

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2019-DFIN-57	Décret <i>Dekret</i>	Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019 <i>Kompensierte Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2019-DFIN-64	Rapport <i>Bericht</i>	Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat - Répartition des forces de travail au sein de l'Etat (rapport sur postulats 2013-GC-80 et 2014-GC-59) <i>Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben - Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg (Berichte zu den Postulaten 2013-GC-80 und 2014-GC-59)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	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-8	Requête <i>Eingabe</i>	CEP Pisciculture d'Estavavayer-le-Lac <i>PUK Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nadia Savary-Moser Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Eric Collomb Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2019-GC-185	Mandat Auftrag	Mandat interpartis avec procédure d'urgence : Elections du 10 novembre 2019 <i>Überparteilicher Auftrag mit dringlichem Verfahren : Wahlen vom 10. November 2019</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Eric Collomb Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Benoît Rey Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Bruno Marmier Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Stéphane Peiry Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Benoît Piller Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Peter Wüthrich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Nicolas Kolly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sébastien Dorthe Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	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>
6.	2019-GC-73	Rapport <i>Bericht</i>	Dysfonctionnements au sein du collège des scrutateurs et ouverture d'une enquête <i>Pannen bei den Stimmezählern und Eröffnung einer Untersuchung</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Hubert Dafflon Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>		
7.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



Message 2019-DFIN-57

14 janvier 2020

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif aux crédits supplémentaires
compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019**

Conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat, nous vous soumettons le rapport concernant les crédits de paiement supplémentaires acceptés par le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'exécution du budget cantonal de l'exercice 2019.

La rigueur dans l'exécution du budget est un principe très largement respecté par les services et établissements. Cette règle souffre cependant quelques exceptions lorsque – en particulier – des circonstances nouvelles, particulières et imprévisibles viennent remettre en cause les prévisions. De telles situations peuvent entraîner des dépassements qui obligent

alors les services et établissements à requérir un supplément de crédit.

Les différentes demandes en la matière ont toutes fait l'objet d'une justification par les secteurs et Directions concernés. Les requêtes ont été examinées par la Direction des finances avant d'être soumises au Conseil d'Etat. Le dossier complet des arrêtés du Conseil d'Etat relatifs aux augmentations de crédits budgétaires est transmis à la Commission des finances et de gestion avec le présent message.

Au total, pour l'exercice 2019, 35 crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts. Ils concernent les services et rubriques comptables suivants:

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
Pouvoir législatif			7 000
1110	Grand Conseil		
3130.001	Frais de télécommunications	2 000	7 000
Pouvoir judiciaire			430 700
2100	Tribunal cantonal		
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	240 000	40 000
3199.005	Indemnités en matière pénale	85 000	65 000
3199.063	Assistance judiciaire pénale	350 000	100 000
2115	Tribunal des mineurs		
3090.000	Frais de formation	10 000	35 700
3181.005	Pertes sur créances, affaires pénales	120 000	80 000
3637.213	Pensions de jeunes délinquants	90 000	110 000
Pouvoir exécutif – Chancellerie			72 000
3105	Chancellerie d'Etat		
3111.500	Achats de véhicules	–	29 000
3636.147	Subventions cantonales aux partis politiques	295 000	43 000
Instruction publique, culture et sport			1 534 200
3200	Secrétariat général		
3611.000	Contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton	222 600	58 200

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
3611.001	Contributions pour les étudiants fribourgeois immatriculés dans d'autres universités cantonales	26 894 850	610 000
3611.003	Contributions pour la fréquentation d'écoles supérieures hors du canton	7 260 000	450 000
3611.006	Contribution pour la fréquentation d'écoles de la convention du Nord-Ouest	2 500 000	113 000
3208	Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide		
3130.102	Frais des mesures de nature pédo-pédagogique	3 800 000	180 000
3632.003	Subventions cantonales pour les services auxiliaires	8 539 000	31 000
3272	Conservatoire		
3120.004	Impôts et contributions	-	22 000
3294	Campus Lac-Noir		
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	184 000	70 000
Sécurité et justice			1 641 000
3300	Secrétariat général		
3130.000	Prestations de service par des tiers	40 000	10 000
3345.1	Commandement et services généraux		
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	115 000	40 000
3345.2	Gendarmerie		
3130.000	Prestations de service par des tiers	384 400	10 000
3144.000	Entretien et rénovation des immeubles	700 000	20 000
3345.3	Police de sûreté		
3111.304	Achats de matériel et d'appareils radio	109 000	250 000
3355	Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation		
3135.000	Exécution des condamnations	4 950 000	350 000
3135.001	Placements dans les établissements spécialisés	4 150 000	750 000
3365	Etablissement de détention fribourgeois		
3091.000	Frais de recrutement	12 000	20 000
3101.006	Carburants	211 500	39 000
3130.096	Service d'aumônerie	75 000	7 000
3132.040	Prestations médicales par des tiers	306 500	140 000
3137.000	Impôts sur les véhicules	35 000	5 000
Institutions, agriculture et forêts			665 000
3425	Service de l'agriculture		
3634.014	Subventions cantonales pour les frais d'élimination des cadavres d'animaux assumés par Sanima	715 000	85 000
3430	Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires		
3010.118	Traitements du personnel auxiliaire	452 780	100 000
3445	Service des forêts et de la faune		
3632.000	Subventions cantonales pour les communes	1 300 000	300 000
3636.000	Subventions cantonales	130 000	70 000
3637.100	Subventions cantonales pour des tiers	300 000	110 000

Rubriques comptables	Pouvoirs – Directions	Crédits budgétaires initiaux Fr.	Crédits budgétaires supplémentaires Fr.
Économie et emploi			275 000
3500	Secrétariat général		
3103.301	Abonnements et cotisations	10 000	5 000
3130.000	Prestations de service par des tiers	35 000	117 000
3542.1	Service de la formation professionnelle		
3636.302	Subventions cantonales pour le perfectionnement professionnel	240 000	145 000
3542.6	Ecole des Métiers Fribourg		
3170.100	Déplacements	8 500	8 000
Santé et affaires sociales			7 369 280
3605	Service de la santé publique		
3635.007	Part du canton au financement des maisons de naissance	472 770	53 000
3608	Service du médecin cantonal		
3199.002	Frais de protection de la population	143 300	254 280
3645	Service de la prévoyance sociale		
3636.011	Subventions cantonales pour les personnes inadaptées mineures dans les maisons d'éducation hors du canton	5 465 000	675 000
3636.014	Subventions cantonales pour personnes handicapées adultes dans les institutions hors du canton	11 203 000	225 000
3655	Assurances sociales		
3637.001	Subventions cantonales pour l'assurance maladie	167 158 000	3 318 000
3637.216	Financement du contentieux de l'assurance maladie	13 406 000	2 844 000
Aménagement, environnement et constructions			234 200
3805	Service des constructions et de l'aménagement		
3000.200	Commissions	70 000	40 000
3845	Service de l'environnement		
3090.000	Frais de formation	35 000	10 000
3111.500	Achats de véhicules	-	45 000
3142.501	Travaux de conservation	170 000	25 000
3850	Service des bâtiments		
3090.000	Frais de formation	10 000	8 400
3099.006	Prestations diverses en faveur du personnel	10 000	5 800
3160.100	Locations de locaux	5 740 330	100 000
Total			12 228 380

Les 35 arrêtés de crédits supplémentaires de l'exercice 2019 se répartissent de la manière suivante entre les différents pouvoirs et directions:

	Nombre d'arrêtés	Montant Fr.
Pouvoir législatif	1	7 000
Pouvoir judiciaire	3	430 700
Pouvoir exécutif – Chancellerie	1	72 000
Instruction publique, culture et sport	5	1 534 200
Sécurité et justice	6	1 641 000
Institutions, agriculture et forêts	4	665 000
Economie et emploi	3	275 000
Santé et affaires sociales	5	7 369 280
Aménagement, environnement et constructions	7	234 200
Total	35	12 228 380

Concernant ces arrêtés, il convient d'apporter encore les précisions suivantes:

- > comparativement à ce qui s'est produit durant la période 2002 à 2018, soit sur les 17 derniers exercices comparables, le volume de 12,2 millions de francs des crédits supplémentaires 2019 représente un peu plus des deux tiers de la moyenne (18 millions de francs par an sur la période) et figure néanmoins parmi les moins élevés de la période. Rapporté au total des dépenses effectives budgétisées, ce volume est inférieur à la moyenne 2002–2018 (0,34% en 2019 contre 0,61% sur la période considérée). Le nombre de crédits supplémentaires est, quant à lui, quelque peu supérieur à la moyenne de la période. Le tableau qui suit illustre le propos:

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99

Année	Nombre d'arrêtés	Montant total des crédits supplémentaires en mios	Montant total des crédits supplémentaires en % du total des dépenses effectives budgétisées
2015	26	38,123	1,17
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34

- > bien que les dépassements de crédits concernent quasiment tous les pouvoirs et directions, il y a lieu de souligner qu'en 2019, cinq arrêtés constituent à eux seuls près des trois quarts du total des crédits supplémentaires accordés. Ils touchent les subventions cantonales pour l'assurance maladie, le financement du contentieux de l'assurance maladie, les subventions cantonales pour les institutions spécialisées hors du canton, certaines contributions pour la fréquentation d'écoles hors du canton ainsi que les placements dans les établissements spécialisés au Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation;
- > en 2019, trois exceptions (une à la Direction de l'Instruction publique, de la culture et du sport et deux à la Direction de la santé publique et des affaires sociales) ont été faites à la règle qui prévoit que la couverture des crédits supplémentaires sollicités consiste en une réduction d'autres charges. Dans ce cas en effet, dérogation a été faite à ce principe en se fondant sur les dispositions de la loi et du règlement sur les finances qui autorisent, à des conditions déterminées, de compenser certains dépassements de crédits découlant de dépenses liées par une augmentation de revenus. En 2019, cela concerne les coûts supplémentaires liés aux contributions pour la fréquentation d'établissements d'enseignement hors canton pour un total de quelque 1,2 million de francs, au financement du contentieux de l'assurance maladie pour un montant de plus de 2,8 millions de francs ainsi qu'aux subventions cantonales pour les institutions spécialisées et les maisons d'éducation hors canton pour une somme de 0,9 million de francs;

En conclusion, nous vous invitons à ratifier l'ensemble des crédits supplémentaires ouverts par le Conseil d'Etat, à charge des comptes 2019.



Botschaft 2019-DFIN-57

14. Januar 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019

Gemäss Artikel 35 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates unterbreiten wir Ihnen den Bericht über die zusätzlichen Zahlungskredite, die der Staatsrat im Rahmen der Ausführung des kantonalen Voranschlags des Jahres 2019 genehmigt hat.

Der Grundsatz der unbedingten Einhaltung des Voranschlags wird von den Dienststellen und Anstalten weitestgehend respektiert. Trotzdem kommt es vor, dass insbesondere neue, besondere und unvorhersehbare Umstände zu Budgetüberschreitungen führen, die die Dienststellen und Anstalten dazu zwingen, einen Nachtragskredit zu beantragen.

Die verschiedenen Nachtragskreditbegehren wurden von den betreffenden Dienststellen und Direktionen begründet und der Finanzdirektion zur Prüfung unterbreitet, die sie anschliessend dem Staatsrat vorlegte. Sämtliche Staatsratsbeschlüsse über die Aufstockung von Voranschlagskrediten werden zusammen mit dieser Botschaft der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission zugestellt.

Für das Rechnungsjahr 2019 wurden insgesamt 35 zusätzliche Zahlungskredite eröffnet, die die folgenden Dienststellen und Budgetpositionen betreffen:

Budgetpositionen	Behörden – Direktionen	Voranschlagskredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
Gesetzgebende Behörde			7 000
1110	Grosser Rat		
3130.001	Kosten für Telekommunikation	2 000	7 000
Richterliche Behörde			430 700
2100	Kantonsgericht		
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	240 000	40 000
3199.005	Entschädigungen in Strafsachen	85 000	65 000
3199.063	Unentgeltliche Rechtspflege Strafsachen	350 000	100 000
2115	Jugendstrafkammer		
3090.000	Ausbildungskosten	10 000	35 700
3181.005	Debitorenverluste, Strafsachen	120 000	80 000
3637.213	Kostgelder jugendlicher Straftäter	90 000	110 000
Vollziehende Behörde – Kanzlei			72 000
3105	Staatskanzlei		
3111.500	Anschaffung von Fahrzeugen	–	29 000
3636.147	Kantonsbeiträge an politische Parteien	295 000	43 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlags- kredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
Erziehung, Kultur und Sport			1 534 200
3200	Generalsekretariat		
3611.000	Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons	222 600	58 200
3611.001	Beiträge für an anderen kantonalen Universitäten immatrikulierte Studenten aus dem Kanton Freiburg	26 894 850	610 000
3611.003	Beiträge für den Besuch von höheren Fachschulen ausserhalb des Kantons	7 260 000	450 000
3611.006	Beitrag für den Besuch von Schulen des Regionalen Schulabkommens NW EDK	2 500 000	113 000
3208	Amt für Sonderpädagogik		
3130.102	Kosten der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen	3 800 000	180 000
3632.003	Kantonsbeiträge für die Schuldienste	8 539 000	31 000
3272	Konservatorium		
3120.004	Steuern und Beiträge	–	22 000
3294	Campus Schwarzsee		
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	184 000	70 000
Sicherheit und Justiz			1 641 000
3300	Generalsekretariat		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	40 000	10 000
3345.1	Kommando und Stabsdienste		
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	115 000	40 000
3345.2	Gendarmerie		
3130.000	Dienstleistungen Dritter	384 400	10 000
3144.000	Gebäudeunterhalt und -renovierung	700 000	20 000
3345.3	Kriminalpolizei		
3111.304	Anschaffung von Materialien und Funkgeräten	109 000	250 000
3355	Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe		
3135.000	Strafvollzugskosten	4 950 000	350 000
3135.001	Einweisungen in Massnahmenvollzugsinstitutionen	4 150 000	750 000
3365	Freiburger Strafanstalten		
3091.000	Personalwerbungskosten	12 000	20 000
3101.006	Treibstoffe	211 500	39 000
3130.096	Seelsorge	75 000	7 000
3132.040	Medizinische Fremdleistungen	306 500	140 000
3137.000	Fahrzeugsteuern	35 000	5 000
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft			665 000
3425	Amt für Landwirtschaft		
3634.014	Kantonsbeiträge für die von der Sanima übernommenen Kosten für die Entsorgung der Tierkadaver	715 000	85 000
3430	Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen		
3010.118	Gehälter des Hilfspersonals	452 780	100 000
3445	Amt für Wald, Wild und Fischerei		
3632.000	Kantonsbeiträge für die Gemeinden	1 300 000	300 000
3636.000	Kantonsbeiträge	130 000	70 000
3637.100	Kantonsbeiträge an Dritte	300 000	110 000

Budget- positionen	Behörden – Direktionen	Voranschlags- kredite Fr.	Nachtragskredite Fr.
Volkswirtschaft			275 000
3500	Generalsekretariat		
3103.301	Abonnemente und Beiträge	10 000	5 000
3130.000	Dienstleistungen Dritter	35 000	117 000
3542.1	Amt für Berufsbildung		
3636.302	Kantonsbeiträge für die berufliche Weiterbildung	240 000	145 000
3542.6	Berufsfachschule Freiburg		
3170.100	Reisespesen	8 500	8 000
Gesundheit und Soziales			7 369 280
3605	Amt für Gesundheit		
3635.007	Kantonsanteil an der Finanzierung der Geburtshäuser	472 770	53 000
3608	Kantonsarztamt		
3199.002	Kosten Bevölkerungsschutz	143 300	254 280
3645	Sozialvorsorgeamt		
3636.011	Kantonsbeiträge für schwererziehbare Minderjährige in Erziehungsheimen ausserhalb des Kantons	5 465 000	675 000
3636.014	Kantonsbeiträge für erwachsene Behinderte in Heimen ausserhalb des Kantons	1 203 000	225 000
3655	Sozialversicherungen		
3637.001	Kantonsbeiträge für die Krankenversicherung	167 158 000	3 318 000
3637.216	Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung	13 406 000	2 844 000
Raumplanung, Umwelt und Bauwesen			234 200
3805	Bau- und Raumplanungsamt		
3000.200	Kommissionen	70 000	40 000
3845	Amt für Umwelt		
3090.000	Ausbildungskosten	35 000	10 000
3111.500	Anschaffung von Fahrzeugen	0 00-	45 000
3142.501	Erhaltungsarbeiten	170 000	25 000
3850	Hochbauamt		
3090.000	Ausbildungskosten	10 000	8 400
3099.006	Verschiedene Leistungen für das Personal	10 000	5 800
3160.100	Räume, Mieten	5 740 330	100 000
Total			12 228 380

Die 35 Nachtragskreditbeschlüsse des Rechnungsjahrs 2019 verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Behörden und Direktionen:

	Anzahl Beschlüsse	Betrag Fr.
Gesetzgebende Behörde	1	7 000
Richterliche Behörde	3	430 700
Vollziehende Behörde – Kanzlei	1	72 000
Erziehung, Kultur und Sport	5	1 534 200
Sicherheit und Justiz	6	1 641 000
Institutionen, Land- und Forstwirtschaft	4	665 000
Volkswirtschaft	3	275 000
Gesundheit und Soziales	5	7 369 280
Raumplanung, Umwelt und Bauwesen	7	234 200
Total	35	12 228 380

Zu diesen Nachtragskreditbeschlüssen ist noch Folgendes zu sagen:

- > Im Vergleich zum Zeitraum 2002–2018, also zu den letzten 17 Rechnungsjahren, macht das Nachtragskreditvolumen mit 12,2 Millionen Franken etwas mehr als zwei Drittel des durchschnittlichen Nachtragskreditvolumens aus (18 Millionen Franken pro Jahr über diesen Zeitraum) und gehört dennoch zu den tiefsten dieser Periode. Auch gemessen an den gesamten budgetierten effektiven Ausgaben liegt es unter dem Durchschnitt 2002–2018 (0,34% im Jahr 2019 gegenüber 0,61% im Vergleichszeitraum). Anzahlmässig liegen die Kreditbeschlüsse hingegen etwas über dem Durchschnitt des Vergleichszeitraums, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in % der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2002	27	15,164	0,69
2003	23	12,622	0,54
2004	24	13,547	0,57
2005	33	26,073	1,07
2006	29	18,390	0,73
2007	32	10,923	0,41
2008	31	9,581	0,33
2009	28	14,400	0,48
2010	49	15,246	0,49
2011	38	14,633	0,44
2012	49	20,797	0,61
2013	25	28,171	0,87
2014	30	31,792	0,99
2015	26	38,123	1,17

Jahr	Anzahl Beschlüsse	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in Mio.	Gesamtbetrag der Nachtragskredite in % der gesamten budgetierten effektiven Ausgaben
2016	30	16,636	0,50
2017	30	9,380	0,27
2018	38	10,374	0,29
2019	35	12,228	0,34

- > Obwohl fast allen Behörden und Direktionen Nachtragskredite gewährt werden mussten, entfallen 2019 fast drei Viertel aller gesprochenen Nachtragskredite auf nur gerade fünf Kreditbeschlüsse. Sie betreffen die Kantonsbeiträge für die Krankenversicherung, die Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung, die Kantonsbeiträge für Sondereinrichtungen ausserhalb des Kantons, gewisse Beiträge für den Besuch von Schulen ausserhalb des Kantons sowie die Einweisungen in Massnahmenvollzugsinstitutionen beim Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe.
- > Die beantragten Nachtragskredite wurden vorschriftsgemäss über Aufwandminderungen kompensiert, mit drei Ausnahmen, und zwar in einem Fall bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport sowie in zwei Fällen bei der Direktion für Gesundheit und Soziales. Dabei wurde vom Grundsatz der Kompensation abgewichen und nach den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes und -reglements vorgegangen, wonach gewisse durch gebundene Ausgaben verursachte Kreditüberschreitungen unter bestimmten Voraussetzungen durch Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden können. 2019 betrifft dies die Mehrkosten bei den Beiträgen für den Besuch ausserkantonaler Bildungsstätten mit insgesamt rund 1,2 Millionen Franken, bei der Finanzierung der Zahlungsausstände in der Krankenversicherung mit über 2,8 Millionen Franken sowie bei den Kantonsbeiträgen für die ausserkantonalen Sondereinrichtungen und Erziehungsheime mit 0,9 Millionen Franken.

Demnach beantragen wir Ihnen, alle Nachtragskredite zu genehmigen, die der Staatsrat zu Lasten der Staatsrechnung 2019 eröffnet hat.

Projet du 14.01.2020

Entwurf vom 14.01.2020

Décret relatif aux crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 35 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE);
Vu le budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019;
Vu le message 2019-DFIN-57 du Conseil d'Etat du 14 janvier 2020;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Les crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019, ouverts en faveur des Directions auprès de l'Administration des finances et portant sur un montant total de 12 228 380 francs, sont approuvés.

Dekret über die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 35 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG);
gestützt auf den Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019;
nach Einsicht in die Botschaft 2019-DFIN-57 des Staatsrats vom 14. Januar 2020;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Die kompensierten Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019, die bei der Finanzverwaltung zugunsten der Direktionen in einem Gesamtbetrag von 12 228 380 Franken eröffnet worden sind, werden genehmigt.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.
Il entre en vigueur immédiatement.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.
Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2019-DFIN-57

Projet de décret :
Crédits supplémentaires compensés du budget de l'Etat de Fribourg pour l'année 2019

Propositions de la Commission des finances et de gestion

Présidence : Claude Brodard

Membres : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry et Benoît Piller

Entrée en matière

La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 12 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre excusé), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 22 janvier 2020

Anhang

GROSSER RAT

2019-DFIN-57

Dekretsentwurf:
Kompensierte Nachtragskredite zum Voranschlag des Staates Freiburg für das Jahr 2019

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

Präsidium : Claude Brodard

Mitglieder : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry und Benoît Piller

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (Freie Debatte) behandelt wird.

Den 22. Januar 2020



Rapport 2019-DFIN-64

3 décembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats

- > 2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella – Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat
- > 2014-GC-59 Dominique Butty – Répartition des forces de travail à l'Etat

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite aux postulats précités.

1. Résumé des postulats	1
1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: étude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat	1
1.2. Postulat Dominique Butty: répartition des forces de travail à l'Etat	2
<hr/>	
2. Rapport du Conseil d'Etat	2
2.1. Projet APROC	2
2.1.1. Déploiement du projet APROC	2
2.1.2. Méthodologie développée pour l'analyse des procédés	2
2.1.3. Analyse de l'unité pilote (Service du cadastre et de la géomatique, SCG)	3
2.1.4. Evaluation d'APROC après la phase pilote	4
2.2. Nouveau projet FR-INNOV	4
2.2.1. Concept	4
2.2.2. Processus et outils	5
2.2.3. Déploiement	5
2.2.4. Rapports des résultats	6
<hr/>	
3. Conclusion	6
3.1. Rappel des postulats	6
3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat	6
3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Répartition des forces de travail au sein de l'Etat	6
3.2. Nouveau projet FR-INNOV	6

1. Résumé des postulats

1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: étude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat

Par postulat déposé le 10 octobre 2013, les députés Ducotterd et Castella ont demandé au Conseil d'Etat d'apporter les modifications structurelles nécessaires dans le but de rationaliser les processus au sein des Directions et institutions de l'Etat en précisant, en préambule, que la demande ne vise pas à contrôler le travail de chaque collaborateur ou collaboratrice. Les députés restent toutefois conscients que les tâches de l'Etat se sont compliquées avec la mise en application de certaines lois, mesures internes et la mise en

vigueur de règlements et ordonnances. Ils constatent que l'Etat doit simplifier et restructurer sa manière d'exécuter les processus avec le même personnel dans le but de pouvoir remplir ses tâches de manière efficace. Les députés citent des exemples qui démontrent, selon eux, que des solutions peuvent être trouvées ou, du moins, méritent d'être analysées. Ils estiment qu'une priorisation des tâches est nécessaire afin d'évaluer si elles dépendent d'une base légale ou d'une simple pratique. Ils demandent au Conseil d'Etat de fournir un rapport qui devrait définir:

- > les tâches qui peuvent être simplifiées dans les Directions afin d'être plus efficient;

- > les modifications apportées ainsi que les nouvelles méthodes proposées ou mises en vigueur;
- > la liste de la législation, des règlements et des ordonnances qui sont modifiés ou qui nécessitent une adaptation;
- > l'effet estimé de la mesure;
- > la liste des tâches de moyenne et grande importance qui ne dépendent nullement d'une base légale mais de la simple pratique et qui ne sont pas essentielles au fonctionnement de l'Etat.

Ces tâches devraient être classées en différents groupes selon leur autofinancement ou non. Finalement, les députés proposent qu'une personne sans lien avec les différents services puisse assurer le suivi de ce travail complexe jusqu'à sa mise en œuvre.

1.2. Postulat Dominique Butty: répartition des forces de travail à l'Etat

Par postulat déposé le 27 février 2014, le député Butty a demandé au Conseil d'Etat de rendre un rapport analysant les possibilités de gérer les fonctionnalités de l'Etat de manière globale et transversale.

Le député a relevé la situation financière actuelle de l'Etat et estimé nécessaire de trier entre utile et indispensable. Il avait été en outre interpellé par une attribution de postes supplémentaires d'une manière uniforme dans toutes les Directions.

Il avait pris comme exemple le réseau santé d'un district fribourgeois qui avait demandé à la Direction de la santé et des affaires sociales d'augmenter sa dotation en équivalents plein temps pour les soins à domicile. Comme cette dernière ne pouvait prétendre à des moyens supplémentaires, elle n'aurait pas pu répondre favorablement à la demande.

2. Rapport du Conseil d'Etat

2.1. Projet APROC

A la suite de l'acceptation des deux postulats, le Conseil d'Etat a répondu par un rapport au Grand Conseil (Rapport 2015-DFIN-48 – 29.9.2015) dont il a pris acte. Ce document faisait état du lancement d'un projet d'analyse des processus au sein des unités administratives de l'Etat. Nommé APROC (Analyse des PROCessus), ce projet avait été conçu pour identifier les gains d'efficacité nécessaires pour absorber les nouvelles tâches et faire face à la croissance démographique sans recourir à une augmentation des postes de travail. En ce sens, il devait répondre aux demandes des postulats précités.

2.1.1. Déploiement du projet APROC

Le projet APROC devait se dérouler dans sa globalité en trois phases:

- > Phase I «pilote» (2016): élaboration de la méthode et analyse d'une unité administrative au sein de la Direction des finances à savoir le Service du cadastre et de la géomatique (SCG);
- > Phase II «de test» (2016–2017): analyse de sept Unités administratives (UA) – une par Direction et ajustement de la méthode;
- > Phase III «de déploiement» (2017–2020): décision du Conseil d'Etat quant au périmètre des autres UA de l'Etat à analyser, aux ressources, à l'organisation et au suivi du projet à long terme.

2.1.2. Méthodologie développée pour l'analyse des procédés

La méthode développée dans APROC pour l'analyse d'un service a été développée et mise en œuvre par le Service du personnel et d'organisation (SPO). Elle est composée de quatre étapes:

Etape 1: priorisation des processus

Il s'agit dans un premier temps d'élaborer une vue d'ensemble des activités du service afin d'obtenir une compréhension globale du fonctionnement de cette dernière.

Ensuite, l'analyse se focalise sur les processus métiers, c'est-à-dire des activités opérationnelles qui aboutissent à la réalisation d'une prestation (d'un livrable: service ou produit). Les processus de direction et de soutien ne sont pas spécifiquement analysés pour eux-mêmes, mais peuvent l'être au travers de l'analyse des processus métiers.

Afin de profiter des données existantes et pour créer une démarche uniforme de recensement des processus, la méthode utilise comme point de départ le catalogue des prestations, issu du projet APE (analyse des prestations). Selon le degré de maturité du système de processus en place (certains services bénéficiant déjà d'une description de leurs processus), les processus de l'unité analysée sont repris ou nouvellement décrits.

Pour terminer, le service procède, avec l'aide des spécialistes du SPO, à une catégorisation et priorisation des processus métiers recensés. Les trois critères suivants sont retenus pour identifier les processus prioritaires à analyser par la suite:

- > importance du processus pour la mission du service;
- > potentiel d'amélioration du fonctionnement du processus;
- > potentiel d'économie sur l'utilisation des ressources du processus.

Le résultat final de cette étape consiste en une liste des processus priorités.

Etape 2: Questionnaire

Pour chaque processus métier identifié comme prioritaire dans l'étape précédente, il s'agit d'analyser son déroulement afin d'identifier les problématiques et, en conséquence, les éventuelles améliorations à apporter (éliminer les problèmes, les erreurs, les pertes de temps, etc. selon le principe de «lean administration» – «élimination des gaspillages»).

Dans une optique participative, une implication multiple de tous les acteurs du service, voire du processus en question, est indispensable. Pour ce faire, un questionnaire est d'abord envoyé à chaque acteur des processus concernés. Puis, la réalisation d'ateliers, en groupe, permet de développer les idées qui émanent des questionnaires. Le questionnaire a été préparé en partenariat entre le SPO et une société de consulting externe (Empiricon).

Il est composé de deux parties. Dans la première, orientée sur une analyse quantitative, les acteurs d'un processus évaluent le fonctionnement global ainsi que l'utilisation actuelle des ressources (infrastructures, personnel, etc.). Dans la deuxième partie du questionnaire, les personnes peuvent s'exprimer sur les types potentiels de gaspillages, présents au sein des processus analysés: erreurs, temps d'attente, transmission de données/informations inutiles, stockage des données complexe, réalisation d'activités ou production de données inutiles, contrôles et validations excessifs, mouvements inutiles des personnes. Elles ont aussi la possibilité de formuler directement des propositions d'amélioration.

A la suite du questionnaire, une liste des appréciations et propositions d'amélioration est produite. Celle-ci est mise en forme par le SPO pour notamment garantir l'anonymat des commentaires.

Etape 3: Ateliers participatifs

Sur la base des appréciations et idées d'améliorations exprimées dans le questionnaire, un atelier est organisé pour chaque processus. Le but est de discuter en groupes des idées et appréciations exprimées. Le SPO présente les résultats globaux du questionnaire au début de chaque atelier et anime ces derniers. Répartis en groupes, les acteurs du processus développent et complètent les idées émises et formulent des mesures d'améliorations concrètes.

Etape 4: Discussion des mesures

A la suite des ateliers, un plan d'action détaillé des mesures proposées est établi. Celui-ci désigne les responsables de la mise en œuvre des mesures, précise les coûts et les bénéfices prévisibles et permet de définir la planification pour l'atteinte

des résultats attendus. Lors de l'élaboration du plan d'action, une attention particulière est portée aux mesures réalisables à court terme par l'unité même (par exemple amélioration ou mise en place d'instruments/outils, clarification des responsabilités, harmonisation des pratiques, partage d'informations).

2.1.3. Analyse de l'unité pilote (Service du cadastre et de la géomatique, SCG)

L'analyse de l'efficacité des processus du SCG a été réalisée selon la méthodologie présentée ci-dessus. L'analyse de l'unité pilote devait permettre de tester la méthode développée par le SPO en vue de son éventuelle diffusion globale à l'Etat de Fribourg.

A l'issue de l'étape de priorisation, les 10 processus ci-dessous ont été choisis pour analyse:

Domaine d'activité	Sous-domaine	Processus
Mensuration officielle (MO)	Cadastration	> Vérification des données
	Conservation et géomatique	> Conservation foncière > Conservation non foncière
	Géomatique	> Gestion des données MO
	Diffusion	> Diffusion et mise à disposition
Système d'information du territoire (SIT)		> Coordination > Gouvernance > Projets et mandats > Gestion centralisée des géodonnées > Informations et assistances

Les collaborateurs et collaboratrices du SCG ont répondu à un questionnaire en ligne. Chaque personne devait remplir un questionnaire par processus concerné. Le taux de participation a été très élevé (96%), ce qui montre l'intérêt de la démarche. Les personnes interrogées ont évalué globalement le fonctionnement des processus concernés. Elles se sont notamment exprimées au sujet de l'utilisation actuelle des ressources (infrastructures, personnel, etc.) pour réaliser les processus. La grande majorité était d'avis que la complexité des processus ne peut être réduite sans diminuer de façon déterminante la satisfaction des bénéficiaires internes et/ou externes. Peu de remarques ont été formulées concernant les gaspillages ou inefficiences spécifiques aux processus étudiés. Les commentaires se concentraient davantage sur des améliorations globales du fonctionnement du service.

Six ateliers d'une demi-journée, facilités par le SPO, ont été ensuite organisés. Encore une fois, les collaborateurs et collaboratrices du service ont manifesté leur bonne volonté et leur disponibilité à s'impliquer dans les travaux. L'ensemble des commentaires et propositions formulées dans le cadre du questionnaire ont été utilisés comme base de travail. Les ateliers ont permis à tous les acteurs d'un processus de prendre

connaissance des idées générées par le questionnaire et de les discuter en groupes. Cependant, ils ont produit peu d'idées supplémentaires.

Au total, les discussions ont globalement généré 85 propositions. Après un dernier travail de synthèse et l'élimination des doublons, 33 mesures de différents types ont été retenues.

Malheureusement, la plupart des mesures résultant de cette étude se sont révélées être des projets particulièrement complexes à mettre en œuvre. C'est le cas par exemple des mesures en lien avec des projets stratégiques comme la mise à disposition gratuite des données en ligne (OpenData), l'entrée en vigueur de l'ordonnance cantonale sur la géoinformation (OCGéo) ou la mise en place du cadastre RDPPF. Plusieurs mesures proposaient aussi le développement des solutions informatiques pour optimiser et fluidifier les processus de travail. Enfin, la majorité des mesures touchaient d'autres services et auraient nécessité leur étroite collaboration pour leur réalisation. Ainsi par exemple la mise en place de la passerelle DSK avec les registres fonciers ou, dans le domaine du SIT, la gestion des projets avec le SITel ainsi que l'amélioration générale de la collaboration avec les services concernés par la géoinformation.

2.1.4. Evaluation d'APROC après la phase pilote

L'analyse a abouti à un certain nombre de propositions de mesures et l'action conduite auprès du SCG n'a de loin pas été vaine. Toutefois, fort est de constater que la méthode n'a pas permis d'atteindre le niveau de résultats attendu. Des améliorations possibles ont été identifiées, mais il s'agit surtout de projets conséquents et d'investissements à consentir pour, dans le futur, obtenir un impact réellement positif.

L'expérience a également montré que l'analyse détaillée des processus métiers, telle que prévue dans APROC, demande un travail très conséquent. Environ 1500 heures de travail ont été effectuées par le SCG et le SPO entre 2015 et 2017. La taille de ce que deviendrait le projet si chaque UA était intégré dans cette approche incite à le recalibrer par rapport à l'objectif global.

Lors de sa séance du 3 juillet 2017, le Conseil d'Etat a donc décidé l'abandon du projet APROC et a mandaté la Direction des finances (DFIN) afin qu'elle lui soumette un nouveau projet.

2.2. Nouveau projet FR-INNOV

2.2.1. Concept

Le nouveau projet FR-INNOV a été élaboré conjointement par le Service du personnel et d'organisation et la Conférence des Secrétaires Généraux (CSG). Son concept a été validé par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 3 juillet 2018.

Une démarche plus globale et pérenne est visée. Son objectif est d'initier un *système d'amélioration continue* concernant tout le fonctionnement des unités administratives et non seulement les processus métiers. Ce système doit être adapté aux ressources disponibles et permettre de répondre aux postulats ainsi qu'aux bases légales. Le but est de trouver des actions réalisables de suite, changements pour lesquels les acteurs peuvent disposer rapidement des ressources nécessaires. La démarche doit aussi être agile, c'est-à-dire qu'elle doit prendre en compte la situation spécifique des Directions et des services en utilisant une méthodologie plus flexible et adaptable au contexte de chacun.

L'expérience d'APROC a démontré que le développement d'une *culture d'amélioration* est un élément indispensable pour réussir un projet de ce type. La démarche qui est encouragée consiste donc à impliquer le personnel dans une approche participative de recherche des potentiels d'amélioration. Plutôt que d'imposer le changement par le haut, il s'agit d'identifier avec les collaborateurs les améliorations possibles, et ainsi de révéler *l'énergie du changement*, c'est-à-dire là où se trouve la volonté de changer. C'est à cette seule condition que le terrain fertile du changement est généré: sans volonté, rien ne se passe.

Cette nouvelle approche prend du temps et s'inscrit dans le long terme. Les premiers succès, sûrement modestes et localisés, alimentent la volonté de changements plus importants. Graduellement, l'énergie qui a germé à un moment donné dans une équipe au sein d'un service se propage à d'autres services puis à l'ensemble de l'Etat.

Finalement, le projet part du constat que, conformément à l'article 56 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) «*les chef-fe-s d'unités administratives procèdent régulièrement à une évaluation des activités de leur unité (...), tirent les conclusions de ces évaluations et introduisent les améliorations nécessaires*». En application des bases légales, les Directions et les services n'ont pas attendu pour travailler à la simplification de leurs processus et améliorer leur efficacité. L'amélioration continue fait partie de leurs activités quotidiennes. Ce qu'il manque, cependant, c'est un dispositif pour stimuler, coordonner, et mettre en valeur ces efforts. Le projet FR-INNOV se propose de mettre en place ce dispositif, afin que l'amélioration continue et la recherche d'efficacité s'enracinent de façon pérenne et plus visible dans la culture de l'Administration.

2.2.2. Processus et outils

Le dispositif FR-INNOV s'adresse *a priori* à toutes les unités administratives dont le personnel figure à l'inventaire des postes de l'Etat. Il évite l'écueil de la machine bureaucratique qui impose son programme uniformément du haut vers le bas. A la place, il établit un mécanisme permanent grâce au lequel les unités sont soutenues dans leurs propres démarches d'amélioration, communiquent sur leurs réalisations et partagent leurs expériences. C'est par cet effet de levier que FR-INNOV produira ses résultats.

