



Datenschutz im Sozialbereich

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| 1 Einleitung | 2 |
| 2 Bearbeiten von Personendaten | 2 |
| 3 Bekanntgabe von Personendaten | 3 |
| 3.1 Voraussetzungen im Einzelnen | 3 |
| 3.1.1 Gesetzliche Grundlage | 3 |
| 3.1.2 Einwilligung | 4 |
| 3.1.3 Unmittelbar drohende Gefahr für Leib und Leben | 4 |
| 3.1.4 Amtshilfe | 4 |
| 3.2 Interessenabwägung | 5 |
| 3.2.1 Entgegenstehende rechtliche Bestimmungen | 5 |
| 3.2.2 Überwiegendes öffentliches oder privates Interesse | 6 |
| 4 Grundprinzipien des Datenschutzes | 6 |
| 4.1 Gesetzmässigkeit | 6 |
| 4.2 Verhältnismässigkeit | 6 |
| 4.3 Zweckbindung | 6 |
| 4.4 Erkennbarkeit | 7 |
| 4.5 (Informations-)Sicherheit | 7 |
| 4.6 Verantwortlichkeit | 7 |
| 4.7 Kontrolle | 7 |
| 5 Auskunft gegenüber der betroffenen Person | 7 |
| 6 Aktenverwaltung | 8 |
| 7 Praxisbeispiele | 9 |
| 7.1 Gefährdungsmeldung | 9 |
| 7.2 Informieren über Gefährdungssituation trotz Geheimhaltungswunsch | 10 |
| 7.3 Anzeige einer Straftat | 10 |
| 7.4 Adressbekanntgabe eines Alimentenschuldners | 11 |
| 7.5 Behördenmitglied mit verschiedenen Funktionen | 12 |
| 7.6 Information des nicht sorgeberechtigten Elternteils | 12 |
| 7.7 Erteilen von Auskünften und Herausgabe von Akten an Gerichte | 14 |
| 7.8 Weitergabe von Information trotz Weigerung der betroffenen Person | 15 |
| 7.9 Vertrauensärztliche Abklärung | 16 |
| 7.10 Zugang zu amtlichen Informationen | 17 |
| Anhang | 19 |
| Rechtsgrundlagen | 22 |

1 Einleitung

Die Aufgaben im Sozialbereich sind vielfältig und komplex. Sie werden von verschiedenen kantonalen und kommunalen Behörden, aber auch privaten Leistungserbringern erfüllt, die eng zusammenarbeiten. Dabei sind diese Stellen auf den gegenseitigen Austausch von Informationen angewiesen. In der Regel handelt es sich bei solchen Informationen um sensible Angaben über die betroffenen Personen.

Die im Sozialbereich tätigen Behörden und Fachstellen gelten als öffentliche Organe im Sinne des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG). Deren Mitarbeitende haben im Umgang mit Informationen stets die Vorgaben jenes Gesetzes sowie der zugehörigen Verordnung (IDV) einzuhalten. Daneben sind jedoch auch die zahlreichen fachspezifischen Datenschutzbestimmungen im SHG, JHG bzw. KJHG, ZGB, EG ZGB, VZAE etc. zu beachten. Der einfacheren Lesbarkeit halber werden die Rechtsgrundlagen im Text abgekürzt und im Anhang aufgeführt. Dort findet sich auch eine Definition der wichtigsten Begriffe.

Bei der Bekanntgabe von Informationen gilt es verschiedene Interessen gegeneinander abzuwägen. Die Mitarbeitenden sehen sich vor Gegensätze gestellt wie z.B. Melde- oder Anzeigepflichten einerseits und Pflicht zur Verschwiegenheit andererseits. Dabei besteht das Risiko, sich der Verletzung des Amts- oder Berufsgeheimnisses strafbar zu machen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Aufgabenerfüllung häufig ein Vertrauensverhältnis zu den Klientinnen und Klienten voraussetzt, was bei einer Bekanntgabe von Informationen gefährdet werden kann.

Mitarbeitende im Sozialbereich müssen deshalb wissen, wie sie mit sensiblen Informationen umzugehen haben. Der vorliegende Leitfaden führt zunächst die allgemeinen Voraussetzungen für den Umgang mit solchen Informationen aus und veranschaulicht diese anschliessend anhand von zehn ausgewählten Praxisbeispielen.

2 Bearbeiten von Personendaten

Die Bearbeitung von Personendaten greift immer in die von der Bundesverfassung garantierten Grundrechte (Art. 10 Abs. 2 und 13 BV) der betroffenen Person ein. Sie ist deshalb nur erlaubt, soweit sie zur Erfüllung der gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist (§ 8 Abs. 1 IDG). Besondere Personendaten dürfen nur gestützt auf eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz bearbeitet werden (§ 8 Abs. 2 IDG). Damit wird das in der Bundesverfassung (Art. 5 BV) verankerte Gesetzmässigkeitsprinzip im IDG konkretisiert (siehe Seite 6).

So darf beispielsweise die Sozialbehörde jene Personendaten von Hilfesuchenden erheben, die für die Abklärung eines Anspruchs auf persönliche oder wirtschaftliche Hilfe notwendig sind (vgl. § 18 SHG). Die Jugendhilfestelle oder die Gemeinde dürfen die für die Abklärung und den Vollzug der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen erforderlichen Personendaten bearbeiten (§ 23 JHG). Die Hilfe suchende oder Antrag stellende Person ist dabei – abgesehen von der freiwilligen Beratung – regelmässig zur Mitwirkung verpflichtet, indem sie die zur

Abklärung eines Anspruchs notwendigen Angaben machen muss (§§ 12 und 18 SHG, § 33 JHV, § 7 VRG).

Damit eine Bearbeitung von Personendaten zulässig ist, müssen jedoch auch die weiteren Grundprinzipien des Datenschutzes (siehe Seite 6 f.) beachtet werden.

3 Bekanntgabe von Personendaten

Die Bekanntgabe von Personendaten ist eine Art des Bearbeitens (§ 3 IDG). Entsprechend greift auch die Bekanntgabe von Personendaten in die Grundrechte der betroffenen Person ein.

Personendaten dürfen nach § 16 Abs. 1 IDG und § 17 Abs. 1 IDG bekannt gegeben werden, wenn

- a. eine rechtliche Bestimmung bzw. bei besonderen Personendaten eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt,
- b. die betroffene Person im Einzelfall in die Bekanntgabe eingewilligt hat oder
- c. es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.

Eine Bekanntgabe ist weiter möglich im Rahmen der Amtshilfe. Benötigt ein anderes öffentliches Organ im Einzelfall (besondere) Personendaten, um seine gesetzliche Aufgaben erfüllen zu können, kann eine Bekanntgabe der verlangten Informationen erfolgen (§ 16 Abs. 2 IDG, § 17 Abs. 2 IDG).

Vor der Bekanntgabe von Informationen muss regelmässig im Rahmen einer Interessenabwägung geprüft werden, ob der Bekanntgabe rechtliche Bestimmungen oder überwiegende öffentliche bzw. private Interessen entgegenstehen (§ 23 IDG).

Sind die Voraussetzungen nach § 16 IDG bzw. § 17 IDG nicht erfüllt, dürfen keine Personendaten bzw. besonderen Personendaten bekannt gegeben werden, auch nicht „inoffiziell“. Offen bleibt die Möglichkeit, in einem Fall anonyme Hinweise zu erteilen, d.h. ohne dass Rückschlüsse auf betroffene Personen gezogen werden können.

