

Datenbasierte Forschung in Deutschland stärken

Empfehlungen des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)¹ für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags

Die COVID-19 Pandemie hat den Wert von datenbasierten wissenschaftlichen Analysen in gesellschaftlichen Krisen auf beeindruckende Weise demonstriert. Und sie hat deutlich vor Augen geführt, dass und wo in Deutschland Defizite in der Datenlandschaft bestehen. Der RatSWD begrüßt daher die starke Verankerung der Forschung in der Datenstrategie der Bundesregierung. Diese muss nun jedoch konkretisiert und konsequent und zügig umgesetzt werden. Die Erhebung von Daten ist kein Selbstzweck, sondern Daten müssen analysiert werden, um gesellschaftlich relevante Fragen zu beantworten. Dabei kommt der Wissenschaft eine entscheidende Rolle zu. Bislang wird dieses Potential in Deutschland nur unzureichend genutzt.

Nach anderthalb Jahren Pandemie stehen in den kommenden Jahren wichtige politische Entscheidungen an, und es sind entscheidende Weichen zu stellen. Neben der Bewältigung der medizinischen Krise stellt die Pandemie Politik und Gesellschaft vor erhebliche wirtschaftliche und soziale Herausforderungen. Aber auch jenseits der Pandemie müssen in den nächsten Jahren Antworten auf Herausforderungen wie den Klimawandel, den demographischen Wandel und auf Verteilungsfragen gefunden werden. Wissenschaftliche Erkenntnisse auf Basis von (Forschungs-)Daten können und sollten die Politik dabei unterstützen. Der RatSWD fordert die Politik daher auf, in der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages einen besseren Zugang zu Daten für Wissenschaft und Forschung zu schaffen.

– *Kurzfassung* –

1. Zugang zu Register- und Verwaltungsdaten für wissenschaftliche Zwecke ermöglichen

Der RatSWD fordert, die in der Datenstrategie vorgeschlagenen Forschungsklauseln bei künftigen Gesetzesinitiativen konsequent und zügig umzusetzen und der Wissenschaft Zugang zu Register- und Verwaltungsdaten zu ermöglichen. Ein Forschungsdatengesetz wäre hierfür ein starkes politisches und gesellschaftliches Signal und könnte als Auffanggesetz den gesetzgeberischen Aufwand bei Einzelgesetzen reduzieren.

2. Vertraulichkeit von Forschungsdaten sichern

Der RatSWD fordert rechtliche Maßnahmen zur Sicherung der Vertraulichkeit der Forschungssituation – im Sinne einer berufsrechtlichen Geheimhaltungspflicht – und des Schutzes der dabei generierten Forschungsdaten, um das besondere Verhältnis von Forschenden und Beforschten zu schützen.

¹ Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) berät die Bundesregierung und die Regierungen der Länder in Fragen der Erweiterung und Verbesserung der Forschungsdateninfrastruktur für die empirischen Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften. Der RatSWD ist Teil des Konsortiums für die Sozial-, Verhaltens-, Bildungs- und Wirtschaftswissenschaften (KonsortSWD) in der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI). | <https://www.ratswd.de>

3. Wissenschaft in die Umsetzung eines registerbasierten Zensus einbinden

Um die wissenschaftlichen Potenziale des aufzubauenden Registerzensus erschließen zu können, benötigt die Forschung Zugang zu den Zensus- und Prozessdaten. Bei der Planung und Umsetzung eines registerbasierten Zensus kann die Wissenschaft wichtige Impulse geben und sollte eng eingebunden werden.

4. Datenverknüpfungen zulassen

Der rechtliche Rahmen für Datenverknüpfungen ist oft so restriktiv, dass innovative Forschung nicht oder nur durch aufwändige Doppelerhebungen durchgeführt werden kann. Auch eine datenschutzrechtlich konforme Nutzung von Individualdaten über die Zeit muss leichter möglich sein. Der RatSWD fordert daher eine Erweiterung der Verwaltungs- und Rechtsgrundlagen für Datenverknüpfungen.

5. Kontinuierliche Qualitätssicherung und Erweiterung des Netzwerkes von Forschungsdatenzentren

Mit dem etablierten und erfolgreichen Konzept der Forschungsdatenzentren (FDZ) gehen Standards zur Einhaltung von Qualitätssicherung und Datenschutz mit einer hohen Nutzungsfreundlichkeit und einer fachkundigen Beratung von Datennutzenden einher. In FDZ sollten auch Register- und Verwaltungsdaten für die wissenschaftliche Forschung zur Verfügung gestellt werden.