Concrètement, le projet FR-INNOV institue un *bureau permanent de l'amélioration continue*, doté des missions suivantes:

- > établir et entretenir un contact étroit et régulier avec les unités sur le thème de l'amélioration;
- > répertorier et stimuler les initiatives d'amélioration de performance réalisées par les unités;
- > conseiller les unités dans leur démarche, selon leurs besoins;
- > favoriser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques;
- > développer des outils méthodologiques et les mettre à la disposition des unités;
- > rapporter annuellement au Conseil d'Etat.

Ces missions ont été confiées au Service du personnel et d'organisation (SPO), lequel comprend une section spécialisée de consultation en organisation.

Avec le soutien de cet organe de conseil, les unités formalisent et mettent en œuvre des *initiatives d'amélioration continue*. Celles-ci sont définies chacune par un objectif précis d'amélioration, un plan d'action, et un calendrier (3 à 12 mois). En principe, ces initiatives sont réalisables dans le cadre des budgets disponibles. Leur objet est adapté au contexte et aux besoins de l'unité, et peut porter notamment sur:

- > la simplification de processus de métiers;
- > l'amélioration des processus de management ou d'administration;
- > l'amélioration de la communication interne ou externe;
- > la priorisation rationnelle des activités et des ressources;
- > la suppression de gaspillages (dépenses évitables, opérations sans valeur ajoutée, doublons, contrôles inutiles, erreurs récurrentes, etc...);
- > la réduction des délais de prestations;
- > l'amélioration du service rendu aux différentes parties prenantes;
- > etc.

Les unités privilégient une approche participative et ouverte dans la génération des idées d'amélioration. Elles font ainsi appel aux suggestions des collaborateurs. Elles priorisent les idées recueillies et déterminent lesquelles doivent être concrétisées en initiatives. Elles établissent leurs plans d'ac-

tions, qu'elles s'efforcent de suivre. A la clôture de chaque initiative, elles documentent les avancées obtenues et partagent leur retour d'expérience.

Les unités veillent à entretenir le processus de façon continue, en générant de nouvelles initiatives au fur et à mesure de la clôture des précédentes.

Chaque service désigne en son sein une personne de contact pour l'amélioration continue. Cette personne sera chargée des échanges d'informations entre l'unité et l'organe de conseil.

Des *revues de suivi* sont en effet planifiées régulièrement entre chaque unité (personne de contact) et l'organe de conseil. Ces revues constituent la colonne vertébrale du dispositif. Leur rôle est d'aider les unités à maintenir l'élan nécessaire au-delà de l'impulsion initiale. Il est essentiel de les tenir à intervalles rapprochés: leur fréquence et leur régularité conditionnent le caractère permanent et durable de l'amélioration continue. Les revues de suivi portent sur les points suivants:

- > Statut des initiatives en cours (travail réalisé, actions à venir);
- > Identification des blocages éventuels, recherche de solutions;
- > Discussion concernant un éventuel besoin de soutien;
- > Clôture des initiatives: retour d'expérience et partage des succès obtenus;
- > Lancement de nouvelles initiatives.

Il ne s'agit pas de surveiller les activités de l'unité, mais d'aider celle-ci à garder le cap en remettant inlassablement l'amélioration en bonne place sur l'ordre du jour. Ainsi, ces revues sont fréquentes (typiquement toutes les trois semaines), mais structurées pour durer chacune très peu de temps (pas plus de 30 minutes par service). Elles sont conduites par téléphone et peuvent être écourtées ou ajournées si les circonstances l'exigent. L'important est de créer la routine qui ancre l'amélioration dans les habitudes.

2.2.3. Déploiement

L'année 2019 constitue la phase pilote du projet, permettant de tester et de rôder le dispositif. Neuf unités issues de toutes les Directions y participent. Il est envisagé, année après année, d'enrôler un nombre croissant d'unités dans le dispositif.

Les services suivants ont été intégrés en 2019:

- > Service des communes (SCom);
- > Service de la protection de la population et des affaires militaires (SPPAM);
- > Service de l'environnement (SEn);
- > Archives de l'Etat de Fribourg (AEF);
- > Service public de l'emploi (SPE);
- > Registre foncier de la Sarine (RFSa);

- > Service du médecin cantonal (SMC);
- > Service des biens culturels (SBC);
- > Service d'archéologie de l'Etat de Fribourg (SAEF);

Le SPO accompagne chacun de ces services dans la définition de leurs initiatives d'amélioration et suit leur exécution au travers les revues de suivi. L'accompagnement offert dépend des besoins spécifiques du service, et inclut par exemple:

- > l'animation d'ateliers Kaizen de recherche d'idées d'amélioration;
- > l'assistance dans la formulation des initiatives, leur priorisation, et l'élaboration des plans d'actions;
- > la mise à disposition d'outils méthodologiques (analyse de processus, gestion de projet, résolution de problèmes, etc.) et l'accompagnement dans leur mise en œuvre.

Certains services disposent cependant déjà en interne d'une organisation structurée pour l'amélioration continue, qui les rend quasi-autonomes pour développer leurs initiatives.

Le Service du personnel et d'organisation organise aussi des échanges de bonnes pratiques entre les services participants. Enfin, il oriente enfin ses programmes de formation des cadres sur les thématiques en lien avec l'amélioration continue: outils et méthodes lean/kaizen, agilité, intelligence collective, etc.

2.2.4. Rapports des résultats

Le dispositif FR-INNOV est pensé comme un dispositif permanent et non comme un projet limité dans le temps. Il prévoit qu'un rapport d'activités soit présenté chaque année au Conseil d'Etat par l'intermédiaire de la Conférence des Secrétaires Généraux.

Le premier rapport annuel est prévu pour le premier trimestre 2020. Il sera l'occasion d'évaluer l'impact de la démarche, et si nécessaire de procéder à des ajustements pour les années suivantes.

3. Conclusion

3.1. Rappel des postulats

3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat

Ce postulat demandait d'apporter les modifications structurelles nécessaires dans le but de rationaliser les processus au sein des Directions et institutions de l'Etat. Il s'agissait notamment des tâches qui peuvent être simplifiées dans les Directions afin d'être plus efficient, des modifications apportées ainsi que les nouvelles méthodes proposées ou mises

en vigueur, de la liste de la législation, des règlements et des ordonnances qui sont modifiés ou qui nécessitent une adaptation et de l'effet estimé de la mesure.

3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Répartition des forces de travail au sein de l'Etat

Ce postulat demandait au Conseil d'Etat de rendre un rapport analysant les possibilités de gérer les fonctionnalités de l'Etat de manière globale et transversale.

3.2. Nouveau projet FR-INNOV

En application des bases légales, les Directions et les services n'ont pas attendu pour travailler à la simplification de leurs processus et à l'amélioration de leur efficacité. Ce travail, présenté par les postulats comme s'il s'agissait d'une action ponctuelle, est en réalité un effort qui s'exerce en permanence, même s'il n'est pas toujours facile d'en mesurer l'impact.

Pour répondre aux postulats, le Conseil d'Etat n'a pas retenu l'idée d'un inventaire général des pistes d'amélioration assorti d'un catalogue de mesures. L'expérience du projet APROC a mis en évidence les difficultés et les limites d'une telle démarche. Le Conseil d'Etat a préféré privilégier une approche qui stimule et soutient l'amélioration continue au sein des unités et en rend compte périodiquement. C'est le sens du nouveau projet FR-INNOV, dont l'objectif est bien la mise en place d'un système pérenne.

Le nouveau dispositif FR-INNOV fournit le cadre de référence qui manquait pour stimuler, coordonner, et mettre en valeur le processus d'amélioration continue dans l'Administration Cantonale. Ses rapports annuels permettront au Conseil d'Etat de prendre connaissance des améliorations réalisées et d'en évaluer les effets, conformément aux exigences des postulats.

Le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre acte de ce rapport comme réponse aux postulats 2013-GC-80 et 2014-GC-59.



Bericht 2019-DFIN-64

3. Dezember 2019

**des Staatsrats an den Grossen Rat
über die Postulate**

- > **2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben**
- > **2014-GC-59 Dominique Butty – Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg**

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht, mit dem den zwei oben genannten Postulaten Folge geleistet wird.

1. Zusammenfassung der Postulate	7
1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben	7
1.2. Dominique Butty: Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg	8
<hr/>	
2. Bericht des Staatsrats	8
2.1. Projekt APROC	8
2.1.1. Implementierung des Projekts APROC	8
2.1.2. Methodik für die Prozessanalyse	8
2.1.3. Analyse der Piloteinheit (Amt für Vermessung und Geomatik VGA)	9
2.1.4. Beurteilung von APROC nach der Pilotphase	10
2.2. Neues Projekt FR-INNOV	10
2.2.1. Konzept	10
2.2.2. Prozesse und Werkzeuge	11
2.2.3. Implementierung	12
2.2.4. Ergebnisberichte	12
<hr/>	
3. Schlussfolgerung	12
3.1. Die Postulate im Hintergrund	12
3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben	12
3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg	12
3.2. Das neue Projekt FR-INNOV	12

1. Zusammenfassung der Postulate

1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben

Mit ihrem am 10. Oktober 2013 eingereichten Postulat luden die Grossräte Christian Ducotterd und Romain Castella den Staatsrat ein, die im Hinblick auf die Verfahrensrationalisierung in den Direktionen und Institutionen des Staates notwendigen Strukturänderungen vorzunehmen. In ihrem Postulat betonten sie, es gehe ihnen nicht um die Kontrolle der Arbeit der einzelnen Mitarbeitenden. Sie sind sich dabei bewusst, dass die staatlichen Aufgaben mit der Umsetzung gewisser Gesetze, interner Massnahmen sowie mit der

Inkraftsetzung von Reglementen und Verordnungen schwieriger geworden sind. Sie kommen zum Schluss, dass der Staat seine Arbeitsweise vereinfachen und restrukturieren muss, um mit unverändertem Personalbestand seine Aufgaben effizient erfüllen zu können. Die beiden Grossräte nennen Beispiele, die ihrer Ansicht nach zeigen, dass Lösungen gefunden werden können oder die zumindest geprüft werden sollten. Sie sind der Ansicht, dass es eine Priorisierung der Aufgaben braucht um zu beurteilen, ob sie auf einer Rechtsgrundlage oder blosser Praxis fussen. Sie verlangen vom Staatsrat einen Bericht mit folgenden Punkten:

- > Aufgaben, die in den Direktionen zur Effizienzsteigerung vereinfacht werden können;

- > vorgenommene Änderungen sowie vorgeschlagene oder in Kraft gesetzte neue Methoden;
- > Verzeichnis der geänderten oder zu ändernden Gesetzgebung, Reglemente und Verordnungen;
- > geschätzte Auswirkungen der Massnahme;
- > Verzeichnis der ziemlich oder sehr wichtigen Aufgaben, die auf keinerlei Rechtsgrundlage, sondern auf blosser Praxis fussen und für den Staatsbetrieb nicht wesentlich sind.

Diese Aufgaben sollten in verschiedene Gruppen eingeteilt werden, je nachdem, ob sie eigenfinanziert werden oder nicht. Die beiden Grossräte schliessen mit dem Vorschlag, dass eine aussenstehende Person ohne Verbindung zu den verschiedenen Ämtern diese komplexe Arbeit bis zu ihrer Umsetzung betreuen solle.

1.2. Dominique Butty: Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg

Mit einem am 27. Februar 2014 eingereichten Postulat verlangte Grossrat Butty vom Staatsrat einen Bericht über die Möglichkeiten einer globalen und transversalen Stellenbewirtschaftung.

Grossrat Butty war mit Bezug auf die damalige finanzielle Lage des Staates der Auffassung, es müsse zwischen Nützlichem und Notwendigem unterschieden werden. Es störte ihn, dass zusätzliche Stellen gleichmässig auf alle Direktionen verteilt werden.

Er nahm als Beispiel das Gesundheitsnetz eines Freiburger Bezirks, das bei der Direktion für Gesundheit und Soziales eine Aufstockung seiner VZÄ-Dotation für die Spitex beantragt hatte. Da die Direktion keinen Anspruch auf zusätzliche Stellen hatte, sei dem Gesuch nicht entsprochen worden.

2. Bericht des Staatsrats

2.1. Projekt APROC

Nach der Annahme der beiden Postulate antwortete der Staatsrat mit einem Bericht an den Grossen Rat (Bericht 2015-DFIN-48 – 29.9.2015), den dieser zur Kenntnis nahm. Dieses Dokument war der Ausgangspunkt für ein Projekt zur Analyse der Prozesseffizienz in den Verwaltungseinheiten des Staates. Das APROC (Analyse des PROCessus – Prozessanalyse) genannte Projekt hatte zum Ziel, die notwendigen Effizienzsteigerungen für die Bewältigung der neuen Aufgaben und des Bevölkerungswachstums ohne die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu identifizieren. In diesem Sinn sollte das Projekt den Forderungen der erwähnten Postulate entsprechen.

2.1.1. Implementierung des Projekts APROC

Das Projekt APROC wurde insgesamt mit drei Phasen geplant:

- > 1. «Pilotphase» (2016): Ausarbeitung der Methode und Analyse einer Verwaltungseinheit (VE) der Finanzdirektion, und zwar des Amtes für Vermessung und Geomatik (VGA);
- > 2. «Testphase» (2016–2017): Analyse von sieben Verwaltungseinheiten (eine pro Direktion) und Anpassung der Methode;
- > 3. «Implementierungsphase» (2017–2020): Entscheid des Staatsrates in Bezug auf den Umfang der anderen zu analysierenden VE des Staates, die Ressourcen, die Organisation und die langfristige Projektbegleitung.

2.1.2. Methodik für die Prozessanalyse

Die APROC-Methode für die Analyse einer Dienststelle wurde vom Amt für Personal und Organisation (POA) entwickelt und umgesetzt. Sie umfasst vier Etappen:

1. Etappe: Priorisierung der Prozesse

Es geht zunächst darum, für das globale Verständnis der Funktionsweise der Dienststelle einen Überblick über ihre Tätigkeiten zu erhalten.

Danach konzentriert sich die Analyse auf die Geschäftsprozesse, das heisst die operativen Tätigkeiten, die es zur Erbringung einer Leistung braucht (Dienstleistung oder Produkt). Die Führungs- und Unterstützungsprozesse werden nicht spezifisch einzeln analysiert, können aber über die Analyse von Geschäftsprozessen betrachtet werden.

Um die bestehenden Daten zu nutzen und bei der Erfassung der Prozesse einheitlich vorzugehen, wird nach der APROC-Methode vom Leistungskatalog aus dem ASL-Projekt (Analyse der staatlichen Leistungen) ausgegangen. Abhängig vom Reifegrad des bestehenden Prozesssystems (einige Dienststellen verfügen bereits über eine Beschreibung ihrer Prozesse) werden die Prozesse der analysierten Einheit aufgegriffen oder neu beschrieben.

Zum Abschluss nimmt die Dienststelle mit Hilfe der Fachpersonen des POA eine Kategorisierung und eine Priorisierung der erfassten Geschäftsprozesse vor. Für die Bestimmung der Vorrangigkeit zu analysierenden Prozesse wurde nach den folgenden drei Kriterien vorgegangen:

- > Wichtigkeit des Prozesses für den Auftrag der Dienststelle;
- > Verbesserungspotenzial der Funktionsweise des Prozesses;
- > Einsparungspotenzial bei der Verwendung der Ressourcen des Prozesses.

Das Endresultat dieser Etappe besteht aus einer Liste mit vorrangigen Prozessen.

2. Etappe: Umfrage

Für jeden im vorangehenden Schritt als vorrangig identifizierten Geschäftsprozess wird der Ablauf analysiert, um die Probleme und in der Folge mögliche Verbesserungen zu identifizieren (nach dem Grundsatz der «Lean Administration»: Probleme, Fehler, Zeitverluste usw. beseitigen – «Verschwendung beseitigen»).

Nach einem partizipativen Ansatz ist die vielschichtige Einbindung aller Akteure der Dienststelle sowie des jeweiligen Prozesses erforderlich. Dazu erhält zuerst jeder Akteur des jeweiligen Prozesses einen Fragebogen. Danach können die Ideen, die sich aus dieser Umfrage ergeben, in Gruppenworkshops weiterentwickelt werden. Der Fragebogen wurde gemeinsam mit dem POA und einem externen Beratungsunternehmen (Empiricon) entwickelt.

Der Fragebogen besteht aus zwei Teilen. Im ersten, auf eine quantitative Analyse ausgerichteten Teil beurteilen die Akteure eines Prozesses die globale Funktionsweise sowie die aktuelle Nutzung der Ressourcen (Infrastrukturen, Personal usw.). Im zweiten Teil werden die Personen über mögliche Leerläufe innerhalb der analysierten Prozesse befragt: Fehler, Wartezeiten, Übermittlung von unnötigen Daten/Informationen, Speicherung von komplexen Daten, unnötige Tätigkeiten oder Datenproduktion, übermässige Kontrollen und Validierungen, unnötige Personenbewegungen. Sie haben zudem die Möglichkeit, direkt Verbesserungsvorschläge anzubringen.

Nach der Umfrage wird eine Liste mit Einschätzungen und Verbesserungsvorschlägen erstellt. Diese wird vom POA formatiert, namentlich um die Anonymität der Kommentare zu bewahren.

3. Etappe: partizipative Workshops

Auf der Grundlage der aus der Umfrage resultierenden Einschätzungen und Verbesserungsideen wird für jeden Prozess ein Workshop organisiert, um die Ideen und Einschätzungen in der Gruppe zu besprechen. Das POA präsentiert zu Beginn jedes Workshops die globalen Ergebnisse der Umfrage und leitet die Workshops. In Gruppen entwickeln und vervollständigen die Akteure des Prozesses die geäusserten Ideen weiter und formulieren konkrete Verbesserungsmassnahmen.

4. Etappe: Diskussion der Massnahmen

Nach den Workshops wird für die vorgeschlagenen Massnahmen ein detaillierter Aktionsplan ausgearbeitet. Dieser bezeichnet die Verantwortlichen für die Umsetzung der Massnahmen, führt die absehbaren Kosten und Nutzen auf und ermöglicht die Planung, wie sich die erwarteten Ergebnisse erreichen lassen. Bei der Ausarbeitung des Aktionsplans wird ein besonderes Augenmerk auf die Massnahmen gelegt, die die Dienststelle kurzfristig ausführen kann (beispielsweise Verbesserung oder Einführung von Werkzeugen/Tools, Klärung der Verantwortung, Vereinheitlichung der Praxis, Informationsaustausch).

2.1.3. Analyse der Piloteinheit (Amt für Vermessung und Geomatik VGA)

Für die Effizienzanalyse der Prozesse des VGA wurde nach der oben vorgestellten Methodik vorgegangen. Die Analyse der Piloteinheit sollte das Testen der vom POA entwickelten Methode im Hinblick auf ihre allfällige Ausweitung auf den ganzen Staat Freiburg ermöglichen.

Nach dem Priorisierungsschritt wurden folgende 10 Prozesse für die Analyse ausgewählt:

Tätigkeitsgebiet	Untergebiet	Prozess
Amtliche Vermessung (AV)	Katastererstellung	> Prüfung der Angaben
	Nachführung und Geomatik	> grundbuchrelevante Daten > nicht grundbuchrelevante Daten
	Geomatik	> Datenmanagement (AV)
	Verbreitung	> Verbreitung und Bereitstellung
Landinformationssystem (LIS)		> Koordination > Steuerung > Projekte und Aufträge > zentralisierte Geodatenverwaltung > Information und Unterstützung

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des VGA füllten eine Online-Umfrage aus. Jede Person musste einen Fragebogen pro Prozess ausfüllen. Die Beteiligung war sehr hoch (96%), was das Interesse am Vorgehen zeigte. Die befragten Personen haben die Funktionsweise der betreffenden Prozesse global beurteilt. Sie äusserten sich insbesondere zur aktuellen Ressourcennutzung (Infrastruktur, Personal usw.) für die Ausführung des Prozesses. Der Grossteil war der Ansicht, dass die Komplexität der Prozesse nicht reduziert werden konnte, ohne die Zufriedenheit der internen und/oder externen Nutzniessenden deutlich zu senken. Es gab wenige Bemerkungen zu Leerläufen oder Ineffizienzen in Verbindung mit den betrachteten Prozessen. Die Kommentare

fokussierten vielmehr auf die globalen Verbesserungen der Funktionsweise der Dienststelle.

Danach wurden mit Hilfe des POA sechs Halbtagesworkshops organisiert. Ein weiteres Mal stellten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dienststelle ihr Interesse und ihre Einsatzbereitschaft für diese Arbeit unter Beweis. Als Arbeitsgrundlage wurden alle in der Umfrage formulierten Kommentare und Vorschläge verwendet. In diesen Workshops konnten alle Akteure eines Prozesses von den aus der Umfrage hervorgegangenen Ideen Kenntnis nehmen und sie in Gruppen diskutieren. Die Workshops ergaben jedoch nur wenige zusätzliche Ideen.

Insgesamt führten die Diskussionen zu 85 Vorschlägen. Nach einer letzten Synthese, bei der Doppelspurigkeiten beseitigt wurden, wurden 33 verschiedene Massnahmen ausgewählt.

Leider erwiesen sich die meisten Massnahmen aus dieser Studie als Projekte, deren Umsetzung besonders komplex ist. Dies war beispielsweise der Fall bei den Massnahmen in Verbindung mit strategischen Projekten wie der kostenlosen Bereitstellung der Online-Daten (OpenData), dem Inkrafttreten der kantonalen Verordnung über Geoinformation (KGeoIV) oder der Einführung des ÖREB-Katasters. Mehrere Massnahmen betrafen auch die Entwicklung von Informatiklösungen für optimierte und reibungslosere Arbeitsabläufe. Der Grossteil der Massnahmen betraf aber auch andere Dienststellen und hätte für ihre Umsetzung deren enge Mitarbeit benötigt. Beispielsweise die Einführung der DSK-Passerelle mit den Grundbuchämtern oder im Bereich des GIS das Projektmanagement mit dem ITA sowie die allgemeine Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Dienststellen in Verbindung mit der Geoinformation.

2.1.4. Beurteilung von APROC nach der Pilotphase

Die Analyse führte zu einer bestimmten Anzahl Vorschläge für Massnahmen, und die beim VGA durchgeführte Arbeit war alles andere als umsonst. Allerdings ist festzustellen, dass die erwarteten Ergebnisse mit dieser Methode nicht erzielt werden konnten. Mögliche Verbesserungen wurden identifiziert. Dabei handelt es sich aber vor allem um umfangreiche Projekte und Investitionen, die bewilligt werden müssten, um zukünftig tatsächlich positive Auswirkungen zu erhalten.

Die Erfahrung zeigte zudem, dass die detaillierte Analyse der Geschäftsprozesse, wie dies APROC vorsieht, viel Arbeit darstellt. Zwischen 2015 und 2017 wurden vom VGA und vom POA ungefähr 1500 Arbeitsstunden aufgewendet. Das Projekt würde ausufern, wenn jede VE darin integriert würde, was den Ausschlag für eine Neuausrichtung in Bezug auf das Gesamtziel gab.

An seiner Sitzung vom 3. Juli 2017 beschloss der Staatsrat deshalb, das Projekt APROC fallenzulassen und beauftragte die Finanzdirektion (FIND) mit der Ausarbeitung eines neuen Projekts.

2.2. Neues Projekt FR-INNOV

2.2.1. Konzept

Das neue Projekt FR-INNOV wurde vom Amt für Personal und Organisation zusammen mit der Generalsekretärenkonferenz (GSK) erarbeitet. Das Konzept wurde vom Staatsrat an dessen Sitzung vom 3. Juli 2018 gutgeheissen.

Es wird ein umfassender und nachhaltiger Ansatz angestrebt. Das Ziel ist die Einführung eines *Systems der laufenden Verbesserung* in Bezug auf die Funktionsweise der Verwaltungseinheiten als Ganzes und nicht nur der Geschäftsprozesse. Dieses System muss den verfügbaren Ressourcen angepasst werden und den Anliegen der Postulate sowie den Rechtsgrundlagen entsprechen. Es soll nach durchführbaren Aktionen gesucht werden – Änderungen, für die die Akteure rasch über die notwendigen Ressourcen verfügen. Die Vorgehensweise muss zudem agil sein, das heisst unter Berücksichtigung der spezifischen Situation der Direktionen und Dienststellen nach einer flexibleren Methodik, die an die Ausgangslage der einzelnen angepasst werden kann.

Die Erfahrung mit APROC hat gezeigt, dass die Entwicklung einer *Verbesserungskultur* ein unerlässlicher Baustein für den Erfolg eines solchen Projekts ist. Das Personal soll in einen partizipativen Ansatz für die Suche nach Verbesserungspotenzial eingebunden werden. Statt den Wandel von oben aufzuzwingen geht es darum, mit den Mitarbeitenden die möglichen Verbesserungen zu identifizieren und so die *Energie des Wandels* aufzuzeigen, das heisst die Orte, wo der Wille zur Veränderung besteht. Denn nur unter dieser Voraussetzung wird der fruchtbare Boden der Veränderung erzeugt: wo kein Wille ist, ist auch kein Weg.

Dieser neue Ansatz braucht Zeit und ist langfristig angelegt. Die ersten, zwar bescheidenen und örtlich begrenzten Erfolge nähren den Willen für grössere Veränderungen. Schrittweise weitet sich die Energie, die sich zu einem bestimmten Moment in einem Team in einer Dienststelle aufgebaut hat, auf andere Dienststellen und schliesslich auf den ganzen Staat aus.

Schlussendlich geht das Projekt davon aus, dass die Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten gemäss Artikel 56 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) «*regelmässig die Tätigkeit ihrer Einheit evaluieren [...], die Schlussfolgerungen aus ihren Evaluationen ziehen und die nötigen Verbesserungen vornehmen*». In Anwendung der Rechtsgrundlagen arbeiten die Direktionen und die Dienststellen schon seit einiger Zeit an der Verein-

fachung ihrer Prozesse und an der Steigerung ihrer Effizienz. Die ständige Verbesserung ist Teil ihrer ordentlichen Tätigkeit. Was hingegen fehlt, ist ein Dispositiv, um dazu anzuregen und diese Anstrengungen zu koordinieren und bekannt zu machen. Das Projekt FR-INNOV stellt ein solches Dispositiv bereit, damit die ständige Verbesserung und die Effizienzsuche dauerhaft und sichtbar in der Kultur der Verwaltung verankert werden können.

2.2.2. Prozesse und Werkzeuge

Das Dispositiv FR-INNOV richtet sich *a priori* an alle Verwaltungseinheiten, deren Personal im Stellenverzeichnis des Staates aufgeführt ist. Es vermeidet die Klippen der Bürokratie, die ihr Programm gleichförmig von oben nach unten durchsetzt. Stattdessen führt es einen stetigen Mechanismus ein, mit dem die Einheiten bei ihren eigenen Verbesserungsansätzen unterstützt werden, ihre Umsetzungen kommunizieren und ihre Erfahrungen teilen. Mit dieser Hebelwirkung wird FR-INNOV Ergebnisse erzielen.

Konkret schafft das Projekt FR-INNOV ein *ständiges Büro der ständigen Verbesserung* mit folgendem Auftrag:

- > Aufbau und Pflege eines engen und regelmässigen Kontakts mit den Einheiten zum Thema Verbesserung;
- > Erfassen und Fördern von Initiativen für die Verbesserung der Leistung durch die Einheiten;
- > Beratung der Einheiten bei ihrem Vorgehen, abhängig von ihren Bedürfnissen;
- > Förderung des Austauschs der Erfahrungen und der bewährten Praxis;
- > Entwicklung von methodologischen Werkzeugen und ihre Bereitstellung für die Einheiten;
- > jährlicher Bericht an den Staatsrat.

Diese Aufträge wurden dem Amt für Personal und Organisation (POA) anvertraut, das über eine Sektion verfügt, die auf Organisationsberatung spezialisiert ist.

Mit der Unterstützung dieses Beratungsorgans können die Einheiten *ständige Verbesserungsinitiativen* formalisieren und umsetzen. Diese werden jede mit einem genauen Verbesserungsziel, einem Aktionsplan und einem Zeitplan (3 bis 12 Monate) definiert. Grundsätzlich sind diese Initiativen im Rahmen der verfügbaren Budgets durchzuführen. Ihr Ziel ist an die Ausgangslage und die Bedürfnisse der Einheit angepasst und kann sich namentlich beziehen auf:

- > die Vereinfachung der Geschäftsprozesse;
- > die Verbesserung der Management- und Verwaltungsprozesse;
- > die Verbesserung der internen oder externen Kommunikation;
- > die rationelle Priorisierung der Tätigkeiten und Ressourcen;

- > die Vermeidung von Leerläufen (vermeidbare Ausgaben, Arbeitsgänge ohne Mehrwert, Doppelspurigkeiten, unnötige Kontrollen, wiederkehrende Fehler usw.);
- > die Verringerung der Leistungsfristen;
- > die Verbesserung der Dienstleistungen an die Beteiligten;
- > usw.

Die Einheiten bevorzugen für die Schaffung von Verbesserungsideen einen partizipativen und offenen Ansatz. Sie beziehen die Vorschläge der Mitarbeitenden mit ein. Sie priorisieren die gesammelten Ideen und legen fest, welche in konkrete Initiativen umgewandelt werden. Sie erstellen ihre Aktionspläne und bemühen sich, sie zu befolgen. Zum Abschluss jeder Initiative dokumentieren sie die Fortschritte und teilen ihre Erfahrungen.

Die Einheiten achten darauf, den Prozess stetig zu pflegen, indem sie nach dem Abschluss der vorangehenden nach und nach neue Initiativen schaffen.

Jede Dienststelle bezeichnet eine Kontaktperson für die ständige Verbesserung. Diese Person ist für den Informationsaustausch zwischen der Einheit und dem Beratungsorgan zuständig.

Zwischen jeder Einheit (Kontaktperson) und dem Beratungsorgan werden regelmässig *Begleitungssitzungen* geplant. Diese Sitzungen sind das Rückgrat des Dispositivs. Ihre Rolle besteht darin, den Einheiten zu helfen, über den ersten Anstoss hinaus den notwendigen Schwung zu behalten. Es ist wichtig, sie zeitnah abzuhalten: ihre Häufigkeit und Regelmässigkeit bedingen den ständigen und nachhaltigen Charakter der ständigen Verbesserung. Die Begleitungssitzungen behandeln folgende Punkte:

- > Stand der laufenden Initiativen (durchgeführte Arbeit, zukünftige Aktionen);
- > Identifizierung von möglichen Blockaden, Lösungssuche;
- > Diskussion in Bezug auf einen allfälligen Unterstützungsbedarf;
- > Abschluss der Initiativen: Erfahrungsaustausch und Teilen der Erfolge;
- > Lancieren von neuen Initiativen.

Es geht nicht darum, die Tätigkeiten der Einheit zu überwachen, sondern ihr zu helfen, auf Kurs zu bleiben, indem die Verbesserung immer wieder ganz oben auf die Tagesordnung gesetzt wird. So werden diese Sitzungen häufig abgehalten (ca. alle drei Wochen), sind aber so strukturiert, dass sie nur kurz dauern (nicht mehr als 30 Minuten pro Dienststelle). Sie werden telefonisch durchgeführt und können gekürzt oder vertagt werden, wenn es die Umstände erfordern. Es ist wichtig, eine Routine zu schaffen, die die Verbesserung zur Gewohnheit werden lässt.

2.2.3. Implementierung

2019 ist die Pilotphase des Projekts, in der das Dispositiv getestet und eingespielt wird. Neun Einheiten aus allen Direktionen beteiligen sich. Es wird in Betracht gezogen, dass jedes Jahr mehr Einheiten das Dispositiv in Anspruch nehmen.

Folgende Dienststellen wurden 2019 integriert:

- > Amt für Gemeinden (GemA);
- > Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (ABSM);
- > Amt für Umwelt (AfU);
- > Staatsarchiv Freiburg (StAF);
- > Amt für den Arbeitsmarkt (AMA);
- > Grundbuchamt Saane;
- > Kantonsarztamt (KAA);
- > Amt für Kulturgüter (KGA);
- > Amt für Archäologie des Staates Freiburg (AAFR);

Das POA begleitet jede dieser Dienststellen bei der Definition ihrer Verbesserungsinitiativen und verfolgt ihre Ausführung mit Begleitungssitzungen. Die angebotene Begleitung hängt von den spezifischen Bedürfnissen der Dienststelle ab. Dazu gehören beispielsweise:

- > Leitung von Kaizen-Workshops für die Suche nach Verbesserungsideen;
- > Unterstützung bei der Formulierung von Initiativen, bei der Priorisierung und bei der Erarbeitung von Aktionsplänen;
- > Bereitstellung von methodologischen Werkzeugen (Prozessanalyse, Projektmanagement, Problemlösung usw.) und Begleitung bei ihrer Umsetzung.

Einige Dienststellen verfügen bereits über eine strukturierte interne Organisation für die ständige Verbesserung, wodurch sie quasi selbstständig ihre Initiativen entwickeln können.

Das Amt für Personal und Organisation organisiert zudem den Austausch der bewährten Vorgehensweisen zwischen den teilnehmenden Dienststellen. Schliesslich richtet es sein Weiterbildungsprogramm für Kader auf Themen in Verbindung mit der ständigen Verbesserung aus: Werkzeuge und Methoden Lean/Kaizen, Agilität, kollektive Intelligenz usw.

2.2.4. Ergebnisberichte

Das Dispositiv FR-INNOV ist auf Dauer ausgelegt und kein zeitlich begrenztes Projekt. Es sieht einen Tätigkeitsbericht vor, der dem Staatsrat jedes Jahr über die Generalsekretärenkonferenz vorgelegt wird.

Der erste Jahresbericht ist für das erste Quartal 2020 geplant. Dies wird die Gelegenheit sein, die Wirkung der Vorgehensweise zu beurteilen und wenn notwendig Anpassungen für die Folgejahre vorzunehmen.

3. Schlussfolgerung

3.1. Die Postulate im Hintergrund

3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben

Dieses Postulat verlangte die notwendigen Strukturänderungen mit dem Ziel, die Prozesse in den Direktionen und Institutionen des Staates zu rationalisieren. Es handelte sich dabei insbesondere um die Aufgaben, die in den Direktionen für mehr Effizienz vereinfacht werden können, um vorgenommene Änderungen, um vorgeschlagene oder in Kraft gesetzte neue Methoden sowie um das Verzeichnis der geänderten oder zu ändernden Gesetzgebung, Reglemente und Verordnungen.

3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg

Dieses Postulat verlangte vom Staatsrat einen Bericht über die Möglichkeiten einer globalen und transversalen Stellenbewirtschaftung.

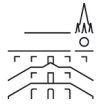
3.2. Das neue Projekt FR-INNOV

In Anwendung der Rechtsgrundlagen arbeiten die Direktionen und Dienststellen schon seit einiger Zeit an der Vereinfachung ihrer Prozesse und an der Steigerung ihrer Effizienz. Diese Arbeit, die von den Postulaten als punktuelle Aktion dargestellt wird, ist in Wahrheit ein ständiges Streben, dessen Wirkung nicht immer einfach zu messen ist.

Für die Beantwortung der Postulate entschied sich der Staatsrat gegen ein allgemeines Inventar der Verbesserungen mit einem Massnahmenkatalog. Die Erfahrung mit dem Projekt APROC hat die Schwierigkeiten und die Grenzen eines solchen Vorhabens aufgezeigt. Der Staatsrat hat eine Vorgehensweise vorgezogen, die zu ständiger Verbesserung in den Einheiten anregt, diese fördert unterstützt und periodisch darüber Bericht erstattet. Dies ist der Zweck des neuen Projekts FR-INNOV, dessen Ziel die Einführung eines nachhaltigen Systems ist.

Das neue Dispositiv FR-INNOV liefert den bis anhin fehlenden Referenzrahmen für die Anregung, Koordination und Bekanntmachung der ständigen Verbesserungsprozesse in der Kantonsverwaltung. Mit den Jahresberichten wird der Staatsrat über die erzielten Verbesserungen informiert und kann die Wirkungen entsprechend der Forderungen der Postulate beurteilen.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, diesen Bericht in Erfüllung der Postulate 2013-GC-80 und 2014-GC-59 zur Kenntnis zu nehmen.



Savary-Moser Nadia, Collomb Eric		
CEP pisciculture d'Estavayer- le-Lac		
Cosignataires :	Réception au SGC : 24.01.20	Transmission au CE : 24.01.20

Dépôt

Les auteurs demandent l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (ci-après : CEP) pour faire la lumière sur la débâcle de la pisciculture et pour la remettre en fonction.

Développement

En décembre 2019, nous apprenons avec stupéfaction et colère l'annonce du Conseil d'Etat d'abandonner la pisciculture, outil indispensable à la pêche professionnelle sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Après avoir pris connaissance de l'enquête administrative et technique, rencontré MM. les Conseillers d'Etat Castella et Steiert et visité la pisciculture, nous déplorons l'inimaginable, l'inconcevable dans ce dossier, à savoir le manque de transparence sur les responsabilités et les conclusions quant aux coûts de la remise en fonction de cette pisciculture. La CEP devra faire la lumière sur les erreurs commises, clarifier les responsabilités des différents partenaires impliqués et analyser de manière pragmatique et réaliste le montant de 1,5 million de francs pour sa remise en fonction. Pour ce faire, elle répondra notamment aux questions suivantes :

- > Quelles sont les erreurs ou les manquements qui ont amené à ce fiasco ?
- > Qui sont les responsables et quelles sont leurs parts d'implications ?
- > Comment a-t-on calculé le montant de 200 000.– francs de dédommagements ? Reflète-t-il vraiment la réalité ?
- > Comment expliquer la dépense de 1,5 million pour la remise en fonction alors que les dédommagements s'élèvent à 200 000.– francs ?
- > Est-on obligé de dépenser 1,5 million de francs pour la remise en fonction ? Ce montant n'est-il pas sur-calculé ? Quelle somme pour une remise en fonction rationnelle ?
- > Quels sont les coûts de fonctionnement lors d'une remise en fonction ?
- > Pourquoi n'a-t-on pas eu recours aux compétences de techniciens habitués à de telles constructions ?
- > Pourquoi a-t-on ignoré les avis des utilisateurs qui ont offert leurs compétences ?
- > Pourquoi avoir attendu trois ans pour sonner l'alarme et dévoiler le désastre ?
- > Le Grand Conseil avait voté ce crédit sur la base d'une étude de la commission technique intercantonale sur les besoins avérés d'une pisciculture sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Cette étude est-elle remise en question ?

