

**Stellungnahme
zu Artikel 6b des Vorschlags einer
Verordnung über Privatsphäre und elektroni-
sche Kommunikation in der Fassung der
Ratspräsidentschaft der Europäischen Union
vom 10. Februar 2021**

Die Stellungnahme ist fokussiert auf Art. 6b Abs. 1 lit. (e) in Verbindung mit Art. 6b Abs. 2 des Vorschlags einer Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation in der Fassung der portugiesischen Ratspräsidentschaft der Europäischen Union vom 10. Februar 2021. Diese Rechtsvorschriften sind für die wissenschaftliche Umfrageforschung – konkret für die Durchführung repräsentativer telefonischer Umfragen – von erheblicher Bedeutung.¹ Zuvor wird der ADM als Verfasser der vorliegenden Stellungnahme, die von den anderen Branchenverbänden² in Deutschland unterstützt wird, kurz vorgestellt:

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 Wirtschaftsverband dieser Art in Deutschland. Gegenwärtig gehören ihm 73 Forschungsinstitute an, die zusammen mehr als 80 Prozent des Umsatzes der deutschen Markt-, Meinungs- und Sozialforschung erzielen (2019: 2,3 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 Teilnehmerinnen und Teilnehmer wissenschaftlicher Untersuchungen und die Entwicklung von Berufsgrundsätzen und Standesregeln.

Erlaubnisnorm für die Verwendung elektronischer Kommunikationsmetadaten

Die Rechtsvorschrift des Artikel 6b Absatz 1 lit. e) des Vorschlags für eine Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation in der Fassung der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union vom 10. Februar 2021 erlaubt die Verarbeitung elektronischer Kommunikationsmetadaten:

in relation to metadata that constitute location data, it is necessary for scientific or historical research purposes or statistical purposes, provided that:

- i. such data is pseudonymised;
- ii. the processing could not be carried out by processing information that is made anonymous, and the location data is erased or made anonymous when it is no longer needed to fulfil the purpose; and
- iii. the location data is not used to determine the nature or characteristics of an end-user or to build a profile of an end-user.

Für die Markt-, Meinungs- und Sozialforschung ist diese Erlaubnisnorm nicht anwendbar, denn für die Ziehung von repräsentativen Stichproben für telefonische Umfragen zu wissenschaftlichen Forschungszwecken ist die Verwendung elektronischer Kommunikationsmetadaten nur in personenbezogener Form sinnvoll, nicht aber in pseudonymisierter Form.

Die Verwendung elektronischer Kommunikationsmetadaten für die Ziehung von repräsentativen Stichproben für telefonische Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung ist auf großräumige Standortdaten von Mobilfunkendgeräten beschränkt, mit deren Hilfe die Wahrscheinlichkeit berechnet werden kann, ob die

¹ Zu den wissenschaftlich-methodischen Aspekten des Sachverhalts und insbesondere den Grundlagen der Stichprobenziehung für telefonische Umfragen siehe den Anhang zu dieser Stellungnahme.

² Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e.V. (ASI); BVM Berufsverband Deutscher Markt- und Sozialforscher e.V.; Deutsche Gesellschaft für Online-Forschung – DGOF e.V.

Inhaber der für eine telefonische Umfrage ausgewählten Mobilfunknummern in geografischer Hinsicht zur Zielgruppe der Untersuchung gehören, d.h. im Zielgebiet der Untersuchung wohnen. Lediglich die Information, ob sich ein Mobilfunkendgerät zu einem definierten Zeitpunkt innerhalb oder außerhalb des Zielgebiets der Untersuchung befindet, wird für die Durchführung der Umfrage benötigt.

Besondere Kategorien personenbezogener Daten gemäß Artikel 9 DSGVO sowie personenbezogene Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten gemäß Artikel 10 DSGVO werden nicht verarbeitet. Aufgrund des berufsständischen Anonymisierungsgebots der erhobenen Forschungsdaten hat die Verwendung elektronischer Kommunikationsmetadaten für wissenschaftliche Zwecke der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung keine Auswirkungen auf die Rechte und Interessen der betroffenen Personen. Geeignete technische und organisatorische Maßnahmen nach Artikel 32 DSGVO zum Schutz und zur Sicherheit der Forschungsdaten sind in allen Markt-, Meinungs- und Sozialforschungsinstituten als Umsetzung der in Artikel 5 DSGVO normierten Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten implementiert.

Petition zu Artikel 6b Absatz 1 lit. (e)

Um zu verhindern, dass die Erlaubnisnorm des Art. 6a Abs. 1 lit. (e) in Bezug auf die Ziehung von repräsentativen Stichproben für telefonische Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung sowie für eine Reihe anderer wissenschaftlicher Forschungszwecke ins Leere läuft, **empfiehlt der ADM die folgende Modifikation von Art. 6b Abs. 1 lit. (e):**

in relation to metadata that constitute location data, it is necessary for scientific or historical research purposes or statistical purposes, provided that:

- i. *such data is pseudonymised; the processing is carried out under specific measures appropriate to safeguard fundamental rights and the interest of the end-users;*
- ii. the processing could not be carried out by processing information that is made anonymous, and the location data is erased or made anonymous when it is no longer needed to fulfil the purpose; and
- iii. the location data is not used to determine the nature or characteristics of an end-user or to build a profile of an end-user.

