



Kanton Zürich
Staatskanzlei
Rechtsdienst



ZHEntscheid

Publiziert auf www.zhentscheide.zh.ch

Entscheidinstanz: Regierungsrat

Geschäftsnummer: RRB Nr. 884/2014

Datum des Entscheids: 27. August 2014

Rechtsgebiet: Öffentlichkeitsprinzip

Stichwort(e): Informationszugang
Beistandschaftsakten
Zuständigkeit zur Gesuchsbehandlung
Daten- und Informationsherrschaft

verwendete Erlasse: § 20 Abs. 1 IDG
§ 9 Abs. 1 IDV
§§ 15 f. EG KESR
Art. 400 ZGB Abs. 1
Art. 419 ZGB

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Ein Akten- bzw. Informationszugangsgesuch ist beim «Informationsherrn» anzubringen, der erstinstanzlich darüber zu befinden hat. Die Aktenführung im Rahmen einer laufenden Beistandschaft im Kindes- und Erwachsenenschutz erfolgt nicht «im Auftrag» der die Beistandschaft anordnenden KESB, sondern in der eigenen Verantwortung der Beiständin oder des Beistands und bildet eine (notwendige) Nebenaufgabe des Mandats. Die Beiständin oder der Beistand ist deshalb «Informationsherr» über die Akten der Beistandschaft und nicht die KESB.

Beistandschaften werden von Gesetzes wegen von natürlichen Personen geführt. Berufsbeiständinnen oder -beistände sind Privatbeiständinnen und -beiständen gleichgestellt. Ihre Eingliederung in eine professionelle Organisation (z.B. Kinder- und Jugendhilfezentren des Kantons als Anstellungsbehörde) führt nicht dazu, dass diese Anstellungsbehörde zum «Informationsherr» wird und für Informationszugangsgesuche zuständig ist.

Gegen Handlungen und Unterlassung einer Beiständin oder eines Beistands kann die KESB angerufen werden. Darunter fallen auch Entscheide betreffend Informationszugang oder Akteneinsicht.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

Der Rekurrent ist Vater dreier Kinder, geboren 2006, 2007 und 2010. Während des Ehescheidungsverfahrens der Eltern ernannte die (damalige) Vormundschaftsbehörde X. mit Beschluss vom [2011] für die drei Kinder M. als Beistand gemäss Art. 308 Abs. 1 und 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) und setzte

seine Aufgaben fest. M. war und ist beim Jugendsekretariat X. (kjj) angestellt; dieses ist eine regionale Aussenstelle des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) der Bildungsdirektion (Rekursgegnerin). Die Beistandschaft besteht heute noch.

Der Beistand führte mit zwei der Kinder Gespräche, die er mit Aktennotizen protokollierte. Von diesen Gesprächen erfuhr der Rekurrent offenbar aus einem Schreiben des Beistands an die KESB. Darin nahm dieser Stellung zum Begehren des Rekurrenten um eine Ausdehnung des Besuchsrechts und zur Änderung von dessen Modalitäten. Der Rekurrent ersuchte den Beistand um eine Kopie der besagten Protokolle. Nach mehreren E-Mails mit verschiedenen Amtsstellen gelangte der Rekurrent mit E-Mail vom **. September 2013 an die KESB und ersuchte diese um Einsicht in die Protokolle. Die KESB erklärte dem Beistand, nicht die KESB, sondern das kjj habe über das Einsichtsgesuch zu befinden. Diese Auffassung teilte die KESB dem Rekurrenten mit E-Mail mit; sie hielt fest, dass er die Akteneinsicht beim kjj bzw. beim AJB (als Arbeitgeber des Beistandes) erwirken müsse.

Mit Schreiben vom **. Oktober 2013 teilte der Beistand dem Rekurrenten mit, er könne einer Einsichtnahme in die Gesprächsprotokolle «nicht zustimmen». [...] Der Rekurrent ersuchte den Beistand, eine Verfügung bei der Bildungsdirektion «für mich als auch für die Kindsmutter» zu verlangen.

