

**GRAND CONSEIL Session d'octobre 2020 - Séance ordinaire**  
**GROSSER RAT Oktobersession 2020 – Ordentliche Sitzung**

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2020-CE-4	Loi <i>Gesetz</i>	Modification du Code de procédure et de jurisdiction administrative (actes matériels) - Suite directe <i>Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Realakten) - direkt Folge</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Julia Senti Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2020-DIAF-29	Décret <i>Dekret</i>	Naturalisations 2020 - décret 4 <i>Einbürgerungen 2020 - Dekret 4</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Andréa Wassmer Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

**GRAND CONSEIL Session d'octobre 2020 - Séance ordinaire**  
**GROSSER RAT Oktobersession 2020 – Ordentliche Sitzung**

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
4.	2020-GC-143	Motion <i>Motion</i>	Initiative cantonale - Eviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses <i>Standesinitiative – Das Verschwinden des Schweizer Zuckerrübenanbaus muss verhindert werden</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pierre-André Grandgirard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Fritz Glauser Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2019-GC-170	Motion <i>Motion</i>	Initiative cantonale - Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires <i>Kantonale Initiative – Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Marc-Antoine Gamba Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-Daniel Schumacher Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2020-DIAF-30	Rapport <i>Bericht</i>	Création d'une table ronde des religions (Rapport sur postulat 2020-GC-22) - Suite directe <i>Einrichtung eines Runden Tisches der Religionen (Bericht zum Postulat 2020-GC-22) _ Direkte Folge</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

GRAND CONSEIL Session d'octobre 2020 - Séance ordinaire  
GROSSER RAT Oktoberession 2020 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
7.	2020-GC-153	Divers <i>Verschiedenes</i>	Sortie commune des groupes <i>Gemeinsamer Fraktionausflug</i>				



## Message 2020-CE-4

28 janvier 2020

### **du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant le code de procédure et de juridiction administrative (actes matériels)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant le Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA), par l'introduction d'une nouvelle disposition.

#### **1. Introduction**

La présente révision vise à donner une suite directe à la motion déposée le 22 mai 2019 par le Député Grégoire Kubski (2019-GC-74) (prolongation de délai de réponse accordée jusqu'au 31 janvier 2020), aux termes de laquelle il est proposé d'introduire dans le CPJA une disposition permettant à qui s'estime lésé-e par un acte matériel illicite d'exiger une décision de l'autorité dont cet acte émane. En effet, l'acte matériel se distingue de la décision en ce qu'il n'a pas pour but de produire des effets juridiques; bien qu'il puisse affecter la situation juridique de particuliers, il ne fait pas l'objet d'une décision formelle, et n'est à ce titre pas susceptible de recours prévu par le CPJA.

Or l'article 30 de la Constitution cantonale comme l'article 29a de la Constitution fédérale prévoient que toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire.

Avec l'introduction de la disposition proposée, la personne qui se trouve particulièrement atteinte dans ses droits par un acte matériel pourra exiger une décision. Cette décision pourra, alternativement ou cumulativement, constater cas échéant l'illicéité de l'acte matériel, en prononcer la cessation, le révoquer, en éliminer les conséquences ou enfin empêcher qu'il soit accompli. Elle est sujette à recours, conformément au CPJA.

La révision proposée permet ainsi de combler une lacune du CPJA, que le Tribunal cantonal a jusqu'ici pallié par une application, par analogie, des règles de procédure existantes, solution peu satisfaisante aussi bien pour les administré-e-s que les autorités judiciaires.

#### **2. Déroulement des travaux**

##### **2.1. Examen de la motion 2019-GC 74 du Député Grégoire Kubski**

La motion du Député Grégoire Kubski a été soumise à l'examen du Service de législation. Ce dernier a établi une note constatant que, effectivement, le droit fribourgeois contient une lacune, que le Tribunal cantonal s'est efforcé de combler en appliquant par analogie les dispositions légales existantes. Il a été constaté qu'une telle situation n'est pas satisfaisante en termes de clarté et de sécurité du droit. Une solution alternative à la solution proposée par le Député Grégoire Kubski a été envisagée, également susceptible de combler la lacune de notre droit. Elle consisterait à élargir l'objet de l'action de droit administratif, de manière à permettre à la personne lésée de saisir directement le Tribunal cantonal d'une demande visant à faire constater l'illicéité d'un acte matériel, d'en empêcher l'accomplissement, de le faire cesser, d'en obtenir la révocation ou encore d'en éliminer les conséquences. Il ne serait alors plus nécessaire d'exiger de l'autorité dont l'acte émane qu'elle rende une décision afin d'ouvrir la voie du recours. Toutefois, comme il a été relevé par le Service de législation dans le cadre de son examen de la motion, une telle solution irait à contre-courant de la tendance actuelle qui est d'exiger de la collectivité publique qu'elle prenne position sur les prétentions de ses administré-e-s par des décisions sujettes à recours: il appartient ainsi à l'autorité d'établir qu'elle a agi conformément au droit, qui est la base et pose les limites de l'activité de l'Etat, en rendant une décision motivée. Cette tendance peut être illustrée par une modification récente de la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents<sup>1</sup> dont l'article 13 prévoit que, désormais, l'autorité d'engagement de l'agent-e auteur-e du dommage statue par décision sujette à recours sur les prétentions de la victime. Auparavant, il appartenait à cette dernière d'ouvrir action par-devant le Tribunal administratif si la collectivité publique rejetait ses prétentions, sans devoir rendre une décision motivée.

<sup>1</sup> RS 16.1, modification du 8.1.2008

## **2.2. Consultation restreinte**

Compte tenu du fait que cette adaptation paraît nécessaire et concerne uniquement le fonctionnement de l'administration, le Conseil d'Etat a décidé de donner une suite directe à la motion susmentionnée. La modification du CPJA qui vous est proposée n'a ainsi fait l'objet que d'une consultation restreinte. La proposition d'introduire dans le CPJA une disposition allant dans le sens de la motion 2019-GC-74, a été soumise aux 7 Directions, à la Conférence des Préfets ainsi qu'au Tribunal cantonal dans le cadre d'une consultation restreinte.

## **2.3. Résultat de la consultation restreinte et suivi**

6 des 9 instances consultées se sont exprimées en faveur de l'introduction d'un article 110a CPJA, comme le propose la motion. Parmi ces 6 instances, 4 d'entre elles (le Tribunal cantonal, la DEE, la DICS et la DIAF) sont défavorables à la solution alternative qui consisterait à élargir l'objet de l'action de droit administratif (les 2 autres, soit la Conférence des préfets et la DSAS, la considèrent comme une alternative possible). La DSJ et la DFIN ne souhaitent pas l'introduction d'une disposition telle que proposée par la motion, mais s'expriment en faveur de l'élargissement de l'action de droit administratif, la seconde pouvant s'accommoder du statut quo (à l'instar de la DSAS). La DAEC a renoncé à prendre position.

Les instances favorables à l'introduction d'un article 110a CPJA relèvent que le droit fédéral<sup>1</sup> et 11 droits cantonaux<sup>2</sup> contient une disposition pour l'essentiel identique à celle proposée par la motion. Les autorités administratives qui devront statuer conformément à cette éventuelle future disposition et, à leur suite, les autorités de recours désignées par la loi, pourront par conséquent s'inspirer de la jurisprudence rendue par le Tribunal administratif fédéral, le Tribunal fédéral et les Tribunaux des cantons concernés. C'est là un point que nous souhaitons souligner. En effet, cette jurisprudence, si elle n'est pas abondante, précise néanmoins les conditions que doit remplir la personne qui se dit lésée par un acte matériel pour pouvoir obtenir une décision susceptible de recours conformément au CPJA.

## **3. Modifications proposées**

La modification proposée reprend pour l'essentiel la proposition de la motion, qui elle-même s'inspire du droit fédéral et des droits cantonaux qui ont adopté une solution analogue.

Comme l'explique la motion, un acte matériel se distingue d'une décision par le fait que, contrairement à cette der-

nière, son objectif n'est pas de créer des effets juridiques: elle vise un résultat factuel. Ainsi, dans l'exemple donné par la motion<sup>3</sup>, l'objectif de la communication est de prévenir la population afin de lui éviter un risque sanitaire. Le résultat visé (dans notre exemple, éviter que le public achète et consomme les produits laitiers concernés), de même que les moyens mis en œuvre pour y parvenir (une communication publique) peuvent toutefois avoir pour effet secondaire d'affecter la situation juridique ou les intérêts juridiquement protégés d'une personne, parfois d'une manière qui lui est préjudiciable, bien que cela ne soit pas le but visé (dans notre exemple, une atteinte à la réputation et une perte durable de tout ou partie du chiffre d'affaire).

Un acte matériel se distingue également de l'acte d'exécution d'une décision: ce dernier, comme son intitulé l'indique, est précédé d'une décision formelle, qui peut elle-même faire l'objet d'un recours. Par exemple, la fermeture d'une route à la circulation pour cause de travaux, dans la mesure où elle a été précédée d'une décision formelle publiée, ne constituerait pas un acte matériel susceptible d'être attaqué sur la base de la disposition proposée.

Plusieurs solutions s'offrent au législateur pour permettre à qui se dit lésé par un acte matériel de le contester, conformément aux exigences des dispositions constitutionnelles précitées.

Hormis la solution qui consisterait à élargir l'objet de l'action de droit administratif (écartée pour le motif évoqué plus haut), on peut mentionner la solution adoptée par le canton des Grisons. L'article 49 alinéa 3 de sa «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege» du 31 août 2006, assimile les actes matériels à des décisions. Un acte matériel est ainsi immédiatement attaquant par un recours, sans qu'aucune décision formelle et motivée ne doive préalablement être rendue. Une telle solution ne paraît cependant pas judicieuse, pour trois motifs au moins:

- > Un recours est soumis à un délai. Ce dernier commence à courir dès le lendemain du jour de la communication de la décision attaquée<sup>4</sup>. La date de la remise de la décision par la Poste à son destinataire fait foi, et détermine le point de départ du délai de recours: le destinataire est en effet présumé avoir pris connaissance de la décision le jour de sa notification. La date de la notification peut être prouvée, en règle générale, par l'envoi de la décision

<sup>3</sup> «En l'état actuel du droit administratif fribourgeois, dans l'hypothèse où le Service cantonal de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires devait, par mégarde, déconseiller publiquement la consommation de lait de vache issu de producteurs d'une commune fribourgeoise du fait d'une suspicion de maladies bovines et si rien de sérieux et d'objectif ne devait justifier cette alerte, aucune voie de droit ordinaire ne serait ouverte pour permettre aux producteurs de lait concernés de faire cesser l'atteinte issue de cette recommandation potentiellement illicite. En effet, cette recommandation ne constitue pas une décision administrative sujette à recours, mais un acte matériel».

<sup>4</sup> Art. 27 al. 1 CPJA

<sup>1</sup> Art. 25a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA), RS 172.021

<sup>2</sup> Bâle-Ville, Genève, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Soleure, Schwyz, Uri, Zug et Zürich.

- sous pli recommandé. Il n'en va pas de même d'un acte matériel, en particulier si celui-ci s'inscrit dans la durée.
- > L'exigence d'une décision motivée portant sur l'acte matériel permet à celui qui la requiert de se convaincre, cas échéant, de son bien-fondé ou au contraire de son illicéité, et de recourir – ou de s'en abstenir – en connaissance de cause.
  - > Assimiler l'acte matériel à une décision contrevient à la règle qui veut qu'une décision est motivée et indique délai et voie de recours, ainsi que l'autorité à laquelle le recours doit être adressé.

## 4. Commentaire de la disposition proposée

### 4.1. Commentaire général

Comme il ressort de ce qui précède, la voie de droit prévue dans le projet d'article 110a CPJA a un caractère subsistant: un acte matériel qui aura été précédé d'une décision ne pourra pas donner lieu à une seconde décision au sens de cette nouvelle disposition. Il ne saurait ainsi être question d'invoquer l'éventuel futur article 110a CPJA pour tenter de contester, au stade de son exécution, une décision entrée en force de chose jugée.

### 4.2. Alinéa premier

Il est en tout point identique à celui proposé par la motion et à l'article 4a al. 1 de la *loi genevoise sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985*. La formule de cette disposition a été préférée à celle utilisée, par exemple, dans la législation lucernoise, car jugée plus précise. La législation lucernoise évoque en effet les «actes fondés sur le droit public»<sup>1</sup>. Même si cette formule englobe le droit fédéral, le droit cantonal et le droit communal, celle retenue à l'article 4a al. 1 de la loi genevoise le dit expressément et prévient ainsi tout doute possible.

A l'exception de la désignation du droit en vertu duquel l'acte matériel a été accompli, le projet d'article 110a al. 1 CPJA est également identique à l'article 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)<sup>2</sup>: ainsi, l'expression «Toute personne qui a un intérêt digne de protection» doit être comprise dans le sens qu'en donne la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), notamment dans l'arrêt dit «Lovelife»<sup>3</sup>: la Cour suprême a considéré que les recourants, des enfants mineurs, n'étaient pas plus touchés que d'autres enfants mineurs par une campagne de prévention contre le SIDA et a, pour ce

motif, déclaré leur recours irrecevable. Il en découle que le projet d'article 110a CPJA ne saurait être invoqué dans le seul but d'obtenir un contrôle général de la légalité de l'activité d'une collectivité publique. Par ailleurs, la personne concernée doit avoir un intérêt de fait ou de droit à ce que la situation juridique soit éclaircie par le biais d'une décision. Elle doit en outre être atteinte dans ses droits et obligations avec une certaine intensité ou degré de gravité<sup>4</sup>.

L'acte est illicite s'il ne repose pas sur une base légale, ou si les conditions posées par cette dernière ne sont pas remplies.

Enfin, l'alinéa premier énumère les conclusions que peut prendre la personne qui se dit particulièrement atteinte par un acte matériel qu'elle pense illicite. Le projet d'article 110a CPJA ne lui permet pas d'obtenir réparation du dommage matériel ou du tort moral provoqué par un acte illicite: pour ce faire, la personne qui se dit lésée par un acte matériel illicite devra agir conformément à la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leur agent<sup>5</sup>. Par ailleurs, la décision prévue dans le projet d'article 110a CPJA, si elle constate l'illicéité de l'acte matériel en cause et est entrée en force de chose jugée, ne privera pas la personne lésée de la possibilité de demander réparation pour le dommage ou le tort moral subi, dès lors que sa prétention à ce titre n'aura pas encore fait l'objet d'une décision entrée en force. Ainsi, dans l'exemple donné par la motion, le laitier lésé pourra, postérieurement à l'entrée en force de la décision rendue en application du projet d'article 110a CPJA – ou de la décision sur recours, cas échéant –, demander réparation de son dommage, une fois celui-ci connu et pour autant, bien sûr que l'illicéité de l'atteinte ait été admise. Il lui restera à établir son dommage et son lien de causalité avec l'acte matériel illicite.

La révocation de l'acte matériel dont il est question à la lettre a) consisterait, dans l'exemple donné, en une nouvelle communication au public, démentant le contenu de la première.

### 4.3. Alinéa 2

L'autorité statue par décision, afin d'ouvrir les voies de recours prévues aux articles 113ss CPJA.

Comme déjà mentionné plus haut, la décision pourra constater l'irrecevabilité de la requête déposée en application de l'alinéa premier, si la personne dont elle émane n'établit pas, conformément à son obligation de collaborer à l'établissement des faits (art. 47 al. 1 let. a CPJA), qu'elle est particulièrement touchée par l'acte matériel visé.

Notons enfin que, dans les cas visés aux articles 130 et 134 CPJA, la personne qui requière le prononcé d'une décision en application du projet d'article 110a CPJA peut se voir facturer les frais de dite décision, aux conditions prévues par cette loi.

<sup>1</sup> «Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie (...)» (art. 44a des *Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege* (VRG) vom 3.7.1972)

<sup>2</sup> La loi fédérale sur la procédure administrative s'applique en effet aux autorités fédérales, qui n'appliquent que le droit fédéral, alors que les autorités cantonales appliquent les droits publics fédéral et cantonal, et les autorités communales les droits publics fédéral, cantonal et communal.

<sup>3</sup> 2C\_601/2016 = ATF 144 II 233

<sup>4</sup> Arrêt du TF précité, considérants 7.1/3

<sup>5</sup> RS 16.1

Il est d'ailleurs proposé de modifier l'article 134 al. 3 en ce sens.

#### **4.4. Absence d'alinéa 3 tel que proposé par la motion**

La motion 2019-GC-74 propose un alinéa 3 libellé comme suit:

*«³Lorsqu'elle n'est pas désignée, l'autorité compétente est celle dont relève directement l'intervention étatique en question.»*

Le droit fédéral et les droits cantonaux ne connaissent pas cet alinéa, à l'exception du droit genevois. Les travaux préparatoires de l'article 4a de la loi genevoise sur la procédure administrative ne contiennent aucune explication à son sujet. Son utilité paraît douteuse, voire sa présence problématique dans les cas où l'organe qui a accompli l'acte contesté n'est pas en mesure de rendre lui-même une telle décision; dans pareille cas, la décision doit pouvoir être rendue par l'autorité dont l'organe dépend. Au demeurant, cet alinéa ne fait qu'énoncer une évidence: si l'acte matériel en question repose sur une base légale, l'autorité compétente est nécessairement désignée. Si l'acte matériel n'a aucune base légale, on voit mal quel autre organe que celui qui l'a accompli pourrait rendre la décision requise par l'article 110a al. 2 CPJA.

Par ailleurs, si l'organe saisi par la personne lésée estime que la requête n'est pas de son ressort, il a le devoir, en vertu de l'article 16 al. 2 CPJA, de transmettre la requête à l'autorité qu'il tient pour compétente.

#### **5. Incidences financières de la révision pour l'Etat et les communes**

L'incidence financière, pour l'Etat et les communes, de l'introduction dans le CPJA de la disposition proposée n'est pas mesurable. Elle devrait toutefois être minime. En effet, comme toute requête, celle par laquelle une décision serait exigée conformément au projet d'article 110a CPJA devra répondre à une condition de recevabilité essentielle: le requérant devra établir être particulièrement touché par l'acte matériel contesté, au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue en application de l'article 25a PA. A défaut, la requête devra être déclarée irrecevable, et l'autorité concernée ne sera ainsi pas tenue de rendre l'une des décisions prévues par le projet d'article 110a CPJA.

#### **6. Constitutionnalité et compatibilité avec le droit fédéral**

La présente révision vise à satisfaire une exigence découlant de l'article 30 de la Constitution du canton de Fribourg, ainsi que de l'article 29a de la Constitution fédérale. Elle a ainsi précisément pour objectif de rendre le CPJA plus conforme à

la Constitution cantonale et au droit fédéral. Elle a en outre été élaborée en tenant compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière.

