

Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung in der Schweiz: vorläufige Ergebnisse eines Feldversuchs

Martial Pasquier, Dominique Hänni, Vincent Mabillard,
Giovanni Esposito, Lorenzo Cicatiello, Giuseppe L. Gaeta

Communication publique

Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung in der Schweiz: vorläufige Ergebnisse eines Feldversuchs

Martial Pasquier, Professor, Université de Lausanne
Dominique Hänni, Professorin, Université de Lausanne
Vincent Mabillard, Professor, Université libre de Bruxelles
Giovanni Esposito, Professor, Université libre de Bruxelles
Lorenzo Cicatiello, Professor, Università di Napoli l'Orientale
Giuseppe L. Gaeta, Professor, Università di Napoli l'Orientale

Working paper de l'IDHEAP 4/2026

Communication publique

IDHEAP
Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne
Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne
+41 (0)21 692 68 00 | idheap@unil.ch
www.unil.ch/idheap

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....III

Zusammenfassung..... V

1. Einführung.....1

2. Zugang zu Informationsgesetzen3

3. Kontext.....9

4. Methodik.....15

5. Ergebnisse17

6. Analyse und Schluss..... 25

Literaturverzeichnis.....27

Zusammenfassung

In den letzten dreissig Jahren haben viele Länder Gesetze erlassen, die den Zugang zu Informationen öffentlicher Behörden regeln. In der Schweiz trat 2006 das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung in Kraft. Mit wenigen Ausnahmen haben auch die Kantone und Gemeinden dieses Prinzip in einem Gesetz und/oder ihrer Verfassung verankert. Unsere Studie zielt darauf ab, die Umsetzung der Transparenz auf lokaler Ebene anhand von Anfragen an alle Schweizer Gemeinden zu bewerten. Sie präsentiert vorläufige Ergebnisse, die auf den im Juni 2025 erhobenen Daten basieren.

Schlüsselwörter : Transparenz; Öffentlichkeitsgesetz; Feldversuch; Schweiz

Die Autoren danken dem Verein *Öffentlichkeitsgesetz.ch* und insbesondere Martin Stoll und Titus Plattner für ihre Unterstützung bei der Konzeption der Studie und der Verwertung der Ergebnisse. Sie danken ausserdem Leila Wimmer für ihren Beitrag zur Datenerhebung und -erfassung.

1. Einführung

Das Recht auf Zugang zu Informationen ist ein Grundrecht, das von den Vereinten Nationen in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte anerkannt wird: «Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung; dieses Recht schliesst die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten»¹. Während das Recht auf den Erhalt und die Einholung von Informationen für allgemein zugängliche Dokumente gilt, hat sich im Völkerrecht in den letzten fünfundzwanzig Jahren ein Konsens herausgebildet, die Garantien der Meinungsfreiheit auf den Zugang zu Informationen auszudehnen, die sich im Besitz öffentlicher Behörden befinden und nicht frei zugänglich sind. So verabschiedete der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen am 18. Januar 2000 eine Reihe von Grundsätzen mit dem Titel «The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation»².

Das Recht auf Zugang zu Informationen wurde sowohl auf regionaler Ebene (insbesondere in den Gliedstaaten von Bundesstaaten) als auch auf nationaler und internationaler Ebene kodifiziert, unter anderem durch das Übereinkommen des Europarats über den Zugang zu öffentlichen Dokumenten (STCE Nr. 205), auch bekannt als Tromsø-Übereinkommen. Auf nationaler Ebene wurden die meisten Gesetze zum Zugang zu Informationen in den 1990er- und 2000er-Jahren verabschiedet, wobei dieser Grundsatz in Schweden bereits seit 1776 besteht (McDonagh, 2013). Der Zugang zu Informationen, einschliesslich jener Informationen, die sich im Besitz der Behörden befinden und noch nicht aktiv veröffentlicht wurden, wird somit zu einem Recht, das der Logik des informierten Urteils entspricht und ein unverzichtbares Prinzip für das Funktionieren demokratischer Systeme darstellt (Hood, 2006). Dieses grundsätzliche Recht ist notwendig, um die Transparenz der öffentlichen Behörden zu gewährleisten; seine Grenzen können aber gesetzlich (mehr oder weniger genau) festgelegt werden. Vom Recht auf Informationszugang sind beispielsweise regelmässig jene Informationen ausgenommen, welche staatspolitische Interessen gefährden könnten.

Durch die Regelung des Zugangs zu Informationen gelten die in den verschiedenen Ländern verabschiedeten Gesetze (etwa 130 im Dezember 2025)³ als politische Instrumente, die es den Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen der Zivilgesellschaft ermöglichen, Handlungen und Entscheidungen von öffentlichen Behörden zu kontrollieren (Mabillard, 2022). Sie sind Teil einer breiteren Bewegung, welche die administrative Transparenz als «grundlegendes Axiom» (Chevallier, 1988) betrachtet. Zu den erhofften Vorteilen zählen etwa ein gesteigertes Vertrauen der

¹ Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 von den Mitgliedstaaten der Generalversammlung verabschiedet wurde (<https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>).

² Wenzel, N. « Opinion and Expression, Freedom of, International Protection », last updated in 2014 (Max Planck Encyclopedia of Public International Law (<https://opil.ouplaw.com/home/MPIL>)).

³ Article 19 (<https://www.article19.org/right-to-information-around-the-world/>).

Öffentlichkeit, die Korruptionsbekämpfung (Pasquier, 2013) und eine erhöhte Legitimität öffentlicher Organisationen und deren Entscheidungen (Robert, 2018). Aus politischer Sicht erläutert Worthy (2017), dass es für eine Partei oder eine gewählte Person angesichts der Beliebtheit des Öffentlichkeitsprinzips schwierig ist, von diesem Kurs abzuweichen. Gleichzeitig gilt es, den sich wandelnden Charakter dieses Rechts zu berücksichtigen, der durch neue Freiheiten und Einschränkungen bei dessen Anwendung sowie durch die einschlägige Rechtsprechung geprägt ist. Daher ist es wichtig, regelmässige Bewertungen der Öffentlichkeitsgesetze (auch Informationsfreiheitsgesetze genannt) vorzunehmen und dabei die Besonderheiten des jeweiligen Kontexts zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang unterstreichen verschiedene Autoren, wie wichtig es ist, zwischen dem Erlass eines Gesetzes und dessen Umsetzung zu unterscheiden. Tatsächlich gewährleisteten Gesetze zum Informationszugang trotz ihrer weiten Verbreitung nicht immer das angestrebte Mass an Transparenz. Michener und Nichter (2022) legen dar, dass Unterschiede in der Umsetzung innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu einer erheblichen Diskrepanz zwischen der formalen Einhaltung (*de jure*) und der tatsächlichen Praxis (*de facto*) führen. Regierungen kommen den gesetzlichen Vorgaben zum Informationszugang bei der Bearbeitung von Bürgeranfragen häufig nicht nach; zudem sind die bereitgestellten Informationen – sofern überhaupt eine Antwort erfolgt – bisweilen übermässig technisch, lückenhaft, verspätet oder schwer zugänglich, wodurch die gesetzlich verankerten Transparenzziele untergraben werden. Im vorliegenden *Working paper* analysieren wir die Praxis des Informationszugangs bei Schweizer Gemeinden anhand eines im Juni 2025 durchgeführten Feldversuchs. Die Studie zielt darauf ab, drei Forschungsfragen zu beantworten:

- Wie hoch ist die Antwortrate auf die im Rahmen des Versuchs versandten Anfragen?
- Wie verteilen sich die Antworten geografisch und sprachlich?
- Lässt sich ein signifikanter Unterschied zwischen den Gemeinden feststellen, die dem Grundsatz der Transparenz unterliegen, und jenen, die davon ausgenommen sind?

Im folgenden Teil 2 werden die Entwicklung und die wichtigsten Merkmale der Öffentlichkeitsgesetze sowie die wichtigsten wissenschaftlichen Beiträge zu diesem Thema beschrieben. Teil 3 stellt den Schweizer Kontext vor, insbesondere die Besonderheiten des Schweizer politisch-administrativen Systems. Dieses hat einen erheblichen Einfluss auf die Praxis im Bereich des Zugangs zu behördlichen Informationen, angefangen bei den unterschiedlichen Gesetzen auf kantonaler Ebene. Teil 4 erläutert die in dieser Studie gewählte Methodik, ihre wichtigsten Vorteile sowie die Art und Weise, wie die erhobenen Daten analysiert werden. Darauf folgen in Teil 5 die Rohdaten unserer Feldforschung, die in der Diskussion in Teil 6 eingehender interpretiert werden. Der letzte Teil schliesst dieses *Working Paper* mit den wichtigsten Schlussfolgerungen, den Implikationen unserer Ergebnisse für Forschung und Praxis sowie zukünftigen Forschungsansätzen ab.