—



Détermination du Conseil d'Etat sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire

Requête Savary-Moser Nadia et Collomb Eric
CEP pisciculture d'Estavayer-le-Lac

2020-GC-8

I. Requête

Par la requête 2020-GC-8, les députés Nadia Savary-Moser et Eric Collomb demandent l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (ci-après : CEP) pour faire la lumière sur ce qu'ils désignent comme la débâcle de la pisciculture et pour obtenir sa remise en fonction.

En décembre 2019, les auteurs de la requête indiquent avoir appris avec stupéfaction et colère l'annonce du Conseil d'Etat d'abandonner la pisciculture. Après avoir pris connaissance de l'enquête administrative et technique, rencontré MM. les Conseillers d'Etat Castella et Steiert et visité la pisciculture, ils déplorent le manque de transparence sur les responsabilités et les conclusions quant aux coûts de la remise en fonction de cette pisciculture. La CEP devrait, selon les députés, faire la lumière sur les erreurs commises, clarifier les responsabilités des différents partenaires impliqués et analyser de manière pragmatique et réaliste le montant de 1,5 million de francs pour sa remise en fonction. Dans leur requête, les auteurs listent 10 questions auxquelles devrait répondre la CEP.

II. Détermination du Conseil d'Etat

Selon la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le Conseil d'Etat n'a pas l'obligation de se déterminer sur une requête demandant la création d'une CEP. Cependant il peut intervenir dans le cadre des débats au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat a toutefois décidé de se déterminer sur l'institution de la CEP demandée par les auteurs de la requête 2020-GC-8, comme l'y autorise l'art. 190 al. 1 let. g LGC. Il souhaite notamment apporter des réponses aux dix questions formulées par les auteurs de la requête auxquelles ces derniers estiment que la CEP devrait répondre.

Le Conseil d'Etat rappelle en préambule que les rapports des enquêtes technique et administrative ont été transmis à l'ensemble des membres du Grand Conseil avant l'annonce gouvernementale du choix d'une pisciculture intercantonale. L'essentiel des réponses faites ci-dessous s'appuie sur les constats des experts externes mandatés pour mener ces enquêtes.

1. *Quelles sont les erreurs ou les manquements qui ont amené à ce fiasco ?*

Les enquêtes technique (lancée dès l'apparition des premiers problèmes) et administrative (lancées en décembre 2017) arrivent aux conclusions suivantes :

- > Bâtiment et installations qui n'ont pas été exécutés comme prévu dans le projet initial
- > Problèmes dans la gestion et l'organisation du projet, qui ont mené à de mauvais choix dans la construction (manque de contrôles, manque de documentation sur les prises de décision, changement de responsables au cours des travaux, mise en service précipitée)

- > Manquements et négligences, mais aucune erreur grave ou infraction à des normes ou directives internes n'a été constatée

2. Qui sont les responsables et quelles sont leurs parts d'implications ?

Il y a eu des manquements et des négligences tant dans l'organisation du projet par les différents services concernés que dans la réalisation des infrastructures ; mais aucune infraction à des normes, des lois ou des directives internes n'a été constatée. Plus aucune personne ayant à l'époque (jusqu'en 2016) collaboré au projet de pisciculture ne travaille à l'heure actuelle au sein de la DIAF ou de la DAEC.

3. Comment a-t-on calculé le montant de 200 000.– francs de dédommagements ? Reflète-t-il vraiment la réalité ?

Lors de l'apparition des problèmes en printemps 2017, une partie de l'ouvrage (installations techniques) n'a pas été réceptionnée par l'Etat, maître d'ouvrage, qui considérait que l'ouvrage présentait des défauts. L'étude technique menée par Aquatransform a montré le non-fonctionnement de l'installation ne résultait pas de simple défauts de construction, mais aussi, pour une part importante, des décisions prises par le maître d'ouvrage lors de la planification et construction de la pisciculture. C'est ainsi hors procédure judiciaire que le maître d'ouvrage a négocié le montant d'environ 200'000 francs avec les principaux concernés, ceci indépendamment d'une remise en fonction ou d'un abandon de la pisciculture d'Estavayer.

4. Comment expliquer la dépense de 1,5 million pour la remise en fonction alors que les dédommagements s'élèvent à 200 000.– francs ?

Dans l'estimation de coûts, réalisée également par un expert externe, apparaissent des éléments du projet 2008/09 qui ont disparu dans le projet de 2015 pour des questions d'économie ou d'autres raisons, mais qui seraient indispensables au bon fonctionnement de la pisciculture (p. ex. les bassins circulaires non fonctionnels, prise d'eau dans le hangar à bateau en lieu et place du raccordement au réseau, pompage de l'eau dans les bassins servant à la régulation de la température au lieu d'un écoulement gravitaire, changement des groupes froid pour refroidir l'eau, modification des vases de Zoug, absence de concept d'hygiène). Les 1,5 million de francs se composent ainsi de

- > montants pour des installations nécessaires qui ont été supprimées en cours de projet pour des raisons économiques
- > montants pour corriger les installations qui ne fonctionnent pas en raison d'erreurs imputables au maître d'ouvrage
- > montants pour tenir compte de l'évolution des besoins depuis le début du projet en 2008
- > montants pour corriger les installations qui ne fonctionnent pas en raison d'erreurs imputables aux entreprises/mandataires

C'est uniquement sur la dernière « catégorie » que portaient les négociations avec les entreprises/mandataires. L'Etat n'aurait très certainement pas pu obtenir de compensation financière en choisissant la voie judiciaire.

5. *Est-on obligé de dépenser 1,5 million de francs pour la remise en fonction ? Ce montant n'est-il pas sur-calculé ? Quelle somme pour une remise en fonction rationnelle ?*

La société Aquatransform a procédé au printemps 2017 à une expertise technique. Elle avait également fourni une première estimation grossière des coûts nécessaires à une remise en état, qui se montait alors à plus de 1,6 million de francs ; s'ajoutait à ce montant une estimation pour l'approvisionnement en eau depuis le lac à hauteur de plus de 570'000 francs pour un total de plus de 2,1 millions de francs. En 2018, un projet basé sur les équipements nécessaires pour la mise en fonction de la pisciculture a été élaboré. C'est dans le cadre de ce projet que l'auteur du projet est arrivé à une estimation de coûts de 1'526'000 francs.

6. *Quels sont les coûts de fonctionnement lors d'une remise en fonction ?*

L'estimation des coûts de fonctionnement s'élève à 180'000 francs par année, elle se décompose comme suit : 90'000 francs pour l'eau (prix de 0.46 francs/m³ (sans TVA) et frais pour pompage, filtration, régulation de la température pour une consommation estimée de 125'000m³ par an), 30'000 francs pour le matériel, les produits ainsi que l'entretien du bâtiment et 60'000 francs pour les frais de personnel.

7. *Pourquoi n'a-t-on pas eu recours aux compétences de techniciens habitués à de telles constructions ?*

La construction d'une pisciculture nécessite en effet des compétences pointues dans un domaine technique très spécialisé. Le projet initial a été élaboré par un spécialiste reconnu en la matière, qui a malheureusement dû abandonner le projet pour de graves problème de santé. Repris en 2015, le projet a ensuite été poursuivi sans faire recours à un autre spécialiste du domaine. Les études pour une remise en fonction de la pisciculture ont été élaborées depuis 2018 par Aquatransform, une société spécialisée.

8. *Pourquoi a-t-on ignoré les avis des utilisateurs qui ont offert leurs compétences ?*

Le Service des forêts et de la nature (SFN, à l'époque Service des forêts et de la faune), en tant que service « utilisateur », était partie prenante au projet et a participé en tant que tel au suivi du projet dirigé par l'architecte mandaté et le Service des bâtiments (SBat). Il a été impliqué dans les prises de décisions. La personne en charge du suivi du projet au sein du SFN avait la possibilité de prendre l'avis notamment des gardes-faune qui exploitaient l'ancienne pisciculture. Cette possibilité semble ne pas avoir été saisie de manière suffisante.

9. *Pourquoi avoir attendu trois ans pour sonner l'alarme et dévoiler le désastre ?*

Le maître d'ouvrage a pris des mesures dès l'apparition des problèmes. Une analyse technique a immédiatement été commandée, analyse qui a abouti en été 2017 à la conclusion que des adaptations importantes étaient nécessaires pour rendre la pisciculture fonctionnelle. Avec l'arrêt des installations, une solution de remplacement avec d'autres piscicultures a été mise en place. Suite au résultat de l'analyse technique en été 2017, le Conseil d'Etat a validé en automne 2017 le principe d'une enquête administrative, avec les objectifs suivants :

- > faire la lumière sur la procédure de planification et la construction des installations et établir les responsabilités

- > déduire d'éventuels dysfonctionnements des propositions pour optimiser des processus

Cette enquête s'est terminée au printemps 2018. Le maître d'ouvrage a ensuite mandaté la société Aquatransform pour élaborer un projet permettant une remise en fonction de la pisciculture. En septembre 2018, le Conseil d'Etat a informé et demandé l'avis de la Commission de finances et gestion (CFG) via le Directeur AEC, ceci dans le respect de l'art. 33 al. 2 de la loi sur les finances de l'Etat. Il a remis à la CFG les rapports des enquêtes technique et administrative. Cette thématique a été mentionnée devant le Grand Conseil à l'automne 2018, et abordé dans les médias par des membres du Gouvernement à la même époque.

Le projet de remise en fonction était terminé au printemps 2019. C'est à ce moment-là qu'est arrivée l'offre du canton de Neuchâtel, offre qui a été formalisée et concrétisée par le Canton de Neuchâtel par lettre du 24 octobre 2019. Sur la base de ces informations, constatant que, moyennant quelques investissements mineurs, la solution provisoire en vigueur offrait les garanties suffisantes de qualité et quantité de production, d'entente avec les cantons de Vaud et Neuchâtel, le Conseil d'Etat a pris le 10 décembre 2019 la décision d'accepter cette proposition, de renoncer à une mise en fonction de la pisciculture de Estavayer et de chercher une autre affectation pour ce bâtiment. Comme on le voit, le Conseil d'Etat n'a pas attendu, ni pour mener les investigations nécessaires pour déterminer les causes des dysfonctionnements, ni pour examiner l'ensemble des pistes afin de contribuer au repeuplement du lac de Neuchâtel, et des autres lacs fribourgeois.

10. Le Grand Conseil avait voté ce crédit sur la base d'une étude de la commission technique intercantonale sur les besoins avérés d'une pisciculture sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Cette étude est-elle remise en question ?

Aucune étude à proprement parler n'a été faite en 2011. Le message No 237 du Conseil d'Etat au Grand Conseil avec un décret portant sur 2 millions de francs se basait sur l'avis de la commission technique intercantonale. Depuis toutefois, plusieurs éléments sur lesquels se fondait la commission ont connu une évolution.

La crainte exprimée concernant le transport des œufs en 2011 a été démentie par les faits. En effet, contraint de réaliser cet exercice durant les saisons 2017/2018 et 2018/2019, du fait des dysfonctionnements de la pisciculture d'Estavayer, il a été constaté que les trajets n'avaient pas engendré de mortalité particulière. Cette expérience permet désormais d'être confiants quant au fait que ces trajets supplémentaires ne seront pas un problème pour les œufs.

En ce qui concerne la logistique, l'expérience réalisée ces deux dernières années a démontré que cette crainte n'était pas justifiée. De plus, le canton de Neuchâtel garantit qu'il n'y aura aucun problème pour assurer le bon fonctionnement de la pisciculture de Colombier et en cas de besoin une aide sera apportée par les gardes-faune fribourgeois.

Par rapport au risque de maladies et de contamination, il faut relever que tous les œufs destinés à la pisciculture proviennent du lac de Neuchâtel. Ainsi, la probabilité d'introduire une maladie spécifiquement dans une seule installation est limitée. En cas de maladie, celle-ci se répercuterait probablement de toute manière dans les deux installations alimentées par des œufs de même provenance. Il est en revanche exacte que le risque de contamination externe (p. ex. maladies importées par le personnel) est plus grand avec une seule installation, tout comme le risque d'une panne mettant en danger la reproduction de toute une année. Il est toutefois important de noter que

des investissements sont prévus à la pisciculture de Colombier afin d'en augmenter la sécurité (doublement des pompes, traitement de l'eau, etc.). Pouvoir concentrer les investissements en matière de sécurité sur une seule installation permet de contrebalancer l'augmentation des risques.

Conclusion

Le Conseil estime que l'institution d'une commission d'enquête parlementaire sur la pisciculture d'Estavayer ne se justifie pas. Comme indiqué ci-dessus, les investigations nécessaires pour répondre aux questions légitimes soulevées par les auteurs de la requête ont été menées dans le cadres des deux enquêtes technique et administrative par des experts externes. Leurs rapports ont été transmis, sous une forme très partiellement caviardée pour préserver les intérêts privés, à tous les membres du Grand Conseil avant la communication publique du Conseil d'Etat de décembre dernier. La CFG, comme évoqué ci-dessus, a, quant à elle, reçu l'intégralité des rapports en septembre 2018. Le Conseil d'Etat estime donc que l'institution d'une commission d'enquête parlementaire ne contribuera ni à une meilleure transparence, ni à une meilleure compréhension des circonstances qui ont abouti aux dysfonctionnements rédhibitoires de la pisciculture d'Estavayer. Si le Conseil d'Etat comprend, et partage la déception et l'émotion suscitées par l'abandon de cette installation, attendue depuis de nombreuses années, il constate que la collaboration intercantonale autour d'une pisciculture unique, déjà opérationnelle et ayant fait ses preuves ces dernières années, est aujourd'hui la meilleure solution possible, tant pour le repeuplement des lacs fribourgeois que pour les finances du canton.

3 février 2020



Stellungnahme des Staatsrats zur Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission

—
Eingabe Savary-Moser Nadia und Collomb Eric
PUK Fischzuchtanlage Estavayer-le-Lac

2020-GC-8

I. Eingabe

Mit der Eingabe 2020-GC-8 verlangen Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Eric Collomb die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), um Licht in das, wie sie es nennen, Debakel der Fischzuchtanlage zu bringen und deren Wiederinbetriebnahme zu erlangen. Im Dezember 2019 haben die Verfasser der Eingabe mit Erstaunen und Wut von der Ankündigung des Staatsrats, die Fischzuchtanlage aufgeben zu wollen, erfahren. Nachdem sie von der technischen und der Administrativuntersuchung Kenntnis genommen, die Staatsräte Castella und Steiert getroffen und die Fischzuchtanlage besichtigt haben, bedauern sie den Mangel an Transparenz bezüglich der Verantwortlichkeiten und der Schlussfolgerungen zu den Kosten einer Wiederinbetriebnahme der Fischzuchtanlage. Die PUK sollte gemäss den Grossräten die begangenen Fehler beleuchten, die Verantwortlichkeiten der verschiedenen beteiligten Partner klären und den Betrag von 1,5 Millionen Franken für die Wiederinbetriebnahme auf pragmatische und realistische Weise überprüfen. Die Verfasser der Eingaben führen 10 Fragen an, die eine PUK beantworten sollte.

II. Stellungnahme des Staatsrats

Nach dem Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) ist der Staatsrat nicht verpflichtet, zu einer Eingabe, die die Einsetzung einer PUK verlangt, Stellung zu nehmen. Er kann sich jedoch im Rahmen der Verhandlungen im Grossen Rat dazu äussern. Der Staatsrat hat jedoch beschlossen, sich zu der von den Verfassern der Eingabe 2020-GC-8 verlangten Einsetzung einer PUK zu äussern, wozu ihn Artikel 190 Abs. 1 Bst. g GRG berechtigt. Er möchte insbesondere Antworten zu den 10 Fragen liefern, die die Verfasser der Eingabe stellen und die die PUK ihrer Meinung nach beantworten sollte.

Der Staatsrat weist einleitend darauf hin, dass alle Grossratsmitglieder die Berichte zur technischen und zur Administrativuntersuchung erhalten haben, bevor die Regierung bekannt gab, dass sie sich für eine interkantonale Fischzuchtanlage entschieden hatte. Die folgenden Antworten stützen sich im Wesentlichen auf die Feststellungen der externen Experten, die mit diesen Untersuchungen beauftragt waren.

1. Welche Fehler oder Unterlassungen haben zu diesem Fiasko geführt?

Die technische Untersuchung (die beim Auftreten erster Probleme veranlasst worden war) und Administrativuntersuchung (im Dezember 2017 veranlasst) kommen zu folgenden Schlussfolgerungen:

- > Gebäude und Anlagen wurden nicht so ausgeführt, wie im ursprünglichen Projekt vorgesehen.
- > Probleme bei der Leitung und der Organisation des Projekts, führten zu Fehlentscheidungen beim Bau (mangelhafte Kontrollen, lückenhafte Dokumentation der Beschlussfassung, Führungswechsel im Laufe des Projekts, übereilte Inbetriebnahme).
- > Es gab Versäumnisse und Unterlassungen, doch wurden keine schwerwiegenden Fehler oder Verletzungen von Normen oder internen Weisungen festgestellt.

2. *Wer sind die Verantwortlichen und zu welchen Anteilen sind sie involviert?*

Es gab Versäumnisse und Fehler sowohl bei der Organisation des Projekts durch die verschiedenen betroffenen Dienststellen, als auch bei der Verwirklichung der Infrastrukturen. Verletzungen von Normen, Gesetzen oder internen Richtlinien wurden dagegen keine festgestellt. Zudem ist heute von den Personen, die damals (bis 2016) am Projekt der Fischzuchtanlage beteiligt waren, niemand mehr bei der ILFD oder der RUBD tätig.

3. *Wie wurde der Betrag von 200 000 Franken Entschädigung berechnet? Widerspiegelt er wirklich die Realität?*

Als im Frühling 2017 Probleme auftraten, wurde ein Teil des Werks (technische Anlagen) vom Staat, dem Bauherrn, nicht abgenommen, da er der Ansicht war, dass das Werk Mängel enthielt. Der von Aquatransform durchgeführte technische Bericht ergab, dass das Nichtfunktionieren der Anlage nicht in erster Linie auf bauliche Mängel zurückzuführen war, sondern vor allem auf Entscheidungen der Bauherrschaft bei der Planung und dem Bau der Fischzuchtanlage. Der Bauherr hat den Betrag von rund 200 000 Franken mit den Hauptbetroffenen somit ausgehandelt, ohne den gerichtlichen Weg zu beschreiten, wobei die Hauptbetroffenen, sich verpflichtet haben, diesen Beitrag in jedem Fall zu leisten, unabhängig davon, ob die Fischzuchtanlage wieder in Betrieb genommen wird oder nicht.

4. *Wie erklärt sich eine Ausgabe von 1,5 Millionen für die Wiederinbetriebnahme, wenn sich die Entschädigung auf 200 000 Franken beläuft?*

In der ebenfalls von einem externen Experten vorgenommenen Kostenschätzung sind Elemente des Projekts von 2008/09 enthalten, die beim Projekt von 2015 aus Spar- und anderen Gründen weggelassen wurden, für das reibungslose Funktionieren der Fischzuchtanlage jedoch unabdingbar sind (Elemente, die korrigiert werden müssen sind z. B. nicht funktionsfähige Rundstrombecken, Wasserentnahme aus dem Bootshaus anstatt Anschluss an das Trinkwassernetz, Wasser aus Becken abgepumpt, die der Temperaturregulierung dienen, anstatt Ablauf durch Schwerkraft, Änderung der Kältemaschinen zur Kühlung des Wassers, Änderung der Zugergläser, kein Hygienekonzept). Die 1,5 Millionen Franken setzten sich daher wie folgt zusammen:

- > Beträge für notwendige Installationen, die im Laufe des Projekts zu Sparzwecken gestrichen wurden waren;
- > Beträge für die Korrektur von Installationen, die wegen Fehlern, die der Bauherrschaft zuzuschreiben sind, nicht richtig funktionieren;
- > Beträge, die die Entwicklung der Bedürfnisse seit Beginn des Projekts 2008 berücksichtigen;
- > Beträge zur Korrektur von Installationen aufgrund von Fehlern, die den Unternehmen/Auftragnehmern zuzuschreiben sind.

Lediglich der letzte Punkt war Gegenstand der Verhandlungen mit den Unternehmen/Auftragnehmern. Auf dem gerichtlichen Weg hätte der Staat höchstwahrscheinlich keine finanzielle Entschädigung erhalten.

5. *Müssen 1,5 Millionen Franken für eine Wiederinbetriebnahme bezahlt werden? Ist diese Berechnung nicht zu hoch? Welche Summe wäre nötig für eine rationale Wiederinbetriebnahme?*

Das Unternehmen Aquatransform hatte im Frühling 2017 ein technisches Gutachten erstellt. Es lieferte auch eine grobe Schätzung der für eine Wiederinstandstellung nötigen Kosten, die damals auf über 1,6 Millionen Franken veranschlagt wurden; dazu kamen geschätzte Kosten von über 570 000 Franken für eine Wasserversorgung aus dem See, was insgesamt mehr als 2,1 Millionen Franken ergab. 2018 wurde ein Projekt ausgearbeitet, basierend auf der nötigen Ausstattung für eine Inbetriebnahme der Fischzucht. Im Rahmen dieses Projekts kam der Verfasser auf eine Kostenschätzung von 1 526 000 Franken.

6. *Wie hoch wären die Betriebskosten bei einer Wiederinbetriebnahme?*

Die Betriebskosten werden mit 180 000 Franken pro Jahr veranschlagt und setzen sich wie folgt zusammen: 90 000 Franken im Zusammenhang mit dem Wasser bei einem geschätzten Wasserverbrauch von 125 000 m³ pro Jahr (0.46 Franken/m³ exkl. MWST plus Ausgaben für das Pumpen, Filtern und Sicherstellen der richtigen Temperatur), 30 000 Franken für Material, Produkte und Gebäudeunterhalt sowie 60 000 Franken Personalkosten.

7. *Warum wurde nicht auf das Fachwissen von Technikern zurückgegriffen, die sich mit solchen Bauten auskennen?*

Der Bau einer Fischzuchtanlage erfordert in der Tat eine hohe Fachkompetenz in einem äusserst spezialisierten technischen Bereich. Das ursprüngliche Projekt wurde von einem anerkannten Experten auf diesem Gebiet ausgearbeitet, der das Projekt aufgrund ernsthafter Gesundheitsprobleme leider nicht zu Ende führen konnte. Das Projekt wurde 2015 wieder aufgenommen und ohne Rückgriff auf eine andere spezialisierte Fachperson fortgesetzt. Ab 2018 wurden die Studien für die Wiederinbetriebnahme der Fischzucht vom darin spezialisierten Unternehmen Aquatransform ausgearbeitet.

8. *Wieso wurden die Meinungen der Nutzer, die ihre Fachkenntnisse angeboten hatten, ignoriert?*

Das Amt für Wald und Natur (WNA; damals: Amt für Wald, Wild und Fischerei) war als «Nutzer» am Projekt und an der Projektkontrolle unter der Leitung des beauftragten Architekten und des Hochbauamts (HBA) beteiligt. Das WNA war in den Entscheidungsprozess eingebunden. Die Person, die beim WNA für die Begleitung des Projekts zuständig war, hatte die Möglichkeit, Rat einzuholen, insbesondere bei den Wildhüter-Fischereiaufsehern, die die ehemalige Fischzucht betrieben. Diese Möglichkeit scheint nicht ausreichend genutzt worden zu sein.

9. *Weshalb hat man drei Jahre gewartet, um Alarm zu schlagen und die Katastrophe aufzudecken?*

Der Bauherr wurde sofort tätig, als die Probleme auftraten. Es wurde unverzüglich eine technische Analyse in Auftrag gegeben; diese kam im Sommer 2017 zum Schluss, dass bedeutende Anpassungen nötig sind, um die Fischzucht funktionsfähig zu machen. Bei der Ausserbetriebnahme der Anlagen wurde in Zusammenarbeit mit anderen Fischzuchten eine Ersatzlösung gefunden. Nach

Vorliegen der Ergebnisse der technischen Analyse im Sommer 2017 bestätigte der Staatsrat im Herbst 2017 das Prinzip einer Administrativuntersuchung mit folgenden Zielen:

- > die Verfahren für die Planung und den Bau der Anlagen beleuchten und die Verantwortlichkeiten festlegen;
- > gestützt auf die allfälligen Mängel Vorschläge zur Optimierung der Prozesse herleiten.

Diese Untersuchung wurde im Frühjahr 2018 abgeschlossen. Der Bauherr beauftragte darauf Aquatransform mit der Ausarbeitung eines Projekts, das die Wiederinbetriebnahme der Fischzucht erlauben sollte. Im September 2018 wurde der Staatsrat informiert. Dieser holte über den Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor und nach Artikel 33 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates die Stellungnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK) ein. Dafür legte der Staatsrat der FGK die Berichte zur technischen und zur Administrativuntersuchung vor. Das Thema wurde im Herbst 2018 vor dem Grossen Rat erwähnt und von Regierungsmitgliedern in den Medien angesprochen.

Das Projekt für die Wiederinbetriebnahme wurde im Frühjahr 2019 fertiggestellt. Zum selben Zeitpunkt traf das Angebot für eine interkantonale Fischzucht ein, das vom Kanton Neuenburg mit Schreiben vom 24. Oktober 2019 offiziell konkretisiert wurde. Angesichts der Faktenlage und der Feststellung, dass die bestehende provisorische Lösung mit einigen kleineren Investitionen ausreichende Garantien für die Qualität und Quantität der Produktion bot, beschloss der Staatsrat am 10. Dezember 2019 im Einvernehmen mit den Kantonen Waadt und Neuenburg, den Vorschlag anzunehmen, die Fischzucht Estavayer aufzugeben und eine andere Nutzung des Gebäudes zu suchen. Mit anderen Worten: Der Staatsrat hat nicht zugewartet, weder um die notwendigen Untersuchungen zur Ermittlung der Ursachen der Funktionsstörungen durchzuführen, noch um alle Optionen für einen Beitrag an den Fischbesatz im Neuenburgersee und in den anderen Freiburger Seen zu prüfen.

10. Der Grosse Rat hat den Kredit auf der Grundlage einer Studie der interkantonalen technischen Kommission für die Fischerei im Neuenburgersee und des ausgewiesenen Bedarfs nach einer Fischzucht am Südufer gesprochen. Wird diese Studie infrage gestellt?

2011 wurde keine Studie im eigentlichen Sinne durchgeführt. Die Botschaft Nr. 237 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekret für einen Verpflichtungskredit von 2 Millionen Franken basierte auf der Stellungnahme der interkantonalen technischen Kommission. Seitdem haben sich jedoch verschiedene Elemente, auf denen sich die Kommission stützte, geändert.

Die Befürchtung, die die Kommission im Jahr 2011 hinsichtlich des Transports von Eiern äusserte, ist durch die Fakten widerlegt worden: Die Transporte, die wegen der Störungen in der Fischzuchtanlage in Estavayer in den Saisons 2017/2018 und 2018/2019 durchgeführt werden mussten, haben keine höhere Sterblichkeit verursacht. Diese Erfahrung gibt nun die Zuversicht, dass zusätzliche Transporte kein Problem für die Eier darstellen werden.

Was die Logistik betrifft, so hat die Erfahrung der letzten zwei Jahre gezeigt, dass die diesfälligen Befürchtungen nicht gerechtfertigt waren. Zudem garantiert der Kanton Neuenburg, dass der reibungslose Betrieb der Fischzuchtanlage in Colombier sichergestellt werden kann. Falls erforderlich können zudem die Freiburger Wildhüter-Fischereiaufseher unterstützend eingreifen.

Hinsichtlich des Krankheits- und Kontaminationsrisikos ist anzumerken, dass alle Eier für die Fischzucht aus dem Neuenburgersee stammen und entsprechend denselben Ursprung haben. Somit

würde eine allfällige Krankheit mit grosser Wahrscheinlichkeit in beide Anlagen und nicht bloss in eine eingeführt. Andererseits stimmt es, dass das Risiko einer externen Kontamination (z. B. durch das Personal eingeschleppte Krankheiten) bei einer einzigen Anlage grösser ist, ebenso wie das Risiko eines Ausfalls, der die Reproduktion für ein ganzes Jahr gefährdet. Hierzu ist allerdings zu erwähnen, dass in der Fischzucht von Colombier Investitionen für mehr Sicherheit geplant sind (Verdoppelung der Pumpen, Wasseraufbereitung usw.). Die Möglichkeit, Investitionen für die Sicherheit an einem Ort zu konzentrieren, hilft, die zusätzlichen Risiken auszugleichen.

Schlussfolgerung

Aus Sicht des Staatsrats ist die Einsetzung einer PUK für die Fischzucht nicht gerechtfertigt. Wie bereits erwähnt, wurden die Abklärungen, die zur Beantwortung der mit der Eingabe aufgeworfenen legitimen Fragen erforderlich sind, im Rahmen der technischen und der Administrativuntersuchung von externen Fachleuten durchgeführt. Ihre Berichte wurden im vergangenen Dezember, bevor der Staatsrat an die Öffentlichkeit trat, mit ein paar wenigen, zur Wahrung privater Interessen eingeschwärzten Stellen allen Mitgliedern des Grossen Rats übermittelt. Die FGK ihrerseits hat, wie oben erwähnt, alle Berichte bereits im September 2018 erhalten. Der Staatsrat ist daher der Meinung, dass die Einsetzung einer PUK weder zu mehr Transparenz noch zu einem besseren Verständnis der Umstände, die zu den ernsthaften Störungen in der Fischzucht von Estavayer geführt haben, beitrüge. Der Staatsrat versteht und teilt die Enttäuschung und die Emotionen, die durch die Aufgabe dieser seit vielen Jahren erwarteten Anlage hervorgerufen werden, hält aber gleichzeitig fest, dass die interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen einer gemeinsamen Fischzucht, die bereits in Betrieb ist und sich in den letzten Jahren bewährt hat, heute die bestmögliche Lösung sowohl für den Fischbesatz in den Freiburger Seen als auch für die Finanzen des Kantons darstellt.

3. Februar 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat interpartis avec procédure d'urgence

2019-GC-185

Mauron Pierre / Piller Benoît / Dafflon Hubert / Collomb Eric /
Wüthrich Peter / Dorthe Sébastien / Peiry Stéphane / Kolly Nicolas /
Rey Benoît / Marmier Bruno

Elections du 10 novembre 2019

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 20 novembre 2019, les auteurs, au nom de tous les partis politiques représentés au Grand Conseil, demandent au Conseil d'Etat de faire la lumière sur les problèmes qui ont perturbé la diffusion des résultats des élections du dimanche 10 novembre, ainsi que d'établir une feuille de route afin d'améliorer la gestion de crise en cas de nouveau problème informatique du système de vote.

Le mandat demande notamment la réalisation d'un audit externe pour déterminer la performance du logiciel de gestion des élections et votations du canton de Fribourg (SyGEV). Il est associé de la procédure d'urgence selon les articles 174 ss. LGC.

Outre ces aspects, le mandat demande qu'une cérémonie protocolaire soit instaurée à l'issue des journées d'élections et qu'une buvette offrant notamment des boissons alcoolisées soit mise sur pied dans ce cadre-là.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les problèmes techniques détaillés ci-dessous n'ont concerné que la transmission des résultats du second tour de l'élection au Conseil des Etats, et non le décompte des suffrages. Le Gouvernement regrette toutefois que l'incident du 10 novembre dernier ait perturbé le scrutin et rendu difficile la tâche de tous les acteurs de cette journée électorale. Le bon déroulement du dépouillement des scrutins est un élément essentiel pour garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques et la confiance des citoyennes et citoyens à l'égard de leurs autorités.

L'article 9 al. 1 let. c et let. h de l'Ordonnance fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir ; RSF 122.0.12) place notamment dans les compétences de la Chancellerie d'Etat la gestion de l'information de l'Etat (let. c) et l'organisation des élections et des votations (let. h). La loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1) prévoit par ailleurs à son article 48 al. 3 que les dispositions relatives à l'organisation et à la gestion des Directions sont applicables par analogie à la Chancellerie; le chancelier ou la chancelière d'Etat exerce envers celle-ci les mêmes attributions qu'un ou une chef-fe de Direction envers cette dernière. Par souci de neutralité et d'indépendance

politique dans l'organisation du vote, le Conseil d'Etat n'intervient pas dans le processus de dépouillement des élections et des votations.

Un rapport sur le déroulement de l'élection du 10 novembre 2019 et sur les mesures prises depuis, a ainsi été livré par la Chancellerie d'Etat, sur demande du Conseil d'Etat. Il figure en annexe à la présente réponse. Il décrit les mesures ordinaires prises pour minimiser les risques de survenance de problèmes lors de chaque scrutin. Il explique aussi le déroulement de la journée du 10 novembre, l'ensemble des mesures qui ont été mises en œuvre ce jour-là et les enseignements qui ont été tirés à la suite de l'incident. Le Grand Conseil est invité à s'y référer. La réponse au présent mandat se limite par conséquent aux aspects spécifiquement relevés dans cet instrument parlementaire.

1. Le problème informatique

Dimanche 10 novembre 2019 avaient lieu le second tour de l'élection au Conseil des Etats et, en parallèle, trois élections communales sans dépôt de liste. Le déroulement simultané de ces scrutins a conduit à un blocage inédit du système de gestion des élections et des votations du canton de Fribourg (SyGEV), a retardé la publication des résultats de plusieurs heures et a entraîné la publication de résultats incohérents durant un certain laps de temps.

SyGEV était utilisé pour la 32^e fois ce jour-là. Le problème survenu lors de ce scrutin ne s'était jamais produit auparavant. S'agissant d'un cas de figure particulier nouveau, il a fallu chercher un moyen de rétablir le fonctionnement de l'application sans compromettre l'intégrité des dépouillements en cours dans les communes, considérant que plus de 120 communes sur les 136 avaient déjà terminé leur travail de dépouillement au moment de la survenance du problème. Il s'est agi d'être très prudent à chaque intervention sur le système, qui était utilisé par plusieurs centaines d'utilisateurs simultanément. Ces précautions expliquent pourquoi le temps de réaction a pu paraître long aux externes, malgré les nombreuses personnes engagées pour rétablir la situation.

La raison du blocage a été identifiée : il découle de la conjonction du second tour de l'élection au Conseil des Etats et de la tenue d'élections communales sans dépôt de liste. Ces dernières impliquent une comparaison systématique du nom du candidat avec la liste du registre de l'ensemble des électeurs de la commune concernée, ce qui a généré, parfois, en interaction avec d'autres transactions, un blocage de toutes les transactions pendant 40 minutes. Cette conjonction n'était jamais survenue depuis l'introduction de SyGEV. Les tests effectués avant les scrutins n'ont pas permis de relever ce problème, car les différentes élections y étaient testées l'une après l'autre. Le 10 novembre 2019 a donc entraîné une charge inédite sur SyGEV, ce qui explique que ce problème n'ait jamais été anticipé.

En raison de la panne qui a fortement ralenti le système SyGEV et du processus de réparation qui se tenait en parallèle, certaines tâches n'ont pas été complètement menées à bout le dimanche. Ceci a généré deux erreurs qui ont été découvertes le lundi 11 novembre après la réparation de la panne. Une seule de ces erreurs, due à la non prise en compte dans le décompte manuel de deux liasses de bulletins de la commune de Morat, a nécessité la correction des résultats publiés le dimanche 10 novembre (2.3 ci-dessous). La seconde ne portait que sur le nombre affiché des électeurs inscrits, des bulletins rentrés, des bulletins blancs, nuls et valables ; elle n'a eu aucune conséquence sur le décompte des suffrages de chaque candidat. La combinaison des diverses mesures pour rétablir un fonctionnement du système SyGEV et le cumul des actions des utilisateurs ont contribué à une situation, qui a pu sembler chaotique, mais qui, au final, n'a jamais compromis l'intégrité des résultats. C'est l'aspect le plus important à retenir aux yeux du Conseil d'Etat pour garder confiance

en ce système. Comme relevé plus haut, le retard de plusieurs heures dans la publication des résultats est regrettable, mais le problème a été identifié, résolu et ne se produira plus.

Nonobstant ce qui précède, le Conseil d'Etat a donné suite à la demande formulée dans le mandat de réaliser un audit externe pour déterminer la performance du logiciel après les corrections. Cet audit livrera ses résultats au Gouvernement dans le courant du premier semestre 2020.

2. Les enseignements à tirer de l'évènement

2.1. Gestion de la crise

Il convient de préciser que lors de chaque journée de scrutin une hotline, dirigée par le responsable des droits politiques de la Chancellerie d'Etat et de spécialistes du SITel est mise sur pied. Sa mission est d'assister les préfetures et les communes pour gérer tous les problèmes (de connexion, techniques, erreurs de manipulation, etc.) en lien avec le déroulement du scrutin. Elle est à disposition des utilisateurs de SyGEV (communes, préfetures) dès l'ouverture des travaux de dépouillement et jusqu'à leur clôture.

La cellule de crise prévue par le plan de secours en vigueur au 10 novembre 2019 a été mise en place dès 14 heures. Cette cellule a été continuellement en contact avec la hotline SyGEV, qui était elle-même en contact avec le fournisseur, ainsi qu'avec certaines préfetures et communes impactées par l'incident, afin d'abord d'identifier le problème, puis de le résoudre. Le préfet de la Sarine, comme représentant des préfetures, a été associé à la cellule de crise en fin d'après-midi. Il est intervenu en tant que représentant du rôle de surveillance du scrutin dans les communes assuré par les préfetures.

