



Kanton Zürich
Bezirksrat Hinwil

Untere Bahnhofstrasse 25a
8340 Hinwil
Telefon 044 938 95 95
Telefax 044 938 95 94
www.bezirke.zh.ch

GE.2014.3/2.02.01

Beschluss vom 11. Juni 2014

Mitwirkende Präsident F. Kreienbühl
 Bezirksrat lic. iur. A. Lättsch
 Bezirksrätin R. Frei-Baumann
 Ratsschreiberin lic. iur. J. Hayek

In Sachen **Esther Schlatter**, Rebhalde 14, 8623 Wetzikon

Rekurrentin

gegen **Stadt Wetzikon**, Postfach, 8622 Wetzikon

Rekursgegnerin

vertr. durch Stadtrat der Stadt Wetzikon, Stadtratskanzlei,
 Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon ZH
 (bis 28. Mai 2014: Gemeinderat der Stadt Wetz-
 ikon)

betreffend Verweigerung einer Verfügung



Der Bezirksrat stellt fest und erwägt:

1.
 - 1.1
Mit Eingabe vom 20. Dezember 2013 (Urk. 1) erhob Esther Schlatter Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Stadt Wetzikon und beantragte, es sei die Stadt Wetzikon anzuweisen, ihr einen rekursfähigen Entscheid betreffend ihres Gesuches um Informationszugang zuzustellen.
 - 1.2
Die Stadt Wetzikon beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 5. Februar 2014 (Urk. 6) die Abweisung des Rekurses.
 - 1.3
Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels hielten die Parteien an ihren Anträgen fest (Urk. 9, 11, 13 und 16).
 - 1.4
Auf die einzelnen Vorbringen der Parteien ist – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.
2.
Die Zuständigkeit des Bezirkrates zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Bezirksverwaltung. Die Rekurrentin ist zum Rekurs legitimiert (§ 21 Abs. 1 VRG). Auf den Rekurs ist demnach einzutreten.



3.

3.1

Die Rekurrentin führte zur Begründung ihrer Beschwerde aus, sie habe die Stadtverwaltung mit E-Mail vom 26. November 2013 ersucht, ihr mitzuteilen, welche Beiträge die Stadt Wetzikon von den umliegenden Gemeinden an die Finanzierung der Zentrumslasten erhalte. Die Gemeindeverwaltung habe ihr mit E-Mail vom 3. Dezember 2013 die Herausgabe der Informationen verweigert. Mit E-Mail vom 4. Dezember 2013 habe sie einen rekursfähigen Entscheid verlangt. Diesen habe ihr die Stadt Wetzikon mit E-Mail vom 10. Dezember 2013 und 17. Dezember 2013 verweigert mit der Begründung, es liege kein schriftlicher, begründeter Antrag vor, und sie müsse ein neues Gesuch einreichen. Damit habe die Stadt Wetzikon nachträglich – und zwar erst nach der Budgetgemeindeversammlung - versucht, sie zur Einreichung eines neuen Gesuches zu zwingen, obwohl die Rekursgegnerin ihr Gesuch bereits schriftlich abgelehnt hatte. Dies komme einer Verweigerung der Ausstellung eines rekursfähigen Entscheides gleich. Hätte die Stadt Wetzikon unmittelbar nach Einreichung ihres Gesuches ein schriftliches Gesuch in Briefform verlangt, hätte sie die Möglichkeit gehabt, dieser Formvorschrift nachzukommen.

3.2

Die Stadt Wetzikon stellte sich in ihrer Vernehmlassung auf den Standpunkt, dass die Antwort des stellvertretenden Gemeindegemeinschreibers vom 17. Dezember 2013 korrekt gewesen sei, insbesondere da die Rekurrentin im vorliegenden Verfahren lediglich die Zustellung einer anfechtbaren Verfügung betreffend ihres Gesuches um Informationszugang beantragt habe. Der stellvertretende Gemeindegemeinschreiber habe die Rekurrentin darauf aufmerksam gemacht, dass ihr Gesuch um Informationszugang zu wenig genau formuliert sei. Der Begriff der „Zentrumslasten“ sei in den §§ 28 und 29 des Finanzausgleichgesetzes inhaltlich nicht definiert. Die Rekurrentin müsse deshalb präzisere Angaben machen, damit die Stadt Wetz-