6. Remote Access zu Daten der amtlichen Statistik ermöglichen

Der RatSWD setzt sich für nutzungsfreundliche flexible Datenzugänge ein: Über Remote Access kann ein sicherer Fernzugriff auf sensible Einzeldaten ermöglicht werden. Um auf diesem Wege auch auf die Daten der amtlichen Statistik zugreifen zu können, sollten die hierfür erforderlichen Gesetzesänderungen umgesetzt und notwendige Ressourcen bereitgestellt werden.

7. Forschungsdateninfrastruktur stärken

Um jederzeit evidenzbasierte Entscheidungen treffen zu können, sollte die Forschungsförderung das Potential von neu erhobenen Daten für die Nachnutzung und Anschlussfähigkeit an vorhandene Panelstudien stärken. Hierzu sollte die Interoperabilität und die Verwendung standardisierter Umfragetems gezielt gefördert und die Vorlage von Datenmanagementplänen zum Standard werden. Die Forschungsdateninfrastruktur, die eine Datennachnutzung erlaubt, sollte hierfür weiter ausgebaut werden.

– Langfassung –

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) empfiehlt die Stärkung von Wissenschaft und Forschung in der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages in den folgenden Handlungsfeldern:

1. Zugang zu Register- und Verwaltungsdaten für wissenschaftliche Zwecke ermöglichen

Der RatSWD begrüßt die starke Verankerung der Forschung in der im Januar 2021 veröffentlichten Datenstrategie der Bundesregierung. Die Ziele der Strategie müssen nun konkretisiert und zügig umgesetzt werden. Dies ist keine kleine Aufgabe, denn im Bereich der Verwaltungsdaten fehlt eine integrierte Dateninfrastruktur, sodass viele Daten ungenutzt in Daten-Silos liegen. Sie sind somit weder für die Verwaltung selbst noch für die wissenschaftliche Forschung nutzbar. Durch fehlende bzw. verbesserungsbedürftige Datenbereitstellung wird nicht nur datengestützte Forschung in Deutschland erschwert, auch für internationale Vergleiche sind die Daten aus Deutschland vielfach nur unzureichend nutzbar.

Der RatSWD fordert daher, die in der Datenstrategie vorgeschlagenen **Forschungsklauseln** bei künftigen Gesetzesinitiativen konsequent umzusetzen. Gerade eine stärkere Berücksichtigung der Wissenschaft in der anstehenden Registermodernisierung eröffnet Chancen für wegweisende gesellschaftsrelevante Forschung.

Um den Aufwand zur Einführung von Forschungsklauseln in den jeweiligen Fachgesetzen zu minimieren, regt der RatSWD ein **Forschungsdatengesetz** an. Ein solches Gesetz würde die wissenschaftliche Forschung in Deutschland stärken und gesellschaftsrelevante Fragestellungen auch in politisch sensiblen Bereichen untersuchbar machen. Kern dieses Gesetzes sollte die Einführung einer Norm sein, der zufolge die bei der öffentlichen Verwaltung anfallenden Daten grundsätzlich für Forschungszwecke zur Verfügung stehen.

Der RatSWD fordert nachdrücklich, auch in Deutschland die unabhängige wissenschaftliche Analyse von Bildungs- und Ausbildungsdaten sowie Erhebungen der Länder systematisch zu ermöglichen. Eine zentrale Rolle kommt dem Aufbau eines **Bildungsverlaufsregisters** zu, für das auch Verwaltungsdaten aus allen Bildungsabschnitten erschlossen werden. Um analysieren zu können, welche Gruppen von Schülerinnen und Schülern besonders von Pandemie bedingten deutlichen Einschränkungen des schulischen Angebots betroffen sind und wie groß die Bildungslücken ausfallen, sind qualitätsgesicherte Bildungs- und Bildungsverlaufsdaten unerlässlich. Hierzu bedarf es eines transparenten und datenschutzkonformen Zugangs zu Bildungsdaten, wie er auch in anderen europäischen Ländern eingerichtet wurde.

2. Vertraulichkeit von Forschungsdaten sichern

Eine Beschlagnahme von Forschungsdaten stellt für die empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung eine nicht hinnehmbare Bedrohung der grundgesetzlich garantierten Freiheit der Forschung dar und steht im Widerspruch zu zentralen forschungsethischen Grundsätzen. Der RatSWD fordert daher, **rechtliche Maßnahmen zur Sicherung der Vertraulichkeit der Forschungssituation – im Sinne einer berufsrechtlichen Geheimhaltungspflicht – und des Schutzes der dabei generierten Forschungsdaten** zu ergreifen. Als Teil des vorgeschlagenen Forschungsdatengesetzes könnten die rechtlichen Rahmenbedingungen für Forschende und Beforschte gleichermaßen abgesichert werden.

