

Ressourcensegen - Ressourcenfluch?

Fallstudie der entwicklungspolitischen
Chancen und Risiken des Ressourcenbooms
in der Mongolei



Paul Kriews

Working Papers on Development and
Global Governance

No. 6

July 2014

Notes on the Author:

Paul Kriews, M.A.

Paul Kriews studied Political Science at the University of Bremen and holds a M.A. in International Relations and Development Policy from the University of Duisburg-Essen.

He did internships at the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Mongolia and Germany, Al Quds Center for Political Studies in Jordan and served as intern for Thilo Hoppe (Member of the Bundestag / Chair of the Committee on Economic Cooperation and Development). Today he is working as Project Manager for ProCredit Bank Germany.

Contact: kriews@procreditbank.de or paul.kriews@posteo.de

The *UAMR Working Papers on Development and Global Governance* publish outstanding papers of students from the Master Programmes of the UAMR Graduate Centre for Development Studies.

Editorial Board: Dr. Gabriele Bäcker, Prof. Dr. Tobias Debiel, Prof. Dr. Christof Hartmann,
Prof. Dr. Wilhelm Löwenstein

Bibliographic Notes:

Kriews, Paul (2014): Ressourcensegen – Ressourcenfluch? Fallstudie der entwicklungs-politischen Chancen und Risiken des Ressourcenbooms in der Mongolei. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.6).

Abstract

Natural resources play a significant role for a country's development: The beneficial dynamics of a prosperous commodity sector have therefore long been considered as a key factor for a country's positive economic development. Paradoxically, however, one can observe frequently in resource-rich countries that the commodity sector has no positive effect, but rather fatal implications for a country's development. The assumption that resource-rich countries use their wealth for the advancement of sustainable development appears to be incomplete. This paper identifies the basic problems and dangers associated with resource wealth; possible options for action are identified and traced, using the example of Mongolia. The central question is whether Mongolia can escape the so-called resource curse. In this paper, a set of criteria is used, to elaborate whether the necessary conditions for a responsible use of the existing resource wealth in Mongolia are given.

Keywords: Dutch Disease, good governance, Mongolia, natural resources, rent-seeking, resource curse

Zusammenfassung

Natürliche Ressourcen besitzen ein erhebliches Potenzial in Bezug auf die Entwicklung eines Landes: Die positive Dynamik eines prosperierenden Rohstoffsektors galt daher lange als einer der wesentlichen Faktoren für eine positive wirtschaftliche Entwicklung. Paradoxiertweise kann jedoch gerade bei ressourcenreichen Ländern vergleichsweise häufig keine positive sondern eine negative Entwicklung festgestellt werden. Die Annahme, dass rohstoffreiche Länder ihren Reichtum für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einsetzen, stellt sich damit als verkürzt dar. Dieser Beitrag benennt die grundlegenden Probleme und Gefahren im Zusammenhang mit Ressourcenreichtum; mögliche Handlungsoptionen werden aufgezeigt und am Fallbeispiel der Mongolei nachvollzogen. Die zentrale Frage ist, ob die Mongolei dem sogenannten Ressourcenfluch entgehen kann. Dafür wird anhand eines Kriterienkatalogs untersucht, ob die hierfür notwendigen Voraussetzungen für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem vorhandenen Ressourcenreichtum in der Mongolei gegeben sind.

Schlüsselwörter: Dutch Disease, Good Governance, Mongolei, Natürliche Ressourcen, Rent-Seeking, Ressourcenfluch

Inhalt

Abbildungen

Abkürzungen

1. Einleitung	1
1.1. <i>Forschungsansatz und Forschungshypothese</i>	1
1.2. <i>Vorgehensweise</i>	3
2. Theoretische Einbettung des Fallbeispiels Mongolei	4
2.1. <i>Der akteurzentrierte Institutionalismus</i>	4
2.2. <i>Theoretische Ansätze zur Ressourcenproblematik</i>	7
2.2.1. <i>Gewaltkonflikte und natürliche Ressourcen</i>	8
2.2.2. <i>Politikgestaltung in ressourcenreichen Ländern</i>	10
2.2.3. <i>Rent-Seeking in ressourcenreichen Ländern</i>	11
2.2.4. <i>Das Dutch Disease Modell</i>	12
2.3. <i>Phänomene der Ressourcenproblematik in empirischen Darstellungen</i>	15
2.4 <i>Anwendung und Grenzen des theoretischen Rahmens für das Fallbeispiel Mongolei</i>	18
3. Ressourcensegen oder Ressourcenfluch – Handlungsfelder für ressourcenreiche Länder	18
3.1. <i>Governance und Transparenz</i>	19
3.2. <i>Wirtschaftspolitische Optionen</i>	23
3.2.1. <i>Überblicksartige Darstellung wirtschaftspolitischer Optionen</i>	23
3.2.2. <i>Ressourcenfonds als zentrales Instrument zur Verwaltung von Ressourceneinnahmen</i>	24
3.3. <i>Zusammenfassung der Handlungsoptionen</i>	28

4.	Ressourcensegen oder Ressourcenfluch? Analyse der Mongolei	29
4.1.	<i>Politische und wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei</i>	29
4.1.1.	Die politische Entwicklung der Mongolei seit 1990.....	29
4.1.2.	Die wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei.....	31
4.1.3.	Der Bergbausektor der Mongolei	33
4.2.	<i>Institutionelle, politische und wirtschaftspolitische Analyse der Mongolei</i>	36
4.2.1.	Governance im Kontext der Mongolei	37
4.2.2.	Die Steuerungs- und Problemlösungskompetenz des politisch-administrativen Systems in der Mongolei.....	39
4.2.3.	Wirtschaftspolitische Analyse der Mongolei	40
4.3.	<i>Problemanalyse der Mongolei</i>	43
4.3.1.	Korruption und Rent-Seeking als elementare Grundprobleme für die weitere Entwicklung der Mongolei?.....	43
4.3.2.	Das Dutch Disease Risiko – Eine Gefahr für die Mongolei?.....	47
4.3.3.	Volatile Rohstoffpreise und Windfall Profits als Entwicklungshemmnis?	49
4.3.4.	Gewaltsame Ressourcenkonflikte – Ein Problem für die Mongolei?.....	52
4.4.	<i>Mongolische Initiativen zur Abwehr der Ressourcenrisiken</i>	54
5.	Bewertung der Analyseergebnisse zur Mongolei	56
5.1.	<i>Verortung aus Sicht des akteurzentrierten Institutionalismus</i>	56
5.2.	<i>Abschließende Prüfung der Forschungshypothese</i>	57
6.	Zusammenfassung und Ausblick	58
	Literaturverzeichnis	60
	Anhang	69

Abbildungen

<i>Abbildung 1: Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung</i>	6
<i>Abbildung 2: Allgemeine statistische Daten der Mongolei</i>	69
<i>Abbildung 3: Veränderung des BIP der Mongolei (2000 - 2011)</i>	69
<i>Abbildung 4: ODA Zahlungen an die Mongolei (2004 - 2009)</i>	69
<i>Abbildung 5: BTI / Mongolei (2003 - 2010)</i>	70
<i>Abbildung 6: CPI / Mongolei (2004 - 2010)</i>	70
<i>Abbildung 7: Failed States Index / Mongolei (2006 - 2010)</i>	70
<i>Abbildung 8: FDI nach Sektoren / Mongolei (2007)</i>	71
<i>Abbildung 9: FDI / Mongolei (Absolut)</i>	71
<i>Abbildung 10: Goldpreisentwicklung (1998 - 2011)</i>	72
<i>Abbildung 11: Kupferpreisentwicklung (1998 - 2011)</i>	72
<i>Abbildung 12: Wechselkursentwicklung CNY - MNT (2000 - 2011)</i>	73
<i>Abbildung 13: Wechselkursentwicklung EUR - MNT (2000 - 2011)</i>	73
<i>Abbildung 14: Wechselkursentwicklung RUB - MNT (2000 - 2011)</i>	74
<i>Abbildung 15: Wechselkursentwicklung USD - MNT (2000 - 2011)</i>	74
<i>Abbildung 16: WGI - Control of Corruption</i>	75
<i>Abbildung 17: WGI - Government Effectiveness</i>	75
<i>Abbildung 18: WGI - Political Stability</i>	76
<i>Abbildung 19: WGI - Regulatory Quality</i>	76
<i>Abbildung 20: WGI - Rule of Law</i>	77
<i>Abbildung 21: WGI - Voice and Accountability</i>	77

Abkürzungen

BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CNY	Renminbi Yuan
CPI	Corruption Perceptions Index
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DU	Demokratische Union
DP	Demokratische Partei
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FDI	Foreign Direct Investment / Ausländische Direktinvestitionen
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (jetzt GIZ)
IFC	International Finance Corporation
IWF	International Monetary Fund / Internationaler Währungs - fonds
MRVP	Mongolische Revolutionäre Volkspartei
MNT	Mongolischer Tugrik
NDIC	National Development and Innovation Committee
NGO	Non-Governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
PWYP	Publish What You Pay
RMI	Responsible Mining Initiative for Sustainable Development
RUB	Russischer Rubel
RUF	Revolutionary United Front
TI	Transparency International
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNDP	United Nations Development Programme
USD	United States Dollar
WB	World Bank / Weltbank
WBI	World Bank Institute

WGI Worldwide Governance Indicators
WTO Welthandelsorganisation

1. Einleitung

Einnahmen aus natürlichen Ressourcen besitzen ein erhebliches Potenzial für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung eines Landes.¹ Lange hat man natürliche Ressourcen als einen wesentlichen Faktor für die Bestimmung des Wohlstandes angesehen. Untersuchungen kamen jedoch zu dem Ergebnis, dass ressourcenreiche Länder paradoxerweise häufig ein geringeres Wachstum aufweisen, als dies in vergleichbaren ressourcenarmen Ländern der Fall ist.² Weitere Beobachtungen zeigen, dass ein überwiegender Teil der Bevölkerung in rohstoffreichen Staaten in Armut lebt, die Regierungen Stabilität vermissen lassen und es sogar vermehrt zu kriegerischen Auseinandersetzungen kommt. Die Sichtweise, dass gerade rohstoffreiche Länder ihren Reichtum zur Überwindung von Armut und für das Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung einsetzen würden, stellt sich so als oberflächlich und verkürzt dar. Empirisch scheint erwiesen, dass natürliche Ressourcen und deren Abbau sowohl Auslöser als auch Stabilisator unterschiedlichster negativer Erscheinungen sind und die gesamtstaatliche Entwicklung ungünstig beeinflussen können.

In der vorliegenden Arbeit sollen die grundlegenden Probleme im Zusammenhang mit Ressourcenreichtum benannt, mögliche Handlungsoptionen betroffener Länder aufgezeigt und am Fallbeispiel der Mongolei nachvollzogen werden.³

1.1. Forschungsansatz und Forschungshypothese

Die Mongolei verfügt über erhebliche unerschlossene Rohstoffvorkommen, insbesondere Kupfer, Gold und Kohle. In diesem Zusammenhang zeichnet sich ein Ressourcenboom ab, der durch sich aktuell verändernde politische Rahmenbedingungen forciert wird. Dadurch wird die Frage aufgeworfen, ob die Mongolei von ihrem Ressourcenreichtum profitieren kann, oder unter dem sogenannten ‚Ressourcenfluch‘ leiden wird. Zum Potenzial von Rohstoffeinnahmen für die Mongolei äußert sich auch Dirk Niebel, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Die Rohstoffvorhaben in der Mongolei bergen enorme Chancen für die Entwicklung des Landes. Sie stellen das Land aber auch vor die Herausforderung, die Rohstoffvorhaben zur Wertschöpfung im Land zu nutzen und dafür zu sorgen, dass die Erlöse tatsächlich armutsmindernd wirken.“⁴ Deshalb wurde 2010 vom Bundesministerium für

¹ Unter natürlichen Ressourcen werden in dieser Arbeit metallische, mineralische und energetische Ressourcen verstanden.

² Vgl. World Bank (1998): Estimating National Wealth: Methodology and Results, Environment Department Paper 57, Environment Department, Washington (D.C.).

³ Die Auswahl des Fallbeispiels ist auch durch die Praktika bei der GTZ in der Mongolei und in Eschborn beeinflusst worden. Hierbei wurde mir der Zugang zu Experten und Informationen ermöglicht, der sonst sicher verschlossen geblieben wäre. Für diese Unterstützung bin ich sehr dankbar.

⁴ BMZ (2010a): Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel führt politische Gespräche in Ulan Bator, Pressemitteilung vom 19.08.2010, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/august/20100818_pm_135_mongolei/index.html, eingesehen am 29.04.2011.

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Sondervorhaben ‚Rohstoffinitiative‘ initiiert, welches der mongolischen Regierung zusätzliche drei Millionen Euro für Beratung und Ausbildung bei der entwicklungsorientierten Nutzung der Rohstoffvorkommen bereitstellt.⁵ In diesem Kontext markiert der 6. Oktober 2009 einen entscheidenden Tag für die weitere Entwicklung der Mongolei in ihrer jüngsten Geschichte. An diesem Tag wurde nach jahrelangen Verhandlungen das Investitionsabkommen zwischen der mongolischen Regierung und der kanadischen Firma Ivanhoe Mines für das größte derzeit in der Mongolei bekannte Kupfer- und Goldvorkommen ‚Oyu Tolgoi‘ unterzeichnet. Die Zeichen im Bergbau stehen nach dem ‚Oyu Tolgoi Deal‘ auf Wachstum; die Mongolei wird sich mit neuen und unerwarteten Dynamiken und Potenzialen konfrontiert sehen, die auch die typischen Risiken eines Ressourcenbooms bergen.⁶ Diese Aktualität begründet gleichzeitig die Relevanz des hier ausgewählten Themas.

Hier möchte ich mit meiner Arbeit ansetzen und eine Einschätzung des aktuellen Status der Mongolei im Umgang mit ihren Ressourcen leisten. Dafür gilt es zunächst darzulegen, welche vielfältigen strukturellen Herausforderungen mit der Förderung von natürlichen Ressourcen generell verbunden sind. Anschließend sind diese am Beispiel der Mongolei plastisch darzustellen. Durch dieses Vorgehen soll eine Bewertung der vorhandenen Ressourcenrisiken in der Mongolei erreicht und mögliche Handlungsoptionen aufgezeigt werden.⁷ Die zentrale Frage der vorliegenden Arbeit ist, ob die Mongolei die notwendigen Voraussetzungen für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem vorhandenen Ressourcenreichtum erfüllt, einen nachhaltigen Entwicklungspfad beschreiten und so dem Ressourcenfluch entgehen kann.

Die sich aus dieser Frage ableitende Forschungshypothese basiert auf der Logik, dass bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine entwicklungsorientierte Nutzung des Ressourcenreichtums und eine nachhaltige Entwicklung in der Mongolei erfolgen kann: Die Bedingungen unter denen dies möglich ist sind – nach der in dieser Arbeit vertretenen Auffassung – (1) das Verständnis für und das Wissen um die mit der Ressourcennutzung verbundenen Risiken, (2) ein stabiles institutionelles Gefüge, das den Zielen der Good Governance folgt und (3) das Wissen um und die Bereitschaft zur Anwendung der Handlungsoptionen zur Vermeidung des Ressourcenfluchs. Die Hypothese lässt sich folgendermaßen formulieren: Wenn diese durchaus anspruchsvollen Grundbedingungen erfüllt sind und ein Ressourcenboom eintritt, dann werden

⁵ Vgl. BMZ (2010b): Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel beendet Mongolei-Besuch, Pressemeldung vom 23.08.2010, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/august/20100823_pm_136_mongolei/index.html, eingesehen am 29.04.2011.

⁶ Vgl. Simon, Bernhard (2009): Ivanhoe rally follows Mongolian tax repeal. In: Financial Times, 25. August 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/7cc87f22-919d-11de-879d-00144feabdc0.html#axzz1KciAgGPU>, eingesehen am 22.04.2011.

⁷ Die Begriffe Ressourcenfluch und Ressourcenrisiko werden in der hier vorliegenden Arbeit als eine Bündelung aller mit dem Abbau natürlicher Ressourcen verbundenen Risiken für eine Volkswirtschaft verstanden. Die Begriffe werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Das Umweltrisiko der Ressourcenförderung, also ökologische Folgen resultierend aus dem Abbau von natürlichen Ressourcen, wird in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

der Ressourcenreichtum und die daraus resultierenden Einnahmen eine entwicklungsorientierte Nutzung des Ressourcenreichtums und eine nachhaltige Entwicklung zur Folge haben.

1.2. Vorgehensweise

Nur wenn im betroffenen Land ein breites Verständnis für die Herausforderungen im Kontext von Ressourcenreichtum vorhanden ist, kann der ‚Fluch der natürlichen Ressourcen‘ überwunden und das vorhandene positive Potenzial von natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden. Im Rahmen dieser Arbeit sollen anhand einer systematischen Erfassung der Risiken des mongolischen Ressourcenreichtums die vorhandenen Stärken und Schwächen im bestehenden politischen und gesellschaftlichen System aufgedeckt und die Aufmerksamkeit auf defizitäre Bereiche gelenkt werden. Im ersten Teil der Arbeit wird zunächst die theoretische Einbettung der Fallstudie vorgenommen. Hierbei wird auf den akteurzentrierten Institutionalismus zurückgegriffen, der zum einen als „Aufmerksamkeitsdirigent“⁸ für Problemfelder, als auch zur Verortung der Ergebnisse im Kontext der interaktionsorientierten Policy-Forschung dient. Daran anschließend werden mögliche Ressourcenrisiken anhand ausgewählter theoretischer Ansätze zur Erklärung des Ressourcenfluchs dargestellt, um ein möglichst umfassendes Bild von der Komplexität der Ressourcenproblematik zu zeichnen.⁹ Nachdem die unterschiedlichen Risiken und damit Herausforderungen für ein Land eruiert wurden, sollen mögliche Handlungsoptionen zur Vermeidung des Ressourcenfluchs erläutert werden.

Nachdem damit der theoretische Rahmen abgesteckt wurde, soll konkret auf den Fall der Mongolei eingegangen werden. Hierzu wird in einem historischen Rückblick die politische und wirtschaftliche Entwicklung seit der demokratischen Öffnung zusammengefasst, um die aktuelle Situation der Mongolei verorten zu können. Zudem soll der Bergbausektor skizziert werden, um die von ihm ausgehende Dynamik deutlich zu machen. Anschließend soll eine institutionelle, politische und wirtschaftspolitische Analyse der Mongolei die Leistungsfähigkeit des mongolischen Systems aufzeigen. Daran schließt die Problemanalyse der Mongolei – bezogen auf das ‚Politikfeld Ressourcennutzung‘ – an, wobei auf die theoretischen Ansätze zur Ressourcenproblematik zurückgegriffen wird. Ein weiteres Kapitel widmet sich den mongolischen Initiativen zur Abwehr der Ressourcenrisiken. Dabei soll geprüft werden, ob in der Mongolei das Wissen und die Bereitschaft vorhanden sind, die angesprochenen theoretischen Handlungsoptionen praktisch umzusetzen. Daran schließt sich eine kurze Zusammenfassung und Verortung der Ergebnisse im Kontext des akteurzentrierten Institutionalismus an. In einer abschließenden Bewertung werden die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit unter Berücksichtigung der Forschungshypothese und der zentralen Fragestellung zusammengestellt.

⁸ Schimank (2004): Der akteurzentrierte Institutionalismus. In: Gabriel, Manfred (Hrsg.): Paradigmen der akteurzentrierten Soziologie, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 292.

⁹ Wenn in der vorliegenden Arbeit von Ressourcenproblematik gesprochen wird, dann ist damit die Bündelung der unterschiedlichen Probleme und Herausforderungen gemeint, die mit natürlichen Ressourcen verbunden sind.

2. Theoretische Einbettung des Fallbeispiels Mongolei

Um für das Fallbeispiel der Mongolei eine Analyse und Einordnung der Probleme, Herausforderungen und Ergebnisse bezüglich ihres Ressourcenreichtums vornehmen zu können, werden gängige theoretische Ansätze des ‚Politikfelds Ressourcennutzung‘ aus dem Forschungsdiskurs herangezogen, die im theoretischen Teil zunächst separat vorgestellt und anschließend auf das Beispiel Mongolei übertragen werden. Um die hier geplante Analyse der Mongolei außerdem in einem übergeordneten Zusammenhang zu verorten, wird zudem auf den akteurzentrierten Institutionalismus zurückgegriffen: Der akteurzentrierte Institutionalismus wurde zur theoretischen Einbettung gewählt, weil dieser Ansatz ein Analyseraster bietet, mit dessen Hilfe sich politische und gesellschaftliche Prozesse systematisieren, untersuchen und Problemfelder identifizieren lassen.¹⁰ Bevor nun die einzelnen Ansätze bezüglich der Ressourcenproblematik vorgestellt werden, soll der akteurzentrierte Institutionalismus in seinen Grundzügen Beachtung finden.

2.1. Der akteurzentrierte Institutionalismus

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ermöglicht die Untersuchung komplexer Einzelfälle in der empirisch basierten Policy-Forschung. Die Grundannahmen des akteurzentrierten Institutionalismus von Mayntz und Scharpf sollen in diesem Kapitel nun vorgestellt werden. Zudem soll anhand eines Schaubildes gezeigt werden, wie die Herangehensweise und die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit in den Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung eingeordnet werden kann.

Mayntz und Scharpf entwickeln einen analytischen Rahmen, der „Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“¹¹ untersuchen können soll. Sie verstehen den akteurzentrierten Institutionalismus nicht als eine „gegenstandsbezogene Theorie“¹², sondern als eine „Forschungsheuristik“¹³ die dazu dienen soll, bereits vorhandenes Wissen zu strukturieren und Forschungsfragen aufzuwerfen.¹⁴ Schimank bezeichnet den Ansatz daher auch als „Aufmerksamkeitsdirigent“¹⁵, der Probleme und Herausforderungen in bestimmten Politikfeldern identifizieren helfen kann.

Eine der Grundannahmen des akteurzentrierten Institutionalismus ist, dass soziale Phänomene als Ergebnisse der Interaktion zwischen Akteuren zu sehen

¹⁰ Vgl. Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main, New York: Campus, S.39-72.

¹¹ Mayntz/Scharpf (1995): S. 39.

¹² Ebd.

¹³ Ebd.

¹⁴ Vgl. Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske und Budrich, S. 64.

¹⁵ Schimank (2004): S. 292.

sind, unterschiedliche institutionelle Kontextbedingungen einen Entscheidungsprozess beeinflussen und diese Interaktion strukturieren.

„Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation.“¹⁶

Die Institutionen umfassen für Mayntz und Scharpf Regelsysteme, die nicht nur formelle, sondern auch informelle Regeln und soziale Normen beinhalten. Diese wiederum werden durch „menschliches Handeln geschaffen und verändert“¹⁷, was bedeutet, dass die individuellen Interessen der Akteure prägend für die Entwicklung des institutionellen Gefüges sind.¹⁸ Im Wechselspiel zwischen Akteur und Institution kann demnach ein Wandel der Institutionen erreicht werden. Die Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung, die das Entwicklungspotential von Institutionen einengt, sieht Scharpf als gegeben an.¹⁹ Mayntz und Scharpf verdeutlichen zudem, dass nicht nur die formal konstituierten, sondern möglichst alle gesellschaftlich relevanten Akteure für die Beantwortung einer Forschungsfrage berücksichtigt werden müssen.²⁰

Der akteurzentrierte Institutionalismus bietet als Ansatz die notwendige Flexibilität, komplexe Sachverhalte zu untersuchen. Gleichwohl kann aus den gewonnenen Ergebnissen nur schwer Allgemeingültigkeit abgeleitet, sondern nur die Fragen des spezifischen Untersuchungsgegenstandes beantwortet werden. Der Ansatz ermöglicht es grundsätzlich, eine Vielzahl von Informationen handhabbar zu machen. Bestehende Akteurskonstellationen können so, bei ausreichender Datenlage, sichtbar und deren Interaktionsformen im Kontext der bestehenden Institutionen offengelegt werden.

Die Ergebnisse wie auch die Problembereiche im Kontext der Ressourcenproblematik in der Mongolei werden anhand des folgenden Schaubildes eingeordnet:

¹⁶ Mayntz/Scharpf (1995): S. 49.

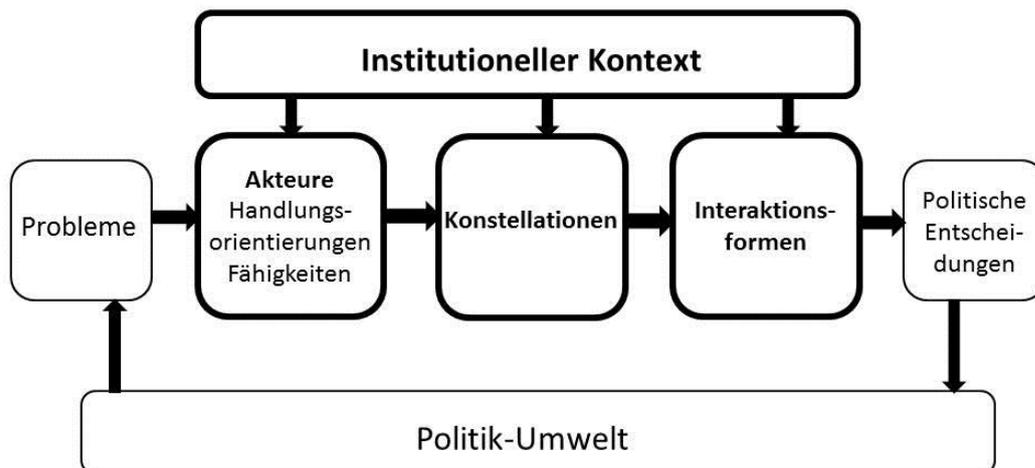
¹⁷ Scharpf (2000): S. 82.

¹⁸ Vgl. Mayntz/Scharpf (1995): S. 50.

¹⁹ „Die institutionelle Entwicklung ist pfadabhängig in dem Sinne, daß der Ausgangspunkt großen Einfluß auf die erreichbaren Ziele hat.“ Scharpf (2000): S. 82. Diese Pfadabhängigkeit macht es, im Vorgriff auf die Analyse der Mongolei, so wichtig, dass möglichst sofort ‚gute Institutionen‘ etabliert werden, die dann den Herausforderungen eines Ressourcenbooms gerecht werden können.

²⁰ Vgl. Mayntz/Scharpf (1995): S. 44.

Abbildung 1: Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung²¹



Scharpf, Fritz W. (2000) Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, Leske und Budrich, S. 85 / Eigene Darstellung.

Das Schaubild verdeutlicht den prozesshaften Charakter *politischer Entscheidungen*²², die nach Scharpf möglichst gemeinwohlorientiert ausgerichtet sein sollten, um die zugrunde liegenden *Probleme* zielführend zu lösen.²³ Entscheidende Komponente ist dabei der *institutionelle Kontext*, der den Prozess strukturiert.

Daraus ergibt sich folgende Logik: Wenn *politische Entscheidungen* nicht der Maßgabe der gemeinwohlorientierten Politik folgen, können die *Probleme* nicht konsequent angegangen und damit kein Mehrwert für die Gesellschaft erreicht werden. Dieser Blickwinkel ermöglicht auch ohne Zugriff auf interne Informationen eine Einschätzung bezüglich der Qualität der Institutionen, des Verhältnisses der Akteure zueinander sowie möglicher Handlungsoptionen. Die interaktionsorientierte Policy-Forschung konzentriert sich nach Scharpf auf „[...] die Erklärung vergangener politischer Entscheidungen, um so [...] realisierbare Problemlösungen zu entwickeln oder Institutionen zu entwerfen, die im Allgemeinen die Formulierung und Implementation gemeinwohlorientierter Politik begünstigen.“²⁴

Unter Berücksichtigung der Forschungsfrage und -hypothese sollen die Ergebnisse der Mongoleianalyse später unter Zuhilfenahme des Schaubildes nach Scharpf verortet werden, um mögliche Schwachstellen aus dem theoretischen Ansatz heraus plastisch und greifbar zu machen.

²¹ Aufgrund der Vielzahl der Abbildungen wurde zugunsten des Leseflusses auf deren Integration im Text verzichtet; zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit der hier verwendeten Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit dem Schaubild, wurde diese Abbildung jedoch als Ausnahme in den Text eingefügt. Der Vollständigkeit halber findet sich die Abb. 1 ebenso im Anhang wieder.

²² Die kursive Schreibweise wurde hier gewählt, um das Aufgreifen der Begrifflichkeiten aus dem Schaubild zu verdeutlichen.

²³ Vgl. Scharpf (2000): S. 85.

²⁴ Scharpf (2000): S. 85.

2.2. Theoretische Ansätze zur Ressourcenproblematik

Das ‚Politikfeld Ressourcennutzung‘ zeichnet sich durch seine Komplexität und Interdependenz aus. Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten und die individuelle Ressourcenproblematik der Mongolei später darstellen zu können, werden im Folgenden die unterschiedlichen theoretischen Ansätze erörtert.

Die Frage nach der Wirkung und Relevanz von natürlichen Ressourcen auf und für die Entwicklung eines Landes ist seit Ende der 50er Jahre Gegenstand von wissenschaftlichen Untersuchungen. In der Veröffentlichung „The Strategy of Economic Development“²⁵ wurde versucht, die Effekte großer Rohstoffvorkommen auf die unterschiedlichsten Industriezweige als auch auf die Steuereinnahmen eines Staates darzustellen. In der entwicklungspolitischen Forschung hat sich, als die Dependenztheorie noch wesentlicher Bestandteil des wissenschaftlichen Diskurses war, die Prebisch-Singer These etabliert.²⁶ Die Hauptaussage der These ist, dass sich die Terms of Trade, also die Austauschverhältnisse von Handelsgütern, in der längerfristigen Betrachtung zugunsten der Industriewaren entwickeln. Primärgüter wie Kohle, Kupfer oder Gold haben nicht die gleichen Einnahmepotentiale, wie die durch eine diversifizierte Wirtschaft weiterverarbeiteten Endprodukte. Damit die Folgen des ungleichen Tauschs überwunden und die Wertschöpfungsketten ausgebaut werden können, bedarf es einer aktiven Steuerung durch die Politik.²⁷

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor für ein vom Rohstoffexport abhängiges Land sind die extremen Schwankungen der Rohstoffpreise an den internationalen Märkten. Die starke Volatilität der Preise ist für den Rohstoffsektor üblich; gerade deshalb erfordert dies für ein rohstoffexportierendes Land ein hohes Maß an Steuerungskapazität geeigneter Institutionen und hohe Steuerungskompetenz der Regierung, um nicht die gesamte Ökonomie den potentiell negativen Folgen der Preisschwankungen auszusetzen.

Nachdem zunächst die ökonomisch geprägten Erklärungsansätze die Debatte über den Ressourcenfluch dominiert haben, ist mit dem Aufkommen der Diskussion über Good Governance²⁸ zu beobachten, dass vermehrt politische Faktoren zur Erklärung der Ressourcenrisiken und letztlich des Ressourcenfluchs herangezogen werden. Dennoch steht bei allen Ansätzen zur Erklärung der

²⁵ Hirschman, Albert O. (1958): The Strategy of economic development, New Haven: Yale University Press.

²⁶ Vgl. Singer, Hans W. (1950): The distribution of trade between investing and borrowing countries, American Economic Review, 40 (2), S. 472-485.

²⁷ Eine mögliche Umkehr der Terms of Trade wird die Zukunft zeigen, da bereits jetzt einige Primärgüter extrem selten geworden sind. Die Vermutung liegt nahe, dass bei einer zunehmenden Verknappung die Preise für bestimmte Primärgüter enorm steigen werden.

Vgl. Büschmann, Karl-Heinz (2010): Fragwürdiger Tauschhandel. Die Industrienationen rangeln mit fast allen Mitteln um den Zugang zu wertvollen Ressourcen. In: Süddeutsche Zeitung, 6./7. November 2010, S. 29. Vgl. Liebrich, Silvia (2010): Seltene Erden heiß umkämpft. In: Süddeutsche Zeitung, 25.10.2010, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/hochspezielle-rohstoffe-seltene-erden-heiss-umkaempft-1.1015566>, eingesehen am 05.11.2010.

²⁸ Die Debatte um ‚Good Governance‘, also ‚gute Regierungsführung‘, hat den entwicklungspolitischen Diskurs der letzten Jahre erheblich geprägt.

vorhandenen Ressourcenrisiken, die in den Ressourcenfluch münden können, das ökonomisch-rationale Kalkül der Akteure im Fokus der Betrachtung.

Prominent wurde die Annahme, dass Ressourcenreichtum nicht zwangsläufig ein Segen, sondern auch ein Fluch sein könnte, durch den Artikel „The Dutch Disease“ im *Economist*²⁹, der die Auswirkungen von erheblichen Gasvorkommen auf die Volkswirtschaft der Niederlande untersuchte.

Im Folgenden sollen sowohl politische als auch ökonomische Erklärungsmodelle für den Ressourcenfluch vorgestellt werden, wobei die Unterscheidung zwischen politisch und ökonomisch nicht unbedingt zu treffen ist, da allen Ansätzen die ökonomisch-rationale Motivation der Akteure als zentraler Ausgangspunkt zugrunde liegt.

2.2.1. Gewaltkonflikte und natürliche Ressourcen

Die Literatur, die einen Zusammenhang zwischen Gewaltkonflikten und natürlichen Ressourcen herzustellen versucht, ist zahlreich und facettenreich. Dieses Kapitel soll das Konfliktpotential natürlicher Ressourcen überblicksartig darstellen. Im Fokus der Betrachtung stehen hierbei Bürgerkriege.³⁰

Besonderen Einfluss auf die Debatte um das Konfliktpotential von natürlichen Ressourcen haben die Untersuchungen von Collier und Hoeffler genommen.³¹ Sie analysieren den Zusammenhang zwischen natürlichen Ressourcen und Gewaltkonflikten und erweitern damit den Ressourcenfluch um diese Dimension. Bürgerkriege können durch das Vorhandensein von natürlichen Ressourcen zum einen begründet und zum anderen finanziert werden.³² Die Ergebnisse der Studien von Collier und Hoeffler zeigen, dass das Vorkommen von natürlichen Ressourcen die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts erhöht und sich zudem verlängernd auf die Dauer eines Konflikts auswirkt. Dabei hat sich gezeigt, dass die Höhe der möglichen Erlöse aus Ressourcenverkäufen mit

²⁹The Economist (1977): The Dutch Disease, 26. November 1977, Vol. 265, Issue 7004, S. 82-83.

³⁰ Wenn in dieser Arbeit von Ressourcenkonflikten gesprochen wird, handelt es sich um innerstaatliche Konflikte, also Bürgerkriege, wobei sich diese innerstaatlichen Konflikte auch auf Nachbarstaaten ausdehnen können oder sich Nachbarstaaten aktiv in die Konflikte einmischen, um beispielsweise von den vorhandenen natürlichen Ressourcen zu profitieren. Die vielfältigen Möglichkeiten, wie natürliche Ressourcen wirken und Gewaltkonflikte begünstigen, hat u.a. Humphreys eindrucksvoll dargestellt. Vgl. Humphreys, Macartan (2005): Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution, *Journal of Conflict Resolution* 49 (4): S. 508-537.

³¹ Vgl. Collier, Paul und Hoeffler, Anke (1998): On economic causes of civil war, *Oxford Economic Papers*, 50 (4), S. 563-573. Vgl. Collier, Paul und Hoeffler, Anke (2004): Greed and Grievance in Civil War, *Oxford Economic Papers* 56 (4), S. 563-595.

