

Für einen besseren Datenzugang im Bereich Makroökonomik: Stellungnahme aus dem Verein für Socialpolitik

Bachmann, Rüdiger; Balleer, Almut; Enders, Zeno; Garnadt, Niklas; Stüber, Heiko

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bachmann, R., Balleer, A., Enders, Z., Garnadt, N., & Stüber, H. (2023). *Für einen besseren Datenzugang im Bereich Makroökonomik: Stellungnahme aus dem Verein für Socialpolitik*. (RatSWD Working Paper Series, 283). Berlin: Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). <https://doi.org/10.17620/02671.86>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

RatSWD Working Paper Series

RatSWD 
Rat für Sozial- und
WirtschaftsDaten

283

Für einen besseren Datenzugang im Bereich Makroökonomik

Stellungnahme aus dem
Verein für Socialpolitik

Rüdiger Bachmann, Almut Balleer, Zeno Enders,
Niklas Garnadt, Heiko Stüber

Dezember 2023

www.ratswd.de

RatSWD Working Papers

des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)

Die *RatSWD Working Papers*-Reihe startete Ende 2007. In dieser Online-Publikationsreihe werden konzeptionelle und historische Arbeiten, die sich mit der Gestaltung der statistischen Infrastruktur und der Forschungsinfrastruktur in den Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften beschäftigen, publiziert. Dies sind insbesondere Papiere zur Gestaltung der Amtlichen Statistik, der Ressortforschung und der akademisch getragenen Forschungsinfrastruktur sowie Beiträge, die Arbeit des RatSWD selbst betreffend. Auch Papiere, die sich auf die oben genannten Bereiche außerhalb Deutschlands und auf supranationale Aspekte beziehen, sind besonders willkommen.

RatSWD Working Papers sind nicht-exklusiv, d. h. einer Veröffentlichung an anderen Orten steht nichts im Wege. Alle Arbeiten können und sollen auch in fachlich, institutionell und örtlich spezialisierten Reihen erscheinen.

Die Inhalte der *RatSWD Working Papers* stellen ausdrücklich die Meinung der jeweiligen Autorinnen bzw. Autoren dar und nicht die des RatSWD. Die Zuwendungsgeber des RatSWD haben die Publikationen nicht beeinflusst.

Herausgeberin oder Herausgeber der RatSWD Working Papers-Reihe ist die/der Vorsitzende des RatSWD:

seit 2020 Monika Jungbauer-Gans

2014–2020 Regina T. Riphahn

2009–2014 Gert G. Wagner

2007–2008 Heike Solga

Für einen besseren Datenzugang im Bereich Makroökonomik

Stellungnahme aus dem Verein für Socialpolitik

Rüdiger Bachmann¹, Almut Balleer², Zeno Enders³,
Niklas Garnadt⁴, Heiko Stüber⁵

Dezember 2023

<https://doi.org/10.17620/02671.86>

Dieses Paper ist außerdem beim Verein für Socialpolitik erschienen:
https://www.socialpolitik.de/de/vfs_stellungnahmen_daten_makro

¹ University of Notre Dame (rbachman@nd.edu)

² RWI Essen und TU Dortmund

³ Universität Heidelberg

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

⁵ Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin

Exzellente empirische Wirtschaftsforschung, die Evaluation wirtschafts-, finanz- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie evidenzbasierte Politikberatung sind angewiesen auf die Verfügbarkeit hochqualitativer Daten. Eine im Januar 2023 durchgeführte Erhebung unter den Mitgliedern des Vereins für Socialpolitik (VfS) ergab, dass viele Forschende die Möglichkeiten, deutsche Daten für die Forschung – und damit auch für die Evaluation und Politikberatung – zu nutzen, für unzureichend halten. Die Mitglieder stimmen darin überein, dass fehlende Datenverknüpfungen einen der größten Mängel in der deutschen Dateninfrastruktur darstellen. Das betrifft sowohl die Verknüpfung von Daten verschiedener öffentlicher Datenproduzenten untereinander als auch die Verknüpfung dieser Daten mit denen, die in staatlich geförderten Stellen oder privat erhoben werden. Darüber hinaus wurde eine fehlende Harmonisierung und Zentralisierung im Datenzugang für die Daten der statistischen Landesämter beklagt, sowie eine mangelhafte Koordination der statistischen Landesämter untereinander und mit dem Statistischen Bundesamt (Destatis). Insgesamt sind die Mitglieder des VfS im Bereich Makroökonomik eher unzufrieden mit dem Datenzugang in Deutschland. Sie forschen deshalb oft mit ausländischen Daten. Unter fehlenden Forschungsergebnissen mit deutschen Daten leidet dementsprechend auch die aktuelle Politikberatung in Deutschland.

