

# „Wir können die Armut besiegen“ Esther Duflos Rede über Forschung, Politik und Fortschritt

## A.SK-Preis 2015

Alle zwei Jahre vergibt das WZB den A.SK Social Science Award, gestiftet von Angela und Shu Kai Chan. Mit dem Preis werden Forscher, Forscherinnen oder Institutionen ausgezeichnet, die in herausragender Weise mit ihrer Arbeit Beiträge zu politischen und sozialen Reformen leisten. Am 10. Oktober hat die Ökonomin Esther Duflo den A.SK Social Science Award 2015 entgegengenommen. Sie dankte mit der Rede, die wir hier leicht gekürzt dokumentieren.

Es ist mir eine große Freude, heute eine wichtige Auszeichnung entgegenzunehmen. Ich möchte das nicht nur für mich selbst, sondern für das gesamte Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, bekannt als J-PAL. Das J-PAL ist nicht einfach ein Forschungszentrum, sondern ein Netzwerk, das aus mehr als 100 Forschern in der ganzen Welt besteht, die über fünf kontinentale Regionalbüros und ein global operierendes Büro organisiert werden. Es wurde gemeinsam von Abhijit Banerjee, Sendhil Mullainathan und mir gegründet und wird heute von Rachel Glennerster, Abhijit Banerjee, Ben Olken und mir geleitet.

Das J-PAL ist in der glücklichen Lage, eng mit einem stetig wachsenden Netz aus Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, lokalen Aktivisten, Unternehmen und einer Reihe wunderbarer Einzelpersonlichkeiten zusammenzuarbeiten, die in jedem unserer Feldprojekte unsere Partner sind. Auch ihnen gilt unser großer Dank.

Was diese Gruppe gemeinsam erreicht hat, ist viel mehr, als ein Einzelner hätte erreichen können, und ich glaube, auch mehr als die Summe der einzelnen Beiträge. Ich möchte versuchen, Ihnen einige Beispiele dafür zu geben.

Was tun wir im J-PAL? Wir versuchen, die Effektivität des Kampfs gegen Armut zu verbessern, indem wir sicherstellen, dass politische Maßnahmen auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sind. Wir arbeiten mit randomisierten kontrollierten Studien, bilden andere Menschen für diese Tätigkeit aus, interpretieren die in den Studien gewonnenen Befunde und verbreiten die Ergebnisse in der Form von Empfehlungen für die Politik.

Mit randomisierten kontrollierten Studien (RCTs) lassen sich die Auswirkungen von Sozialprogrammen gründlich evaluieren. Nach dem Vorbild klinischer Versuche in der Medizin funktionieren sie folgendermaßen: Man wählt eine Gruppe möglicher Unterstützungsempfänger (zum Beispiel Einzelpersonen, Schulen, Ortschaften) aus und wählt innerhalb dieser Gruppe nach dem Zufallsprinzip aus, wer an dem geplanten Programm teilnimmt, oder wer an welcher Version des Programms teilnimmt. So kann man die kausalen Effekte der Intervention einschätzen, die im Gegensatz zu anderen Ansätzen nicht durch die unterschiedliche Auswahl der Begünstigten oder Nicht-Begünstigten verfälscht wird.

Doch im J-PAL geht es um mehr als um Randomisierung. Den J-PAL-Forschern sind Wirtschaftswissenschaften wichtig, weil ihnen die reale Welt wichtig ist, und ihr Ziel ist es, etwas zu verändern. Sie glauben an Versuch und Irrtum und an unbeabsichtigte Konsequenzen. Sie glauben nicht an Wunderwaffen und an allumfassende Theorien: Es gibt keine J-PAL-Doktrin. Sie haben Zweifel, aber sie sind nicht von ihnen paralysiert. Wenn etwas nicht funktioniert, versuchen sie den Grund dafür zu verstehen und konzipieren die Programme oft neu, um es erneut zu versuchen.

Was uns alle im J-PAL vereint, ist die Idee, dass Politikgestaltung wichtig ist, dass sie verbessert werden kann und dass strenge wissenschaftliche Nachweise über die nächste zündende Idee entscheiden. Eine weitere Schlüsselüberzeugung ist, dass der Teufel, oder vielleicht Gott, wirklich im Detail steckt: Man kann nicht über „Hilfe“, „Bildung“ oder selbst „Institutionen“ im Allgemeinen sprechen; Ent-

wicklungspolitik besteht aus unzähligen Programmen. In einem Bildungssystem gibt es Lehrer, Lehrpläne und Entscheidungen über die Sitzordnung der Schüler in den Klassenräumen. Institutionen umfassen nicht nur, wer gewählt wird und wie, sondern auch viel banalere Fragen wie: „Wer trägt die Verantwortung, wenn deine Kühe über mein Feld trampeln?“ All diese Details sind wichtig, und nur, wenn man jedes dieser Themen im Detail betrachtet, kann man wesentliche Fortschritte erzielen.