Die Rekursgegnerin trat auf das Begehren des Rekurrenten um (partielle) Einsichtnahme in die Beistandsakten betreffend seine Kinder nicht ein und ordnete an, das Gesuch und die Akten seien nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung an die [zuständige] KESB zu überweisen. Sie erwog, das Akteneinsichtsrecht ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung richte sich nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG. LS 170.4). Diesbezügliche Gesuche seien gemäss § 24 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 IDG bei jenem Organ zu stellen, bei dem sie vorhanden seien, nämlich beim «Informationsherrn». Bei Akten, die im Auftragsverhältnis angelegt oder bearbeitet würden, sei der Auftraggeber Informationsherr, weshalb Einsichtsgesuche an diesen zu richten seien. Die fraglichen Akten seien vom Beistand der Kinder angelegt worden. Dieser sei zwar organisatorisch dem kjj X. zugeordnet und damit Angestellter der Bildungsdirektion. Er habe diese Aufzeichnungen jedoch im Auftrag eines anderen öffentlichen Organs, nämlich der (damaligen) Vormundschaftsbehörde X., im Rahmen der Beistandschaft erstellt, weshalb seit 1. Januar 2013 deren Nachfolgeorganisation, die [zuständige] KESB, als Auftraggeberin gelte. Das Einsichtsgesuch sei demnach an sie als Informationsherrin zu richten. Nicht die Bildungsdirektion (als Arbeitgeberin des Beistands) sondern die KESB (als Datenherrin) sei zur Behandlung des vorliegenden Gesuchs zuständig, weshalb die Rekursgegnerin nicht auf das Gesuch eintrete und die Akten der zuständigen KESB überweise.

Gegen diese Verfügung erhob der Rekurrent mit Eingabe vom 20. Dezember 2013 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat. Er beantragt, es sei die Zuständigkeit betreffend den Entscheid über die Akteneinsicht zu klären und es seien ihm die Protokolle zukommen zu lassen.

Erwägungen:

1. [Eintreten]

- 2.a) Am **. April 2012 und am **. September 2012 führte der Beistand mit den [älteren beiden] Kindern Gespräche, worüber er zwei Aktennotizen erstellte. Der Rekurrent erfuhr davon und ersuchte den Beistand, die KESB und die Rekursgegnerin um Einsicht in diese Protokolle. Bei diesen Amtsstellen besteht ein negativer Kompetenzkonflikt darüber, wer zum Entscheid über dieses Ersuchen zuständig ist.
- b) Im vorliegenden Verfahren geht es nicht um die materielle Frage, ob und gestützt auf welche Rechtsgrundlagen dem Rekurrenten der gewünschte Aktenzugang zu gewähren oder zu verweigern ist, sondern einzig um die Vorfrage, welches Organ zur Behandlung des Gesuchs und zum materiellen Entscheid darüber zuständig ist. Infrage kommen der Beistand, der die Akten in Ausübung seines Mandats erstellt hat, die Rekursgegnerin (für das kjz bzw. das AJB) als Arbeitgeberin des Beistands oder die KESB als Nachfolgebehörde der Vormundschaftsbehörde, die den Beistand ernannt hat.
3. Vorab sind die Rechtsverhältnisse und die massgeblichen Rechtsgrundlagen kurz darzulegen.
- a) Zurzeit besteht für die drei Kinder des Rekurrenten eine im Ehescheidungsverfahren mit Beschluss der (damaligen) Vormundschaftsbehörde X. vom [2011] angeordnete Beistandschaft gemäss Art. 308 Abs. 1 und 2 ZGB. Als Beistand amtiert M., der beim kjz als sogenannter Berufsbeistand angestellt ist. Gemäss Beschluss erhielt er im Wesentlichen die Aufgaben, die Eltern bei der Erziehung zu unterstützen, die Kinder zu begleiten und das Besuchsrecht (des Rekurrenten) zu regeln.
- b.aa) Das ZGB regelt das Beistandswesen in Art. 390 ff. ZGB, die gemäss Verweisung in Art. 327c Abs. 2 ZGB sinngemäss auch im Kinderschutz gelten. Nach Art. 400 Abs. 1 ZGB ernennt die Erwachsenenschutzbehörde als Beistand oder Beiständin eine natürliche Person, die für die vorgesehenen Aufgaben persönlich und fachlich geeignet ist, die dafür erforderliche Zeit einsetzen kann und die Aufgaben selber wahrnimmt. Die Erwachsenenschutzbehörde sorgt dafür, dass der Beistand oder die Beiständin die erforderliche Instruktion, Beratung und Unterstützung erhält (Art. 400 Abs. 3 ZGB).
- bb) Die Beistandschaft wird gemäss Art. 400 Abs. 1 ZGB von einer natürlichen Person geführt. Damit fallen juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts zur Führung einer Beistandschaft ausser Betracht (vgl. BSK Erwachsenenschutz, RUTH E. REUSSER, Art. 400 N. 18 ff.). Als Beistandspersonen wirken nebenamtliche Privatpersonen, hauptamtlich selbstständig oder unselbstständig erwerbende Personen (Treuhandler, Angestellte von Banken oder von Hilfswerken) oder Personen, die bei öffentlichen Gemeinwesen (Gemeinden, Gemeindeverbänden, Kantonen) angestellt sind (vgl. § 15 des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012, EG KESR, LS 232.2). Das ZGB erwähnt in einzelnen Bestimmungen ausser den nebenamtlichen Privatbeiständen auch die professionellen Berufsbeistände. Hierzu ist festzuhalten, dass das Gesetz daran keine Unterschiede in der eigentlichen Mandatsführung anknüpft; insbesondere gibt es zwischen Privat- und Berufsbeiständen keine Hierarchie (REUSSER, Art. 400 N. 17). Alle Formen der Mandatsführung sind gleichberechtigt, unabhängig davon, ob der Beistand privat tä-

