

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING

LISA STROHFELD

THERESA SCHMIDT

September 2016

www.kas.de/mongoleiwww.facebook.com/kas.mongolei

Die Rohstoffpolitik der Mongolei am Beispiel der Kohlemine Tawan Tolgoi

Die Mongolei verfügt über einen riesigen Rohstoffreichtum. Jedoch lässt die Rohstoffpolitik der mongolischen Regierung bislang keine klare Strategie erkennen. Das wohl prominenteste Beispiel für die inkonsistente Bergbaupolitik ist die Kohlemine Tawan Tolgoi – die zweitgrößte Kohlelagerstätte der Welt. Der Ausbau der Mine, die sich in der Hand des staatlichen Unternehmens Erdenes Tawan Tolgoi befindet, liegt momentan auf Eis und das, obwohl die mongolische Wirtschaft zuletzt starke Wachstumseinbußen verzeichnete. Erst kürzlich, unmittelbar vor den Parlamentswahlen, geriet die Entscheidung der Regierung, den Bürgern den Verkauf ihrer Erdenes Tawan Tolgoi Aktien zu gestatten, in die Schlagzeilen. Im folgenden Länderbericht wird thematisiert, warum diese Entscheidung problematisch sein könnte, das Großprojekt derzeit stillliegt und ausländische Investoren ihre Arbeit nicht aufnehmen können.

Die Bedeutung der Rohstoffe für die Mongolei

Die Mongolei zählt zu den zehn rohstoffreichsten Ländern der Welt. Das Land verfügt über 6.000 nachgewiesene Rohstofflagerstätten mit über 80 verschiedenen Rohstoffen, darunter Gold, Kupfer, Kohle, Silber und Uran. Trotz dieses Rohstoffreichtums befindet sich die mongolische Wirtschaft derzeit in einer schlechten Lage. Wie in Abbildung 1 deutlich wird, ging seit 2012 das Wirtschaftswachstum stark zurück.

Abbildung 1

Wachstum des BIP zum Vorjahr in %



Quelle: World Bank

In den letzten Jahrzehnten wurde der Bergbau stetig bedeutender und ist mittlerweile der Grundpfeiler der mongolischen Wirtschaft. Dies zeigt sich daran, dass 85 Prozent aller Ex-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING

LISA STROHFELD

THERESA SCHMIDT

September 2016

www.kas.de/mongolei

[www.facebook/kas.mongolei](https://www.facebook.com/kas.mongolei)

porte Rohstoffe sind¹. Der Bergbau machte der Weltbank zufolge ca. 20 Prozent des gesamten mongolischen Bruttoinlandsprodukts aus² und mehr als 150.000 Mongolen sind im Bergbausektor beschäftigt³.

Obwohl die mongolische Wirtschaft stark vom Bergbau abhängt, ist die Rohstoffpolitik der Regierung nicht von Stabilität und Kontinuität geprägt. Unter anderem führte in den letzten Jahrzehnten der ständige Wechsel von investitionsfreundlicher und investitionsfeindlicher Gesetzgebung zu einer nachhaltigen Verunsicherung vieler Anleger. 1997 markierte die Verabschiedung eines investitionsfreundlichen Bergbaugesetzes zunächst den Beginn reger Explorationstätigkeiten in der Mongolei. Die Einführung einer Sondergewinnsteuer im Jahr 2006 sorgte hingegen für Unmut unter ausländischen Anlegern. Die Annullierung dieses Steuergesetzes 2011 führte wieder zu einem deutlich verbesserten Investitionsklima, das mit dem Gesetz zur Begrenzung ausländischer Investitionen in strategischen Bereichen 2012 jedoch beinahe umgehend wieder getrübt wurde. Für den Ausbau des Bergbausektors in der Mongolei sind aus finanziellen Gründen ausländische Investoren unabdingbar. Sie benötigen jedoch stabile Rahmenbedingungen, die durch die häufigen Änderungen der Gesetzgebung in der mongolischen Rohstoffpolitik aber nicht gegeben sind. An der Kohlemine Tawan Tolgoi wird die Problematik der mongolischen Bergbaupolitik besonders deutlich.

