



Modifizierte und ergänzte Stellungnahme

zu dem Hinweis des Rates der

Europäischen Union vom 5. Dezember 2017 zu

dem Vorschlag für eine Verordnung über

Privatsphäre und elektronische Kommunikation

ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V.

Französische Straße 8, 10117 Berlin

Telefon: 030 2061638-21, bettina.klumpe@adm-ev.de

Arbeitsgemeinschaft ADM-Telefonstichproben

Neue Straße 14, 22965 Todendorf

Telefon: 04534 8078, hermann.hoffmann@hh-sample.de

BIK ■ ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH

Krähenweg 28, 22459 Hamburg

Telefon: 040 414787-0, behrens@bik-gmbh.de

Der **ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V.** vertritt die privatwirtschaftlich organisierten Markt- und Sozialforschungsinstitute in Deutschland. Er wurde im Jahr 1955 gegründet und ist der einzige deutsche Wirtschaftsverband dieser Art. Gegenwärtig gehören ihm 74 Institute an, die zusammen rund 83 Prozent des Umsatzes der deutschen Markt-, Meinungs- und Sozialforschung erzielen (2016: 2,5 Mrd. €). Zu den satzungsgemäßen Zielen und Aufgaben des ADM gehören die Wahrung und Förderung der Wissenschaftlichkeit der Markt- und Sozialforschung, die Gewährleistung der Anonymität der Teilnehmer wissenschaftlicher Studien und die Entwicklung von Berufsgrundsätzen und Standesregeln. (www.adm-ev.de)

Die **Arbeitsgemeinschaft ADM-Telefonstichproben** ist ein seit dem Jahr 1999 bestehender Zusammenschluss von 29 (Stand: 31. März 2018) führenden privatwirtschaftlichen Markt- und Sozialforschungsinstituten in Deutschland in der Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Die Mitglieder der "Arge" (siehe Anhang G.) müssen zugleich ordentliche Mitglieder im ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V. sein. Ziel und Aufgabe der "Arge" ist es, ihren Mitgliedern einen Auswahlrahmen für telefonische Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung zur Verfügung zu stellen, der es erlaubt, repräsentative Stichproben der Bevölkerung in privaten Haushalten zu erstellen.

Die **BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH** ist Mitglied im ADM und in der "Arge" und von letzterer mit der ständigen Aktualisierung und Pflege dieses Auswahlrahmens für telefonische Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung als wissenschaftlich-methodischer Dienstleistung beauftragt. (www.bik-gmbh.de)

A. Einleitung

Die vorliegende ergänzte und modifizierte Stellungnahme des ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V., der Arbeitsgemeinschaft ADM-Telefonstichproben und der BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH zu dem Hinweis des Rates der Europäischen Union vom 5. Dezember 2017¹ zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/58/EG (Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation) vom 10. Januar 2017 ist, wie die ursprüngliche Stellungnahme² auch, auf den Ergänzungsvorschlag durch **Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe (e)** fokussiert.³ Die vorgesehene Ergänzung würde durch die grundsätzliche Legalerlaubnis der Verarbeitung elektronischer Kommunikationsmetadaten für die wissenschaftliche Forschung die Möglichkeiten signifikant verbessern, repräsentative Stichproben der Bevölkerung für telefonische Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung auf dem dazu notwendigen methodisch-statistischen Auswahlrahmen von Festnetz- und Mobilfunknummern zu erstellen.

B. Problemstellung

Eine methodisch-statistische Voraussetzung für die Repräsentativität von Umfragen ist die Tatsache, dass jedes Element der Grundgesamtheit eine mathematisch berechenbare und von Null verschiedene Chance hat, als Element der Stichprobe ausgewählt zu werden. Für telefonische Umfragen folgt daraus, dass die öffentlich zugänglichen

¹ Council of the European Union, Brussels, 5 December 2017, 15333/17: Note from Presidency to Delegations. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications) – Examination of the Presidency text.

² Vgl. die ursprüngliche Stellungnahme vom 31. Januar 2018 unter www.adm-ev.de/Stellungnahmen.

³ Der ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V. hat zu den möglichen Auswirkungen der Rechtsvorschriften des Vorschlags für eine Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation auf die Markt-, Meinungs- und Sozialforschung gemeinsam mit dem Verband der Markt- und Meinungsforschungsinstitute Österreichs (VdMI) verschiedene andere Stellungnahmen abgegeben, die unter www.adm-ev.de/Stellungnahmen zur Verfügung stehen.