tig ist oder in einem Anstellungsverhältnis steht. Es steht immer die «natürliche» Person des Beistands im Zentrum, die ihre «Aufgaben selber wahrnimmt» (Art. 400 Abs. 1 ZGB). Die interne Organisationsform hinter dem Mandatsverhältnis ist insoweit ohne Belang.

- c.aa) Gemäss § 15 EG KESR ernennt die KESB zur Führung von Beistandschaften einerseits nebenamtlich tätige Personen (private Mandatsträgerinnen und Mandatsträger) und andererseits Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände. Die Gemeinden sorgen dafür, dass in ausreichender Zahl Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände zur Verfügung stehen (§ 20 Abs. 1 EG KESR). Die Beiständinnen und Beistände unterstehen fachlich der Aufsicht der KESB, die ihnen Weisungen erteilen kann (§ 16 EG KESR). Die erwähnten Bestimmungen gelten sinngemäss auch für Vormundschaften (§ 26 EG KESR).
- bb) Der Schaffung der Berufsbeistände liegen mehrere Motive zugrunde. Insbesondere geht es darum, eine ausreichende Zahl von Mandatsträgern zur Verfügung zu stellen, diese arbeitsrechtlich abzusichern sowie sie fachlich und infrastrukturell zu unterstützen. Zudem kommen für anspruchsvolle Mandatsführungen mit Vorteil erfahrene Berufsbeistände zum Zuge.
- cc) Die Berufsbeistände stehen in einer Doppelrolle, einerseits als Angestellte des Staates (oder einer privatrechtlichen Organisation) und andererseits als Mandatsträger (vgl. KURT AFFOLTER, Doppelunterstellung von professionellen vormundschaftlichen Mandatsträger(inne)n in öffentlichen Verwaltungen am Beispiel der Stadt Luzern, ZVW 2006 S. 232). Weil jedoch als Mandatsträger nur natürliche Personen infrage kommen und weil alle Mandatsträger gleichzubehandeln sind, kann aus dieser Doppelrolle nichts abgeleitet werden. Der Beistand ist ein selbstbestimmtes Organ des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. Trotz der staatlichen Organisation im Hintergrund sind die Berufsbeistände als natürliche Personen im Sinne von Art. 400 Abs. 1 ZGB die Mandatsträger und nicht die Behörde dahinter; sie führen die im Ernennungsbeschluss vorgegebenen Aufgaben selbstständig und autonom aus.
- dd) Dies gilt auch im vorliegenden Fall. Zwar ist der Beistand Angestellter des kjz. Für die Ausübung des Mandats ist jedoch weder das kjz noch die Rekursgegnerin sondern er selber persönlich verantwortlich.
- d) Betreffend Zuständigkeit zur Behandlung eines Aktenzugangsgesuchs gilt Folgendes: Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175) richtet sich das Akteneinsichtsrecht ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung nach dem IDG. Gemäss § 24 Abs. 1 IDG in Verbindung mit § 20 Abs. 1 IDG sind Zugangsgesuche bei jenem öffentlichen Organ zu stellen, bei dem die Informationen 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 «Informationsherr» ist (§ 9 Abs. 2 IDV).

