

Rodriguez de Francisco, Jean Carlo; Houdret, Annabelle; Dombrowsky, Ines

Research Report

Flussgebietsmanagement voranbringen: rechtliche, finanzielle und politische Dimensionen in der Mongolei

Analysen und Stellungnahmen, No. 8/2017

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Rodriguez de Francisco, Jean Carlo; Houdret, Annabelle; Dombrowsky, Ines (2017) : Flussgebietsmanagement voranbringen: rechtliche, finanzielle und politische Dimensionen in der Mongolei, Analysen und Stellungnahmen, No. 8/2017, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200029>

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.

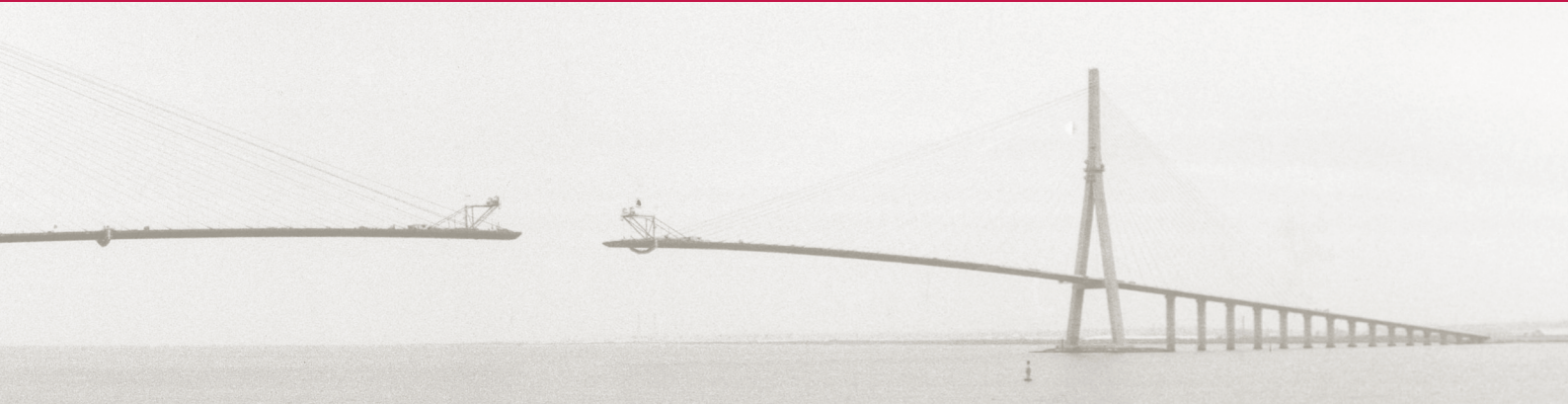
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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.



Flussgebietsmanagement voranbringen: Rechtliche, finanzielle und politische Dimensionen in der Mongolei

Zusammenfassung

Die zunehmende Konkurrenz um Wasser erfordert einen ganzheitlichen Managementansatz. Integriertes Wasserressourcenmanagement (IWRM) bietet einen koordinierten, partizipativen Steuerungsrahmen, der wirtschaftliches und soziales Wohlergehen steigert, ohne lebenswichtige Ökosysteme zu gefährden. IWRM setzt die Abstimmung auf nationaler Ebene voraus, um dort und auf lokaler Ebene effektive Entscheidungsfindung zu ermöglichen. IWRM baut auf Flussgebietsmanagement (FGM) auf, die wasserwirtschaftliche Arbeitseinheit ist das Einzugsgebiet.