Tawan Tolgoi – Die zweitgrößte Kohlelagerstätte der Welt

Aufgrund ihrer Größe und Profitabilität wäre die Entwicklung von Tawan Tolgoi für die Mongolei von enormer wirtschaftlicher Bedeutung. Tawan Tolgoi, das auf Deutsch „Fünf Hügel“ bedeutet, ist die größte Kohlemine der Mongolei und gilt als zweitgrößte, profitabelste, unerschlossene Kohlelagerstätte der Welt. Sie enthält 6,4 Mrd. Tonnen an Kohlereserven und 1,8 Mrd. Tonnen Kokssohle⁴. Letztere ist insbesondere für die Stahlproduktion von großer Bedeutung. Die Profitabilität rührt vor allem daher, dass sich die Kohlevorräte in Tawan Tolgoi unmittelbar an der Erdoberfläche befinden und somit sehr leicht abgebaut werden können. Tawan Tolgoi, so versprechen mongolische Politiker, ist eines der Bergbaugroßprojekte, das das Potential hat, das Land aus der Armut zu führen.

Die Mine lässt sich in sechs Teile gliedern. Der größte und somit interessanteste Abschnitt von Tawan Tolgoi ist die Lagerstätte Tsankhi. Diese wiederum lässt sich in einen Ost- und einen West-Sektor unterteilen. Ost- und West-Tsankhi sowie drei weitere Abschnitte der Mine gehören dem Unternehmen Erdenes Tawan Tolgoi, einer Tochtergesellschaft der staatlichen mongolischen Gesellschaft Erdenes Mongol. Der sechste Teil befindet sich im Besitz von Erdenes Mongol selbst. Die Mine liegt, wie in Abbildung 2 zu sehen ist, im Süden der Wüste Gobi nur 250 km von der chinesischen Grenze entfernt⁵. Die Infrastruktur in dieser Region der Mongolei ist für eine wirtschaftliche Nutzung nicht genügend ausgebaut. Es fehlen sowohl die Straßen als auch die Eisenbahnschienen, um die Kohle von Tawan Tolgoi schnell und wirtschaftlich auf den Markt zu bringen. Den Ausbau der Infrastruktur kann die mongolische Regierung nicht alleine finanzieren, weshalb sie auf ausländische Investoren

¹ Mongol Bank (2016): Mongolia's foreign trade review. Online unter:

<https://www.mongolbank.mn/documents/statistic/externalsector/tradebalancereview/2016/02e.pdf> [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

² Chandran, Nyska (2016): Mongolian People's Party to introduce investor, minerfriendly policies. In: CNBC. Online unter:

<http://www.cnbc.com/2016/07/04/mongolian-peoples-party-to-introduce-investor-miner-friendly-policies.html> [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

³ Lagrange, Manuela (2016): Makro- und mikroökonomische Folgen des Rohstoffbooms in der Mongolei. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 60 (1-2). Online unter: https://www.researchgate.net/publication/304003943_Makro-und_mikrookonomische_Folgen_des_Rohstoffbooms_in_der_Mongolei [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

⁴ Lee, Peter (2013): Mongolian Coal's Long Road to Market: China, Russia and Mongolia. In: The Asia-Pacific Journal 11 (3). Online unter: <http://apjif.org/2013/11/3/Peter-Lee/3887/article.html> [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

⁵ Oxford Business Group: Tawan Tolgoi: Mining. Online unter: <http://www.oxfordbusinessgroup.com/analysis/tawan-tolgoi-mining> [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING
LISA STROHFELD
THERESA SCHMIDT