2. Zugang zu Informationsgesetzen

Wie bereits erwähnt, anerkennt die schwedische Verfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Gesetz zur Pressefreiheit bereits seit 1766 das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Ouimet, 2004). Die meisten anderen Länder haben Gesetze zum Öffentlichkeitsprinzip erst später verabschiedet, in den meisten Fällen sogar erst vor relativ kurzer Zeit. Finnland verabschiedete etwa ein Gesetz über den Zugang zu Informationen im Jahr 1951, fünfzehn Jahre später folgten die Vereinigten Staaten. Rund zehn Jahre später, 1978, wurde das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten auch in Frankreich eingeführt und, anfangs der 1980er Jahre, auch in mehreren Staaten des Commonwealth (Australien, Kanada und Neuseeland). Um die Jahrhundertwende schlossen sich zahlreiche Länder dieser Entwicklung an (Worthy, 2021), wobei dies vor allem auf den Zusammenbruch der Sowjetunion und den Druck zurückzuführen ist, der auf bestimmte Staaten ausgeübt wurde, um der Europäischen Union beizutreten (insbesondere im Bereich der *Good Governance*). Um diese jüngste «Explosion» der Anzahl von Öffentlichkeitsgesetzen zu verstehen, müssen daher sowohl interne als auch externe Druckfaktoren berücksichtigt werden (Ackerman und Sandoval-Ballesteros, 2006). Generell beobachtet Relly (2012) Tendenzen zur geografischen *Clusterbildung* im Zusammenhang mit der Verabschiedung nationaler Gesetze zum Öffentlichkeitsprinzip. Die von Mabillard (2018) erstellte Liste zeigt, dass mit Ausnahme von Ungarn alle Länder Mittel- und Osteuropas, die unter kommunistischem Einfluss standen, zwischen 1998 und 2002 ein Öffentlichkeitsgesetz verabschiedet haben, wobei die meisten Länder des ehemaligen Jugoslawiens diesem Trend zwischen 2002 und 2006 gefolgt sind. In anderen Teilen der Welt wurde die überwiegende Mehrheit dieser Gesetze zwischen 2005 und 2020 verabschiedet. Eine Studie der OECD (2019) zeigt, dass die postrevolutionären (nach 2011) sozialen und politischen Veränderungen in der Region Nordafrika – Naher Osten (MENA) dazu beigetragen haben, den Zugang zu Informationen in Marokko, im Libanon und in Tunesien zu verbessern.

Worthy (2021) hebt hervor, dass die Öffentlichkeitsgesetze sowohl die Grenzen der Transparenz als auch jene der Geheimhaltung festlegen, indem sie einen Rahmen abstecken. Mit anderen Worten präzisieren die Gesetze, was offengelegt werden *darf*, und was vom Prinzip ausgeschlossen sein *muss*. Er führt ausserdem aus, dass diese Gesetze keine einfach und direkt anwendbaren Instrumente sind; vielmehr handelt es sich um eine Kombination aus formellen Regeln, unterschiedlichen Praktiken und informellen Normen. Zahlreiche Akteure (Journalistinnen und Journalisten, Forschende) betonen, dass die politische Komponente, die Ungleichheit der verfügbaren Ressourcen und der Ermessensspielraum derjenigen Personen, die die Öffentlichkeitsgesetze anwenden, je nach Kontext oft zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Worthy (2021) erklärt diese Unterschiede anhand von drei Hauptdynamiken, welche die Umsetzung erschweren. Erstens der Mangel an Unterstützung und intern zugewiesenen Ressourcen; zweitens das eher begrenzte Wissen und Interesse am Gesetz in mehreren Ländern; und schliesslich die Tatsache, dass in bestimmten Rechtsordnungen das Prinzip der

Geheimhaltung implizit fortbesteht, wobei Pozen (2018) sogar so weit geht und festhält, dass Gesetze manchmal dazu dienen, dieses Prinzip zu legitimieren.

Diese Beobachtungen haben einige Forschende dazu veranlasst, die Umsetzungsmechanismen genauer zu untersuchen, um die Hindernisse zu identifizieren, welche die Antragstellerinnen und Antragsteller überwinden müssen. So haben Pasquier und Villeneuve (2007) jene Situation, in der eine betroffene Verwaltungsstelle dem Gesetz nicht unterliegt (weil kein Gesetz existiert und ein solches diese Stelle vom Anwendungsbereich ausschliesst), von jener Situation unterschieden, in welcher eine Verwaltungsstelle dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegt. In letzterem Fall kann die Offenlegung auf illegale Weise umgangen werden (Weigerung zur Mitwirkung); behindert werden (Nutzung gesetzlicher Bestimmungen, um nicht zu antworten); mühsam sein (Mangel an Ressourcen); oder maximiert werden, wenn die Verwaltung alle angeforderten Informationen bereitstellt. In jüngerer Zeit haben Mabillard et al. (2025) diese konzeptionelle Arbeit durch eine empirische Studie in Belgien ergänzt. Die Datenerhebung ermöglichte es, diese Typologie zu erweitern und eine neue Form bzw. Kategorie der Transparenz hervorzuheben, die als «unzureichend» bezeichnet wird. Sie bezieht sich auf den unvollständigen Charakter der veröffentlichten Informationen, wodurch die Antragstellenden keine zufriedenstellende Antwort auf ihre eingereichten Gesuche erhalten.

Die Untersuchung der Zugangshindernisse ergänzt die immer umfangreichere Fachliteratur zur Bewertung der Umsetzung der Öffentlichkeitsgesetze. Tatsächlich wurden auf nationaler Ebene bereits mehrere Evaluationen durchgeführt (für die Schweiz siehe die Website des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten [EDÖB])⁴. In diesem Zusammenhang ist etwa – wiederum für die Schweiz – die Studie von Spoerri und Varone (2008) zu erwähnen, anhand welcher die Reaktionsfähigkeit und die Antwortquote der kantonalen Behörden in Bern, in Genf, im Jura, in der Waadt und im Wallis bewertet werden konnten. Von den 152 versandten Gesuchen erhielten die Forscher 85 Antworten (55,9%); von diesen 85 Antworten enthielten nur 18 (21,2%) die angeforderten Informationen (vollständig). Auf internationaler Ebene zeigt eine Studie der *Open Society* (2006), dass Öffentlichkeitsgesetze dazu führen, dass die Antwortquote höher ist. Tatsächlich weisen von den 14 untersuchten Ländern diejenigen mit einem entsprechenden Gesetz eine höhere Antwortrate auf (N = 1'926 Gesuche) als Staaten, die nicht über eine solche Gesetzgebung verfügen. Die Studie weist zudem darauf hin, dass die sogenannten «Transitionsländer» auf weniger Probleme stossen als die «ausgereiften» Demokratien, in denen die Umsetzung der Gesetze zum Zugang zu Informationen nach wie vor heikler ist (insbesondere aufgrund einer geringeren Aktivität der Zivilgesellschaft in Fragen der Regierungsführung und eines höheren Masses an «Schweigen» seitens der Behörden – also dem Ausbleiben von Antworten).

Auch Initiativen verschiedener Akteure (Journalistinnen und Journalisten, Zivilgesellschaft, Aktivistinnen und Aktivisten) haben das Gesetz durch Anfragen an die Behörden auf die Probe gestellt. Transparencia.be, eine Organisation, die in Belgien Antragstellerinnen und Antragsteller begleitet und unterstützt, hat beispielsweise versucht, die Transparenz der Gemeinden zu evaluieren. Eine ähnliche Evaluation wurde von belgischen Zeitungen («Le Soir» und «Le Vif»)

⁴ <https://www.edoeb.admin.ch/fr/evaluations-de-la-ltrans>.

sowie einer luxemburgischen Zeitung («Virgule.lu») unter Nutzung der Plattform von *transparencia.be* durchgeführt. In Luxemburg zeigen die Ergebnisse, dass die angeforderten Informationen in den meisten Fällen nicht bereitgestellt werden. Es muss jedoch angemerkt werden, dass das «Gesetz über eine transparente und offene Verwaltung» erst im September 2018 verabschiedet wurde, kurz vor Einreichung der Gesuche (im April 2023).

Diese Online-Plattformen, zu denen auch *transparencia.be* gehört, werden von Alaveteli betrieben⁵, ein Dienst der gemeinnützigen Organisation *MySociety*. Mit Alaveteli können Informationszugangsgesuche eingereicht werden; die Antworten werden gespeichert und sind auf der entsprechenden Website für die breite Öffentlichkeit zugänglich. Die Gesuche und die daraus resultierende Korrespondenz werden öffentlich online archiviert. Damit will das Projekt Alaveteli Websites unterstützen, die sich der Informationsfreiheit widmen. Dank seiner Plattformen wird es möglich, die eingereichten Gesuche zu analysieren und sie nach Art, Inhalt, Tonfall und den erhaltenen Antworten zu kategorisieren. Die beiden Studien von Trautendorfer et al. (2024) und Trautendorfer et al. (2025) zeigen, dass sich in Deutschland die angesprochenen Behörden sowie deren Antwortraten erheblich unterscheiden. Anhand der Plattform «FragDenStaat» zeigen sie zudem, dass der verwendete Ton und das in der Anfrage angestrebte Mass an Rechenschaftspflicht die Art und Weise beeinflussen, wie die Behörden antworten.

