

Innenausschuss  
A-Drs. 16(4)560 B



## **Stellungnahme des**

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

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines  
Gesetzes zur Regelung des Datenschutzaudits  
und zur Änderung datenschutzrechtlicher  
Vorschriften vom 10. Dezember 2008**

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

**Langer Weg 18 60489 Frankfurt am Main**

**Telefon: 069 97843136 Telefax: 069 97843137**

**E-Mail: [office@adm-ev.de](mailto:office@adm-ev.de) Internet: [www.adm-ev.de](http://www.adm-ev.de)**

### **Zusammenfassung der Argumente und Positionen:**

Die Markt- und Meinungsforschung stellt verlässliche Informationen bereit, die als empirische Grundlage und zur Unterstützung wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Entscheidungen unverzichtbar sind.

Als angewandte wissenschaftliche Forschung ist die Markt- und Meinungsforschung an generalisierbaren Aussagen über Bevölkerungsgruppen interessiert; nicht aber an Aussagen über konkrete Einzelpersonen.

Eine Übermittlung und Nutzung der Forschungsdaten in personenbezogener Form verbieten die Berufsgrundsätze und Standesregeln der Markt- und Meinungsforschung; sowohl aus berufsethischen als auch forschungsmethodischen Gründen.

Der Markt- und Meinungsforschung ist es seit Jahrzehnten möglich, Listen für die Ziehung repräsentativer Stichproben zu verwenden und durch die mündliche Einwilligung in das Interview bei den zu befragenden Personen eine hohe Teilnahmebereitschaft zu erreichen.

Eine Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten von Listen für die Stichprobenziehung oder die Notwendigkeit der Schriftform der Einwilligung in das Interview würde es unmöglich machen, repräsentative Forschungsergebnisse zu liefern.

Es ist zu befürchten, dass die Neufassung des § 28 BDSG der Markt- und Meinungsforschung die Möglichkeit nimmt, repräsentative Stichproben zu ziehen, weil die Nutzungsmöglichkeiten der dazu notwendigen Listen stark eingeschränkt werden.

Die sachwidrige Gleichstellung der Markt- und Meinungsforschung mit der Werbung und dem Adresshandel in § 29 BDSG birgt zusätzlich noch die Gefahr in sich, dass die Einwilligung in das Interview zukünftig der Schriftform bedarf.

Der ADM begrüßt alle Maßnahmen, die geeignet sind, das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Datenschutz zu erhalten, denn ohne dieses Vertrauen ist Markt- und Meinungsforschung nicht möglich.

Die Verbände der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung unterstützen mit ihrem System der Selbstregulierung aktiv das Ziel der Vereinbarkeit berufsständischer Verhaltensregeln mit dem geltenden Datenschutzrecht.

Zielsetzung und Vorgehensweise der Markt- und Meinungsforschung entsprechen dem datenschutzrechtlichen Ziel der Datenvermeidung und Datensparsamkeit.

Die sachwidrige Gleichstellung der Markt- und Meinungsforschung im Datenschutz mit Werbung und Adresshandel gefährdet erheblich die Möglichkeiten, den Auftraggebern repräsentative Forschungsergebnisse zu liefern.

Daraus ergeben sich aus Sicht des ADM die folgenden grundlegenden Notwendigkeiten der Änderung bzw. Ergänzung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung:

- 1. Die fundamentalen Unterschiede zwischen Markt- und Meinungsforschung und Werbung und Adresshandel sollten durch einen expliziten Erlaubnistatbestand für die Markt- und Meinungsforschung in § 30 BDSG klargestellt werden.**
- 2. Ergänzend zu dem expliziten Erlaubnistatbestand in § 30 sollte die Markt- und Meinungsforschung durch Streichung aus der in § 29 Abs. 1 BDSG enthaltenen Aufzählung der Tätigkeiten von Werbung und Adresshandel getrennt werden.**
- 3. Das Erheben, Verarbeiten und Nutzen personenbezogener Daten zum Zwecke der Stichprobenbildung für Untersuchungen der Markt- und Meinungsforschung sollte durch einen entsprechenden Erlaubnistatbestand in § 28 Abs. 3 BDSG explizit zulässig sein.**

