RAPPORT N° 136 *9 juin 2009*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 319.06 Claire Peiry-Kolly/ Marie-Hélène Brouchoud-Bapst concernant la rationalisation de l'administration cantonale

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport qui fait suite à l'acceptation du postulat Claire Peiry-Kolly et Marie-Hélène Brouchoud-Bapst concernant la rationalisation de l'administration cantonale.

Le rapport comprend les points suivants:

1. **Introduction**
2. **Protection de l'environnement et protection de la nature**
3. **Appréciation de la situation**
4. **Conclusion**

1. INTRODUCTION

Par postulat déposé et développé le 8 septembre 2006, les députées Claire Peiry-Kolly et Marie-Hélène Brouchoud-Bapst demandent au Conseil d'Etat d'examiner la pertinence d'une fusion du Service de l'environnement (SEn) et du Bureau de la protection de la nature et du paysage (BPNP). Une telle fusion aurait pour effet de réaliser des économies, de simplifier les procédures et de concrétiser des synergies et des rationalisations. Le postulat cite en exemple les cours d'eau comme objet traité par les deux services concernés.

Lors des débats du Grand Conseil relatifs à la prise en considération du postulat tous les intervenants se sont déclarés favorables à une rationalisation administrative des domaines touchant à la protection de l'environnement au sens large du terme. Selon eux, cette rationalisation ne doit pas toucher que les deux unités administratives concernées par le postulat, mais également d'autres services administratifs. Ont à cet égard été cités, le Service des forêts et de la faune, le Service de l'agriculture, le Service des constructions et de l'aménagement, le Service de ponts et chaussées, section lacs et cours d'eau.

Deux projets de rationalisation administrative, actuellement menés par l'administration cantonale, vont dans cette direction. L'un des projets concerne des mesures organisationnelles et/ou structurelles prévues par le Conseil d'Etat dans le cadre du plan de législature et l'autre est l'Analyse des prestations de l'Etat (APE). Ces projets visent toutefois une large réorganisation de l'ensemble de l'administration cantonale, de sorte qu'ils ne sont pas spécifiquement ciblés sur la problématique évoquée par le postulat, à savoir la fusion SEn et BPNP. Le présent rapport de son côté ne porte que sur l'opportunité de cette fusion.

2. PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PROTECTION DE LA NATURE

La protection de l'environnement et la protection de la nature peuvent apparaître à première vue comme des activités administratives très proches ou qui sont fortement imbriquées l'une à l'autre. Les tâches respectives définies dans le cadre de l'APE ont toutefois montré qu'en réalité les domaines sont très différents et régis par des législations fédérales et cantonales spécifiques en pleine évolution.

2.1 Protection de l'environnement

La protection de l'environnement traite des domaines suivants: protection des eaux (eaux superficielles, eaux souterraines, évacuation et épuration des eaux usées), protection de l'air, protection contre le bruit, protection des sols, gestions des déchets, sites pollués, accidents majeurs, rayonnement non ionisant, sécurité biologique, réduction des risques chimiques (partiellement) et études d'impact sur l'environnement.

Ces matières sont régies essentiellement par des dispositions de droit fédéral, en particulier la loi fédérale sur la protection des eaux et la loi fédérale sur la protection de l'environnement ainsi que leurs ordonnances d'exécution.

Ces domaines sont en charge du Service de l'environnement (SEn), service spécialisé en la matière. Le SEn est une unité administrative subordonnée à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

2.2 Protection de la nature et du paysage

La protection de la nature concerne principalement les milieux naturels (biotopes, tels que hauts-marais, bas-marais, zones alluviales, prairies maigres), leur faune et leur flore. La protection de ces milieux est assurée par le biais des plans d'aménagement et de contrats conclus avec les propriétaires fonciers et exploitants. Quant à la gestion et à l'entretien de ces biotopes, ils sont réglés par des accords passés avec les communes, les corporations forestières, les agriculteurs, etc.

Toutes ces activités découlent de dispositions de droit fédéral, en particulier la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et ses ordonnances d'exécution.

Le Bureau de la protection de la nature et du paysage (BPNP) est en charge de ces domaines. Il ne constitue pas une unité administrative en soi, mais est rattaché depuis sa création au Secrétariat général de la DAEC.

2.3 Fusion du SEn et du BPNP

L'examen de l'opportunité d'une fusion de ces deux entités administratives s'est concentré sur la mise en évidence des avantages et inconvénients d'une telle opération.