³² Hieran schließt sich auch die Debatte um die „Neuen Kriege“ an, begründet durch Mary Kaldor und im deutschsprachigen Raum durch Herfried Münkler. Hierin wird vor allem auf die ökonomische Komponente sowie die Wandelbarkeit von Konflikten verwiesen. In dieser Arbeit kann jedoch nicht vertiefend darauf eingegangen werden. Mary Kaldor (2000): Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp. Herfried Münkler (2002): Die Neuen Kriege, Rheinbeck bei Hamburg: Rowohlt.

dafür bestimmend ist, ob ein Konflikt mit kriegerischen Mitteln ausgetragen wird.³³

In „Greed and Grievances in Civil War“ zeigen Collier und Hoeffler außerdem, inwieweit die mit Ressourcenvorkommen auftretende Verteilungsfrage einen Grund für Konflikte darstellen kann.³⁴ Greed ist in der Herangehensweise von Collier und Hoeffler als Erklärung für einen ressourcenbasierten Gewaltkonflikt zu sehen. Sie stellen darüber hinaus fest, dass die Wahrscheinlichkeit für einen bewaffneten Konflikt mit der Höhe der Ressourceneinnahmen am Bruttonationalprodukt wächst. Diese Wahrscheinlichkeit steigt jedoch nur bis zu einem bestimmten Grad an und flacht dann ab.³⁵ Als mögliche Erklärung dieses Umstandes wird aufgezeigt, dass in einem solchen Fall auch die Einnahmen des Staates ansteigen und dieser dann in der Lage ist, den Verteidigungsetat zu erhöhen. So kann er die Staatsgewalt stärken und Unruhen eindämmen.³⁶ Die Ergebnisse von Collier und Hoeffler erweisen sich als belastbar.³⁷ Somit kann festgehalten werden, dass Ressourcenreichtum die Wahrscheinlichkeit für einen bewaffneten Konflikt erhöht und das Fehlen von natürlichen Ressourcen die Wahrscheinlichkeit für einen bewaffneten Konflikt sinken lässt.³⁸

Die Ergebnisse von Ross in „How do natural Resources Influence Civil War“ unterstützen die Thesen von Collier und Hoeffler dahingehend, als auch er einen signifikanten Zusammenhang zwischen Ressourcenreichtum und Konflikten vorfindet: „First, there is good evidence in the 13 cases that natural resource wealth is causally linked to civil conflict.“³⁹ Weiterhin führt er aus, dass „[...] in these 13 conflicts there is strong evidence that resource wealth has made conflict more likely to occur, and last longer and produce more casualties when it does occur.“⁴⁰ Dennoch kann Ross nicht ausschließen „[...] that the natural resource-civil war correlation is, in part, spurious, or that causality runs in the opposite direction.“⁴¹ Anders als Collier und Hoeffler unterstützt Ross die These der Grievances – Missstände – nicht. Im Fokus von Ross' Betrachtungen stehen sowohl die durch Interventionen von Nachbarstaaten auftretenden Gefahren, wie beispielsweise in Sierra Leone zu beobachten⁴², als auch die Möglichkeit der Veräußerung von Rechten zum Ressourcenabbau an Dritte.⁴³

³³ Vgl. Collier/Hoeffler (1998): S. 563f. Zu den Motiven von gewaltsamen Konflikten kann die Systematik von Heupel und Zangl herangezogen werden. Vgl. Heupel, Monika und Zangl, Bernhard (2003): Die empirische Realität des „Neuen Krieges“; In/IS-Arbeitspapier Nr 27/03.

³⁴ Vgl. Collier/Hoeffler (2004): S. 563f.

³⁵ „Primary Commodity exports are highly significant. Although their effect is nonlinear, the risk of conflict peaks, when they constitute around 33% of GDP, which is a high level of dependence.“ Collier/Hoeffler (2004): S. 574.

³⁶ Vgl. Collier/Hoeffler (2004): S. 567.

³⁷ Vgl. Ross, Michael (2003): How do natural resources influence civil war? Evidence from 13 cases, mimeo.

³⁸ Vgl. Collier, Paul und Hoeffler, Anke (2000): Greed and Grievance in Civil War, Policy Research Working Paper 2355, World Bank Development Research Group.

³⁹ Ross (2003): S.36.

⁴⁰ Ebd. S.37.

⁴¹ Ebd.

⁴² Der Bürgerkrieg in Liberia hatte direkte Auswirkungen für Sierra Leone: Charles Taylor unterstützte die Revolutionary United Front (RUF), um sich Zugriff auf die Diamantenvorkommen zu sichern und so den eigenen Krieg zu finanzieren. „At its peak, this rebel group was bringing in as much as \$125m annually from the illicit diamond trade.“ Vgl. Global Witness (o.J.): History of the Conflict,

Letztlich kann festgehalten werden, dass zwischen Ressourcenreichtum und bewaffneten Konflikten ein signifikanter Zusammenhang besteht. Abschließend muss aber darauf verwiesen werden, dass Konflikte im Allgemeinen nicht nur durch den Ressourcenfluch erklärt werden können, sondern auch andere Faktoren berücksichtigt werden müssen.⁴⁴ Daher muss jeweils fallspezifisch entschieden werden, welche Ursachen für die Konfliktgenese verantwortlich sind, um ein umfassendes Verständnis eines Konflikts zu erlangen.

2.2.2. Politikgestaltung in ressourcenreichen Ländern

Politikgestaltung in ressourcenreichen Ländern muss gewisse Sachzwänge berücksichtigen, die sich aus dem Vorhandensein und dem Abbau von natürlichen Ressourcen ergeben. Die politischen und gesellschaftlichen Akteure können sich diesen Gegebenheiten und der Macht der rohstofffördernden Industrie nur schwer entziehen.⁴⁵ Letztlich unterstreicht dies, dass das Verhalten der politischen und gesellschaftlichen Akteure durch Ressourceneinnahmen oder aber das Fehlen selbiger geprägt wird. In der Literatur wird die Unterscheidung zwischen Developmental States und Predatory States gemacht.⁴⁶ Laut Auty haben Developmental States das Ziel, ein Land nachhaltig zu entwickeln, während Predatory States im Gegensatz dazu nur auf kurzfristige Gewinne abzielen und keine Entwicklungsorientierung aufweisen. Deshalb entwickeln nach seiner Auffassung ressourcenarme Länder tendenziell ein System, welches nachhaltige Entwicklung fördert, den Verbrauch der vorhandenen Ressourcen begrenzt und Handelshemmnisse konsequent abbaut.⁴⁷ In ressourcenreichen Ländern ist dagegen zu beobachten, dass häufig eine wettbewerbsfähige Industrie fehlt, da gänzlich auf die Ressourceneinnahmen vertraut wird. Eine Diversifizierung der Wirtschaft ist jedoch notwendig, um eine Verringerung der Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen zu erreichen. Die damit verbundenen politischen Weichenstellungen werden aber, wie die Untersuchungen von Auty zeigen, überwiegend in ressourcenarmen Ländern getroffen.⁴⁸

In der Untersuchung von Lal und Myint, „The Political Economy of Poverty, Equity and Growth“, werden die entscheidenden Merkmale, die für die ungenügende Entwicklung ressourcenreicher Länder anzusehen sind, herausgearbei-

<http://www.globalwitness.org/campaigns/conflict/post-conflict/liberia/liberia-sierra-leone-and-charles-taylor>, eingesehen am 11.06.2011.

⁴³ Vgl. Ross (2003): S.31.

⁴⁴ Die Forschung von Heupel/Zangl hat gezeigt, dass Konflikte zunächst aus ideologischen Motiven begonnen werden können. Dies schließt jedoch nicht aus, dass sich ein Konflikt wandelt und eine Ökonomisierung erfährt. Monokausale Erklärungen greifen unter solchen Prämissen zu kurz. Vgl. Heupel/Zangl (2003): S. 30-34.

⁴⁵ Aktuelles Beispiel ist hier Australien: Premierminister Rudd versuchte eine Sonder-Rohstoffsteuer durchzusetzen. Die Unternehmen BHP Billiton, Rio Tinto und Xstrata konnten, nachdem sie eine massive Kampagne gestartet hatten, die Steuer faktisch verhindern. Premierminister Rudd musste aufgrund des öffentlichen Drucks zurücktreten. Vgl. Wälterlin, Urs (2010): Bergbauindustrie demonstriert ihre Macht. In: Süddeutsche Zeitung, 05.Juli 2010, S. 20.

⁴⁶ Vgl. Auty, Richard M. (2001a): Resource abundance and economic development, Oxford: Oxford University Press.

⁴⁷ Vgl. Auty (2001a): S. 315-329.

⁴⁸ Vgl. Auty (2001a): S. 296-329.

tet.⁴⁹ Ein politisches Problem kann beispielsweise in der Konkurrenz um die Gunst der Wähler gesehen werden:⁵⁰ Robinson, Torvik und Verdier sehen die Distribution von Ressourceneinnahmen als eine Möglichkeit an, Wählerstimmen und damit politische Macht zu sichern. In einem solchen System ist es möglich, sich mit Versprechungen bezüglich der Verteilung der Ressourceneinnahmen von den anderen politischen Parteien abzusetzen, statt mit inhaltlich fundierter Politik zu überzeugen. Effiziente und nachhaltige Politikgestaltung verliert in einer derartigen Konstellation an Wert – der Verbleib im Amt kann ‚erkauft‘ werden. Die Beobachtung von Lal und Myint bestätigt Policy Failure als möglichen Grund für die schlechte Performanz der ressourcenreichen Länder.⁵¹

Grundsätzlich spielt bei der Bewertung der Politikgestaltung auch die Intensität des Wettbewerbs unter den politischen Parteien eine Rolle, wie Bulte, Damania und Deacon in „Resources for Sale: Corruption, Democracy and the Natural Resource Curse“ verdeutlichen.⁵² Verkürzt stellen sie fest: Je höher die Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl, umso geringer der Anreiz, erfolgreich gegen Rent-Seeking und Korruption vorzugehen, also nachhaltige Politik zu gestalten.⁵³

Politikgestaltung hängt somit von vielen unterschiedlichen Faktoren ab. Zweifelsfrei kann davon ausgegangen werden, dass betroffene Akteure versuchen, Einfluss auf Entscheidungsfindungsprozesse – gerade auch in der Politik – zu nehmen, um so ihre Interessen zu wahren.⁵⁴

Entscheidend scheint bei allen hier angesprochenen Ansätzen die Qualität des institutionellen Umfeldes. Der institutionelle Rahmen beeinflusst die Spielräume zur Politikgestaltung und ist das Regulativ für die politischen und gesellschaftlichen Akteure.

2.2.3. Rent-Seeking in ressourcenreichen Ländern

Ressourcenreiche Länder haben das Problem, dass viele gesellschaftliche Akteure einen Teil der Einnahmen aus dem Ressourcenabbau für sich beanspruchen und ihre gesamte wirtschaftliche Motivation diesem Ziel unterordnen. Die-

⁴⁹ Lal, Deepak und Myint, Hla (1998): The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. A Comparative Study, Oxford: Clarendon Press.

⁵⁰ Vgl. Robinson, James A.; Torvik, Ragnar und Verdier, Thierry (2002): Political Foundations of the Resource Curse, C.E.P.R. Discussion Paper No. 3422.

⁵¹ Vgl. Deepak/Myint (1998): S. 219 und S. 295-299.

⁵² Vgl. Bulte, Erwin; Damania, Richard und Deacon, Robert (2003): Resource abundance, poverty and development, University of California at Santa Barbara, Economics Working Paper Series 21-04, Department of Economics, UC Santa Barbara.

⁵³ Vgl. Bulte/Damania/Deacon (2003): S. 17-18.

⁵⁴ Hierzu kann z.B. auf das Investitionsabkommen zwischen der mongolischen Regierung und Ivanhoe Mines verwiesen werden. Entscheidend war, dass eine Sondergewinnsteuer abgeschafft und die Höhe der Besteuerung für den kompletten Lebenszyklus der Mine vorab festgeschrieben wurde. Diese vertragliche Einigung ist für den gesamten Produktionszyklus rechtlich bindend. Oyu Tolgoi LLC (o.J.): Oyu Tolgoi Investment Agreement, <http://www.ot.mn/resource/file/2010/3/c4213c53dd2583a1/cef79fb5eccc0ae2.pdf>, eingesehen am 14.04.2011. Eine Beeinflussung der Politik durch die Bergbauindustrie kann meines Erachtens nicht ausgeschlossen werden. Nach Aussagen von Mitarbeitern entwicklungspolitischer Organisationen in der Mongolei ist dies sogar sehr wahrscheinlich.

ses Verhalten des Rent-Seeking hemmt das Entwicklungspotential eines Landes erheblich und soll im Folgenden skizziert werden.

Tullock hat das Phänomen des Rent-Seeking bereits 1967 in „The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft“ beschrieben, jedoch den Begriff des Rent-Seeking noch nicht verwendet.⁵⁵ Der Ausdruck wurde durch Krueger etabliert, die Rent-Seeking als eine Konkurrenz um Renten verstand, die weder produktiv noch wohlfahrtssteigernd sind.⁵⁶ In ihrer Veröffentlichung untersucht Krueger die durch die ineffektive Nutzung von Humankapital entstehenden Wohlfahrtsverluste. Rent-Seeking stellt eine Tätigkeit dar, die vorteilhaft für das Individuum sein kann, jedoch für die Volkswirtschaft längerfristig schädigend wirkt. Bhagwati definiert Rent-Seeking in diesem Kontext als „directly unproductive, profit seeking activities.“⁵⁷

Auty hat sich intensiv mit dem Einnahmepotential von natürlichen Ressourcen im Kontext von ressourcenreichen Entwicklungsländern beschäftigt. In seinen Fallstudien kommt er zu dem Ergebnis, dass der Anteil der Ressourcenrenten am Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt 13 bis 23% beträgt.⁵⁸ Diese Einnahmen sind beträchtlich – Rent-Seeking wird zu einer vielversprechenden Erwerbsmöglichkeit für den Einzelnen. „Rent-Seeking stellt die Bemühung dar, solche Renten systematisch zu suchen und sich diese anzueignen.“⁵⁹ Der Kern der Problematik für ein ressourcenreiches Land besteht darin, dass es für alle Akteure aus rationaler Überlegung heraus lukrativer sein kann, volkswirtschaftlich unproduktivem Rent-Seeking nachzugehen, als unternehmerisch tätig zu werden. Dadurch entstehen Wohlfahrtsverluste, da Rent-Seeking weder produktiv noch wohlfahrtssteigernd für die Gesellschaft ist.⁶⁰

Dass unproduktive Rent-Seeking kann durch einen funktionierenden institutionellen Rahmen minimiert werden, weshalb ihm auch in diesem Kontext eine hohe Bedeutung beizumessen ist. Ressourcenreiche Länder müssen daher die Möglichkeiten des Rent-Seeking eindämmen, um die volkswirtschaftlichen Schäden abzuwenden.

2.2.4. Das Dutch Disease Modell

Das an die Wirtschaftswissenschaften angelehnte Dutch Disease Modell versucht in erster Linie, den Zusammenhang zwischen einem wachsenden extrak-

⁵⁵ Tullock, Gordon (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. In: Western Economic Journal. 5 (3), S. 224-232.

⁵⁶ Vgl. Krueger, Anne (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society. In: American Economic Review, 64 (3), S. 291-303.

⁵⁷ Bhagwati, Jagdish (1982): Directly unproductive, profit seeking (DUP) activities, Journal of Political Economy, 90 (5), S. 988-1002. Die Definition von Bhagwati entspricht dem in dieser Arbeit vorliegende Verständnis von Rent-Seeking.

⁵⁸ Vgl. Auty, Richard M. (2001b): The political economy of resource-driven growth, European Economic Review, 45 (4-6), S. 844. Die Höhe der möglichen Rente ergibt sich nach allgemeinem Verständnis wie folgt: Weltmarktpreise der geförderten Rohstoffe abzüglich der Förderkosten definiert die absolute Höhe der möglichen Ressourcenrente.

Vgl. Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2000): Lexikon Dritte Welt, Begriff: ‚Rent-Seeking‘, Reinbek: Rowohlt, S.643.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Vgl. Krueger (1974): S. 295-300.

tiven Sektor und dem Schrumpfen der ressourcenfernen Industrie herzustellen. Der Begriff wurde durch Beobachtungen in den Niederlanden geprägt, als der Fund von substantiellen Gasvorkommen zu einem Rückgang der verarbeitenden Industrie führte.⁶¹ Das ökonomische Modell, welches die Effekte der Dutch Disease auf eine Volkswirtschaft zu beschreiben versucht, wurde von den Ökonomen Corden und Neary entwickelt.⁶² Die wesentlichen Elemente der Dutch Disease sind der Ressource Movement Effect, der Spending Effect und der Crowding out Effect. Der Crowding out Effect wird von Corden und Neary nicht explizit erwähnt, jedoch handelt es sich um eine zentrale These der Volkswirtschaftslehre, die den bei einer Dutch Disease zu beobachtenden Verdrängungseffekt der Privatwirtschaft auch beschreibt und deshalb an dieser Stelle mitangeführt wird.⁶³

Der Ressource Movement Effect beschreibt aus volkswirtschaftlicher Sicht, ähnlich wie der noch zu definierende Crowding out Effect, den Einfluss von Ressourceneinnahmen auf die vorhandenen Produktionsfaktoren.⁶⁴ Bedingt durch die Ressourceneinnahmen kann eine Reallokation der Produktionsfaktoren beobachtet werden. Hierbei werden Produktionsfaktoren wie Arbeit, Kapital, Boden und Humankapital aus dem industriellen Sektor abgezogen und dem wachsenden extraktiven Sektor zugeführt. Dieser Mitteltransfer führt zu einer schleichenden Deindustrialisierung und langfristig – wenn die Einnahmen aus dem Rohstoffsektor ausbleiben oder, wie im Rohstoffsektor üblich, starken Schwankungen unterliegen – zu einem insgesamt geringeren Wirtschaftswachstum, als dies ohne Ressourceneinnahmen der Fall wäre. Die Reallokation der Produktionsfaktoren sollte daher durch gezielte wirtschaftspolitische Anreize begrenzt werden, um eine einseitige Fokussierung auf nur einen Wirtschaftszweig zu verhindern.⁶⁵

Weiterhin beeinflussen Ressourceneinnahmen die Wechselkurse einer Währung. Diese Beobachtung stellt ein wesentliches Merkmal der Dutch Disease dar. Die erhöhte Nachfrage nach der inländischen Währung führt dazu, dass das Preisniveau im Inland ansteigt und andere Industriezweige, wie etwa das verarbeitende Gewerbe, in ihrer Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich eingeschränkt werden. Längerfristig führt dies zu einer erhöhten Abhängigkeit von Ressourceneinnahmen, da die ressourcenfernen Industriezweige vermindert wettbewerbsfähig werden. Der Export verarbeiteter Güter kann sich dadurch in wesentlichem Umfang verringern. Anfänglich galt die Annahme, dass Ressourceneinnahmen überwiegend einen positiven gesamtwirtschaftli-

⁶¹ Vgl. The Economist (1977): S. 82-83.

⁶² Vgl. Corden, Max W. und Neary, Peter (1982): Booming Sector and Deindustrialization in a Small Open Economy, Economic Journal, 92, Dezember, S. 825-848.

⁶³ Vgl. Spencer, R.W. und Yohe, W.P. (1970): The ‚Crowding Out‘ of Private Expenditures by Fiscal Policy Actions, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 52, Oktober 1970, S. 12-24.

⁶⁴ Hierbei geht es nach der klassischen Volkswirtschaftslehre nach Smith um die Faktoren Arbeit, Kapital und Boden. Die Bedeutung von Humankapital wird in der klassischen Volkswirtschaftslehre nur begrenzt berücksichtigt, gewinnt jedoch heute zusehends an Bedeutung. Vgl. Smith, Adam (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Band 2, Nachdruck von 1981, Indianapolis, Indiana, USA.

⁶⁵ Vgl. Corden/Neary (1982): S. 825-848.

chen Impuls auslösen würden.⁶⁶ Folgt man der Logik des von Ricardo entwickelten Modells der komparativen Kostenvorteile, so erscheint die einseitige Fokussierung auf den extraktiven Sektor zunächst sinnvoll.⁶⁷ Dieser Sichtweise folgen auch Eastwood und Venables, die den expansiven Effekt von Rohstoffeinnahmen auf eine offene Volkswirtschaft bestätigen.⁶⁸ Van Wijnbergen macht in „The ‚Dutch Disease‘: A disease after all?“ anhand eines Modells zudem deutlich, dass es zunächst durchaus positive Effekte geben kann, langfristig jedoch das volkswirtschaftliche Gesamteinkommen sinkt.⁶⁹ Die zentrale These bezüglich eines Einkommensrückgangs basiert auf der Überzeugung, dass sich die technische Entwicklung bei einseitiger Fokussierung auf den extraktiven Sektor verlangsamt, da nötige Investitionen in Forschung und Entwicklung in den ressourcenfernen Sektoren ausbleiben. Der fehlende technische Fortschritt in der Gegenwart determiniert demnach die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit eines Landes.⁷⁰ Durch die bereits beschriebene Aufwertung der Währung verschlechtert sich die Wettbewerbsfähigkeit der ressourcenfernen Industrie stetig, was zum Abwandern ganzer Industriezweige führen kann. Eine eigentlich notwendige Diversifizierung der Wirtschaft wird durch diese Dynamik erschwert.

Ressourceneinnahmen sind endliche Einnahmen. Kommt es dennoch zu langfristigen Einnahmen aus dem extraktiven Sektor, stabilisiert sich der Wechselkurs auf einem hohen Niveau. Krugman kommt in seinem Modell zu dem Ergebnis, dass die industrielle Produktion abwandert, da die negativen Einflüsse des unnatürlich hohen Wechselkurses die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten beschränkt.⁷¹ Problematisch ist hier vor allem, dass eine Rückkehr der Unternehmen nach dem Versiegen der Rohstoffeinnahmen nicht zu erwarten ist. Rohstoffeinnahmen können daher eine indirekte Deindustrialisierung auslösen.⁷² Die hier angesprochenen Aspekte werden allgemein unter dem Oberbegriff Spending Effect subsumiert.

Der Crowding out Effect beschreibt in der Volkswirtschaftslehre einen Verdrängungseffekt, der besonders bei einer expansiven Fiskalpolitik zu beobachten ist. Hohe Ressourceneinnahmen ermöglichen es einem Staat, seine Ausgaben zu erhöhen. Die staatliche Ausgabensteigerung steht mitunter in direkter Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Investoren und führt auch zu Verschiebungen auf dem Geld- und Gütermarkt.⁷³ Dieses Konkurrenzverhältnis schadet sowohl den

⁶⁶ Vgl. Sachs, Jeffrey D. und Warner, Andrew M. (1999): The big push, natural resource booms and growth, *Journal of Development Economics*, 59, S. 43-76.

⁶⁷ Vgl. Ricardo, David (1817): *The Principles of Political Economy and Taxation*, London.

⁶⁸ Eastwood, Robert K. und Venables, Anthony J. (1982): The macroeconomic implications of a resource discovery in an open economy, *Economic Journal*, 92, S. 285-299.

⁶⁹ Vgl. Wijnbergen van, Sweder (1984): The ‚Dutch disease‘: a disease after all?, *Economic Journal*, 94, S. 41-55.

⁷⁰ Vgl. Krugman, Paul (1987): The narrow moving band, the Dutch disease and the competitive consequences of Mrs Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies, *Journal of Development Economics*, 27, S.42.

⁷¹ Vgl. Krugmann (1987): S. 41-55.

⁷² Vgl. Corden, Max W. (1984): *Boom Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation*, *Oxford Economic Papers*, 36, S. 362.

⁷³ An dieser Stelle soll nicht näher erläutert werden, wie die auf „The General Theory of Employment, Interest and Money“ von Keynes basierende Annahme funktioniert, sondern deutlich gemacht werden, dass der Staat bei expansiver Fiskalpolitik in einem Konkurrenzverhältnis zu privaten Investoren steht. Vgl. Keynes, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York.

staatlichen als auch den privatwirtschaftlichen Akteuren.⁷⁴ Dem bereits beschriebenen Ressource Movement Effect und dem Spending Effect liegt ebenfalls ein Crowding Out zugrunde: Die industrielle Produktion verliert durch die mögliche Rente aus den Ressourceneinnahmen sukzessive an Bedeutung – privatwirtschaftliche Investitionen ‚lohnen‘ sich nicht mehr.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die genannten ‚Effects‘ zu einer Verdrängung der sich in Konkurrenz zu der extraktiven Industrie befindlichen produzierenden Gewerbe führen und den Anreiz zu unternehmerischer Tätigkeit drosseln.

2.3. Phänomene der Ressourcenproblematik in empirischen Darstellungen

Die unterschiedlichen Auswirkungen und Phänomene des Ressourcenfluchs sind Gegenstand einer Vielzahl empirischer Studien, anhand derer sich die Brisanz der Situation ressourcenreicher Länder ablesen lässt. Um die Vielschichtigkeit der Prozesse innerhalb der Ressourcenproblematik aufzeigen zu können, sollen im Folgenden zentrale empirische Darstellungen angeführt werden.⁷⁵

Sachs und Warner wollen in ihren Untersuchungen „Natural resource abundance and economic growth“⁷⁶ und „Sources of slow growth in African Economies“⁷⁷ den negativen Effekt von natürlichen Ressourcen auf das Wirtschaftswachstum empirisch nachweisen. Auch Gelb hatte bereits 1988 versucht, diesen Zusammenhang bei den ölexportierenden Ländern Algerien, Ecuador, Indonesien, Nigeria, Trinidad und Tobago sowie Venezuela sichtbar zu machen.⁷⁸ Alle drei Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass ein negativer Effekt nachzuweisen ist, wobei das Dataset von Sachs und Warner wesentlich mehr Variablen enthält, eine größere Zahl von Ländern berücksichtigt und daher aussagekräftiger als das von Gelb erscheint.⁷⁹ Vereinfachend zusammengefasst besagen die empirischen Untersuchungen von Sachs und Warner, dass sich ein hoher Anteil von Rohstoffexporten am Bruttoinlandsprodukt negativ auf das Wirtschaftswachstum eines Landes auswirkt.⁸⁰

Es liegt die Vermutung nahe, dass Ressourceneinnahmen nicht nur das Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen, sondern eine Vielzahl von anderen un-

⁷⁴ Vgl. Mussel, Gerhard und Pätzold, Jürgen (2003), Grundfragen der Wirtschaftspolitik, 5. Auflage, München: Franz Vahlen Verlag.

⁷⁵ Eine umfassende Darstellung aller vorhandenen Studien ist im Rahmen dieser Arbeit nicht realisierbar. Es wird daher nur eine überblicksartige Auswahl abgebildet.

⁷⁶ Sachs, Jeffrey D. und Warner, Andrew M. (1995): Natural resource abundance and economic growth, NBER Working Paper 5398.

⁷⁷ Sachs, Jeffrey D. und Warner, Andrew M. (1997): Sources of slow growth in African Economies, Journal of African Economies, 6 (3), S. 335-376.

⁷⁸ Vgl. Gelb, Alan H. (1988): Oil Windfalls: Blessing or Curse?, New York: Oxford University Press.

⁷⁹ Das Dataset von Sachs und Warner ist unter: <http://www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html>, abrufbar, eingesehen am 14.04.2011.

⁸⁰ Vgl. Sachs/Warner (1997): S. 335f.

günstigen Effekten auslösen können.⁸¹ Gylfason stellt in „Natural resources, education and economic development“⁸² fest, dass ein negativer Zusammenhang zwischen Ressourceneinnahmen und dem Niveau der Bildung besteht.⁸³ Die Publikation „Savings, Growth and the Resource Curse“ von Atkinson und Hamilton betont außerdem, dass hohe Ressourceneinnahmen die Sparquote in einem Land sinken lässt und sich dadurch nachteilige Implikationen für das längerfristige Wirtschaftswachstum ergeben, da so überwiegend der kurzfristige Konsum angeregt wird.⁸⁴

Ein wesentlicher Bestandteil der Forschung zur Ressourcenproblematik hat sich in den letzten Jahren mit der Frage nach der Rolle von Institutionen auseinandergesetzt. Sachs und Warner hatten die Bedeutung von Institutionen noch als gering eingeschätzt.⁸⁵ Folgt man der Debatte um Good Governance wird deutlich, dass eine gute und stabile Institutionenlandschaft als wesentliche Voraussetzung für die Überwindung der Ressourcenrisiken gelten könnte. Die Autoren von „The Varieties of Resource Experience“ kommen in diesem Kontext zu dem Ergebnis, dass hohe Ressourceneinnahmen die Herausbildung von funktions-tüchtigen Institutionen behindern.⁸⁶

Einen Versuch, der Thematik des Ressourcenrisikos möglichst umfassend zu begegnen, wird in der Veröffentlichung „The Resource Curse Hypothesis and its Transmission Channels“ von Papyrakis und Gerlagh unternommen.⁸⁷ Hier werden wesentliche empirische Befunde miteinander verknüpft. Das Ergebnis ist jedoch ernüchternd, da Zusammenhänge innerhalb der Studie für den Leser kaum nachvollziehbar sind und Schlussfolgerungen dadurch ihre Aussagekraft einbüßen.⁸⁸ Diese untersuchungsimmanente Problematik macht zugleich deutlich, dass weiterhin Klärungsbedarf bezüglich der unterschiedlichen Kausalitätsketten im Kontext von natürlichen Ressourcen besteht.

⁸¹ Die Frage, der hier nicht nachgegangen werden kann, ist die nach der kausalen Wirkungsweise. In der vorliegenden Arbeit wird rein deskriptiv auf die Ergebnisse vorhandener Studien verwiesen. Es scheint aber offensichtlich, dass in der Wissenschaft keine Einigkeit über die Wirkungsweise von Ressourceneinnahmen herrscht. Unklar ist, wie die statistischen Variablen korrelieren, ob es einen tatsächlichen Zusammenhang gibt oder ob mögliche Drittvariablen die Ergebnisse beeinflussen. Letztlich könnte vermutet werden, dass Ressourceneinnahmen nicht zwingend einen negativen Kausalzusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Bildungsniveau oder Institutionen herstellen, sondern hierfür ein anderer Faktor verantwortlich gemacht werden muss. Die Frage nach dem Zuordnungsproblem bezüglich Ursache und Wirkung kann in der vorliegenden Arbeit nicht aufgelöst werden.

⁸² Gylfason, Thorvaldur (2001): Natural resources, education and economic development, *European Economic Review*, 45, S. 847-859.

⁸³ Vgl. Gylfason, Thorvaldur; Herbertsson, Tryggvi und Zoega, Gylfi (1999): A mixed Blessing – natural resources and economic growth, *Macroeconomic Dynamics*, 3, S. 204-225 und Gylfason, Thorvaldur und Zoega, Gylfi (2002): Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investment, CEPR Discussion Paper No. 2743.

⁸⁴ Vgl. Atkinson, Giles und Hamilton, Kirk (2003): Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis, *World Development*, 31 (11), S. 1793-1807.

⁸⁵ Vgl. Sachs/Warner (1995): S. 18f.

⁸⁶ Isham, Jonathan; Woodcock, Michael; Pritchett, Lant und Busby, Gwen (2003): The Varieties of Resource Experience: How Natural Resource Export Structures Affect the Political Economy of Economic Growth, Middlebury College Economics Discussion Paper 03-08, Vermont.

⁸⁷ Papyrakis, Elissaios und Gerlagh, Reyer (2004): The resource curse hypothesis and its transmission channels, *Journal of Comparative Economics*, 32, S. 181-193.

⁸⁸ Vgl. Papyrakis/Gerlagh (2004): S. 181-193.

Sala-I-Martin und Subramanian zeigen: „Some natural resources – oil and minerals in particular – exert a negative and nonlinear impact on growth via their deleterious impact on institutional quality. We show this result to be very robust.“⁸⁹ Mit dieser Studie scheint der Beweis erbracht, dass ein negativer Zusammenhang zwischen natürlichen Ressourcen und der Qualität von Institutionen vorhanden ist.

Der Zusammenhang von natürlichen Ressourcen und dem Auftreten von bewaffneten Konflikten, der innerhalb dieser Arbeit bereits dargestellt wurde, wird von Collier und Hoeffler untersucht und mittels quantitativer Methoden analysiert. Ihre Forschung stellt einen weiteren wichtigen Forschungsstrang innerhalb der Debatte um die Ressourcenproblematik dar.⁹⁰ Wie bei Collier und Hoeffler deutlich geworden ist, besteht ein robuster Zusammenhang zwischen natürlichen Ressourcen und der Gefahr von bewaffneten Konflikten.

Forschungsvorhaben aktuellen Datums, wie der Forschungsschwerpunkt der Stiftung Wissenschaft und Politik „Konkurrenz um knappe Ressourcen“, belegen, dass die Thematik weder an Brisanz noch an Aktualität verloren hat.⁹¹ In diesen Untersuchungen wird nochmal grundlegend hinterfragt, ob es den Ressourcenfluch überhaupt gibt oder ob möglicherweise andere Gründe für Fehlentwicklungen anzuführen sind, die durch den Reichtum an natürlichen Ressourcen überdeckt werden. Auch das Institut für Weltwirtschaft in Kiel beschäftigt sich derzeit ausgiebig mit der Thematik und untersucht vor allem die wirtschaftspolitischen Implikationen von Ressourceneinnahmen.⁹²

Abschließend kann zu den theoretischen Ansätzen und den empirischen Untersuchungen zur Ressourcenproblematik festgehalten werden, dass jede gewählte Untersuchungsmethode eigene Ergebnisse hervorbringt, es sich um ein dynamisches Forschungsfeld handelt und die eindeutige Wirkung von Ressourceneinnahmen bisher nicht abschließend geklärt werden konnte.

Grundsätzlich sollte bei allen empirischen Untersuchungen sowohl das Forschungsdesign als auch die Ergebnisse kritisch hinterfragt werden, um zu klären, ob es möglicherweise nicht berücksichtigte Drittvariablen gibt oder sonstige Einflussfaktoren vernachlässigt wurden, die dazu führen könnten, dass die Ergebnisse nicht hinreichend repräsentativ sind. Es ist davon auszugehen, dass die Untersuchungsergebnisse in jedem rohstoffreichen Land variieren und es daher schwierig ist, allgemeingültige Aussagen bezüglich der Wirkung von na-

⁸⁹ Sala-I-Martin, Xavier und Subramanian, Arvind (2003): Adressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria, NBER Working Paper No. 9804, S. 1.

⁹⁰ Vgl. Collier/Hoeffler (2000) und Collier/Hoeffler (1998).

⁹¹ Mildner, Stormy-Annika (2010): Konkurrenz um knappe Ressourcen, Projektpapier SWP Forschungsschwerpunkt Konkurrenz um knappe Ressourcen, Berlin: SWP.

⁹² Hier nur beispielhaft: Basedau, M., Lay, J.(2009): Resource curse or rentier peace? The ambiguous effects of oil wealth and oil dependence on violent conflict. *Journal of Peace Research*, 46 (6), S.757-776. Breisinger, C.; Diao, X.; Schweickert, R. und Wiebelt, M. (2010): Managing Future Oil Revenues in Ghana - An Assessment of Alternative Allocation Options. *African Development Review*, 22 (2), S. 303-315. Lücke, M. (2010): Natürliche Ressourcen in Aserbaidshan, Kasachstan und Turkmenistan - Segen oder Fluch für die wirtschaftliche und politische Entwicklung?. *Schriften des Zentrums für Osteuropastudien (ZOS) der Universität Kiel*, Alexander Trunk, Azar Aliyev, Das Kaspische Meer als Wirtschaftsraum, Lohmar: Josef Eul, S.1-20.

türlichen Ressourcen zu treffen. Gerade deshalb muss die Vielschichtigkeit und Multikausalität der Ressourcenproblematik betont werden.

Sicher ist jedoch, dass Ressourceneinnahmen einen signifikanten – und durchaus negativen – Einfluss auf die Entwicklung eines Landes haben können. Die Schwierigkeiten, die sich bei der Interpretation der empirischen Daten möglicherweise ergeben, weisen aber auch darauf hin, dass bei der Formulierung von allgemeingültigen Aussagen Vorsicht geboten ist; vielmehr ist eine individuelle, länderbezogene Fallstudie vonnöten, die das jeweilige landesspezifische Ressourcenrisiko greifbar macht.

2.4 Anwendung und Grenzen des theoretischen Rahmens für das Fallbeispiel Mongolei

Nach der Vorstellung der theoretischen Grundlagen bleibt die praktische Frage offen, wie die unterschiedlichen theoretischen Erklärungsansätze im Kontext der Mongolei operationalisiert werden können. Die genaue Messung, welche theoretischen Annahmen zutreffen und wie ausgeprägt sich die Ressourcenproblematik in der Mongolei darstellt, ist ohne intensive Feldforschung und uneingeschränktem Zugang zu allen relevanten Daten nicht möglich. Der Zugang zu Informationen determiniert damit auch die Grenzen dieser Arbeit, deren Rahmen zudem nicht ausreicht, um ein komplexes Modell zur Berechnung des Ressourcenrisikos zu entwickeln. Dennoch ist es wichtig, die Frage nach dem Ressourcenrisiko der Mongolei zu stellen und ein Bewusstsein für die Probleme die mit dem Ressourcenreichtum verknüpft sind, zu generieren.

Die dieser Arbeit zugrunde liegende und nötige Vereinfachung basiert auf der Verwendung von Daten, die aus vorhandenen Studien, wissenschaftlichen Texten und anerkannten Indizes, wie dem Corruption Perceptions Index, Bertelsmann Transformation Index oder den Worldwide Governance Indicators, gewonnen werden. Auf diese Weise können möglichst viele Informationen und Sichtweisen berücksichtigt werden. Die Ergebnisse können jedoch aus besagten Gründen nur eine Annäherung an das tatsächliche Ressourcenrisiko in der Mongolei liefern.