3.1 Voraussetzungen im Einzelnen

3.1.1 Gesetzliche Grundlage

Die Bekanntgabe von Personendaten ist zum einen zulässig, wenn sie sich auf eine Ermächtigung in einer gesetzlichen Grundlage stützt (§ 16 Abs. 1 lit. a IDG). Besondere Personendaten dürfen nur gestützt auf eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz bekannt gegeben werden (§ 17 Abs. 1 lit. a IDG). Im Sozialbereich bestehen zahlreiche spezialgesetzliche Vorschriften, die eine Bekanntgabe von Personendaten und besonderen Personendaten erlauben oder gar vorschreiben. Beispiele sind etwa

- Mitteilung von strafbaren Handlungen gegen Unmündige an die Vormundschaftsbehörde (Art. 364 StGB)
- Erstattung von Strafanzeigen (§§ 167 f. GOG)

- Gefährdungsmeldungen an die Vormundschaftsbehörde (§ 60 EG ZGB, § 51 VSG)
- Mitteilungen der Sozialbehörde an die Vormundschaftsbehörde (§ 22 SHG)
- Informationen an Ausländerbehörden (Art. 82 Abs. 5 VZAE, § 47a SHG)
- Verdachtsmeldungen an Sozialhilfeorgane (§ 47b SHG)
- Informationsaustausch unter Sozialhilfeorganen (§ 47c SHG)
- Datenaustausch bei der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (§ 47d SHG)
- Pflichten zur Auskunftserteilung (§ 48 SHG)
- Verdachtsmeldungen an Steuerbehörden (§ 121 StG)
- Informationen und Auskünfte an nicht sorgeberechtigte Elternteile (Art. 275a ZGB)

3.1.2 Einwilligung

Im Einzelfall ist die Bekanntgabe von Personendaten gestützt auf die Einwilligung der betroffenen Person möglich (§16 Abs. 1 lit. b IDG). Eine Einwilligung ist nur gültig, wenn die betroffene Person freiwillig und nach ausreichender Information über die Informationsflüsse und die Folgen der Bekanntgabe eingewilligt hat. Die Einwilligung hat sich sowohl auf eine bestimmte Drittperson, auf eine andere Behörde oder Fachstelle als Empfänger der Personendaten als auch auf einen klaren Gegenstand zu beschränken. Ein Kind kann selber über seine Personendaten bestimmen und damit auch in eine Bekanntgabe derselben einwilligen, wenn es urteilsfähig ist (Art. 16 ZGB). Für die Bekanntgabe besonderer Personendaten ist eine ausdrückliche Einwilligung erforderlich (§ 17 Abs. § lit. b IDG). Sie ist durch die betroffene Person schriftlich zu erteilen und von der Behörde oder Fachstelle in den Akten abzulegen. Die betroffene Person kann ihre Einwilligung grundsätzlich jederzeit widerrufen.

3.1.3 Unmittelbar drohende Gefahr für Leib und Leben

Wenn es zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben notwendig ist, können im Einzelfall Personendaten ohne gesetzliche Grundlage und ohne Einwilligung der betroffenen Person bekannt gegeben werden (§ 16 Abs. 1 lit. c IDG und § 17 Abs. 1 lit. c IDG). Zu denken ist beispielsweise an eine erhebliche und ernstzunehmende Drohung gegenüber einem Behördenmitglied.

3.1.4 Amtshilfe

Benötigt ein öffentliches Organ Personendaten zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben, kann es ein anderes öffentliches Organ oder ein Organ eines anderen Kantons oder des Bundes um Amtshilfe ersuchen (§16 Abs. 2 IDG und § 17 Abs. 2 IDG). Das um Amtshilfe angefragte öffentliche Organ hat die verlangten Personendaten bekannt zu geben, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- es liegt eine Anfrage eines um Amtshilfe ersuchenden öffentlichen Organs vor (auf Verlangen ist diese schriftlich zu begründen),
- die verlangten Personendaten werden zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des anfragenden öffentlichen Organs benötigt,
- die gesetzlich umschriebene Aufgabe kann nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand auf andere Weise erfüllt werden (Grundsatz der Subsidiarität).

Die Bekanntgabe von Personendaten im Rahmen der Amtshilfe ist nur im Einzelfall zulässig. Regelmässige (d.h. ohne entsprechende Anfrage erfolgende) Mitteilungen von Personenda-

ten von einer Behörde an eine andere erfordern eine Ermächtigung in einer gesetzlichen Grundlage. Eine „aktive Amtshilfe“, wonach eine Behörde einer anderen Behörde von sich aus und ohne eine Ermächtigung in einer gesetzlichen Grundlage Personendaten bekannt gibt, ist unzulässig. Die Voraussetzungen der Amtshilfe sind auch zwischen verschiedenen Stellen desselben Amtes (z.B. Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe und Alimentenhilfe) oder Gemeinde (z.B. Sozial- und Steueramt) einzuhalten. Eine Behörde grenzt sich dabei von der anderen durch ihren Zuständigkeitsbereich ab.

In hängigen Verwaltungs-, Zivil- oder Strafverfahren kommen die Amts- bzw. Rechtshilfebestimmungen der anwendbaren Verfahrensgesetze (VRG, ZPO, StPO) zur Anwendung.

3.2 Interessenabwägung

Vor der Bekanntgabe von Personendaten hat das öffentliche Organ noch eine Interessenabwägung vorzunehmen: Die Bekanntgabe ist ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse der Bekanntgabe entgegensteht (§ 23 IDG). Dies gilt aber nicht, wenn eine Anzeige- oder Meldepflicht besteht (z.B. § 47b SHG). In solchen Fällen müssen die von der Anzeige- oder Meldepflicht betroffenen Personendaten bekannt gegeben werden.

3.2.1 Entgegenstehende rechtliche Bestimmungen

Der Bekanntgabe von Personendaten entgegenstehende rechtliche Bestimmungen sind insbesondere das Amtsgeheimnis (Art. 320 StGB, § 51 PG) und dessen spezialgesetzliche Ausgestaltung (§ 71 GG, § 47 SHG, § 10 SPMV) sowie das Berufsgeheimnis (Art. 321 StGB). Diese gesetzlichen Geheimhaltungspflichten gelten nicht nur gegenüber Privaten, sondern sind auch zwischen verschiedenen Behörden und Fachstellen zu beachten.

Allgemeine Schweigepflichten wie das Amtsgeheimnis stehen aber einer Auskunftserteilung nicht grundsätzlich im Weg. Liegt für die Bekanntgabe von Personendaten eine Ermächtigung in einer gesetzlichen Bestimmung – beispielsweise in Form eines Anzeige- oder Melderechts – vor, so ist eine Bekanntgabe trotz Amtsgeheimnis möglich. Es braucht dafür auch keine formelle behördliche Entbindung von der Schweigepflicht durch die vorgesetzte Behörde. Im Weiteren rechtfertigen die Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben sowie die Amtshilfe die Bekanntgabe von Personendaten trotz Amtsgeheimnis. Ist allein die betroffene Person an der Geheimhaltung interessiert, vermag zudem auch ihre Einwilligung die Bekanntgabe ihrer Personendaten zu rechtfertigen. Die betreffenden Mitglieder einer Behörde oder Fachstelle entscheiden in jedem dieser Fälle selbständig über die Bekanntgabe von Personendaten. Obwohl sie dem Amtsgeheimnis unterstehen, machen sie sich nicht strafbar.

Wird jedoch ein Mitglied beispielsweise der Vormundschafts- oder Sozialbehörde in einem Verwaltungs-, Zivil- oder Strafverfahren als Partei, Zeuge oder Sachverständiger befragt, so ist eine formelle Entbindung vom Amtsgeheimnis durch die vorgesetzte Behörde erforderlich (vgl. § 143 VVO PG). Diese hat unter Abwägung des Interesses an der Wahrheitsfindung einerseits und an der Geheimhaltung andererseits über Art und Umfang der Auskunftserteilung zu entscheiden (Aussage, Gutachten, Amtsbericht).

Das unter anderem für Ärzte und deren Hilfspersonen geltende Berufsgeheimnis (Art. 321 StGB) wird durch die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Zeugnis- und Auskunftspflicht (z.B. § 15 GesG) gegenüber einer Behörde eingeschränkt (Art. 321 Ziff. 3 StGB). Dagegen genügen die allgemeinen Anzeige- und Meldepflichten bzw. -rechte (z.B. § 60 EG ZGB) in der Regel nicht zur Durchbrechung des Berufsgeheimnisses. Diese sind zu wenig bestimmt, um den Anforderungen zur Aufhebung des Berufsgeheimnisses zu genügen. Die Geheimnisträger können sich jedoch in solchen Fällen vom Berufsgeheimnis entbinden lassen (Art. 321 Ziff. 2 StGB).

3.2.2 Überwiegendes öffentliches oder privates Interesse

Ein überwiegendes öffentliches, der Bekanntgabe von Personendaten entgegenstehendes Interesse liegt beispielsweise dann vor, wenn die Bekanntgabe den Meinungsbildungsprozess einer Behörde beeinträchtigen würde (§ 23 Abs. 2 lit. b IDG; vgl. Praxisbeispiel 7.10).