Andere Studien stützen sich auf qualitative Methoden, wie beispielsweise der Artikel von Holsen und Pasquier (2012a). Darin werden Hindernisse administrativer Art (Mangel an Mitteln, Ressourcen, Ausbildung und Betreuung, Speicherung von Informationen usw.) sowie Hindernisse bei der Bearbeitung von Gesuchen (zu entrichtende Gebühren, Verzögerungen, mangelndes Bewusstsein in der breiten Öffentlichkeit usw.) hervorgehoben. Auch weitere Studien haben die mit der Anwendung des Gesetzes verbundenen Probleme thematisiert und dabei Fälle dokumentiert, in denen das Gesetz kaum bekannt ist oder nur selten in Anspruch genommen wird (Holsen und Pasquier, 2012b; OECD, 2019) oder Probleme im Zusammenhang mit der sehr häufigen Anwendung des Gesetzes entstehen, insbesondere durch bestimmte, ressourcenstarke und organisierte Gruppen, die den Informationszugang zu kommerziellen Zwecken nutzen (Kwoka, 2016). Zu bemerken ist jedoch, dass durch das Fehlen systematischer und detaillierter statistischer Veröffentlichungen, insbesondere auf lokaler Ebene, die Aussagekraft der in diesen Studien vorgestellten Ergebnisse relativiert werden muss. Zudem ist es wichtig zu betonen, dass diese Evaluationen die oft einseitigen (juristischen) Analysen der Gesetzestexte ergänzen, da sich diese ausschliesslich auf den gesetzlichen Rahmen konzentrieren ohne zu untersuchen, inwiefern dieser auch umgesetzt wird. So führt etwa Afghanistan das *Right to Information (RTI) Rating*⁶ an. Indem solche Rankings die tatsächliche Umsetzung des Zugangs zu Informationen sowie den Ursprung des rechtlichen Rahmens ausser Acht lassen (insbesondere wenn ein Land unter starkem ausländischem Einfluss steht), belohnen sie Länder, deren Gesetz auf dem Papier solide ist (*de jure*), in der Praxis jedoch manchmal sehr fragil bleibt (*de facto*).

In jüngster Zeit stützten sich vermehrt Beiträge auf Feldversuche (*field experiments*), um die beobachteten Unterschiede zwischen den Ländern, vor allem aber innerhalb der Länder selbst, zu

⁵ <https://alaveteli.org/>.

⁶ <https://www.rti-rating.org/>.

erklären, indem untersucht wird, wie die Behörden ihren Ermessensspielraum bei der Bearbeitung von Informationszugangsgesuchen ausnutzen. Diese Untersuchungen zielen in erster Linie darauf ab, zu ermitteln, wie das Verhalten der für die Bearbeitung der Gesuche zuständigen Personen durch die Identität der Antragsstellerin oder des Antragsstellers und die Merkmale des Gesuchs beeinflusst werden kann, wie beispielsweise den verwendeten Tonfall, die Sprache oder die explizite (bzw. nicht explizite) Erwähnung des rechtlichen Rahmens (Cicatiello et al., 2024; Cuillier, 2010; Lagunes & Pocasangre, 2019; Michener & Rodrigues, 2015; Worthy et al., 2017). Die vollständige Liste der Feldversuche findet sich in Tabelle 1 weiter unten. Die Tabelle verdeutlicht die Heterogenität der Praktiken und das Fehlen der Schweiz in der Literatur. Unsere Studie ergänzt somit die einschlägige Literatur, indem sie differenzierte Ergebnisse für den Schweizer Fall (siehe Kontext weiter unten) liefert, und zwar anhand eines Feldversuchs, der alle 2 121 Gemeinden des Landes umfasst (siehe Methodik weiter unten).

Variablen	Ergebnisse	Organisationen	Quelle
Verweis auf das Gesetz im Informationszugangsgesuch	Durch den ausdrücklichen Verweis auf das Gesetz lassen sich die Dokumente einfacher und regelmässiger beschaffen	Parish councils (V. K.)	Worthy et al. (2017)
		Gemeinden (Slowakei)	Spáč et al. (2018)
		Gemeinden (NL)	Grimmelikhuijsen et al (2019)
		Sub-districts (China)	Yang et al. (2023)
Hinweis auf ein weiteres Gesuch	Der Druck, sich an die Antworten der anderen Gemeindsbeamtinnen und -beamten (aus anderen Gemeinden) anzupassen, beeinflusst die Dauer und die Quote der ersten Antworten	Counties (Vereingte Staaten)	ben-Aaron et al. (2017)
Art/Charakter des Gesuchs	Ein aggressiver Ton sorgt zwar für mehr Antworten, doch ein höflicher Ton trägt zu einer besseren Bearbeitung der Anfrage bei	Polizeidienststellen und Schulen (Vereingte Staaten)	Cuillier (2010)
	Der Umfang der ersuchten Dokumente wirkt sich auf die Antwortrate aus, doch dieser Effekt wird durch den ausdrücklichen Verweis auf das Gesetz abgeschwächt	Gemeinden (Slowakei)	Spáč et al. (2025)
Vertraulichkeit der angeforderten Informationen	Geringe Reaktionsfähigkeit bei stärkerer Politisierung der Nachfrage	Bundesbehörden (Vereingte Staaten)	Lewis & Wood (2012)
Status der Antragsstellerin oder des Antragstellers	Signifikanter Unterschied zwischen dem Profil als Anwalt und dem als Bürger (allerdings mit umgekehrtem Ergebnis je nach Nord oder Süd)	Gemeinden > 30,000 Einwohner (Italien)	Cicatiello et al. (2024)
	Die Einhaltung der Gesetze ist bei Bürgeranfragen höher als bei institutionellen Akteuren (Universitätsprofessoren) und Aktivisten (Interessenverbände), was eher auf einen Risikoaversionseffekt als auf einen Statuseffekt hindeutet	Gemeinden (Belgien)	Esposito et al. (2024)
	Kein signifikanter Unterschied, doch den wohlhabenderen Bürgerinnen und Bürgern mit politischen Kontakten werden mehr Informationen versprochen	Bundesregierung (Mexiko)	Lagunes & Pocasangre (2019)
Zugehörigkeit der Antragsstellerin oder des Antragstellers und «Googlebarkeit»	Politische Spender werden gegenüber engagierten Bürgern nicht bevorzugt behandelt	Gemeinden (Vereingte Staaten)	Jenkins et al. (2020)
	Wenn die Zugehörigkeit nicht leicht festzustellen ist (auch bei Google), erhalten die Anfragenden rund 10 % weniger Antworten	Öffentliche Einrichtungen auf verschiedenen institutionellen Ebenen (Brasilien)	Michener et al. (2016)

Politik, Geografie und Bevölkerung	Eine grössere Anzahl konservativer Abgeordneter führt zu einer geringeren Anzahl eingegangener Antworten	Staaten und counties (Vereingte Staaten)	Wagner (2021)
Geschlecht der Gesuchsteller	Männer, die sich auf das Gesetz berufen, haben bessere Chancen, eine Antwort zu erhalten	Behörden (Uruguay)	Piñeiro Rodríguez & Rossel (2018)

Tabelle 1. Erfahrungen aus der Praxis und wichtigste Ergebnisse. Quelle: Zusammenstellung der Autoren

3. Kontext

Die föderale Struktur des schweizerischen Politik- und Verwaltungssystems weist eine gewisse Komplexität auf, die bei einer Studie zum Informationszugang zu berücksichtigen ist. Aus historischer Sicht begannen die ersten Diskussionen rund um den Grundsatz der Transparenz in den 1980er-Jahren auf Bundesebene. 1986 wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Ihr Bericht wurde 1989 von der Bundeskanzlei geprüft, die zum Schluss kam, dass ein Gesetzesentwurf nicht erforderlich sei. Der Bundesrat kündigte daraufhin in seinem Legislaturprogramm 1991–1995 nichtsdestotrotz an, dass sich der Staat den Bürgerinnen und Bürgern annähern müsse (Meilland, 2013). So verabschiedete schliesslich das Bundesversammlung im Dezember 2004 das Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3). Dieses trat im Juli 2006 in Kraft, was im Vergleich zu ähnlichen Gesetzen, die in Europa verabschiedet wurden, relativ spät war (siehe Tabelle 2 und Abbildung 1).

