gibt es im Rahmen verschiedener Projekte eine pädagogisch ausgerichtete Zusammenarbeit zwischen den Freiburger Schulen und den Medien.

In den Berufsfachschulen wird das Thema Medien im allgemeinbildenden Unterricht und im Berufsmaturitätsunterricht behandelt. Die Medienerziehung erfolgt hauptsächlich im Rahmen von persönlichen Arbeiten. Die Schülerinnen und Schüler lernen insbesondere, ihre Quellen und die Richtigkeit der gefundenen Informationen zu überprüfen. Gewisse Unterrichtsstunden konzentrieren sich auf das aktuelle Geschehen. Die Schulen stellen über Abonnemente bei den regionalen Medien oder einmalige Käufe Zeitungsartikel in unterschiedlichen Formaten bereit.

Die Medienerziehung ist für die politische Bildung von entscheidender Bedeutung, da sie einen kritischen Umgang mit Informationen fördert und die Jugendlichen für verschiedene Arten von Inhalten sensibilisiert. Sie wirkt sich jedoch nicht unbedingt auf die Mediennutzung der Jugendlichen aus, die sich im Allgemeinen wenig für die klassischen Medienformate interessieren. In Bezug auf die Mediensensibilisierung sei daran erinnert, dass diese auch der älteren Generation helfen sollte, sich für neue technologische Formate zu interessieren und diese zu nutzen, um das Entstehen einer digitalen Informationskluft zu verhindern.

3.4. Private Projekte

In der Schweiz gibt es zahlreiche Projekte von Fachkreisen und dem Privatsektor zur Förderung der Medien, wie z.B. die Stiftung für Medienvielfalt in Basel oder die Fondation Aventinus in Genf. Die Vereine FIJOU (Verein zur Finanzierung von Journalismus) und Nouvelle Presse setzen sich in der Westschweiz für die Unterstützung qualitativ hochwertiger Medienprodukte ein. Im Jahr 2021 gründeten diese beiden Vereine den Pacte de l'enquête et du Reportage. Im Rahmen dieses Pakts werden öffentliche und private Gelder gesammelt, um die Durchführung von journalistischen Investigativprojekten durch unabhängige Journalistinnen und Journalisten zu unterstützen. In diesem Rahmen werden auch Anstrengungen unternommen, die sich an das junge Publikum richten.

4. Position des Staatsrats

4.1. Allgemeine Einschätzung

Der Staatsrat nutzt die Gelegenheit dieses Postulatsberichts, um sich für die Medienvielfalt im Kanton Freiburg auszusprechen. Er ist der Ansicht, dass die lokalen und regionalen Medien einen unverzichtbaren Beitrag zur Belebung der öffentlichen Debatte im Kanton leisten. Im Gegensatz zu anderen Kantonen und Regionen der Schweiz hat Freiburg heute das Glück, über reichhaltige und vielfältige Medien zu verfügen, die einen unterschiedlichen und zugleich komplementären Blick auf das aktuelle Geschehen im Kanton werfen. Dank ihrer starken regionalen Verankerung räumen diese Medien den regionalen Informationen immer noch eine hohe Priorität ein. Zudem gibt es in den beiden Sprachregionen des Kantons Freiburg ein regionales Medienangebot. Dies ist für die Teilnahme an der öffentlichen Debatte in einem zweisprachigen Kanton besonders wichtig. Ergänzend zum Angebot der lokalen Medienakteure tragen die SRG und Keystone-SDA zur Berichterstattung über den Kanton auf überregionaler und nationaler Ebene bei.

Der Staatsrat ist sich des schwierigen Übergangsprozesses, in dem sich die Freiburger Medien aufgrund der digitalen Transformation des Sektors befinden, voll und ganz bewusst. Der Rückgang der Werbeeinnahmen scheint zwar derzeit noch weniger ausgeprägt zu sein als in anderen Regionen der Schweiz, doch er dauert an und setzt die klassischen Geschäftsmodelle stark unter Druck. Die Covid-19-Krise hat einige Freiburger Medien zusätzlich geschwächt, und dies zu einem Zeitpunkt, in dem sie die Modalitäten der Produktion und Verbreitung von Inhalten konsequent anpassen müssen. Ohne rentables Online-Geschäftsmodell wird der Kostendruck in den kommenden Jahren weiter zunehmen, was sich langfristig wahrscheinlich auch negativ auf die Dichte und Qualität der regionalen Medienberichterstattung auswirken wird. Eine derartige Verschlechterung wäre im Hinblick auf das demokratische und institutionelle Leben im Kanton Freiburg ein äusserst negatives Szenario. Die Zukunft der Freiburger Medien stellt daher zweifellos ein öffentliches Anliegen dar.

Angesichts dieser Situation will der Staatsrat in Ergänzung zu den politischen Instrumenten des Bundes und zur unternehmerischen Verantwortung dazu beitragen, eine vielfältige und qualitativ hochwertige Medienlandschaft in Freiburg zu erhalten. Diese politische Entscheidung steht voll und ganz im Einklang mit den bereits ergriffenen Massnahmen im Bereich der Medienpolitik. Der Staatsrat erinnert daran, dass er die Medien während der Covid-19-Krise unterstützt hat, weil er sich ihres Service-public-Auftrags bewusst ist. Zudem unterstützt er den Grundsatz, dass die Medienpolitik und ihre Instrumente bei den Bundesbehörden gestärkt werden müssen. In diesem Sinne empfahl er den Bürgerinnen und Bürgern unter anderem, das Medienpaket des Bundes an der Volksabstimmung im Februar 2022 anzunehmen. Der kritische Umgang mit Informationen und die Sensibilisierung für verschiedene Arten von Medieninhalten ist seit mehreren Jahren Teil der Lehrpläne der obligatorischen und post-obligatorischen Schulen des Kantons.