Die VfS-Mitglieder im Bereich Makroökonomik beklagen im Speziellen, dass wichtige gesamtwirtschaftliche Zeitreihen bei Destatis nicht benutzerfreundlich oder zeitnah vorliegen. Weitere Probleme stellen der nicht vorhandene flächendeckende programmgesteuerte Zugriff auf Daten bzw. das Fehlen von Maschinenlesbarkeit von Daten dar. Darüber hinaus wäre die Bereitstellung von öffentlich verfügbaren, tief aggregierten Daten hilfreich.

Zwar gab es in den letzten zwei Jahrzehnten Verbesserungen beim Forschungsdatenzugang, die heutigen Datenbedarfe gehen jedoch deutlich über die existierende Infrastruktur und den gesetzlichen Rahmen hinaus: Die Gesetzeslage selbst muss angepasst werden, um leistungsstarke Forschung zu ermöglichen. Nur so kann die hochwertige Evaluation wirtschaftspolitischer Maßnahmen und evidenzbasierte Politikberatung sichergestellt werden.

Die vorliegende Stellungnahme wurde von der Unterarbeitsgruppe (UAG) „Makroökonomik“ des Vereins für Socialpolitik verfasst und bildet die Position der Fachgesellschaft ab. Zunächst wird in Abschnitt 1 die Einschätzung des Status Quo der deutschen Forschungsdateninfrastruktur im Bereich Makroökonomik dargestellt. Im Anschluss werden in Abschnitt 2 die zentralen Defizite der deutschen Forschungsdateninfrastruktur diskutiert und in Abschnitt 3 Handlungsoptionen zu ihrer Verbesserung vorgeschlagen. Abschnitt 4 schließt die Stellungnahme mit einer Benennung der relevanten Stakeholder ab.

1. Forschungsdateninfrastruktur im Bereich Makroökonomik - Der Status quo

Im Januar 2023 hat der VFS eine Umfrage zur Bewertung der Forschungsdateninfrastruktur unter seinen Mitgliedern durchgeführt. Von den 500 Teilnehmenden haben 93 Teilnehmende das Arbeitsgebiet Makroökonomik oder Geldtheorie/-politik (nachfolgend als "Gruppe der Makroökonomien" bezeichnet) angegeben. Die folgenden Punkte zu Status Quo, Defiziten, Empfehlungen und einzubeziehenden Stakeholdern basieren auf den Ergebnissen dieser Unterstichprobe sowie der persönlichen Erfahrung der Mitglieder der UAG Makroökonomik, von denen jedes selbst langjährige Forschungserfahrung mit deutschen Daten hat.

Nutzung und Zufriedenheit mit der Dateninfrastruktur

Die **Gruppe der Makroökonomien** nutzt sowohl Mikrodaten, also Unternehmens-, Haushalts- und Personenindividualdaten, als auch aggregierte Makrodaten. **Makrodaten werden intensiver als in anderen Gruppen genutzt. Mikrodaten werden in ähnlichem Umfang wie in anderen Gruppen genutzt.** Dies dürfte durch die zunehmende Mikrofundierung makroökonomischer Forschung in den vergangenen Jahren begründet sein.

Die **Unzufriedenheit** der Mitglieder des VFS insgesamt **mit der deutschen Forschungsdateninfrastruktur wird von den Makroökonomien geteilt**, die ebenfalls eher unzufrieden sind. Die unzureichende Dateninfrastruktur beeinträchtigt den Forschungserfolg und die Durchführung von Projekten auch in der Politikberatung und -evaluation. Die Gruppe der Makroökonomien **greift daher oft auf ausländische Daten für die Forschung zurück.** Die fehlenden Forschungsergebnisse mit deutschen Daten und der schlechte Datenzugang beeinträchtigen die aktuelle Politikberatung in Deutschland.

Beispiele **aus unserer eigenen Erfahrung** lassen sich etwa aus der Zeit zu Beginn der Covid-19 Krise finden: Anders als in den USA, wo den staatlichen Stellen sehr schnell die finanzielle Situation der amerikanischen Firmen und Haushalte sowie die aktuelle Lage am Arbeitsmarkt und des Konsums bekannt war, wurden die deutschen wirtschaftspolitischen Hilfspakete im Frühjahr und Sommer 2020 weitgehend im Blindflug aufgelegt. Eine Dateninfrastruktur in Bezug auf Haushalte und Firmen, die es erlaubt hätte, die Lage der Haushalte und Unternehmen vor der Krise und ihre Betroffenheit durch die Krise zu analysieren sowie die Wirkung der einzelnen Maßnahmen nach ihrer Implementierung zu evaluieren, war nicht vorhanden, sondern musste erst ad hoc und unter hohem Zeitdruck geschaffen werden.