Das J-PAL ist heute etwas über zehn Jahre alt, und die Natur des Gesprächs zwischen Wissenschaftlern und Politikern hat sich in diesen zehn Jahren dramatisch verändert. Als Michael Kremer die ersten RCTs in Kenia begann (mit sieben Schulen!), lag die Bandbreite der Reaktionen zwischen totaler Bewunderung (auch bei mir), Ungläubigkeit, dass jemand so waghalsig sein könnte, dieses Experiment zu versuchen, und Abschätzigkeit: Dies seien irgendwie keine richtigen Wirtschaftswissenschaften. Inzwischen hat die Randomisierung diesen Beiklang des Ungewöhnlichen und vielleicht sogar Gefährlichen verloren und ist schon fast ein Standardinstrument der Wirtschaftswissenschaften geworden. Mittlerweile haben J-PAL-Mitglieder über 600 Projekte umgesetzt, und das ist nur ein Bruchteil der RCTs weltweit.

Am Anfang gab es eine Debatte darüber, ob das Versprechen robuster Ergebnisse durch Randomisierung nicht illusorisch wäre: Sobald die „Randomistas“ mit der weniger schönen Realität der schwierigen Umsetzung konfrontiert wären, würden sie anfangen, Kompromisse zu schließen, und diese Kompromisse würden die angestrebte Präzision zerstören. Diese Debatte mag zwar noch andauern, aber der Fortschritt in der Feldforschung hat sie wohl weitgehend irrelevant werden lassen: Die Versuchsgruppen werden immer größer, die Qualität der Umsetzung und Datenerhebung wird immer besser, die Studien werden im Voraus registriert, und es gibt jede Menge Fortschritte in der ökonomischen Analyse von RCTs.

Eine häufig diskutierte Frage ist, ob sich die Ergebnisse der RCTs generalisieren lassen und ob die bei kleinen Versuchsgruppen gefundenen Ergebnisse sich gut auf eine Situation im größeren Maßstab übertragen lassen. Auch hier haben wir Fortschritte gemacht.

Zunächst gibt es stärkere Bemühungen, Studien zu veröffentlichen: So hat zum Beispiel die Zeitschrift *American Economic Journal: Applied Economics* sechs RCTs zu Kleinkrediten publiziert. Ein vor Kurzem erschienener Beitrag in *Science* evaluiert dieselben Programme, die den Allerärmsten in acht Ländern helfen sollen. Das ist ganz normale Wissenschaft: Befunde müssen akkumuliert werden, ehe man beginnen kann, daraus irgendwelche robusten Schlussfolgerungen zu ziehen.

Zweitens arbeiten führende Wissenschaftler des J-PAL in allen Bereichen auch daran, aus den angesammelten Ergebnissen, die wir gewonnen haben, politische Lehren zu ziehen. Indem man die Resultate verschiedener Experimente in verschiedenen Kontexten kombiniert, kann man Lehren ziehen, die weniger spezifisch sind als „Setzen Sie dieses oder jenes Programm um!“, aber die den politischen Entscheidungsträgern helfen, die Schlüsselprobleme zu identifizieren, die sie zu lösen haben.

Ein neuer, sehr aktiver Arbeitsbereich im J-PAL ist drittens die Partnerschaft mit Regierungen, bei der Programme in Zusammenarbeit mit einer Regierung in großem Maßstab designt und umgesetzt werden und somit alle Probleme einbezogen werden, die dieser große Maßstab mit sich bringt.

Doch heute ist die Hauptkritik, die wir hören, dass das Wissen, das durch RCTs erworben wird, in Wirklichkeit irrelevant ist, weil die politischen Entscheidungsträger es für diese Expertise – oder welche Expertise auch immer – nicht nutzen. Eine Version dieses Arguments lautet, dass die untersuchten Entwicklungsmaßnahmen Gegenstand der Politik seien und dass Politik grundsätzlich korrupt sei. Mächtige Eliten dominierten das Spiel, und Ergebnisse würden nach deren Interessen selektiv genutzt. Daher sei es Zeitver-



Esther Duflo im Oktober 2015 in Berlin.

[Foto: David Ausserhofer]



Applaus für die Preisträgerin (v.l.): Jurymitglied Orlando Patterson, Juryvorsitzender Werner Abelshausen (etwas verdeckt), Jurymitglied Dorothea Kübler, die Sängerin Nuccia Focile, Laudatorin Katrin Göring-Eckardt (Vorsitzende der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen), Esther Duflo und WZB-Präsidentin Jutta Allmendinger. (Foto: David Ausserhofer)

spiel in Indien, der größten Demokratie der Welt.

Der Grund dafür ist, dass politische Führer, gute wie schlechte, in der Regel keine Ahnung haben, was getan werden kann oder getan werden muss, und sich von ihren Vermutungen leiten lassen. Wir verweisen auf das Problem der „drei i“: *ideology* (Ideologie), *ignorance* (Ignoranz) und *inertia* (Trägheit). Programme, die den Armen helfen sollen, sind ideologisch motiviert und werden ohne Kenntnis der Lebensumstände der Armen entwickelt. Wenn sie einmal umgesetzt worden sind, überleben sie aufgrund von Trägheit, wie ineffektiv sie auch sein mögen. Doch in manchen Fällen lassen sich in Regierungen Menschen finden, die bereit sind, die drei „i“ abzuschütteln und zu lernen, wie sie ihre Arbeit besser machen können – und das ist, was viele von uns nun zu tun versuchen.

