

VERANTWORTUNGSVOLLER UND NACHHALTIGER KLEINBERGBAU – EINE CHANCE FÜR DIE MONGOLEI

EDITORIAL

Die «Asia Brief»-Reihe soll Entwicklungsfachleute und die Öffentlichkeit über Innovationen und Ergebnisse der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Asien informieren. Ein besonderes Augenmerk gilt der Frage, wie das Ziel einer wirksamen Hilfe durch Partnerschaften zwischen schweizerischen und lokalen Partnern umgesetzt wird.

Pradeep Itty, Chef Abteilung Ostasien

GOLDRAUSCH IN DER MONGOLEI

In den ersten Jahren der Transition versuchten viele Mongolen, die aufgrund der staatlichen Umstrukturierung ihre Arbeit verloren hatten, ihr Glück im informellen Kohlebergbau, namentlich in Nalaikh, einer ehemaligen staatlichen Kohlemine, die ihren Betrieb eingestellt hatte. 1998 begannen die ersten informellen Goldgräber (Ninja Miners)¹ nach Gold zu graben. Ausgelöst wurde der bald einsetzende Goldrausch durch die dreijährige Winterdürre von 1999 bis 2001 (Dzud)², die zum Tod von insgesamt elf Millionen Tieren führte. Für die Hirten, die ihren gesamten Viehbestand verloren hatten, stellte der «handwerkliche Goldbergbau» (Artisanal and Small-Scale Gold Mining, ASGM) rasch die einzige Einkommensquelle im ländlichen Raum dar.

1 «Ninja-Bergarbeiter» werden so genannt in Anlehnung an die «Teenage Mutant Ninja Turtles», da sie mit ihren auf den Rücken gehängten, grünen Plastikwaschschüsseln wie die Schildkröten dieser Comicserie aussehen.

2 «Dzud» ist ein Klima-Phänomen der Mongolei: Auf sehr trockene Sommer folgen aussergewöhnlich harte Winter.

Mit dem steigenden Goldpreis wuchs das Interesse an diesem Sektor: Die Zahl der informellen Goldgräber nahm rasch zu und erreichte bald 100 000 Personen (zwei Drittel Männer und ein Drittel Frauen), was 20 % der arbeitsfähigen Bevölkerung entsprach. Als Folge waren innert kürzester Zeit rund 400 000 Menschen indirekt vom Kleinbergbau abhängig.

Die informelle Goldgewinnung und die damit zusammenhängenden sozialen und ökologischen Auswirkungen waren kaum kontrollierbar. 2005 einigten sich die Regierungen der Mongolei und der Schweiz auf ein Projekt zur Förderung des nachhaltigen Kleinbergbaus (Sustainable Artisanal Mining Project, SAM). Dabei stützten sie sich auf Erfahrungen und Erkenntnisse, die die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) gemacht hatte: Im Goldbergbau steckt ein grosses Potenzial für die lokale Entwicklung. Durch eine Formalisierung der Tätigkeit werden die informellen «Ninjas» zu verantwortungsvollen Goldschürfern.

WARUM UNTERSTÜTZT DIE SCHWEIZ, DIE SELBER KEIN BERGBAULAND IST, DEN KLEINBERGBAU IN DER MONGOLEI?

Das Engagement der Schweiz im informellen Kleinbergbau geht auf das Jahr 1992 zurück. Damals identifizierte die DEZA die Quecksilberverschmutzung als globales Umweltproblem und machte dieses Thema zu einem Kernanliegen des Beitrags der Schweiz an den Globalen Umweltfonds (GEF).

Nach einer Übergangsregelung für den informellen Kleinbergbau sowie einem Quecksilberverbot 2008 erliess die Mongolei 2010 einen definitiven Rechtsrahmen für diesen Sektor. Der Verzicht auf Quecksilber im Goldbergbau ist eine grosse Herausforderung. Aber wenn Kleinbergleute legal Zugang zu Bergbaugebieten und alternativen Technologien ohne Quecksilbereinsatz haben, sind rasche Fortschritte bei der Formalisierung dieser Tätigkeit möglich. Die Sanierung von verseuchten Abbauflächen verringert die negativen Auswirkungen auf die Umwelt. Die Goldgewinnung stellt eine wichtige Einnahmequelle und einen Motor für die lokale Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Gebieten dar.



