



**Stellungnahme zu der Allgemeinen  
Verwaltungsvorschrift zur Durchführung  
des Bundesmeldegesetzes (BMGVwV)  
vom 28. Oktober 2015**

**des ADM Arbeitskreis Deutscher Markt-  
und Sozialforschungsinstitute e.V.**

**und der Arbeitsgemeinschaft  
Sozialwissenschaftlicher Institute e.V. (ASI)**

**ADM Arbeitskreis Deutscher Markt-  
und Sozialforschungsinstitute e.V.  
Langer Weg 18; 60489 Frankfurt am Main  
Telefon: 069 978431-36  
Telefax: 069 978431-37  
E-Mail: [office@adm-ev.de](mailto:office@adm-ev.de)  
Internet: [www.adm-ev.de](http://www.adm-ev.de)**

**Arbeitsgemeinschaft Sozial-  
wissenschaftlicher Institute e.V. (ASI)  
Unter Sachsenhausen 6-8; 50667 Köln  
Telefon: 0221 47694-230  
Telefax: 0221 47694-199  
E-Mail: [asi@asi-ev.org](mailto:asi@asi-ev.org)  
Internet: [www.asi-ev.org](http://www.asi-ev.org)**

Der **ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V.** vertritt die privaten Markt- und Sozialforschungsinstitute in Deutschland. Er wurde im Jahr 1955 gegründet und ist der einzige Wirtschaftsverband dieser Art. Gegenwärtig gehören ihm 75 Institute an, die zusammen über 80 Prozent des Umsatzes der deutschen Markt-, Meinungs- und Sozialforschung erzielen (2014: 2.4 Mrd. €). Zu den satzungsgemäßen Aufgaben des ADM gehören die Wahrung und Förderung der Wissenschaftlichkeit der Markt- und Sozialforschung, die Gewährleistung der Anonymität der Teilnehmer wissenschaftlicher Studien und die Durchsetzung der Berufsgrundsätze und Standesregeln.

Die **Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e.V. (ASI)** vertritt seit dem Jahr 1949 die Interessen gemeinnütziger Forschungseinrichtungen, universitärer und universitätsnaher Institute sowie vergleichbarer Forschungseinrichtungen in Deutschland. Die ASI verfolgt das Ziel, die sozialwissenschaftliche Forschung, insbesondere in ihrer empirischen Ausrichtung, zu fördern. Sie versteht sich als Ansprechpartner für alle im Bereich der empirischen Forschung tätigen wissenschaftlichen Institutionen und Forscher und unterstützt deren fachliche und berufsständische Interessen. In diesem Rahmen setzt sie sich ein für die Verbreitung eines methodenkritischen Bewusstseins in der Öffentlichkeit.

## **A. Einleitung**

Die gemeinsame Stellungnahme von ADM und ASI zu der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes (BMGVwV) vom 28. Oktober 2015 ist auf die Vorschriften zu § 46 BMG "Gruppenauskunft" und § 47 BMG "Zweckbindung der Melderegisterauskunft" fokussiert. Diese Vorschriften regeln unter anderem die Möglichkeiten der Ziehung von Stichproben für wissenschaftliche Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung aus Melderegistern.

## **B. Anlass der gemeinsamen Stellungnahme**

Einige Mitgliedsinstitute des ADM und der ASI mussten inzwischen negative Erfahrungen mit der BMGVwV sammeln. Das sei beispielhaft an den aktuellen

Problemen des ALLBUS<sup>1</sup> erläutert, einer Umfrage, die als eine zentrale Datenquelle für die akademische Forschung und Lehre seit mehr als 30 Jahren unverändert im zweijährigen Rhythmus durchgeführt wird, und für die Mitte Oktober 2015 ausgewählte Kommunen um Gruppenauskunft gebeten wurden:

- Die Mitteilung über das Ergebnis der „Abstimmung der betroffenen Ressorts der Länder ...“, dass das öffentliche Interesse ausnahmslos bejaht wurde ...“ erreichte das durchführende Forschungsinstitut erst Ende Januar 2016. Eine derartige Zeitverzögerung ist äußerst problematisch.
- Mehrere Innenministerien der Länder haben das Forschungsinstitut zwar auf die in der BMGVwV vorgesehene generelle Abstimmung zwischen den Ländern hingewiesen, haben aber trotzdem darauf bestanden, dass den Kommunen eine Unbedenklichkeitsbescheinigung vorgelegt werden müsse, und die Kommunen dann zu entscheiden hätten, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Gruppenauskunft gegeben seien. Damit wird einerseits auf die Unbedenklichkeitsbescheinigung verwiesen, die in der BMGVwV nicht mehr vorgesehen ist und in Zukunft (laut Auskunft der zuständigen Landesbehörde) auch nicht mehr ausgestellt wird. Andererseits wird den Kommunen damit weiterhin die Entscheidung über das Vorliegen eines öffentlichen Interesses zugewiesen, die gemäß BMGVwV den zuständigen Landesbehörden obliegen soll.
- Eine Reihe von Kommunen hat die Gruppenauskunft inzwischen zwar erteilt, sie aber mit Auflagen verknüpft, die eine ordnungsgemäße Durchführung der Umfrage erschweren oder gar verhindern (z.B. schriftliche Einwilligung in die Datenspeicherung, Verbot der Erinnerung bei Adressen ohne Antwort).