3. Ressourcensegen oder Ressourcenfluch – Handlungsfelder für ressourcenreiche Länder

Der Ressourcenfluch muss nicht, wie vielfach vermutet, die logische Konsequenz aus dem Vorhandensein von natürlichen Ressourcen sein. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass jedes Land einen individuellen Gestaltungsspielraum hat, die genannten Risiken zu minimieren. Der Ressourcenfluch ist also nicht als Naturkatastrophe anzusehen, die über ein Land hereinbricht und der es nicht entgehen kann. Eine funktionierende, am Gemeinwohl orientierte Re-

gierung hat vielfältige Möglichkeiten zu reagieren und so die Ressourcenrisiken einzudämmen oder im Idealfall völlig abzuwehren. Die Politik muss in der Lage sein, die ‚Spielregeln‘ der Ressourcennutzung zu bestimmen. Dies kann aber nur geleistet werden, wenn die mit der Rohstoffförderung verbundenen Herausforderungen und Problemkonstellationen sowohl den politischen Entscheidungsträgern als auch den gesellschaftlichen Akteuren bekannt sind.

Die unterschiedlichen Handlungsfelder und Handlungsoptionen ressourcenreicher Länder sollen in diesem Kapitel der Arbeit dargestellt und diskutiert werden.⁹³

3.1. Governance und Transparenz

Will man beurteilen, warum Ressourcenreichtum sowohl positiv als auch negativ in seinen Auswirkungen sein kann, spielen die institutionellen Faktoren eine entscheidende Rolle. Norwegen beispielsweise profitiert gesamtgesellschaftlich von den vorhandenen Rohstoffeinnahmen. Stellvertretend für einige Länder, in denen die Ressourcenförderung gravierende negative Folgen hat, kann Nigeria genannt werden, wo innerstaatliche Konflikte eine Zerreißprobe für das Land darstellen. Warum können die Auswirkungen von Ressourcenreichtum so unterschiedlich sein?

Die Institutionen, bestehend aus formellen und informellen Regeln, konstituieren den Rahmen, auch für die wirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen in einem Land. Der Schutz von Eigentum, die Qualität der Regierungsführung aber auch die Begrenzung von Macht durch Regeln beeinflussen die Entwicklungspotentiale eines Landes.⁹⁴ Funktionierende Institutionen und ein funktionierender Rechtsstaat bedingen sich gegenseitig und bilden die Grundlage für gemeinwohlorientierte Politik. Daher muss deren Stärkung Ziel staatlichen und zivilgesellschaftlichen Handelns sein.

Das Rechtsstaatsprinzip,⁹⁵ welches unter anderem den Schutz von Privateigentum beinhaltet, bestimmt, ob sich eine produktive Tätigkeit für den Einzelnen lohnt, oder dieser versucht, eine Rente aus den Ressourceneinnahmen abzugreifen.⁹⁶ Bei einer flächendeckenden Fokussierung auf das Erzielen von Renten innerhalb einer Gesellschaft kann, wie bei der Vorstellung der Dutch Disease erläutert wurde, der produktive Sektor gefährlich schrumpfen. Das Problem ist, dass der Rechtsstaat als solcher in Entwicklungsländern häufig nur ungenügend entwickelt ist und das Rechtsstaatsprinzip selten Anwendung findet. Gilt das Gesetz nicht für jeden, sondern können sich bestimmte Personenkreise

⁹³ Die hier vorgestellten Handlungsoptionen können nicht den Anspruch der Vollständigkeit erfüllen. Jedoch bildet die Auswahl den elementaren Teil der Debatte ab.

⁹⁴ Vgl. World Bank (2003a): Weltentwicklungsbericht 2003: Nachhaltige Entwicklung in einer dynamischen Welt: Institutionen, Wachstum und Lebensqualität verbessern, Bonn: UNO-Verlag, S.43ff.

⁹⁵ Unter dem Rechtsstaatsprinzip wird hier verstanden: Grundrechte, Gewaltenteilung und die Berechenbarkeit staatlichen Handelns. Vgl. Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (1995): Wörterbuch zur Politik, Begriff: ‚Rechtsstaat‘, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag, S.808.

⁹⁶ Vgl. Krueger (1974): S. 293f. Eine Rente generiert aus ökonomischer Sicht keinen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert; sie dient lediglich der die Rente beziehenden Person oder Gruppe. Vgl. Krueger (1974): S. 295-300.

dem Gesetzeszugriff entziehen – beispielsweise die politische Elite – werden Rent-Seeking Aktivitäten indirekt unterstützt und der Anreiz, als Unternehmer tätig zu werden, unterwandert.⁹⁷

In diesem Zusammenhang tritt auch Korruption als ernsthafte Problematik für das politische System und seine Institutionen auf. Wenn die Einnahmen aus dem extraktiven Sektor durch einen schwachen Staat mit unzureichender institutioneller Ausprägung verwaltet werden, stellt Korruption eine Möglichkeit dar, sich Vorteile zu verschaffen und zum Beispiel Renten abzugreifen. Durch den schwachen Rechtsstaat besteht kaum Gefahr der strafrechtlichen Verfolgung. Bei der Bewertung der Risikolage eines ressourcenreichen Landes muss das Korruptionsniveau als Indikator für die Risikobewertung unbedingt in die Analyse einfließen.⁹⁸

Da Korruption und Rent-Seeking nicht nur durch Unternehmer, sondern ebenso durch Mitarbeiter staatlicher Institutionen betrieben werden, muss bei der Eindämmung dieser, einer nachhaltigen Entwicklung abträglichen Verhaltensweise, neben der privatwirtschaftlichen auch die staatliche Ebene kontrolliert werden. Es ist wichtig, das Handeln der Staatsbediensteten zu beleuchten und zu hinterfragen, weil die Gefahr besteht, dass korrupte Mitarbeiter das politische System unterwandern und die politische Handlungsfähigkeit negativ beeinflussen, um sich persönlich zu bereichern.⁹⁹ Im Bereich des extraktiven Sektors besteht die erhebliche Problematik darin, dass Einnahmen auch dann anfallen, wenn staatliche Regulierung schwach ist oder ausbleibt.¹⁰⁰ Es kann im partikularen Interesse der politischen Administration sein, die staatlichen Institutionen schwach zu halten, um die persönlichen Verdienstmöglichkeiten durch Rent-Seeking aufrecht zu erhalten.¹⁰¹ Staatsversagen kann die endgültige Folge sein. Eine zentrale Handlungsempfehlung an betroffene Staaten muss demnach sein, Rent-Seeking und Korruption entschlossen zu verfolgen. Der Staat muss dafür unabhängige Kontrollinstanzen etablieren, die die Möglichkeiten der Korruption und des Rent-Seeking innerhalb der Gesellschaft einschränken.

Im Zusammenhang mit Korruption stellt auch Intransparenz ein grundsätzliches Problem für die nachhaltige Entwicklung eines Landes dar. Sie ermöglicht und

⁹⁷ Vgl. Mehlum, Halvor; Moene, Karl-Ove und Torvik, Ragnar (2003): Institutions and the resource curse, Memorandum 29/2002, Oslo University, Department of Economics.

⁹⁸ Aus diesem Grund wird später bei der Betrachtung der Mongolei auf den Corruption Perceptions Index von Transparency International zurückgegriffen, um eine Einschätzung bezüglich des Korruptionsniveaus vornehmen zu können. Vgl. Transparency International (2010): Corruption Perceptions Index 2010, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results, eingesehen am 19.04.2011. Nach den Daten des Corruption Perceptions Index wird deutlich, dass viele ressourcenreiche Entwicklungsländer ein Korruptionsproblem haben, weshalb auch hier Korruption in die Analyse der Risikobewertung einfließen soll.

⁹⁹ Vgl. Mbaku, J. M. (1992): Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior, Konjunkturpolitik, 38(4), S.247-265.

¹⁰⁰ Hat der Staat ein Investitionsabkommen mit einem Bergbauunternehmen abgeschlossen, wird dieses entsprechend des Vertrages Steuern an den Staat zahlen. Wenn der Staat durch schwache und korrupte Institutionen gekennzeichnet ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen nicht im vollen Umfang der Gesellschaft zur Verfügung gestellt, sondern auch für persönliche Bereicherung genutzt werden. So wird die Bereitschaft der staatlichen Institutionen zur Veränderung untergraben, da die handelnden Personen am Erhalt des Status quo interessiert sind.

¹⁰¹ Vgl. Auty (2001a): S. 296-329.

begünstigt korruptes Verhalten, da eine Kontrolle durch Dritte erschwert oder gar unmöglich gemacht wird. Im Kontext des Bergbaus findet sich das Problem der Intransparenz besonders im Bereich der Lizenzvergabe. Hier bietet sich für die extraktive Industrie die Möglichkeit, sich durch Korruption Wettbewerbsvorteile zu verschaffen.¹⁰²

Eine weitere Folge der Intransparenz ist, dass die Höhe der Einnahmen aus dem Rohstoffabbau nicht öffentlich bekannt sind. Der Zivilgesellschaft und den Medien fehlt oft der Zugang zu diesen Informationen. Dieser wird ihnen gezielt verwehrt und es findet Zensur – auch unter Anwendung von Gewalt – statt.¹⁰³ Sie können daher nur schwerlich ihrer Rolle als Korrektiv für die Politik nachkommen. Eine Offenlegung der Einnahmen, wie von den zivilgesellschaftlichen Akteuren Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) oder Publish What You Pay (PWYP) gefordert, kann Korruption und die Möglichkeit des Rent-Seeking eindämmen.¹⁰⁴ Wenn klar ist, in welcher Höhe Mittel von den Bergbauunternehmen an die staatlichen Stellen fließen, sind diese Rechenschaft darüber schuldig, wie die Erlöse verwendet oder transferiert werden. Erhalten Bevölkerung und zivilgesellschaftliche Akteure Einblick in diese Vorgänge, ist persönliche Bereicherung zwar nicht ausgeschlossen, wird aber deutlich erschwert.¹⁰⁵ Wie die bisherigen Erfahrungen von EITI gezeigt haben, muss Transparenz und öffentlicher Zugang von Informationen auf allen Ebenen erreicht werden, um die Fokussierung einer Gesellschaft auf das Abgreifen einer Ressourcenrente zu unterbinden. Sowohl Staaten als auch multinationale Konzerne verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass die geschlossenen Verträge der Geheimhaltung unterliegen.¹⁰⁶ Für eine Erhöhung von Transparenz zur Eindämmung der genannten Probleme müssten aber auch die Investitionsabkommen und sonstige Verträge zwischen jeweiligem Staat und Konzernen einsehbar sein. Dies verdeutlicht das Konfliktpotential im Spannungsfeld Ressourcenabbau. Auf internationaler Ebene, beispielsweise im Rahmen der Welt handelsorganisation (WTO), könnte die Verrechtlichung von Regeln und Nor-

¹⁰² Vgl. Marshall, Ian E. (2001): A Survey of Corruption Issues in the Mining and Mineral Sector, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), International Institute for Environment and Development (IIED), November 2001, Nr. 15, S. 8-26.

¹⁰³ Vgl. Globe International (2010): Defamation and Censorship, Final Report, 19. Februar 2010, Ulan Bator.

¹⁰⁴ Im Oktober 2002 wurde die Initiative EITI auf dem World Summit for Sustainable Development in Johannesburg von Tony Blair vorgestellt; sie basiert in wesentlichen Teilen auf den Überlegungen des zivilgesellschaftlichen Zusammenschlusses Publish What You Pay (PWYP). Ziel von EITI ist es, die Korruption in ressourcenreichen Ländern zu minimieren. Gute Regierungsführung soll dadurch unterstützt werden, indem Zahlungsströme transparent dargestellt und von unabhängiger Seite überprüft werden. Vgl. EITI Website, www.eiti.org/eiti/history, eingesehen am 19.04.2011. Die Mongolei hätte bis zum 9. März 2010 den ‚Validation Process‘ abschließen müssen, um ‚Compliant Country‘ zu werden. Zunächst wurde aber nur der Status ‚Close to Compliant‘ verliehen, da nach der Auffassung des EITI Board noch Nachbesserungen nötig waren. Für die mongolische Regierung war das aus diplomatischer Sicht eine Demütigung, da die Reputation beschädigt wurde. Am 19. Oktober wurde dann der Status der ‚Compliant Country‘ verliehen der bis Oktober 2015 Gültigkeit hat. Vgl. EITI Website, www.eiti.org/Mongolia, eingesehen am 19.04.2011.

¹⁰⁵ Vgl. Mongolia Extractive Industries Transparency Initiative (2010): Mongolia Third EITI Reconciliation Report 2008, Ulan Bator, Juni 2010, S. 9-36, http://eitimongolia.mn/modules/download/files/MEITI_3rd%20RR_ENG_20100610_FINAL%20%281%29.pdf, eingesehen am 19.04.2011.

¹⁰⁶ Ivanhoe Mines in der Mongolei wollte zunächst die Verträge zum Investitionsabkommen zu Oyu Tolgoi nicht offenlegen. Nach öffentlichem Druck, vor allem aus der Zivilgesellschaft, wurde erreicht, dass die wesentlichen Inhalte des Vertrages veröffentlicht wurden.

men hinsichtlich der Transparenz von Investitionsabkommen in der extraktiven Industrie postuliert werden.¹⁰⁷ So ließen sich entscheidende Impulse setzen, die für die transnationalen Konzerne, wie Rio Tinto oder BHP Billiton, weltweit Gültigkeit hätten.

Eine andere Möglichkeit, den Anreiz für die Durchsetzung von mehr Transparenz zu schaffen, bietet sich auf dem Gebiet der Kreditvergabe für Entwicklungsländer:

Die Weltbank hat bereits 2003 mit der „Extractive Industries Review“ eine Studie veröffentlicht, die sich mit den Auswirkungen von Ressourcenreichtum auseinandersetzt.¹⁰⁸ Ross hat für die Nichtregierungsorganisation (NGO) Oxfam in der Veröffentlichung „Extractive Sectors and the Poor“ einen Katalog von Forderungen zusammengestellt, der für Entwicklungsländer, die in hohem Maß von extraktiven Rohstoffen abhängig sind, bei allen Verhandlungen mit internationalen Organisationen gelten sollte.¹⁰⁹ So könnten Darlehen des Internationalen Währungsfonds (IWF) an bestimmte, individuell festzulegende Bedingungen geknüpft werden, die für ein besseres Management von natürlichen Ressourcen essentiell sind. Die Weltbank (WB) und der IWF besitzen mit der Vergabe von Krediten ein Instrumentarium, das Regierungen zur Kooperation bewegen kann.¹¹⁰ Die in der „Extractive Industries Review“ gemachten Vorschläge haben die Weltbank dazu veranlasst, nur noch die Investments im extraktiven Sektor zu fördern, die alle Erlöse offenlegen.¹¹¹ Die genannte Oxfam Studie bestätigt ebenfalls, dass eine Transparenz der Zahlungsströme im Kontext von Ressourcenabbau gegeben sein muss.¹¹² In der internationalen Debatte scheint demnach deutlicher Konsens darüber zu bestehen, dass der Ressourcenfluch durchbrochen werden kann, wenn die beteiligten Akteure ein offenes und transparentes Verfahren wählen, das wenig Raum für persönliche Bereicherung lässt. Um diesen Ressourcenrisiken wirksam gegenüberzutreten, ist es nach den hier vorgestellten Ansatzpunkten unabdingbar, die problematischen und stark verwobenen Strukturen von Rent-Seeking und Korruption durch Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen und Förderung von Transparenz auf allen Ebenen aufzubrechen, damit eine gemeinwohlorientierte Politik möglich, nachhaltige Entwicklung erreicht und der ‚Ressourcenfluch‘ verhindert wird.

¹⁰⁷ Vgl. Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (2004): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn: Dietz.

¹⁰⁸ World Bank (2003b): The Extractive Industry Review, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20169065~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>, eingesehen am 26.03.2011.

¹⁰⁹ Ross, Michael (2001): Extractive Sectors and the Poor, Oxfam America, <http://www.oxfamamerica.org/publications/extractive-sectors-and-the-poor>, eingesehen am 11.12.2010.

¹¹⁰ Vgl. Chahoud, Tatjana (2008): Neue Geber in der Entwicklungskooperation, Serie Entwicklungsfinanzierung, 13/2008, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

¹¹¹ World Bank (2004): Striking a Better Balance – The World Bank Group and Extractive Industries: The Final Report of the Extractive Industries Review, World Bank Group Management Response, S. 4, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/finaleirmanagementresponse.pdf>, eingesehen am 05.11.2010.

¹¹² Vgl. Ross (2001): S. 16-19.

3.2. Wirtschaftspolitische Optionen

Neben diesen im obigen Kapitel ausgeführten strukturellen Herausforderungen muss der betroffene Staat aber auch gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen ergreifen, um den ökonomischen Ressourcenrisiken umfassend begegnen zu können. Diese wirtschaftspolitischen Optionen sollen hier überblicksartig dargestellt werden.

3.2.1. Überblicksartige Darstellung wirtschaftspolitischer Optionen

Eine Diversifizierungsstrategie wird als ein wichtiger staatlich gesetzter Impuls gesehen, der helfen kann, die ökonomischen Risiken des Ressourcenreichtums zu begrenzen. Eine breit angelegte Diversifizierung der Wirtschaft kann die diesbezüglichen gesamtgesellschaftlichen Probleme abfedern. Ziel der staatlichen Investitionspolitik muss es sein, die Abhängigkeit von nur einem Wirtschaftszweig zu verringern und die Wertschöpfungskette im Land auszubauen, um so auch dem ungleichen Tausch entgegenzuwirken.¹¹³ Der Regierung kommt die Aufgabe zu, durch gezielte Investitionen in Bildung, allgemeine Infrastruktur und rohstoffferne Sektoren die Möglichkeit zur Entwicklung einer nicht ausschließlich rohstoffbasierten Wirtschaft bereitzustellen. Letztlich muss es dem jeweiligen Staat aus intrinsischer Motivation gelingen, einen wirtschaftspolitischen Rahmen zu etablieren, der es Unternehmern möglich macht, auch in ressourcenfernen Industriezweigen profitabel tätig zu werden. Nur so kann er das Vertrauen der Unternehmer gewinnen und auch nötige ausländische Direktinvestitionen anziehen.¹¹⁴ Es muss allein aus finanzieller Sicht anerkannt werden, dass privatwirtschaftliches Engagement eine notwendige Grundlage für eine nachhaltige Diversifizierung der Wirtschaft ist, da der Staat nur begrenzt als Unternehmer tätig werden sollte, um das bereits erläuterte Crowding Out zu verhindern.

Ein weiterer Problembereich des Ressourcenrisikos ist dessen mögliche Auswirkung auf die jeweilige Landeswährung. Wie bereits im theoretischen Teil der Arbeit erläutert, können Ressourceneinnahmen unter bestimmten Bedingungen eine überproportionale Aufwertung der Währung nach sich ziehen. Innerhalb des Dutch Disease Ansatzes wurde deutlich, dass es außerdem zu einer steigenden Inflationsgefahr kommen kann. Gerade aber durch die Währungsaufwertung wird es für ressourcenferne Industriezweige schwer, sich am globalen Markt zu behaupten, weil deren Produkte nicht mehr zu einem konkurrenzfähigen Preis angeboten werden können. Eine Folge davon kann die oben beschriebene schleichende Deindustrialisierung sein. Der Zentralbank kommt hier

¹¹³ Vgl. Love, Joseph L. (1980): Raúl Prébisch and the Origins of the Doctrine of Unequal Exchange, *Latin American Research Review* 15, S. 45-72 und Prébisch, Raúl (1950): *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, New York: United Nations.

¹¹⁴ Ausländische Direktinvestitionen (FDI) sind auch gekoppelt an die Berechenbarkeit des staatlichen Handelns und der politischen Prozesse. Unerwartete politische Veränderungen können sich negativ auf deren Höhe auswirken. Vgl. Assmann, Volkmar; Vasters, Jürgen und Wagner, Markus (2006): *Der Rohstoffreichtum der Mongolei: Wird der Segen zum Fluch? Eine Kurzanalyse der jüngsten Gesetzesnovellierungen im Bergbausektor aus rohstoffwirtschaftlicher Sicht*, *Commodity Top News*, Nr. 26, Hannover: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, S. 5.

eine bedeutende Rolle zu: Sie muss die Wechselkurse in einem für die gesamte Ökonomie akzeptablen Zielkorridor halten und notfalls am Kapitalmarkt intervenieren, um die Konkurrenzfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft zu erhalten.

Einige Non-Governmental Organizations (NGO) machen im Zusammenhang mit Ressourcenabbau den unorthodoxen Vorschlag des sogenannten ‚Leave it in the Ground‘.¹¹⁵ Sie wollen den aus Ressourcenabbau resultierenden Problemen dadurch begegnen, dass die Bodenschätze gar nicht erst gefördert werden und dieser Verzicht auf Förderung durch Zahlungen der Weltgemeinschaft in einen Treuhandfonds ausgeglichen wird. Dieser Ansatz erfährt bisher ausschließlich im Kontext von Umweltschutz Interesse;¹¹⁶ möglicherweise öffnet er jedoch auch den Raum für Denkmodelle, die weitere Perspektiven im Umgang mit den hier aufgezeigten Ressourcenrisiken entwickeln könnten. Nach der hier vertretenen Auffassung bietet der Ansatz für die Debatte bereichernde Anhaltspunkte. Aufgrund seiner bisher fehlenden realpolitischen Auseinandersetzung im Zusammenhang mit dem Ressourcenfluch scheidet diese Methode jedoch als konkrete Handlungsoption an dieser Stelle aus und wird daher im Verlauf dieser Arbeit nicht wieder aufgegriffen.

3.2.2. Ressourcenfonds als zentrales Instrument zur Verwaltung von Ressourceneinnahmen

Im Gegensatz zu der zurückhaltenden Debatte um das ‚Leave it in the Ground‘ wird das Modell des Ressourcenfonds als Handlungsoption bezüglich der Ressourcenrisiken im realpolitischen Diskurs intensiv behandelt und unterstützt.¹¹⁷ In den letzten Jahren ist ein Trend zu beobachten, dass im extraktiven Sektor erwirtschaftete Staatseinnahmen vermehrt in Ressourcenfonds verwaltet werden.¹¹⁸ Sie gelten als zielführendes Instrument zur Bewältigung der vielfältigen Probleme, die mit der Rohstoffförderung verbunden sind. Die verschiedenen Fondsmodelle, ihre Wirkungsweisen und ihre Rolle in der internationalen Debatte sollen im Folgenden dargestellt werden.

¹¹⁵ Siehe die ITT-Yasuní-Initiative in Ecuador. Hier geht es zwar vorrangig um den Erhalt von Biodiversität, jedoch lässt sich an der Debatte gut erkennen, welche politischen Schwierigkeiten zu überwinden sind, wenn vorhandene Ressourcen nicht gefördert werden sollen. Für die ITT-Yasuní-Initiative wurde mittlerweile ein Treuhandfonds bei United Nations Development Programme (UNDP) eingerichtet, wobei aber nicht klar ist, ob dieser Treuhandfonds die nötigen Mittel einsammeln können. Die deutsche Bundesregierung beispielsweise beteiligt sich entgegen anfänglicher Zusagen nun voraussichtlich nicht an dem Projekt. Das Beispiel Ecuador zeigt, dass es politisch kaum durchsetzbar ist, auf den potentiellen Reichtum aus natürlichen Ressourcen zu verzichten. Vgl. UNDP Multi-Donor Trust Fund Office, <http://mdtf.undp.org/yasuni>, eingesehen am 19.04.2011. Vgl. Koczy, Ute (2010): Lasst das Öl im Boden – Die ITT-Initiative Ecuadors. Neuer Hoffnungsschimmer für den Regenwald Ecuadors?, http://www.utekoczy.de/cms/ecuadoritt/rubrik/14/14303.lasst_das_oel_im_boden_die_ittinitiative.html, eingesehen am 19.04.2011. Aktueller Diskussionsbeitrag zur Yasuní-Initiative: Blasberg, Anita und Blasberg, Martin (2011): Niebel und die Indianer. In: Die Zeit, 16. Juni 2011, S. 17-20.

¹¹⁶ Vgl. Koczy (2010).

¹¹⁷ Vgl. Davies, J.; Ossowski, R.; Daniel, J. und Barnett S. (2001): Stabilization and Saving Funds for Non-Renewable Resources: Experiences and Fiscal Policy Implications, IMF Occasional Paper Nr. 205, Washington (D.C.): International Monetary Fund.

¹¹⁸ Die genaue Zahl der Ressourcenfonds ist nicht bekannt. Der IWF schätzt jedoch, dass bis 2012 voraussichtlich bis zu 12 Billionen US \$ an Vermögen mit Ressourcenfonds verwaltet werden. Vgl. IWF (2007a), Global Financial Stability Report. Washington (D.C.): IWF. Weiterführende statistische Angaben: IWF (2008): Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda, <http://www.imf.org/external/hp/pp/eng/2008/022908.pdf>, eingesehen am 05.11.2010.

Mit Norwegen, Alaska, Kanada, Chile, Kasachstan, Venezuela und Aserbaidschan, um nur sieben zu nennen, haben einige Länder auf den Einnahmen aus natürlichen Ressourcen basierende Fonds eingerichtet.¹¹⁹ Jeder dieser Fonds unterscheidet sich schon allein durch die länderspezifischen Herausforderungen als auch durch den jeweiligen institutionellen Rahmen. Grundsätzlich gibt es die unterschiedlichsten Fondsmodelle, mit denen vielfältige Zielsetzungen erreicht werden können. Der jeweilige Ressourcenfonds muss auf die individuellen Gegebenheiten und die spezifische Zielvorstellung, unter Berücksichtigung des politischen und wirtschaftlichen Kontextes, ausgerichtet werden.¹²⁰ Im Folgenden sollen überblicksartig unterschiedliche Effekte vorgestellt werden, die mittels Fonds erzielt werden können.

Um einer Inflation oder einer Aufwertung der eigenen Währung entgegenzuwirken, kann das Einrichten eines Fonds ein wirkungsvoller Schritt sein. Die Einnahmen aus den Rohstoffvorkommen bewirken möglicherweise ein Überhitzen der inländischen Wirtschaft und eine Inflationsgefahr.¹²¹ Die in Fonds gebündelten Erträge aus dem extraktiven Sektor können durch Investitionen in ausländische Kapitalanlagen dem inländischen Wirtschaftskreislauf entzogen werden. Durch diese Maßnahme können die Einnahmen als möglicher Inflationsauslöser neutralisiert werden.¹²² Grundlegendes Ziel vieler Fondsmodelle ist es, die Einnahmen der endlichen Rohstoffvorkommen so auch zukünftigen Generationen zugänglich zu machen; die Erträge aus den Fonds, beispielsweise in Form von Dividendenausschüttungen, fließen dann zur individuellen Politikgestaltung in die nationalen Haushalte zurück.¹²³

In diesem Zusammenhang kann der norwegische Ressourcenfonds „Statens pensjonsfond“ als Beispiel angeführt werden.¹²⁴ Er wurde 1990 gegründet und dient heute als Paradebeispiel für einen transparent und nachhaltig aufgebauten Fonds. Mittlerweile umfasst der Fonds ein Vermögen von 567,5 Mrd. USD.¹²⁵ Dieser staatliche Ressourcenfonds investiert überwiegend in ausländischen Märkten, um eine Aufwertung der norwegischen Krone und ein Überhitzen der inländischen Wirtschaft zu verhindern.¹²⁶ Zudem sollen die Einnahmen, die aus den endlichen Ölreserven der Nordsee generiert werden, auch zukünft-

¹¹⁹ Die Liste ist bei weitem nicht erschöpfend und stellt nur eine sehr kleine Auswahl dar. Bereits an anderer Stelle wurde in der vorliegenden Arbeit angemerkt, dass keine verlässlichen Angaben darüber vorhanden sind, wie viele Ressourcenfonds es weltweit tatsächlich gibt.

¹²⁰ Vgl. Davies et al. (2001): S. 1-4.

¹²¹ Vgl. Breisinger (2010): S. 305-311. Siehe hierzu die Ausführungen zur Dutch Disease in Kapitel 2.2.4 der vorliegenden Arbeit.

¹²² Vgl. Collier, Paul; van der Ploeg, Frederick und Venables, Anthony J. (2009): Managing Resource Revenues in Developing Economies, OxCarre Working Papers, Nr. 15, Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies, University of Oxford, S. 14-21.

¹²³ Vgl. Collier/van der Ploeg/Venables (2009): S. 11-14.

¹²⁴ Staatlicher Pensionsfonds: Vorrangiges Ziel ist es, auch zukünftige Generationen am aktuellen Wohlstand partizipieren zu lassen und den hohen Standard des Sozialstaates dauerhaft zu sichern, auch wenn die Einnahmen aus dem Erdölgeschäft sinken. Vgl. Government Pension Fund, www.government.no/gpf, eingesehen am 20.04.2010.

¹²⁵ Vgl. Norges Bank Investment Management, <http://www.nbim.no/en/Investments/Market-Value/>, Umrechnungskurs: 1 USD = 5,3801 NOK, eingesehen und berechnet am 20.04.2011.

¹²⁶ Für die genaue Investitionsstrategie des norwegischen staatlichen Pensionsfonds siehe: <http://www.nbim.no/Global/Reports/2010/ENGLISH%20Annual%20Report%202010%2024%20March%20%28printed%29.pdf>, eingesehen am 15.04.2010.

tigen Generationen den hohen Lebensstandard sichern und so Generationengerechtigkeit herstellen.

Ein anderes Modell der Umverteilung des Ressourcenreichtums wird mit dem „Alaska Permanent Fund“ verfolgt. Dieser kann ansatzweise mit einem bedingungslosen Grundeinkommen verglichen werden: 25% der in Alaska generierten Rohstoffeinnahmen müssen in den Fonds eingezahlt werden. Die Hälfte der mit dem Fonds am Kapitalmarkt erzielten Gewinne wird dann als Dividende direkt an die Bewohner Alaskas ausgeschüttet. Auf diese Weise soll das Leben und Arbeiten in Alaska möglichst attraktiv gestaltet werden.¹²⁷

Auch kann mit bestimmten Fondsmodellen den Auswirkungen der im Ressourcensektor üblichen Volatilität der Rohstoffpreise für eine begrenzte Zeit begegnet werden, womit sich auch die Staatseinnahmen berechenbarer gestalten. Dazu wird zunächst ein Zielkorridor für den Preis der jeweiligen Ressource definiert. Liegt der Weltmarktpreis oberhalb des definierten Zielkorridors, werden die Überschüsse in einen Fonds eingezahlt und so ein Puffer aufgebaut. Sinken die Weltmarktpreise, kann die Differenz – für eine begrenzte Zeit – aufgefangen werden. Mit diesem Mechanismus lassen sich die erheblichen Schwankungen der Rohstoffpreise abmildern. Durch dieses Fondsmodell haben sowohl der Staat als auch der Produzent eine bessere Kalkulationsgrundlage und die Planungssicherheit steigt. Dieses Modell wird in Chile umgesetzt.¹²⁸

Sollen Aussagen über die Qualität und die Effektivität von Fonds getroffen werden, müssen die entscheidenden Merkmale identifiziert werden. Dieser Aufgabe hat sich Davies angenommen und in seinen Analysen deutlich gemacht, dass zum einen die Politik als auch die Qualität des Managements der Ressourcenfonds den Erfolg bestimmen.¹²⁹ Die Untersuchungen von Davies haben weiterhin ergeben, dass transparente Regeln für das Management und ein unabhängiger institutioneller Rahmen die Entwicklung eines Ressourcenfonds positiv beeinflussen. Darüber hinaus sollte die Zustimmung der Öffentlichkeit gewonnen werden, um verständlich zu machen, weshalb man eine langfristige Investitionsstrategie verfolgt. Durch eine transparente, pro-aktive Informationspolitik wird die Akzeptanz der Bevölkerung für eine nachhaltige, nicht kurzfristige Interessen bedienende Investitionspolitik gefördert. Ressourcenfonds können somit eine verantwortungsvollere Fiskal- und Wirtschaftspolitik unterstützen.¹³⁰ Die Untersuchungen von Davies haben allerdings auch gezeigt, dass Ressourcenfonds überwiegend von solchen Ländern eingeführt werden, die bereits relativ

¹²⁷ Vgl. Alaska Permanent Fund Corporation, <http://www.apfc.org/home/Content/home/index.cfm>, eingesehen am 15.04.2011. Das Fondsvermögen beträgt aktuell 39,8 Mrd. USD. In 2008 wurden 2069 USD pro Bewohner Alaskas ausgeschüttet.

¹²⁸ Der chilenische ‚Social and Economic Stabilization Fund‘ wurde 1985 mit dem Ziel gegründet, die Preisschwankungen bei Kupfer auszugleichen, um eine stabile Einnahmenbasis zu erreichen. Vgl. SWF Institute, <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>, eingesehen am 15.04.2010 und IWF (2007b): Assessing Chile’s Reserve Management, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/car1126b.htm>, eingesehen am 20.04.2010.

¹²⁹ Vgl. Davis et al. (2001): S. 19-21.

¹³⁰ Vgl. Davis et al. (2001): S. 1-4.

solide Staatsfinanzen vorweisen und eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik betreiben.¹³¹

Prinzipiell hat die Politik bei allen Fondsmodellen eine entscheidende Steuerungsfunktion: Sie muss Abwägen zwischen den durch die Ressourceneinnahmen generierten Erwartungen, als auch den negativen Folgen wie Inflation, Aufwertung der inländischen Währung und einer möglichen Deindustrialisierung.¹³² Besonders im Kontext von Entwicklungsländern können Fondsmodelle die Transparenz erhöhen, die Eigenverantwortlichkeit stärken und den verantwortungsvollen Umgang mit den Ressourceneinnahmen erlernen helfen.

Trotz aller Sicherheit und Vorzüge, die die Fondsmodelle für die nachhaltige Entwicklung einer Gesellschaft bereitstellen, finden sie weder flächendeckende noch konsequente Anwendung. Gerade ressourcenreiche Länder mit schlechter Regierungsführung setzen das Modell der Ressourcenfonds nur bedingt um, da deren Einführung einen Machtverlust für die politische Elite bedeuten kann, weil deren Zugriff auf die Einnahmen aus dem extraktiven Sektor dadurch reguliert und stark beschränkt wird.¹³³

Eine weitere Gefahr besteht darin, dass die politische Führung einen bereits etablierten Ressourcenfonds als Kreditausfallsicherheit auf den internationalen Finanzmärkten einsetzt und so durch das Anhäufen unverhältnismäßig hoher Verbindlichkeiten den Wohlstand zukünftiger Generationen gefährdet. Auf diese Weise wird dem Instrument des Ressourcenfonds die Möglichkeit genommen, die Fiskalpolitik positiv zu beeinflussen.

Die Ausgestaltung und Anpassung eines Ressourcenfonds an die örtlichen Gegebenheiten bestimmt letztlich dessen Effektivität und muss individuell im Diskurs mit den lokalen Institutionen und der Zivilgesellschaft durchgeführt werden, um so die notwendige Ownership und Nachhaltigkeit zu erreichen.¹³⁴ Zudem sollte der Ressourcenfonds nicht als eine ‚Wunderwaffe‘ idealisiert werden, sondern muss als ein Teil einer umfassenden Lösungsstrategie gesehen werden, die helfen kann, bestimmte Ressourcenrisiken einzudämmen. Der Erfolg des ‚Instruments Ressourcenfonds‘ wird letztlich durch den Willen der Politik und der Gesellschaft determiniert, gewisse Einschränkungen heute hinzunehmen, um dadurch längerfristig von den natürlichen Ressourcen zu profitieren und eine nachhaltige Entwicklung eines Landes ermöglichen zu können.

¹³¹ Vgl. ebd. S. 8-15 und S. 28-31.

¹³² Vgl. Breisinger (2010): S. 305-311.

¹³³ Vgl. Balin, Brian J. (2008): *Sovereign Wealth Funds: A Critical Analysis*, The John Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS), Washington (D.C.).

¹³⁴ Die Vermittlung des nötigen Wissens oder praktischer Anwendungsbeispiele kann auch durch die in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen erfolgen. Diese müssen dabei jedoch bedenken, dass das Feld der Ressourcennutzung mitunter sehr emotional, gar nationalistisch, wie dies in der Mongolei der Fall ist, sein kann und eine umsichtig interpretierte Rolle mehr Erfolg verspricht.

