



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2025-GC-307

Stand der Dematerialisierung und digitalen Archivierung im Rahmen des Richtplans der Digitalisierung 2022–2026

Urheber:	Dorthe Sébastien / Michellod Savio
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	05.12.2025
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	05.12.2025
Antwort des Staatsrats:	23.02.2026

I. Anfrage

In seinem Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme 2022–2026 hat der Staatsrat einen ehrgeizigen strategischen Rahmen für die Überführung der Freiburger Verwaltung in eine agilere, effizientere und stärker bürgerorientierte «Verwaltung 4.0» vorgegeben.

Dieser Richtplan sieht unter anderem die Digitalisierung von Papierakten, die Integration der elektronischen Signatur und die schrittweise Abschaffung der Papierarchivierung vor, um Zeit zu sparen, die Lagerkosten zu senken und die Verwaltungsprozesse zu optimieren. Weiter soll die Digitalisierung die Automatisierung von nicht wertschöpfenden Aufgaben, einen erleichterten Zugang zu Dokumenten und eine nachhaltige Kostenkontrolle ermöglichen.

Verschiedene Strukturprojekte sind bereits auf eine vollständig elektronische Aktenführung und Archivierung ausgerichtet, insbesondere in den Bereichen Justiz (e-Justice), Finanzmanagement (FriFin 4.0) und administratives Case Management. Die Legislaturperiode geht langsam ihrem Ende entgegen, und es stellt sich damit die Frage, inwieweit diese Grundsätze wirklich umgesetzt worden sind, namentlich hinsichtlich der Umstellung von Papier auf digitale Medien.

Angesichts der angespannten öffentlichen Finanzen, des ökologischen Wandels und der wachsenden Anforderungen an die Verwaltungseffizienz braucht es unbedingt einen klaren Überblick darüber, was ausschliesslich in digitaler Form aufbewahrt wird, welche Garantien es diesbezüglich gibt und wo es noch Spielraum für Verbesserungen gibt.

Wir stellen dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Welches ist der aktuelle Stand in der Umsetzung der Ziele des Richtplans in Bezug auf die Dematerialisierung von Akten und die Abschaffung der Papierarchivierung?
2. Welche Arten von Verwaltungsdokumenten werden derzeit nur in digitaler Form ohne zusätzliche Papierarchivierung aufbewahrt?
3. In welchen Ämtern oder Direktionen wird immer noch hauptsächlich in Papierform archiviert und weshalb?

4. Welche Vorschriften, Garantien und Verfahren gewährleisten heute die Rechtsgültigkeit, die Dauerhaftigkeit, die Sicherheit und den langfristigen Zugang zu Dokumenten, die nur in digitaler Form aufbewahrt werden?
5. Welche konkreten Verbesserungen (finanziell, organisatorisch, Lagerraum, Umweltauswirkungen) sind durch die Entmaterialisierung seit 2022 bereits messbar?
6. Hat der Staatsrat einen genauen Zeitplan für die schrittweise Abschaffung des Papiers in bestimmten Bereichen, die noch nicht papierlos sind?
7. Kann das im Richtplan definierte Ziel zur Reduzierung der Papierarchivierung bis Ende der Legislaturperiode erreicht werden?

II. Antwort des Staatsrats

1. Vorbemerkungen

1.1. Vorgehen

Die einzelnen im Rahmen dieser Anfrage aufgeworfenen Fragen wurden eingehend geprüft. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird jedoch auf eine eingehende Beantwortung der einzelnen Punkte verzichtet, und zwar aus folgenden Gründen: Für gewisse der verlangten Informationen müsste eine umfassende Bestandesaufnahme und Analyse vorgenommen werden, die alle Direktionen und Dienststellen einbeziehen müsste, insbesondere was die vollständige Identifizierung der Leistungen, der ausgestellten Dokumente und des Verhältnisses von Papierdokumenten und Dokumenten in digitaler Form betrifft.

Dies würde den Rahmen der vorgegebenen Frist zur Beantwortung dieser Anfrage sprengen und müsste Teil eines längerfristigen, strukturierten Vorgehens mit einer organisationsübergreifenden Koordination sein.

In Anbetracht dessen soll die vorliegende Antwort adäquat Auskunft unter Berücksichtigung der gegebenen operativen und organisatorischen Einschränkungen geben.

1.2. Dokumentarische Vielfalt

Die Digitalisierung und Archivierung von Informationen beim Staat erfolgen in einem Umfeld, in dem das Lebenszyklusmanagement von Informationen – unabhängig von der Verarbeitung in Papierform oder in digitalem Format, – nach wie vor komplex in der Handhabung und Steuerung ist. Diese Komplexität beruht sowohl auf der Vielfalt der Verwaltungsdokumente als auch auf der Heterogenität der rechtlichen Grundlagen und der operativen fachbereichlichen Anforderungen.