Verzeichnisse von Telefonnummern – sowohl in gedruckter Form („Telefonbücher“) als auch in elektronischer Form – wegen der darin nicht eingetragenen Nummern **keinen** geeigneten Auswahlrahmen für repräsentative Stichproben darstellen. Vielmehr muss der verwendete Auswahlrahmen auf den (im Internet) veröffentlichten Eckdaten des Nummernraums basieren, der den Telefonanbietern – in Deutschland durch die Bundesnetzagentur – zur Verfügung gestellt wird.

Bis vor einigen Jahren waren repräsentative telefonische Umfragen allein auf der Basis von Festnetznummern noch methodisch vertretbar. Mit der zunehmenden Verbreitung der mobilen Telefonie kann der Auswahlrahmen für repräsentative telefonische Umfragen aber nicht mehr nur die Festnetznummern enthalten, sondern er muss auch die Mobilfunknummern einbeziehen, denn ein steigender Anteil der Bevölkerung ist telefonisch nur noch mobil zu erreichen. Durch die Einbeziehung der Mobilfunknummern entsteht bei der geografischen Verortung der Telefonnummern ein forschungspraktisches und forschungsethisches Problem, das bei Festnetznummern wegen der ortsabhängigen Vorwahlnummern in dieser Form nicht existiert, denn **bei Mobilfunknummern ist die Vorwahl nicht ortsabhängig, sondern anbieterabhängig organisiert**. Das trifft auf alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union gleichermaßen zu.

Deshalb kann bei regional begrenzten Umfragen – zum Beispiel in Deutschland auf der Grundlage eines einzelnen Bundeslandes – ohne vorherige Prüfung nicht verifiziert werden, ob eine ausgewählte Mobilfunknummer in geografischer Hinsicht zur definierten Grundgesamtheit gehört. Weil die notwendigen Zusatzinformationen wegen des Fehlens der erforderlichen Rechtsgrundlage in der Gesetzgebung zur Telekommunikation zur Weitergabe von Standortdaten für die wissenschaftliche Forschung nicht zur Verfügung stehen, bedürfte es zur Lösung dieses wissenschaftlich-methodischen Problems vorheriger sogenannter Screening-Anrufe. Diese Vorgehensweise ist aber sowohl aus forschungsethischen Gründen wegen der zusätzlichen Belastung der Inhaber der ausgewählten Mobilfunknummern als auch aus forschungspraktischen Gründen wegen des damit verbundenen zusätzlichen Aufwands an Zeit und Kosten nicht praktikabel.

Ergänzend ist anzumerken, dass die fehlende Möglichkeit der großräumigen geografischen Verortung von Mobilfunknummern nicht nur bei regional begrenzten

telefonischen Umfragen ein wissenschaftlich-methodisches Problem darstellt, sondern auch bei bevölkerungsrepräsentativen Umfragen auf der Basis einzelner oder mehrerer Mitgliedstaaten der europäischen Union. Als Beispiele davon betroffener europaweit durchgeführter Umfragen sei auf das „Flash Eurobarometer“ der Europäischen Kommission und das „Eurobarometer Special“ des Europäischen Parlaments hingewiesen.

Durch die fehlende Möglichkeit einer geografischen Verortung von Mobilfunknummern wird die regionale Schichtung einer Stichprobe verhindert, einem mathematisch-statistischen Verfahren zur Verbesserung der wissenschaftlichen Qualität der erstellten Stichproben⁴, sowohl unter methodischen Aspekten – um den sogenannten statistischen Stichprobenfehler zu verringern – als auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten – um die Möglichkeiten der mathematisch-statistischen Analysen von Teilgruppen der Grundgesamtheit zu erweitern.

C. Problemlösung

Idealer sollte die Prüfung der geografischen Verortung von Mobilfunknummern auf der Grundlage der Adressdaten der Teilnehmer vorgenommen werden, die bei dem Mobilfunkanbieter aufgrund der vertraglichen Beziehungen vorhanden sind. Allerdings fallen diese Daten nicht unter die in Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe (c) des Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation⁵ definierten „elektronischen Kommunikationsmetadaten“:

⁴ Bei der regionalen Schichtung einer Stichprobe wird die intendierte Grundgesamtheit der Umfrage (z.B. die Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland) in verschiedene geografisch abgegrenzte Teilgruppen (z.B. die in den einzelnen Bundesländern lebende Bevölkerung) untergliedert und proportional zur Gruppengröße aus jeder Teilgruppe unabhängig voneinander eine Zufallsauswahl der zu befragenden Personen vorgenommen.

⁵ Europäische Kommission, Brüssel, den 10.1.2017, COM(2017) 10 final: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/58/EG (Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation)

Daten, die in einem elektronischen Kommunikationsnetz zu Zwecken der Übermittlung, der Verbreitung oder des Austauschs elektronischer Kommunikationsinhalte verarbeitet werden; dazu zählen die zur Verfolgung und Identifizierung des Ausgangs- und Zielpunkts einer Kommunikation verwendeten Daten, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste erzeugten Daten über den Standort des Geräts sowie Datum, Uhrzeit, Dauer und Art der Kommunikation.

