

Documentation

Zu guter Forschungsinfrastruktur und forschungsbasierter Politikberatung gehört mehr als nur gute Statistikdaten*

Von Gert G. Wagner
(DIW Berlin, Vorsitzender des RatSWD)

Zusammenfassung

Der Beitrag ordnet die Bereitstellung von Forschungsinfrastruktur in den Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften in die Möglichkeiten und Grenzen einer forschungsbasierten Evaluation und Beratung von Politik ein. Entsprechend werden einige Hinweise für die Weiterentwicklung der einschlägigen Forschungsinfrastruktur in Deutschland und im internationalen Kontext gegeben.

JEL Code: A20, C89, H42

Der beliebte Spruch „Ich glaube nur der Statistik, die ich selbst gefälscht habe“ dürfte an deutschen Stammtischen (und nicht nur da) zu den vielzitierten „Weisheiten“ gehören. Die Behauptung ist aber gleich zweifach falsch.

Winston Churchill, dem die Aussage zugeschrieben wird, hat diese Geringschätzung von Statistiken niemals geäußert. Vielmehr wurde die vielzitierte Behauptung Churchill vermutlich von Joseph Goebbels in den Mund gelegt, der Churchill als Lügner diffamieren und die Statistiken zur britischen Waffenproduktion kleinreden wollte.

Und der sachliche Kern der Behauptung ist sowieso falsch: Statistiken werden in modernen Staaten nicht gefälscht, sondern allenfalls eigenwillig definiert und manchmal merkwürdig interpretiert. Der griechische Statistik-Skandal ist nur die Ausnahme, die die Regel bestätigt.

* Schriftform des Eröffnungsvortrags der 6. Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten am 20. Februar 2014 unter dem Titel „Forschungsdaten im Spannungsfeld von Verlässlichkeit, Innovation und planmäßiger Bereitstellung“. Der Vortragsduktus und der Verzicht auf Quellenangaben wurden bewusst beibehalten.

Das gewissermaßen geflügelte Wort „Ich glaube nur der Statistik, die ich selbst gefälscht habe“ ist aber, obwohl es sachlich falsch ist, trotzdem sehr beachtenswert, weil dahinter ganz offenkundig ein verbreitetes Misstrauen der Öffentlichkeit und vieler Entscheidungsträger gegenüber wissenschaftlichen Analysen, und nichts anderes sind Statistiken, steckt.

Ich behaupte: Obwohl es soviel Statistiken und Forschungsdaten gibt wie nie zuvor und die empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung boomt, werden die darauf aufbauenden wissenschaftlichen Erkenntnisse von der Politik nach wie vor nur zögerlich genutzt. Denn nicht nur an Stammtischen, sondern auch in der Politik gibt es ein weit verbreitetes Misstrauen gegenüber Statistiken. Dabei gilt mehr denn je, was einst der britische Premierminister Winston Churchill wirklich sagte: „You must look at the facts – because they look at you“.

1. Messen, was messbar ist

An dieser Stelle liegt es nahe auch Galileo Galilei zu zitieren, dem – wie auch Archimedes – die Forderung zugeschrieben wird „Man muss messen, was messbar ist, und messbar machen, was zunächst nicht messbar ist.“

Nun wird der Politik oft unterstellt, dass sie zu wenig faktenorientiert sein. Deswegen möchte ich hier eine Bemerkung zu Galilei anfügen: so einfach wie sich der große Naturwissenschaftler die Welt vorstellt, ist sie nicht. Man muss nämlich als Wissenschaftler auch wissen, wo messen nichts nutzt, sondern vielmehr die Grenzen der Wissenschaft liegen. Und an diese Grenzen stößt man bei sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Problemen sehr oft.

Wenn es zum Beispiel darum geht, dass Rentenzugangsalter und das Rentenniveau politisch festzulegen, können empirische Informationen (d. h. Messungen der Realität) nützlich sein. Am Ende aber muss politisch entschieden werden.

