



<b>Entscheidinstanz:</b>	Regierungsrat
<b>Geschäftsnummer:</b>	RRB Nr. 395/2011
<b>Datum des Entscheids:</b>	6. April 2011
<b>Rechtsgebiet:</b>	Öffentlichkeitsprinzip
<b>Stichwort:</b>	Informationszugang Datenherrschaft
<b>verwendete Erlasse:</b>	§ 24 Abs. 1 Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) § 9 Abs. 1 Verordnung über die Information und den Datenschutz IDV § 9 Abs. 2 IDV Art. 308 Zivilgesetzbuch

**Zusammenfassung** (verfasst von der Staatskanzlei):

Informationszugangsgesuche sind bei jenem öffentlichen Organ zu stellen und von diesem zu behandeln, das die Herrschaft über die betreffenden Daten und Informationen hat, d.h. über den Zweck, Inhalt und Umfang entscheidet.

Im Rahmen (abgeschlossener) vormundschaftlicher Massnahmen fällt die Datenherrschaft der zuständigen bzw. federführenden Vormundschaftsbehörde zu und nicht der (damals) fallführenden Amtsstelle (Amtsvormundschaft, Jugend- und Familienberatung), welche die entsprechenden Daten (Informationen) lediglich im Auftrag der Vormundschaftsbehörde bearbeitet.

**Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):**

- A. Mit Verfügung vom \*\*. Juni 2009 wies die Rekursgegnerin [Bildungsdirektion] das Gesuch des Rekurrenten vom \*\*. April 2009 um Einsichtnahme in die bei der Jugend- und Familienberatung Effretikon geführten Beistandschaftsakten über seine Kinder D. und S. ab.

Die Verfügung beruht auf folgendem Sachverhalt:

- a) Der Rekurrent ist der Vater von D. und S. X. Die Kinder stammen aus seiner mit Urteil der Einzelrichterin des Bezirksgerichts Pfäffikon vom \*\*. September 2006 geschiedenen Ehe mit I. X.-B. Bei der Scheidung wurde D. unter die elterliche Sorge des Rekurrenten gestellt, S. unter diejenige der Mutter. Beiden Eltern wurde ein Besuchs- und Ferienrecht eingeräumt. Die bestehende, von der Vormundschaftsbehörde L. am \*\*. Oktober 2002 angeordnete und von der Vormundschaftsbehörde K. am \*\*. September 2004 übernommene Erziehungsbeistandschaft (Art. 308 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB) wurde bestätigt. Gestützt darauf war