#### **7. Référendum**

L'adoption de la disposition proposée sera soumise au référendum législatif, conformément à l'article 46 al. 1 let. a de la Constitution fribourgeoise.



## Botschaft 2020-CE-4

28. Januar 2020

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Realakte)

Wir unterbreiten Ihnen den Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) mit der Einführung einer neuen Bestimmung.

#### 1. Einführung

Die vorliegende Revision erfolgt aufgrund der Einreichung der Motion Grégoire Kubski (2019-GC-74) vom 22. Mai 2019 (die Antwortfrist wurde bis 31. Januar 2020 verlängert), in der vorgeschlagen wird, im VRG eine Bestimmung einzuführen, die es denjenigen, die sich wegen eines rechtswidrigen Realakts beschweren wollen, ermöglicht, von der Behörde, von der diese Handlung ausgeht, einen Entscheid zu verlangen. Der Realakt unterscheidet sich insofern vom Entscheid, als er keine Rechtswirkungen zu erzeugen vermag; auch wenn er einen Einfluss auf die rechtliche Stellung eines Einzelnen haben kann, ist er nicht Gegenstand eines formellen Entscheids und kann als solcher deshalb nicht mit Beschwerde gemäss VRG angefochten werden.

Allerdings sehen die Artikel 30 der Kantonsverfassung und 29a der Bundesverfassung vor, dass jede Person das Recht darauf hat, dass ihre Angelegenheit von einer Gerichtsbehörde beurteilt wird.

Mit der Einführung der vorgeschlagenen Bestimmung kann die Person, deren Rechte durch einen Realakt besonders verletzt worden sind, einen Entscheid verlangen. Der Entscheid kann alternativ oder kumulativ den Realakt für rechtswidrig erklären, ihn für beendet erklären, ihn widerrufen, seine Folgen beseitigen oder seine Ausführung verhindern. Gegen ihn kann gemäss VRG Beschwerde eingelegt werden.

Mit der vorgeschlagenen Revision wird somit eine Lücke des VRG geschlossen, die das Kantonsgericht bis heute durch sinngemäss Anwendung bestehender Verfahrensregeln gefüllt hat, eine Lösung die sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Gerichtsbehörden wenig befriedigend war.

#### 2. Ablauf der Arbeiten

##### 2.1. Prüfung der Motion 2019-GC 74 von Grégoire Kubski

Die Motion von Grégoire Kubski wurde vom Amt für Gesetzgebung geprüft. Letzteres hat dazu eine Notiz verfasst, in der festgestellt wurde, dass die freiburgische Gesetzgebung effektiv eine Lücke aufweist, die das Kantonsgericht dadurch zu füllen versuchte, indem es sinngemäss bestehende rechtliche Bestimmungen anwendete. Es wurde festgestellt, dass eine solche Situation im Hinblick auf Klarheit und Sicherheit des Rechts unbefriedigend sei. Es wurde eine alternative Lösung zu derjenigen von Grégoire Kubski vorgeschlagen, die ebenfalls geeignet wäre, die Lücke in unserem Gesetz zu füllen. Sie würde darin bestehen, den Gegenstand der verwaltungsrechtlichen Klage zu erweitern, so dass der oder dem Geschädigten die Möglichkeit gegeben wird, direkt vor dem Kantonsgericht zu klagen, um einen Realakt für rechtswidrig erklären zu lassen, seine Ausführung zu verhindern, seine Einstellung oder seinen Widerruf zu erwirken oder seine Folgen zu beseitigen. So wäre es nicht mehr nötig, von der Behörde, von der die Handlung ausgeht, einen Entscheid zu verlangen, um eine Beschwerde einzuleiten. Wie das Amt für Gesetzgebung im Rahmen der Prüfung der Motion unterstrich, würde eine solche Lösung jedoch dem derzeitigen Trend zuwiderlaufen, wonach die Behörden verpflichtet werden, zu den Ansprüchen ihrer Bürgerinnen und Bürger in Entscheiden, die mit Beschwerde angefochten werden können, Stellung zu beziehen: Es ist daher Sache der Behörde, in einem begründeten Entscheid nachzuweisen, dass sie in Übereinstimmung mit dem Gesetz, das die Grundlage und die Grenzen der Tätigkeit des Staates darstellt, gehandelt hat. Diese Tendenz lässt sich anhand einer kürzlich erfolgten Änderung des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger<sup>1</sup> veranschaulichen, dessen Artikel 13 vorsieht, dass künftig die Anstellungsbehörde der oder des schadensverursachenden Angestellten einen Entscheid über die Ansprüche des Opfers trifft, der mit Beschwerde angefochten werden kann. Zuvor war es Aufgabe des Opfers, eine Klage vor dem Verwaltungsgericht einzureichen, falls die

<sup>1</sup> SR 16.1, Änderung vom 8.1.2008

Behörde dessen Anträge abgelehnt hat, ohne einen begründeten Entscheid zu treffen.

## 2.2. Eingeschränktes Vernehmlassungsverfahren

Angesichts der Tatsache, dass diese Anpassung notwendig erscheint und nur die Arbeitsweise der Verwaltung betrifft, beschloss der Staatsrat, der genannten Motion direkt Folge zu leisten. Die Änderung des VRG wurde nur in eine eingeschränkte Vernehmlassung gegeben. Der Antrag, dass im VRG eine Bestimmung im Sinne der Motion 2019-GC-74 eingeführt wird, wurde den 7 Direktionen und der Oberamtmännerkonferenz und dem Kantonsgericht im Rahmen eines eingeschränkten Vernehmlassungsverfahrens vorgelegt.

## 2.3. Ergebnis der eingeschränkten Vernehmlassung und Folge

6 der 9 angehörten Behörden sprachen sich, so wie die Motion es vorschlägt, für die Einführung des Artikels 110 VRG aus. Von den 6 Behörden haben 4 (das Kantonsgericht, die VWD, die EKSD und die ILFD) sich gegen die alternative Lösung, die in einer Erweiterung des Gegenstands der verwaltungsrechtlichen Klage bestand, ausgesprochen (die 2 anderen, d.h. die Oberamtmännerkonferenz und die GSD beurteilten diese als eine mögliche Alternative). Die SJD und die FIND wünschten keine Einführung einer Bestimmung, wie sie in der Motion vorgeschlagen wurde, sprachen sich jedoch für die Erweiterung der verwaltungsrechtlichen Klage aus, die zweite kann mit der bestehenden Situation leben (genau so wie die GSD). Die RUBD hat darauf verzichtet, Stellung zu nehmen.

Die Befürworter der Einführung eines Artikels 110a VRG weisen darauf hin, dass das Bundesrecht<sup>1</sup> und 11 kantonale Rechtsetzungen<sup>2</sup> im Wesentlichen identische Bestimmungen enthalten, wie sie die Motion vorschlägt. Die Verwaltungsbehörden, die nach dieser möglichen künftigen Bestimmung zu entscheiden haben, und im Anschluss daran die vom Gesetz bezeichneten Beschwerdebehörden, können sich folglich an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesgerichts und der betroffenen kantonalen Gerichte orientieren. Dies ist ein Punkt, den wir zu unterstreichen wünschen. Diese Rechtsprechung ist zwar nicht reichlich, legt aber dennoch die Voraussetzungen fest, die erfüllt sein müssen, damit die Person, die behauptet, durch einen Realakt geschädigt worden zu sein, einen Entscheid erwirken kann, gegen den Beschwerde gemäss VRG eingelegt werden kann.

## 3. Vorgeschlagene Änderung

Die vorgeschlagene Änderung nimmt im Wesentlichen den Vorschlag der Motion wieder auf, der sich seinerseits am Bundesrecht und den anderen kantonalen Gesetzgebungen orientiert, die sinngemäße Lösungen enthalten.

Wie in der Motion erklärt wird, unterscheidet sich ein Realakt von einem Entscheid dadurch, dass er im Gegensatz zu Letzterem nicht bezweckt, rechtliche Wirkungen zu erzeugen: Er zielt auf ein faktisches Resultat ab. Und so ist im Beispiel, das die Motion erwähnt<sup>3</sup>, das Ziel der Kommunikation, die Bevölkerung zu warnen, um ein Gesundheitsrisiko zu vermeiden. Das angestrebte Ergebnis (in unserem Beispiel zu verhindern, dass Käuferinnen und Käufer Milchprodukte kaufen und konsumieren) und die umgesetzten Mittel zur Erreichung dieses Ziels (eine öffentliche Kommunikation) können jedoch die Nebenwirkung haben, dass die rechtliche Stellung oder rechtlich geschützte Interessen einer Person mitunter in einer für sie nachteiligen Weise beeinträchtigt werden, obwohl dies nicht beabsichtigt ist (in unserem Beispiel: Rufschädigung und dauerhafter Verlust des gesamten Umsatzes oder eines Teils davon).

Ein Realakt unterscheidet sich ebenfalls von der Handlung zum Vollzug eines Entscheids: Letzterem geht, wie der Name schon sagt, eine formaler Entscheid voraus, gegen den Beschwerde eingereicht werden kann. So würde beispielsweise die Sperrung einer Strasse für den Verkehr wegen Bauarbeiten, sofern ihr ein formeller und veröffentlichter Entscheid vorausgegangen wäre, keinen Realakt darstellen, der auf der Grundlage der vorgeschlagenen Bestimmung angefochten werden könnte.

Dem Gesetzgeber stehen mehrere Lösungen zur Verfügung, um denjenigen, die behaupten, durch einen Realakt geschädigt worden zu sein, die Möglichkeit zu geben, diesen gemäss den Anforderungen der oben genannten Verfassungsbestimmungen anzufechten.

Abgesehen von der Lösung, die in der Erweiterung des Gegenstands der verwaltungsrechtlichen Klage bestehen würde (und die aus dem oben genannten Grund abgelehnt wird), kann man die Lösung, die der Kanton Graubünden verabschiedet hat, erwähnen. Artikel 49 Absatz 3 des «Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege» vom 31. August 2006 setzt die Realakten den Entscheiden gleich. Ein Realakt kann sofort mit einer Beschwerde angefochten werden, ohne dass zuvor ein formeller und begründeter Entscheid gefällt wer-

<sup>1</sup> Art. 25a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG), SR 172.021

<sup>2</sup> Basel-Stadt, Genf, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Uri, Zug und Zürich.

<sup>3</sup> «Im geltenden kantonalen freiburgischen Verwaltungsrecht stünde im Fall, dass das kantonale Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen aufgrund eines Verdachts auf Rinderkrankheiten versehentlich öffentlich vom Konsum von Kuhmilch von Erzeugern in einer Freiburger Gemeinde abrät und nichts Ernstes und Objektives eine solche Warnung rechtfertigen würde, kein ordentlicher Rechtsbeihilfe zur Verfügung, der es den betroffenen Milcherzeugern ermöglichen würde, den aus dieser möglicherweise rechtswidrigen Empfehlung resultierenden Verstoss zu unterbinden. In der Tat stellt diese Empfehlung nämlich keinen beschwerdefähige Verwaltungsentcheid, sondern einen materiellen Rechtsakt dar».

den muss. Eine solche Lösung scheint aber aus mindestens drei Gründen nicht sinnvoll zu sein.

- > Ein Beschwerde unterliegt einer Frist. Letztere beginnt am Vortag des Tages zu laufen, an dem die Bekanntgabe des angefochtenen Entscheids erfolgt<sup>1</sup>. Der Tag, an dem die Entscheidung von der Schweizerischen Post dem Adressaten zugestellt wird, gilt als verbindlich und bestimmt den Beginn der Beschwerdefrist. Es wird in der Tat angenommen, dass der Empfänger am Tag seiner Benachrichtigung den Entscheid zur Kenntnis genommen hat. Das Datum der Benachrichtigung kann generell dadurch geprüft werden, dass der Entscheid per Einschreiben zugestellt wird. Dasselbe gilt nicht für einen Realakt, insbesondere, wenn dieser andauert.
- > Das Erfordernis eines begründeten Entscheids über den Realakt ermöglicht es dem Antragsteller, sich gegebenenfalls zu überzeugen, dass der Realakt begründet oder im Gegenteil rechtswidrig ist, und in voller Kenntnis der Sachlage Beschwerde zu führen – oder davon abzusehen.
- > Die Gleichstellung des Realakts mit einem Entscheid verstösst gegen die Regel, dass ein Entscheid mit Gründen zu versehen ist und die Frist und der Rechtsweg sowie die Behörde, an welche die Beschwerde zu richten ist, anzugeben sind.

## 4. Kommentar zur vorgeschlagenen Bestimmung

### 4.1. Allgemeiner Kommentar

Wie aus den obigen Ausführungen folgt, hat der im Entwurf des Artikels 110a VRG vorgesehene Rechtsweg subsidiären Charakter: Ein Realakt, dem ein Entscheid vorausging, kann im Sinne dieser neuen Bestimmung nicht zu einem zweiten Entscheid Anlass geben. Es kann also nicht die Rede davon sein, sich allenfalls auf den künftigen Artikel 110a des VRG zu berufen, um zu versuchen, einen rechtskräftig gewordenen Entscheid im Stadium seiner Vollstreckung anzufechten.

### 4.2. Erster Absatz

Er ist vollständig identisch mit demjenigen in der Motion und in Artikel 4a Abs. 1 des *Genfer Gesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 12. September 1985*. Die Formulierung dieser Bestimmung wurde der der Luzerner Gesetzgebung vorgezogen, da sie als präziser beurteilt wurde. Die Luzerner Gesetzgebung spricht von «Handlungen, die auf öffentlichem Recht beruhen»<sup>2</sup>. Auch wenn diese Formulierung eidgenössisches, kantonales und kommunales Recht mit einschliesst,

<sup>1</sup> Art. 27 Abs. 1 VRG

<sup>2</sup> «Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie (...)» (Art. 44a des *Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege* (VRG) vom 3.7.1972)

wird dies in der in Artikel 4a Absatz 1 des Genfer Gesetzes verwendete Formulierung ausdrücklich festgehalten und damit jeder mögliche Zweifel ausgeschlossen.

Der Entwurf des Artikels 110a Abs. 1 VRG ist mit Ausnahme der Bezeichnung des Rechts, unter dem der Realakt vorgenommen wurde, auch mit Artikel 25a des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) identisch<sup>3</sup>: So ist der Ausdruck «Wer ein schutzwürdiges Interesse hat» in dem Sinne zu verstehen, wie er in der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BG), insbesondere im sogenannten «Lovelife»-Entscheid, verwendet wird<sup>4</sup>: Das oberste Gericht war der Ansicht, dass die Beschwerdeführer, minderjährige Kinder, nicht mehr als andere Minderjährige von einer AIDS-Präventionskampagne betroffen waren, und erklärte deshalb ihre Beschwerde als unzulässig. Daraus kann abgeleitet werden, dass der Entwurf des Artikels 110a VRG nicht allein zum Zweck geltend gemacht werden kann, eine allgemeine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit eines Gemeinwesens zu erwirken. Darüber hinaus muss die betroffene Person ein faktisches oder rechtliches Interesse daran haben, dass die Rechtslage in einem Entscheid geklärt wird. Sie muss überdies ziemlich intensiv und schwer in ihren Rechten und Pflichten beeinträchtigt werden<sup>5</sup>.

Die Handlung ist rechtswidrig, wenn es keine Rechtsgrundlage dafür gibt oder wenn die in der Rechtsgrundlage festgelegten Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Schliesslich werden im ersten Absatz die Schlussanträge aufgeführt, welche die Person stellen kann, die behauptet, durch einen ihrer Meinung nach unrechtmässigen Realakt beeinträchtigt zu werden. Der Entwurf des Artikels 110a VRG ermöglicht es ihr nicht, eine Entschädigung für den Schaden oder das Unrecht zu erhalten, der oder das durch eine rechtswidrige Handlung verursacht wurde: Um dies zu erreichen, muss die Person, die behauptet, durch eine rechtswidrigen Realakt geschädigt worden zu sein, gemäss dem Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger handeln<sup>6</sup>. Darüber hinaus nimmt der im Entwurf von Artikel 110a VRG vorgesehene Entscheid dem Geschädigten nicht die Möglichkeit, Ersatz für den erlittenen Schaden oder das erlittene Unrecht zu verlangen, wenn festgestellt wird, dass der fragliche Realakt rechtswidrig ist, und er Rechtskraft erlangt hat und sofern sein diesbezüglicher Anspruch noch nicht Gegenstand eines rechtskräftigen Entscheids ist. Wie in dem in der Motion aufgeführten Beispiel hat der geschädigte Milchhändler die Möglichkeit, nach dem Inkrafttreten des Entscheids gemäss Entwurf von Artikel 110a des VRG – oder

<sup>3</sup> Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren findet Anwendung auf die Bundesbehörden, die nur Bundesrecht anwenden, die kantonalen Behörden wenden das öffentliche Recht des Bundes und der Kantone an, und die kommunalen Behörden wenden das öffentliche Recht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden an.

<sup>4</sup> 2C\_601/2016 = BGE 144 II 233

<sup>5</sup> Zitiertener Entscheid des BG (siehe Erwägungsgründe 7.1/3)

<sup>6</sup> SR 16.1

gegebenenfalls des Entscheids über die Beschwerde – Schadenersatz zu verlangen, sobald der Schaden bekannt ist und natürlich unter der Voraussetzung, dass die Rechtswidrigkeit des Verstosses eingeräumt wurde. Er muss nur seinen Schaden und den entsprechenden Kausalzusammenhang mit dem rechtswidrigen Realakt nachweisen können.

Die Aufhebung des unter Buchstabe a) genannten Realakts im angeführten Beispiel würde in einer neuen Mitteilung an die Öffentlichkeit bestehen, die den Inhalt der ersten Mitteilung dementiert.

#### **4.3. Absatz 2**

Die Behörde trifft einen Entscheid, um den Rechtsweg gemäss den Artikeln 113 ff. zu öffnen.

Wie bereits weiter oben erwähnt, kann der Entscheid den gemäss Absatz 1 eingereichten Antrag für unzulässig erklären, falls die Person, die ihn stellt, nicht entsprechend ihrer Pflicht zur Mitwirkung an der Feststellung des Sachverhalts (Art. 47 Abs. 1 Bst. a VRG) nachweist, dass sie vom Realakt besonders betroffen ist.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass in den Fällen nach den Artikeln 130 und 134 VRG der Person, die einen Entscheid nach dem Entwurf des Artikels 110a VRG beantragt, die Kosten dieses Entscheids unter den Voraussetzungen nach diesem Gesetz in Rechnung gestellt werden können. Daher wird vorgeschlagen, den Artikel 134 Abs. 3 in diesem Sinne zu ändern.

