

Nunnenkamp, Peter; Thiele, Rainer

Working Paper

Sind Nichtregierungsorganisationen die besseren Entwicklungshelfer?

Kiel Working Paper, No. 1484

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter; Thiele, Rainer (2009) : Sind Nichtregierungsorganisationen die besseren Entwicklungshelfer?, Kiel Working Paper, No. 1484, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/24880>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Kiel

Working Papers

**Kiel Institute
for the World Economy**



**Sind Nichtregierungsorganisationen
die besseren Entwicklungshelfer?**

Peter Nunnenkamp und Rainer Thiele

Nr. 1484 | Februar 2009

Kieler Arbeitspapiere 1484| Februar 2009

Sind Nichtregierungsorganisationen die besseren Entwicklungshelfer?*

Peter Nunnenkamp, Rainer Thiele

Abstract:

Non-governmental organizations (NGOs) are widely expected to provide better targeted aid than state agencies with a hidden agenda of commercial and political self-interest. However, principal-agent models question that NGOs decide autonomously on aid allocation. Indeed, we show empirically that NGO aid offers no panacea: The focus of NGOs on the neediest recipients turns out to be surprisingly weak. 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 behaviour of state agencies, especially if they depend on public co-financing.

Schlüsselwörter: Nichtregierungsorganisationen, Allokation der Entwicklungshilfe

JEL-Klassifikation: F35

Peter Nunnenkamp

Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: 0431-8814209
E-mail: peter.nunnenkamp@ifw-kiel.de

Rainer Thiele

Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: 0431-8814215
E-mail: rainer.thiele@ifw-kiel.de

* Wir danken Axel Dreher, Dirk-Jan Koch, Florian Mölders, Hannes Öhler, Janina Weingarth und Johannes Weisser, deren Beteiligung an den vier diskutierten Studien diesen Beitrag erst ermöglicht hat.

.....

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen

Coverphoto: uni_com on photocase.com

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 ist wenig darüber bekannt, wohin die Mittel fließen und ob die Zielgruppe der Armen auch wirklich erreicht wird. Die bisher vorliegenden empirischen Analysen beziehen sich fast ausschließlich auf die Allokation staatlicher Entwicklungshilfe. Das liegt in erster Linie daran, dass es für NRO keine systematischen statistischen Informationen über die Hilfsleistungen an individuelle Empfängerländer gibt.

Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Beitrag neue empirische Studien zur Allokation der NRO-Hilfe vorgestellt (Abschnitt 5), die diese Lücke zu schließen helfen, indem bisher kaum genutzte bzw. neu erhobene Daten verwendet werden. Zuvor werden die

wesentlichen Motive der in der EZ tätigen NRO dargestellt (Abschnitt 2), die verwendeten Daten und Methoden erläutert (Abschnitt 3), und es wird ein kurzer Überblick über den bisherigen Stand der empirischen Literatur 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 den Anreiz, sich unter schwierigen Bedingungen zu engagieren. Zudem wird möglicherweise auch die Armutsorientierung der NRO-Hilfe beeinträchtigt, weil schnelle und sichtbare Entwicklungsfortschritte dort am wenigsten zu erwarten sind, wo die Armut besonders tief verwurzelt ist.

Eine solche Sichtweise legt das Prinzipal-Agenten-Modell von Fruttero und Gauri (2005) nahe. In diesem Modell treibt die Abhängigkeit der NRO (des Agenten) von externer Finanzierung (durch den Staat als Prinzipal) einen Keil zwischen Finanzierungszwänge und gemeinwohlorientierte Ziele der NRO – und zwar selbst dann, wenn sowohl Prinzipal als auch Agent aus rein altruistischen Motiven handeln. Der Grund hierfür ist, dass der Prinzipal nur unvollständig über die durchgeführten Projekte informiert ist, gleichzeitig aber die zukünftige Finanzierung des Agenten davon abhängig macht, ob ihm die laufenden Projekte erfolgreich oder fehlgeschlagen erscheinen. Die NRO ist in dieser Konstellation geneigt, die Risiken ihrer Aktivitäten zu minimieren, d.h. unter „einfachen“ Bedingungen zu operieren, um relativ leicht zu erzielende und besser sichtbare Erfolge nachweisen zu können.

Aus dem Modell von Fruttero und Gauri (2005) leitet sich weiterhin die Hypothese ab, dass NRO einen Anreiz haben, sich dort zu engagieren, wo schon andere NRO aktiv sind. Wenn sich in bestimmten Ländern Cluster von NRO bilden, fällt es dem Prinzipal nämlich schwerer, die Leistungen einzelner Agenten zu bewerten. Das „Untertauchen in der Masse“ kann die Agenten auf diese Weise vor Sanktionen bewahren.

Die Abhängigkeit vieler NRO von staatlicher Finanzierung hat schließlich Zweifel daran genährt, dass sie in der Lage sind autonome Allokationsentscheidungen zu treffen. Oft sind NRO und Geberregierungen so eng miteinander verflochten (Fisher, 1997), dass eine Orientierung der NRO-Hilfe an der Vergabepaxis des staatlichen Finanziers eher plausibel erscheint. Edwards und Hulme (1996) äußern sogar den Verdacht, dass finanziell abhängige

NRO dazu tendieren, die politische Agenda der Geberregierungen zu übernehmen und umzusetzen.

3. Daten und Untersuchungsmethoden

Die schlechte Datenlage wurde schon als Grund für die spärliche empirische Evidenz zu den Bestimmungsgründen der NRO-Hilfe genannt. Für die NRO in zwei relativ kleinen Geberländern, Schweden und die Schweiz, sind allerdings umfangreiche Datensätze vorhanden, die bisher weitgehend ungenutzt geblieben sind. Die Schweizer Statistiken sind besonders detailliert (DCC, versch. Jgg.): Für jede einzelne NRO lässt sich der Grad ihrer finanziellen Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen ermitteln. Gleichzeitig gibt es Angaben darüber, zu welchen Teilen sich ihre Hilfe an jedes einzelne Empfängerland aus Eigenmitteln und staatlichen Zuschüssen zusammensetzt. Die Daten zur Verteilung der Hilfe schwedischer NRO auf einzelne Empfängerländer erlauben es zwar nicht, zwischen Eigenmitteln und staatlichen Zuschüssen zu unterscheiden. Allerdings ist aus den Geschäftsberichten wichtiger NRO zu entnehmen, dass Eigenmittel nur einen geringen Beitrag zu ihrer gesamten Finanzierung leisten.¹

Um eine über die Betrachtung spezifischer Geber hinausgehende Analyse zu ermöglichen, wurden eigens Daten für 61 quantitativ bedeutende NRO aus 13 unterschiedlichen OECD-Ländern erhoben (Koch et al., 2009). In die Stichprobe wurden nur NRO aufgenommen, deren Budget im Jahr 2005 einen Wert von 10 Millionen Euro überstieg. Sie deckt damit einen quantitativ bedeutenden Teil der NRO-Hilfe ab, ist aber nicht repräsentativ für die vielen kleineren NRO, die ebenfalls in der EZ tätig sind. Des Weiteren enthält auch dieser Datensatz keine Informationen über die Herkunft der eingesetzten Mittel.

¹ Drei große Dachorganisationen schwedischer NRO wurden in der jüngsten Vergangenheit zu mindestens 80 Prozent durch die *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA) refinanziert (Dreher, Mölders und Nunnenkamp, 2009).

Aussagen zu den Auswirkungen der finanziellen Abhängigkeit von NRO können somit nur für die Schweiz getroffen werden.