Was die direkten und indirekten Förderinstrumente betrifft, so möchte der Staatsrat nicht auf eine Politik der Strukturhilfe für die Freiburger Medien eingehen. Er ist nämlich der Ansicht, dass diese Art von Massnahmen auf Bundesebene getroffen werden müssen, und will nicht an die Stelle der Bundesorgane treten. Die auf der Grundlage des Postgesetzes und des RTVG umgesetzten direkten und indirekten Hilfen sind derzeit die wichtigsten Instrumente der Medienpolitik in der Schweiz, auch wenn sie den Herausforderungen des digitalen Wandels nur unzureichend gerecht werden. Trotz der Ablehnung des Medienpakets liegen diese Instrumente in erster Linie in der Zuständigkeit des Bundes und werden in den nächsten Jahren je nach Ausgang der laufenden parlamentarischen Beratung weiterentwickelt. Dies gilt ebenfalls für andere strukturelle Massnahmen wie die stärkere Unterstützung durch den Bund für die Zustellung der Regionalpresse und für Einrichtungen zur Ausbildung von Medienschaffenden.

Der Staatsrat ist zudem der Ansicht, dass eine Strukturpolitik für die Medien auf kantonaler Ebene aufgrund der Nähe der Akteure problematisch sein könnte, da sie die redaktionelle Freiheit beeinträchtigen könnte. Da der Staat per Definition nur begrenzt eingreifen kann, wird er den Medien die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Strukturwandel, der eine allgemeine Herausforderung darstellt, nicht komplett abnehmen können.

Ausgehend von diesen allgemeinen Überlegungen hat der Staatsrat im Rahmen des vorliegenden Berichts dennoch eine Reihe von Instrumenten analysiert und möchte einige Handlungsmöglichkeiten vertiefen.

4.2. Analyse der Handlungsmöglichkeiten

Um zum Erhalt einer vielfältigen Freiburger Medienlandschaft beizutragen, möchte der Staatsrat folgende Schritte umsetzen:

4.2.1. Innovationsförderung

Der digitale Wandel ist eine transversale Herausforderung für die Freiburger Medien. Die kantonale Innovationsförderungspolitik verfügt über Instrumente zur Unterstützung solcher Prozesse, wie z.B. das Coaching oder die Finanzierung von innovativen Projekten. Die bereits vorhandenen Instrumente ermöglichen es insbesondere, die Entwicklung neuer unternehmerischer Ansätze zu fördern und Ressourcen für die Einleitung von Innovationsprozessen freizusetzen. Die

Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) stellt zurzeit Überlegungen zur Stärkung der Innovationspolitik und zur Überarbeitung ihrer Instrumente an. In diesem Rahmen wird eine Analyse durchgeführt, um zu beurteilen, inwieweit die verfügbaren Instrumente die Innovationsprozesse bei den Medien unterstützen könnten. Was eine allfällige Anpassung des gesetzlichen Rahmens betrifft, bleiben die Grundprinzipien der Innovationspolitik unantastbar, das heisst allfällige Massnahmen dürfen weder branchenspezifisch sein noch den Wettbewerb verzerren.

4.2.2. Medien und Bürgerrechte

Im Hinblick auf die Wahrnehmung der Bürgerrechte und die Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten ist die Qualität und Zugänglichkeit von Informationen über das aktuelle regionale Geschehen von grosser Bedeutung. Es besteht also ein klares öffentliches Interesse daran, dass die Jugendlichen über die von ihnen bevorzugten Technologien und Formate Zugang zu regionalen Informationen haben. Die Freiburger Schulen spielen dabei eine wesentliche Rolle, indem sie bei den Jugendlichen den kritischen Umgang mit Informationen thematisieren. Es gibt bereits zahlreiche Kooperationen, wie die Semaine des médias unter der Schirmherrschaft der RTS, das Projekt Zeitung in der Schule oder das von La Liberté entwickelte Heft Journal à l'école. Der Staatsrat stellt sich die Frage, ob die Freiburger Medienakteure weitere Formate bereitstellen könnten, damit die regionalen Informationen auch die jüngere Generation erreichen. Er ist bereit, mit den Freiburger Medienakteuren Gespräche darüber aufzunehmen. Dies mit dem Ziel, zur Meinungsbildung der jungen Bürgerinnen und Bürger beizutragen und das Interesse an den öffentlichen Angelegenheiten zu fördern.

4.2.3. Runder Tisch der Medien

Angesichts der komplexen Situation und der zahlreichen Herausforderungen der Freiburger Medien möchte der Staatsrat ihrer Entwicklung besondere Aufmerksamkeit widmen. Zu diesem Zweck schlägt er vor, einen runden Tisch der Medien ins Leben zu rufen, der sich aus einer Vertretung der Regierung und einer Vertretung der Freiburger Medienunternehmen zusammensetzt. Zum einen wird es der runde Tisch dem Staatsrat ermöglichen, einen engeren Dialog mit den Akteuren der Freiburger Medienlandschaft zu führen und regelmässig Informationen über deren Entwicklung zu erhalten. Und zum anderen wird er dazu dienen, die Herausforderungen der Medienpolitik auf Bundes- und Kantonsebene zu analysieren. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ein solcher strukturierter Austausch mit Blick auf die Erhaltung einer reichen und vielfältigen Medienlandschaft sehr wertvoll sein könnte. Der Dialog würde es dem Staatsrat ausserdem erlauben, die Interessen der Freiburger Medien auf Bundesebene konsequenter zu vertreten.