September 2016

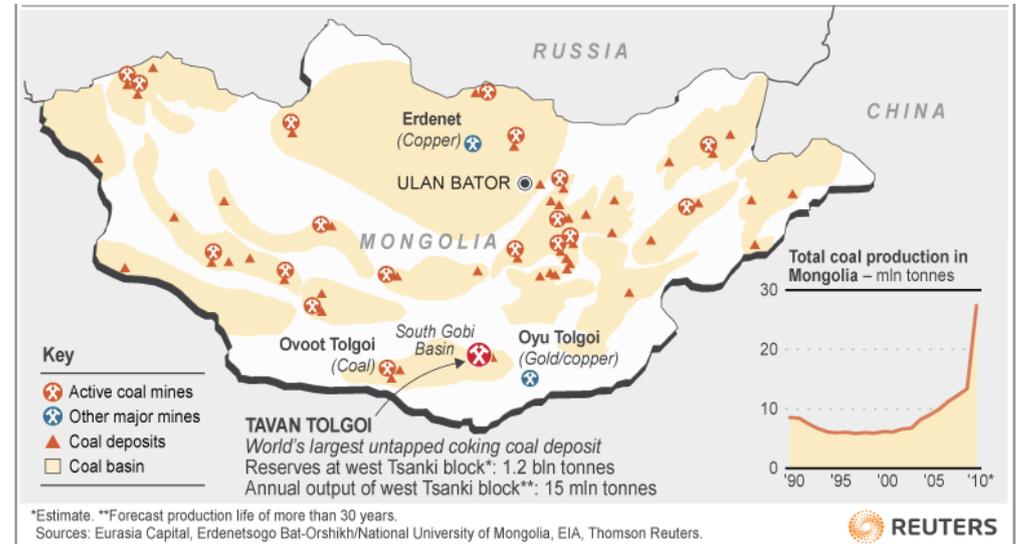
www.kas.de/mongolei

www.facebook.com/kas.mongolei

angewiesen ist. Die Ernennung von Investoren für Tawan Tolgoi gestaltet sich jedoch äußerst schwierig und ist bis heute nicht gelungen. Warum dies der Fall ist und welche anderen Problematiken im Laufe der Zeit den Ausbau und die Entwicklung von Tawan Tolgoi aufgehalten haben, wird im Folgenden dargestellt.

Abbildung 2

Tawan Tolgoi



Quelle: Reuters

Suche nach ausländischen Investoren 2011

Im September 2011 begann die mongolische Regierung ausländische Investoren für West-Tsankhi zu suchen und schrieb hierfür die Förderrechte offiziell aus. Ost-Tsankhi sollte von der staatlichen Gesellschaft Erdenes Tawan Tolgoi selbst ausgebaut und entwickelt werden. Um den Zuschlag für West-Tsankhi zu erhalten, verlangte die Regierung von den Bewerbern den Ausbau einer Eisenbahnstrecke für den Kohletransport, eine Vorauszahlung in Höhe von einer Milliarde USD, das Nutzungsrecht für einen Seehafen, den Ausbau einer Aufbereitungsanlage, die Nutzung fortschrittlicher Technologie und einen für die Mongolei vorteilhaften Vertrag im Bereich des Transittransports. Trotz der inkonsistenten Investitionspolitik des mongolischen Staates und der hohen Forderungen bewarben sich aufgrund der Profitabilität der Mine sechs Konzerne um das Förderrecht. Im Juli 2011 wurden die Gewinner der Ausschreibung bekannt gegeben. Mit 40 Prozent sollte Chinas Shenhua Energy der größte Investor werden, gefolgt von einem russisch-mongolischen Zusammenschluss mit 36 Prozent und US Peabody Energy mit 24 Prozent⁶. Nur zwei Monate nach der Bekanntgabe der Gewinner zog die Regierung ihre Entscheidung jedoch zurück. Eine offizielle Begründung, warum der Deal widerrufen wurde, gab die mongolische Regierung nicht ab. Deshalb kann über die Gründe lediglich spekuliert werden.

Der Nachrichtenagentur Reuters zufolge könnte ein Grund für die Rücknahme des Deals gewesen sein, dass japanische und südkoreanische Unternehmen, die zu den Verlierern des Ausschreibungsprozesses gehörten, gegen die Entscheidung protestierten. Seit 2008 hatten japanische und koreanische Konzerne ihr Interesse an den Förderrechten für Tawan Tolgoi

⁶ Bolormaa, L. (2014): Tawan Tolgoi gets ready for new suitor, at long last. In: Mining Journal. Online unter: <http://en.mongolianminingjournal.com/content/58189.shtml> [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING
LISA STROHFELD
THERESA SCHMIDT

