

# Sind Nichtregierungsorganisationen die besseren Entwicklungshelfer?

*Peter Nunnenkamp und Rainer Thiele\**  
Institut für Weltwirtschaft, Kiel

---

## 1. Einleitung

Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben sich als bedeutende Akteure in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) etabliert. So übersteigt das Jahresbudget von World Vision International den offiziellen Hilfsetat Italiens. Insgesamt vergaben NRO aus OECD-Ländern im Jahr 2007 über 18 Milliarden Dollar (OECD, 2009). Diese Summe lag über der bilateralen Entwicklungshilfe jedes individuellen Geberlandes, ausgenommen der USA.

An die privaten Geber knüpfen sich Hoffnungen auf eine wirksamere Hilfe, weil NRO nach verbreiteter Ansicht in direktem Kontakt zu den Bedürftigen stehen und – im Unterschied zu den staatlichen Gebern – nicht von ökonomischen und politischen Eigeninteressen geleitet werden. Selbst offizielle Geber räumen den NRO einen wichtigen Beitrag zur Überwindung von Armut ein, indem sie die in der EZ tätigen NRO aus dem staatlichen Etat für Entwicklungshilfe bezuschussen. Insgesamt wurden im Zeitraum 2006–2007 sechs Prozent der staatlichen Hilfe auf diesem Umweg über NRO vergeben (OECD, 2009). In den Niederlanden, Irland, Spanien und der Schweiz lag der Anteil sogar bei ungefähr 20 Prozent.

Trotz der quantitativen Bedeutung der NRO-Hilfe war bis vor kurzem wenig darüber bekannt, wohin die Mittel fließen und ob die Zielgruppe der Armen auch wirklich erreicht wird. Frühere empirische Analysen bezogen sich fast ausschließlich auf die Allokation staatlicher Entwicklungshilfe. Das lag in erster Linie daran, dass es für NRO keine systematischen statistischen

---

\*Korrespondenzadresse: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Düsternbrooker Weg 120, 24100 Kiel, Email: rainer.thiele@ifw-kiel.de. Wir danken Axel Dreher, Dirk-Jan Koch, Florian Mölders, Hannes Öhler, Janina Weingarh und Johannes Weisser, deren Beteiligung an den vier diskutierten Studien diesen Beitrag erst ermöglicht hat. Bedanken möchten wir uns auch bei dem Gutachter sowie dem Herausgeber, Lars P. Feld, für kritische Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

## **Sind Nichtregierungsorganisationen die besseren Entwicklungshelfer?**

Informationen über die Hilfsleistungen an individuelle Empfängerländer gab. Vor diesem Hintergrund wurden in jüngster Vergangenheit mehrere neue empirische Analysen zur Allokation der NRO-Hilfe durchgeführt, die die bestehende Lücke zu schließen helfen, indem bisher kaum genutzte bzw. neu erhobene Daten verwendet werden.

Im vorliegenden Beitrag werden diese neuen empirischen Studien und ihre wesentlichen Ergebnisse zusammenfassend dargestellt (Abschnitt 5). Obwohl diese Studien unterschiedliche Formen der NRO-Hilfe analysieren, die betrachteten NRO in diversen Ländern beheimatet sind und verschiedene ökonometrische Schätzverfahren verwandt werden, zeigen sich überraschend ähnliche Ergebnisse. Insbesondere erweist sich die Fokussierung der NRO-Hilfe auf besonders bedürftige Empfängerländer generell als unerwartet schwach. Bevor hierauf genauer eingegangen wird, werden die wesentlichen Motive der in der EZ tätigen NRO diskutiert (Abschnitt 2), die verwendeten Daten und Methoden erläutert (Abschnitt 3), und es wird ein kurzer Überblick über den Stand der empirischen Literatur am Ausgangspunkt der hier vorgestellten Forschungsarbeiten gegeben (Abschnitt 4).

