

Dossier: Bye-bye, Babyboomers! Eine Generation tritt ab.



Ausgabe 1047
Juni 2017
CHF 22.- / Euro 19,-

schweizer monat

SEIT 1921

DIE AUTORENZEITSCHRIFT FÜR POLITIK, WIRTSCHAFT UND KULTUR



Die Wende

Warum neue Ökonomen auf Experimente
statt auf Modellbau setzen.

Ein Besuch bei Dina Pomeranz.

«Ich will wissen, wie das wirkt»

Die ökonomische Forschung dürfe sich nicht mit Annahmen begnügen, sagt Dina Pomeranz – gerade wenn es um staatliche Programme geht.

Olivia Kühni trifft Dina Pomeranz

Auch Finanzminister folgen saisonalen Trends und Moden. Eine, die sich in den letzten Jahren rasant verbreitet hat, ist die Mehrwertsteuer. 47 Staaten kannten sie 1990, heute sind es mehr als 140. Diesen Frühling sprangen gar die sonst chronisch steuerresistenten Vereinigten Arabischen Emirate auf, zumindest rhetorisch: das Finanzministerium kündigte an, gemeinsam mit Saudi-Arabien, Kuwait, Katar, Bahrain und Oman bald Mehrwertsteuern einzuziehen. Die VAT, wie sie international heisst, hat einen «bemerkenswerten Aufstieg» hinter sich, wie die Ökonomen Michael Keen und Ben Lockwood 2007 feststellten. Das ist kein Zufall.

Seit Jahren setzen sich mehrere mächtige Akteure, darunter insbesondere der Internationale Währungsfonds IWF, für die Einführung der Mehrwertsteuer ein. Ihr Versprechen: die Mehrwertsteuer füllt besonders zuverlässig und ohne viel Aufwand die Staatskassen, weil sie weniger hinterzogen wird als andere Steuern. Es war eine Erzählung von verführerischer Kraft, gerade für Entwicklungsländer. Und eine, die «wenig analytische oder empirische Aufmerksamkeit auf sich zog», so Keen und Lockwood 2007. Mit anderen Worten: man wusste eigentlich nicht ganz genau, ob sie wirklich stimmte.

Frau Pomeranz, Ökonomie müsse betrieben werden wie Medizin, sagen Sie. Was meinen Sie damit?

In der medizinischen Forschung werden Medikamente seit langem auf ihre Wirksamkeit getestet. Man untersucht, ob sie nützen und welche Nebeneffekte sie haben. Dasselbe ist heute auch in gewissen Bereichen der Ökonomie möglich. Wir können messen, ob

Dina Pomeranz

ist Ökonomin an der Universität Zürich und an der Harvard Business School. Ihre Spezialgebiete sind die empirische Wirkungsforschung, Entwicklungsökonomie und öffentliche Finanzen. Pomeranz ist Fellow des amerikanischen National Bureau of Economic Research NBER und affilierte Professorin des Poverty Action Lab am MIT.

und wie sich eine bestimmte Massnahme tatsächlich auswirkt. Dadurch kann die Forschung der Politik Belege liefern, an denen sie sich orientieren kann. Je besser die Evidenz, die wir haben, desto weniger ist Platz für Ideologie.

Eigentlich eine Selbstverständlichkeit.

Ja. Aber die Sozialwissenschaften taten sich lange schwer damit, Kausalitäten zu beweisen. Es ist dort auch oft schwieriger als in einem Labor oder in Medikamententests. Wenn wir sehen, dass X und Y korrelieren, denken wir oft, dass X zu Y führt. Manchmal liegen wir richtig damit. Manchmal auch nicht. Neue Forschungsmethoden machen klare kausale Studien jedoch vermehrt möglich.