Après une analyse minutieuse des cahiers des prestations définies dans le cadre de l'APE, le seul avantage d'une telle fusion serait le regroupement de ces deux entités en une seule, le BPNP devenant une nouvelle section du SEn, qui en compte déjà six.

Les inconvénients tiennent au peu de synergie entre ces entités, vu la différence des domaines de compétence et des bases légales qui déterminent les activités des services spécialisés. De plus la protection de la nature risque de subir une perte de lisibilité, d'identité et de prise en considération au sein de l'administration cantonale et surtout vis-à-vis du public.

3. APPRÉCIATION DE LA SITUATION

Après pondération des différents intérêts en jeu, il apparaît que la fusion entre le SEn et le BPNP, proposée par le postulat, n'offre pas d'avantage déterminant.

Bien au contraire, le SEn et le BPNP ont des domaines d'activité à ce point différents qu'une fusion n'apporterait que peu de synergies, d'améliorations ou d'économies. Une telle fusion, qui se concrétiserait par la création d'une nouvelle section au sein du SEn, aboutirait de fait à une structure où les contacts de la nouvelle section avec les autres sections du SEn seraient nettement moins soutenus qu'avec d'autres entités administratives.

Le statu quo, à savoir le maintien du BPNP au Secrétariat général de la DAEC, est en l'état préférable à la fusion préconisée par le postulat.

4. CONCLUSION

Nous vous demandons de prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 136 *9. Juni 2009*
des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 319.06 Claire Peiry-Kolly/ Marie-Hélène Brouchoud-Bapst über die Rationalisierung der Kantonsverwaltung

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat Claire Peiry-Kolly/Marie-Hélène Brouchoud-Bapst über die Rationalisierung der Kantonsverwaltung, das vom Grossen Rat erheblich erklärt wurde.

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung

2. Umwelt- und Naturschutz

3. Beurteilung

4. Schlussfolgerung

1. EINFÜHRUNG

In ihrem am 8. September 2006 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat ersuchen die Grossrätinnen Claire Peiry-Kolly und Marie-Hélène Brouchoud-Bapst den Staatsrat, zu prüfen, ob der Zusammenschluss des Amts für Umwelt (AfU) und des Büros für Natur- und Landschaftsschutz (BNLS) nicht zweckmässig wäre, da auf diese Weise Einsparungen, eine Vereinfachung der Verfahren, Synergien und Rationalisierungen erzielt werden könnten. Als Beispiel eines Bereichs, der von beiden Dienststellen behandelt wird, erwähnt das Postulat die Fliessgewässer.

Anlässlich der Verhandlungen des Grossen Rats im Hinblick auf die Erheblicherklärung des Postulats sprachen sich alle Rednerinnen und Redner für eine Rationalisierung der Kantonsverwaltung im Bereich des Umweltschutzes im weiteren Sinn aus und betonten, dass sich die Überprüfung einer möglichen Zusammenlegung nicht auf die beiden Verwaltungseinheiten, die im Postulat erwähnt wurden, beschränken dürfe. Vielmehr müssten auch das Amt für Wald, Wild und Fischerei, das Amt für Landwirtschaft, das Bau- und Raumplanungsamt sowie die Sektion Gewässer des Tiefbauamts in die Überlegungen einbezogen werden.

Gegenwärtig führt die Kantonsverwaltung zwei Projekte zur Rationalisierung der Kantonsverwaltung durch, die in diese Richtung gehen: Das eine Projekt betrifft die strukturellen und/oder organisatorischen Massnahmen für die Kantonsverwaltung, die der Staatsrat im Rahmen des Regierungsprogramms vorgesehen hat; beim zweiten Projekt handelt es sich um die Analyse der staatlichen Leistungen (ASL). Diese beiden Projekte zielen indessen auf eine umfassende Neuorganisation der gesamten Kantonsverwaltung ab und befassen sich somit nicht spezifisch mit der im Postulat angesprochenen Möglichkeit eines Zusammenschlusses des AfU und des BNLS. Der vorliegende Bericht seinerseits nimmt einzig zur Zweckmässigkeit einer solchen Fusion Stellung.