### **2. Hypothesen**

Den NRO wird häufig zugute gehalten, dass sie uneigennütziger, flexibler und unbürokratischer sind als staatliche Hilfsorganisationen. Sie können korrupte Regierungen in den Empfängerländern umgehen und in direkten Kontakt mit den Zielgruppen treten. Dadurch kann sich ihre Hilfe enger an den Bedürfnissen der Armen orientieren und ist weniger in Gefahr zu versickern. Zudem herrscht die Einschätzung vor, dass NRO unabhängig von den wirtschaftlichen und politischen Interessen der Geberregierungen agieren (z.B. Nancy und Yontcheva, 2006). Die Allokation ihrer Hilfe sollte also nicht durch eigennützige Motive wie Exportförderung oder Unterstützung politischer Allianzen verzerrt werden.

Schließlich werden NRO für besonders geeignet gehalten, unter „schwierigen Bedingungen“ wie verbreiteter Korruption und unzulänglicher Regierungsführung in den Empfängerländern zu arbeiten (z.B. Edwards und Hulme, 1996). In der einflussreichen Weltbankstudie „Assessing Aid“ wird die Zivilgesellschaft zum Beispiel explizit dazu aufgerufen, sich dort zu engagieren, wo von staatlicher Hilfe wegen schlechter politischer und institutioneller Rahmenbedingungen keine Erfolge zu erwarten sind (World Bank, 1998, S. 104).

Gegen dieses Argument lässt sich einwenden, dass NRO möglicherweise wenig geneigt sind, in „schwierigen“ Ländern zu arbeiten, nur weil staatliche Geber sich dort für nicht zuständig erklären. Außerdem müssen NRO ihre zukünftige Finanzierung sichern. Sie stehen deshalb unter dem Druck, schnelle und sichtbare Erfolge vorzuweisen, um auf dem „Spendenmarkt“ zu bestehen und die Aussicht auf weitere staatliche Zuschüsse zu verbessern. Dies schwächt

## Peter Nunnenkamp und Rainer Thiele

In den Spalten (6)–(8) von Tabelle 4 zeigt sich zunächst ein Parallelverhalten für beide Formen der Hilfe von schweizerischen NRO mit  $Refin > 0$ . Sowohl die offizielle Entwicklungshilfe als auch das Engagement anderer NRO hat einen signifikant positiven marginalen Effekt auf die Allokation der Eigenmittel und der staatlichen Finanzierungsbeiträge durch diese NRO. Aber die Interaktionseffekte unterscheiden sich deutlich zwischen den beiden Formen der NRO-Hilfe. Die Verknüpfung von  $Refin$  mit der offiziellen Entwicklungshilfe und auch mit der Anzahl anderer im Empfängerland engagierter NRO erweist sich bei der Allokation der staatlichen Beiträge (Spalte 8) als signifikant positiv. Ein höherer staatlicher Refinanzierungsanteil verstärkt somit den Anreiz zu Parallelverhalten bei dieser Form der NRO-Hilfe, wie es das anfangs erwähnte Modell von Fruttero und Gauri (2005) erwarten ließ.

Hingegen schwächt sich das Herdenverhalten unter den schweizerischen NRO bei der Allokation von Eigenmitteln mit höheren Werten von  $Refin$  ab, und die Interaktion von  $Refin$  mit der offiziellen Entwicklungshilfe spielt bei der Allokation von Eigenmitteln keine signifikante Rolle. Dies wird verständlich, wenn man bedenkt, dass NRO mit einem niedrigen Anteil staatlicher Refinanzierung einem erhöhten Druck unterliegen, private Spenden einzuwerben.<sup>18</sup> Die Allokationsentscheidungen können nicht nur durch die Abhängigkeit vom Staat verzerrt werden, sondern auch durch den Wettbewerb um private Spenden. Dieser Wettbewerb beeinflusst in erster Linie die Allokation von Eigenmitteln, so dass  $Refin$  für beide Typen der Hilfe tendenziell gegensätzliche Interaktionseffekte hat. Beide Typen der Hilfe haben jedoch gemein, dass die NRO bestrebt zu sein scheinen, zukünftige Finanzierungsrisiken durch Parallelverhalten zu mindern.