September 2016

www.kas.de/mongolei

[www.facebook/kas.mongolei](https://www.facebook.com/kas.mongolei)

angemeldet. Jedoch hatte die mongolische Regierung sie aufgrund zu geringer Erfahrung im Bergbausektor zurückgewiesen. Ein weiterer Aspekt könnte gewesen sein, dass die mongolische Regierung durch das Platzen des Deals einen noch größer werdenden wirtschaftlichen Einfluss Chinas in der Mongolei verhindern wollte. Wäre das Abkommen zustande gekommen, hätte der chinesische Shenhua Energy Konzern mit 40 Prozent das größte Mitspracherecht beim Ausbau von Tawan Tolgoi gehabt. Die mongolische Regierung möchte aber gerne vermeiden, dass China sowohl Produzent als auch Käufer der abgebauten Kohle wird. Die wirtschaftliche Abhängigkeit der Mongolei von China ist bereits enorm, nimmt der große Nachbar im Süden doch bereits 90 Prozent aller mongolischen Bergbauerzeugnisse ab⁷.

Gleich welcher Grund schließlich ausschlaggebend für die Rücknahme des Deals war, die Entscheidung führte dazu, dass der Ausbau von Tawan Tolgoi nicht begonnen werden konnte. Die sieben Milliarden USD, die als Erstinvestition eingesetzt werden sollten, blieben aus, ebenso wie der erhoffte wirtschaftliche Aufschwung, der mit der Kohleförderung in Tawan Tolgoi einhergegangen wäre.

Cash-for-Coal Abkommen

Nachdem das Abkommen über die Förderrechte für West-Tsankhi geplatzt war, begann die staatliche Gesellschaft Erdenes Tawan Tolgoi zusammen mit lokalen Unternehmen im Frühjahr 2012 selbst den Kohleabbau in der Mine. Die erste Kohlelieferung nach China wurde live im Fernsehen übertragen. Auf die Begeisterung folge jedoch schnell die Ernüchterung. Insbesondere der Rückgang des Kohlepreises brachte den mongolischen Kohlebergbau in eine schwierige Lage. Konnte das Land 2011 noch 21 Mio. Tonnen Kohle für 2,3 Mrd. USD exportieren, lagen 2014 die Exporteinkünfte für 19,5 Mio. Tonnen Kohle bei gerade einmal 850 Mio. USD⁸. Aufgrund des Preisverfalls war das Unternehmen nicht mehr in der Lage, den Ausbau von Tawan Tolgoi selbst zu finanzieren und ließ sich Schätzungen zufolge ca. 350 Millionen USD vom chinesischen Aluminiumhersteller CHALCO. Zurückbezahlt werden sollten die Schulden in Form von kostenlosen Kohlelieferungen. Nach den Parlamentswahlen 2012, die die Opposition gewann, zeigte sich, dass das Cash-for-Coal-Abkommen jedoch äußerst ungünstig für die Mongolei war. Denn es zwang das staatliche Unternehmen Erdenes Tawan Tolgoi die Kohle unter seinen Produktionskosten zu liefern. Die Bemühungen des neuen Premierminister N. Altankhuyag von der Demokratischen Partei (DP), den Vertrag mit CHALCO zu Gunsten der Mongolei nachzuverhandeln, scheiterten jedoch. Der chinesische Konzern weigerte sich, die Kohle zu einem höheren Preis abzunehmen, woraufhin Erdenes Tawan Tolgoi die vereinbarten Lieferungen 2013 vorerst einstellte, um CHALCO unter Druck zu setzen. Anstatt einzulenken, reduzierte der chinesische Aluminiumhersteller die Nachfrage. Dies traf die mongolische Wirtschaft schwer, weil die Regierung es verpasst hatte, die Mine an das internationale Schienennetz anzuschließen und China somit der bislang einzig in Frage kommende Abnehmer der Kohle aus Tawan Tolgoi ist.⁹

⁷ Lagrange, Manuela (2016): Makro- und mikroökonomische Folgen des Rohstoffbooms in der Mongolei. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 60 (1-2). Online unter: https://www.researchgate.net/publication/304003943_Makro-_und_mikroökonomische_Folgen_des_Rohstoffbooms_in_der_Mongolei [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