Periode	Land (Datum des Inkrafttretens des Gesetzes)
Vor 1985	Schweden (1776), Finnland (1951), Norwegen (1970), Dänemark (1970), Frankreich (1978), Niederlande (1980)
1985-1994	Griechenland (1986), Österreich (1987 [2025]), Italien (1990), Ungarn (1992), Ukraine (1992), Portugal (1993), Belgien (1994)
1995-2004	Island (1997), Irland (1998), Lettland (1999), Albanien (1999), Bulgarien (2000), Liechtenstein (2000), Tschechien (2000), Litauen (2000), Moldawien (2000), Estland (2001), Rumänien (2001), Slowakei (2001), Polen (2002), Bosnien und Herzegowina (2002), Kroatien (2003), Kosovo (2003), Slowenien (2003), Serbien (2004), Türkei (2004)
2005-2014	Montenegro (2005), Vereinigtes Königreich (2005), Deutschland (2006), Schweiz (2006) , Malta (2008), Russland (2010), San Marino (2011)
2015-2024	Zypern (2018), Luxemburg (2018), Andorra (2021)

Tabelle 2 Informationsgesetze auf nationaler Ebene (Datum des Inkrafttretens)

Angaben entnommen von der Website der Organisation Article 19 (<https://www.article19.org/right-to-information-around-the-world/>) und vom *Working Paper* von Mabillard (2018). Die einzigen Staaten in Europa, die noch kein Öffentlichkeitsgesetz verabschiedet haben, sind Weissrussland (kein Gesetz), Monaco (wobei dessen Ordonnance Souveraine n. 3.413 du 29/08/2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré nicht als eigentliches Öffentlichkeitsgesetz definiert werden kann) und der Vatikan (kein Gesetz).

Wie in anderen föderalen Systemen gilt das BGÖ nur auf Bundesebene (also auf nationaler Ebene) und nicht für die Kantone, die für die Regelung des Öffentlichkeitsprinzips in ihrem Kanton zuständig sind. Historisch gesehen führte die rechtswidrige Verwendung öffentlicher Mittel durch die Berner Regierung dazu, dass der Kanton 1993 sich entsprechend gesetzgeberisch betätigte und 1995 das erste Gesetz über die Information der Öffentlichkeit in der Schweiz verabschiedete. Dem

Kanton Bern folgte Appenzell Ausserrhoden, dessen Gesetz jedoch vorsieht, dass für Informationszugangsgesuche ein begründetes Interesse nachgewiesen werden muss. Die Verabschiedung von Öffentlichkeitsgesetzen ist in der Regel das Ergebnis eines Vorfalls, der Notwendigkeit, den Staat zu modernisieren, parlamentarischer Anträge oder Initiativen (Meilland, 2013).

Periode	Kanton (Datum des Inkrafttretens des Gesetzes)
1995-2004	Bern (1995), Appenzell Ausserrhoden (1996), Genf(2002), Solothurn, Waadt (2003)
2005-2014	Uri (2007), Aargau, Schwyz, Zürich (2008), Freiburg, Wallis (2011), Basel-Stadt (2012), Basel-Landschaft, Jura, Neuenburg, Tessin (2013), St.Gallen, Zug (2014)
2015-2024	Graubünden (2016), Appenzell Innerrhoden (2020), Thurgau (2022), Obwalden, Glarus (2023)
2025-	Luzern (2025); Nidwalden (voraussichtlich 2026)

Tabelle 3 Informationsgesetze auf kantonaler Ebene (Datum des Inkrafttretens)

Daten von <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch>.

Der Kanton Schaffhausen verankert den Öffentlichkeitsgrundsatz in seiner Verfassung und in seinem Gesetz über die Organisation der Verwaltung (2004). Im Kanton Luzern ist der Grundsatz des öffentlichen Zugangs zu Informationen am 1. Juni 2025 in Kraft getreten. Der Kanton Nidwalden hat im November 2025 beschlossen, ein Transparenzgesetz einzuführen. Der Regierungsrat muss den Zeitpunkt des Inkrafttretens noch festlegen.

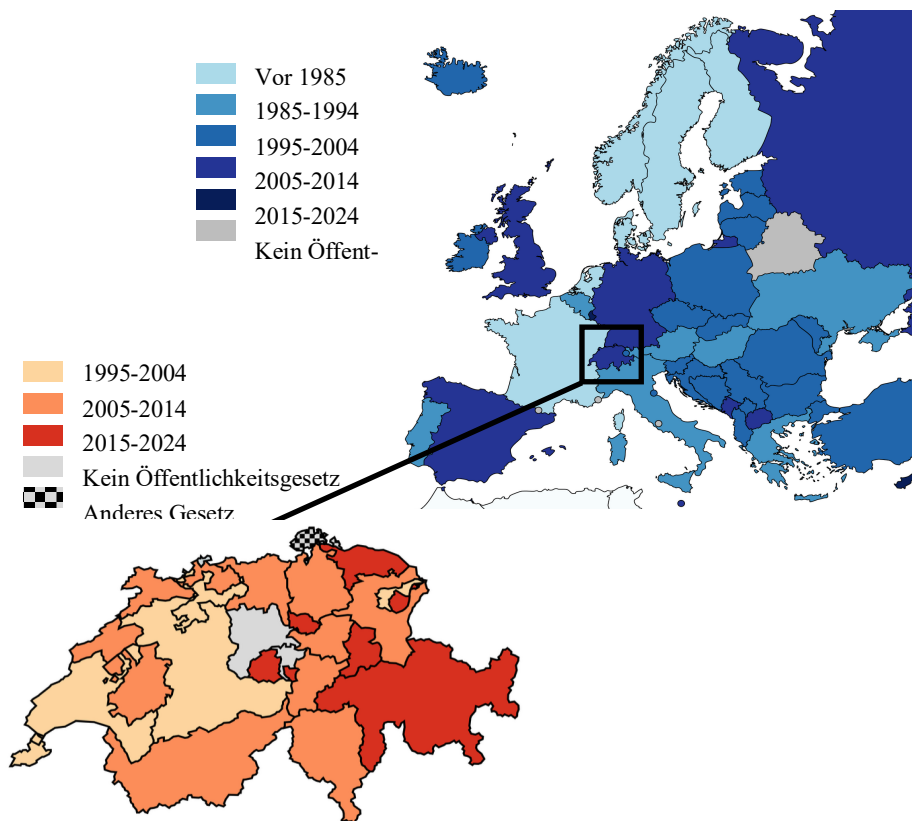


Abbildung 1 Informationsgesetz. Europa und die Schweizer Kantone (Datum des Inkrafttretens)

Die Daten stammen von der Website der Organisation «Article 19» für die europäischen Länder und von «oeffentlichkeitsgesetz.ch» für die Schweizer Kantone. Obwohl Österreich das Gesetz über die Auskunftspflicht bereits 1987 verabschiedet hatte, trat das Gesetz über den Zugang zu Informationen erst 2025 in Kraft. Im Kanton Schaffhausen ist die Transparenz in der Verfassung und im Gesetz über die Organisation der Verwaltung verankert.

Die Besonderheit des Schweizer Föderalismus ist, dass er den Kantonen grosse Autonomie einräumt. Im Bereich der Transparenz steht es jedem Kanton frei, ob und unter welchem Rahmenbedingungen er ein Gesetz erlässt. Dies erklärt die Unterschiede zwischen den Kantonen, insbesondere hinsichtlich des Geltungsbereichs der Gesetze, der Art von Informationen, die Gesuchstellende anfordern können, der für die Umsetzung der Transparenz zuständigen Personen, der mit der Umsetzung verbundenen Budgets, des Vorhandenseins einer Verordnung usw. Was uns insbesondere interessiert, ist, dass zum Zeitpunkt unserer Studie (Juni 2025) Folgendes festzustellen ist:

- Das Transparenzgesetz im Kanton Luzern ist gerade erst, d.h. am 1. Juni 2025, in Kraft getreten⁷;
- Der Kanton Nidwalden verfügt über kein Öffentlichkeitsgesetz;
- Der Kanton Schaffhausen sieht in seinem Verwaltungsorganisationsgesetz und in seiner Verfassung Bestimmungen zur Information der Öffentlichkeit vor;
- Das Öffentlichkeitsprinzip ist in einigen Kantonen in der Kantonsverfassung verankert, in anderen hingegen nicht;
- Die Gesetzgebung in Uri und Graubünden schliesst die Gemeinden aus, sodass der Zugang zu Informationen hauptsächlich die kantonalen politisch-administrativen Organe betrifft;
- In Graubünden haben sich jedoch 17 Gemeinden dafür entschieden, das Öffentlichkeitsprinzip zu übernehmen (Arosa, Bonaduz, Celerina/Schlarigna, Chur, Davos, Domat/Ems, Klosters, Landquart, La Punt Chamues-ch, Pontresina, Samedan, S-chanf, Scuol, Silvaplana, St. Moritz, Tamins und Zillis-Reischen).

Studien im schweizerischen Kontext müssen diese kantonalen und kommunalen Unterschiede berücksichtigen. Die Literatur zu diesem Thema ist rar und veraltet (Spoerri und Varone, 2008; Meilland, 2010). Die Schwierigkeit, eine vergleichende Analyse durchzuführen, lässt sich dadurch erklären, dass sich die kantonalen Gesetze unterscheiden, auch hinsichtlich der Veröffentlichung von Statistiken über die Nutzung. Letztere Daten sind jedoch für die Vergleichbarkeit zwischen Ländern, Kantonen und Gemeinden unverzichtbar. Auf Bundesebene zeigt Pasquier (2017), dass die Zahl der bei der Bundesverwaltung eingereichten Gesuche im internationalen Vergleich eher gering ist. Im Jahr 2015 gab es nur 597 Gesuche⁸, etwa sieben Gesuche pro 100 000 Einwohner. Das ist etwa neunmal weniger als in Indien (65 pro 100 000 Einwohner) und zehnmal weniger als im Vereinigten Königreich (75) – zwei Länder, die wie die Schweiz Anfang der 2000er Jahre ein Gesetz über den Zugang zu Informationen verabschiedet haben. Die in Deutschland erhobenen Daten zeigen hingegen einen ähnlichen Trend (Abbildung 2).