Die Entscheidung über das Alter beim Rentenzugang, das allgemeine Rentenniveau oder auch den Grad der Steuerprogression kann und darf die Wissenschaft der Politik nicht abnehmen.

Auch Expertenkommissionen, Sachverständigenräte und Beiräte, in denen Wissenschaftler sitzen, können und dürfen dem Gesetzgeber politische Entscheidungen nicht abnehmen. Und erst recht nicht darf sich die Politik an einfache Indikatoren binden, denn diese sagen oft nicht die ganze Wahrheit. Man denke an das beliebte BIP (Bruttoinlandsprodukt), das die nicht-marktliche Produktion ganz weglässt, oder auch an die Arbeitslosenquote, die z. B. unfreiwillige Unterbeschäftigung nicht erfasst. Und ob von der EU-Bürokratie vorgegebene Indikatoren oder die ins Grundgesetz geschriebene Verschuldungsgrenze besonders klug sind, wird sich weisen.

Um es mit Galilei zu sagen: Es muss mehr gemessen werden als bislang, aber die Wissenschaft (als auch die Politik) muss wissen, wo die systematischen Grenzen der Aussagekraft von Messungen liegen.

2. Relevanz von Forschungsdaten

Forschungsdaten sind zu Recht zu einem aktuellen Thema geworden. Die deutsche Bundesregierung hat das früh erkannt und 2004 den „Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten“ eingerichtet, der einschlägige Aktivitäten der amtlichen Statistik und der unmittelbar forschungstragenden Dateninfrastruktur an einem Tisch versammelt und gegenüber der Politik als Agenda Setter (und Lobbyist) agiert. Zu den kommenden Aufgaben des RatSWD seien im folgenden einige Anmerkungen gemacht.¹

Angesichts der Aufregung, die zu Recht bezüglich „Big Data“ und dem Ausspähen der Privatsphäre herrscht, will ich zuerst einmal ganz deutlich sagen: Die empirische Forschung in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften hat

¹ Angesichts der vor dem RatSWD liegenden Aufgaben ist es überaus erfreulich, dass sich in diesem Jahr mehr als 2.000 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als Wählerinnen und Wähler für den 2014–2017 zu berufenden RatSWD haben registrieren lassen. Gegenüber der letzten Wahl haben mehr als 700 Wählerinnen und Wähler zusätzlich gewählt; was einer Steigerung von etwa 70% entspricht. Gemessen an den registrierten Wahlberechtigten lag die Wahlbeteiligung bei etwas über 80% (beim letzten Male lag sie bei „nur“ 70%). Zum Vergleich: Bei der ersten Wahl im Jahr 2006 gab es 504 registrierte Wählerinnen und Wähler; schließlich abgestimmt hatten 332. Alle Kolleginnen und Kollegen, die sich zur Wahl gestellt haben, gilt es zu danken. Alle sind hoch qualifiziert und die Wahl war alles andere als leicht. Neunzehn Persönlichkeiten (zwei mehr als in 2011) stellten sich 2014 zur Wahl – nur acht von ihnen können in den RatSWD berufen werden. Zu danken gilt es auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMBF und des Projektträgers DLR, die den Rat unterstützen, und der Geschäftsstelle des RatSWD. Die Geschäftsstelle hat ganz entscheidend dazu beigetragen, dass ein hochinteressantes Programm vor uns liegt. Und vergessen wir nicht die praktischen Dinge, die zu einer Konferenz gehören. Auch dafür wurden sehr gute Lösungen gefunden. Insbesondere wurde auch die Registrierung der 2135 Wahlberechtigten reibungslos bewältigt. Man kann sich leicht vorstellen, dass es keine einfache Aufgabe war diese Wahl, mit Prüfung der Wahlberechtigung eines jeden Einzelnen, organisatorisch zu bewältigen. Deswegen gilt es besonders Denis Huschka und Claudia Oellers und ihrem Team, wozu auch viele Wahlhelferinnen und Wahlhelfer und deren Chef, Eckart Hohmann, gehört haben, zu danken. Besonders zu danken gilt es auch den Mitgliedern des Rates, die nicht mehr kandidierten bzw. nicht mehr kandidieren durften, da sie zweimal in Folge in den Rat gewählt worden waren. Dann muss man nämlich mindestens eine Wahlperiode aussetzen, um neuen Gesichtern eine Chance zu geben. An der Spitze gilt der Dank Notburga Ott, Ruhr-Universität Bochum, die als stellvertretende Vorsitzende eine besondere Verantwortung und Last zu tragen hatte. Ebenfalls ausgeschieden sind Josef Brüderl, LMU München, Michaela Kreyenfeld, seit kurzem Hertie School of Governance in Berlin, Susanne Rässler, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, und Joachim Wagner, Leuphana Universität Lüneburg. Ihnen allen gilt es zu danken.