Die Gewinnung qualitativ hochwertiger Forschungsdaten setzt (nicht nur, aber insbesondere) im Fall qualitativer Interviewstudien und ethnographischer Feldforschung ein erhebliches Maß von persönlich verbürgtem Vertrauen zwischen Forschenden und Befragten voraus. Wenn staatliche oder andere forschungsfremde Instanzen sich der so entstandenen Forschungsdaten bemächtigen und diese anderen Zwecken zuführen, wird das Vertrauen zwischen Forschenden und Teilnehmenden unterminiert – mit der Folge, dass derartige Forschung gerade in vulnerablen Milieus signifikant eingeschränkt oder verunmöglicht wird. Gerade in solch politisch sensiblen Bereichen ist Forschung jedoch wichtig, damit die politische und juristische Praxis auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen kann.

3. Wissenschaft in die Umsetzung eines registerbasierten Zensus einbinden

Ein Registerzensus bietet nicht nur Bund, Ländern und Kommunen verlässliche statistische Daten zur Bevölkerung, Arbeitsmarktbeteiligung und Wohnsituation, auch der wissenschaftlichen Forschung bietet ein solcher methodisch weiterentwickelter Zensus wichtige Analysepotenziale. Die **Bereitstellung der Daten für die Wissenschaft sollte frühzeitig eingeplant werden.**

Bei der Planung und Umsetzung eines registerbasierten Zensus kann die **Wissenschaft wichtige Impulse zur Qualitätssicherung geben** und sollte eng eingebunden werden. Die Qualität der Zensusdaten hängt entscheidend von der Verfügbarkeit und Qualität der genutzten Registerdaten ab. Hier gibt es in Deutschland im internationalen Vergleich noch Nachholbedarf. In einem ersten Schritt sollte ein Zugang für die Wissenschaft zu Registern ermöglicht werden (siehe auch Empfehlung 1), um eine wissenschaftlich fundierte Qualitätsprüfung und -sicherung zu gewährleisten. Im zweiten Schritt können die Register dann zur Durchführung des Zensus herangezogen werden.

Um die Potenziale des registerbasierten Zensus in Deutschland nutzen und um sich in die methodische Entwicklung des Zensus einbringen zu können, benötigt die wissenschaftliche **Forschung neben dem Zugang zu den Ergebnisdaten des Zensus auch den Zugang zu den Prozessdaten. Hierzu sind ggf. rechtliche Regelungen notwendig.** Letztere ermöglichen insbesondere Rückschlüsse auf die Qualität der Rohdaten aus den Registern und die Effekte der verwendeten statistischen Methoden für die Produktion des Ergebnisdatenbestandes. Zudem ist die effektive Nutzung von Registerdaten untrennbar mit der Möglichkeit zu ihrer validen Verknüpfung verbunden. Daher ist die **Verbesserung des Identitätsmanagements** im Zuge der Registermodernisierung notwendig.

Der RatSWD hat bereits 2015 einen **wissenschaftlichen Beirat** gefordert, der prozessbegleitend in die wesentlichen methodischen Schritte des registerbasierten Zensus eingebunden ist. Diese Forderung ist nach wie vor aktuell und drängend. Weiterhin muss festgestellt werden, dass auch zehn Jahre nach dem Zensus 2011 keine nennenswerte Begleitforschung zur Zensusmethode und zur Qualität erfolgt ist – letztlich auch aufgrund des fehlenden Zugangs zu den Prozessdaten.

4. Datenverknüpfungen zulassen

Nicht nur der Datenzugang zu amtlichen Daten, Register- und Verwaltungsdaten ist in Deutschland begrenzt. Auch der Rahmen für Datenverknüpfungen ist oft so restriktiv, dass innovative Forschung nicht oder nur durch teure und aufwändige Doppelerhebungen durchgeführt werden kann. Dieser Umstand be- und verhindert teilweise die Beantwortung gesamtgesellschaftlich wichtiger Forschungsfragen. Der RatSWD fordert daher eine **Erweiterung der Verwaltungs- und Rechtsgrundlagen für Datenverknüpfungen.** Auch dem Prinzip der Datensparsamkeit im Sinne des Datenschutzes würde

hierdurch Rechnung getragen werden, da Doppelerhebungen vermieden werden, und sowohl bei Datennutzenden als auch bei Datenproduzenten würden Zeit und Ressourcen gespart.

