Der Hamburgische Beauftragte für
Datenschutz und Informationsfreiheit

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat sich wiederholt, insbesondere im Rahmen von Organisationsuntersuchungen, mit den datenschutzrechtlichen Aspekten von Mitarbeiterbefragungen befasst.

Es hat sich gezeigt, dass die Mitarbeiter in verschiedenen Zusammenhängen zur Mitarbeit in Form von Fragebögen oder Interviews aufgefordert wurden. Die datenschutzrechtlichen Anforderungen an Mitarbeiterbefragungen waren in den meisten Fällen nicht bekannt und sind deshalb oft nicht eingehalten worden.

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit gibt deshalb nach § 23 Absatz 2 Hamburgisches Datenschutzgesetz nachstehende

Empfehlungen zum Datenschutz bei Mitarbeiterbefragungen

1. Einleitung

Jeder Mitarbeiter hat seinem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber eine Reihe von Angaben zu machen, ohne die das Beschäftigungsverhältnis nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden kann. Dabei ist in der Rechtsprechung seit langem anerkannt, dass nur solche Fragen zulässig sind und nur solche Informationen gegeben werden müssen, die der Arbeitgeber kennen muss, um das Arbeitsverhältnis korrekt durchführen und abwickeln zu können. Hierzu zählen Angaben zur Qualifikation, zum Familienstand, zur Kinderzahl, zur Schwerbehinderung u.v.a.m. Die dafür erforderliche Datenverarbeitung wird durch § 28 Hamburgisches Datenschutzgesetz und § 85 ff Hamburgisches Beamtengesetz oder durch bereichsspezifische Rechtsvorschriften erlaubt.

Bei Untersuchungen zur Reorganisation und Verwaltungsmodernisierung haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Abfrage von Fakten über ihre Tätigkeit die notwendigen Angaben zu machen.

Werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in standardisierter Form durch Fragebögen oder Interviews darüber hinaus nach Meinungen, Werturteilen, Einschätzungen oder Verbesserungsvorschlägen befragt, sind die Grenzen der Erlaubnisnormen in der Regel jedoch überschritten.

2. Was ist eine Mitarbeiterbefragung?

Die „Mitarbeiterbefragung“ ist ein definiertes Instrument der betrieblichen Sozial-/Motivationsforschung. Synonyme Begriffe sind beispielsweise „Meinungsumfrage“ oder auch „betriebliche Umfrage“. Sie dient der systematischen Informationsgewinnung über Einstellungen, Wertungen, Erwartungen, Bedürfnisse und Erfahrungen der Beschäftigten mit dem Ziel

www.datenschutz-hamburg.de
E-Mail: mailbox@datenschutz.hamburg.de
Klosterwall 6 - D-20095 Hamburg - Tel.: 040 - 4 28 54 - 40 40 - Fax: 040 - 4 28 54 – 40 00
Vertrauliche Informationen sollten auf elektronischem Weg nur verschlüsselt an uns übermittelt werden.
Unser öffentlicher PGP-Schlüssel ist im Internet verfügbar (Fingerprint: 0932 579B 33C1 8C21 6C9D E77D 08DD BAE4 3377 5707).

- Aussagen über den Grad der allgemeinen Arbeitszufriedenheit oder

- Aussagen über den Grad der Zufriedenheit mit bestimmten Teilaspekten der Arbeit, des Arbeitsumfeldes, der Arbeitsorganisation usw. (z.B. Ermittlung der Meinungen und Vorstellungen der Beschäftigten hinsichtlich der geltenden Arbeitszeitregelungen, der Aufstiegsmöglichkeiten oder des Führungsverhaltens o.ä.)

- Aussagen zur Einschätzung etwaiger künftiger Änderungen

zu erhalten.

Die Mitarbeiterbefragung ist demnach ein Analyse- und Diagnoseinstrument des Dienstherrn und Arbeitgebers. Die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung bieten Ansatzpunkte für gestalterische Maßnahmen im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung. Die Mitarbeiterbefragung ist zugleich ein Instrument der Beteiligung der Beschäftigten im Rahmen von Veränderungs- und Modernisierungsprozessen.

Vor diesem Hintergrund ist die Mitarbeiterbefragung als (Führungs-) Instrument zu unterscheiden von anderen Instrumenten der Informationsgewinnung und Entscheidungsvorbereitung (z.B. Personalplanungssysteme und -instrumente, Arbeitsplatzbeschreibung, Aufgabenanalyse), die sich ggf. schriftlicher oder mündlicher Befragungen oder Erhebungen bedienen, jedoch nicht auf die Erhebung von Meinungen und Vorstellungen der Beschäftigten abzielen.

