

Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

**Überlegungen zur Gründung eines
Rates für sozial- und Wirtschaftsdaten.**

*Referat auf der ersten Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten am
13./14. Januar 2003 in Wiesbaden*

Die von Frau Bulmahn, der Ministerin für Bildung und Forschung, eingesetzte Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik, im folgenden KVI genannt, hat im März 2001 ihr Gutachten vorgelegt. In diesem wird unter anderem die Einrichtung von Forschungsdatenzentren und Servicezentren, sowie die Bildung eines Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten vorgeschlagen. Auf dieser Konferenz werden die ersten Ergebnisse der Umsetzung des KVI-Gutachtens, insbesondere die neuen Forschungsdatenzentren, vorgestellt.

Die Institutionalisierung des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten, der im folgenden auch verkürzt als Rat bezeichnet werden soll, ist bisher nicht erfolgt. Dieses hat vielerlei Gründe. Einer liegt darin, dass die Vorschläge des Gutachtens zu diesem Thema sehr allgemein ausgefallen waren. Eine weitere Konkretisierung war notwendig. Deswegen wurde zunächst ein Gründungsausschuss für den Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten eingesetzt, der in der Zwischenzeit die

Umsetzung der KVI-Empfehlungen begleiten und die Gründung des Rates vorbereiten soll.

Das KVI-Gutachten ist in der Zwischenzeit vielfältig diskutiert worden. Dabei haben sich zahlreiche Anregungen ergeben, die der Gründungsausschuss gerne aufgenommen hat und die in die Vorstellungen über die weitere Entwicklung eingegangen sind.

Die Diskussion der vergangenen eineinhalb Jahre hat gezeigt, dass es wichtig ist, die Vielfalt der bei der Dateninfrastruktur relevanten Gesichtspunkte und Positionen zu berücksichtigen und neuere wissenschaftliche und technische Entwicklungen in die Überlegungen einzubeziehen. Deswegen soll nun ein Zwischenstand berichtet werden, der im wesentlichen die Position des Gründungsausschusses widerspiegelt. Allerdings gibt es nicht über alle im folgenden zu diskutierende Sachverhalte schon Beschlüsse. Dieser Zwischenstand unterscheidet sich an manchen Stellen von der Position des KVI-Gutachtens, er stellt aber auch nicht den Endstand dar, da die Ergebnisse der heutigen Diskussion insbesondere in die Überlegungen zur Gründung des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten einfließen sollen.

Es entbehrt nicht eines gewissen Reizes, dass mir die Aufgabe zugefallen ist, den Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten hier vorzustellen. Zumindest die Mitglieder der KVI wissen, dass ich in Bezug auf die Forderung nach einem derartigen Rat immer skeptisch war, aber letztlich als loyaler Vorsitzender die Vorschläge der KVI vertreten habe. Vor diesem Hintergrund erwartet man von mir wohl eine angemessene Problemskizze. Zunächst ist die Frage zu diskutieren, wofür man einen

derartigen Rat braucht. Dabei wird insbesondere auch zu klären sein, warum die bisher existierenden Beiräte diese Funktion nicht erfüllen können und ob an dieser Stelle nicht ein unnötiges Stück Bürokratie entsteht, das letztendlich nur Sand im Getriebe von Statistik und Wissenschaft darstellt.

Schon der Auftrag der KVI stellt den Begriff der Dateninfrastruktur ins Zentrum. Damit wird zweierlei deutlich: Einmal geht es um die Produktion eines öffentlichen Gutes und um den Zugang zu diesem. Zum anderen hat auch die Dateninfrastruktur so wie viele Infrastrukturleistungen Netzcharakter, das heißt die Vernetzung unterschiedlicher Angebote spielt eine wesentliche Rolle. Nun gibt es auch in Netzen Wettbewerb, wie das Beispiel der Telekommunikation oder der Energie zeigt. Zugleich bedürfen derartige Netze aber der Organisation, was zum Beispiel bei der Telekommunikation augenfällig in der Regulierungsbehörde zum Ausdruck kommt. Nun darf man die Analogie nicht zu weit ziehen, schon unter Effizienzgesichtspunkten muss man das Netz der Dateninfrastruktur so organisieren, dass Doppelarbeit, die nicht der Innovation dient, vermieden wird. In jedem Falle ist aber eine gewisse Koordination in dem Netz Dateninfrastruktur notwendig, die Abstimmung verschiedener Vorhaben kann Qualitätsverbesserungen und ggf. auch Einsparungen zur Folge haben. Eine derartige Koordinationsfunktion können Beiräte, die einzelnen Institutionen zugeordnet sind, nicht wahrnehmen. Allerdings könnte man sich durchaus eine Verbindung zwischen dem Rat und anderen Beiräten vorstellen, so hat die KVI vorgeschlagen, dass die Vertreter der Wissenschaft im Statistischen Beirat durch den Rat benannt werden. Auch andere Konstruktionen der Verknüpfung sind denkbar.