## **A. Negative Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die Markt- und Meinungsforschung**

1. Die Markt- und Meinungsforschung in Deutschland hat über viele Jahre ein umfassendes System der Selbst- und Koregulierung aufgebaut, dessen berufsständische Verhaltensregeln über die gesetzlichen Anforderungen des Datenschutzes hinausgehen. Zentral sind dabei das uneingeschränkte Anonymisierungsgebot und die strikte Trennung von forschungsfremden Tätigkeiten wie Werbung und Verkauf. Auf dieser Grundlage ist es der Markt- und Meinungsforschung seit Jahrzehnten möglich, Listen für die Ziehung repräsentativer Stichproben zu verwenden und durch die mündliche Einwilligung in das Interview bei den zu befragenden Personen eine hohe Teilnahmebereitschaft zu erreichen.
2. Beides sind absolut notwendige Voraussetzungen für Forschungsergebnisse, die als verlässliche Informationen zur Unterstützung wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Entscheidungen unverzichtbar sind. Eine Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten von Listen für die wissenschaftliche Stichprobenziehung oder die Notwendigkeit der Schriftform der Einwilligung in das Interview würde es in Zukunft unmöglich machen, z.B. Politikumfragen, Umfragen zu Medienreichweiten, Verkehrsbefragungen der Rechtsprechung und Markteinschätzungen für Investitionsentscheidungen der Wirtschaft mit der notwendigen Repräsentativität und Zuverlässigkeit der Forschungsergebnisse durchzuführen.
3. Es ist zu befürchten, dass die vorgesehene Neufassung des § 28 BDSG durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Regelung des Datenschutzaudits und zur Änderung datenschutzrechtlicher Vorschriften der Markt- und Meinungsforschung in vielen Fällen die Möglichkeit nimmt, repräsentative Stichproben zu ziehen, weil die Nutzungsmöglichkeiten der dazu notwendigen Listen stark eingeschränkt werden. Darüber hinaus ist die bei den meisten Untersuchungen notwendige Auswahl der zu befragenden Person aus einem Privathaushalt – z.B. durch die so genannte „Geburtstagsfrage“ oder ein anderes statistisches Auswahlkriterium – nicht mehr möglich, weil bereits die Erhebung der dazu notwendigen Daten bei der kontaktierten Person nicht zulässig ist.

4. Die sachwidrige Gleichstellung der Markt- und Meinungsforschung mit der Werbung und dem Adresshandel in § 29 BDSG birgt zusätzlich noch die Gefahr in sich, dass die Einwilligung in das Interview zukünftig der Schriftform bedarf. Die Notwendigkeit der Schriftform der Einwilligung in ein Interview wäre für die zu befragenden Personen nicht nachvollziehbar und würde deshalb zu einem signifikanten Rückgang der für repräsentative Forschungsergebnisse notwendigen hohen Teilnahmebereitschaft führen. Das gilt bei telefonischen Interviews auch für eine schriftliche Bestätigung der mündlichen Einwilligung, die die Erhebung der ansonsten gar nicht erfragten Adresse verlangt.

#### **B. Der ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V.**

Der ADM Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V. vertritt die Interessen der privaten Markt- und Sozialforschungsinstitute in Deutschland. Ihm gehören zurzeit (Stand: Januar 2009) 69 Mitgliedsinstitute an, die zusammen über achtzig Prozent des Branchenumsatzes erzielen und über 12.000 fest angestellte Mitarbeiter beschäftigen. Der ADM wurde im Jahr 1955 gegründet; er ist der einzige Wirtschaftsverband dieser Art in Deutschland. Zu seinen satzungsgemäßen Aufgaben gehören unter anderem auch die Gewährleistung der Anonymität der befragten Personen und des weiteren Datenschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Datenschutzgesetze.

#### **C. Vertrauen der Öffentlichkeit in das Erheben, Verarbeiten und Nutzen personenbezogener Daten**

Der ADM begrüßt und unterstützt grundsätzlich alle gesetzlichen Initiativen und Maßnahmen, die das Ziel haben und geeignet sind, das notwendige Vertrauen der Öffentlichkeit in die Stellen zu erhalten und zu stärken, die personenbezogene Daten erheben, verarbeiten oder nutzen. Die Markt- und Meinungsforschung ist davon abhängig, dass die nach einem mathematisch-statistischen Verfahren für eine Untersuchung ausgewählten Personen auch tatsächlich bereit sind, daran teilzunehmen und ehrlich zu antworten. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist die glaubhafte Zusiche-

rung an die Betroffenen, dass die bei ihnen erhobenen Forschungsdaten nur in anonymisierter Form und ausschließlich für Forschungszwecke verarbeitet und genutzt werden. Untersuchungen der Markt- und Meinungsforschung werden strikt getrennt von allen anderen Tätigkeiten, insbesondere solchen der Werbung und Verkaufsförderung, durchgeführt.