Im Sommer 2008 reiste Dina Pomeranz nach Chile. Wie Keen und Lockwood war ihr die rasante Verbreitung der Mehrwertsteuer aufgefallen, wie die Kollegen wusste sie um das Versprechen dahinter, und wie sie stellte sie fest, dass die Beweise dafür dünn waren. «Es gab viele anekdotische Geschichten», sagt sie. «Aber im Grunde wussten wir nicht zuverlässig, ob sie stimmen.» Pomeranz



«Wir müssen klar sagen,
was belegt ist
und was nicht.»

Dina Pomeranz

Dina Pomeranz, fotografiert von Suzanne Schwiertz.

nahm sich 445 000 chilenische Firmen vor, in enger Zusammenarbeit mit der dortigen Steuerbehörde, und beschloss, die Erzählung zu sezieren.

Wie immer bei randomisierten Experimenten wählte sie eine Gruppe von Probanden zufällig aus, 102 000 Firmen übers Land verteilt, und liess ihnen über die kooperierende Steuerbehörde einen Brief zukommen. Er war freundlich formuliert, doch im Kern enthielt er eine Warnung.

Sie arbeiten oft mit der Methode des randomisierten Experiments.

Wie funktioniert das?

Tatsächlich ähnlich, wie Medikamente getestet werden: wir wählen aus einer Grundgesamtheit per Zufallsprinzip aus, wer eine bestimmte Behandlung bekommt und wer nicht. Die beiden Gruppen dürfen sich sonst in keinem wesentlichen Merkmal unterscheiden, darum ist das Zufallsprinzip wichtig. Damit haben wir eine Behandlungsgruppe und eine Kontrollgruppe. Wenn wir nun nach einer Behandlung Unterschiede feststellen, können wir daraus ableiten, dass die Behandlung wirkt.

Um was für «Behandlungen» geht es denn hier?

Das können völlig unterschiedliche Dinge sein. Man kann beispielsweise den Effekt von Gratismahlzeiten in Schulen untersuchen, von Preisänderungen oder Subventionszahlungen. Mein Kollege Lorenzo Casaburi hat untersucht, wie man Zuckerbauern in Kenia Zugang zu Ernteversicherung geben kann. Es ist erstaunlich, was sich mit dieser Methode alles untersuchen lässt, wenn man das Studiendesign gut durchdenkt.

Ein häufiges Thema ist die Wirkung von staatlichen Programmen.

Ja. Einerseits aus der Haltung heraus, dass eine Prüfung hier besonders wichtig ist. Wenn eine privatwirtschaftliche Firma etwas versucht, das nicht funktioniert, wird sie tendenziell irgendwann scheitern. Staatliche Programme aber können potenziell ewig weiterlaufen, selbst wenn sie nicht wirksam sind oder sogar schaden. Darum braucht es diese Studien. Gleichzeitig eignen sich staatliche Programme besonders gut für «Quasiexperimente», weil sie oft mit Schwellen arbeiten – wer über eine bestimmte Grenze kommt, hat Anrecht auf eine bestimmte Leistung, die darunter nicht. Es ist allerdings fast reiner Zufall, ob jemand knapp unter oder knapp über diese Grenze kommt. Das ist für uns eine perfekt servierte Übungsanlage, um die Wirkung der entsprechenden Leistung zu prüfen. Eine quasiexperimentelle Studie.

«Wir möchten Sie darüber informieren, dass Ihr Unternehmen per Zufallsprinzip für eine Analyse ausgewählt wurde», hiess es in dem Schreiben des chilenischen Steueramtes, das Pomeranz mitentwarf. «Sollten Unregelmässigkeiten festgestellt werden, besteht die Möglichkeit, dass Sie zur Prüfung geladen werden.» Anschliessend erinnerte der Brief an die «üblichen Tätigkeiten» der Steuerbehörde und daran, dass bei der Abrechnung der Mehrwertsteuer

Einkäufe und Verkäufe der Firma stets zu deklarieren und nur jene Abzüge vorzunehmen seien, die einem auch wirklich zustünden.