⁷ Aus diesem Grund wurde der Kanton Luzern Forschungsansatz als Kanton ohne Transparenzgesetz berücksichtigt.

⁸ <https://www.edoeb.admin.ch/de/taetigkeitsbericht-des-edob>.

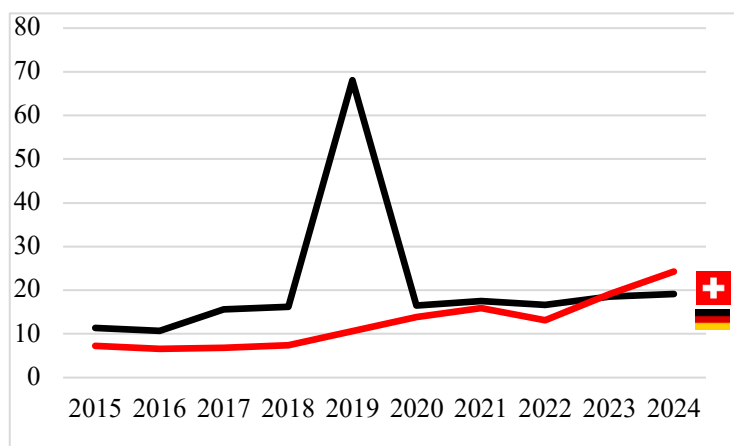


Abbildung 2 Anzahl der bei der Bundesverwaltung eingereichten Gesuche (pro 100'000 Einwohner)

Diese Zahlen liegen nach wie vor deutlich unter der Anzahl Gesuche, die in Staaten eingereicht werden, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits seit langem kennen (Australien: 150 Gesuche pro 100'000 Einwohner im Jahr 2015, Gesetz von 1982; Kanada: 150 Gesuche pro 100'000 Einwohner im Jahr 2015, Gesetz von 1983). Dennoch ist in der Schweiz seit mehreren Jahren ein Aufwärtstrend zu verzeichnen. Im Jahr 2024 gingen 2'232 Gesuche bei der Bundesverwaltung ein, also viermal mehr als im Jahr 2015, was darauf hindeutet, dass die geringe Anzahl von Gesuchen teilweise auf das noch junge BGÖ zurückzuführen ist.

Zudem weist Pasquier (2009) darauf hin, dass der Zugang zu Informationen über andere Kanäle und das System der halbdirekten Demokratie in der Schweiz die häufige Inanspruchnahme des BGÖ nicht unbedingt begünstigen, während Mabillard (2019) aufzeigt, dass das in der Schweiz besonders hohe Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre Behörden ebenfalls eine mögliche Erklärung sein kann. Ausserdem ist es denkbar, dass die Bürgerinnen und Bürger vor allem Informationen zu lokalen Themen einholen. Dies würde es ermöglichen, die auf nationaler Ebene beobachteten Zahlen zu nuancieren. Leider ist es schwierig, eine solche Analyse durchzuführen, da keine systematisch veröffentlichten Daten vorliegen (nur bestimmte kantonale Gesetze sehen die Veröffentlichung von Statistiken vor). Die wenigen vorhandenen Daten – aus den Jahresberichten der für Transparenz zuständigen Behörden – deuten jedoch nicht auf einen Hype rund um das Öffentlichkeitsprinzip auf kantonaler und kommunaler Ebene im Jahr 2024 hin:

- Im Kanton Zürich gingen 238 Gesuche ein (stabile Entwicklung seit 2020);
- Die Behörden des Kantons Freiburg erhielten 210 Gesuche, davon 73 von Privatpersonen und 12 von den Medien;
- Der Kanton Waadt verzeichnete 136 Gesuche, davon 65 von Privatpersonen und 8 von den Medien;
- Im Tessin gingen beim Kanton nur 22 Gesuche ein, gegenüber 204 bei den Gemeinden (in 55 von insgesamt 106 Gemeinden);
- In Graubünden gingen gemäss den von der Kantonskanzlei übermittelten Daten im Jahr 2022 nur 20 und im Jahr 2023 nur 13 Gesuche ein (Durband, 2025). Auch die Gemeinden erhielten nur wenige Gesuche (seit 2017 weniger als 10 Gesuche pro Gemeinde).

Das Fehlen einer aktuellen und systematischen Analyse zum Zugang zu Informationen sowie die Komplexität des Schweizer Systems haben uns daher dazu veranlasst, eine Studie in Form eines Feldversuchs durchzuführen, die wir im folgenden Forschungsbericht beschreiben.

4. Methodik

Indem wir standardisierte Anfragen an eine grosse Anzahl von Gemeinden gesendet und deren Antworten ausgewertet haben, gibt unsere Studie Aufschluss über das tatsächliche Verwaltungshandeln und nicht über die selbst erklärte Konformität oder die formale Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen. Dieser Ansatz ermöglicht es, die Reaktionsfähigkeit beim Zugang zu Informationen zu messen, Muster administrativer Ermessensausübung zu identifizieren und zu bewerten, wie juristisches Wissen und kontextuelle Faktoren den Zugang zu Informationen in der Praxis beeinflussen.

Der Feldversuch wurde zwischen dem 16. und dem 20. Juni 2025 durchgeführt. Insgesamt wurden 2'121 Schweizer Gemeinden per E-Mail kontaktiert mit einer Anfrage, Zugang zur Traktandenliste der letzten Sitzung des Gemeindeexekutivorgans zu erhalten. Dieses amtliche Dokument ist von offensichtlichem öffentlichem Interesse, wird regelmässig von den Gemeindeverwaltungen erstellt und enthält keine sensiblen oder vertraulichen Daten, weshalb es sich besonders dazu eignet, die Reaktionsfähigkeit beim Zugang zu Informationen zu testen. Die Anfrage wurde an alle Schweizer Gemeinden gesendet, unabhängig davon, ob ein Gesetz über den Zugang zu Informationen besteht oder nicht.

Aus operativer Sicht wurden die Anfragen per E-Mail in der Amtssprache der Gemeinde versandt. Sie folgten vier Versuchsbedingungen: (1) eine normale Bürgerin, die nicht auf das Gesetz über den freien Zugang zu Informationen verweist; (2) eine normale Bürgerin, die dieses Gesetz ausdrücklich erwähnt; (3) eine Journalistin, die nicht auf dieses Gesetz verweist; (4) eine Journalistin, die dieses Gesetz ausdrücklich erwähnt. Der Inhalt der Anfrage war zudem in allen Versuchsbedingungen identisch. Die Anfragen wurden über zwei für die Studie eingerichtete Gmail-Konten versendet, eines für jede der Identitäten, mit einer Adresse der Form «Vorname.Nachname@gmail.com», wobei «Vorname» und «Nachname» durch die tatsächlichen Vornamen und Nachnamen der beteiligten Personen ersetzt wurden.

Die Antworten wurden gesammelt und anhand eines zuvor festgelegten Kodierungsrasters kodiert, das auf früheren Erfahrungen in anderen Ländern (insbesondere in Italien; siehe Cicatiello et al., 2024) basierte. Die Antworten wurden während 60 Tagen ab dem Versand der Anfragen gesammelt. Jede Antwort wurde einer der folgenden fünf sich gegenseitig ausschliessenden Kategorien zugeordnet, die verschiedene Verhaltensweisen widerspiegeln:

- Keine Antwort: Die Gemeinde hat während des Beobachtungszeitraums keine Antwort erteilt;
- Abweisung des Gesuchs: Die Gemeinde hat die Offenlegung der angeforderten Informationen ausdrücklich abgelehnt;
- Trägheit: Die Gemeinde hat zusätzliche Informationen angefordert, verfahrens-rechtliche oder finanzielle Auflagen gemacht oder den Prozess ohne Ergebnis verzögert;

- Unzureichende Offenlegung: Die Gemeinde hat Informationen oder Dokumente bereitgestellt, die nicht den Anforderungen entsprachen;
- Offenlegung: Die Gemeinde hat die Traktandenliste des Exekutivorgans wie verlangt bereitgestellt.

Diese Einteilung geht über die Unterscheidung zwischen Abweisung des Gesuchs und Offenlegung hinaus und zeigt, dass die Antworten auf Gesuche um Zugang zu Informationen oft unvollständig sind. Insbesondere spiegeln Trägheit und unzureichende Offenlegung Formen der Nichteinhaltung wider, die in den offiziellen Statistiken nicht immer sichtbar sind, aber für die Evaluation des Zugangs zu Informationen in der Praxis dennoch von Bedeutung sind.

Auf der Grundlage der erhobenen Daten stellen wir im folgenden Abschnitt jene Statistiken vor, welche die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammenfassen. Diese Ergebnisse konzentrieren sich auf vier Dimensionen:

- Der rechtliche Rahmen (Vorhandensein bzw. Fehlen eines kantonalen Öffentlichkeitsgesetzes);
- Die Sprachregion;
- Der Kanton;
- Die Einwohnerzahl der Gemeinde.