4. Ein Aktenzugangsgesuch ist beim «Informationsherrn» anzubringen, der erstinstanzlich darüber zu befinden hat. Zur Bestimmung des Informationsherrn ist es in einer Konstellation wie der vorliegenden denkbar, an den Arbeitgeber (Rekursgegnerin), den Auftraggeber (KESB) oder an die Funktion des Mandatsträgers anzuknüpfen.
 - a) Informationsherr ist der Aktenherr. Der Begriff der «Informationsherrschaft» deckt sich mit dem Begriff «Inhaber der Datensammlung» gemäss Art. 3 Bst. i des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1). Danach ist der Inhaber einer Datensammlung, wer über deren Zweck und Inhalt entscheidet und die datenschutzrechtliche Kontrolle ausübt. Er trägt die primäre datenschutzrechtliche Verantwortung dafür. Werden Daten im Auftragsverhältnis durch einen Dritten bearbeitet oder angelegt, so ist bzw. bleibt in der Regel der Auftraggeber Inhaber der Datensammlung. Beauftragter ist, wer eine Datensammlung nach den Vorgaben seines Auftraggebers einrichtet oder führt (vgl. BSK Datenschutz, 3. Auflage 2014, GABOR P. BLECHTA, Art. 3 N. 86 ff.; DAVID ROSENTHAL in: David Rosenthal / Yvonne Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich usw. 2008, Art. 3 N. 105). Sinn und Zweck der Rechtsfigur des Aktenherrn liegt darin, zu bestimmen, wer für die Datensammlung rechtlich verantwortlich ist. So liegt es nahe, dass der Auftraggeber die Datenherrschaft beibehält, wenn er einen Dritten mit der Bearbeitung der eigenen Daten beauftragt. Der Auftrag beschränkt sich dabei auf die Ausübung der (Teil-)Aufgabe der Datenbearbeitung in einem konkreten Fall, eine Aufgabe, die der Datenherr auch selber vornehmen könnte. Typische Beispiele dafür sind das Outsourcing, etwa die Übertragung der (technischen) Datenbearbeitung an ein Rechenzentrum oder an eine Inkassostelle (ROSENTHAL, Art. 3 N. 106). In solchen Fällen ist ohne Weiteres einsichtig, dass die Datenherrschaft beim Auftraggeber verbleibt und der Beauftragte lediglich sein «verlängerter Arm» (ROSENTHAL, Art. 3 N. 110) ist.
 - b) Anders ist die Situation im Falle der Mandatierung eines Beistands. Selbst wenn man darin einen Auftrag sähe, geht es ganz klar nicht um einen Auftrag zur Bearbeitung von Daten im Sinne des DSG oder des IDG. Der Zweck der Mandatierung des Beistands liegt in der Gewährleistung des Kindes- oder Erwachsenenschutzes gemäss den Zielvorgaben im Ernennungsbeschluss. Die Akten, die der Beistand im Rahmen der Mandatsführung anlegt, erstellt er eigenverantwortlich. Die Aktenführung bildet eine (notwendige) Nebenaufgabe des Mandats, denn gemäss rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien (Art. 29 Abs. 2 BV, SR 101; auch § 7 Abs. 3 VRG) ist der Beistand zu einer ordnungsgemässen Dokumentation seines Mandats, mithin zur Aktenführung verpflichtet. Welche Akten er erstellt, liegt (wie übrigens auch die Art und Weise der materiellen Amtsführung) grundsätzlich in seinem pflichtgemässen Ermessen. Weil der Beistand jedoch selber festlegt, ob und welche Akten er führt und welche Inhalte er dokumentieren will, und weil er die Akten selber anlegt (vgl. § 9 Abs. 2 IDV), ist klarerweise er der Aktenherr der Beistandsakten.
 - c) Die Rekursgegnerin ist in der angefochtenen Verfügung der Ansicht, bei den fraglichen Protokollen handle sich um Daten, die in einem Auftragsverhältnis – mithin dem «Auftrag» der Beistandschaft – erstellt wurden; demnach sei die Auftraggeberin, die KESB, die Datenherrin, die über das Zugangsgesuch zu befinden habe. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Wie gesehen steht bei der Mandatierung des Beistands nicht ein Auftrag zur Datenerstellung oder -bearbeitung im Zentrum, son-