Ein überwiegendes privates, der Bekanntgabe von Personendaten entgegenstehendes Interesse liegt insbesondere dann vor, wenn durch die Bekanntgabe die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt würde (§ 23 Abs. 3 IDG; vgl. Praxisbeispiel 7.10).

4 Grundprinzipien des Datenschutzes

Jede Bearbeitung von Personendaten ist nur rechtmässig und damit zulässig, wenn die folgenden sieben Grundprinzipien beachtet werden:

4.1 Gesetzmässigkeit

Das in der Bundesverfassung verankerte Gesetzmässigkeitsprinzip verlangt, dass alles Verwaltungshandeln auf einer Rechtsgrundlage beruht (Art. 5 BV). Es soll dem staatlichen Handeln einerseits die notwendige Legitimation verschaffen, dieses andererseits aber auch beschränken. Umgesetzt auf den Datenschutz bedeutet das Grundprinzip der Gesetzmässigkeit, dass öffentliche Organe Personendaten grundsätzlich nur bearbeiten dürfen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (§ 8 IDG; siehe Seite 2).

4.2 Verhältnismässigkeit

Gemäss dem Grundprinzip der Verhältnismässigkeit dürfen nur jene Personendaten über eine Person bearbeitet – und damit auch bekannt gegeben – werden, die für die konkret zu erfüllende Aufgabe geeignet und erforderlich sind (§ 8 Abs. 1 IDG). Nicht vereinbar mit diesem Grundprinzip lässt sich beispielsweise eine Erhebung von Personendaten „auf Vorrat“, d.h. eine Erhebung, für die keine unmittelbare Notwendigkeit besteht.

4.3 Zweckbindung

Das Grundprinzip der Zweckbindung besagt, dass Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden dürfen, zu dem sie erhoben worden sind, es sei denn, eine rechtliche Bestimmung sieht eine weitere Verwendung ausdrücklich vor oder die betroffene Person gibt im Einzelfall ihr Einverständnis (§ 9 Abs. 1 IDG). Ausserdem darf das öffentliche Organ Personendaten zu einem nicht personenbezogenen Zweck bearbeiten, wenn sie anonymisiert

werden und aus den Auswertungen keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen möglich sind (§ 9 Abs. 2 IDG).

4.4 Erkennbarkeit

Die Beschaffung von Personendaten und insbesondere der Zweck ihrer Bearbeitung müssen für die betroffenen Personen erkennbar sein (§ 12 Abs. 1 IDG). Es genügt, wenn die Beschaffung von Personendaten aus einem Gesetz ersichtlich ist. Bei der Beschaffung besonderer Personendaten ist das öffentliche Organ dagegen verpflichtet, die betroffene Person über den Zweck ihrer Bearbeitung zu informieren (§ 12 Abs. 2 IDG). So hat beispielsweise die Sozialbehörde den Hilfesuchenden in der Regel vorgängig zu unterrichten, wenn sie weitere Auskünfte einholt (§ 18 Abs. 5 SHG). Das Grundprinzip der Erkennbarkeit gilt für die ursprüngliche Beschaffung von Personendaten, nicht jedoch, wenn diese im Rahmen der Amtshilfe bei einer anderen Behörde beschafft werden.

4.5 (Informations-)Sicherheit

Das Grundprinzip der (Informations-)Sicherheit bedeutet, dass Personendaten durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen – insbesondere gegen unbefugte Zugriffe – zu schützen sind (§ 7 IDG). Der Zugriff auf Personendaten über Klientinnen und Klienten ist auf jene Mitarbeitende zu beschränken, welche diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Akten sind unter Verschluss zu halten und elektronische Informationen durch Passwörter zu schützen. Besondere Personendaten sollten per E-Mail nur verschlüsselt versandt werden. Ist eine Verschlüsselung nicht möglich, muss eine andere Versandart gewählt werden.

4.6 Verantwortlichkeit

Das öffentliche Organ, welches Personendaten zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben bearbeitet, trägt die Verantwortung. Es bleibt auch dann für den Umgang mit Personendaten verantwortlich, wenn es das Bearbeiten an einen Dritten überträgt (z.B. Auslagerung eines Informatiksystems; § 6 IDG).

4.7 Kontrolle

Das Grundprinzip der Kontrolle bedeutet einerseits, dass die betroffene Person Auskunft über ihre eigenen, von einem öffentlichen Organ bearbeiteten Personendaten verlangen kann (§ 20 Abs. 2 IDG; siehe nachfolgend Ziff. 5). Zudem stehen der betroffenen Person weitere Rechte zum Schutz ihrer Personendaten zu, wie die Berichtigung oder Vernichtung unrichtiger Personendaten (§§ 21 f. IDG). Andererseits meint das Grundprinzip „Kontrolle“, dass der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich die Anwendung der Vorschriften über den Datenschutz durch die öffentlichen Organe überwacht, diese aber auch in Fragen des Datenschutzes unterstützt und berät (§§ 34 ff. IDG).

5 Auskunft gegenüber der betroffenen Person

Jede Person – Elternteil, Jugendliche, urteilsfähiges Kind – hat das Recht auf Auskunft über die Personendaten, die bei einem öffentlichen Organ über sie vorhandenen sind (§ 20 Abs. 2 IDG). Das Auskunftsrecht kann jederzeit geltend gemacht werden. Die Gesuch stellende

Person hat beim betreffenden Organ ein schriftliches Gesuch zu stellen und sich zu identifizieren (§ 16 Abs. 1 und 3 IDV).

Die Auskunft umfasst alle über die Gesuch stellende Person bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten, unabhängig davon, wer diese erstellt hat (Organ selbst oder z.B. ein Arzt) und in welcher Form diese vorliegen (elektronisch oder in Papier). Neben den vorhandenen Personendaten hat das angefragte Organ die Rechtsgrundlage und den Zweck der Bearbeitung sowie die beteiligten Stellen und regelmässigen Empfänger bekannt zu geben (§ 18 Abs. 3 IDV).

Die Auskunft kann durch das angefragte öffentliche Organ nur verweigert oder aufgeschoben werden, wenn der Bekanntgabe eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG). Verweigert das Organ die Auskunft ganz oder teilweise oder schiebt es diese auf, so hat es dies der Gesuch stellenden Person gegenüber innerhalb von 30 Tagen mittels begründeter und anfechtbarer Verfügung mitzuteilen (§§ 27 f. IDG).

Die Auskunft wird in der Regel schriftlich (Ausdruck, Fotokopie) oder mit der Zustimmung der Gesuch stellenden Person mündlich erteilt (§ 18 Abs. 1 IDV). Für die Bearbeitung von Auskunftsgesuchen dürfen grundsätzlich keine Gebühren erhoben werden (§ 29 Abs. 1 lit. b IDG).

In hängigen (also noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen) Verfahren – beispielsweise einem Verfahren zur Errichtung einer vormundschaftlichen Massnahme – richtet sich demgegenüber die Akteneinsicht gemäss § 20 Abs. 3 IDG nach dem für das betreffende Verfahren massgeblichen Verfahrensrecht (VRG, ZPO, StPO).

6 Aktenverwaltung

Soweit die Aufbewahrung und Archivierung von Informationen öffentlicher Organe nicht spezialgesetzlich geregelt ist, sind sowohl für schriftliche als auch für elektronische Informationen § 5 IDG und das kantonale Archivgesetz sowie die zugehörige Archivverordnung massgebend.

Solange für die Arbeit regelmässig auf bestimmte Informationen und Findmittel (Listen, Register, Verzeichnisse etc.) zugegriffen werden muss, bewahrt diese das öffentliche Organ bei sich auf. Wird ein Fall – beispielsweise infolge Wegzug einer Klientin oder eines Klienten – abgeschlossen, gilt es noch allfällige Rechtsmittel- (§ 19 und § 41 VRG) und Verjährungsfristen (§ 30 SHG) abzuwarten. Bestehen keine solchen Fristen, können Informationen soweit erforderlich noch während maximal zehn Jahren seit Fallabschluss aufbewahrt werden (§ 5 Abs. 2 IDG). Die Informationen sind stets so zu verwalten, dass das Verwaltungshandeln nachvollziehbar und die Rechenschaftsfähigkeit gewährleistet ist (§ 5 Abs. 1 IDG). Die Akten sind chronologisch und nach bestimmten Kategorien (z.B. Personalienbogen, Unterlagen der Klientin bzw. des Klienten, Abklärungen) zu ordnen (vgl. § 32 SHV).

