

Was erwartet die Politik von einer verbesserten Infrastruktur für Sozial- und Wirtschaftsdaten und was kann sie dafür tun?

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie im Namen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ganz herzlich hier in Wiesbaden zur 1. Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten. Viele von Ihnen waren ja bereits im September 2001 in Berlin bei der Vorstellung des Gutachtens der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik dabei. Einige von Ihnen engagieren sich für den Zugang der Wissenschaft zu Mikrodaten in unterschiedlichen fachlichen Zusammenhängen schon seit mehreren Jahrzehnten.

Die heutige Konferenz markiert einen weiteren Schritt auf dem langen Weg zu einer für Wissenschaft und Politik produktiven informationellen Infrastruktur – ein Weg der nur gemeinsam zu beschreiten ist und der vom konstruktiven Dialog miteinander ganz wesentlich abhängt. In diesem Sinn wünsche ich uns allen in dieser Konferenz Gelegenheit zur Standortbestimmung und Meinungsbildung für die nächsten Schritte.

Meine Damen und Herren,

was erwartet die Politik von einer verbesserten informationellen Infrastruktur? Warum engagiert sich die Bundesregierung dafür?

Politische Entscheidungen sind in wachsendem Maße begründungspflichtig geworden. Die Ansprüche der Bürger an die Rationalität politischen Handelns sind gewachsen. Von Politikern und Politikerinnen wird erwartet, dass sie gut informiert entscheiden, dass sie die Wirkungen von Maßnahmen vorher abschätzen, und dass sie sich des Erfolgs der Maßnahmen vergewissern.

In Politik und Verwaltungshandeln ist zugleich eine Tendenz zur „Verwissenschaftlichung“ zu beobachten, im Parlament z.B. durch Enquetekommissionen des Bundestags oder in Form parlamentarischer Anfragen, die offenkundig auf wissenschaftlicher Zuarbeit beruhen. Der

zunehmende Rückgriff der Regierung auf Kommissionen wurde erst kürzlich in der Öffentlichkeit – wenn auch eher kritisch - kommentiert. Und auch Sie als Wissenschaftler bekommen die Erwartungen und die damit verbundene Nachfrage zu spüren.

Eigentlich kann man die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ja nur beglückwünschen, wenn ihre Kompetenzen nachgefragt werden, vor allem von zahlungskräftigen Interessenten. Aber sind sie gewappnet, diesen Erwartungen zu entsprechen?

Deutschland verfügt über eine im internationalen Vergleich sehr leistungsfähige amtliche Statistik. Die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften weisen eine beachtliche Kapazität in der empirischen Forschung auf. Wertvolle Datenbestände der Statistik sind allerdings für Forscher oft nicht zugänglich oder nur exklusiv im Rahmen von Gutachten oder zu prohibitiv hohen Kosten. In anderen Fällen wiederum bilden die an unterschiedlichen Stellen verfügbaren Daten die Sachverhalte in einem Politikfeld nur unzulänglich ab.

Es sind daher vor allem zwei Hemmnisse, die einer fundierten und wirkungsvollen Politikberatung Grenzen ziehen: Die unzureichende **Qualität der verfügbaren Informationen**, und ihre mangelnde **Zugänglichkeit** für wissenschaftliche Analysen.

Beide Aspekte will ich an Beispielen erläutern.

Nehmen wir etwa den Bereich der **Bildungspolitik und Bildungsforschung**. Die klassische **Bildungsstatistik** registriert die Inputseite des Bildungssystems, wie sie sich von der Administration her darstellt: Schüler, Studenten, Professoren, Bildungsausgaben. Bis Anfang der 90er Jahre war zusätzlich der **Mikrozensus** eine wertvolle Quelle der Bildungsberichterstattung, mit zwar knappem Frageprogramm, aber enorm großer Stichprobe, ständiger Replikation und haushaltsbezogener Kontextinformation. Mit der Bereitstellung von anonymisierten Scientific Use Files – die durch Förderung des BMBF inzwischen bis zum Mikrozensus 2004 sichergestellt ist – sind hier nicht-prohibitive Zugänge für die Forschung auf Dauer ermöglicht. Bei methodischer Findigkeit kann die Quelle noch wertvoller werden - etwa dadurch, dass man panelartige Datenstrukturen aufbaut. Auch hier sind Arbeiten in Vorbereitung.

Der Mikrozensus hat dennoch gerade für die Bildungspolitik inzwischen an Wert verloren, weil aufgrund internationaler Anforderungen nicht mehr der Schultyp erhoben wird, sondern die Klassenstufe.