dern der Kinderschutz, mithin die materielle Tätigkeit des Beistands. Dass im Rahmen des Beistandsverhältnisses aufgrund der Aktenführungspflicht auch Daten entstehen, ergibt sich als Folge davon. Aus diesem Grund erscheint es unangebracht, die Datenherrschaft unter dem Titel «Auftragsverhältnis» der KESB zuzuschreiben.

- d) Eine Beistandschaft wird gemäss Art. 400 Abs. 1 ZGB stets von einer natürlichen Person und selber (in der Regel persönlich) ausgeübt. Dabei macht es keinen Unterschied, ob es sich beim mandatsführenden Beistand um eine Privatperson handelt, um eine berufsmässig tätige Privatperson, die selbstständig erwerbend oder angestellt ist, oder um eine Person, die von einem Gemeinwesen angestellt ist. Immer steht die natürliche Person des Beistands im Zentrum, die im Rahmen der Mandatierung autonom die Beistandschaft führt. Dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Privat- und Berufsbeistands-Verhältnissen ist Rechnung zu tragen. Unter diesem Gesichtspunkt kann es nicht auf das «hinter» der Person des Beistands liegende Anstellungsverhältnis ankommen. Damit ist im vorliegenden Zusammenhang ohne Belang, dass der Beistand als Berufsbeistand beim kJZ bzw. beim AJB angestellt ist. Er hat die fraglichen Akten nicht in seiner Funktion als Angestellter erstellt, sondern als autonomer Beistand. Damit entfällt die Arbeitgeberin (kJZ bzw. Rekursgegnerin) als Aktenherrin.
 - e) Auch die KESB kann nicht als Aktenherrin angesehen werden. Zwar hat sie den Beistand ernannt und seine Aufgaben festgelegt; die primäre Verfahrensführung hingegen liegt beim Beistand. Daran vermag weder die Aufsicht über die Beistände noch deren Rechenschaftspflicht etwas zu ändern.
 - f) Damit ergibt sich, dass der Beistand der Inhaber der fraglichen Daten ist. Aus der Aktenführungspflicht in Verbindung mit dem Beistandsmandat folgt, dass er als Aktenherr im Sinne des IDG anzusehen ist. Er hat im Rahmen seines Mandats die fraglichen Akten angelegt und bestimmt in seiner Funktion als Beistand über den Zweck und Inhalt seiner Daten. Damit ist er zuständig, erstinstanzlich über Aktenzugangsgesuche zu befinden. Ob solche Gesuche materiell als Akteneinsichtsrecht in einem Beistandsverfahren oder als Aktenzugangsgesuch im Rahmen des IDG zu behandeln sind, ist vom Beistand zu entscheiden. Jedenfalls ergibt sich, dass es vorliegend der Beistand als Aktenherr ist, der über das Zugangsgesuch des Rekurrenten zu befinden hat. Dieses Ergebnis entspricht auch dem Grundsatz, dass Zugangsgesuche auf einer «möglichst tiefen Hierarchiestufe» entschieden werden sollen (vgl. die Begründung des Regierungsrates zur IDV, ABI 2008, 928). Hinzuweisen ist noch auf die umgekehrte Situation: Wenn eine Akteneinsicht gewährt werden kann, wird wohl selbstverständlich davon ausgegangen, dass der Beistand diesen Entscheid in eigener Kompetenz treffen kann.
- 5.a) Die Rekursgegnerin verweist in der angefochtenen Verfügung auf RRB Nr. 395 vom 6. April 2011 (www.zh.entscheide.zh.ch). Dort hielt der Regierungsrat fest, die fraglichen Akten seien im Auftrag eines anderen öffentlichen Organs, nämlich im Rahmen einer (mittlerweile beendeten) Erziehungsbeistandschaft angelegt worden (E. 3b). Informationsherrin sei daher weder die Beistandin noch die Bildungsdirektion, sondern die Auftraggeberin, nämlich die Vormundschaftsbehörde. In Erwägung 3d fährt er fort, dass gemäss (dem damaligen) Art. 420 ZGB, der weitgehend dem heutigen