#### **D. Zielsetzung und Vorgehensweise der Markt- und Meinungsforschung**

- 1.** Die Markt- und Meinungsforschung schafft mit ihren Daten und Informationen eine zentrale Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung offener, auf Demokratie und Marktwirtschaft basierenden Gesellschaften. Als beratende Dienstleistung stellt sie für private und öffentliche Auftraggeber (z.B. Unternehmen, Medien, Ministerien, Parteien) mittels wissenschaftlicher Methoden und Techniken verlässliche Informationen bereit, die als empirische Grundlage und zur Unterstützung wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Entscheidungen unverzichtbar sind.
- 2.** Als angewandte wissenschaftliche Forschung ist die Markt- und Meinungsforschung an generalisierbaren Aussagen über die Einstellungen und das Verhalten von nach verschiedenen soziodemographischen und sozioökonomischen Merkmalen abgegrenzten Gruppen der Bevölkerung interessiert. Aussagen über konkrete Einzelpersonen sind dagegen nicht Bestandteil von Markt- und Meinungsforschung.
- 3.** Eine Übermittlung und Nutzung der erhobenen Daten in personenbezogener Form verbieten die Berufsgrundsätze und Standesregeln der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung; sowohl aus berufsethischen als auch forschungsmethodischen Gründen. Die erhobenen Daten dürfen nur in anonymisierter Form übermittelt und genutzt werden. Aus den gleichen Gründen müssen die Befragungen der Markt- und Meinungsforschung strikt getrennt von allen forschungsfremden Tätigkeiten – insbesondere Werbung, Verkaufsförderung und Direktmarketing – durchgeführt werden.
- 4.** Für die jeweilige Zielgruppe einer Untersuchung wird mittels mathematisch-statistischer Verfahren aus vorhandenen Listen (z.B. Telefonverzeichnisse, Mitgliederverzeichnisse, Kundendatenbanken) eine Stichprobe der zu befragenden Privat-

haushalte und/oder Personen gezogen. Die solcherart ausgewählten Personen werden kontaktiert und um die Teilnahme an der Untersuchung gebeten. Bei der Bitte um die Gewährung des Interviews werden die zu befragenden Personen unter anderem über die Herkunft der Kontaktdaten, den allgemeinen Zweck des Interviews und die Freiwilligkeit der Teilnahme informiert.

**5.** Nach der Durchführung des Interviews werden die erhobenen Befragungsdaten von den Kontaktdaten sofort getrennt und beide mit einer gemeinsamen Kennziffer versehen, um gegebenenfalls nicht korrekt durchgeführte Interviews aus dem Forschungsdatensatz entfernen und damit die notwendige Forschungsqualität sicherstellen zu können. Nach Abschluss der Qualitätskontrollen werden die Kontaktdaten der Befragten gelöscht und die Befragungsdaten damit endgültig anonymisiert. Die Auswertung der erhobenen Daten mittels mathematisch-statistischer Analyseverfahren erfolgt ausschließlich auf der Grundlage der anonymisierten Befragungsdaten. Die Forschungsergebnisse werden dem Auftraggeber nur in einer Form übermittelt, die eine Bestimmbarkeit einzelner befragter Personen ausschließt.

**6.** Gleichwohl ist die Markt- und Meinungsforschung mit dem Problem konfrontiert, dass sie im Datenschutz sachwidrig mit Werbung, der Tätigkeit von Auskunfteien und dem Adresshandel gleichgestellt und damit denselben Restriktionen unterworfen wird. Dies hat zur Folge, dass die Möglichkeiten, Markt- und Meinungsforschung zu betreiben und damit den privaten und öffentlichen Auftraggebern repräsentative Forschungsergebnisse in der für Entscheidungen in Wirtschaft und Politik notwendigen Genauigkeit und Zuverlässigkeit zu liefern, erheblich gefährdet werden. Deshalb ist es für die Zukunft der Branche in Deutschland essentiell, dass die fundamentalen Unterschiede zwischen den die Anonymität währenden Befragungen zu Zwecken der Markt- und Meinungsforschung einerseits und der Werbung, der Tätigkeit von Auskunfteien und dem Adresshandel andererseits gesetzlich explizit klargestellt werden.