⁸ Nemitz, Fabian (2015): Mongolischer Kohlebergbau leidet unter niedrigen Preisen und hohen Transportkosten. In: Germany Trade & Invest. Online unter: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche.t=mongolischer-kohlebergbau-leidet-unter-niedrigen-preisen-und-hohen-transportkosten.did=1310856.html> [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

⁹ Lee, Peter (2013): Mongolian Coal's Long Road to Market: China, Russia and Mongolia. In: The Asia-Pacific Journal 60 (3). Online unter: <http://apjif.org/2013/11/3/Peter-Lee/3887/article.html> [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING

LISA STROHFELD

THERESA SCHMIDT

September 2016

www.kas.de/mongolei

[www.facebook/kas.mongolei](https://www.facebook.com/kas.mongolei)

Um sich aus der misslichen Lage zu befreien, entschied die mongolische Regierung 2015 einen zweiten Versuch zu unternehmen, ausländische Investoren für Tawan Tolgoi zu finden. Diese sollten auch gleich die Schulden an CHALCO übernehmen, für die Erdenes Tawan Tolgoi nicht mehr aufkommen konnte.

Suche nach ausländischen Investoren 2015

Bei der zweiten Ausschreibung der Förderrechte für den Kohleabbau in Tawan Tolgoi änderten die mongolische Regierung ihre Bedingungen. Dieses Mal wurde das Recht für den Abbau und die Entwicklung von West und Ost Tshanki ausgeschrieben. Dafür forderte die mongolische Regierung, neben der Übernahme der Schulden an CHALCO, mindestens fünf Jahre Bergbauerfahrung in der Mongolei. Zudem sollten in den ersten 2,5 Jahren mindestens 300 Millionen Tonnen Kohle abgebaut und das Schienennetz nach China ausgebaut werden, das nach 30 Jahren zu 51 Prozent in den Besitz der mongolischen Regierung übergehen sollte.

Anfang des Jahres 2015 wurden die Gewinner der Ausschreibung bekannt gegeben. Erneut befand sich darunter Chinas Shenhua Energy. Zudem wurden Japans Sumitomo Group und die Mongolian Mining Corporation auserwählt. Diese drei Konzerne waren bereit, vier Milliarden USD in den Ausbau und die Entwicklung von Tawan Tolgoi zu investieren. Nachdem Premierminister Saikhanbileg (Demokratische Partei) im Fernsehen bekannt gab, dass die Verhandlungen kurz vor einem Abschluss stünden, schien der Deal in trockenen Tüchern zu sein. Vertreter von Shenhua Energy und der Sumitomo Group befanden sich bereits in Ulan Bator um den Vertrag zu unterschreiben. Dann kam es erneut zu einer Kehrtwende. Bevor der Vertrag unterschrieben werden sollte, intervenierte Parlamentspräsident Enkhbold von (Demokratische Partei). Er setzte durch, dass das Parlament das Abkommen prüft. Das Parlament entschied allerdings vor den Parlamentswahlen 2016 nicht mehr darüber. Wie bereits 2012 platzten die Verhandlungen in letzter Sekunde und der Ausbau und die Entwicklung der größten Kohlemine des Landes wurden erneut auf unbekannte Zeit verschoben.

Scheitern des Börsengangs von Erdenes Tawan Tolgoi

Ein weiterer Grund, der einen wirtschaftlich lohnenden Kohleabbau in Tawan Tolgoi erschwert, ist, dass der Börsengang des staatlichen Unternehmens Erdenes Tawan Tolgoi, in dessen Hand sich die Mine befindet, bis heute nicht zustande gekommen ist. Ursprünglich hatte die mongolische Regierung den Börsengang für 2012 geplant. Erdenes Tawan Tolgoi sollte 30 Prozent seiner Anteile an den Aktienmärkten in Ulan Bator, Hong Kong und London verkaufen und mit den daraus entstehenden Einkünften die Entwicklung von Ost-Tsankhi finanzieren.