4.2.4. Politischer Rahmen auf Bundesebene

Die Entwicklung des politischen Rahmens auf Bundesebene ist für die Freiburger Medien sowohl im audiovisuellen als auch im Printbereich von grösster Bedeutung. Nach der Ablehnung des Massnahmenpakets zugunsten der Medien will der Staatsrat seine Bemühungen verstärken, um die Gespräche auf Bundesebene über eine Unterstützung der regionalen Medien voranzutreiben. In diesem Sinne wird er der Medienpolitik im Rahmen der eidgenössischen Vorlagen besonders Beachtung schenken und regelmässig eine Lagebeurteilung mit der Freiburger Vertretung im National- und Ständerat durchführen. Auf interkantonaler Ebene wird sich der Staatsrat mit Nachdruck dafür einsetzen, dass die Medienpolitik auf die Agenda der zuständigen Konferenzen, insbesondere der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Westschweizer Regierungskonferenz (WRK), gesetzt wird. Zudem wird er die Medienpolitik bei seinen regelmässigen Treffen mit den Regierungen anderer Kantone thematisieren.

Im Rahmen dieses Berichts wurden auch andere Instrumente analysiert. Der Staatsrat möchte die Überlegungen zu den folgenden Unterstützungsmassnahmen nicht vertiefen:

4.2.5. Kostenlose oder vergünstigte Abonnemente für die jungen Bürgerinnen und Bürger

Wie weiter oben erwähnt, sind die politische Bildung und die Medienerziehung nach Ansicht des Styaatsrats im Hinblick auf das institutionelle und demokratische Leben des Kantons von wesentlicher Bedeutung. Darüber hinaus ist es unter dem Gesichtspunkt der Medienvielfalt im Kanton von grundlegender Bedeutung, das Interesse der Jugendlichen an qualitativ hochwertigen regionalen Nachrichten zu fördern. In diesem Zusammenhang wurde sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene häufig die Idee diskutiert, Jugendlichen Abonnemente zu ermässigten Preisen anzubieten. Auch wenn der Staatsrat das Anliegen, die regionalen Medien und im weiteren Sinne die Information über das aktuelle Geschehen im Kanton bei den Jugendlichen zu fördern, voll und ganz teilt, so ist er dennoch der Ansicht, dass kostenlose oder vergünstigte Abonnemente keine wirksame Massnahme darstellen.

Wie aktuelle Umfragen zeigen, lesen generell nur wenige der 12- bis 19-Jährigen regelmässig Zeitungen, sei es in gedruckter oder digitaler Form.[1] Dabei scheinen die Kosten für das Angebot nicht das Haupthindernis zu sein. Denn die Zahl der Jugendlichen, die Gratiszeitungen lesen, ist nicht höher. Zudem leben die meisten Jugendlichen, die von diesen kostenlosen oder vergünstigten Abonnementen profitieren könnten, noch bei ihren Eltern. In vielen Fällen ist im

[1] ZHAW, Bericht Jugend Aktivitäten Medien (JAMES) 2020, S. 20.

Haushalt ein Abonnement vorhanden und die Jugendlichen können die Zeitung lesen, wenn sie dies möchten.[1] Daher dürfte eine Senkung des Preises für das Abonnement die Medienaktivitäten der Jugendlichen nicht grundlegend verändern. Ihnen würde nämlich ein Produkt angeboten, das weder ihren Gewohnheiten noch ihren Freizeitaktivitäten im Zusammenhang mit Medieninhalten entspricht. Aus medienpolitischer Sicht geht es nicht in erster Linie darum, Abonnemente bei den Jugendlichen zu fördern, vielmehr sollten qualitativ hochwertige Medieninhalte in den von dieser Altersgruppe genutzten Formaten entwickelt werden.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass Initiativen, die darauf abzielen, die Jugendlichen für hochwertige Medieninhalte zu interessieren, begleitet werden müssen, um einen nachhaltigen Effekt zu erzielen. Ohne begleitende Massnahmen wird eine Aktion wie die Senkung der Abonnementspreise für Jugendliche höchstwahrscheinlich keine greifbaren Ergebnisse zeigen. Aus diesem Grund sollte die Priorität auf die Bemühungen gelegt werden, die bereits jetzt im Rahmen der Lehrpläne laufen.

4.2.6. Unterstützung einer Nachrichtenagentur (Keystone-SDA-ATS AG)

Die nationale Nachrichtenagentur Keystone-SDA trägt zur Berichterstattung über die Ereignisse in Freiburg und zu deren Verbreitung über die Kantonsgrenzen hinaus bei. Darüber hinaus ist sie ein wichtiger Partner der Freiburger Medien, indem sie ihnen insbesondere ermöglicht, ihre Online-Inhalte zu ergänzen und eine schnelle Information über internationale, nationale und regionale Ereignisse zu gewährleisten. Im Rahmen dieses Postulats hat der Staatsrat die Möglichkeit analysiert, die Nachrichtenagentur zu unterstützen, damit sie ihr regionales Angebot ausbauen kann, wie sie es bereits in anderen Regionen der Schweiz tut. Er bezweifelt zwar nicht, dass das Angebot von Keystone-SDA für die Berichterstattung über das aktuelle Geschehen im Kanton interessant ist, allerdings ist er der Ansicht, dass eine derartige Unterstützung nicht den im Postulat formulierten Zielen entsprechen würde. Die Übernahme von Depeschen durch die Freiburger Medien könnte nämlich eher zu einer Vereinheitlichung der Inhalte als zu deren Diversifizierung beitragen. Ausserdem ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Berichterstattung über das aktuelle Geschehen in Freiburg in erster Linie Aufgabe der Freiburger Medien ist, die diesen Bereich als Schwerpunkt ihres Angebots weiter ausbauen müssen.