ikon ihr die, in der Laufenden Rechnung vorhandenen Beiträge von anderen Gemeinden, welche diese unter dem Titel „Zentrumslasten“ an die Stadt Wetzikon leisteten, nennen könne. Die Rekurrentin hätte dem Gemeinderat ein schriftliches Gesuch einreichen müssen, aus welchem genaue Angaben über den Gegenstand und über die allgemeine Bezeichnung der Information sowie das Datum ihrer Entstehung und ihre Urheberschaft gemäss IDG ersichtlich seien. Die Rekurrentin habe ihr Gesuch nicht entsprechend ergänzt, weshalb dieses als zurückgezogen zu betrachten sei. Der Erlass einer Verfügung sei nicht erforderlich gewesen. Schliesslich führte der Gemeinderat in seiner Vernehmlassung aus, dass Schriftlichkeit für aufwändige Gesuche zwingend vorgeschrieben sei. Der stellvertretende Gemeindeschreiber habe in seinem E-Mail vom 17. Dezember 2013 nichts anderes verlangt, als in § 7 Abs. 3 IDV ausdrücklich vorgesehen sei, nämlich die anfragende Person bei unzulässigen formlosen Anfragen auf das Erfordernis eines schriftlichen Gesuches aufmerksam zu machen. Die Rekursgegnerin räumte indes ein, dass die Buchhaltung der Gemeinde zweifellos ein Dokument sei, zu welchem jede Person das Recht auf Zugang habe. Die Rekurrentin habe allerdings nicht Zugang zur städtischen Buchhaltung als Ganzes, sondern nur zu einzelnen Finanzvorfällen verlangt. Diese Informationen könne die Stadt Wetzikon erst nach eingehenden, vertieften und aufwändigen Abklärungen, nämlich der Suche nach Zahlungen an Einrichtungen, welchen Zentrumsfunktion zukomme, zusammenstellen und herausgeben. Deshalb hätte die Rekurrentin ganz präzise formulieren müssen, welche städtischen Einrichtungen ihrer Meinung nach Zentrumsfunktion erfüllen. Indem sie dies nicht getan habe, habe ihr Gesuch als zurückgezogen zu gelten. Der Rekurs sei deshalb abzuweisen.

3.3

Die Rekurrentin entgegnete in ihrer Replik, dass die Gemeinde die Gültigkeit ihres Gesuches durch die, mit E-Mail vom 3. Dezember



2013 erfolgte negative Beantwortung ihres E-Mails vom 26. November 2013 anerkannt habe. Andernfalls hätte die Gemeinde das Gesuch nicht beantworten dürfen, sondern sie auf die mangelhafte Form des Gesuches hinweisen müssen. Entsprechend hielt die Rekurrentin an ihrem Antrag fest.

3.4

Die Stadt Wetzikon führte in der Duplik aus, der stellvertretende Gemeindeschreiber, welcher für die Beantwortung von Anfragen gemäss IDG zuständig sei, habe das Gesuch der Rekurrentin mit E-Mail vom 3. Dezember 2013 beantwortet. Diese Antwort stelle allerdings keine Verfügung im Rechtssinne dar. Vielmehr habe es sich um eine Rechtsauskunft gehandelt, welche die Rekurrentin über die Rechtslage informieren sollte. Diese Rechtsauskunft sei nicht auf eine Rechtswirkung gerichtet gewesen. Dem stellvertretenden Gemeindeschreiber komme denn auch keine Verfügungskompetenz zu. Der Gemeinderat vertrete die Gemeinde sowohl für hoheitliche Anordnungen als auch im rechtsgeschäftlichen Verkehr. Dies habe auch in der Gemeindeordnung ihren Niederschlag gefunden, wonach der Gemeinderat für die Vertretung der Gemeinde nach aussen verantwortlich sei. Die Behauptung der Rekurrentin, die E-Mail vom 3. Dezember 2013 stelle eine Verfügung dar, sei nicht nachvollziehbar. Die Rekurrentin begründe ihren Rekurs ausdrücklich damit, ihr sei der Erlass einer anfechtbaren Verfügung verweigert worden. Damit verhalte sie sich widersprüchlich. Die Stadt Wetzikon führte weiter aus, sie gehe weiterhin davon aus, dass sie im vorliegenden Geschäft nicht verfügt habe. Im Gegensatz zu den Ausführungen der Rekurrentin sei diese von der Stadt Wetzikon mit E-Mail vom 17. Dezember 2013 sehr wohl auf das Erfordernis der Schriftlichkeit des Gesuches um Informationszugang hingewiesen worden.