Für die Analyse der Daten werden zwei unterschiedliche Ansätze gewählt. Zum einen werden (für Schweden und die Schweiz) getrennte Schätzungen für NRO-Hilfe und staatliche Hilfe durchgeführt und anschließend die Koeffizienten sowie die implizierten quantitativen Effekte miteinander verglichen. Zum anderen werden (wiederum für die Schweiz sowie für die Stichprobe von 61 NRO aus unterschiedlichen Herkunftsländern) Gleichungen für die NRO-Hilfe geschätzt, in denen die Liste der möglichen Determinanten insbesondere um die staatliche Hilfe ergänzt wird. Dieses Vorgehen ermöglicht zwar keinen Vergleich der Geber, bietet aber den Vorteil, dass der Einfluss des Staates auf die Vergabepaxis der NRO untersucht werden kann.

Beiden Ansätzen ist gemein, dass auf nicht-lineare Schätzmethoden zurückgegriffen werden muss, weil vielfach gar keine Hilfe fließt und die abhängige Variable somit den Wert Null annimmt. Dabei ist zwischen ein- und zweistufigen Verfahren zu unterscheiden (Neumayer, 2003; Berthélemy, 2006). Der einstufigen Tobit-Schätzung liegt die Annahme zugrunde, dass die Entscheidung des Gebers, überhaupt in einem Empfängerland tätig zu werden, von denselben Bestimmungsfaktoren abhängt wie die Entscheidung über die Höhe der geleisteten Hilfe. Die Entscheidungen über die Auswahl der Empfänger und die Höhe der Hilfe werden in einem Schritt modelliert, indem die abhängige Variable entweder den Wert Null (bei ausbleibender Hilfe) oder den Wert des gezahlten Betrags annimmt. Das Schätzergebnis beschreibt dann den gemeinsamen Effekt der beiden Entscheidungen.

Im zweistufigen Verfahren wird zunächst mittels einer Probit-Schätzung ermittelt, wie verschiedene Faktoren die Wahrscheinlichkeit beeinflussen, dass ein Land als Empfänger von Hilfe ausgewählt wird. Dabei nimmt die abhängige Variable entweder den Wert 1 (bei allen Ländern, die Hilfe erhalten) oder den Wert Null an. Anschließend wird für die ausgewählten

Empfänger die Höhe der Auszahlungen bestimmt. Da die Länderauswahl nicht zufällig ist, können die Schätzergebnisse bei einer einfachen OLS-Schätzung in der zweiten Stufe verzerrt sein. Das so genannte Heckman-Verfahren korrigiert diese Selektionsverzerrung, indem es einen zusätzlichen Term (die inverse Mills-Relation) berücksichtigt. Dieses Verfahren kann allerdings nur dann angewendet werden, wenn eine Ausschlussvariable existiert, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sie sich zwar auf die Auswahl der Empfänger auswirkt, nicht aber auf die Höhe der geleisteten Hilfe.

Die genannten Methoden sind inzwischen in der empirischen Literatur zur Allokation staatlicher Hilfe etabliert. In den Regressionen werden zumeist Indikatoren für die Bedürftigkeit des Empfängers (in der Regel das Pro-Kopf-Einkommen), institutionelle Indikatoren (z.B. die Korruptionsbekämpfung) sowie Variablen, die die wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Interessen der Geber widerspiegeln, als Determinanten staatlicher Hilfe berücksichtigt. Wenn die absolute Höhe der Entwicklungshilfe die zu erklärende Variable darstellt (wie es häufig der Fall ist), muss auch die Größe der Bevölkerung des Empfängerlandes in die Regression aufgenommen werden, um dafür zu kontrollieren, dass größere Länder unter sonst gleichen Umständen mehr Hilfe bekommen.

4. Zusammenfassung der bisherigen Evidenz

Die vorliegenden empirischen Studien verweisen auf erhebliche Mängel in der Allokation der öffentlichen Entwicklungshilfe. Die immer wieder geforderte und von den Gebern auch angekündigte Orientierung der Hilfe an der Armutssituation und der Regierungsführung in den Empfängerländern wird nur in begrenztem Maße realisiert (Burnside und Dollar, 2000; Collier und Dollar, 2002). Insbesondere quantitativ bedeutende bilaterale Geber wie Frankreich, Japan und die Vereinigten Staaten lassen hier zu wünschen übrig, während es bei

einigen anderen Gebern Anzeichen für eine verbesserte Zielgruppenorientierung gibt (z.B. Dollar und Levin, 2006).

Zu einer verzerrten Allokation der staatlichen Hilfe tragen eigennützige Motive der Geber bei. Einige staatliche Geber setzen Entwicklungshilfe gezielt zur Förderung ihrer Handelsinteressen ein (z.B. Berthélemy und Tichit, 2004; Nunnenkamp und Thiele, 2006), andere versuchen sich politische Unterstützung etwa im Sicherheitsrat oder in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu erkaufen (z.B. Kuziemko und Werker, 2006; Dreher, Nunnenkamp und Thiele, 2008; Dreher, Sturm und Vreeland, 2009). Hinzu kommt die Bevorzugung ehemaliger Kolonien durch Länder wie Frankreich und Belgien (z.B. Berthélemy, 2006), die zum Teil kulturelle Ursachen haben mag, aber auch politische Interessen widerspiegeln dürfte.

Bis in die jüngste Vergangenheit hinein hat es kaum vergleichbare Untersuchungen zur NRO-Hilfe gegeben. Eine wesentliche Ausnahme bilden Nancy und Yontcheva (2006), die das Verhalten europäischer NRO in einer Paneldatenregression für die 1990er Jahre analysieren. Sie kommen unter anderem zu dem Ergebnis, dass die NRO sich bei der Allokation ihrer Hilfe an der Armut der Empfänger orientieren und dass die Mittelvergabe trotz Kofinanzierung durch die Europäische Kommission unabhängig von der EU-Hilfe erfolgt.

Fruttero und Gauri (2005) testen ihr Prinzipal-Agenten-Modell am Beispiel der regionalen Verteilung von NRO-Aktivitäten innerhalb eines einzelnen Landes, Bangladesch. Die Autoren finden einige der Hypothesen bestätigt, die eine weniger optimistische Sicht des NRO-Verhaltens nahelegen. So lässt sich zum Beispiel kein Einfluss der Bedürftigkeit einzelner Kommunen auf die Standortentscheidungen der NRO nachweisen. Außerdem findet eine starke räumliche Clusterbildung insbesondere unter den in der Mikrofinanzierung tätigen NRO statt.

5. Neue empirische Evidenz

a. *Allokation staatlich refinanzierter NRO-Hilfe: der Fall Schwedens*

Wie bereits erwähnt greifen staatliche Instanzen häufig auf im Geberland beheimatete NRO zurück, indem sie Zuschüsse aus dem offiziellen Entwicklungshilfeetat gewähren und den NRO die Verteilung sowie die Durchführung entwicklungspolitischer Programme und Projekte überlassen. So kanalisierte die Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) in den Jahren 2002-2006 etwa sieben Prozent ihres Budgets über den Umweg schwedischer NRO in die Empfängerländer.² In einzelnen Bereichen wie bei der Hilfe für Bildung und Ausbildung verfügten die NRO über mehr als 16 Prozent der SIDA-Mittel.