Guter Datenzugang ist für Forschung und Beratung unverzichtbar

In der Gruppe der Makroökonomien wird deutlich als Problem angesehen, dass **fehlende Forschungsergebnisse für Deutschland die evidenzbasierte Politikevaluation und -beratung beeinträchtigen** und zu unnötiger Unsicherheit für die Wirtschaftspolitik führen. Aus Unsicherheit können unzureichend fundierte Entscheidungen resultieren, die mit einer

mangelhaften Zielgenauigkeit von Politikmaßnahmen und somit mit überhöhten fiskalischen Kosten einhergehen können. Die **Verbesserung der Dateninfrastruktur wäre also eine Investition in besser fundierte, zielgenauere und kosteneffizientere Politikentscheidungen.**

Unsicherheit aufgrund fehlender Daten und Forschung ist aber auch **für den privaten Sektor ein Problem.** Dort kann mangelnde Datenverfügbarkeit und die damit einhergehende Unsicherheit zu verzögerten und ineffizienten Investitions- und Arbeitsmarktentscheidungen führen (Attentismus). Der gesamtwirtschaftliche Wohlstand wird durch solches Verhalten geschmälert.

2. Defizite der deutschen Forschungsdateninfrastruktur

Die Mitglieder des VfS insgesamt stimmen darin überein, dass **fehlende Datenverknüpfungen einer der größten Mängel** in der deutschen Dateninfrastruktur sind. Das betrifft sowohl die Verknüpfung von Daten verschiedener öffentlicher Datenproduzenten untereinander (z.B. Destatis, Bundesagentur für Arbeit, Rentenversicherung, Bundesbank, KfW, Steuerbehörden, Gutachterausschüsse für Grundstückswerte) als auch die Verknüpfung dieser Daten mit denen, die durch staatlich geförderte Stellen (z.B. ifo, DIW, ZEW) sowie privat (z.B. GfK, Hoppenstedt, BvD) erhoben werden.

Darüber hinaus wird eine **fehlende Harmonisierung und Zentralisierung im Datenzugang** für die Daten der statistischen Landesämter beklagt, sowie eine mangelhafte Koordination der statistischen Landesämter untereinander und mit dem Statistischen Bundesamt (Destatis).

Die VfS-Mitglieder im Bereich der Makroökonomik beklagen im Speziellen, dass **wichtige Daten**, wie z.B. gesamtwirtschaftliche Zeitreihen (bei Destatis), **nicht benutzerfreundlich** vorliegen, es organisatorische Hürden beim Zugang gibt, z.B. keinen Fernzugriff, und relevante Informationen schwer zu finden sind. **Öffentlich verfügbare, tief aggregierte Daten werden nicht oder nur unzureichend bereitgestellt.** Beispiele sind aggregierte Informationen zu Haushalten und Firmen für Industrien, Regionen und demografische Aspekte, wie sie z.B. in den Business Dynamics Statistics oder den Longitudinal Employer-Household Dynamics des U.S. Census Bureaus zu finden sind, sowie fehlende regionale Preisindizes.

Darüber hinaus **fehlt der Zugang zu Daten mancher öffentlicher Institutionen vollständig**, etwa zu denen der KfW. Andere Daten werden Forschenden **nur mit großer zeitlicher Verzögerung** bereitgestellt. Ein Beispiel sind Informationen zur Nutzung von Kurzarbeitergeld in der Covid-19 Krise. Gerade solche wären aber zur Beurteilung der Lage der Unternehmen in Krisensituationen oder zur Evaluierung unternehmensgerichteter wirtschaftspolitischer Maßnahmen wichtig.

Hindernisse beim Zugang und im Umgang mit Daten lassen sich dabei in drei wesentliche Gruppen gliedern:

Rechtliche Hindernisse: unterschiedliche Datenschutzgesetze und -auslegungen in den Bundesländern; fehlendes Forschungsprivileg (grob gesprochen: Forschung darf mit Daten machen, was nicht explizit verboten ist); rechtliche Beschränkungen der Verknüpfbarkeit von Daten, insbesondere über Datensilos hinweg.