3.5

Die Rekurrentin wies in ihrer Stellungnahme zur Duplik (Urk. 15) auf Widersprüche in den Ausführungen der Stadt Wetzikon hin. Einmal werde die Zuständigkeit des Gemeindeschreibers für die Beantwortung des Gesuches um Informationszugang bejaht und dann wieder auf die Zuständigkeit des Gemeinderates hingewiesen. Zudem habe der Gemeinderat immer noch keine Rechtsgrundlage für das angebliche Formerfordernis der Schriftlichkeit des Gesuches nennen können. Schliesslich bleibe offen, weshalb die Stadt Wetzikon ihr nicht sofort nach Eingang ihrer Anfrage mitgeteilt habe, dass ihr Gesuch nicht den Formvorschriften entspreche, sondern erst zwei Wochen nach Ablehnung ihres Gesuches durch den stellvertretenden Gemeindeschreiber behauptet habe, dessen Antwort sei ungültig.

4.

4.1

Zu prüfen ist zunächst, ob das Gesuch um Informationszugang der Rekurrentin vom 26. November 2013 den Formvorschriften des IDG entspricht.

4.2

Jede Person hat Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen (§ 20 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz, IDG). Wer Zugang zu Informationen gemäss § 20 Abs. 1 IDG will, stellt ein schriftliches Gesuch. § 20 IDG regelt die verfahrensmässige Umsetzung des Rechts auf Informationszugang. Das Gesetz geht vom Grundsatz der Schriftlichkeit aus, ohne dies als Gültigkeitserfordernis vorzuschreiben. Schriftlich sind Gesuche auf Papier; eine Unterschrift wird nicht vorausgesetzt. Eingaben per Fax sind schriftlichen Gesuchen gleichgestellt. Das Gesuch muss nicht unterschrieben sein (Urs Thönen in Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, 2012, N 3 zu § 24 IDG). Im Inte-



Informationen gestützt auf vorhandene Dokumente und nicht die Beantwortung von Einzelfragen. Das Gesuch der Rekurrentin sprengt die Informationspflicht der Verwaltung und das Recht auf Zugang zu vorhandenen Informationen, weshalb es abschlägig beantwortet wurde. Die Rekursgegnerin hat damit das Gesuch der Rekurrentin offensichtlich als den Formvorschriften entsprechend betrachtet, geprüft und materiell beantwortet. Entgegen den Ausführungen in den E-Mails vom 10. Dezember 2013 und vom 17. Dezember 2013 sowie der Vernehmlassung im vorliegenden Verfahren stellte sich die Stadt Wetzikon am 3. Dezember 2013 keineswegs auf den Standpunkt, das Gesuch leide an Formmängeln. Vielmehr teilte die Rekursgegnerin der Rekurrentin mit, bei ihrer Anfrage handle es sich um ein Gesuch um Beantwortung von Einzelfragen, weshalb diese nicht unter das Informationszugangsrecht gemäss IDG subsumiert werden könne und abschlägig beantwortet werde. Unter diesen Umständen kann offen gelassen werden, ob das per E-Mail eingereichte Gesuch um Informationszugang der Rekurrentin den Anforderungen von § 24 IDG entsprochen hat.

