



In Zusammenarbeit mit:



U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T



und mit Partner Organisationen in sechs Fallstudienregionen

Foren, Gebühren und Datenflüsse: Koordination der Bergbau- und Wasserpolitik in der Mongolei

Zusammenfassung

Diese Veröffentlichung stellt eine von sechs Analysen sektorübergreifender Herausforderungen für Wasser-Governance dar, die als Teil des STEER-Forschungsprojekts durchgeführt wurden und deren Resultate in separaten Analysen und Stellungnahmen vorliegen.

Der Abbau von Mineralien und Metallen geht mit einem großen Wasserfußabdruck einher, sowohl im Hinblick auf die Ressourcen, die für den Abbau selbst benötigt werden, als auch im Hinblick auf die Einleitung schadstoffbelasteter Abwässer in Flussläufe. Diverse politische Steuerungsinstrumente zielen darauf ab, die negative Auswirkungen des Bergbaus auf Wasserressourcen und Bevölkerungsgruppen zu mildern, welche von diesen Ressourcen abhängig sind. Hierzu gehören Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVPs), die Einbindung von Stakeholdern in Planungsprozesse sowie ökonomische Anreize für Abwasserbehandlung noch auf dem Minengelände. Ob und wie diese Instrumente umgesetzt werden, hängt vom nationalen, regionalen und lokalen Kontext ab, da jedes Instrument auf einer Reihe von Voraussetzungen aufbaut. Um die Wirksamkeit dieser Instrumente zu beurteilen, bedarf es daher einer fundierten Analyse des Governance-Systems, in dem sie eingesetzt werden.

Die vorliegende Veröffentlichung untersucht diese Zusammenhänge für die Mongolei. Sie betrachtet die Einbeziehung von Stakeholdern und die Schaffung von Anreizen für die Abwasserbehandlung als Schlüsselstrategien zur Verbesserung der Koordination. Zudem richtet sie besonderes Augenmerk auf die personellen und finanziellen Kapazitäten der nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie auf die Verfügbarkeit wasserbezogener Informationen als wesentliche Voraussetzungen für wirksame Governance im Bereich der natürlichen Ressourcen.

Wir stellen fest, dass das mongolische Gesetz die Einbindung von Stakeholdern mehrfach vorsieht, vor allem durch Multi-Stakeholder-Plattformen (*River Basin Multi-Stakeholder Platforms*, RB-MSPs) und Anhörungen betroffener Bevölkerungsgruppen im Zuge der UVP-Verfahren. In der Praxis besteht die RB-MSP oft primär aus Mitarbeiter*innen unterer Verwaltungsebenen und Anhörungen betroffener Bevölkerungsgruppen finden selten statt. Bezüglich ökonomischer Anreize für Abwasserbehandlung, hat die Mongolei im Sommer 2019 Änderungen des Gesetzes über Wasserverschmutzungsgebühren verabschiedet und arbeitet an Umsetzungsrichtlinien. Hier liegen die Herausforderungen darin, Ausgangswerte in Bezug auf Wasserqualität zu bestimmen und eine unabhängige Probenahme und -analyse zu garantieren. Begrenzte personelle und finanzielle Kapazitäten der nachgeordneten Behörden erschweren dies.

Wir empfehlen

- die Beteiligung des Privatsektors und der Zivilgesellschaft in RB-MSPs zu erhöhen und hierbei Unterschiede im sozioökonomischen Status mitzudenken, um gleichberechtigte Diskussionen zu gewährleisten.
- die Durchführung öffentlicher Anhörungen als Teil von UVPs sicherzustellen und Verwaltungsverfahren (Lizenzierung, UVP-Abnahmen) transparent zu gestalten.
- die öffentliche Verfügbarkeit von Wasserdaten zu verbessern
- das Gesetz über Wasserverschmutzungsgebühren zügig umzusetzen, um Anreize für die Behandlung von Bergbauabwässern vor Ort zu schaffen.
- die Mittel für nachgeordnete Verwaltungsorgane aufzustocken, ihre institutionellen Kapazitäten zu verbessern und Mittel für RB-MSPs bereitzustellen.