Deshalb ist die vom Rat der Europäischen Union vorgeschlagene Ergänzung der Verordnung durch Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe (e) keine geeignete Rechtsgrundlage, um das aktuell bestehende methodische Problem bei der Ziehung von Stichproben für repräsentative telefonische Umfragen auf der Grundlage der im Rahmen der vertraglichen Beziehung zwischen Mobilfunkanbieter und Mobilfunkteilnehmer anfallenden Adressdaten der Teilnehmer lösen zu können.

Allerdings erlaubt die in dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation enthaltene Definition der „elektronischen Kommunikationsmetadaten“, die notwendige Prüfung der großräumigen geografischen Verortung von Mobilfunknummern auf der Grundlage von Informationen durchzuführen, die Auskunft geben, welche der Endgeräte mit den für die Umfrage ausgewählten Mobilfunknummern sich zu einem bestimmten und möglichst aktuellen Zeitpunkt in Mobilfunkzellen befanden, die zu der in geografischer Hinsicht definierten Grundgesamtheit der Umfrage gehören – und welche nicht.

Trotz der zwangsläufigen methodischen „Unschärfe“⁶ dieser Vorgehensweise ist sie für Zwecke der wissenschaftlichen Markt-, Meinungs- und Sozialforschung eine akzeptable Annäherung an die oben skizzierte ideale Vorgehensweise, denn die Zahl bzw. der Anteil der zwangsläufigen Fehlkontakte bei der Feststellung der Zugehörigkeit einer Mobilfunknummer zur intendierten Grundgesamtheit einer telefonischen Umfrage wird durch sie signifikant reduziert. Für ihre Einsatzmöglichkeit **entscheidend ist, dass die „Klarnummern“ der Mobilfunkteilnehmer übermittelt werden, um diese**

⁶ Es werden auch Personen, die nicht zur intendierten Grundgesamtheit gehören, weil sie nicht zur Wohnbevölkerung der interessierenden Gebietseinheit gehören, sondern sich nur vorübergehend dort aufhalten, zur Grundgesamtheit der Umfrage gezählt und vice versa.

für Umfragen erreichen zu können. Pseudonymisiert oder verschlüsselt rückübermittelte Mobilfunknummern sind für diese Form der wissenschaftlichen Weiterverarbeitung – d.h. für die signifikante Verbesserung der Qualität der Stichprobenziehung – nicht nutzbar.

Bei regional begrenzten telefonischen Umfragen stellt die geografische Verortung von Mobilfunknummern auf die oben skizzierte Weise eine sowohl unter forschungsmethodischen als auch unter forschungsethischen Aspekten effiziente Vorgehensweise zur empirischen Bestimmung der geografisch definierten Grundgesamtheit dar. Bei regional nicht begrenzten Umfragen, die zum Beispiel auf die Bundesrepublik Deutschland als geografisch definierte Grundgesamtheit bezogen sind, ermöglicht die geografische Verortung von Mobilfunknummern zudem eine regionale Schichtung der Stichprobe, mit den oben genannten Vorteilen für die wissenschaftliche Qualität der Forschungsergebnisse.

D. Verarbeitung elektronischer Kommunikationsmetadaten

Der ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V., die Arbeitsgemeinschaft ADM-Telefonstichproben und die BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH als gemeinsame Verfasser der vorliegenden ergänzten und modifizierten Stellungnahme begrüßen deshalb die in dem Hinweis des Rates der Europäischen Union durch die Ergänzung des Artikels 6 Absatz 2 Buchstabe (e) vorgesehene Legalerlaubnis, die Verarbeitung elektronischer Kommunikationsmetadaten für unter anderem die wissenschaftliche Forschung auf der Grundlage des Unionsrechts oder des Rechts der Mitgliedstaaten grundsätzlich zu ermöglichen. Die einschränkenden Bedingungen für die Zulässigkeit der Verarbeitung stehen im Einklang mit den in der Profession allgemein anerkannten und verbindlichen berufsständischen Verhaltensregeln der deutschen Berufs- und Wirtschaftsverbände der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung⁷:

⁷ Im vorliegenden Fall telefonischer Umfragen sind dies insbesondere die Freiwilligkeit der Teilnahme auf der Grundlage der informierten Einwilligung der zu befragenden Personen und die Beachtung des entsprechenden Widerspruchsrechts, die Anonymisierung der erhobenen Forschungsdaten zum frühestmöglichen Zeitpunkt sowie die Trennung der Umfrage als Forschungstätigkeit von allen anderen Tätigkeiten, insbesondere solchen der Direktwerbung und der Verkaufsförderung.