#### **4.4. Fehlen des in der Motion vorgeschlagenen Absatzes 3**

Die Motion 2019-GC-74 schlägt einen Absatz 3 mit folgendem Wortlaut vor:

«<sup>3</sup>Wird sie nicht bezeichnet, so ist die zuständige Behörde diejenige, die unmittelbar für den betreffenden staatlichen Eingriff zuständig ist»

Das Bundesrecht und die kantonalen Gesetzgebungen kennen, mit Ausnahme der Genfer Gesetzgebung, keinen solchen Absatz. Die vorbereitenden Arbeiten zum Artikel 4a des Genfer Gesetzes über das Verwaltungsverfahren enthalten keinerlei Erläuterungen zu diesem Sachverhalt. Seine Nützlichkeit erscheint zweifelhaft und sein Vorhandensein ist problematisch in Fällen, in denen das Organ, das die angefochtene Handlung vorgenommen hat, nicht selber imstande ist, einen Entscheid zu treffen; in solchen Fällen muss der Entscheid von der Behörde gefällt werden, der das Organ untersteht. In diesem Absatz wird ausserdem lediglich eine Offensichtlichkeit festgehalten: Falls der fragliche Realakt sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, muss die zuständige Behörde notwendigerweise bezeichnet werden. Falls der

fragliche Realakt keine gesetzliche Grundlage hat, ist schwer erkennbar, welch anderes Organ als dasjenige, das ihn ausgeführt hat, den Entscheid nach Artikel 110a Abs. 2 VRG fällen könnte.

Wenn das Organ, bei dem die geschädigte Partei das Gesuch einreichte, nicht zuständig ist, ist es außerdem nach Artikel 16 Abs. 2 VRG verpflichtet, den Antrag an die Behörde weiterzuleiten, die es für zuständig hält.

#### **5. Finanzielle Auswirkung der Revision für den Staat und die Gemeinden**

Die finanzielle Auswirkung für Staat und Gemeinden, die aus der Einführung der vorgeschlagenen Bestimmung in das VRG resultieren, ist nicht messbar. Sie sollte jedoch minim sein. Wie bei jedem Gesuch muss auch die Person, die einen Entscheid gemäss dem Entwurf von Artikel 110a VRG verlangt, eine wesentliche Zulassungsbedingung erfüllen: Sie muss nachweisen, dass sie vom angefochtenen Realakt im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts nach Artikel 25a VwVG besonders betroffen ist. Ist dies nicht der Fall, so muss das Gesuch für unzulässig erklärt werden, so dass die betreffende Behörde nicht verpflichtet ist, einen Entscheid nach Entwurf des Artikels 110a VRG zu fällen.

#### **6. Verfassungsmässigkeit und Vereinbarkeit mit der Bundesgesetzgebung**

Mit der vorliegenden Revision soll eine Anforderung erfüllt werden, die sich aus Artikel 30 der Verfassung des Kantons Freiburg und aus dem Artikel 29a der Bundesverfassung ergibt. Sie hat genau zum Ziel, dafür zu sorgen, dass das VRG stärker der kantonalen Verfassung und dem Bundesrecht entspricht. Sie wurde auch unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesgerichts entwickelt.

#### **7. Referendum**

Der Erlass der vorgeschlagenen Bestimmung untersteht gemäss Artikel 46 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Freiburg dem Gesetzesreferendum.

---

**Loi modifiant le code de procédure et de juridiction administrative (actes matériels)**

*du...*

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **150.1**  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 30 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2020-CE-4 du Conseil d'Etat du 28 janvier 2020;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

L'acte RSF 150.1 (Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA), du 23.05.1991) est modifié comme il suit:

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Realakte)**

*vom...*

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **150.1**  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 30 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);  
nach Einsicht in die Botschaft 2020-CE-4 des Staatsrats vom 28. Januar 2020;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

Der Erlass SGF 150.1 (Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG), vom 23.05.1991) wird wie folgt geändert:

**Art. 110a (nouveau)**

Décisions portant sur des actes matériels

<sup>1</sup> Toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et touchant à des droits ou des obligations:

- a) s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir ou les révoque;
- b) élimine les conséquences d'actes illicites;
- c) constate l'illicéité de tels actes.

<sup>2</sup> L'autorité statue par décision.

**Art. 134 al. 3 (modifié)**

<sup>3</sup> Les frais relatifs à une décision rendue à la suite d'une procédure de constatation et les frais relatifs à une décision portant sur des actes matériels sont fixés conformément à l'article 130.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

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

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

**Art. 110a (neu)**

Entscheid über Realakte

<sup>1</sup> Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, die sich auf öffentliches Recht des Bundes, des Kantons oder einer Gemeinde stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie:

- a) widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;
- b) die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;
- c) die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.

<sup>2</sup> Die Behörde fällt einen Entscheid.

**Art. 134 Abs. 3 (geändert)**

<sup>3</sup> Bei einem Entscheid, der ein Feststellungsverfahren abschliesst, und bei einem Entscheid über Realakte werden die Kosten nach Artikel 130 festgesetzt.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

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

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

	<u>Annexe</u>		<u>Anhang</u>
<b>GRAND CONSEIL</b>	<b>2020-CE-4</b>	<b>GROSSER RAT</b>	<b>2020-CE-4</b>
<b>Projet de loi :</b> <b>Modification du Code de procédure et de juridiction administrative (actes matériels) (Motion 2019-GC-74 Kubska Grégoire : Obligation de décision formelle relative à des actes matériels. Suite directe)</b>		<b>Gesetzesentwurf:</b> <b>Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Realakten) (Motion 2019-GC-74 Kubska Grégoire : Verpflichtung, einen formellen Entscheid über rechtswidrige Realakte zu treffen. Direkte Folge)</b>	
<i>Propositions de la commission ordinaire CO-2020-017</i>		<i>Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-017</i>	
<b>Présidence :</b> Julia Senti		<b>Präsidium:</b> Julia Senti	
<b>Membres :</b> Sylvie Bonvin-Sansonnens, Michel Chevalley, Hubert Dafflon, Francine Defferrard, Sébastien Dorthe, Olivier Flechtner, Grégoire Kubska, Roland Mesot, Anne Meyer Loetscher, Nadia Savary-Moser		<b>Mitglieder :</b> Sylvie Bonvin-Sansonnens, Michel Chevalley, Hubert Dafflon, Francine Defferrard, Sébastien Dorthe, Olivier Flechtner, Grégoire Kubska, Roland Mesot, Anne Meyer Loetscher, Nadia Savary-Moser	
<b><u>Entrée en matière</u></b>		<b><u>Eintreten</u></b>	
La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.		Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.	
<b><u>Vote final</u></b>		<b><u>Schlussabstimmung</u></b>	
A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la proposition initiale du Conseil d'Etat.		Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.	
<b><u>Catégorisation du débat</u></b>		<b><u>Kategorie der Behandlung</u></b>	
La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).		Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.	
<i>Le 31 août 2020</i>		<i>Den 31. August 2020</i>	



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Glauser Fritz / Grandgirard Pierre-André  
**Initiative – Éviter la fin de la production de betteraves sucrières suisses**

2020-GC-143

### I. Résumé de la motion

Dans une motion qu'ils ont déposée et justifiée le 18 septembre 2020 (Motion 2020-GC-143), les députés au Grand Conseil Fritz Glauser et Pierre-André Grandgirard ainsi que 51 cosignataires, demandent au Conseil d'Etat d'user de son droit d'initiative et d'intervenir auprès des autorités fédérales pour :

*demander l'autorisation temporaire de l'utilisation du produit « Gaucho » (néonicotinoïde) pour le traitement des semences de betteraves [et]*

*entreprendre les démarches nécessaires afin de renforcer la recherche et le développement pour la lutte contre la jaunisse de la betterave et son vecteur de transmission, le puceron, par exemple par de nouvelles variétés de betteraves biologiquement résistantes.*

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Constituant une culture importante pour la rotation, la betterave sucrière était cultivée en 2020 par 296 producteurs sur une surface de 1430 ha dans le canton de Fribourg. De fait, le canton de Fribourg fournit près de 8 % des betteraves sucrières suisses transformées dans la sucrerie voisine d'Aarberg. Ceci permet d'éviter les longs circuits et de garantir l'approvisionnement de la Suisse en sucre local. Afin d'assurer à long terme cette chaîne de valeur, le canton de Fribourg apporte un soutien financier à la société Schweizer Zucker AG, qui est aujourd'hui sérieusement menacée.

Lorsqu'elles sont au stade de jeunes plantes, les betteraves sucrières sont infestées par divers nuisibles (en surface et sous terre), notamment par les altises et les pucerons. Si elles sont présentes en trop grand nombre, les altises peuvent retarder la croissance des betteraves ou, dans les cas extrêmes, entraîner la perte des plantes. Les pucerons noirs et verts colonisent les betteraves, les pucerons verts transmettant le virus du jaunissement. Les plantes infestées par ce virus sont inhibées dans leur croissance. Il n'existe aucun chiffre actuel quant à la diminution des rendements, mais on suppose que celui-ci est réduit de 30 à 50 %. Le Conseil d'Etat partage l'avis des motionnaires selon lequel ces pertes de rendement compromettent sérieusement la rentabilité de la culture de betteraves sucrières et la disposition des exploitants à les cultiver. Une réduction massive des surfaces cultivées remet également en cause la rentabilité des deux sucreries et donc de la production sucrière suisse.

De 1994 à 2018, les semences de betteraves sucrières étaient traitées avec de l'imidaclopride, un insecticide de la famille des néonicotinoïdes, absorbé par les plantules et distribué dans la plante. Les plantes étaient ainsi protégées contre les nuisibles susmentionnés pendant environ 90-100 jours (ITB).

En 2018, suite à une révision périodique, l'UE a interdit les néonicotinoïdes (clothianidine, imidaclopride, thiaméthoxame) pour l'enrobage des semences en plein champ dans ses États membres. La Suisse a suivi cet exemple. Les insecticides ont été interdits en raison de leur lente dégradation dans le sol et de leur toxicité pour les abeilles.

Il n'existe actuellement aucun traitement alternatif ou insecticide d'efficacité équivalente pour traiter les surfaces. En vue de limiter les dommages causés par le virus du jaunissement, des traitements de surface à base d'insecticides contre les pucerons verts sont nécessaires, bien que leur effet soit incertain puisqu'il est difficile de trouver le moment idéal pour une telle opération. En raison de l'absence d'enrobage, des traitements composés d'insecticides de la famille des pyréthroïdes se sont avérés nécessaires en 2019 et en 2020 contre les altises. Moins ciblés que l'enrobage, les traitements de surface posent des problèmes d'un point de vue écologique. Les pyréthroïdes par exemple, sont des insecticides très efficaces et non sélectifs (c.-à-d. toxiques pour les insectes utiles, y c. les abeilles) notamment critiqués pour leur toxicité envers les organismes aquatiques.

Bien que la betterave sucrière présente naturellement une tolérance au virus d'un point de vue génétique, il n'existe actuellement pas de variété intéressante sur le plan agronomique qui possède ces caractéristiques. La sélection de nouvelles variétés prend plusieurs années.

Plus de dix États européens ont accordé une autorisation d'urgence pour les néonicotinoïdes susmentionnés. La France, quant à elle, étudie la question. Chaque autorisation comporte des exigences strictes pour la réduction des risques. En Belgique, par exemple, seules les cultures non attractives pour les abeilles (p. ex. les céréales) peuvent être cultivées pendant deux ans après l'utilisation de semences de betteraves traitées à l'aide de néonicotinoïdes. Après deux ans, les cultures peu attrayantes pour les abeilles (p. ex. pommes de terre et maïs) sont autorisées pendant les trois années suivantes.

En ce qui concerne d'éventuels impacts sur la qualité des eaux dans notre canton, nous relevons que 802 analyses de l'imidaclopride ont été réalisées dans les programmes des eaux du Service de l'environnement entre 2018 et 2020 (90 analyses d'eaux souterraines et 712 d'eau de surface). Sur ces 802 analyses, un résultat était très légèrement supérieur à la limite légale, située à 13 ng/l (moyenne sur 2 semaines) et 100 ng/l (valeur isolée). Pour le moment, la concentration de l'imidaclopride dans les eaux fribourgeoises ne semble donc pas être un problème majeur.

Si l'utilisation de ce produit devait à nouveau être admise temporairement, il importe que les autorités en charge veillent à ce que cette autorisation d'utilisation s'accompagne de certaines conditions à respecter : analyse des eaux de surface et des eaux souterraines localement renforcée pour s'assurer de leur qualité, autorisation temporaire applicable uniquement à l'imidaclopride (et pas à tous les néonicotinoïdes), uniquement pour l'enrobage de semence, uniquement pour la betterave sucrière.

Compte tenu de l'absence actuelle d'alternatives valables pour lutter contre le virus du jaunissement chez la betterave sucrière, et de la menace qui pèse sur l'ensemble de la chaîne de valeur de la production sucrière suisse, le Conseil d'Etat soutient la demande d'autorisation temporaire pour l'utilisation ciblée de l'*imidaclopride* (néonicotinoïde) dans le cadre du traitement des semences de betteraves sucrières et le renforcement de la recherche et du développement par la Confédération. Pour les raisons susmentionnées, il demande que la motion soit déclarée pertinente et urgente.

*29 septembre 2020*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Glauser Fritz / Grandgirard Pierre-André  
**Standesinitiative – Das Verschwinden des Schweizer  
Zuckerrübenanbaus muss verhindert werden**

2020-GC-143

### I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer Motion, die sie am 18. September 2020 eingereicht und begründet haben (Motion 2020-GC-143), ersuchen die Grossräte Fritz Glauser und Pierre-André Grandgirard zusammen mit 51 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern den Staatsrat, sein Standesinitiativrecht zu nutzen und sich bei den Bundesbehörden dafür einzusetzen, dass

*eine befristete Bewilligung für den Einsatz des Produktes «Gauch» (Neonikotinoid) bei der Behandlung von Zuckerrübensamen erteilt wird*

*sowie die notwendigen Massnahmen getroffen werden zur Verstärkung von Forschung und Entwicklung zur Bekämpfung der viröse Vergilbung bei den Zuckerrüben und seines Überträgers, der Blattlaus, beispielsweise durch neue, biologisch resistente Zuckerrübensorten*

### II. Antwort des Staatsrats

Zuckerrüben sind eine für die Fruchtfolge wichtige Kultur und wurden im Jahre 2020 im Kanton Freiburg von 296 Produzenten auf einer Fläche von 1430 ha angebaut. Der Kanton Freiburg liefert damit rund 8 % der schweizerischen Zuckerrüben, welche in der nahe gelegenen Zuckerfabrik Aarberg verarbeitet werden. Damit können lange Transportwege vermieden und die Versorgung der Schweiz mit einheimischem Zucker gewährleistet werden. Zur langfristigen Sicherstellung dieser Wertschöpfungskette ist der Kanton Freiburg an der Schweizer Zucker AG finanziell beteiligt. Diese ist nun akut gefährdet.

Die Zuckerrüben werden im Jugendstadium von diversen Schädlingen (ober und unterirdisch) befallen, unter anderem Erdflöhe und Blattläuse. Erdflöhe, können bei starkem Auftreten das Wachstum der Rüben verzögern oder im Extremfall zum Pflanzenverlust führen. Schwarze und grüne Blattläuse besiedeln Rüben, wobei die grüne Blattlaus das Vergilbungsvirus überträgt. Vom Vergilbungsvirus befallene Pflanzen sind in Ihrem Wachstum gehemmt, zu Mindererträgen existieren keine aktuellen Zahlen, man geht aber von einem Minderertrag von 30-50 % aus. Der Staatsrat teilt die Einschätzung der Motionäre wonach diese Mindererträge die Wirtschaftlichkeit der Zuckerrübenkultur und damit die Anbaubereitschaft der Landwirte ernsthaft in Frage stellen. Eine massive Reduktion der Anbauflächen stellt auch die Wirtschaftlichkeit der beiden Zuckerfabriken und damit die Schweizer Zuckerproduktion in Frage.

Von 1994 bis 2018 war das Satgut der Zuckerrüben mit Imidacloprid, einem Insektizid der Familie der Neonicotinoide gebeizt, dieses wird durch die Keimlinge aufgenommen und in der Pflanze verteilt. Dadurch sind die Pflanzen während ungefähr 90-100 Tage (ITB) vor den oben erwähnten Schädlingen geschützt.

Die EU hat nach einer periodischen Überprüfung 2018 Neonicotinoide zur Saatgutbeizung im Freiland in Ihren Mitgliederstaaten verboten (Clothianidin, Imidacloprid, Thiamethoxam). Die Schweiz folgte dem Beispiel der EU. Verboten wurden die Insektizide aufgrund des langsamen Abbaus im Boden und der Toxizität gegenüber Bienen.

Alternative Beizungen oder von der Wirkung ebenbürtige Insektizide zur Flächenbehandlung existieren zum heutigen Zeitpunkt nicht. Um die Schäden durch die viröse Vergilbung in Grenzen zu halten, werden Flächenbehandlungen mit Insektiziden gegen die grüne Blattlaus notwendig, wobei die Wirkung unsicher ist, da der optimale Zeitpunkt schwer zu finden ist. Gegen Erdflöhe wurden als Folge der fehlenden Beizung 2019 und 2020 Behandlungen mit Insektiziden der Familie der Pyrethroide notwendig. Flächenbehandlungen sind weniger zielgenau als Beizungen und aus ökologischer Sicht nicht unproblematisch. Pyrethroide zum Beispiel sind hochwirksame, nicht selektive Insektizide (d.h. toxisch für Nützlinge, inkl. Bienen) und stehen unter anderem wegen ihrer Toxizität gegenüber Wasserorganismen in der Kritik.

Eine genetisch bedingte Toleranz gegenüber dem Virus ist in Zuckerrüben zwar von Natur aus vorhanden, agronomisch interessante Sorten, welche diese Eigenschaften besitzen, sind jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht vorhanden. Die Züchtung neuer Sorten nimmt mehrere Jahre in Anspruch.

Mehr als zehn europäische Staaten haben eine Notfallzulassung für die erwähnten Neonicotinoide erteilt, in Frankreich steht eine Notfallzulassung zur Debatte. Dabei sind jeweils strenge Auflagen zur Risikominderung aufgeführt. In Belgien zum Beispiel dürfen während zwei Jahren nach der Verwendung von mit Neonicotinoiden gebeiztem Rübensaatgut nur Kulturen angebaut werden welche für Bienen unattraktiv sind (z.b. Getreide), danach sind in den drei Folgejahren für Bienen wenig attraktive Kulturen (z.b. Mais, Kartoffeln) zulässig.