Hintergrund

Seit ihrem Übergang zur Marktwirtschaft in den 1990er Jahren stützt sich die Volkswirtschaft der Mongolei stark auf den Bergbau. Der Boom der Bergbauaktivitäten hat zusammen mit rapider Urbanisierung zur Übernutzung und Verschmutzung von Wasserressourcen geführt. Dies ist problematisch, da halbnomadisch lebende Hirten auf diese Ressourcen angewiesen sind, um ihre Tiere zu tränken und den Haushaltsbedarf zu decken. Viehzucht ist die Haupterwerbstätigkeit in ländlichen Gebieten, wo die Armutsraten über dem Landesdurchschnitt liegen und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen begrenzt ist. Studien bestätigen den Zusammenhang zwischen Bergbau und erhöhten Schwermetallgehalten in Flüssen sowie im Gewebe von Fischen (z.B. Karthe et al., 2017; Kaus et al., 2017).

In den vergangenen Jahren hat die Mongolei mehrere Gesetze zur Minderung der negativen Auswirkungen des Bergbaus verabschiedet. An ihrer Umsetzung sind zahlreiche Akteur*innen beteiligt, über die Abbildung 1 einen Überblick gibt. Das Ministerium für Bergbau und Schwerindustrie und seiner Durchführungsorganisation, der Behörde für Bodenschätze und Erdöl, nehmen die Vergabe von Bergbaulizenzen vor. Die Abnahme von UVPs, welche Voraussetzung für eine Bergbaulizenz ist, sowie Wasser-Governance im Allgemeinen fallen in die Zuständigkeit des Ministeriums für Umwelt und Tourismus. Auf Ebene der Einzugsgebiete sind Flussgebietsbehörden (*River Basin Authorities*, RBAs) für die Erstellung von Managementplänen zuständig, die vom Ministerium genehmigt werden.

Das Wassergesetz sieht die Schaffung von RB-MSPs vor, die Stakeholder aus lokalen Verwaltungen, dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft zusammenbringen, um Prioritäten für die Bewirtschaftungspläne auszuhandeln und die Arbeit der RBA zu bewerten. Die regionalen und kommunalen Verwaltungen spielen eine Rolle bei der

Durchsetzung von Umweltschutzgesetzen und der Erhebung von Wassernutzungsgebühren.