Es stellt sich somit die Frage, ob die schwedische Entwicklungshilfe, die über den NRO-Kanal fließt, nach anderen Kriterien vergeben wird als die staatliche Hilfe, die von der schwedischen Regierung direkt an das Empfängerland geht – in der Regel an die dortige Regierung. Man mag einwenden, dass es sich hierbei streng genommen nicht um einen Vergleich der Allokation privater und staatlicher Hilfe handelt. Bei NRO-Hilfe im engeren Sinne denkt man an selbst aufgebrachte Eigenmittel, insbesondere in Form privater Spenden, deren Allokation möglicherweise wenig gemein hat mit der Allokation staatlicher Zuschüsse. Bei den NRO, deren Hilfe staatlich refinanziert wird, liegt hingegen der Verdacht nahe, dass es sich um bloße Durchführungsorganisationen handelt, an die der Staat Aufgaben der EZ delegiert. Die schwedischen NRO verhielten sich dann möglicherweise nicht anders als staatliche Durchführungsorganisationen wie etwa die GTZ und die KfW in Deutschland. Allerdings sehen die Richtlinien der Kooperation von SIDA mit den NRO explizit vor, dass die NRO „operate independently using funds contributed by SIDA“ (http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=153&language=en_US). Selbst wenn diese Unabhängigkeit nur auf dem Papier stünde, wäre kaum zu erwarten, dass der Staat die NRO

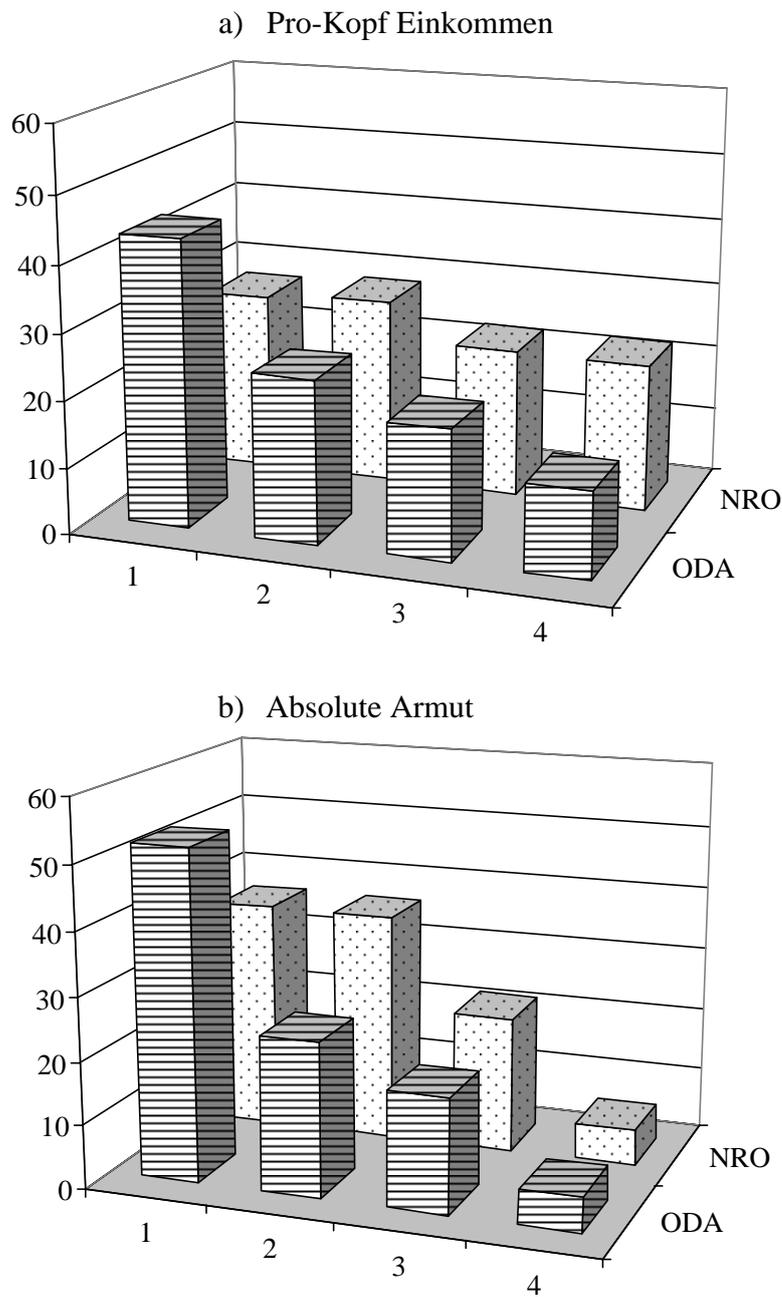
² Den folgenden Angaben und Schätzungen liegen zwei statistische Quellen zugrunde: SIDA (versch. Jgg.) sowie die Online-Datenbank zur NRO-Hilfe (<http://www.sida.se/ngodatabase>).

zur Durchführung von Projekten nutzt, ohne dass sich die Verteilungskriterien dieser Form der Hilfe von jenen unterscheiden, die für die reguläre Hilfe von (Geber-) Regierung zu (Empfänger-) Regierung gelten.

Tatsächlich deuten bereits deskriptive Statistiken darauf hin, dass die Verteilung der schwedischen NRO-Hilfe von der generellen Vergabepaxis SIDA's deutlich abweicht. Statt der häufig unterstellten stärkeren Orientierung der NRO an der Bedürftigkeit der Empfängerländer zeigt sich für Schweden ein unerwartetes Muster – zumindest wenn man Bedürftigkeit am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Empfängerländer misst. Das ärmste Viertel aller Empfängerländer erhielt 43 Prozent der gesamten staatlichen Entwicklungshilfe Schwedens und damit mehr als dreimal so viel wie das reichste Viertel (Schaubild 1). Hingegen war die NRO-Hilfe zwischen den Einkommensquartilen nahezu gleich verteilt. Nur wenn man die Verbreitung absoluter Armut (Anteil der Bevölkerung, die täglich über weniger als zwei Dollar verfügt) statt des Pro-Kopf Einkommens als Maß für Bedürftigkeit heranzieht, zeigt sich auch für die schwedischen NRO das erwartete Muster einer bevorzugten Behandlung weniger entwickelter Empfängerländer. Die Armutsorientierung der NRO ist allerdings selbst dann nicht stärker als die staatlicher Instanzen.

Zusätzliche und zugleich präzisere Erkenntnisse ergeben sich aus ökonometrischen Schätzungen, in die zusätzlich zur Bedürftigkeit der Empfängerländer auch andere Determinanten der Allokation von Entwicklungshilfe eingehen. Als abhängige Variable

Schaubild 1 – Schweden: Verteilung der staatlichen Hilfe (ODA) und der NRO Hilfe auf Einkommens- bzw. Armutsquartile der Empfängerländer,^a 2002-2006 (Prozent)



^a Die Quartile 1 (bzw. 4) enthalten jene Empfängerländer, deren Bedarf an Entwicklungshilfe gemessen an ihrem durchschnittlichen Pro-Kopf Einkommen bzw. der Verbreitung absoluter Armut am höchsten (bzw. am geringsten) einzuschätzen ist.

Quelle: SIDA (versch. Jgg.); <http://www.sida.se/ngodatabase>

betrachten Dreher, Mölders und Nunnenkamp (2009) entweder die NRO-Hilfe oder die gesamte staatliche Hilfe Schwedens an die einzelnen Empfängerländer – jeweils als Anteil an der Hilfe für alle Empfängerländer. Als Kontrollvariablen werden auch im Fall der NRO-Hilfe die in der Literatur zur staatlichen Hilfe weitgehend üblichen Variablen herangezogen, um einen Vergleich zwischen beiden Formen der schwedischen Entwicklungshilfe zu ermöglichen. Hierbei handelt es sich zum einen um die Qualität demokratischer Institutionen, um die Hypothese zu überprüfen, dass NRO eher geneigt sind als staatliche Entwicklungsagenturen, sich trotz schwieriger institutioneller Rahmenbedingungen in Empfängerländern zu engagieren.³ Zum anderen wird um mögliche (wirtschaftliche und politische) Eigeninteressen staatlicher Geber kontrolliert. Die dafür herangezogenen Indikatoren (Rohstoffvorkommen in den Empfängerländern; schwedische Exporte dorthin; Abstimmungsverhalten der Empfänger in der UN-Generalversammlung) sollten die Allokation der NRO-Hilfe nicht beeinflussen, wenn die schwedischen NRO uneigennütziger handeln als die Regierung.