Zur Klärung ist dennoch Folgendes festzuhalten: § 24 IDG lässt sowohl das schriftliche Gesuch zu, welches nicht nur per Brief, sondern auch per Fax und ohne Unterschrift eingereicht werden kann, als auch das mündliche Gesuch, sei es durch persönliche Vorsprache beim öffentlichen Organ oder per telefonische Anfrage. Das Gesetz sieht somit keine eng gefassten Formvorschriften vor. Vielmehr entscheidet sich aufgrund der Form des gestellten Gesuches die Form der Gewährung des Informationszuges durch das öffentliche Organ. So werden telefonische Anfragen mündlich oder allenfalls per E-Mail beantwortet, während schriftliche Anfragen ebenfalls schriftlich zu beantworten sind. Das per E-Mail vom 26. November 2013 eingereichte Gesuch der Rekurrentin um Bekanntgabe der Beiträge, welche die umliegenden Gemeinden der Stadt Wetzikon für die Finanzierung der Zentrumslasten leisten, durfte die



Rekursgegnerin somit anhand nehmen und prüfen. Wäre sie allerdings der Ansicht gewesen, das Gesuch müsste präziser formuliert und schriftlich in Form eines Briefes eingereicht werden, wie sie das der Rekurrentin am 10. Dezember 2013 und am 17. Dezember 2013 mitgeteilt hatte, hätte sie dies der Rekurrentin umgehend nach Eingang des Gesuches vom 26. November 2013 mitteilen müssen und nicht erst, nachdem sie auf das Gesuch eingetreten war, es geprüft und mit E-Mail vom 3. Dezember 2013 abschlägig beantwortet hatte und nachdem die Rekurrentin am 4. Dezember 2013 die Zustellung eines anfechtbaren Entscheides verlangt hatte. Dieses Verhalten der Rekursgegnerin ist widersprüchlich. Zudem machte der Hinweis der Rekursgegnerin vom 10. Dezember 2013 auf das Erfordernis eines schriftlichen und begründeten Antrages ebenso wie der Hinweis vom 17. Dezember 2013 auf die Notwendigkeit von weiteren Angaben zum gewünschten Informationszugang in jenem Zeitpunkt keinen Sinn mehr, zumal die Budgetgemeindeversammlung, für deren Vorbereitung die Rekurrentin den Informationszugang beantragt hatte, bereits am 9. Dezember 2013 stattgefunden hatte.

Schliesslich ist der Vollständigkeit halber festzuhalten, dass Gesuche um Informationszugang nicht begründet werden müssen. Der Anspruch auf Zugang zu Informationen besteht voraussetzungslos. Insbesondere ist der Anspruch nicht an den Nachweis eines Interesses gebunden (Beat Rudin in Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, N 12 zu § 20 IDG).

5. Zu prüfen ist im Weiteren, ob die Rekurrentin nach Erhalt des abschlägigen Bescheides vom 3. Dezember 2013 Anspruch auf die Zustellung eines anfechtbaren Entscheides gehabt hätte. Das IDG sieht in seinem § 27 vor, dass das öffentliche Organ eine Verfügung



§ 24 Abs. 1 IDG nicht entspricht - ihr unverzüglich eine Frist zur Verbesserung ihres Gesuches anzusetzen.

6.

6.1

Die Rekurrentin machte geltend, die Rekursgegnerin habe eine Rechtsverweigerung begangen, indem diese ihr trotz Aufforderung auf Zustellung eines anfechtbaren Entscheides keinen solchen zugestellt habe. Die Rekursgegnerin hatte auf die Bitte der Rekurrentin vom 4. Dezember 2013 auf Zustellung eines anfechtbaren Entscheides am 10. Dezember 2013 per E-Mail mitgeteilt, dass ein schriftlicher und begründeter Antrag notwendig sei, um eine Verfügung erlassen zu können. Nur gestützt auf den E-Mail-Verkehr könne keine Verfügung erlassen werden (Urk. 7/4). Mit E-Mail vom 17. Dezember 2013 teilte die Rekursgegnerin der Rekurrentin sodann mit, dass sie ihr Gesuch um Informationszugang einerseits schriftlich zu stellen habe und andererseits mit genaueren Angaben zu den gewünschten Informationen ergänzen müsse und dass, falls diese präzisierenden Ergänzungen nicht innert 10 Tagen bei der Rekursgegnerin eintreffen sollten, vom Rückzug des Gesuchs um Informationszugang ausgegangen werde.