Durant un certain temps, la nature du problème n'a pas pu être identifiée clairement. En particulier, on ignorait le nombre exact de communes concernées et si le système était totalement bloqué ou seulement ralenti. Il s'agissait également de ne pas bloquer le travail des communes qui n'étaient pas impactées par la panne informatique. Dans ces conditions, il n'était pas possible de prévoir la durée du dérangement. Les analyses ont permis de faire le point à 14 heures sur le type de blocage rencontré par chacune des dix communes en attente de résolution. Grâce aux efforts du fournisseur et des collaborateurs et collaboratrices de la hotline, SyGEV a pu être débloqué dans sept des dix communes en cours d'après-midi. Dès 15 h 30, seules les communes de Bösinggen, Morat et Villars-sur-Glâne étaient encore impactées par l'incident touchant l'élection au Conseil des Etats. La hotline a élaboré une méthode pour permettre aux communes dont la transmission des résultats dans le système ne fonctionnait plus, de faire les totaux et de transmettre les résultats manuellement (décompte manuel des bulletins bloqués).

Vers 18 h 30, la méthode de décompte manuel des bulletins bloqués a été communiquée aux trois communes. Elles ont pu dès lors valider manuellement le décompte des bulletins modifiés, bloqués dans le système SyGEV. En raison de la nécessité d'obtenir la validation formelle des résultats par les bureaux électoraux des trois communes et de trouver une solution de contournement afin de publier ces résultats sur le site de publication SyGEV, il était prévisible à ce moment-là que la diffusion des résultats de l'élection n'interviendrait pas avant 21 heures.

Si une telle situation devait se reproduire, il conviendrait de demander plus rapidement à l'ensemble des communes potentiellement concernées de procéder à un décompte manuel de l'ensemble des bulletins modifiés et de lancer un plan de communication « de secours » (voir chapitre 2.5).

La composition et l'organisation de la cellule de crise devront en outre être examinées, sur la base, notamment, des suggestions de la Chancellerie. Cette cellule de crise devra prendre en compte non seulement la résolution technique de la panne, mais également la communication à destination des partenaires impliqués (préfectures, communes...) et du public. Le rôle des préfets devra ainsi être précisé, et leur implication dans la gestion de la crise établie. Enfin l'implication éventuelle du Conseil d'Etat, ainsi que la répartition des tâches en matière de communication en cas de survenance d'un problème devront être précisées. Le résultat de ces discussions figurera dans le rapport final sur la mise en œuvre du mandat.

2.2. Situation dans les communes

Contrairement à ce qui est mentionné dans le texte du mandat, les communes voient au fur et à mesure le résultat de leur dépouillement s'afficher sur leurs écrans. Elles peuvent également à tout moment imprimer un procès-verbal provisoire. Les communes concernées le dimanche 10 novembre étaient en mesure de visualiser les opérations bloquées par la panne du système.

A la fin du dépouillement, les communes disposent des résultats par candidat et par liste sur le logiciel SyGEV. Ces informations figurent également sur les procès-verbaux qui sont transmis aux préfectures. Les procès-verbaux sont stockés en version électronique et papier par les communes. Les données sont compilées au niveau des communes et des districts, et peuvent être retracées pour l'ensemble du canton.

2.3. Correction des résultats

En raison d'une erreur constatée après la reprise du fonctionnement du système SyGEV, une correction du résultat a dû être faite le lundi. Un total de 69 suffrages, répartis à raison de 35 voix pour M. Levrat, 27 pour M. Vonlanthen et 7 pour Mme Gapany ont dû être ajoutés aux résultats publiés le dimanche soir. Cette correction résulte de totaux manuels qui ont été faussés le dimanche soir en raison du processus de réparation en cours.

2.4. Communication

La communication lors des jours de scrutin est construite sur quatre axes :

- > Le site de publication des résultats SyGEV (sygev.fr.ch/resultats), qui sert également à diffuser les résultats sur les écrans à disposition sur le lieu de diffusion des résultats
- > Le site internet de l'Etat, qui fournit des informations, avant le scrutin, sur les délais et l'organisation du scrutin. Il dispose également d'un renvoi vers le site de publication des résultats SyGEV
- > La communication (orale et sur écran) sur le lieu de diffusion des résultats (actuellement le hall d'entrée de l'Université Miséricorde)
- > Les réseaux sociaux (Twitter et Facebook).

Les médias et le public présents à l'Université ont été informés de la situation et des actions en cours, par la chancière d'Etat, trois fois durant l'après-midi. Ces informations ont également été diffusées sur les réseaux sociaux.

Par contre, le site de publication SyGEV a été laissé en production tel quel. De ce fait, les utilisateurs du site internet de l'Etat n'ont pas disposé d'information officielle sur l'existence d'un blocage technique et n'ont plus eu accès à des informations actualisées par ce biais, jusqu'à l'heure

de la publication des résultats finaux. Cette erreur de procédure a été identifiée et corrigée dans le plan de secours qui comprendra à l'avenir la mise sur pied d'une page de remplacement afin de permettre à la Chancellerie d'informer l'ensemble de la population par le biais du site internet de l'Etat, en direct et au fil du développement des événements.

A noter également que la communication avec les préfetures et par conséquent avec les bureaux électoraux communaux devra être améliorée et systématisée à l'avenir en cas de crise.

2.5. Plan de secours (plan B)

Le plan de secours date de 2016, au moment du lancement du nouveau système de vote. Il prévoit comme « worst case » un recomptage manuel, sous l'égide des préfetures. Mais pour garantir la sécurité des résultats, ce dernier ne doit être mis en place que lorsque toutes les autres pistes ont été épuisées. Dans ce cas de figure, la diffusion des résultats n'intervient que lorsque les problèmes techniques ont été résolus. La raison de ces précautions de niveau très élevé vient du fait que le dépouillement manuel d'une élection peut s'avérer être une opération complexe, en particulier lorsqu'il s'agit d'élections au système proportionnel.

Les problèmes survenus le 10 novembre font clairement apparaître qu'un plan de secours « worst case » ou « tout ou rien » n'est pas adapté à la diversité des scrutins et des problèmes qui peuvent survenir un jour de votation ou d'élection. Le Conseil d'Etat a mandaté la Chancellerie afin d'étudier la mise en œuvre de mesures progressives, en fonction de la complexité des scrutins, afin d'assurer la communication des résultats des élections et votations dans des délais raisonnables, tout en rappelant que la priorité doit être donnée à l'exactitude des résultats publiés.

Les adaptations du plan de secours figurent de manière détaillée dans le rapport de la Chancellerie d'Etat. En particulier, le schéma de gestion des incidents, qui synthétise l'ensemble des actions à mettre en place et des décisions à prendre en cas de problème, a été mis à jour.

3. Aspects protocolaires et buvette

Du fait de la publication « au fil de l'eau » des résultats des élections et votations, la mise sur pied d'une cérémonie protocolaire n'a jamais été d'actualité à Fribourg. Les candidates et candidats passent la journée électorale dans le « Stamm » de leur parti et rejoignent le lieu de diffusion des résultats, où sont réunis les médias, une fois les résultats connus ou en passe de l'être. Les instants de rencontre entre gagnants et perdants sont immortalisés spontanément par les médias présents sur place. Le Conseil d'Etat estime disproportionné de se baser sur une situation isolée pour revoir une pratique qui fonctionne très bien dans notre canton.

La Chancellerie d'Etat met du café, de l'eau, des biscuits et des fruits à disposition gratuite de toutes les personnes présentes sur le lieu de diffusion des résultats, lors de chaque scrutin (votations et élections). Les quantités prévues le 10 novembre correspondaient à une présence du public devant se terminer relativement tôt dans l'après-midi. Elles ont été nettement insuffisantes au vu de la durée de la journée.

Des boissons alcoolisées et des en-cas ont été proposés à la vente lors des élections de 2011, 2015 et 2016, en partenariat avec un prestataire privé. Du fait du peu de succès rencontré par cette prestation, elle a été abandonnée pour les élections 2019. Pour donner suite à la demande formulée dans le présent mandat, le Conseil d'Etat a chargé la Chancellerie d'Etat de mettre à nouveau sur pied cette prestation. Afin notamment de ne pas concurrencer les établissements publics des

alentours, des boissons et en-cas seront proposés à la vente sur le lieu de diffusion des résultats lors des journées d'élections.

En ce qui concerne les places assises, il en existe un petit nombre dans le hall de l'Université. Le lieu de diffusion des résultats est toutefois un lieu de rencontre qui peut recevoir beaucoup de monde et au sein duquel les personnes doivent pouvoir se déplacer facilement. Le Conseil d'Etat n'entend pas non plus que ce lieu se substitue aux restaurants de la place, ouverts ce jour-là, qui accueillent volontiers le public à l'issue de leur passage sur le lieu de diffusion des résultats.

4. Vote électronique

Le vote électronique a été temporairement retiré du marché par La Poste, à la suite des problèmes constatés au moment de la publication du code source de la dernière génération du système. La Chancellerie fédérale, les cantons intéressés et La Poste travaillent actuellement à l'adaptation du système. Compte tenu des discussions actuellement en cours au Parlement fédéral, il ne faut toutefois pas espérer de reprise du vote électronique en Suisse avant 2021, au plus tôt. En ce qui concerne les coûts, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question 2019-CE-21, ils varient en fonction du nombre de scrutins par année et du nombre d'électeurs concernés. Le recours au système de vote par internet de La Poste suisse se décompose en une taxe de base annuelle et une taxe par certificat de capacité civique généré. A noter que le tarif par certificat est dégressif : plus le nombre de personnes autorisées à voter par internet est élevé, plus bas est le prix par électeur. En moyenne des années 2016 à 2018, les coûts annuels pour le vote par internet se sont élevés à 150 000 francs. Ces coûts, qui dépendent du nombre de scrutins, s'expliquent en partie par les investissements initiaux non récurrents. Le coût annuel moyen baisse ainsi d'année en année. A noter qu'en raison du retrait de son système en 2019, La Poste va rétrocéder aux cantons les montants liés aux scrutins durant lesquels le vote électronique n'a pas pu être utilisé.

La problématique est la même s'agissant des scrutins cantonaux et communaux. L'Etat de Fribourg n'entend pas proposer à la population des adaptations de son arsenal législatif en la matière tant que les solutions informatiques n'auront pas fait leurs preuves. En ce sens, le calendrier provisionnel de mise en place des scrutins par Internet pour le canton et les communes se calquera sur le calendrier et les décisions au niveau fédéral.

5. Conclusions

Le logiciel SyGEV est rodé et apprécié de ses nombreux utilisateurs, en particulier communaux. Il permet, en temps normal, une grande rapidité de traitement d'un scrutin. Le 10 novembre, par exemple, plus de 120 communes avaient terminé le dépouillement du second tour de l'élection au Conseil des Etats à 13 heures déjà. Ce système offre beaucoup de transparence, puisqu'il permet également à tout un chacun de suivre le dépouillement en temps réel sur internet. Il a fait l'objet de deux audits de sécurité (2016 et 2019) qui ont confirmé qu'il répond aux bonnes pratiques en matière de sécurité informatique.

Le Conseil d'Etat note que la Chancellerie a décrit spécifiquement le problème qui s'est produit le 10 novembre 2019 et a proposé un plan de mesures documenté pour tirer les enseignements de cet incident. Les problèmes informatiques, de gestion de crise et de communication ont certes été regrettables. Cette situation s'explique tant par la confiance dans un système de vote qui avait bien fonctionné jusqu'ici, que par la crainte de provoquer des erreurs. La perception de la gravité de la situation par le monde politique et les médias a cependant vraisemblablement été exacerbée par le

très faible écart de voix entre les deux derniers candidats en lice pour l'élection au Conseil des Etats et par la correction du résultat intervenue le lundi.

Le Conseil d'Etat relève que les conséquences du problème informatique sont un retard dans la livraison des résultats qui sont tombés à 21 h 15, le dimanche 10 novembre, alors qu'ils étaient attendus vers 14 heures, et une correction le lendemain, après le retour à la normale.

L'incident est survenu dans un contexte politique tendu, à cause de résultats très serrés. La Chancellerie n'a pas tenu suffisamment compte du contexte du moment, dans la gestion de la crise et dans la communication.

La digitalisation permet d'améliorer les prestations fournies à la population. Le système de gestion des votations et élections est un bon exemple de la valeur ajoutée d'un dispositif informatisé. Ces outils comportent toutefois le risque de certaines pannes qui peuvent rapidement perturber le bon fonctionnement des processus. La tâche de l'administration est d'abord de tout mettre en œuvre pour éviter la survenance de problèmes. Lorsque, malgré les précautions prises, un incident survient quand même, il s'agit de tout mettre en œuvre pour en minimiser l'impact et de tirer les enseignements des problèmes.

Le Gouvernement constate que la Chancellerie d'Etat a d'ores et déjà pris certaines mesures pour éviter que les problèmes techniques survenus le 10 novembre dernier ne se reproduisent, et pour limiter à l'avenir les conséquences d'une panne sur le bon fonctionnement des institutions fribourgeoises. D'autres mesures doivent encore être analysées afin d'améliorer les processus de dépouillement et de communication lors des scrutins, pour que tous les enseignements puissent être tirés de cette situation regrettable.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter le mandat, tout en relevant que les problématiques soulevées par cet instrument parlementaire sont résolues ou sur le point de l'être. Les éléments subsistants feront l'objet du rapport que le Conseil d'Etat remettra au parlement sur la concrétisation du mandat.

14 janvier 2020

Annexe

—

Rapport sur incident

Rapport sur incident

Retard dans la publication des résultats de l'élection au Conseil des Etats du 10 novembre 2019

Janvier 2020



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK

Chancellerie d'Etat **CHA**
Staatskanzlei **SK**

Table des matières

1	Introduction et contexte	3	5	Mesures d'amélioration	10
2	Déroulement des faits des 10 et 11 novembre 2019	4	5.1	Organisation	10
2.1	Dimanche 10 novembre 2019	4	5.1.1	Tests avant scrutins	10
2.2	Lundi 11 novembre 2019	5	5.1.2	Support (hotline) le jour du scrutin	10
2.3	Différence dans les résultats publiés le dimanche et le lundi	6	5.1.3	Cellule de crise et plan de secours	10
2.3.1	Résultats individuels	6	5.2	Technique	11
2.3.2	Nombre d'électeurs, bulletins rentrés, blancs, nuls, valables	6	5.2.1	Informatique : applicatif SyGEV	11
2.4	Demande de recomptage	6	5.2.2	Informatique : publication des résultats	11
3	Le Système de Gestion des Elections et Votations (SyGEV)	7	5.2.3	Support Unisys	11
3.1	Développement et utilisation	7	5.3	Communication	11
3.2	Causes techniques du problème rencontré le 10 novembre	7	5.3.1	Médias	11
4	Mesures organisationnelles jusqu'au 10 novembre 2019	8	5.3.2	Préfectures et communes	12
4.1	Préparation du scrutin	8	5.3.3	Site internet de l'Etat et réseaux sociaux	12
4.2	Audit de sécurité	8	5.3.4	Site de publication des résultats	12
4.3	Formation des communes	8	6	Conclusions	13
4.4	Test général (toutes les communes et préfectures)	8	7	Annexes	14
4.5	Support (hotline) pour l'application SyGEV	8	7.1	Différences des résultats entre le dimanche et le lundi (point 2.3)	14
4.6	Déroulement du dépouillement dans les communes	8	7.1.1	Différences dans les résultats	14
4.7	Plans de secours	9	7.1.2	Nombre d'électeurs, bulletins rentrés, blancs, nuls, valables	14
4.7.1	Plan de secours « worst case »	9	7.2	Déroulement du dépouillement de l'élection au CdE dans les communes (point 4.6)	15
4.7.2	Plans de secours Authentification	9	7.3	Schéma d'escalade dans le plan de secours en vigueur le 10 novembre 2019 (point 4.7)	16
4.7.3	Plans de secours complémentaires	9	7.4	Nouveau schéma de gestion des incidents (point 5.1.3)	17
4.7.4	Plan de secours d'une commune qui n'aurait pas le matériel adéquat	9			

1 Introduction et contexte

Lors du second tour de l'élection au Conseil des Etats (CdE), le 10 novembre 2019, le Système de Gestion des Elections et Votations (SyGEV) a connu un problème informatique, engendrant un retard dans la publication des résultats. Le Conseil d'Etat a demandé à la Chancellerie d'Etat (CHA) un rapport sur cet incident.

Lors de ce même scrutin, se déroulaient également différentes élections communales :

- > Prez-vers-Noréaz (Conseil communal et Conseil général : fusion pour la commune de Prez)
- > Noréaz (Conseil communal et Conseil général : fusion pour la commune de Prez)
- > Corserey¹ (Conseil communal et Conseil général : fusion pour la commune de Prez)
- > Villaz-St-Pierre¹ (Conseil communal : fusion pour la commune de Villaz)
- > Corminboeuf (élection complémentaire)
- > Marsens¹ (élection complémentaire)
- > Rue (élection complémentaire, 2^e tour du scrutin)

Dès le 8 novembre figurait sur le site internet de l'Etat www.fr.ch l'actualité invitant les internautes à suivre en direct le second tour de l'élection au CdE depuis l'application dédiée aux élections, ainsi que sur le fil Twitter de l'Etat, les deux outils de communication utilisés habituellement pour ce genre d'événement.

¹ Election sans dépôt de liste

2 Déroulement des faits des 10 et 11 novembre 2019

2.1 Dimanche 10 novembre 2019

Les communes ont effectué leur travail habituel de dépouillement et de saisie des résultats sur SyGEV. Dès 12 h 15, les premiers résultats de l'élection au CdE sont publiés sur la page internet dédiée du site www.fr.ch. Un premier tweet, posté par un collaborateur du Bureau de l'information (BdI), indique immédiatement les résultats de « 39 commune(s) sur 137 ». À 12 h 30, le site est mis à jour et un deuxième tweet annonce les résultats de 95 communes.

Quelques instants plus tard, alors que de nombreuses communes avaient déjà terminé la saisie et libéré leurs résultats, SyGEV, utilisé par l'ensemble des communes, des préfectures et le canton, a montré les premiers signes de ralentissement : attente pour la génération des exports, attente pour la libération des liasses². Alors que 127 communes ont déjà terminé leur travail, la hotline SyGEV signale les problèmes au fournisseur à 13h02.

À l'Université, lieu de publication officielle des résultats, des journalistes contactent le BdI pour signaler ce qui leur apparaît comme des incohérences. A 13h45 La Liberté annonce que les résultats diffusés présentent des erreurs. Simultanément, le responsable du secteur des droits politiques de la CHA informe la Chancelière d'Etat d'un problème avec les résultats affichés : les 132 communes indiquées ne correspondent pas à la réalité des résultats publiés. A posteriori, on constatera qu'il manquait à ce moment-là les résultats des 10 communes suivantes :

- > Bösingen, Gempenach, Murten, Prez-vers-Noréaz, Villars-sur-Glâne, Arconciel, Belfaux, Corminboeuf, Saint-Martin et Ville de Fribourg

À 13 h 55, le collaborateur du BdI publie un tweet qui annonce qu'« un souci technique empêche pour l'instant la livraison des résultats ». La Chancelière d'Etat se présente alors devant la presse, et précise que le « problème informatique est en cours de résolution ». Elle ne peut cependant pas donner de délai, ni indiquer si les résultats affichés jusqu'ici sont corrects ou non.

Dès 14 h 00, la Chancelière d'Etat met en place une cellule de crise, comprenant, en plus d'elle-même, le vice-chancelier, responsable de l'information et le responsable des projets informatiques à la CHA.

La cellule de crise se tient régulièrement informée du travail de la Hotline SyGEV.

À 15 h 45, la Chancelière d'Etat se présente devant les médias pour un point de situation : le problème a été identifié et est lié au dépouillement des élections communales sans dépôt de liste. Il n'est cependant toujours pas résolu et de ce fait, la durée prévisible de la panne n'est pas encore connue.

En fin d'après-midi, le Préfet de la Sarine se joint à la cellule de crise. A la demande de la Chancelière d'Etat, le chef du Service de législation se rend également à son bureau, à Fribourg, afin d'étudier sous l'angle juridique les éventuelles conséquences du problème du fait que les résultats du jour s'annoncent très serrés.

À 16 h 15, SyGEV présente les résultats pour 134 communes sur 137. Les résultats sont alors cohérents pour les communes, districts et canton.

La cellule de crise demande alors à la Hotline SyGEV d'étudier la faisabilité et les processus à mettre en œuvre pour les deux options :

- > Option de base : « Plan A » : redémarrage de SyGEV et finalisation du scrutin par les trois communes manquantes selon la procédure standard
- > Plan B : calcul manuel des résultats par la Hotline SyGEV et simultanément par les trois communes concernées et publication des résultats en mode « forcé », tout en respectant les compétences légales de chacun des niveaux (Communes – Préfectures – CHA)

² Liasse : les listes de candidats ou les bulletins de vote modifiés sont groupés (par paquets de 20, 30, 50 ou 100) et forment des liasses. Elles permettent de structurer le travail de dépouillement du bureau électoral (voir aussi annexe 7.2)

À 17 h 30, la hotline SyGEV a mis en place et validé le plan B, soit une méthode permettant de récupérer le détail des liasses qui sont bloquées en mode « en cours de libération ». À 18 h 03, les premiers résultats calculés sont disponibles.

La Chancellerie d'Etat se présente alors devant la presse, à 18 h 10 et informe que les opérations sont désormais réalisées à la main pour toutes les liasses bloquées dans le système. En raison des différentes opérations à mettre en place, les résultats ne sont pas à attendre avant 21 h 00.

À 18 h 23, la méthode de calcul est communiquée aux trois préfectures et communes dont les résultats sont en attente afin d'avoir une validation. À 18 h 40, la hotline SyGEV constate que deux liasses à Morat ont changé de statut (passage du mode « en cours de libération » à « libéré »). La hotline refait les calculs pour tenir compte des deux liasses qui se sont « libérées » à Morat.

À 18 h 46, le plan A est abandonné au profit du plan B. La cellule de crise demande aux communes concernées de décompter manuellement les bulletins de liasses bloquées dans les trois communes encore manquantes (Bösingen, Murten-Morat, Villars-sur-Glâne). La Hotline SyGEV procède à un dernier calcul prenant en compte les liasses bloquées dans les trois communes afin de valider leurs résultats.

À 19 h 10 les trois communes valident les calculs par l'entremise de la Hotline. Il est alors possible de consolider les résultats des trois districts (Lac, Singine et Sarine) et de disposer des résultats finaux du canton. La Hotline communique les résultats consolidés (Hotline et communes) à la cellule de crise pour avis. Décision est prise à 19 h 30 de générer un résultat « forcé » sur le site internet SyGEV avec les nouveaux résultats par candidats. Cette démarche a lieu d'abord sur l'environnement de test de SyGEV dans le but de s'assurer de la bonne facture de la publication.

Un communiqué de presse est diffusé à 21 h 15 pour annoncer les résultats. Les résultats sont publiés à 21 h 30 sur la page du site internet SyGEV. Un tweet est publié à 21 h 18 annonçant les résultats définitifs « Sont élus Christian Levrat et Johanna Gapany ».

La Chancellerie d'Etat annonce ces résultats aux médias et au public encore présents à l'Université.

Après avoir publié un nouveau tweet à 21 h 42 confirmant ces résultats, le collaborateur du BdI précise, à 21 h 56 : « Merci de nous avoir suivis ou retweetés et d'avoir été patients, le live tweet est terminé ».

La cellule de crise procède à un débriefing des événements et prépare les étapes de travail du lendemain.

La cellule de crise est levée à 22 h 00.

En parallèle à ces travaux, l'entreprise Unisys (voir chapitre 3.1) informe la hotline à 20 h 00, que le problème de blocage des liasses est résolu pour les trois communes dont l'élection communale doit encore être validée. Les bureaux électoraux des communes ne sont cependant plus présents et un retour à la normale n'est donc pas envisageable avant le lendemain.

2.2 Lundi 11 novembre 2019

À 8 h 30, la cellule de crise étendue fait le point sur l'état de situation et les mesures à prendre. L'objectif est de diffuser les résultats consolidés, entièrement calculés par SyGEV et remplacer les résultats calculés la veille en partie à la main.

La cellule se compose de la chancellerie d'Etat, du vice-chancelier d'Etat, responsable de l'information, du responsable des projets informatiques à la CHA, du responsable des droits politiques à la CHA et d'un analyste-programmeur au SITel. Le préfet de la Sarine, le chef du Service de législation, et deux représentants du SITel, rejoignent la cellule de crise en cours de matinée.

La priorité est donnée à la libération et vérification des résultats de l'élection au CdE. Les élections communales seront traitées ensuite.

Le processus de libération des résultats pour les trois communes manquantes est testé sur SyGEV et validé à 8 h 50, suivi d'un test de publication de ces résultats. Lors de cette publication, un écart dans les suffrages obtenus par les trois candidats apparaît entre les résultats publiés la veille (calcul partiellement manuel) et les résultats calculés avec SyGEV le lundi matin.

Après avoir confirmé l'exactitude des nouveaux résultats, la cellule coordonne les travaux avec les trois préfectures pour que chacune des trois communes procède à la validation dans SyGEV de ses résultats pour le CdE. La commune de Morat confirme les constatations de la cellule de crise au sujet de la différence relevée entre les résultats calculés le 10 novembre et ceux résultant de SyGEV le 11 novembre.

L'analyse des données diffusées sur le site de publication des résultats met encore en évidence une incohérence concernant le nombre d'électeurs inscrits, bulletins rentrés, bulletins blancs, bulletins nuls et bulletins valables dans les districts de la Sarine, du Lac et de la Singine, soit les trois districts concernés par les trois communes qui n'ont pas pu libérer les résultats de l'élection. Après analyse il s'avère que les valeurs de ces paramètres pour les trois communes de Bösingén, Morat et Villars-sur-Glâne n'ont pas été décomptés dans la publication du dimanche soir.

A midi, les trois préfectures ont libéré les résultats de leur district. Les résultats sont libérés au niveau du canton et la cellule de crise demande à Unisys de publier les résultats définitifs sur le site web à 13 h 30.

Le point presse se déroule, sur invitation de la CHA à 14 h 00.

Entre 13 h 30 et 17 h 30, la cellule de crise poursuit son travail afin de permettre aux communes concernées par des élections complémentaires ou des élections dans le cadre de fusions de libérer leurs propres résultats. Les résultats des dernières élections communales sont publiés sur le site web à 18 h 40.

2.3 Différence dans les résultats publiés le dimanche et le lundi

En raison de la panne qui a fortement ralenti le système SyGEV et du processus de réparation qui se tenait en parallèle, certaines tâches n'ont pas été complètement menées à bout le dimanche. Ceci a généré deux erreurs qui ont été découvertes le lundi 11 novembre après la réparation de la panne. Le détail des calculs est expliqué à l'annexe 7.1.

2.3.1 Résultats individuels

La différence dans les résultats publiés le dimanche et le lundi résulte de calculs qui se sont basés sur des bulletins dont le statut a changé. Comme le rapport le précise sous le point 2.1, le statut de deux liasses a changé entre le moment où les premiers calculs ont été réalisés à la main et la fin du processus de calcul. Ce changement de statut s'explique par le fait qu'Unisys poursuivait son travail dans le cadre du plan A, afin de permettre le déblocage de SyGEV. Lors des calculs pour la commune de Morat, entre le début de la récupération des suffrages et la fin des calculs, deux liasses en statut « En cours de libération » sont passées au statut « libéré ». L'équipe de la hotline a alors considéré que les résultats incluaient les suffrages des deux liasses avec le statut « libéré » et a repris les calculs sans les deux liasses libérées. Cette erreur a pu être corrigée le lundi après que le système ait refait entièrement le travail de publication des résultats.

2.3.2 Nombre d'électeurs, bulletins rentrés, blancs, nuls, valables

Se basant sur les données publiées le 10 novembre, une différence apparaît concernant les cinq paramètres suivants : nombre d'électeurs inscrits, de bulletins rentrés, de bulletins blancs, de bulletins nuls et de bulletins valables. Cette différence provient du fait que les valeurs de ces cinq paramètres n'ont pas été prises en compte le dimanche soir pour les trois communes « non libérées » en fin de journée dans SyGEV

2.4 Demande de recomptage

En parallèle à ses travaux du lundi matin, la cellule de crise a traité de la question du recomptage du scrutin demandé par le Parti démocrate-chrétien (PDC). La législation fribourgeoise ne traitant pas de ce point de manière spécifique, un tel recomptage pourrait être ordonné par un préfet dans son rôle de surveillance du scrutin en vertu de l'article 11 LEDP. Le Préfet de la Sarine a estimé qu'en présence d'un problème de transmission des résultats, il n'y avait pas lieu d'ordonner un recomptage pour son district. Les deux autres préfets concernés (Singine et Lac) sont arrivés à la même conclusion pour leur district respectif. Le PDC a été invité par la cellule de crise à venir prendre connaissance de la situation. M. Markus Bapst, co-président du PDC a rejoint la cellule de crise qui lui a expliqué la situation, lui a communiqué la position des préfets et répondu à ses questions.

3 Le Système de Gestion des Elections et Votations (SyGEV)

3.1 Développement et utilisation

SyGEV a été développé entre 2014 et 2016 par l'entreprise Unisys à Berne. Ce système est utilisé par l'ensemble des communes et préfectures depuis le scrutin du 14 juin 2015. SyGEV a été utilisé à l'occasion de 32 scrutins jusqu'au 10 novembre 2019.

Le développement de SyGEV a impliqué des communes et préfectures afin de s'assurer de répondre aux besoins de tous les acteurs.

SyGEV est interfacé avec les registres électoraux communaux ainsi qu'avec le système de vote électronique par le biais de standards informatiques du type eCH.

L'adéquation de SyGEV avec les attentes et les besoins des communes est confirmée. Dans un courrier datant du 26 novembre 2019, l'Association fribourgeoise des agent-e-s d'administration communale (AFAAC) précise à l'intention des préfectures du canton et de la CHA que le logiciel SYGEV répond aux besoins de toutes les administrations communales. SyGEV facilite le travail en cas d'élection. Le comité de l'AFAAC demeure convaincu que la panne informatique doit être expliquée et que toutes les mesures doivent être prises pour éviter tout nouveau problème à l'avenir.

Depuis 2019, l'Etat de Neuchâtel utilise également SyGEV.

3.2 Causes techniques du problème rencontré le 10 novembre

Le déroulement simultané du second tour de l'élection au CdE et de différentes élections communales, dont trois élections sans dépôt de liste, a conduit à un blocage inédit de SyGEV. S'agissant d'un blocage jamais intervenu précédemment, ni lors des tests, ni lors des scrutins, la recherche d'une solution permettant de rétablir le fonctionnement nominal devait tenir compte de l'importance de ne pas compromettre l'intégrité du dépouillement en cours dans les autres communes. Ceci explique le temps nécessaire afin de rétablir la situation, malgré les huit spécialistes engagés sur la résolution du problème.

Le ralentissement important du système a eu pour effet que certaines opérations, qui normalement se déroulent simultanément lors de la publication des résultats, ont été décomposées et publiées de manière différée. C'est cela qui explique notamment l'incohérence entre le nombre de communes annoncées comme ayant terminé le dépouillement et les résultats disponibles sur le site SyGEV le dimanche 10 novembre dès 13 h 00.

Le blocage n'est pas dû à une erreur humaine, mais à un problème informatique, qui s'est localisé sur l'élection complémentaire dans la commune de Marsens. Ce blocage n'est aucunement imputable au bureau électoral de la commune. Il s'agissait d'une élection sans dépôt de liste. Lors de la libération de certaines liasses, la comparaison du nom des candidats figurant sur le bulletin avec le registre électoral de cette commune a généré, en interaction avec d'autres opérations, un blocage de toutes les opérations.

4 Mesures organisationnelles jusqu'au 10 novembre 2019

4.1 Préparation du scrutin

La préparation du scrutin a débuté, comme il est d'usage, par les tests de l'applicatif SyGEV, afin de simuler tant l'élection au Conseil national (CN) que l'élection au CdE. Ces tests internes portent sur les fonctionnalités mais aussi sur l'authentification des utilisateurs. Les premiers tests se sont déroulés en juin 2019. Les tests spécifiques aux élections du CN et du CdE sont complétés par des tests portant sur des votations fédérales et cantonales. A noter que les tests dans la perspective de l'élection au CdE portent tant sur le premier tour (majorité absolue) que sur le second (majorité relative).

4.2 Audit de sécurité

Pour la seconde fois depuis le développement de SyGEV, la CHA a mandaté un audit de sécurité afin de s'assurer que la sécurité du système répond aux bonnes pratiques et règles en vigueur dans le domaine informatique. Ce dernier a été réalisé par l'entreprise Objectif sécurité et s'est déroulé en juillet et août 2019. L'audit n'a pas mis en évidence de failles mais, comme ce fut le cas en 2016 déjà (précédent audit de sécurité), il formule des recommandations d'améliorations du système à classer dans la catégorie des bonnes pratiques. Ces recommandations ont fait l'objet d'une discussion avec Unisys afin de planifier les améliorations. Ces dernières doivent toujours être prévues en dehors de périodes de scrutin afin de ne pas perturber le système en cours d'utilisation.

4.3 Formation des communes

La formation des communes est organisée conjointement par les préfetures et la CHA. Elle porte sur l'élection au CN et au CdE (une partie métier et une partie SyGEV). Cette formation s'est déroulée selon le calendrier suivant :

- > 27 août matin à Belfaux pour les communes de la Sarine
- > 27 août après-midi à St-Aubin pour la Broye et le Lac francophone
- > 28 août matin à Riaz pour la Gruyère, la Glâne et la Veveyse
- > 29 août après-midi à Tafers pour les communes de la Singine et germanophones du Lac + Jaun

4.4 Test général (toutes les communes et préfetures)

Comme c'est le cas avant chaque élection importante, un test général s'est déroulé le 5 septembre 2019, impliquant les 136 communes et 7 préfetures du canton et a porté sur l'élection au CN et au CdE.

4.5 Support (hotline) pour l'application SyGEV

Lors de chaque utilisation de SyGEV, que ce soit à l'occasion de votations ou d'élections, une équipe de support est mise en place. Cette équipe couvre l'ensemble des processus. Le détail du scrutin et de l'organisation du support fait l'objet d'un document qui fournit les informations sur l'organisation du support (Plan de mise en œuvre). Dans le cas du 10 novembre, le support se composait des équipes suivantes :

- > Six collaborateurs du SITel et de la CHA, en sus une personne de piquet, qui assuraient le support technique pour les communes et les préfetures
- > Un collaborateur du SITel en charge des questions relatives à l'authentification et aux réseaux
- > Deux collaborateurs chez Unisys en charge de l'infrastructure et de l'application. En sus, deux personnes étaient de piquet chez Unisys

Afin de faire face à tout problème relatif à l'authentification sur SyGEV de la part des utilisateurs, un plan de secours est systématiquement mis en place. Chaque personne responsable de SyGEV dans les communes dispose des informations permettant d'activer ce plan de secours.

4.6 Déroulement du dépouillement dans les communes

Le déroulement du dépouillement dans les communes se déroule selon un schéma formalisé qui est décrit dans l'annexe 7.2.

4.7 Plans de secours

Il existe plusieurs plans de secours en fonction des situations de panne qui peuvent se présenter durant le processus lié au scrutin (les semaines avant et le jour du scrutin). L'organisation prévoyait qu'en cas de panne le jour du scrutin, tout soit d'abord tenté pour rétablir le fonctionnement du système SyGEV. Ceci tient au risque d'erreurs que comporte la mise en place de dépouillements manuels.

4.7.1 Plan de secours « worst case »

L'organisation avant le 10 novembre comprenait un plan de secours appelé « worst case ». Il consiste, en cas de blocage complet de l'application (panne du réseau Internet, panne durable du/des serveurs), à procéder dans les communes au dépouillement manuel, soit :

- > Sortir les bulletins blancs et nuls
- > Séparer les bulletins compactes et les bulletins modifiées
- > Trier les bulletins compactes et faire des liasses avec les bulletins modifiés

Les listes électorales sont ensuite transportées par la police jusqu'à la préfecture. La saisie et la diffusion des résultats se dérouleraient dans un second temps, une fois les problèmes techniques levés.

Le schéma d'escalade du plan de secours figure dans l'annexe 7.3

4.7.2 Plans de secours Authentification

Afin de garantir l'accès à SyGEV, un plan de secours est prévu afin de palier à un défaut du système d'authentification. La résolution consiste à basculer sur l'authentification de secours mise en place du côté d'Unisys.

La mise en place du plan de secours prévoit que :

- > Pour chaque compte utilisateur SyGEV, un mot de passe de secours est défini
- > Chaque utilisateur reçoit une enveloppe scellée contenant son compte utilisateur, le mot de passe de secours et les instructions de connexion de secours
- > Avant chaque scrutin, les comptes utilisateurs SyGEV et mot de passe de secours sont transmis à Unisys et les accès sont validés par le responsable applicatif SyGEV.

L'activation de ce plan de secours est prévue comme suit :

1. L'authentification sur l'infrastructure de l'Etat de Fribourg n'est plus fonctionnelle et le problème ne peut être résolu dans un délai acceptable
2. La décision d'activation est prise par la CHA
3. Unisys est informé et lance un script d'activation des comptes SyGEV de l'Etat de Fribourg chez Unisys
4. La CHA et la Hotline SyGEV ouvrent leur enveloppe scellée et valident l'accès de secours SyGEV
5. La CHA informe les préfectures de l'activation du plan de secours SyGEV
6. Les préfectures ouvrent leur enveloppe scellée et valident l'accès de secours SyGEV
7. Les préfectures informent leurs communes de l'activation du plan de secours SyGEV
8. Les communes ouvrent leur enveloppe scellée et valident l'accès de secours SyGEV
9. La saisie des résultats à travers SyGEV reprend.

Durant les jours de scrutins, un support 24/24h est assuré par le SITel pour l'authentification.