Die Umsetzung von FGM birgt zahlreiche Herausforderungen und der Erfolg fällt sehr unterschiedlich aus. Dieses Papier untersucht, welche praktischen Fragen sich dabei in der Mongolei stellen. Das Land ist ein interessanter Fall: Die Rechtsgrundlagen für IWRM wurden schnell geschaffen, die politische Dezentralisierung in einer post-sozialistischen Ära schreitet voran und das durch den Bergbau befeuerte Wirtschaftswachstum birgt soziale und ökologische Herausforderungen. Im Mittelpunkt dieser Analyse steht der Übergang von einem De-jure- zu einem De-facto-FGM. Die Analyse und Empfehlungen sind – wie im Kontext von IWRM üblich – in die rechtliche (1), die finanzielle (2) und die politische (3) Dimension unterteilt:

(1) Bezüglich der rechtlichen Dimension wurden bei der Ausarbeitung der legalen Grundlagen für IWRM und FGM und der Festlegung institutioneller Zuständigkeiten große Fortschritte erzielt. Dies betrifft sowohl die sektorübergreifende (horizontale) Zusammenarbeit als auch die (vertikale) Kooperation der unterschiedlichen Regierungsebenen.

Die Koordination zwischen nationaler und Flussgebietsebene sowie zwischen den einzelnen Regierungsebenen – hier durch das Umweltministerium (MEGDT) und das Nationale Wasserkomitee (NWK) – bedürfen weiterer Verbesserung. Darüber hinaus sollten die Wasserverschmutzung und entsprechende Gebühren dringend reguliert werden.

(2) Hinsichtlich der finanziellen Dimension bestehen noch Unklarheiten:

- Flussgebietsbehörden (FGB) sind weiterhin unterfinanziert und können kaum ihre Festkosten decken.
- Flussgebietsräte (FGR) sind wichtig, um Betroffenen Mitspracherechte einzuräumen; ohne finanzielle Unterstützung bleiben sie jedoch „Papiertiger“. Damit ist die Beteiligung der Bevölkerung marginal und bestenfalls auf Vertreter von Provinzen (*Aimag*) und Distrikten (*Soum*) beschränkt.
- Die Ausarbeitung und Umsetzung von Bewirtschaftungsplänen für die Flusseinzugsgebiete benötigen dringend Finanzierungsstrategien.

(3) Hinsichtlich der politischen Dimension bestätigt die Ausarbeitung des Rechtsrahmens den politischen Willen, Wasser auf der Flussgebietsebene zu bewirtschaften. Doch bleibt dieser Wille halbherzig, was den Vollzug von Umweltgesetzen, die Teilhabe der Bevölkerung und die Finanzierung und Ausstattung von Wasserorganisationen betrifft. Auch angesichts der aktuellen Finanzkrise in der Mongolei plädiert das Autorenteam dafür, die ökologischen Grundlagen des Landes zu erhalten, um auch langfristig die sozioökonomische Entwicklung sicher zu stellen.

Einführung

In den vergangenen 30 Jahren hat sich die Mongolei schnell und tiefgreifend von einem sozialistischen Staat in eine demokratische Marktwirtschaft gewandelt. Dieser Umbruch bedeutet erhebliche Veränderungen, darunter die dynamische Entwicklung des Bergbausektors und der erhebliche Anstieg der Wassernutzung durch Urbanisierung und eine Zunahme von Viehwirtschaft, Bewässerung und Entwaldung. In Kombination mit den Auswirkungen des Klimawandels stellen diese Veränderungen den Wassersektor vor große soziopolitische und ökologische Herausforderungen. Sowohl die Nachfrage nach Wasser als auch die Verschmutzung der Ressource steigen rapide an. Zugleich wird die Wassernutzung unzureichend kontrolliert und die Wasserverfügbarkeit ist teilweise unbekannt.

Die Mongolei wurde hier aus zwei Gründen als Beispiel gewählt: Erstens ermöglicht diese Analyse, die Herausforderungen des Landes bei der Umsetzung von IWRM und FGM aufzuzeigen. Zweitens strebt das Papier an, Vorschläge zur Verbesserung des Flussgebietsmanagements für mongolische Entscheidungsträger und ausländische Geber zu formulieren. Folglich ist unsere Analyse in eine rechtliche, eine finanzielle und eine politische Dimension gegliedert. Da sich diese Dimensionen naturgemäß teilweise überschneiden, sind die beschriebenen praktischen Probleme und Lösungsvorschläge nicht immer nur einer Dimension zuzuordnen.