nichts mit dem zu tun, was in der Öffentlichkeit und in den Feuilletons unter dem Begriff „Big Data“ gegenwärtig diskutiert wird. Bei Big Data geht es – sieht man von Geheimdienstaktivitäten ab – bislang vor allem um praktische Hilfen (wie der Online-Suche nach Geschäften oder Restaurants) oder um gezieltes Marketing. Das sind für sich genommen wissenschaftlich uninteressante Bereiche.²

Für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften viel wichtiger als Big Data ist die Entwicklung, dass sich mit Hilfe von Forschungsdaten die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften methodisch den Naturwissenschaften annähern, deren Stärke ja darin besteht, empirisch abgesicherte Kausalaussagen machen zu können. Das heißt: Es werden kaum noch Ergebnisse vorgelegt, die man aus Tabellen der amtlichen Statistik oder anderer Quellen, etwa der OECD, abschreibt. Sondern Original-Mikrodaten (also die einzelnen Datensätze für alle Beobachtungseinheiten) werden mit Hilfe geeigneter Statistik-Programmen, etwa STATA oder SPSS, maßgeschneidert analysiert (und nicht nur mit EXCEL). Diese Art der modernen Mikro-Analyse findet sich mittlerweile schon in etlichen Bachelor-Arbeiten!

Und es reicht nicht mehr aus rein deskriptive Beschreibungen zu geben und Korrelationsanalysen zu machen, sondern mehr denn je versuchen auch Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler durch geschickte Fragestellungen, eigene Experimente und das ausnützen „natürlicher Experimente“ kausale Analysen durchzuführen. Kurzum: Daten werden so ernst genommen wie noch nie in der Geschichte der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, die sich damit von ihren geisteswissenschaftlichen Wurzeln weit entfernen. Und im Feuilleton ist es ja noch immer üblich, dass die Eleganz des Arguments zählt und Daten als „Beleg“ für eine Behauptung nach Gusto herangezogen oder ignoriert werden.

Wie ernst Daten und Informationen inzwischen genommen werden, zeigen vielbenutzte Schlagworte wie „Open Data“ und „Open Government“. Hier kann ein Gremium wie der RatSWD vielleicht auch einen bescheidenen Beitrag zur Umsetzung leisten. Dies gilt speziell auch für die Evaluation von Politik.

Ob eine politische Maßnahme mittel- und langfristig wirkt oder verpufft, wird in Deutschland (wie in den meisten anderen Ländern dieser Welt) bisher nur in Ansätzen empirisch überprüft. Die Evaluation von Gesetzen – man denke insbesondere an den bevorstehenden Mindestlohn – sollten dabei nicht allein Ministerien und deren Auftragnehmer übernehmen. Ministerien neigen dazu die untersuchten Fragestellungen „eng“ fassen und so z. B. indirekte Kosten gar nicht in den Blick zu nehmen. Der Idealfall wäre, dass alle verfügbaren Datensätze der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden, sodass völlig un-

² Was natürlich nicht heißen soll, dass gerade in der Kombination sogenannter Echtzeitdaten (z. B. der Auswertung von Internetportalen) mit Surveydaten nicht ein großes Analysepotential liegen kann.

abhängige Evaluationsstudien möglich sind. Diese Unabhängigkeit gefällt Regierungen nicht unbedingt, wie zum Beispiel die Evaluation der Familienpolitik in 2013 gezeigt hat.