**7.** Aufgrund dieser Situation ergeben sich aus der Sicht des ADM die folgenden Notwendigkeiten der Änderung bzw. Ergänzung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung eines Gesetzes zur Regelung des Datenschutzaudits und zur Änderung datenschutzrechtlicher Vorschriften, damit die Markt- und Meinungsforschung weiterhin repräsentative und zuverlässige Forschungsergebnisse liefern kann:

## **E. Fehlender Erlaubnistatbestand für die Markt- und Meinungsforschung**

1. Entsprechend seiner Überschrift regelt § 30 BDSG die „geschäftsmäßige Datenerhebung und -speicherung zum Zweck der Übermittlung in anonymisierter Form“. Diese Überschrift ist zugleich eine zutreffende Beschreibung der Tätigkeit der privatwirtschaftlichen Forschungsinstitute, die Markt- und Meinungsforschung betreiben. Deshalb schlägt der ADM vor, an dieser Stelle in das BDSG einen expliziten Erlaubnistatbestand für die Markt- und Meinungsforschung einzuführen. Dies sollte durch die Aufnahme eines neuen Absatz 1 geschehen, der wie folgt formuliert sein könnte:

„(1) Das Erheben, Verarbeiten und Nutzen personenbezogener Daten zu Zwecken der Markt- und Meinungsforschung, welche die Forschungsergebnisse anonymisiert, ist zulässig.“

2. Wichtig ist dabei, dass der vorgeschlagene Erlaubnistatbestand sich nicht nur auf die Markt- und Meinungsforschung an sich bezieht, sondern auch auf das ihr inhärente berufsethische Grundprinzip der Wahrung der Anonymität der befragten Personen, um den grundlegenden Unterschied in der Zielsetzung von Markt- und Meinungsforschung einerseits und Werbung und Adresshandel andererseits festzustellen.

3. Ein solcher expliziter Erlaubnistatbestand stärkt die Akzeptanz und Verbindlichkeit der berufsständischen Verhaltensregeln der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung, zu denen die ausnahmslose Wahrung der Anonymität der befragten Personen und die strikte Trennung von allen forschungsfremden Tätigkeiten – insbesondere Werbung, Tätigkeit von Auskunftsteilen und Adresshandel – gehören. Er stärkt damit zugleich auch den Datenschutz und den Verbraucherschutz.

4. Die Verbände der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung in Deutschland haben ein umfassendes System der Selbstregulierung geschaffen, das aus einem allgemein anerkannten internationalen Verhaltenskodex („ICC/ESOMAR Internationaler Kodex für die Markt- und Sozialforschung“), einer dem Kodex vorangestellten und seine



Regeln verstärkenden Erklärung sowie einer Reihe von den Kodex ergänzenden und seine Regeln präzisierenden Richtlinien (siehe unter [www.adm-ev.de](http://www.adm-ev.de)) besteht. Durch eine verbandsübergreifende Beschwerdestelle, dem Rat der Deutschen Markt- und Sozialforschung e.V. (siehe unter [www.rat-marktforschung.de](http://www.rat-marktforschung.de)), werden die berufsständischen Verhaltensregeln sanktionsbewehrt durchgesetzt. Seit einigen Jahren sind die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im Sinne einer partnerschaftlichen Koregulierung in die Aktualisierung und den weiteren Ausbau des Systems der Selbstregulierung involviert. Damit unterstützen die deutschen Verbände der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung aktiv das in § 38a BDSG geregelte Ziel der Vereinbarkeit berufsständischer Verhaltensregeln mit dem geltenden Datenschutzrecht.

**5.** In der Markt- und Meinungsforschung werden aus berufsethischen und forschungsmethodischen Gründen nur die Daten erhoben, die für das Forschungsziel der jeweiligen Untersuchung relevant sind. Der mit der Teilnahme an einer Untersuchung verbundene Aufwand muss für die dazu ausgewählten Personen möglichst gering sein, damit sie auch tatsächlich bereit sind, an der Untersuchung teilzunehmen. Da die Markt- und Meinungsforschung ausschließlich an repräsentativen Aussagen über Bevölkerungsgruppen interessiert ist und nicht an Aussagen über konkrete Einzelpersonen, werden die erhobenen Daten zum baldmöglichsten Zeitpunkt anonymisiert, d.h. spätestens wenn die aus forschungsmethodischen Gründen notwendigen Qualitätskontrollen der Datenerhebung abgeschlossen sind. Damit entsprechen Zielsetzung und Vorgehensweise der Markt- und Meinungsforschung dem in § 3a BDSG geregelten datenschutzrechtlichen Ziel der Datenvermeidung und Datensparsamkeit.