4.2.7. Steuerliche Massnahmen

In den letzten Jahren wurden auf verschiedenen Ebenen steuerliche Massnahmen zur Unterstützung der Medien im Zusammenhang mit dem digitalen Wandel analysiert. In einigen Ländern gibt es Systeme zu Medienförderung, die auf steuerlichen Anreizen beruhen. In der Schweiz wurde auf politischer Ebene die Möglichkeit diskutiert, Steuerabzüge für Zeitungsabonnemente einzuführen. Zum jetzigen Zeitpunkt hindert das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) die Kantone jedoch daran, eine derartige Massnahme einzuführen. Der Staatsrat möchte die Analyse der steuerlichen Massnahmen nicht vertiefen. Diese Art von Massnahmen ist sehr komplex und würde auf sehr viele Hindernisse stossen, wobei ihre Wirkung ungewiss wäre. Denn eine Massnahme wie die steuerliche Abzugsfähigkeit von Kosten für Zeitungsabos, die im Wesentlichen nur einen symbolischen Charakter hätte, wird es den Medien nicht ermöglichen, die strukturellen Herausforderungen zu bewältigen, mit denen sie konfrontiert sind.

4.2.8. Stiftung

Die Schaffung einer Stiftung für die Umsetzung der Medienförderungspolitik bietet in den Augen des Staatsrats vor allem den Vorteil, dass sie Distanz zwischen den öffentlichen Körperschaften und den Empfängern der Fördermittel, d.h. den Medienunternehmen, schafft. Auf kantonaler Ebene könnte eine Stiftung somit als ein Puffer fungieren und die Unabhängigkeit der Medien gewährleisten, wenn direkte staatliche Beihilfen gewährt werden. Wie weiter oben erwähnt, will der Staatsrat jedoch keine Strukturhilfe für die Medien einführen. Die Gründung einer Stiftung hat für ihn daher keine Priorität, zumal es auf Westschweizer und Schweizer Ebene bereits mehrere Stiftungen gibt, die Medienprojekte unterstützen.

5. Schluss

Abschliessend bittet der Staatsrat den Grossen Rat, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

---

[1] Je nach sozioökonomischem Status der Familie liegt der Anteil der Haushalte, die über ein Tageszeitungsabo verfügen, zwischen 30 und 64%. Siehe JAMES-Studie 2020.

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion Levrat Marie / Repond Brice 2022-GC-60

Une année d'abonnement à un journal pour tous les nouveaux citoyens du canton de Fribourg

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 23 mars 2022, les auteur-e-s demandent au Conseil d'Etat de mettre sur pied un système légal de bon, d'une durée d'une année, pour toutes les nouvelles citoyennes et tous les nouveaux citoyens du canton qui en font la demande. Valable pour un abonnement, électronique ou papier, à un journal du canton de Fribourg, le bon viserait à intéresser les jeunes citoyennes et citoyens davantage à l'actualité, dans une perspective d'éducation civique et, en même temps, à soutenir la presse écrite régionale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat souhaite rappeler son attachement à la diversité médiatique dans le canton de Fribourg. Il estime que les médias locaux et régionaux apportent une contribution indispensable à la vie institutionnelle et démocratique. Au-delà de sa seule dimension économique, les difficultés actuelles des médias dans le contexte de la transformation numérique représentent donc également un enjeu d'intérêt public. Partant de ce constat, le Conseil d'Etat a analysé dans le détail la situation actuelle et les perspectives des médias fribourgeois dans son rapport répondant au postulat « Etat des lieux actuel des médias fribourgeois, de leur financement et de leur avenir » (2021-GC-16). Dans ce cadre, il s'est également penché sur les questions évoquées dans la présente motion, à savoir le soutien à la presse et la sensibilisation et formation aux médias. A partir de ces réflexions, le Conseil d'Etat répond comme suit à la proposition formulée par les députés Levrat et Repond.

1. Médias et citoyenneté

Le Conseil d'Etat partage l'analyse des députés selon laquelle l'éducation citoyenne et la formation aux médias constituent des enjeux essentiels du point de vue de la vie démocratique. Concernant la nécessité d'agir sur le plan politique, il souhaite rappeler que le thème des médias est abordé dans le cadre scolaire à différents niveaux et selon divers canaux.

Au niveau de la scolarité obligatoire, plusieurs domaines des plans d'études germanophone et francophone sont consacrés à la thématique des médias, comme pour le Lehrplan 21, les modules intitulés « Informationen nutzen » ; « Medien und Informatik ». Le thème des médias est également abordé dans d'autres disciplines, comme le français ou la citoyenneté. Dans le plan d'études romands PER par exemple, la séquence sur le débat et l'argumentation en 11H des cours de français s'intéresse à la question des sources dans les articles de journaux. Les journaux sont d'ailleurs utilisés dès le plus jeune âge dans l'apprentissage de la lecture. En citoyenneté, les élèves sont

sensibilisés à utiliser les médias établis comme source d'information sûre, par opposition aux réseaux sociaux.

Certains projets spécifiques viennent s'ajouter aux programmes scolaires. Dans les écoles francophones, la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) organise chaque année la semaine des médias à l'école à laquelle participent les écoles fribourgeoises. De nombreuses activités sont proposées avec la participation de plusieurs médias romands, dont la RTS. Cet événement s'inscrit dans une volonté de stimuler l'éducation numérique et l'éducation aux médias en particulier, à tous les degrés de la scolarité obligatoire et post-obligatoire. Enfin, dans un souci de promotion de son offre d'information auprès des jeunes, La Liberté donne aux étudiants un accès préférentiel à son site internet, avec le soutien de la Banque cantonale fribourgeoise (BCF).

