

# «Die Schweiz hat wenig Tradition, Daten für die Politik zu nutzen»

*Kaum jemand weiss über das Einkommen der Schweizer besser Bescheid als Kurt Schmidheiny, Ökonomeprofessor an der Universität Basel. Er forscht an privaten Steuerdaten und meint im Gespräch mit Barnaby Skinner, nur damit könne gute Finanzpolitik gemacht werden*

*Über welche Steuerdaten verfügen Sie, Herr Schmidheiny?*

Wir arbeiten mit allen Daten des Bundes zu allen Schweizer Steuerpflichtigen seit 1970. Sie haben aber Limitierungen; so enthalten die Daten keine Angaben zu Vermögen, weil es keine eidgenössische Vermögenssteuer gibt. Und wir können die Leute teils nicht über die Zeit verfolgen. Das ist für die Forschung ein Nachteil.

*Warum?*

Wir könnten damit gesellschaftlich relevante Fragen angehen. Ziehen die Leute weg, wenn die Steuern steigen? Haben sich die gesellschaftlichen Aufstiegschancen verbessert oder verschlechtert?

*Warum arbeiten Sie nicht mit Kantonsdaten?*

Das tun wir derzeit in Bern, Luzern und Zürich. Aber diese Datenreihen sind leider sehr viel kürzer. Die meisten Kantone verfügen erst seit rund fünfzehn Jahren über kantonsweite Steuerdatenbanken. Wir müssten in den Archiven der Steuerverwaltungen graben und die Daten mit jenen des Bundes abgleichen. So wäre es möglich, längere Zeitreihen herzustellen.

*Hätten Sie dafür die gesetzliche Grundlage?*

Das ist in der Schweiz nicht ganz klar. In anderen Ländern wird dies bereits getan.

*Wo denn?*

Ich denke zum Beispiel an den Opportunity-Atlas in den USA. Das ist ein Projekt des amerikanischen Statistikamts und der Universitäten Harvard und Brown. Hier werden auf dreissig Jahre zurück die Einzeldaten aller Amerikaner untersucht. Im Zentrum der Forschung steht der American Dream. Gibt es ihn noch? Wie realistisch ist die Tellerwäscherkarriere heute?

*Und?*

Ja, es gibt ihn noch. Aber ob der soziale Aufstieg gelingt, hängt extrem von der Wohngegend ab. In bestimmten Nachbargemeinden, oft in sehr kleinräumigen Gebieten, ist es für die Menschen, die dort leben, beinahe unmöglich, sozial aufzusteigen. Beispielsweise in gewissen Stadtteilen von Los Angeles. Allerdings gibt es eine grosse Ausnahme.

*Welche?*

Die Beobachtung gilt vor allem für Männer. Frauen aus diesen Gegenden sind viel öfter in der Lage, sich hochzuarbeiten und ein finanziell bessergestelltes Leben zu führen, als ihre Eltern. Das hat verschiedene Gründe wie zum Beispiel Gang-Kulturen, aus denen viele Männer nicht mehr herausfinden; aber vor allem die höhere Bereitschaft vieler Frauen, sich weiterzubilden.

*Und solche Fragestellungen möchten Sie auch in der Schweiz untersuchen?*

Es ist heute in der Schweiz nicht möglich, mit guten Daten die Aufstiegschancen langfristig zu untersuchen. Das ist schade. Überhaupt gibt es in der Schweiz noch kaum standardisierte Wege, an sensitive administrative Individualdaten zu Forschungszwecken zu kommen und diese zu verknüpfen. Ich muss zwar sagen, dass sich gerade einiges bewegt. Aber vor allem für junge Forschende ist es immer noch schwierig, an sensitive Daten heranzukommen. Und wenn es dann gelingt, müssen wir diese Daten meist selber schützen.

*Wie tun Sie das?*

Wir haben an der Universität Basel auf einem Grossrechner einen separierten Serverteil aufgesetzt, auf dem diese Daten abgelegt sind. Die Daten sind zudem verschlüsselt. Wir arbeiten nie lokal auf den eigenen Geräten mit, sondern sehen diese nur auf dem Bildschirm. Aber zugegeben: Völlig unmöglich wäre es nicht, Einzeldaten zu kopieren und illegal weiterzugeben. Das heisst: Nur Personen,



Kurt Schmidheiny in seinem Büro in der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Basel.

KARIN HOFER / NZZ

denen ich voll vertraue, dürfen direkt mit diesen Daten arbeiten.

*Missbrauch wäre also möglich.*

Ja, ein Missbrauch lässt sich nie völlig ausschliessen. Mir wäre es auch wohler, wenn wir als akademische Organisation solche Daten nicht bei uns haben müssten. Sie zu schützen, ist nicht unsere Kernkompetenz. Zudem stellt sich die Frage: Was passiert mit den Daten auf lange Zeit? Wir sind in der Regel vertraglich verpflichtet, diese Daten nach Abschluss eines Projekts zu löschen. Die Ergebnisse sollten jedoch in der Zukunft von anderen Forschenden geprüft und verbessert werden können. Replizierbarkeit ist eines der wichtigsten Kriterien von empirischer Forschung. Meine Vision ist deshalb, dass wir für die Forschung in der Schweiz eine Infrastruktur entwickeln, die mit sensitiven Daten umgehen kann. Deren Aufgabe müsste es sein, die Daten zu schützen, dafür zu sorgen, dass Wissenschaftler damit arbeiten können, ohne dass die Daten die Infrastruktur verlassen müssen, und zu ermöglichen, dass die Ergebnisse auch in Zukunft repliziert werden können.