Nach Ablauf dieser Aufbewahrungsfrist – Fallbearbeitung zuzüglich allfälliger Rechtsmittel- und Verjährungsfristen bzw. maximal zehn Jahre – bietet das öffentliche Organ die Informationen dem zuständigen Archiv an (§ 5 Abs. 3 IDG, § 8 Abs. 1 und § 9 Archivgesetz). Bezir-

ke, Gemeinden und selbständige Anstalten führen eigene, für die Archivierung von Informationen zuständige Archive (§ 6 Abs. 1 Archivgesetz). Das Staatsarchiv als zentrales Archiv des Kantons Zürich berät und beaufsichtigt diese Archive (§ 5 Archivgesetz).

Das zuständige Archiv entscheidet nach Anhörung des öffentlichen Organs über die Archivwürdigkeit von Akten (§ 6 Abs. 2 Archivverordnung). Archivwürdig sind beispielsweise Akten, welche voraussichtlich von wissenschaftlichem oder historischem Wert sind (§ 6 Abs. 1 Archivverordnung). Informationen, welche nicht archiviert werden, sind durch das öffentliche Organ zu vernichten (§ 5 Abs. 3 IDG und § 8 Abs. 2 Archivgesetz).

Die Einsichtnahme in Archivbestände richtet sich nach den Bestimmungen des IDG (§ 10 Abs. 1 ArchG). Informationen, die nach dem IDG zugänglich sind, bleiben es grundsätzlich auch nach ihrer Archivierung (§ 10 Abs. 2 ArchG).

7 Praxisbeispiele

7.1 Gefährdungsmeldung

Eine Schulsozialarbeiterin stellt bei einer von ihr betreuten siebenjährigen Schülerin klare Hinweise auf eine körperliche Misshandlung fest. Wen muss sie informieren, mit welchen anderen Personen darf sie diese Information austauschen?

Bei Kenntnis einer Gefährdung des körperlichen oder geistigen Kindeswohls sind grundsätzlich alle Behördenmitglieder verpflichtet, der Vormundschaftsbehörde Meldung zu erstatten (§ 60 Abs. 1 EG ZGB). Im Bereich der Volksschule ist die Schulpflege für die Gefährdungsmeldung zuständig (§ 51 VSG). Soweit die Schulsozialarbeiterin von der Schulgemeinde angestellt wurde, hat sie die Schulpflege zu informieren. Diese verständigt ihrerseits die Vormundschaftsbehörde, welche darauf die geeigneten Massnahmen zum Schutz der Schülerin trifft (Art. 307 Abs. 1 ZGB).

Die Pflicht zur Erstattung einer Anzeige bei der Vormundschaftsbehörde stellt eine gesetzliche Ermächtigung zur Bekanntgabe von Personendaten dar (§17 Abs. 1 lit. a IDG). Das Amtsgeheimnis (§ 71 GG) als gesetzliche Geheimhaltungspflicht wird durch die Anzeigepflicht durchbrochen. Eine formelle behördliche Entbindung vom Amtsgeheimnis durch die vorgesetzte Behörde ist grundsätzlich nicht notwendig. Die Anzeigerstattung stellt keine Verletzung des Amtsgeheimnisses dar.

Für die Information anderer Personen – z.B. Lehrkräfte – besteht hingegen keine genügende gesetzliche Grundlage. Diese Personen dürfen über die mutmassliche Misshandlung der betreffenden Schülerin grundsätzlich nicht informiert werden, es sei denn, dass dies zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben der Schülerin notwendig ist (§ 17 Abs. 1 lit. c IDG). Zudem können diese Personen informiert werden, wenn die Information anonym erfolgt, also keinerlei Rückschlüsse auf die betroffene Schülerin möglich sind.

7.2 Informieren über Gefährdungssituation trotz Geheimhaltungswunsch

Wie hat eine von der Jugendhilfestelle angestellte Beiständin mit Informationen über Gefährdungssituationen aus dem familiären Umfeld umzugehen, wenn der Informant ausdrücklich Geheimhaltung wünscht? Muss die Beiständin den Willen des Informanten respektieren, wenn andere Personen in Gefahr sind?

Als Angestellte der Jugendhilfestelle ist die Beiständin bezüglich Angelegenheiten, welche sie in ihrer amtlichen Funktion wahrnimmt, grundsätzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet (§ 51 PG). Gleichzeitig ist die Beiständin jedoch bei Kenntnis einer Gefährdung des körperlichen oder geistigen Kindeswohls zur Anzeige verpflichtet (§ 60 EG ZGB). Die Beiständin hat dem Informanten diese Umstände aufzuzeigen. Bei einer konkreten Gefährdung des Kindeswohls hat die Beiständin eine Anzeige an die Vormundschaftsbehörde zu machen, welche darauf die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes trifft (Art. 307 Abs. 1 ZGB).

Die Pflicht zur Anzeige stellt eine gesetzliche Ermächtigung zur Bekanntgabe von Personendaten dar (§ 17 Abs. 1 lit. a IDG). Die Anzeige wegen einer konkreten Gefährdung des Kindeswohls geht dem Wunsch des Informanten um Geheimhaltung vor, weshalb diese auch gegen dessen ausdrücklichen Willen erfolgen kann. Eine formelle behördliche Entbindung vom Amtsgeheimnis durch die vorgesetzte Behörde ist nicht notwendig. Die Beiständin macht sich nicht wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses strafbar.

Anderen Behörden oder Personen kann die Beiständin informieren, wenn dies zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben des betroffenen Kindes oder anderer Personen notwendig ist (§ 17 Abs. 1 lit. c IDG). Die akute Gefährdungssituation rechtfertigt wiederum die Bekanntgabe von Personendaten und überwiegt das Interesse des Informanten um Geheimhaltung.

Die Beiständin hat jedoch wenn möglich sowohl gegenüber der Vormundschaftsbehörde als auch gegenüber anderen Personen lediglich die Information über die Gefährdungssituation bekannt zu geben, nicht jedoch die Identität des Informanten.

7.3 Anzeige einer Straftat

Eine von der Sozialbehörde einer Gemeinde mit der Durchführung der persönlichen Hilfe beauftragte private Institution (§ 13 lit. c SHG) bietet Beratung zum Thema „Sucht und Prävention“ an. Auf die Schweigepflicht des Beraters wird ausdrücklich hingewiesen. Wie geht dieser damit um, wenn ein Klient ihm eine Straftat gesteht?

Die private Institution ist mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut und gilt somit als öffentliches Organ (§ 3 Abs. 1 lit. c IDG). Der Berater hat als Angestellter dieser Institution strafbare Handlungen, die er in Ausübung seiner Amtstätigkeit wahrnimmt, bei den Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich anzuzeigen. Da jedoch die Beratung in der Regel ein persönliches Vertrauensverhältnis zum Klienten voraussetzt, ist der Berater zur Anzeige berechtigt, jedoch nicht verpflichtet (§ 167 Abs. 1 GOG).

Das Recht zur Erstattung einer Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden stellt eine gesetzliche Ermächtigung zur Bekanntgabe von Personendaten dar (§ 17 Abs. 1 lit. a IDG). Vor der Erstattung einer Strafanzeige muss der Berater indessen das Geheimhaltungsinteresse des

Klienten dem Interesse der Strafverfolgungsbehörden auf Kenntnis der Straftat gegenüberstellen (§ 23 IDG). Ausschlaggebend sind unter anderem das Ausmass und die Schwere der Straftat sowie die Folgen einer Strafanzeige für den Klienten.