GOLDGEWINNUNG: Eine Gruppe von organisierten Kleinbergleuten an einem Schacht im grossen Bergbauggebiet im Distrikt Zaamar (Provinz Tuv)

GOLDGEWINNUNG OHNE QUECKSILBEREINSATZ

Amalgamation ist ein altes Verfahren, bei dem mit Quecksilber Gold aus Erz gelöst wird. Wegen den geringen Kosten und der einfachen Anwendung ziehen die meisten informellen Bergarbeiter dieses Verfahren vor. Die Versuche, Quecksilber zu verbieten, scheiterten in den meisten Ländern. Im Kleinbergbau erfolgt die Aufarbeitung des Gesteins an illegalen Orten. Bei der Planung des SAM-Projekts 2005 stützte man sich auf die Erkenntnisse aus früheren DEZA-Projekten und schlug neue Technologien für eine schrittweise Reduktion der Quecksilberemissionen als «Best Practice» vor.

Nach einem Zyanidunfall in einem industriellen Bergbaubetrieb im Jahr 2007 forderten die Öffentlichkeit und Lobbygruppen strengere Bestimmungen. Es wurden verschiedene Massnahmen beschlossen, darunter ein Verbot für den Einsatz von Chemikalien, einschliesslich Quecksilber, im Kleinbergbau (2008). Fast über Nacht waren Tausende von Kleinbergleuten gezwungen, das Gold illegal abzubauen, wenn sie nicht ihre Lebensgrundlage verlieren wollten.

Die Behörden und die Kleinbergleute erwarteten vom SAM-Projekt, dass es nun rasch handeln und neue Technologien ohne Quecksilbereinsatz einführen würde. Die zeitgleiche Initiative der Bergarbeiter von Bornuur bot ideale Bedingungen:

- Die Bergarbeiter, die überzeugt waren, dass Entwicklungsfortschritte nur durch Selbstorganisation erreicht werden können, schlossen sich in einem Verband zusammen.
- Um mehr Rechtssicherheit zu erlangen,



GEWINNUNG: Goldaufbereitungsanlage ohne Quecksilbereinsatz im Distrikt Bornuur (Provinz Tuv) und im Distrikt Bayan-Ovoo (Provinz Bayankhongor)

setzten sie auf Standardisierung und die Aushandlung eines Vertrags mit dem Konzessionär.

- Eine quecksilberfreie Aufbereitungsanlage war die einzige Möglichkeit für die Bergleute, ihre Einkommensgrundlage nicht zu verlieren.

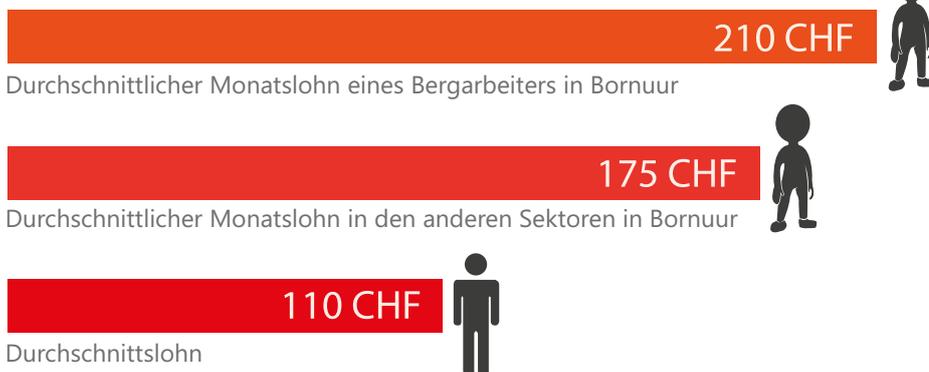
Das SAM-Projekt unterstützte gemeinsam mit der mongolischen Bergbaubehörde (Mineral Resource Authority of Mongolia) die Gründung des Unternehmens Hamo³, das Pionierarbeit im technischen Bereich leistete und den Weg für nachhaltige Geschäftsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene ebnete. Hamo wurde 2008 mit der Beteiligung von fünf Bergleuten lanciert, die zusammen 60 % der Investitionen für den Bau einer Aufbereitungsanlage mit einer Kapazität von acht Tonnen pro Tag beisteuerten. Es wurde

³ Der Begriff «Hamo-Bergarbeiter» – im Gegensatz zum «Ninja-Bergarbeiter» – wird in der Mongolei für einen legalen Bergarbeiter verwendet.