Nun kann man die Frage stellen, ob eine derartige Koordination nicht eine staatliche Aufgabe ist. Diese Frage rührt sowohl an das Verständnis von Wissenschaft als auch das von Statistik. Die Unabhängigkeit der Wissenschaft ist in unserer Verfassung geklärt, die der Statistik leider nicht. Der Wandel zur Informationsgesellschaft verändert auch die Stellung der Statistik in grundlegender Weise. Informationen spielen nun im demokratischen Prozess eine entscheidende Rolle. Deswegen geht es nicht an, dass die Statistik eine Veranstaltung ist, die sich allein an den Interessen der Exekutive orientiert. In einer Demokratie muss die Statistik eine unabhängige Institution sein, die alle Instanzen unseres Gemeinwesens – und dazu zählen Wissenschaft und Medien - mit verlässlichen Informationen versorgt, die als Grundlage öffentlicher Diskussionen notwendig sind.

Es geht also um die Koordination zweier Institutionen, die den Status der Unabhängigkeit beanspruchen können. Eine derartige Koordination kann nicht der Staat vollziehen, sondern ein unabhängiges Gremium, das freilich sowohl die Unabhängigkeit der Statistik wie die der Wissenschaft zu achten hat. Schon aus diesem Grunde verbietet es sich, diese Institution so auszugestalten, dass sie zum zentralen Entscheider in allen Fragen der Datenversorgung wird, oder anders ausgedrückt, dass sie zum bürokratischen Nadelöhr unserer Informationsgesellschaft entarten kann.

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten sollte diese Koordinierungsfunktion übernehmen, allerdings sollte ihm in diesen Frage keine Entscheidungskompetenz zugestanden werden, er sollte darauf angewiesen sein, durch die Kraft seiner Argumente zu überzeugen. Die Entscheidungskompetenz der zuständigen Institutionen

sollte dabei nicht eingeschränkt werden. Entscheidungen über die Datenerhebung im Rahmen der Forschung bleiben bei den jeweiligen Institutionen der Forschungsförderung, Entscheidung über amtliche Datenerhebungen bei den zuständigen Instanzen.

Diese allgemeinen Überlegungen lassen sich an konkreten Aufgaben veranschaulichen. Dem Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten sollten insbesondere folgende Aufgaben zugewiesen werden :

- Empfehlungen zur Einrichtung und Evaluation von Forschungsdatenzentren und Datenservicezentren,
- Empfehlungen zur Prioritätensetzung bei der Produktion und Bereitstellung von auf Dauer angelegten, forschungsrelevanten Daten der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ,
- Beratung der Bundes- und Landesregierungen bei der Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Dateninfrastruktur,
- Beratung öffentlicher (und privater) Datenproduzenten,
- Empfehlungen zu Forschungsprojekten zur Weiterentwicklung der Dateninfrastruktur
- Beratung der Wissenschaftsinstitutionen und -organisationen zur Infrastruktur datengestützter Forschung und Lehre.