Betreffend allfällige Auswirkungen auf die Wasserqualität in unserem Kanton ist zu erwähnen, dass im Rahmen des Analyseprogramms 2018/2019 802 Analysen der Substanz Imidacloprid (90 Grundwasser und 712 Oberflächengewässer) durchgeführt wurden. Von den 802 Proben lag eine einzige sehr leicht über dem Grenzwert, der bei 13ng/l (Durchschnitt von zwei Wochen) und 100 ng/l (isolierter Wert) liegt. Im Moment scheint also die Konzentration von Imidacloprid in den freiburgischen Gewässern kein Problem zu sein.

Falls dieses Produkt temporär wieder zugelassen wird, müssen die zuständigen Behörden dafür sorgen, dass die Bewilligung an gewisse Bedingungen geknüpft wird: Lokal verstärkte Analysen von Grundwasser und Oberflächengewässer, temporäre Bewilligung einzig für Imidacloprid (und nicht für andere Neonikotinoide) und nur für die Saatgutbeizung von Zuckerrüben.

Aufgrund der zum heutigen Zeitpunkt fehlenden guten Alternativen zur Bekämpfung der viralen Vergilbung bei Zuckerrüben und der Gefährdung der gesamten Wertschöpfungskette der Schweizer Zuckerproduktion unterstützt der Staatsrat eine befristete Bewilligung für den gezielten Einsatz des Neonikotinoid *Imidacloprid* bei der Behandlung von Zuckerrübensamen und die Verstärkung der Forschung und Entwicklung durch den Bund. Aus den ausgeführten Gründen beantragt er die Motion erheblich und dringlich zu erklären.



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorschlag

Motion Schumacher Jean-Daniel / Gamba Marc-Antoine  
**Kantonale Initiative – Für eine klare Darstellung der Menge  
des schnellen Zuckers in Lebensmitteln**

2019-GC-170

### I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 21. Oktober 2019 eingereichten und gleichentags begründeten Motion beantragen die Autoren der Freiburger Regierung, die Bundesversammlung einzuladen, im Rahmen des Gesetzes und der Verordnung über die Lebensmittel ein geeignetes Rechtsgeschäft zu erlassen, das die Notwendigkeit der Aufklärung der Konsumierenden über den Gehalt an schnellem Zucker aller vorgefertigten und vorverpackten Lebensmittel bescheidet. Dabei soll dafür gesorgt werden, dass alle Konsumierenden unabhängig von Ausbildung und Alter den Zuckergehalt visualisieren können und er für alle klar verständlich ist.

Dieser Motion liegt der steigende tägliche Zuckerkonsum der Einzelpersonen in der Schweiz zugrunde. Die Aufnahme dieses schnellen Zuckers ist die Ursache für das zu hohe Körpergewicht von 51 % der Schweizer Bevölkerung, das schwere Erkrankungen verursacht. Niemand wird von diesen Molekülen verschont, die vom Magendarmtrakt rasch verstoffwechselt und aufgenommen werden. Im Gegenteil, auch fast 19 % der Kinder sind betroffen. Der Anstieg der Fälle von Adipositas führt so unbestreitbar zu nicht vernachlässigbaren direkten und indirekten Kosten, die sich 2012 in der Tat auf fast 7,990 Milliarden Franken beliefen.

Zudem wirkt der schnell aufgenommene Zucker ähnlich wie Substanzen wie Nikotin oder Kokain und macht so den Menschen von diesem Molekül abhängig.

Ein Lösungsansatz, um dieser Plage abzuholzen, besteht in einer besseren – das heißt einfacher lesbaren – Information der Öffentlichkeit über die in den Produkten enthaltene Zuckermenge. Auf den für normale Bürgerinnen und Bürger oft schwer verständlichen Etiketten ist der Zuckergehalt eines Produkts nicht einfach und klar ersichtlich. Zur Veranschaulichung «köönnte die Zuckermenge [...] in schematischer Form mit der Zahl der Würfelzucker dargestellt werden.» So könnte sich jede Person der Zuckermenge bewusst werden, die sie konsumiert.

### II. Antwort des Staatsrats

#### Die ausgewogene Ernährung: eine gesundheitspolitische Priorität

Die ausgewogene Ernährung gehört sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und kantonaler Ebene zu den gesundheitspolitischen Prioritäten. So verweisen die verschiedenen öffentlichen Gesundheitsstrategien auf vier Risikofaktoren, die die Ursache der meisten nichtübertragbaren Krankheiten sind: übermässiger Alkoholkonsum, unausgewogene Ernährung, Rauchen und zu wenig Bewegung.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat einen globalen Aktionsplan für die Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten 2013–2020 ausgearbeitet, der bis 2025 auf die Verlangsamung der Zunahme von Diabetes und Adipositas sowie auf die Senkung der Zahl der vorzeitigen Todesfälle aufgrund von nichtübertragbaren Krankheiten um 25 % abzielt. Die Phänomene Übergewicht und Adipositas haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und sind zu unvermeidlichen öffentlichen Gesundheitsthemen geworden. Die WHO spricht diesbezüglich von einer Epidemie<sup>1</sup>. Tatsächlich hat sich die Zahl der an Übergewicht oder Adipositas leidenden Personen seit 1980 verdoppelt. 2016 galten über 1,9 Milliarden Erwachsene über 18 Jahren als übergewichtig, wovon über 650 Millionen Personen adipös waren<sup>2</sup>.

In der Schweiz stellen die nichtübertragbaren Krankheiten aktuell 90 % der Krankheitslast dar. Sie erscheinen relativ früh im Erwachsenenalter und bestehen so jahrelang. 32 % der Bevölkerung ab 15 Jahren leiden an einer nichtübertragbaren Krankheit, was 2,2 Millionen Personen entspricht. Die materiellen Kosten der nichtübertragbaren Krankheiten machten 2011 in der Schweiz schätzungsweise 80 % der direkten Gesundheitskosten aus. Die wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten<sup>3</sup> sind Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs, chronische Leiden der Atemwege, muskuloskelettale Erkrankungen und psychische Erkrankungen. Sie stellen in der Schweiz ein grosses öffentliches Gesundheitsproblem dar, da ein grosser Teil der Bevölkerung an ihnen leidet. Sie beeinträchtigen die Gesellschaft als Ganzes in Bezug auf Morbidität, Abhängigkeit, Lebensqualität, Mortalität und Gesundheitskosten und hindern zudem die wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

### **Statistiken Schweiz und Freiburg**

In der Schweiz hat die Zahl der übergewichtigen Personen in allen Altersgruppen in den letzten Jahren zugenommen. Die Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012 (SGB) zeigte auf, dass 41 % der Bevölkerung ab 15 Jahren übergewichtig sind (51 % der Männer und 32 % der Frauen) und dass 10 % unter Adipositas leiden (11 % der Männer und 9 % der Frauen)<sup>4</sup>. Die Zahl der übergewichtigen Personen, die zwischen 1992 und 2002 stetig anstieg, hat sich zwischen 2002 und 2007 stabilisiert. «Seither steigen die Raten für Adipositas wieder, beim Übergewicht bleiben sie auf demselben Niveau»<sup>5</sup>. Aktuell wird davon ausgegangen, dass Übergewicht und Adipositas in der Schweiz jährlich Kosten von ungefähr 8 Milliarden Franken verursachen.<sup>6</sup>

Was die Kinder und Jugendlichen angeht, zeigte die internationale Studie Health Behavior in School-aged Children (HBSC) von 2014<sup>7</sup> auf, dass in der Schweiz 11,4 % der Jugendlichen zwischen 11 und 15 Jahren ein zu hohes Körpergewicht aufweisen (Übergewicht oder Adipositas) – 14,1 % der Jungen und 8,4 % der Mädchen<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> [http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood\\_what\\_can\\_be\\_done/fr/index.html](http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what_can_be_done/fr/index.html)

<sup>2</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/fr/index.html>

<sup>3</sup> Die wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten wurden nach den folgenden Kriterien ausgewählt: Prävalenz, Krankheitslast und Vermeidbarkeit. Bundesamt für Gesundheit, Studie präsentiert erstmalige Berechnungen der direkten und indirekten Kosten der wichtigsten nichtübertragbaren Krankheiten, in Spectra, Bulletin 36, September 2014, Bern, S. 583–586.

<sup>4</sup> Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2016.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Gesundheitsförderung Schweiz, Argumentarium, S. 1

<sup>7</sup> Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse – Résultats de l'enquête «Health Behaviour in School-aged Children» (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche No 78). Lausanne: Addiction Suisse.

<sup>8</sup> Diese Zahlen entsprechen dem Gewicht gestützt auf den BMI, der seinerseits auf der Grundlage der Angaben eingeschätzt wurde, die von den Kindern selber über ihr Gewicht und ihre Grösse gemacht wurden.

In Anbetracht dieser Situation genehmigte der Bundesrat im April 2016 die Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten 2017–2024 (NCD-Strategie). Diese enthält vier langfristige Ziele: Dämpfung des Anstiegs der Krankheitslast; Dämpfung der Kostensteigerung; Verringerung der vorzeitigen Todesfälle; Erhaltung und Verbesserung von Leistungsfähigkeit und Teilhabe der Bevölkerung in Wirtschaft und Gesellschaft.

Für die Erreichung dieser Ziele legt die NCD-Strategie sechs spezifische Aktionen fest:  
Verringerung verhaltensbezogener Risikofaktoren; Verbesserung der Gesundheitskompetenz;  
Weiterentwicklung gesundheitsförderlicher Rahmenbedingungen; Verbesserung der Chancengerechtigkeit beim Zugang zu Gesundheitsförderung und Prävention; Verringerung des Anteils der Bevölkerung mit erhöhtem Risiko, an nichtübertragbaren Krankheiten zu erkranken; Verbesserung der Lebensqualität und Verringerung der Pflegebedürftigkeit.

In Bezug auf den Kanton Freiburg zeigt die SGB 2012 auf, dass 29,3 % der Freiburgerinnen und 51,1 % der Freiburger ein zu hohes Körpergewicht aufweisen (Übergewicht oder Adipositas). Der Anteil der übergewichtigen Personen stieg zwischen 1992 und 2014 von 36,8 % auf 39,5 %, was Freiburg im Schweizer Durchschnitt positioniert<sup>9</sup>. Gemäss den Ergebnissen der HBSC-Umfrage<sup>10</sup> für den Kanton Freiburg sind 13 % der Schülerinnen und Schüler zwischen 11 und 15 Jahren zu schwer, das heisst übergewichtig oder adipös. Dies entspricht 17 % der Jungen und 9 % der Mädchen. Am übergewichtigsten sind die 15-jährigen Jungen (22 %) und die 13-jährigen Mädchen (14 %).

Im März 2017 validierte der Staatsrat die neue kantonale Strategie für Gesundheitsförderung und Prävention (Perspektiven 2030)<sup>11</sup>. Die gesundheitspolitischen Prioritäten der Strategie, zu denen die Ernährung und die Bewegung gehören, bleiben unverändert, um die seit mehreren Jahren umgesetzten Massnahmen weiter zu verstärken. Die neue Strategie steht zudem im Einklang mit der nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten.

### **Zucker: eine Herausforderung für die Volksgesundheit**

Die Menge des von der Bevölkerung konsumierten Zuckers gehört sowohl auf internationaler als auch auf nationaler und kantonaler Ebene zu den gesundheitspolitischen Prioritäten.

#### Auf internationaler Ebene:

In ihren jüngsten Studien stellte die WHO fest, dass sich die Prävalenz des Diabetes seit 1980 fast verdoppelte: von 4,7 % auf 8,5 % der erwachsenen Bevölkerung (Welt-Diabetes-Bericht). 2015 erliess die WHO im Einklang mit den Bemühungen für die Erreichung der Ziele ihres globalen Aktionsplans zur Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten 2013–2020 Leitlinien zum Zucker. Darin empfiehlt die WHO, den Zuckerkonsum auf höchstens 10 % der täglichen Energiezufuhr zu senken, was bei einer Zufuhr von 2000 kcal pro Tag 50 g Zucker entspricht.

<sup>9</sup> Moreau-Gruet, F. (2015). *Dritter Gesundheitsbericht für den Kanton Freiburg. Ergebnisse aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2012.* (Obsan Bericht 70), Neuenburg: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.

<sup>10</sup> Archimi A. & Delgrande Jordan, M. (2016). *La santé des élèves de 11 à 15 ans dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'enquête HBSC 2014 et comparaison au fil du temps.* (Rapport de recherche n° 81). Lausanne: Addiction Suisse.

<sup>11</sup> Gesundheitsförderung und Prävention – kantonale Strategie. Perspektiven 2030. Direktion für Gesundheit und Soziales, Freiburg, Februar 2017.

Die Herausforderung ist umso grösser, als der Grossteil des heute konsumierten Zuckers in verarbeiteten Lebensmitteln «versteckt» ist, die im Allgemeinen nicht als Zucker betrachtet werden. So enthält beispielsweise ein Esslöffel Ketchup 4 Gramm (ungefähr ein Kaffeelöffel) freien Zucker und ein kohlensäurehaltiges Süßgetränk bis zu 40 Gramm (ungefähr zehn Kaffeelöffel).

Zum «freien Zucker» zählen die Monosaccharide (Trauben-, Fruchtzucker) und Disaccharide (Saccharide oder Haushaltszucker), die den Lebensmitteln und Getränken von den Herstellern, Köchen oder Konsumierenden beigefügt werden, sowie der Zucker, der natürlich im Honig, Sirup, Fruchtsaft und Fruchtsaft aus Konzentrat enthalten ist.

Die WHO empfiehlt zudem den Staaten, auf industriell verarbeitete Lebensmittel eine Zuckersteuer einzuführen.

#### Auf nationaler Ebene:

Die verfügbaren Daten ermöglichen keine exakte Berechnung des Zuckerkonsums in der Schweiz. Gestützt auf die Zahlen des Schweizerischen Bauernverbands schätzt das Amt für Lebensmittelsicherheit (BLV) den Konsum auf ungefähr 110 g pro Person und Tag. Dies entspricht ungefähr 17 % der täglichen Energiezufuhr und ist fast das Doppelte der Empfehlung der WHO.

Das BLV unterstreicht die Tatsache, dass ein übermässiger Zuckerkonsum der Gesundheit schaden kann. Seine Strategie konzentriert sich auf die Senkung des sogenannten «zugesetzten» Zuckers, das heisst jenem, der nicht natürlich in den Lebensmitteln vorkommt. Seit der Unterzeichnung der Erklärung von Mailand im August 2015 haben sich 14 Unternehmen verpflichtet, die Rezepte ihrer Produkte zu überprüfen, um den Zuckergehalt ihrer Joghurts und Frühstücksmüeslis schrittweise zu senken. Die Joghurts und Frühstücksmüeslis stehen im Zentrum der Aufmerksamkeit, da sie trotz ihres manchmal sehr hohen Zuckergehalts von der Bevölkerung oft als «gesund» betrachtet werden. Der Zuckergehalt soll bis 2024 in den Joghurts noch um 10 % und in den Müeslis noch um 15 % gesenkt werden.

Die Senkung des Zuckergehalts wird auf weitere Produkte ausgedehnt werden und auch die Senkung des Salzgehalts ist Teil der Erklärung. Gestützt auf die Ergebnisse von menuCH, der Nationalen Ernährungserhebung, wird abgeklärt, welche anderen Produktkategorien in der Folge geprüft werden sollen, um ihren Zuckergehalt zu senken.

Das BLV hat zudem einen Leitfaden veröffentlicht, um sicherzustellen, dass die Produkte der teilnehmenden Unternehmen nicht nur den Begriff «zugesetzter Zucker» aufweisen, sondern dass sie den Anteil des ihren Produkten zugesetzten Zuckers auch auf die gleiche Weise berechnen. Dieser vom BLV im Juni 2017 veröffentlichte Leitfaden wurde im November 2018 aktualisiert.

#### Auf kantonaler Ebene:

Die ausgewogene Ernährung ist eine Priorität der kantonalen Aktionsprogramme. 2019 setzten 22 Kantone in Zusammenarbeit mit der Gesundheitsförderung Schweiz kantonale Aktionsprogramme für die Ernährung und die Bewegung um. Diese Aktionsprogramme richten sich vordringlich an die Kinder und Jugendlichen bis 20 Jahren, an ihre Eltern, die sie umgebenden Personen sowie an die Seniorinnen und Senioren ab 65 Jahren und die sie umgebenden Personen.

Diese Aktionsprogramme intervenieren auf verschiedenen Ebenen mit auf spezifische Zielgruppen ausgerichteten Massnahmen, strukturellen Massnahmen für eine gesundheitsfördernde Umgebung, Informations- und Kommunikationsmassnahmen sowie Koordinationsmassnahmen.

Der Kanton Freiburg setzt seit 2010 das kantonale Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» um. Die dritte Auflage des Programms (2018–2021) enthält 43 Massnahmen. Die Zuckерthematik wird mit verschiedenen Massnahmen behandelt, hauptsächlich in Form der Information der Bevölkerung. Damit sollen die Konsumierenden über den Zuckergehalt von verschiedenen Lebensmitteln aufgeklärt und ihnen geholfen werden, eine gesundheitsfördernde Wahl zu treffen – dies namentlich mithilfe der auf den Etiketten dargestellten Informationen. Diese Massnahme ist gegenwärtig mit einer grossen Herausforderung konfrontiert: die mangelnde Lesbarkeit der Etiketten. Eine strukturelle Massnahme für die bessere Lesbarkeit der Etiketten für die Konsumierenden verstärkt die kantonalen Aktionsprogramme Ernährung und Bewegung weiter.

Der vom Schulzahnpflegedienst durchgeführte Prophylaxe-Unterricht für die schulpflichtigen Kinder spricht das Thema Zucker in Lebensmitteln und seine Auswirkungen auf die Zahngesundheit ebenfalls an.

Der Staatsrat erinnert im Übrigen an die vor Kurzem erfolgte Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG; SGF 411.0.1), mit der ein neuer Absatz (Art. 41 Abs. 4) zur gesunden Ernährung an den Schulen eingeführt wurde. Dieser Absatz, der aufgrund der Motion 2016-GC-132 «Verbot oder Beschränkung von Softdrinks und Schokoladeriegeln in den Verkaufsautomaten und Restaurants der Sekundarstufe 1 (OS)» ausgearbeitet wurde, fordert insbesondere die Gemeinden und die Schuldirektionen dazu auf, darauf zu verzichten, den Schülerinnen und Schülern übermäßig gezuckerte Getränke und Lebensmittel zur Verfügung zu stellen.

Verschiedene Kantone haben außerdem in Bezug auf die Empfehlung der WHO die Einführung einer Zuckersteuer thematisiert.