Die Gründe für das Nicht-Zustandekommen des Börsengangs sind vielfältig. Zum einen wurde das Vorhaben durch das unsichere weitere Vorgehen in West-Tsankhi erschwert. Zum anderen führte insbesondere die unklare Eigentümerstruktur von Erdenes Tawan Tolgoi zum Scheitern des Börsengangs. Diese war dadurch entstanden, dass die Regierung 2011 beschloss, zehn Prozent der Aktien an die mongolische Bevölkerung und zehn Prozent an regionale Unternehmen zu vergeben. Damit wollte sie ihr Versprechen einlösen, die Bevölkerung am Rohstoffreichtum des Landes teilhaben zu lassen. Zudem bot die damalige Regierung der Mongolischen Volkspartei (MVP) den Bürgern an, ihre Anteile an die Regierung für eine Million Tugrik (derzeit ca. 450 USD) zurück verkaufen zu können.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING
LISA STROHFELD
THERESA SCHMIDT

September 2016

www.kas.de/mongolei

[www.facebook/kas.mongolei](https://www.facebook.com/kas.mongolei)

Einige Bürger taten dies auch, andere behielten ihre Aktien oder gaben sie an andere Bürger weiter. Laut dem ehemaligen Unternehmensvorstand konnte dadurch nicht mehr nachvollzogen werden, wer im Besitz der Aktien war. Die Eigentümerstruktur des staatlichen Unternehmens wurde undurchschaubar. Um dieses Problem zu lösen, verbot die neu gewählte DP Regierung 2012 den Bürgern, ihre Aktienanteile zu verkaufen. Kurz vor den Parlamentswahlen 2016 revidierte sie jedoch völlig überraschend diese Entscheidung und gab bekannt, dass alle Bürger 30 Prozent ihrer Tawan Tolgoi Aktien an den mongolischen Staat verkaufen könnten. Diese Entscheidung ist aus ökonomischer Perspektive schwer nachvollziehbar. Naheliegender erscheint, dass sich die Regierung mit diesem Schritt Wählerstimmen sichern wollte, da die Bevölkerung in einer wirtschaftlich schwierigen Lage Bargeld erhielt. Ein Börsengang scheint mit dieser Entscheidung der Regierung in weite Ferne zu rücken.

Fazit

Tawan Tolgoi zeigt beispielhaft, warum sich die mongolische Wirtschaft nicht im erhofften Maße weiterentwickelt hat. Eine langfristige Strategie im Bereich Bergbau wäre auch vor dem Hintergrund, dass sich die Wirtschaft des Landes derzeit in einer prekären Situation befindet von großer Bedeutung. Wuchs die mongolische Wirtschaft 2011 noch um über 17 Prozent, wird für das Jahr 2016 ein Wirtschaftswachstum von lediglich 0,4 Prozent prognostiziert¹⁰. Der mit dem Ausbau der Kohlemine einhergehende Wirtschaftsaufschwung wäre somit dringend nötig. Auch die mongolische Bevölkerung könnte von diesem Aufschwung profitieren und der Anteil der in Armut lebenden Menschen, der 2014 noch über 21 Prozent betrug, gesenkt werden¹¹. Der deutliche Sieg der Oppositionspartei MVP bei den Parlamentswahlen im Juni 2016 ließ eine leise Hoffnung auf eine Verbesserung der Situation beim Rohstoffabbau aufkommen. Die MVP gilt innerparteilich als stabil und könnte durch eine daraus resultierende kontinuierlichere Regierungsführung das Vertrauen ausländischer Investoren zurückgewinnen. Dies könnte sich positiv auf den Ausbau von Tawan Tolgoi auswirken und der Entwicklung der Mine neuen Aufschwung verleihen.

¹⁰ Statista: Mongolei: Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2006 bis 2016 (gegenüber dem Vorjahr). Online unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/407878/umfrage/wachstum-des-bruttoinlandsprodukts-bip-in-der-mongolei/> [Letzter Zugriff: 01.08.2016].

¹¹ LIPortal: Mongolei. Online unter: <https://www.liportal.de/mongolei/wirtschaft-entwicklung/> [Letzter Zugriff: 01.08.2016].