4.7.3 Plans de secours complémentaires

Les plans de secours complémentaires suivants sont proposés :

- > Pour pallier le blocage / non envoi des liasses : possibilité, depuis le client de saisie, de créer un export avec les liasses. Cet export est ensuite envoyé par courriel à l'administrateur de la commune qui importe les données des liasses dans SyGEV.
- > En cas de ralentissement important de SyGEV : échelonner la saisie ou la libération des communes. Les préfectures gèrent ce cas de figure en faisant stopper la saisie et la libération par toutes les communes puis après discussion avec la hotline SyGEV définissent elles-mêmes l'échelonnement des communes.

4.7.4 Plan de secours d'une commune qui n'aurait pas le matériel adéquat

Dans ce cas de figure, la hotline SyGEV contacte la préfecture pour lui indiquer le problème. La préfecture se charge ensuite de traiter le cas.

5 Mesures d'amélioration

Ce chapitre décrit l'ensemble des mesures d'amélioration décidées par la CHA en collaboration avec les préfetures à la suite de l'incident du 10 novembre 2019.

5.1 Organisation

5.1.1 Tests avant scrutins

Avant chaque scrutin complexe (élection), ainsi qu'après chaque mise à jour du système (nouvelle version : extensions, adaptations) il faut étendre les tests et conduire, une batterie complète de tests couvrant l'ensemble des types de votations et élections afin de s'assurer :

- > du fonctionnement correct du système (exactitude des calculs, consolidation des résultats au niveau commune, district et canton), exactitude des documents générés et des informations diffusées sur le site de publication de résultats
- > de la résistance à la charge du système (accès en masse des utilisateurs, nombre d'opérations effectuées simultanément, génération des documents par les communes, adaptation des résultats publiés sur le site de publication en fonction du rythme d'actualisation des résultats).

A cette fin, le programme destiné à simuler les opérations des communes et préfetures doit être complété et adapté afin de simuler d'autres points de charge (libération en masse de liasses, génération en masse de procès-verbaux, ...). Une nouvelle machine virtuelle dont les ressources peuvent être adaptées en fonction des besoins de tests sera mise à disposition par le SITel.

5.1.2 Support (hotline) le jour du scrutin

Le support répond à la demande des préfetures et des communes. En cas d'incident et d'activation d'une cellule de crise, une personne doit toutefois renforcer l'équipe en place afin d'assurer les relations et la communication entre la cellule de crise et l'équipe du support déjà en place. Cette personne peut, au besoin, se charger de tout ou partie de la communication avec le fournisseur SyGEV.

5.1.3 Cellule de crise et plan de secours

Comme déjà indiqué sous 2.1, une cellule de crise a été mise en place dès 14 h 00, le 10 novembre dernier, mais la demande aux trois communes concernées par l'incident de décompter manuellement les bulletins de liasses bloquées n'est tombée qu'à 18 h 46. Avec le recul, il est clair que ce laps de temps est trop important.

Conscient de la nécessité d'améliorer la situation, la CHA s'est efforcée de schématiser dans le temps la mise en œuvre de la cellule de crise et du processus décisionnel (Annexe 7.4 « Schéma de gestion des incidents »). En effet, si une telle situation devait se reproduire, il conviendra en particulier d'accélérer les prises de décisions et la mise en place de plan de secours pour le dépouillement et la communication, par exemple en demandant plus rapidement à toutes les communes potentiellement concernées de procéder à un décompte manuel de l'ensemble des bulletins modifiés et de lancer le plan de communication adapté.

Au niveau de sa composition, la cellule de crise demeurera au départ composée, comme le 10 novembre, de la Chancelière d'Etat, du responsable de l'information et du responsable des projets informatiques à la CHA, trois postes systématiquement au front lors de chaque dimanche de votation ou d'élection.

En cas de mise en place, après examen de la situation et en fonction des besoins ou de l'ampleur de l'incident, la cellule de crise doit être complétée par un représentant des préfets, en leur qualité d'autorité de surveillance des communes en la matière. L'objectif est de mieux les informer, afin qu'ils puissent notamment davantage relayer l'information aux communes et, le cas échéant, prendre les décisions qui relèvent de leur fonction d'autorité de surveillance du scrutin dans les communes. Enfin, un représentant du Conseil d'Etat pourra au besoin compléter le dispositif décisionnel en place si la situation perdure.

Comme indiqué sous 5.1.2, cette cellule de crise pourra communiquer en tout temps avec le support basé à la CHA par l'intermédiaire de la personne appelée à compléter l'équipe de la hotline, et qui sera chargée de coordonner le lien

entre cette dernière et la cellule de crise, mais également avec le fournisseur SyGEV. Cette mesure doit permettre au responsable des droits politiques de dégager du temps afin de pouvoir se concentrer uniquement sur la résolution du problème.

5.2 Technique

5.2.1 Informatique : applicatif SyGEV

Des mesures d'optimisation ont été prises dans SyGEV. Voici les principales:

1. La libération des liasses par les communes ne se réalise plus en masse mais de manière séquentielle
2. Amélioration de la gestion des tâches afin d'identifier plus rapidement la cause des problèmes et de permettre un dépannage efficace.
3. Echelonnement et priorisation des tâches réalisées par SyGEV afin d'optimiser la performance.
4. Possibilité de séparer le rythme de publication des documents (tels que procès-verbaux) de celui des données diffusées sur le site de publication des résultats
5. Priorisation des données générées pendant le scrutin et déplacement de la génération de certains rapports (notamment statistiques) en fin de scrutin
6. Amélioration du suivi des actions effectuées dans SyGEV (logs) afin de disposer d'un historique plus complet et par conséquent d'identifier plus précisément l'origine d'un problème

5.2.2 Informatique : publication des résultats

Le rythme d'actualisation sur le site de publication des résultats SyGEV (<https://sygev.fr.ch/resultats>), lors du déroulement d'élections, est étendu dans tous les cas à 30 minutes. Lors du scrutin du 10 novembre 2019, le rythme d'actualisation avait été ramené à 15 minutes. Pour les votations, ce rythme est maintenu à 5 minutes.

Dans le cas de scrutin combinant votation et élection, le rythme doit être adapté afin d'assurer le bon déroulement des opérations et en tenant compte des objets prioritaires (fédéraux, cantonaux, communaux).

5.2.3 Support Unisys

Le support assuré par Unisys répond au contrat de maintenance datant du 22 avril 2016. Ce contrat prévoit, à l'annexe 1, l'accord du niveau de service (SLA). La qualité du service et la réactivité démontrée par Unisys, tant lors des tests généraux que lors des scrutins a toujours été conforme aux attentes de l'Etat. Nous sommes dès lors d'avis que le niveau de service ne nécessite aucune adaptation.

5.3 Communication

Le schéma de gestion des incidents, déjà cité sous 5.1.3, détaille l'ensemble du processus décisionnel jusqu'à la résolution de la crise, notamment sous l'angle de la communication. Chaque phase prévoit ainsi une communication destinée aux différents publics-cible que sont les médias, les candidat(e)s ou représentants des partis, les préfetures et les communes, et enfin la population en général.

Pour rappel, la communication lors des jours de scrutin est construite sur quatre axes :

- > Le site de publication des résultats SyGEV, qui sert également à présenter les résultats sur les écrans à disposition sur le lieu de diffusion des résultats
- > Le site internet de l'Etat, qui fournit des informations, avant le scrutin, sur les délais et l'organisation du scrutin. Il dispose également d'un renvoi vers le site de publication des résultats SyGEV
- > La communication (orale et sur écran) sur le lieu de diffusion des résultats (actuellement le hall d'entrée de l'Université Miséricorde)
- > Les réseaux sociaux (Twitter et Facebook).

5.3.1 Médias

Les médias et le public présents à l'Université ont été informés de la situation et des actions en cours, par la chancelière d'Etat, trois fois durant l'après-midi. Ces informations ont également été diffusées sur les réseaux sociaux. A l'avenir, le schéma de gestion des incidents prévoit des communications plus régulières aux médias présents sur place, que l'incident soit résolu ou non, en particulier en cas de mise en place de la cellule de crise, mais également en cas d'activation du Plan B ou d'un éventuel report des résultats. Dans tous les cas, la validation des résultats prime sur leur communication et leur publication.

5.3.2 Préfectures et communes

Si le préfet de la Sarine a bien été associé à la cellule de crise le 10 novembre en fin d'après-midi, force est de constater que les autres préfectures, et par là-même l'ensemble des communes, n'ont pas été suffisamment informées de l'état de la situation. Selon le schéma de gestion des incidents, ce manque sera corrigé par une communication destinée aux préfectures de la part de la hotline SyGEV dès qu'un incident est avéré, bien avant l'activation éventuelle de la cellule de crise. La communication avec les préfectures, et par conséquent avec les bureaux électoraux communaux, est ainsi améliorée et systématisée. Plusieurs autres communications sont agendées durant les heures suivantes jusqu'à la publication des résultats finaux.

5.3.3 Site internet de l'Etat et réseaux sociaux

Pour les autres publics cibles que sont les membres des partis politiques non présents sur place et la population en général, la communication des résultats passe par le site internet de publication SyGEV, ainsi que par les réseaux sociaux. Si l'information du problème survenu le 10 novembre a bien été relayée via twitter, il n'en a pas été de même sur le site internet. Pour pallier ce manque, le schéma de gestion des incidents prévoit désormais clairement l'activation d'une page internet de secours sur fr.ch jusqu'à la résolution du problème. Ainsi, toutes celles et ceux qui suivront la publication des résultats sur internet seront informé-e-s de la survenance de l'incident et de l'évolution de son traitement.

5.3.4 Site de publication des résultats

Comme indiqué, le site de publication des résultats SyGEV a été laissé en production tel quel le 10 novembre dernier, ce qui, avec le recul, constitue certainement une erreur. Car de ce fait, les utilisateurs du site internet de l'Etat n'ont pas disposé d'information officielle sur l'existence d'un blocage technique et n'ont plus eu accès à des informations actualisées jusqu'à l'heure de la publication des résultats finaux. Cette erreur de procédure a été identifiée et corrigée dans le schéma de gestion des incidents, qui comprendra à l'avenir la mise sur pied d'une page de remplacement afin de permettre à la CHA d'informer l'ensemble de la population par le biais du site internet de l'Etat, en direct et au fil du développement des événements.

6 Conclusions

Le logiciel SyGEV est rodé et apprécié de ses nombreux utilisateurs, en particulier communaux. Il permet, en temps normal, une grande rapidité de traitement d'un scrutin. Le 10 novembre, par exemple, plus de 120 communes avaient terminé le dépouillement du second tour de l'élection au CdE à 13 h 00 déjà. Ce système offre beaucoup de transparence, puisqu'il permet également à tout un chacun de suivre le dépouillement en temps réel sur internet. Il a fait l'objet de deux audits de sécurité (2016 et 2019) qui ont confirmé qu'il répond aux bonnes pratiques en matière de sécurité informatique.

La CHA a décrit spécifiquement le problème qui s'est produit le 10 novembre 2019 et a proposé un plan de mesures documenté pour tirer les enseignements de cet incident. Les problèmes informatiques, de gestion de crise et de communication ont été regrettables. Cette situation s'explique tant par la confiance dans un système de vote qui avait bien fonctionné jusqu'ici, que par la crainte de provoquer des erreurs. La perception de la gravité de la situation par le monde politique et les médias a cependant vraisemblablement été exacerbée par le très faible écart de voix entre les deux derniers candidats en lice pour l'élection au CdE et par la correction du résultat intervenue le lundi. L'incident est survenu dans une situation politique tendue à cause de résultats très serrés. La CHA n'a pas tenu suffisamment compte du contexte du moment, dans la gestion de la crise et dans la communication.

La conséquence du problème informatique a été un retard dans la livraison des résultats qui sont tombés à 21 h 15, le dimanche 10 novembre, alors qu'ils étaient attendus vers 14 h 00, ainsi qu'une correction le lendemain, après le retour à la normale.

Cet incident a incité à une analyse approfondie du système SyGEV et des processus de gestion des votations et élections. L'examen conduit par la CHA et les préfectures a permis de mettre place des mesures d'amélioration et d'optimisation.

La digitalisation permet d'améliorer les prestations fournies à la population. Le système de gestion des votations et élections est un bon exemple de la valeur ajoutée d'un dispositif informatisé. Ces outils comportent toutefois le risque de certaines pannes qui peuvent rapidement perturber le bon fonctionnement des processus. La tâche de l'administration est d'abord de tout mettre en œuvre pour éviter la survenance de problèmes. Lorsque, malgré les précautions prises, un incident survient quand même, il s'agit de tout mettre en œuvre pour en minimiser l'impact et de tirer les enseignements des problèmes.

Les enseignements de la panne du 10 novembre 2019 ont été tirés, d'abord pour éviter un nouvel incident et ensuite, afin qu'en cas de nouvelle panne, sa gestion et la communication soient notablement améliorées, afin de minimiser l'impact d'un incident sur le bon fonctionnement de nos institutions. L'audit de performance du logiciel, décidé par le Conseil d'Etat, permettra de vérifier que les mesures prises apportent les améliorations attendues.

7 Annexes

7.1 Différences des résultats entre le dimanche et le lundi (point 2.3)

7.1.1 Différences dans les résultats

Candidats	Résultats publiés le 10.11.2019	Résultats calculés par SyGEV le 11.11.2019	Différence
Levrat Christian	38'337	38'372	35
Gapany Johanna	31'122	31'129	7
Vonlanthen Beat	30'964	30'991	27
Total			69

Dans les calculs manuels, il manquait les 2 liasses suivantes de la commune de Morat :

Numéro de liasse	Beat Vonlanthen	Christian Levrat	Johanna Gapany	Total
4800.96342.020.8	14	20	5	39
4800.03841.015.8	13	15	2	30
Total	27	35	7	69

7.1.2 Nombre d'électeurs, bulletins rentrés, blancs, nuls, valables

Sarine	10 novembre	11 novembre	Villars-Sur-Glâne
Taux de participation:	40.84%	41.06%	
Nombre d'électeurs:	55348	62006	6658
Bulletins rentrés:	22604	25457	2853
Bulletins blancs:	154	172	18
Bulletins nuls:	630	700	70
Bulletins valables:	21820	24585	2765

Singine			Bösingen
Taux de participation:	37.14%	36.88%	
Nombre d'électeurs:	29915	32449	2534
Bulletins rentrés:	11109	11967	858
Bulletins blancs:	45	51	6
Bulletins nuls:	424	459	35
Bulletins valables:	10640	11457	817

Lac			Morat
Taux de participation:	33.75%	34.32%	
Nombre d'électeurs:	18289	23734	5445
Bulletins rentrés:	6172	8145	1973
Bulletins blancs:	45	64	19
Bulletins nuls:	191	244	53
Bulletins valables:	5936	7837	1901

7.2 Déroulement du dépouillement de l'élection au CdE dans les communes (point 4.6)

Les opérations de dépouillement	Report sur le journal des opérations du bureau électoral
Mardi midi précédent le jour du scrutin : clôture du registre électoral	→ Inscription du nombre d'électeurs inscrits
Ouverture de l'urne et ouverture de l'enveloppe réponse qui contient : <ul style="list-style-type: none"> • Certificat de capacité civique • Enveloppes de vote contenant les listes électorales 	
Comptage des certificats de capacité civique	
Ouverture des enveloppes de vote	
Comptage et tri des listes électorales : Valables Blanc } Non valables Nuls }	Total des bulletins Bulletin blancs + Bulletins nuls =Bulletins non valables Total des bulletins valables
Toiletage des listes électorales et tri entre : Listes non modifiées (par dénomination de liste) Listes modifiées par dénomination Listes sans en-tête	Toutes les décisions du bureau électoral sont reportées dans le journal des opérations
Les listes sont regroupées par 20, 30, 50 ou 100 et forment des liasses	Le nombre de liasses par dénomination est reporté dans le journal des opérations
Le nombre total de listes non modifiées est décompté pour chaque dénomination de liste et saisi dans SyGEV	
Les listes modifiées sont saisies une à une dans SyGEV par liasse (client de saisie SyGEV)	
La commune libère les résultats dans SyGEV : dès lors la commune dispose du détail des suffrages par liste et par candidat provenant tant des listes modifiées que des listes non modifiées	
Génération dans SyGEV des procès-verbaux contenant les résultats	
Transmission des procès-verbaux à la Préfecture pour contrôle	

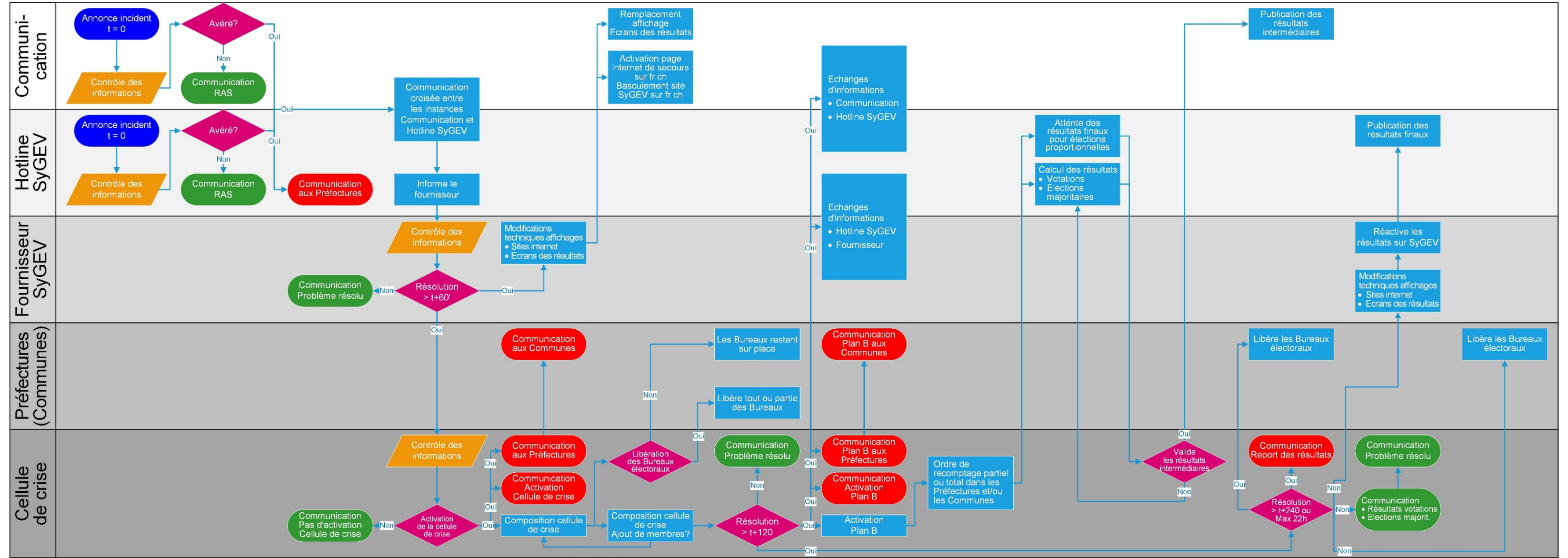
7.3 Schéma d'escalade dans le plan de secours en vigueur le 10 novembre 2019 (point 4.7)

La décision relative à la mise en place de ce plan de secours suit le schéma d'escalade suivant :

Escalade	Quoi	Qui
1	Identification d'un événement majeur bloquant empêchant l'usage de SyGEV	Hotline ou Préfecture (s)
2	Echange au sujet des mesures à prendre: > Identification de l'origine du problème (Unisys-SITel) et estimation d'un délai de résolution > Définition du prochain point de situation > Information à la Chancellerie	Préfecture(s) et Hotline
3	Point de situation : > Diagnostic de l'origine du problème > Proposition d'activation du plan « worst case » à l'intention du Copil	Préfecture(s), Hotline et Chancellerie
	Si la proposition d'activation est acceptée, le schéma d'escalade se poursuit comme suit :	
3.1.	Convocation de la cellule de crise	Chancellerie
3.2.	Séance de la cellule de crise > Exposé de la situation > Alternatives > Discussion Décisions de la CHA (basée sur la cellule de crise) à l'intention des Préfets (plan de secours « worst-case », communication aux usagers, à la presse, éventuellement à la ChF)	Cellule de crise
3.3.	Communication de la décision de la CHA sur la base de la cellule de crise à l'intention des Préfets	CHA
3.4.	Si les Préfets sont en accord avec la décision de la cellule de crise, la CHA communique la décision aux médias	CHA

7.4 Nouveau schéma de gestion des incidents (point 5.1.3)

Schéma de gestion des incidents (jour du scrutin)





Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Überparteilicher Auftrag mit dringlichem Verfahren

2019-GC-185

Mauron Pierre / Piller Benoît / Dafflon Hubert / Collomb Eric /
Wüthrich Peter / Dorthe Sébastien / Peiry Stéphane / Kolly Nicolas /
Rey Benoît / Marmier Bruno

Wahlen vom 10. November 2019

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem Auftrag, den die Urheber am 20. November 2019 eingereicht und begründet haben, verlangen sie vom Staatsrat die Informatikprobleme, die am Sonntag, 10. November 2019, die Verbreitung der Wahlergebnisse gestört haben, aufzuklären und eine Roadmap zu erstellen, um das Krisenmanagement bei einem neuerlichen Informatikproblem des Wahlsystems zu verbessern.

Mit dem Auftrag wird namentlich ein externes Audit verlangt, mit dem die Leistungsfähigkeit der Software für die Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen des Kantons Freiburg (SyGEV) bestimmt werden kann. Ausserdem wird das dringliche Verfahren nach den Artikeln 174 ff. GRG verlangt.

Daneben wird im Auftrag verlangt, dass anlässlich der Wahltag eine protokollarische Zeremonie eingeführt und ein Erfrischungsstand, namentlich mit alkoholischen Getränken, organisiert werde.

II. Antwort des Staatsrats

Zunächst weist der Staatsrat darauf hin, dass die im Folgenden beschriebenen technischen Probleme nur die Übermittlung der Resultate des zweiten Wahlgangs für den Ständerat und nicht die Auszählung der Stimmen betreffen. Die Regierung bedauert trotzdem, dass der Vorfall vom 10. November 2019 den Wahlgang gestört und die Aufgaben aller darin involvierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an diesem Wahltag erschwert hat. Der gute Ablauf der Auszählung der Urnengänge ist ein wesentliches Element, mit dem das Funktionieren der demokratischen Institutionen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu ihren Behörden sichergestellt werden.

In Artikel 9 Abs. 1 Bst. c und Bst. h der Verordnung über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (ZDirV; SGF 122.0.12) werden namentlich das Informationsmanagement des Staates (Bst. c) und die Organisation von Wahlen und Abstimmungen (Bst. h) zu Zuständigkeiten der Staatskanzlei erklärt. In Artikel 48 Abs. 3 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) wird ausserdem vorgesehen, dass die Bestimmungen über Organisation und Geschäftsführung der Direktionen für die Staatskanzlei sinngemäss gelten; die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler übt der Kanzlei gegenüber dieselben Befugnisse aus wie die Vorsteherin oder der Vorsteher einer Direktion dieser gegenüber. Aus Gründen der Neutralität und der politischen Unabhängigkeit in der

Organisation der Stimmabgabe mischt sich der Staatsrat nicht in das Auszählungsverfahren bei Wahlen und Abstimmungen ein.

So lieferte die Staatskanzlei auf Verlangen des Staatsrats einen Bericht über den Ablauf der Wahl vom 10. November 2019 und die seither ergriffenen Massnahmen ab. Er befindet sich im Anhang zu dieser Antwort. In ihm werden die Standardmassnahmen, die ergriffen werden, um das Risiko des Auftretens von Problemen bei jedem Urnengang zu minimieren, beschrieben. Auch der Ablauf der Ereignisse vom 10. November, die Gesamtheit der Massnahmen, die an dem Tag ergriffen wurden und die Lehren, die aus dem Vorfall gezogen wurden, werden erklärt. Der Grosse Rat wird gebeten, sich darauf zu beziehen. Die Antwort auf den vorliegenden Auftrag beschränkt sich deshalb auf die spezifischen Aspekte, auf die im parlamentarischen Vorstoss verwiesen wird.

1. Das Informatikproblem

Am Sonntag, 10. November 2019, fand der zweite Wahlgang in den Ständerat statt, parallel dazu fanden drei kommunale Wahlen ohne Einreichung von Listen statt. Der simultane Ablauf dieser Wahlgänge führte zu einer noch nie dagewesenen Blockade der Anwendung für die Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen des Kantons Freiburg (SyGEV), verzögerte die Veröffentlichung der Resultate um mehrere Stunden und führte während kurzer Zeit zur Veröffentlichung von inkohärenten Resultaten.

Die Anwendung SyGEV wurde an dem Tag zum 32. Mal eingesetzt. Das bei diesem Urnengang aufgetretene Problem trat davor noch nie auf. Da es sich um einen besonderen neuen Fall handelte, musste ein Weg gefunden werden, um das Funktionieren der Anwendung wiederherzustellen, ohne die Integrität der laufenden Zählungen in den Gemeinden zu gefährden, wenn man bedenkt, dass, als das Problem auftrat, mehr als 120 der 136 Gemeinden ihre Zählungen bereits abgeschlossen hatten. Es ging dabei darum, bei den Interventionen auf der Anwendung sehr vorsichtig vorzugehen, da mehrere hundert Benutzerinnen und Benutzer die Anwendung gleichzeitig benutzten. Mit diesen Vorsichtsmassnahmen lässt sich erklären, weshalb die Reaktionszeit vielleicht trotz dem Einsatz von zahlreichen Personen zur Wiederherstellung der Situation für Aussenstehende lang erschien.

Der Grund für die Blockierung der Anwendung konnte eruiert werden: Er liegt in der Verbindung des zweiten Wahlgangs in den Ständerat mit den Gemeindewahlen ohne Einreichung von Listen. Bei Letzteren kommt es zu einem systematischen Vergleich des Kandidatennamens mit der Liste aller Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinden, was manchmal, zusammen mit weiteren Transaktionen, zu einer Blockierung aller Transaktionen während 40 Minuten führte. Diese Verbindung ist seit der Einführung von SyGEV noch nie aufgetreten. Mit den Tests, die vor den Urnengängen durchgeführt wurden, konnte dieses Problem nicht entdeckt werden, denn die verschiedenen Wahlen wurden dabei eine nach der anderen getestet. Der 10. November 2019 brachte deshalb für SyGEV eine noch nie dagewesene Belastung, was erklärt, dass das Problem noch nie vorweggenommen werden konnte.

Aufgrund der Panne, welche die Anwendung SyGEV stark verlangsamte, und der gleichzeitigen Reparatur konnten gewisse Arbeiten am Sonntagabend nicht vollständig beendet werden. Dies hatte zwei Fehler zur Folge, die am Montag, 11. November, nach der Reparatur der Anwendung aufgedeckt werden konnten. Nur aufgrund eines Fehlers, der darin bestand, dass zwei Kuverts mit Wahlzetteln der Gemeinde Murten nicht berücksichtigt wurden, mussten die Resultate, die am Sonntag, 10. November 2019, veröffentlicht wurden, korrigiert werden (siehe 2.3). Der zweite

betrifft nur die angezeigte Zahl der eingeschriebenen Stimmberechtigten, der eingegangenen Wahlzettel, der leeren, ungültigen und gültigen Stimmzettel; er wirkte sich nicht auf die Auszählung der Stimmen der Kandidatin und der Kandidaten aus. Die Kombination der verschiedenen Massnahmen zur Wiederherstellung des Funktionierens der Anwendung SyGEV und die Kumulationen der Aktivitäten der Benutzerinnen und Benutzer haben zu einer Situation beigetragen, die, so scheint es, als chaotisch bezeichnet werden kann, aber schliesslich die Integrität der Resultate nie kompromittiert hat. Dies ist der wichtigste Aspekt, der aus Sicht des Staatsrats zum Vertrauen in das eingesetzte System beiträgt. Wie oben erwähnt, ist die Verspätung der Bekanntgabe der Resultate um einige Stunden bedauerlich, aber das Problem konnte identifiziert und gelöst werden und wird in dieser Form nicht wieder auftreten.

Ungeachtet des Gesagten hat der Staatsrat der im Auftrag formulierten Forderung Folge geleistet und ein externes Audit veranlasst, mit dem die Leistungsfähigkeit der Anwendung nach den Korrekturen geprüft wird. Die Resultate dieses Audits werden der Regierung im Laufe des ersten Halbjahrs 2020 zur Verfügung stehen.

2. Schlussfolgerungen, die aus dem Vorfall zu ziehen sind

2.1. Bewältigung der Krise

Man muss darauf hinweisen, dass bei jedem Urnengang eine Hotline, die vom Verantwortlichen für die politischen Rechte bei der Staatskanzlei geleitet wird und der Spezialisten des ITA angehört, geschaffen wird. Ihre Aufgabe besteht darin, den Oberämtern und den Gemeinden bei allen Problemen (Verbindung, Technik, Bedienungsfehler usw.) im Zusammenhang mit dem Urnengang zu helfen. Sie steht den Benutzerinnen und Benutzern von SyGEV (Gemeinden, Oberämter) ab der Aufnahme der Auszählungsarbeiten bis zu deren Abschluss zur Verfügung.

Der im vorliegenden Vorfall vom 10. November 2019 aufgebotene Krisenstab nahm seine Arbeit um 14.00 Uhr auf. Der Krisenstab war laufend im Kontakt mit der SyGEV-Hotline, die wiederum mit dem Softwarelieferanten, mit gewissen Oberämtern und Gemeinden, deren Arbeit vom Vorfall beeinträchtigt wurde, in Kontakt stand, um das Problem zu eruieren und zu beheben. Der Oberamtmann des Saanebezirks als Vertreter der Oberämter trat dem Krisenstab am frühen Abend bei. Er wirkte als Vertreter der Aufsicht über den Urnengang in den Gemeinden mit, die von den Oberämtern sichergestellt sind.

Während einer gewissen Zeit konnte das Problem an sich nicht klar identifiziert werden. Insbesondere ignorierte man die Anzahl betroffener Gemeinden, und es war nicht klar, ob die Anwendung total blockiert war oder nur verlangsamt arbeitete. Es ging auch darum, die Arbeit der Gemeinden, die von der Informatikpanne nicht betroffen waren, nicht zu blockieren. Unter diesen Umständen war es nicht möglich vorzusehen, wie lange die Panne dauern würde. Um 14.00 Uhr zeigten die Analysen, um was für eine Art Blockierung es sich bei den 10 Gemeinden, die auf eine Lösung ihres Problems warteten, handelte. Dank den Anstrengungen des Lieferanten und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hotline konnte SyGEV in 7 der 10 Gemeinden im Verlauf des Nachmittags deblockiert werden. Um 15.30 Uhr waren nur noch die Gemeinden Bösing, Murten und Villars-sur-Glâne vom Vorfall bei der Ständeratswahl betroffen. Die Hotline erarbeitete eine Methode, um den Gemeinden, bei denen die Übermittlung der Resultate im System nicht mehr funktionierte, zu ermöglichen, die Summe zu berechnen und die Resultate von Hand zu übermitteln (manuelle Auszählung der blockierten Wahlzettel).

Gegen 18.30 Uhr wurde den drei Gemeinden mitgeteilt, dass sie zu einer manuellen Auszählung der blockierten Wahlzettel übergehen sollten. Sie konnten sodann die Auszählung der veränderten Wahlzettel, die in der Anwendung SyGEV blockiert waren, manuell validieren. In Anbetracht der Notwendigkeit, eine formelle Validierung der Resultate durch die Wahlbüros der drei Gemeinden zu erreichen und einen Workaround zu finden, um diese Ergebnisse auf der SyGEV-Website zu veröffentlichen, war zu diesem Zeitpunkt absehbar, dass die Veröffentlichung der Wahlergebnisse nicht vor 21 Uhr erfolgen würde.

Falls eine solche Situation wieder eintreten sollte, sollten die potenziell betroffenen Gemeinden schneller aufgefordert werden, alle veränderten Wahlzettel manuell zu zählen und den «Notfall»-Kommunikationsplan zu starten (siehe Kapitel 2.5).

Die Zusammensetzung und die Organisation des Krisenstabs müssen ausserdem namentlich auf der Grundlage der Vorschläge der Staatskanzlei geprüft werden. Dieser Krisenstab muss nicht nur die technische Behebung der Panne, sondern auch die Kommunikation für die betroffenen Partner (Oberämter, Gemeinden ...) und die Öffentlichkeit berücksichtigen. Die Rolle der Oberamtmänner muss deshalb näher bestimmt und ihre Mitwirkung im Krisenmanagement festgehalten werden. Schliesslich müssen die allfällige Mitwirkung des Staatsrats und die Aufgabenteilung bei der Kommunikation beim Auftreten eines Problems genauer bestimmt werden. Das Resultat dieser Diskussionen wird in den Abschlussbericht zur Umsetzung dieses Auftrags aufgenommen.

2.2. Situation in den Gemeinden

Im Gegensatz zu dem, was im Text des Auftrags erwähnt wird, können die Gemeinden die Ergebnisse der Auszählung auf ihren Bildschirmen einsehen, während sie die Stimmen auszählen. Sie können auch jederzeit ein vorläufiges Protokoll ausdrucken. Die am 10. November 2019 betroffenen Gemeinden waren in der Lage, die durch den Systemausfall blockierten Operationen anzuzeigen zu lassen.

Am Ende der Auszählung verfügen die Gemeinden in der Anwendung SyGEV über Resultate pro Kandidatin/Kandidat und pro Liste. Diese Informationen figurieren auch in den Protokollen, die an die Oberämter übermittelt wurden. Die Protokolle werden in elektronischer Form gespeichert und liegen den Gemeinden auch auf Papier vor. Die Daten werden auf Gemeinde- und Bezirksebene zusammengefasst und sind für den gesamten Kanton nachvollziehbar.

2.3. Korrektur der Resultate

Aufgrund eines Fehlers, der festgestellt wurde, nachdem die Anwendung SyGEV erneut funktionierte, mussten am Montag die Resultate korrigiert werden. Insgesamt 69 Stimmen, 35 Stimmen für Herrn Levrat, 27 Stimmen für Herrn Vonlanthen und 7 Stimmen für Frau Gapany, wurden dem Resultat noch hinzugefügt, das am Sonntagabend veröffentlicht wurde. Diese Korrektur rührt daher, dass die manuell ausgezählten Summen am Sonntagabend aufgrund der laufenden Reparatur verfälscht wurden.

2.4. Kommunikation

Die Kommunikation an den Tagen der Urnengänge baut auf vier Schwerpunkten auf:

- > Die Website von SyGEV zur Veröffentlichung der Resultate (sygev.fr.ch/resultats) dient auch dazu, die Resultate auf den Bildschirmen am Ort der Kommunikation der Resultate anzuzeigen.

- > Die Website des Staates liefert vor dem Urnengang Informationen über die Fristen und die Organisation des Urnengangs. Sie verfügt auch über einen Verweis zur SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate.
- > Die (mündliche) Kommunikation (und diejenige auf dem Bildschirm) am Ort der Verbreitung der Resultate (derzeit in der Eingangshalle der Universität Miséricorde).
- > Die sozialen Netzwerke (Twitter und Facebook).

Die Medien und das Publikum, die an der Universität anwesend waren, wurden von der Staatskanzlerin während des Nachmittags dreimal über die Situation und die laufenden Handlungen informiert. Diese Informationen wurden auch auf den sozialen Netzwerken verbreitet.

Die SyGEV-Website wurde hingegen produktiv belassen. Die Benutzerinnen und Benutzer der Website des Staates hatten deswegen keine offizielle Information über das Vorhandensein einer technischen Blockierung und hatten bis zur Veröffentlichung der Endresultate keinen Zugang mehr zu nachgeführten Informationen. Dieser Verfahrensfehler wurde im Notfallplan zur Bewältigung von Vorfällen identifiziert und korrigiert. Dieser sieht künftig die Schaffung einer Ersatzwebsite vor, damit die Staatskanzlei über die Website des Staates die ganze Bevölkerung während der Entwicklung der Ereignisse direkt informieren kann.

Anzumerken ist ferner, dass die Kommunikation zwischen SK und Oberämtern und folglich auch mit den Wahlbüros künftig im Rahmen von Krisen verbessert und systematischer gestaltet werden muss.

2.5. Notfallplan (Plan B)

Der Notfallplan datiert aus dem Jahr 2016 und wurde anlässlich der Lancierung der neuen Stimm- und Wahanwendung erstellt. Er sieht als «Worst-Case-Szenario» eine manuelle Auszählung unter der Aufsicht der Oberämter vor. Um aber die Sicherheit der Resultate gewährleisten zu können, darf Letzteres erst dann erfolgen, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. In diesem Fall werden die Resultate erst dann veröffentlicht, wenn die technischen Probleme behoben sind. Der Grund für diese sehr scharfen Vorsichtsmassnahmen ist darin zu suchen, dass die manuelle Auszählung einer Wahl insbesondere bei einer Proporzwahl ein komplexer Vorgang sein kann.

Die am 10. November aufgetretenen Probleme machen klar, dass ein «Worst-Case-Notfallplan» oder «Alles-oder-Nichts-Notfallplan» nicht an all die verschiedenen Arten von Urnengängen und Problemen angepasst ist, die an einem Abstimmungs- oder Wahltag auftreten können. Der Staatsrat hat die Staatskanzlei beauftragt, zu prüfen, wie, je nach Komplexität der Urnengänge, nach und nach Massnahmen geschaffen werden können, damit die Mitteilung der Resultate der Wahlen und Abstimmungen in vernünftigen Fristen sichergestellt wird, wobei daran erinnert wird, dass die Richtigkeit der veröffentlichten Resultate Vorrang hat.

Die Anpassungen des Notfallplans figurieren in detaillierter Version im Bericht der Staatskanzlei zum Vorfall. Insbesondere wurde der Ablaufplan, eine Zusammenfassung aller umzusetzenden Aktivitäten und aller Entscheide, die bei der Bearbeitung von Störungen und Vorfällen gefällt werden müssen, aufdatiert.