Die rechtliche Dimension betrifft die Schaffung von gesetzlichen Rahmenbedingungen, die verschiedenen Verwaltungsebenen die Aufgaben des Wassermanagements zuweisen und neue Organisationen wie Flussgebietsbehörden (FGB) mit angemessenen Mandaten ausstatten.

Die finanzielle Dimension betrifft die finanzielle Ausstattung dezentraler Wasserorganisationen durch zentrale Haushalte bzw. die Schaffung von Möglichkeiten ihrer Finanzierung über eigene, lokale Einkommensquellen.

Die politische Dimension bezieht sich hier auf den politischen Willen, das heißt die Entschlossenheit politischer Akteure, Entscheidungen und Aussagen zu treffen, die zum gewünschten Ergebnis führen. Im Falle des FGM bezieht sich der politische Wille auch auf den Transfer politischer Entscheidungsgewalt an subnationale Regierungsebenen oder auf eine verstärkte Beteiligung der Bevölkerung.

Die folgenden Abschnitte fassen wichtige Herausforderungen bezüglich der drei Dimensionen des FGM in der Mongolei zusammen und formulieren Lösungsvorschläge. Das Papier baut dabei auf langjährige Forschungsarbeiten (2009–2018) im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekts „Integriertes Wasserressourcenmanagement in Zentralasien – Modellregion Mongolei (MoMo)“ auf.

Die rechtliche Dimension

2004 verabschiedete die Mongolei erstmals ein Wassergesetz, das IWRM zum Ziel erklärte und Flussgebietsräte institutionalisierte. Leider zeigten sich bei der Umsetzung

rechtliche Mängel und Widersprüche (Houdret et al., 2014). So wurden nur in wenigen Flussgebieten mit Geberunterstützung Flussgebietsräte eingerichtet, da das Gesetz keine Fördermittel hierfür vorsah. Aufgrund der Schwächen dieses Wassergesetzes wurde eine Reihe neuer Umweltgesetze verabschiedet: Das neue Wassergesetz (2012); das Gesetz zum Verbot von Probebohrungen und Bergbau am Oberlauf von Flüssen, an Wasserspeichern und in Schutzzonen (2009); das Gebührengesetz für die Nutzung natürlicher Ressourcen (2012); das Gebührengesetz für Wasserverschmutzung (2012); die Richtlinien für Bewirtschaftungspläne der Flusseinzugsgebiete (Ord. 187, 2013) und für die Einsetzung von Flussgebietsräten (Ord. 124, 2014). Die Wassergesetze von 2004 und 2012 sollten beide das Wasserressourcenmanagement von der zentralstaatlichen Ebene auf die einzelnen Einzugsgebiete verlagern. Laut Wassergesetz von 2012 sind Flussgebietsbehörden zuständig für die Planung der Entwicklung und des Schutzes von Wasserressourcen und wasserwirtschaftlichen Ökosystemen sowie für die Kontrolle der Wassernutzung in Flussgebieten. Flussgebietsräte dagegen sollen die Bevölkerung und alle Wassernutzer einbinden. Das Umweltministerium (MEGDT) überwacht die Genehmigung für die Nutzung großer Wassermengen und stellt den Flussgebietsbehörden wasserwirtschaftliche Leitlinien zur Verfügung. Das Nationale Wasserkomitee (NWK) fördert die horizontale Koordination aller Ministerien, die Wasserressourcen nutzen.

Bei der Behebung rechtlicher Schwachstellen und Widersprüche wurden in den vergangenen Jahren Fortschritte erzielt, doch es konnten noch nicht alle Probleme im Bereich Flussgebietsmanagement gelöst werden. (1) Es ist unklar, wie sich nationale wasserwirtschaftliche Beschlüsse und die Maßnahmen des NWK zu deren Koordinierung mit den Aktivitäten der Flussgebietsbehörden und ihren Prioritäten im Rahmen der Bewirtschaftungspläne verhalten. Seit 2013 haben 13 der 29 mongolischen Wassereinzugsgebiete solche Pläne erarbeitet. Trotz dieses Erfolgs werden die Beschlüsse der lokalen und der Flussgebietsbehörden in Entscheidungen auf nationaler Ebene bisher leider nicht berücksichtigt. Für zwischen nationaler und Flussgebietsebene abgestimmte Entscheidungsprozesse muss ein klarer Austausch der betreffenden Entscheidungsträger stattfinden. Das NWK und das MEGDT könnten diese Koordination erbringen, indem sie die Bewirtschaftungspläne, die FGB und die verschiedenen Ministerien vernetzen. Dazu müsste das NWK neben der horizontalen auch die vertikale Koordination verstärkt fördern.