- Y., Sozialarbeiterin beim Jugendsekretariat Effretikon (heute: Jugend- und Familienberatung Effretikon), als Beiständin unter anderem beauftragt, den persönlichen Verkehr der Kinder mit den Eltern zu überwachen und zu begleiten.
- b) Im Berufungsverfahren gegen das oben genannte Scheidungsurteil, das im Wesentlichen die Kinderzuteilung zum Gegenstand hatte, wurde vom Obergericht des Kantons Zürich mit (Zwischen-)Beschluss vom \*\*. Mai 2007 unter anderem vorgemerkt, das erstinstanzliche Urteil vom \*\*. September 2006 sei in den Punkten 1. (Scheidung) und 6. (Bestätigung der Erziehungsbeistandschaft im Sinne von Art. 308 ZGB) am \*\*. Februar 2007 in Rechtskraft erwachsen ist. Mit rechtskräftigem Urteil desselben Gerichts vom \*\*. Mai 2008 wurden D. und S. X. unter die elterliche Sorge der Mutter gestellt. Dem Rekurrenten wurde ein Besuchs- und Ferienrecht eingeräumt und er wurde verpflichtet, an die Kosten des Unterhalts und der Erziehung der Kinder monatliche Unterhaltsbeiträge in der Höhe der (zur Rente des Rekurrenten geschuldeten) jeweiligen ordentlichen IV-Kinderrenten zu bezahlen.
- c) Mit Beschluss vom \*\*. November 2008 hob die Vormundschaftsbehörde K. die Beistandschaft für D. und S. X. auf.
- d) In der eingangs genannten Verfügung vom \*\*. Juni 2009 wies die Rekursgegnerin das Gesuch des Rekurrenten vom \*\*. April 2009 um Einsicht in die Beistandsakten bezüglich seiner beiden Kinder im Wesentlichen mit der Begründung ab, das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) statuiere zwar den Grundsatz, dass Informationen öffentlicher Organe nach Möglichkeit für alle Personen zugänglich sein sollen (sogenanntes «Öffentlichkeitsprinzip»). Das Öffentlichkeitsprinzip gelte jedoch für die Beistandsakten betreffend die Kinder D. und S. X. nicht. Es handle sich dabei um besondere Personendaten im Sinne von § 3 [4. Absatz] IDG. Diese dürften nur dann bekanntgegeben werden, wenn eine der in § 17 IDG aufgelisteten Voraussetzungen erfüllt sei. Dies sei nicht der Fall. Auch aus Art. 275a Abs. 2 ZGB, wonach der nicht sorgeberechtigte Elternteil dasselbe Informations- und Auskunftsrecht bezüglich seines Kindes habe wie der Inhaber der elterlichen Sorge, könne der Rekurrent kein Akteneinsichtsrecht ableiten. Diese Bestimmung gebe dem nicht sorgeberechtigten Elternteil keinen Anspruch auf Einsicht in die Akten über die Fallführung der Erziehungsbeistandschaft, sondern erschöpfe sich darin, im Rahmen eines Gesprächs mit dem Beistand, allgemeine Informationen aus der Beistandschaft zu erhalten.
- B. Gegen diese Verfügung wurde mit Eingabe vom \*\*. Juli 2009 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben und (zusammengefasst) beantragt, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und dem Rekurrenten sei «Auskunft über die über ihn und seine beiden Kinder D. und S. X. bei der Jugend- und Familienberatung Effretikon erstellten Datensammlungen zu geben». Im Weiteren sei ihm Einsicht in diese Akten zu gewähren und ihm zu gestatten, von diesen Akten Kopien zu erstellen oder erstellen zu lassen. Die Begründung ergibt sich, soweit für den Entscheid erforderlich, aus den Erwägungen.
- C. Mit Verfügung der Staatskanzlei vom \*\*. Juli 2009 (Eingangsanzeige / Einladung zur Vernehmlassung) wurde den Parteien und den Mitbeteiligten [Mutter und Kinder] eine Kopie der Rekursschrift vom \*\*. Juli 2009 sowie des Beilagenverzeichnisses zugestellt.



Die Mitbeteiligten liessen sich nicht vernehmen; die Rekursgegnerin beantragte in ihrer Vernehmlassung vom \*\*. September 2009 die Abweisung des Rekurses, eventualiter sei das Gesuch des Rekurrenten um Einsicht in die ausschliesslich ihn persönlich betreffenden Akten zu sistieren, bis ein Entscheid im vorliegenden Verfahren ergangen und rechtskräftig geworden ist.

- D. Mit Schreiben vom \*\*. Oktober 2009 lud die Staatskanzlei die Koordinationsstelle IDG zum Mitbericht ein (§ 34 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008, IDV). Dieser ging am \*\*. November 2009 bei der Rekursabteilung der Staatskanzlei ein. Der Rekurrent nahm dazu sowie zur Vernehmlassung der Rekursgegnerin am \*\*. Dezember 2009 Stellung.
- E. Mit einer als Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Bildungsdirektion bezeichneten Eingabe vom \*\*. Juni 2010 an den Regierungsrat beantragt der Rekurrent, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei seine Beschwerde an den Bezirksrat Pfäffikon vom \*\*. Dezember 2009 betreffend Rechtsverzögerung bzw. Rechtsverweigerung in Sachen Akteneinsichtsgesuch vom \*\*. Dezember 2004 unverzüglich zu behandeln und eine erstinstanzliche, anfechtbare Verfügung zu erlassen. Im Weiteren sei bekannt zu geben, «wo sich die Akten bezüglich der Bestandschaft über die beiden Kinder des Beschwerdeführers, die vom \*\*. September 2004 bis zum 25. November 2008 bei der Jugend- und Familienberatung Effretikon geführt wurden, heute befinden und ob die Akten vollständig sind». Die Begründung ergibt sich, soweit für den Entscheid erforderlich, aus den Erwägungen.
- F. [...]