Du côté germanophone, le projet « Zeitung in der Schule » est organisé par les Freiburger Nachrichten et offre aux élèves et au corps enseignant des classes participant un abonnement personnel durant 14 semaines consécutives, 6 jours par semaine. Durant cette période, chaque classe fait en outre l'objet d'une publication sous forme d'article sur un thème choisi et recherché. L'institut de formation IZOP à Aachen en Allemagne assure l'encadrement pédagogique, respectivement la mise à disposition de matériel pédagogique, ainsi que l'encadrement des enseignants et enseignantes sur ce projet.

Au niveau du secondaire deux (S2) académique, l'éducation aux médias est dispensée dans différentes matières, avec des références concrètes notamment dans les programmes de langues, d'histoire et d'informatique. L'éducation aux médias doit permettre aux élèves d'acquérir de l'assurance dans l'utilisation des médias, de savoir les utiliser à bon escient et de connaître leurs dangers. Il ne s'agit pas seulement d'acquérir des connaissances sur les médias connus et les nouvelles technologies, mais également d'encourager l'esprit critique ainsi que de renforcer les capacités de réflexion et les compétences sociales. L'éducation aux médias englobe donc l'apprentissage avec et par les médias. En outre, il n'est pas rare que des élèves choisissent un thème en lien avec les médias pour leur travail de maturité. Ces travaux personnels sont l'occasion d'aborder ce thème avec le reste de la classe.

En parallèle des programmes scolaires, des projets sont également menés dans les établissements du S2 académique, comme celui intitulé « ZIG (Zeitung im Gymnasium) » par le média régional Freiburger Nachrichten. Outre la promotion des compétences en lecture et en écriture, ce projet vise également à utiliser activement les médias et à communiquer ses propres points de vue et opinions, afin de participer au débat social. Pendant la durée du projet, tous les élèves du gymnase reçoivent un exemplaire gratuit des Freiburger Nachrichten. A noter également qu'un choix de journaux régionaux et nationaux est mis à disposition dans les cafétérias et les bibliothèques des établissements du S2 académique.

Dans les écoles spécialisées, les enseignants et enseignantes travaillent également sur le thème de l'information avec les élèves ayant les compétences pour lire un journal. Ces apprentissages se font plus particulièrement sur la compréhension du sens des contenus. Le langage simplifié n'étant pas d'actualité dans la presse, les articles sélectionnés pour ces exercices doivent être simples à comprendre. Enfin, les écoles professionnelles abordent la thématique des médias dans le cadre des cours de culture générale et de maturité. L'enseignement se fait principalement lors de l'élaboration de travaux personnels. Les élèves apprennent notamment à vérifier leurs sources et la pertinence des

informations trouvées. Certains cours sont focalisés sur les faits d'actualité. Les écoles fournissent les articles de journaux en différents formats, à travers des abonnements aux médias régionaux ou des achats ponctuels.

2. Politique des médias aux niveaux fédéral et cantonal

Pour ce qui est du deuxième volet de la motion, à savoir l'aide à la presse écrite, le Conseil d'Etat souhaite rappeler que la politique des médias relève en Suisse prioritairement d'une compétence fédérale. Un dispositif d'aides directes et indirectes en faveur des médias audiovisuels et de la presse existe ainsi sur le plan fédéral. Concrétisant une disposition constitutionnelle, le service public audiovisuel est financé via les recettes de la redevance de radio-télévision et mis en œuvre sur la base de mandats de prestation. Les recettes de la redevance servent principalement à financer les programmes de radio et de télévision de la SSR. Les radios locales et télévisions privées régionales qui ont une fonction de service public en bénéficient également, selon les modalités définies dans la Loi sur la radio et la télévision. Quant à la presse écrite, la Confédération ne connaît pas d'aides directes. Sur la base de la Loi sur la poste, elle subventionne toutefois la distribution par la Poste des titres de presse remplissant certains critères. Cette aide indirecte est aujourd'hui principalement orientée vers les titres régionaux. D'autres soutiens indirects existent sur le plan fédéral, notamment au niveau de la formation et formation continue des journalistes et de l'encouragement de l'innovation.

Au niveau des cantons, les médias ne font pas habituellement l'objet de politiques publiques. Evoqué par les motionnaires, le canton de Vaud a néanmoins adopté en janvier 2020 un plan d'action en faveur de la diversité des médias vaudois. Le plan cumule des mesures diverses avec, en priorité, un volet de sensibilisation, d'éducation et d'accès aux médias payants pour les jeunes, moyennant des tarifs d'abonnement préférentiels. Des réflexions sont également en cours dans le canton de Berne pour soutenir les médias, en particulier par le biais d'un soutien aux bureaux régionaux de l'agence de presse Keystone-ATS.

La Constitution fribourgeoise, à l'image de celle de la plupart des autres cantons, ne comporte pas de disposition relative à une politique spécifique de l'Etat en matière de médias. L'absence de bases constitutionnelles et légales spécifiques n'a pas empêché l'Etat d'intervenir ponctuellement pour soutenir les médias fribourgeois dans des situations exceptionnelles. Le plan de soutien adopté par le Conseil d'Etat en 2009 dans le contexte de la crise financière mondiale comportait ainsi un volet de communication. De façon analogue, le Conseil d'Etat a décidé en mai 2020 de soutenir les médias affectés par la crise du Covid-19. A côté de ces aides exceptionnelles, l'Etat publie régulièrement ses offres d'emploi dans la presse régionale et collabore avec les médias pour ses campagnes de communication, par exemple dans le domaine énergétique.

Au niveau de la politique économique, le canton ne connaît pas de politique sectorielle, à part pour l'agriculture, comme cela est aussi le cas au niveau fédéral, et le tourisme, qui dispose d'une loi propre. Les instruments de soutien prévus dans la Loi sur la promotion économique sont accessibles à tout acteur économique, et donc également aux entreprises de médias, à condition que les critères s'appliquant aux mesures soient remplis. Il convient cependant de signaler que les instruments de la promotion économique visent essentiellement à favoriser le développement économique du canton, alors qu'une politique de soutien en faveur des médias répond plutôt à des réflexions d'ordre démocratique et institutionnel.