1.3. Informationsflut

Das Volumen der erzeugten, verarbeiteten und archivierten Informationen steht in direktem Zusammenhang mit der Anzahl der von der Verwaltung bearbeiteten Geschäfte und nimmt im Laufe der Jahre kontinuierlich zu. Von der Erstellung von Dokumenten bis hin zur historischen Archivierung ist die Tendenz systematisch steigend. Dies bestätigt die Notwendigkeit geeigneter Werkzeuge, klarer Aussonderungsregeln, Aufbewahrungsfristen sowie technischer Ablieferungsmechanismen, um einer unkontrollierten Dokumentenvermehrung entgegenzuwirken und die Qualität der Archivierung zu gewährleisten.

1.4. Beispiele digitalisierter Prozesse

E-Government-Schalter

Die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung sind eine der Quellen der Papier-Archivierung. Die schrittweise Ausweitung von Dienstleistungen im virtuellen Schalter führt zu deutlich mehr End-to-End-Bearbeitung und einer deutlichen Reduktion der schriftlichen Anfragen per Post oder

direkt an den Schaltern. Obwohl die Zahl der von den Nutzerinnen und Nutzern des virtuellen Schalters hoch- und heruntergeladenen Dokumente zunimmt, gibt es derzeit keine entsprechenden Kennzahlen. Mit dem Projekt «eGov-Statistiken» soll diese Lücke geschlossen werden. Gleiches gilt für die Zahl der Verwaltungsdienstleistungen in deren Rahmen digitale Dokumente zugestellt wurden.

e-Justice/SAP

Die Einführung von e-Justice und SAP führte allein im Jahr 2025 zur Digitalisierung von rund 36 000 Aktenstücken für e-Justice und 30 000 Lieferantenrechnungen mit SAP (S/4HANA).

Weitere interne Verwaltungsprozesse

Intern haben das elektronische Dokumentenmanagement (DMS) der öffentlichen Verwaltung sowie die digitalisierte Geschäftsbearbeitung der Verwaltungseinheiten mit der Einführung neuer IT-Tools (Axioma, FilNet, OnBase) sowie von Fachanwendungen wie Fritax (KSTV), Capitastra (Grundbuchämter), GELAN (GN), FRIAC (BRPA) Gstar (AMA), FRISOC (KSA), Friadic (KAA), Absidion (KA), TRAININGplus (SpA) dazu beigetragen, die vom Staatsrat vorgegebenen Digitalisierungsziele voranzubringen. Schliesslich ist auch mit der Einführung von Skribble, einem Tool für elektronische Signaturen, eine durchgängige elektronische Dokumentenbearbeitung möglich.

Novarc

Die Plattform *NovArc*, die die digitale Langzeitarchivierung sicherstellen soll, ging Ende 2023 in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Bundesarchiv produktiv. Ein besonders wichtiger Meilenstein war die erste digitale Ablieferung des Staates Freiburg, namentlich das Grosse Protokoll des Staatsrats (1996-2022) und das Verzeichnis des Staatsrats (2004-2022). Dieses Instrument ist unumgänglich, um die strategische Ausrichtung auf robuste digitale Aufbewahrungsketten zu unterstützen, die durch Metadatenreferenzsysteme, Integritätskontrollen sowie standardisierte Ablieferungsverfahren abgesichert sind.

1.5. Die Digitalisierung in Zahlen

Seit 2022 hat die Zahl der jährlichen Scans in der Verwaltung um 11 % auf 8,3 Millionen im Jahr 2025 zugenommen. So war etwa beim DMS eine Zunahme der Zahl der Dokumente von 58 Millionen (4,6 Terabyte) auf 83 Millionen (8,2 Terabyte) zu verzeichnen. Der Umfang der von der Kantonsverwaltung auf Microsoft SharePoint Online gespeicherten unstrukturierten digitalen Daten stieg von 1,5 Terabyte im Januar 2022 auf 13,6 Terabyte per Ende 2025, was einer Zunahme von über 900 % innerhalb von vier Jahren entspricht. Im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der Ausdrücke von 19,2 auf 18,0 Millionen und damit um 5,9 % ab.

Bei der historischen Archivierung ist das Volumen der jährlich ans StAF abgelieferten Papierarchive zwischen 2022 und 2025 von 324 auf 82 Laufmeter zurückgegangen, während der Umfang der jährlich abgelieferten digitalen Dokumente von 0 auf 4 GB gestiegen ist (34 GB im Jahr 2024).