3. Protokollarische Aspekte und Erfrischungen

Da die Ergebnisse der Wahlen und Abstimmungen «tröpfchenweise» veröffentlicht werden, war die Einrichtung einer protokollarischen Zeremonie in Freiburg nie ein Thema. Die Kandidatinnen und Kandidaten verbringen den Wahltag im Stammlokal ihrer Partei und kommen am Ort der Veröffentlichung und der Kommunikation der Resultate vorbei, wo die Medien vor Ort sind, wenn die Resultate definitiv werden. Die Momente der Begegnung zwischen Gewinnern und Verlierern werden von den vor Ort anwesenden Medien spontan verewigt. Der Staatsrat hält es für unverhältnismässig, sich auf einen Einzelfall zu stützen, um eine Praxis zu überprüfen, die in unserem Kanton sehr gut funktioniert.

Die Staatskanzlei stellt bei allen Wahlen und Abstimmungen den Personen, die bei der Verbreitung der Resultate anwesend sind, kostenlos Kaffee, Wasser, Kekse und Früchte bereit. Die für den 10. November vorgesehenen Mengen waren für eine Anwesenheit der Öffentlichkeit vorgesehen, die relativ früh am Nachmittag enden sollte. Sie waren angesichts der Dauer des Tages eindeutig unzureichend.

Während der Wahlen 2011, 2015 und 2016 wurden in Zusammenarbeit mit einem privaten Anbieter alkoholische Getränke und Snacks zum Verkauf angeboten. Aufgrund des begrenzten Erfolgs dieses Angebots wurde es für die Wahlen 2019 eingestellt. Der Staatsrat hat die Staatskanzlei beauftragt, dieses Angebot wiedereinzurichten, um dem im Auftrag formulierten Ersuchen Folge zu leisten. Um nicht mit öffentlichen Gaststätten in der Umgebung zu konkurrieren, werden an den Wahltagen am Ort der Veröffentlichung der Ergebnisse Getränke und Snacks zum Verkauf angeboten.

Sitzplätze gibt es in der Halle der Universität nur in geringer Anzahl. Der Ort der Verbreitung der Resultate ist so oder so ein Begegnungsort, an dem viele Leute zusammenkommen können und die Leute sich leicht bewegen können müssen. Der Staatsrat beabsichtigt auch nicht, dass dieser Ort die Restaurants am Platz ersetzen soll, die an diesem Tag geöffnet sind und die Öffentlichkeit nach ihrem Besuch am Ort, an dem die Ergebnisse verbreitet werden, willkommen heissen.

4. Elektronische Stimmabgabe

Die Anwendung zur elektronischen Stimmabgabe wurde aufgrund von Problemen, die im Rahmen der Publikation des Source Code festgestellt wurden, von der Post temporär vom Markt zurückgezogen. Die Bundeskanzlei, die interessierten Kantone und die Post arbeiten derzeit an der Anpassung der Anwendung. Im Hinblick auf die laufenden Diskussionen in den Eidgenössischen Räten ist davon auszugehen, dass die elektronische Stimmabgabe in der Schweiz frühestens ab 2021 verfügbar ist. Die Kosten variieren, wie vom Staatsrat in seiner Antwort auf die Anfrage 2019-CE-21 festgestellt wurde, je nach Anzahl Urnengänge pro Jahr und Anzahl betroffener Wählerinnen und Wähler. Für die Verwendung des Systems der Schweizerischen Post zur Stimmabgabe im Internet muss eine jährliche Grundgebühr und eine Gebühr pro Stimmrechtsausweis bezahlt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass der Tarif der Gebühren pro Stimmrechtsausweis degressiv ist: Je höher die Zahl der Personen ist, denen es erlaubt ist, die Stimme im Internet abzugeben, desto niedriger ist der Preis pro Person. Im Mittel der Jahre 2016 bis 2018 beliefen sich die jährlichen Kosten für die Stimmabgabe im Internet auf 150 000 Franken. Diese Kosten, die von der Zahl der Urnengänge abhängen, lassen sich zum Teil mit nicht wiederkehrenden Anfangsinvestitionen erklären. Die jährlichen Kosten werden somit von Jahr zu Jahr niedriger. Zu beachten ist, dass die Schweizerische Post aufgrund des Rückzugs ihres Systems im

Jahr 2019 den Kantonen die Beträge im Zusammenhang mit Urnengängen, bei denen die elektronische Stimmabgabe nicht genutzt werden konnte, zurückerstattet.

Die Problematik ist bei den kantonalen und kommunalen Urnengängen dieselbe; Der Staat Freiburg will der Bevölkerung keine Anpassung in seiner einschlägigen Gesetzgebung vorschlagen, solange sich die Informatiklösungen nicht bewährt haben. In diesem Sinn bildet der provisorische Zeitplan zur Einführung von Urnengängen im Internet für den Kanton und die Gemeinden den Zeitplan und die Entscheide auf Bundesebene ab.

5. Schlussfolgerungen

Die Anwendung SyGEV ist gut eingespielt und wird von den zahlreichen Benutzerinnen und Benutzern, insbesondere in den Gemeinden, geschätzt. Normalerweise kann mit ihr ein Urnengang schnell bearbeitet werden. Am 10. November beispielsweise hatten über 120 Gemeinden den zweiten Wahlgang für den Ständerat bereits um 13 Uhr ausgezählt. Dieses Anwendung ermöglicht viel Transparenz, denn jedermann kann auch im Internet die Auszählung in Echtzeit mitverfolgen. Die Anwendung wurde zwei Sicherheitsaudits unterzogen (2016 und 2019), die bestätigten, dass sie der guten Praxis in der Informatiksicherheit entspricht.

Der Staatsrat nahm davon Kenntnis, dass die Staatskanzlei das Problem, das am 10. November 2019 aufgetreten ist, spezifisch beschrieben und einen dokumentierten Massnahmenplan vorgeschlagen hat, mit dem die Lehren aus diesem Vorfall gezogen werden. Die Informatik-, Krisenmanagement- und Kommunikationsprobleme waren bedauerlich. Diese Situation lässt sich sowohl mit dem Vertrauen in ein Abstimmungssystem, das bis dahin gut funktioniert hatte, als auch mit der Furcht vor der Verursachung von Fehlern erklären. Die Wahrnehmung der Ernsthaftigkeit der Situation in der Politik und in den Medien wurde wohl aufgrund der geringen Differenz bei der Stimmzahl der letzten Kandidatin und des letzten Kandidaten, die um die Wahl in den Ständerat kämpften, und durch die Korrektur des Resultats am Montag verstärkt.

Der Staatsrat stellt fest, dass die Folgen des Informatikproblems in einer verspätete Ablieferung der Resultate, die am Sonntag, 10. November 2019, um 21.15 Uhr bekanntgegeben wurden, während sie eigentlich gegen 14 Uhr erwartet wurden, und einer Korrektur am folgenden Tag, nach der Rückkehr zur Normalität, bestanden.

Der Vorfall ist in einem aufgrund der äusserst knappen Resultate angespannten politischen Umfeld aufgetreten. Die Staatskanzlei hat bei der Bewältigung der Krise und der Kommunikation das momentane Umfeld zu wenig berücksichtigt.

Mit der Digitalisierung können die Dienstleistungen für die Bevölkerung verbessert werden. Das System zur Verwaltung der Wahlen und Abstimmungen ist ein gutes Beispiel für den Mehrwert einer Informatikanwendung. Solche Anwendungen bringen aber die Gefahr von Pannen, die das Funktionieren der Verfahren schnell einmal beeinträchtigen können, mit sich. Die Aufgabe der Verwaltung ist es zunächst, alles daranzusetzen, um das Auftreten von Problemen zu verhindern. Wenn trotz allen getroffenen Vorkehrungen doch ein Vorfall eintritt, geht es darum, alles zu tun, um die Folgen möglichst gering zu halten und die Lehren aus den Problemen zu ziehen.

Die Regierung stellt fest, dass die Staatskanzlei bereits jetzt gewisse Massnahmen ergriffen hat, um zu verhindern, dass die technischen Probleme, die am 10. November 2019 aufgetreten sind, sich nicht wiederholen, und um künftig die Folgen einer Panne für das Funktionieren der Freiburger

Institutionen zu begrenzen. Weitere Massnahmen müssen noch geprüft werden, um das Auszählungsverfahren und die Kommunikation bei den Urnengängen weiter zu verbessern, damit alle Lehren aus dieser bedauerlichen Situation gezogen werden können.

Der Staatsrat schlägt dem Grossen Rat vor, die Antwort auf diesen Auftrag mit dem Hinweis darauf anzunehmen, dass die in diesem parlamentarischen Vorstoss aufgeworfenen Probleme gelöst sind oder sich auf dem Weg zu deren Lösung befinden. Die übrigen Elemente werden Bestandteil des Abschlussberichts über die Umsetzung der Massnahmen sein, den der Staatsrat dem Parlament zustellen wird.

14. Januar 2020

Anhang

—

Bericht zum Vorfall

Bericht zum Vorfall

Verspätung bei der
Veröffentlichung der Resultate
der Wahl in den Ständerat vom
10. November 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Chancellerie d'Etat CHA
Staatskanzlei SK



Chancellerie d'Etat **CHA**
Staatskanzlei **SK**

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Hintergrund	3	5	Verbesserungsmassnahmen	12
2	Ablauf der Sachverhalte am 10. und 11. November 2019	4	5.1	Organisation	12
2.1	Sonntag, 10. November 2019	4	5.1.1	Tests vor den Urnengängen	12
2.2	Montag, 11. November 2019	5	5.1.2	Support (Hotline) am Tag des Urnengangs	12
2.3	Unterschiede bei den veröffentlichten Resultaten von Sonntag und Montag	6	5.1.3	Krisenstab und Notfallplan	12
2.3.1	Individuelle Resultate	6	5.2	Technik	13
2.3.2	Zahl der Wählerinnen und Wähler, eingegangene, leere, ungültige, gültige Wahlzettel	6	5.2.1	Informatik: Anwendungssoftware SyGEV	13
2.4	Antrag auf Nachzählung	6	5.2.2	Informatik: Veröffentlichung der Resultate	13
3	Anwendung zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen (SyGEV)	8	5.2.3	Unisys-Support	13
3.1	Entwicklung und Nutzung	8	5.3	Kommunikation	13
3.2	Technische Gründe der Panne vom 10. November	8	5.3.1	Medien	14
4	Organisatorische Massnahmen bis zum 10. November 2019	9	5.3.2	Oberämter und Gemeinden	14
4.1	Vorbereitung des Urnengangs	9	5.3.3	Website des Staates und soziale Netzwerke	14
4.2	Sicherheitsaudit	9	5.3.4	Website zur Veröffentlichung der Resultate	14
4.3	Schulung der Gemeinden	9	6	Schlussfolgerungen	15
4.4	Generalprobe (alle Gemeinden und Oberämter)	9	7	Beilagen	16
4.5	Support (Hotline) für die Anwendung SyGEV	9	7.1	Differenzen bei den Resultaten von Sonntag auf Montag (Punkt 2.3)	16
4.6	Ablauf der Auszählung in den Gemeinden	10	7.1.1	Differenzen bei den Resultaten	16
4.7	Notfallplan	10	7.1.2	Zahl der Stimmberechtigten, eingegangener, leerer, ungültiger und gültiger Wahlzettel	16
4.7.1	Notfallplan «Worst-Case-Szenario»	10	7.2	Ablauf der Auszählung der Ständeratswahl in den Gemeinden (Punkt 4.6)	17
4.7.2	Notfallplan bezüglich Authentifizierung	10	7.3	Eskalationsschema im Notfallplan, der am 10. November 2019 in Kraft trat (4.7)	19
4.7.3	Ergänzende Notfallpläne	10	7.4	Neues Prozessschema zur Bewältigung von Zwischenfällen (Incidents) (Punkt 5.1.3)	20
4.7.4	Notfallplan einer Gemeinde, der die adäquate Hardware fehlt	11			

1 Einleitung und Hintergrund

Anlässlich des zweiten Wahlgangs in den Ständerat vom 10. November 2019 trat in der Anwendung für die Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen (SyGEV) ein Informatikproblem auf, das zu einer Verzögerung bei der Veröffentlichung der Resultate führte. Der Staatsrat beauftragte die Staatskanzlei (SK), zu diesem Vorfall einen Bericht zu erstellen.

Parallel zum Ständeratswahlgang fanden weiter kommunale Wahlen statt.

- > Prez-vers-Noréaz (Gemeinderat und Generalrat: Zusammenschluss zur Gemeinde Prez)
- > Noréaz (Gemeinderat und Generalrat: Zusammenschluss zur Gemeinde Prez)
- > Corserey¹ (Gemeinderat und Generalrat: Zusammenschluss zur Gemeinde Prez)
- > Villaz-St-Pierre¹ (Gemeinderat: Zusammenschluss zur Gemeinde Villaz)
- > Corminboeuf (Ergänzungswahl)
- > Marsens¹ (Ergänzungswahl)
- > Rue (Ergänzungswahl, 2. Wahlgang)

Seit dem 8. November war auf der Internetseite des Staates www.fr.ch die Nachricht zu lesen, welche die Internauten dazu einlud, den zweiten Wahlgang in den Ständerat in der Anwendung, die für die Wahlen und Abstimmungen zur Verfügung steht, sowie auf dem Twitter-Account des Staates zu verfolgen. Dies sind die zwei Kommunikationskanäle, die in solchen Fällen für die staatliche Kommunikation genutzt werden.

¹ Wahl ohne Hinterlegung einer Liste.

2 Ablauf der Sachverhalte am 10. und 11. November 2019

2.1 Sonntag, 10. November 2019

Die Gemeinden gingen in der üblichen Weise ihren Auszählungs- und Erfassungsarbeiten zu Wahlen und Abstimmungen in SyGEV nach. Ab 12.15 Uhr werden die ersten Resultate der Wahl in den Ständerat auf der dafür vorgesehenen Webseite auf www.fr.ch publiziert. In einem ersten Tweet eines Mitarbeiters des Büros für Information (BfI) werden bereits die Resultate «von 39 von 137 Gemeinden kommuniziert». Um 12.30 Uhr wird die Webseite ein erstes Mal aktualisiert und ein zweiter Tweet mit den Resultaten von 95 Gemeinden wird abgesetzt.

Einige Momente später, nachdem zahlreiche Gemeinden die Erfassung bereits beendet und die Resultate freigegeben hatten, wies die Anwendung SyGEV, die von allen Gemeinden, Oberämtern und dem Staat eingesetzt wird, erste Anzeichen einer Verlangsamung der Verarbeitung auf: Das Warten auf die Exporte und die Freigabe der Kuverts begann². Nachdem 127 Gemeinden ihre Arbeiten beendet hatten, meldete die SyGEV-Hotline um 13.02 Uhr die Probleme dem SyGEV-Lieferanten weiter.

An der Universität, dem Ort der offiziellen Verkündung der Resultate, kontaktieren Journalisten das BfI, um diese Inkohärenzen zu signalisieren. Um 13.45 Uhr kündigt La Liberté an, dass die veröffentlichten Resultate Fehler enthielten. Parallel dazu informiert der Verantwortliche für den Sektor Politische Rechte der SK die Staatskanzlerin über ein Problem mit den publizierten Resultaten: Die 132 angezeigten Gemeinden entsprechen nicht den publizierten Resultaten. Nachträglich zeigt sich, dass die Ergebnisse für die folgenden 10 Gemeinden zu diesem Zeitpunkt noch fehlten:

- > Bösing, Gempenach, Murten, Prez-vers-Noréaz, Villars-sur-Glâne, Arconciel, Belfaux, Corminboeuf, Saint-Martin und Stadt Freiburg.

Um 13.55 Uhr setzt der Mitarbeiter des BfI einen Tweet ab, der ankündigt, dass «momentan ein technischer Fehler die Publikation der Resultate verhindere». Die Staatskanzlerin tritt vor die Medien und präzisiert, dass «man daran sei, das Informatikproblem zu lösen». Sie kann jedoch weder eine Frist bis zu dessen Lösung angeben, noch, ob die bisher publizierten Resultate korrekt sind.

Ab 14.00 Uhr beginnt die Staatskanzlerin einen Krisenstab zusammenzustellen, dem zusätzlich zu ihr Marc Valloton, Vize-Kanzler, Informationsverantwortlicher, und Didier Steiner, IT-Projektverantwortlicher der SK, angehören.

Der Krisenstab lässt sich regelmässig über die Arbeiten der SyGEV-Hotline informieren.

Um 15.45 Uhr tritt die Staatskanzlerin zur Präsentation der Ist-Situation vor die Medien: Das Problem wurde identifiziert und steht im Zusammenhang mit der Auszählung der kommunalen Wahlen ohne Hinterlegung einer Liste. Das Problem ist jedoch noch immer nicht gelöst, deshalb ist die voraussichtliche Dauer der Panne noch immer unbekannt.

Gegen Ende des Nachmittags stösst der Oberamtmann des Saanebezirks zum Krisenstab. Auf die Bitte der Staatskanzlerin begibt sich nun auch der Chef des Amtes für Gesetzgebung in sein Büro, um unter juristischen Gesichtspunkten eventuelle Konsequenzen des Problems und der Tatsache, dass die Resultate des Tages sehr eng sind, zu untersuchen.

Um 16.15 Uhr zeigt die Anwendung SyGEV die Resultate von 134 von 137 Gemeinden an. Die veröffentlichten Resultate sind für Gemeinden, Bezirke und den Kanton kohärent.

Der Krisenstab bittet die SyGEV-Hotline, die Machbarkeit und die Umsetzung der folgenden zwei Optionen abzuklären:

- > Basisoption: «Plan A»: Neustart von SyGEV und Finalisierung des Wahlgangs durch die drei Gemeinden, die noch fehlten, nach Standardprozedere;

² Kuvert: Die Wahllisten der Kandidierenden und die geänderten Wahlzettel werden in (Paketen von 20, 30, 50 oder 100) gruppiert und bilden die Kuverts. Diese erlauben die Strukturierung der Auszählarbeit durch das Wahlbüro (s. auch Anhang 7.2).

- > Plan B: Manuelle Auszählung der Stimmen durch die SyGEV-Hotline und parallel dazu Veröffentlichung der Resultate im erzwungenen Modus durch die drei betroffenen Gemeinden, wobei jedoch die Kompetenzen der drei Ebenen (Gemeinden – Oberämter – SK) berücksichtigt werden.

Um 17.30 Uhr hat die SyGEV-Hotline eine Methode umgesetzt und den Plan B validiert, um die Details der blockierten Kuverts, die sich im Modus «im Prozess der Freigabe» befinden, auszulesen. Um 18.03 Uhr stehen die ersten errechneten Resultate zur Verfügung.

Um 18.10 Uhr tritt die Staatskanzlerin vor die Medien und informiert, dass die Auszählung der im System blockierten Kuverts manuell erfolge. Angesichts der verschiedenen zu tätigen Arbeiten könne mit einer Veröffentlichung der Resultate nicht vor 21.00 Uhr gerechnet werden.

Um 18.23 Uhr wird die Berechnungsmethode den drei Bezirken und Gemeinden kommuniziert, auf deren Resultate und deren Validierung gewartet wird. Um 18.40 Uhr konstatiert die SyGEV-Hotline, dass zwei Kuverts aus Murten ihren Status geändert haben (Übergang vom Modus «im Prozess der Freigabe» zu «freigegeben»). Die Hotline macht erneute Berechnungen unter Miteinbezug der zwei Kuverts, die in Murten «freigegeben» wurden.

Um 18.46 Uhr, wird Plan A zugunsten des Plans B aufgegeben. Der Krisenstab bittet die betroffenen drei Gemeinden (Bösingen, Murten, Villars-sur-Glâne), die Stimmzettel der noch fehlenden blockierten Kuverts manuell nachzuzählen. Die SyGEV-Hotline unternimmt eine letzte Berechnung unter Miteinbezug der blockierten Kuverts der drei Gemeinden und validiert die Resultate.

Um 19.10 Uhr validieren die drei Gemeinden mit der Hotline die Berechnungen. Und so wird es möglich, die Resultate der drei Bezirke zu validieren (See-, Sense- und Saanebezirk) und nun über die Resultate des Kantons zu verfügen. Die Hotline kommuniziert die konsolidierten Resultate (Hotline und Gemeinden) dem Krisenstab zur Stellungnahme. Um 19.30 wird der Entscheid gefasst, auf der SyGEV-Webseite ein «erzwungenes» neues Resultat je Kandidatin/Kandidat zu publizieren. Dies erfolgt mit dem Ziel, dies zunächst auf dem SyGEV-Testsystem auszuprobieren, um sich so einer korrekten Berechnung zur Veröffentlichung zu versichern.

Um 21.15 Uhr wird eine Medienmitteilung zur Ankündigung der Resultate veröffentlicht. Um 21.30 Uhr werden die Resultate auf der SyGEV-Seite veröffentlicht. Um 21.18 wird ein Tweet abgesetzt, der die definitiven Resultate enthält «Gewählt sind Christian Levrat und Johanna Gapany».

Die Staatskanzlerin gibt diese Resultate den Medien und dem noch in der Universität anwesenden Publikum bekannt.

Nach der Veröffentlichung eines erneuten Tweets um 21.42 Uhr, der die Resultate bestätigt, präzisiert der Mitarbeiter des BfI um 21.56 Uhr: «Danke, dass Sie uns gefolgt sind, uns retweetet haben und für Ihre Geduld, der Live-Tweet ist damit beendet».

Der Krisenstab nimmt ein Debriefing zu den Ereignissen vor und bereitet die Arbeiten für den Folgetag vor.

Der Krisenstab beendet seine Arbeit um 22.00 Uhr.

Parallel zu diesen Arbeiten berichtet die Firma Unisys (s. Kapitel 3.1) um 20.00 Uhr die Hotline, dass das Problem der Blockierung der Auszählungskuverts der drei Gemeinden, deren Gemeindewahlen noch validiert werden müssen, behoben sei. Die Wahlbüros der Gemeinden sind derweil nicht mehr anwesend und eine Rückkehr zur Normalität ist daher nicht vor dem nächsten Tag möglich.

2.2 Montag, 11. November 2019

Um 8.30 Uhr zieht der erweiterte Krisenstab zur aktuellen Situation und den zu ergreifenden Massnahmen Bilanz. Das Ziel ist es, die in SyGEV berechneten konsolidierten Resultate vollständig zu veröffentlichen, die am Vorabend von Hand ausgezählt wurden.

Der Krisenstab setzt sich zusammen aus: Danielle Gagnaux-Morel, Staatskanzlerin, Marc Valloton, Vizekanzler, Informationsverantwortlicher, Didier Steiner, Verantwortlicher IT-Projekte der SK, Nicolas Fellay, Verantwortlicher Politische Rechte der SK, und Filipe Costa, Analyst-Programmierer des ITA. Die Herren Carl-Alex Ridoré, Oberamtmann des Saanebezirks, Luc Vallery, Chef des Amtes für Gesetzgebung, und Gilles Gremaud und Michel Bolognesi, Vertreter des ITA, stossen im Verlauf des Morgens zum Krisenstab hinzu.

Priorität hat die Freigabe und Verifizierung der Resultate der Wahl in den SR. Die kommunalen Wahlen werden nachfolgend bearbeitet.

Der Freigabeprozess der Resultate der drei fehlenden Gemeinden wird um 8.50 Uhr auf SyGEV getestet, danach erfolgt ein Test der Veröffentlichung der Resultate. Anlässlich dieser Veröffentlichung ergibt sich eine Differenz zwischen den erhaltenen Stimmen der drei Kandidatinnen und Kandidaten, die am Vorabend veröffentlicht wurden (teilweise manuelle Berechnung), und den Resultaten, die am Montagmorgen mit SyGEV berechnet wurden.

Nach der Bestätigung der Richtigkeit der neuen Resultate koordiniert der Krisenstab die Zusammenarbeit mit den drei Oberämtern, sodass jede der drei Gemeinden zur Validierung in SyGEV übergehen kann. Die Gemeinde Murten bestätigt die Feststellungen des Krisenstabs, was die aufgetretenen Differenzen zwischen den am 10. November berechneten Resultaten und den am 11. November in SyGEV resultierenden Resultaten betrifft.

Die Analyse der veröffentlichten Daten auf der Resultatseite von SyGEV ergibt weitere Inkohärenzen bei der Zahl der eingeschriebenen Wählerinnen und Wähler, den eingegangenen Stimmzetteln, den leer eingegangenen Stimmzetteln und den gültigen Stimmzetteln, im Saane-, im See- und im Sensebezirk, also in den Bezirken der drei Gemeinden, welche die Wahlresultate nicht freigeben konnten. Nach der Analyse zeigt sich, dass die Werte dieser drei Parameter der Gemeinden Bösinggen, Murten und Villars-sur-Glâne in der Veröffentlichung von Sonntagabend nicht mitberücksichtigt wurden.

Am Mittag haben die drei Oberämter die Resultate ihrer Bezirke freigegeben. Die Resultate werden auf kantonaler Ebene freigegeben und der Krisenstab bittet Unisys um 13.30 Uhr, die definitiven Resultate auf der Website zu publizieren.

Die Medienorientierung erfolgt auf Einladung der SK um 14.00 Uhr.

Zwischen 13.30 Uhr und 17.30 Uhr verfolgt der Krisenstab weiterhin seine Arbeit und ermöglicht damit betroffenen Gemeinden, die Resultate ihrer eigenen Ersatzwahlen und Wahlen im Rahmen von Gemeindefusionen freizugeben. Die Resultate der letzten kommunalen Wahlen werden um 18.40 Uhr auf der Website publiziert.

2.3 Unterschiede bei den veröffentlichten Resultaten von Sonntag und Montag

Aufgrund der Panne, welche die Anwendung SyGEV stark verlangsamt, und der parallelen Behebung derselben, konnten gewisse Arbeiten am Sonntagabend nicht vollständig beendet werden. Dies hatte zwei Fehler zur Folge, die am Montag, 11. November, nach der Behebung der Panne aufgedeckt werden konnten. Die Details zu den Berechnungen werden in Anhang 7.1 erläutert.

2.3.1 Individuelle Resultate

Die Differenz zwischen den Resultaten, die am Sonntag und am Montag publiziert wurden, resultiert aus Berechnungen auf der Grundlage von Wahlzetteln, deren Status geändert hatte. Wie dieser Bericht unter Punkt 2.1 präzisiert, hat sich der Status von zwei Kuverts zwischen dem Moment, als die ersten manuellen Berechnungen erfolgten, und dem Ende des Berechnungsprozesses geändert. Diese Veränderung des Status ist durch die Tatsache erklärbar, dass die Unisys ihre Arbeiten nach dem Plan A durchführte, um SyGEV deblockieren zu können. Während der Berechnungen für die Gemeinde Murten waren zwischen dem Beginn der Rückgewinnung der Stimmen und dem Ende der Berechnungen zwei Kuverts mit dem Status «im Prozess der Freigabe» in den Status «freigegeben» übergegangen. Das Team der Hotline war der Meinung, dass die Resultate zwei Kuverts mit dem Status «freigegeben» einschlossen und nahmen die Berechnungen ohne die zwei Kuverts wieder auf. Dieser Fehler konnte am Montag, nachdem die Anwendung die vollständige Publikationsarbeit erneut durchführen konnte, korrigiert werden.

2.3.2 Zahl der Wählerinnen und Wähler, eingegangene, leere, ungültige, gültige Wahlzettel

Basierend auf den Daten, die am 10. November veröffentlicht wurden, ergibt sich eine Differenz bezüglich der folgenden fünf Parameter: Zahl der eingeschriebenen Wählerinnen und Wähler, Zahl der eingegangenen Stimmzettel, der leeren Stimmzettel, der ungültigen Stimmzettel und der gültigen Stimmzettel. Diese Differenz basiert auf der Tatsache, dass die Werte dieser fünf Parameter am Sonntagabend für die drei bis dahin in SyGEV nicht freigegebenen Gemeinden nicht berücksichtigt werden konnten.

2.4 Antrag auf Nachzählung

Parallel zu diesen Arbeiten am Montagmorgen behandelte der Krisenstab auch die Anfrage zur erneuten Auszählung des Wahlgangs, die von der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) eingereicht wurde. Unsere Gesetzgebung sieht solches nicht vor, eine entsprechende erneute Auszählung kann von einer Oberamtsfrau oder einem Oberamtman in ihrer oder seiner Rolle als Überwacher von Wahlen und Abstimmungen unter Berücksichtigung von Artikel

11 PRG angeordnet werden. Der Oberamtmann des Saanebezirks jedoch entschied, dass aufgrund des Problems der Übertragung der Resultate keine erneute Zählung anzuordnen sei. Die beiden anderen betroffenen Oberamtmänner (Sense- und Seebezirk) kamen für ihren jeweiligen Bezirk zum selben Schluss. Die CVP wurde vom Krisenstab eingeladen, sich vor Ort ein Bild über die Sache zu machen. Markus Bapst, Ko-Präsident der CVP, kam beim Krisenstab vorbei, der ihm die Situation erläuterte und ihm auch die Haltung der Oberamtmänner kommunizierte sowie auf seine Fragen antwortete.

3 Anwendung zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen (SyGEV)

3.1 Entwicklung und Nutzung

Die Anwendung SyGEV wurde von 2014 bis 2016 vom Unternehmen Unisys in Bern entwickelt. Die Anwendung wird seit dem Urnengang vom 14. Juni 2015 von allen Gemeinden und Oberämtern genutzt. SyGEV wurde bis zum 10. November 2019 in 32 Urnengängen eingesetzt.

In die Entwicklung von SyGEV wurden Gemeinden und Oberämter miteinbezogen, um sicherzustellen, dass die Anforderungen aller Akteure in der Anwendung berücksichtigt werden.

SyGEV ist über eCH-Schnittstellen mit den Stimmregistern der Gemeinden und der Anwendung zur elektronischen Stimmabgabe integriert.

Die Übereinstimmung der Anwendung SyGEV mit den Erwartungen und Bedürfnissen der Gemeinden ist bestätigt. In einer E-Mail vom 26. November 2019 präzisiert der Verband der freiburgischen Gemeindemitarbeiterinnen und -mitarbeiter (AFAAC) zuhanden der Oberämter des Kantons und zuhanden der SK, dass die Anwendung SyGEV den Bedürfnissen aller Gemeindeverwaltungen entspreche. SyGEV erleichtert im Rahmen von Wahlen die Arbeit. Der Vorstand des AFAAC ist davon überzeugt, dass die Informatikpanne aufgeklärt und alle erforderlichen Massnahmen ergriffen werden müssen, dass Ähnliches künftig verhindert werden kann.

Seit 2019 nutzt auch der Staat Neuenburg SyGEV.

3.2 Technische Gründe der Panne vom 10. November

Der zweite Wahlgang in den Ständerat wurde parallel zu verschiedenen kommunalen Wahlen, davon drei ohne Hinterlegung einer Liste, durchgeführt, was zu einer Blockade von SyGEV führte, die so zuvor nie eintrat, weder anlässlich der Tests noch anlässlich von Urnengängen; die Suche nach einer Lösung zur Sicherstellung des Regelbetriebs müsste berücksichtigen, dass es wichtig war, nicht die ganze Auszählung zu gefährden. Dies erklärt die Zeit, die erforderlich war, um, trotz der acht zur Lösung des Problems beigezogenen Spezialisten, die Situation zu bewältigen.

Die wesentliche Verlangsamung des Funktionierens der Anwendung hatte zur Folge, dass die zur Veröffentlichung der Resultate gewöhnlich parallel ablaufenden Operationen dekomponiert wurden und in verzögerter Art veröffentlicht wurden. Dies erklärt die Inkohärenz zwischen der Anzahl Gemeinden, die bekanntgaben, die Auszählung abgeschlossen zu haben, und den am Sonntag, 10. November 2019, um 13.00 Uhr auf der SyGEV-Website publizierten Resultate.

Die Blockierung ist nicht die Folge eines menschlichen Fehlers, sondern ein informatisches Problem, das bei der Ergänzungswahl in der Gemeinde Marsens lokalisiert werden konnte. Diese Blockierung ist in keiner Weise dem Wahlbüro der Gemeinde zuzuschreiben. Es handelte sich um eine Wahl ohne Hinterlegung einer Liste. Anlässlich der Freigabe gewisser Kuverts provozierte der Vergleich der auf den Stimmzetteln aufgeführten Namen gewisser Kandidatinnen und Kandidaten mit dem Stimmregister und in der Interaktion mit weiteren Operationen eine Blockierung aller Operationen.

4 Organisatorische Massnahmen bis zum 10. November 2019

4.1 Vorbereitung des Urnengangs

Die Vorbereitung des Wahlgangs erfolgte wie üblich mit Tests der Anwendung SyGEV, mit denen die Nationalrats- (NR) und die Ständeratswahl simuliert werden. Diese internen Tests sind auf die Überprüfung der Funktionalität und der Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer ausgerichtet. Die ersten Tests erfolgten im Juni 2019. Die spezifischen Tests für die NR- und Ständeratswahlen werden mit Tests zu den eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen ergänzt. Es sei darauf hingewiesen, dass die Tests für die Ständeratswahl sowohl den ersten (absolutes Mehr) als auch den zweiten Wahlgang (relatives Mehr) umfassen.

4.2 Sicherheitsaudit

Zum zweiten Mal seit der Entwicklung der Anwendung SyGEV hat die SK ein Sicherheitsaudit veranlasst, um sich zu versichern, dass die Sicherheit der Anwendung den Good Practices und Regeln im Informatikbereich entspricht. Das Audit wurde im Juli und August 2019 von der Firma Objectif Sécurité durchgeführt. Aus dem Audit resultierten keine Schwachstellen, jedoch, wie dies bereits 2016 der Fall war (vorgängiges Sicherheitsaudit), formuliert es Verbesserungsmassnahmen bei der Anwendung, die in die Kategorie der Anwendung von Good Practices fallen. Diese Empfehlungen waren Thema einer Diskussion mit Unisys, um daraus Verbesserungen abzuleiten und zu planen. Deren Implementierung muss immer ausserhalb der Perioden, in denen die Anwendung für Wahlen und Abstimmungen zur Verfügung stehen muss, vorgesehen werden, um deren Nutzung nicht zu gefährden.

4.3 Schulung der Gemeinden

Die SyGEV-Schulung der Gemeinden wird gemeinsam von den Oberämtern und der SK organisiert. Sie wurde im Hinblick auf die NR- und Ständeratswahlen durchgeführt (fachlicher Teil und technischer Teil SyGEV). Diese Schulung war wie folgt terminiert:

- > am Morgen des 27. August in Belfaux für die Gemeinden des Saanebezirks;
- > am Nachmittag des 27. August in St-Aubin für den Broyebezirk und den französischen Teil des Seebezirks;
- > am Morgen des 28. August in Riaz für den Greyerz-, den Glane- und den Vivisbachbezirk;
- > am Nachmittag des 29. August in Tafers für die Gemeinden des Sensebezirks, die deutschsprachigen Gemeinden des Seebezirks und die Gemeinde Jaun.

4.4 Generalprobe (alle Gemeinden und Oberämter)

Wie vor jeder wichtigen Wahl erfolgte am 5. September 2019 für die NR- und die Ständeratswahl eine Generalprobe, in welche die 136 Gemeinden und die 7 Bezirke des Kantons miteinbezogen wurden.

4.5 Support (Hotline) für die Anwendung SyGEV

Anlässlich jeder Benutzung von SyGEV, sei es anlässlich von Abstimmungen oder Wahlen, steht ein Support-Team zur Verfügung. Dieses Team deckt die Unterstützung sämtlicher Prozesse ab, die im Zusammenhang mit der Anwendung SyGEV stehen. Alle Details zum Umengang und die Supportorganisation werden in einem Dokument beschrieben, das alle Informationen zur Organisation des Supports enthält (Umsetzungsplan). Für den 10. November setzte sich der Support aus den folgenden Teams zusammen:

- > Sechs Mitarbeiter des ITA und der SK, im Weiteren eine Person auf Pikett, die den technischen Support für Gemeinden und Oberämter sicherstellte;
- > Ein ITA-Mitarbeiter, zuständig für Authentifizierungs- und Netzwerkfragen;
- > Zwei Mitarbeiter von Unisys, zuständig für Infrastruktur und Anwendung. Zusätzlich bei Unisys, zwei Personen auf Pikett.

Um alle Fragen rund um die Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer auf SyGEV abdecken zu können, wurde ein systematischer Notfallplan implementiert. Jede in den Gemeinden für SyGEV verantwortliche Person verfügt über Informationen, um diesen Notfallplan zu aktivieren.

4.6 Ablauf der Auszählung in den Gemeinden

Der Ablauf der Auszählung in den Gemeinden erfolgt nach einem formalisierten Schema, das in Anhang 7.2 beschrieben wird.

4.7 Notfallplan

Es gibt verschiedene Notfallpläne, je nach Pannen, die im Verfahren im Zusammenhang mit dem Urnengang (die Wochen vor dem Tag des Urnengangs) auftreten können. Die Organisation sah vor, dass im Falle einer Panne am Tag des Urnengangs alles versucht wird, um das Wiederfunktionieren von SyGEV zu gewährleisten. Das liegt daran, dass bei manuellen Auszählungen die Gefahr von Fehlern besteht.

4.7.1 Notfallplan «Worst-Case-Szenario»

Die Organisation vor dem 10. November beinhaltet einen Notfallplan für ein «Worst-Case-Szenario». Er besteht darin, im Falle einer Totalblockade der Anwendung (Internet-Pannen, dauerhafte Serverpannen) in den Gemeinden zur manuellen Auszählung überzugehen:

- > Aussondern der leeren und ungültigen Stimmzettel;
- > Trennen der unverändert belassenen und der veränderten Stimmzettel;
- > Sortieren der unveränderten Stimmzettel und Bildung von Kuverts mit den veränderten Stimmzetteln.

Die Wahllisten werden anschliessend von der Polizei zum Oberamt transportiert. Die Erfassung und die Kommunikation der Resultate würde dann in einer zweiten Phase erfolgen, sobald die technischen Probleme behoben sind.