Einschränkung der Erlaubnisnorm für die Verwendung von Standortdaten durch Artikel 6b Absatz 2

Die durch die Vorschriften in Art. 6b Abs. 1 lit. (e) bereits eingeschränkte Erlaubnisnorm der Anbieter von Dienstleistungen der Telekommunikation hinsichtlich der Verarbeitung von elektronischen Kommunikationsmetadaten in Form von Standortdaten wird durch die Rechtsvorschrift in Art. 6b Abs. 2 weiter signifikant eingeschränkt. Danach ist die Übermittlung von Standortdaten an Dritte nur zulässig, wenn diese zuvor anonymisiert wurden. Für die vorgeschlagene Modifikation des Art. 6b Abs. 1 lit. (e) folgt daraus, dass sie ohne eine entsprechende Modifikation oder alternativ ohne ersatzlose Streichung des Art. 6b Abs. 2 nicht realisiert werden kann, weil sonst die beiden Absätze widersprüchliche Rechtsvorschriften enthielten.

Aus Sicht des ADM spricht die folgende Argumentation eher für eine Streichung als für eine Modifikation von Art. 6b Abs. 2: Wenn der europäische Verordnungsgeber mit der Rechtsvorschrift des Art. 6b Abs. 1 lit. (e)

beabsichtigt, die Verarbeitung von Standortdaten von Mobilfunkendgeräten für wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke oder für statistische Zwecke bei gleichzeitigem Schutz der Rechte und Interessen der Endnutzer zu ermöglichen, dann entspricht die Rechtsvorschrift des Art. 6b Abs. 2 in vielen Fällen nicht der Realität der wissenschaftlichen oder statistischen Verarbeitungszwecke:

Erstens sind verschiedene wissenschaftliche Forschungszwecke zur Erreichung des Forschungsziels auf die Nutzung von Standortdaten von Mobilfunkendgeräten in personenbezogener Form angewiesen; Standortdaten in anonymisierter Form können dazu nicht beitragen. Die hier in Frage stehende Möglichkeit der Nutzung von Standortdaten von Mobilfunkendgeräten für die Ziehung von Stichproben für telefonische Umfragen der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung ist ein Beispiel dafür.

Zweitens führen die Anbieter von Dienstleistungen der Telekommunikation selbst nur äußerst selten Verarbeitungen von Standortdaten für wissenschaftliche Forschungszwecke durch. Die empirische wissenschaftliche Forschung wird fast ausschließlich von öffentlichen und privaten bzw. privatwirtschaftlichen Forschungseinrichtungen betrieben. Wenn und soweit für die zugrundeliegenden Forschungsziele Standortdaten von Mobilfunkendgeräten in personenbezogener Form erforderlich sind, machen die Rechtsvorschriften des Art. 6b Abs. 1 lit. (e) deren Erreichung unmöglich.

Drittens gilt Art. 6b Abs. 2 unbeschadet von Art. 6 Abs. 3, d.h. die jeweiligen Rechtsvorschriften sind parallel anzuwenden. Ein Vorrang der Rechtsvorschrift in Art. 6b Abs. 2 ergibt sich aus deren Charakter als *lex specialis*. Gleichwohl entsteht durch die parallele Anwendbarkeit der beiden unterschiedlichen Vorschriften für die Rechtsanwender eine Rechtsunsicherheit, die durch die ersatzlose Streichung von Art. 6b Abs. 2 vermeidbar ist.

Petition zu Artikel 6b Absatz 2

Der ADM empfiehlt eine ersatzlose Streichung von Art. 6 Abs. 2, da das oben dargelegte Petition bezüglich Art. 6b Abs. 1 lit. (e) ohne eine Streichung von Art. 6b Abs. 2 oder zumindest eine entsprechende Modifikation desselben aus formaljuristischen Gründen nicht realisierbar ist.

Der ADM würde es im Interesse der wissenschaftlichen Umfrageforschung begrüßen, wenn die beiden Petition im weiteren Verlauf des europäischen Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt würden. Für eventuelle Rückfragen und zusätzliche Informationen steht der ADM jederzeit zur Verfügung, gern auch telefonisch oder per Videokonferenz.

Berlin, 31. Mai 2021

Anhang:

Methodische Grundlagen der Stichprobenziehung für telefonische Umfragen

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 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 mehr darstellen. Vielmehr muss der verwendete Auswahlrahmen auf den (im Internet) veröffentlichten Eckdaten des Nummernraums basieren, der den Telefonanbietern 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.

Deshalb kann bei regional begrenzten Umfragen 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 Stichproben³, sowohl unter

³ 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.

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.