Für jede Untergruppe wurden die Verteilungen der Ergebnisse in Prozent berechnet. Tabellen ermöglichen eine vergleichende Interpretation der beobachteten Reaktionsmuster, der Nichteinhaltung von Vorschriften und des Verwaltungshandelns.

5. Ergebnisse

5.1 Reaktivität in Kantonen mit einem Informationsgesetz

Tabelle 4 zeigt die Gesamtverteilung der Antworten der Gemeinden, in denen das Öffentlichkeitsprinzip auf Gemeindeebene gilt (N = 1 909). Die Ergebnisse deuten auf ein sehr geringes Mass an tatsächlicher Einhaltung des Gesetzes hin. In rund zwei Dritteln der Fälle (67%) haben die Gemeinden innerhalb der vorgesehenen Frist von 60 Tagen nicht geantwortet. Explizite Abweisungen des Gesuchs machen 11% der Fälle aus, während weitere 10% in die Kategorie der Trägheit fallen – dies bedeutet, dass die Gemeindeverwaltungen zusätzliche Informationen angefordert oder verfahrensrechtliche Auflagen gemacht haben, ohne anschliessend die angeforderten Dokumente bereitzustellen.

	Häufigkeit	Prozent.	Kum.
Keine Antwort	1281	67	67
Abweisung des Gesuchs	216	11	78
Trägheit	186	10	88
Unzureichende Offenlegung	32	2	90
Offenlegung	194	10	100
Total	1909	100	

Tabelle 4 Gemeinden mit Öffentlichkeitsgesetz

Insgesamt haben nur 10% der Gemeinden die Traktandenliste der letzten Sitzung des Gemeindevorstands vollständig offengelegt. Fälle unzureichender Offenlegung – bei denen die Gemeinden mit anderen als den angeforderten Informationen oder Dokumenten geantwortet haben – sind nach wie vor selten und machen 2% der Feststellungen aus. Insgesamt zeigen diese Ergebnisse, dass in fast neun von zehn Fällen Gesuche auf kommunaler Ebene nicht zu einem Zugang zu den angeforderten Informationen führen.

Tabelle 5 zeigt grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, die über ein Öffentlichkeitsgesetz verfügen. Während einige Kantone Erfüllungsquoten nahe Null aufweisen, erreichen andere Werte von über 15%. Der höchste Anteil an vollständigen Antworten (45%) ist im Kanton Zug zu verzeichnen (der nur 11 Gemeinden umfasst). Insgesamt weist kein Kanton eine ausreichende

Erfüllungsquote auf, die auf eine systematische Bearbeitung von Gesuchen um Zugang zu Informationen auf kommunaler Ebene hindeuten würde.

<i>Kanton</i>	Keine Antwort	Abweisung des Gesuchs	Untätigkeit	Unzureichende Offenlegung	Offenlegung	Total
Appenzell Ausserrhoden	14	2	4	0	0	20
Appenzell Innerrhoden	1	1	3	0	0	5
Aargau	158	24	12	0	3	197
Bern	232	55	31	5	12	335
Basel-Land	64	10	6	0	6	86
Basel-Stadt	2	1	0	0	0	3
Freiburg	78	14	18	2	9	121
Genf	21	5	6	1	12	45
Glarus	1	1	1	0	0	3
Graubünden ^c	82	9	6	1	2	100
Jura	34	7	5	1	3	50
Luzern ^a	62	11	5	1	0	79
Neuenburg	5	12	2	2	3	24
Nidwalden ^a	5	3	2	1	0	11
Obwalden	4	1	1	0	1	7
St.Gallen	41	17	13	1	3	75
Schaffhausen ^d	22	1	2	0	1	26
Schwyz	26	0	3	0	1	30
Solothurn	74	0	1	0	31	106
Tessin	75	14	15	2	0	106
Thurgau	40	3	17	3	17	80
Uri ^b	17	1	1	0	0	19
Wallis	86	12	7	1	16	122
Waadt	214	15	22	2	47	300
Zug	4	2	0	0	5	11
Zürich	86	19	20	12	23	160
Insgesamt	1448	240	203	35	195	2121

^a Kein kantonales Öffentlichkeitsgesetz zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Researchdesigns; ^b Das kantonale Öffentlichkeitsgesetz schliesst die Gemeinden ausdrücklich aus; ^c Das kantonale Öffentlichkeitsgesetz schliesst die Gemeinden ausdrücklich aus, aber 17 Gemeinden haben ein eigenes solches Gesetz erlassen; ^d Es gibt kein kantonales Öffentlichkeitsgesetz, doch die Kantonsverfassung enthält das Öffentlichkeitsprinzip.

Tabelle 5 Ergebnisse pro Kanton (N)

Zur Vervollständigung der Analyse zeigt Tabelle 6 die Verteilung der Antworten unter den Gemeinden, in denen es keine für die Gemeindeverwaltungen geltenden Rechtsvorschriften zum

Zugang zu Informationen gibt. Die Ergebnisse deuten auf eine fast nullprozentige Einhaltung der Vorschriften hin. Die grosse Mehrheit der Gemeinden beantwortet Anfragen nach Zugang zu Informationen nicht (79 %). Explizite Ablehnungen machen 11 % der Fälle aus, und 8 % sind auf behördliche Trägheit zurückzuführen. Insgesamt haben nur vier Gemeinden (2 %) ein Dokument offengelegt, und nur eine davon hat das ersuchte Dokument vollständig zur Verfügung gestellt. Im Wesentlichen lässt sich daraus schliessen, dass Gemeinden, in denen das Öffentlichkeitsprinzip nicht ausdrücklich in der kantonalen oder kommunalen Gesetzgebung vorgesehen ist, das Öffentlichkeitsprinzip nicht beachten.

	Häufigkeit	Prozent	Kum.
Keine Antwort	167	79	79
Abweisung des Gesuchs	24	11	90
Untätigkeit	17	8	98
Unzureichende Offenlegung	3	1	100
Offenlegung	1	0	100
Total	212	100	

Tabelle 6 Gemeinde ohne kantonales Öffentlichkeitsprinzip

All diese Ergebnisse sind in Abbildung 3 zusammengefasst, in der wir den Anteil in Prozent der Gemeinden (pro Kanton) darstellen, die gemäss ihrem jeweiligen Öffentlichkeitsprinzip geantwortet haben, sowie die Situation in den Kantonen, die über kein spezifisches Öffentlichkeitsgesetz verfügen.

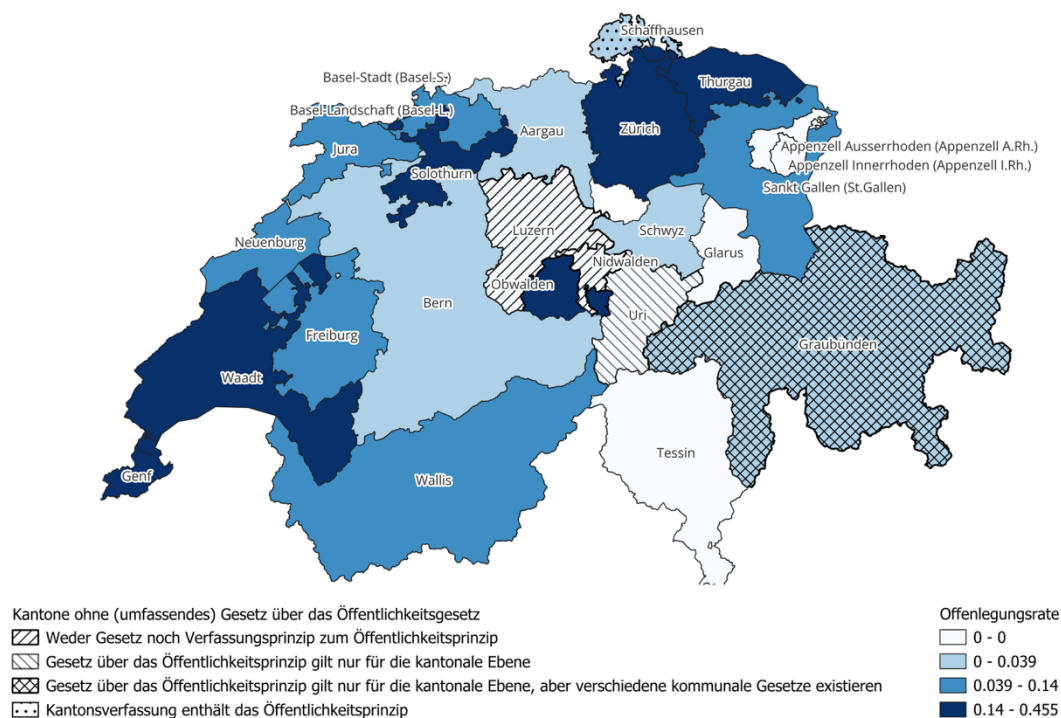


Abbildung 3 Anteil in Prozent der Gemeinden (pro Kanton), die gesetzeskonform geantwortet haben

5.2 Reaktivität nach der Einwohnerzahl der Gemeinden

Tabelle 7 zeigt die Ergebnisse nach Einwohnerzahl für jene Gemeinden, die über ein Öffentlichkeitsgesetz verfügen. Dabei lässt sich ein deutlicher Grössen-Effekt feststellen: In Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohnern ist die Nichtbeantwortungsquote besonders hoch: Mehr als drei Viertel der Gemeinden (78%) haben nicht geantwortet. Die Offenlegungsquote in dieser Gruppe liegt unter 10%.