Der Brief würde die Chefs der zufällig ausgewählten 102 000 Firmen aufschrecken, und das war auch sein Ziel. Pomeranz interessierte sich dafür, wie stark er das tun würde. Vor allem aber interessierte sie, ob manche Firmen stärker reagieren würden als andere. Das Schreiben war ein verkappter Test für die behauptete Genialität der Mehrwertsteuer – ein indirektes Experiment.

Das Argument des IWF und anderer Promotoren für die Mehrwertsteuer war dieses: sie schafft automatisch Anreize zur Steuerehrlichkeit, weil sie eine Papierspur hinterlässt. Unternehmen bezahlen VAT auf der Differenz zwischen ihren Einkaufskosten und ihrem Umsatz. Sie haben entsprechend ein hohes Interesse daran, ihre Einkaufskosten möglichst umfassend zu deklarieren und von ihren Lieferanten die entsprechenden Quittungen zu verlangen. Sie haben auch ein Interesse daran, ihren Umsatz nach unten zu schummeln. Das ist allerdings riskant, wenn die Firma, an die sie liefern, wiederum Quittungen für ihre eigene VAT-Abrechnung verlangt – und bei den Steuerbehörden einreicht. Wer die Mehrwertsteuer einführt, so das Versprechen, würde darum ohne riesigen Verwaltungsaufwand ziemlich zuverlässig Geld einnehmen.

Wenn das stimmte, würde Pomeranz in ihrem Experiment bestimmte Muster feststellen. Von ihrem Schreiben aufgeschreckte Firmen würden bei ihren Verkaufszahlen kaum etwas zu korrigieren haben, wenn sie ihre Ware an andere Firmen verkauft hatten – die Papierspur hatte sie schon vorher zur Ehrlichkeit motiviert –, wohl aber, wenn sie an Endkonsumenten verkauften. Das Ausmass der Schreckreaktion, so schrieb Pomeranz später im Bericht zum Experiment, «diente als Indikator für das dahinterliegende Ausmass an Steuerhinterziehung».

Die Ökonomin hatte ihren chilenischen Probanden einen Köder ausgelegt. Es sollte nicht lange dauern, bis sie wusste, dass er funktioniertete.

Vor dreissig Jahren arbeitete kaum ein Ökonom mit Experimenten, heute auffallend viele. Warum?

Ja, die Forschung hat sich extrem verändert. Das liegt an der Informationstechnologie, die es viel einfacher gemacht hat, Datenmengen zu verarbeiten. Das alleine ist es aber nicht. Es ist auch der veränderte Anspruch der Forschenden. Sie setzten es sich zum Ziel, Kausalitäten besser zu belegen, also mussten sie neue Methoden entwickeln. Das verstärkt sich gegenseitig. Das gibt uns neue Möglichkeiten, Hypothesen aus der Theorie empirisch zu testen und weiterzuentwickeln.

Die meisten Ökonomen verstehen sich heute als Handwerker, nicht als Welterklärer.

Das ist vermutlich tendenziell so, ja.

Woher kommt diese neue Demut?

Gute Frage. Das wäre interessant zu untersuchen, warum sich das

«Der Entwicklungsökonomie merkt man sicher an, dass die heutigen Forschenden vermehrt selber vor Ort waren und sind.»

Dina Pomeranz

verändert hat. Es hat sicher immer auch mit dem Engagement einzelner, starker Forscherinnen und Forscher zu tun. Sie entwickeln eine neue Haltung und neue Methoden und setzen sich dafür ein, dass sie sich durchsetzen.

War das in diesem Fall das MIT? Die Gruppe um die Entwicklungsökonomin Esther Duflo?

Die Leute des Poverty Action Lab am MIT haben sich sehr für Experimente eingesetzt, ja. Aber auch die Chicago University und in der Schweiz unter anderen Alois Stutzer in Basel und Ernst Fehr in Zürich. Die Universität Zürich gehört heute zur Weltspitze in der Ökonomie. Das war nicht immer so.