Darüber hinaus machen sowohl beim ALLBUS als auch bei anderen Umfragen verschiedene kommunale Meldebehörden die Erteilung der Gruppenauskunft von der Übersendung des Fragebogens abhängig. Aus der Sicht des ADM und der ASI sollten aber der Hinweis auf die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln oder

---

<sup>1</sup> Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften

eine Beschreibung der Inhalte und Ziele des jeweiligen Forschungsprojekts zur Prüfung des Vorliegens öffentlichen Interesses ausreichend sein, die zudem gemäß BMGVwV nicht Aufgabe der einzelnen Meldebehörden, sondern der zuständigen Landesbehörden ist.

Es ist offensichtlich, dass die in der BMGVwV vorgesehene Verwaltungsvereinfachung mit diesen Reaktionen in das Gegenteil verkehrt wird und sowohl bei den betroffenen Landesbehörden und Kommunen als auch bei den Forschungsinstituten zu Mehraufwand und Verzögerungen führt.

### **C. Die Zielsetzung von Markt-, Meinungs- und Sozialforschung**

Das Ziel der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung ist ausschließlich die Beschreibung und Analyse der nach verschiedenen soziodemografischen und sozioökonomischen Merkmalen abgegrenzten Gruppen der Bevölkerung mittels anerkannter Methoden und Techniken empirischer Forschung auf der Grundlage valider und zuverlässiger Informationen. Sie versucht nicht, die Meinungen und das Verhalten von Menschen zu beeinflussen. Die Markt-, Meinungs- und Sozialforschung ist auch keine Werbung für bestimmte Güter und Dienstleistungen.

Zu den allgemein anerkannten Grundprinzipien des berufsständischen Verhaltens in der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung gehören die **Wahrung der Anonymität** der in eine Umfrage einbezogenen Personen (Anonymisierungsgebot) und die **Trennung von Forschung und anderen Tätigkeiten** (Trennungsgebot). Die erhobenen Daten dürfen nur in anonymisierter Form an Dritte (zumeist der Auftraggeber einer Untersuchung) übermittelt und von diesen nur in anonymisierter Form für andere Zwecke (z.B. als Grundlage und Unterstützung politischer oder wirtschaftlicher Entscheidungen) genutzt werden. Diese berufsständischen Verhaltensregeln wurden im Bundesdatenschutzgesetz als Rechtsnormen übernommen (siehe § 30a Abs. 2 BDSG).

## **D. Ziehung von Stichproben auf der Basis von Melderegisterauskünften**

### **D.1. Methodische Vorgehensweise**

Für eine Reihe wissenschaftlicher Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung erfolgt als sogenannte "best research practice" die Ziehung der Stichprobe, d.h. die Auswahl der zu befragenden Personen, auf der Basis von Gruppenauskünften der Meldebehörden. Das gilt insbesondere für Umfragen im Auftrag öffentlicher Institutionen; von den Forschungsprojekten akademischer und universitärer Einrichtungen bis hin zur Ressortforschung der Bundesministerien.

Die Ziehung von Stichproben auf der Basis von Melderegisterauskünften erfolgt mittels eines zweistufigen Stichprobendesigns. In der ersten Stufe wird durch ein statistisches Verfahren eine bestimmte Anzahl von Gemeinden als sogenannte Sample Points ausgewählt. In der zweiten Stufe werden dann durch Gruppenauskünfte der Meldebehörden der ausgewählten Gemeinden die zu befragenden Personen ausgewählt. Für die Qualität der Umfrage ist es von entscheidender Bedeutung, dass aus allen ausgewählten Gemeinden Adressen zur Verfügung gestellt werden, da anderenfalls die Repräsentativität der Umfrageergebnisse stark gefährdet ist.

### **D.2. Gesetzliche Grundlage**

Die gesetzliche Grundlage der Ziehung von Stichproben für Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung auf der Basis von Melderegisterauskünften sind seit dem Inkrafttreten des Bundesmeldegesetzes am 1. November 2015 die gesetzlichen Vorschriften des § 46 BMG „Gruppenauskunft“. Das darin geforderte Vorliegen eines öffentlichen Interesses kann grundsätzlich durch entsprechende Erläuterungen des Auftraggebers nachgewiesen werden.