Es kommt in Betracht:

[...]

3. Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959, VRG, (in der seit 1. Juli 2010 geltenden Fassung) richtet sich das Akteneinsichtsrecht ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG). Dieses konkretisiert das in Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV) verankerte Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt. Danach sind amtliche Dokumente grundsätzlich öffentlich zugänglich, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (vgl. dazu und um Folgenden: Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2010.00461 vom 12. Januar 2011). Akteneinsichtsgesuche ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung sind gemäss § 24 Abs. 1 IDG in Verbindung mit § 20 Abs. 1 IDG bei jenem öffentlichen Organ zu stellen, bei dem sie vorhanden sind. Dieses behandelt das Gesuch – vorbehältlich anderslautender (interner) Organisationsbestimmungen – entweder selber (§ 9 Abs. 1 IDV) oder leitet es dem zuständigen Organ weiter, wenn es die Akten zwar besitzt, aber nicht «Informationsherrin» ist (§ 9 Abs. 2 IDV; Begründung des Regierungsrates vom 28. Mai 2008 zur IDV; Amtsblatt 2008, S. 916 ff. insbesondere S. 928 und 929).



4. a) Der Rekurrent verlangt Einsicht in die Akten der Jugend- und Familienberatung Effretikon betreffend die Erziehungsbeistandschaft über seine Kinder D. und S. X. Bei der Jugend- und Familienberatung Effretikon handelt es sich um eine Abteilung des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB), das seinerseits die kantonale Zentralstelle für die Jugendhilfe ist und der Bildungsdirektion (BI) untersteht (§ 1 der Verordnung zum Jugendhilfegesetz vom 21. Oktober 1981, VJHG; Anhang 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007, VOG RR).
- b) Die fraglichen Akten sind von der Jugend- und Familienberatung Effretikon nicht kraft eigenen Rechts angelegt worden, sondern im Auftrag anderer öffentlichen Organe, nämlich im Rahmen der von der Vormundschaftsbehörde L. am \*\*. Oktober 2002 angeordneten, von der Vormundschaftsbehörde K. am \*\*. September 2004 übernommenen sowie vom Bezirksgericht Pfäffikon (\*\*. September 2006) und vom Obergericht des Kantons Zürich (\*\*. Mai 2007) bestätigten Erziehungsbeistandschaft (Art. 308 ZGB) über die Kinder D. und S. X.. Diese Erziehungsbeistandschaft ist mit rechtskräftigem Beschluss der Vormundschaftsbehörde K. vom \*\*. November 2008 aufgehoben worden.
- c) «Informationsherrin» (vgl. zu diesem Begriff: Begründung des Regierungsrates vom 28. Mai 2008 zur IDV; Amtsblatt 2008, S. 916 ff. insbesondere S. 928 und 929) bezüglich der genannten Akten ist deshalb nicht die mit der Erziehungsbeistandschaft gemäss Art. 308 ZGB betraute Y., Sozialarbeiterin beim Jugendsekretariat Effretikon (heute: Jugend- und Familienberatung Effretikon) oder die Rekursgegnerin, sondern die Auftraggeberin, d. h. die seit \*\*. September 2004 bezüglich der genannten Beistandschaft federführende Vormundschaftsbehörde K. Diese, nicht die Rekursgegnerin, ist für die Anordnung von Kinderschutzmassnahmen gemäss Art. 308 ZGB zuständig und ernennt sowie beaufsichtigt den Erziehungsbeistand (Art. 308 ZGB in Verbindung mit Art. 420 ZGB).