Technisch: viele Datenbereitsteller ermöglichen keinen Fernzugriff (remote); mangelnde technische Verknüpfbarkeit wegen fehlender Identifikationen; mangelnde Maschinenlesbarkeit.

Organisatorisch: oft keine einheitlichen Datendefinitionen (Harmonisierung); Daten liegen, vor allem in Krisenzeiten, oft zu spät vor; zum Teil ist der Zugang zu Daten öffentlicher Institutionen zu teuer und liegt, insbesondere bei Standarddatensätzen, deutlich über den Grenzkosten der Bereitstellung, was dem Charakter dieser Daten als öffentliches Gut widerspricht.

3. Empfehlungen zur Verbesserung der deutschen Forschungsdateninfrastruktur

Basierend auf den oben genannten Defiziten lassen sich folgende Empfehlungen für die Verbesserung der Dateninfrastruktur ableiten.

Bereitstellung von Daten

Für eine Reform hin zu einer **benutzerfreundlicheren Bereitstellung von frei verfügbaren Zeitreihen** kann man sich an den öffentlich zugänglichen **Datenbanken der OECD** (insbesondere seit der Neugestaltung in diesem Jahr) **oder** der Federal Reserve Bank of St. Louis (**FRED**) orientieren. Diese bieten, im Vergleich zu deutschen Datenanbietern, einfache Such- und Downloadfunktionen an, insbesondere was das Zusammenstellen von eigenen Datensätzen aus verschiedenen Zeitreihen angeht. Das Besondere an FRED ist dabei die Bereitstellung von Zeitreihendaten aus verschiedenen Quellen in einem einheitlichen Format auf einer Plattform (one-stop shopping Prinzip). FRED bietet zudem einfache Analysewerkzeuge für einen ersten Blick auf die Daten an. Viele Forscher nutzen daher selbst für die von Destatis erhobenen Daten der amtlichen Statistik FRED anstatt GENESIS-Online (das Portal von Destatis) als Zugangsweg.

Für den **benutzerfreundlichen Zugang zu Mikrodaten** bietet sich zum einen ein Blick **nach Frankreich zur Orientierung** an. Hier ermöglichen die französischen Behörden, insbesondere das Statistikamt INSEE, die CASD Technologie zum **Fernzugriff auf vertrauliche Mikrodaten** in einer sicheren Umgebung (siehe www.casd.eu/en). Zum anderen können die **skandinavischen**

Staaten als technisches Vorbild dienen, die ebenfalls seit längerem erprobte Remote-Zugriffswege bereitstellen.

Darüber hinaus wäre die **Bereitstellung von öffentlich verfügbaren, tief aggregierten Daten** hilfreich. Beispiele sind aggregierte Informationen zu Haushalten und Firmen für Industrien, Regionen und demografische Aspekte wie in den Business Dynamics Statistics oder die Longitudinal Employer-Household Dynamics des U.S. Census Bureau. Hinzu kommen regionale Daten zu Preisindizes sowie Immobilienpreisen und -transaktionen. Aggregierte Statistiken der Landesämter für Statistik und der Bundesagentur für Arbeit (auf Gemeindeebene und höher) sollten kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Zurzeit gibt es so gut wie keine regionalen Informationen auf Postleitzahlebene. Dabei ist auf einheitliche Datendefinitionen und Datenformate über die Gebietskörperschaften hinweg zu achten. Eine umfassendere Maschinenlesbarkeit amtlicher Statistiken wäre wünschenswert.

Um die Übersicht über die deutsche Forschungsdatenlandschaft zu verbessern, wäre eine **öffentlich finanzierte Plattform als Forschungsdatenregister** zielführend. Diese sollte als klassisches öffentliches Gut nicht zugangsbeschränkt sein. Auf dieser Plattform sollten alle in Deutschland verfügbaren Forschungsdaten kartografiert werden. Dazu sollten insbesondere Metadatenreports, Datenstrukturfiles sowie Informationen über den Datenzugang bereitgestellt werden. Der Träger dieser Plattform könnte zudem Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hinsichtlich ihrer Befähigung zum Umgang mit schwach anonymisierten Forschungsdaten zertifizieren, um den Datenzugang zu beschleunigen. Der RatSWD könnte als Träger einer solchen Plattform agieren.

Der **Datenzugang sollte dabei grundsätzlich für zertifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ermöglicht werden**. Dabei sollte die **Datenfernverarbeitung als Standardzugangsweg** zu formal anonymisierten Daten etabliert werden. Dafür sind Anpassungen der Statistikgesetzgebung vorzunehmen. So sollte ein Fernzugriff beispielsweise in § 16 Abs. 6 BStatG für den Zugang zu amtlichen Daten und in § 75 SGB X für den Zugang zu Daten der BA verankert werden.