Von besonderer Bedeutung sind dabei jene Aufgaben, welche die Weitergabepolitik von Datenproduzenten und Forschungsdatenzentren betreffen. Die Institutionalisierung von Forschungsdatenzentren birgt die Gefahr, dass der Datenzugang in den Forschungsdatenzentren zum Normalfall wird. Das ist aber nicht gemeint. Der Königsweg des Datenzugangs ist die Erstellung faktisch anonymisierter, an die Wissenschaft weitergebarter Datensätze (scientific use file). Hier liegt

die eigentliche Aufgabe der Forschungsdatenzentren. Es bedarf allerdings keiner großen Prognosefähigkeit, um zu sehen, dass die Durchsetzung dieses Grundsatzes für vorhandene, insbesondere aber für neue, Datensätze zu den Daueraufgaben des Rates gehören wird.

Neben diesen Aufgaben, die auf eine koordinierende und beratende Funktion des Rates hinauslaufen, sind auch Aufgaben vorstellbar, bei denen dem Rat Entscheidungskompetenz zugesprochen wird. Schon die KVI hatte zum Beispiel auf das Archivierungsproblem verwiesen, bei dem es bisher keine klaren und verbindlichen Regelungen gibt. Auf diesem Gebiet besteht aber erheblicher Handlungsbedarf, da zunehmend Mikrodatenbestände anfallen, deren weiterer Verbleib nach der ersten Nutzung nicht geklärt ist. Probleme bereiten in diesem Zusammenhang auch die gesetzlichen Löschungsvorschriften. Besondere Bedeutung erhält dieses Thema dadurch, dass die Bedeutung von Replikationsstudien zunimmt. Die Abhängigkeit der Ergebnisse von den angewendeten Methoden, aber auch von davor liegenden legitimen, vielleicht auch illegitimen Datenmanipulationen macht es erforderlich, dass erzielte Ergebnisse überprüft werden können. Dazu müssen die benutzten Daten erhalten und für andere Forscher zugänglich gemacht werden. Die KVI hat diesen Themenkomplex nicht abschließend behandelt, aber vorgeschlagen, dass der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten dieses Thema bearbeitet.

Das Bundesstatistikgesetz kennt eine Privilegierung der Wissenschaft. Dies ist ohne Zweifel ein sehr wesentlicher Fortschritt gewesen. Der Privilegierung sollte aber eine Verpflichtung gegenüber stehen, die auch mit Sanktionen bewehrt ist. Deshalb hat die KVI ein

Forschungsdatengeheimnis gefordert. Auch bei seiner Einführung wäre zu klären, wer Forschung betreibt.

Selbst wenn das Forschungsdatengeheimnis zunächst nicht eingeführt würde, bleibt die Frage, wer in den Genuss des Wissenschaftsprivilegs kommen sollte. In der Mehrzahl der Fälle ist es klar. Bei Universitäten und Hochschulen, aber auch bei öffentlich finanzierten unabhängigen Forschungsinstituten steht der wissenschaftliche Charakter außer Frage. Es sind aber durchaus Grenzfälle denkbar, bei denen zu klären ist, ob es sich bei einer Organisation um eine Stätte unabhängiger wissenschaftlicher Forschung handelt, die das Wissenschaftsprivileg beanspruchen darf. Hier bietet sich ein Zertifizierungsverfahren an, in dem nach einem Satz von Kriterien geprüft wird, ob eine bestimmte Institution den Anforderungen unabhängiger wissenschaftlicher Forschung genügt und damit in Bezug auf den Datenzugang die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Wissenschaftsprivilegs erfüllt bzw. gegebenenfalls dem Forschungsdatengeheimnis unterliegt. Der Rat, in dem Wissenschaftler und Datenproduzenten vertreten sind, könnte eine solche Zertifizierung übernehmen. An dieser Stelle könnte man ihm auch eine Entscheidungskompetenz zusprechen.

Betrachtet man die Gesamtheit der hier angesprochenen Funktionen ergeben sich konkrete Konsequenzen für Status und Zusammensetzung des Rats. Zu klären sind :

- der rechtliche Status und die Berufung der Mitglieder
- die Größe und Zusammensetzung des Rates
- die Erarbeitung von Berufungsvorschlägen für die Mitglieder

Gerade weil der Rat sich im wesentlichen auf Empfehlungen beschränkt, bedarf er der Autorität. Er darf keine Privatangelegenheit von Vereinen oder Fachgesellschaften sein. Hierbei sind verschiedene Lösungen denkbar. Vorstellbar ist eine Lösung unter dem Dach der DFG. Damit würde der Charakter der Selbstorganisation von Wissenschaft besonders deutlich. Die Datenproduzenten wären hiermit in die Wissenschaft eingebunden, was sicher eine gewisse Verengung ihrer Funktion bedeutet.