## **Zucker und Kennzeichnung**

Aktuell werden die Informationen in Bezug auf die Kohlenhydrate in den Nährwertdeklarationen der verpackten Produkte meistens von der Angabe «davon Zucker» begleitet. Diese Information berücksichtigt alle in den Lebensmitteln vorhandenen Zucker, das heisst sowohl der natürlich vorhandene als auch der für einen süsseren Geschmack zugesetzte Zucker wie Honig, Sirup oder Fruchtsaftkonzentrate.

Der Antrag der Motionäre besteht darin, die Konsumierenden über den Gehalt an schnellem Zucker in vorgefertigten und vorverpackten Lebensmitteln zu informieren, indem dafür gesorgt wird, dass der Zuckergehalt von allen Konsumierenden unabhängig von Ausbildungsniveau und Alter visualisiert und verstanden werden kann. Die Zuckermenge könnte beispielsweise in schematischer Form mit der Zahl der Würfelzucker dargestellt werden.

Für das Eintreten auf diese Motion müssten auf zwei Ebenen Anpassungen vorgenommen werden:

- bei der Angabe des Zuckergehalts;
- bei der Art der Kennzeichnung.

### **1. Angabe des Zuckergehalts**

**Obligatorische Angabe des Zuckergehalts:** Die Verordnung betreffend die Information über Lebensmittel (LIV) macht die Nährwertdeklaration ab 2021 obligatorisch (ausser für die in Anhang 9 dieses Gesetzes vorgesehenen Ausnahmen). Die Nährwertdeklaration muss den Energiewert und den Gehalt an Fett, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiss und Salz angeben, aber nicht spezifisch den Zuckergehalt, der in den Kohlenhydraten enthalten ist. Tatsächlich ist in der Schweiz in Abweichung der Rechtsgrundlagen der Europäischen Union eine in Artikel 22 Abs. 2 LIV

vorgesehene eingeschränkte Nährwertdeklaration möglich. Ab 2021 ist folglich die Angabe des Zuckergehalts (und der gesättigten Fettsäuren) nur für bestimmte in Artikel 22 Abs. 3 LIV vorgesehene Lebensmittel erforderlich (zum Beispiel, wenn sie mit einer nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angabe oder mit der Angabe «glutenfrei», «sehr geringer Glutengehalt», «laktosefrei» oder «laktosearm» versehen sind; in der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Lebensmittel für Personen mit besonderem Ernährungsbedarf [VLBE] umschrieben sind; mit Vitaminen, Mineralstoffen und sonstigen Stoffen angereichert worden sind.)

Die Unterstützung dieser Motion würde darauf abzielen, die Angabe des Zuckergehalts auf nationaler Ebene obligatorisch zu machen. Wie oben ausgeführt ist diese Massnahme in der Europäischen Union bereits obligatorisch.

**Obligatorische Angabe des freien (zugesetzten) Zuckers:** Der Zuckergehalt in der Deklaration ist die Summe aller Zucker: der natürlich in Früchten oder in der Milch vorkommende Zucker und der freie Zucker. Die Empfehlung der WHO (max. 50 g Zucker pro Tag) betrifft einzig den freien Zucker (gemäss WHO-Definition). Die Definition der Europäischen Kommission ist ähnlich und das BLV hat ebenfalls einen Leitfaden für die Definition und Berechnung des zugesetzten Zuckers erarbeitet. Es ist folglich notwendig, dass die Konsumierenden diese Information auf den Verpackungen vorfinden.

Für die Umsetzung dieser Anfrage müsste die Angabe des zugesetzten Zuckergehalts obligatorisch gemacht werden. In der EU laufen Diskussionen zu diesem Thema.

## 2. Verständliche Kennzeichnung

Eine Umfrage der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung hat aufgezeigt, dass aktuell die Hälfte der Konsumierenden die Zahlen der Nährwertdeklaration auf den Verpackungen nicht vollständig versteht. Die Konsumierenden verlangen aber nach immer mehr Transparenz in Bezug auf den Nährwert der Lebensmittel. Dies zeigt der Erfolg der mobilen Anwendungen, die diese Information anbieten. In diesem Sinn macht der Antrag der Motionäre auf eine Visualisierung und ein klares Verständnis des Zuckergehalts durch alle Konsumierenden Sinn. Hierzu kommen mehrere Optionen in Betracht:

**Nutri-Score:** Der Nutri-Score wird auf der Vorderseite der Lebensmittelverpackungen angebracht. Er soll die Konsumierenden über den globalen Nährwert der Lebensmittel informieren. So sollen die Produkte einfach miteinander verglichen werden können, um die Konsumierenden bei der Wahl der Lebensmittel anzuleiten, die für die Gesundheit am förderlichsten sind. Das zweite Ziel des Nutri-Scores ist, die Hersteller dazu zu bringen, den Nährwert ihrer Lebensmittel mit der Umformulierung der bestehenden Produkte oder mit Innovationen zu verbessern. Der dem Nutri-Score zugrunde liegende Algorithmus weist jedem Lebensmittel abhängig von der Nährstoffzusammensetzung aus negativen (Kalorien, einfacher Zucker, gesättigte Fettsäuren und Natrium) und positiven Aspekten (Fasern, Gehalt an Früchten und Gemüse und Eiweiss) einen einmaligen Score zu. Mit diesem Score kann das betroffene Lebensmittel anschliessend in eine der 5 Nährwertklassen eingeteilt werden, die von den Forschenden definiert wurden.



Die Berücksichtigung all dieser Nährstoffe wurde mit wissenschaftlichen Arbeiten aufgrund ihrer Verbindung mit nichtübertragbaren Krankheiten bestätigt. Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass der Nutri-Score einfach verständlich und nutzbar ist, auch für Personen mit einem kleinen Budget für Lebensmittel. Nutri-Score widerspiegelt den Zuckergehalt von gesüßten Getränken gut.

Aktuell wird Nutri-Score<sup>12</sup> freiwillig verwendet. Es sind die Hersteller, die entscheiden, ob sie ihn auf ihren Produkten angeben oder nicht. Es wäre notwendig, ihn für alle Produkte, die gemäss Verordnung betreffend die Information über Lebensmittel ([LIV](#)) eine Nährwertdeklaration benötigen, obligatorisch zu machen (es gibt eine Liste mit Ausnahmen, namentlich für handwerklich hergestellte Lebensmittel), um alle erhältlichen zusammengesetzten Erzeugnisse vergleichen zu können. Der Vorteil ist, dass dieser Score bereits offiziell von mehreren europäischen Ländern angenommen wurde und von zahlreichen Agrar- und Lebensmittelgruppen unterstützt wird. Was die grossen multinationalen Unternehmen betrifft, haben aktuell nur Danone und Nestlé<sup>13</sup> der Angabe des Nutri-Scores zugestimmt. Dies kann namentlich durch die Tatsache erklärt werden, dass das Lebensmittelpfotolio der grossen Unternehmen besonders süsse, fettige oder salzige Produkte enthält, die eher in den Klassen D oder E des Nutri-Score eingeteilt werden: Süßgetränke, Schokoladeriegel, Süßwaren, süßes Gebäck, Frühstücksmüesli, Glacé, Apérogebäck usw. So werden beispielsweise ausnahmslos alle Lebensmittel der Firmen Mars oder Ferrero als D oder E eingestuft, wie auch 86 % der Produkte von Mondelez, 55 % von Nestlé, 54 % von Coca-Cola, 52 % von Unilever, 50 % von Kellogg's und 46 % von PepsiCo<sup>14</sup>.

Migros und Coop weigern sich bis anhin, den Nutri-Score einzuführen<sup>15</sup>.

**Zuckerwürfel:** Die Visualisierung des Zuckergehalts auf der Verpackung durch die Angabe in Zuckerwürfel würde helfen, die Menge zu erfassen. Es geht jedoch darum, sich nicht auf die Angabe des Zuckergehalts pro Portion zu beschränken. Diese Portionen werden von den Herstellern definiert (z. B. ½ Pizza) und sind für die Konsumierenden nicht zwingend einfach lesbar. Diese Lösung wäre eine Neuerung, die unseres Wissens noch von keinem Hersteller verwendet und von keinem Land verlangt wird. Die Umsetzung könnte folglich mit Schwierigkeiten verbunden sein.

Die oben erwähnte verlangte Deklaration des schnellen Zuckers wäre ein technisches Hindernis für den Handel mit der EU und anderen Handelspartnern. Alle importierten Produkte müssten neu gekennzeichnet werden. So müssten in der Folge die Gesetzgebung über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) und die internationalen Abkommen, insbesondere mit der Europäischen Union, angepasst werden.

---

<sup>12</sup> Ein kürzlich in einer deutschen Zeitschrift veröffentlichter Artikel verwies darauf, dass die EU dabei ist, die Hypothese zu prüfen, nach der der Nutri-Score als gesundheitsbezogene Angabe betrachtet werden soll (im Sinne des Lebensmittelgesetzes der EU, das diesbezüglich mehr oder weniger mit dem schweizerischen übereinstimmt), damit die Produkte gemäss diesem System eine «gute Note» erhalten (siehe z. B. <http://www.agraalimentation.fr/les-d-saccords-sur-le-statut-juridique-du-nutri-score-persistent-art450396-2472-298.html>), was zur Verpflichtung führen würde, die für diese Angabe vorgesehene Deklarationsart einzuhalten.

<sup>13</sup> <https://theconversation.com/amp/etiquetage-des-aliments-pour-etre-efficace-le-nutriscore-doit-devenir-obligatoire-119611>

<sup>14</sup> <https://theconversation.com/amp/etiquetage-des-aliments-pour-etre-efficace-le-nutriscore-doit-devenir-obligatoire-119611>

<sup>15</sup> Hans Wyss, Direktor des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, im Gespräch mit alimenta. «Wir essen zu viel Zucker und Salz», 22. November 2019.

## Schluss

Eine klare Kennzeichnung des schnellen Zuckergehalts steht im Einklang mit der nationalen Strategie zur Bekämpfung der nichtübertragbaren Krankheiten und verstärkt die kantonalen Aktionsprogramme Ernährung und Bewegung, indem einerseits die individuellen Gesundheitskompetenzen verbessert (die Bevölkerung könnte die konsumierten Lebensmittel selbstständig besser auswählen) und andererseits gesundheitsförderliche Rahmenbedingungen entwickelt werden (die Kennzeichnung ändert die Umgebung, in der sich die Einzelpersonen entwickeln). Mit dieser Massnahme könnte die ganze Bevölkerung erreicht werden, einschliesslich der mit Präventionsbotschaften am schwersten erreichbaren Personen. Sie würde so die Chancengleichheit in Bezug auf die Gesundheit verstärken.

Es ist allerdings ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Schweiz und vor allem auch der Kanton Freiburg eine grosse Menge an Nahrungsmitteln im- und exportieren. Es ist folglich wichtig, keine Massnahmen zu unterstützen, die den Handel behindern könnten und so ausgehebelt würden. Dies wäre namentlich der Fall bei einer Beschriftung in Form von Zuckerwürfeln, die für alle importierten Produkte eine neue Kennzeichnung erfordern würde. Andererseits setzt sich der Kanton aktiv für die Förderung des lokalen Konsums ein und es ist deshalb wichtig, für die Herstellung von lokalen Produkten keine zusätzlichen Hemmnisse oder Verwaltungsaufwand gegenüber importierten Produkten zu schaffen.

Der Staatsrat spricht sich deshalb dafür aus, die bereits laufenden Massnahmen des EDI und des BLV zu fördern und die Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel (LIV, SR 817.022.16) abzuändern, indem die Kennzeichnungspflicht angepasst wird (vgl. Buchstaben i oder ii) (wobei die Kompatibilität mit dem Gesetz über die technischen Handelshemmnisse THG; SR 946.51 sichergestellt wird), ohne auf eine spezifische Kennzeichnung einzutreten.

Der Lebensmittelsektor des Kantons Freiburg wird zudem im Rahmen der Erklärung von Mailand für die freiwillige Einführung des Nutri-Scores und für die Möglichkeit der Senkung des Zuckergehalts sensibilisiert.

Mit diesen Ausführungen fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, diese Motion zu unterstützen.

*25. August 2020*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Schumacher Jean-Daniel / Gamba Marc-Antoine  
**Initiative cantonale – Pour une présentation sans équivoque de la quantité de sucres rapides présents dans les denrées alimentaires**

2019-GC-170

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 octobre 2019, « [...] les auteurs [...] demandent au Gouvernement fribourgeois de transmettre à l'Assemblée fédérale une invitation à édicter, dans le cadre de la loi et l'ordonnance sur les denrées alimentaires, un acte juridique approprié notifiant la nécessité d'informer le consommateur sur la teneur en sucres rapides inclus dans tous les aliments préfabriqués et préemballés, en veillant à ce que celle-ci puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur, quel que soit son niveau de formation et de son âge. ».

Cette motion fait suite à l'augmentation croissante de la consommation journalière de sucre par les individus en Suisse. L'absorption de ces sucres rapides est à l'origine de la surcharge pondérale dont souffre 51 % de la population suisse et qui engendre d'importantes maladies. Personne n'est épargné par ces molécules qui rapidement, sont métabolisées et absorbées par le tract intestinal. Au contraire, près de 19 % des enfants sont également touchés. La hausse des cas d'obésité provoque alors indéniablement des coûts directs et indirects non négligeables. En effet, en 2012, ces coûts se sont élevés à près de 7.990 milliards de francs.

De plus, les sucres rapides absorbés créent des effets similaires aux substances telles que la nicotine ou la cocaïne créant ainsi une dépendance de l'homme à cette molécule.

Une solution envisagée pour pallier à ce fléau consiste à améliorer l'information du public sur la quantité de sucre contenue dans les produits, en la simplifiant. Les étiquettes, souvent difficilement compréhensibles pour les personnes lambda, ne permettent pas de connaître facilement et clairement la teneur en sucre d'un produit. A titre d'illustration, « [l]a présentation de la quantité de sucre pourrait [...] prendre la forme schématisée d'un nombre de sucres en morceaux ». Ainsi, toute personne pourrait prendre conscience de la quantité de sucre qu'elle consomme.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

#### L'alimentation équilibrée comme priorité de santé publique

L'alimentation équilibrée fait partie des priorités de santé publique tant au niveau international, national que cantonal. En effet, les différentes stratégies de santé publique reconnaissent quatre facteurs de risque à l'origine de la plupart des maladies non transmissibles (MNT) : la consommation excessive d'alcool, l'alimentation déséquilibrée, le tabagisme et le manque d'activité physique.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a élaboré un Plan d'action mondial pour la lutte contre les maladies non transmissibles 2013-2020 visant à freiner l'augmentation du diabète et de l'obésité et à faire baisser le nombre de décès prématûres dus aux maladies non transmissibles de 25 % d'ici 2025. Les phénomènes du surpoids et de l'obésité ont pris une ampleur importante ces dernières années et sont devenus des thématiques incontournables en santé publique. L'OMS parle à cet effet d'une épidémie<sup>1</sup>. En effet, depuis 1980, le nombre de personnes souffrant d'excès de poids ou d'obésité a doublé. En 2016, on comptabilisait plus de 1,9 milliard d'adultes âgés de 18 ans et plus en surpoids, dont plus de 650 millions obèses<sup>2</sup>.

En Suisse, les MNT représentent actuellement 90 % de la charge de morbidité. Elles apparaissent relativement tôt dans l'âge adulte et durent ainsi de très nombreuses années. 32 % de la population de plus de 15 ans souffre d'une maladie non transmissible, soit 2,2 millions de personnes. On estime qu'en Suisse, le coût matériel des MNT représentait 80 % des coûts directs de la santé en 2011. Les MNT principales<sup>3</sup> sont les maladies cardiovasculaires, le diabète, le cancer, les maladies chroniques des voies respiratoires, les maladies musculo-squelettiques et les maladies psychiques. En Suisse, elles représentent un problème majeur de santé publique, dont souffre une part importante de la population. Elles affectent la société dans sa globalité, en termes de morbidité, dépendance, qualité de vie, mortalité et coûts de la santé. Elles entravent également son développement économique et social.

### **Statistiques en Suisse et à Fribourg**

En Suisse, tous âges confondus, le nombre de personnes en surpoids a augmenté au cours des dernières années. L'Enquête suisse sur la santé 2012 (ESS) montre que 41 % de la population âgée de 15 ans et plus est en excès pondéral (51 % des hommes et 32 % des femmes) et que 10 % souffrent d'obésité (11 % des hommes et 9 % des femmes)<sup>4</sup>. L'évolution du nombre de personnes en excès pondéral, en constante augmentation entre 1992 et 2002, s'était stabilisée entre 2002 et 2007. « Depuis, le taux d'obésité a à nouveau augmenté, tandis que celui du surpoids est demeuré stable »<sup>5</sup>. Il est actuellement estimé que le surpoids et l'obésité engendrent des coûts d'environ 8 milliards de francs par an en Suisse.<sup>6</sup>

En ce qui concerne les enfants et les jeunes, l'étude internationale Health Behavior in School-aged Children (HBSC) de 2014<sup>7</sup> a montré qu'en Suisse 11,4 % des jeunes de 11 à 15 ans présentent une surcharge pondérale (surpoids ou obésité) – 14,1 % des garçons et 8,4 % des filles<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood\\_what\\_can\\_be\\_done/fr/index.html](http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what_can_be_done/fr/index.html)

<sup>2</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/fr/index.html>

<sup>3</sup> Les principales MNT ont été déterminées en fonction des critères suivants : leur prévalence, leur charge de morbidité et leur évitabilité. Office fédéral de la santé publique, Une étude présente pour la première fois le calcul des coûts directs et indirects des principales maladies non transmissibles, in Spectra, Bulletin 27, Juin 2014, Berne, pp. 583-586.

<sup>4</sup> Enquête suisse sur la santé 2012, Office Fédéral de la Statistique, Neuchâtel, 2016.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Promotion Santé Suisse, Argumentaire, p.1

<sup>7</sup> Archimi, A., Eichenberger, Y., Kretschmann, A., & Delgrande Jordan, M. (2016). Habitudes alimentaires, activité physique, usage des écrans et statut pondéral chez les élèves de 11 à 15 ans en Suisse - Résultats de l'enquête « Health Behaviour in School-aged Children » (HBSC) 2014 et évolution au fil du temps (Rapport de recherche No 78). Lausanne: Addiction Suisse.

<sup>8</sup> Ces chiffres correspondent au statut pondéral basé sur l'IMC, lui-même estimé sur la base des déclarations faites par les enfants eux/elles-mêmes sur leur poids et leur taille.