3. Erhebungsmethoden/Befragungsformen

Klassische Formen der Mitarbeiterbefragung sind der Einsatz von standardisierten oder teilstandardisierten Fragebögen und/oder der Einsatz von strukturierten oder teilstrukturierten Interviews. Nicht die Befragungsform sondern die inhaltlichen Fragestellungen entscheiden letztlich über die Zuordnung einer Erhebung/Befragung zum Instrumentarium der Mitarbeiterbefragung.

4. Rechtsgrundlagen

Maßgebliche Rechtsgrundlagen für eine Mitarbeiterbefragung sind die §§ 5, 12 ff HmbDSG. Danach ist diese in der Regel nur auf freiwilliger Basis zulässig. § 28 Abs. 1 und 2 HmbDSG sowie § 85 ff HmbBG bieten keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung von personenbezogenen Daten im Rahmen von Mitarbeiterbefragungen.

Stellt man auf das Tatbestandsmerkmal „soweit dies zur Durchführung organisatorischer, personeller oder sozialer Maßnahmen, insbesondere auch zu Zwecken der Personalplanung oder des Personaleinsatzes, erforderlich ist“ ab, scheitert die Anwendung der genannten Normen bereits regelmäßig an der Tatsache, dass Mitarbeiterbefragungen im planerischen Vorfeld von derartigen Maßnahmen liegen. Erst aufgrund der Ergebnisse einer Mitarbeiterbefragung lassen sich organisatorische, personelle und soziale Maßnahmen konkretisieren. Die Durchführung dieser Maßnahmen bildet demgegenüber einen eigenen Verfahrensschritt, für den § 28 Abs. 1 und 2 HmbDSG und § 85 ff HmbBG anwendbar sind.

Es mag zwar Fälle geben, bei denen nicht auszuschließen ist, dass eine Mitarbeiterbefragung zur Durchführung organisatorischer Maßnahmen unumgänglich und im Sinne des Gesetzes erforderlich ist, dies ist aber nicht die Regel. Soll ausnahmsweise von der Freiwilligkeit einer Mitarbeiterbefragung abgesehen und die datenschutzrechtliche Zulässigkeit einer Mitarbeiterbefragung auf § 28 HmbDSG bzw. § 85 ff HmbBG gestützt werden, so bedarf dies einer besonderen Begründung, aus der deutlich hervorgeht, dass die personenbezogene Mitarbeiterbefragung

ein erforderliches Mittel zur Durchführung der beabsichtigten Maßnahme ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Datenverarbeitung an dem Ziel auszurichten hat, so wenig personenbezogene Daten wie möglich zu erheben und weiter zu verarbeiten (§ 5 Abs. 4 HmbDSG).

Ebenfalls nur auf freiwilliger Basis zulässig sind Mitarbeiterbefragungen, in denen Angaben zu persönlichen und sachlichen Verhältnissen mit Fragen nach Einstellungen und Meinungen verknüpft werden (z.B. die Frage nach der Länge des Arbeitsweges in Verbindung mit der persönlichen Mobilitätsbereitschaft oder auch die Frage nach der jetzigen Vergütungs-/Besoldungsgruppe in Verbindung mit der Einschätzung der weiteren beruflichen Perspektiven).

5. Anforderungen an eine datenschutzgerechte Mitarbeiterbefragung nach §§ 5,12 HmbDSG

a) Aufklärung und Einwilligung

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind zunächst über die Freiwilligkeit der Befragung aufzuklären sowie darüber, dass ihnen keine Nachteile entstehen, wenn sie an der Befragung nicht teilnehmen. Ferner müssen sie wissen, welche Daten zu welchem Zweck erhoben, gespeichert und gegebenenfalls auch weitergegeben werden. Außerdem sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Dauer der Speicherung zu informieren.

Die personenbezogene Mitarbeiterbefragung bedarf schließlich der schriftlichen Einwilligung. Von der Schriftform der Einwilligung kann abgesehen werden, wenn die Aufklärung im Rahmen einer mündlichen Informationsveranstaltung oder in Form eines Umlaufs erfolgt und dokumentiert ist (Anwesenheitsliste, Abzeichnen des Umlaufs). Darüber hinaus ist es sinnvoll, die Aufklärung deutlich sichtbar auf dem Erhebungsbogen selbst vorzunehmen.