Denkbar – und wahrscheinlich eigentlich die bessere Lösung - ist aber auch eine Ansiedlung im öffentlichen Bereich als unabhängige öffentliche Institution, die dann vom Bundespräsidenten einzusetzen wäre. Nur so ist sicherzustellen, dass es sich nicht um eine Institution der Exekutive handelt. Für diese Lösung gibt es zahlreiche Beispiele, es sei an den Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, den Wissenschaftsrat oder die Bundesbank erinnert. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung ein Mitspracherecht in Anspruch nehmen würde. Welche Ressorts dabei zu beteiligen wären, bedürfte einer Klärung innerhalb der Bundesregierung. Entscheidend wäre in einem derartigen Verfahren die Erarbeitung der Vorschläge für die Mitglieder. Diese sollte in einer transparenten Weise erfolgen.

Von der Aufgabenstellung her bestimmt sich dann auch die Zusammensetzung des Rates. Seine Größe sollte bei 10 bis 20 Mitgliedern liegen. Konkret schlägt der Gründungsausschuss zwölf Mitglieder vor. Im Rat sollten in gleicher Stärke die Wissenschaft und die Datenproduzenten vertreten sein. Zu diskutieren ist die Vertretung der Exekutive. Die KVI war hier noch von einer Vertretung von Bund und

Ländern ausgegangen, welche letztlich die Infrastrukturprojekte zu finanzieren haben. Der Gründungsausschuss ist von dieser Position abgerückt. Wenn der Rat keine Entscheidungskompetenz hat, ist es auch nicht notwendig, die späteren Finanzierer an seinen Entscheidungen zu beteiligen, schließlich richten sich seine Vorschläge genau an diese.

Entscheidend für die Zusammensetzung des Gremiums sollte die Erarbeitung von Berufungsvorschlägen sein. Hier sollten für Datenproduzenten und Wissenschaftler unterschiedliche Verfahren eingesetzt werden.

Bei den Datenproduzenten spricht alles dafür, dass die jeweiligen Institutionen für jede Position je einen Vorschlag machen. Geht man davon aus, dass der Rat 12 Mitglieder hat, entfielen 6 auf die Datenproduzenten. Hier sollten insbesondere jene Institutionen vertreten sein, die ein Forschungsdatenzentrum eingerichtet haben. Übersteigt die Zahl der so zu berücksichtigende Institutionen die Zahl 6, wäre ein Rotationsverfahren vorzusehen.

Bei der Vertretung der Wissenschaft kommt es darauf an, dass sich die Wissenschaftler, die empirisch mit Daten arbeiten, durch dieses Gremium vertreten sehen. Das bedeutet einerseits, dass der Vorschlag für die 6 Wissenschaftlersitze auf einer Wahl beruhen muss, andererseits, dass das aktive und passive Wahlrecht an ein Engagement auf dem Gebiet der empirischen Forschung geknüpft werden sollte. Schließlich sollten die Wähler auch die Vorstellungen der Kandidaten kennen lernen und diskutieren können.

Um sicherzustellen, dass die jeweils anstehenden Probleme intensiv diskutiert werden und die Wahlentscheidung in Kenntnis der bei diesen Diskussionen vertretenen Positionen erfolgt, ist eine mindestens einmal im Jahr stattfindende Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten vorzusehen, auf der die Wahl erfolgt und die vom Rat vorbereitet wird. Allerdings sollten diejenigen, die aus wichtigen Gründen an der Konferenz nicht teilnehmen können, von der Wahl nicht ausgeschlossen werden. Deswegen sollte auch eine Briefwahl ermöglicht werden.