(2) Der Rechtsrahmen muss schneller umgesetzt werden, damit Einnahmen-generierende Instrumente die Finanzierung von Wasserorganisationen zeitnah unterstützen können. So hat die Mongolei zwar Gebühren für die Verschmutzung von Gewässern per Gesetz festgelegt; die Erarbeitung einer Durchführungsverordnung jedoch verzögert sich. Ferner wurden Einnahmen aus der Fiskaldezentralisierung zur Bewältigung lokaler Umweltprobleme bereitgestellt, konnten bisher jedoch nicht für das Flussgebietsmanagement genutzt werden.

(3) Überschneidungen der Zuständigkeiten verschiedener Umweltbehörden müssen reduziert werden. Auf subnationaler Ebene zum Beispiel erfüllen Flussgebiets- wie auch Umweltbehörden der Provinzen Aufgaben in der Gesetzesüberwachung und dem -vollzug und konkurrieren dabei um Mittel aus den Gebühren für die Nutzung natürlicher Ressourcen. Würden solche Überschneidungen reduziert, ließe sich die Verteilung von Ressourcennutzungsgebühren transparenter gestalten.

	Flussgebietsbehörde (FGB)	Flussgebietsrat (FGR)
Mitglieder	10 Fachkräfte (im Einzugsgebiet des Kharaa z. B.)	31–45 Mitglieder; lokale Verwaltungsfachleute, AEAs, Wassernutzer, NGOs, Bürger, Wissenschaftler, FGB
Mandate und Aktivitäten	Erarbeitet Bewirtschaftungspläne und setzt sie um Sammelt Informationen über das Flussgebiet und verbreitet sie Vergibt Wasserlizenzen (z. B. 50–100 m ³ /T) Legt einen Teil der Abwasser- und Wassernutzungsgebühren fest Überwacht Wassernutzung und -verschmutzung Untersagt illegale Wassernutzung	Unterstützt, berät und begleitet FGBs bei Entwurf und Umsetzung von Bewirtschaftungsplänen Koordiniert den öffentlichen Beitrag zum Wasserschutz und die Wassereinnahme Überwacht Wassernutzung und -verschmutzung Kann Aufhebung von Beschlüssen der FGB beantragen
Finanzierung	Hauptsächlich staatlich (+ Ressourcennutzungsgebühren)	Keine Finanzmittel
Quelle: Eigene Darstellung		

Finanzielle Dimension

Hauptziel dieser Dimension ist es, Wasserorganisationen finanziell so auszustatten, dass sie ihre FGM-Aufgaben erfüllen können. Tabelle 1 nennt die Zuständigkeiten und Quellen der finanziellen Förderung von FGB und FGR von Rechts wegen. Tatsächlich sind FGBs weiterhin weder verlässlich noch gut finanziert, da ihre Mittel von der nationalen Wirtschaftsleistung abhängen. Während die Gehälter und Büroräume finanziert sind, fehlt für Kraftstoff und Fahrzeuge, ohne die sich die Wassernutzung in einem Flussgebiet nicht überwachen lässt, das Geld. Angesichts des Haushaltsdefizits hat die Regierung bereits mehrfach erwogen, FGB zu schließen (MEGDT-Mitarbeiter, pers. Mitt., Februar 2016). Aufgrund knapper Mittel erfolgen umweltbezogene Kontrollen

unregelmäßig und FGB können ihre Aufgaben nicht erfüllen, was ihre Glaubwürdigkeit weiter untergräbt.