Die Schweigepflicht als gesetzliche Geheimhaltungspflicht wird durch das Anzeigerecht durchbrochen. Eine formelle behördliche Entbindung von der Schweigepflicht (§ 47 SHG) ist grundsätzlich nicht notwendig. Eine schriftliche Entbindung von der Schweigepflicht ist jedoch notwendig, wenn der Berater im Rahmen einer Strafuntersuchung als Zeuge einvernommen werden soll (Art. 320 Ziff. 2 StGB). Nach § 170 GOG können Beamtinnen und Beamte im Sinne von Art. 110 Abs. 3 StGB (Behördenmitglieder und Angestellte einer öffentlichen Verwaltung) sowie Mitglieder von Behörden das Zeugnis über Geheimnisse verweigern, die ihnen in ihrer amtlichen Eigenschaft anvertraut worden sind oder die sie bei der Ausübung ihres Amtes wahrgenommen haben. Sie haben aber auszusagen, wenn sie von ihrer vorgesetzten Behörde zur Aussage schriftlich ermächtigt worden sind. Die vorgesetzte Behörde erteilt die Ermächtigung zur Aussage, wenn das Interesse an der Wahrheitsfindung das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Im Falle des Beraters hat die Entbindung von der Schweigepflicht durch das Sozialamt bzw. die Sozialbehörde zu erfolgen, welche die Beratungsstelle mit der Durchführung der persönlichen Hilfe betraut hat.

7.4 Adressbekanntgabe eines Alimentenschuldners

Darf ein Mitarbeiter der Jugendhilfestelle, der Beistand zur Regelung des Besuchsrechts ist, der Sachbearbeiterin der Alimenterhilfe die Adresse des Unterhaltspflichtigen mitteilen?

Die Adresse des Schuldners ist ein Personendatum (§ 3 Abs. 3 IDG). Die Voraussetzungen der Bekanntgabe von Personendaten sind grundsätzlich auch zwischen dem Beistand und der Sachbearbeiterin der Alimenterhilfe einzuhalten, auch wenn diese der gleichen Jugendhilfestelle angehören.

Bei der Anmeldung zur Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen hat die gesetzliche Vertreterin bzw. der gesetzliche Vertreter des Kindes (Inhaber bzw. Inhaberin der elterlichen Sorge / Vormund bzw. Vormundin) oder das volljährige Kind selbst die Adresse und den Arbeitgeber des Unterhaltspflichtigen beizubringen (§ 34 lit. d JHV). Nur falls die Antrag stellende Person die Adresse nicht beibringen kann, kann die Sachbearbeiterin den Besuchsrechtsbeistand um die Bekanntgabe der Schuldneradresse ersuchen. Die Sachbearbeiterin der Alimenterhilfe benötigt die Schuldneradresse zur Vollstreckung der Unterhaltsbeiträge und damit zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Ein allfälliges Interesse des Schuldners an der Geheimhaltung seiner Adresse (§23 IDG) mag das Interesse an der Bekanntgabe derselben zwecks Einforderung der geschuldeten Unterhaltsbeiträge grundsätzlich nicht zu überwiegen.

Die Bekanntgabe der Schuldneradresse ist also im Rahmen der Amtshilfe zulässig. Eine Entbindung vom Amtsgeheimnis ist nicht notwendig. Der Besuchsrechtsbeistand macht sich nicht wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses strafbar.

Muss der Schuldner über die Bekanntgabe seiner Adresse informiert werden?

Der Schuldner muss nicht darüber informiert werden, dass seine Adresse im Rahmen der Amtshilfe bekannt gegeben wurde. Der Inhaber des Informationsbestandes ist bei der Be-

schaffung von besonderen Personendaten zwar verpflichtet, die betroffene Person über den Zweck ihrer Bearbeitung zu informieren (§ 12 Abs. 2 IDG); dies gilt indessen nur für die ursprüngliche Beschaffung von Personendaten, jedoch nicht für jene im Rahmen der Amtshilfe (siehe Seite 7).

Einzelne Fachgesetze beinhalten allerdings eine Verpflichtung zur Information der betroffenen Person, wenn über diese Informationen eingeholt werden. So unterrichtet beispielsweise die Sozialbehörde die Hilfesuchenden vorgängig oder in gewissen Fällen im Nachhinein, wenn sie weitere Auskünfte einholt bzw. eingeholt hat (§18 Abs. 5 SHG).

7.5 Behördenmitglied mit verschiedenen Funktionen

Ein Behördenmitglied kann gleichzeitig Mitglied der Sozial- und Vormundschaftsbehörde sein. Wie geht es damit um, dass es in der einen Funktion „offiziell“ nicht wissen darf, was es in der anderen Funktion erfährt?

Besonders in kleinräumlichen Verhältnissen kommt es vor, dass eine Person mehrere Funktionen bei verschiedenen Behörden wahrnimmt. Ein Behördenmitglied ist sowohl bei der Sozial- als auch bei der Vormundschaftsbehörde zur Verschwiegenheit verpflichtet (§ 47 SHG, § 71 GG). Die Schweigepflicht gilt auch zwischen verschiedenen Behörden. So darf das Behördenmitglied eine Information, über die es aufgrund seiner Funktion bei der Sozialbehörde verfügt, in seiner Funktion bei der Vormundschaftsbehörde nur verwenden, wenn die Information bekannt gegeben werden darf. Es gelten somit grundsätzlich dieselben Voraussetzungen wie bei der Bekanntgabe von Informationen zwischen personell getrennten Behörden.

Erhält das Behördenmitglied im Rahmen seiner Tätigkeit bei der Sozialbehörde beispielsweise Kenntnis über eine Gefährdung des körperlichen oder geistigen Kindeswohls, hat es dies in seiner Funktion als Mitglied der Vormundschaftsbehörde als Anzeige entgegenzunehmen (§ 60 EG ZGB). Umgekehrt es hat, wenn es im Rahmen seiner Tätigkeit bei der Vormundschaftsbehörde auf Umstände stösst, die einen konkreten und für den Fall erheblichen Verdacht auf unrechtmässige Erwirkung von Sozialhilfeleistungen begründen, dies als Mitglied der Sozialbehörde als Anzeige gemäss § 47b Abs. 1 SHG entgegenzunehmen.

Diese Anzeigepflichten stellen eine gesetzliche Ermächtigung zur Bekanntgabe von Personendaten dar (§17 Abs. 1 lit. a IDG). Eine formelle Entbindung von der Schweigepflicht ist nicht notwendig. Die Strafbarkeit wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses entfällt.

7.6 Information des nicht sorgeberechtigten Elternteils

Ein geschiedenes Ehepaar wird durch eine Beraterin der Jugendhilfestelle zum Besuchsrecht beraten. Darf die Beraterin den nicht sorgeberechtigten Elternteil über die Besprechungsinhalte mit dem sorgeberechtigten Elternteil informieren? Dürfen weitere Familienangehörige informiert werden (z.B. über die Gründe einer Fremdplatzierung)?

Über den Besprechungsinhalt mit dem sorgeberechtigten Elternteil darf die Beraterin den nicht sorgeberechtigten Elternteil nur dann informieren, wenn ersterer dazu ausdrücklich eingewilligt hat. Ist das Kind urteilsfähig, muss auch seine Einwilligung eingeholt werden. Die Einwilligung rechtfertigt die Bekanntgabe von Personendaten (§ 17 Abs. 1 lit. b IDG).

Der sorgeberechtigte Elternteil oder der Inhaber der Obhut (z.B. Heimleitung oder Pflegeeltern) oder der Vormund ist jedoch verpflichtet, den Elternteil ohne elterliche Sorge über wichtige Ereignisse im Leben des Kindes zu informieren und vor Entscheidungen anzuhören (Art. 275a Abs. 1 ZGB). Die Pflicht zur Information über wichtige Ereignisse stellt eine gesetzliche Ermächtigung zur Bekanntgabe von Personendaten dar (§ 17 Abs. 1 lit. a IDG). Die Pflicht zur Verschwiegenheit (§ 51 PG) wird durch diese gesetzliche Informationspflicht durchbrochen. Eine formelle behördliche Entbindung durch die vorgesetzte Behörde ist nicht notwendig. Die Strafbarkeit wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses entfällt.

Weitere Familienangehörige dürfen über die Gründe einer Fremdplatzierung eines Familienmitgliedes nur informiert werden, wenn das betreffende Familienmitglied – oder seine gesetzliche Vertretung, wenn es nicht urteilsfähig ist – in die Bekanntgabe ausdrücklich eingewilligt hat (§ 17 Abs. 1 lit. b IDG).

Hat der nicht sorgeberechtigte Elternteil ein Recht auf Auskunft von Personen, welche an der Betreuung des Kindes beteiligt sind?