## **F. Trennung der Markt- und Meinungsforschung von Werbung und Adresshandel**

Ergänzend zu dem Vorschlag eines expliziten Erlaubnistatbestands für die Markt- und Meinungsforschung in § 30 BDSG schlägt der ADM vor, in § 29 Absatz 1 Satz 1 die Markt- und Meinungsforschung aus der Aufzählung der Tätigkeiten zu streichen. Im Gegensatz zur Werbung, der Tätigkeit von Auskunfteien und dem Adresshandel

werden die in der Markt- und Meinungsforschung erhobenen Daten gerade nicht in personenbezogener sondern ausschließlich in anonymisierter Form übermittelt:

„(1) Das geschäftsmäßige Erheben, Speichern oder Verändern personenbezogener Daten zum Zweck der Übermittlung, insbesondere wenn dies der Werbung, der Tätigkeit von Auskunfteien, dem Adresshandel ~~oder der Markt- und Meinungsforschung~~ dient, ist zulässig, wenn

1. kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Erhebung, Speicherung oder Veränderung hat, oder
2. die Daten aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können oder die verantwortliche Stelle sie veröffentlichen dürfte, es sei denn, dass das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Erhebung, Speicherung oder Veränderung offensichtlich überwiegt.“

## **G. Auslegungsmöglichkeiten und Klarstellungsbedarf der Vorschriften des § 28 BDSG**

Die Vorschriften des § 28 BDSG sind für die Markt- und Meinungsforschung insofern relevant als sie sich auf die Möglichkeiten der Auswahl der in einer Untersuchung zu befragenden Personen (Bildung der Stichprobe) auswirken. Das Erheben, Verarbeiten und Übermitteln (in anonymisierter Form) der eigentlichen Forschungsdaten erfolgt dagegen gemäß § 30 in Verbindung mit § 4a BDSG. Der ADM sieht widersprüchliche Auslegungsmöglichkeiten und damit verbunden einen erheblichen Klarstellungsbedarf der Vorschriften des neu gefassten § 28 BDSG. Deshalb regt er an zu prüfen, ob durch eine Präzisierung des Gesetzestextes die Zulässigkeit des Erhebens, Verarbeitens und Nutzens personenbezogener Daten zum Zwecke der Bildung von Stichproben für Untersuchungen der Markt- und Meinungsforschung explizit klargestellt werden kann. Ein solcher expliziter Erlaubnistatbestand könnte durch eine Ergänzung in § 28 Absatz 3 Satz 1 geschaffen werden:

„(3) Die Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten für Zwecke des Adresshandels, der Werbung oder der Markt- oder Meinungsforschung ist

zulässig, soweit der Betroffene nach Maßgabe des Absatzes 3a eingewilligt hat oder die Daten ausschließlich der Stichprobenbildung für Zwecke der Markt- oder Meinungsforschung dienen. ...“

## **H. Schlussbemerkung**

Die Möglichkeiten der Durchführung von Befragungen zu Zwecken der Markt- und Meinungsforschung, deren Ergebnisse bevölkerungsrepräsentativ sind, hängen davon ab, dass die Unterschiede zwischen Werbung, der Tätigkeit von Auskunfteien und dem Adresshandel einerseits und anonymen Befragungen zu Forschungszwecken andererseits im BDSG explizit berücksichtigt werden. Wenn dies nicht gelingt und die gegenwärtige sachwidrige Gleichsetzung sich fortsetzt, wird die Durchführung repräsentativer Befragungen zu Zwecken der Markt-, Meinungs- und Sozialforschung in Deutschland in absehbarer Zeit in vielen Fällen nicht mehr möglich sein. Damit entfällt auf Dauer ein wichtiges – und häufig unverzichtbares – Instrument der wissenschaftlichen Unterstützung von Entscheidungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft.

Hartmut Scheffler, Vorsitzender des ADM e.V.

Frankfurt am Main, den 13. März 2009