3. Abonnements gratuits pour les jeunes citoyennes et citoyens

Au cours des dernières années, l'idée d'offrir aux jeunes des abonnements à des tarifs préférentiels pour soutenir la presse a souvent été évoquée sur le plan politique, tant au niveau fédéral que cantonal. Même si le Conseil d'Etat partage entièrement le souci de promouvoir les médias régionaux et plus largement l'information sur l'actualité du canton auprès des jeunes citoyennes et citoyens, il doute de l'efficacité de la mesure proposée.

De manière générale, comme le montrent des enquêtes récentes, une proportion très faible des jeunes de 12 à 19 ans lisent régulièrement des journaux, que ce soit au format papier ou numérique (voir JAMES - Jeunes activités médias, enquête de la Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, 2020). Le caractère payant de l'offre ne semble pas constituer le principal obstacle car le nombre de jeunes qui consultent les journaux gratuits n'est pas plus élevé. De plus, la plupart des jeunes potentiellement concernés par les abonnements gratuits vit encore chez ses parents. Dans de nombreux cas, un abonnement est disponible au foyer et les jeunes peuvent consulter le journal s'ils le souhaitent. De ce fait, un bon couvrant les frais de l'abonnement n'est pas susceptible de modifier fondamentalement les activités médias des jeunes. On leur offrirait en effet un produit qu'ils n'ont pas l'habitude d'utiliser et qui ne correspond pas à leurs activités de loisirs en lien avec les contenus médiatiques. Du point de vue de la politique des médias, le Conseil d'Etat estime que l'enjeu ne consiste pas en premier lieu à promouvoir les abonnements auprès des jeunes, mais plutôt à développer des contenus médiatiques de qualité dans les formats utilisés par cette catégorie d'âge. Il s'agit là surtout d'une responsabilité des médias. L'Etat peut soutenir des innovations de ce type par le biais de sa politique de promotion de l'innovation, à condition que les critères s'appliquant aux instruments soient remplis.

Enfin, le Conseil d'Etat estime que pour avoir des effets durables, les initiatives visant à intéresser les jeunes aux contenus médiatiques de qualité doivent être encadrées. Sans dispositif d'accompagnement, une mesure telle que la gratuité d'un abonnement pour les jeunes ne produira très probablement pas de résultats tangibles. Pour cette raison, le Conseil d'Etat est d'avis que la priorité doit être donnée aux efforts qui sont déjà entrepris à l'heure actuelle au niveau des programmes scolaires.

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la présente motion.

5 septembre 2022

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion Levrat Marie / Repond Brice 2022-GC-60

Ein Zeitungs-Jahresabonnement für alle neuen Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 23. März 2022 eingereichten und begründeten Motion wird vom Staatsrat verlangt, per Gesetz ein Gutscheinsystem für ein Zeitungs-Jahresabonnement einzuführen, von dem alle neuen Bürgerinnen und Bürger des Kantons auf Verlangen profitieren können. Der Gutschein gilt für ein Abonnement einer Freiburger Zeitung in elektronischer oder gedruckter Form und soll junge Bürgerinnen und Bürger stärker für das aktuelle Geschehen interessieren. Ziel dieser Massnahme ist es, die politische Bildung zu fördern und gleichzeitig die regionalen Printmedien zu unterstützen.

II. Antwort des Staatsrats

Vorab möchte der Staatsrat unterstreichen, dass er die Medienvielfalt im Kanton Freiburg für wichtig hält. Er ist der Meinung, dass die lokalen und regionalen Medien einen wichtigen Beitrag an das institutionelle und demokratische Leben leisten. Die aktuellen Schwierigkeiten der Medien im Zusammenhang mit dem digitalen Wandel haben deshalb nicht nur eine wirtschaftliche Dimension, sondern stellen auch eine Herausforderung von öffentlichem Interesse dar. Deshalb hat der Staatsrat die aktuelle Lage und die Zukunftsaussichten der Freiburger Medien im Detail geprüft und in seinem Bericht zum Postulat «Aktuelle Lage, Finanzierung und Zukunft der Freiburger Medien» (2021-GC-16) dargelegt. In diesem Rahmen hat er sich auch mit der Frage befasst, die in der vorliegenden Motion angesprochen wird, nämlich die Unterstützung der Printmedien in Verbindung mit der Medienerziehung und -sensibilisierung. Aufgrund dieser Überlegungen nimmt der Staatsrat wie folgt zu den Vorschlägen von Grossrätin Levrat und Grossrat Repond Stellung:

1. Medien und Bürgerrechte

Der Staatsrat teilt die Analyse der Verfasser der Motion, dass die politische Bildung und die Förderung der Medienkompetenz für das demokratische Leben von zentraler Bedeutung sind. Um auf die Frage einzugehen, ob Handlungsbedarf auf politischer Ebene besteht, weist er darauf hin, dass das Thema Medien an der Schule auf verschiedenen Schulstufen und über verschiedene Kanäle behandelt wird.

Im Laufe der obligatorischen Schulzeit sehen die deutsch- und französischsprachigen Lehrpläne an mehreren Stellen die Behandlung des Themas Medien vor, wie etwa im Lehrplan 21 in den Modulen «Informationen nutzen» und «Medien und Informatik». Das Thema Medien wird auch in anderen Fächern wie Französisch oder politische Bildung aufgegriffen. Im «Plan d'études romand» (PER) wird beispielsweise in der 11H im Französischunterricht, wenn Debatte und Argumentation durchgenommen werden, das Thema der Quellen von Zeitungsartikeln besprochen. Zeitungen werden übrigens von Beginn an zum Lesenlernen eingesetzt. In der politischen Bildung werden die

Schülerinnen und Schüler dafür sensibilisiert, etablierte Medien als sichere Informationsquelle anstelle von sozialen Medien zu nutzen.