Dreher, Mölders und Nunnenkamp (2009) berücksichtigen, dass die Allokationsentscheidungen staatlicher und privater Geber möglicherweise in zwei Schritten erfolgen. Der erste Schritt, die Auswahl der überhaupt anspruchsberechtigten Empfängerländer, wird mit Hilfe eines Probit-Modells abgebildet. Zudem werden in Tabelle 1 Tobit-Schätzungen präsentiert, die neben der Auswahlentscheidung gleichzeitig auch die zweite Entscheidungsstufe einbeziehen, in der die Geber die Höhe der Hilfe an anspruchsberechtigte Länder festsetzen. Der Vergleich zwischen NRO-Hilfe und staatlicher Hilfe fällt in beiden Modellen nahezu identisch aus.

³ Die institutionelle Entwicklung wird am bekannten Polity IV Index festgemacht (<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>).

Tabelle 1 – Probit- und Tobit-Regressionen für Schweden: Koeffizienten der Determinanten von Entwicklungshilfe – staatlich refinanzierte NRO im Vergleich zur Regierung (SIDA), 2002-2006

	NRO (1)	SIDA (2)	NRO (3)	SIDA (4)
Pro-Kopf-Einkommen (log)	-0,16725 (0,64)	-1,05452*** (2,93)	-0,06473 (1,13)	-0,15263*** (3,93)
Bevölkerung (log)	0,89994*** (4,79)	0,65118*** (2,99)	0,23158*** (6,10)	0,10702*** (4,21)
Inst. Entwicklung (Polity IV)	0,00086 (0,02)	0,01041 (0,21)	-0,00330 (0,23)	-0,00101 (0,12)
UN Stimmverhalten	-1,10625 (0,43)	6,45592* (1,90)	-0,04318 (0,06)	1,16203** (2,51)
Rohstoffvorkommen	-0,02420 (1,44)	-0,04502*** (2,67)	-0,00732** (2,03)	-0,00810*** (2,87)
Exporte	-233,234*** (3,50)	-36,0156 (0,43)	-57,9233*** (3,44)	-8,68603 (1,15)
Konstante	-10,7105*** (2,74)	-4,6366 (1,21)	-2,32743** (2,43)	-0,52625 (0,96)
Methode	Probit	Probit	Tobit	Tobit
(pseudo) R ²	0,40	0,44	0,09	0,07
Prob>chi2	0,02	0,01	0,00	0,00

t-Statistik in Klammern; ***, **, * signifikant bei 1, 5 bzw. 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit.

Beide Modelle bestätigen den Eindruck, dass die schwedische NRO-Hilfe unabhängig vom Pro-Kopf-Einkommen der Empfängerländer verteilt wird. Dagegen hat die am Pro-Kopf-Einkommen abgelesene Bedürftigkeit einen signifikanten Einfluss auf die Allokationsentscheidungen von SIDA – unabhängig davon, ob nur die Auswahl der anspruchsberechtigten Länder oder zugleich auch die Verteilung der staatlichen Hilfe im zweiten Schritt betrachtet wird. Es passt auch zu Schaubild 1, dass sich die Verteilung der NRO-Hilfe zwar an der Bedürftigkeit der Empfängerländer orientiert, wenn man im Tobit-Modell das Pro-Kopf-Einkommen durch die Verbreitung absoluter Armut ersetzt.⁴ Selbst die multivariaten Schätzungen bieten aber keine Evidenz dafür, dass die Armutsorientierung der NRO-Hilfe stärker ausgeprägt ist als jene der staatlichen Hilfe.

⁴ Die von Dreher, Mölders und Nunnenkamp (2009) durchgeführten Robustheitstests werden hier aus Platzgründen nicht präsentiert.

Die schwedischen NRO waren genau so wenig wie SIDA geneigt, sich in Ländern mit schwächer entwickelten demokratischen Institutionen zu engagieren. Auch im Hinblick auf wirtschaftliche Eigeninteressen können sich die NRO kaum durch uneigennütziges Verhalten auszeichnen. Vielmehr scheinen größere Rohstoffvorkommen und stärkere Handelsbeziehungen sowohl von NRO als auch von staatlichen Stellen eher als Indizien für geringere Bedürftigkeit gewertet worden zu sein. Lediglich in einer Hinsicht stechen die schwedischen NRO positiv hervor: Im Unterschied zu SIDA wurde ihre Vergabep Praxis nicht durch das Abstimmungsverhalten der Empfängerländer in der UN-Generalversammlung beeinflusst.

b. Verteilung von Eigenmitteln und staatlichen Zuschüssen: NRO in der Schweiz

Eine ähnliche Vorgehensweise wählen Nunnenkamp, Weingarh und Weisser (2009), um die Allokationsentscheidungen schweizerischer NRO im Vergleich zu jenen staatlicher Entwicklungsagenturen zu analysieren. Diese Studie beschränkt sich darauf, beide Stufen des Entscheidungsprozesses simultan (im Rahmen von Tobit-Modellen) zu betrachten. Gleichwohl ist es im Fall der schweizerischen NRO möglich, die Fragestellung in wesentlicher Hinsicht zu erweitern. Vor allem gestattet es die Datenlage im Gegensatz zu Schweden, zwischen den Eigenmitteln der NRO und staatlichen Zuschüssen zu differenzieren. Zudem werden in den Statistiken der Schweiz die wichtigsten staatlichen Instanzen, die in der EZ aktiv sind, getrennt aufgeführt, so dass die Vergabep Praxis der NRO mit verschiedenen offiziellen Benchmarks verglichen werden kann.

Die NRO der Schweiz sind in dreierlei Weise in die EZ involviert. Quantitativ bedeutend sind insbesondere die von den NRO über private Zuwendungen aufgebrauchten Eigenmittel. Diese im strikten Sinne private Entwicklungshilfe belief sich in den Jahren 2001-2005 auf durchschnittlich fast 350 Millionen Schweizer Franken (Sfr) und damit auf ein

Fünftel der (staatlichen und privaten) bilateralen Entwicklungshilfe der Schweiz (DCC, versch. Jgg.). Staatliche Zuschüsse für entwicklungspolitische Projekte und Programme der NRO spielten mit jährlich gut 60 Millionen Sfr in der Schweiz (im Unterschied zu Schweden) eine untergeordnete Rolle. Hinzu kommen schließlich so genannte Mandate, wobei es sich um staatlich konzipierte und voll finanzierte Projekte handelt, um deren Durchführung sich die NRO im Rahmen von Ausschreibungen bewerben können. Diese Mandate werden im Folgenden nicht weiter behandelt, weil keine statistischen Angaben über deren Verteilung auf einzelne Empfängerländer existieren.⁵

Der autonome Entscheidungsspielraum von NRO könnte vor allem bei der Verteilung der staatlich kofinanzierten Hilfe eingeschränkt sein. Dagegen wäre bei der Allokation ihrer Eigenmittel eher zu erwarten, dass die NRO sich von der Vergabep Praxis staatlicher Instanzen unterscheiden. Die Unterschiede sollten besonders deutlich ausfallen, wenn solche staatliche Instanzen als Benchmark dienen, die zwar Entwicklungshilfe gewähren, deren Hauptaufgabe aber in der Verfolgung von (wirtschaftlichen und politischen) Eigeninteressen liegt. Im Fall der Schweiz dürfte dies in erster Linie für das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gelten, das nach der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) als zweitwichtigste Bundesinstanz etwa ein Fünftel der bilateralen staatlichen Entwicklungshilfe vergibt (DCC, versch. Jgg.).