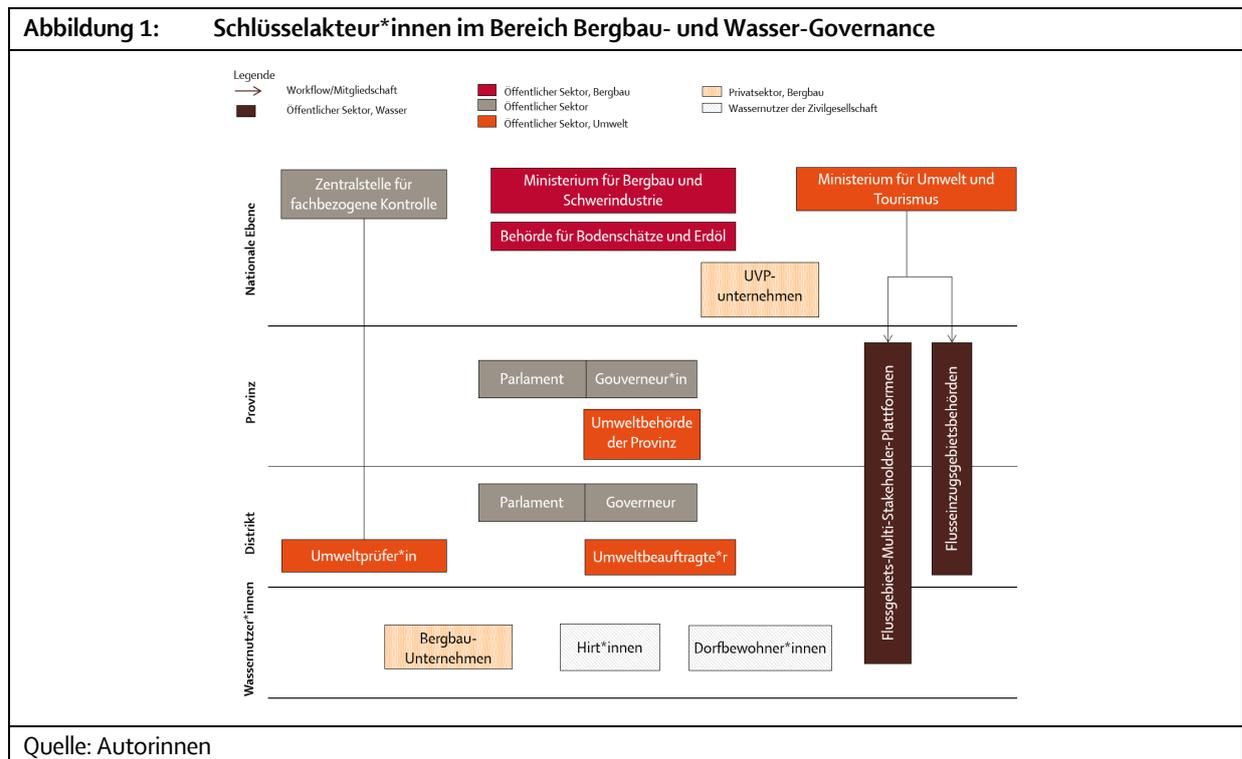
Die in dieser Veröffentlichung dargestellten Koordinationsherausforderungen und Lösungsstrategien wurden in Workshops und rund 50 Interviews (mit Wissenschaftler*innen, Regierungsvertreter*innen verschiedener Ebenen, Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und Regierungsberater*innen) im Rahmen des STEER-Projekts identifiziert und präzisiert. Die spezifischen Empfehlungen waren zudem Gegenstand eines Workshops in Ulaanbaatar im Oktober 2019 mit Vertreter*innen des Wasser- und Bergbausektors. Die Forschungsaktivitäten konzentrierten sich auf die Flusseinzugsgebiete des Kharaa und des Yeroo im Norden der Mongolei, die sich über fünf Verwaltungsprovinzen (*aimag*) und eine Reihe von Bezirken (*sum*) erstrecken.

Koordination in Theorie und Praxis

Nicht alle Koordinationsinstrumente, die der mongolische Gesetzesrahmen vorsieht, werden in der Praxis wie vorgeschrieben umgesetzt. Während vertikale Koordination innerhalb des öffentlichen Wassersektors gut funktioniert (z.B. zwischen RBAs und dem Ministerium für Umwelt und Tourismus), ist sektorübergreifende Koordination noch rar.

1. Lizenzierung und UVPs

Das Lizenzierungsverfahren für die Mineral- und Metallgewinnung ist ein Schlüsselinstrument öffentlicher Koordination. Zu ihm gehört eine verpflichtende UVP, die öffentliche Anhörungen betroffener Bevölkerungsgruppen einschließt. Es beinhaltet auch die Erstellung von Umweltmanagementplänen, die jährlich zu aktualisieren sind. Ihre Umsetzung wird von einem Inspektionsteam kontrolliert, das im Falle der Nichteinhaltung des Plans oder allgemeiner gesetzlicher Regelungen einstweilige Verfügungen gegen das Bergbauunternehmen erlassen kann.