eine erste Pionieranlage zum Zermahlen des Gesteins aufgebaut, die eine Kapazität von einer Tonne pro Tag aufwies. Die DEZA finanzierte die Ausrüstung, die für den Ersatz des Amalgamationsverfahrens erforderlich war, und die technische Beratung. Bis 2011 gelang es den Bergleuten, die Kapazität der Anlage auf acht Tonnen pro Tag zu erhöhen und jährlich Gold im Wert von 2,9 Millionen Franken zu fördern. Täglich werden durchschnittlich achtzig Kunden beliefert. In nur drei Jahren war Hamo der grösste Arbeitgeber in Bornuur geworden – mit festen Arbeitsplätzen für über sechzig Frauen und Männer.

Die Aufbereitungsanlage von Hamo bereitet nicht nur Erz für etwa 300 Bergleute aus Bornuur auf, sondern erbringt auch Dienstleistungen für Partnerschaften im Kleinbergbau in anderen Landesteilen. Als Folge blühte die lokale Wirtschaft auf. Gleichzeitig nahm das Durchschnittseinkommen im Vergleich zum Mindestlohn und zum ländlichen Durchschnitt deutlich zu, und die Qualität der Waren in den lokalen Geschäften glich sich an die Qualität der Güter in den guten Supermärkten der Hauptstadt Ulaanbaatar an.

Die mongolischen Umwelt- und Bergbaubehörden, die Umweltorganisationen, aber auch die Konkurrenz, die illegal Amalgamationsanlagen bereitstellt, überwachten die Leistungen der Aufbereitungsanlage. Es wurden auch immer wieder Anschuldigungen erhoben, die sich jedoch als unbegründet erwiesen und letztlich dem Bergarbeiterverband zugute kamen. Nach einem zweijährigen Monitoring genehmigte die Bergbaubehörde das technische Verfahren und begann das Anlagedesign in anderen Kleinbergbauregionen zu verbreiten.



GEWINNUNG: Die lokale Wirtschaft in Bornuur boomt.

LEGALISIERUNG UND FORMALISIERUNG IM KLEINBERGBAU

Als Anfang 2000 in der Mongolei der Kleinbergbau aufkam, war dies für das Land ein neues Phänomen, das Auswirkungen auf die traditionelle Weidewirtschaft hatte. Für die Regierungsmehrheit schien es sich jedoch um ein vorübergehendes Phänomen zu handeln, um ein unbedeutendes Ärgernis, das keiner staatlichen Interventionen oder Regulierungen bedurfte.

Die Zukunft des Kleinbergbaus war in der Tat ungewiss. Aber mit den steigenden Goldpreisen gewann die Tätigkeit an Bedeutung und führte zu einem regelrechten Goldrausch. Arbeitslose in den Städten und ehemalige Hirten wurden zu «Ninjas». In kurzer Zeit waren es 100 000 Personen, die ohne Rücksicht auf die Umwelt Gold schürften. Der Kleinbergbau war plötzlich nicht mehr wegzudenken und bedrohte zudem die traditionelle Nomadenwirtschaft. Gegen die Kleinbergleute und ihre Familien machte sich Widerstand breit, begleitet von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen.



Gewinnung: Es gibt landesweit öffentliche Ressentiments gegenüber diesen Goldschürfern, die oft für die Zerstörung der unberührten Natur verantwortlich gemacht werden.

Das SAM-Projekt 2005 sowie öffentliche und politische Debatten über einen nachhaltigen Kleinbergbau trugen zu einer Entschärfung des Konflikts bei. Denn es konnte aufgezeigt werden, dass ein verantwortungsvoller und geregelter Kleinbergbau der einzig richtige Weg ist. Der öffentliche Widerstand gegen eine «Legalisierung» des Kleinbergbaus war aber so stark, dass es drei Jahre dauerte, bis die mongolische Regierung eine Übergangsregelung erliess, die die Arbeit im



GEWINNUNG: Rechtssicherheit für Pächter dank Formalisierung des Kleinbergbaus, Ermächtigung von Bergarbeitern und Verpflichtung zu einem verantwortungsvollen Handeln

Kleinbergbau legalisierte. Das Quecksilberverbot, das fast zeitgleich mit der Regulierung eingeführt wurde, stellte enorme technische Anforderungen und setzte die Goldschürfer, die immer noch Quecksilber einsetzten, der Gefahr einer erneuten Kriminalisierung aus.