Archivierung in Papierform

Das jährliche Volumen der letzten Jahre war schwankend, nicht weil es keine Papierdokumente mehr gibt, sondern hauptsächlich aufgrund von Platzmangel in den Magazinen des Staatsarchivs (StAF). Es ist sehr wahrscheinlich, dass das Volumen der Papierarchive zumindest in den nächsten zehn Jahren weiterhin beträchtlich sein wird, da viele Dienststellen weiterhin papierbasiert arbeiten und noch zahlreiche physische Akten ans StAF weiterleiten müssen (Beispiele: Baudossiers, Gerichtsdossiers usw.). So zum Beispiel das *Tiefbauamt*, das seine Bauwerksdossiers massiv

dematerialisiert, aber die Originaldokumente in Papierform beim StAF archiviert, oder das Hochbauamt, das noch unzählige Planunterlagen in Papierform aufbewahrt.

Digitale Archivierung

Das Volumen der bisher erfassten digitalen Ablieferungen ist noch bescheiden, da die endgültige Archivierung der Akten erst nach mehrjähriger Aufbewahrung in den Dienststellen (Zwischenarchiv) erfolgen kann. Ausserdem setzt die digitale Archivierung die Einführung von Verwaltungsverfahren innerhalb jeder Verwaltungseinheit voraus (Ablage- und Verwaltungspläne). Für diese Einführung braucht es viel Reflexions- und Formalisierungsarbeit, die das Ergebnis einer Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten und dem StAF ist. Dies erfordert personelle Ressourcen und Arbeitstage. Ähnlich verhält es sich mit den Ablieferungsvorgängen von Archivgut in digitaler Form, die nicht einfach mit «Drag and Drop» erledigt sind, sondern eine Vielzahl von Konvertierungs-, Überprüfungs- und Beschreibungsaufgaben mit sich bringen, die grösstenteils von den Dienststellen übernommen werden müssen, für die die Archivierung verständlicherweise keine Priorität hat.

Mehr und mehr Datenverwaltungssysteme

Innerhalb der Verwaltung gibt es immer mehr Datenverwaltungssysteme, was zu einer immer breiteren Informationsstreuung führt. Die Problematik der Verwaltung von Dokumentenströmen (Verwaltung von laufenden und Zwischenarchiven) und der spezifischen Nutzung der verschiedenen Arten von Plattformen ist eine grosse Herausforderung. Eine erste Initiative, in der sich das StAF und das ITA zusammengeschlossen haben, wird die systematische Berücksichtigung der digitalen Archivierung bei der Einführung neuer Tools ermöglichen. Dies unterstreicht die Bedeutung einer engen Annäherung zwischen den beiden Einheiten.

Zusammenfassend lässt sich derzeit noch kein tendenzieller Rückgang endgültig archivierter Papierdokumente feststellen. Die digitale Archivierung hingegen befindet sich noch in den Anfängen und steht vor grossen technischen und praktischen Herausforderungen.

1.6. Derzeitige Herausforderungen der Digitalisierung

Trotz Einführung digitaler Prozesse und Tools in der öffentlichen Verwaltung wird ein grosser Teil der Verwaltungsinformationen weiterhin in Form unstrukturierter Daten erzeugt und verarbeitet, die schwieriger zu organisieren sind als die in den genannten Fachapplikationen verwalteten Daten. Für ihre Verwaltung braucht es einen Registratur- und Verwaltungsplan, um eine einheitliche Strukturierung und die Einhaltung der Aufbewahrungsfristen sicherzustellen und identifizieren zu können, welche Dokumente ans historische Archiv abgeliefert werden müssen. Diesbezüglich müssen sich alle Verwaltungseinheiten des Staates an die für ihren Zuständigkeitsbereich geltenden gesetzlichen Grundlagen und das Gesetz über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG) halten.

1.7. Fazit

Der Staatsrat hält fest, dass jede Verwaltungseinheit für ihre eigenen Prozesse verantwortlich ist, einschliesslich der Digitalisierung ihrer Leistungen und internen Prozesse. Wie gesagt, befinden sich sowohl die Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger als auch die internen Abläufe in einem fortlaufenden Digitalisierungsprozess. Diese Digitalisierung erfolgt mit der Einführung neuer und moderner Tools.

Allerdings lassen sich die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Entwicklung der digitalen und papierbasierten Dokumentenvolumen ohne eine detaillierte Prüfung innerhalb jeder einzelnen Verwaltungseinheit nicht genauer bestimmen. Denn nur die Verwaltungseinheiten wissen Bescheid über die Typologie, die Vollständigkeit und die Bearbeitung ihrer Dokumente in papierbasierter

oder digitaler Form. Eine solche Analyse würde erhebliche personelle Ressourcen über mehrere Monate erfordern.

Der Staatsrat gibt zu bedenken, dass die Digitalisierung von Papierdokumenten kein Selbstzweck ist. Sie muss Teil einer Strategie zur Analyse, Vereinfachung und Digitalisierung der Prozesse der öffentlichen Verwaltung sein, wobei die Digitalisierung nur ein Mittel zur Leistungs- und Effizienzsteigerung ist.