Ich glaube, es hat auch mit Diversität zu tun. Universitäten sind heute viel weiblicher und internationaler als früher. Man kann sich doch gar nicht mehr anmassen, für die ganze Welt zu sprechen.

Möglich, dass auch das eine Rolle spielt, das ist schwierig zu sagen. Der Entwicklungsökonomie merkt man sicher an, dass die heutigen Forschenden vermehrt selber vor Ort waren und sind. Die urteilen nicht aus der Ferne. Sie kennen die Verhältnisse, und sie stellen teilweise andere Fragen und machen sich andere Gedanken.

Es dauerte nach dem Briefversand nur wenige Wochen. Dann schnellten in Santiago de Chile die deklarierten Mehrwertsteuern in die Höhe. Sie stiegen bei der Empfängergruppe im Vergleich zur Kontrollgruppe im Mittel monatlich um 7,6 Prozent an. Der Effekt

hielt in den ersten Monaten stark an, liess dann langsam nach, und nach 15 Monaten hatten sich die Meldungen der beiden Gruppen wieder angeglichen.

Besonders spannend aber war die Feststellung, dass die Papierspur der Mehrwertsteuer tatsächlich deutliche Wirkung zeigte. Die Firmen hatten bei ihren Verkaufszahlen stärker nachkorrigiert als bei ihren Einkaufskosten. Sie korrigierten die Umsätze stärker bei Verkäufen an Endkonsumenten. Und noch drastischer: die Schockwelle wirkte rückwärts die ganze Lieferantenkette entlang, wie ein zweites Experiment zeigte. Bekam ein Unternehmen den Brief, deklarierten kurz darauf dessen Zulieferer höhere Verkäufe.

Pomeranz hatte die scheue Wirkungsmacht der Mehrwertsteuer in ihren Zahlen eingefangen. Die Erzählung schien – zumindest unter diesen Umständen, in diesem Land, zu dieser Zeit, wie das Paper von Pomeranz immer wieder betont – zu stimmen. Unter dem Gesichtspunkt der Steuerehrlichkeit konnte es sich tatsächlich lohnen, Mehrwertsteuern einzuführen. Oder allenfalls auch andere neue Instrumente. Es war die Papierspur, auf die es ankam.

Was in dem Paper nicht steht: Ob eine Gesellschaft das wollen sollte. Wie viel soll ein Gläubiger über Menschen wissen dürfen, selbst wenn er der Staat ist? Wer sollte darüber befinden? Wo beginnt und wo endet die Freiheit des einzelnen? Es sind Fragen, die Ökonomen ehrlicherweise nicht beantworten können. Nicht beantworten dürfen: man komme, so sagen viele junge Forscher in Gesprächen, um die Politik nicht herum, und auch nicht um die Philosophie.

Macht sich die Ökonomie mit all diesem Fokus auf Empirie nicht kleiner, als sie ist? Sie wird dadurch wissenschaftlicher.

Möglicherweise aber auch irrelevant: die wirklich grossen Fragen überlässt sie anderen Disziplinen.

Manche Fragen lassen sich mit solchen Methoden nicht beantworten. Das ist klar. Erstaunlich vieles aber schon, und dann sollten wir es auch tun.

Verändern Sie damit die Politik?

Immer wieder. Eines der prominentesten Beispiele ist jenes der Moskitonetze zur Malariaprävention. In der Entwicklungszusammenarbeit galt viele Jahre lang die Überzeugung, dass Hilfsgüter niemals kostenlos abgegeben werden dürften. Weil sie sonst nicht die richtigen Leute erreichen, falsch eingesetzt oder verschwendet würden. Fast alle haben das geglaubt. Auch ich. Bis zwei Ökonomen in einem ausführlichen Experiment in Kenia nachwiesen, dass Netze nicht nur viel stärker nachgefragt werden, wenn man sie kostenlos abgibt. Sie werden ausserdem gar nicht verschwendet wie angenommen, sondern genauso eingesetzt wie die bezahlten. Das lernten die Kolleginnen, weil sie tatsächlich von Haus zu Haus gingen und das überprüften. Das hat die Praxis in der Entwicklungszusammenarbeit völlig verändert. Seither hat man Millionen von Moskitonetzen kostenlos abgegeben, und die Zahl der Ansteckungen ist unter anderem deshalb stark zurückgegangen. Das ist keine kleine Angelegenheit. Es hat Auswirkungen auf Millionen von Menschen. Viele Menschen schätzen falsch ein, was die Ökonomie leistet.