*Als Forscher wollen Sie also Zugriff auf die Einzeldaten. Aber Sie wollen nur das Resultat Ihrer Analysen sehen, nicht die Daten selber?*

Genau. Das ist auch keine Neuerfindung. In den skandinavischen Ländern ist dies seit Jahrzehnten möglich. Auch Frankreich und die Niederlande kennen eine solche Infrastruktur, die Forscher in geschütztem Rahmen Zugriff auf sensitive Einzeldaten bietet. Dabei ist ein ganz klares Prozedere im Einsatz: Es müssen Anträge gestellt werden. Die Forschungsfrage muss stimmen. Und dann wird abgewogen, ob der Eingriff in die Privatsphäre der Bürger gerechtfertigt ist angesichts des in Aussicht gestellten Erkenntnisgewinns.

«Die Bevölkerung muss nachvollziehen können, weshalb die Epidemiologen bestimmte Empfehlungen machen.»

## Zugang zu hochwertigen Daten

bsk. · Kurt Schmidheiny ist Ökonomeprofessor an der Universität Basel. Er lebt mit seiner Frau und den beiden Kindern in Riehen, Basel-Stadt. Der 52-Jährige setzt sich als Mitglied der Schweizerischen Akademie der Geisteswissenschaften (SAGW) mit anderen Wissenschaftlern für den Zugang zu hochwertigen Daten für die Forschung ein. In diesem Zusammenhang ist im Auftrag der SAGW im Jahr 2020 der Bericht «Data Access und Linking. Die Schweiz muss aufholen» entstanden.

*Und wer entscheidet das?*

Das ist von Land zu Land und je nach Datenquelle unterschiedlich. Die Gremien sind am ehesten mit Ethikkommissionen in der medizinischen Forschung vergleichbar. Statt über eine ethische Unbedenklichkeit medizinischer Forschungsvorhaben zu entscheiden, würde eine Daten-Ethikkommission dasselbe bezüglich Forschung mit sensitiven Daten tun.

*Eine Aufgabe für den Datenschützer?*

Ja, auch. Es wäre aber wichtig, dass nicht nur Leute aus der Verwaltung dabei wären. Wissenschaftler sind besser in der Lage, das Forschungspotenzial abzuschätzen, und Vertreter aus Politik und Zivilgesellschaft sind besser positioniert, den gesellschaftlichen Nutzen zu bewerten.

*Ist so etwas in der Schweiz realistisch?*

Der grosse Wert von Individualdaten liegt in der Verknüpfung unterschiedlicher Datensätze. Aber solche Verknüpfungen machen Daten noch sensitiver. Es müsste gewährleistet werden, dass die Daten nur für die jeweilige Forschungsfrage benutzt werden. Die gesetzliche Grundlage gibt es in der Schweiz. Als eines der wenigen Länder der Welt haben wir ein Gesetz, das es einem Amt, dem Bundesamt für Statistik, erlaubt, Datensätze zu verknüpfen. Was fehlt, ist ein klarer Auftrag. Das Bundesamt für Statistik hat keine Ressourcen, eine solche Infrastruktur aufzubauen, um in einer sicheren Umgebung Daten zur Verfügung zu stellen.

*Wie wichtig ist eine solche Dateninfrastruktur?*

Die Schweiz hat wenige zentralistisch organisierte Datensätze; und auch wenig Tradition, Daten für die Politik zu nutzen. Das liegt wohl an einer kritischeren Haltung gegenüber dem Staat im Vergleich zu anderen Ländern, zum Beispiel verglichen mit den skandinavischen Ländern. In der Schweiz glauben wir, dass der Staat nicht zu viel Macht haben sollte. Und Daten sind auch Macht.

*Die Vorsicht, dem Bund zu viele Daten anzuvertrauen, ist nachvollziehbar.*

Bis zu einem gewissen Grad. Aber wir wollen unsere Politik auch auf echtem Wissen basieren. Unsere Medizin kann sich auch nur zum Wohl der Menschen weiterentwickeln, wenn sie evidenzbasiert ist. Und wir wollen heute mehr und mehr, dass auch unsere Politik evidenzbasiert ist. Wir sollten vorher wissen, was bestimmte Entscheide für Konsequenzen haben.