Auftrags-Evaluation für Ministerien ist aber auch sinnvoll, da unabhängige Wissenschaftler nicht unbedingt alle relevanten Fragen stellen.

Da Evaluationsstudien für die Politik aber – wie gesagt – durchaus unangenehme Ergebnisse bringen können wäre eine Selbstverpflichtung der Politik sinnvoll, indem sie Evaluationsstudien per Gesetz verpflichtend macht. Das ist natürlich einfacher gesagt als getan.

Denn es müsste ja auch festgelegt werden, in welchen Fällen eine „Evaluations-Pflicht“ gelten soll? Für bestimmte Gesetze oder beispielsweise erst ab einem gewissen finanziellen Schwellenwert? Und wer soll entscheiden anhand welcher Zielvorgaben evaluiert wird?

Hier könnte die große Koalition richtungweisende Diskussion beginnen. Der RatSWD als unabhängige und ressortübergreifende Institution wird gerne mithelfen eine solche Diskussion in Gang und voran zu bringen.

Ganz praktisch sei angemerkt: bei der anstehenden Evaluation der Mindestlohn-Gesetzgebung wird die RatSWD-AG „Regionaler Preisvergleich“ eine ungeahnt wichtige Rolle spielen. Denn ohne Berücksichtigung regionaler Preisniveauunterschiede kann man einen Mindestlohn nicht wirklich beurteilen. Dass eine AG, die eine Aufgabe forschungspolitisch und strategisch relevante bearbeitet, die einen langen Atem erfordert, plötzlich aktuelle Bedeutung erlangt, zeigt auch wie wichtig es ist, dass die Forschung und auch forschungsplanende Gremien den Freiraum haben ihre Aufgaben möglichst unabhängig von kurzfristigen politischen und ministeriellen Wünschen zu planen und zu realisieren.

3. Richtig interpretieren und nicht zu viel versprechen

Mehr Bedeutung von empirischen Analysen in Politik und Gesellschaft hängt allerdings nicht nur vom Interesse der Politik und der Gesellschaft an empirischer Evidenz ab. Die Bedeutung der Empirie hängt auch von der Wissenschaft selbst ab.

Um Missverständnisse bei der Interpretation von Statistiken zu minimieren, brauchen wir eine bessere „Statistical Literacy“ – also eine bessere Allgemeinbildung zur Interpretation von Statistiken. Dies wird nicht einfach zu verwirklichen sein. Hier ist, so meine ich persönlich, der RatSWD als Agenda-Setter gefragt!

Samuel Brittan, Star-Kolumnist der Financial Times, merkt zu Recht an: Öffentlichkeit und Politik sollten bezüglich Statistiken weniger leichtgläubig sein

und nicht jeden behaupteten Zusammenhang glauben, weil man ihn in einer bestimmten historischen Situation nur zu gerne glaubt. Brittan erinnert an die Behauptung der Harvard-Ökonomen Rogoff und Reinhart, dass eine hohe Staatsverschuldung sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Ihre Berechnungen haben sich freilich als fehlerhaft herausgestellt.

Notwendig ist eine öffentliche und politische Kultur, die empirische Analysen ernst nimmt und nicht naiv übernimmt. Wissenschaftliche Behauptungen sollten nur dann akzeptiert werden, wenn sie von mehreren Forschern, am besten auf Basis verschiedener Statistiken und Daten, gefunden wurden. Dann wäre es nicht mehr möglich, dass große Zahlen, weil sie besonders spektakulär sind, ungeprüft als Wahrheit betrachtet werden. Wie das z. B. seit Jahren für sogenannte modellgestützte Schätzungen der Schwarzarbeit der Fall ist. Grobe Abschätzungen, die in Linz durchgeführt werden, werden bis auf die Komma-stelle genau in der veröffentlichten Meinung diskutiert. Dass das Ausmaß der Schwarzarbeit auf Basis anderer Methoden, so der Befragung von Menschen, nur ein Zehntel beträgt, wird weitgehend ignoriert.