Face à cette situation, le Conseil Fédéral a approuvé, en avril 2016, la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles 2017-2024 (Stratégie MNT). Cette dernière s'est fixée quatre objectifs à long terme : limiter l'augmentation de la charge de morbidité ; freiner la hausse des coûts ; réduire le nombre de décès prématurés ; préserver et améliorer la participation de la population à la vie sociale et ses capacités productives.

Afin d'atteindre ces objectifs, la Stratégie MNT a fixé six actions spécifiques : diminuer les facteurs de risque liés aux comportements ; améliorer les compétences individuelles en matière de santé ; développer des conditions-cadres propices à la santé ; améliorer l'égalité des chances dans l'accès à la promotion de la santé et à la prévention ; diminuer la part de la population présentant un risque accru de maladie ; améliorer la qualité de vie et diminuer la nécessité de soins.

Dans le canton de Fribourg, le volet fribourgeois de l'ESS 2012 montre que 29.3 % des femmes et 51.1 % des hommes présentent une surcharge pondérale (surpoids ou obésité). La part de personnes en excès pondéral est passée de 36.8 % à 39.5 % entre 1992 et 2014, ce qui situe Fribourg dans la moyenne suisse<sup>9</sup>. Selon les résultats de l'enquête HBSC réalisée dans le canton de Fribourg<sup>10</sup>, 13 % des élèves de 11 à 15 ans présentent un excès de poids – surpoids ou obésité. Cela représente 17 % des garçons et 9 % des filles. C'est parmi les garçons de 15 ans (22 %) et les filles de 13 ans (14 %) que l'excès pondéral est le plus répandu.

En mars 2017, le Conseil d'Etat a validé la nouvelle Stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention (Perspectives 2030)<sup>11</sup>. Dans ce cadre, les priorités de santé publique – dont font partie l'alimentation et le mouvement – ont été maintenues afin de continuer à renforcer les mesures mises en place depuis plusieurs années. La nouvelle stratégie s'inscrit en cohérence avec la Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles.

### **Le sucre comme enjeu de santé publique**

La quantité de sucre consommée par la population fait partie des priorités de santé publique tant au niveau international, que national et cantonal.

#### Au niveau international :

Dans ses récentes études, l'OMS constate que «la prévalence mondiale du diabète a presque doublé depuis 1980, passant de 4,7 à 8,5 % de la population adulte » (« Rapport mondial sur le diabète »). En 2015, l'OMS édicte des lignes directrices sur les sucres, qui s'inscrivent en lien avec les efforts déployés pour atteindre les cibles fixées dans le Plan d'action mondial de l'OMS pour la lutte contre les maladies non transmissibles 2013-2020. Au travers de ses lignes directrices, l'OMS recommande de réduire la consommation de sucre à 10 % au plus de l'apport énergétique, ce qui correspond à 50 grammes pour un apport de 2000 kcal par jour.

L'enjeu est de taille sachant que la grande majorité des sucres consommés aujourd'hui sont « dissimulés » dans des aliments transformés qui ne sont généralement pas considérés comme sucrés. Par exemple, une cuillère à soupe de ketchup contient environ 4 grammes (à peu près une

---

<sup>9</sup> Moreau-Gruet, F. (2015). Troisième rapport sur la santé dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'Enquête suisse sur la santé 2012 (Obsan Rapport 70). Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.

<sup>10</sup> Archimi A. & Delgrande Jordan, M. (2016). La santé des élèves de 11 à 15 ans dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'enquête HBSC 2014 et comparaison au fil du temps (Rapport de recherche n° 81). Lausanne: Addiction Suisse.

<sup>11</sup> Promotion de la santé et prévention – Stratégie cantonale Perspectives 2030, Direction de la santé et des affaires sociales, Fribourg, Février 2017

cuillère à café) de sucres libres et une boisson gazeuse sucrée en contient jusqu'à 40 grammes (environ 10 cuillères à café).

Les « sucres libres » sont les monosaccharides (glucose, fructose) et les disaccharides (saccharose ou sucre de table) ajoutés aux aliments et aux boissons par le fabricant, le cuisinier ou le consommateur, ainsi que les sucres naturellement présents dans le miel, les sirops, les jus de fruits et les jus de fruits à base de concentré.

L'OMS recommande d'autres part aux Etats d'introduire une taxe sur la teneur en sucre des aliments industrialisés.

**Au niveau national :**

Les données disponibles ne permettent pas de déterminer exactement la consommation de sucre en Suisse. En se basant sur les chiffres de l'Union Suisse des Paysans, l'Office de la sécurité alimentaire (OSAV) l'évalue à environ 110 grammes par personne et par jour. Cela représente 17 % de l'apport énergétique journalier, soit presque deux fois plus que les recommandations de l'OMS.

L'OSAV met en évidence le fait qu'une consommation excessive de sucre peut nuire à la santé. Sa stratégie se concentre sur la réduction des sucres dit « ajoutés », à savoir ceux qui ne sont pas naturellement présents dans les aliments. Depuis la signature de la déclaration de Milan en août 2015, 14 entreprises se sont engagées à réexaminer les recettes de leurs produits en vue de réduire progressivement la teneur en sucres de leurs yogourts et de leurs céréales pour le petit-déjeuner. Les yogourts et les céréales du petit-déjeuner sont au centre de l'attention, puisqu'en dépit de leur teneur en sucre parfois très élevée, ces produits sont considérés fréquemment par la population comme étant « sains ». Les teneurs en sucres devraient être encore réduites d'ici à 2024 de 10 % dans les yogourts et de 15 % dans les céréales pour petit-déjeuner.

La réduction des sucres sera étendue à d'autres produits et la diminution du sel figure également dans la déclaration. Sur la base des résultats de l'enquête nationale sur l'alimentation « menuCH » des clarifications sont en cours afin de déterminer quelles autres catégories de produits seront examinées ensuite afin d'en réduire la teneur en sucres.

L'OSAV a en outre publié un guide qui a pour but de garantir que les produits issus des firmes participantes comprennent non seulement le terme « sucres ajoutés » mais calculent également de la même manière la part de sucres ajoutés dans leurs produits. Ce guide, publié par l'OSAV en juin 2017, a été mis à jour en novembre 2018.

**Au niveau cantonal :**

L'alimentation équilibrée est une priorité des programmes d'actions cantonaux. En 2019, 22 cantons mettent en œuvre des programmes d'actions cantonaux alimentation et mouvement, en collaboration avec Promotion santé suisse. Ces programmes d'actions s'adressent en priorité aux enfants et jeunes jusqu'à 20 ans, à leurs parents, aux personnes qui les entourent ainsi qu'aux seniors de 65 ans et plus et aux personnes qui les entourent.

Ces programmes d'action proposent des interventions à différents niveaux : des mesures s'adressant à des groupes cibles spécifiques, des mesures structurelles visant la création d'environnements favorables à la santé, des mesures d'information et de communication et des mesures de coordination.

Le canton de Fribourg met en œuvre le programme cantonal « je mange bien, je bouge bien » depuis 2010. La troisième vague du programme, 2018-2021, propose 43 mesures. La thématique du sucre est traitée dans différentes mesures, sous formes principalement d'informations à la population. Il s'agit, en effet, d'informer le consommateur de la teneur en sucre de différents aliments et de l'aider à pouvoir faire des choix favorables à sa santé, notamment au travers d'aide à la lecture des étiquettes. Cette mesure se confronte actuellement à un enjeu de taille : celui du manque de lisibilité des étiquettes. Une mesure structurelle visant à simplifier, pour le consommateur, la lecture des étiquettes, s'inscrit en renforcement des programmes d'action cantonaux alimentation et mouvement.

Les cours de prophylaxie dispensés par le Service dentaire scolaire dans les écoles pour les enfants en âge de scolarité obligatoire abordent également la thématique du sucre dans les aliments et de leurs effets sur la santé bucco-dentaire.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre la récente modification de la loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS ; RSF 411.0.1) qui a introduit un nouvel alinéa (art. 41 al. 4) relatif à une alimentation saine au sein des établissements scolaires. Cet alinéa, élaboré suite à la motion 2016-GC-132 « Interdiction ou limitation des sodas et barres chocolatées dans les distributeurs et les restaurants du degré secondaire 1 (CO) », appelle en particulier les communes et les directions d'établissement à renoncer à mettre à disposition des élèves des boissons et aliments hypersucrés.

Différents cantons ont d'autre part thématisé la question d'une introduction de la taxe au sucre, en référence à la recommandation de l'OMS.

## **Sucre et étiquetage**

Actuellement, dans la déclaration nutritionnelle des produits emballés, les informations relatives aux glucides sont la plupart du temps accompagnées de l'indication « dont sucres ». Cette information tient compte de tous les sucres présents dans les aliments, à savoir ceux qui y sont naturellement présents et ceux qui sont ajoutés pour édulcorer le goût, comme le miel, les sirops ou les concentrés de jus de fruit.

La demande des motionnaires est d'informer le consommateur sur la teneur en sucres rapides inclus dans tous les aliments préfabriqués et préemballés, en veillant à ce que celle-ci puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur, quel que soit son niveau de formation et de son âge. La présentation de la quantité de sucre pourrait, par exemple, prendre la forme schématisée d'un nombre de sucres en morceaux.

Pour permettre l'entrée en matière de cette motion, il s'agirait d'agir à deux niveaux :

- celui de l'indication de la teneur en sucre
- celui du mode d'étiquetage :

### **1. Indiquer la teneur en sucre**

**Indication obligatoire de la teneur en sucres** : L'ordonnance concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAl) rend la déclaration nutritionnelle obligatoire dès 2021 (sauf pour les exceptions prévues à l'annexe 9 de cette loi). La déclaration nutritionnelle doit indiquer la valeur énergétique et la teneur en matières grasses, en glucides, en protéines et en sel mais pas spécifiquement la teneur en sucres, ceux-ci étant inclus dans les glucides. En effet, par dérogation aux bases réglementaires de l'Union Européenne, une déclaration nutritionnelle restreinte prévue à l'article 22 al. 2 OIDAl est possible en Suisse. Donc à partir de 2021, la teneur en sucres (et en acides gras saturés) sera seulement obligatoire pour certaines sortes de denrées alimentaires

mentionnées à l'article 22 al. 3 OIDAL (par exemple si elles sont accompagnées d'une allégation nutritionnelle ou d'une allégation de santé ; qu'elles portent la mention « sans gluten », « très faible teneur en gluten », « exempt de lactose» ou « pauvre en lactose » ; qu'elles sont spécifiées dans l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires destinées aux personnes ayant des besoins nutritionnels particuliers (OBNP) ; qu'elles ont été enrichies en vitamines, en sels minéraux ou en autres substances.)

Afin de soutenir la mise en œuvre de la présente motion, il s'agirait de rendre obligatoire aussi l'indication de la teneur en sucres au niveau fédéral. Comme expliqué ci-dessus, cette mesure est déjà obligatoire au sein de l'Union Européenne.

**Indication obligatoire des sucres libres (ajoutés) :** La teneur en sucres dans la déclaration est la somme de tous les sucres, des sucres naturellement présents dans les fruits ou dans le lait et des sucres libres. La recommandation de l'OMS (max. 50 grammes de sucres par jour) concerne uniquement les sucres libres (selon la définition de l'OMS). La Commission européenne a une définition semblable et l'OSAV également dans son guide pour la définition et le calcul des sucres ajoutés. Il est donc nécessaire pour les consommateurs de trouver cette information sur les emballages.

Afin de permettre la mise en œuvre de la présente demande, il s'agirait ainsi de rendre obligatoire l'indication du sucre ajouté. Des discussions sont à ce sujet en cours en UE.

## 2. Rendre l'étiquetage lisible

Un sondage de la Société suisse de nutrition a démontré qu'un consommateur sur deux ne comprend actuellement pas entièrement la déclaration nutritionnelle chiffrée sur les emballages. Les consommateurs sont, cependant, de plus en plus demandeurs d'une transparence sur la qualité nutritionnelle des aliments, comme en témoigne le succès des applications mobiles proposant ce type d'information. En ce sens, la demande des motionnaires que la teneur en sucre puisse être visualisée et comprise sans équivoque par chaque consommateur fait sens. A cet effet, plusieurs options peuvent être envisagées :

**NutriScore :** le NutriScore est destiné à être apposé sur la face avant des emballages des aliments. Il a pour objectif premier d'informer les consommateurs sur la qualité nutritionnelle globale des aliments. Il s'agit de les aider à comparer facilement les produits entre eux, afin d'orienter leurs choix vers les aliments les plus favorables à la santé. Le deuxième objectif du NutriScore est de pousser les fabricants à améliorer la qualité nutritionnelle de leurs aliments, grâce à des reformulations des produits existants ou des innovations. L'algorithme sous-tendant le NutriScore attribue à chaque produit alimentaire un score unique, en fonction de sa composition nutritionnelle en éléments négatifs (calories, sucres simples, acides gras saturés et sodium) et positifs (fibres, pourcentage de fruits et légumes et protéines). Ce score permet ensuite de classer l'aliment en question dans l'une des 5 classes de qualité nutritionnelle définie par les chercheurs.



L'inclusion de tous ces nutriments a été validée par des travaux scientifiques pour leur lien avec les maladies non transmissibles. Il a été montré scientifiquement que le Nutriscore est facile à comprendre et à utiliser, aussi par des personnes disposant d'un petit budget alimentation. En ce qui concerne les boissons sucrées, le Nutriscore reflète bien la teneur en sucres.

Actuellement, le Nutriscore<sup>12</sup> est utilisé sur une base volontaire, son apposition dépend totalement de la bonne volonté des industriels qui peuvent refuser de l'afficher sur leurs produits. Il serait nécessaire de le rendre obligatoire pour tous les produits nécessitant une déclaration nutritionnelle selon l'ordonnance concernant l'information sur les denrées alimentaires ([OIDAI](#)) (il y a une liste des exceptions, notamment pour les petits artisans) afin de pouvoir comparer tous les produits composés du marché. L'avantage est que ce score a déjà été adopté officiellement par plusieurs pays européens et bénéficie de l'engagement de nombreux groupes agro-alimentaires. Au niveau des grandes multinationales, actuellement seules Danone et Nestlé<sup>13</sup> ont accepté d'afficher le NutriScore. Ceci peut être notamment expliqué par le fait que le portefeuille d'aliments de grandes sociétés contient des produits particulièrement sucrés, gras ou salés, donc classés plutôt en D ou E sur l'échelle du NutriScore : boissons sucrées, barres chocolatées, confiseries, biscuits sucrés, céréales du petit-déjeuner, glaces, biscuits apéritifs, etc. Ainsi, pour exemple, 100 % des aliments des firmes Mars ou Ferrero sont classés en D ou E, tout comme 86 % des produits de Mondelez, 55 % pour Nestlé, 54 % pour Coca-Cola, 52 % pour Unilever, 50 % pour Kellogg's et 46 % pour PepsiCo<sup>14</sup>.

Migros et Coop refusent, à ce jour, d'introduire le Nutriscore<sup>15</sup>.

**Morceaux de sucre** : Visualiser la teneur en sucres d'un emballage en la traduisant en morceaux de sucre aiderait à saisir la quantité. Il s'agit toutefois de ne pas se limiter à montrer la teneur en sucre par portion. Ces portions sont définies par les fabricants (p.ex. ½ pizza) et ne correspondent pas à une lisibilité réelle pour les consommateurs. Cette solution serait une nouveauté, n'étant à notre connaissance encore utilisée par aucun industriel ou imposée par aucun pays. Elle pourrait de ce fait poser des difficultés à la mise en œuvre.

La déclaration exigée des sucres rapides précitée représenterait un obstacle technique au commerce avec l'UE et d'autres partenaires commerciaux. Tous les produits importés devraient disposer d'un nouvel étiquetage. Ainsi la législation sur les entraves techniques aux commerces (LETG, RS 946.51) et les accords internationaux, en particulier avec l'Union européenne seraient à adapter en conséquence.

---

<sup>12</sup> Un article publié récemment dans une revue allemande indiquait que l'UE est en train d'évaluer l'hypothèse selon laquelle le Nutri-Score devrait être considéré comme une allégation de santé (au sens du droit alimentaire de l'UE, qui est le même plus ou moins à ce sujet en Suisse) pour que les produits obtiennent une "bonne note" selon ce système (voir p.ex. <http://www.agraalimentation.fr/les-disaccords-sur-le-statut-juridique-du-nutri-score-persistent-art450396-2472-298.html>), ce qui entraînerait l'obligation de respecter le mode de déclaration prévu pour ces allégations.

<sup>13</sup> <https://theconversation.com/amp/etiquetage-des-aliments-pour-etre-efficace-le-nutriscore-doit-devenir-obligatoire-119611>

<sup>14</sup> <https://theconversation.com/amp/etiquetage-des-aliments-pour-etre-efficace-le-nutriscore-doit-devenir-obligatoire-119611>

<sup>15</sup> Hans Wyss, Direktor des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, im Gespräch mit alimenta. « Wir essen zu viel Zucker und Salz », 22. November 2019.

## Conclusion

Un étiquetage sans équivoque de la teneur en sucres rapides s'inscrit en cohérence avec la stratégie nationale de prévention des MNT ainsi qu'en renforcement des programmes d'actions cantonaux alimentation et mouvement, en participant d'une part à améliorer les compétences individuelles en santé (la population sera plus à même de choisir les aliments consommés) et d'autres part en développant des conditions-cadre propices à la santé (l'étiquetage change l'environnement dans lequel évolue des individus). Cette mesure permettant de rejoindre l'ensemble de la population, y compris les personnes les plus difficiles à atteindre par des messages de prévention. Elle participerait ainsi à renforcer l'égalité des chances en matière de santé.

Il convient toutefois également de tenir compte du fait que la Suisse, et le canton de Fribourg a fortiori, importent et exportent d'importantes quantités de denrées alimentaires. Il est donc essentiel de ne pas promouvoir des mesures qui représenteraient des obstacles au commerce et qui, de ce fait, s'avèreraient inopérantes. Ce serait notamment le cas d'un étiquetage sous la forme de morceaux de sucre, qui imposerait un nouvel étiquetage à tous les produits importés. D'autre part, le canton s'engage activement pour promouvoir la consommation locale, il importe donc de ne pas créer des entraves ou charges administratives supplémentaires dans la confection des produits locaux en regard aux produits importés.

Le Conseil d'Etat est ainsi d'avis qu'il conviendrait d'encourager les mesures du DFI et de l'OSAV déjà en cours et d'adapter l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI, RS 817.022.16) en adaptant les obligations d'étiquetage (cf. lettres i ou ii) (tout en s'assurant de sa compatibilité avec la loi sur les entraves techniques au commerce LETC ; RS 946.51), sans entrer en matière sur un étiquetage spécifique.