	Keine Antwort	Ablehnung	Untätigkeit	Unzureichende Offenlegung	Offenlegung	Insgesamt
Weniger als 1 000 Ew.	78	5	9	1	8	100
1 000 – 5 000 Ew.	70	10	10	2	9	100
5 000 – 10 000 Ew.	49	21	14	2	14	100
10 000 – 20 000 Ew.	43	26	11	2	19	100
20 000 – 50 000 Ew.	35	28	7	7	23	100
50 000 – 100 000 Ew.	33	67	0	0	0	100
Mehr als 100 000 Ew.	33	50	0	0	17	100
Insgesamt	67	11	10	2	10	100

Tabelle 7 Ergebnisse in Prozent nach Einwohnerzahl – Gemeinden mit Öffentlichkeitsgesetz

Die Reaktivität der Gemeinden steigt schrittweise mit deren zunehmenden Grösse. In Gemeinden mit 1'000 bis 5'000 Einwohnern sinkt die Nichtbeantwortungsquote auf 70%, während die Offenlegungsquote leicht auf 9% ansteigt. In Gemeinden mit 5'000 bis 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern beträgt die Offenlegungsquote bereits 14%, was mit einem deutlichen Rückgang der Nichtbeantwortungsquote einhergeht. Die höchste Offenlegungsquote ist in Gemeinden mit 20'000 bis 50'000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu beobachten, wo fast ein Viertel der Gesuche (23%) zur Offenlegung des angeforderten Dokuments führt.

Hingegen weisen die bevölkerungsreichsten Gemeinden höhere Quoten expliziter Abweisung auf, was darauf hindeutet, dass eine grössere Verwaltungskapazität eher zu einer formalisierteren Bearbeitung der eingegangenen Gesuche führt als zu einer bedingungslosen Offenlegung. Insgesamt deuten diese Tendenzen darauf hin, dass die Grösse der Gemeinde eng mit der Reaktivität in Sachen Transparenz zusammenhängt. Dieses Ergebnis lässt Zweifel aufkommen hinsichtlich einer einheitlichen Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetz, zumal die Schweizer Gemeinden über sehr unterschiedliche Ressourcen für die Verwaltung verfügen.

Umgekehrt lässt sich in Gemeinden, die über kein spezifisches Öffentlichkeitsgesetz verfügen, eine leicht abweichende Dynamik beobachten. Tatsächlich betreffen die einzigen Fälle der (vollständigen oder teilweisen) Offenlegung von Dokumenten Gemeinden mit 1'000 bis 5'000 Einwohnern sowie solche mit 5'000 bis 10'000 Einwohnern. Allerdings ist gerade in diesen Grössenklassen auch die Quote der Trägheit am höchsten (11% bzw. 10%). Grössere Gemeinden wiesen hingegen die Gesuche viel häufiger ab. Zu bemerken ist jedoch, dass nur drei Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern über kein direkt anwendbares Öffentlichkeitsgesetz verfügen.

5.3 *Reaktivität nach Sprachregionen*

Tabelle 8 zeigt die Ergebnisse der Anfragen nach Sprachregionen. Zwar lassen sich Unterschiede zwischen diesen Regionen feststellen, doch die Nichtbeantwortungsquoten bleiben überall hoch. Die französischsprachigen Gemeinden weisen die tiefste Nichtbeantwortungsquote auf (64%), gefolgt von den Gemeinden, deren Amtssprache Deutsch ist (68%). Die italienischsprachigen Gemeinden weisen eine Nichtbeantwortungsquote von 71% auf. Die Offenlegungsquote folgt einen umgekehrten Trend: sie ist am höchsten in den französischsprachigen Gemeinden (14%), gefolgt von den deutschsprachigen Gemeinden (9%). Keine italienischsprachige Gemeinde hat unser Gesuch um Zugang zu Informationen zufriedenstellend beantwortet.

	Keine Antwort	Abweisung des Gesuchs	Trägheit	Unzureichende Offenlegung	Offenlegung	Total
Französisch	64	11	9	1	14	100
Deutsch	68	11	10	2	9	100
Italienisch	71	13	14	2	0	100
Total	67	11	10	2	10	100

Tabelle 8 Ergebnisse nach Sprachregion (%) – Gemeinden mit Öffentlichkeitsprinzip

Die Trägheits- und Abweisungsquoten sind in den Sprachregionen insgesamt ähnlich, wobei Trägheit in den italienischsprachigen Gemeinden etwas häufiger auftritt. Auch wenn diese Tendenzen auf gewisse regionale Unterschiede bzw. auf eine Besonderheit der italienischsprachigen Gemeinden hindeuten, ist die Einhaltung des Gesetzes in allen Regionen gering.

In Gemeinden ohne Öffentlichkeitsgesetz (Tabelle 9) können nur die deutsch- und italienischsprachigen Gemeinden verglichen werden, da alle französischsprachigen Gemeinden über ein solches Gesetz verfügen. Dieser Vergleich ist jedoch heikel, da die deutschsprachigen Gemeinden (N=153) in diesem Fall deutlich zahlreicher sind als die italienischsprachigen Gemeinden (N=13). Die Unterschiede scheinen nicht besonders aussagekräftig zu sein, da die Antwortquote in den deutschsprachigen Gemeinden nur 1 % beträgt, während sie in den italienischsprachigen Gemeinden bei null liegt. Die Nichtbeantwortungsquote ist in den italienischsprachigen Gemeinden (87%) höher als in den deutschsprachigen Gemeinden (78%), doch die Abweisungsquote ist in den deutschsprachigen Gemeinden höher (12% gegenüber 7% in den italienischsprachigen Gemeinden). Die Trägheitsquote ist in beiden Gruppen ähnlich.

	Keine Antwort	Abweisung des Gesuchs	Trägheit	Unzureichende Offenlegung	Offenlegung	Total
Französisch	-	-	-	-	-	-
Deutsch	78	12	8	2	1	100
Italienisch	87	7	7	0	0	100
Insgesamt	79	11	8	1	0	100

Tabelle 9 Ergebnisse nach Sprache (%) – Gemeinden ohne Öffentlichkeitsgesetz

6. Analyse und Schluss

Insgesamt beeinflussen drei wesentliche Faktoren, wie die Schweizer Gemeinden auf Informationszugangsgesuche reagieren: die Existenz eines rechtlichen Rahmens, die Sprachregion und die Einwohnerzahl der Gemeinden.

Erstens stellt die Existenz eines Öffentlichkeitsprinzips einen wichtigen, wenn auch nur teilweise wirksamen Faktor dar. Gemeinden in Kantonen mit einem spezifischen rechtlichen Rahmen zur Transparenz weisen eine deutlich höhere Offenlegungsquote auf als Gemeinden in Kantonen ohne ein solches Gesetz. Allerdings wird die Aussagekraft dieser Feststellung durch die generell hohe Nichtbeantwortungsquote, auch in den Gemeinden mit geltendem Öffentlichkeitsprinzip, verringert. Dies veranschaulicht hingegen eine erhebliche Diskrepanz zwischen der geltenden Rechtsnorm und ihrer tatsächlichen Umsetzung durch die Gemeindeverwaltungen.

Zweitens können regionale und sprachliche Unterschiede beobachtet werden. Die französischsprachigen Gemeinden zeichnen sich durch eine grössere Bereitschaft aus, Gesuche gutzuheissen (14% Erfüllungsquote), während die italienischsprachigen Gemeinden unabhängig vom Vorhandensein einer Öffentlichkeitsgesetzgebung eine Erfüllungsquote von null aufweisen. Diese Variabilität deutet darauf hin, dass die Verwaltungspraxis nicht ausschliesslich vom formellen Recht auf Informationszugang abhängt.

Drittens zeigen die Daten einen Zusammenhang zwischen der Grösse der Gemeinde und der Offenlegungsquote. Kleine Gemeinden (weniger als 1'000 Einwohner) heissen die Informationszugangsgesuche deutlich seltener gut, wobei die Nichtbeantwortungsquoten in Kantonen ohne Öffentlichkeitsgesetz sogar 90% erreichen. Demgegenüber weisen mittelgrosse Gemeinden (zwischen 20'000 und 50'000 Einwohner) die besten Ergebnisse hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften auf (bis zu 24%), insbesondere in Kantonen mit einem spezifischen gesetzlichen Rahmen für den Zugang zu Informationen. Diese Tendenzen deuten darauf hin, dass die grössere Verwaltungskapazität – die oft mit der steigenden Einwohnerzahl einhergeht – offensichtlich beeinflusst, inwieweit eine Gemeinde in der Lage ist, vorschriftsgemäss auf ein Gesuch um Informationszugang zu reagieren.