Art. 419 ZGB entspricht, Entscheide betreffend 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 handle – zwingend der Vormundschaftsbehörde zustünden. Dementsprechend seien ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung Zugangsgesuche zu Akten, die 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 wolle und das (Informationszugangs-)Verfahren deshalb gemäss § 27 IDG zu einer förmlichen Verfügung führen müsse.

Zu diesem RRB ist festzuhalten, dass das zugrundeliegende Beistandsverfahren bereits abgeschlossen und die Beiständin aus ihrem Mandat entlassen war. Die fraglichen Akten lagen demnach bei der Vormundschaftsbehörde, die damit zur Aktenherrin wurde. Somit ist der Beschluss im Ergebnis korrekt. Hingegen ist der RRB in der Hinsicht zu präzisieren, als der Beistand die Akten nicht «im Auftrag» der KESB (früher Vormundschaftsbehörde) führt, und diese «als Auftraggeberin» die Aktenherrin ist. Vielmehr ist der Beistand als Mandatsträger und Ersteller seiner Akten der massgebliche Aktenherr (vgl. vorne E. 4b). Hingegen ist wiederum zutreffend, dass gegen die Handlung des Beistands gemäss Art. 419 ZGB (bzw. aArt. 420 ZGB) «Beschwerde» an die KESB geführt werden kann.

- b) Der Bezirksrat Winterthur befasste sich im Beschluss VO.2013.3/3.02.00 vom 22. März 2013 mit der Zuständigkeit bei Aktenzugangsgesuchen. Er erwog, dass sich der Begriff der Informationsherrschaft mit dem Begriff des Inhabers der Datensammlung nach DSGVO decke. Zwar bleibe bei Daten, die im Auftragsverhältnis durch einen Dritten angelegt oder bearbeitet würden, der Auftraggeber der Inhaber der Datensammlung. Wer aber selber festlege, wie er dies tue, handle eigenverantwortlich und sei aus diesem Grund der Inhaber der Datensammlung. Ein Beistand werde zwar von der KESB eingesetzt und sei ihr gegenüber rechenschaftspflichtig und weisungsunterstellt. Er führe jedoch das Mandat eigenverantwortlich und sei insbesondere auch für dessen geregelten Ablauf verantwortlich. Er bestimme selber über die Führung seines Mandats; der KESB obliege lediglich die Aufsicht (E. 4.3). Entgegen RRB Nr. 395/2011 sei nicht die KESB für die Beurteilung von Auskunftseinschränkungen zuständig, denn die KESB habe nicht eine Weisung zur Datenbearbeitung an das Jugendsekretariat gegeben, sondern ihm den Auftrag zur Amtsführung erteilt. Die Bearbeitung von Daten sei lediglich ein Instrument der Mandatsführung, mithin eine Folge der Mandatierung. Zwar sei die KESB [gemäss Art. 419 ZGB] zuständig, Beschwerden gegen Handlungen und Unterlassungen des Beistands zu beurteilen. Das beschränke sich aber auf die inhaltliche Ausführung des Mandats. Somit sei die KESB nicht zuständig, über Auskunftsbegehren zu entscheiden, weshalb ihr Beschluss aufzuheben sei. Nach Ansicht des Bezirksrates liegt die Informationsherrschaft beim Jugendsekretariat, weshalb die (intern zuständige) Bildungsdirektion eine Verfügung gemäss § 27 IDG zu erlassen habe (E. 4.4).