Le secteur alimentaire du canton de Fribourg sera en outre sensibilisé à l'introduction facultative du Nutriscore et à l'opportunité d'une réduction du sucre en collaborant dans le cadre de la Déclaration de Milan.

Avec ces précisions, le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil à soutenir la présente motion.

25 août 2020



## Rapport 2020-DIAF-30

1<sup>er</sup> septembre 2020

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2020-GC-22 Ballmer Mirjam/Ducotterd Christian – Création d'une table ronde des religions

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Le dialogue interreligieux en Suisse</b>	<b>1</b>
2.1. Dans le canton de Fribourg	1
2.1.1. La Semaine des religions	1
2.1.2. Le Groupe interreligieux et interculturels de la Gruyère	2
2.1.3. Le Groupe interreligieux de Fribourg	2
2.2. En Suisse	2
2.2.1. La Table Ronde des religions de Bienne	2
2.2.2. La Table ronde des religions de Bâle	3
2.2.3. La Plateforme interreligieuse dans le canton de Genève	3
2.2.4. Les expériences zurichoise et saint-galloise en matière d'aumônerie	3
<b>3. Le dialogue entre l'Etat et les communautés nouvelles implantées dans le canton</b>	<b>4</b>
<b>4. Conclusion</b>	<b>4</b>

#### 1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 6.2.2020, les députés Mirjam Ballmer et Christian Ducotterd demandent que soit étudiée la création d'une table ronde des religions, dans le cadre des travaux sur la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat.

Comme les postulants le relèvent, suite à l'acceptation du volet institutionnel d'un précédent postulat sur la surveillance des mosquées et des imams (2017-GC-41), la révision de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE) sera révisée. Les travaux ont été confiés à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et vont commencer prochainement.

Au cours des 20 dernières années, la société fribourgeoise a considérablement évolué. L'accroissement du nombre de personnes se réclamant d'autres confessions que celles traditionnellement présentes sur le territoire cantonal est indéniable. Le temps viendra où certaines de ces nouvelles communautés religieuses souhaiteront obtenir l'octroi de prérogatives de droit public. Les travaux de révision de la LEE doivent ainsi examiner la possibilité de préciser les conditions d'octroi de ces prérogatives de droit public ainsi que les modalités de leur

octroi. Obtenir de telles prérogatives conférera à ces communautés un statut nouveau et témoignera de leur reconnaissance et de leur intégration au corps social du canton. Cela contribuera également à une meilleure intégration de leurs membres.

Dans ce contexte, la création d'une table ronde telle que souhaitée par les postulants, est une idée intéressante, qui mérite l'attention des autorités. Indépendamment de la question soulevée par les postulants, il est intéressant de faire un bref tour d'horizon des moyens d'échanges interreligieux déjà existants en Suisse romande et de l'initiative développée dans le canton de Zürich.

#### 2. Le dialogue interreligieux en Suisse

##### 2.1. Dans le canton de Fribourg

###### 2.1.1. La Semaine des religions

Il faut tout d'abord relever que le canton de Fribourg n'est pas un espace vide de tout échange interreligieux. Des plateformes d'échanges, de dialogue et de partage existent de manière plus ou moins régulière dans notre canton notamment par l'intermédiaire de la Semaine des religions. Cette

manifestation a lieu dans la plupart des cantons suisses. Elle a été créée en 2006 déjà par la Communauté de travail interreligieuse en Suisse (IRAS-COTIS) qui a son siège à Zürich et qui existe depuis 1992. Cette association a pour but statutaire de favoriser le rapprochement entre les différentes religions et cultures présentes sur le territoire national. L'association a aussi pour ambition de réduire les préjugés et les peurs sur les religions et de promouvoir la cohésion sociale. Ses activités se déplient dans tout le pays avec le soutien ou la collaboration de 70 communautés religieuses et organisations. L'année dernière, près d'une centaine de manifestations ont été organisées dans le territoire national par l'association IRAS-COTIS.

En 2019, dans le canton de Fribourg, divers ateliers ont ainsi été organisés entre le 5 et le 10 novembre à Fribourg et Bulle. Il s'est agi principalement de rencontres et de discussions sur le thème de la main et de sa symbolique, des ateliers de lectures de textes religieux et de débats publics en forme de table ronde entre des représentants de diverses confessions minoritaires et de communautés religieuses reconnues. Au terme de ces rencontres, une célébration interreligieuse a été célébrée au Centre spirituel Sainte-Ursule, à Fribourg.

La manifestation de la Semaine des religions a traditionnellement lieu au début du mois de novembre. Pour l'année 2020 le thème retenu a pour objet «le corps et le sacré – rites et symboles». L'Université de Fribourg organise par ailleurs ponctuellement des journées d'information, des conférences ou encore des expositions. C'est ainsi par exemple qu'une manifestation organisée par l'Université, en collaboration avec l'association IRAS-COTIS et ayant pour thème «Goethe et les religions», était initialement prévue à la fin avril 2020. Elle a dû être annulée en raison de la crise sanitaire du Coronavirus. Les éventuels impacts de l'actuelle crise sanitaire sur les manifestations prévues au début du mois de novembre dans notre canton ne sont pas encore connus.

Indépendamment des manifestations organisées sur une grande partie du territoire national dans le cadre de la «semaine des religions», des plateformes d'échanges et de dialogues interreligieux existent déjà et méritent, elles aussi, d'être brièvement mentionnées pour avoir une idée du genre d'événements présentant un lien avec la proposition des postulants.

## 2.1.2. Le Groupe interreligieux et interculturels de la Gruyère

Le *Groupe interreligieux et interculturel de la Gruyère* s'est créé en 2009 après la votation fédérale sur les minarets et réunit chrétiens et musulmans. Son objectif est le dialogue entre chrétiens et musulmans. Il participe à la Semaine des religions, organise des conférences et des débats, propose une formation au dialogue interreligieux.

## 2.1.3. Le Groupe interreligieux de Fribourg

Le Groupe interreligieux de Fribourg est un petit groupe d'une douzaine de personnes issues de différentes traditions religieuses (bouddhistes, musulmans et chrétiens) créé en 2011. Ces personnes se rencontrent régulièrement pour échanger et se découvrir au-delà des clichés et stéréotypes. Le but du Groupe est celui de promouvoir l'interconnaissance culturelle et religieuse. Il organise depuis sa création des événements dans ce sens et il participe à la Semaine des religions.

## 2.2. En Suisse

### 2.2.1. La Table Ronde des religions de Bienne

Dans la ville de Bienne, une Table ronde des religions a été initiée en 2002 par l'association «Arbeitskreis für Zeitfragen». Cette association, également membre de l'association zurichoise IRAS-COTIS, se veut une plateforme régionale de dialogue et d'échange entre des personnes appartenant à différentes religions et traditions culturelles présentes en particulier dans la ville de Bienne mais aussi dans la région du proche Seeland de manière plus générale. Elle a pour objectif l'information sur la diversité religieuse et le développement d'une confiance mutuelle entre les membres des différentes religions et communautés qui la composent. Elle développe ainsi une culture du dialogue en organisant des rencontres et des manifestations diverses. La Table ronde de Bienne est ouverte à toute personne intéressée qui souhaite en devenir membre. Elle comprend actuellement des membres de diverses églises chrétiennes et des communautés juives, musulmanes, bouddhistes, hindouistes et bahaïs.

Depuis sa création, la Table ronde des religions de Bienne s'est toujours affirmée comme une plateforme de discussion, d'échange d'information et de réflexion religieuses ou spirituelles sur les religions présentes sur le territoire communal et ses alentours. De nombreux projets sont nés de ces échanges, comme par exemple des semaines hors-cadre «religions et cultures» proposées aux établissements scolaires de la ville ou encore des rendez-vous interreligieux pour débattre publiquement de thèmes universels comme les rapports homme-femme, la transmission religieuse aux enfants ou encore les représentations de la mort et du deuil. De même des journées de portes ouvertes de divers lieux de culte ou encore des concerts de musique sacrée du monde entier complètent les diverses rencontres organisées régulièrement. Là encore, ces manifestations ont toujours pour objet de favoriser la compréhension mutuelle entre les diverses religions et communautés existantes, de combattre les craintes par la connaissance d'autrui et d'œuvrer à la cohésion sociale.

## 2.2.2. La Table ronde des religions de Bâle

Depuis 2007, les représentants des églises, de diverses communautés religieuses, des fédérations musulmanes et évangéliques ainsi que de l'administration des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne se réunissent 5 fois par année autour de la Table ronde des religions de Bâle. Ces rencontres avaient originellement été initiées par la coordinatrice des questions religieuses auprès du Département présidentiel du canton de Bâle-Ville. Elles sont depuis devenues un instrument incontournable du dialogue interreligieux dans les deux Bâles.

Les origines de cette plateforme d'échange et de rencontre entre les diverses religions de la région bâloise sont en lien avec le développement des attentats terroristes islamistes en Europe, en particulier les attaques terroristes de Londres et Madrid, en 2005. Pour éviter une crispation du dialogue interreligieux, une stigmatisation de l'Islam et dans un souci de cohésion sociale, l'association Integration Basel a commencé à développer des contacts réguliers avec les différentes mosquées de la région, tout en cultivant une culture de dialogue interreligieux en sein de la société civile. En 2007, les Conseillers d'Etat et les délégués à l'intégration des deux cantons ont reçu l'ensemble des représentants des mosquées des deux Bâle, ainsi que des associations aléviées et d'autres acteurs concernés. Cette démarche a été le point de départ de la création de la Table ronde des religions de Bâle. A ce jour, elle réunit 13 églises et communautés religieuses, ainsi que la Commission musulmane de Bâle et l'Alliance évangélique.

Parmi les réalisations ou objectifs de la Table ronde des religions de Bâle, outre les buts usuels de dialogue interreligieux, de compréhension mutuelle et de cohésion sociale, figure aussi la mise au point de principes directeurs de collaboration entre communautés religieuses et les autorités. C'est ainsi que la gestion des questions religieuses dans le cadre scolaire ont fait l'objet de nombreuses discussions, en particulier la question des dispenses en milieu scolaire pour motifs religieux. Les différentes formes d'enseignement des religions à l'école ont aussi été discutées. En lien avec l'actualité internationale et certains conflits, par exemple le conflit israélo-palestinien, les membres de la Table ronde se sont engagées à faire preuve de retenue et de responsabilité en tant que porte-parole de leurs lieux de culte respectifs. Avant le scrutin constitutionnel de 2017 en Turquie, une rencontre entre les diverses parties a été organisée par la Table ronde, pour accorder toutes les parties sur la nécessité de cultiver une cohabitation pacifique. Toutes ces rencontres sont organisées avec la collaboration et le soutien des services cantonaux en charge de l'intégration. Par la nature des thèmes abordés par la Table ronde des religions de Bâle, on comprend aussi que ces rencontres ont plutôt pour vocation principale d'assurer un dialogue entre les religions d'une part mais aussi entre les religions et l'Etat. Cette approche originale a aussi été suivie par de nombreux cantons suisses, notamment par exemple

lors de la reprise à leur compte de certaines réflexions sur la manière d'aborder les questions religieuses en milieu scolaire.

## 2.2.3. La Plateforme interreligieuse dans le canton de Genève

A l'initiative du Centre protestant d'études, à Genève, un groupe de dialogue interreligieux a été mis en place en 1992. Ce groupe de dialogue sera quelques années plus tard institutionnalisé sous la forme d'une association et prendra le nom de Plateforme interreligieuse de Genève. Actuellement, la Plateforme réunit des membres de la plupart des communautés religieuses présentes sur le territoire cantonal: catholique romaine, catholique chrétienne, orthodoxe, réformée luthérienne, bouddhiste, musulmane sunnite et chiite, juive traditionnaliste et juive libérale, hindoue, quaker, bahaïe.

Les buts de la Plateforme interreligieuse de Genève sont de valoriser la diversité et le dialogue interreligieux entre les différentes communautés cohabitant dans le territoire genevois, de réaliser également des projets communs et de promouvoir la paix et l'équité. C'est ainsi que sont organisées des conférences, des journées de dialogue au moyen de conférences-débats, des visites de centres religieux ou spirituels, des célébrations mais aussi de publications à l'intention du public. C'est ainsi qu'on peut trouver entre autres publications un document intitulé «*9 propositions pour vivre ensemble et se respecter dans la diversité religieuse*» ou encore un kit sur la diversité religieuse comprenant 3 dossiers pédagogiques, des prises de positions sur des événements de l'actualité, des prises de positions dans la presse, des critiques littéraires d'ouvrages en lien avec la thématique religieuse ou confessionnelle, etc.

Ce qui surprend dans la Plateforme interreligieuse de Genève, c'est la composition du comité de l'association et le nombre de ses membres. Toutes les églises et les communautés religieuses y sont représentées chacune par un membre et son suppléant, ce qui a pour conséquence que les membres du comité sont très nombreux, soit plus d'une vingtaine.

## 2.2.4. Les expériences zurichoise et saint-galloise en matière d'aumônerie

A défaut d'une plateforme d'échange interreligieux, l'expérience menée depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019 par le canton de Zürich en matière d'aumônerie mérite également d'être mentionnée. Cette expérience est au demeurant conduite avec le soutien du Centre Suisse Islam et Société (CSIS) de l'Université de Fribourg en collaboration avec la chaire de *spiritual care* de l'Université de Zürich et l'association faîtière des organisations musulmanes du canton. Cette formation est également soutenue par les deux Églises officielles du canton. Le projet bénéficie ainsi d'un soutien réparti entre le canton, l'association faîtière des organisations musulmanes et

les églises officielles, le canton en assumant toutefois la part essentielle.

En effet constatant certaines lacunes dans l'accompagnement spirituel des personnes séjournant en milieu hospitalier ou de manière plus générale dans les institutions du canton, le Conseil d'Etat zurichois a souhaité corriger une situation qu'il ne considérait pas idéale. Jusqu'à présent, les directions des établissements concernés devaient faire ponctuellement appel à des aumôniers musulmans non spécifiquement formés. Afin de garantir la qualité requise dans l'accompagnement spirituel des personnes de confession musulmane, le canton a souhaité mettre en place un service structuré. Une collaboration a ainsi été mise en place entre le canton et l'association des organisations musulmanes du canton de Zürich.

C'est ainsi que désormais une dizaine d'aumôniers spécifiquement formés exerceront leurs activités dans des institutions cantonales, telles les hôpitaux, les centres de soins et les institutions pour personnes handicapées. La formation des aumôniers devant accompagner les personnes en situation de privation de liberté sera peut-être intégrée à terme dans ce programme.

Quoiqu'il en soit, la formation des aumôniers est en cours depuis 2019. Elle est destinée à des personnes résidente dans le canton de Zürich. A l'issue de cette formation, les hommes et les femmes qui y sont engagés pourront accompagner des patients musulmans dans les institutions publiques du canton et offrir un accompagnement adéquat. C'est ainsi que seront formés des aumôniers ouverts non seulement à l'interreligiosité mais également aux us et coutumes de notre pays. Il semble enfin nécessaire que les aumôniers accompagnant les personnes de confession musulmane résidant dans les institutions cantonales soient des personnes aussi conscientes de la primauté de la loi.

Il faut enfin signaler que le CSIS a également assuré un projet d'aumônerie et d'accompagnement spirituel dans le cadre de l'aumônerie de l'Hôpital cantonal de Saint-Gall. Sept théologiens et aumôniers musulmans sont déjà issus de ce programme et ont déjà commencé à offrir leurs services.

### **3. Le dialogue entre l'Etat et les communautés nouvelles implantées dans le canton**

En 2012, dans son rapport sur postulat Daniel de Roche/Laurent Thévoz sur «*les relations entre les communautés religieuses dans le canton de Fribourg*» (P2074.10), le Conseil d'Etat s'était engagé à rencontrer les représentants, notamment, des communautés musulmanes et orthodoxes, afin d'avoir une meilleure connaissance des communautés religieuses nouvellement installées dans le canton. Après consultation, il s'est finalement avéré que seule la communauté musulmane souhaitait ce genre de rencontres. La DIAF, en

présence de son Directeur, rencontre les représentants de la communauté musulmane de façon annuelle. Elle y associe d'autres interlocuteurs institutionnels selon les thèmes qui y sont abordés.

### **4. Conclusion**

Indépendamment de l'octroi de prérogatives de droit public, il apparaît utile pour le Conseil d'Etat que les représentants des diverses traditions religieuses présentes sur notre territoire cantonal puissent avoir un dialogue avec les autorités d'une part et entre toutes les confessions présentes et actives dans le canton d'autre part. Le Conseil d'Etat partage le souci des postulants d'utiliser chaque opportunité qui se présente pour améliorer le dialogue interreligieux et le dialogue avec les autorités cantonales ou communales. Un tel dialogue est utile. Il démontre en effet que toutes les personnes vivant dans notre canton d'une confession autre que celles traditionnelles sont également reconnues. Cette considération constitue également, et c'est la conviction du Conseil d'Etat, un facteur d'intégration des membres de ces nouvelles communautés religieuses et contribue au respect de la paix religieuse et à l'amélioration de la cohésion sociale.

Dans le cadre de la révision de la LEE, la formalisation d'une table ronde des religions pourrait ainsi être examinée. Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport donnant suite directe au postulat des députés Ballmer et Ducotterd.

---



## Bericht 2020-DIAF-30

1. September 2020

### **des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2020-GC-22 Ballmer Mirjam/Ducotterd Christian – Einrichtung eines Runden Tisches der Religionen**

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, enthält die folgenden Aspekte:

<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Der interreligiöse Dialog in der Schweiz</b>	<b>5</b>
2.1. Im Kanton Freiburg	5
2.1.1. Die Woche der Religionen	5
2.1.2. Groupe interreligieux et interculturel de la Gruyère	6
2.1.3. Interreligiöse Gruppe Freiburg	6
2.2. In der Schweiz	6
2.2.1. Runder Tisch der Religionen Biel	6
2.2.2. Runder Tisch der Religionen beider Basel	7
2.2.3. Interreligiöse Plattform im Kanton Genf	7
2.2.4. Die Erfahrungen von Zürich und St. Gallen im Bereich Seelsorge	7
<b>3. Der Dialog zwischen Staat und neu im Kanton angesiedelten Gemeinschaften</b>	<b>8</b>
<b>4. Schluss</b>	<b>8</b>

### **1. Einleitung**

In einem am 6.2.2020 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen Grossrätin Mirjam Ballmer und Grossrat Christian Ducotterd darum, dass im Rahmen der Arbeiten am Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat die Einrichtung eines Runden Tisches der Religionen geprüft wird.