Wichtig ist in jedem Fall, dass der Zweck der Erhebung detailliert und abschließend dargestellt wird. Werden bei Gelegenheit einer Erhebung zusätzlich Daten erfasst, die nicht ausdrücklich Untersuchungs- bzw. Erhebungsgegenstand sind, ist ihre Erhebung rechtswidrig. Gleiches gilt für die Verwendung der Daten zu anderen als den in der Einwilligung beschriebenen Zwecken.

b) Kritische Fragestellungen

Auch Art und Inhalt der Fragestellungen können das Recht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf informationelle Selbstbestimmung unzulässig einschränken. Wegen des Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist hierauf besonders sorgfältig zu achten. Problematisch können insbesondere folgende Komplexe sein: die Selbsteinschätzung, die Einschätzung des kollegialen Umfelds sowie die Einschätzung von Vorgesetzten. Hierfür kommt allenfalls eine anonyme Befragung in Betracht. Außerdem müssen diejenigen, die eingeschätzt werden sollen, ohne jeden Zwang in Befragungen dieser Art einwilligen, wenn die Einschätzung personenbezogen erfolgt.

c) Kontrollfragen

Werden bei längeren Befragungen/Erhebungen Kontrollfragen gestellt, die vorangegangene Antworten auf ihre Wahrhaftigkeit überprüfen sollen, können sie nur als datenschutzrechtlich unbedenklich eingestuft werden, wenn sie methodisch zutreffend eingesetzt und von der Einwilligungserklärung entsprechend dem dargelegten Untersuchungszweck abgedeckt sind.

d) Redlichkeit der Befragung/Erhebung

Nicht zulässig sind Mitarbeiterbefragungen, deren Zweck vor den Betroffenen verschleiert werden soll. Dies betrifft etwa eine Befragung, die angeblich darauf abzielt, Einschätzungen und Vorschläge für eine Verbesserung der Arbeitsabläufe zu erheben, während die Auswertung darauf abstellt, lediglich anhand der Zahl der Vorschläge den Grad der derzeitigen Motivation zu messen. In diesem Fall ist die Befragung unzulässig.

c) Anonymität

Mitarbeiterbefragungen dienen regelmäßig dazu, einen Überblick über die Einstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bestimmten Fragestellungen zu erhalten. Es interessiert regelmäßig nicht, wer im Einzelnen welche Aussagen gemacht hat. Entsprechend diesem allgemeinen Erkenntnisinteresse sind die Daten möglichst von vornherein anonym zu verarbeiten (§ 5 Abs. 4 Satz 2 HmbDSG). Vielfach ist mit einer anonymisierten Befragung das gewünschte Untersuchungsziel sehr gut zu erreichen.

Die Anonymität der Antworten ist auch im weiteren Verfahren zu gewährleisten.

So ist zu berücksichtigen, dass der Verzicht auf Merkmale wie Namen oder Personalnummern meist nicht ausreicht. Es ist vielmehr zu gewährleisten, dass ein Personenbezug oder auch eine Personenbeziehbarkeit nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand hergestellt werden kann (§ 4 Abs. 9 HmbDSG). Hierzu gehört z.B. die vom Erhebungsbogen getrennte Erfassung der schriftlichen Einwilligungserklärungen oder die Rücklaufkontrolle.

Es ist weiter darauf zu achten, dass der Personenbezug auch durch Kombination mehrerer Antworten nicht herstellbar ist. Hierfür empfiehlt sich die Abfrage von bereits aggregierten Größen (z.B.: Alter 20 bis 30; Einkommen 1000,- € bis 2000,- €; Gehalts- und Besoldungsstufen nach Laufbahnen zusammengefasst; Abteilungszugehörigkeit statt Leitzeichen).

Bei der Auswertung sind Angaben nur zulässig, wenn in der Rubrik mindestens 3 Betroffene enthalten sind; geringere Größen sollten unterdrückt oder der nächsten Ebene zugeordnet werden.

Es ist nicht zulässig, Angaben mit Hilfe von eventuell vorhandenem Zusatzwissen zu reidentifizieren und im Verwaltungsvollzug zu verwenden. Hierzu reicht z.T. schon die Kenntnis über die Handschrift des Mitarbeiters. Selbst die Tatsache, wer an einer Erhebung teilgenommen hat oder nicht, darf unter den Kolleginnen und Kollegen nicht bekannt werden. Auskünfte aus Mitarbeiterbefragungen dürfen keinen Einfluss auf - spätere - Personalentscheidungen haben. Diese Umstände sind u.a. schon bei der Veröffentlichung von Teilnehmerzahlen und von vereinzelten Antworten zu berücksichtigen.