Das Lizenzierungsverfahren für den Abbau von mineralischen und metallischen Ressourcen wird jedoch kritisiert aufgrund fehlender Transparenz und unzureichender Qualitätskontrolle für UVPs. Öffentliche Anhörungen finden im Rahmen des UVP-Verfahrens nur selten statt. Wenn doch, stellt die Anhörung den Berichten von Betroffenen zufolge eher eine Informationsveranstaltung über geplante Bergbauaktivitäten dar als eine Gelegenheit, Bedenken vorzubringen. Tatsächlich gaben mehrere Befragte an, dass Entscheidungen über Bergbauprojekte in der Regierungshierarchie weiter oben getroffen werden, ohne Einbezug der Meinungen örtlicher Amtsträger oder Bürger. Diese Aussagen spielen auf Praktiken an, welche auf der Suche nach dem individuellen Vorteil beruhen, und die die wirksame Durchsetzung von Umweltschutzmaßnahmen (z.B. durch Inspektionen von Minen und einstweilige Verfügungen) behindern. Aufgrund dieser Praktiken ist das öffentliche Vertrauen in die Wirksamkeit von Regierungsprozessen gering. Der Mangel an Transparenz betrifft auch die Abnahmeverfahren von UVPs, welche hinter verschlossenen Türen stattfinden und deren Sitzungsprotokolle nicht öffentlich zugänglich sind. Ebenso sind die Ergebnisse von Mineninspektionen sowie die in einem Flusseinzugsgebiet erteilten Bergbau- und Wassernutzungslizenzen nicht öffentlich einsehbar. Behörden beklagen zudem, dass mangelnde Finanzmittel die Effizienz und Reichweite von Inspektionen einschränken.

2. Flussgebietsplanung und Multi-Stakeholder-Foren

Auf Ebene der Flusseinzugsgebiete stellen Bewirtschaftungspläne den Zustand der Wasserressourcen dar und legen Maßnahmen zur Sicherung ihrer Qualität und Quantität fest. RB-MSPs nehmen zu diesen Plänen Stellung und sollen zu ihrer Umsetzung informiert werden. Der Mangel an Daten stellt diese Prozesse vor Herausforderungen. Zwar wurden Laborkapazitäten auf Provinzebene erhöht, jedoch werden noch immer nicht alle Teileinzugsgebiete überwacht, und relevante Parameter, wie z.B. Schwermetalle, werden nicht regelmäßig geprüft. Dies behindert die Erstellung der Bewirtschaftungspläne, die zuverlässige und umfassende Daten benötigen, um notwendige Maßnahmen festzulegen. Eine zentrale Datenbank, die solche Daten enthält, wird selten aktualisiert, so dass auch Bürger*innen kaum an aktuelle Informationen über die Wasserqualität in ihren Regionen kommen.

Die Zusammensetzung der RB-MSPs variiert von Einzugsgebiet zu Einzugsgebiet, und die gemeinsame RB-MSP von Kharaa und Yeroo besteht fast ausschließlich aus untergeordneten Regierungsvertretern. Dies ist für die Koordination im öffentlichen Sektor von Vorteil, macht die RB-MSP aber untauglich als Diskussionsplattform für divergierende Interessen von Wassernutzern. Vor diesem Hintergrund wurde 2019 eine neue Richtlinie (A/157) verabschiedet, die Quoten für verschiedene Wassernutzergruppen vorsieht. Im Kharaa-Yeroo-Einzugsgebiet ist die Richtlinie noch nicht umgesetzt worden. Sie ignoriert zudem zwei weitere Probleme der RB-MSPs: Diese erhalten keine öffentlichen Mittel und sind daher auf freiwillige finanzielle Unterstützung von Provinzgouverneuren oder Entwicklungsagenturen zur Finanzierung ihrer Treffen angewiesen (Dombrowsky, Lkhagvadorj & Schoderer, 2018). Zudem müssen einige

Mitglieder aufgrund der großen Ausdehnung der Flusseinzugsgebiete und dem schlechten Zustand der Straßen mehrere Stunden Reisezeit und vergleichsweise hohe Kosten auf sich nehmen, um an einem Treffen teilzunehmen.

3. Erhebung von Gebühren

Der gegenwärtige gesetzliche Rahmen sieht vor, dass Unternehmen eine Gebühr für Wassernutzung, sowie für die Einleitung von Abwasser zahlen. Diese Gebühr berücksichtigt jedoch nicht, welche Schadstoffbelastung das Abwasser enthält. Um Anreize für die Abwasserbehandlung auf dem Minengelände selbst zu schaffen, wurde 2019 das Gesetz über Wasserverschmutzungsgebühren verabschiedet, welche sich am Schadstoffgehalt der Abwässer orientieren. Die Behörden ringen jedoch noch mit der Umsetzung der Vorgaben – z.B. damit, wie eine regelmäßige und umfassende Probenahme garantiert werden kann, ohne Bedienstete auf niedrigerer Ebene oder die Provinzlabors zu überfordern.