Wie die Postulanten erwähnen, wird infolge der Annahme des institutionellen Teils eines vorgängigen Postulats zur Überwachung von Moscheen und Imam(en) (2017-GC-41) das Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (KSG) revidiert. Die Arbeiten wurden der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) anvertraut und werden bald in Angriff genommen.

In den letzten 20 Jahren hat sich die Freiburger Gesellschaft stark verändert. Die Zunahme der Personen, die einer anderen Konfession als der traditionell im Kanton präsenten angehören, ist unbestreitbar. Es wird eine Zeit kommen, wo einige dieser neuen Religionsgemeinschaften die Gewährung von öffentlich-rechtlichen Vorrechten einfordern werden. Die Arbeiten für die Revision des KSG müssen so die Möglichkeit prüfen, die Bedingungen für die Gewährung

dieser öffentlich-rechtlichen Vorrechte und die Einzelheiten für ihre Gewährung zu klären. Der Erhalt solcher Vorrechte wird diesen Gemeinschaften einen neuen Status verleihen und ihre Anerkennung und Integration in das soziale Gebilde des Kantons bezeugen. Dies wird auch zu einer besseren Integration ihrer Mitglieder führen.

In diesem Zusammenhang ist die Einrichtung eines Runden Tisches, wie dies von den Postulanten gewünscht wird, eine interessante Idee, die die Aufmerksamkeit der Behörden verdient. Unabhängig von der von den Postulanten aufgeworfenen Frage ist ein kurzer Überblick über die in der Westschweiz bereits bestehenden Mittel für den interreligiösen Austausch und die im Kanton Zürich entwickelte Initiative von Interesse.

### **2. Der interreligiöse Dialog in der Schweiz**

#### **2.1. Im Kanton Freiburg**

##### **2.1.1. Die Woche der Religionen**

Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Kanton Freiburg was den interreligiösen Austausch anbelangt kein leerer Raum ist. Es gibt in unserem Kanton mehr oder weniger

regelmässige Plattformen für den Austausch und den Dialog, namentlich über die Woche der Religionen. Diese Veranstaltung findet in den meisten Schweizer Kantonen statt. Sie wurde bereits 2006 von der Interreligiösen Arbeitsgemeinschaft in der Schweiz (IRAS COTIS) geschaffen. IRAS COTIS hat ihren Sitz in Zürich und besteht seit 1992. Der statutarische Zweck dieses Vereins besteht in der Förderung der Annäherung der verschiedenen Religionen und Kulturen in der Schweiz. Der Verein will zudem die Vorurteile und Ängste in Bezug auf die Religionen abbauen und den sozialen Zusammenhalt fördern. Er ist im ganzen Land tätig und unterstützt und arbeitet mit 70 Religionsgemeinschaften und Organisationen. Letztes Jahr organisierte der Verein IRAS COTIS knapp hundert Veranstaltungen in der Schweiz.

2019 wurden so im Kanton Freiburg zwischen dem 5. und 10. November in Freiburg und Bulle verschiedene Workshops organisiert. Diese bestanden hauptsächlich aus Treffen und Diskussionen zum Thema Hände und ihre Symbolik, Lesungen von religiösen Texten und öffentlichen Debatten in Form von Runden Tischen mit den Vertreterinnen und Vertretern verschiedener religiöser Minderheiten und anerkannter Religionsgemeinschaften. Diese Begegnungen wurden mit einer interreligiösen Feier im spirituellen Zentrum Sainte-Ursule in Freiburg abgeschlossen.

Die Woche der Religionen findet traditionell Anfang November statt. Das Thema für das Jahr 2020 ist «Körper – Spiegel des Heiligen». Die Universität Freiburg organisiert zudem punktuell Informationstage, Konferenzen und Ausstellungen. So war beispielsweise Ende April 2020 ursprünglich eine von der Universität in Zusammenarbeit mit dem Verein IRAS COTIS organisierte Veranstaltung mit dem Thema «Goethe und die Religionen» geplant. Sie musste aufgrund des Coronavirus abgesagt werden. Die möglichen Auswirkungen der aktuellen Gesundheitskrise auf die Anfang November in unserem Kanton geplanten Veranstaltungen sind noch nicht bekannt.

Unabhängig von den Veranstaltungen, die in weiten Teilen der Schweiz im Rahmen der Woche der Religionen organisiert werden, gibt es weitere Plattformen für den interreligiösen Austausch und Dialog, die ebenfalls kurz erwähnt werden sollten, um eine Vorstellung von den Veranstaltungen zu erhalten, die in Verbindung mit dem Vorschlag der Postulanten stehen.

## 2.1.2. Groupe interreligieux et interculturel de la Gruyère

Die interreligiöse und interkulturelle Gruppe von Gruyère (*Groupe interreligieux et interculturel de la Gruyère*) wurde 2009 nach der eidgenössischen Abstimmung zu den Minaretten gebildet und vereint Christen und Muslime. Ihr Ziel ist der Dialog zwischen Christen und Muslimen. Sie beteiligt sich an der Woche der Religionen, organisiert Konferen-

zen und Debatten und bietet einen Kurs in interreligiösem Dialog an.

## 2.1.3. Interreligiöse Gruppe Freiburg

Die interreligiöse Gruppe Freiburg bestehend aus einem Dutzend Männer und Frauen unterschiedlicher religiöser Glaubensrichtungen (Buddhisten, Muslime, Christen verschiedener Konfessionen) wurde 2011 gegründet. Diese Personen treffen sich regelmässig, um sich gegenseitig auszutauschen und besser kennenzulernen. Das Ziel der Gruppe ist, einen konstruktiven Beitrag zu einer respektvolleren Verständigung zwischen Menschen unterschiedlicher kultureller und religiöser Zugehörigkeiten zu leisten. Seit ihrer Gründung organisiert die Gruppe in diesem Sinn Veranstaltungen und beteiligt sich an der Woche der Religionen.

# 2.2. In der Schweiz

## 2.2.1. Runder Tisch der Religionen Biel

In der Stadt Biel wurde 2002 vom Verein «Arbeitskreis für Zeitfragen» ein Runder Tisch der Religionen ins Leben gerufen. Dieser Verein, der auch Mitglied des Zürcher Vereins IRAS COTIS ist, versteht sich als regionale Plattform für den Dialog und den Austausch von Personen, die verschiedenen Religionen und kulturellen Traditionen angehören, die insbesondere in der Stadt Biel aber auch allgemein im nahen Seeland gelebt werden. Er hat zum Ziel, über die religiöse Vielfalt zu informieren und zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionen und Gemeinschaften, aus denen er besteht, ein gegenseitiges Vertrauen zu entwickeln. Er schafft so mit der Organisation von verschiedenen Begegnungen und Veranstaltungen eine Kultur des Dialogs. Der Runde Tisch der Religionen Biel steht allen interessierten Personen offen. Zurzeit gehören ihm christliche, jüdische, muslimische, buddhistische, hinduistische und Bahai Mitglieder und Vertreterinnen an.

Seit seiner Schaffung versteht sich der Runde Tisch der Religionen Biel als Plattform für religiöse oder spirituelle Diskussionen, Informationsaustausch und Überlegungen über die Religionen, die in der Gemeinde und ihrer Umgebung präsent sind. Aus diesem Austausch sind zahlreiche Projekte entstanden, wie beispielsweise die Schulprojektwochen «Religionen und Kulturen» für die Schulen der Stadt oder interreligiöse Begegnungen, an denen universelle Themen wie die Beziehung zwischen Mann und Frau, die religiöse Erziehung der Kinder oder die Darstellung von Tod und Trauer öffentlich thematisiert werden. Ergänzt werden diese regelmässig durchgeführten Treffen mit Tagen der offenen Tür von verschiedenen Kultstätten und geistlichen Musikkonzerten aus der ganzen Welt. Auch hier haben die Veranstaltungen zum Ziel, das gegenseitige Verständnis der verschiedenen Religionen und Gemeinschaften zu fördern, den Ängsten mit

dem Kennenlernen des andern zu begegnen und am sozialen Zusammenhalt zu arbeiten.

## 2.2.2. Runder Tisch der Religionen beider Basel

Seit 2007 versammeln sich die Delegierten der Kirchen, von verschiedenen religiösen Gemeinschaften, von muslimischen und evangelischen Föderationen sowie der Kantonsverwaltung von Basel-Stadt und Basel-Land fünfmal jährlich am Runden Tisch der Religionen beider Basel. Diese Treffen wurden ursprünglich von der Koordinatorin für Religionsfragen des Präsidialdepartements des Kantons Basel-Stadt in die Wege geleitet. Sie sind heute ein wichtiges Instrument des interreligiösen Dialogs der beiden Basel.

Die Entstehung dieser Plattform für den Austausch und die Begegnung der verschiedenen Religionen der Region Basel steht in Verbindung mit den islamistischen Terroranschlägen in Europa, insbesondere mit den Terroranschlägen in London und Madrid im Jahr 2005. Um eine Verkampfung des interreligiösen Dialogs und eine Stigmatisierung des Islams zu verhindern und für den sozialen Zusammenhalt, begann die Integrationsstelle «Integration Basel» mit den verschiedenen Moscheen der Region regelmässige Kontakte zu knüpfen und gleichzeitig eine interreligiöse Dialogkultur in der Zivilgesellschaft zu pflegen. 2007 empfingen die Regierungsräte und die Integrationsbeauftragten der beiden Kantone alle Delegierten der Moscheen der beiden Basel sowie der alevitischen Vereine und von anderen betroffenen Akteuren. Dies war der Startschuss für die Schaffung des Runden Tisches der Religionen beider Basel. Heute vereint er 13 Religionsgemeinschaften und zwei religiöse Dachverbände sowie die beiden Dachverbände Evangelische Allianz und Basler Muslim Kommission.

Zu den Umsetzungen oder Zielen des Runden Tischs der Religionen beider Basel gehören abgesehen von den üblichen Zielen – interreligiöser Dialog, gegenseitiges Verständnis und sozialer Zusammenhalt – auch die Ausarbeitung von Leitprinzipien für die Zusammenarbeit zwischen Religionsgemeinschaften und Behörden. So war der Umgang mit religiösen Fragen an der öffentlichen Schule Gegenstand von zahlreichen Diskussionen, namentlich der schulische Dispens aus religiösen Gründen. Die verschiedenen Formen des Religionsunterrichts in der Schule wurden ebenfalls besprochen. In Verbindung mit der internationalen Aktualität und bestimmten Konflikten, beispielsweise dem Konflikt zwischen Israel und Palästina, haben sich die Mitglieder des Runden Tischs verpflichtet, als Wortführer ihrer jeweiligen Kultstätten Zurückhaltung und Verantwortung zu zeigen. Vor dem Verfassungsreferendum im Jahr 2017 in der Türkei organisierte der Runde Tisch ein Treffen mit den verschiedenen Parteien, um alle Parteien auf die Notwendigkeit abzustimmen, ein friedliches Zusammenleben zu pflegen. Alle diese Treffen werden in Zusammenarbeit und mit der Unter-

stützung der kantonalen Integrationsstellen organisiert. Aufgrund der Themen, die vom Runden Tisch der Religionen beider Basel behandelt werden, ist auch ersichtlich, dass das Hauptanliegen dieser Treffen nicht nur der Dialog zwischen den Religionen ist, sondern auch der Dialog zwischen den Religionen und dem Staat. Dieser unkonventionelle Ansatz wurde von mehreren Schweizer Kantonen aufgenommen, namentlich beispielsweise durch die Aufnahme ihrerseits von bestimmten Überlegungen zum Umgang mit religiösen Fragen an der Schule.

## 2.2.3. Interreligiöse Plattform im Kanton Genf

Auf Initiative des protestantischen Studienzentrums in Genf wurde 1992 eine Gruppe für den interreligiösen Dialog geschaffen. Diese Gruppe für den Dialog wurde einige Jahre später in Form eines Vereins institutionalisiert und erhielt den Namen «Plateforme interreligieuse de Genève». Aktuell vereint die Plattform die Mitglieder der meisten im Kanton Genf vorhandenen Religionsgemeinschaften: römisch-katholische, christkatholische, orthodoxe, evangelisch-lutherische, buddhistische, der sunnitische und schiitische Islam, jüdisch orthodoxe und liberale, hinduistische, Quäker, Bahai.

Die Ziele der interreligiösen Plattform von Genf sind die Aufwertung der interreligiösen Diversität und Dialoge zwischen den verschiedenen Gemeinschaften in Genf, die Durchführung von gemeinsamen Projekten und die Förderung von Frieden und Gerechtigkeit. So werden Konferenzen, Dialogtage mit Referaten und Debatten, Besuche von religiösen oder spirituellen Zentren, religiöse Feiern aber auch Publikationen für die Öffentlichkeit organisiert. So findet sich unter anderem ein Dokument mit neun Vorschlägen für das Zusammenleben und das Respektieren der religiösen Vielfalt (*«9 propositions pour vivre ensemble et se respecter dans la diversité religieuse»*) oder ein Set zur religiösen Vielfalt mit drei pädagogischen Dossiers, Stellungnahmen zu aktuellen Ereignissen, Stellungnahmen in den Medien, Literaturkritiken in Verbindung mit den Themen Religion oder Konfessionen usw.

Was bei der interreligiösen Plattform von Genf überrascht, ist die Zusammensetzung des Vereinsvorstands und die Zahl der Mitglieder. Alle Kirchen und Religionsgemeinschaften sind einzeln durch ein Mitglied und seine Stellvertretung vertreten, wodurch der eher grosse Vorstand über zwanzig Mitglieder hat.

## 2.2.4. Die Erfahrungen von Zürich und St. Gallen im Bereich Seelsorge

Mangels einer interreligiösen Austauschplattform verdient auch das seit 1. September 2019 umgesetzte Experiment des Kantons Zürich im Bereich Seelsorge eine Erwähnung. Dieses Experiment wird im Übrigen mit der Unterstützung des

Schweizerischen Zentrums für Islam und Gesellschaft (SZIG) der Universität Freiburg in Zusammenarbeit mit der Professor für *Spiritual Care* der Universität Zürich und der Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich durchgeführt. Diese Ausbildung wird auch von den beiden offiziellen Kirchen des Kantons unterstützt. Dieses Projekt wird so vom Kanton, dem Dachverband der islamischen Organisationen und den offiziellen Kirchen getragen, wobei der Kanton eine entscheidende Rolle spielt.

Infolge der Feststellung von Lücken in der seelsorgerischen Begleitung von Patientinnen und Patienten in Krankenhäusern oder allgemeiner von Bewohnerinnen und Bewohnern von Einrichtungen des Kantons wünschte der Zürcher Regierungsrat die Korrektur dieser Situation, die er als nicht ideal beurteilte. Bislang mussten die Direktionen der betroffenen Einrichtungen punktuell die Dienste von muslimischen Seelsorgern ohne besondere Ausbildung in Anspruch nehmen. Für die Sicherstellung der erforderlichen Qualität in der spirituellen Begleitung von muslimischen Personen wollte der Kanton einen strukturierten Dienst schaffen. So wurde zwischen dem Kanton und der Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich eine Zusammenarbeit geschaffen.

In Zukunft wird ein Dutzend speziell ausgebildete Seelsorgerinnen und Seelsorger ihre Tätigkeit in den kantonalen Einrichtungen wie Spitäler, Pflegezentren und Institutionen für Menschen mit Behinderungen ausüben. Die Ausbildung der Seelsorgerinnen und Seelsorger, welche die Personen im Freiheitsentzug betreuen, wird möglicherweise in dieses Programm integriert.

Diese seelsorgerische Ausbildung läuft seit 2019. Sie ist für im Kanton Zürich wohnhafte Personen bestimmt. Nach Abschluss dieser Ausbildung können die Absolventinnen und Absolventen die muslimischen Patientinnen und Patienten in öffentlichen Einrichtungen des Kantons begleiten und eine adäquate Betreuung anbieten. So werden Seelsorgerinnen und Seelsorger ausgebildet, die sich nicht nur mit der Interreligiosität auskennen, sondern auch mit den Sitten und Gebräuchen unseres Landes vertraut sind. Schliesslich scheint es auch notwendig, dass sich die Seelsorgerinnen und Seelsorger, die muslimische Personen in kantonalen Einrichtungen begleiten, der Rechtstaatlichkeit bewusst sind.

Es ist anzumerken, dass das SZIG im Rahmen der Seelsorge des Kantonsspitals St. Gallen ebenfalls ein Projekt für die Seelsorge und spirituelle Begleitung sichergestellt hat. Sieben muslimische Theologinnen und Seelsorger haben dieses Programm bereits abgeschlossen und bieten ihre Dienste an.

### **3. Der Dialog zwischen Staat und neu im Kanton angesiedelten Gemeinschaften**

2012 verpflichtete sich der Staatsrat in seinem Bericht zum Postulat Daniel de Roche/Laurent Thévoz über «*das Verhältnis der Religionsgemeinschaften im Kanton Freiburg*» (P2074.10), die Vertreterinnen und Vertreter von namentlich den muslimischen und orthodoxen Gemeinschaften zu treffen, um mehr über die neu im Kanton angesiedelten Religionsgemeinschaften zu erfahren. Bei der Konsultation stellte sich heraus, dass einzig die muslimische Gemeinschaft solche Treffen wünschte. Im Beisein ihres Direktors trifft die ILFD die Vertreterinnen und Vertreter der muslimischen Gemeinschaft jährlich. Sie bindet abhängig von den angesprochenen Themen weitere institutionelle Ansprechpartner ein.

### **4. Schluss**

Unabhängig von der Gewährung der öffentlich-rechtlichen Vorrechte erscheint es dem Staatsrat nützlich, dass die verschiedenen im Kantonsgebiet präsenten religiösen Traditionen mit den Behörden einerseits und allen anderen im Kanton bestehenden und aktiven Konfessionen andererseits einen Dialog führen können. Der Staatsrat teilt den Wunsch der Postulanten, jede sich präsentierende Gelegenheit zu nutzen, um den interreligiösen Dialog und den Dialog mit den Kantons- und Gemeindebehörden zu verbessern. Ein solcher Dialog ist nützlich. Er beweist, dass alle Personen, die in unserem Kanton leben und einer anderen als der traditionellen Konfession angehören, ebenfalls anerkannt werden. Der Staatsrat ist überzeugt, dass diese Überlegungen für die Mitglieder dieser neuen Religionsgemeinschaften auch ein Integrationsfaktor sind und einen Beitrag für die Wahrung des religiösen Friedens und einen besseren sozialen Zusammenhalt leisten.

Im Rahmen der Revision des KSG wird so die Formalisierung eines Runden Tischs der Religionen geprüft. Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, den vorliegenden Bericht in direkter Folge auf das Postulat der Grossratsmitglieder Ballmer und Ducotterd zur Kenntnis zu nehmen.

---