Erste Indizien, die dagegen sprechen, dass die NRO sich bei der Allokation ihrer Eigenmittel von staatlichen Gebern abzugrenzen versuchen, ergeben sich aus bivariaten Korrelationen zwischen den verschiedenen Quellen der schweizerischen Entwicklungshilfe im Querschnitt von etwa 130 Empfängerländern für den Zeitraum 2001-2005. Statt des erwarteten Musters fällt die Korrelation zwischen der (gesamten) staatlichen Hilfe und den Eigenmitteln der NRO (mit einem Koeffizienten von 0,82) erheblich stärker aus als die

⁵ Nach aggregierten Angaben für einzelne Jahre ist die staatliche Finanzierung durch Mandate zwei- bis dreimal so hoch wie die staatliche Kofinanzierung durch Zuschüsse zu Projekten und Programmen, die von den NRO selbst konzipiert werden.

Korrelation zwischen der staatlichen Hilfe und der kofinanzierten NRO-Hilfe (0,56). Die relativ schwache Korrelation mit der kofinanzierten NRO-Hilfe könnte bedeuten, dass der Anreiz von NGO, die Allokation der staatlichen Zuschüsse an der Vergabepraxis der Regierung auszurichten und auf diese Weise die Aussicht auf zukünftige Kofinanzierung zu verbessern, von untergeordneter Bedeutung ist. Wichtiger könnte das Bestreben der Regierung sein, die NRO durch Kofinanzierung zu veranlassen, sich dort zu engagieren, wo politische Erwägungen gegen eine stärker sichtbare eigene Präsenz staatlicher Entwicklungsagenturen sprechen. Nicht zuletzt hierzu bieten die von Nunnenkamp, Weingarh und Weisser (2009) geschätzten Tobit-Modelle genauere Erkenntnisse.⁶

Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass der Vergleich von NRO und staatlichen Instanzen im Fall der Schweiz einige Ähnlichkeiten zum Fall Schwedens aufweist, obwohl die schweizerischen NRO in erster Linie Eigenmittel verwenden. Die Basisversion des Tobit-Modells (Spalten 1-4 in Tabelle 2) bietet erneut keine Evidenz dafür, dass NRO sich stärker unter schwierigen lokalen Bedingungen (bei korrupten Institutionen oder in fragilen Staaten) engagieren. Insoweit es sich bei den Empfängerländern um relativ wichtige Exportmärkte handelt, scheinen die NRO dies als Indiz für einen geringeren Bedarf an Entwicklungshilfe anzusehen; aber auch die staatlichen Geber betreiben keine Exportförderung durch Entwicklungshilfe.⁷

Die Allokation der NRO-Eigenmittel richtet sich in signifikanter Weise am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Empfängerländer aus. Wie in Schweden gilt dies aber nicht für die Allokation der staatlich kofinanzierten NRO-Hilfe. Am Signifikanzniveau und an der Höhe des marginalen Effekts gemessen bleibt die

⁶ Die Spezifizierung dieser Modelle entspricht weitgehend den Tobit-Modellen im Fall Schwedens. Im Unterschied dazu werden allerdings zwei Determinanten bereits in das Basismodell für die Schweiz aufgenommen: eine Dummy-Variable, die für so genannte fragile Empfängerländer bei entsprechender Klassifizierung durch die Weltbank gleich eins gesetzt wird, sowie die Betroffenheit durch Naturkatastrophen als zusätzlichem Indikator für Bedürftigkeit.

⁷ Hingegen gewährt auch die Schweiz mehr staatliche Hilfe an Länder, deren Abstimmungsverhalten in der UN Generalversammlung sich vergleichsweise stark an jenen der Schweiz orientiert. In dieser Hinsicht zeigt sich für die NGO ein ambivalentes Bild; dieser Punkt wird unten wieder aufgegriffen.

Einkommensorientierung der NRO-Eigenmittel zudem hinter jener der staatlichen Hilfe des weitaus wichtigsten Gebers (DEZA) zurück.⁸ Eine stärkere Orientierung an der Bedürftigkeit der Empfängerländer ergibt sich für die NRO-Eigenmittel, wenn man den Human Development Index der UN oder die Verbreitung absoluter Armut (statt des Pro-Kopf-Einkommens) als Maßstab wählt (Spalten 5-8 in Tabelle 2).⁹ Dies bestärkt den bereits in der Schweden-Studie gewonnenen Eindruck, dass NRO das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Empfängerländer als unzureichendes Maß für Bedürftigkeit ansehen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Vergleiche der Armutsorientierung wegen der für viele Empfänger fehlenden Daten nur begrenzt aussagekräftig sind.

Tabelle 2 – Tobit-Regressionen für die Schweiz: Marginale Effekte der Determinanten von privater und staatlicher Entwicklungshilfe, 2001-2005

	NRO Eigen- mittel (1)	NRO Kofinan- zierung (2)	DEZA (3)	SECO (4)	NRO Eigen- mittel (5)	NRO Eigen- mittel (6)	DEZA (7)	DEZA (8)
Pro-Kopf-Einkommen	-0,10**	-0,22	-0,22***	-0,38	–	–	–	–
Human Dev. Index	–	–	–	–	-0,86***	–	-0,79**	–
Absolute Armut	–	–	–	–	–	0,002**	–	0,001
Bevölkerung	0,19***	0,38***	0,21***	0,65***	0,18***	0,06**	0,22***	0,11***
Naturkatastrophen	0,00	0,06**	-0,00	-0,09**	0,01	0,02**	0,01	0,00
Inst. Entwicklung (Korruptionsbekämpfung.)	-0,06	0,65***	-0,00	-0,51	-0,05	-0,11*	-0,06	-0,17*
Fragile Staaten	-0,03	0,30	-0,15	-1,23**	-0,07	-0,15	-0,15	-0,17
UN Stimmverhalten	0,77	-9,21***	2,45***	12,12***	1,59***	0,40	2,90***	1,45*
Exporte	-1,18**	-4,94**	-1,16	-4,01	-1,05*	-0,32	-1,66**	-0,94
Beob.,insges.	126	126	126	126	127	82	127	82
Beob.,censored	13	54	15	73	14	2	15	3

DEZA steht für die gesamte staatliche Entwicklungshilfe der Schweiz abzüglich der Hilfe von SECO, der humanitären Nothilfe und der staatlichen Kofinanzierung von NRO. ***, **, * signifikant bei 1, 5 bzw. 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit.

⁸ Die fehlende Signifikanz des Pro-Kopf-Einkommens bei der Allokation von SECO-Mitteln bestärkt die Vermutung, dass dieser Geber in erster Linie andere Ziele verfolgt, obwohl sich selbst hier keine Evidenz für eine Förderung der Exporte durch Entwicklungshilfe findet.

⁹ Die Ergebnisse für die Kontrollvariablen werden dadurch zumeist wenig beeinflusst. Eine bemerkenswerte Ausnahme ist, dass ein konformes UN-Abstimmungsverhalten in Spalte (5) von Tabelle 2 auch mit höheren NRO-Eigenmitteln einhergeht – möglicherweise weil sogar die NRO solche Empfängerländer bevorzugen, die wie die Schweiz neutral bleiben wollen, statt sich einem politischen Lager zuzuordnen.