Die Abgrenzung der aktiven und passiven Wahlberechtigung ist vor dem Hintergrund dieser Überlegungen nicht einfach. Sicher gestellt werden sollte, dass nur die wirklich interessierten – und damit in der Regel zugleich auch fachkundigen – Wissenschaftler an der Wahl teilnehmen. Dies spricht dagegen, die Angelegenheit den Fachgesellschaften zu überlassen. Nur ein Teil von deren Mitgliedern ist empirisch orientiert. Diese sollten daher nicht automatisch wahlberechtigt sein. Auf der anderen Seite sollte der Zugang zu der Wahlpopulation so offen wie möglich gestaltet werden. Als grundsätzliches Kriterium käme daher eine Teilnahme an der Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten infrage, für die es keine Beschränkung geben sollte. In der Anfangszeit muss man allerdings damit rechnen, dass es Termenschwierigkeiten gibt. Insofern sollte die Wahlberechtigung auch durch eine aktive Registrierung in der Wählerliste erworben werden können. Diese sollte allerdings mit der Bereitschaft verbunden sein, an einer der späteren Konferenzen teilzunehmen.

Zu klären ist auch, wie der Wählerkreis statusmäßig abgegrenzt wird. Um eine gewisse Kontinuität sicherzustellen, spricht vieles dafür, die Wahlberechtigung auf Hochschullehrer, wozu auch die neuen

Juniorprofessoren zählen würden, und die Abteilungsleiter und Präsidenten von Forschungsinstituten zu beschränken. Bei diesem Vorschlag wird unterstellt, dass wissenschaftliche Assistenten, die in der Vergangenheit oft besondere Sachkunde auf dem Gebiet der empirischen Forschung hatten, schrittweise durch Juniorprofessoren ersetzt werden. Sollte diese Erwartung nicht zutreffen, wäre auch darüber nachzudenken, inwieweit man einen Sitz in diesem Gremium wissenschaftlichen Mitarbeitern zuordnen sollte. Eine Alternative hierzu wäre, nach dem Muster der DFG-Fachgutachterwahlen die aktive Wahlberechtigung an die Promotion und an eine Tätigkeit in einer Institution unabhängiger wissenschaftlicher Forschung zu binden.

Zusammenfassend machen die vorgetragenen Überlegungen deutlich, dass ein Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten nicht in Konkurrenz zu bestehenden Institutionen treten würde, sondern wichtige Funktionen wahrnehmen könnte, die zur Zeit nicht abgedeckt sind.

Dabei handelt es sich zum Teil um ganz neue Funktionen, die den Wandel unserer Gesellschaft zu einer Informationsgesellschaft widerspiegeln. Der Rat könnte verdeutlichen, dass die Versorgung einer Gesellschaft mit Daten unabhängig erfolgen muss und dass der Zugang zu allen öffentlich relevanten Daten sicher gestellt werden muss. Dies spräche für eine möglichst hochrangige Ansiedlung. Ein Rat, in dem Wissenschaft und Datenproduzenten gleichberechtigt vertreten sind, kann dafür sorgen, dass die jeweils neuesten analytischen und methodischen Gesichtspunkte in die Diskussion einfließen. Für die Wissenschaft liegt hier eine besondere Herausforderung. Sie hat die Chance in Selbstorganisation die Voraussetzungen für Innovationen in allen Aspekten der Dateninfrastruktur zu schaffen.

In diesem Referat wurden in erster Linie Probleme aufgezeigt. Es geht nun darum, Lösungen zu konkretisieren. Der Gründungsausschuss möchte nicht mit vorgefertigten Ergebnissen Dinge festlegen, es geht darum in der Diskussion Lösungen zu erarbeiten, die sich an den Interessen der Betroffenen orientieren. Dabei darf man nicht übersehen, dass Art und Zahl der Interessenten nicht so klein sind, wie man meint, wenn man nur seine eigene Position im Auge hat. Es geht nicht nur um Interessen der Wissenschaft, sondern auch um die einer Öffentlichkeit, die gleichermaßen Interesse an guter Politikberatung hat, aber auch die Mittel für die Beschaffung der Informationen aufbringen muss. Gerade wenn man in der Informationsgesellschaft die unabhängige Bereitstellung von Daten für eine zentrale Aufgabe hält, muss man dafür Sorge tragen, dass dieses koordiniert und effizient , allerdings unter Berücksichtigung des notwendigen Innovationsspielraums, geschieht und dass die verschiedenen Interessen miteinander ausgeglichen werden.