Die **Preisgestaltung des Datenzugangs sollte sich an den Grenzkosten der Datenbereitstellung orientieren** und nicht, wie derzeit beim Forschungsdatenzentrum (FDZ) am Destatis und der Länder üblich, an den Durchschnittskosten. Finanzielle Hürden können so abgebaut werden. Langjährige Fachserien sollten vollständig als frei verfügbare Online-Publikation weitergeführt werden.

Alle gesetzlichen Regelungen und organisatorischen Arrangements, die **zur Löschung von Daten führen, sind abzuschaffen**. Lange Zeitreihen und Verknüpfbarkeit über lange Zeiträume hinweg sind nicht nur für Makrodaten, sondern gerade auch für Mikrodaten essentiell für die Forschung.

Verknüpfung von Daten

Die Verknüpfung von Daten über Datensilos hinweg ist ein zentrales Anliegen der Forschung und Politikberatung. Dazu müssen die **rechtlichen Voraussetzungen für die Verknüpfung von Registern und Datensätzen verschiedener Datenproduzenten untereinander geschaffen werden**. Dafür müsste insbesondere § 13a BStatG um weitere öffentliche Datenproduzenten neben der Bundesbank erweitert werden, um eine Verknüpfung der Daten mit der amtlichen Statistik zu ermöglichen. Für die Umsetzung muss es einen eindeutigen Identifikator auf Personen-, Haushalts-, Betriebs- und Unternehmensebene geben, wie dies in vielen europäischen, vor allem den skandinavischen Ländern der Fall ist.

In der Praxis kann die Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Quellen durch Datenmittlerstrukturen ermöglicht werden. Idealerweise erfolgt dies durch eine Erweiterung des gesetzlichen Auftrags des Statistischen Bundesamtes beispielsweise durch die **Ansiedlung eines Dateninstituts am Destatis als Datenmittler und Datenverknüpfer**. Dieses müsste entsprechend mit personellen und finanziellen Ressourcen unterlegt werden. Als Vorbild könnte das jüngst errichtete **Mikrodatenzentrum in Österreich** dienen.

Aus unserer Sicht sollten mindestens **alle öffentlich finanzierten Datenquellen und alle öffentlich erhobenen Daten** für die Wissenschaft aufbereitet, zugänglich und verknüpfbar sein, also insbesondere Daten der öffentlichen Verwaltung, Daten der amtlichen Statistik und von Forschungseinrichtungen. Idealerweise integriert man aber auch Daten aus der Wirtschaft und von Unternehmen.

Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die **Entwicklung der Statistikgesetzgebung hin zu einem outputorientierten Gesetzgebungsrahmen sollte fortgesetzt werden**. Dies bedeutet eine Fokussierung auf die Informationsbedarfe und Dienstleistungen, die die amtliche Statistik bereitstellen soll, statt auf Datenquellen, die angezapft werden. Bisher ist für jede amtliche Statistik und somit für jede amtliche Datenerhebung ein eigenes Gesetz notwendig, das diese Statistik und Erhebung beauftragt und somit erlaubt. Das bedeutet allerdings, dass zur Anpassung von Statistiken und Erhebungen sowie für neue Nutzungswege oftmals gesetzliche Anpassungen notwendig sind. Das führt zu langen Verzögerungen und reduziert die Agilität der amtlichen Statistik erheblich. Outputorientierte Statistikgesetzgebung könnte stattdessen die amtliche Statistik beauftragen, bestimmte Informationen, die insbesondere für wirtschaftswissenschaftliche und -politische Fragestellungen notwendig sind, kostengünstig, mit möglichst geringen Eingriffen in das Recht zur informationellen Selbstbestimmung und mit Hilfe von Kooperationen mit der Wissenschaft bereitzustellen. Ebenfalls könnte sie viele der oben genannten Dienstleistungen, die eine moderne Dateninfrastruktur im Informationszeitalter bereitstellen sollte, explizit beauftragen.