Article 6, paragraph 2:

Without prejudice to paragraph 1, providers of electronic communications networks and services shall be permitted to process electronic communications metadata only if:

[...]

(e) it is necessary for scientific research or statistical purposes provided it is based on Union or Member State law which shall be proportionate to the aim pursued and provide for specific measures, including encryption and pseudonymisation, to safeguard fundamental rights and the interest of the end-users. Processing of electronic communications metadata under this point shall be done in accordance with paragraph 6 of Article 21 and paragraphs 1, 2 and 4 of Article 89 of Regulation (EU) 2016/679.

Erläutert wird dieser Vorschlag für eine Legalerlaubnis zur Verarbeitung elektronischer Kommunikationsmetadaten für unter anderem die wissenschaftliche Forschung im neuen Erwägungsgrund 17b:

Recital 17b:

Processing of electronic communication metadata for scientific research or statistical purposes should be considered to be permitted processing. This type of processing should be subject to further safeguards to ensure privacy of the end-users by employing appropriate security measures such as encryption and pseudonymisation. In addition, end-users who are natural persons should be given the right to object.

E. Privilegierung der wissenschaftlichen Forschung

Die Verfasser empfehlen, zumindest diese vom Rat der Europäischen Union vorgesehene, die wissenschaftliche Forschung privilegierende Ergänzung des Artikels 6 sowie die Ergänzung durch den neuen Erwägungsgrund 17b des Vorschlags für eine Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation im weiteren Verlauf des europäischen Gesetzgebungsverfahrens beizubehalten, um nach dem Inkrafttreten der Verordnung es in einem zweiten Schritt zu ermöglichen, im Unionsrecht oder im Recht

der Mitgliedstaaten eine Rechtsgrundlage für die Nutzung elektronischer Kommunikationsmetadaten für wissenschaftliche Forschungszwecke wie die Durchführung telefonischer Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung zu schaffen.

F. Petitum

Die Ergänzung kann aber in der vorgesehenen Form zu dem im Artikel 179 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union kodifizierten Ziel, einen europäischen Forschungsraum zu schaffen, faktisch kaum beitragen. Die mögliche – und um Wirkung zu entfalten notwendige – Umsetzung dieser Rechtsvorschrift im nationalen Recht der Mitgliedstaaten wird erfahrungsgemäß nicht einheitlich erfolgen, wenn sie denn überhaupt vorgenommen wird. Die Durchführung europaweiter telefonischer Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung, wie sie sowohl von öffentlichen als auch privaten Auftraggebern beauftragt werden, wird dadurch nicht unterstützt. Die Verfasser plädieren deshalb dafür, die nationale Öffnungsklausel zu streichen und die vorgesehene Ergänzung des Artikels 6 Absatz 2 Buchstabe (e) als in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unmittelbar wirksame Rechtsvorschrift wie folgt zu fassen:

it is necessary for scientific research or statistical purposes provided it is ~~based on Union or Member State law which shall be~~ proportionate to the aim pursued and provide for specific measures, including encryption and pseudonymisation, to safeguard fundamental rights and the interest of the end-users. Processing of electronic communications metadata under this point shall be done in accordance with paragraph 6 of Article 21 and paragraphs 1, 2 and 4 of Article 89 of Regulation (EU) 2016/679.

Berlin und Hamburg, den 31. März 2018

G. Ordentliche Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft ADM-Telefonstichproben

ACE-International GmbH

aproxima Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung Weimar mbH

ARIS Umfrageforschung GmbH

BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH

C.M.R. AG

CATI-Haus GmbH

Dr. Haspel & Partner Teststudio GmbH

explorare - Institut für Marktforschung GmbH

Foerster & Thelen Marktforschung Feldservice GmbH

forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH

ForschungsWerk GmbH

GfK Media and Communication Research GmbH & Co. KG

GfK SE

IFAK Institut GmbH & Co. KG

IfD Institut für Demoskopie Allensbach GmbH

IFF International Institute for Field Research GmbH

IM Field GmbH

Immediate GmbH – Marktforschungsdienstleistungen & Software

imug Beratungsgesellschaft mbH

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH

INFO GmbH Markt- und Meinungsforschung

Ipsos GmbH

Kantar TNS Deutschland GmbH

Krämer Marktforschung GmbH

Mafo-Institut GmbH & Co. KG

OmniQuest Gesellschaft für Befragungsprojekte mbH

Phone Research Field GmbH

Produkt + Markt GmbH & Co. KG

USUMA GmbH

Stand: 31. März 2018