## **E. Vorliegen eines öffentlichen Interesses**

Bei wissenschaftlichen Umfragen, die von innerstaatlichen öffentlichen Institutionen in Auftrag gegeben und aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, kann das Vorliegen eines öffentlichen Interesses regelmäßig angenommen werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass zunehmend Umfragen von Institutionen der Europäischen Gemeinschaft oder anderen supranationalen Institutionen in Auftrag gegeben werden, die europaweit oder weltweit in verschiedenen Ländern - einschließlich Deutschland - durchgeführt werden. Auch in diesen Fällen kann regelmäßig ein innerstaatliches öffentliches Interesse im Sinne des BMG zur Durchführung dieser Umfragen angenommen werden, denn diese Institutionen handeln in der Regel im Auftrag der Länder, in denen die Umfrage durchgeführt wird.

## **F. Einheitliche Feststellung des öffentlichen Interesses**

Die Mehrzahl der wissenschaftlichen Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung sind in räumlicher Hinsicht auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland bezogen. In die Ziehung der Stichprobe sind deshalb die Meldebehörden von Gemeinden in mehreren Bundesländern einbezogen.

Die Vorschriften zu § 46 BMG sehen vor, dass in landesübergreifenden Fällen der Gruppenauskunft zur Feststellung des öffentlichen Interesses eine Abstimmung der betroffenen Innenressorts erfolgen soll. Der ADM und die ASI begrüßen im Grundsatz diese Vorschrift.

Wenn die einheitliche Feststellung des öffentlichen Interesses als Voraussetzung von Gruppenauskünften in der Verwaltungspraxis aber nur mit unverhältnismäßig großen zeitlichen Verzögerungen möglich ist, wird die Durchführung bundesweiter repräsentativer Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung auf der Basis von Melderegisterauskünften erheblich gefährdet bzw. faktisch unmöglich gemacht (siehe dazu Abschnitt B).

## **G. Zweckbindung der Melderegisterauskunft**

ADM und ASI begrüßen uneingeschränkt die in § 47 BMG normierte Zweckbindung von Gruppenauskünften aus Melderegistern. Die explizite Benennung der Markt-, Meinungs- oder Sozialforschung als Zweck der Gruppenauskunft einschließlich der damit verbundenen Trennung von anderen Zwecken – insbesondere von Werbung und Adresshandel – ist sachlich angemessen und entspricht den datenschutzrechtlichen Bestimmungen des § 30a BDSG und den berufsständischen Verhaltensregeln der deutschen Markt- und Sozialforschung.

Die gemäß § 44 Abs. 3 Nr. 2 BMG für einfache Melderegisterauskünfte vorgesehene Erklärung der Auskunft ersuchenden Stelle, die Daten nicht zu verwenden für Zwecke a) der Werbung oder b) des Adresshandels sollte deshalb auch bei Gruppenauskünften zu Zwecken der Markt-, Meinungs- oder Sozialforschung als gesetzliche Erlaubnisnorm der Übermittlung hinreichend sein. Dagegen ist die für die Übermittlung zu Zwecken der Werbung oder des Adresshandels vorgesehene Einwilligung der betroffenen Personen bei der Übermittlung für Zwecke der Markt-, Meinungs- oder Sozialforschung sachlich unzutreffend, denn die (zusätzliche) Nutzung der Daten für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels ist bei der Übermittlung für Zwecke der Markt-, Meinungs- oder Sozialforschung sowohl aufgrund berufsständischer Verhaltensregeln als auch aufgrund datenschutzrechtlicher Vorschriften unzulässig (siehe dazu Abschnitt C).

## **H. Zusammenfassung**

ADM und ASI bitten darum, die vorgebrachten Argumente zu prüfen und gegebenenfalls die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes (BMGVwV) vom 28. Oktober 2015 bzw. die daran ausgerichtete Verwaltungspraxis entsprechend anzuwenden:

- Zu den Grundprinzipien des berufsständischen Verhaltens in der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung gehören die Wahrung der Anonymität der in eine Umfrage einbezogenen Personen und die Trennung von Forschung und anderen Tätigkeiten.
- Auch bei von öffentlichen Stellen beauftragten Umfragen in mehreren Ländern kann ein innerstaatliches öffentliches Interesse im Sinne des BMG vorliegen, wenn Deutschland in solche Umfragen einbezogen ist.
- Die Verwaltungsvorschriften zur Einheitlichkeit der Feststellung des öffentlichen Interesses sollten praxistauglicher und damit weniger zeitaufwändig ausgelegt werden. Insbesondere sollten zur Feststellung der Hinweis auf die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln oder eine Beschreibung der Inhalte und Ziele des jeweiligen Forschungsprojekts ausreichen.
- Eine Unbedenklichkeitsbescheinigung sollte nicht mehr verlangt werden, da sie gemäß BMGVwV nicht mehr ausgestellt wird.
- Die Erklärung der um Gruppenauskünfte ersuchenden Stelle, die Daten ausschließlich zu Zwecken der Markt- Meinungs- oder Sozialforschung und nicht für Zwecke der Werbung oder des Adresshandels zu verwenden, sollte als gesetzliche Erlaubnisnorm der Übermittlung hinreichend sein.

**Frankfurt am Main, den 04. März 2016**