3.3. Zusammenfassung der Handlungsoptionen

In vielen Ländern haben die Ressourceneinnahmen nicht zu der erhofften wirtschaftlichen Prosperität und gesellschaftlichen Stabilität geführt. In einigen Ländern haben die Ressourceneinnahmen sogar verheerende kriegerische Konflikte ausgelöst.¹³⁵ Der ‚Fluch der natürlichen Ressourcen‘ ist, folgt man der Sicht von Collier und Hoeffler, empirisch belegbar. Es wäre aber fatal anzunehmen, dass sich dieser ‚Fluch‘ nicht durchbrechen ließe. Letztlich kommt es auf den Umgang mit den Ressourceneinnahmen und den genannten Begleiterscheinungen an.

Eine rein ökonomische Betrachtung der Problematik greift allerdings zu kurz. Es wird offensichtlich, dass weitere Indikatoren zur Erklärung des Ressourcenfluchs nötig sind, um der Komplexität der Problematik gerecht zu werden. Wie in den vorangegangenen Kapiteln erläutert wurde, kann nicht nur einseitig entweder die ökonomische oder die politische Dimension des Ressourcenfluchs beleuchtet werden. Vielmehr ist es von zentraler Bedeutung, genau zu verstehen, welche Interdependenzen zwischen der Akteurs- und Institutionenebene bestehen und welche Interessen handlungsbestimmend sind.

Weiterhin ist es essentiell darauf zu verweisen, dass die Gegebenheiten in jedem Land unterschiedlich sind und eine genaue individuelle Untersuchung nötig ist, um praktikierbare Handlungsempfehlungen geben zu können. Fakt ist, dass Ressourceneinnahmen Anreizstrukturen schaffen, sich lediglich auf den extraktiven Sektor zu fokussieren und die übrigen Industriesektoren zu vernachlässigen. Diese Struktur gilt es durch eine effektive Politik aufzufächern.

Welche Schlussfolgerungen können nun gezogen werden? Um vom Ressourcenreichtum profitieren zu können, bedarf es nicht nur ökonomischer Entscheidungen, sondern auch der Etablierung eines geeigneten institutionellen Rahmens. Gesamtgesellschaftliche Entwicklung lässt sich nur erreichen, wenn sowohl die Politik als auch die Privatwirtschaft sowie die Bevölkerung erkennen, dass Ressourcenreichtum nicht das Privileg einiger weniger ist, sondern alle gesellschaftlichen Gruppen angemessen partizipieren sollten.¹³⁶

¹³⁵ Das Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIK) hat festgestellt, dass 2009 in sieben Konflikten Ressourcen die alleinige Konflikursache waren. Es kann vermutet werden, dass in weiteren Konflikten Ressourcen ebenfalls bedeutende Faktoren sind. Vgl. Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (2009): Conflict Barometer: Crises – Wars – Coups d'États – Negotiations – Mediations – Peace Settlements, 18th Annual Conflict Analysis. Vgl. Humphreys (2005): S. 508-537.

¹³⁶ In der vorliegenden Arbeit wird die Auffassung vertreten, dass von den entwicklungspolitisch tätigen Organisationen die entscheidende Rolle des Wissenstransfers zu erfüllen ist. Nur mit dem notwendigen Wissen können die spezifischen Probleme des extraktiven Sektors identifiziert und angegangen werden.

4. Ressourcensegen oder Ressourcenfluch? Analyse der Mongolei

Die Ressourcenproblematik ist, wie im theoretischen Teil der Arbeit vorgestellt, facettenreich und hat konkrete Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Politikgestaltung in einem Land. Damit verbundene Herausforderungen sind auch für das Fallbeispiel Mongolei anzunehmen. Die theoretischen Erläuterungen verdeutlichen, dass monokausale Erklärungen im Kontext der Ressourcenproblematik zu kurz greifen. Ein Land wie die Mongolei ist darauf angewiesen, eine detaillierte Analyse vorzunehmen, um erstens die mit der Förderung von Rohstoffen einhergehenden Gefahren zu identifizieren, um dann zweitens einen geeigneten politischen Rahmen zu konzipieren, mit dem den Herausforderungen begegnet werden kann.

Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit zu leistende Situationsanalyse der Mongolei erfolgt schrittweise. Im ersten Schritt wird die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei nach 1990 unter besonderer Berücksichtigung des extraktiven Sektors dargestellt. Daran schließt sich die institutionelle, politische und wirtschaftspolitische Analyse an. Der dritte Schritt widmet sich der Problemanalyse, anhand derer überprüft werden soll, welche der in dieser Arbeit geschilderten Ressourcenrisiken reale Herausforderungen für die Mongolei darstellen. In einem vierten Schritt sollen die bisherigen mongolischen Initiativen zur Abwehr der Ressourcenrisiken Erwähnung finden. Die Analyse der Mongolei schließt mit einem eigenständigen Kapitel zur Bewertung der Analyseergebnisse ab, in dem auch eine Verortung der Ergebnisse im Kontext des akteurzentrierten Institutionalismus unternommen wird.

4.1. Politische und wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei

Die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei befindet sich seit der demokratischen Öffnung in den 1990er Jahren in einem rasanten Wandel. Um die wichtigsten Faktoren nachvollziehen zu können, wird die politische Entwicklung hier kurz skizziert. Danach soll die jüngste wirtschaftliche Entwicklung dargestellt werden, um die aktuelle Situation einordnen zu können. Daran knüpft die ausführliche Beschreibung des mongolischen Bergbausektors an. Anhand dieser Schritte soll ein umfassendes Bild der aktuellen Situation der Mongolei und ihres zukünftigen Potenzials als Rohstoffnation gezeichnet werden.

4.1.1. Die politische Entwicklung der Mongolei seit 1990

Der Übergang von einem Ein- zu einem Mehrparteiensystem erfolgte 1989/90 rasch und gewaltfrei. Der Satellitenstaat der ehemaligen Sowjetunion entwickelte ein demokratisches System, in dem jedoch die Mongolische Revolutionäre Volkspartei (MRVP), ehemalige Staatspartei, weiterhin eine entscheidende Rolle spielte. So konnten die Parlamentswahlen 1990, 1992, 2000 und 2008 und

die Präsidentenwahlen 1993, 1997, 2001 und 2005 von der MRVP gewonnen werden.¹³⁷ Die Demokratische Union (DU) ging 1996 aus den Wahlen als Sieger hervor. Dies war die erste Wahl seit 1921, bei der die MRVP nicht den Wahlerfolg für sich verbuchte. Die MRVP konnte die nächste Wahl 2000 wieder für sich entscheiden, auch weil die Popularität der DU zwischenzeitlich stark gelitten hatte.¹³⁸ Im Dezember 2000 wurde die Demokratische Partei (DP) gegründet, die faktisch die DU ersetzte, und nach den Wahlen 2004 eine große Koalition mit der MRVP bildete. Die Koalition hielt jedoch aufgrund interner Machtkämpfe nur bis 2006. Die MRVP beanspruchte auch nach dem Ende der Koalition, ohne die nötige demokratische Legitimation, weiterhin die politische Führungsrolle im Land. Diese politische Krise belastete das Land schwer, da so die Handlungsfähigkeit des politisch-administrativen Apparats stark eingeschränkt wurde. Dieser kritische Zustand dauerte bis zu den Parlamentswahlen 2008 an, die die MRVP gewann. Die Mitglieder der DP reklamierten allerdings, dass es zu massiven Wahlfälschungen gekommen sei.¹³⁹ Daraufhin kam es zu gewaltsamen Protesten in Ulan Bator, die fünf Menschen das Leben kosteten. Mehr als 200 Menschen wurden verletzt und etwa 800 Personen festgenommen. Zudem brannte die Parteizentrale der MRVP aus.¹⁴⁰ Letztlich einigten sich die beiden großen Parteien MRVP und DP darauf, eine große Koalition zu bilden und so beide Parteien an der Macht zu beteiligen und die Situation zu de-eskalieren.¹⁴¹

Die Entwicklung hin zu einem demokratisch organisierten Staat mit regelmäßigen Wahlen verlief zwar für die Mongolei – bis auf die Ausschreitungen 2008 – weitestgehend friedlich. Trotzdem müssen die letzten 20 Jahre der mongolischen Geschichte auf Grund des häufigen politischen Wandels und des teilweise außerhalb demokratischer Spielregeln befindlichen Machtkampfes der zwei dominanten Parteien als eine Zeit der Instabilität charakterisiert und das junge demokratische System nach wie vor als fragil angesehen werden. Der Transformationsprozess ist also nicht abgeschlossen – die Institutionen und politischen Prozesse müssen sich noch festigen.¹⁴²

Ende Oktober 2009 trat überraschend der Premierminister Bayar zurück. Als neuer Premierminister wurde der ehemalige Außenminister Batbold vereidigt, der zu den reichsten Geschäftsleuten des Landes zählt.¹⁴³ Weitreichende Kabinettsumbildungen wurden jedoch, auch mit Blick auf die politische Stabilität, nicht vorgenommen. Ein angedrohter Boykott der Parlamentssitzungen zur Vereidigung des neuen Kabinetts und ein daraus resultierendes Ende der Koali-

¹³⁷ Vgl. Munzinger Online (2009): Internationales Handbuch - Länder aktuell, Mongolei, Ravensburg: Archiv für publizistische Arbeit, S. 3.

¹³⁸ Mehrere Politiker der DU wurden verdächtigt, an der Ermordung des Infrastrukturminister S. Zorig beteiligt gewesen zu sein. Neben dem politischen Versagen kostete dies die Partei den Erfolg bei den folgenden Wahlen. Vgl. Munzinger Online (2009): S. 3.

¹³⁹ Vgl. Schrapel, Thomas (2008): Länderbericht – Die Parlamentswahlen in der Mongolei vom 29. Juni 2008, Ulan Bator: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 5.

¹⁴⁰ Vgl. Schrapel (2008): S. 2-4.

¹⁴¹ Vgl. Munzinger Online (2009): S. 3.

¹⁴² Vgl. Schrapel, Thomas (2008): S. 6.

¹⁴³ Nach Fritz haben zwischen 50 und 70% der Parlamentsmitglieder neben ihrer Abgeordnetentätigkeit auch noch partikuläre Geschäftsinteressen. Vgl. Fritz, Verena (2007): Democratisation and Corruption in Mongolia, Public Administration and Development, 27 (3), S. 197.

tion konnte verhindert werden.¹⁴⁴ Dies hätte als weiteres Zeichen politischer Instabilität gewertet werden können und die bereits vorhandene ökonomische Schieflage, ausgelöst durch die weltweite Wirtschaftskrise und fallende Rohstoffpreise, weiter verschlimmert, da das Parlament dann in einer kritischen Phase völlig handlungsunfähig gewesen wäre. Mittlerweile zeichnet sich eine politische Beruhigung ab, was maßgeblich auf die sich erholende wirtschaftliche Gesamtsituation zurückzuführen ist. Eine positive finanzielle Entwicklung durch signifikant gestiegene Einnahmen aus dem extraktiven Sektor seit 2010 hat die politischen Spannungen abgemildert und damit gleichzeitig die Interdependenz zwischen dem Ressourcensektor und der Politik in ihrer Abhängigkeit von den Rohstoffpreisen offensichtlich gemacht.

Die Gefahr und die Wahrscheinlichkeit erneuter politischer Krisen, ausgehend von externen Schocks wie plötzlicher Preisverfall an den internationalen Rohstoffbörsen, sind durch diese Probleminterdependenz systemimmanent. Es bleibt daher abzuwarten, wie die mongolische Regierung derartigen Krisen zukünftig begegnen will. Eine dieser Problematik verpflichtete strategische Ausrichtung des Landes ist zwingend nötig, um nachhaltigen Einfluss auf die weitere Entwicklung des demokratischen Systems in der Mongolei zu nehmen.

4.1.2. Die wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei

Die wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei ist zentraler Faktor und Motor für Genese und Stabilität des politischen Systems. Eine dezidierte Betrachtung der ökonomischen Gegebenheiten ist daher für die Situationsanalyse unerlässlich.

Das Wirtschaftswachstum der Mongolei ist eng mit der Entwicklung der Rohstoffpreise verknüpft. Beträchtliche Einnahmen des Staatshaushalts werden durch den Verkauf von Kupfer, Kohle und Gold generiert. Die 2008 einsetzende weltweite Wirtschaftskrise hat auch die Mongolei stark getroffen. Das hohe Wirtschaftswachstum der letzten Jahre konnte daher für 2009 nicht gehalten werden. Die Entwicklung für 2010 gestaltet sich auch durch die Erholung der Rohstoffpreise wieder positiv, zeigt aber die hohe Abhängigkeit der mongolischen Gesellschaft vom extraktiven Sektor.¹⁴⁵ Durch dieses Abhängigkeitsverhältnis und die geringe Diversifizierung der mongolischen Wirtschaft ergab sich im Jahr 2008 schnell ein Defizit der Zahlungsbilanz. Mittels eines Sofortprogramms der Weltbank konnte die Zahlungsunfähigkeit verhindert werden. Der Umgang mit stark schwankenden Einnahmen ist bisher noch nicht in konkreten politischen Maßnahmen zur Abschwächung dieser Problematik formuliert worden. Zutreffend ist, dass die Jahre des wirtschaftlichen Aufschwungs zu einem

¹⁴⁴ Das neue Kabinett von Premierminister Batbold (MRVP) wurde vom Parlament am 12. November bestätigt. Vgl. Munzinger Online (2009): S. 3.

¹⁴⁵ Vor allem der Kupferpreis ist im Verlauf des Krisenjahres 2008 von über 8000 USD/Tonne auf knapp unter 3000 USD/Tonne gefallen und dann im Verlauf des Jahres 2010 wieder auf über 9500 USD/Tonne angestiegen. Das Wachstum für 2010 wird bedingt durch die wieder steigenden Rohstoffpreise mit 8,5 % angegeben. Hierbei handelt es sich um eine vorläufige Schätzung des IWF. Vgl. International Monetary Fund (2010): World Economic Outlook October 2010. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/text.pdf>, eingesehen am 21.04.2011.

erheblichen Zuwachs an Beschäftigten im öffentlichen Dienst geführt haben.¹⁴⁶ Zudem wurden Wahlgeschenke verteilt, die letztlich nur mittels hoher Ressourceneinnahmen finanziert werden konnten.¹⁴⁷ Dennoch ist davon auszugehen, – und die Schätzungen für 2010 bestätigen diesen Trend – dass die Wirtschaftskrise für die Mongolei von vorübergehender Natur ist, da die Rohstoffpreise für Kupfer und Gold wieder stark steigen.¹⁴⁸

Der Transformationsprozess hin zu einer Marktwirtschaft scheint während der Wirtschaftskrise keinen direkt erkennbaren längerfristigen Schaden genommen zu haben. Die grundlegenden politischen und gesellschaftlichen Strukturen einer marktwirtschaftlich orientierten Demokratie sind formal vorhanden; weitere wirtschaftspolitische Reformen sind jedoch notwendig, um diese zu verbessern. Unter Berücksichtigung der theoretischen Erkenntnisse bezüglich der Ressourcenrisiken erscheint hierbei wichtig, sich nicht einseitig auf den extraktiven Sektor zu fokussieren, sondern bewusst andere Wirtschaftszweige für ausländische Direktinvestitionen interessant zu machen. Die tragende Säule der mongolischen Wirtschaft wird aber ohne Zweifel auf lange Sicht der Bergbau sein.¹⁴⁹

Außerhalb der Hauptstadt Ulan Bator wird jedoch nach wie vor vorwiegend Subsistenzwirtschaft betrieben. Die Viehzucht ist für die ländliche Bevölkerung der bedeutendste Wirtschaftszweig, weshalb auch die strengen Winter, im mongolischen ‚Dzud‘¹⁵⁰ genannt, enormen Einfluss auf die wirtschaftliche Lage der nomadisch geprägten Landbevölkerung haben. In einigen Regionen verlieren die Nomaden regelmäßig 50 bis 70% ihrer Herden.¹⁵¹ Diese ständig wiederkehrende Naturkatastrophe stellt für den Staat in finanzieller Hinsicht eine enorme Belastung dar, da Hilfsprogramme für die Landbevölkerung finanziert werden müssen.¹⁵² Auf diese Weise sind Haushaltsmittel gebunden, die nicht in Mehrwert generierende Maßnahmen investiert werden können.

¹⁴⁶ Diese Einschätzung basiert auf Gesprächen mit Vertretern der Zivilgesellschaft und entwicklungspolitischer Organisationen in Ulan Bator, Juni bis August 2009.

¹⁴⁷ Vgl. World Bank (2010): Mongolia Quarterly Economic Update, Oktober 2010, S. 8.

¹⁴⁸ Siehe Abb. 10 und Abb. 11: Gold- und Kupferpreisentwicklung, Anhang, S. 89.

¹⁴⁹ Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 1-3.

¹⁵⁰ Dzud: extrem kalter, schneereicher und langer Winter.

¹⁵¹ Vgl. <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/dzud-a-slow-natural-disaster-kills-livestock-and-livelihoods-in-mongolia>, eingesehen am 21.04.2011. Die jährlich wiederkehrende Tragödie wird auch bei Reisen durch Land im Sommer offensichtlich: Große Mengen verendeter Tiere liegen zu Haufen getürmt in der Landschaft. Laut UNDP sind im Winter 2009/2010 über 2,7 Millionen Stück Vieh verendet. Vgl. UNDP (2010a): UNDP Devises Unique cash-for-work Effort in Mongolia, 25. Februar 2010, <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/february/undp-devises-unique-cash-for-work-effort-in-mongolia.en>, eingesehen am 21.04.2011. Vgl. dazu auch: o. V. (2010): Livestock Loss Could Reach Up to 4 Million by Spring, In: UB Post, 5. Februar 2010, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=4376&Itemid=36, eingesehen am 26.04.2011. Die UB Post wird als unabhängige englischsprachige Tageszeitung für ihren investigativen Journalismus gelobt und dient auch als Standardinformationsquelle für die in der Mongolei tätigen entwicklungspolitischen Organisationen.

¹⁵² Zur Abwehr und Bekämpfung von Naturkatastrophen wurde die National Emergency Management Agency gegründet. Die genaue Aufgabe konnte nicht recherchiert werden. Die Koordination von Hilfsmaßnahmen wird bisher von internationalen Organisationen übernommen. Vgl. UNDP (2010b): Mongolia Dzud Appeal, UN Mongolia Country Team Consolidated Appeal, Mai 2010, http://www.undp.org/cpr/documents/recovery/mongolia_appeal.pdf, eingesehen am 21.04.2011. Vgl. Deutsche Botschaft in Ulan Bator: Deutsche Hilfe für Dzud-Opfer, <http://www.ulanbator.diplo.de/Vertretung/ulanbator/de/05/allgemein/dzud.html>, eingesehen am 21.04.2011.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei wird weiterhin durch die Interessen der Nachbarstaaten Russland und China beeinflusst. Als Landlocked Country¹⁵³ kann die Mongolei die Interessen der mächtigen Nachbarn nicht ignorieren, gerade weil der größte Teil des Handels mit Russland und China abgewickelt wird.¹⁵⁴ Die Bedeutung Chinas ergibt sich aus den Angaben des Jahreswirtschaftsberichts Mongolei der deutschen Botschaft in Ulan Bator: 70% des gesamten mongolischen Exportvolumens, vor allem aber Kohle und Kupfer, werden nach China exportiert. Grundnahrungsmittel hingegen kommen zu einem großen Teil aus Russland. Zudem wird eine der größten Kupferminen der Welt von der Erdenet Mining Corporation, einem mongolisch-russischen Gemeinschaftsunternehmen, betrieben, die einen substantiellen Anteil am Steueraufkommen generiert.¹⁵⁵

Die weitere Entwicklung der Mongolei ist also von einigen Faktoren abhängig, die nicht oder kaum aktiv beeinflusst werden können, wie extreme Wetterverhältnisse, die Interessen der Haupthandelspartner oder die Entwicklung der Weltwirtschaft. Eine umfassende wirtschaftspolitische Strategie, die möglichst alle Faktoren und deren Folgen berücksichtigt, kann helfen, auf künftige Krisen besser vorbereitet zu sein.

4.1.3. Der Bergbausektor der Mongolei

Die Mongolei zählt nach Analysen südkoreanischer Wissenschaftler zu den zehn rohstoffreichsten Staaten der Welt.¹⁵⁶ Die mineralischen Ressourcen umfassen Wolfram, Molybdän, Flussspat, aber vor allem Gold und Kupfer. Darüber hinaus wird in großem Umfang Kohle abgebaut. Eine untergeordnete Rolle spielen Uran und Erdöl.¹⁵⁷ Nach Angaben der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) wurde 2006 in 200 von 6000 vermuteten Lagerstätten Bergbau betrieben.¹⁵⁸ „Eine im internationalen Vergleich herausragende Stellung besitzt vor allem das Kupferprojekt Oyu Tolgoi [...]. Dadurch würde die Mongolei zu den zehn größten Förderländern des roten Industriemetalls zählen.“¹⁵⁹ Der Beitrag des Bergbaus am Bruttoinlandsprodukt ist in den letzten Jahren stetig gestiegen: von 18% im Jahr 2005 auf über 27% im Jahr 2008.¹⁶⁰ Der Exportanteil extraktiver Rohstoffe liegt derzeit bei über 80%.

Nicht nur große Unternehmen betreiben Bergbau in der Mongolei: Der Kleinbergbau zur Sicherung und Verbesserung der Existenzgrundlage von Kleinstunternehmern und Privatleuten hat seit den 1990er Jahren, bedingt durch eine

¹⁵³ Als Landlocked Country oder auch Binnenländer werden in der vorliegenden Arbeit Länder ohne direkten Zugang zum Meer und den daraus resultierenden Handelshemmnissen beschrieben. Vgl. Nohlen (2000): S. 106.

¹⁵⁴ Vgl. Deutsche Botschaft Mongolei (2007) Jahreswirtschaftsbericht Mongolei, Botschaft Ulan Bator, März 2007, S. 5.

¹⁵⁵ Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 3 und 5.

¹⁵⁶ Vgl. Munzinger Online (2009): S. 12.

¹⁵⁷ Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 2.

¹⁵⁸ Vgl. ebd.

¹⁵⁹ Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 2.

¹⁶⁰ Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 3. Vgl. Economist Intelligence Unit (2011): Country Report Mongolia, Februar 2011, S. 6.

Serie verheerender Winter, an Bedeutung gewonnen. Nach ersten Untersuchungen sind über 100.000 Menschen im Klein- und Kleinstbergbau tätig.¹⁶¹ Die Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) hat festgestellt, dass es vermehrt zu Konflikten zwischen der Bergbauindustrie und dem Kleinbergbau kommt.¹⁶² Die Versuche der Regierung, den informellen Bergbausektor zu regulieren oder in den formellen Bergbausektor zu integrieren, sind bisher gescheitert.¹⁶³ Diese Konflikte zu moderieren und deeskalieren muss von der mongolischen Politik verstärkt angegangen werden, um das Konfliktpotenzial zu begrenzen.

Um vorhandene Rohstoffvorkommen aber effektiver zu nutzen, fehlt es nicht nur an der notwendigen Infrastruktur. Zu den offensichtlichen Hindernissen zählen die fehlenden oder intransparenten institutionellen Voraussetzungen als auch das hohe Korruptionsniveau.¹⁶⁴ Dennoch hat der extraktive Sektor das Potenzial und die Dynamik die Mongolei grundlegend zu verändern. Vor diesem Hintergrund steht die Mongolei an einem Scheideweg: Jetzt werden durch die Veränderung der institutionellen Strukturen als auch durch langfristige Abbauverträge mit Bergbauunternehmen die Weichen für die Zukunft gestellt.¹⁶⁵ Ziel der Mongolei sollte in diesem Zusammenhang sein, einen rechtlichen Rahmen zu konzipieren, der einer nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung dienlich ist und dabei die individuellen Gegebenheiten des Landes berücksichtigt.

Die erste Novellierung des Bergbaugesetzes nach der demokratischen Öffnung wurde 1997 verabschiedet.¹⁶⁶ Die ausländischen Direktinvestitionen im extraktiven Sektor sind seitdem aufgrund der verbesserten Rechtssicherheit stark angestiegen.¹⁶⁷ Das Bergbaugesetz stärkte jedoch überproportional die Interessen der international agierenden Unternehmen, weshalb es zunehmend zu Spannungen in der Bevölkerung, aber auch in der Politik kam. Deshalb wurde 2006 das Bergbaugesetz einer erneuten Novellierung unterzogen, die allgemein begrüßt wurde.¹⁶⁸ Darin wurde die Bereitstellung von Informationen für die Zivilge-

¹⁶¹ Vgl. Grayson, Robin et al. (2004): The People's Gold Rush in Mongolia – Rise of the 'Ninja' Phenomenon, *World Placer Journal*, Nr. 4, S. 4 und World Bank (2006a): *Mongolia – A Review of Environmental and Social Impacts in the Mining Sector*, S. 21-23.

¹⁶² Vgl. DEZA, Sustainable Artisanal Mining Project, http://www.swiss-cooperation.admin.ch/mongolia/en/Home/Natural_Resource_Management/Sustainable_Artisanal_Mining, eingesehen am 22.04.2011.

¹⁶³ Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 2.

¹⁶⁴ Siehe Abb. 6 CPI/Mongolei, Anhang S. 87.

¹⁶⁵ Die Projektlaufzeit, die im Investitionsabkommen zu Oyu Tolgoi festgeschrieben wurde, beträgt 50 Jahre. Für die komplette Laufzeit wurde die Besteuerung vorab festgelegt. Die Mongolei muss bei diesen sehr langfristig ausgelegten Verträgen die eigenen Interessen wahren. In diesem Kontext ist auch das Vorhaben ‚Strategische Investitionsberatung‘ der Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in der Mongolei zu sehen. Hier wird von entwicklungspolitischer Seite versucht, die für solch komplexe Verhandlungen notwendige Expertise bereitzustellen und somit die Rahmenbedingungen und Institutionen positiv zu beeinflussen. Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (o.J.): *Projekte – Kurzbeschreibungen – Strategische Investitionsberatung*, <http://www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/mongolei/30962.htm>, eingesehen am 22.04.2011.

¹⁶⁶ Wu, John C. (1997): *The Mineral Industry of Mongolia*, USGS Mineral Resources Program, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/1997/9319097.pdf>, eingesehen am 16.06.2011.

¹⁶⁷ Von 1995 bis 2004 stieg der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen, die in den extraktiven Sektor geflossen sind, von 13% auf 62% an. Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 4.

¹⁶⁸ Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 2-3.

sellschaft und die Mitwirkungspflicht der Regierungsinstitutionen als auch der Unternehmen am EITI-Prozess in den bestehenden rechtlichen Rahmen eingefügt und die Besteuerung neu geregelt.¹⁶⁹ Dennoch überwiegt in der Bevölkerung weiterhin die Meinung, dass die Mongolei von den ausländischen Unternehmen ausgebeutet werde und so selbst nicht genug vom Ressourcenreichtum profitiere.¹⁷⁰

Durch zunehmenden öffentlichen Druck wurde überraschend und innerhalb kürzester Zeit 2006 auch die Windfall Profit Tax – eine Sondergewinnsteuer – eingeführt.¹⁷¹ Diesen Schritt hatten sowohl die internationalen Beobachter als auch die Bergbauunternehmen nicht erwartet. Er wurde als mangelnde Rechtssicherheit interpretiert.¹⁷² Kurzfristig sorgte diese Entwicklung für einen Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen. Diese mit wenig Weitsicht gefällte politische Entscheidung geht zudem „[...] an den fundamentalen Realitäten der Bergbauwirtschaft vorbei.“¹⁷³ Die Unternehmen im extraktiven Sektor kalkulieren mit extremen Preisschwankungen und können bei günstigen Preisen an den internationalen Märkten die eigenen Verluste, die durch die aufwändige Explorationsphase generiert wurden, ausgleichen. Durch die Windfall Profit Tax wurde die Kalkulationsgrundlage der Unternehmen stark beschnitten, was einen Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen nach sich zog.

Die Verhandlungen zwischen der mongolischen Regierung und Ivanhoe Mines zum Oyu Tolgoi Investitionsabkommen konnten so erst zu einem erfolgreichen Ende geführt werden, nachdem die Regierung signalisiert hatte, dass die Sondergewinnsteuer vor der für 2013 geplanten Inbetriebnahme der Mine wieder abgeschafft werden soll.¹⁷⁴ Die Windfall Profit Tax bewirkte zudem, dass große Mengen Gold geschmuggelt wurden und dem Staat so signifikante Einnahmen verloren gingen.¹⁷⁵ Das Modell der Sondergewinnsteuer ist gescheitert: Es

¹⁶⁹ Interview mit dem Vertreter von EITI in der Mongolei, Ulan Bator, Juli 2009.

¹⁷⁰ Als negatives Beispiel dient die kanadische Firma Centerra Gold: Das Investitionsabkommen garantiert der Bergbaufirma weitestgehend Steuerbefreiung und somit marginale Einnahmen für den mongolischen Staat. Zudem wurde publik, dass die Umweltverschmutzung in den betroffenen Abbaugebieten signifikant zugenommen hat. Vgl. Bolormaa, L. (2010): Swift Change in the Rule of the Game. In: UB Post, 12 Februar 2010, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=4399&Itemid=40, eingesehen am 22.04.2011.

¹⁷¹ Die Windfall Profit Tax ist eine Sondergewinnsteuer für Kupfer und Gold. Bei Kupfer greift die Steuer ab einem Weltmarktpreis von 2600 USD/Tonne und bei Gold ab einem Preis von 500 USD/Feinunze. Auf alle Erlöse, die über diesem Schwellenwert liegen, fällt die Sondergewinnsteuer in Höhe von 68% an. Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 4.

¹⁷² Vgl. Economist Intelligence Unit (2011): S. 3. Zudem ist der Wert für Rule of Law zwischen 2006 und 2007 signifikant gefallen. Siehe Abb. 20: WGI - Rule of Law, Anhang S. 94.

¹⁷³ Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 5. Die Analysen von Datastream haben ergeben, dass die durchschnittliche Eigenkapitalrendite im Erzbergbau in den abgelaufenen 25 Jahren durchschnittlich nur 5% betrug. Datastream zit. nach Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 7.

¹⁷⁴ Vgl. Simon (2009) und The Business Council of Mongolia (2010): Graduated Royalty Rates to Replace Windfall Profits, 30. April 2010, <http://www.bcmongolia.org/news/394-graduated-royalty-rates-to-replace-windfall-profits-tax>, eingesehen am 22.04.2011.

¹⁷⁵ Die Goldverkäufe an die Zentralbank, die als Einzige die Goldproduktion des Landes aufkaufen darf, sind durch die Einführung der Wind Fall Tax um 70% zurückgegangen. Da die Produktion nicht eingeschränkt wurde, wird allgemein angenommen, dass die Produktion geschmuggelt wird. Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 5.

müssen andere Mechanismen entwickelt werden, die sicherstellen, „[...] dass die im Sektor erwirtschafteten Gewinne nachhaltig der Gesellschaft nutzen.“¹⁷⁶

Nach der aktuellen Gesetzgebung hat die mongolische Regierung zudem die Möglichkeit, Lagerstätten von natürlichen Ressourcen als strategische Lagerstätten zu definieren. An strategischen Lagerstätten ist die mongolische Regierung, abhängig davon, ob öffentliche Mittel zur Exploration verwendet wurden, zwischen 34% und 50% als Anteilseigner beteiligt. Die Kriterien, ab wann eine Lagerstätte als strategisch eingestuft wird, sind jedoch nicht näher definiert worden, weshalb die Explorationsbedingungen vornehmlich in den bilateralen Verhandlungen zwischen Regierung und Unternehmen eruiert werden. Die mit der Novellierung des Bergbaugesetzes angestrebte Verbesserung der Rechtssicherheit wird so konterkariert. „Große Unsicherheiten hinsichtlich der Interpretation des Gesetzes bleiben bestehen, zumal auch nach der parlamentarischen Verabschiedung keine Durchführungsbestimmungen vorliegen.“¹⁷⁷

Der gesetzliche Rahmen im extraktiven Sektor ist in den letzten Jahren zwar stetig verändert worden, mit Blick auf die Rechtssicherheit, politische Berechenbarkeit und Transparenz sind aber weitere Anstrengungen notwendig, um das positive Potenzial des Bergbaus voll nutzen zu können. Der gesetzliche Rahmen muss die Balance zwischen unternehmerischen und gesamtgesellschaftlichen Interessen wahren, um die Disparitäten innerhalb der Gesellschaft nicht zu einer elementaren Krise der Mongolei werden zu lassen. Bedingt durch die enormen Lagerstätten wird der Bergbau auch zukünftig der entscheidende wirtschaftliche Motor der Mongolei sein. Deshalb stellen die zu Beginn der Arbeit vorgestellten Ressourcenrisiken für die weitere politische Gestaltung des Landes eine konkrete Gefahr dar und müssen von der mongolischen Regierung unbedingt berücksichtigt werden. Die politischen, institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden ausschlaggebend sein, ob der Ressourcenreichtum zu einer nachhaltigen gesamtgesellschaftlichen Entwicklung führen oder die Mongolei unter dem Ressourcenfluch leiden wird.

4.2. Institutionelle, politische und wirtschaftspolitische Analyse der Mongolei

Ein demokratischer Transformationsprozess stellt jedes Land vor erhebliche Herausforderungen.¹⁷⁸ Die Mongolei hat es seit 1990 geschafft, demokratische Institutionen und Verfahren zu entwickeln, die im Vergleich zu anderen zentralasiatischen Ländern wie Kirgisistan oder Tadschikistan positiv bewertet werden können.¹⁷⁹ Der demokratische Transformationsprozess konnte bisher verhält-

¹⁷⁶ Ebd. Der Forderung der international agierenden Bergbauunternehmen nach dem Ende der Windfall Profit Tax wurde mittlerweile nachgegeben. Diese wurde zum 01.01.2011 und durch ein neues System der Besteuerung ersetzt, dass mehr Planungssicherheit für die Bergbauunternehmen als auch den Staat gewährleisten soll. Vgl. The Business Council of Mongolia (2010).

¹⁷⁷ Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 7.

¹⁷⁸ Vgl. Merkel, Wolfgang (2010): Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

¹⁷⁹ Vgl. Fritz (2007): S. 192. Vgl. auch Bertelsmann Stiftung (2009): Transformationsatlas, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/atlas/>, eingesehen am 26.04.2011.

nismäßig erfolgreich gestaltet und die elementaren Institutionen etabliert werden. Die marktwirtschaftliche Öffnung verlief simultan mit den Demokratisierungsbemühungen. Die demokratischen Regeln und Normen in Form von Gesetzen sind vorhanden, die Leistungsfähigkeit der Regierung und der Institutionen sind, gemessen am Stand der aktuellen ökonomischen Situation, vordergründig als ausreichend zu bewerten.¹⁸⁰ Dennoch ist die Mongolei als Entwicklungsland einzustufen, welches einen problematischen Transformationsprozess durchläuft und noch weit davon entfernt ist, diesen erfolgreich abzuschließen.¹⁸¹ Die Weltwirtschaftskrise hat verdeutlicht: Die Mongolei ist ein fragiles Konstrukt, dessen demokratische Institutionen eben noch nicht ausreichend etabliert sind, um den gegenwärtigen Herausforderungen, wozu gerade der sich immer stärker abzeichnende Ressourcenboom zählt, zu begegnen.

Trotz des positiven Entwicklungspfades lässt sich seit den späten 1990er Jahren ein negativer Trend bei der Qualität der Regierungsführung feststellen.¹⁸² Warum schreitet die positive Entwicklung auf der institutionellen, politischen und wirtschaftspolitischen Ebene nicht weiter voran? Um diesen Fragen nachgehen zu können, wird im Folgenden auf die Governance im Kontext der Mongolei eingegangen. Daran schließt sich eine Bewertung der Problemlösungskompetenz des politisch-administrativen Systems in der Mongolei an. Abschließend wird in einer wirtschaftspolitischen Analyse die aktuelle Situation mit Blick auf die formulierten Herausforderungen der Mongolei skizziert.

4.2.1. Governance im Kontext der Mongolei

Um die Qualität der mongolischen Regierungsführung verorten zu können, sollen nun wichtige Bausteine für Good Governance im mongolischen Kontext genannt werden.