Das Schulprogramm wird zudem durch spezifische Projekte ergänzt. Für die französischsprachigen Schulen organisiert die Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) alljährlich die «Semaine des médias à l'école», an der die Freiburger Schulen teilnehmen. Unter der Mitwirkung mehrerer Westschweizer Medien wie dem RTS werden zahlreiche Aktivitäten angeboten. Diese Aktion soll die digitalen Kompetenzen und insbesondere die Medienkompetenz auf allen Stufen der obligatorischen und nachobligatorischen Schule steigern. Schliesslich gewährt La Liberté mit Unterstützung der Freiburger Kantonalbank (FKB) Studentinnen und Studenten einen privilegierten Zugang auf ihre Internetseite, um das Informationsangebot bei Jugendlichen stärker bekannt zu machen.

Für die Deutschsprachigen gibt es das Projekt «Zeitung in der Schule», das von den Freiburger Nachrichten (FN) getragen wird. Im Rahmen dieses Projekts erhalten die Schülerinnen und Schüler sowie die Lehrpersonen der teilnehmenden Klassen ein persönliches Abonnement für 14 Wochen, in denen sie die FN an 6 Tagen pro Woche erhalten. In dieser Zeit darf jede Klasse einen Artikel über ein Thema schreiben, das sie selber ausgewählt und recherchiert hat. Der Artikel erscheint anschliessend in der Zeitung. Das Institut zur Objektivierung von Lern- und Prüfungsverfahren (IZOP) in Aachen, Deutschland, sorgt für den pädagogischen Rahmen, beziehungsweise für die Bereitstellung des pädagogischen Materials und die Begleitung der Lehrpersonen bei diesem Projekt.

Auf der Gymnasialstufe wird Medienkompetenz in verschiedenen Fächern vermittelt, wobei insbesondere das Programm für die Sprachfächer, für Geschichte und für Informatik konkrete Inhalte im Zusammenhang mit den Medien vorsieht. Die Medienerziehung soll es den Schülerinnen und Schülern ermöglichen, im Umgang mit Medien Erfahrung zu sammeln, sie sinnvoll zu nutzen und ihre Gefahren zu kennen. Dabei geht es nicht allein darum, Kenntnisse zu den bekannten Medien und den neuen Technologien zu erlangen, sondern auch kritisches Denken zu fördern und so die Reflexionsfähigkeit und Sozialkompetenz zu stärken. Die Medienerziehung umfasst also das Lernen mit den und durch die Medien. Im Übrigen kommt es nicht selten vor, dass Schülerinnen und Schüler für ihre Maturaarbeit ein Thema in Verbindung mit den Medien wählen. Diese persönlichen Arbeiten bieten die Gelegenheit, das Thema auch mit dem Rest der Klasse zu behandeln.

Zusätzlich zum Schulprogramm werden an den Schulen auf Gymnasialstufe auch Projekte durchgeführt, wie etwa das Projekt «ZiG – Zeitung im Gymnasium» der Freiburger Nachrichten. Dieses Projekt fördert nicht nur die Lese- und Schreibkompetenz, sondern zielt auch darauf ab, die Medien aktiv zu nutzen und eigene Ansichten und Meinungen darzulegen, um an der gesellschaftlichen Debatte teilzunehmen. Für die Dauer des Projekts erhalten alle Gymnasiastinnen und Gymnasiasten ein Gratisexemplar der Freiburger Nachrichten. Erwähnenswert ist ausserdem, dass an den Schulen auf Gymnasialstufe eine Auswahl an regionalen und nationalen Zeitungen in den Cafeterien und Bibliotheken aufliegen.

In den Sonderschulen behandeln die Lehrpersonen mit den Schülerinnen und Schülern, die über die Kompetenz zum Zeitunglesen verfügen, ebenfalls das Thema Information. Hier geht vorrangig darum, die Bedeutung der Inhalte zu verstehen. Einfache Sprache ist in den Medien kein Thema, weshalb die für diese Übungen ausgewählten Artikel leicht verständlich sein müssen.

In den Berufsfachschulen wird das Thema Medien im allgemeinbildenden Unterricht und im Berufsmaturitätsunterricht behandelt und zwar hauptsächlich im Rahmen von persönlichen Arbeiten. Die Schülerinnen und Schüler lernen insbesondere, ihre Quellen und die Richtigkeit der gefundenen Informationen zu überprüfen. Gewisse Unterrichtsstunden konzentrieren sich auf das aktuelle Geschehen. Die Schulen stellen über Abonnemente bei den regionalen Medien oder einmalige Käufe Zeitungsartikel in unterschiedlichen Formaten bereit.

2. Medienpolitik auf Ebene des Kantons und des Bundes

In Bezug auf den zweiten Teil der Motion, das heisst die Unterstützung der Printmedien, ruft der Staatsrat in Erinnerung, dass die Medienpolitik in der Schweiz vorrangig Sache des Bundes ist. Auf Bundesebene gibt es bereits ein System für direkte und indirekte Hilfen zugunsten der audiovisuellen und Printmedien. Gemäss Verfassungsauftrag wird der Service Public, den das Radio und Fernsehen über Leistungsaufträge erfüllt, mit der Radio- und Fernsehabgabe finanziert. Die Einnahmen aus der Radio- und Fernsehabgabe werden hauptsächlich zur Finanzierung der Radio- und Fernsehprogramme der SR verwendet. Aber auch Lokalradios und regionale Privatfernsehstationen, die einen Service public leisten, erhalten einen Anteil, der sich nach dem Bundesgesetz über Radio und Fernsehen richtet. Für die Printmedien gibt es auf Bundesebene hingegen keine direkte Förderung. Der Bund subventioniert einzig die Postzustellung von Zeitungen, die gewisse Kriterien gemäss dem Postgesetz erfüllen. Von dieser indirekten Hilfe profitiert heute hauptsächlich die Regionalpresse. Es gibt darüber hinaus noch weitere indirekte Unterstützungsangebote auf Bundesebene. Diese betreffen insbesondere die journalistische Bildung und Weiterbildung und die Innovationsförderung.