6. Maßnahmen zur Datensicherung

Bei Mitarbeiterbefragungen sind die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen nach § 8 HmbDSG zu treffen. Insbesondere sind die ausgefüllten Fragebögen bis zu ihrer Löschung sicher zu verwahren. Sie dürfen nur denjenigen zugänglich sein, die für die Durchführung der Befragung dienstlich zuständig sind.

7. Beauftragung Dritter

Oft werden externe Beratungsunternehmen mit der Durchführung von Mitarbeiterbefragungen betraut. Hierbei ist zu beachten, dass der zuvor dargestellte Datenschutz zugunsten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht verkürzt werden darf.

Gemäß § 3 Abs. 1 HmbDSG gilt in diesen Fällen: Die Unternehmen sind sorgfältig auszuwählen und schriftlich zu beauftragen. Bei der individuellen Anpassung des Mustervertrages der Finanzbehörde sind eventuell erforderliche ergänzende Maßnahmen zur Datensicherung und etwaige Unterauftragsverhältnisse vorab namentlich festzulegen.

Soweit für den Auftragnehmer, z.B. als nicht-öffentliche Stelle, das Hamburgische Datenschutzgesetz keine Anwendung findet, ist gem. § 3 Abs. 3 HmbDSG vertraglich sicherzustellen, dass die auftragnehmende Stelle die gesetzlichen Bestimmungen befolgt und sich der Überwachung durch die Hamburgische Beauftragte bzw. den Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit unterwirft. Die im Einzelnen mit der Durchführung betrauten Mitarbeiter sollten anhand dieser Empfehlungen auf die Einhaltung des hier genannten Standards verpflichtet werden.

Wesentlich ist, dass die Fragenkataloge vor Durchführung der Befragung verantwortlich mit dem Auftraggeber abzustimmen sind. Es ist sicherzustellen, dass der Auftragnehmer die Aufklärungs- und Anonymisierungsanforderungen einhält. Auch darf nur er allein über die personenbezogenen bzw. personenbeziehbaren Unterlagen (Fragebogen, Interviewprotokoll) verfügen. Er hat darüber Stillschweigen zu bewahren und für eine fachgerechte Löschung nach Beendigung des Auftrags Sorge zu tragen. Eine zweckfremde weitere Verwendung der erhobenen Daten ist auszuschließen. Bezüglich der vorgenannten Datenträger dürfen keine Zurückbehaltungs- oder Herausgabeansprüche vereinbart werden.

8. Online-Befragungen

Um Antworten schneller und weniger zeitaufwändig auswerten zu können, wird zunehmend die elektronische Befragung eingesetzt. Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:

- Die Anonymität der Befragten ist durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten.
- Bereits beim Login (s. Ziffer 8 b) muss durch geeignete Mittel sichergestellt sein, dass bei einmaliger Befragung keine persönliche Identifikation des Befragten erfolgt.
- Für die Qualitätskontrolle sowie die Zuordnung der Befragten zu Zwecken der Folge- oder Wiederholungsbefragungen werden keine Namen, sondern andere geeignete Mittel, zum Beispiel Codes, verwendet.

a) Per Mail

Der Fragebogen wird nebst den erforderlichen Hinweisen per Mail versandt. Die Rücksendung ist möglich auf herkömmlichem Weg oder per Mail an ein dafür eingerichtetes Postfach. Dabei ist jedoch eine anonymisierte Rücksendung dann nicht gegeben, wenn dafür das eigene Postfach als Absender genutzt wird.

Tipp: *Bessere Anonymisierungsmöglichkeiten bietet die nachstehende Alternative.*

b) Intranet/Internet

Die Teilnehmer erhalten per Mail Hinweise zur Befragung und einen Link, auf dem der Fragebogen entweder zum Download zur Verfügung gestellt wird oder direkt ausgefüllt und abgesandt werden kann. Die als Empfänger der Bögen ausgesuchte Stelle sollte dabei auf die Speicherung der Verbindungsdaten (IP-Adresse etc.) verzichten.

Tipp: *Die Antworten werden ohne Identifizierungsmerkmal als einheitlicher Datensatz gespeichert. Während der Beantwortung der Fragen bekommt der Browser des Teilnehmers eine so genannte Session ID zugewiesen, die nach dem Absenden der Antworten sofort gelöscht wird. Es werden keine Cookies verwendet.*