5. Kontinuierliche Qualitätssicherung und Erweiterung des Netzwerkes von Forschungsdatenzentren

Um der Forschung einen institutionalisierten und qualitätsgesicherten Datenzugang zu ermöglichen und den Datenschutz vollumfänglich zu gewährleisten, haben sich in der Forschung und Datenerhebung vielfältige Modelle etabliert. Die 40 vom RatSWD akkreditierten Forschungsdatenzentren (FDZ)² bieten bereits seit vielen Jahren einen flexiblen und nachhaltigen Zugang zu sensiblen Daten. Die direkte oder mittelbare Bereitstellung, beispielsweise über Fernrechenanfragen, ist dabei stets auf die konkreten Daten und ihre Verwendung zugeschnitten.

Der RatSWD begrüßt es sehr, dass das Modell der FDZ auch in der Datenstrategie der Bundesregierung als vorbildlich hervorgehoben wird und für Verwaltungsdaten weiter ausgebaut werden soll. Mit dem etablierten Konzept der FDZ gehen Standards zur Einhaltung von **Qualitätssicherung** und **Datenschutz** mit einer hohen **Nutzungsfreundlichkeit** und einer fachkundigen Beratung von Datennutzenden einher. Hierfür benötigen FDZ ausreichend personelle Ressourcen und technische Infrastruktur, um ihre Arbeit effektiv und langfristig auszuführen. Unter diesen Voraussetzungen kann das FDZ-Modell für weitere Behörden ein Weg sein, Register- und Verwaltungsdaten sowie Forschungsdaten für die wissenschaftliche Forschung zur Verfügung zu stellen. Vorzugsweise sollten hierzu bereits bestehende FDZ mit thematisch und methodisch ähnlichen Daten erweitert werden. Dieses Vorgehen sollte beispielsweise beim geplanten Institut für empirische Steuerforschung Anwendung finden. Die dort erschlossenen (**Steuer-)Daten** könnten über die FDZ des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter allen Forschenden zur Verfügung gestellt werden. Denn nur mit besseren Daten können wissenschaftliche Analysen zur Wirkung des Steuersystems in Deutschland durchgeführt werden und damit die Finanzpolitik durch empirische Evidenz unterstützen.

Bei der Neugründung von FDZ gilt es, die Anschlussfähigkeit, beispielsweise hinsichtlich Qualitätsstandards und Services, und die Vernetzung mit dem existierenden Netzwerk sicherzustellen, um Synergieeffekte zu nutzen. Vor diesem Hintergrund ist auch der Bereich **Kriminalitätsdaten** zu diskutieren: Für die Mikrodaten der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) gibt es derzeit keinen institutionalisierten und strukturierten Datenzugang für die Wissenschaft. Ein FDZ, das sich auf die polizeilich-kriminologische Forschung spezialisiert, würde die Forschungsdateninfrastruktur der Kriminologie und seiner benachbarten Disziplinen auf sinnvolle Art und Weise ergänzen. Auf die Kompatibilität zwischen polizeilichen Statistiken und den Statistiken aus dem Justizbereich, die bereits über die FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zugänglich sind, ist zu achten.

6. Remote Access zu Daten der amtlichen Statistik ermöglichen

Für Daten der amtlichen Statistik des Bundes und der Länder, die grundsätzlich bereits zugänglich sind, bleiben in Deutschland die technischen Möglichkeiten des Zugangs hinter den Standards in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten zurück und limitieren so ihre Verwendung und ihr Innovationspotenzial:

² Zum Hintergrund: RatSWD [Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten] (2020): Tätigkeitsbericht 2019 der vom RatSWD akkreditierten Forschungsdatenzentren (FDZ). Berlin, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). <https://doi.org/10.17620/02671.56>.

Zurzeit ist ein Datenzugang mehrheitlich vor Ort im FDZ oder durch kontrollierte Datenfernverarbeitung möglich. Diese Optionen erfordern hohen zeitlichen und organisatorischen Aufwand sowohl auf Seiten der Datennutzenden wie auch auf Seiten der Datenanbietenden. Im Zuge von Corona-Maßnahmen ist gerade der Datenzugang vor Ort zusätzlich erschwert. Der RatSWD setzt sich nachdrücklich für die Schaffung flexibler Datenzugänge ein.