Die Schätzung für die staatlich kofinanzierte NRO-Hilfe (Spalte 2) sticht nicht nur dadurch hervor, dass das Pro-Kopf-Einkommen der Empfänger keinen signifikanten Einfluss auf ihre Verteilung ausübt. Es kommt hinzu, dass die Kofinanzierung von der Regierung genutzt zu werden scheint, um schnell und vergleichsweise unbürokratisch auf Naturkatastrophen zu reagieren. Mit der Kofinanzierung könnten aber auch weniger hehre Ziele verfolgt worden sein. So scheinen Länder, deren UN-Abstimmungsverhalten stärker von jenem der Schweiz abweicht, mit einer vergleichsweise hohen staatlich kofinanzierten NRO-Hilfe bedacht zu werden – möglicherweise weil die Regierung es bei nicht-konformem Verhalten der Empfänger vorzieht, Entwicklungshilfe weniger sichtbar auf dem Umweg über NRO zu gewähren.

c. *Zwischenresümee zum Vergleich von privater und staatlicher Hilfe*

Die Fallstudien zum Vergleich schwedischer und schweizerischer NGO mit den jeweiligen staatlichen Geberinstitutionen sprechen gegen Pauschalurteile, wonach Entwicklungshilfe durch NRO zielgerichteter vergeben wird als durch den Staat. Am Beispiel der Schweiz zeigt sich vielmehr, dass die Verteilungskriterien sich nicht nur zwischen verschiedenen (Finanzierungs-) Formen der NRO-Hilfe unterscheiden, sondern auch zwischen verschiedenen staatlichen Benchmarks. In beiden Ländern schneiden die NRO im Vergleich zu den staatlichen Gebern relativ schlecht ab, wenn die Bedürftigkeit der Empfängerländer am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen gemessen wird.

Die augenfälligen Ähnlichkeiten in der Vergabe der Eigenmittel von NRO und der staatlichen Entwicklungshilfe in der Schweiz nähren schließlich Zweifel an der Unabhängigkeit der Entscheidungsprozesse von NRO, die in der EZ engagiert sind. Eine denkbare Erklärung für dieses überraschende Ergebnis könnte darin liegen, dass eine finanzielle Abhängigkeit vom Staat ein generelles „dependency syndrome“ bewirkt, wie ein

unabhängiges Gutachten zur Kooperation zwischen staatlichen Stellen und NRO in der Schweiz vermutet (DCC, 2004, S. 59). Es ist allerdings ebenso denkbar, dass der Wettbewerb um private Spenden Anreize für ein Parallelverhalten der NRO schafft. Schnelle und sichtbare Erfolge könnten demnach nicht nur die staatliche Refinanzierung sichern, sondern auch dabei helfen, auf dem hart umkämpften Spendenmarkt zu bestehen. In diesem Fall wäre – neben der Orientierung am staatlichen Vergabeverhalten – auch ein Parallel- bzw. Herdenverhalten zwischen den einzelnen NRO zu erwarten: „Schwierige Fälle“ würden möglicherweise allgemein gemieden, während gute Erfolgsaussichten bei entwicklungspolitischen Projekten und Programmen ein gehäuftes Auftreten von NRO zur Folge haben könnten.

d. Parallelverhalten von 61 großen NRO aus verschiedenen OECD-Ländern

Im Unterschied zu den bisher diskutierten Studien widmen sich Koch et al. (2009) ausschließlich den Determinanten der NRO-Hilfe. Sie nehmen zusätzlich zu den üblichen Kontrollvariablen (Pro-Kopf-Einkommen, Polity IV Demokratieindex, etc.) die staatliche Hilfe und die Anzahl der im Empfängerland tätigen NRO in ihre Regressionen auf. Auf diese Weise lässt sich überprüfen, ob NRO tatsächlich ein Parallelverhalten an den Tag legen, indem sie den staatlichen Gebern folgen und sich in Clustern mit anderen NRO zusammenfinden.

Eine Besonderheit der Studie liegt darin, dass erstmals das Verhalten von NRO aus mehreren Herkunftsländern betrachtet wird. Die 61 großen NRO aus 13 OECD-Ländern, für die Daten erhoben wurden, sind quantitativ von erheblicher Bedeutung. In der Summe vergaben sie im Jahr 2005 ca. 4,5 Mrd. Euro an Hilfe, fast so viel wie die vier skandinavischen Länder zusammen und mehr als 30 Prozent der von der OECD insgesamt ausgewiesenen NRO-Hilfe. Angesichts der Vielzahl der in der EZ aktiven NRO kann zwar

nicht von einer repräsentativen Stichprobe gesprochen werden.¹⁰ Gleichwohl deuten eine Reihe von Robustheitstests – etwa das Herauslassen der größten und kleinsten NRO in der Stichprobe – auf eine beachtliche Stabilität der Regressionsergebnisse hin.¹¹

Koch et al. (2009) wählen das zweistufige Schätzverfahren (s. Abschnitt 3) für ihre Regressionsanalyse. Dies geschieht, weil es einerseits Anzeichen dafür gibt, dass viele NRO schon vor geraumer Zeit die Entscheidung getroffen haben, sich – unter anderem aufgrund eines gemeinsamen religiösen Glaubensbekenntnisses¹² – in bestimmten Entwicklungsländern zu engagieren und dort auch zu bleiben; andererseits scheint diese vergangene Auswahlentscheidung keinen Einfluss mehr auf die Höhe der in der Gegenwart fließenden Mittel zu haben. Damit ist die Grundvoraussetzung für ein zweistufiges Modell erfüllt, und die Dummy-Variable zur religiösen Bindung stellt eine geeignete Ausschlussvariable für das Heckman-Verfahren dar.

Die Ergebnisse der Probit-Schätzung für die erste Entscheidungsstufe werden in den Spalten 1 und 2 von Tabelle 3 präsentiert, wobei nur die Basisversion des Regressionsmodells betrachtet wird.¹³ Demnach scheinen die NRO eher in Ländern mit niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen aktiv zu werden (Spalte 1). Der ermittelte Effekt ist allerdings nur schwach signifikant; er erweist sich zudem als wenig robust und verschwindet in den meisten Robustheitstests mit anderen Indikatoren der Regierungsführung. Misst man die Bedürftigkeit alternativ anhand des Human Development Index der Vereinten Nationen und trägt damit der unter NRO verbreiteten Forderung nach einer umfassenderen Definition der Entwicklung

¹⁰ Allein in einem so kleinen Geberland wie der Schweiz sind über 330 NRO in der EZ engagiert (DCC, versch. Jgg.).

¹¹ Diese Ergebnisse werden hier aus Platzgründen nicht aufgeführt, sind aber auf Anfrage von den Autoren erhältlich.

¹² Der Indikator für gemeinsame Religion, der als zusätzliche Determinante der NRO-Hilfe in die empirische Analyse aufgenommen wird, ist als Dummy-Variable definiert, die den Wert Eins annimmt, wenn die NRO einen christlichen Hintergrund hat und das Christentum auch die dominierende Religion im Empfängerland ist.

¹³ Siehe Koch et al. (2009) zu den Ergebnissen mit alternativen Indikatoren für die verschiedenen Determinanten der NRO-Hilfe.

Rechnung, so lässt sich überraschender Weise gar kein Einfluss auf die geographische Verteilung der NRO-Präsenz nachweisen (Spalte 2).

Tabelle 3 – Probit- und OLS-Regressionen für 61 internationale NRO aus verschiedenen Herkunftsländern: Koeffizienten der Determinanten von Entwicklungshilfe, 2005

	Probit (1. Stufe) (1)	Probit (1. Stufe) (2)	OLS (2. Stufe) (3)	OLS (2. Stufe) (4)
Pro-Kopf-Einkommen	-0,038* (1,79)		-0,142*** (4,08)	
Human Dev. Index		0,026 (0,22)		-0,821*** (3,60)
Inst. Entwicklung (Polity IV)	0,008** (2,46)	0,005 (1,53)	0,005 (0,70)	0,006 (0,89)
Staatliche Hilfe	0,131*** (10,96)	0,134*** (11,39)	0,136*** (5,75)	0,145*** (6,01)
Anzahl anderer NRO	0,030*** (11,57)	0,031*** (13,00)	0,028*** (7,02)	0,029*** (6,80)
Religion	0,506*** (9,57)	0,490*** (9,54)	-0,043 (0,50)	-0,059 (0,66)
Bevölkerung	0,042*** (2,74)	0,035** (2,31)	0,058 (1,54)	0,066 (1,64)
Beobachtungen	5409	5531	1789	1816
R ²			0,13	0,13
(pseudo) R ²	0,16	0,16		

t-Statistik in Klammern; ***, **, * signifikant bei 1, 5 bzw. 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit.