Das SAM-Projekt und die Zusammenarbeit mit dem Sektor und den lokalen Behörden halfen, dieses Dilemma zu überwinden. Dank dem SAM-Projekt konnte nachgewiesen werden, dass der Abbau von Gold ohne Quecksilber möglich ist. Zudem unterstützte das Projekt Kleinbergbaugemeinschaften bei der Formalisierung ihrer Aktivitäten.

Dabei geht es nicht nur um eine Genehmigung für den Kleinbergbau in einem gewissen Gebiet. Es geht auch um die Respektierung von Rechten und die Übernahme von Verantwortung. Die Kumpels müssen ihre «Ninja»-Haltung ablegen, d.h. sie müssen sich an rechtliche, soziale und ökologische Normen halten, und sie müssen ihre organisatorischen und technischen Kompetenzen sowie die Arbeitssicherheit verbessern.

Es ist nicht die Aufgabe der Schweiz, alle 100 000 Goldschürfer zu erreichen. Aber das SAM-Projekt ermöglichte den nötigen Kapazitätsaufbau an verschiedenen Pionierstandorten und überzeugte die politischen Entscheidungsträger, dass ein verantwortungsbewusster und nachhal-

tiger Kleinbergbau tragbar ist. Nach der Einführung der vorübergehenden Regelung 2008 stieg die Zahl der formalisierten Kleinbergbaupartnerschaften⁴ in der Projektregion von 250 im Jahr 2009 auf gut 410 im Jahr 2010.

2010 wandelten das Ministerium für Bergbau und Energie und das mongolische Parlament auf Empfehlung des von der Schweiz unterstützten SAM-Projekts die Übergangsregelung in einen permanenten Rechtsrahmen für den Kleinbergbau um. Dies war nur möglich dank einer Änderung des Bergbaugesetzes. Zum ersten Mal in der Geschichte des Landes erhielt der Kleinbergbau Rechtssicherheit.

Im ersten Jahr nach der Verabschiedung des Gesetzes (2011) wurden 317 neue Partnerschaften gebildet, die den gesetzlichen Anforderungen entsprachen. 65,6 % ihrer Mitglieder hatten eine Krankenversicherung und 21,2 % eine Sozialversicherung abgeschlossen. Die Bergarbeiter bezahlten rund 80 Millionen Tugrik (etwa 55 800 CHF) Steuern und investierten rund 40 Millionen Tugrik (etwas 27 900 CHF) in die Geländesanierung.

⁴ Nach mongolischem Gesetz ist eine «nicht eingetragene Partnerschaft» eine rechtlich anerkannte Personengesellschaft, die Arbeiten gemeinsam ausführt und gemeinsam Verantwortung trägt. Eine Kleinbergbaupartnerschaft besteht meistens aus fünf bis zwanzig Mitgliedern.

ERGEBNISSE UND AUSWIRKUNGEN

Das SAM-Projekt konnte in nur wenigen Jahren ansehnliche Ergebnisse erzielen. Die Ausarbeitung und Durchsetzung eines Rechtsrahmens für den Kleinbergbau 2010 stellte einen grossen Durchbruch dar. Die Formalisierung des Sektors trug eindeutig zu einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bergarbeiter bei. Neue Rechte und Verantwortlichkeiten waren die Folge. Registrierte Bergleute sind heute sozial versichert und bezahlen Steuern. Dank gesicherten Bodenrechten haben sie mehr Investitionssicherheit. Sie können also in technische Verbesserungen und in die Sicherheit am Arbeitsplatz investieren. Dies hat positive Auswirkungen auf die Gesundheit, die Produktivität und eine gesicherte Lebensgrundlage. Gleichzeitig wird das Unfallrisiko gesenkt.

Da die Nutzungsrechte für neue Fördergebiete von der Sanierung von Gebieten abhängen, die früher genutzt wurden, nehmen auch Bodenverschlechterung und Wasserverschmutzung ab. Die Aufbereitungsanlage von Bornuur, deren Design 2010 offiziell genehmigt wurde, wird nun auch in anderen Regionen nachgebaut. Dies gibt zahlreichen Goldschürfern die Gelegenheit, das verbotene Amalgamationsverfahren einzustellen und ohne Quecksilber Gold zu fördern. Seit 2010 organisieren sich die Bergarbeiter in formellen Partnerschaften. Die Zahl der registrierten Bergarbeiter verdoppelt sich fast jedes Jahr. Ende 2012 wurden in den Projektgebieten landesweit über 500 organisierte Produzentengruppen gezählt.