Das Eskalationsschema ist in Anhang 7.3 aufgeführt.

4.7.2 Notfallplan bezüglich Authentifizierung

Um den Zugang zur Anwendung SyGEV zu garantieren, ist ein Notfallplan vorgesehen, um Systemfehler im Authentifizierungssystem beheben zu können. Die Lösung dazu sieht vor, auf die Backup-Authentifizierung von Unisys auszuweichen.

Die Implementierung des Notfallplans sieht vor, dass:

- > für jedes SyGEV-Benutzerkonto ein Backup-Passwort definiert wird;
- > jede Benutzerin/jeder Benutzer einen verschlossenen Umschlag, der ein Backup-Benutzerkonto und ein Backup-Passwort sowie Anleitungen zur Verbindung mit der Backup-Lösung enthält, erhält;
- > vor jedem Urnengang die SyGEV-Benutzerkontos und -Backup-Passwörter an Unisys übermittelt und die Zugänge zu SyGEV durch die SyGEV-Anwendungsverantwortlichen validiert werden.

Die Aktivierung des Notfallplans sollte wie folgt vor sich gehen:

1. Die Authentifizierung auf der Infrastruktur des Staates Freiburg funktioniert nicht mehr, und das Problem kann in der erforderlichen Zeit nicht behoben werden.
2. Der Entscheid zur Aktivierung erfolgt durch die SK.
3. Unisys wird informiert und aktiviert ein Aktivierungsskript der SyGEV-Konten des Staates Freiburg bei Unisys.
4. Die SK und die SyGEV-Hotline öffnen ihre verschlossenen Umschläge und validieren den Backup-Zugriff auf SyGEV.
5. Die SK informiert die Oberämter über die Aktivierung des SyGEV-Notfallplans.
6. Die Oberämter öffnen ihren verschlossenen Umschlag und validieren den Backup-Zugang zu SyGEV.
7. Die Oberämter informieren ihre Gemeinden über die Aktivierung des SyGEV-Notfallplans.
8. Die Gemeinden öffnen ihren verschlossenen Umschlag und validieren den SyGEV-Backup-Zugriff auf SyGEV.
9. Die Erfassung der Resultate in SyGEV wird fortgesetzt.

Während des Wahlgangs ist für die Authentifizierung ein 24/24-Support durch das ITA sichergestellt.

4.7.3 Ergänzende Notfallpläne

Es werden die folgenden ergänzenden Notfallpläne vorgeschlagen:

- > Um die Blockade / Nichtversendung der Kuverts zu überwinden: Möglichkeit, ab dem Erfassungsklient einen Export der Kuverts zu bewerkstelligen. Dieser Export wird anschliessend per E-Mail an den Administrator der Gemeinde versendet, der die Daten der Kuverts in SyGEV importiert.

- > Im Falle einer Verlangsamung von SyGEV: Staffelung der Erfassung oder der Freigabe der Gemeinden. Die Oberämter sind für das diesbezügliche Handling zuständig und organisieren selbständig und stoppen die Erfassung und die Freigabe aller Gemeinden und staffeln nach Diskussionen mit der SyGEV-Hotline die Freigabe der Gemeinden.

4.7.4 Notfallplan einer Gemeinde, der die adäquate Hardware fehlt

In diesem Fall kontaktiert die SyGEV-Hotline das Oberamt, um ihm das Problem zu schildern. Das Oberamt bearbeitet den Fall danach.

5 Verbesserungsmassnahmen

In diesem Kapitel werden alle Verbesserungsmassnahmen, die nach dem Zwischenfall vom 10. November 2019 von der SK in Zusammenarbeit mit den Oberämtern beschlossen wurden, beschrieben.

5.1 Organisation

5.1.1 Tests vor den Urnengängen

Vor jedem komplexen Urnengang (Wahl) sowie nach jedem Update des Systems (neue Version: Erweiterungen, Anpassungen) müssen die Tests ausgeweitet und eine vollständige Testbatterie, die alle Arten von Abstimmungen und Wahlen abdeckt, durchgeführt werden, um sich zu versichern, dass:

- > das System richtig funktioniert (Richtigkeit der Berechnungen, Konsolidierung der Resultate auf den Ebenen Gemeinde, Bezirk und Kanton), die generierten Dokumente und Informationen, die über die Webseite zur Veröffentlichung der Resultate bereitgestellt werden, richtig sind;
- > das System der Belastung widersteht (Massenzugriff der Benutzer/innen, Zahl der gleichzeitig durchgeführten Operationen, Generierung der Dokumente durch die Gemeinden, je nach Nachführung der Resultate Anpassung der veröffentlichten Resultate auf der Website zur Veröffentlichung).

Dazu muss das Programm, mit dem die Operationen der Gemeinden und Oberämter simuliert werden sollen, ergänzt und angepasst werden, damit weitere Belastungspunkte (Massenfreigabe von Kuverts, Massengenerierung von Protokollen ...) simuliert werden können. Eine neue virtuelle Maschine, deren Ressourcen je nach Testbedarf angepasst werden kann, wird vom ITA zur Verfügung gestellt.

5.1.2 Support (Hotline) am Tag des Urnengangs

Der Support entspricht der Nachfrage der Oberämter und der Gemeinden. Bei einem Zwischenfall und der Aktivierung eines Krisenstabs muss jedoch eine Person das bestehende Team verstärken, damit die Verbindung und die Kommunikation zwischen dem Krisenstab und dem bereits bestehenden Supportteam sichergestellt sind. Diese Person kann, falls nötig, die ganze Kommunikation mit dem Lieferanten von SyGEV oder einen Teil davon übernehmen.

5.1.3 Krisenstab und Notfallplan

Wie bereits unter 2.1. angegeben, wurde am 10. November 2019 ab 14 Uhr ein Krisenstab eingesetzt, aber die drei vom Zwischenfall betroffenen Gemeinden wurden erst um 18.46 Uhr darum ersucht, die Wahlzettel der blockierten Kuverts von Hand auszuzählen. Mit dem heutigen Abstand erscheint es klar, dass es bis zu diesem Ersuchen zu lange dauerte.

Die SK ist sich bewusst, dass die Situation verbessert werden muss, und hat sich bemüht, die Schaffung des Krisenstabs und des Entscheidungsverfahrens in einem zeitlichen Ablaufschema zu erfassen (Anhang 7.4 «Schema zur Bewältigung von Zwischenfällen»). Sollte sich eine solche Situation erneut einstellen, so müssten insbesondere die Entscheide und die Initialisierung des Notfallplans für die Auszählung und die Kommunikation beschleunigt werden, indem die möglicherweise betroffenen Gemeinden darum ersucht werden, alle geänderten Wahlzettel von Hand auszuzählen und den angemessenen Kommunikationsplan zu lancieren.

Was die Zusammensetzung des Krisenstabs betrifft, so gehören diesem wie bereits am 10. November 2019 die Staatskanzlerin, der Informationsverantwortliche und der Verantwortliche für Informatikprojekte bei der SK an; diese drei Rollen stehen an jedem Wahl- und Abstimmungssonntag systematisch an vorderster Front.

Wird der Krisenstab gebildet, so muss er nach der Lageprüfung und je nach Bedarf und Ausmass des Zwischenfalls mit einem Vertreter der Oberamtämänner ergänzt werden, da diese die Aufsichtsbehörde über die Gemeinden auf diesem Gebiet sind. Das Ziel besteht darin, diese besser zu informieren, damit sie namentlich die Information besser an die Gemeinden weitergeben und allenfalls die Entscheidungen, für die sie als Aufsichtsbehörde des Urnengangs in den Gemeinden zuständig sind, treffen können. Schliesslich kann, falls die Situation es erfordert oder diese anhält, eine Vertreterin oder ein Vertreter des Staatsrats das Entscheid-Dispositiv ergänzen.

Wie unter 5.1.2 erwähnt kann der Krisenstab ständig mit dem Support in der SK kommunizieren; diese Kommunikation läuft über die Person, die das Team der Hotline ergänzen soll und die damit beauftragt wird, die Verbindung zwischen Letzterer und dem Krisenstab, aber auch mit dem Lieferanten von SyGEV zu koordinieren. Mit dieser Massnahme muss der Verantwortliche für die politischen Rechte Zeit gewinnen können, damit er sich ausschliesslich auf die Lösung des Problems konzentrieren kann.

5.2 Technik

5.2.1 Informatik: Anwendungssoftware SyGEV

In der Anwendung SyGEV wurden Optimierungsmassnahmen ergriffen, hier die wichtigsten:

1. Die Kuverts werden von den Gemeinden nicht mehr massenweise, sondern nach und nach freigegeben.
2. Die Zuständigkeit für die Aufgaben wird geklärt, damit Ursache der Probleme schnell identifiziert und die Panne der Anwendung wirksam behoben werden kann.
3. Stafflung und Priorisierung der von SyGEV ausgeführten Aufgaben, damit die Leistung optimiert wird.
4. Möglichkeit, den Rhythmus der Veröffentlichung der Dokumente (z. B. Protokolle) von demjenigen der Bereitstellung der Daten, die auf der Website zur Veröffentlichung der Resultate verbreitet werden, zu trennen.
5. Die Daten, die während des Urnengangs generiert werden, haben Vorrang, und die Generierung von gewissen Berichten (namentlich Statistiken) wird ans Ende des Urnengangs verschoben.
6. Verbesserte Nachverfolgung der in SyGEV ausgeführten Aktivitäten (Log), um so einen vollständigeren Verlauf bereitstellen zu können und derart Ursprünge von Zwischenfällen genauer identifizieren zu können.

5.2.2 Informatik: Veröffentlichung der Resultate

Der Rhythmus der Nachführung auf der SyGEV-Website (<https://sygev.fr.ch/resultats>) zur Veröffentlichung der Resultate wird bei Wahlen auf jeden Fall auf 30 Minuten ausgedehnt. Beim Urnengang vom 10. November 2019 wurde der Rhythmus der Nachführung auf 15 Minuten verkürzt. Für Abstimmungen bleibt dieser Rhythmus bei 5 Minuten.

Bei einem Urnengang, bei dem gleichzeitig gewählt und abgestimmt wird, müssen, um einen korrekten Ablauf der Aktivitäten sicherzustellen zu können, der Rhythmus angepasst und die vordringlichen Vorlagen berücksichtigt werden (Bund, Kanton, Gemeinden).

5.2.3 Unisys-Support

Der Support, der von Unisys sichergestellt wird, entspricht dem Unterhaltsvertrag vom 22. April 2016. Dieser sieht in Anhang 1 ein Service Level Agreement (SLA) vor. Die Servicequalität und die Reaktionsfähigkeit, die Unisys sowohl bei den Generalproben als auch bei den Urnengängen zeigte, entsprach immer den Erwartungen des Staates. Wir sind deshalb der Meinung, dass der Service Level nicht angepasst werden muss.

5.3 Kommunikation

Das Schema zur Bewältigung der Zwischenfälle, das bereits unter 5.1.3 erwähnt wurde, gibt den ganzen Entscheidungsprozess bis zur Lösung der Krise, namentlich unter dem Blickpunkt der Kommunikation, wieder. In jeder Phase wird eine Kommunikation für die verschiedenen Zielpublika, d. h. die Medien, die Kandidatinnen und Kandidaten und Vertreterinnen und Vertreter der Parteien, die Oberämter und die Gemeinden und schliesslich die Bevölkerung insgesamt, vorgesehen.

Zur Erinnerung: Die Kommunikation an den Tagen der Urnengänge baut auf vier Schwerpunkten auf:

- > Die SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate dient auch dazu, die Resultate auf den Bildschirmen, die am Ort der Verbreitung der Resultate zur Verfügung stehen, zu präsentieren.
- > Die Website des Staates liefert vor dem Urnengang Informationen über die Fristen und die Organisation des Urnengangs. Sie verfügt auch über einen Verweis zur SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate.
- > Die Kommunikation (mündlich und auf dem Bildschirm) am Ort der Verbreitung der Resultate (derzeit in der Eingangshalle der Universität Miséricorde).
- > Die sozialen Netzwerke (Twitter und Facebook).

5.3.1 Medien

Die Medien und das Publikum, die an der Universität waren, wurden von der Staatskanzlerin während des Nachmittags dreimal über die Situation und die laufenden Aktivitäten informiert. Diese Informationen wurden auch auf den sozialen Netzwerken verbreitet. Künftig sieht das Schema zur Bewältigung von Zwischenfällen häufigere Kommunikationen an die Medien, die vor Ort präsent sind, vor, unabhängig davon, ob der Zwischenfall gelöst ist oder nicht, insbesondere, wenn ein Krisenstab gebildet wird, aber auch wenn der Plan B aktiviert wird oder die Bereitstellung der Resultate allenfalls verschoben werden muss. Die Validierung der Resultate hat auf jeden Fall Vorrang vor der Mitteilung und der Veröffentlichung.

5.3.2 Oberämter und Gemeinden

Obwohl der Oberamtmann des Saanebezirks am 10. November 2019 am frühen Abend zum Krisenstab beigezogen wurde, muss man feststellen, dass die übrigen Oberämter und damit alle Gemeinden nicht in genügendem Masse über den Stand der Situation informiert wurden. Gemäss dem Schema zur Bewältigung der Zwischenfälle wird dieses Manko durch eine Kommunikation der SyGEV-Hotline für die Oberämter korrigiert, und zwar sobald ein Zwischenfall auftaucht, d.h. lange vor der allfälligen Aktivierung des Krisenstabs. Die Kommunikation mit den Oberämtern und damit mit den Wahlbüros der Gemeinden wird so systematisch verbessert. Mehrere weitere Mitteilungen werden während der folgenden Stunden, bis zur Veröffentlichung der Endresultate, angesetzt.

5.3.3 Website des Staates und soziale Netzwerke

Für die übrigen Zielgruppen, nämlich die Mitglieder der politischen Parteien, die nicht vor Ort sind, und die Bevölkerung im Allgemeinen, erfolgt die Kommunikation über die SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate und über die sozialen Netzwerke. Obwohl die Informationen über das Problem am 10. November 2019 über Twitter gut kommuniziert wurden, passierte auf der Website nicht dasselbe. Um diesem Manko abzuhelfen, wird im Schema zur Bewältigung der Zwischenfälle künftig klar vorgesehen, dass eine Notfall-Website auf fr.ch aktiviert wird, bis das Problem gelöst ist. So werden alle, welche die Veröffentlichung der Resultate auf dem Internet verfolgen, über den Zwischenfall und die Entwicklung seiner Behebung informiert.

5.3.4 Website zur Veröffentlichung der Resultate

Wie erwähnt wurde die SyGEV-Website zur Veröffentlichung der Resultate am 10. November 2019 unverändert in Produktion belassen, was hinterher gesehen sicherlich als Fehler zu betrachten ist. Denn die Benutzerinnen und Benutzer der Website des Staates hatten deswegen keine offizielle Information über das Vorhandensein einer technischen Blockierung und hatten bis zur Veröffentlichung der Endresultate keinen Zugang mehr zu nachgeführten Informationen. Dieser Verfahrensfehler wurde im Schema zur Bewältigung der Zwischenfälle identifiziert und korrigiert. Dieses sieht künftig die Schaffung einer Ersatzwebseite vor, damit die SK über die Website des Staates die ganze Bevölkerung während der Entwicklung der Ereignisse direkt informieren kann.

6 Schlussfolgerungen

Die SyGEV-Anwendung hat sich gut etabliert und wird von den zahlreichen Benutzerinnen und Benutzern, insbesondere in den Gemeinden, geschätzt. Normalerweise kann mit ihr ein Urnengang schnell bearbeitet werden. Am 10. November 2019 beispielsweise hatten über 120 Gemeinden die Auszählung des zweiten Wahlgangs in den Ständerat bereits um 13.00 Uhr beendet. Die Anwendung bietet viel Transparenz, denn jedermann kann auch auf dem Internet die Auszählung in Echtzeit verfolgen. Sie wurde zwei Sicherheitsaudits unterzogen (2016 und 2019), die bestätigt haben, dass das Management der Sicherheit der guten Praxis im Bereich Informatiksicherheit entspricht.

Die SK hat spezifisch das Problem, das am 10. November 2019 aufgetreten ist, beschrieben und einen dokumentierten Massnahmenplan vorgeschlagen, mit dem die Lehren aus diesem Zwischenfall gezogen werden. Die Informatik-, Krisenmanagements- und Kommunikationsprobleme waren bedauerlich. Diese Situation lässt sich sowohl mit dem Vertrauen in ein Abstimmungssystem, das bis dahin gut funktioniert hatte, als auch mit der Furcht vor der Verursachung von Fehlern erklären. Die Wahrnehmung der Ernsthaftigkeit der Situation in der Politik und in den Medien wurde wahrscheinlich durch die geringe Differenz bei der Stimmenzahl der zwei letzten Kandidaten, die um die Wahl in den Ständerat kämpften, und durch die Korrektur des Resultats am Montag verstärkt. Der Zwischenfall ist in einer wegen der äusserst knappen Resultate angespannten politischen Lage aufgetreten. Die SK hat bei der Bewältigung der Krise und der Kommunikation das momentane Umfeld zu wenig berücksichtigt.

Die Folge des Informatikproblems war eine verspätete Ablieferung der Resultate, die am Sonntag um 21.15 Uhr bekanntgegeben wurden, während sie eigentlich gegen 14 Uhr erwartet worden waren, und einer Korrektur am folgenden Tag, nach der Rückkehr zur Normalität.

Dieser Zwischenfall gab Anlass zu einer vertieften Prüfung der SyGEV-Anwendung und der Verfahren zur Verwaltung der Wahlen und Abstimmungen. Die Prüfung, die von der Staatskanzlei und den Oberämtern durchgeführt wurde, ermöglichte die Schaffung von Verbesserungs- und Optimierungsmassnahmen.

Mit der Digitalisierung können die Dienstleistungen für die Bevölkerung verbessert werden. Die Anwendung zur Verwaltung von Wahlen und Abstimmungen ist ein gutes Beispiel für den Mehrwert eines Informatikdispositivs. Diese Tools bringen aber die Gefahr von Pannen mit sich, die das gute Funktionieren der Verfahren schnell einmal beeinträchtigen können. Die Aufgabe der Verwaltung ist es zunächst, alles daranzusetzen, um das Auftreten von Pannen zu verhindern. Wenn trotz allen getroffenen Vorkehrungen doch ein Zwischenfall auftritt, geht es darum, alles zu tun, um die Folgen möglichst gering zu halten und die Lehren aus den Problemen zu ziehen.

Die Lehren aus der Panne vom 10. November 2019 wurden gezogen, zunächst, um einen erneuten Zwischenfall zu verhindern, und dann, um in einem Fall einer erneuten Panne das Krisenmanagement und die Kommunikation so zu verbessern, dass die Auswirkung eines Zwischenfalls auf das gute Funktionieren unserer Institutionen möglichst gering ist. Das Audit zur Performance der Software, das vom Staatsrat beschlossen wurde, wird zeigen, ob die Massnahmen die erwarteten Verbesserungen bringen.

7 Beilagen

7.1 Differenzen bei den Resultaten von Sonntag auf Montag (Punkt 2.3)

7.1.1 Differenzen bei den Resultaten

Kandidatin und Kandidaten	Am 10.11.2019 veröffentlichte Resultate	Von SyGEV am 11.11.2019 berechnete Resultate	Differenz
Levrat Christian	38'337	38'372	35
Gapany Johanna	31'122	31'129	7
Vonlanthen Beat	30'964	30'991	27
Total			69

In den manuellen Berechnungen fehlten die beiden folgenden Kuverts der Gemeinde Murten:

Kuvertnummer	Beat Vonlanthen	Christian Levrat	Johanna Gapany	Total
4800.96342.020.8	14	20	5	39
4800.03841.015.8	13	15	2	30
Total	27	35	7	69

7.1.2 Zahl der Stimmberechtigten, eingegangener, leerer, ungültiger und gültiger Wahlzettel

Sarine / Saane	10. November	11. November	Villars-Sur-Glâne
Stimmbeteiligung:	40.84%	41.06%	
Wählerzahl :	55348	62006	6658
Eingegangene Wahlzettel:	22604	25457	2853
Leere Stimmzettel:	154	172	18
Ungültige Stimmzettel:	630	700	70
Gültige Stimmzettel:	21820	24585	2765
Sensebezirk			Bösingen
Stimmbeteiligung:	37.14%	36.88%	
Wählerzahl:	29915	32449	2534

Sarine / Saane	10. November	11. November	Villars-Sur-Glâne
Eingegangene Wahlzettel:	11109	11967	858
Leere Stimmzettel:	45	51	6
Ungültige Stimmzettel:	424	459	35
Gültige Stimmzettel:	10640	11457	817
Seebezirk			Murten
Stimmbeteiligung:	33.75%	34.32%	
Wählerzahl:	18289	23734	5445
Eingegangene Wahlzettel:	6172	8145	1973
Leere Stimmzettel:	45	64	19
Ungültige Stimmzettel:	191	244	53
Gültige Stimmzettel:	5936	7837	1901

7.2 Ablauf der Auszählung der Ständeratswahl in den Gemeinden (Punkt 4.6)

Auszählung	Übertragung in das Journal der Handlungen des Wahlbüros
Dienstagmittag vor dem Urnengang: Schliessung des Stimmregisters	→ Einschreibung der Zahl der angemeldeten Stimmberechtigten
Öffnung der Urne und Öffnung des Antwortkuverts, das folgenden Inhalt hat: <ul style="list-style-type: none"> • Stimmrechtsausweis • Wahlkuvert mit den Wahlzetteln 	
Zählung der Stimmrechtsausweise	
Öffnung der Wahlkuverts	
Zählung und Sortierung der Wahllisten in: <ul style="list-style-type: none"> Gültige Enthaltung } Ungültige Ungültig 	Total der Stimmzettel Leere Stimmzettel: +Ungültige Stimmzettel: -Ungültige Stimmzettel Total der gültigen Stimmzettel
Bereinigung der Wahllisten und Sortierung in: <ul style="list-style-type: none"> Unveränderte Wahllisten (nach Listennamen) Veränderte Wahllisten nach Listennamen Listen ohne Bezeichnung 	Alle Entscheide des Wahlbüros werden im Wahljournal dokumentiert.
Die Wahllisten werden in Paketen von 20, 30, 50 oder 100 Stück zusammengefasst und bilden die Kuverts.	Die Anzahl der Kuverts nach Bezeichnung wird im Journal festgehalten.

Auszählung	Übertragung in das Journal der Handlungen des Wahlbüros
Es wird das Total der unveränderten Wahllisten für jede Bezeichnung berechnet und in SyGEV erfasst.	
Die abgeänderten Listen werden als Kuverts eins ums andere in SyGEV erfasst (Erfassungsclient SyGEV).	
Die Gemeinde gibt die Resultate in SyGEV frei: Die Gemeinde verfügt daher über Angaben zu den Stimmen pro Liste und pro Kandidatin oder Kandidat sowohl von geänderten als auch von nicht geänderten Listen.	
In SyGEV Erstellung der Protokolle, welche die Resultate enthalten.	
Zur Kontrolle werden die Protokolle an die Oberämtern übermittelt.	

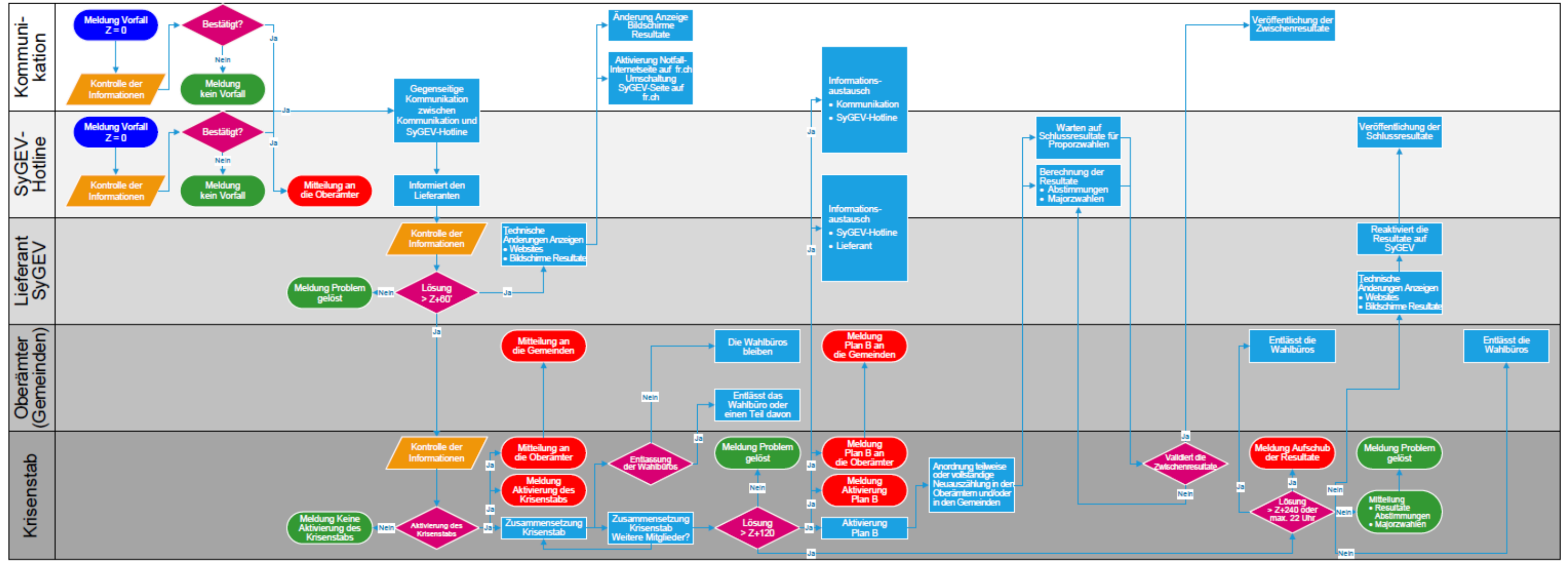
7.3 Eskalationsschema im Notfallplan, der am 10. November 2019 in Kraft trat (4.7)

Der Entscheid zur Aktivierung des Notfallplans erfolgt nach dem folgenden Ablaufschema:

Eskalation	Was	Wer
1	Identifikation eines bedeutenden blockierenden Ereignisses, das die Nutzung von SyGEV verhindert.	Hotline oder Oberamt/Oberämter
2	Austausch zu den zu ergreifenden Massnahmen: > Identifizierung des ursprünglichen Problems (Unisys-ITA) und Schätzung der Behebungsdauer > Definition des nächsten Statusberichts > Information an die Staatskanzlerin	Oberamt/Oberämter und Hotline
3	Statusbericht: > Diagnose zum ursprünglichen Problem > Antrag auf Aktivierung des «Worst-Case-Szenarios» zuhanden COFIL Wenn der Antrag auf Aktivierung angenommen wird, erfolgt die Eskalation wie folgt:	Oberamt/Oberämter, Hotline und Staatskanzlerin
3.1.	Organisation des Krisenstabs:	Staatskanzlerin
3.2.	Sitzung des Krisenstabs > Lagebericht > Alternativen > Diskussion Entscheidungen der SK (basierend auf dem Krisenstab) zuhanden der Oberamtfrauen und -männer (Notfallplan «Worst-Case-Szenario», Kommunikation an die Benutzerinnen und Benutzer, an die Medien und eventuell die BK)	Krisenstab-
3.3.	Kommunikation des Entscheids der SK auf der Basis des Krisenstabs zuhanden der Oberamtsfrauen und -männer	SK
3.4.	Falls die Oberamtfrauen und -männer mit dem Entscheid des Krisenstabs einverstanden sind, kommuniziert die SK den Entscheid an die Medien	SK

7.4 Neues Prozessschema zur Bewältigung von Zwischenfällen (Incidents) (Punkt 5.1.3)

Schema zum Vorgehen bei Vorfällen (am Tag des Urnengangs)





Rapport 2019-GC-73

27 août 2019

de la commission ordinaire au Grand Conseil relatif à la requête 2019-GC-40 Collaud Romain, Kolly Gabriel – Dysfonctionnement au sein du collège des scrutateurs et ouverture d’une enquête

Nous avons l’honneur de vous présenter le rapport relatif à la requête de Romain Collaud et Gabriel Kolly concernant les dysfonctionnements observés au sein du collège des scrutateurs lors de l’élection à la première vice-présidence du Grand Conseil le 6 février 2019 et les mesures à mettre en place pour éviter la réédition d’un tel événement.

1. Introduction	1
2. Résumé	2
3. Auditions des scrutateurs	2
3.1 Déroulement du scrutin du 6 février 2019	3
3.2 Bulletins au nom de la députée Julia Senti	4
3.3 Hypothèse de la fraude écartée	4
3.4 Améliorations à apporter au processus électoral	4
4. Conclusions	4

1. Introduction

Le 26 mars 2019, le Grand Conseil a accepté par 58 voix contre 39 (4 abstentions) la requête 2019-GC-40 des députés Romain Collaud et Gabriel Kolly demandant « l’ouverture d’une enquête par une commission du Grand Conseil sur le fonctionnement lors du comptage des voix par les scrutateurs le 6 février dernier, ainsi que la mise en place de mesures pour éviter ces dysfonctionnements fort fâcheux ».

Pour mémoire, le 6 février 2019, le Grand Conseil a procédé à l’élection à la première vice-présidence du Parlement, en remplacement du député Raoul Girard, démissionnaire. Au terme du scrutin, le

Président du Grand Conseil a annoncé l’élection de la députée Kirthana Wickramasingam avec 68 voix sur 95 bulletins valables (103 distribués, 101 rentrés, 6 blancs). La députée Ursula Krattinger-Jutzet était créditée de 24 voix, les députés Pierre Mauron et Olivier Flechtner de respectivement 2 et 1 voix.

Dans le cadre de ses attributions, le Secrétariat du Grand Conseil a procédé, le lendemain du scrutin, au recomptage des voix. L’opération – ponctuelle – a révélé des erreurs dans les résultats rapportés au Président du Grand Conseil. Ainsi, la députée Kirthana Wickramasingam était-elle créditée de 7 voix de trop, au détriment de la députée Ursula Krattinger-Jutzet (3 voix) et de la

députée Julia Senti (4 voix), dont le nom n'a jamais été mentionné le 6 février 2019.

Le 10 mai, le Bureau du Grand Conseil a chargé une commission ordinaire de neuf membres de faire la lumière sur les événements du 6 février 2019 et de proposer des pistes d'amélioration du processus électoral.

Membres de la commission

Hubert DAFFLON : Président

Romain COLLAUD, Nicolas KOLLY, Ursula KRATTINGER-JUTZET, Bertrand MOREL, Benoît PILLER, Benoît REY, Emanuel WAEBER, Jean-Daniel WICHT

2. Résumé

La commission s'est réunie à quatre reprises – les 19 et 28 juin, le 8 juillet et le 27 août. Elle s'est d'abord appliquée à définir les contours de sa mission et les moyens de la remplir. Elle a ensuite entendu les scrutateurs sur le déroulement du scrutin problématique ; il s'agissait pour elle de déterminer s'il y avait eu fraude, auquel cas une dénonciation pénale se serait imposée. Enfin, elle s'est employée à rédiger son rapport à l'intention du Grand Conseil et une directive relative à l'organisation et au fonctionnement du collège des scrutateurs à l'intention du Bureau.

Des auditions des six scrutateurs, dont l'un n'a pas pris part au dépouillement, n'est ressorti aucun élément permettant d'affirmer que le scrutin a été faussé intentionnellement. C'est ainsi que, forte du sentiment qu'il n'y a pas eu volonté de frauder, la commission s'est prononcée à l'unanimité contre la transmission du dossier au Ministère public.

La commission relève cependant une grave négligence des scrutateurs, qui ont failli collectivement à leur mission. De leurs auditions, il appert qu'une désorganisation certaine règne au sein du collège et qu'aucune

procédure ne régit clairement les opérations de dépouillement. La commission a été particulièrement heurtée d'apprendre qu'il n'est pas systématiquement procédé, pour validation des résultats, à un deuxième dépouillement des scrutins. Une telle opération aurait sans doute permis d'éviter la déconvenue du 6 février 2019.

La commission ne saurait cependant blâmer les seuls scrutateurs. Elle estime que le Grand Conseil porte sa part de responsabilité pour n'avoir pas codifié clairement le déroulement du processus électoral.

La commission prend par ailleurs acte du fait que le mystère des bulletins au nom de la députée Julia Senti restera entier. Selon les scrutateurs ayant pris part au dépouillement ce jour-là, l'erreur trouve son origine dans la réunion accidentelle des bulletins Senti avec des bulletins Wickramasingam. Reste que chacun assure avec conviction n'avoir jamais vu lesdits bulletins, ni entendu prononcer le nom de la députée Senti.

Conformément à la mission qui lui a été confiée, la commission propose une série de mesures pour améliorer le processus électoral, de l'impression des bulletins de vote à la communication des résultats par le président du Grand Conseil. Ces dispositions sont consignées dans une directive soumise au Bureau.

3. Auditions des scrutateurs

Bien qu'ils n'y fussent pas contraints, les scrutateurs ont tous répondu tant à l'invitation qu'aux questions de la commission. Durant les entretiens individuels, qui se sont déroulés le 28 juin 2019, chacun a pu livrer ses souvenirs, parfois diffus, du dépouillement problématique et faire part de ses propositions d'amélioration du processus électoral.

De manière générale, les membres du collège des scrutateurs ont été très affectés par cet événement. Tous reconnaissent que des erreurs de comptage d'une ou deux voix

peuvent se produire. Mais dans le cas particulier, pas moins de sept voix ont été mal répertoriées. Ils sont unanimes à dire que c'est trop. Plus grave encore à leurs yeux est le fait qu'à aucun moment les quatre bulletins au nom de la députée Julia Senti n'ont été consignés.

3.1 Déroulement du scrutin du 6 février 2019

Le 6 février 2019, le processus électoral s'est déroulé « comme d'habitude », selon l'ensemble des scrutateurs qui y ont pris part.

La coordinatrice des opérations a confié aux scrutateurs les bulletins de vote à distribuer dans les bancs selon les secteurs attribués à chacun (quatre au total). Les bulletins non distribués ont été remis à la coordinatrice.

La récolte des bulletins a été opérée par deux scrutateurs, dans les secteurs placés sous leur responsabilité. Les bulletins ont ensuite été transférés dans une boîte se trouvant sur la table des scrutateurs, avant d'être placés dans une enveloppe. Le collègue s'est ensuite retiré dans la salle voisine, dite du Tribunal cantonal, pour procéder au dépouillement.

Là, deux binômes se sont spontanément constitués pour œuvrer au dépouillement. La coordinatrice – qui n'a elle-même pas participé au comptage des voix – a alors vidé l'enveloppe sur la table et réparti les bulletins entre les binômes. Le dépouillement des votes a commencé.

La commission a entendu différentes versions, souvent contradictoires, de cette opération. Pour d'aucuns, les scrutateurs ont travaillé en binôme, dépouillant ensemble les bulletins et les plaçant sur les mêmes piles. Selon d'autres, chacun a travaillé individuellement, faisant ses propres piles avant de les fusionner avec celles de l'autre membre du binôme.

Au terme du décompte, les binômes ont remis leurs piles de bulletins à la coordinatrice en lui dictant les résultats obtenus. Les bulletins

portant le même nom ont alors été réunis en une seule pile. A vue d'œil, un tas dominait largement les autres, laissant augurer un résultat très net. Un deuxième dépouillement des voix n'a dès lors pas été jugé nécessaire. Courant, ce procédé a particulièrement heurté la commission, certaine que le double contrôle des scrutins était la règle.

Finalement, la coordinatrice a additionné les chiffres communiqués par les binômes et reporté la somme obtenue dans le procès-verbal de dépouillement des votes.

Concernant le bouclage des opérations, les scrutateurs ont présenté, là encore, des versions différentes. La majorité affirme que le résultat du scrutin n'a pas été annoncé et n'avoir pas vu le procès-verbal de dépouillement. Certains disent au contraire avoir entendu l'annonce du résultat et/ou vu le procès-verbal de dépouillement. Seule certitude, ledit procès-verbal ne porte que la signature de la coordinatrice.

Enfin, les bulletins ont été replacés dans l'enveloppe, qui a été remise au Secrétariat du Grand Conseil avec le procès-verbal de dépouillement. Les résultats ont été saisis dans un tableur Excel, puis une fiche récapitulative a été imprimée pour être transmise au Président du Grand Conseil.

Le lendemain, le Secrétariat du Grand Conseil a procédé au contrôle inopiné du scrutin, révélant les erreurs dans les résultats rapportés au Grand Conseil. La députée Kirthana Wickramasingam avait ainsi été créditée de 3 voix appartenant à la députée Ursula Krattinger-Jutzet et de 4 voix appartenant à la députée Julia Senti.

3.2 Bulletins au nom de la députée Julia Senti

Les cinq scrutateurs ayant pris part au dépouillement du scrutin – le sixième était excusé – ne parviennent pas à expliquer l’omission des bulletins au nom de la députée Julia Senti. Ils plaident l’accident : selon eux, les bulletins Senti ont été fortuitement fusionnés avec des bulletins Wickramasingam. Chacun affirme cependant n’avoir pas vu de bulletin au nom de la députée Julia Senti. Chacun affirme encore que ce nom n’a jamais été prononcé durant le dépouillement.

3.3 Hypothèse de la fraude écartée

Cinq membres du collège des scrutateurs écartent catégoriquement l’hypothèse de la fraude. Chacun, assurent-ils, n’aspire qu’à remplir sa mission en toute honnêteté. Pour eux, il s’agit d’une erreur, aussi grave que regrettable. Selon leur expérience, il est probable que les sept bulletins litigieux se soient accidentellement retrouvés dans la mauvaise pile. Seul un membre du collège – qui ne parvient pas à comprendre comment les bulletins au nom de la députée Julia Senti ont pu être ignorés – fait part de ses doutes, mais ne saurait mettre quelqu’un en cause.