Keinerlei Evidenz findet sich zudem für die Hypothese, dass NRO ihren komparativen Vorteil in Ländern mit „schwierigen Bedingungen“ nutzen. Wenn man die Qualität der Regierungsführung am Polity IV Demokratieindex abliest, legen die Regressionen sogar das genaue Gegenteil nahe: Je demokratischer das Empfängerland, desto eher sind die NRO bereit sich dort zu engagieren. Bei Verwendung alternativer institutioneller Indikatoren (Freedom House Index; Rechtssicherheit; Korruptionsbekämpfung) wird der Zusammenhang allerdings insignifikant.

Die übrigen Determinanten der NRO-Hilfe sind hoch signifikant und haben die erwarteten Vorzeichen. NRO sind mit größerer Wahrscheinlichkeit in Ländern tätig, die (i) eine größere Bevölkerung haben, (ii) eine gemeinsame Religion teilen, (iii) mehr öffentliche

Hilfe aus dem Heimatland der NRO erhalten und (iv) eine größere Zahl anderer NRO beherbergen. Diese Ergebnisse erweisen sich als außerordentlich robust in einer Vielzahl von Modellvarianten mit unterschiedlichen Kontrollvariablen.

Die Ergebnisse der zweiten Entscheidungsstufe, in der die Höhe der Zahlungen an die ausgewählten Empfängerländer bestimmt wird, zeigen einige Übereinstimmungen mit denen der ersten Stufe, weichen zum Teil aber auch deutlich ab. Insbesondere verweisen auch die OLS-Schätzungen in den Spalten 3 und 4 auf ein klares Parallelverhalten:¹⁴ Die öffentliche Entwicklungshilfe und die Anzahl der übrigen NRO sind mit der Höhe der NRO-Hilfe stark positiv korreliert – ein Ergebnis, das ähnlich wie in der ersten Stufe über alle Robustheitstests hinweg Bestand hat.

Was die Zielgruppenorientierung der NRO-Hilfe betrifft, so orientiert sich die Höhe der Mittel eindeutig an der Bedürftigkeit der Empfänger, und zwar unabhängig davon, ob das Pro-Kopf-Einkommen oder der Human Development Index als Indikator dient. Allerdings ist der Einfluss des Pro-Kopf-Einkommens quantitativ weit weniger bedeutend als in vergleichbaren Schätzungen für die öffentliche Entwicklungshilfe (z.B. Neumayer, 2003). Im Unterschied zur ersten Stufe spielt die Regierungsführung gemessen am Polity IV Index bei der Entscheidung über die Allokation der NRO-Mittel keine Rolle. Möglicherweise zögern NRO zwar, sich in undemokratischen Ländern zu engagieren; sie lassen sich aber nicht länger durch mangelnde Demokratie in ihrer Hilfstätigkeit beeinflussen, sobald die Entscheidung für ein Empfängerland gefallen ist.

Zwei weitere Determinanten – die gemeinsame Religion und die Größe der Bevölkerung – tragen in der zweiten Stufe nicht mehr signifikant zur Erklärung der NRO-Hilfe bei. Während dies für die gemeinsame Religion – wie oben erwähnt – plausibel ist, überrascht das

¹⁴ Wie oben erwähnt könnten die OLS-Ergebnisse verzerrt sein. Deshalb präsentieren Koch et al. (2009) zusätzlich eine Heckman-Schätzung. Die Ergebnisse der beiden Verfahren sind jedoch nahezu identisch (mit der Ausnahme, dass der Indikator für gemeinsame Religion in der Heckman-Schätzung nicht enthalten ist, weil er als Ausschlussvariable dient), so dass die Heckman-Schätzung hier nicht weiter diskutiert wird.

Ergebnis für die Bevölkerungsgröße, weil die meisten Studien für die öffentliche Hilfe eine signifikant positive Korrelation mit der Größe des Empfängerlandes finden.

Insgesamt ergibt sich ein recht klares Bild: Die betrachteten NRO legen eine relativ schwache Orientierung an der Bedürftigkeit der Empfänger an den Tag und nehmen die vom Staat zugedachte Rolle als besser geeignete Helfer unter schwierigen Bedingungen nicht an. Vielmehr minimieren sie ihr Risiko, indem sie der staatlichen Hilfe folgen und sich hinter anderen NRO verstecken. Damit bestätigt sich die skeptische Einschätzung, die in dem Prinzipal-Agenten-Modell von Fruttero und Gauri (2005) zum Ausdruck kommt.

e. Finanzielle Abhängigkeit und konformes Verhalten: eine NRO-spezifische (Panel-) Untersuchung für die Schweiz

Der Vermutung, dass die Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung das Allokationsverhalten der NRO beeinflusst, gehen Dreher et al. (2009) genauer nach. Sie machen sich dabei zu Nutzen, dass die schweizerischen Statistiken für jedes Empfängerland angeben, welche NRO dort wie viele Eigenmittel und staatliche Refinanzierungsbeiträge einsetzt. Zudem kann für jede NRO der Grad der finanziellen Abhängigkeit berechnet werden. Von den 307 NRO, die in die folgende ökonometrische Analyse eingehen, wurden zwar nur 40 staatlich refinanziert. Diese Untergruppe war aber im Zeitraum 2002-2005 für fast die Hälfte der gesamten NRO-Hilfe (Eigenmittel plus staatliche Beiträge) verantwortlich (DCC, versch. Jgg.). Das durchschnittliche Budget der staatlich refinanzierten NRO war mit fast 3,3 Millionen Sfr sechsmal so hoch wie jenes der NRO ohne jegliche staatliche Refinanzierung. Die Bedeutung der staatlichen Refinanzierung (*Refin*) variierte innerhalb der Gruppe der 40 NRO von weniger als fünf bis über 90 Prozent des Gesamtbudgets; der Mittelwert von *Refin* betrug 35 Prozent.

Um den Einfluss einer staatlichen Refinanzierung auf das Allokationsverhalten zu analysieren, erweitern Dreher et al. (2009) das Modell von Koch et al. (2009) um so genannte Interaktionsterme. Wenn NRO mit (höherer) Refinanzierung sich stärker an der staatlichen Vergabepraxis ausrichten, müsste die multiplikative Verknüpfung der offiziellen Entwicklungshilfe an die einzelnen Empfängerländer mit *Refin* einen signifikant positiven Effekt auf die Hilfsleistungen der jeweiligen NRO an die entsprechenden Empfängerländer aufweisen. Zugleich werden andere Verknüpfungen in die Untersuchung einbezogen - zum Beispiel um zu überprüfen, ob die Orientierung der NRO an der Bedürftigkeit der Empfängerländer mit staatlicher Refinanzierung schwächer wird, wie es theoretische Prinzipal-Agenten-Modelle erwarten lassen. In die Panel-Schätzungen, die die Hilfeleistungen einzelner NRO an etwa 130 Empfängerländer im Zeitraum 2002-2005 als zu erklärende Variable betrachten, werden die üblichen Bestimmungsfaktoren aufgenommen. Zudem wird um Faktoren wie die Höhe des Gesamtbudgets der jeweiligen NRO kontrolliert, um verzerrte Ergebnisse zum hier besonders interessierenden Einfluss von *Refin* zu vermeiden.