Da Schwarzarbeit im Dunkeln stattfindet, sind Befragungen mit Sicherheit sehr ungenau und sie schätzen wahrscheinlich nur den unteren Rand des wahren Ausmaßes. Wenn dieser untere Rand aber nur ein Zehntel des oberen Randes beträgt, dann sollte dieser obere Rand einer Schätzung nicht ungeprüft als Wahrheit verkündet werden.

Diese Vorsicht gegenüber Forschungsdaten und statistischen Ergebnissen gilt es systematisch zu lehren – beginnend in den Schulen, und später vertieft in Hochschulen. D. h. auch, dass wir Empiriker nicht vorschnell Ergebnisse als politikrelevant deklarieren dürfen, sondern dass wir noch viel mehr als bislang auf die Grenzen unserer Analysen hinweisen müssen. Darauf werden auch Christoph Schmidt und Klaus F. Zimmermann in den beiden Abschlussvorträgen dieser Konferenz deutlich hinweisen.

4. RatSWD: Von der Praxis, für die Praxis

Lassen Sie mich bitte noch ausdrücklich betonen: auch wenn die Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten (KSWD) in erster Linie ein Forum für die Reflexion interessanter neuer Entwicklungen und für den Austausch neuer Ideen ist, dürfen die ganz praktischen Entwicklungen nicht vergessen werden, die für die Bereitstellung von Forschungsdaten und gehaltvolle Analysen von Bedeutung sind.

In Deutschland sind die Voraussetzungen für seriöse empirische Analysen gut. Sowohl die Statistischen Ämter, viele Ministerien und Bundesinstitute, die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Rentenversicherung, die Krankenkassen und nicht zuletzt viele unabhängige Forschungsinstitute verfügen über so

viele qualitativ hochwertige Statistiken und Forschungsdaten wie noch nie. Mit dem Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten wurde von der Bundesregierung auch ein Forum geschaffen, dass die Weiterentwicklung dieser „Datenszene“ wesentlich befördert. Dafür bedanke ich mich auch heute im Namen der Amtlichen Statistik und der Datenproduzenten in Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen.

Klar natürlich auch: Nothing is perfect. Es gibt noch einigen Verbesserungsbedarf. Lassen Sie mich bitte einige Beispiele nennen. Und beachten Sie bitte: ich habe nicht nur Forderungen an die Politik (die sind sogar ziemlich überschaubar); mindestens ebenso wichtig ist die gerade erhobene Forderung an das Bildungs- und Forschungssystem die „statistische Bildung“ zu verbessern.

Zwar ist der Zugang zu den Mikro-Daten der amtlichen Statistik und anderer im Bereich der Regierungen erhobenen Forschungsdaten für Forscher im Grundsatz problemlos möglich, aber insbesondere in Universitäten können sich Professoren oft nicht die paar Tausend Euro leisten, die für größere Datensätze an Kosten anfallen können. Die neue Bundesregierung, die „Open Data“ als wichtiges Ziel ausdrücklich im Koalitionsvertrag benennt, sollte – so wünsche nicht nur ich mir – in dieser Legislaturperiode zusammen mit den zuständigen Forschungs- und Innenministerien der Länder endlich eine wirklich kostengünstige Lösung finden. Der neuberufenen RatSWD sollte dabei mithelfen. Die Moderationsfunktion des Rates wird gefragt sein. Und dies auch auf der europäischen Ebene, wo die forschungsfreundliche Weiterentwicklung des Datenschutzes und der Forschungsethik keine „Selbstläufer“ sind. Auch die Schaffung eines deutlich verbesserten Online-Zugriffs auf Mikro-Daten gehört zu diesem zentralen Aufgabenfeld.