## 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die in diesem Beitrag präsentierten empirischen Ergebnisse legen zusammen genommen den Schluss nahe, dass NRO kein Patentrezept für eine gezielte Vergabe von Entwicklungshilfe bieten. Sowohl in Schweden als auch in der Schweiz schneiden die NRO im Vergleich mit den staatlichen Gebern überraschend schlecht dabei ab, die Hilfe auf besonders bedürftige Länder zu konzentrieren. Dies gilt insbesondere wenn die Bedürftigkeit der Empfängerländer am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen gemessen wird. In keiner der Studien gibt es Anzeichen dafür, dass NRO sich verstärkt in Ländern engagieren, in denen die Herausforderungen wegen schlechter Regierungsführung besonders hoch sind.

18. Es überrascht jedoch, dass die Interaktion von  $Refin$  mit der offiziellen Entwicklungshilfe auch für die gesamte Hilfe (Eigenmittel plus staatliche Finanzierungsbeiträge) in Spalte (6) von Tabelle 4 insignifikant wird. Dieser markante Unterschied zur Stichprobe aller schweizerischen NRO impliziert möglicherweise, dass die Anzeizeffekte sich in erster Linie zwischen NRO mit und ohne jegliche staatliche Refinanzierung unterscheiden und weniger von der quantitativen Bedeutung staatlicher Refinanzierung abhängen.

## **Sind Nichtregierungsorganisationen die besseren Entwicklungshelfer?**

Die Grenzen der NRO-Hilfe spiegeln sich weiterhin in der ausgeprägten Neigung, der staatlichen Vergabepolitik zu folgen, statt eigene Akzente zu setzen. Am Beispiel der Schweiz zeigt sich, dass der Spielraum für unabhängige Entscheidungen insbesondere dann begrenzt ist, wenn die NRO von staatlichen Geldern abhängig sind. Schließlich engagieren sich NRO bevorzugt dort, wo schon andere NRO aktiv sind. Es scheint also ein starker Anreiz zu bestehen, in der Menge unterzutauchen und Risiken durch konformes Verhalten zu minimieren. Die NRO vertiefen damit die Kluft zwischen den so genannten „aid darlings“ der staatlichen Geber und jenen Empfängerländern, die eher stiefmütterlich behandelt werden („aid orphans“).

Es verbleiben jedoch erhebliche Erkenntnislücken. So wäre es wünschenswert, vergleichende Untersuchungen zum Allokationsverhalten der NRO vorzunehmen, die in quantitativ besonders wichtigen Geberländern (wie den Vereinigten Staaten, Deutschland und Frankreich) beheimatet sind. Von großem Interesse wäre es dabei zu prüfen, ob Allokationsentscheidungen nicht nur bei starker Abhängigkeit von staatlicher Refinanzierung verzerrt werden, sondern auch durch den scharfen Wettbewerb auf dem privaten Spendenmarkt. Der Blick auf die Empfängerländer wäre durch eine verfeinerte Betrachtung einzelner Zielgruppen *innerhalb* dieser Länder zu ergänzen. Offen bleibt schließlich, wie die Wirksamkeit der NRO-Hilfe im Vergleich zur staatlichen Hilfe einzuschätzen ist – wenn man bedenkt, dass eine zielgerichtete Hilfe nicht zwangsläufig wirksam im Hinblick auf Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung ist.

Um diese Lücken zu schließen, müssten die NRO ähnlich detaillierte Daten zu ihrer Hilfe bereitstellen, wie es für staatliche Geber im Rahmen des Development Assistance Committees der OECD der Fall ist. Es ist zu hoffen, dass die NRO angesichts kritischer Analysen zu ihrer Vergabep Praxis in Zukunft nicht noch weniger geneigt sind, ihre Bücher weiter zu öffnen, als dies in Jahres- und Tätigkeitsberichten typischerweise geschieht.

### **Literaturverzeichnis**

- Ai, C. und E.C. Norton (2003), Interaction Terms in Logit and Probit Models, *Economics Letters* 80, 123–129.
- Berthélemy, J.C. (2006), Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?, *Review of Development Economics* 10, 179–194.
- Berthélemy, J.C. und A. Tichit (2004), Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions: A Three-Dimensional Panel Analysis, *International Review of Economics and Finance* 13, 253–274.
- Burnside, C. und D. Dollar (2000), Aid, Policies and Growth, *American Economic Review* 90, 847–868.
- Collier, P. und D. Dollar (2002), Aid Allocation and Poverty Reduction, *European Economic Review* 46, 1475–1500.