Aus Sicht der Forschung wäre die **gesetzliche Verankerung eines Forschungsauftrags für Destatis im BStatG zielführend**, um das Dienstleistungsangebot für die Wissenschaft zu verbessern. Die Übertragung eines Forschungsauftrags an Destatis könnte sich dabei an

ähnlichen Formaten orientieren, wie die Forschungsaufträge des U.S. Census Bureau, der Bundesagentur für Arbeit und der Bundesbank. Diese Institutionen verfügen mit dem Center for Economic Studies, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie dem Forschungszentrum der Bundesbank über eigene Forschungszentren. Ein solcher Forschungsauftrag, der die **Gründung eines Forschungszentrums** einschließen würde, hätte mindestens drei Vorteile. Erstens würden Forscherinnen und Forscher direkt bei Destatis mit den Forschungsdaten arbeiten und könnten so unmittelbar an Lösungen für die unweigerlich in der Praxis auftretenden Datenprobleme arbeiten. Dies würde zu einer schnellen und kontinuierlichen Verbesserung der verfügbaren Forschungsdaten beitragen. Zweitens würde das Eigeninteresse von Destatis an der Aufbereitung, Bereitstellung und Nutzung von Forschungsdaten steigen, wenn Destatis auch hinsichtlich des Forschungsauftrags evaluiert werden würde. Dies hätte positive Effekte auf die verfügbaren Forschungsdaten für alle Forscherinnen und Forscher. Drittens ist anzunehmen, dass die Destatis Forscherinnen und Forscher zur qualitativ hochwertigen wissenschaftlichen Forschung mit deutschen Daten beitragen würden. Die oben genannten Forschungszentren waren in den vergangenen Jahren allesamt an Publikationen in den besten internationalen Fachzeitschriften beteiligt. Beispielsweise haben das IAB und die von ihm administrierte Dateninfrastruktur maßgeblich zum besseren Verständnis des deutschen Arbeitsmarkts beigetragen.

Darüber hinaus wäre eine **gesetzliche Verankerung der existierenden Forschungsdatenzentren (FDZ) der Statistischen Ämter der Länder und des Bundes im BStatG als Kernaufgabe des Statistischen Verbunds** wichtig. Bisher werden die FDZ im BStatG nicht explizit erwähnt und die Bereitstellung der Daten an externe Forschende wird lediglich indirekt über das BStatG geregelt. Mit einer gesetzlichen Verankerung würde die Bedeutung insbesondere des FDZ bei Destatis hervorgehoben und explizit darauf hingewiesen, dass für die Datenbereitstellung eine entsprechende Einrichtung (FDZ) und entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen notwendig sind. Damit würde erstens der langfristige Betrieb der FDZ gesichert. Zweitens würde damit das aktuell bestehende Problem der Selbstfinanzierung der FDZ durch die Datennutzerinnen und -nutzer, das zu vergleichsweise hohen Kosten des Datenzugangs führt, behoben. Eine öffentliche Finanzierung wäre insofern gerechtfertigt, als dass die Forschungsergebnisse nicht nur den Datennutzerinnen und -nutzern selbst, sondern der gesamten Gesellschaft zugutekommen. Es bestehen also positive externe Effekte. Eine direkte Finanzierung würde dazu beitragen, diese externen Effekte zu internalisieren.

Im Bereich der Wirtschaftsstatistiken wird die Verfügbarkeit in der Vergangenheit erhobener Daten durch die **Löschvorschrift bei Wirtschaftsstatistiken (§ 13a BStatG)** erschwert. Diese sieht vor, dass Identifikatoren (und möglicherweise mithilfe dieser Identifikatoren generierte Datensätze) nach 30 Jahren gelöscht werden müssen. Dies ist für die empirische Wirtschaftsforschung und die Politikberatung problematisch, da oft langlaufende Zeitreihen für die Identifikation von Wirkungsmechanismen erforderlich sind. Hier **sollte zumindest ein Wissenschaftsprivileg verankert werden**, sodass die Löschvorschrift nicht für Daten gilt, die der Wissenschaft für Forschungszwecke zur Verfügung gestellt werden.

Ohnehin sollte ein **Wissenschafts- oder Forschungsprivileg als zentraler Bestandteil des geplanten Forschungsdatengesetzes** verankert werden. Dieses sollte bestehende Einzelregelungen zum Datenzugang, -verwendung und -schutz überschreiben und bundeseinheitlich regeln. Insbesondere sollte das Forschungsprivileg der wissenschaftlichen Forschung gegenüber dem Datenschutz ein hohes Gewicht bei der Datennutzung sicherstellen, da wissenschaftliche Forschung maßgeblich zum Gemeinwohl beiträgt. Zudem sollten damit großzügige Verknüpfungsregeln für Daten erreicht werden. Ein Forschungsdatengesetz würde auch zur Rechtssicherheit beitragen, da zurzeit oft unterschiedliche Rechtsauffassungen der beteiligten Stellen bezüglich der Auslegung des bestehenden Datenschutzrechts Datenverknüpfungen verhindern.