Von Drittpersonen, die an der Betreuung des Kindes beteiligt sind, wie Lehrkräfte, Ärzte oder Erziehungsbeistände, kann der Elternteil ohne elterliche Sorge – in gleicher Weise wie der sorgeberechtigte Elternteil – Auskünfte über den Zustand und die Entwicklung des Kindes einholen und zwar ohne dass der sorgeberechtigte Elternteil anwesend ist (Art 275a Abs. 2 ZGB). Die Pflicht zur Auskunft über den Zustand und die Entwicklung des Kindes stellt eine gesetzliche Ermächtigung zur Bekanntgabe von Personendaten dar (§ 17 Abs. 1 lit. a IDG). Sowohl das Amts- als auch das medizinische Berufsgeheimnis können durch diese gesetzliche Auskunftspflicht durchbrochen werden. Eine formelle behördliche Entbindung vom Amts- oder Berufsgeheimnis durch die vorgesetzte Behörde oder Aufsichtsbehörde ist nicht notwendig. Die Strafbarkeit wegen Verletzung des Amts- oder Berufsgeheimnisses entfällt.

Die Auskünfte an den Elternteil ohne elterliche Sorge haben sich jedoch auf den Zustand und die Entwicklung des Kindes in dem von der Drittperson betreuten Bereich (z.B. schulischer oder therapeutischer Bereich) zu beschränken. Erzieherische Fragen sowie Auskünfte über die familiären Verhältnisse sind demnach auszuklammern. Im Unterschied zum sorgeberechtigten Elternteil, dem Inhaber der Obhut oder dem Vormund sind Lehrkräfte, Ärzte und Erziehungsbeistände grundsätzlich nicht verpflichtet, den Elternteil ohne elterliche Sorge von sich aus über wichtige Ereignisse – z.B. bevorstehende Schullaufbahnentscheide – zu informieren.

Zudem sind die Persönlichkeitsrechte des Kindes und des sorgeberechtigten Elternteils zu wahren. Insbesondere ist der Intim- und Privatbereich des Kindes zu beachten. Das urteilsfähige Kind übt seine höchstpersönlichen Rechte selbst aus (Art. 19 Abs. 2 ZGB) und kann auch selbst über die Preisgabe von Informationen aus diesem Bereich entscheiden (z.B. Informationen über sein Liebesleben, Gebrauch von Verhütungsmitteln). Das um Auskunft ersuchte öffentliche Organ hat, wenn es über Informationen aus dem Intim- und Privatbereich des urteilsfähigen Kindes Kenntnis hat, die Auskunft aus Gründen des Persönlichkeitschutzes zu verweigern, es sei denn, das Kind willige in die Auskunftserteilung ein.

Beispiel: Das urteilsfähige Kind entscheidet selbst, welche medizinischen Behandlungen es vornehmen lassen will und wer darüber informiert werden soll. Ohne Einwilligung des urteils-

fähigen Kindes dürfen Personen, die dem Arztgeheimnis unterstehen, daher grundsätzlich weder dem informationsberechtigten noch dem sorgeberechtigten Elternteil Auskünfte darüber erteilen. Unter die ärztliche Schweigepflicht fällt z.B. die Verschreibung von empfängnisverhütenden Mitteln. Eine Auskunftserteilung kann aber dann zulässig sein, wenn eine anderweitige gesetzliche Grundlage besteht oder ein Rechtsfertigungsgrund vorliegt, wie etwa dann, wenn die Auskunftserteilung der Abwendung einer Gefahr für Leib und Leben dient.

Können die Informations- und Auskunftsrechte des nicht sorgeberechtigten Elternteils eingeschränkt werden?

Wenn die Ausübung der Informations- und Auskunftsrechte das Kindeswohl gefährdet oder die Persönlichkeitsrechte von Kind oder sorgeberechtigtem Elternteil ernsthaft bedroht, können sie eingeschränkt, verweigert oder entzogen werden (Art. 275a Abs. 3 ZGB). Können sich der sorgeberechtigte Elternteil und das Kind mit dem informationsberechtigten Elternteil nicht über Form, Inhalt und Häufigkeit der Informationen einigen, muss die Vormundschaftsbehörde oder im eherechtlichen Verfahren das Gericht hierüber entscheiden. Wurde eine Einschränkung von der zuständigen Stelle verfügt, darf das öffentliche Organ in diesem Umfang den nicht sorgeberechtigten Elternteil weder informieren noch ihm Auskunft erteilen.

7.7 Erteilen von Auskünften und Herausgabe von Akten an Gerichte

Darf eine Mitarbeiterin der Vormundschaftsbehörde oder der Jugendhilfestelle einem Bezirksgericht unaufgefordert Informationen und Akten geben?

Für Gerichte ist das IDG lediglich bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, nicht jedoch bei Ausübung der Rechtsprechungstätigkeit anwendbar (§2 Abs. 1 IDG). Im Zusammenhang mit einem hängigen Gerichtsverfahren gelten für den Informationsaustausch und für die Herausgabe von Akten deshalb die massgebenden prozessrechtlichen Bestimmungen.

Von sich aus kann die Vormundschaftsbehörde oder die Jugendhilfestelle einem Bezirksgericht Informationen bekannt geben oder Akten überweisen, wenn eine Bestimmung des Bundesrechts oder des kantonalen Rechts dazu ermächtigt. So kann die Mitarbeiterin der Vormundschaftsbehörde dem Gericht beantragen, dass das Kind im Scheidungsverfahren durch einen Beistand vertreten (Art. 299 Abs. 2 lit. b ZPO) oder dass die elterliche Sorge geändert wird (Art. 134 Abs. 1 ZGB). Die Bekanntgabe von Personendaten zu diesem Zweck ist gestützt auf die gesetzliche Grundlage zulässig. Eine Entbindung vom Amtsgeheimnis ist in solchen Fällen nicht notwendig.

Für die Jugendhilfestelle besteht hingegen keine gesetzliche Grundlage für eine aktive Information oder Aktenüberweisung an das Bezirksgericht. Im Falle einer Kindeswohlgefährdung hat die Jugendhilfestellesekretariat die Vormundschaftsbehörde und nicht das Gericht zu informieren (§ 60 EG ZGB).

Unter welchen Bedingungen müssen auf Aufforderung eines Gerichts Auskünfte erteilt, Zeugenaussagen erstattet und Akten herausgegeben werden?

Im Rahmen der Mitwirkung bei der Beweiserhebung können auf Aufforderung des Gerichts schriftliche Auskünfte erteilt, Zeugenaussagen erstattet und Akten herausgegeben werden

(vgl. § 160 ZPO). Dies unter folgenden Voraussetzungen:

Personen (ausgenommen Anwälte und Geistliche), die dem Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB unterstehen und die einer Anzeigepflicht unterliegen oder von der Geheimhaltungspflicht entbunden wurden, müssen bei der Beweiserhebung mitwirken. Ansonsten können sie die Mitwirkung verweigern. Dasselbe gilt für Beamte im Sinne von Art. 110 Abs. 3 StGB (Behördenmitglieder, Angestellte einer öffentlichen Verwaltung), wenn es um Tatsachen geht, die ihnen in ihrer amtlichen Eigenschaft anvertraut wurden oder die sie bei der Ausübung ihres Amtes wahrgenommen haben (§ 166 Abs. 1 lit. b und c ZPO). Sie müssen nur mitwirken, wenn sie einer Anzeigepflicht unterstehen oder sie von ihrer vorgesetzten Behörde zur Aussage ermächtigt wurden.

Somit müssen Auskünfte erteilt, Zeugenaussagen erstattet und Akten herausgegeben werden, wenn

- eine Anzeigepflicht besteht (hier ist keine Entbindung vom Amtsgeheimnis erforderlich), oder
- der betreffende Mitarbeitende von seiner vorgesetzten Stelle formell vom Amtsgeheimnis entbunden wurde (vgl. dazu auch § 143 VVO PG, Art. 320 Ziff. 2 StGB). Die vorgesetzte Stelle hat jeweils unter Abwägung des Interesses an der Wahrheitsfindung einerseits und an der Geheimhaltung andererseits über Art und Umfang der Auskunftserteilung zu entscheiden.

Keine Pflicht zur Mitwirkung bei der Beweiserhebung durch ein Gericht besteht hingegen für Personen, die als Vormund, Beirat oder Beistand einer Partei eingesetzt sind (Art. 165 Abs. 1 lit. e ZPO). Auch kann, wer bei einer Ehe- oder Familienberatung oder einer Stelle für Familienmediation für ein Ehepaar tätig gewesen ist, in einem eherechtlichen Verfahren die Mitwirkung bei der Beweiserhebung verweigern (Art. 165 Abs. 1 lit. d ZPO).