Seit 1990 wurden regelmäßig Wahlen abgehalten, die international als verhältnismäßig frei und fair eingestuft wurden, womit eine Grundbedingung für die Etablierung von Good Governance gegeben ist.¹⁸³ Die Regierungswechsel verliefen verhältnismäßig ruhig, wobei Zwischenfälle durchaus registriert wurden, die das politische System aber nicht in seinen Grundfesten erschüttert haben.¹⁸⁴

Die Medienlandschaft, die ein wichtiger Baustein einer demokratischen Gesellschaft ist, hat sich im Besonderen nach 2005, als ein neues Mediengesetz verabschiedet wurde, positiv entwickelt.¹⁸⁵ Die Einflussnahme der Politik auf die Medien soll durch den verbesserten rechtlichen Rahmen zurückgegangen und

¹⁸⁰ Vgl. Fish, Steven M. (1998): Mongolia: Democracy without prerequisites, *Journal of Democracy*, 9 (3), S. 127-141. Vgl. Pomfret, Richard (2000): Transition and Democracy in Mongolia, *Europe-Asia Studies*, 52 (1), S. 149-160.

¹⁸¹ Überblickartige Darstellung statistischer Daten zur Mongolei siehe Abb. 2, Anlage S. 86.

¹⁸² Siehe Abb. 19: WGI - Regulatory Quality und Abb. 20: WGI - Rule of Law, Anhang S. 93-94.

¹⁸³ Vgl. Adserà, Alícia; Boix, Carles und Payne, Mark (2003): Are you being served? Political Accountability and the quality of government, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19 (2), S. 445-490.

¹⁸⁴ Vgl. Fritz, Verena (2002): Mongolia: Dependent democratisation, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 18 (4), S. 75-100.

¹⁸⁵ Vgl. Fritz (2007): S. 191-203.

kritische Berichterstattung besser geschützt sein, womit die Presse ihrer Funktion als Korrektiv zumindest formal nachkommen kann.¹⁸⁶ In den letzten Jahren hat die Zahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen – die ebenfalls als Kontrollinstanz des politischen Apparates anzusehen sind – enorm zugenommen. Mittlerweile sind in der Mongolei über 4000 zivilgesellschaftliche Organisationen offiziell registriert.¹⁸⁷ Leider ist die Transparenz innerhalb dieser Organisationen nicht immer gegeben und es ist teilweise nur schwer zu identifizieren, welche Interessen sie verfolgen.¹⁸⁸ Auf den ersten Blick scheint also wiederum ein positives Kriterium für Good Governance erfüllt; aufgrund der Intransparenz der Interessenlagen darf diese Entwicklung nicht uneingeschränkt optimistisch bewertet werden.

Ein weiterer Faktor, der bei der Bewertung der Regierungsführung in der Mongolei berücksichtigt werden muss, ist die geographische Lage. Die Interessen der Nachbarstaaten China und Russland haben signifikanten Einfluss auf die Regierungsführung der Mongolei. Als Binnenland ist die Mongolei auf gute Beziehungen zu Russland und China angewiesen, da Exporte und Importe über deren Infrastruktur abgewickelt werden müssen und sie zudem die größten Märkte für mongolische Produkte sind.¹⁸⁹ Der ökonomische und politische Einfluss von China hat, bedingt durch das chinesische Wachstum und dem stetig wachsenden Bedarf an Rohstoffen, in den letzten Jahren nochmals zugenommen.¹⁹⁰ Die positive wirtschaftliche Entwicklung Chinas ist auch als Chance für die mongolische Wirtschaft zu sehen, da sich der potentielle Absatzmarkt für mongolische Handelsgüter stetig vergrößert. Besonders die Ressourcenvorkommen in der Wüste Gobi, wo auch das Oyu Tolgoi Abbaugebiet liegt, sollen vornehmlich nach China exportiert werden. In diesem Zusammenhang mehren sich aber zunehmend kritische Stimmen, die die Souveränität der Mongolei durch die vom Volk unerwünschte Nähe zu China unterwandert sehen.¹⁹¹ Trotz der deutlichen Antipathien in der Bevölkerung und auch Teilen der Politik, findet Regierungsführung in der Mongolei immer unter Berücksichtigung der Interessen von sowohl Russland als auch China statt. Fritz stellt zudem fest: „[...] We find some assumptions that external threats can motivate effective governance

¹⁸⁶ Als mongolisches kritisches Medium kann die UB Post genannt werden, die sehr offen und umfassend das politische und ökonomische Geschehen kommentiert. Kritische Journalisten müssen jedoch generell mit Repressalien rechnen, die aber nicht zwangsläufig vom Staat ausgehen. Diese Einschätzung basiert auf Gesprächen mit Vertretern der Zivilgesellschaft und entwicklungspolitischen Organisationen in Ulan Bator, Juni bis August 2009. Die Aussage basiert auch auf eigenen Erfahrungen während eines Mongolei-Aufenthalts.

¹⁸⁷ Vgl. Fritz (2007): S. 192.

¹⁸⁸ Bei einem in diesem Zusammenhang durchgeführten Interview konnte nicht ergründet werden, welche tatsächlichen Interessen durch die Organisation vertreten werden, wie diese sich finanziert und wer die Geldgeber sind. Dieses Interview war aber dennoch aufschlussreich, da deutlich wurde, wie schwer es für entwicklungspolitische Organisationen ist, seriöse lokale Partner auszuwählen.

¹⁸⁹ Vgl. International Finance Corporation (2011): Doing Business 2011 – Making a difference for entrepreneurs, <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2011>, eingesehen am 27.04.2011. Der Indikator „Trading Across Borders“ im Bericht „Doing Business 2011“ der International Finance Corporation (IFC) unterstreicht die Schwierigkeit des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr. Die Mongolei belegt nur Rang 158 von 183 untersuchten Ländern.

¹⁹⁰ Vgl. Fritz (2007): S. 196.

¹⁹¹ Vgl. Jamestown Foundation (2005): Beijing's Growing Politico-Economic Leverage over Ulaanbaatar, Special edition on Sino-Mongolian relations, China Brief, 5 (10).

and a developmental orientation of the state; but currently this is not evident in Mongolia.”¹⁹²

Die auf den ersten Blick positive Gesamtsituation der Mongolei und der einzelnen Entwicklungsschritte im Kontext von Governance muss also mit Vorsicht betrachtet werden. Aktuell kann im Kontext der Mongolei noch nicht von Good Governance gesprochen werden.¹⁹³ Die Regierungsführung wird sich erheblich verbessern müssen, um die durch den Ressourcenreichtum aufgeworfenen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fragen kompetent lösen zu können. Dazu muss die Mongolei den eingeschlagenen Transformationsprozess konsequent weiterführen. Aktuell besteht jedoch die Gefahr, dass die Erlöse aus dem extraktiven Sektor die Einsicht und Weitsicht zu weiteren Reformen abschwächen. Durch die Einnahmen verringert sich für die politische Elite die Dringlichkeit von notwendigen tiefgreifenden Reformen – es erhöhen sich für sie vielmehr die Anreizstrukturen, bestehende systemische Schwachstellen nicht zu beheben, sondern von den einem Rentierstaat ähnlichen Symptomen zu profitieren.¹⁹⁴

4.2.2. Die Steuerungs- und Problemlösungskompetenz des politisch-administrativen Systems in der Mongolei

Die strukturellen Herausforderungen, die es in der Mongolei anzunehmen gilt, sind enorm. Weitreichende politische und institutionelle Reformen werden notwendig sein, um den drängendsten Problemen des Entwicklungslandes Mongolei zu begegnen. Mangelhafte politische als auch institutionelle Rahmenbedingungen beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit der mongolischen Administration. In den letzten Jahren haben die häufigen Regierungswechsel dazu geführt, dass eine kontinuierliche Arbeit kaum möglich war. Ferner haben die beiden großen Parteien kaum Einigkeit über politische Inhalte erzielen können und sich im Wesentlichen auf die Blockade des jeweils anderen beschränkt.¹⁹⁵ Reformprogramme konnten nicht verabschiedet werden und nötige institutionelle Veränderungen wurden nicht vorangetrieben. In diesem Zusammenhang ist vor allem kritisch zu bewerten, dass Grundstruktur und Arbeitsweise vieler Ministerien noch auf den Gegebenheiten der sozialistischen Ära beruhen und sich nur begrenzt mit der fortschreitenden Demokratisierung und marktwirtschaftlichen Öffnung vertragen.¹⁹⁶ Die im Government Plan of Action 2008 – 2012 dargestellten strategischen Ziele zur Verbesserung des politisch-administrativen Sys-

¹⁹² Vgl. Fritz (2007): S. 196.

¹⁹³ Siehe Abb. 16: WGI - Control of Corruption, Abb. 17: Government Effectiveness und Abb. 20: Regulatory Quality, Anhang S. 92.

¹⁹⁴ Vgl. Schmid, Claudia (1997): Rente und Rentier-Staat: Ein Beitrag zur Theoriengeschichte. In: Andreas Boeck/Peter Pawelka (Hrsg.): Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 28-50.

¹⁹⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2007): BTI 2008 – Mongolia Country Report, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, S. 22. In der vorliegenden Arbeit musste das Ländergutachten des BTI 2008 verwendet werden, da das Ländergutachten des BTI 2010, bedingt durch interne Probleme, bis heute (17.06.2011) nicht verfügbar ist. Das Ländergutachten Mongolei wurde nach Angaben der Bertelsmann Stiftung als einziges von 128 Ländergutachten nicht fertiggestellt.

¹⁹⁶ Das Programm der GTZ „Absicherung des Rechtsrahmens für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ hat als eine wesentliche Aufgabe die „Rechtsbereinigung“. Hierbei werden Gesetzestexte, die den heutigen Anforderungen und Gegebenheiten nicht entsprechen, mit den betreffenden Ministerien überarbeitet.

tems werden nach derzeitiger Einschätzung nicht erreicht.¹⁹⁷ Dies liegt nicht nur daran, dass die Ziele äußerst ambitioniert formuliert, sondern auch, weil die politischen wie finanziellen Möglichkeiten überschätzt wurden. Die Ineffizienz der mongolischen Institutionen und die dominierenden Eigeninteressen der Politiker führen weiterhin dazu, dass die vorhandenen Ressourcen falsch oder für die persönliche Bereicherung eingesetzt werden.¹⁹⁸ Vor diesem Hintergrund liegt nahe, dass die Steuerungs- und Problemlösungskompetenz der mongolischen Institutionen als gering angesehen werden muss, wie dies auch der BTI 2008 deutlich zum Ausdruck bringt.¹⁹⁹ Hinzu kommt, dass zu wenig gut ausgebildetes Personal für eine effektive Politikgestaltung zur Verfügung steht.²⁰⁰ Eine effektive Implementierung von Programmen und Projekten findet unter diesen Voraussetzungen nicht statt. Die in der Mongolei feststellbaren Rückschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit lassen sich auch auf die hier genannten Punkte zurückführen.²⁰¹

Zusammenfassend ergibt sich das Bild einer stark eingeschränkten Steuerungs- und Problemlösungskompetenz des politisch-administrativen Systems in der Mongolei. Die Vermutung liegt nahe, dass das politische System unter diesen Umständen die mit dem Ressourcenreichtum verbundenen Herausforderungen und Risiken nicht vollends bewältigen kann.

4.2.3. Wirtschaftspolitische Analyse der Mongolei

Nachdem die Problemlösungskompetenz des politisch-administrativen Systems skizziert wurde, soll nun der aktuelle wirtschaftspolitische Kontext beschrieben werden.

Seit Mitte der 1990er Jahre wurde von den unterschiedlichsten Regierungskonstellationen die marktwirtschaftliche Liberalisierung forciert.²⁰² Trotz seitdem erzielter Fortschritte und Erfolge darf für die kommenden Jahre nicht außer Acht gelassen werden, dass bedeutende wirtschaftspolitische Herausforderungen noch bewältigt werden müssen. Hierbei handelt es sich nicht nur um endogene sondern auch um exogene Faktoren, die entscheidenden Einfluss auf den weiteren sozialen und wirtschaftlichen Wandel der Gesellschaft nehmen. Einen der wesentlichen exogenen Faktoren hat die Mongolei im Zuge der weltweiten Wirtschaftskrise kennen lernen müssen: der rapide Verfall der Weltmarktpreise für Gold und vor allem Kupfer.²⁰³ Bedingt durch die hohen Weltmarktpreise konnte

¹⁹⁷ Diese Einschätzung lässt sich auch aus den Worldwide Governance Indicators (WGI) ableiten: Nach den WGI ist in den letzten Jahren keine signifikante Verbesserung, sondern eher ein negativer Trend für die Mongolei zu erkennen. Vgl. Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart und Mastruzzi, Massimo (2010): The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.

¹⁹⁸ Die Käuflichkeit von Ministerposten ist immer wieder Gegenstand von Spekulationen in der Presse und wird von der Öffentlichkeit allgemein vermutet. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2007): S. 22.

¹⁹⁹ Vgl. ebd. S. 21-24.

²⁰⁰ Vgl. ebd. S. 23.

²⁰¹ Siehe Abb. 20: WGI - Rule of Law, Anhang S. 94.

²⁰² Vgl. WTO (2005): Mongolia: Trade Policy Review, Government Report, S. 5-13, http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp245_e.htm, eingesehen am 26.04.2011.

²⁰³ Der Einbruch der Staatseinnahmen kann eindrucksvoll am Verfall des Kupferpreises nachvollzogen werden, der eine der wichtigsten Referenzgrößen für den mongolischen Haushalt ist. Siehe Abb. 11: Kupferpreisentwicklung, Anhang, S. 89.

die Mongolei vor der Krise ein beachtliches Wirtschaftswachstum vorweisen, das dann durch den Preisverfall jedoch nicht gehalten werden konnte.

Bei der Analyse der Stabilität und der wirtschaftlichen Perspektive der Mongolei muss berücksichtigt werden, dass erhebliche Teile der Bevölkerung ausschließlich Subsistenzwirtschaft betreiben, wenig ausgebildet sind und nur begrenzt als Humankapital für den Aufbau einer verarbeitenden Industrie zur Verfügung stehen.²⁰⁴

Die bereits angesprochenen extremen klimatischen Bedingungen und ihre Folgen, wie das massenhafte Sterben von Nutztieren, binden enorme Haushaltsmittel. Die betroffene Landbevölkerung verliert immer wieder ihre Lebensgrundlage als Selbstversorger und muss sowohl finanziell als auch materiell unterstützt werden. Der massive Verlust an Vieh beeinflusst auch die in der Mongolei präsente Kaschmirindustrie, die einen kleinen aber wichtigen zusätzlichen Industriezweig darstellt.²⁰⁵ Bei sinkenden Einnahmen aus dem extraktiven Sektor kann die Regierung derartige klimabedingte Verluste kurzfristig nicht mehr ausgleichen.

Um die bestehende Fragilität des mongolischen Wirtschaftsmodells, dessen Wachstum und Stabilität im Wesentlichen auf dem extraktiven Sektor beruht, aufzufangen, muss die Mongolei problemspezifische Mechanismen entwickeln und implementieren. Die Politik ist im Besonderen gefordert, die möglichen fiskalpolitischen Risiken zu erkennen und dementsprechend die Politikgestaltung anzupassen. Durch die starke Abhängigkeit vom extraktiven Sektor besteht eine besondere Dringlichkeit in der Frage, wie die mit den Weltmarktpreisen schwankenden Einnahmen in der Budgetplanung zu berücksichtigen sind. Die Windfall Profits müssen idealerweise so eingesetzt werden, dass ein gesamtwirtschaftlicher Mehrwert entsteht und gleichzeitig die Gefahr der Abhängigkeit begrenzt wird.²⁰⁶ Die generierten Einnahmen sollten vornehmlich in die Diversifizierung der Wirtschaft investiert werden, damit langfristig die Wirtschaft von verschiedenen Säulen getragen wird. Die politischen Entscheidungsträger in der Mongolei müssen Verfahren institutionalisieren, die antizyklisches Intervenieren begünstigen. Dazu ist es jedoch notwendig, dem öffentlichen Druck zu widerstehen und Haushaltsüberschüsse nicht für die Finanzierung von Wahlgewinnen oder sonstigen populären Ausgaben zu missbrauchen. Es ist eminent wichtig, dass die Zusatzgewinne, die für einen Haushaltsüberschuss sorgen, als Rücklage dienen und so mögliche Schwankungen der Rohstoffpreise weniger gravierende Auswirkungen haben können. Die Erkenntnis, dass Rücklagen gebildet werden müssen, hat sich in der Mongolei bisher jedoch nicht durchge-

²⁰⁴ Etwa 30% der Bevölkerung leben heute noch als Viehzüchter und Nomaden und betreiben Weidewirtschaft. Vgl. National Statistical Office of Mongolia (2007): Statistical Yearbook 2007, S. 212.

²⁰⁵ Die direkten ökonomischen Auswirkungen für die Nomaden durch den Verlust von Nutztieren wurden während einer Evaluationsreise in die Wüste Gobi in Gesprächen mit Nomaden eindrucksvoll geschildert. Die Kaschmir-Schafe bilden einen wichtigen Baustein für die Lebensgrundlage der Bevölkerung.

²⁰⁶ Windfall Profits entstehen durch plötzliche Veränderungen der Marktsituation. Sie sind ein nicht kalkulierbarer Sondergewinn. Die Marktsituation bestimmt die Höhe der Windfall Profits. Diese stark schwankenden Einnahmen stellen eine große Herausforderung für die Budgetplanung von Staaten dar. Vgl. Clemens, Marius und Fuhrmann, Wilfried (2008): Rohstoffbasierte Staatsfonds – Theorie und Empirie, Institut für Makroökonomik, Universität Potsdam, MPRA Paper Nr. 16933, S. 19-25.

setzt. Bereits Anfang 2010, als die schlimmsten Auswirkungen der Wirtschaftskrise gerade überwunden schienen, wurde eine Zahlung in Höhe von 70.000 mongolische Tugrik (MNT) pro Person veranlasst. Zwischen August bis Dezember 2010 wurden nochmals 50.000 MNT ausgezahlt. Für den öffentlichen Dienst wurden im Oktober 2010 die Löhne und Renten um 30% angehoben.²⁰⁷ Diese Form der Mittelverwendung zur kurzfristigen Befriedigung der Bevölkerung bindet, ja verschwendet finanzielle Ressourcen, erhöht die Abhängigkeit von Einnahmen aus dem extraktiven Sektor und verhindert nachhaltige Investitionen, wie in Bildung oder Infrastruktur.

Die Daten der International Finance Corporation (IFC) im Doing Business 2011 belegen, wie mühsam es ist, in der Mongolei unternehmerisch tätig zu werden. Vergleicht man die Ergebnisse des Doing Business 2006 mit denen des Doing Business 2011, wird die Verschlechterung der Bedingungen für Unternehmer offensichtlich.²⁰⁸ Die Untersuchung von Fritz, die an die Analyse der IFC anknüpft, kommt zu folgendem Schluss: „However, a wide range of anecdotal evidence suggests that regulation and bureaucratic procedures are not applied evenly, but special treatment depends on having the right connections as well as paying bribes.“²⁰⁹ Wie die Weltbank feststellt, sind zudem schwache Institutionen und Korruption ein elementares Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei.²¹⁰ Es wird darauf hingewiesen, dass Korruption in der mongolischen Gesellschaft allgegenwärtig ist und das Potenzial habe, das Wirtschaftswachstum zu unterwandern.²¹¹

Eine Vermischung zwischen Politik und geschäftlichen Interessen ist in der Mongolei nicht zu übersehen und bietet vielfältigen Spielraum für Korruption und Vorteilsnahme.²¹² Auch die Vereidigung von Batbold als Premierminister, einem der reichsten Geschäftsleute des Landes, könnte in diesem Zusammenhang gesehen werden. Eine derartige wirtschaftspolitische Verflechtung wurde auch bereits von USAID im Bericht „Assessment of Corruption in Mongolia“ angemerkt.²¹³

Abschließend kann festgehalten werden, dass die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen für ein funktionierendes marktwirtschaftliches System nur bedingt gegeben sind. Bisher konnte die Mongolei kein überzeugendes Konzept vorlegen, wie mit den geschilderten Herausforderungen umgegangen werden soll. Die folgende Problemanalyse soll konkret darlegen, welche Herausforde-

²⁰⁷ Vgl. World Bank (2010): S. 8.

²⁰⁸ Vgl. International Finance Corporation (2006): Doing Business 2006 – Creating jobs, <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2006>, eingesehen am 27.04.2011 und International Finance Corporation (2011): Doing Business 2011 – Making a difference for entrepreneurs, <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2011>, eingesehen am 27.04.2011.

²⁰⁹ Vgl. Fritz (2007): S. 197.

²¹⁰ Vgl. World Bank (2006): Mongolia: Promoting investment and job creation: An investment climate assessment and trade integration study, Washington (D.C.): World Bank.

²¹¹ Vgl. World Bank (2006): S. ii-xi.

²¹² Fritz geht davon aus, dass 50 bis 70% der Parlamentsmitglieder geschäftliche Eigeninteressen verfolgen. Vgl. Fritz (2007): S. 197.

²¹³ USAID (2005): Assessment of Corruption in Mongolia, Final Report, Casalas & Associates, 31. August 2005.

rungen und Probleme die weitere Entwicklung der Mongolei beeinflussen und ob das Gesellschaftssystem in der Lage ist, diese zu bewältigen.

4.3. Problemanalyse der Mongolei

Nachdem die historische Entwicklung der Mongolei dargestellt, die Bedeutung des Bergbausektors für deren weitere Entwicklung erläutert, der politische Kontext sowie erste schwächende Elemente für das institutionelle Gefüge beschrieben wurden, sollen in der Problemanalyse die entscheidenden Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklung der Mongolei benannt werden. Anhand der theoretischen Ansätze zur Ressourcenproblematik wurden die folgenden Problemfelder im Zusammenhang mit Ressourcenreichtum identifiziert, auf die mit politischen Entscheidungen reagiert werden muss: Korruption und Rent-Seeking, das Dutch Disease Risiko, die volatilen Rohstoffpreise und gewaltsame Ressourcenkonflikte. Es soll geprüft werden, inwieweit diese Problemfelder zutreffen und eine rohstoffbasierte nachhaltige Entwicklung in der Mongolei unterbinden. Im theoretischen Teil der Arbeit angesprochene Forschungsansätze sollen hier wieder aufgegriffen und im Kontext der Mongolei diskutiert werden.

4.3.1. Korruption und Rent-Seeking als elementare Grundprobleme für die weitere Entwicklung der Mongolei?

Die rasche Transformation in ein demokratisches System und die Einführung einer profitorientierten Marktwirtschaft haben innerhalb kürzester Zeit das System der Mongolei verändert. Die marktwirtschaftliche Öffnung und das stetige Wirtschaftswachstum bieten neben positiven Effekten auch neuen Raum für negative Tendenzen. So hat sich beispielsweise das Korruptionsproblem der Mongolei in den letzten Jahren weiter verschärft, da der Verwaltungsapparat auf diesen radikalen Wandel nicht ausreichend vorbereitet und angepasst war.²¹⁴ Die Etablierung eines Systems zur gegenseitigen Kontrolle der Institutionen wurde in den Wirren der 1990er Jahre vernachlässigt. Diese äußeren Rahmenbedingungen haben dafür gesorgt, dass öffentliche Ämter dazu missbraucht wurden und werden, die meist geringen Einkommen aufzubessern.²¹⁵ Korruption ist Teil der Gesellschaft geworden und hat sich zu einer gängigen Verhaltensweise entwickelt: sei es die adäquate Behandlung beim Arzt, die positive Bearbeitung von Anträgen oder der Erlass von strafrechtlicher Verfolgung – alles kann erkaufte werden. Der Rechtsstaat wird so unterwandert – Gleichheit vor dem Gesetz wird zur Ausnahme.²¹⁶ Die USAID Studie stellt fest: „By far the most problematic characteristic of corruption in Mongolia is elite-level corruption. [...] It has the potential to solidify a political and economic system that marginalizes all other interests, including those of democratic consolidation

²¹⁴ Die von USAID bereits 2005 veröffentlichte Studie hat explizit das Korruptionsproblem eruiert und Schwachstellen im mongolischen System benannt. Diese Untersuchung bietet einen sehr guten Gesamtüberblick über die Korruption in der Mongolei und wird in der vorliegenden Arbeit als Referenzrahmen zur Erörterung der Korruptionsproblematik dienen.

²¹⁵ Vgl. USAID (2005): S. 3-6.

²¹⁶ Eine dem Autor bekannte Familie in der Mongolei konnte durch erhebliche Zahlungen an einen Richter verhindern, dass ein Familienmitglied seine Haftstrafe wegen fahrlässiger Tötung antreten musste. Diese persönliche Anekdote untermauert die in der Literatur beschriebene Erosion des Rechtsstaats.

and broad-based economic growth.”²¹⁷ Die Daten von Transparency International (TI) unterstreichen ebenfalls, dass Korruption zum entscheidenden Hindernis für die weitere Entwicklung der Mongolei werden kann. Der Corruption Perceptions Index (CPI) von TI zeigt für die Jahre 2004 bis einschließlich 2009 ein Bild der Stagnation auf hohem Niveau bezüglich der um sich greifenden Korruption.²¹⁸ Die Governance Indikatoren des World Bank Institute (WBI) lassen ebenfalls Rückschlüsse auf die Höhe des Korruptionsniveaus zu: Der Indikator Control of Corruption ist in den letzten Jahren stetig gefallen.²¹⁹

Gerade im Umfeld der Bergbautätigkeit bieten sich zahlreiche Möglichkeiten für korruptes Verhalten und Bereicherung von Unternehmen wie Einzelpersonen. Daher stellt Korruption für die dieser Arbeit zugrundeliegende Thematik eines der wesentlichen Probleme dar, die einem nachhaltigen Umgang und Einsatz der Ressourceneinnahmen entgegenstehen. Dieses Problem muss dringend eingedämmt werden, um die erwarteten Erlöse aus dem Bergbausektor so zu verwenden, dass ein Wohlfahrtsgewinn für die gesamte Gesellschaft entsteht und der Reichtum nicht ausschließlich partiell erhöht wird.

Der Abschluss der zähen Verhandlungen zum Oyo Tolgoi Investitionsabkommen stellt einen Meilenstein im mongolischen Bergbau dar. Mit ihm sind die Weichen für weitere Großprojekte gestellt. Korrespondierend mit dem Wachstum der Bergbaubranche ist allerdings davon auszugehen, dass das bereits hohe Korruptionsniveau weiter ansteigt. Aktuell ist die Korruption im extraktiven Sektor so allgegenwärtig, dass das bestehende, jedoch schwach ausgebildete institutionelle Gefüge untergraben wird.²²⁰ Korruption im Kontext von Ressourcenabbau findet vor allem im folgenden Zusammenhang statt: Bei der Allokation von Land, auf dem Bergbau betrieben werden soll, bei der Erlangung von Lizenzen zur Exploration als auch Lizenzen zum Abbau von Bodenschätzen, im Zusammenhang mit Zollgebühren und bei der Vereinbarung von Steuerbefreiung. Je größer die Bergbauprojekte sind, desto mehr Raum und Kapital bietet sich für korrupte Machenschaften. Weder die politische Administration noch die im Bergbau tätigen Unternehmen tragen aktiv zu mehr Transparenz bei, die für eine Verringerung des Korruptionsniveaus nötig wäre. Diese geringe Bereitschaft zur Offenlegung von Informationen kann auch als ein Versuch gewertet werden, das genaue Ausmaß der Problematik zu verschleiern, da so eine

²¹⁷ USAID (2005): S. 3.

²¹⁸ Für die Jahre 2000 bis 2003 lagen keine drei unabhängigen Datenquellen vor, weshalb die Mongolei offiziell nicht im CPI gelistet wurde. Der Wert des CPI für 1999 lag bei 4,3. Er wurde jedoch wegen der fehlenden unabhängigen Quellen nicht im CPI aufgenommen. Berücksichtigt man dennoch den Ausgangspunkt 1999 mit einem Ergebnis von 4,3 und vergleicht diesen mit den 2,7 die 2009 erreicht wurden, wird deutlich, dass die Korruptionsproblematik signifikant zugenommen hat. Vgl. Transparency International (1999): Corruption Perceptions Index 1999, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi/1999, eingesehen am 17.06.2011. Siehe Abb. 6: CPI / Mongolei, Anhang S. 87.

²¹⁹ Bei der Verwendung von Indizes sollte jedoch immer die Methodik beleuchtet werden: Sowohl WBI als auch der CPI basieren auf qualitativen Methoden, was eine objektive Interpretation der Daten schwierig macht. Dennoch soll die Aussagekraft dieser Indikatoren nicht in Frage gestellt werden, sondern nur auf die möglichen Schwachstellen aufmerksam gemacht werden. Siehe Abb. 16: WGI - Control of Corruption, Anhang S. 92.

²²⁰ Vgl. USAID (2005): S. 25-26.

Überprüfung hinsichtlich des tatsächlichen Ausmaßes der Korruption erschwert wird.

Das Korruptionsproblem wurde in der Mongolei bereits 1996 auf der politischen Agenda behandelt, als das erste Antikorruptionsgesetz verabschiedet wurde.²²¹ Ein nationales Programm zur Bekämpfung der Korruption konnte zudem 2002 durch das Parlament erlassen werden. Die United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) wurde im Januar 2006 vom mongolischen Parlament ratifiziert.²²² Die vorliegenden Zahlen des CPI lassen jedoch vermuten, dass der Kampf gegen die Korruption nur halbherzig geführt wird und die Ratifizierung von internationalen Konventionen vornehmlich darauf abzielt, die internationale Gemeinschaft davon zu überzeugen, dass man sich dem Problem angenommen habe. Ernsthaftige Bemühungen die Korruption zu bekämpfen sind trotz des mittlerweile vorhandenen rechtlichen Rahmens kaum zu erkennen. Vor allem das hohe Korruptionsniveau innerhalb der politischen Institutionen wird selten ernsthaft verfolgt.²²³ Die Vermutung liegt hierbei nahe, dass Korruptionsbekämpfung nur aus politischem Kalkül heraus stattfindet.²²⁴ Das Vertrauen in das Rechtssystem seitens der Bevölkerung ist, so die hier vertretene Annahme, nicht stark ausgeprägt, auch weil gewünschte Urteile erkaufte werden können. Dadurch, dass gerade die Justiz als extrem korrupt gilt, hat korruptes Verhalten selten rechtliche Folgen.²²⁵ Dennoch hat sich die Regierung immer wieder öffentlich dazu bekannt, die Korruption eindämmen zu wollen. Die Civil Will Party, hat sich mit dem Ziel gegründet, die Antikorruptionsbewegung anzuführen. Bei den Wahlen im Juni 2008 konnte die Partei jedoch nur einen Sitz im Parlament erringen, was die Frage aufwirft, ob die Korruptionsproblematik für die Bevölkerung einen hohen Stellenwert innehat oder vielleicht andere politische Inhalte das Korruptionsproblem überlagern. Der Kampf gegen die Korruption wird mittlerweile durch die wachsende Zahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren forciert, was als positive Entwicklung gewertet werden kann.²²⁶ Inwieweit diese aber tatsächlich in der Lage sind das Korruptionsniveau einzudämmen, kann aktuell noch nicht abgesehen werden.

Die Umfragen der Sant Maral Foundation, die eng mit der Konrad Adenauer Stiftung kooperiert, verdeutlichen, dass eine gewisse Politikverdrossenheit in der Mongolei eingekehrt ist. Das Vertrauen, dass die Parteien die ‚richtigen Lösungen‘ für die Probleme entwickeln, schwindet. Die Umfragen verdeutlichen, dass die Bevölkerung in der Eindämmung der hohen Arbeitslosigkeit und der Verbesserung des Lebensstandards die eigentlichen Kernaufgaben für die Poli-

²²¹ Vgl. USAID (2005): S. 11.

²²² Vgl. United Nations Convention against Corruption, abrufbar unter:

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>, eingesehen am 27.04.2011.

²²³ Im Jahr 2005 wurden einige hochrangige Zollbeamte verhaftet. Deren Prozess wurde jedoch immer weiter verschleppt. Fritz merkt hierzu an: „However, in relation to the very frequent corruption allegations these cases are few and far between, and their selection may have been politically motivated.“ Fritz (2007): S. 200.

²²⁴ Vgl. Fritz (2007): S. 200. Diese auch von Fritz geäußerte Annahme lässt sich mit den vorhandenen Daten nicht belegen, deckt sich jedoch mit den Aussagen in Gesprächen, die der Autor in Ulan Bator führen konnte.

²²⁵ Vgl. Fritz (2007): S. 200.

²²⁶ Vgl. World Bank (2007a): The Enabling Environment for Social Accountability in Mongolia, Social Development Department, Juni 2007, S. 12-16.

tik sieht.²²⁷ Die Korruption und das Abschöpfen von Renten werden von der Bevölkerung als gegeben hingenommen. Dies könnte erklären, weshalb gerade die Parteien, die sich vorwiegend der Korruptionsbekämpfung widmen, wenig Unterstützung erhalten.²²⁸

Durch die bestehende Abhängigkeit der Mongolei von Transferleistungen aus Geberländern wird die Korruptionsbekämpfung regelmäßig, beispielsweise in Regierungsverhandlungen, thematisiert und in konkrete Projekte der Entwicklungszusammenarbeit als Ziel aufgenommen. 2005 konnte die mongolische Regierung davon überzeugt werden der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) beizutreten. Die Weltbank finanziert die nationale Umsetzung sowie das EITI Büro in Ulan Bator, was die Bedeutung der Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene unterstreicht. Ziel von EITI ist es, die Transparenz von Zahlungsströmen im extraktiven Sektor zu erhöhen. Tendenziell beschäftigen sich immer mehr Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) sowohl auf Geber- als auch auf Nehmerseite mit der Verbesserung der Transparenz von Zahlungsströmen. Abschließend ist festzustellen, dass die Korruptionsproblematik heute wesentlich präsenter im politischen Diskurs der Mongolei ist. Ernsthaftige Bemühungen, den hohen Grad der Korruption dauerhaft zu bekämpfen, sind dennoch bisher nur in Ansätzen festzustellen.

Korruption und Rent-Seeking haben in der Mongolei ein Niveau erreicht, dass die weitere Entwicklung gefährdet. Die Einnahmen aus dem extraktiven Sektor verstärken das Korruptionspotential. Die umfassende Offenlegung der Investitionsabkommen fehlt, was den beteiligten Personen die Möglichkeit zu korruptem Verhalten eröffnet und der Mongolei so möglicherweise Mehrerlöse durch für sie günstigere Investitionsabkommen vorenthält. Zudem werden die noch schwachen Institutionen durch das hohe Korruptionsniveau unterwandert und ihre Glaubwürdigkeit eingeschränkt. Es lässt sich also feststellen, dass Korruption ein zentrales Problem für die Funktionalität des Gefüges darstellt und so – wie im Schaubild verdeutlicht²²⁹ – eine zielführende gemeinwohlorientierte Problemlösung unmöglich macht. Die weitere Entwicklung der Mongolei wird entscheidend davon geprägt werden, ob es gelingt, die allgegenwärtige Korruption einzudämmen und die gesamtgesellschaftlichen Interessen in den Fokus zu rücken. Die Mongolei ist ein souveräner Staat und der Wille zur Bekämpfung der Korruption muss letztlich aus dem Land heraus entstehen, um Nachhaltigkeit zu erreichen.

Es sollte außerdem berücksichtigt werden, dass faktisch alle Geberländer ökonomische Eigeninteressen in der Mongolei verfolgen und so von Fall zu Fall hinterfragt werden muss, inwieweit auch die internationale Gemeinschaft an einer wirklichen Bekämpfung der Korruption interessiert ist. Zudem hat die Mongolei die Möglichkeit, aufgrund potentiell enormer Ressourceneinnahmen

²²⁷ Vgl. Sant Maral Foundation (2010): Politbarometer #8(41), Oktober 2010, abrufbar auf: <http://www.santmaral.mn/en/publications>, eingesehen am 27.04.2011.

²²⁸ Vgl. Sant Maral Foundation (2010).

²²⁹ Siehe Schaubild nach Scharpf in dieser Arbeit, S. 7 und Anhang S. 86.

stetig unabhängiger zu agieren und sich seine strategischen Partner selbst auszusuchen, womit der Einfluss der bisherigen Geberländer sinkt.²³⁰ Dass der Kampf gegen Korruption auch zu politischen Verwerfungen führen kann, haben die Erfahrungen in anderen Entwicklungsländern gezeigt.²³¹ Daher muss die Problematik mit der nötigen Sorgfalt, Weitsicht aber auch Nachdruck angegangen werden, um eine nachhaltige Entwicklung der Mongolei zu fördern.

4.3.2. Das Dutch Disease Risiko – Eine Gefahr für die Mongolei?

Nachdem das Korruptionsrisiko und die daraus resultierenden Gefahren erörtert wurden, soll in diesem Kapitel der bereits vorgestellte Dutch Disease Ansatz hinsichtlich seiner Relevanz für die Mongolei überprüft werden.