Wie in Erwägung 4d dargestellt, kann für die Bestimmung des Informationsherrn nicht an die hinter der Person des Beistands stehende Organisation angeknüpft werden. Zutreffend ist, dass der Beistand die Akten im Rahmen seiner eigenverantwortlichen Mandatsführung anlegt. Damit ist er der Aktenherr. Entgegen der Ansicht des Bezirksrates bildet jedoch Art. 419 ZGB die gesetzliche Grundlage, gegen die Verweigerung des Aktenzugangs durch den Beistand bei der KESB vorzugehen.

- 6.a) Damit ist der Beistand als autonomes Organ im Kindesschutzverfahren als Aktenherr gemäss IDG zuständig, über das Einsichtsgesuch des Rekurrenten zu befinden.
 - b) Der Beistand hat sich [am **. Oktober 2013] abschlägig zum Gesuch [des Rekurrenten] geäußert; er hat gleichzeitig die Gründe dafür dargelegt und den Inhalt der Protokolle zusammengefasst offengelegt. Dieses Schreiben ist als eine Anordnung zum Akteneinsichtsgesuch des Rekurrenten anzusehen. Sie bildet das «Anfechtungsobjekt» im Einsichtsverfahren.
 - c) Gemäss Art. 419 ZGB kann gegen Handlungen oder Unterlassungen des Beistands die Erwachsenenschutzbehörde angerufen werden. Diese Norm steht im Gesetz unter dem Titel «Einschreiten der Erwachsenenschutzbehörde». Damit sind die Begriffe der Handlung und der Unterlassung in einem weiten Sinn zu verstehen. Auch die negative Anordnung des Beistands betreffend das Akteneinsichtsgesuch des Rekurrenten fällt darunter, weshalb die KESB zum Rechtsmittelentscheid über die Eingabe des Rekurrenten vom 20. Dezember 2013 zuständig ist, und nicht wie von der Rekursgegnerin angenommen erstinstanzlich.
 - d) Damit ergibt sich, dass das Rekursdossier gemäss § 5 Abs. 2 VRG zuständigkeitshalber der KESB als Behörde im Sinn von Art. 419 ZGB zu überweisen ist. Sie wird eingeladen, ein Rechtsmittelverfahren zur Eingabe des Rekurrenten vom 20. Dezember 2013 zu eröffnen. Sie wird demnach nicht erstinstanzlich, sondern als Beschwerdebehörde gemäss Art. 419 ZGB darüber zu entscheiden haben.
- 7.a) Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung aufzuheben ist. Das Rechtsmittelverfahren ist an die KESB der Bezirke Winterthur und Andelfingen zu überweisen, die gemäss Art. 419 ZGB zuständig ist, über den ablehnenden Entscheid des Beistands betreffend das Einsichtsgesuch zu befinden. Auf den Antrag des Rekurrenten, es seien ihm die Protokolle (sofort) zukommen zu lassen, ist mangels sachlicher Zuständigkeit des Regierungsrates nicht einzutreten.
- b) Weil es im vorliegenden Rekursverfahren um die Klärung der Zuständigkeit zu Aktenzugangsgesuchen im Rahmen eines Beistandsverfahrens, mithin die Klärung einer grundsätzlicher Rechtsfrage im öffentlichen Interesse geht, rechtfertigt es sich, auf eine Kostenerhebung zu verzichten.

[...]