7.8 Weitergabe von Information trotz Weigerung der betroffenen Person

Parallel zu der Beratung eines geschiedenen Paares in Besuchsrechtsfragen bei der Jugendhilfestelle wird das vierjährige Kind beim schulpsychologischen Dienst angemeldet. Nur die sorgeberechtigte Mutter gibt der Beraterin der Jugendhilfestelle die Entbindung zur Auskunftserteilung. Welche Informationen darf die Beraterin weitergeben, wenn der besuchsberechtigte Vater sein Einverständnis ausdrücklich verweigert?

Die Beraterin der Jugendhilfestelle kann dem schulpsychologischen Dienst (SPD) auf Ersuchen Auskunft über die Beratung erteilen, wenn dieser zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben darauf angewiesen ist. Es handelt sich hier um einen Fall der Amtshilfe (§17 Abs. 2 IDG). Die Beraterin kann die Auskunft grundsätzlich auch gegen den Willen des Vaters erteilen. Die Amtshilfe rechtfertigt die Bekanntgabe von Informationen über den Vater, ohne dass dadurch das Amtsgeheimnis verletzt würde. Die Interessen des besuchsberechtigten Vaters an der Geheimhaltung sind jedoch vor der Auskunftserteilung im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen (§ 23 IDG). Dabei ist insbesondere angemessen zu berücksichtigen, dass der Vater seine Angaben der Jugendhilfestelle im Rahmen einer (freiwilligen) Beratung anvertraute. Je nachdem, wie die Interessenabwägung ausfällt, kann die Beraterin der Jugendhilfestelle dem SPD auch nur gewisse oder gar keine Informationen über den Vater weitergeben.

Gestützt auf die ausdrückliche Einwilligung der Mutter (§ 17 Abs. 1 lit. b IDG) kann die Jugendhilfestelle dem SPD in jedem Fall die im Rahmen der Beratung erhobenen Informationen bekannt geben, die sich auf die Mutter und das Kind beziehen. Die allein sorgeberechtigte Mutter handelt als gesetzliche Vertreterin des (noch) nicht urteilsfähigen Kindes (Art. 304 ZGB). Das Einverständnis des Vaters zur Weitergabe dieser Informationen ist in diesem Fall nicht erforderlich.

7.9 Vertrauensärztliche Abklärung

Eine um Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe ersuchende Person gibt an, aus medizinischen Gründen derzeit keiner Arbeit nachgehen zu können. Das Sozialamt verlangt die Abklärung durch einen Vertrauensarzt und legt der Gesuch stellenden Person eine Vollmachtserklärung mit folgendem Wortlaut zur Unterzeichnung vor:

„Das Sozialamt X wird ermächtigt, bei Dritten, namentlich bei Sozialversicherungen, Ärzten, Psychologen, Krankenkassen und Arbeitgebern sämtliche für die Beurteilung eines Gesuchs notwendigen Auskünfte einzuholen. Gleichzeitig gilt diese Erklärung als Entbindung vom Berufsgeheimnis.“

Das Sozialamt stellt eine Kopie der unterzeichneten Einwilligungserklärung dem Vertrauensarzt zu und bittet diesen, zum Gesundheitszustand der Gesuch stellenden Person ausführlich Stellung zu nehmen. Darf das Sozialamt die Gesuch stellende Person anhalten, sich einer vertrauensärztlichen Untersuchung zu unterziehen? Ist diese Vollmachtserklärung gültig?

Das Sozialamt darf grundsätzlich erst dann wirtschaftliche Sozialhilfe gewähren und einen entsprechenden Beschluss erlassen, wenn die Verhältnisse hinreichend geklärt sind (§ 31 SHV, § 7 Abs. 1 VRG). Die Gesuch stellende Person trifft dabei eine Mitwirkungspflicht. Sie muss über ihre Verhältnisse wahrheitsgemäss Auskunft erteilen und Einsicht in ihre Unterlagen gewähren (§ 18 SHG, § 28 SHV, § 7 Abs. 2 VRG).

Wenn die Gesuch stellende Person geltend macht, nicht arbeitsfähig zu sein, muss dieser Sachverhalt abgeklärt werden. Diese Abklärung kann auch eine vertrauensärztliche Begutachtung umfassen. Diese Begutachtung kann erfolgen, wenn mit weniger weitgehenden Mitteln die Arbeitsfähigkeit der Gesuch stellenden Person nicht oder nicht ausreichend abgeklärt werden kann. Weigert sich diese, sich vertrauensärztlich untersuchen zu lassen und den Vertrauensarzt von der Schweigepflicht zu entbinden, muss sie mit allfälligen Konsequenzen wie Leistungsverweigerung oder -kürzung rechnen.

Ärzte unterstehen der beruflichen Schweigepflicht (§ 15 GesG). Diese Schweigepflicht wird nur rechtmässig durchbrochen, wenn eine klare gesetzliche Grundlage, die Einwilligung des Patienten (Entbindung) oder eine Bewilligung der vorgesetzten Behörde oder Aufsichtsbehörde vorliegt (Art. 321 Ziff. 2 und 3 StGB). Eine gesetzliche Grundlage für eine Bekanntgabe von Informationen über die Gesuch stellende Person durch den Vertrauensarzt an das Sozialamt ist im konkreten Fall nicht ersichtlich. Daher ist eine Entbindung des Vertrauensarztes durch die Gesuch stellende Person nötig.

Die Vollmacht, mit welcher die Gesuch stellende Person den Vertrauensarzt zur Auskunft

gegenüber dem Sozialamt ermächtigt, muss sich auf den konkreten Fall beziehen (vgl. zur Einwilligung Seite 4). Die Vollmacht muss nebst dem Sozialamt als Empfänger auch den Vertrauensarzt als Absender der Informationen über die Gesuch stellende Person namentlich nennen. Zudem hat die Vollmacht den Zweck der Bearbeitung – vertrauensärztliche Untersuchung zur Abklärung der Arbeitsfähigkeit der Gesuch stellenden Person – anzugeben. Die vorliegende Vollmacht ist zu wenig bestimmt, da sie nicht erwähnt, welche Informationen bei welchen Personen und Stellen zu welchem Zweck eingeholt werden dürfen. Sie bildet in dieser Form keine genügende Grundlage zur Auskunftserteilung durch den Vertrauensarzt.

7.10 Zugang zu amtlichen Informationen

Das Sozialamt einer Zürcher Gemeinde steht in Verruf, grosszügig Sozialhilfeleistungen auszuführen, ohne die dafür notwendigen Voraussetzungen genau zu prüfen. Ein Journalist stellt gestützt auf § 20 Abs. 1 IDG ein Gesuch um Einsicht in die Protokolle von Sitzungen, an denen sich das Sozialamt mit der Familie X befasst hatte, die während mehrerer Jahre sozialhilfeabhängig gewesen war. Muss dem Journalisten Einsicht in diese Sitzungsprotokolle gewährt werden?

Bei den Sitzungsprotokollen handelt es sich um amtliche Informationen (§ 3 Abs. 2 IDG). Sie sind grundsätzlich öffentlich und über ein Informationszugangsgesuch zugänglich. Der Journalist hat sein Gesuch schriftlich zu stellen (§ 7 Abs. 2 lit. a IDV) und bei der von der Gemeinde für die Behandlung von Informationszugangsgesuchen bezeichneten Stelle einzureichen (§ 1 Abs. 3 Ziff. b IDV). Zu beachten ist, dass ein gesetzlich verankertes Sitzungsgeheimnis – wie es z.B. für die Gemeindebehörden gilt (§ 69 GG) – nicht automatisch bedeutet, dass die Sitzungsprotokolle der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind.

Die Gemeinde kann die Herausgabe der Sitzungsprotokolle verweigern, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 IDG). Vorliegend wäre die Familie X durch die Herausgabe der Sitzungsprotokolle in ihrer Privatsphäre beeinträchtigt. Dieses private Geheimhaltungsinteresse wird das Interesse des Journalisten um Einsicht in die Sitzungsprotokolle überwiegen. Die Gemeinde kann die Herausgabe der Sitzungsprotokolle aber auch gestützt auf ein überwiegendes öffentliches Interesse – beispielsweise wegen Beeinträchtigung der Meinungsbildung oder der Durchführung behördlicher Massnahmen – verweigern (§ 23 Abs. 2 IDG). Gelangt die Gemeinde nach der Interessenabwägung jedoch zum Schluss, dass sie die Sitzungsprotokolle herausgeben möchte, so hat sie zuvor der Familie X Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist zu geben (§ 26 Abs. 1 IDG). Stimmt die Familie X der Herausgabe der Sitzungsprotokolle nicht ausdrücklich zu, hat die Gemeinde deren Herausgabe zu verweigern (§ 26 Abs. 2 IDG).