Auf Kantonsebene sind die Medien gewöhnlich nicht Gegenstand der öffentlichen Politik. Der Kanton Waadt, der von den Verfassern der Motion erwähnt wird, hat allerdings im Januar 2020 einen Aktionsplan zugunsten der Waadtländer Medienvielfalt verabschiedet. Der Plan umfasst verschiedene Massnahmen, wobei der Schwerpunkt auf Sensibilisierung, Bildung und Zugang zu kostenpflichtigen Medien für Jugendliche durch vergünstigte Abonnementspreise liegt. Auch im Kanton Bern werden Überlegungen angestellt, um die Medien zu unterstützen und zwar insbesondere durch die Stärkung der Regionalbüros der Nachrichtenagentur Keystone-SDA.

Wie bei den meisten anderen Kantonen hat auch die Verfassung des Kantons Freiburg keine Bestimmung zu einer spezifischen Medienpolitik des Staates. Das Fehlen spezifischer verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Grundlagen hat den Staat aber nicht daran gehindert, die Freiburger Medien in Ausnahmefällen punktuell zu unterstützen. Der Plan zur Stützung der Wirtschaft, den der Staatsrat 2009 im Zuge der globalen Finanzkrise verabschiedet hatte, enthielt beispielsweise einen Abschnitt zur Kommunikation. In ähnlicher Weise beschloss der Staatsrat auch im Mai 2020 eine Unterstützung der von der Covid-19-Krise betroffenen Medien. Neben diesen ausserordentlichen Unterstützungsmassnahmen veröffentlicht der Staat regelmässig seine Stellenangebote in den regionalen Medien und arbeitet bei seinen Kommunikationskampagnen, z. B. im Energiebereich, mit den Medien zusammen.

Was die Wirtschaftspolitik betrifft, so kennt der Kanton keine Sektoralpolitik, ausser für die Landwirtschaft, wie dies auch auf Bundesebene der Fall ist, und den Tourismus, der über ein eigenes Gesetz verfügt. Die im Gesetz über die Wirtschaftsförderung vorgesehenen Förderinstrumente stehen allen Wirtschaftsakteuren, also auch Medienunternehmen, zur Verfügung, sofern die für die Massnahmen geltenden Kriterien erfüllt sind. Allerdings sind die Instrumente der

Wirtschaftsförderung in erster Linie auf die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons ausgerichtet, während eine Förderpolitik zugunsten der Medien eher von demokratischen und institutionellen Überlegungen geleitet wird.

3. Gratisabonnemente für junge Bürgerinnen und Bürger

In den letzten Jahren wurde sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene häufig die Idee diskutiert, zur Unterstützung der Printmedien den Jugendlichen Abonnemente zu ermässigten Preisen anzubieten. Auch wenn der Staatsrat das Anliegen, die regionalen Medien und im weiteren Sinne die Information über das aktuelle Geschehen im Kanton bei den Jugendlichen zu fördern, voll und ganz teilt, so zweifelt er an der Effizienz der vorgeschlagenen Massnahme.

Wie aktuelle Umfragen zeigen, lesen generell nur wenige der 12- bis 19-Jährigen regelmässig Zeitungen, sei es in gedruckter oder digitaler Form (vgl. JAMES - Jugend Aktivitäten Medien, Bericht der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, 2020). Dabei scheinen die Kosten für das Angebot nicht das Haupthindernis zu sein. Denn die Zahl der Jugendlichen, die Gratiszeitungen lesen, ist nicht höher. Zudem leben die meisten Jugendlichen, die von diesen kostenlosen Abonnementen profitieren könnten, noch bei ihren Eltern. In vielen Fällen ist im Haushalt ein Abonnement vorhanden und die Jugendlichen können die Zeitung lesen, wenn sie dies möchten. Daher dürfte ein Gutschein für ein Zeitungsabonnement die Medienaktivitäten der Jugendlichen nicht grundlegend verändern. Ihnen würde nämlich ein Produkt angeboten, das weder ihren Gewohnheiten noch ihren Freizeitaktivitäten im Zusammenhang mit Medieninhalten entspricht. Aus medienpolitischer Sicht geht es nach Meinung des Staatsrats nicht in erster Linie darum, Abonnemente bei den Jugendlichen zu fördern. Vielmehr sollten qualitativ hochwertige Medieninhalte in den von dieser Altersgruppe genutzten Formaten entwickelt werden. Dafür sind vor allem die Medien zuständig. Der Staat kann derartige Innovationen über seine Innovationsförderpolitik unterstützen, sofern die Kriterien für die entsprechenden Fördermassnahmen erfüllt sind.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass Initiativen, die darauf abzielen, die Jugendlichen für hochwertige Medieninhalte zu interessieren, begleitet werden müssen, um einen nachhaltigen Effekt zu erzielen. Ohne begleitende Massnahmen wird eine Aktion wie ein Gratisabonnement für Jugendliche höchstwahrscheinlich keine greifbaren Ergebnisse hervorbringen. Aus diesem Grund sollte nach Meinung des Staatsrats die Priorität auf die Bemühungen gelegt werden, die bereits jetzt im Rahmen der Lehrpläne laufen.

4. Schluss

Der Staatsrat empfiehlt dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

5. September 2022