*Machen Sie ein Beispiel.*

Die USA hat das Congressional Budget Office. Dieses versucht, die Auswirkungen von Gesetzesänderungen möglichst genau abzuschätzen, so zum Beispiel die Auswirkung einer Steuerreform auf das Staatsbudget. Auch die Schweiz hat in den letzten Jahren damit begonnen, abzuschätzen, welche finanziellen Folgen Gesetzesänderungen haben werden. Solche Zahlen erscheinen immer häufiger in den Abstimmungsunterlagen. Im Moment werden diese Abschätzungen meistens von verwaltungsinternen Experten gemacht. Sie treffen dabei immer eine Reihe von Annahmen, die das Ergebnis stark beeinflussen können. Als Forscher, aber auch als Bürger ist es unmöglich, zu prüfen, ob die Informationen so stimmig sind.

*Wirklich?*

Ich habe keinen Zugriff auf die Daten oder die Methoden. Hier sind auch schon Fehler passiert.

*Welche denn?*

Bei der Heiratsstrafe 2016 beispielsweise. Da stand im Abstimmungsbüchlein, dass 80 000 Personen davon betroffen sein würden. Richtig war 450 000. Die Abschätzungen wurden auf einer unzureichenden Datenlage erstellt, und es wurden Annahmen getroffen, die sich als falsch heraus-

stellten. Das Bundesgericht beschloss danach, die Abstimmung wiederholen zu lassen. Verstehen Sie mich nicht falsch. Es geht mir hier nicht um eine vollkommen transparente Gesellschaft. Es gibt viele Daten, die gut geschützt werden sollten vor dem Zugriff durch den Staat und Private. Aber es gibt wichtige Vorteile, wenn Personen mit einem berechtigten Interesse in einem geschützten Umfeld sensitive Daten analysieren können. Bei mir sind es die Steuern. Meine Forschung ermöglicht mit einem besseren Zugang zu Individualdaten eine bessere Finanzpolitik. Eine gut geschützte Dateninfrastruktur wäre aber ganz allgemein ein wichtiger Standortvorteil für die empirische Forschung in der Schweiz.

*Wie dringlich ist es für die Schweiz, eine solche Infrastruktur einzurichten?*

Ich bin überzeugt: Je mehr wir wissen, desto besser wird unsere Politik. Für Politiker und Politikerinnen kann Wissen aber auch unangenehm sein, weil es Sachzwänge schafft, die einem im Weg stehen.

*Haben Sie ein Beispiel?*

Nehmen wir die Unternehmenssteuerreform II von 2008. Diese Reform enthielt Abzugsmöglichkeiten für Aktionäre, die aussahen wie technische Details. Deren finanzielle Auswirkungen wurden im Vorfeld nur ungenau und teilweise gar nicht quantifiziert. Die Reform führte dann zu unerwartet hohen Steuerausfällen. Ich bin überzeugt, dass mit einer seriösen Studie diese Steuerverluste besser hätte vorausgesagt werden können. Das hätte in der Abstimmungsdebatte auf den Tisch gehört. Auch die Corona-Krise hat uns gezeigt, wie wichtig es ist, Daten so konsequent wie möglich weiterzugeben.

*Sie meinen die transparente Dokumentation der Corona-Zahlen?*

Richtig. Die Bevölkerung muss nachvollziehen können, weshalb die Epidemiologen bestimmte Empfehlungen machen. Die Daten, Quellen und Methoden sollen zugänglich sein, damit alles nachgerechnet werden kann. Dann darf man durchaus zu anderen Schlüssen kommen, die wiederum diskutiert werden können. Solche transparenten Entscheide fordern natürlich bei Behörden ein Umdenken. Das gilt in der Medizin schon länger. Patienten wollen von ihrem Arzt genau wissen, warum ein gewisser Ratschlag erfolgt.

*Wird denn heute etwas in der Corona-Krise verborgen?*

Natürlich nicht. Mir fällt es als Wissenschaftler derzeit einfacher, die Empfehlungen der Epidemiologen und die Entscheide der Regierung zu akzeptieren. Ich weiss als Wissenschaftler, wie solches Wissen grundsätzlich entsteht, mit welcher Ernsthaftigkeit die Methoden und Resultate hinterfragt und geprüft werden. Ich kenne auch Mitglieder der Corona-Task-Force persönlich und kann direkt Fragen stellen, wenn ich etwas nicht verstehe. Ich kenne also die Prinzipien und die Menschen und habe deshalb Vertrauen, auch wenn ich die epidemiologische und virologische Literatur selber nicht wirklich verstehen und einordnen kann. Aber viele Bürger haben diesen direkten Einblick nicht. Man muss deshalb unbedingt verhindern, dass der Eindruck entsteht, dass etwas verborgen wird. Wenn ich als Bürger weiss, dass ich im Prinzip alles nachrechnen könnte, ist das sehr wichtig.

*Der Bund hat die Art, wie er Daten mit der Öffentlichkeit teilt, sehr verbessert.*

Bei den offenen Daten stimmt das. Aber jetzt soll er den nächsten Schritt tun und eine geschützte Infrastruktur schaffen, in der auch vertrauliche Daten mit Forschenden mit einem begründeten Interesse geteilt werden können. Privatsphäre ist wichtig. Aber man kann hier beides haben, wenn man die richtige Infrastruktur und die passenden Institutionen schafft.