Es ist eindeutig wahr, dass der Erfolg eines effizient umgesetzten, sorgfältig überwachten Programms nichts darüber aussagt, wie dasselbe Programm funktionieren würde, wenn es von einer Regierung umgesetzt würde, mit möglichen Anreizen für politische Interventionen. Damit man etwas über politische Maßnahmen (und nicht nur die Theorie) sagen kann, müssen die Projekte in großem Maßstab angelegt sein und all diese Probleme mit berücksichtigen.

Dies ist genau das, womit sich viele J-PAL-Mitarbeiter heute befassen, und daraus sind sehr ambitionierte Projekte erwachsen. So haben zum Beispiel B. Kartik Muralidharan, Paul Niehaus und Sandip Sukhtankar die Auswirkungen des Einsatzes von Chipkarten für die Bezahlung der Teilnehmer an einem Workfare-Programm in Andra Pradesh, Indien, in großem Maßstab untersucht: An ihrem Experiment nahmen 22 Millionen Menschen teil.

Abhijit Banerjee, Clément Imbert, Rohini Pande und ich haben mit der Verwaltung zusammengearbeitet, die dasselbe Programm in Bihar umsetzt, um die Auswirkungen der Umstellung auf den direkten Transfer von staatlichen Leistungen zu evaluieren (das alte System basierte auf Vorschüssen). Die Versuchsgruppe umfasste etwa 1.000 Kommunen, und in den neun Monaten des Experiments wurden 6 Millionen US-Dollar eingespart. In diesem speziellen Fall kamen bürokratische Beschränkungen in die Quere: Das Programm wurde nach neun Monaten inmitten von Protesten der Distriktsbeamten eingestellt. Doch diese Forschung war entscheidend dafür, dass direkte Transfers an die Begünstigten sozialer Programme in Indien landesweit übernommen wurden.

Rohini Pande, Michael Greenstone, Nick Ryan und ich arbeiteten mit dem Gujarat Pollution Control Board (Wasser- und Umweltschutzbehörde des Bundesstaats Gujarat) zusammen, um gemeinsam ein externes Qualitätsaudit für die Umweltvorschriften zu konzipieren, das weniger anfällig für Interessenkonflik-



Die Dankesrede von Esther Duflo  
<https://vimeo.com/142480941>

te ist. Wir evaluierten das System unter realen Bedingungen, und die sehr positiven Ergebnisse führten zu einer wirklichen Veränderung der Regulierung.

Natürlich spielt die Randomisierung in all diesen Projekten eine wichtige Rolle, denn nur so erhalten wir interne, valide Einschätzungen des Effekts unseres Programms. Doch wichtiger sind vielleicht die Ideen: die vielen detaillierten Überlegungen, die in das Design jeder dieser Interventionen und in ihre Umsetzung einfließen. Diese Ideen bilden sich im Verlauf einer langen Kooperation zwischen Forschern und politischen Entscheidungsträgern heraus, sie werden von unseren Theorien und den Felddaten geformt, und sehr schnell werden sie mit der Realität konfrontiert.

Das ist ein Geduldsspiel, aber ein sehr anregendes. Wir sind weit davon entfernt, alles zu wissen, was wir wissen können und wissen müssen, doch wir können mehr lernen. Aber wir werden in der Lage sein, ein Instrumentarium effektiver politischer Maßnahmen zu schaffen, wenn wir trägen, schablonenhaftem Denken widerstehen können, das jedes Problem auf die gleiche Reihe von allgemeinen Grundsätzen reduziert. Und wenn wir die Möglichkeit des Irrtums akzeptieren und jede Idee rigoros empirisch überprüfen, auch wenn sie dem gesunden Menschenverstand vollkommen einleuchtet. Darüber hinaus werden wir auch besser verstehen, warum die Armen so leben, wie sie leben.

Wir haben kein einfaches Rezept für die Abschaffung der Armut, und niemand ist allein für die Abschaffung der Armut verantwortlich. Wenn wir das akzeptieren, arbeitet die Zeit für uns. Wir können das Leben der Menschen hier und jetzt verändern. Und Schritt für Schritt können wir Lösungen näherkommen. Armut hat es immer gegeben. Doch wir können sie besiegen.



*Als A.SK-Fellows wurden am 10. Oktober 2015 Mahnaz Zahirinejad, zurzeit Gastprofessorin an der Polnischen Akademie der Wissenschaften in Warschau (links) und Robert F. Lепенies, zurzeit Fellow am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, ausgezeichnet. Die dritte A.SK-Stipendiatin, Juliana Silva Gonçalves von der Queensland University of Technology in Brisbane, Australien, konnte nicht zur Preisverleihung kommen.*

*[Foto: David Ausserhofer]*