6.2

Das Bundesgericht leitet als Teilgehalt des Verbots der formellen Rechtsverweigerung aus Art. 29 Abs. 1 BV das Verbot des überspitzten Formalismus ab. Überspitzter Formalismus bezeichnet eine exzessive, sachlich nicht gerechtfertigte Formstrenge, die zum Selbstzweck wird, so dass der Zugang zur Rechtspflege und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder sogar verhindert werden. Ein wichtiger Anwendungsfall ist das an die Behörde gerichtete Gebot, untergeordnete Formmängel nicht ohne weiteres durch Nichteintreten zu sanktionieren, sondern zunächst eine Nachfrist zur Behebung anzusetzen (Martin



Bertschi in: Kommentar VRG, 3. Auflage 2014, N 40 zu Vorbem. zu § 19-28a VRG).

6.3

Demnach hätte die Rekursgegnerin auf das E-Mail der Rekurrentin vom 4. Dezember 2013, mit welchem diese die Zustellung eines anfechtbaren Entscheides über die Verweigerung des Informationszuganges verlangt hatte, einen schriftlichen, begründeten und mit Rechtsmittelbelehrung versehenen Entscheid über die Verweigerung des Informationszuganges erlassen müssen. Hätte sie sich auf den Standpunkt stellen wollen, dass das Gesuch der Rekurrentin um Informationszugang bzw. um Zustellung eines anfechtbaren Entscheides unter Formmängeln leide, hätte sie ihr das unverzüglich nach Eingang des Gesuches vom 26. November 2013 mitteilen und ihr eine Frist zur Behebung ansetzen müssen. Die Mitteilung der angeblichen Formmängel erfolgte vorliegend erst am 10. Dezember 2013 und ausführlich am 17. Dezember 2013, mithin zwei, bzw. drei Wochen später und in beiden Fällen nach der Gemeindeversammlung, für deren Vorbereitung die Rekurrentin die gewünschten Informationen benötigt hätte. Dies ist eindeutig zu spät. Hinzu kommt, dass die Rekursgegnerin das per E-Mail eingereichte Gesuch um Informationszugang vom 26. November 2013 offenbar und überdies auch zu Recht als formgültig betrachtet und entsprechend beantwortet hatte, mithin kein Anlass ersichtlich ist, weshalb vor Erlass einer anfechtbaren Verfügung gemäss § 27 IDG eine weitere schriftliche Eingabe der Rekurrentin erforderlich gewesen sein sollte. Das Verhalten der Rekursgegnerin stellt somit einer Rechtsverweigerung dar. Da die Rekurrentin offenbar auch heute noch Zugang zu den genannten Informationen wünscht, ist die Rekursgegnerin anzuweisen, der Rekurrentin unverzüglich einen anfechtbaren Entscheid über die Verweigerung des Informationszuganges zuzustellen.



7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten der Rekursgegnerin aufzuerlegen.

Der Bezirksrat beschliesst:

- I. In Gutheissung des Rekurses wird eine Rechtsverweigerung durch die Stadt Wetzikon festgestellt.

- II. Die Stadt Wetzikon wird angewiesen, Esther Schlatter unverzüglich eine Verfügung gemäss § 27 IDG über die Verweigerung des beantragten Informationszuganges zuzustellen.

- III. Die Verfahrenskosten, bestehend aus:

Fr.	500.00	Staatsgebühr
Fr.	210.00	Schreibgebühr
Fr.	<u>12.00</u>	Porti
Fr.	722.00	Total

werden der Stadt Wetzikon auferlegt.

- IV. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit dessen Zustellung beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde erhoben werden. Die in dreifacher Ausfertigung einzureichende Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen.



Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

V.

Mitteilung an:

- Esther Schlatter, Rebhalde 14, 8623 Wetzikon ZH (Einschreiben)
- Stadtrat der Stadt Wetzikon, Stadtratskanzlei, Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon ZH (Einschreiben)

BEZIRKSRAT HINWIL

Der Präsident

F. Kreienbühl

Die Ratsschreiberin

lic. jur. J. Hayek



versandt: - 7. Juli 2014

JH/PP