Der Kleinbergbau produziert jährlich rund drei bis fünf Tonnen Gold, was einer Wertschöpfung von rund 200 Millionen Franken und einem Durchschnittslohn für die Bergarbeiter von jährlich 2000 Franken entspricht. Im Gegensatz zum industriellen Bergbau erhalten im Kleinbergbau zuerst die Haushalte Geld. Der Geldstrom fliesst also von unten nach oben, von der

lokalen, in die regionale und schliesslich in die nationale Wirtschaft. In den Distrikten und Provinzen, in denen die Formalisierung am weitesten fortgeschritten ist, werden auch die Wirtschaftstätigkeit und die lokale Wirtschaft stärker angekurbelt.

«Früher lebte meine Familie in einer Jurte. Heute leben wir in einem Backsteinhaus. Im Winter kauften wir Fleisch in kleinen Mengen, heute kaufen wir eine ganze Kuh und zwei Schafe für den Winter. Früher hatten wir keine Tiere, heute haben wir neunzig Tiere.»
Bergbauarbeiterin, Distrikt Bornuur (Provinz Tuv)

Der nachhaltige Kleinbergbau eröffnet der armen Bevölkerung und den zukünftigen Generationen neue umweltschonende Lebensgrundlagen. Das SAM-Projekt hat gezeigt, dass dies möglich ist. Bis heute haben 5000 Bergarbeiter direkt von der Arbeit und den Ertragschaften des SAM-Projekts profitiert.

In der Mongolei arbeitet die Mehrheit der Kleinbergarbeiter aber immer noch im informellen Sektor. Die landesweite Formalisierung dieses Sektors ist nun die Aufgabe der Mongolei. Die DEZA wird diesen Prozess jedoch auch in Zukunft unterstützen, einerseits durch Beratung auf politischer Ebene und andererseits durch Kapazitätsaufbau in den Kleinbergbaugemeinschaften. Das SAM-Projekt stärkt diesen Prozess durch freiwillige, soziale und ökologische Standards für verantwortungsvoll produziertes Gold aus dem Kleinbergbau und durch ethisch vertretbare Zertifizierungsbestimmungen (Fair Trade – Fair Minded).

Auf internationaler Ebene wurde unter der Schirmherrschaft des UNDP eine Konvention für die weltweite Reduktion der Quecksilberemissionen ausgehandelt. Die Erfahrungen der Mongolei wurden als wichtige Erkenntnisse und Errungenschaften vorgestellt, namentlich die Reduktion von Quecksilberemissionen, die Armutsminderung und die

Förderung der lokalen Entwicklung durch eine Formalisierung des Kleinbergbaus.

2011 fand die dritte Sitzung des zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses über die Quecksilberkonvention statt. Mit der Unterstützung von SAM gelang es der schweizerischen und der mongolischen Delegation die Formalisierung des Kleinbergbaus erfolgreich zu verteidigen. Die Formalisierung wird als wichtiger Schritt zur Lösung der Quecksilberproblematik im Kleinbergbau in den nächsten Textentwurf der Konvention aufgenommen.

«Dank dem Kompressor, den wir vom SAM-Projekt erhalten haben, konnten wir die Produktivität verdreifachen und folglich unseren Kredit einen Monat früher zurückbezahlen. Diesen Monat haben wir zweimal Erz gebracht. Dafür erhielten wir 816 000 Tugrik (etwa 570 CHF).

Haiguulchin-Partnerschaft, Distrikt Mandal (Provinz Selenge)

IMPRESSUM

Herausgeber

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Abteilung Ostasien
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
Tel: +41 31 322 35 17
E-Mail: eastasia@deza.admin.ch

Links

DEZA: www.deza.admin.ch
DEZA Mongolei:
www.swiss-cooperation.admin.ch/mongolia
SAM Projekt: www.sam.mn

Fotos DEZA

Kopien des Asia Briefs können bestellt werden unter:

eastasia@deza.admin.ch der heruntergeladen auf http://www.deza.admin.ch/en/Home/Documentation/Briefing_Papers/Asia_Brief