## Peter Nunnenkamp und Rainer Thiele

- DCC (Direction du Développement et de la Coopération) (verschiedene Jahrgänge), *Aide au Développement de la Suisse. Statistique*. Bern.
- DCC (Direction du Développement et de la Coopération) (2004), *Independent Evaluation of the SDC's Interaction with the Swiss NGOs*. Bern.
- Dollar, D. und V. Levin (2006), The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2003, *World Development* 34, 2034–2046.
- Dreher, A., F. Mölders und P. Nunnenkamp (2009), Aid Delivery through Non-Governmental Organisations: Does the Aid Channel Matter for the Targeting of Swedish Aid?, *The World Economy*, forthcoming.
- Dreher, A., P. Nunnenkamp und R. Thiele (2008), Does US Aid Buy UN General Assembly Votes? A Disaggregated Analysis, *Public Choice* 136, 139–164.
- Dreher, A., J.-E. Sturm und J. Vreeland (2009), Development Aid and International Politics: Does Membership on the UN Security Council Influence World Bank Decisions? *Journal of Development Economics* 88, 1–18.
- Dreher, A., P. Nunnenkamp, H. Öhler und J. Weisser (2009), Acting Autonomously or Mimicking the State and Peers? A Panel Tobit Analysis of Financial Dependence and Aid Allocation by Swiss NGOs, Kiel Working Paper 1486, Kiel.
- Edwards, M. und D. Hulme (1996), Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations, *World Development* 24, 961–973.
- Fisher, W.F. (1997), Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices, *Annual Review of Anthropology* 26, 439–464.
- Fruttero, A. und V. Gauri (2005), The Strategic Choices of NGOs: Location Decisions in Rural Bangladesh, *Journal of Development Studies* 41, 759–787.
- Koch, D., A. Dreher, P. Nunnenkamp und R. Thiele (2009), Keeping a Low Profile: What Determines the Allocation of Aid by Non-Governmental Organizations, *World Development* 37, 902–918.
- Kuziemko, I. und E. Werker (2006), How Much is a Seat on the UN Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations, *Journal of Political Economy* 114, 905–930.
- Nancy, G. und B. Yontcheva (2006), Does NGO Aid Go to the Poor? Empirical Evidence from Europe, IMF Working Paper 06/39, Washington, D.C.
- Neumayer, E. (2003), *The Pattern of Giving Aid: The Impact of Good Governance on Development Assistance*. Routledge, London und New York.
- Nunnenkamp, P., J. Weingarh und J. Weisser (2009), Is NGO Aid Not So Different After All? Comparing the Allocation of Swiss Aid by Private and Official Donors, *European Journal of Political Economy*, forthcoming.
- Nunnenkamp, P. und R. Thiele (2006), Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing But Promises? *The World Economy* 29, 1177–1201.
- OECD (2009), *International Development Statistics Online*, (<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>).
- SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency) (verschiedene Jahrgänge), *Annual Report*. Stockholm.
- World Bank (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press, Oxford.

---

**Abstract:** *Non-governmental organizations (NGOs) are widely expected to provide better targeted aid than state agencies with a hidden agenda of commercial and*

### **Sind Nichtregierungsorganisationen die besseren Entwicklungshelfer?**

*political self-interest. However, principal-agent models question that NGOs decide autonomously on aid allocation. Summarizing the results of four new empirical studies, we show that NGO aid indeed offers no panacea: The focus of NGOs on the neediest recipients turns out to be surprisingly weak. The striking similarities across these studies suggest that poor targeting is not limited to NGO aid of a particular type or from specific sources. NGOs hardly make use of the perceived comparative advantage of working in "difficult environments." Rather, they are strongly inclined to follow the herd of other NGOs and mimic the allocation behavior of state agencies, especially if they depend on public co-financing.*