Durch die einseitige Fokussierung auf den extraktiven Sektor ist die Gefahr der Dutch Disease möglicherweise gegeben. Diese Gefahr ist als wesentlicher Baustein zur Bewertung der Potenziale und Risiken eines ressourcenreichen Landes hinzuzuziehen, auch wenn in der Wissenschaft teilweise Uneinigkeit bezüglich der Kausalitäten besteht. Mit dem Ressource Movement Effect, Spending Effect und dem Crowding out Effect lassen sich Teilbereiche der Dutch Disease einzeln untersuchen. Ob die unter dem Begriff der Dutch Disease subsumierten Effekte für die Mongolei zutreffen und eine Gefahr für die weitere Entwicklung des Landes darstellen, soll hier eingeschätzt werden. Sollte die Mongolei unter der Dutch Disease leiden, müsste die Politik aktiv eingreifen, um die im theoretischen Teil der Arbeit vorgestellten negativen Auswirkungen abzumildern.

Einer der ersten Anzeichen einer Dutch Disease wird in der Aufwertung der nationalen Währung gesehen. Die vorhandenen Daten bezüglich des Wechselkursniveaus in der Mongolei lassen aber den Schluss zu, dass es trotz des enormen Wachstums im extraktiven Sektor und einer damit verbundenen höheren Nachfrage nach der nationalen Währung Tugrik (MNT) bisher nicht zu einer signifikanten Aufwertung gekommen ist.²³² Da der Wechselkurs des MNT ein direkter Einflussfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit der ressourcenfernen Wirtschaftssektoren ist, können die Entwicklungen im extraktiven Sektor immer auch mittelbare Auswirkungen auf die ressourcenfernen Wirtschaftssektoren haben. Folgt man dem aktuellen Währungsparameter, ist bisher keine signifikante Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit eingetreten. Allerdings greift diese Einschätzung zu kurz: Die mongolische Tageszeitung UB Post hat veröffentlicht, dass die ausländischen Direktinvestitionen zwischen 1990 und 1999 bei 117 Millionen USD lagen, wovon zunächst nur 25% in den extraktiven Sektor investiert wurden. Zwischen 2000 und 2005 erhöhten sich die Direktinvestitionen auf 419 Millionen USD, wovon nun 49% auf den Gold- und Kupferberg-

²³⁰ Vgl. Chahoud (2008).

²³¹ Vgl. Taylor, S. (2006): Divergent politico-legal responses to past presidential corruption in Zambia and Kenya. *Third World Quarterly*, 27 (2): S. 281-301.

²³² Siehe Abb. 12 – Abb. 15 zur Währungsentwicklung, Anhang, S. 90-91.

bau entfielen.²³³ Eine Verschiebung zugunsten des Ressourcensektors findet statt und lässt den Schluss zu, dass die Mongolei bereits heute unter den Folgen des Resource Movement Effects und des Crowding out Effects, beides Teilaspekte der Dutch Disease, leidet. Der geringe Grad der Industrialisierung wird durch diese Verschiebung manifestiert und die eigentlich zwingend notwendige Diversifizierung der mongolischen Wirtschaft untergraben.

Auch der Spending Effect kann in der Mongolei festgestellt werden: Die Windfall Profits haben zu einem erheblichen Teil zu einer Aufblähung des Staatsapparats und mehr Transferleistungen an die Bevölkerung geführt.²³⁴ Dies bedingt, dass weniger Kapital für eine nachhaltige Investitionspolitik zur Verfügung steht, das die negativen Folgen der Dutch Disease mildern oder ganz umgehen könnte. Der Handlungsspielraum der mongolischen Administration wird durch die Kurzfristigkeit dieser Fiskalpolitik erheblich eingeschränkt, so dass die Weltbank und der IWF während der Wirtschaftskrise von 2008 bis 2010 finanzielle Unterstützung gewähren mussten, weil keine Reserven vorhanden waren.²³⁵

Der Resource Movement Effect bedingt zudem, dass bereits heute die geringe Anzahl von qualifizierten Arbeitskräften verstärkt im extraktiven Sektor tätig wird, da hier die Verdienstmöglichkeiten im Vergleich zu den anderen Sektoren wesentlich besser sind.²³⁶ Weil zudem überproportional in die Ausbildung von Fachkräften für den extraktiven Sektor investiert wird, wird die Konkurrenz um knappes Humankapital weiter zunehmen.²³⁷

Der Aufbau einer intakten, konkurrenzfähigen und diversifizierten Industrie ist unter diesen Vorzeichen als extrem schwierig zu bewerten. Die Mongolei wird es durch die Konkurrenz des extraktiven Sektors mit den ressourcenfernen Industriezweigen nur schwerlich schaffen, ihre Industrie zu diversifizieren und so

²³³ Vgl. Sumiyabazar, Ch. (2006): The Flip side of the mining boom. In: UB Post, 29. November 2006, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=279&Itemid=40, eingesehen am 29.04.2011.

²³⁴ Diese Einschätzung wurde von Vertretern der BGR auch für den sie betreffenden Bereich bestätigt: Die Mitarbeiterzahl im staatlichen Fachaufsichtsamt wurde zunächst auf zwölf erhöht und dann in der Wirtschaftskrise wieder auf sechs begrenzt. Ein effektiver Aufbau einer funktionierenden Behörde wird so erschwert. Diese Praxis wird auch aus anderen Behörden berichtet, kann aber nicht mit Zahlen belegt werden. Auf die Praxis der Zahlung von Transferleistungen wurde schon an anderer Stelle verwiesen.

²³⁵ Vgl. World Bank (2009): Interim Strategy Note for Mongolia, CY 2009-10, International Development Association, International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Corporation.

²³⁶ Die Löhne der Angestellten im Bergbausektor sind nach dem Bankensektor schon heute die zweithöchsten im Land. Die Durchschnittslöhne sollen, bedingt durch den Bergbauboom, auf 6500 USD ansteigen, was allerdings als äußerst ambitioniert gelten kann. Vgl. National Development and Innovation Committee (2011): Development Policies of Mongolia: Incorporating Mining as a Growth Engine.

²³⁷ Ivanhoe Mines investiert beispielsweise 58 Millionen USD in die technische und berufliche Ausbildung ausschließlich im extraktiven Sektor. Vgl. Ivanhoe Mines (2010) Ivanhoe Mines reports construction of Oyu Tolgoi copper-gold complex on schedule for initial test production in 2012, S. 2.

http://www.ivanhoe-mines.com/i/pdf/2010-09-07_NR.pdf, eingesehen am 29.04.2011. Die Gesamtausgaben in das Bildungswesen in der Mongolei betragen zwischen 2002 und 2007 zwischen 6 bis 7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Nach eigener Berechnung beträgt die absolute Höhe der Bildungsausgaben pro Jahr ca. 350 Millionen USD. Die Investition von Ivanhoe Mines stellt nach der hier vertretenen Auffassung eine signifikante Größe dar, die einen erheblichen Einfluss auf die Akzentuierung im Bildungssystem haben wird und die Konkurrenz um knappes Humankapital erhöht. Vgl. Asian Development Bank (2009): ADB Helps Mongolia's School Children Cope with Global Economic Crisis, 25. September 2009. <http://www.adb.org/media/Articles/2009/13001-mongolian-education-developments/>, eingesehen am 29.04.2011.

die Abhängigkeit vom extraktiven Sektor nachhaltig zu verringern. Die indirekte Deindustrialisierung wird so durch die Dutch Disease Effekte mit initiiert.

Grundsätzlich ist es schwierig, alle Kausalitäten in der plakativen Form nachzuweisen, wie sie sich in den vorgestellten Theorien und Ansätze präsentieren. Dennoch lassen sich – wie für den Fall Mongolei gezeigt – eindeutige Tendenzen feststellen, wenn auch eine zweifelsfreie Zuordnung bezüglich Ursache und Wirkung der Dutch Disease Effekte mit Vorsicht gehandhabt werden sollte.²³⁸ Auch bei kritischer Sichtweise auf den Dutch Disease Ansatz kann für die Mongolei festgehalten werden, dass sie unter den Effekten, die in dem Dutch Disease Modell beschrieben werden, leidet. Der sich abzeichnende Ressourcenboom wird diese Effekte aller Voraussicht nach noch verstärken. Die positiven Entwicklungspotentiale des Ressourcenreichtums könnten dann hinfällig werden. Dies gilt es in der Politikgestaltung zu berücksichtigen. Die Gefahren einer Dutch Disease können durch gezielte Maßnahmen begrenzt werden, wenn der politische Wille vorhanden ist, sich den beschriebenen Herausforderungen zu stellen. In diesem Zusammenhang können auch die international tätigen entwicklungspolitischen Organisationen wertvolle Unterstützung durch die Vermittlung von notwendigem Wissen leisten.²³⁹ Die politische Elite der Mongolei muss die vom Ressourcenboom ausgehenden Gefahren realisieren und darf sich nicht von den erwarteten enormen Erlösen blenden lassen. Den Kreislauf der einseitigen Fokussierung auf den extraktiven Sektor zu durchbrechen, sollte ein zentrales Anliegen für Politik und Gesellschaft in den nächsten Jahren sein. Erst wenn die notwendigen strukturellen Rahmenbedingungen etabliert sind, kann das entwicklungsrelevante Potenzial des extraktiven Sektors voll ausgeschöpft werden. Das nötige Verantwortungsgefühl, die Weichen für eine nachhaltige Konfiguration der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation zu stellen, ist nach aktueller Einschätzung jedoch noch nicht ausreichend vorhanden.

4.3.3. Volatile Rohstoffpreise und Windfall Profits als Entwicklungshemmnis?

Der Rohstoffsektor ist durch sein schwer zu kalkulierendes Umfeld geprägt. Ungewisse Qualität und Quantität des Förderguts, Explorationsphasen mit ungewissem Ausgang und geringe zeitliche Planungssicherheit charakterisieren die Gegebenheiten im extraktiven Sektor. Der Teilaspekt, der diese unberechenbaren Entwicklungen plastisch darstellt, ist das teils enorme Auf und Ab der Weltmarktpreise für Rohstoffe. Gerade während der letzten Jahre war die Preisentwicklung auf den internationalen Märkten turbulent. Der Kupferpreis, für die Mongolei eine wichtige Referenzgröße, hat sich beispielsweise von knapp 1500 USD/Tonne in 2002 auf fast 10.000 USD/Tonne Ende 2010 entwickelt, wobei die Weltwirtschaftskrise diesen Preis 2008 kurzfristig von fast 7.000

²³⁸ Die Wirtschaftstheorie kennt mit dem Balassa-Samuelson Effekt einen Ansatz, der ähnliche Ergebnisse wie der Dutch Disease Ansatz hervorrufen kann. Die Ursachen und Wirkungsweise des Balassa-Samuelson Effekts, auf die in dieser Arbeit aber nicht eingegangen werden kann, sind dabei jedoch andere. Es verdeutlicht aber, dass der Dutch Disease Ansatz durchaus kritisch hinterfragt werden sollte.

²³⁹ Vgl. BMZ (2010b).

USD/Tonne auf knapp unter 3000 USD/Tonne sinken ließ.²⁴⁰ Die Weltbank hat errechnet, dass ein Preisrückgang von 25 bis 35% für den Rohstoffsektor durchaus üblich ist.²⁴¹ Derartige Preisschwankungen sind mit fiskalpolitischen Maßnahmen nur schwer aufzufangen und können gravierende Folgen für die Funktionsfähigkeit des mongolischen Staates haben, da die wichtigsten Exportgüter der Mongolei auf absehbare Zeit Kupfer und Gold bleiben werden.

Die aktuelle Preisentwicklung, die sich auf einem hohen Niveau eingependelt hat, wird mit einer erhöhten Nachfrage aus China begründet.²⁴² Die Hoffnung der Mongolei ist, dass die Preise langfristig hoch bleiben. Diese Einschätzung mag zutreffen, jedoch wird der Markt der natürlichen Ressourcen mittlerweile von einigen wenigen Händlern kontrolliert, was Preisschwankungen begünstigt. Zudem rückt dieser Markt vermehrt in den Fokus von Spekulanten und Hedgefonds.²⁴³ Vertraut die mongolische Regierung einseitig darauf, dass die Rohstoffpreise auf dem hohen Niveau bleiben, riskiert sie jederzeit eine Verwundbarkeit, wie sie die Weltwirtschaftskrise 2008 gezeigt hat. Die Folge wären unabsehbare, möglicherweise katastrophale ökonomische Auswirkungen auf die weitere Entwicklung der Mongolei.²⁴⁴

Bereits 1996 wurde die Mongolei von fallenden Rohstoffpreisen überrascht, die ökonomische Verwerfungen zur Folge hatten.²⁴⁵ Die Politik hatte keine Vorsorge getroffen und war nicht in der Lage, die Situation aus eigener Kraft heraus zu bewältigen. Nur ein sich rasch erholender Kupferpreis sorgte damals dafür, dass der Schaden sowohl für die wirtschaftliche als auch die gesellschaftliche Entwicklung gering blieb. Mit dem Wissen um diese Problematik stellt sich heute die Frage: Hat die mongolische Regierung erkannt, dass sie in Zukunft nicht nur auf hohe Preise hoffen, sondern aktiv wirtschaftspolitische Impulse setzen muss? Die Weltwirtschaftskrise und deren Auswirkungen auf die Mongolei legen die Vermutung nahe, dass es der mongolischen Regierung bisher nicht gelungen ist, ein Konzept zur Anwendung zu bringen, das Handlungsfähigkeit in wirtschaftlichen Krisensituationen garantiert. Globale Entwicklungen haben so-

²⁴⁰ Zur Kupferpreisentwicklung: „Analysten gehen von einem Preis von bis zu 13.000 Dollar je Tonne für das laufende Jahr aus. Im Frühjahr 2011 kostete Kupfer bereits mehr als 10.000 Dollar pro Tonne an der LME, der ausschlaggebenden Warenterminbörse.“ Roeder, Marlene (2011): Ohne Kupfer geht fast nichts – Das rote Metall ist so begehrt wie nie. Das lockt Spekulanten an. Nach dem Erdbeben in Japan dürfte der Preis auf Dauer weiter steigen. In: Die Zeit, 7. April 2011, Nr. 15, S. 34. Siehe Abb. 11: Kupferpreisentwicklung, Anhang, S. 89. Die Goldpreise, die in der Wirtschaftskrise weiter angestiegen sind, konnten den Verlust bei Kupfer nicht ausgleichen. Zum einen wegen des viel geringeren Umfangs und zum zweiten, weil durch die Windfall Profit Tax die offizielle Goldproduktion zurückgegangen ist. Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 5.

²⁴¹ Vgl. World Bank (2007b): Mongolia – Sources of Growth – Country Economic Memorandum, Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region, S. 148. Ein Rückgang um 25 bis 35% mag im ersten Moment viel erscheinen. Im volatilen Rohstoffmarkt sind solche Schwankungen allerdings normal. Berücksichtigt man dann noch die gestiegene Wahrscheinlichkeit von Spekulationsblasen, muss davon ausgegangen werden, dass derartige Schwankungen in Zukunft ebenfalls vorkommen werden.

²⁴² Vgl. Roeder (2011): S. 34

²⁴³ Vgl. Roeder (2011): S. 34

²⁴⁴ Vgl. World Bank (2007b): S. 1-25.

²⁴⁵ Der Rückgang des Kupferpreises von 1995 auf 1996 betrug 22%. Eigene Berechnung auf Grundlage der Jahresdurchschnittspreise der London Metal Exchange (LME).

mit weiter direkte Auswirkungen auf die mongolische Wirtschaft, da Wachstum größtenteils über den Export von Kupfer, Kohle und Gold generiert wird.²⁴⁶

Eine weitere Problematik im Kontext von stark schwankenden Einnahmen ist der Schuldendienst: Die Weltwirtschaftskrise hat aufgezeigt, dass die Mongolei ihren Schuldendienst nur bei hohen Exporterlösen bewerkstelligen kann. Daher ist es zwingend notwendig, die Verschuldung im Blick zu behalten, sowie Maßnahmen zu ergreifen, dass auch bei schlechter ökonomischer Lage alle Gläubiger bedient werden können und das Land nicht sofort auf externe Hilfe angewiesen ist, die dann wiederum den zukünftigen Schuldendienst ansteigen lässt.

Generell stellt sich die Frage, „[...] how should one use windfall revenues and fiscal surpluses that the Government is accumulating in a manner that makes fiscal policy to become more forward looking towards achieving broad-based growth for many more years to come?“²⁴⁷ Eine der Antworten auf diese Frage kann sein, dass Überschüsse zuerst dazu verwendet werden, Verbindlichkeiten gegenüber Dritten zu reduzieren, um zukünftig einen geringeren Schuldendienst leisten zu müssen. Eine andere Möglichkeit ist das Anlegen der Überschüsse, um in einer Rezession mehr finanziellen Spielraum zu haben und durch anti-zyklische Investitionen der inländischen Wirtschaft einen Wachstumsimpuls geben zu können. Diesen fiskalischen Spielraum hat die Mongolei derzeit nicht.²⁴⁸

Das Instrument des Ressourcenfonds könnte an dieser Stelle Verwendung finden, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu ermöglichen, den fiskalischen Spielraum langfristig zu vergrößern und zudem die Budgetplanung zu vereinfachen. Bisher zeichnet sich die mongolische Fiskalpolitik überwiegend durch prozyklische Interventionen aus, wobei die mongolische Politik kaum Weitsicht bewiesen hat, sondern sich häufig zu populären, aber nicht zukunftsorientierten Ausgaben hat verleiten lassen.²⁴⁹ Um zukunftsorientierte Politik zu gestalten, müssen Mechanismen entwickelt werden, die Anreize für die politisch handelnden Personen kreieren, antizyklisch zu handeln und Reserven zu bilden. Ziel der Politik muss sein, eine klare Entwicklungsstrategie zu kommunizieren und transparente Regeln zu implementieren, die auch als Grenze für eine verantwortungslose Fiskalpolitik dienen.²⁵⁰ Dabei ist es besonders schwierig der Be-

²⁴⁶ Vgl. Assmann/Vasters/Wagner (2006): S. 9-10. Aktuell ist eine Verschiebung in der Rangfolge der Bedeutung der einzelnen Ressourcen zu beobachten. War bisher Kupfer die wichtigste Ressource, scheint jetzt Kohle immer bedeutender zu werden. Vgl. Shinebayar, P. (2011a): Coal the Most Important Mineral Resource of Mongolia. In: UB Post, 10 Mai 2011, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=6207&Itemid=40, eingesehen am 17.06.2011.

²⁴⁷ World Bank (2007b): S. 155.

²⁴⁸ Vgl. National Statistical Office of Mongolia (2010): Social and economic situation of Mongolia, http://www.nso.mn/v3/index2.php?page=news_more&id=268, eingesehen am 02.05.2011.

²⁴⁹ Pro-Zyklische Ausgaben sind eher die Regel als die Ausnahme und nicht nur für Entwicklungsländer typisch. Das in „guten Jahren“ Reserven für „schlechte Jahre“ angelegt werden ist politisch wenig opportun und wird selten konsequent umgesetzt. Vgl. Arezki, Rabah und Ismail, Kareem (2010): Boom-Bust Cycle, Asymmetrical Fiscal Response and the Dutch Disease, IMF WP/10/94, Washington (D.C.): International Monetary Fund. Vgl. World Bank (2010): S. 8.

²⁵⁰ Die mongolische Politik hat bisher wenig nach dem Grundsatz der nachhaltigen Investition von Windfall Profits gehandelt und die zusätzlichen Einnahmen vornehmlich zur Aufblähung des Staatsapparats verwendet oder für die zusätzliche Zahlung von Sozialleistungen. Vgl. World Bank (2010): S. 8.

völkerung die Notwendigkeit der Rücklagenbildung zu erläutern, da für diese kein unmittelbarer Nutzen sichtbar wird, wie dies beispielsweise durch Investitionen in Infrastruktur oder Sozialleistungen der Fall wäre.

Das Zeitfenster, das die Mongolei hat, um die nötigen institutionellen Strukturen zu optimieren ist begrenzt, da idealerweise die Regeln etabliert sein sollten, bevor die Gelder aus dem extraktivem Sektor fließen. Von der Qualität der zu etablierenden Institutionen wird maßgeblich abhängen, ob die Volatilität der Rohstoffpreise und die Windfall Profits positive oder negative Impulse setzen und sich der Ressourcenboom als Segen oder Fluch für die Mongolei auswirkt.²⁵¹

Derzeit ist keine nachhaltige Entwicklungsstrategie der mongolischen Regierung bekannt, wie den volatilen Rohstoffpreisen begegnet und mit Wind Fall Profits umgegangen werden soll.²⁵² Die Weltbank schlägt deshalb vor, dass die vielfältigen Ressourcenrisiken eindeutig identifiziert werden müssen, um dann mit Hilfe der gewonnenen Erkenntnisse eine Strategie der Risikominimierung entwickeln zu können, um so die Chancen, die der Ressourcenreichtum verspricht, effektiv nutzen zu können.²⁵³ Die Mongolei muss beginnen, sich als Teil der globalisierten Weltwirtschaft zu verstehen und lernen, mit den Mechanismen der freien Marktwirtschaft und den damit verknüpften Auswirkungen auf innenpolitische Angelegenheiten umzugehen.

4.3.4. Gewaltsame Ressourcenkonflikte – Ein Problem für die Mongolei?

Im wissenschaftlichen Diskurs bezüglich der mit Ressourcenreichtum verbundenen Risiken spielen gewaltsame Ressourcenkonflikte eine bedeutende Rolle. Auch in der Mongolei bestehen auf den ersten Blick die theoretischen Anzeichen für eine konfliktartige Dynamik, wie der Failed States Index unterstreicht.²⁵⁴ Die Gefahr einer durch den Ressourcenreichtum bedingten gewaltsamen Auseinandersetzung ist aber, nach aktueller Einschätzung, in der Mongolei praktisch nicht gegeben. Die ‚Konflikte um natürliche Ressourcen‘, wie sie beispielsweise in vielen ressourcenreichen afrikanischen Ländern von Relevanz sind, können im Kontext der Mongolei daher vernachlässigt werden. Dies ist auf die spezifischen Gegebenheiten der Mongolei zurückzuführen: Ethnische oder religiöse Konfliktlinien sind nicht oder kaum vorhanden.²⁵⁵

²⁵¹ Vgl. Frankel, Jeff (2010): The Natural Resource Curse: A Survey, CID Working Paper Nr. 195, Mai 2010, S. 16-19.

²⁵² Vgl. World Bank (2007b): S. 149. Diese Einschätzung deckt sich mit den Berichten der im entwicklungspolitischen Kontext tätigen Mitarbeiter, mit denen der Autor in der Mongolei Gespräche führen konnte.

²⁵³ Vgl. World Bank (2007b): S. 149.

²⁵⁴ Die Gefahr des Staatsversagens hat sich in den letzten Jahren nach Einschätzung des Failed States Index stetig erhöht und damit auch das theoretische anzunehmende Konfliktrisiko, jedoch scheint dieser Indikator kaum Aussagekraft bezüglich des Konfliktpotentials in der Mongolei zu haben. Konfliktmediation findet auch in Abwesenheit von staatlichen Instanzen in gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen statt. Siehe Abb. 7: Failed States Index / Mongolei, Anhang S. 88.

²⁵⁵ In der mongolischen Bevölkerung lässt sich zudem ein starkes nationales Bewusstsein beobachten, das sich vor allem in der Ablehnung alles ‚nicht Mongolischen‘ ausdrückt, insbesondere aber in einer ex-

Darüber hinaus ist die Gesellschaft durch die friedfertige nomadische Kultur geprägt, in der der starke Zusammenhalt unter der ländlichen Bevölkerung nach wie vor das gegenseitige Überleben sichert. Bemerkenswert sind die ausgeprägten familiären Beziehungen, innerhalb derer Konfliktmediation üblich ist.²⁵⁶ Fragen der Landnutzung werden in dem Land mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte der Welt so trotz Überweidung friedlich geregelt.²⁵⁷ Möglicherweise ist die Mongolei im Kontext von gewaltsamen Ressourcenkonflikten ein Sonderfall, da davon auszugehen ist, dass auch die Frage nach der Verwendung der Mittel aus dem Ressourcenabbau kaum zu kriegerischen Konflikten führen wird. Eine Einschränkung muss gemacht werden: Die sozialen Disparitäten innerhalb der Gesellschaft nehmen stetig zu. Dieses wachsende soziale Ungleichgewicht könnte in Zukunft das Konfliktpotential erhöhen.²⁵⁸ Dazu ist bisher nicht absehbar, wie sich die Situation des Kleinbergbaus, zum einen in Konkurrenz zu den Großprojekten, zum anderen auch in Konkurrenz zur nomadischen Bevölkerung und der damit verbundenen Landnutzungsfrage entwickelt. Eben diese Frage der Landnutzung ist im Kontext der Mongolei voraussichtlich kritischer zu sehen als die Mittelverteilung aus dem extraktiven Sektor. Die rasant wachsende Bevölkerung und die starke Überweidung des Graslandes führen – auch wenn es bei den Ausmaßen der Mongolei schwer vorstellbar ist – zu einer Verknappung nutzbaren Landes.²⁵⁹ Eine Beschneidung der für die Viehwirtschaft existentiellen Weideflächen durch den Bergbau stellt für die ländliche Bevölkerung eine unmittelbare Bedrohung dar und überlagert so in ihrer Brisanz bezüglich möglicher Konflikte wahrscheinlich die Frage nach der Verteilung der Mittel.

Noch wird dieses vorhandene Konfliktpotential durch die gesellschaftlichen Strukturen, auch in Abwesenheit des Staates, kanalisiert. Diese bisherige Abwesenheit des Ressourcenrisikos ‚Gewaltkonflikte‘ ist als Chance für die weitere Entwicklung der Mongolei zu sehen. Es wird wichtig sein, diese kulturell begründete Besonderheit der Mongolei auch unter den Gegebenheiten eines Ressourcenbooms zu bewahren, um so das Entwicklungspotential des extraktiven Sektors besser ausschöpfen zu können. Gewaltkonflikte als Risiko sind für die Mongolei – als einziges der in der vorliegenden Arbeit behandelten Ressourcenrisiken – aktuell und für die unmittelbare Zukunft auszuschließen.

tremen Ablehnung der dominanten Großmacht China. Inländische Konflikte werden so auf externe ‚Störfaktoren‘ zurückgeführt. Diese paradoxe Projektion von Problemen auf ausländische Faktoren stärkt das nationale Zusammengehörigkeitsgefühl. In diesem Zusammenhang fällt leider auch eine stark wachsende Neo-Nazi-Bewegung auf, die mit populistischen Mitteln und Gewalt ihr Ziel verfolgt, die ‚reine mongolische Kultur‘ vor fremden Einflüssen zu bewahren. Siehe hierzu den Bericht des ZDF Magazins ‚Auslandsjournal‘ vom 29. September 2010:

<http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1151520/Nazis+in+der+Mongolei#/beitrag/video/1151520/Nazis-in-der-Mongolei>, eingesehen am 17.06.2011.

²⁵⁶ Bei Reisen durch die Mongolei fällt auf, dass es vielfältige familiäre Beziehungen gibt und es einem vorkommt, als sei jeder mit jedem verwandtschaftlich verbunden. In diesem Kontext eine kriegerische Auseinandersetzung, ähnlich derer in Afrika, als wahrscheinliches Szenario zu sehen, erscheint nur schwer vorstellbar. Möglicherweise ist die Mongolei ein Sonderfall, der zumindest durch die Forschung von Collier und Hoeffler nicht erklärt werden kann.

²⁵⁷ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2007): S. 20-21.

²⁵⁸ Ebd. S.25.

²⁵⁹ Vgl. Fischer, Peter (2009): Die riesige Mongolei wird für ihr Volk bald zu klein sein. In: Neue Züricher Zeitung, 7. August 2009,

http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/die_riesige_mongolei_wird_fuer_ihr_27-millionen-volk_bald_zu_klein_sein_1.3290849.html, eingesehen am 23.05.2011.

4.4. Mongolische Initiativen zur Abwehr der Ressourcenrisiken

Die Probleme im Kontext von Ressourcenabbau stellen sich für die Mongolei vielschichtig dar. Es lassen sich Belege für die Existenz der unterschiedlichsten Ressourcenrisiken und deren negative Auswirkungen finden. Der Bedarf an politischen Antworten und Lösungsstrategien ist groß, denn die vielfältigen Ressourcenrisiken haben das Potenzial, den begonnenen Transformations- und Entwicklungsprozess nachhaltig zu schädigen. Ob die angesprochenen Szenarien tatsächlich Realität werden, hängt auch von den politischen Initiativen ab, die einem möglichen Ressourcenfluch entgegenwirken können. Welche Bemühungen zur Abwehr des Ressourcenfluchs unternommen wurden, soll nun überblicksartig benannt werden.

Im Kontext der aktuellen Debatte in der Mongolei werden gerade von der politischen Elite und den international agierenden Bergbaukonzernen bisher überproportional die Chancen für das Land beleuchtet. Die vorhandenen Risiken werden bisher größtenteils ignoriert, wie beispielsweise der ineffiziente Kampf gegen die Korruption dokumentiert. Korrespondierend damit fallen die Antworten der mongolischen Politik bis dato ernüchternd aus. Zwar wurde 2007 ein Ressourcenfonds eingerichtet, über den jedoch keine Informationen öffentlich zugänglich sind, was sowohl die Höhe der verwalteten Einnahmen betrifft, als auch, welche Strategie mit dem Fonds überhaupt verfolgt wird.²⁶⁰ Es kann deshalb auch nicht geklärt werden, ob der Fonds derzeit noch existiert. Trotz der Beliebtheit von Fondsmodellen in der internationalen Gemeinschaft sind die Voraussetzungen für einen Ressourcenfonds in der Mongolei, der tatsächlich einen signifikanten Anteil der im extraktiven Sektor erwirtschafteten Gewinne verwalten soll, derzeit nur bedingt gegeben. Ein Hemmnis besteht wahrscheinlich darin, dass jedem Fonds zunächst hohe Kapitalbeträge zugeführt werden müssen, damit die mit dem Fonds erwirtschafteten Erträge eine entsprechende Relevanz im Haushalt haben. Es liegt die Vermutung nahe, dass die mongolische Administration uneingeschränkten Zugriff auf die Einnahmen aus dem Bergbau haben und diese nicht von einer unabhängigen Instanz verwalten lassen möchte. Ein Rohstofffonds als Modell für die Mongolei wird somit überwiegend von externen, entwicklungspolitisch tätigen Organisationen gewünscht.²⁶¹ Trotz der Skepsis seitens der mongolischen Regierung berät die GIZ derzeit beim Aufbau eines unabhängigen Ressourcenfonds.²⁶² Eine tagesaktuelle Entwicklung, die einen möglichen Mentalitätswandel der mongolischen Regierung bezüglich Ressourcenfonds bedeuten könnte, ist die Ankündigung, den erst 2011 initiierten Stabilitätsfonds von 50 Millionen USD auf 200 Millionen USD bis Ende 2011 aufzustocken.²⁶³ Diese Maßnahme könnte als Hinweis darauf ge-

²⁶⁰ Vgl. Anderson & Anderson (2008): The Changing Legal Environment for Mining in Mongolia, <http://www.analp.com/the-changing-legal-environment-for-mining-in-mongolia/>, eingesehen am 16.06.2011. Vgl. Deutsche Botschaft Mongolei (2007) Jahreswirtschaftsbericht Mongolei, Botschaft Ulan Bator, März 2007.

²⁶¹ „Das Vorhaben [Strategische Investitionsberatung] arbeitet an einer Studie zum Thema Rohstoff-Governance in der Mongolei und berät bei dem Aufbau eines Sovereign Wealth Funds zur Verwaltung der Rohstoffeinnahmen.“ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (o.J.).

²⁶² Vgl. ebd.

²⁶³ Vgl. Shinebayar, P. (2011b): Government in No Rush to Issue Sovereign Bond. In: UB Post, 14. Juni 2011, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=6441&Itemid=36,

wertet werden, dass der 2007 eingerichtete Fonds tatsächlich keine Relevanz mehr besitzt. Zu diesem neuen Ressourcenfonds sind allerdings noch keine näheren Informationen bekannt, weshalb noch nicht beurteilt werden kann, welche konzeptuelle Strategie die mongolische Regierung für die Verwaltung der Ressourceneinnahmen zukünftig verfolgen möchte. Es bleibt abzuwarten, inwieweit das neue Fondsmodell auf eine langfristige und nachhaltige Entwicklung hin ausgerichtet ist und damit eine positive Wirkung entfalten können.

Eine weitere politische Initiative im Zusammenhang mit dem Ressourcenreichtum ist das National Development and Innovation Committee (NDIC), welches 2009 gegründet wurde. Erklärtes Ziel ist die Verbesserung der Politikkohärenz, gerade auch in den Bereichen, die den extraktiven Sektor betreffen. Das NDIC hat die Aufgabe, eine nationale Entwicklungsstrategie zu entwickeln und diese mit den Fachministerien zu implementieren. Diese Behörde könnte somit eine wichtige Rolle, sowohl bei der Etablierung eines Ressourcenfonds, als auch bei der Diversifizierung der Wirtschaft einnehmen. Da das NDIC jedoch auf Initiative des mittlerweile abgelösten Premierministers Bayar gegründet wurde, fehlen derzeit der politische Rückhalt und damit auch die Durchsetzungsfähigkeit. Aktuell kann nicht beurteilt werden, inwieweit das NDIC die ihm eigentlich zugeordnete Rolle wird ausfüllen können. Eine nach außen hin sichtbare aktive Rolle und Wirksamkeit in der mongolischen Politik ist derzeit jedenfalls nicht feststellbar.

Zur Verbesserung der Transparenz im extraktiven Sektor ist die mongolische Regierung 2005 EITI beigetreten und hatte sich verpflichtet, den Validation Process bis März 2010 abzuschließen, um dann als Compliant Country anerkannt zu werden. Dieser Evaluierungsprozess wurde im Oktober 2010 – sechs Monate nach dem vereinbarten Termin – erfolgreich abgeschlossen. Die nächste reguläre Validierung erfolgt 2015.²⁶⁴ Durch EITI hat in der Mongolei eine Sensibilisierung für die Themen Korruption und Rent-Seeking im Kontext von natürlichen Ressourcen begonnen. Dennoch kämpft EITI weiterhin mit Akzeptanzproblemen. Die weitere Entwicklung und der Erfolg von EITI werden daher maßgeblich davon abhängen, wie groß die politische Unterstützung seitens der mongolischen Regierung als auch der internationalen Gemeinschaft sein wird.

Der Erfolg der bisherigen Initiativen zur Abwehr der Ressourcenrisiken ist ambivalent zu sehen. Erste Ansätze, die zum Teil positiv stimmen – wie EITI oder das NDIC – sind vorhanden. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Herausforderungen sind diese jedoch Makulatur. Es fehlt nicht an Absichtserklärungen, sondern an der konsequenten Umsetzung, wie vor allem die Korruptionsproblematik dokumentiert. Seit der Ratifizierung der UNCAC im Januar 2006 wurde dieses Problem nicht signifikant eingedämmt. Eine bedeutende Verbesserung von Governance und Transparenz wird mit den aktuellen Anstrengungen vo-

eingesehen am 16.06.2011. Bei einer Rendite von 10% würden allerdings so nur fünf Millionen USD für den Haushalt zur Verfügung stehen. Der Aufbau eines Ressourcenfonds verlangt daher viel Geduld, bis die Erträge aus dem Fonds einen signifikanten Anteil am Budget ausmachen. Diese Geduld wird oftmals nicht aufgebracht.

²⁶⁴ Vgl. EITI Website, <http://eiti.org/Mongolia>, eingesehen am 20.06.2011.

raussichtlich nicht erreicht. Zudem fehlt ein kohärenter wirtschaftspolitischer Ansatz, der sowohl eine Diversifizierung der Wirtschaft anstrebt, makroökonomische Aspekte berücksichtigt, sowie in eine zukunftsorientierte Fiskalpolitik eingebettet ist.

Nach dem dieser Arbeit zugrunde liegenden Kenntnisstand sind die bisherigen Initiativen zur Abwehr der Ressourcenrisiken ungenügend. Die Mongolei nimmt die vorhandenen Handlungsoptionen kaum wahr. Eine weitere Sensibilisierung der Gesellschaft und vor allem der Politik ist nötig, um das Bewusstsein für die vorhandenen Optionen zu schärfen und den Kenntnisstand bezüglich der gravierenden Folgen eines Ressourcenfluchs zu erhöhen.