Die **PISA-Studie** wiederum – die ja nicht Teil der amtlichen Statistik ist – stellt ganz auf die Output-Seite des Bildungssystems ab. Sie misst Performance im Sinn von Schülerwissen.. Die Ergebnisse haben zwar unmittelbar politische Relevanz gehabt, aber die Daten stehen der Wissenschaft für Reanalysen bisher nur eingeschränkt zur Verfügung. So werden zwar die Datensätze im Netz bereitgestellt, aber ohne Schulkennung und damit im Aussagewert begrenzt. Hier sind also noch weitere Schritte nötig, um die von der Wissenschaft gewünschte breite Verfügbarkeit im Rahmen des geltenden Datenschutzes zu erreichen.

Das Beispiel zeigt, dass wir von einer befriedigenden informationellen Infrastruktur noch entfernt sind, die ja durch die Komplementarität der Informationssysteme von amtlicher Statistik und Wissenschaft charakterisiert wäre. Es zeigt zugleich den Bedarf an datenschutzkonformen Zugangswegen für eine heterogene Vielfalt von Anwendungen. Nachzudenken wäre darüber, wie grundsätzlichere Lösungen von Zugangsmöglichkeiten und damit verbundenen Pflichten der Wissenschaft etwa im Rahmen der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes bzw. eines strafrechtlich sanktionsbewehrten Forschungsdatengeheimnisses erreicht werden können.

Mein zweites Beispiel, das sehr zur Hoffnung Anlass gibt, betrifft die **Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung**.

Erst jüngst haben die Vorgänge um die Vermittlungsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit gezeigt, welche Unklarheiten und Fehldeutungen möglich sind, wenn prozessproduzierte Daten ohne unabhängige Qualitätssicherung und wissenschaftliche Begleitforschung als Informationsbasis benutzt werden.

Das schlechte Beispiel hat aber sein Gutes gehabt, denn es hat Änderungswillen bewirkt. So fordert die Hartz-Kommission, für die Wirkungsforschung bessere Arbeitsmarktinformationen verfügbar zu machen. Die Zusammenarbeit und der wissenschaftliche Wettbewerb zwischen externen Wissenschaftlern und dem IAB sollen zügig vorangetrieben werden. Denn nur der Wettstreit verschiedener disziplinärer und methodischer Herangehensweisen liefere verlässliche Erkenntnisse über die Effizienz und Effektivität arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Konkret wird der beschleunigte Aufbau eines Forschungsdatenzentrums unter Anleitung des IAB und in Kooperation mit der Statistik-Abteilung der Bundesanstalt für Arbeit gefordert.

Die Pflicht zur Evaluation wurde jüngst explizit in der Arbeitsmarktpolitik verankert. Im Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, das als Konsequenz aus dem Hartz-Gutachten entstanden ist, heißt es:

„Der Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist zur Verbesserung der Wirksamkeit und Steuerung regelmäßig durch die Arbeitsämter zu überprüfen. Dazu ist ein regionales Arbeitsmarktmonitoring einzurichten. Arbeitsmarktmonitoring ist ein System wiederholter Beobachtungen, Bilanzierungen, Trendbeschreibungen und Bewertungen der Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt einschließlich der den Arbeitsmarktausgleich unterstützenden Maßnahmen.“

Professor Börsch-Supan hat darauf hingewiesen, dass es sich in den USA ja als Glücksfall erwiesen hat, dass der US Congress Subventionen und Transferprogramme nur dann verabschieden darf, wenn sie gleichzeitig von Evaluationsstudien begleitet werden, die Kosten und Nutzen ex post vergleichen. Dieser Mechanismus hat zu einer Fülle von Daten und Experimenten geführt, von denen derzeit Politik wie Wissenschaft profitieren. Ich hoffe daher sehr, dass die Verpflichtung zur Evaluation, wie sie in der Arbeitsmarktpolitik festgelegt wurde, bald auch in vielen anderen Politikbereichen implementiert wird.

Aber nicht nur die Politik kann und möchte von einer verbesserten informationellen Infrastruktur für die Politikberatung profitieren. Auch die **Wissenschaft selbst** wird daraus **Vorteile für ihre eigene Entwicklung ziehen**.

So sieht z.B. der Wissenschaftsrat bei der Wirtschaftsforschung im internationalen Maßstab Defizite in denjenigen Teilgebieten der Ökonomie, in denen mit Hilfe quantitativer Erhebungs- und Analyseverfahren konkrete wirtschaftliche Fragestellungen untersucht werden. Er wünscht sich eine Verstärkung dieses Typus von Forschung an den deutschen Hochschulen, und dafür sei gerade der Zugang zu Daten der amtlichen Statistik insbesondere auf Mikroebene unerlässlich.

Auch in den Sozialwissenschaften gibt es derzeit eine Reihe Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, die sich als Pioniere mit großem Engagement Datenzugänge erarbeitet und erobert haben. Aber eine große Zahl der Sozialwissenschaftler steht noch abseits.