Die wichtigsten Herausforderungen bei der Verbesserung der Koordination zwischen dem Bergbau- und dem Wassersektor liegen nach unserer Beobachtung: (i) bei der Einbindung von Stakeholdern, (ii) bei der Verfügbarkeit von Wasser- und Umweltdaten, (iii) bei der Transparenz der Regierungsverfahren, (iv) bei Anreizen für Abwasserbehandlung und effiziente Wassernutzung und (v) bei der Finanzierung und Ausbildung von Mitarbeitern der unteren Ebenen, die im Wassersektor tätig sind. Die Einführung von Quoten für verschiedene Wassernutzergruppen in RB-MSPs und die Verabschiedung des Gesetzes über Wasserverschmutzungsgebühren stellen erste Schritte dar, um diese Herausforderungen anzugehen.

Empfehlungen

1. Lizenzierung und UVPs

Im Hinblick auf die Stakeholder-Beteiligung innerhalb des UVP-Verfahrens bedarf es einer Präzisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen, z.B. zu den Fragen wer sich beteiligt (in Bezug auf den Umkreis der Mine), zu welchem Zeitpunkt im Verfahren die Anhörung stattfindet und inwieweit die Meinungen und Bedenken der Bürger bei der abschließenden UVP berücksichtigt werden müssen (z.B. in einem Anhang, der dokumentiert, wie bestimmte Bedenken in die endgültige Fassung der UVP eingingen). Wichtig ist auch, die Qualitätskontrolle der UVPs zu verbessern (z.B. indem die Protokolle von Anhörungen als Beleg für die Durchführung von Konsultationen verlangt werden) und dass die Sitzungsprotokolle des UVP-Genehmigungsausschusses zugänglich gemacht werden, um die Legitimität der Regierungsverfahren zu erhöhen.

2. Flussgebietsplanung und Multi-Stakeholder-Foren

Die Einführung von Quoten stellt einen wichtigen Schritt dar, um die Beteiligung von Stakeholdern an der Bewirtschaftungsplanung von Flusseinzugsgebieten zu erhöhen. Dies ist wichtig, um die lokalen Akteur*innen für die in den Plänen festgelegten Maßnahmen mit in die Verantwortung zu nehmen. Die stärkere Beteiligung des Bergbausektors und der Zivilgesellschaft birgt jedoch auch das Risiko für neue Ungleichheiten – z.B. durch den Ausschluss von Teilnehmern aus entlegeneren Gebieten. Darüber hinaus verfügt der Bergbausektor über beträchtliche wirtschaftliche und politische Macht,

was zu Ungleichgewichten in der RB-MSP führen kann. Daher ist eine sorgfältige Umsetzung z.B. in der Planung der Sitzungen und die Zuteilung von Redemöglichkeiten nötig, um gleichberechtigte Beteiligung zu ermöglichen.

Was Wasserdaten anbelangt, stellt der Mangel an Finanzmitteln nach wie vor ein großes Hindernis für Monitoring-Aktivitäten dar. Eine schnellere Verarbeitung der Daten in der gemeinsamen Datenbank, in der Informationen aus Datenbanken auf lokaler, regionaler und Flusseinzugsgebietsebene gesammelt werden, wurde von allen Regierungsvertreter*innen gewünscht. Gegenüber einer automatischen Synchronisierung bestanden jedoch Bedenken, da dies die Möglichkeit zur Qualitätskontrolle einschränkt. Vertreter verschiedener Regierungsstellen auf nationaler Ebene haben jedoch ihr Interesse an einem verstärkten Datenaustausch untereinander bekundet. Was die öffentliche Verfügbarkeit von Umweltdaten (z.B. Ergebnisse von Inspektionen oder Informationen über die Besonderheiten einer Bergbaulizenz) betrifft, so bestehen Bedenken hinsichtlich des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen. Abhilfe könnte hier die Entfernung sensibler Informationen aus den Dokumenten schaffen, bevor diese der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