Erhebung neuer Daten und Verfügbarkeit bereits erhobener Daten

Der kostengünstigste Weg, um neue Daten zur Verfügung zu stellen, besteht in der Aufbereitung bereits erhobener Daten. Gerade Daten aus Verwaltungsprozessen, sogenannte **administrative Daten, sollten priorisiert für die Forschung aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden**. Die Bereitstellung solcher Daten ist insbesondere für Unternehmen und Individuen mit einem vergleichsweise geringen Erhebungsaufwand verbunden, da sie ihre Daten ohnehin zur Erlangung von Leistungen oder für sonstige administrative Verfahren zur Verfügung stellen müssen. Auch aus datenmethodologischer Sicht sind administrative Daten Umfragedaten oft qualitativ überlegen: Sie weisen keinen oder geringere Messfehler auf, die bei Umfragedaten etwa durch Erinnerungsfehler hervorgerufen werden; die Rücklaufquote ist bei ihnen ebenfalls deutlich höher oder sogar vollständig.

Nichtsdestotrotz sind neben administrativen Daten hochqualitative Umfragedaten essentiell, um ökonomische Entscheidungen bestmöglich zu verstehen. Hierzu gehören zum Beispiel Daten zu Erwartungen und Einschätzungen in Bezug auf ökonomische Größen und Zusammenhänge. Dafür braucht es einen **Ausbau von Umfragedaten von offizieller Stelle**, etwa nach dem Vorbild des U.S. Census Pulse Survey oder dem Survey of Consumer Expectations der Federal Reserve Bank of New York, und eine intelligente Verknüpfung dieser mit den administrativen Daten.

Aus makroökonomischer und wirtschaftspolitischer Sicht besteht mithin der Bedarf einer **hochfrequenten Haushaltsumfrage**, die zeitnah die ökonomische Lage (Arbeitsmarkt, Konsum, Erwartungen, Einkommen, Vermögen, Verschuldung, etc.) der deutschen Haushalte abbildet. Gerade während der Covid-19 Krise war diese Lage der Politik nicht immer bekannt und wirtschaftspolitische Maßnahmen deshalb oft nicht akkurat dosiert. Eine solche Umfrage könnte in Anlehnung an die rollierende Erhebung des Current Population Survey (CPS) in den USA geschaffen werden. Der Rechtsrahmen sollte so gestaltet werden, dass die Möglichkeit geschaffen wird, **kurzfristig und anlassbezogen neue Umfragemodule einzuführen**.

Darüber hinaus fehlen **amtliche Daten zur Vermögensverteilung** in Deutschland. Diese Datenlücke könnte vergleichsweise kostengünstig **durch eine Verknüpfung des Mikrozensus mit administrativen Daten** und die Entwicklung geeigneter Schätzverfahren zur Abschätzung

des Vermögens anhand von administrativen Daten adressiert werden. So könnten Steuerdaten zur Entlastung der Auskunftgebenden und zur Verbesserung der Datenqualität bei Einkommen und beispielsweise im Falle der Kapitalertragsteuer als Basis zur Abschätzung von Finanzvermögen herangezogen werden. Betriebsvermögen könnten auf Basis von Bundesbankdaten zu Unternehmensabschlüssen ermittelt werden. Daten aus einem künftigen Gebäude- und Wohnungsregister könnten zur Ermittlung von Immobilienvermögen genutzt werden. Dazu sollte schnellstmöglich darauf hingewirkt werden, einen datensatzübergreifenden Identifikator zu finden, etwa die Steuer-ID. Eine Auskunftspflicht über Unternehmensbeteiligungen und eine Nennung der Handelsregisternummer dürfte für eine Verknüpfung mit Unternehmensbilanzdaten geeignet sein.

Bei neuen Gesetzgebungsvorhaben sollte künftig für Vorhaben ab einem zu definierenden Volumen eine **Pflicht zur begleitenden Datenerhebung, Datenbereitstellung und zeitnahen wissenschaftlichen Evaluation** verankert werden. Zudem sollten Forschungsklauseln, also forschungsfreundliche, barrierefreie Zugangsregeln für die unabhängige wissenschaftliche Forschung geschaffen werden. Idealerweise sollte bei Maßnahmen, die Unternehmen oder Haushalte betreffen, der Identifikator der Betroffenen ermittelt werden. So ließen sich die Daten mit Informationen aus der amtlichen Statistik verknüpfen. In der Covid-19 Krise hätte solch ein Vorgehen die Zielgenauigkeit der Unternehmenshilfen deutlich verbessern können. Anders als beispielsweise in Frankreich, wo die Hilfen bereits im Jahr 2021 evaluiert wurden, steht eine vollständige Evaluation in Deutschland noch aus; bisher wurde nur ein Teil der Haushaltshilfen evaluiert.