Auch die derzeitige Kultur der wissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland ist wenig geeignet, Erkenntnisfortschritte durch Wettbewerb zu fördern. Parallelgutachten oder mehrfache Vergabe eines Forschungsthemas sind noch viel zu selten üblich.

Die Arbeit verschiedener Wissenschaftler auf der Grundlage einer gemeinsamen Datenbasis, d.h. mit anonymisierten Scientific Use Files der Erhebungen, ist jedoch eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich Qualitätsverbesserungen und wissenschaftlicher Fortschritt der empirischen Forschung im Wettbewerb der Wissenschaftler untereinander einstellen können.

Welche Rolle spielt BMBF auf dem Weg zu einer besseren informationellen Infrastruktur ?

Die Bundesministerin für Bildung und Forschung Edelgard Bulmahn hatte 1999 eine **Kommission** unter der Leitung von Herrn Prof. Krupp und Herrn Hahlen gebeten Vorschläge **zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik** zu erarbeiten. Der Auftrag der Kommission schloss alle Datenquellen ein. Es sollten vor allem internationale Erfahrungen und Beispiele guter Praxis auf ihre Übertragbarkeit geprüft werden.

Die im Mai 2001 übergebenen Empfehlungen waren von unterschiedlicher zeitlicher Reichweite und an weit mehr Akteure als nur den BMBF gerichtet. Manches erschien uns zügig machbar, wie die Bereitstellung von Scientific Use Files oder Methodenprojekte, anderes, wie der Aufbau von Datenzentren und die Konzeption eines Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten, brauchte erkennbar Vorbereitungszeit.

Die Kommission hat ihre Empfehlungen auf einer Konferenz im September 2001 vorgestellt. Zeitgleich hat BMBF den **Gründungsausschuss eines Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten** berufen, um die Umsetzung der Vorschläge zügig einzuleiten. Er sollte Pilotprojekte auf den Weg bringen und einen Vorschlag zur dauerhaften Verankerung des Prozesses zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur in Deutschland entwickeln.

Was wurde seitdem erreicht?

Wenn man die 36 Empfehlungen der KVI durchsieht kann man schon einiges „abhaken“, anderes ist auf den Weg gebracht. Die Bereitstellung von Scientific Use Files ist wieder in Gang gekommen, es wurden neue Datenzugänge und Pilotprojekte zur Methodenentwicklung gestartet. Herr Professor Mayer wird am Anschluss sicher das Gesamtbild zeichnen, ich will mich auf die wichtigsten und in gewissem Sinn prototypischen bereits laufenden Vorhaben beschränken:

Die laufende Bereitstellung von Scientific Use Files der Mikrozensus bis 2004, der EVS 1998 und der Zeitbudgetstudie habe ich schon erwähnt. Weitere Projekte betreffen die Arbeitsmarktdaten der Bundesanstalt für Arbeit. Unter den Methodenprojekten möchte ich ein Vorhaben zur Anonymisierung wirtschaftsstatistischer Einzeldaten hervorheben, mit dem sich Forscher und Datenproduzenten einen Bereich zu erschließen versuchen, in dem eine Anonymisierung unter Wahrung der Aussagekraft besonders schwierig erscheint. Weiterhin hat das Forschungsdatenzentrum beim Statistischen Bundesamt seine Arbeit aufgenommen, in dem weitere Scientific use files sowie public use files für Lehrzwecke erstellt werden und Zugänge zu nicht anonymisierten Daten im Amt oder via Fernrechen entwickelt und getestet werden. Mit der Institutionalisierung des Sozio-ökonomischen Panels als selbständige Abteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung wurde eine der für die empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung wichtigsten Großerhebungen mit inzwischen rund 12.000 befragten Haushalten ab Januar 2003 auf eine sichere Grundlage gestellt.

Welche Aufgaben liegen vor uns? Ich will meine Erwartungen in drei Punkten zusammenfassen:

Meine erste Erwartung richtet sich an die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen. Mit den Pilotprojekten werden **Möglichkeiten geschaffen. Sie müssen jetzt genutzt werden.**

Die Pilotprojekte öffnen Türen in die Häuser der Datenproduzenten. Nun brauchen wir einen möglichst regen Publikumsverkehr, um die Möglichkeiten zu testen, Probleme zu ermitteln, Produkte zu erarbeiten. Dann kann zum Ende der Pilotphase auf guten Grundlagen entschieden werden, wie es weitergehen soll. Dies sind keine Projekte, die vollautomatisch von der ersten in die nächste Phase gleiten. Es werden neue Verfahren entwickelt und getestet. Es ist möglich, dass sie nicht funktionieren, oder dass Angebote zu wenig in Anspruch genommen werden. Breite Nachfrage und vor allem der vorweisbare qualitative Mehrwert der mit den neuen Scientific Use Files oder Datenzugänge erzielten Forschungsergebnisse wären dagegen die beste und eigentlich einzig tragfähige Begründung, um auch künftig Ressourcen für die weitere Entwicklung der informationellen Infrastruktur zu mobilisieren. Ich bitte die Wissenschaftler deshalb dringend darum, sich einzubringen und einzumischen. Die unerwartet große Resonanz auf die Einladung zur Tagung mit 350 Anmeldungen finde ich außerordentlich erfreulich und nehme sie als starken Hinweis darauf, dass Sie dazu bereit sind, sich darauf einzulassen. Mit den Präsentationen heute und morgen werden auch diejenigen unter Ihnen, die bislang noch nicht zu den