Die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen obliegt zwar formal den FGB, ist jedoch de facto auf Gebermittel und Unterstützung durch das Umweltministerium angewiesen. Mit der Erstellung des Plans für das Flussgebiet des Kharaa beauftragte das Ministerium einen externen Gutachter, da entsprechende Mittel vorhanden waren und davon ausgegangen wurde, der FGB fehlten die notwendigen Kapazitäten. Dies hatte jedoch zur Folge, dass jeglicher Beitrag dieser Behörde außer Acht gelassen wurde. Es wäre daher wichtig, dass das Ministerium Gutachter, die Bewirtschaftungspläne erarbeiten, von Anfang an mit den Behörden vernetzt, die die Pläne am Ende umsetzen.

Bisher gibt es keine offizielle Strategie, wie die Umsetzung der Bewirtschaftungspläne finanziert werden soll, da die Finanzierungsquellen von der Art der einzelnen geplanten Maßnahmen und den durchführenden Organisationen abhängen. Quellen können etwa der Transfer finanzieller Förderung sein, Geberzuschüsse oder -darlehen, Ressourcennutzungsgebühren und eventuell die im Haushaltsgesetz von 2011 eingeführten lokalen Entwicklungsgelder. Insofern wäre es wichtig, seitens des MEGDT Leitlinien zu erstellen, die definieren, welche Finanzierungsoptionen unter welchen Bedingungen für welche Maßnahmen in Frage kommen.

Obwohl die mongolische Regierung der Beteiligung der Öffentlichkeit große Bedeutung beimisst, haben FGR, die ja alle lokalen Akteure repräsentieren sollen, keine klar definierten Finanzierungsquellen (Tabelle 1). Daher hängen ihre Gründung und ihre Arbeit von der Unterstützung durch Geber ab. Dies führt zu mangelndem Empowerment und zu geringer Eigenverantwortung und Beteiligung. Die Erarbeitung von rechtlichen und finanziellen Strategien zur Finanzierung von FGR ist daher dringend geboten. Eine Möglichkeit der Finanzierung wäre z.B. – entsprechende rechtliche Änderungen und Antikorruptionsmaßnahmen vorausgesetzt – die Einbeziehung der Organe in das zentrale Transferbudget.

Politische Dimension

Die Reformen von 2012 einschließlich der Einführung von IWRM zeigen klar den politischen Willen der mongolischen Regierung, Umweltschutz und Flussgebietsmanagement zu fördern. Ein wichtiges Zeichen dieses Willens war die Platzierung des Umweltministeriums als strategisches Ministerium für die nationale Entwicklung in 2012. Das bedeutet, dass das MEGDT seitdem in alle Beschlüsse, die die Umwelt betreffen, einbezogen werden muss. Den politischen Willen zeigen auch die in den letzten Jahren im Wassersektor durchgeführten Rechts- und Fiskalreformen. In Anbetracht der geschilderten rechtlichen Defizite bestehen indes – diesen Bemühungen zum Trotz – Bedenken hinsichtlich der politischen und fiskalischen Dezentralisierung und des Umweltschutzes. Für Letzteren muss sich die mongolische Regierung entschiedener um einen Ausgleich mit dem ange-

strebten Wirtschaftswachstum bemühen. Der Ursprung des Gesetzes zum Schutz von Uferzonen vor Bergbauaktivitäten zeigt, dass die Mobilisierung der Bürger zu einem verbesserten Wassermanagement beitragen kann. Allerdings sind die Aufweichung des Gesetzes und die Inhaftierung von Befürwortern krasse Beispiele, wie Wirtschaftsinteressen den politischen Willen, die Umwelt zu schützen und die Öffentlichkeit zu beteiligen, untergraben können. Viele Kritiker des Gesetzes behaupten, seine Umsetzung habe zu einem Rückgang ausländischer Investitionen geführt, was das Wachstum des BIP der Mongolei von 17 Prozent 2011 auf unter ein Prozent 2016 habe fallen lassen. Was Kritiker indes gern verschweigen ist, dass abnehmende ausländische Investitionen vor allem mit fallenden Rohstoffpreisen und sinkender Nachfrage zusammenhängen.