5. Bewertung der Analyseergebnisse zur Mongolei

Im Verlauf der Arbeit wurde immer wieder deutlich, dass der institutionelle Rahmen in der Mongolei zahlreichen schwächenden Elementen ausgesetzt ist²⁶⁵, die einerseits auf der noch unzureichenden Etablierung einzelner Institutionen basieren, andererseits aber auch in einer mangelnden Bereitschaft der verantwortlichen Akteure zur Kooperation oder endgültigen Umsetzung greifender Maßnahmen ihren Ursprung haben. Dieser Umstand mag der Prozesshaftigkeit geschuldet sein und kann so also auch noch nicht abschließend als gescheitert bewertet werden. Dennoch steht der offensichtlichen Trägheit der institutionellen Reformen die enorme Dynamik des einsetzenden Ressourcenbooms gegenüber, was zur Folge hat, dass die Politik die ‚Spielregeln‘ nicht im Voraus etablieren – also aktiv agieren, sondern auf die rasanten Entwicklungen nur noch reagieren kann und sich auf diese Weise Gestaltungsspielraum nehmen lässt. Wie unter Punkt 4.2.1²⁶⁶ bereits angesprochen, liegt die Verantwortung für die offensichtliche Verschleppung der Reformansätze möglicherweise bei einflussreichen Personengruppen, die kein Interesse an einer Straffung des institutionellen Gefüges haben, da so ihre Möglichkeiten zur privaten Bereicherung eingeschränkt würden.

5.1. Verortung aus Sicht des akteurzentrierten Institutionalismus

Zwar konnte in der vorliegenden Arbeit keine detaillierte Akteurs- und Institutionsanalyse geleistet werden,²⁶⁷ dennoch ließ sich trotz unbekannter Variablen ein Bild des politisch-gesellschaftlichen Gefüges und möglicher Wirkungsfaktoren zeichnen, das eine Annäherung an die Realität darstellt. Greift man nun explizit auf das Vokabular des akteurzentrierten Institutionalismus und das

²⁶⁵ Siehe insbesondere die unter Punkt 4.3.1 Korruption und Rent-Seeking als elementare Grundprobleme für die weitere Entwicklung der Mongolei? genannten Störfaktoren.

²⁶⁶ Siehe Punkt 4.2.1 Governance im Kontext der Mongolei.

²⁶⁷ Ein solches Unterfangen wäre im Rahmen dieser Arbeit zum einen nicht zu leisten gewesen und zum anderen an der dürftigen Informationslage bezüglich interner Machtstrukturen und Interessenslagen gescheitert.

Schaubild nach Scharpf zur Bewertung zurück, lässt sich festhalten: In Folge des Ressourcenbooms kommen auf die Mongolei zahlreiche *Probleme* in Form der Ressourcenrisiken zu, die *politische Entscheidungen* verlangen, um aus den Ressourceneinnahmen einen größtmöglichen Mehrwert für die mongolische Gesellschaft zu generieren. Der *institutionelle Kontext* in der Mongolei ist jedoch geschwächt. Die Steuerungs- und Problemlösungskompetenz reicht bisher nicht aus, um *Akteure, Konstellationen* und *Interaktionsformen* ausreichend beeinflussen, kontrollieren und moderieren zu können und sie am Verfolgen ausschließlich partikularer Interessen zu hindern. Die regulierende Aufgabe des *institutionellen Kontexts* wird also aufgrund seiner Instabilität nicht in der Form wahrgenommen, wie es nötig wäre, um den von ihm zu strukturierenden Prozess adäquat zu begleiten und so das Ziel einer gemeinwohlorientierten Politik zu erreichen.

Letztlich verfestigt sich der Eindruck eines Machtungleichgewichts innerhalb des gesellschaftlichen Systems, in dem Partikularinteressen überrepräsentiert sind und die Erarbeitung und Verankerung eines funktionierenden, auf das Gemeinwohl ausgerichteten institutionellen Rahmens noch behindert werden.

5.2. Abschließende Prüfung der Forschungshypothese

Die zu Beginn der Arbeit aufgeworfene Fragestellung, ob die Mongolei die notwendigen Voraussetzungen für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem vorhandenen Ressourcenreichtum erfüllen, einen nachhaltigen Entwicklungspfad beschreiten und so dem Ressourcenfluch entgehen kann, wurde für die vorliegende Analyse an drei Bedingungen gekoppelt. Diese sollen Aufschluss über den Status der Entwicklungsmodi bezüglich des Ressourcenbooms geben.

Die Analyse der Mongolei konnte jedoch aufzeigen, dass ein Großteil der in dieser Arbeit vorgestellten Ressourcenrisiken für die Mongolei zur konkreten Gefahr geworden ist. Aus den gesamten Analyseergebnissen, vor allem des Kapitels zu den mongolischen Initiativen zur Abwehr der Ressourcenrisiken²⁶⁸, lässt sich ablesen, dass die Bedingung (1) – Verständnis für und Wissen um die mit der Ressourcennutzung verbundenen Risiken – nur teilweise, jedenfalls aber nicht ausreichend erfüllt ist. Wäre das Bewusstsein für die Tragweite der einzelnen Problemfelder wie Dutch Disease, Korruption und Rent-Seeking ausgereift, würde deutlich konsequenter gegengesteuert werden.

Wie in der gesamten Analyse der Mongolei immer wieder präsent und im vorangegangenen Kapitel zum akteurzentrierten Institutionalismus²⁶⁹ eindeutig zusammengefasst, besteht das Hauptproblem der Mongolei im geschwächten institutionellen Gefüge. Damit ist die Bedingung (2) – stabiles institutionelles Gefüge, das den Zielen der Good Governance folgt – nicht erfüllt.

Für Bedingung (3) – Wissen um und Bereitschaft zur Anwendung der Handlungsoptionen zur Vermeidung des Ressourcenfluchs – ist davon auszugehen,

²⁶⁸ Siehe hierzu Kapitel 4.4 Mongolische Initiativen zur Abwehr der Ressourcenrisiken, S. 67.

²⁶⁹ Siehe u.a. Kapitel 5.1 Verortung aus Sicht des akteurzentrierten Institutionalismus, S. 71.

dass das angesprochene ‚Wissen‘ zumindest theoretisch vorhanden sein müsste, weil es auf der Agenda der internationalen Organisationen einen hohen Stellenwert besitzt und angenommen werden kann, dass es permanent an die Mongolei herangetragen wird. Gerade im Kapitel bezüglich der Umsetzung möglicher Handlungsoptionen²⁷⁰ wurde aber deutlich, dass trotz des Wissens keine umfassende Bereitschaft zu tiefgreifenden Veränderungen vorhanden ist.²⁷¹ Damit ist keine der aufgestellten Bedingungen der Hypothese hinreichend erfüllt, weshalb hier die Schlussfolgerung gezogen wird, dass zumindest für die unmittelbare Zukunft eine nachhaltige Entwicklung in Verbindung mit dem Ressourcenboom ausgeschlossen werden kann. Vielmehr ist für die Mongolei zu erwarten, dass die vorgestellten Ressourcenrisiken ihre negative Wirkung entfalten und der Ressourcenfluch so eintreten kann.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Analyse der Mongolei hat gezeigt, dass der demokratische Transformationsprozess trotz bedeutsamer Fortschritte seit den 1990er Jahren noch nicht abgeschlossen ist. Die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre beruhte im Wesentlichen auf dem wachsenden extraktiven Sektor und den hohen Weltmarktpreisen für die in der Mongolei vorhandenen Ressourcen. Durch die enormen unerschlossenen Rohstoffvorkommen und die weiter steigenden Ressourcenpreise steht die Mongolei an der Schwelle zu einem Ressourcenboom von bisher nicht absehbarer Dimension. Um einen dauerhaften Nutzen und gesamtgesellschaftliche Prosperität zu sichern, sind tiefgreifende strukturelle Anpassungen vorzunehmen, damit der plötzliche Segen sich nicht in den vielbeschriebenen ‚Ressourcenfluch‘ umkehrt. Dazu muss, wie in dieser Arbeit ausführlich nachvollzogen, ein spezifisches Problembewusstsein erlernt und die Konsequenzen daraus in konkrete Handlungsschritte übersetzt werden. Aktuell lässt sich allerdings weder dieses nötige Bewusstsein, noch eine Bereitschaft zum Aufbrechen und Verändern eingefahrener Mechanismen feststellen. Zwar gibt es durchaus Ansätze, die auf eine zukünftige Veränderung dieser die Entwicklung hemmenden Verhaltensmuster hindeuten, jedoch ist nicht zu erwarten, dass dieser Prozess noch rechtzeitig so weit vorangetrieben werden kann, um den bereits einsetzenden Boom in gelenkten Bahnen zu halten. Vielmehr lassen sich schon jetzt erste negative Begleiterscheinungen der plötzlichen Ressourceneinnahmen feststellen. Weder in der Gesellschaft noch der Politik wurden ausreichende Vorkehrungen getroffen, den Reichtum für eine nachhaltige Entwicklung nutzbar zu machen. Stattdessen verharrt man in gewohnten Strukturen, die für gewisse Personengruppen extrem profitabel sind. Diese haben daher auch kein Interesse an einer Anpassung des Gefüges an die Bedürfnisse der Gesellschaft. Aktuell besteht so sicherlich die größte Gefahr darin, dass die Regierung die notwendigen Reformen verschleppt und die steigenden Einnahmen aus dem extraktiven Sektor das korrupte politische System stabilisieren.

²⁷⁰ Siehe hierzu Kapitel 4.4 Mongolische Initiativen zur Abwehr der Ressourcenrisiken, S. 67.

²⁷¹ Über die verantwortlichen Motive zur fehlenden Reformbereitschaft wurden bereits an anderer Stelle naheliegende Vermutungen geäußert.

Es bleibt zu hoffen, dass der eingeschlagene Weg trotz des Problems der Pfadabhängigkeit noch verlassen werden kann und die vereinzelt positiven Signale eine größere Dynamik entwickeln können. Hierbei könnten gerade die entwicklungspolitisch tätigen Organisationen wichtige Impulse und neue Denkmotive bereitstellen, um ein stärkeres Bewusstsein für die Alternativen zum eingeschlagenen Weg zu bieten. Allein schon die begründete Annahme, dass die Mongolei – im Gegensatz zu vielen anderen ressourcenreichen Ländern – keine innerstaatlichen kriegerischen Konflikte zu erwarten hat, sondern sich die Bevölkerung durch ein ausgeprägtes Solidaritätsgefühl und Konfliktmanagement auszeichnet, nährt aber dennoch die Hoffnung, dass sie doch noch den Pfad einer nachhaltigen Entwicklung für alle anstatt Bereicherung von Wenigen einschlagen können.

Literaturverzeichnis

- Adserà, Alícia; Boix, Carles und Payne, Mark (2003): Are you being served? Political Accountability and the quality of government, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19 (2), S. 445-490.
- Anderson & Anderson (2008): The Changing Legal Environment for Mining in Mongolia, <http://www.anallp.com/the-changing-legal-environment-for-mining-in-mongolia/>, eingesehen am 16.06.2011.
- Asian Development Bank (2009): ADB Helps Mongolia's School Children Cope with Global Economic Crisis, 25.September 2009. <http://www.adb.org/media/Articles/2009/13001-mongolian-education-developments/>, eingesehen am 29.04.2011.
- Assmann, Volkmar; Vasters, Jürgen und Wagner, Markus (2006): Der Rohstoffreichtum der Mongolei: Wird der Segen zum Fluch? Eine Kurzanalyse der jüngsten Gesetzesnovellierungen im Bergbausektor aus rohstoffwirtschaftlicher Sicht, *Commodity Top News*, Nr. 26, Hannover: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe.
- Atkinson, Giles und Hamilton, Kirk (2003): Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis, *World Development*, 31 (11), S. 1793-1807.
- Arezki, Rabah und Ismail, Kareem (2010): Boom-Bust Cycle, Asymmetrical Fiscal Response and the Dutch Disease, IMF WP/10/94, International Monetary Fund, Washington (D.C.).
- Auty, Richard M. (2001a) *Resource abundance and economic development*, Oxford: Oxford University Press.
- (2001b): The political economy of resource-driven growth, *European Economic Review*, 45 (4-6), S. 839-846.
- Balin, Brian J. (2008): *Sovereign Wealth Funds: A Critical Analysis*, The John Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS), Washington (D.C.).
- Basedau, Matthias, Lay, Jann (2009): Resource curse or rentier peace? The ambiguous effects of oil wealth and oil dependence on violent conflict. *Journal of Peace Research*, 46 (6), S.757-776.
- Bertelsmann Stiftung (2007): *BTI 2008 - Mongolia Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung (2009): *Transformationsatlas*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/atlas/>, eingesehen am 26.04.2011.
- Bhagwati, Jagdish N. (1982): Directly unproductive, profit seeking (DUP) activities, *Journal of Political Economy*, 90 (5), S. 988-1002.
- Blasberg, Anita und Blasberg, Martin (2011): Niebel und die Indianer. In: *Die Zeit*, 16. Juni 2011, S. 17-20.

- BMZ (2010a): Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel führt politische Gespräche in Ulan Bator, Pressemeldung vom 19.08.2010, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/august/20100818_pm_135_mongolei/index.html, eingesehen am 29.04.2011.
- BMZ (2010b): Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel beendet Mongolei-Besuch, Pressemeldung vom 23.08.2010, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/august/20100823_pm_136_mongolei/index.html, eingesehen am 29.04.2011.
- Bolormaa, L. (2010): Swift Change in the Rule of the Game. In: UB Post, 12 Februar 2010, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=4399&Itemid=40, eingesehen am 22.04.2011.
- Breisinger, Clemens; Diao, Xinshen; Schweickert, R. und Wiebelt, M. (2010): Managing Future Oil Revenues in Ghana: An Assessment of Alternative Allocation Options. *African Development Review*, 22 (2), S. 303-315.
- Bulte, Erwin; Damania, Richard und Deacon, Robert (2003): Resource abundance, poverty and development, University of California at Santa Barbara, Economics Working Paper Series 21-04, Department of Economics, UC Santa Barbara.
- Büschmann, Karl-Heinz (2010): Fragwürdiger Tauschhandel. Die Industrienationen rangeln mit fast allen Mitteln um den Zugang zu wertvollen Ressourcen. In: *Süddeutsche Zeitung*, 6./7. November 2010, S. 29.
- Chahoud, Tatjana (2008): Neue Geber in der Entwicklungskooperation, Serie Entwicklungsfinanzierung, 13/2008, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Clemens, Marius und Fuhrmann, Wilfried (2008): Rohstoffbasierte Staatsfonds – Theorie und Empirie, Institut für Makroökonomik, Universität Potsdam, MPRA Paper Nr. 16933.
- Collier, Paul und Hoeffler, Anke (1998) On economic causes of civil war, *Oxford Economic Papers*, 50 (4), S. 563-573.
- (2000): Greed and Grievance in Civil War, Policy Research Working Paper 2355, World Bank Development Research Group.
 - (2004): Greed and Grievance in Civil War, *Oxford Economic Papers* 56 (4), S. 563-595.
- Collier, Paul; van der Ploeg, Frederick und Venables, Anthony J. (2009): Managing Resource Revenues in Developing Economies, *OxCarre Working Papers*, Nr. 15, Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies, University of Oxford.
- Corden, Max W. und Neary, Peter (1982): Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy. *Economic Journal*, 92, Dezember, S. 825-848.
- Corden, Max W. (1984), Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation, *Oxford Economic Papers*, 36(3), S. 359-380.
- Davies, Jeffrey; Ossowski, Rolando; Daniel, James und Barnett Steven (2001): Stabilization and Saving Funds for Non-Renewable Resources: Experiences

- and Fiscal Policy Implications, IMF Occasional Paper Nr. 205, Washington (D.C.): International Monetary Fund.
- Deutsche Botschaft Mongolei (2007): Jahreswirtschaftsbericht Mongolei, Botschaft Ulan Bator, März 2007.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (o.J.): Projekte – Kurzbeschreibungen – Strategische Investitionsberatung, <http://www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/mongolei/30962.htm>, eingesehen am 22.04.2011.
- Eastwood, Robert K. und Venables, Anthony J. (1982): The macroeconomic implications of a resource discovery in an open economy, *Economic Journal*, 92, S. 285-299.
- Economist Intelligence Unit (2011): Country Report Mongolia, Februar 2011.
- Fischer, Peter (2009): Die riesige Mongolei wird für ihr Volk bald zu klein sein. In: *Neue Züricher Zeitung*, 7. August 2009, http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/die_riesige_mongolei_wird_fuer_ihr_27-millionen-volk_bald_zu_klein_sein_1.3290849.html, eingesehen am 23.05.2011.
- Fish, Steven M. (1998): Mongolia: Democracy without prerequisites, *Journal of Democracy*, 9 (3), S. 127-141.
- Frankel, Jeff (2010): The Natural Resource Curse: A Survey, CID Working Paper Nr. 195, Mai 2010.
- Fritz, Verena (2002): Mongolia: Dependent democratisation, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 18 (4), S. 75-100.
- (2007): Democratisation and Corruption in Mongolia, *Public Administration and Development*, 27 (3), S. 191-203.
- Gelb, Alan H. (1988): *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, New York: Oxford University Press.
- Global Witness (o.J.): History of the Conflict, <http://www.globalwitness.org/campaigns/conflict/post-conflict/liberia/liberia-sierra-leone-and-charles-taylor>, eingesehen am 11.06.2011.
- Globe International (2010): Defamation and Censorship. Final Report, February 19, Ulan Bator.
- Gylfason, Thorvaldur; Herbertsson, Tryggvi und Zoega, Gylfi (1999): A mixed Blessing - natural resources and economic growth, *Macroeconomic Dynamics*, 3, S. 204-225.
- Gylfason, Thorvaldur (2001): Natural resources, education and economic development, *European Economic Review*, 45, S. 847-859.
- Gylfason, Thorvaldur und Zoega, Gylfi (2002): Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investment, CEPR Discussion Paper No. 2743.
- Grayson, Robin et al. (2004): The People's Gold Rush in Mongolia – Rise of the 'Ninja' Phenomenon, *World Placer Journal*, 4, S. 1-112.
- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (2009): Conflict Barometer: Crises – Wars – Coups d'États – Negotiations – Mediations – Peace Settlements, 18th Annual Conflict Analysis.

- Heupel, Monika und Zangl, Bernhard (2003): Die empirische Realität des „Neuen Krieges“; InIIS-Arbeitspapier Nr 27/03.
- Hirschman, Albert O. (1958) The Strategy of economic Development, New Haven: Yale University Press.
- Humphreys, Macartan (2005): Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution, Journal of Conflict Resolution 49 (4), S. 508-537.
- International Finance Corporation (2006): Doing Business 2006 – Creating jobs, <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2006>, eingesehen am 27.04.2011.
- (2011): Doing Business 2011 – Making a difference for entrepreneurs, <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2011>, eingesehen am 27.04.2011.
- Isham, Jonathan; Woodcock, Michael; Pritchett, Lant und Busby, Gwen (2003): The Varieties of Resource Experience: How Natural Resource Export Structures Affect the Political Economy of Economic Growth, Middlebury College Economics Discussion Paper 03-08, Vermont.
- Ivanhoe Mines (2010) Ivanhoe Mines reports construction of Oyu Tolgoi copper-gold complex on schedule for initial test production in 2012, http://www.ivanhoe-mines.com/i/pdf/2010-09-07_NR.pdf, eingesehen am 29.04.2011.
- IWF (2007a), Global Financial Stability Report. Washington (D.C.): IWF.
- (2007b): Assessing Chile’s Reserve Management, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/car1126b.htm>, eingesehen am 20.04.2010.
 - (2008): ‚Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda‘, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf>, eingesehen am 05.11.2010.
 - (2010): World Economic Outlook October 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/text.pdf>, eingesehen am 21.04.2011.
- Jamestown Foundation (2005): Beijing’s Growing Politico-Economic Leverage over Ulaanbaatar, Special edition on Sino-Mongolian relations, China Brief, 5 (10).
- Kaldor, Mary (2000): Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart und Mastruzzi, Massimo (2010): The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.
- Keynes, John Maynard (1936): The General Theory of Employment, Interest and Money.
- Koczy, Ute (2010): Lasst das Öl im Boden – Die ITT-Initiative Ecuadors. Neuer Hoffnungsschimmer für den Regenwald Ecuadors?, http://www.utekoczy.de/cms/ecuadoritt/rubrik/14/14303.lasst_das_oel_im_boden_die_ittinitiative.html, eingesehen am 19.04.2011.
- Krueger, Anne (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society. In: American Economic Review, 64 (3), S. 291-303.

- Krugman, Paul (1987): The narrow moving band, the Dutch disease and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies, *Journal of Development Economics*, 27, S. 41-55.
- Lal, Deepak und Myint, Hla (1998): *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. A Comparative Study*, Oxford: Clarendon Press.
- Liebrich, Silvia (2010): Seltene Erden heiß umkämpft. In: *Süddeutsche Zeitung*, 25.10.2010, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/hochspezielle-rohstoffe-seltene-erden-heiss-umkaempft-1.1015566>, eingesehen am 05.11.2010.
- Love, Joseph L. (1980): Raúl Prébisch and the Origins of the Doctrine of Unequal Exchange, *Latin American Research Review* 15, S. 45-72.
- Lücke, M. (2010): Natürliche Ressourcen in Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan - Segen oder Fluch für die wirtschaftliche und politische Entwicklung?. *Schriften des Zentrums für Osteuropastudien (ZOS) der Universität Kiel*, Alexander Trunk, Azar Aliyev, *Das Kaspische Meer als Wirtschaftsraum*, Lohmar: Josef Eul, S. 1-20.
- Marshall, Ian E. (2001): A Survey of Corruption Issues in the Mining and Mineral Sector, *Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD)*, International Institute for Environment and Development (IIED), November 2001, Nr. 15.
- Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate /Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main, New York: Campus, S. 39-72.
- Mbaku, John Mukum (1992): Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior, *Konjunkturpolitik*, 38 (4), S. 247-265.
- Mehlum, Halvor; Moene, Karl-Ove und Torvik, Ragnar (2003): Institutions and the resource curse, *Memorandum 29/2002*, Oslo University, Department of Economics.
- Merkel, Wolfgang (2010): *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mildner, Stormy-Annika (2010): Konkurrenz um knappe Ressourcen, *Projektpapier SWP Forschungsschwerpunkt Konkurrenz um knappe Ressourcen*, Berlin: SWP.
- Mongolia Extractive Industries Transparency Initiative (2010): *Mongolia Third EITI Reconciliation Report 2008*, Ulan Bator, Juni 2010, S. 9-36, http://eitimongolia.mn/modules/download/files/MEITI_3rd%20RR_ENG_2010_0610_FINAL%20%281%29.pdf, eingesehen am 19.04.2011.
- Münkler, Herfried (2002): *Die Neuen Kriege*, Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- Munzinger Online (2009): *Internationales Handbuch - Länder aktuell*, Mongolei, Ravensburg: Archiv für publizistische Arbeit.
- Mussel, Gerhard und Pätzold, Jürgen (2003): *Grundfragen der Wirtschaftspolitik*, 5. Auflage, München: Franz Vahlen Verlag.
- National Development and Innovation Committee (2011): *Development Policies of Mongolia: Incorporating Mining as a Growth Engine*.

- National Statistical Office of Mongolia (2007): Statistical Yearbook 2007.
- (2010): Social and economic situation of Mongolia, http://www.nso.mn/v3/index2.php?page=news_more&id=268, eingesehen am 02.05.2011.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2000): Lexikon Dritte Welt, Reinbek: Rowohlt.
- o. V. (2010): Livestock Loss Could Reach Up to 4 Million by Spring. In: UB Post, 5. Februar 2010, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=4376&Itemid=36, eingesehen am 26.04.2011.
- Oyu Tolgoi LLC (o.J.): Oyu Tolgoi Investment Agreement, <http://www.ot.mn/resource/file/2010/3/c4213c53dd2583a1/cef79fb5eccc0ae2.pdf>, eingesehen am 14.04.2011.
- Papyrakis, Elissaios und Gerlagh, Reyer (2004): The resource curse hypothesis and its transmission channels, *Journal of Comparative Economics*, 32, S. 181-193.
- Pomfret, Richard (2000): Transition and Democracy in Mongolia, *Europe-Asia Studies*, 52 (1), S. 149-160.
- Prébisch, Raúl (1950): *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, New York: United Nations.
- Ricardo, David (1817): *The Principles of Political Economy and Taxation*, London.
- Robinson, James A.; Torvik, Ragnar und Verdier, Thierry (2002): *Political Foundations of the Resource Curse*, C.E.P.R. Discussion Paper No. 3422.
- Roeder, Marlene (2011): Ohne Kupfer geht fast nichts – Das rote Metall ist so begehrt wie nie. Das lockt Spekulanten an. Nach dem Erdbeben in Japan dürfte der Preis auf Dauer weiter steigen. In: *Die Zeit*, 7. April 2011, Nr. 15, S. 34.
- Ross, Michael (2001): *Extractive Sectors and the Poor*, Oxfam America, <http://www.oxfamamerica.org/publications/extractive-sectors-and-the-poor> eingesehen am 11.12.2010.
- Ross, Michael (2003) *How do natural resources influence civil war? Evidence from 13 cases*, mimeo.
- Sachs, Jeffrey D. und Warner, Andrew M. (1995): *Natural resource abundance and economic growth*, NBER Working Paper 5398.
- (1997): *Sources of slow growth in African Economies*, *Journal of African Economies*, 6 (3), S. 335-376.
Dataset unter: <http://www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html> erhältlich, eingesehen am 22.9.2010.
- Sachs, Jeffrey D. und Warner, Andrew M. (1999): *The big push, natural resource booms and growth*, *Journal of Development Economics*, 59, S. 43-76.
- Sala-i-Martin, Xavier und Subramanian, Arvind (2003): *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*, NBER Working Paper No. 9804.

- Sant Maral Foundation (2010): Politbarometer 8 (41), Oktober 2010, abrufbar auf: <http://www.santmaral.mn/en/publications>, eingesehen am 27.04.2011.
- Scharpf, Fritz W. (2000) Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske und Budrich.
- Schimank (2004): Der akteurzentrierte Institutionalismus. In: Gabriel, Manfred (Hrsg.): Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmid, Claudia (1997): Rente und Rentier-Staat: Ein Beitrag zur Theoriegeschichte. In: Andreas Boeck/Peter Pawelka (Hrsg.): Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 28-50.
- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (1995): Wörterbuch zur Politik, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Schrapel, Thomas (2008): Länderbericht – Die Parlamentswahlen in der Mongolei vom 29. Juni 2008, Ulan Bator: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Shinebayar, P. (2011a): Coal the Most Important Mineral Resource of Mongolia. In: UB Post, 10 Mai 2011, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=6207&Itemid=40, eingesehen am 17.06.2011.
- Shinebayar, P. (2011b): Government in No Rush to Issue Sovereign Bond. In: UB Post, 14. Juni 2011, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=6441&Itemid=36, eingesehen am 16.06.2011.
- Simon, Bernhard (2009): Ivanhoe rally follows Mongolian tax repeal. In: Financial Times, 25. August 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/7cc87f22-919d-11de-879d-00144feabdc0.html#axzz1KciAgGPU>, eingesehen am 22.04.2011.
- Singer, Hans W. (1950): The distribution of trade between investing and borrowing countries, American Economic Review, 40(2), S. 472-485.
- Smith, Adam (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Band 2, Nachdruck von 1981, Indianapolis, Indiana, USA.
- Spencer, R.W. und Yohe, W.P. (1970): The ‚Crowding Out‘ of Private Expenditures by Fiscal Policy Actions, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 52, Oktober 1970, S. 12-24.
- Sumiyabazar, Ch. (2006): The Flip side of the mining boom. In: UB Post, 29. November 2006, http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=279&Itemid=40, eingesehen am 29.04.2011.
- Taylor, S. (2006): Divergent politico-legal responses to past presidential corruption in Zambia and Kenya. Third World Quarterly, 27 (2), S. 281-301.
- The Business Council of Mongolia (2010): Graduated Royalty Rates to Replace Windfall Profits, 30. April 2010, <http://www.bcmongolia.org/news/394-graduated-royalty-rates-to-replace-windfall-profits-tax>, eingesehen am 22.04.2011.
- The Economist (1977): ‚The Dutch Disease‘, 26. November 1977, Vol. 265, Issue 7004, S. 82-83.

- Transparency International (1999): Corruption Perceptions Index 1999, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi/1999, eingesehen am 17.06.2011.
- (2010): Corruption Perceptions Index 2010, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results, eingesehen am 19.04.2011.
- Tullock, Gordon (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, 5 (3), S. 224-232.
- UNDP (2010a): UNDP Devises Unique cash-for-work Effort in Mongolia, 25. Februar 2010, <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/february/undp-devises-unique-cash-for-work-effort-in-mongolia.en>, eingesehen am 21.04.2011.
- (2010b): Mongolia Dzud Appeal, UN Mongolia Country Team Consolidated Appeal, Mai 2010, http://www.undp.org/cpr/documents/recovery/mongolia_appeal.pdf, eingesehen am 21.04.2011.
- USAID (2005): Assessment of Corruption in Mongolia, Final Report, Casalas & Associates, 31. August 2005.
- Wijnbergen van, Sweder (1984): The 'Dutch disease': a disease after all?, *Economic Journal*, 94, S. 41-55.
- Wälterlin, Urs (2010): Bergbauindustrie demonstriert ihre Macht. In: *Süddeutsche Zeitung*, 05. Juli 2010, S. 20.
- World Bank (1998): Estimating National Wealth: Methodology and Results, Environment Department Paper 57, Environment Department, Washington (D.C.).
- (2003a): Weltentwicklungsbericht 2003: Nachhaltige Entwicklung in einer dynamischen Welt: Institutionen, Wachstum und Lebensqualität verbessern, Bonn: UNO-Verlag.
 - (2003b): The Extractive Industry Review, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20169065~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html> eingesehen am 26.03.2011.
 - (2004): Striking a Better Balance – The World Bank Group and Extractive Industries: The Final Report of the Extractive Industries Review, World Bank Group Management Response, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/finaleirmanagementresponse.pdf>, eingesehen am 05.11.2010.
 - (2006a): Mongolia – A Review of Environmental and Social Impacts in the Mining Sector.
 - (2006b): Mongolia: Promoting investment and job creation: An investment climate assessment and trade integration study, Washington (D.C.): World Bank.
 - (2007a): The Enabling Environment for Social Accountability in Mongolia, Social Development Department, Juni 2007.

- (2007b): Mongolia – Sources of Growth – Country Economic Memorandum, Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region.
 - (2009): Interim Strategy Note for Mongolia, CY 2009-10, International Development Association, International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Corporation.
 - (2010): Mongolia Quarterly Economic Update, Oktober 2010, http://siteresources.worldbank.org/INTMONGOLIA/Resources/Mongolia_Quarterly_Economic_Update_Oct_2010.pdf, eingesehen am 20.06.2011.
- WTO (2005): Mongolia: Trade Policy Review, Government Report, S. 5-13, http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp245_e.htm, eingesehen am 26.04.2011.
- Wu, John C. (1997): The Mineral Industry of Mongolia, USGS Mineral Resources Program, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/1997/9319097.pdf>, eingesehen am 16.06.2011.
- Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (2004): Verrechtlichung - Baustein für Global Governance?, Bonn: Dietz.

Anhang

Abbildung 2: Allgemeine statistische Daten der Mongolei

Allgemeine Daten zur Mongolei	
Hauptstadt	Ulaanbaatar
Amtssprache	Mongolisch
Staatsform	Republik
Verfassung	13.01.1992
Staatsoberhaupt	Tsachiagiin Elbegdordsch
Regierungschef	Süchbaataryn Batbold
Fläche	1.564.116 km ²
Bevölkerung	2.779.364
Bevölkerungsdichte	1,8 Einwohner pro km ²
Bevölkerungswachstum p.a. in %	0,9
Lebenserwartung	67
Anteil der städtische Bevölkerung in %	57,30
Armut in % *	49,00
Human Development Index	0,622 (115/182)
UN Education Index	0,91
Gini Index**	33
Quellen:	
The World Bank, World Development Indicators 2009	
CIA - The World Factbook	
UNDP, Human Development Report 2010	
National Statistical Office of Mongolia	
*Anteil der Bevölkerung mit weniger als 2 USD pro Tag	
** (0=perfect equality, 100=absolute inequality)	

Abbildung 3: Veränderung des BIP der Mongolei (2000 - 2011)

Veränderung Bruttoinlandsprodukt 2000 - 2011												
Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**
Veränderung in %	3,9	0,2	4,7	7	10,6	7,3	8,6	10,2	8,9	-1,6	8,5	7
* Schätzung für 2010 basierend auf aktuellen Zahlen ** Prognose für 2011												
Quelle: International Monetary Fund (IMF) - World Economic Outlook October 2010												

Abbildung 4: ODA Zahlungen an die Mongolei (2004 - 2009)

Official Development Assistance (ODA)						
Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ODA in Mio. USD	257,96	214,6	202,3	238,63	246,46	142,66
in % am BIP*	14,22	9,30	6,40	6,07	4,79	3,39
Quelle: OECD-DAC, http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_2649_34447_41798751_1_1_1_1,00.html						
* Eigene Berechnung						

Abbildung 5: BTI / Mongolei (2003 - 2010)

Bertelsmann Transformation Index (BTI)				
Jahr	2003	2006	2008	2010
Status Index*	6,5	6,29	6,25	6,6
Politische Transformation***	3,6	7,05	7,0	6,9
Wirtschaftliche Transformation***	2,9	5,54	5,5	5,5
Rang	29/115	43/119	44/125	46/128
Management Index**	6,5	6,31	6,15	6,2
Rang	19/110	25/119	30/125	26/128
Wertebereich: 1 (low est) to 10 (highest)				
Quelle: BTI 2003, 2006, 2008, 2010. Abrufbar: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/ranking/				
* Der Status Index misst den Stand der Entwicklung zu Demokratie und Marktwirtschaft				
** Der Management Index misst die politische Steuerungsleistung				
*** Die Berechnung weicht in 2003 von der Methode der folgenden Jahre ab, was die stark abweichenden Werte erklärt				

Abbildung 6: CPI / Mongolei (2004 - 2010)

Corruption Perceptions Index							
Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ergebnis	3,0	3,0	2,8	3,0	3,0	2,7	2,9
Rang	85	85	99	99	102	120	116
Quelle: Transparency International / Wertebereich: 0 (Highly Corrupt) – 10 (Very Clean) / Eigene Darstellung							

Abbildung 7: Failed States Index / Mongolei (2006 - 2010)

Failed States Index					
Jahr	2006	2007	2008	2009	2010
Ergebnis*	58,4	58,4	57,8	61,9	60,1
Rang	108	132	133	127	129
Bewertung**	Moderate	Moderate	Moderate	Warning	Warning
Quelle: The Fund for Peace / Foreign Policy					
* Je niedriger der Wert, desto stabiler das Land					
**Wertebereich: Alert (höchster), Warning, Moderate, Sustainable (niedrigster)					

Abbildung 8: FDI nach Sektoren / Mongolei (2007)

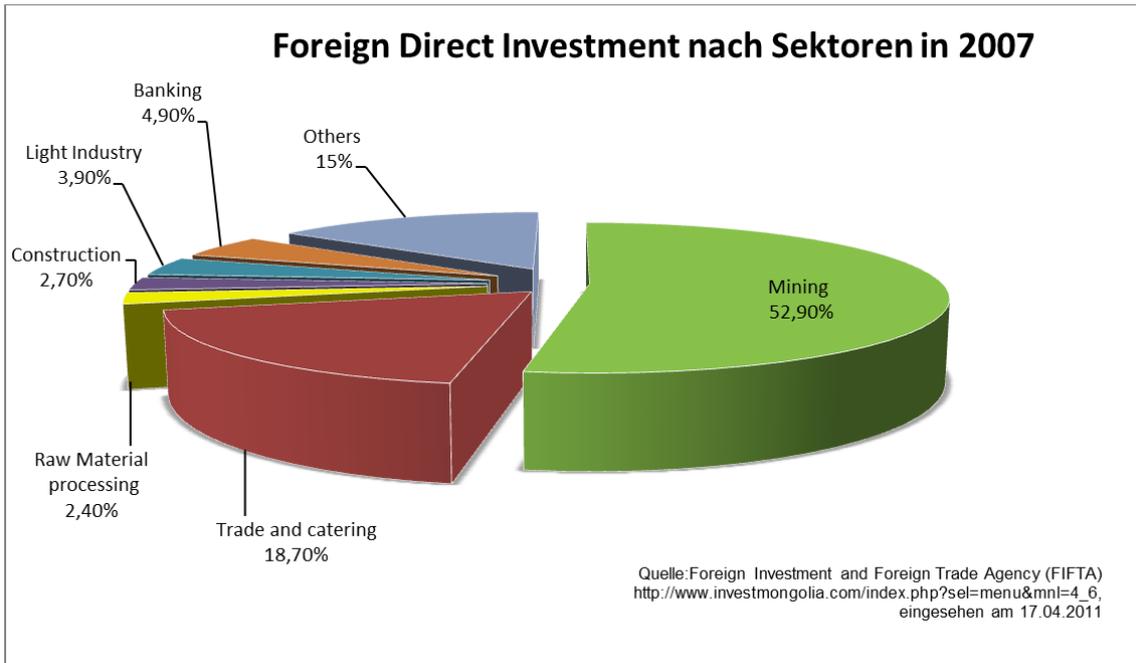


Abbildung 9: FDI / Mongolei (Absolut)