Schliesslich zeigen die Gesamtergebnisse einen besorgniserregenden allgemeinen Trend: die hohe Nichtbeantwortungsquote in der grossen Mehrheit der Gemeinden. Das schlichte Nichtbeantworten der Gesuch, das häufiger ist als ausdrückliche Ablehnungen, könnte auf das Fehlen klarer interner Verfahren, Misstrauen gegenüber den Antragstellenden, eine geringe Priorisierung der Transparenz oder auch auf einen eklatanten Mangel an Ressourcen hindeuten (Mabillard et al., 2025). Diese Feststellung wirft eine wesentliche demokratische Frage auf: Der Zugang zu Informationen, der zwar in den meisten Kantonen und Gemeinden gesetzlich anerkannt ist, bleibt in der Praxis weitgehend ungleichmässig gewährleistet und hängt vom Wohnort des Bürgers oder der Bürgerin ab.

Literaturverzeichnis

- Ackerman, J. & Sandoval-Ballesteros, I. (2006) The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 58(1), 85-130.
- ben-Aaron, J., Desmarais, B., Denny, M. & Wallach, H. (2017) Transparency by conformity: A field experiment evaluating openness in local governments. *Public Administration Review*, 77(1), 68-77.
- Chevallier, J. (1988) Le mythe de la transparence administrative. Dans : F. Rangeon (Ed.), *Information et transparence administratives*. Paris: PUF, Collection Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie.
- Cicatiello, L., De Simone, E., Di Mascio, F., Gaeta, G. L., Natalini, A., & Worthy, B. (2024) Response, awareness and requester identity in FOI law: Evidence from a field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 220, 12-30.
- Cuillier, D. (2010) Honey v. vinegar: Testing compliance-gaining theories in the context of freedom of information laws. *Communication Law and Policy*, 15(3), 203-229.
- Durband, G.-M. (2025) Der zaghafte Bündner Weg zu mehr Transparenz. *Südostschweiz*, 02/02/2025.
- Esposito, G., Cicatiello, L., Mabillard, V. & Gaeta, G. L. (2024). Toward a citizen science framework for public policy evaluation: Lessons from a field experiment on Freedom of Information laws in Belgium. *Evaluation*, 30(4), 464-487.
- Grimmelikhuijsen, S., John, P., Meijer, A. & Worthy, B. (2019) Do freedom of information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(1), 1-10.
- Holsen, S. & Pasquier, M. (2012a) Insight on oversight: The role of information commissioners in the implementation of access to information policies. *Journal of Information Policy*, 2(1), 214-241.
- Holsen, S. & Pasquier, M. (2012b) What's wrong with this picture? The case of access to information requests in two continental federal states – Germany and Switzerland. *Public Policy and Administration*, 27(4), 283-302.
- Hood, C. (2006) Transparency in historical perspective. Dans : D. Heald & C. Hood (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 3-23). Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins, N. R., Landgrave, M. & Martinez, G. E. (2020) Do political donors have greater access to government officials? Evidence from a FOIA field experiment with US municipalities. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(2), 1-17.
- Kwoka, M. (2016) FOIA, Inc. *Duke Law Journal*, 65, 1361-1437.
- Lagunes, P. & Pocasangre, O. (2019) Dynamic transparency: An audit of Mexico's freedom of information act. *Public Administration*, 97(1), 162-176.
- Lewis, D. E. & Wood, A. K. (2012) The paradox of agency responsiveness: a federal FOIA experiment. *Working Paper 06-2012*, Vanderbilt University.
- Mabillard, V., Esposito, G., Cicatiello, L., Gaeta, G. L. & Pasquier, M. (2025) Barriers to freedom of information: Insights from an experiment in Belgium. *International Journal of Public Administration*, 48(8), 519-531.

- Mabillard, V. (2022) Trust in government: Assessing the impact of exposure to information in a local context. *International Journal of Public Administration*, 45(9), 687-696.
- Mabillard, V. (2019) *Les effets de la transparence sur la confiance des citoyens. Clarification conceptuelle et étude de cas empirique au niveau local*. Lausanne : Université de Lausanne (thèse de doctorat).
- Mabillard, V. (2018) Lois d'accès à l'information dans le monde: point de situation. *IDHEAP Working Paper 05/2018*. Université de Lausanne.
- McDonagh, M. (2013) The right to information in international human rights law. *Human Rights Law Review*, 13(1), 25-55.
- Meilland, P. (2013) Caractéristiques des lois sur l'accès à l'information en Suisse. Dans : M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde* (pp. 19-35). Lausanne & Berne: PPUR & Haupt.
- Meilland, P. (2010) Le principe de transparence dans le canton de Vaud. Évaluation des chapitres I, III, IV et VI de la Loi du 24 septembre 2002 sur l'information. *Cahier de l'IDHEAP 253/2010*. Université de Lausanne.
- Michener, G. & Nichter, S. (2022) Local compliance with national transparency legislation. *Government Information Quarterly*, 39(1), 101659.
- Michener, G., Moncau, L. F. & Velasco, R. B. (2016) "The Brazilian state and transparency: evaluating compliance with freedom of information". Rio de Janeiro : FGV Direito Rio.
- Michener, G. & Rodrigues, K. (2015) "Who wants to know? Assessing discrimination in transparency and freedom of information regimes". Proceedings of the 4th Global Conference on Transparency Research (GCTR), Università della Svizzera italiana, Lugano.
- OCDE (2019) Les institutions garantissant l'accès à l'information. OCDE et la région MENA. Paris : Éditions de l'OCDE.
- Open Society (2006) *Transparency and silence. A survey of access to information laws and practices in 14 countries*. Distributed by CEU Press, Budapest, Hungary.
- Ouimet, A. (2004) Accès à l'information : vers une plus grande transparence. *Éthique publique*, 6(2), <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2016>.
- Pasquier, M. (2017) *Communication des organisations publiques*. Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.
- Pasquier, M. (Ed.). (2013) *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne et Berne: PPUR & Haupt.
- Pasquier, M. (2009) La mise en œuvre de la loi sur la transparence: absence d'intérêts des citoyens ou particularités du système suisse ? In R. T. Trindade, H. Peter & C. Bovet (Eds.), *Économie Environnement Éthique. De la responsabilité sociale et sociétale* (pp. 281-288). Genève et Zurich: Schulthess.
- Pasquier, M. & Villeneuve, J.-P. (2007) Les entraves à la transparence documentaire. Établissement d'une typologie et analyse des comportements organisationnels conduisant à empêcher ou à restreindre l'accès à l'information. *Revue internationale des sciences administratives*, 73(1), 163-179.
- Piñeiro Rodríguez, R. & Rossel, C. (2018) A field experiment on bureaucratic discretionary bias under FOI laws. *Government Information Quarterly*, 35(3), 418-427.
- Pozen, D. E. (2018) Transparency's ideological drift. *Yale Law Journal*, 128, 100-165.
- Relly, J. E. (2012) Freedom of information laws and global diffusion: Testing Rogers's model. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 89(3), 431-457.

- Robert, C. (2018) La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. Genèses et usages d'une injonction ambivalente. *Politique européenne*, 61(3), 8-43.
- Spoerri, K. & Varone, F. (2008) La transparence administrative à l'épreuve des usagers : une évaluation exploratoire dans cinq cantons. *LEGES*, 1, 89-119.
- Trautendorfer, J., Hohensinn, L. & Hilgers, D. (2025) Contrasting information demand and information supply: Digital platforms as intermediaries of citizen-government interaction. *Information Polity*, 30(4), 321-337.
- Trautendorfer, J., Schmidhuber, L. & Hilgers, D. (2024) Are the answers all out there? Investigating citizen information requests in the haze of bureaucratic responsiveness. *Governance*, 37(3), 845-865.
- Spáč, P., Pastarmadzhieva, D. & Zagrapan, J. (2025) Freedom of information and the volume of requested data: An experimental study. *Government Information Quarterly*, 42(2), 102030.
- Spáč, P., Voda, P. & Zagrapan, J. (2018) Does the freedom of information law increase transparency at the local level? Evidence from a field experiment. *Government Information Quarterly*, 35(3), 408-417.
- Wagner, A. Jay (2021) Piercing the veil: Examining demographic and political variables in state FOI Law administration. *Government Information Quarterly*, 38(1), 101541.
- Worthy, B. (2021) Freedom of information in Europe. Creation, context, and conflict. Dans : D. Mokrosinska (Ed.), *Transparency and secrecy in European democracies* (pp. 36-59). London: Routledge.
- Worthy, B. (2017) *The politics of freedom of information. How and why governments pass laws that threaten their power*. Manchester: Manchester University Press.
- Worthy, B., John, P. & Vannoni, M. (2017) Transparency at the parish pump: A field experiment to measure the effectiveness of freedom of information requests in England. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 485-500.
- Yang, W., Qin, C. & Fan, B. (2023) Do institutional pressures increase reactive transparency of government? Evidence from a field experiment. *Public Management Review*, 25(11), 2073-2092.