Große Potenziale bieten dabei Remote Access-Lösungen.³ Über Remote Access kann ein **sicherer Fernzugriff auch auf sensible Einzeldaten** ermöglicht werden. Vorbilder sind die nationalen Statistik-Ämter der Niederlande, der nordeuropäischen Staaten sowie anderer europäischer Staaten, für die schon seit längerer Zeit die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für Remote Access-Lösungen geschaffen wurden. Für besonders sensible Daten der amtlichen Statistik sind in Deutschland ggf. Gesetzesänderungen notwendig, was jedoch die vorzeitige Erprobung technischer Lösungen mit weniger sensiblen Daten nicht einschränkt. Unabhängig von den rechtlichen Regelungsbedarfen müssen die zuständigen FDZ mit entsprechenden Ressourcen zur Umsetzung einer umfassenden Remote Access Strategie ausgestattet werden. Die Wissenschaft sollte in die Planung von zeitnahen Pilotprojekten eingebunden werden.

7. Forschungsdateninfrastruktur stärken

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass eine schnelle Erhebung und Bereitstellung von Forschungsdaten für evidenzbasierte politische Entscheidungen in gesellschaftlichen Krisen unabdingbar sind. Die Geschwindigkeit und Kurzfristigkeit, mit der zahlreiche empirische Studien in einer solchen Krise entstehen, geht jedoch oftmals zu Lasten der Datenqualität – insbesondere dann, wenn die erforderlichen Daten nicht regelmäßig erhoben werden. Probleme entstehen auch bezüglich der Vergleichbarkeit und der Nachnutzbarkeit von Daten. Aber auch in vielen öffentlich geförderten Forschungsprojekten wird eine Nachnutzung der Daten nicht immer systematisch vorbereitet. Die Forschungsförderung sollte daher das Potenzial für die Nachnutzung von neu erhobenen Daten stärken.

Um Datensätze von Projekten untereinander verknüpfen und etwa an etablierte Panelstudien anschließen zu können, sollte die technische Interoperabilität von Daten und die Verwendung standardisierter Umfragetems gezielt gefördert werden, insbesondere bei der Erhebung soziostruktureller Merkmale. Voraussetzung für die Mittelvergabe an solche Forschungsprojekte sollte die Vorlage von Datenmanagementplänen⁴ sein, um Daten nachhaltig sichern und – in Abhängigkeit des Forschungsdesigns und der Entscheidung der Forschenden – für weitere Analysen bereitstellen zu können. Vorhaben, die in gesellschaftlichen Krisen wie der Corona-Pandemie Forschende auch über Disziplinen und nationale Grenzen hinweg vernetzen, sollten unterstützt und ggf. institutionalisiert werden.

³ RatSWD [Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten] (2019): Remote Access zu Daten der amtlichen Statistik und der Sozialversicherungsträger. RatSWD Output 5 (6). Berlin, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). <https://doi.org/10.17620/02671.42>.

⁴ RatSWD [Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten] (2018): Forschungsdatenmanagement in den Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften – Orientierungshilfen für die Beantragung und Begutachtung datengenerierender und datennutzender Forschungsprojekte. RatSWD Output 3 (5). Berlin, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). <https://doi.org/10.17620/02671.7>.

--

Der **Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)** berät seit 2004 die Bundesregierung und die Regierungen der Länder in Fragen der Forschungsdateninfrastruktur für die empirischen Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften. Im RatSWD arbeiten zehn durch Wahl legitimierte Vertreterinnen und Vertreter der sozial-, verhaltens- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachdisziplinen mit zehn Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Datenproduzenten zusammen.

Der RatSWD ist Teil des Konsortiums für die Sozial-, Verhaltens-, Bildungs- und Wirtschaftswissenschaften (KonsortSWD) in der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI). Er versteht sich als institutionalisiertes Forum des Dialoges zwischen Wissenschaft und Datenproduzenten und erarbeitet Empfehlungen und Stellungnahmen. Dabei engagiert er sich für eine Infrastruktur, die der Wissenschaft einen breiten, flexiblen und sicheren Datenzugang ermöglicht. Diese Daten werden von staatlichen, wissenschaftsgetragenen und privatwirtschaftlichen Akteuren bereitgestellt. Derzeit hat der RatSWD 40 Forschungsdatenzentren (Stand: Juli 2021) akkreditiert und fördert deren Kooperation.

<u>Kontakt:</u>	Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)	Tel: +49 30 25491-820
	Geschäftsstelle	Web: www.ratswd.de
	Am Friedrichshain 22 (HUSS Medien-Haus)	E-Mail: office@ratswd.de
	10407 Berlin	