Nicht zuletzt wäre eine **Aufbereitung historischer makroökonomischer Daten wertvoll**. So sind manche Daten zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erst ab dem Jahr 1991 in zugänglicher Form verfügbar, obwohl ihre Erhebung durch Destatis viel früher angefangen hat. Eine Bereitstellung der Daten ab den 1950er-Jahren, wie es in den USA der Fall ist, wäre für ein verbessertes Verständnis langfristiger makroökonomischer Zusammenhänge wichtig. Zudem wären beispielsweise für die makroökonomische Investitions- und Kapitalstockforschung die langlaufenden Investitions- und Kapitalstockreihen hilfreich, die teils bis in das 19. oder sogar 18. Jahrhundert zurückgehen. Diese Daten könnten von Destatis zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise im Rahmen des Programms "Experimentelle Statistiken".

4. Relevante Stakeholder im Bereich Makroökonomik

Zu den relevanten Stakeholdern im Bereich der Forschungsdateninfrastruktur gehören aus Sicht der UAG Makroökonomik:

- Das Statistische Bundesamt, insbesondere die Gruppen A3 "Recht, Compliance" sowie B2 "Institut für Forschung und Entwicklung in der Bundesstatistik, Forschungsdatenzentrum", die dafür verantwortlichen Leitungen der Abteilungen A und B sowie die Amtsleitung.
- Das Bundesministerium des Innern, in dessen Geschäftsbereich das Statistische Bundesamt liegt und das federführend für die Statistikgesetzgebung des Bundes in Deutschland zuständig ist. Darüber hinaus der entsprechende Ausschuss des Bundestags.
- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung, insbesondere für das Forschungsdatengesetz.
- Die einzelnen Fraktionen des Deutschen Bundestages sowie deren daten- und forschungspolitische Fachsprecher und -gruppen, die als Berichterstatter etwaige Gesetzesnovellierungen und neue Gesetzesvorhaben für das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren vorbereiten. Der Deutsche Bundestag selbst, dessen Mitglieder mit besseren Daten und besserer Forschung zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen ihre parlamentarische Kontrollfunktion besser ausüben können.
- Die relevanten Datenproduzenten in Deutschland, beispielsweise die Bundesbank, die Bundesagentur für Arbeit, das IAB und die KfW.
- Die mit den Themen der Makroökonomik betrauten Ausschüsse des VfS, also der Ausschuss für Makroökonomik, für Geldtheorie und -politik sowie für Außenwirtschaftstheorie und -politik als Vertreter der Forschung.
- Die Wirtschaftsforschungsinstitute der Leibniz-Gemeinschaft, insbesondere ifo, DIW und ZEW, die selbst große Datenproduzenten sind, der Sachverständigenrat Wirtschaft sowie die wissenschaftlichen Beiräte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz sowie des Bundesministeriums für Finanzen als relevante Akteure der wissenschaftlichen Politikberatung und -evaluation.
- Die Hauptempfänger evidenzbasierter Politikberatung und -evaluation im Bereich Makroökonomik, also das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, das Bundesministerium für Finanzen, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie das Bundeskanzleramt.

Impressum

Kontakt:

Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)

Geschäftsstelle

Am Friedrichshain 22

10407 Berlin

office@ratswd.de

<https://www.ratswd.de>

Die Geschäftsstelle des RatSWD wird als Teil von KonsortSWD im Rahmen der NFDI durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert - Projektnummer: 442494171.

Berlin, Dezember 2023



Diese Veröffentlichung ist unter der Creative-Commons-Lizenz (CC BY 4.0) lizenziert:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

DOI: [10.17620/02671.86](https://doi.org/10.17620/02671.86)

Zitationsvorschlag:

Bachmann, R., Balleer, A., Enders, Z., Garnadt, N. & Heiko Stüber, H. (2023). *Für einen besseren Datenzugang im Bereich Makroökonomik. Stellungnahme aus dem Verein für Socialpolitik.*

(RatSWD Working Paper 283/2023). Berlin. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD).

<https://doi.org/10.17620/02671.86>