Der Begriff «Informationsherrschaft» deckt sich mit dem Begriff «Inhaber der Datensammlung» gemäss Art. 3 Bst. i des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG). Danach ist der Inhaber einer Datensammlung (und damit auch der datenschutzrechtliche Verantwortungsträger) derjenige, der über den Zweck und den Inhalt einer Datensammlung entscheidet. Werden Daten im Auftragsverhältnis durch einen Dritten bearbeitet oder angelegt, so ist bzw. bleibt in der Regel der Auftraggeber Inhaber der Datensammlung (URS BELSER, Basler Kommentar zum DSG, 2. Auflage, Art. 3 N. 38; DAVID ROSENTHAL in: David Rosenthal / Yvonne Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich usw. 2008, Art. 3 N. 105).

- d) Das Bundesrecht verweist Entscheide über Beschwerden gegen Handlungen (bzw. gegen das Nichthandeln oder gegen nicht förmliches Handeln) eines vormundschaftlichen Mandatsträgers – unabhängig davon, ob es sich bei diesem um eine Privatperson oder (wie vorliegend) um einen Mitarbeiter eines öffentlichen Organs handelt – zwingend der Vormundschaftsbehörde zu (THOMAS GEISER, Basler Kommentar zum ZGB, Band I, 2. Auflage, Art. 420 N. 2, 3; PETER BREITSCHMID, a. a. O., Art. 307 N. 25, 26 sowie Art. 308 N. 22). Dementsprechend sind ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung Zugangsgesuche zu Akten, wel-



che der vormundschaftliche Mandatsträger im Rahmen seines Mandates angelegt hat und (noch) besitzt, immer dann zwingend von der Vormundschaftsbehörde zu entscheiden, wenn der vormundschaftliche Mandatsträger den Zugang zu den Akten verweigern, einschränken oder aufschieben will und das (Informationszugangs-)Verfahren deshalb gemäss § 27 IDG zu einer förmlichen Verfügung führen muss.

5. Nicht die Rekursgegnerin, sondern die Vormundschaftsbehörde K. ist aus diesen Gründen für die Beurteilung des Akteneinsichtsgesuches des Rekurrenten vom \*\*. April 2009 zuständig. Ihr sind gemäss § 9 Abs. 2 IDV in Verbindung mit § 5 Abs. 2 VRG sämtliche Akten zur Behandlung dieses Gesuches zu überweisen.
6. Der Rekurs vom \*\*. Juli 2009 (Geschäfts-Nr. 2182/2009) ist demzufolge insoweit gutzuheissen, als die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Rekursgegnerin einzuladen ist, das Akteneinsichtsgesuch des Rekurrenten vom \*\*. April 2009 nach Rechtskraft des Rekursentscheides, zusammen mit den Akten, die von der Beiständin bzw. von der Jugend- und Familienberatung Effretikon angelegt wurden, zuständigkeitshalber an die Vormundschaftsbehörde K. zum Entscheid zu überweisen (§ 5 Abs. 2 VRG; § 9 Abs. 2 IDV).
7. [Rechtsverzögerung- bzw. -verweigerungsbeschwerde]
8. Zusammenfassend ergibt sich somit, [...]. Der Rekurs vom \*\*. Juli 2009 (Geschäfts-Nr. 2182/2009) ist insoweit gutzuheissen, als die angefochtene Verfügung der Bildungsdirektion vom \*\*. Juni 2009 aufzuheben und die Rekursgegnerin einzuladen ist, das Zugangsgesuch des Rekurrenten vom \*\*. April 2009 zusammen mit den Akten, die von der Beiständin bzw. von der Jugend- und Familienberatung Effretikon betreffend die Erziehungsbeistandschaft über die Kinder des Rekurrenten angelegt wurden, nach Rechtskraft des Rekursentscheides zuständigkeitshalber an die Vormundschaftsbehörde K. zu überweisen. Die Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde [...].
9. [Kosten- und Entschädigungsfolgen]