intensiven Datennutzern gehörten, zahlreiche Hinweise erhalten, an welchen Stellen, bei welchen Kollegen und in welchen thematischen Forschungszusammenhängen Sie in dem entstehenden Netz mitwirken können.

Meine zweite Erwartung betrifft den Kreis der **beteiligten Akteure**. Die Kommission hatte eine viel größere Bandbreite von Maßnahmen und Akteuren im Auge, als sie mit der Pilotphase bislang adressiert wurden, und die ich deshalb hier nochmals ansprechen möchte:

die **Universitäten** mit ihrer Ausbildungsleistung und die **Länder** mit der Ausrichtung von neu zu besetzenden Lehrstühlen, die **Forschungsförderer und Stiftungen**. Die DFG hat bereits den Ball aufgenommen mit einem Rundgespräch zur Arbeitsmarktforschung, das Datennutzer und Datenproduzenten an einen Tisch brachte. Gefordert sind auch die übrigen **Datenproduzenten** auf der Forschungsseite und die **Ressorts** der Bundesregierung. Ich habe Verständnis dafür, dass man zunächst aus den mit der Konzeption und Durchführung einer empirischen Erhebung verbundenen Investitionen Folgerungen und publizierbare Ergebnisse erzielen möchte. Aber spätestens nach einer ersten Auswertungsphase gehören alle mit öffentlichen Mitteln finanzierten Daten nicht unter Verschluss, sondern in die Hände der interessierten wissenschaftlichen community. Dies erfordert Bereitschaft bei den Forschern und Forscherinnen, bei den Auftraggebern von Gutachten in der Administration, auch bei den Forschungsförderern, sich in ihrem Verantwortungsbereich systematisch und mit Nachdruck für die geregelte Freigabe für wissenschaftliche Zwecke einzusetzen. Hier gibt es sehr positive Beispiele – wie das SOEP – aber auch noch erheblichen Nachholbedarf. Die Verbesserung der informationellen Infrastruktur braucht viele Mitwirkende. Mit der Bereitstellung von Forschungsmitteln für einzelne Projekte ist es nicht getan.

Mein drittes Petikum betrifft die **Rolle des Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten**.

Wir wollen diesen Rat einrichten, um den in Gang gebrachten Prozess zu verstetigen. Wie die Aufgaben des Rats sein sollen, wie er sich im Verhältnis zu vorhandenen Beratungsgremien einordnet, wie er sich legitimiert und wie er mit der Außenwelt kommuniziert wird heute und vielleicht auch morgen diskutiert werden. Der Vorschlag für die Einrichtung eines solchen Rats kam aus der Wissenschaft. Ich erhoffe mir davon, dass der Rat den empirisch arbeitenden Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern gemeinsam mit den Datenproduzenten eine Plattform zur Artikulation und Austausch von Erwartungen, Problemen, Vorschlägen gibt. Er soll die Wissenschaft beim Datenzugang und die Datenproduzenten bei der Qualitätssicherung der „öffentlichen Daten“ unterstützen. Für den

Erfolg des Rats ist es meines Erachtens ausschlaggebend, dass er Vielfalt in der Wissenschaft erweitert und nicht verengt, und dass er das Bündeln von Kräften in der Selbstorganisation der Wissenschaft katalysiert ohne selbst zur limitierenden Instanz zu werden.

Ich möchte schließen mit einem sehr herzlichen Dank an die Mitglieder des Gründungsausschusses und seinen Vorsitzenden Prof. Karl Ulrich Mayer für die bisher geleistete Arbeit, insbesondere den Schwung, mit dem das „Eisen geschmiedet wurde solange es heiß ist“.

Ich würde mich freuen, wenn die zündende Wirkung, die bereits von der Tagung der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur im Herbst 2001 ausging, auch wieder mit dieser Tagung erreicht würde. Schön wäre es, wenn jeder Teilnehmer aus den Debatten heute und morgen konkrete Handlungsmöglichkeiten für sich mitnehmen würde, die die „Verbesserung der informationellen Infrastruktur“ als gemeinsamen Prozess voranbringen. In diesem Sinn wünsche ich der Konferenz einen erfolgreichen Verlauf und danke für Ihre Aufmerksamkeit!