Die Gemeinde hat dem Journalisten die Verweigerung des Zugangs zu den Sitzungsprotokollen innert 30 Tagen mittels Verfügung mitzuteilen (§ 27 Abs. 1 IDG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 IDG). Die Verfügung hat nebst einer kurzen Begründung das Rechtsmittel zu deren Anfechtung aufzuführen. Die Anfechtung der Verfügung richtet sich nach dem VRG.

Hätte der Journalist zu einem früheren Zeitpunkt im Anschluss an eine Sitzung, an der das Sozialamt die Anspruchsberechtigung der Familie X überprüfte, Einsicht in das betreffende Sitzungsprotokoll verlangen können?

Das Verfahren auf Überprüfung des Anspruchs auf wirtschaftliche Hilfe ist ein hängiges Verwaltungsverfahren. Das Recht auf Zugang zu Informationen richtet sich in einem hängigen Verwaltungsverfahren nach dem massgeblichen Verfahrensrecht (vorliegend Akteneinsicht gemäss § 8 VRG). Ein Informationszugangsgesuch gemäss § 20 Abs. 1 IDG ist in solchen Fällen nicht möglich (§ 20 Abs. 3 IDG). Bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens hätte der Journalist – da nicht vom Verfahren betroffen – daher von Vornherein keine Einsicht in die Sitzungsprotokolle erhalten können.

Anhang

Begriffe

Akteneinsicht

Als Akteneinsicht wird einerseits das verfahrensrechtliche Institut bezeichnet, das einem Verfahrensbeteiligten die Kenntnisnahme der in einem Verfahren eingebrachten Unterlagen und Beweismittel erlaubt (z.B. nach § 8 VRG). Andererseits wird der Begriff oft in einem rein tatsächlichen Sinne verwendet und bedeutet die Gewährung des Einblicks in Arbeitsunterlagen und Aufzeichnungen.

Amtsgeheimnis

Die Angestellten sind zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse besteht oder wenn eine besondere Vorschrift dies vorsieht (§ 51 PG). Spezialgesetzliche Geheimhaltungsvorschriften finden sich in verschiedenen Fachgesetzen (z.B. § 71 GG, § 47 SHG). Die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist strafbar (Art. 320 StGB).

Amtshilfe

Bekanntgabe von Personendaten an ein anderes öffentliches Organ oder an eine kantonale oder eidgenössische Behörde, wenn diese die angeforderten Personendaten im Einzelfall zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigt (§ 16 Abs. 2 IDG und § 17 Abs. 2 IDG).

Bearbeiten

Jeder Umgang mit Informationen wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten (§ 3 Abs. 5 IDG).

Bekanntgeben

Das Zugänglichmachen von Informationen wie das Einsicht gewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen (§ 3 Abs. 6 IDG).

Berufsgeheimnis

Geistliche, Rechtsanwälte sowie Ärzte und deren Hilfspersonen sind zur Verschwiegenheit verpflichtet über Geheimnisse, die ihnen im Rahmen ihres Berufes anvertraut wurden oder die sie in dessen Ausübung wahrgenommen haben (Art. 321 StGB, Art. 13 BGFA, § 15 GesG). Die Offenbarung eines Berufsgeheimnisses ist strafbar, sofern das Geheimnis nicht nach einer Einwilligung des Berechtigten, einer Entbindung der vorgesetzten Behörde oder Aufsichtsbehörde oder aufgrund gesetzlicher Bestimmungen über die Zeugnis- oder Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde offenbart wurde (Art. 321 StGB). Vom Berufsgeheimnis nicht erfasst werden Sozialarbeitende, Psychologen, Therapeuten oder (Sonder-)Pädagogen.

Besondere Personendaten

Informationen, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht (§ 3 Abs. 4 IDG). Beispiel: Informationen über die Gesundheit oder Intimsphäre, über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen oder über Sozialhilfemassnahmen.

Ebenfalls zur Kategorie der besonderen Personendaten gehören Zusammenstellungen von Informationen, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit natürlicher Personen erlauben (sog. Persönlichkeitsprofil).

Gesetzliche Grundlage

Rechtliche Bestimmung auf Stufe eines formellen Gesetzes, einer Verordnung oder Weisung, eines Reglements etc. (§16 Abs. 1 lit. a IDG).

Hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz

Die Bearbeitung besonderer Personendaten muss in einem formellen – d.h. vom Gesetzgeber (Kantonsrat, Gemeindeversammlung oder -parlament) erlassenen – Gesetz geregelt sein (§ 8 Abs. 2 IDG und § 17 Abs. 1 lit. a IDG). Die Regelung muss zudem hinreichend bestimmt sein (vgl. Weisung zum IDG, ABl. 2005 S. 1306 f. und 1313).

Informationsbestände mit besonderen Personendaten, die bei Inkrafttreten des IDG (1. Oktober 2008) bereits bestanden haben, dürfen innerhalb der fünfjährigen Übergangsfrist auch ohne diese Voraussetzungen bearbeitet werden (§ 41 IDG).

Informationen

Alle Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger. Ausgenommen sind Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt oder die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (§ 3 Abs. 2 IDG).

Öffentliches Organ

Als Öffentliche Organe im Sinne von § 3 Abs. 1 IDG gelten der Kantonsrat, die Gemeindeparlamente sowie die Gemeindeversammlungen, Behörden und Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden. Ebenso sind öffentliche Organe Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

Das IDG gilt nicht, soweit öffentliche Organe am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei nicht hoheitlich handeln. Für Gerichte gilt das IDG nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erfüllen (§ 2 IDG).

Personendaten

Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (§ 3 Abs. 3 IDG).

Rechtshilfe

Unterstützungshandlung unter Behörden im Rahmen eines Justizverfahrens (z.B. § 7 Abs. 3 VRG).

Zeugnispflicht

Pflicht, vor einem Zivil-, Straf- oder Verwaltungsgericht oder einer Untersuchungsbehörde als Zeuge auszusagen (z.B. Art. 160 ZPO, Art. 163 StPO). Nebst Verwandten, Schwägerten, Ehegatten und Lebenspartnern von Angeschuldigten steht im Strafverfahren insbesondere auch Ärzten, Rechtsanwälten und Geistlichen das Zeugnisverweigerungsrecht zu. Im Zivilverfahren können zudem Vormunde, Beiräte und Beistände sowie nicht vom Amtsgeheimnis entbundene Angestellte das Zeugnis verweigern.

Rechtsgrundlagen

Bund

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), SR 101
- Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA), SR 935.61
- Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB), SR 311.0
- Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO), SR 312.0
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB), SR 210
- Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO), SR 272
- Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), SR 142.201

Kanton Zürich

- Archivgesetz, LS 432.11
- Archivverordnung, LS 432.111
- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB), LS 230
- Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG), LS 211.1
- Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz, PG), LS 177.10
- Gemeindegesetz (GG), LS 131.1
- Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG), LS 170.4
- Gesetz über die Jugendhilfe (Jugendhilfegesetz, JHG), LS 852.1, wurde per 1. Januar 2012 teilweise abgelöst durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), ebenfalls LS 851.1 (die Bestimmungen über die Inkassohilfe, die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und die Kleinkinderbetreuungsbeiträge richten sich derzeit noch nach dem JHG)
- Gesundheitsgesetz (GesG), LS 810.1
- Sozialhilfegesetz (SHG), LS 851.1
- Steuergesetz (StG), LS 631.1
- Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV), LS 170.41
- Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich (SPMV), LS 852.12
- Verordnung zum Jugendhilfegesetz (JHV), LS 852.11, per 1. Januar 2012 teilweise abgelöst durch die Kinder- und Jugendhilfeverordnung (KJHV), ebenfalls LS 852.11
- Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV), LS 851.11
- Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG), LS 175.2
- Volksschulgesetz (VSG), LS 412.100
- Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO PG), LS 171.111

Januar 2012