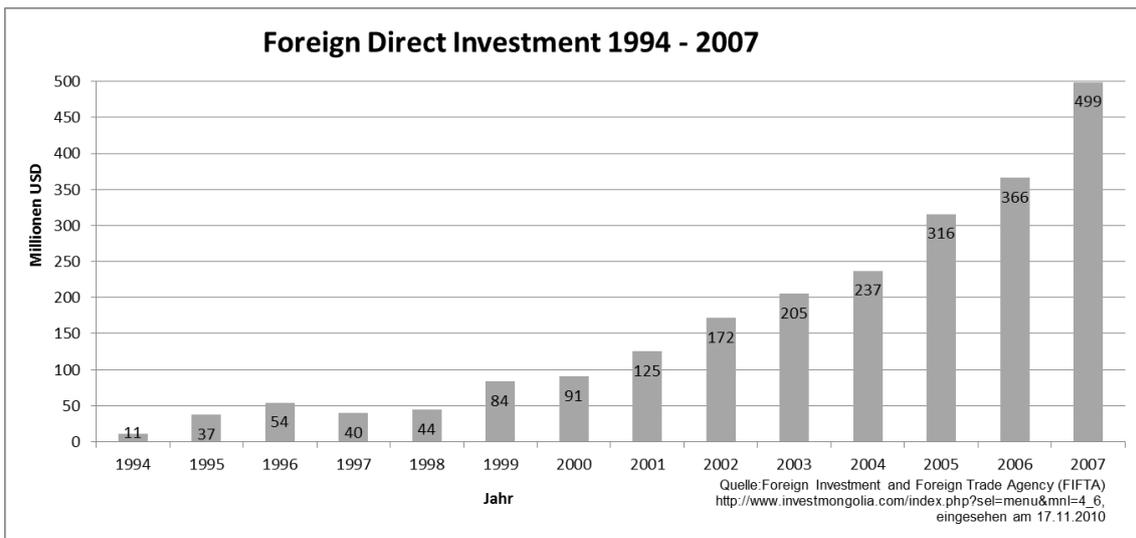


Abbildung 10: Goldpreisentwicklung (1998 - 2011)

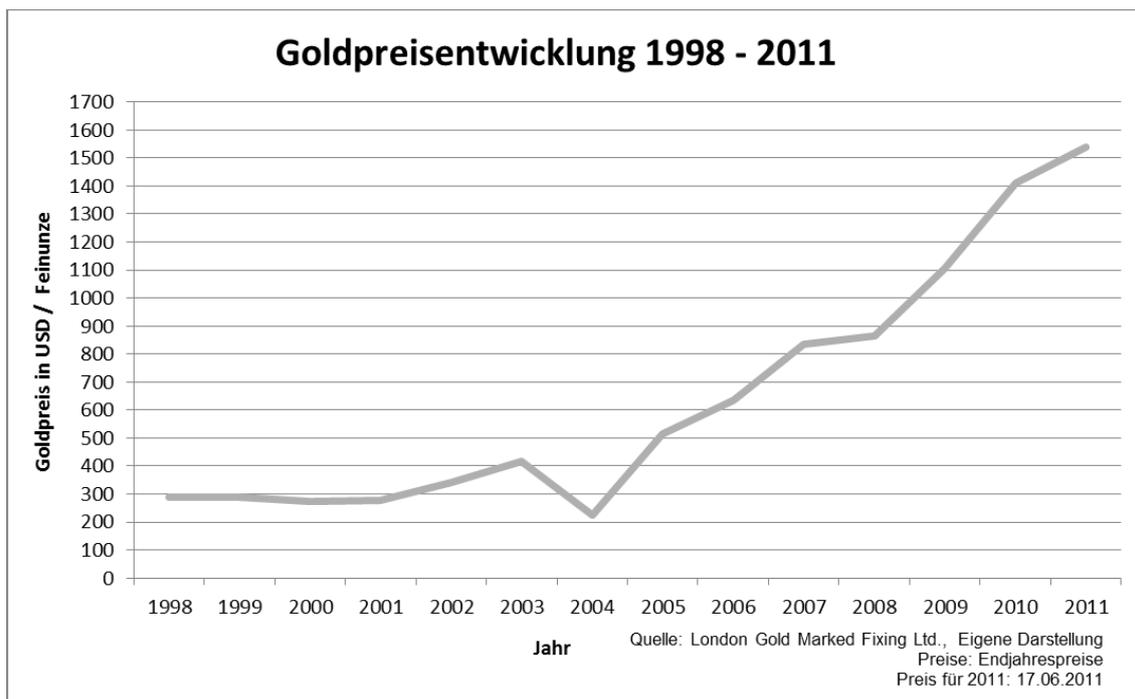


Abbildung 11: Kupferpreisentwicklung (1998 - 2011)

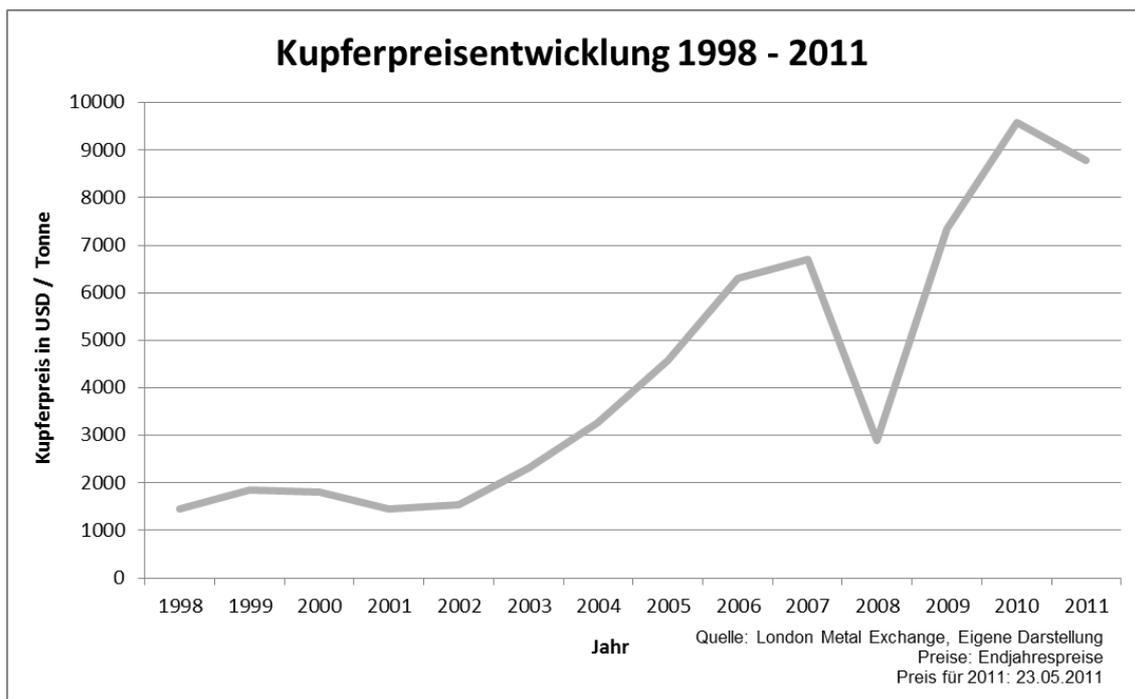


Abbildung 12: Wechselkursentwicklung CNY - MNT (2000 - 2011)

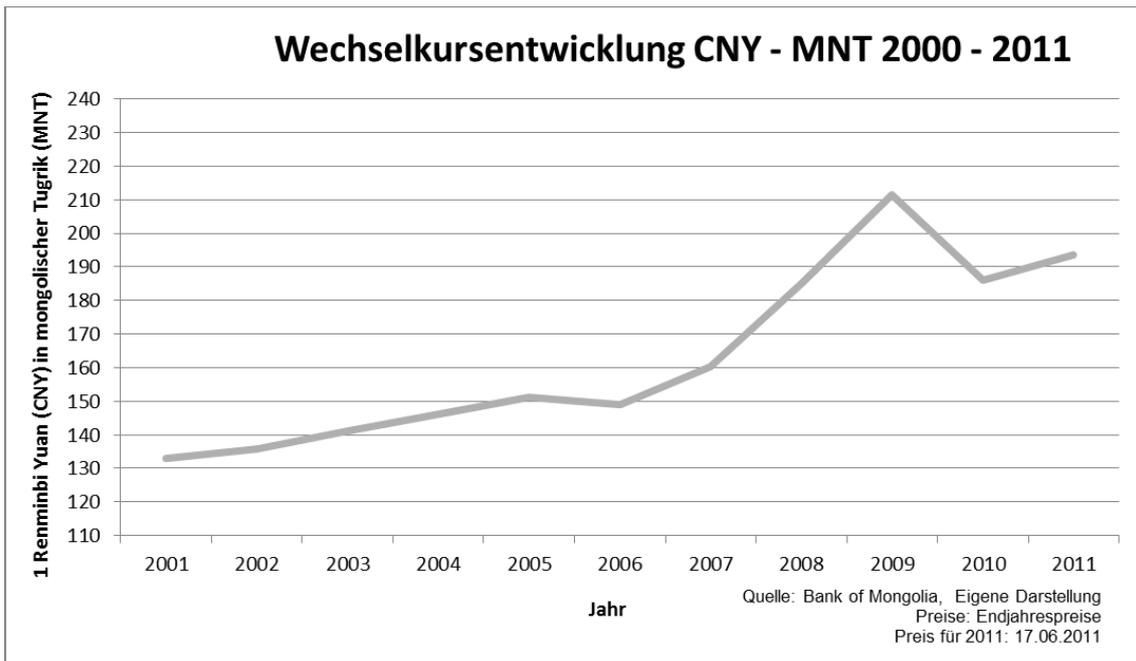


Abbildung 13: Wechselkursentwicklung EUR - MNT (2000 - 2011)

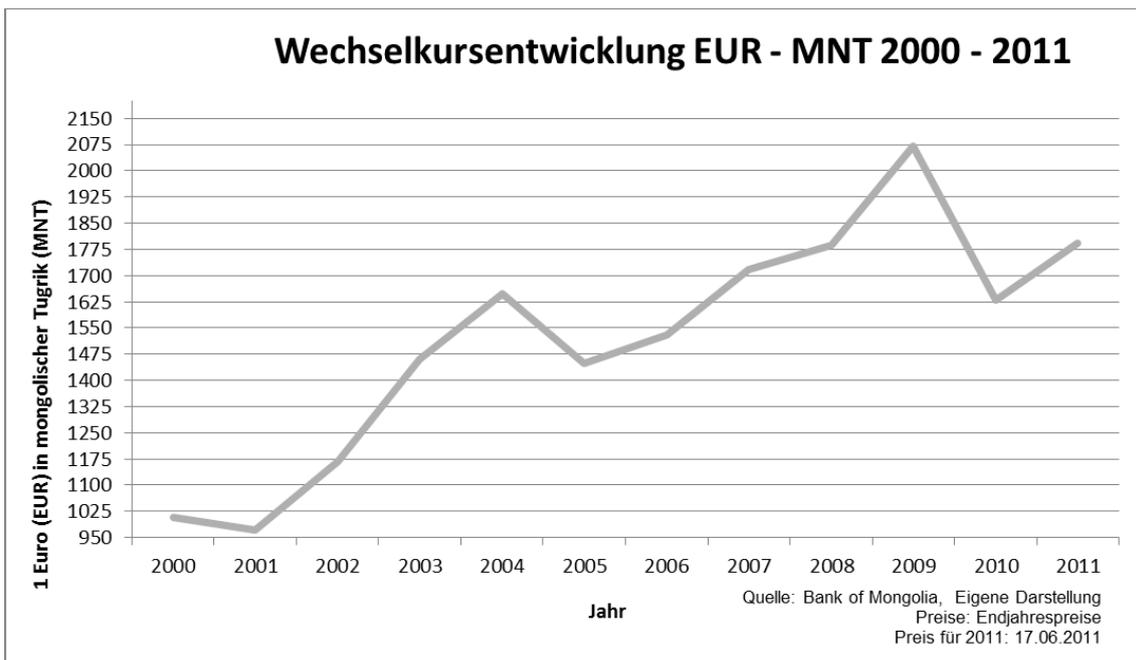


Abbildung 14: Wechselkursentwicklung RUB - MNT (2000 - 2011)

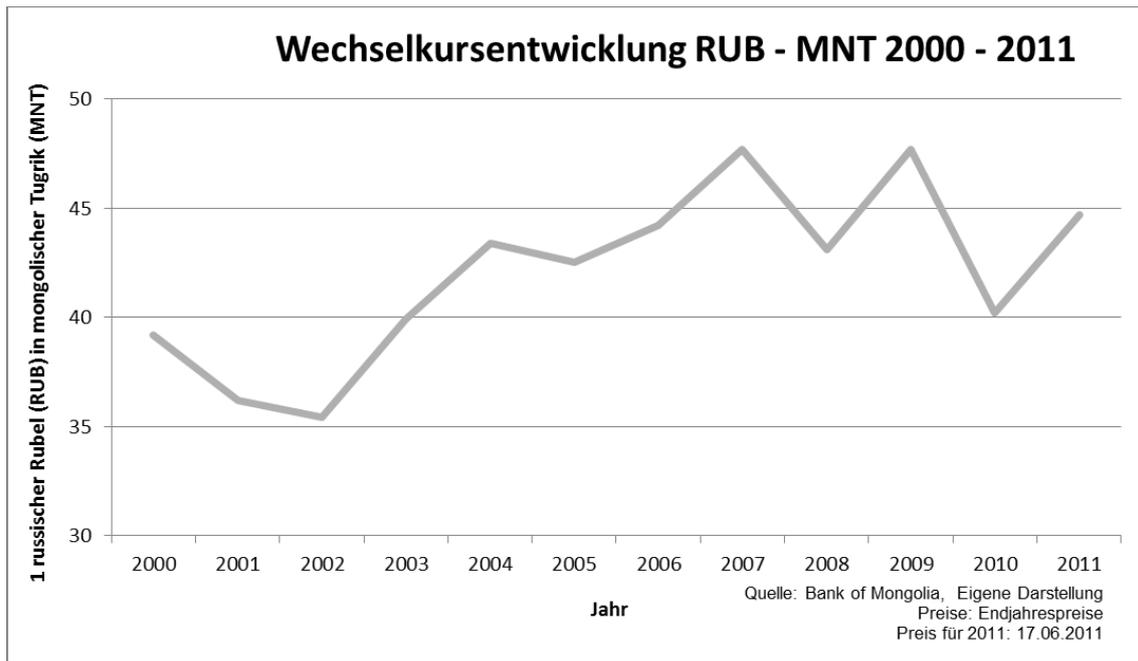


Abbildung 15: Wechselkursentwicklung USD - MNT (2000 - 2011)

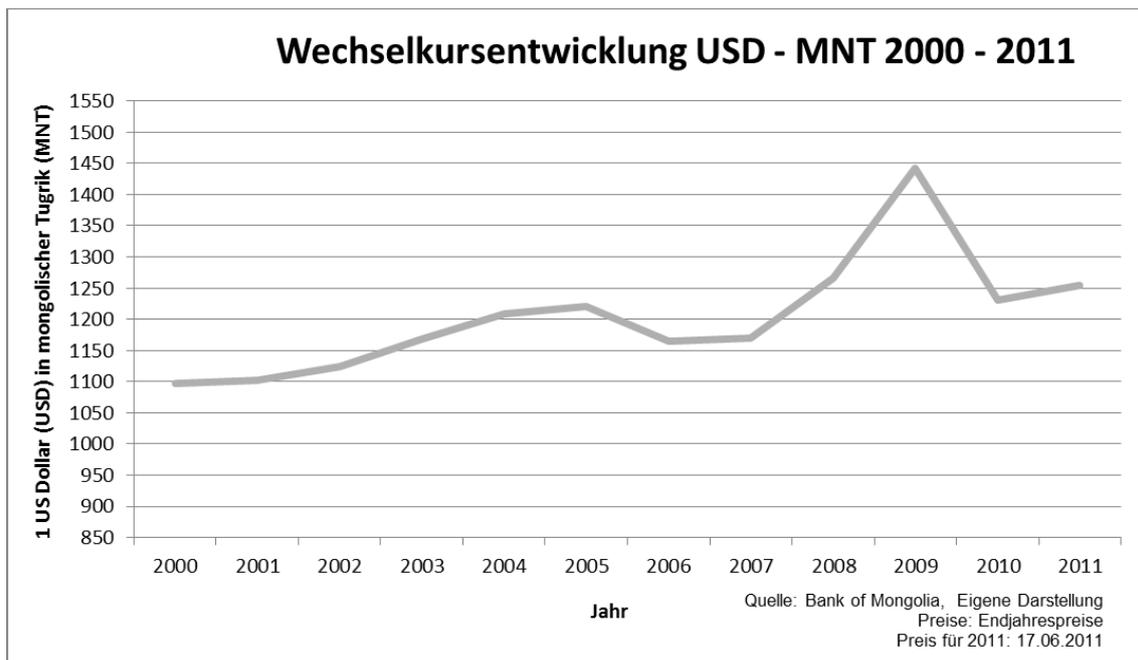


Abbildung 16: WGI - Control of Corruption

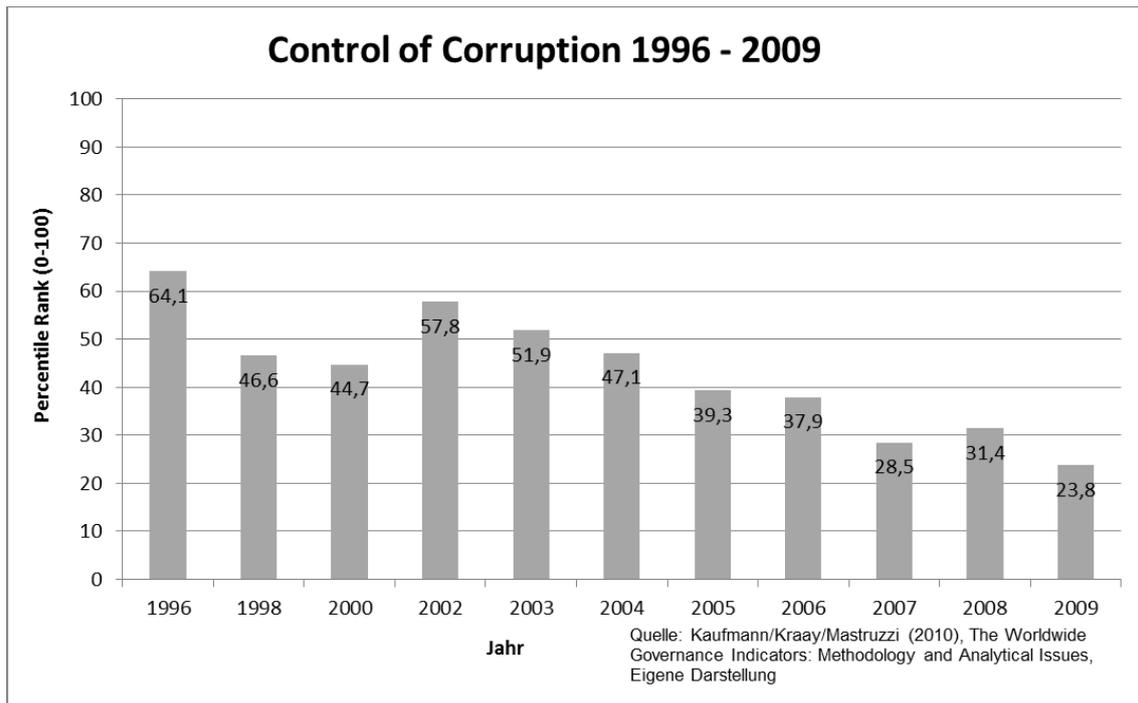


Abbildung 17: WGI - Government Effectiveness

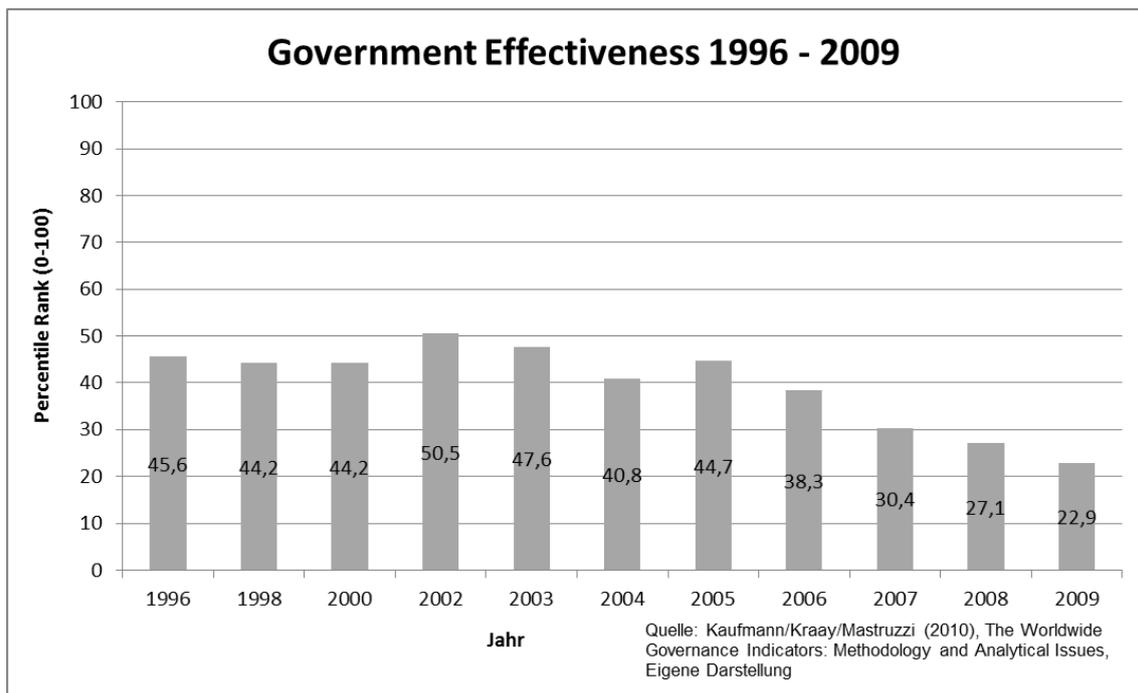


Abbildung 18: WGI - Political Stability

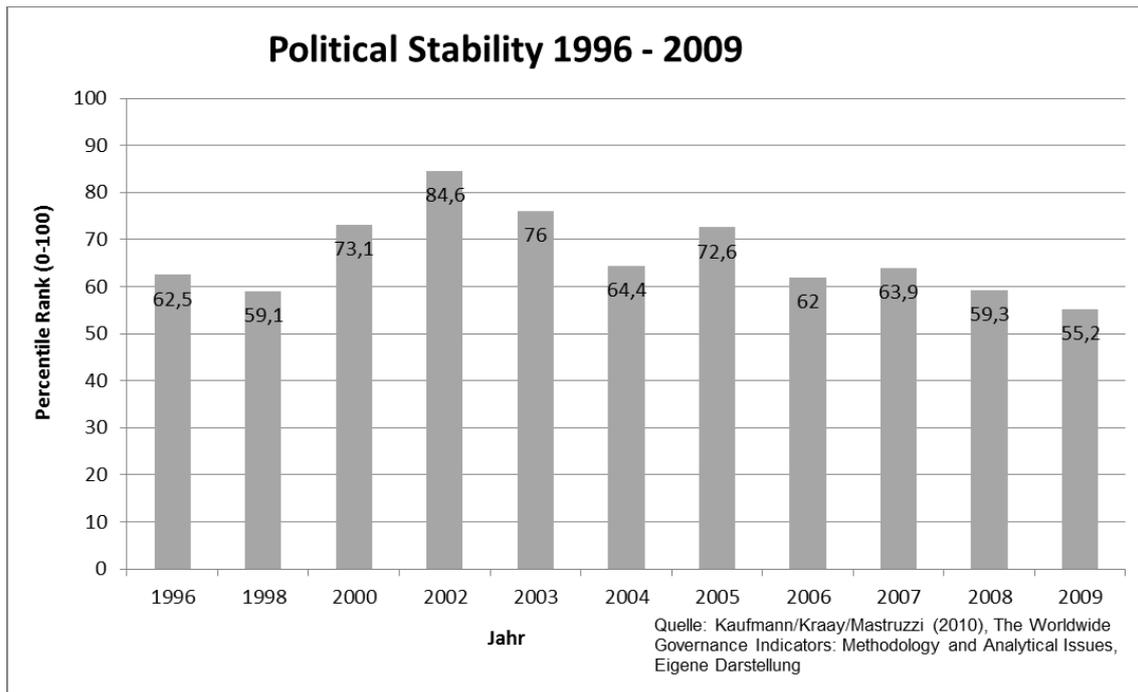


Abbildung 19: WGI - Regulatory Quality

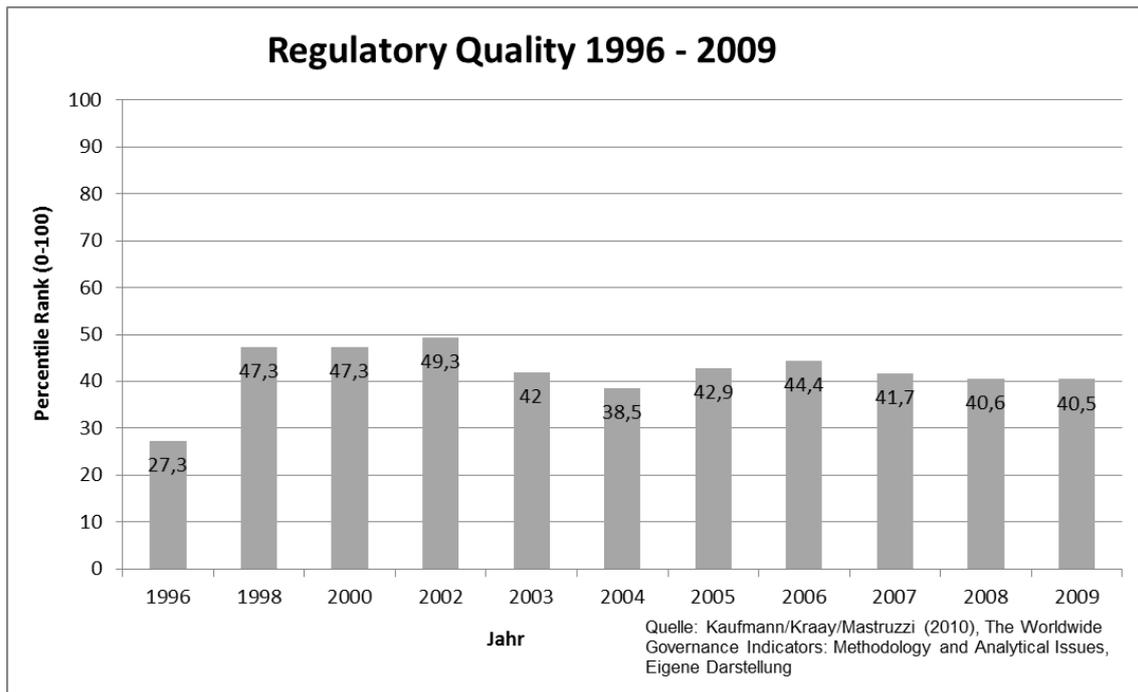


Abbildung 20: WGI - Rule of Law

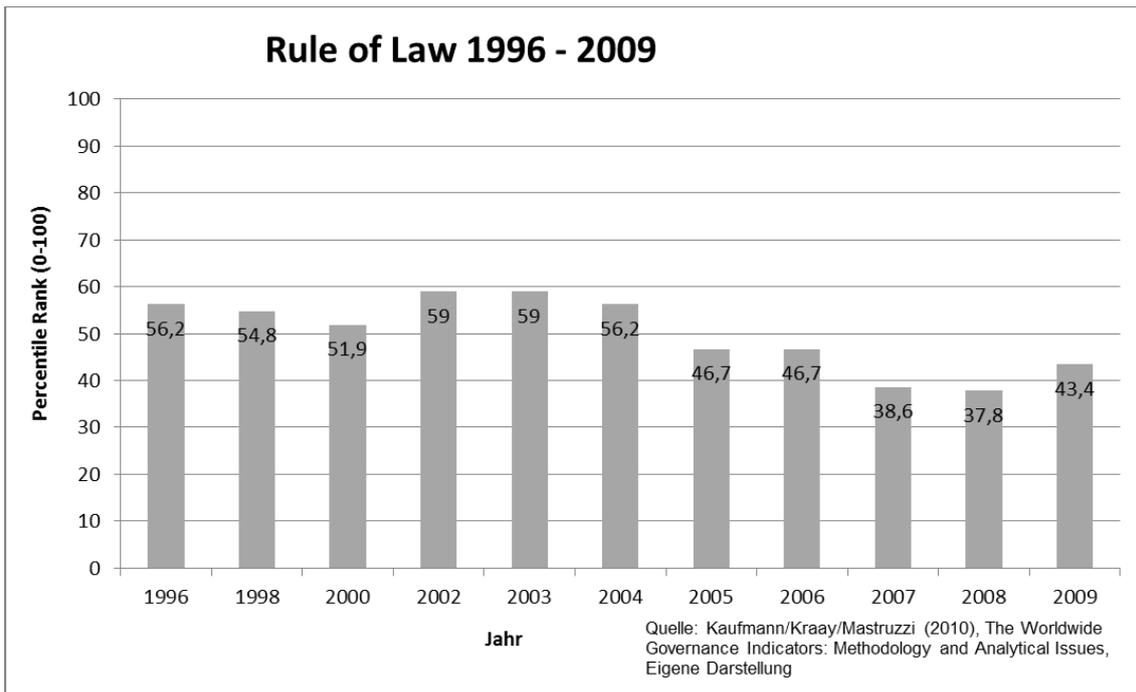
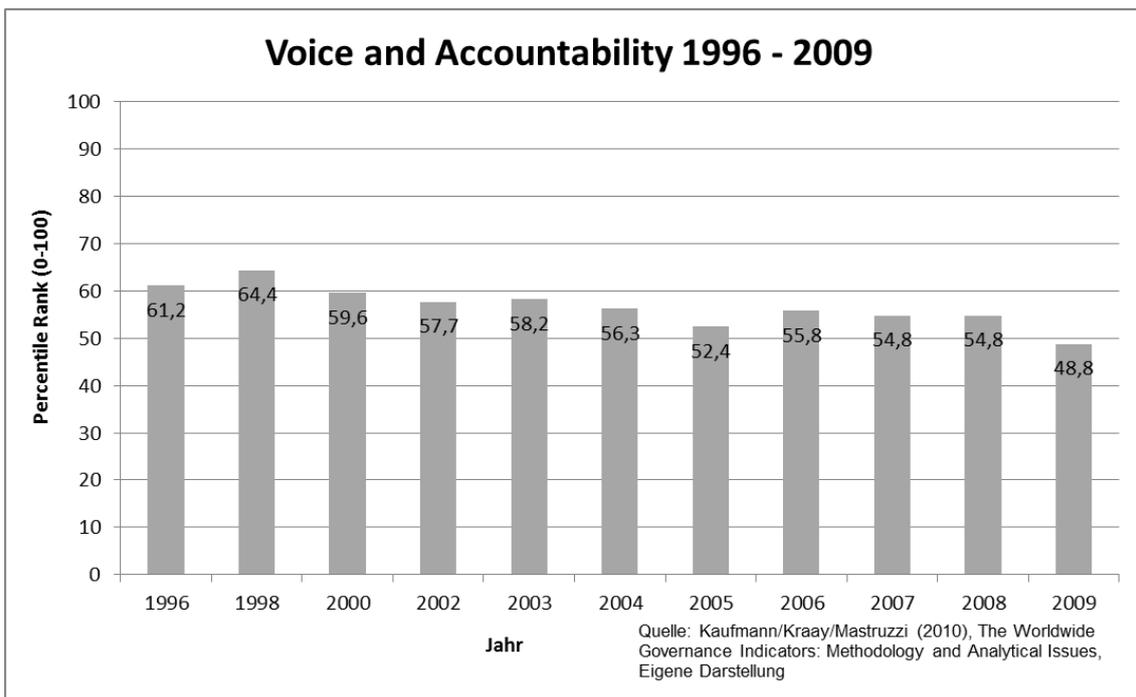


Abbildung 21: WGI - Voice and Accountability



Publications of the UAMR Graduate Centre for Development Studies:

Books:

Bizuneh, Mekuriaw Abate (2013): *Climate Variability and Change in the Rift Valley and Blue Nile Basin, Ethiopia: Local Knowledge, Impact and Adaptation*. Berlin: Logos (UAMR Studies on Development and Global Governance, Vol. 62).

Hussain, Shafaq (2012): *Growth Effects and the Determinants of Female Employment in Pakistan: A Macro- and Microeconomic Analysis*. Berlin: Logos (UAMR Studies on Development and Global Governance, Vol. 61).

Working Papers:

Kriews, Paul (2014): *Ressourcensegen – Ressourcenfluch? Fallstudie der entwicklungspolitischen Chancen und Risiken des Ressourcenbooms in der Mongolei*. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.6).

Siebert, Anne (2014): *Die Global Governance des Wassers - Eine Untersuchung der Wasserpolitik und städtischen Versorgungslage in Uganda*. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Paper on Development and Global Governance - No. 5)

David, Martin (2014): *Bedingungen nachhaltigen Handelns - Eine Fallstudie über die Implementierung eines landwirtschaftlichen Klimaanpassungsprogramms im bolivianischen Tiefland*. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.4).

Gemperle, Sergio (2013): *Determinanten erfolgreicher Dezentralisierung - Eine komparative Analyse unterschiedlich ausgestalteter Dezentralisierungsprozesse in den Bundesstaaten Indiens*. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.3).

Althaus, Lisa-Marie (2013): *Green Transformation towards Sustainable Development? - A Comparative Analysis of the Green Transformation Concepts by UNEP, OECD, and WBGU through the Lens of Sustainable Development*. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.2).

Knebel, Bastian (2013): *„Good is not enough“ - Neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens*. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.1).



UAMR GC

Graduate Centre for
Development Studies

The UAMR Graduate Centre for Development Studies

The UAMR Graduate Centre for Development Studies is a collaboration project in the framework of the University Alliance Metropolis Ruhr (UAMR). The three involved Institutes from the Ruhr-University Bochum and the University Duisburg-Essen cooperate to conjoin their distinctive research and teaching areas for complementary benefits. Working on the broad field of development studies the domains of the Institute of Development Research and Development Policy (IEE) are economics and law while the Institute of Political Science and the Institute for Development and Peace (INEF) emphasize mainly on political science.

Combining these forces of social sciences enables the Graduate Centre not only to enhance the research capacities and outward attractiveness but also to run development oriented multidisciplinary Master- and PhD-Programs. Through exchanging lecturers and students and recognition of modules of the partners the Graduate Centre enlarges students' choices and options for individual specialization.

For more information visit: <http://uamr-graduate-centre.org>

Editor of this issue:

© Institute for Development and Peace, INEF

Contact: inef-editor@uamr-graduate-centre.org

Cover-Design: Jan Schablitzki

Cover-Photos: Wolff I John Isaac I Jean Pierre Laffont (UN Photos)

ISSN: 2195-1659 (Print)

Ruhr-University Bochum
Institute of Development Research and
Development Policy, IEE

Universitätsstr. 150, D-44801 Bochum
Phone: +49-(0)234 / 32-22418, -22243
Fax: +49-(0)234 / 32-14-294
E-Mail: ieeoffice@ruhr-uni-bochum.de
Homepage: <http://www.development-research.org/>

University of Duisburg-Essen
Institute for Development and Peace,
INEF

Lotharstraße 53, D-47057 Duisburg
Phone: +49 (203) 379 4420
Fax: +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

University of Duisburg-Essen
Faculty of Social Science,
Institute of Political Science

Lotharstr. 65, D-47057 Duisburg
Phone: +49 (203) 379 2049
Fax: +49 (203) 379 2318
E-Mail: ingetraud.fischer@uni-due.de
Homepage: <http://www.uni-due.de/politik/>