Ich kann und will dem neugewählten Rat keine Vorschriften machen. Aber ich möchte zumindest darauf hinweisen, dass es nahe liegt eine multi-disziplinär besetzte Ethik-Kommission beim RatSWD einzurichten, die eine professionelle Ethik- und Datenschutz-Beratung sowie -prüfung für die zunehmende Zahl multidisziplinärer wie internationaler Studien bietet. Viele neue Studien kombinieren sozio-ökonomische Ansätze mit psychologischen, genetischen und medizinischen Dimensionen. Mono-disziplinär zusammengesetzte Ethik-Kommissionen sind dabei schnell überfordert.

Auch der ganz praktische Zugang zu den Daten, die in den 27 gegenwärtig vom RatSWD akkreditierten Forschungsdatenzentren vorliegen, muss noch verbessert werden. Ende letzten Jahres wurde auf der Homepage des RatSWD eine übergeordnete Suchfunktion eingerichtet, die in allen in den FDZen verfügbarer (Meta-)Daten sucht. Die Steuerung der Verbesserung dieser Suchfunktion wird eine wichtige Aufgabe des kommenden RatSWD sein. Disziplin gebundene Datenarchive können diese Aufgabe derzeit nicht übernehmen. Sie kommen allerdings mittel- und langfristig als verteilte Hosts für eine zentrale Such-Homepage in Frage.

Der Nutzerkreis der derzeitigen Such-Homepage wird auch immer vielfältiger, da die Forschungsdatenzentren eine große thematische Spannweite haben. Vor zwei Wochen ging z. B. ein Akkreditierung-Antrag für das Forschungsdatenzentrum des „Archivs für Gesprochenes Deutsch (AGD)“ ein. Dies ist ein Archiv des „Instituts für Deutsche Sprache“; einem Leibniz-Institut in Mannheim.

5. Agenda Setting durch den RatSWD

Lassen Sie mich zuletzt zwei konkrete Aufgabe für das Agenda-Setting durch den RatSWD nennen.

Die weltweite Bewegung, die die Bedeutung von Forschungsdaten in der Wissenschaft stärken will, droht von den Naturwissenschaftlern, die die Initiative ergriffen haben, für die aber beispielsweise Datenschutz keine Rolle spielt, dominiert zu werden. In den nächsten Jahren gilt es in den übergeordneten internationalen Diskussionen und Entwicklungen die Rolle der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften zu stärken; zum Beispiel in der Research Data Alliance (RDA). Lassen Sie uns den Dialog mit der RDA beginnen und vertiefen. Die Tore stehen offen. Dem RatSWD kommt hier in der Tat auch dem Rat aus Sicht der deutschen Forschungspolitik eine „Antennen-Funktion“ zu. Umgekehrt kann und sollte der RatSWD auch dazu beitragen das Gewicht der europäischen Forschungslandschaft in der von den USA dominierten RDA systematisch zu stärken.

Und die RDA muss wiederum ein Verhältnis nicht nur zum RatSWD, sondern auch zum in Deutschland vor der Gründung stehenden „Rat für Informations-Infrastrukturen (RII)“ finden. Der RII soll strategische Fragen der Informations-Infrastruktur klären. Forschungsdaten sind dabei nur ein kleiner Ausschnitt. Es geht vor allem um die Rolle von Bibliotheken, Fachinformationszentren, Archiven und Museen. Welche Rolle Forschungsdaten und der RatSWD spielen sollen, gilt es in den nächsten Jahren zu klären. Ich vermute, dass sich gemeinsame Projekte von RII und RatSWD anbieten werden. Die Zusammenarbeit beider Räte wird auf jeden Fall eine zentrale Aufgabe für die neu zu berufenden Mitglieder des RatSWD sein.