3. Erhebung von Gebühren

Die Verabschiedung des Gesetzes über Wasserverschmutzungsgebühren ist ein wichtiger Schritt, um Anreize für die Behandlung von Bergbauabwässern zu schaffen, bevor diese in Flussläufe eingeleitet werden. Die Herausforderung besteht darin, Schadstoffe unterschiedlichen Schädlichkeitsgrades vergleichbar zu machen und mit geringen Labor- und Finanzkapazität für Tests und Monitoring umzugehen. Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, Schadstofffrachten in Schädlichkeitseinheiten zu übersetzen und Gebühren pro Schädlichkeits-

einheit festzulegen. Indem Unternehmen selbst die Schadstofffracht in ihrem Abwasser berechnen und diese Angaben in unangekündigten Inspektionen überprüft werden, ließe sich der Arbeitsaufwand für die unteren Behörden begrenzen. Um die Finanzknappheit des öffentlichen Wassersektors einzudämmen, sollten Einnahmen aus den Wasserverschmutzungsgebühren für diese Akteure und für Umweltschutzmaßnahmen zweckgebunden werden.

Zusammenfassend empfehlen wir:

- die Quote für Stakeholder-Gruppen in den RB-MSPs mit Blick auf den Abbau von Machtungleichgewichten umzusetzen. Die feste Finanzierung dieses Gremiums sollte erwogen werden, um sicherzustellen, dass zumindest die Reisekosten der Mitglieder gedeckt sind.
- das Anhörungsverfahren in den UVPs zu präzisieren, v.a. in Bezug darauf, wer wann und in welchem Umfang zu konsultieren ist. Die Qualitätskontrolle der UVPs sollte verbessert und ein Nachweis der Anhörungen gefordert werden.
- die Datenbanken verschiedener Behörden zusammenzuführen, um die Einspeisung von Informationen unterschiedlicher Verwaltungsebenen in die nationale Wasserdatenbank zu beschleunigen. Informationen sollten für gewöhnliche Bürger leicht zugänglich und verständlich sein.
- das Gesetz über Wasserverschmutzungsgebühren zügig umzusetzen und Einnahmen für wasserbezogene Maßnahmen und für Organisationen in der Wasser- und/oder Umweltpolitik zweckzubinden.
- umfangreichere Finanzmittel für nachgeordnete Verwaltungsorgane in der Wasser- und Umweltpolitik bereitzustellen und die Entwicklung ihrer Kapazitäten voranzutreiben.

Literatur

- Dombrowsky, I., Lkhagvadorj, A., & Schoderer, M. (2018). *River basin management and fiscal decentralisation: Mutually supportive or counterproductive? A case study of Mongolia* (Discussion Paper 10/2018). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Karthe, D., Hofmann, J., Ibisch, R., Heldt, S., Westphal, K., Menzel, L., ...Malsy, M. (2015). Science-based IWRM implementation in a data-scarce central Asian region: Experiences from a research and development project in the Kharaa River basin, Mongolia. *Water*, 7(7), 3486-3514.
- Kaus, A., Schäffer, M., Karthe, D., Büttner, O., von Tümpling, W., & Borchardt, D. (2017). Regional patterns of heavy metal exposure and contamination in the fish fauna of the Kharaa River basin (Mongolia). *Regional Environmental Change*, 17(7), 2023-2037.

Das Verbundprojekt „STEER“ wurde im Rahmen der Fördermaßnahme „Globale Ressource Wasser“ (GRoW) vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

Mirja Schoderer

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

„Umwelt-Governance und Transformation zur Nachhaltigkeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Ines Dombrowsky

Programmleitung

„Umwelt-Governance und Transformation zur Nachhaltigkeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as15.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

die@die-gdi.de | www.die-gdi.de | twitter.com/DIE_GDI | www.facebook.com/DIE.Bonn | www.youtube.com/DIEnewsflash

ISSN 1434-8934



Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.