Inwiefern?

Man glaubt, Ökonomie beschäftige sich primär mit Geldpolitik und Finanzsystemen. Darum geht es manchmal auch. Aber es geht um so vieles mehr: Migration, Bildung, Gesundheit, Arbeit, Armut – das alles ist Ökonomie. Wir sind eine Sozialwissenschaft. Wer sich für soziale Fragen interessiert, sollte eigentlich VWL studieren. Es ist extrem schade, dass das so viele Leute nicht wissen. Für sie selbst und für die Disziplin.

Das liegt möglicherweise auch daran, dass gerade im deutschsprachigen Raum Leute längst widerlegte Behauptungen als angebliche ökonomische Erkenntnisse verkaufen.

Menschen würden stets in rationalem Eigeninteresse handeln, beispielsweise. Warum hält sich das so hartnäckig?

Das frage ich mich ehrlich gesagt auch. Gerade in Zürich. Ernst Fehr beweist seit Jahren, dass das so einfach und pauschal nicht stimmt.

Vielleicht, weil es dabei nicht um Wissenschaft geht, sondern um Religion. Der feste Glaube an den nutzenmaximierenden Menschen dient als Orientierungshilfe in einer komplexen Welt.

Interessante Idee. Ich kann das nicht beurteilen. Es sagt uns ja auch nicht nur empirische oder quantitative Forschung etwas

über die Welt. Was aber wichtig ist aus der Perspektive der Forschung: Wir müssen klar sagen, was belegt ist und was nicht.

Stimmt. Aber Belege allein reichen nicht aus, um eine Gesellschaft zu organisieren. Es braucht eine Erzählung, ein Menschenbild. Welche würden sie wählen?

Wir wissen heute, dass Menschen sowohl eigennützige als auch altruistische Motive in sich tragen, und je nach Situation überwiegt das eine oder das andere. Und darum kommt es sehr auf unsere Institutionen an.

Ein guter Rechtsstaat?

Nicht nur. Einer der bedeutendsten Beiträge der Ökonomie ist die Erkenntnis, dass Anreize wirken. Wenn man ein Gesetz erlässt, das Mieterhöhungen verbietet, werden weniger Wohnungen gebaut. Darum müssen wir uns immer wieder gut überlegen, welches Verhalten wir fördern. Welche Stimmung schaffen wir in einer Firma? Wie gestalten wir unsere Sozialversicherungen, unser Bildungssystem? Die Ökonomie zwingt uns, über Anreize und menschliches Verhalten nachzudenken. Was mich an der aktuellen ökonomischen Forschung begeistert, ist die Frage, wie wir Institutionen gestalten können, die das Beste aus den Menschen herausholen. ◀



Serie: Forschen und Denken

Wir leben in einer aufgeregten Zeit. Über alle politischen Lager hinweg ist es en vogue, eigene Befindlichkeiten über die aufrichtige Debatte zu stellen. Auf dem Spiel stehen dabei liberale Grundwerte, die den Wettbewerb der Ideen überhaupt erst ermöglichen: Neugier, Respekt vor wissenschaftlicher Erkenntnis und intellektuelle Grosszügigkeit. Der «Schweizer Monat» führt in loser Folge Gespräche mit Wissenschaftlern, die relevante, aber auch komplexe und teilweise schwierig zu vermittelnde Einsichten zu aktuellen Fragen gewonnen haben.

Diesen Monat: Dina Pomeranz, Ökonomin, Universität Zürich/Harvard Business School