3.4 Améliorations à apporter au processus électoral

De manière générale, les scrutateurs appellent à une codification précise des différentes étapes du processus électoral – de la distribution des bulletins à l’annonce des résultats du scrutin –, dont chacun devrait être instruit à son entrée en fonction. Car à l’heure actuelle, aucune règle ne régit l’organisation et le fonctionnement du collège ; chacun œuvre de manière plus ou moins autonome, en essayant de faire au mieux.

Plusieurs scrutateurs relèvent le stress engendré par les nombreuses élections judiciaires qui, ponctuellement, jalonnent les séances du mardi après-midi. Ces scrutins-là, contrairement aux élections protocolaires,

sont dépouillés dans la salle du Grand Conseil, à même la table des scrutateurs. Le décompte des voix demandant de la concentration, cette manière de procéder augmente le risque de commission d’erreurs. Le risque est encore amplifié par le fait que, régulièrement, des députés qui n’étaient pas à leur place au moment de la distribution ou de la récolte viennent à la table des scrutateurs chercher et/ou déposer un bulletin. Pour une majorité du collège, chaque scrutin devrait ainsi être dépouillé au calme, hors de la salle du Grand Conseil.

Mais les scrutateurs étant avant tout des députés, représentants d’une frange de la population, il ne saurait être question, en les contraignant à quitter la salle, de les priver de leur droit de participer aux débats du plénum. D’aucuns plaident ainsi pour l’introduction, le mardi après-midi, d’une pause durant laquelle ils pourraient remplir leur mission de scrutateur.

Une majorité estime encore que le soutien logistique d’un représentant du Secrétariat du Grand Conseil serait appréciable.

4. Conclusions

La commission constate tout d’abord que, le temps passant, les souvenirs des protagonistes du dépouillement du 6 février 2019 se sont estompés et ne permettent pas de reconstituer le déroulement précis des opérations.

Elle prend ensuite acte – avec une certaine frustration – du fait que le mystère des bulletins au nom de la députée Julia Senti restera entier, les scrutateurs ayant pris part au dépouillement ce jour-là affirmant n’avoir ni vu lesdits bulletins, ni entendu prononcer le nom de la députée Senti.

A l’unanimité de ses membres, la commission s’est prononcée contre la transmission du dossier au Ministère public aux fins d’investigation pénale. Les auditions des scrutateurs n’ont en effet révélé aucun élément permettant d’affirmer que le scrutin

avait été faussé intentionnellement. La commission a ainsi le sentiment qu'il n'y pas eu ce jour-là volonté de frauder.

La commission retient encore que les versions contradictoires livrées par les scrutateurs témoignent d'une désorganisation certaine du collège et mettent en évidence le fait qu'aucune procédure claire ne régit le processus électoral. Conformément à la mission qui lui a été confiée, elle propose une série de dispositions propres à améliorer ce processus ; elles sont consignées dans une directive soumise au Bureau du Grand Conseil (cf. annexe).

La commission propose notamment de doter le collège d'une présidence chargée de superviser la tâche des scrutateurs et d'imposer un deuxième dépouillement des voix. Elle propose également que les scrutins du mardi après-midi soient, en règle générale, dépouillés le mercredi matin avant la séance du Grand Conseil. Selon elle, une pause de vingt minutes le mardi ne saurait suffire à dépouiller jusqu'à parfois huit élections, voire davantage. La commission estime que le report du dépouillement au mercredi matin permettra aux membres du collège de remplir à satisfaction leurs deux missions de député et de scrutateur.

Au terme de ses travaux, à défaut de preuve contraire, la commission retient donc que, le 6 février 2019, le résultat du scrutin de l'élection à la première vice-présidence du Grand Conseil n'a pas été intentionnellement faussé mais découle d'une grave négligence du collège des scrutateurs. Pour limiter le risque de réédition d'un tel événement, elle invite le Bureau à faire siennes les dispositions consignées dans la directive sur l'organisation et le fonctionnement du collège des scrutateurs.

Elle invite par ailleurs le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Directive

Du 06.12.2019

relative à l'organisation et au fonctionnement du collège des scrutateurs

Le Bureau du Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 4, 27, 28, 156 et 157 de la loi sur le Grand Conseil (LGC)

Adopte ce qui suit :

CHAPITRE 1

Dispositions générales

Art. 1 **Objet**

¹ La présente directive régit l'organisation et le fonctionnement du collège des scrutateurs du Grand Conseil du canton de Fribourg.

² Elle contient notamment des instructions sur la procédure à suivre lors des élections protocolaires, ordinaires et judiciaires.

CHAPITRE 2

Organisation du collège des scrutateurs

Art. 2 **Composition**

¹ Le collège des scrutateurs est composé de six membres élus par le Grand Conseil (art. 27 al 1 LGC). Les scrutateurs ou scrutatrices absents sont remplacés par leur suppléant ou leur suppléante.

² Le collège des scrutateurs désigne son président ou sa présidente ainsi que son vice-président ou sa vice-présidente pour la durée d'une demi-législature ; ils sont rééligibles.

Art. 3 **Instruction**

¹ Les scrutateurs ou scrutatrices et les suppléants ou suppléantes sont instruits par le Secrétariat du Grand Conseil, en début de législature, des règles de fonctionnement du collège. L'opération est répétée pour chaque scrutateur ou scrutatrice et suppléant ou suppléante élu en cours de législature.

² Les scrutateurs ou scrutatrices et les suppléants ou suppléantes se voient remettre un exemplaire de la directive relative à l'organisation et au fonctionnement du collège des scrutateurs.

Art. 4 **Attributions**

¹ La présidence supervise le travail des scrutateurs ou scrutatrices et s'assure que la procédure décrite à l'art. 9 est respectée.

² La présidence a notamment les attributions suivantes :

- a) elle procède au décompte des bulletins (non distribués, distribués, rentrés) ;
- b) elle confie les enveloppes à dépouiller aux scrutateurs ou scrutatrices ;
- c) elle saisit les résultats des élections dans le procès-verbal de dépouillement des votes ;
- d) elle transmet le procès-verbal de dépouillement des votes au ou à la Secrétaire général-e du Grand Conseil.

³ Les quatre scrutateurs ou scrutatrices qui ne sont pas membres de la présidence forment deux binômes.

⁴ Les binômes ont notamment les attributions suivantes :

- a) ils dépouillent les enveloppes confiées par la présidence ;
- b) ils communiquent à la présidence le résultat des dépouillements.

CHAPITRE 3

Fonctionnement du collège des scrutateurs

Art. 5 Bulletins de vote

¹ Les bulletins de vote sont émis par le Secrétariat du Grand Conseil au format A6 pour les scrutins uninominaux et A5 pour les scrutins de liste. Ils sont de couleur différente lors d'élections multiples.

² Les bulletins mentionnent l'objet du scrutin et la date de l'élection. Pour les scrutins de liste, les bulletins mentionnent en sus le nom des candidat-e-s proposé-e-s par les groupes ou les comités de sélection.

³ Des bulletins de réserve, dans l'éventualité de tours de scrutin supplémentaires, ne mentionnent que la date de l'élection.

Art. 6 Distribution des bulletins de vote

¹ Pour la distribution des bulletins, la salle du Grand Conseil est divisée en quatre secteurs. Chaque secteur est placé sous la responsabilité d'un scrutateur ou d'une scrutatrice.

² La présidence distribue les bulletins aux scrutateurs ou scrutatrices, au ou à la rapporteur-e et à la Présidence du Grand Conseil.

³ Les scrutateurs ou scrutatrices ne distribuent de bulletin qu'aux député-e-s assis-e-s à leur place. Lorsque la diffusion dans les bancs est terminée, la distribution est close.

⁴ Il est interdit aux député-e-s de solliciter un bulletin à la table des scrutateurs.

⁵ Les scrutateurs ou scrutatrices remettent les bulletins non distribués à la présidence, qui les agrafe et les place dans l'enveloppe de dépouillement.

Art. 7 Collecte des bulletins de vote

¹ Les bulletins sont collectés dans une urne.

² Pour la collecte des bulletins, la salle du Grand Conseil est divisée en deux secteurs placés sous la responsabilité de deux scrutateurs ou scrutatrices.

³ Les scrutateurs ou scrutatrices ne collectent que les bulletins des député-e-s assis-e-s à leur place. Lorsque la collecte dans les bancs est terminée, le vote est clos.

⁴ Il est interdit aux député-e-s de déposer leur bulletin à la table des scrutateurs.

⁵ Au terme de la collecte, les urnes sont vidées dans l'enveloppe de dépouillement qui est immédiatement fermée.

Art. 8 Dépouillement – Généralités

¹ Le dépouillement ne se déroule jamais dans la salle du Grand Conseil et toujours en présence d'un ou d'une représentant-e ou du Secrétariat du Grand Conseil.

² Des interruptions de séance peuvent être décrétées pour permettre le dépouillement des scrutins.

Art. 9 Dépouillement – Procédure

¹ La présidence ouvre les enveloppes en présence de tous les scrutateurs ou scrutatrices et du ou de la représentant-e du Secrétariat du Grand Conseil.

² La présidence procède au décompte des bulletins (non distribués, distribués, rentrés) puis confie une enveloppe à chaque binôme.

³ Les binômes dépouillent le scrutin confié et notent le résultat obtenu sur un formulaire fourni par le Secrétariat du Grand Conseil. Les bulletins sont ensuite mélangés et replacés dans l'enveloppe, qui est remise à la présidence en même temps que le formulaire de résultat.

⁴ La présidence saisit sur un tableur, sans les annoncer, les résultats transmis par les binômes. Chaque enveloppe dépouillée par un binôme est ensuite confiée à l'autre pour un deuxième dépouillement selon la même procédure.

⁵ En cas de divergence des résultats transmis par les binômes, la présidence procède à un troisième dépouillement.

⁶ Il est procédé ainsi pour chaque scrutin.

⁷ Les bulletins sont conservés durant quatre mois par le Secrétariat du Grand Conseil.

Art. 10 Suffrages non valables

¹ N'entrent pas en ligne de compte (art. 157 al. 1 LGC) :

- a) les bulletins illisibles ou équivoques ;
- b) les bulletins contenant une mention étrangère à la désignation des candidat-e-s ;
- c) les suffrages donnés à une personne non éligible ;
- d) les bulletins blancs.

² Lorsqu'un bulletin de liste renferme plus de noms qu'il n'y a de personnes à élire, les derniers noms inscrits sont biffés par les scrutateurs (art. 157 al. 2 LGC).

³ En cas de doute sur la validité d'un bulletin, les scrutateurs ou scrutatrices consultent le collège.

Art. 11 Transmission et annonce des résultats

¹ Au terme du dépouillement, la présidence annonce aux scrutateurs ou scrutatrices le résultat du scrutin.

² Les procès-verbaux de dépouillement des votes sont signés par tous les scrutateurs ou scrutatrices.

³ La présidence transmet sans délai les procès-verbaux de dépouillement des votes au ou à la Secrétaire général-e du Grand Conseil.

⁴ Le Président ou la Présidente du Grand Conseil annonce devant le plénum le nom de tous les candidats ayant obtenu des voix.



Bericht 2019-GR-73

27. August 2019

der ordentlichen Kommission des Grossen Rats zur Eingabe 2019-GC-40 Collaud Romain, Kolly Gabriel – Missstand bei den Stimmzählerinnen und -zählern und Eröffnung einer Untersuchung

Wir haben die Ehre, den Bericht zur Eingabe von Romain Collaud und Gabriel Kolly über einen Missstand bei den Stimmzählerinnen und -zählern anlässlich der Wahl des ersten Vizepräsidiums des Grossen Rates vom 6. Februar 2019 und die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um die Wiederholung eines solchen Vorfalls zu verhindern, zu unterbreiten.

1. Einleitung	1
2. Zusammenfassung	2
3. Anhörungen der Stimmzählerinnen und -zähler	3
3.1 Ablauf des Wahlgangs vom 6. Februar 2019	3
3.2 Stimmzettel, die auf den Namen der Grossrätin Julia Senti lauteten	4
3.3 Hypothese zum Betrugsfalls wird verworfen	4
3.4 Nötige Verbesserungen beim Wahlverfahren	4
4. Schlussfolgerungen	5

1. Einleitung

Am 26. März hat der Grosse Rat mit 58 gegen 39 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) die Eingabe 2019-GC-40 der Grossräte Romain Collaud und Gabriel Kolly angenommen. Mit dieser Eingabe wird gefordert, dass «eine Kommission des Grossen Rates eine Untersuchung über das Vorgehen bei der Zählung der Stimmen durch die Stimmzählerinnen und -zähler vom vergangenen 6. Februar eröffnet und dass Massnahmen, um solche sehr bedauerlichen Missstände zu verhindern, ergriffen werden».

Zur Erinnerung: Am 6. Februar 2019 schritt der Grosse Rat aufgrund der Demission von

Raoul Girard zur Wahl des ersten Vizepräsidiums des Parlaments. Nach dem Abschluss der Wahl verkündete der Präsident des Grossen Rats die Wahl von Grossrätin Kirthana Wickramasingam mit 68 Stimmen von 95 gültigen Stimmzetteln (103 verteilt, 101 eingegangen, 6 leer). Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet erhielt 24 Stimmen, die Grossräte Pierre Mauron und Olivier Flechtner 2 Stimmen respektive 1 Stimme.

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten machte das Sekretariat des Grossen Rats am Tag nach dem Wahlgang eine erneute Stimmenauszählung. Die – punktuelle – Handlung zeigte Fehler in den Resultaten auf, die dem Präsidenten des Grossen Rates berichtet wurden. Daraus folgte, dass Grossrätin

Kirthana Wickramasingam 7 Stimmen zu viel erhielt, zuungunsten der Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet (3 Stimmen) und von Grossrätin Julia Senti (4 Stimmen), deren Name am 6. Februar 2019 gar nie erwähnt wurde.

Am 10. Mai hat das Büro des Grossen Rates eine ordentliche Kommission von 9 Mitgliedern damit beauftragt, die Ereignisse vom 6. Februar 2019 aufzuklären und Verbesserungsvorschläge für das Wahlverfahren zu präsentieren.

Mitglieder der Kommission

Hubert DAFFLON: Präsident

Romain COLLAUD, Nicolas KOLLY, Ursula KRATTINGER-JUTZET, Bertrand MOREL, Benoît PILLER, Benoît REY, Emanuel WAEBER, Jean-Daniel WICHT

2. Zusammenfassung

Die Kommission tagte vier Mal – am 19. und 28. Juni, am 8. Juli und am 27. August. Zunächst steckte sie dazu den Rahmen ihrer Mission ab und diskutierte die dazu erforderlichen Mittel. Danach hat sie die Stimmzählerinnen und -zähler zum problematisch verlaufenen Wahlgang angehört. Dabei ging es für sie darum, zu bestimmen, ob ein Betrug vorliegt; in einem solchen Fall wäre eine Strafanzeige zwingend gewesen. Schliesslich beschäftigte sie sich mit der Abfassung ihres Berichts zuhanden des Grossen Rates und einer Richtlinie über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zuhanden des Büros des Grossen Rates.

Im Rahmen der Anhörungen der sechs Stimmzählerinnen und -zähler, wobei einer davon nicht an der Auszählung beteiligt war, wurden keinerlei Hinweise darauf gefunden, dass am Urnengang irgendwelche absichtlichen Fälschungen vorgelegen hätten. Die Kommission ist sich sicher, dass keinerlei Betrugsabsichten vorhanden waren, und hat

sich einstimmig dagegen ausgesprochen, das Dossier der Staatsanwaltschaft zu übergeben.

Die Kommission fand jedoch Hinweise auf grobe Fahrlässigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler, die in ihrer Aufgabe gemeinsam versagt hatten. Aus ihren Anhörungen geht hervor, dass bei den Stimmzählerinnen und -zählern eine gewisse Desorganisation vorherrscht und dass keine geregelten Verfahren für die Durchführung von Auszählungen bestehen. Die Kommission war besonders schockiert, zu erfahren, dass zur Validierung der Resultate nicht systematisch eine zweite Auszählung des Wahlgangs durchgeführt wurde. Eine solche Praktik hätte ohne Zweifel die Enttäuschung vom 6. Februar verhindern können.

Die Kommission kann allerdings den Stimmzählerinnen und -zählern nicht als Einzigen die Schuld zuweisen. Sie schätzt, dass der Grosse Rat seinerseits verantwortlich ist, der den Ablauf des Wahlverfahrens nicht genau reglementiert hat.

Die Kommission nimmt jedoch zur Kenntnis, dass das Rätsel um die Stimmen für Grossrätin Julia Senti ungelöst bleibt. Gemäss den Stimmzählerinnen und -zählern, die an der fraglichen Auszählung teilgenommen haben, kommt der Irrtum von der zufälligen Zusammenstellung der Stimmzettel Senti und der Stimmzettel Wickramasingam. Festzustellen bleibt, dass jede und jeder überzeugt ist, nie solche Stimmzettel gesehen zu haben und auch den Namen von Grossrätin Senti nie ausgesprochen gehört zu haben.

Gemäss der ihr übertragenen Aufgabe schlägt die Kommission eine Serie von Massnahmen vor, um das Wahlprozedere zu verbessern, vom Druck der Stimmzettel bis hin zur Mitteilung der Resultate durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Grossen Rates. Diese Bestimmungen werden in einer Richtlinie, die dem Büro des Grossen Rates unterbreitet wird, festgehalten.

3. Anhörung der Stimmzählerinnen und -zähler

Obwohl sie nicht gezwungen wurden, haben alle Stimmzählerinnen und -zähler der Einladung Folge geleistet und auf die Fragen der Kommission geantwortet. Während der Einzelinterviews, die am 28. Juni 2019 durchgeführt wurden, konnte jede und jeder über ihre oder seine teilweise vagen Erinnerungen an die problematische Auszählung berichten und Vorschläge für die Verbesserung des Wahlverfahrens machen.

Allgemein machten die Stimmzählerinnen und -zähler einen sehr betroffenen Eindruck. Alle anerkannten sie, dass ein Fehler um ein oder zwei Stimmen beim Auszählen schon mal auftreten könne. Aber im spezifischen Fall wurden nicht weniger als 7 Stimmen falsch zugeordnet. Sie waren einstimmig der Auffassung, dass das zu viel sei. In ihren Augen ist jedoch die Tatsache noch gravierender, dass zu keiner Zeit vier Stimmzettel für Grossrätin Julia Senti registriert wurden.

3.1 Ablauf des Wahlgangs vom 6. Februar 2019

Am 6. Februar 2019 verlief das Wahlverfahren laut den teilnehmenden Stimmzählerinnen und -zähler «wie üblich».

Die Koordinatorin des Verfahrens übergab den Stimmzählerinnen und -zählern die Stimmzettel, damit sie sie in den Rängen nach Sektoren (insgesamt vier), für die je eine oder einer von ihnen zuständig war, verteilten. Nicht verteilte Stimmzettel gelangten zurück an die Koordinatorin.

Zwei Stimmzählerinnen und -zähler sammelten die Stimmzettel in den Sektoren, für die sie verantwortlich waren, ein. Die Stimmzettel wurden anschliessend in eine Schachtel, die sich auf dem Tisch der Stimmzählerinnen und -zähler befand, gelegt, bevor sie in ein Kuvert verpackt wurden. Die Stimmzählerinnen und -zähler haben sich anschliessend zur Auszählung in den benachbarten

sogenannten Kantonsgerichtsraum zurückgezogen.

Dort bildeten sich für die Auszählung spontan zwei Paare. Die Koordinatorin – die ihrerseits nicht an der Stimmenauszählung teilnahm – hat dann den Kuvertinhalt auf den Tisch ausgeleert und auf die beiden Auszählpaare aufgeteilt. Die Auszählung der Stimmzettel begann.

Die Kommission hat verschiedene, oft widersprüchliche, Versionen dieses Vorgangs gehört. Für einige arbeiteten die Stimmzählerinnen und -zähler paarweise: Sie zählten die Stimmzettel gemeinsam und legten sie danach auf die gleichen Stapel. Gemäss anderen hat jede und jeder individuell gearbeitet und seine eigenen Stapel gemacht, um sie danach mit den Stapeln des anderen Mitglieds des Paares zusammenzulegen.

Zum Schluss der Auszählung übergaben die Stimmzählerinnen und -zähler ihre Stapel an die Koordinatorin und diktierten ihr die erzielten Resultate. Die Stimmzettel, auf denen jeweils der gleiche Name stand, wurden danach zu einem grossen Stapel zusammengefügt. Auf den ersten Blick überragte ein Stapel die anderen bei Weitem, was auf ein sehr klares Ergebnis hinzudeuten schien. Eine zweite Auszählung der Stimmen wurde nicht als notwendig erachtet. Obwohl dieses Verfahren üblich war, hat dies die Kommission besonders getroffen, weil sie geglaubt hatte, dass die doppelte Auszählung der Stimmzettel Vorschrift sei.

Schliesslich zählte die Koordinatorin die Resultate, die ihr von den Paaren der Stimmzählerinnen- und -zähler mitgeteilt wurden, zusammen und übertrug diese in das Protokoll der Auszählung der Stimmzettel.

Auch zum Abschluss der Auszählung haben die Stimmzählerinnen und -zähler unterschiedliche Versionen geschildert. Die Mehrheit erklärt, dass das Wahlergebnis nicht bekannt gegeben wurde und dass sie das Protokoll der Auszählung nicht gesehen hätten.

Einige sagten hingegen, dass sie das Resultat vernommen hätten und/oder das Protokoll der Auszählung gesehen hätten. Sicher ist allein, dass das Protokoll nur die Unterschrift der Koordinatorin trägt.

Schliesslich wurden die Stimmzettel zurück ins Kuvert getan und zusammen mit dem Protokoll der Auszählung im Sekretariat des Grossen Rates abgegeben. Die Resultate wurden im Tabellenkalkulationsprogramm Excel erfasst, eine Zusammenfassung wurde ausgedruckt und dem Präsidenten des Grossen Rates übergeben.

Am folgenden Tag führte das Sekretariat des Grossen Rates eine unangekündigte Kontrollauszählung durch und stellte die Fehler bei den Resultaten fest, die dem Grossen Rat berichtet wurden. Der Grossrätin Kirthana Wickramasingam waren fälschlicherweise 3 Stimmen der Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet und 4 Stimmen der Grossrätin Julia Senti gutgeschrieben worden.

3.2 Stimmzettel, die auf den Namen der Grossrätin Julia Senti lauteten

Die fünf Stimmzählerinnen und -zähler, die an der Auszählung des Wahlgangs beteiligt waren – der sechste war entschuldigt – konnten nicht erklären, weshalb die Stimmzettel für Grossrätin Julia Senti weggelassen wurden. Sie behaupten, dass ein Irrtum vorliege: Die Stimmzettel für Frau Senti seien fälschlicherweise mit den Stimmzetteln für Frau Wickramasingam zusammengelegt worden. Jede und jeder bestätigt, keine Stimmzettel gesehen zu haben, die auf den Namen von Grossrätin Julia Senti lauteten. Jede und jeder bestätigt überdies, dass dieser Name während der Auszählung nie genannt worden sei.

3.3 Hypothese des Betrugs wird verworfen

Fünf Stimmzählerinnen und -zähler verwerfen die Hypothese des Wahlbetrugs kategorisch. Jede und jeder, versichern sie, strebt nur danach, in aller Ehrlichkeit ihre bzw. seine Pflicht zu tun. Für sie handelt es sich um einen ebenso gravierenden wie bedauerlichen

Irrtum. Gemäss ihrer Erfahrung ist es wahrscheinlich, dass die sieben strittigen Stimmzettel in den falschen Stapel gelangt seien. Nur ein Mitglied des Kollegiums – das nicht verstehen kann, wie die Stimmzettel, die auf den Namen von Grossrätin Senti lauteten, ignoriert werden konnten – teilt seine Zweifel mit, will aber niemanden beschuldigen.

3.4 Nötige Verbesserungen beim Wahlverfahren

Allgemein plädieren die Stimmzählerinnen und -zähler dafür, dass jeder Schritt des Wahlverfahrens genau festgehalten wird – vom Austeilen der Stimmzettel bis zur Ankündigung der Resultate des Wahlgangs – und jede Stimmzählerin und jeder Stimmzähler beim Amtsantritt entsprechend angewiesen wird. Denn derzeit gibt es keine Regelungen zur Organisation und zum Betrieb der Stimmzählerinnen und -zähler; jede und jeder von ihnen handelt mehr oder weniger selbständig und versucht ihr oder sein Bestes zu geben.

Mehrere Stimmzählerinnen und -zähler wiesen auf den Stress aufgrund der vielen Justizwahlen hin, die den Dienstag nachmittag prägen. Diese Wahlgänge werden im Gegensatz zu den protokollarischen Wahlen im Saal des Grossen Rates und zwar am Tisch der Stimmzählerinnen und -zähler ausgezählt. Die Auszählung der Stimmen verlange volle Konzentration, und dieses Vorgehen steigere das Risiko von Fehlern. Das Risiko würde auch durch die Tatsache noch vergrössert, dass regelmässig Grossrätinnen und Grossräte, die zur Zeit der Verteilung oder des Einsammelns der Stimmzettel nicht an ihrem Platz gewesen seien, am Tisch vorbeikämen, um einen Stimmzettel zu holen oder abzugeben. Für eine Mehrheit der Stimmzählerinnen und -zähler sollten die Auszählungen in einer ruhigen Umgebung ausserhalb des Grossratssaals durchgeführt werden können.

Aber die Stimmzählerinnen und -zähler sind vor allem Grossrätinnen und Grossräte, Vertreterinnen und Vertreter eines Teils der

Bevölkerung, und deshalb darf keine Rede davon sein, dass sie den Saal verlassen müssen und sie damit ihres Rechts auf Teilnahme an der Debatte beraubt werden. Einige plädieren dafür, dass am Dienstagnachmittag eine Pause, während der sie ihre Pflicht als Stimmzählerinnen und -zähler erfüllen können, eingeführt wird.

Eine Mehrheit ist ausserdem der Meinung, dass die logistische Unterstützung durch eine Vertreterin oder einen Vertreter des Sekretariats des Grossen Rates geschätzt würde.

4. Schlussfolgerungen

Die Kommission stellt zunächst fest, dass die Erinnerungen der Protagonistinnen und Protagonisten an die Auszählung vom 6. Februar sich im Laufe der Zeit abgeschwächt haben, was es nicht erlaubt, eine genaue Rekonstruktion der Handlungen zu erstellen.

Sie nimmt dann – mit einer gewissen Frustration – Kenntnis von der Tatsache, dass das Geheimnis um die Stimmzettel, die auf den Namen Julia Senti lauteten, ungelüftet bleibt. Die Stimmzählerinnen und -zähler, die damals an der Auszählung teilgenommen haben, geben an, weder die fraglichen Stimmzettel gesehen zu haben noch gehört zu haben, dass der Name der Grossrätin Senti während der Auszählung irgendeinmal genannt worden sei.

Die Kommission hat sich einstimmig dagegen ausgesprochen, das Dossier zur Einleitung einer Strafuntersuchung an die Staatsanwaltschaft zu überweisen. Die Anhörung der Stimmzählerinnen und -zähler hat keine Sachverhalte ans Licht gebracht, die vermuten liessen, dass der Wahlgang absichtlich gefälscht worden sei. Die Kommission hat damit das Gefühl, dass damals kein Wille zu einer Wahlfälschung vorhanden gewesen sei.

Die Kommission hält weiter fest, dass die widersprüchlichen Versionen der Stimmzählerinnen und -zählern von einer gewissen Desorganisation zeugen und darauf hinweisen,

dass das Wahlverfahren nicht klar organisiert ist. Gemäss dem Auftrag, der ihr gegeben wurde, schlägt sie vor, eine Reihe von klaren Bestimmungen aufzustellen, um das Wahlverfahren zu verbessern; sie sind in einer Richtlinie aufgeführt, die dem Büro des Grossen Rates unterbreitet wird (Vgl. Anhang).

Die Kommission schlägt insbesondere vor, den Stimmzählerinnen und -zählern ein Präsidium zu geben, das damit beauftragt wird, die Aufgaben der Stimmzählerinnen und -zähler zu beaufsichtigen und sicherzustellen, dass eine zweite Auszählung der Stimmzettel durchgeführt wird. Sie schlägt überdies vor, dass die Wahlgänge vom Dienstagnachmittag in der Regel am Mittwochmorgen vor der Sitzung des Grossen Rates ausgezählt werden. Gemäss ihr würde eine Pause von 20 Minuten am Dienstagnachmittag für die Auszählung von bisweilen gegen 8 Wahlen oder auch mehr nicht ausreichen. Die Kommission ist der Meinung, dass die Verschiebung der Auszählungen auf Mittwochmorgen es den Stimmzählerinnen und -zählern erlaubt, mit Befriedigung sowohl ihre Aufgabe als Stimmzählerinnen und -zähler als auch diejenige als Grossrätinnen und -räte zu erfüllen.

Am Ende ihrer Arbeit und in Ermangelung eines Beweises für das Gegenteil hält die Kommission fest, dass am 6. Februar 2019 das Resultat des Wahlgangs für das erste Vizepräsidium des Grossen Rates nicht absichtlich gefälscht worden ist, sondern Folge einer groben Fahrlässigkeit der Stimmzählerinnen und -zähler darstellt. Um das Risiko einer Wiederholung eines solchen Ereignisses zu beschränken, lädt sie das Büro ein, die Bestimmungen in der Richtlinie über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zu übernehmen.

Sie lädt zudem den Grossen Rat ein, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Richtlinie

vom 06.12.2019

über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler

Das Büro des Grossen Rates des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 4, 27, 28, 156 und 157 des Grossratsgesetzes (GRG)

beschliesst:

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

¹ In dieser Richtlinie werden die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler im Grossen Rat des Kantons Freiburg geregelt.

² Sie enthält namentlich Weisungen zum Verfahren bei protokollarischen, ordentlichen und richterlichen Wahlen.

2. KAPITEL

Organisation der Stimmzählerinnen und Stimmzähler

Art. 2 Zusammensetzung

¹ Der Grosse Rat wählt 6 Stimmzählerinnen und Stimmzähler (Art. 27 Abs. 1 GRG). Die abwesenden Stimmzählerinnen und Stimmzähler werden von ihren Stellvertreterinnen oder Stellvertretern ersetzt.

² Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler bezeichnen ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten und ihre Vizepräsidentin oder ihren Vizepräsidenten für eine halbe Legislaturperiode; diese Personen sind wieder wählbar.

Art. 3 Anleitung

¹ Das Sekretariat des Grossen Rates zeigt den Stimmzählerinnen und Stimmzählern und den Stellvertreterinnen und Stellvertretern zu Beginn der Legislaturperiode deren Arbeitsweise. Diese Anleitung wird für jede Stimmzählerin und jeden Stimmzähler und jede Stellvertreterin und jeden Stellvertreter, die oder der im Verlauf der Legislaturperiode gewählt wird, wiederholt.

² Den Stimmzählerinnen und Stimmzählern und den Stellvertreterinnen und Stellvertretern wird ein Exemplar der Richtlinien über die Organisation und die Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler abgegeben.

Art. 4 Befugnisse

¹ Die Präsidentin oder der Präsident beaufsichtigt die Arbeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler und stellt sicher, dass das Verfahren nach Artikel 9 eingehalten wird.

² Die Präsidentin oder der Präsident hat namentlich folgende Befugnisse:

- a) Sie oder er zählt die (nicht ausgeteilten, ausgeteilten, eingegangenen) Wahlzettel.
- b) Sie oder er übergibt den Stimmzählerinnen und Stimmzählern, die Couverts, die ausgezählt werden müssen.
- c) Sie oder er erfasst die Ergebnisse der Wahlen in einem Protokoll der Auszählung der Stimmen.
- d) Sie oder er übermittelt der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär des Grossen Rates das Protokoll der Auszählung der Stimmen.

³ Die vier Stimmzählerinnen und Stimmzähler, die nicht Mitglied des Präsidiums sind, bilden zwei Paare.

⁴ Die Paare haben namentlich folgende Befugnisse:

- a) Sie zählen die Couverts aus, die ihnen von der Präsidentin oder vom Präsidenten übergeben wurden.
- b) Sie geben der Präsidentin oder dem Präsidenten das Ergebnis der Auszählungen bekannt.

3. KAPITEL

Arbeitsweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler

Art. 5 Stimmzettel

¹ Die Stimmzettel werden vom Sekretariat des Grossen Rates im Format A6 für Einzelwahlen und A5 für Listenwahlen herausgegeben. Bei mehreren Wahlen haben sie verschiedene Farben.

² Auf den Stimmzetteln wird der Gegenstand des Urnengangs und das Datum der Wahl angegeben. Für Listenwahlen werden ausserdem die Namen der Kandidatinnen und Kandidaten, die von den Fraktionen oder den Wahlausschüssen vorgeschlagen werden, angegeben.

³ Auf den Reservestimmzetteln für einen allfälligen zweiten Wahlgang wird nur das Datum der Wahl angegeben.

Art. 6 Austeilen der Stimmzettel

¹ Für das Austeilen der Stimmzettel wird der Grossratsaal in vier Sektoren aufgeteilt. Für jeden Sektor ist eine Stimmzählerin oder ein Stimmzähler verantwortlich.

² Das Präsidium teilt die Stimmzettel den Stimmzählerinnen und Stimmzählern, der Berichterstatteerin oder dem Berichterstatte und dem Präsidium des Grossen Rates aus.

³ Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler teilen die Stimmzettel nur den Grossrätinnen und Grossräten, die an ihrem Platz sitzen, aus. Wenn die Verteilung in den Rängen beendet ist, wird das Austeilen geschlossen.

⁴ Es ist den Grossrätinnen und Grossräten verboten, am Tisch der Stimmzählerinnen und Stimmzähler um einen Stimmzettel zu bitten.

⁵ Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler geben die nicht ausgeteilten Stimmzettel der Präsidentin oder dem Präsidenten ab; diese oder dieser heftet sie zusammen und legt sie in das Auszählungscouvert.

Art. 7 Einsammeln der Stimmzettel

¹ Die Stimmzettel werden mit einer Urne eingesammelt.

² Für das Einsammeln wird der Grossratssaal in zwei Sektoren eingeteilt, für die zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzähler verantwortlich sind.

³ Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler sammeln nur die Stimmzettel der Grossrätinnen und Grossräte ein, die an ihrem Platz sitzen. Wenn das Einsammeln in den Rängen beendet ist, wird die Abstimmung geschlossen.

⁴ Es ist den Grossrätinnen und Grossräten verboten, ihren Stimmzettel am Tisch der Stimmzählerinnen und Stimmzähler abzugeben.

⁵ Nach dem Einsammeln werden die Urnen in das Auszählungscouvert geleert; dieses wird sofort verschlossen.

Art. 8 Auszählung – Allgemeines

¹ Die Auszählung findet nie im Grossratssaal und immer in Anwesenheit einer Vertreterin oder eines Vertreters des Sekretariats des Grossen Rates statt.

² Es können Sitzungsunterbrechungen beschlossen werden, damit die Wahlen ausgezählt werden können.

Art. 9 Auszählung – Verfahren

¹ Die Präsidentin oder der Präsident öffnet die Couverts in Anwesenheit aller Stimmzählerinnen und Stimmzähler und der Vertreterin oder des Vertreters des Sekretariats des Grossen Rates.

² Die Präsidentin oder der Präsident zählt die (nicht ausgeteilten, ausgeteilten, eingegangenen) Stimmzettel und übergibt dann jedem Paar ein Couvert.

³ Die Paare zählen den Urnengang, der ihnen übergeben wurde, aus und notieren das Ergebnis auf einem Formular, das vom Sekretariat des Grossen Rates abgegeben wird. Die Stimmzettel werden anschliessend vermischt und wieder in das Couvert zurückgelegt; dieses wird der Präsidentin oder dem Präsidenten gleichzeitig mit dem Formular mit dem Ergebnis übergeben.

⁴ Die Präsidentin oder der Präsident erfasst die Ergebnisse, die ihm von den Paaren übermittelt wurden, ohne sie zu verkünden mit einem Tabellenkalkulationsprogramm. Jedes Couvert, das von einem Paar ausgezählt wurde, wird anschliessend für eine zweite Auszählung nach demselben Verfahren dem anderen übergeben.

⁵ Übermitteln die Paare unterschiedliche Ergebnisse, so macht die Präsidentin oder der Präsident eine dritte Auszählung.

⁶ So wird bei jedem Urnengang vorgegangen.

⁷ Das Sekretariat des Grossen Rates bewahrt die Stimmzettel während vier Monaten auf.

Art. 10 Ungültige Stimmen

¹ Es werden nicht in Betracht gezogen (Art. 157 Abs. 1 GRG):

- a) die unleserlichen oder zweideutigen Stimmzettel;
- b) die Stimmzettel, die einen von der Bezeichnung der Kandidatin oder des Kandidaten abweichenden Vermerk enthalten;
- c) die zugunsten einer nicht wählbaren Person abgegebenen Stimmen;
- d) die leeren Stimmzettel.

² Enthält ein Listenstimmzettel mehr Namen, als Personen zu wählen sind, werden die zuletzt eingetragenen Namen von den Stimmzählerinnen und Stimmzählern gestrichen (Art. 157 Abs. 2 GRG).

³ Bei Zweifeln an der Gültigkeit eines Stimmzettels besprechen sich die Stimmzählerinnen und Stimmzähler mit den anderen.

Art. 11 Übermittlung und Verkündigung der Ergebnisse

¹ Nach der Auszählung verkündet die Präsidentin oder der Präsident den Stimmzählerinnen und Stimmzählern das Ergebnis des Urnengangs.

² Die Protokolle der Auszählung der Stimmen werden von allen Stimmzählerinnen und Stimmzählern unterzeichnet.

³ Die Präsidentin oder Präsident übermittelt die Protokolle der Auszählung der Stimmen unverzüglich der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär des Grossen Rates.

⁴ Die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates verkündet die Namen aller Kandidatinnen und Kandidaten, die Stimmen erhalten haben, vor dem Plenum.