Der Panelanalyse werden im ersten Schritt Regressionen vorgeschaltet, in denen die staatliche Entwicklungshilfe an das jeweilige Empfängerland bzw. das dortige Engagement anderer NRO die abhängigen Variablen bilden.¹⁵ Diese Hilfsregressionen tragen dafür Rechnung, dass das Verhalten des Staates und der NRO durch die gleichen Faktoren beeinflusst werden dürfte. So ist auch die staatliche Hilfe für ärmere Empfängerländer typischerweise höher; die Anzahl der in einem Land engagierten NRO korreliert positiv mit der an der Bevölkerung gemessenen Größe des Landes. Um zu verhindern, dass die Ausrichtung einzelner NGO am Staat bzw. an anderen NRO überzeichnet wird, werden nur die aus den Hilfsregressionen ermittelten Residuen der staatlichen Hilfe und des Engagements anderer NRO (d.h., die Varianz dieser Variablen, die nicht durch solche Faktoren erklärt wird,

¹⁵ Die Schätzergebnisse dieser Hilfsregressionen werden hier aus Platzgründen nicht im Einzelnen aufgeführt, sind jedoch auf Anfrage von den Autoren erhältlich.

die auch in die eigentliche Panelanalyse eingehen) betrachtet, um das Parallelverhalten von NRO abzuschätzen.

In den Spalten (1) – (5) der Tabelle 4 werden die wesentlichen Ergebnisse für die gesamte Stichprobe aller 307 NRO präsentiert. Ärmere Empfängerländer erhalten im NRO-Panel durchgängig eher Hilfe in größerem Umfang. Die Schätzungen bestätigen frühere Erkenntnisse, wonach die institutionelle Entwicklung der Empfängerländer keine Rolle bei der Verteilung von NRO Hilfe spielt. Wie bei Koch et al. (2009) findet sich die Vermutung bestätigt, dass NRO sich bei der Vergabe von Hilfe sowohl am Verhalten staatlicher Entwicklungsagenturen als auch am Verhalten anderer NRO orientieren. Die Evidenz für Parallelverhalten ist hier noch stärker, weil – wie erwähnt – ausgeschlossen werden kann, dass dieses Verhalten nur dadurch zustande kommt, dass sich alle Geber nach den gleichen Verteilungskriterien richten. Von besonderem Interesse ist darüber hinaus, dass die Interaktion zwischen *Refin* und der staatlichen Entwicklungshilfe einen hoch signifikanten und positiven marginalen Effekt auf die Hilfe im Panel aller NRO ausübt. Mit anderen Worten: finanziell (stärker) vom Staat abhängige NRO sind eher geneigt, dem Allokationsverhalten des Staates zu folgen.

Dieses Parallelverhalten bleibt nahezu unverändert erhalten, wenn zusätzliche Interaktionseffekte ins Kalkül gezogen werden. Die Verknüpfung von *Refin* mit Indikatoren zur institutionellen Entwicklung der Empfängerländer ist insignifikant (Spalten 2 und 3). Da die NRO generell gar nicht versuchen, sich unter schwierigen lokalen Bedingungen hervorzutun, fehlt es an der Voraussetzung dafür, dass staatliche Refinanzierung einen solchen Anreiz abschwächt. Ebenso wenig findet sich die Vermutung bestätigt, dass sich die NRO-Hilfe bei staatlicher Refinanzierung weniger stark an der Bedürftigkeit der Empfängerländer orientiert – möglicherweise weil das Pro-Kopf-Einkommen als Indikator der Bedürftigkeit nur begrenzt aussagekräftig ist.

Tabelle 4 – Tobit-Regressionen für die Schweiz: Marginale Effekte der Determinanten von NRO-Hilfe in Abhängigkeit von staatlicher Refinanzierung (*Refin*), 2002-2005

	Alle NRO (Hilfe insges.)					Staatl. refinanzierte NRO		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Hilfe insges. (6)	Eigen- mittel (7)	Staatl. Beiträge (8)
Pro-Kopf-Einkommen	-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,014***	-0,010***	-0,019*	-0,018*	-0,012**
Bevölkerung	0,028***	0,028***	0,028***	0,028***	0,022***	0,052***	0,049***	0,009***
Naturkatastrophen	0,004***	0,004***	0,004***	0,004***	0,003***	0,009***	0,008***	0,004***
Inst. Entwicklung (Korruptionsbekämpfung)	-0,000	-0,000	-0,000	-0,000	-0,005	0,016	0,014	0,018**
Fragile Staaten	0,004	0,003	0,004	0,003	0,004	0,029	0,025	0,013
Staatl. Hilfe (<i>ODAresid</i>)	0,062***	0,062***	0,062***	0,062***	0,047***	0,213***	0,196***	0,070**
NRO Budget	0,036***	0,036***	0,036***	0,036***	0,034***	0,092***	0,086***	0,030***
Staatl. Refinanzierung (Anteil am Budget; <i>Refin</i>)	-0,059**	-0,060**	-0,058**	-0,060**	-0,071***	-0,176***	-0,177***	0,035
<i>ODAresid_x_Refin</i>	0,092**	0,093**	0,090**	0,093**	0,076**	-0,015	-0,048	0,174**
<i>Fragile Staaten_x_Refin</i>	–	0,018	–	–	–	–	–	–
<i>Inst. Entw._x_Refin</i>	–	–	0,023	–	–	–	–	–
<i>Pro-Kopf Eink._x_Refin</i>	–	–	–	0,008	–	–	–	–
Anzahl and. NRO	–	–	–	–	0,003***	0,007***	0,006***	0,003**
<i>Anzahl and. NRO_x_ Refin</i>	–	–	–	–	0,002***	-0,006*	-0,006**	0,003**
Beob.,insges.	38682	38682	38682	38682	38682	5040	5040	5040
Anzahl NRO	307	307	307	307	307	40	40	40

***, **, * signifikant bei 1, 5 bzw. 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit.

Ein zusätzlicher Interaktionseffekt zeigt sich allerdings in Spalte (5) von Tabelle 4. Demnach kommt es unter allen schweizerischen NRO bei stärkerer finanzieller Abhängigkeit vom Staat zu einem stärker ausgeprägten Herdenverhalten. Nicht zuletzt zu diesem Interaktionseffekt zwischen *Refin* und der Anzahl anderer NRO, die im jeweiligen Empfängerland engagiert sind, bieten die Schätzungen für die Untergruppe der 40 NRO, die überhaupt staatlich refinanziert werden, zusätzliche Erkenntnisse. Für diese Untergruppe kann man die Allokation der Eigenmittel und der staatlichen Finanzierungsbeiträge getrennt voneinander betrachten. Damit ist es möglich zu überprüfen, ob *Refin* diese beiden Formen der durch NRO verteilten Entwicklungshilfe unterschiedlich beeinflusst.

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.¹⁶ 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.

¹⁶ 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.

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, wo die Herausforderungen wegen schlechter Regierungsführung besonders hoch sind.

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 NGO angesichts kritischer Analysen zu ihrer Vergabepraxis in Zukunft nicht noch weniger geneigt sind, ihre Bücher weiter zu öffnen, als dies in Jahres- und Tätigkeitsberichten typischerweise geschieht.

Literaturverzeichnis

- 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.
- DCC (Direction du Développement et de la Coopération) (versch. Jgg.). *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? Kiel Institute for the World Economy, mimeo.
- 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., 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 Institute for the World Economy, Kiel, mimeo.
- 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.
- 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*, forthcoming.
- 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 and 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) (versch. Jgg.). *Annual Report*. Stockholm.

World Bank (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't , and Why*. Oxford University Press, Oxford.