2. UMWELT- UND NATURSCHUTZ

Auf den ersten Blick mögen der Umweltschutz und der Naturschutz als administrative Tätigkeiten erscheinen, die eine grosse Ähnlichkeit aufweisen oder die stark ineinander übergreifen. Eine Betrachtung der Aufgaben, die im Rahmen der ASL für diese beiden Bereiche definiert wurden, zeigt jedoch, dass es sich in Wirklichkeit um sehr unterschiedliche Bereiche handelt, die in je eigenen Bundes- und kantonalen Gesetzgebungen, die im Wandel begriffen sind, geregelt sind.

2.1 Umweltschutz

Folgende Bereich fallen unter den Umweltschutz: Gewässerschutz (ober- und unterirdische Gewässer, Abwasserableitung und -behandlung), Luftreinhaltung, Lärmschutz, Bodenschutz, Abfallbewirtschaftung, belastete Standorte, Störfälle, nichtionisierende Strahlung, biologische Sicherheit, Verringerung der chemischen Risiken (teilweise) und Umweltverträglichkeitsprüfungen.

Diese Bereiche sind vorrangig im Bundesrecht geregelt, namentlich im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer und im Bundesgesetz über den Umweltschutz sowie in den entsprechenden Ausführungsverordnungen.

Für diese Bereiche ist das Amt für Umwelt (AfU) als darin spezialisierte Dienststelle verantwortlich. Das AfU ist eine der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) unterstellte Verwaltungseinheit.

2.2 Natur- und Landschaftsschutz

Der Naturschutz betrifft vor allem die natürlichen Lebensräume (Biotope wie Hoch- und Flachmoore, Auengebiete, Magerwiesen etc.) sowie die darin lebende Fauna und Flora. Der Schutz dieser Lebensräume wird über raumplanerische Instrumente sichergestellt sowie über Verträge, die mit den Grundeigentümerinnen und -eigentümern sowie mit den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern abgeschlossen werden. Die Verwaltung und der Unterhalt dieser Biotope werden in Übereinkommen mit den betroffenen Gemeinden, Revierkörperschaften, Landwirtinnen und Landwirten usw. geregelt.

Diese Tätigkeiten ergeben sich alle aus dem Bundesrecht, insbesondere aus dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz und seinen Ausführungsverordnungen.

Zuständig für diese Bereiche im Kanton Freiburg ist das Büro für Natur- und Landschaftsschutz (BNLS). Das BNLS ist keine eigenständige Verwaltungseinheit, sondern seit seiner Schaffung dem Generalsekretariat der RUBD unterstellt.

2.3 Zusammenschluss des AfU und des BNLS

Die Zweckmässigkeitsbeurteilung konzentrierte sich auf die Aufstellung der Vor- und Nachteile einer solchen Fusion.

Die detaillierte Analyse des im Rahmen der ASL definierten Leistungskatalogs brachte nur einen Vorteil einer solchen Fusion zutage: Aus zwei Einheiten würde eine, indem das BNLS in eine neue Sektion des AfU, das bereits aus sechs Sektionen besteht, umgewandelt würde.

Gegen eine Fusion spricht die Tatsache, dass es kaum Synergien gibt, da das AfU und das BNLS für ganz unterschiedliche Bereiche zuständig sind und sich die Leistungen dieser beiden Fachstellen aus unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen ergeben. Ausserdem bestünde bei einem Zusammenschluss die Gefahr, dass der Naturschutz innerhalb der Kantonsverwaltung und besonders gegen aussen hin an Sichtbarkeit, Eigenständigkeit und Gewicht verlöre.

3. BEURTEILUNG

Nach Abwägung der vorhandenen Interessen kommt der Staatsrat zum Schluss, dass die im Postulat vorgeschlagene Fusion zwischen AfU und BNLS keine entscheidenden Vorteile brächte.

Im Gegenteil: Das AfU und das BNLS sind für derart verschiedene Bereiche zuständig, dass ein Zusammenschluss kaum Synergien, Verbesserungen oder Einsparungen ermöglichen würde. Auch wären die Kontakte der neuen Sektion des AfU, die durch die Fusion entstünde, mit den anderen Sektionen des AfU in der Praxis deutlich weniger intensiv als mit den übrigen Verwaltungseinheiten. Eine Fusion würde den Austausch zwischen Umwelt- und Naturschutz mit anderen Worten aufgrund der geringen Überschneidung nicht verstärken.

So ist die Beibehaltung der heutigen Organisation mit einem dem Generalsekretariat der RUBD unterstellten BNLS der im Postulat befürworteten Fusion vorzuziehen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Wir ersuchen Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

———