Hinzu kommt, dass Überwachung und Vollzug von Umweltgesetzen überall im Land schwach sind (Hofmann et al., 2015). Daher müssen die Kapazitäten, die Ausstattung und die Finanzmittel lokaler Umweltbehörden wie auch ihr Zugang zu zertifizierten Laboren erheblich verbessert werden.

Diskussion und Fazit

Es gibt derzeit ein starkes politisches Momentum für die Umsetzung von Flussgebietsmanagement in der Mongolei. Deutlich wird dies u. a. an der Einrichtung von FGB (die durch FGR zu ergänzen sind), an der Ausarbeitung von Bewirtschaftungsplänen mit zeitgebundenen, messbaren Zielen, an der Einführung von Ressourcennutzungsgebühren (die durch Gebühren u. a. für Wasserverschmutzung zu ergänzen sind) und an dem Erlass von Umweltgesetzen (die wirksamer durchgesetzt werden müssen). Sie sind feste Bestandteile des Rechtsrahmens.

Viele Beobachter erkennen die großen Fortschritte an, die das Land in den letzten Jahren beim Flussgebietsmanagement gemacht hat. Diese Dynamik sollte die mongolische Regierung bewahren, da das Wohlergehen der Bevölkerung und die Möglichkeit einer nachhaltigen Entwicklung stark vom Schutz der Wasserressourcen und einem kohärenten, inklusiven Wasser- und Umweltmanagement abhängen. Dies gilt insbesondere, weil erwartet wird, dass der Klimawandel die Wasserressourcen zusätzlich unter Druck setzen wird.

Lokale Flussgebietsbehörden müssen stärker unterstützt und Bürgerbeteiligung durch die finanzielle und politische Stärkung ihrer Räte gefördert werden. Der Finanzierungsbedarf der FGB muss eingeschätzt und entsprechende Mittel bereitgestellt werden, damit sie ihren institutionellen Aufgaben gerecht werden. Die Finanzierung der Erarbeitung und Umsetzung von Bewirtschaftungsplänen muss stabiler und transparenter werden.

Auf nationaler Ebene wäre es wichtig, die Prioritäten des Umweltministeriums und des Nationalen Wasserkomitees mit denen der Bewirtschaftungspläne abzugleichen. Im Kern legen wir der mongolischen Regierung die folgende Schwerpunktsetzung nahe: Beteiligung der Öffentlichkeit und Ausgleich bergbaulicher und ökologischer Interessen; die Finanzierung von Flussgebietsbehörden, ihrer Managementpläne und ihrer Ausstattung auch hinsichtlich der notwendigen Mobilität, sowie ein verbesserter Gesetzesvollzug.

Die hier illustrierten Herausforderungen der Mongolei gleichen denjenigen anderer Entwicklungsländer auf dem Weg zu einem IWRM bzw. FGM. Ein Patentrezept für die Bewältigung der Herausforderungen gibt es wegen des jeweils lokal unterschiedlichen Kontexts nicht; unsere Empfehlungen zeigen daher lediglich mögliche Vorgehensweisen auf.

Literatur

- Hofmann, J., Karthe, D., Ibisch, R., Schäffer, M., Avlyush, S., Heldt, S., & Kaus, A. (2015). Initial characterization and water quality assessment of stream landscapes in northern Mongolia. *Water Alternatives* 7, 3166-3205.
- Houdret, A., Dombrowsky, I., & Horlemann, L. (2014). The institutionalization of river basin management as politics of scale: Insights from Mongolia. *Journal of Hydrology* 519, 2392-2404.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)



Dr. Jean Carlo Rodríguez de Francisco
Wissenschaftlicher Mitarbeiter



Dr. Annabelle Houdret
Wissenschaftliche Mitarbeiterin



Dr. Ines Dombrowsky
Abteilungsleitung

Abteilung IV: „Umweltpolitik und Ressourcenmanagement“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)