

Jahreswirtschaftsbericht Mongolei

I. Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftslage 1. Kurzcharakterisierung der Wirtschaft

Auch an der Mongolei ist die weltweite Rezession nicht völlig spurlos vorbeigegangen. Da das Wachstum wesentlich den hohen Rohstoffpreisen (bes. Gold, Kupfer, Kohle) zu verdanken ist, leidet das Land derzeit stark unter der Krise und sinkenden Rohstoffpreisen, insbesondere dem (über 2/3) gesunkenen Kupferpreisen. Das Wirtschaftswachstum (2008: 8,9 %) wird sich 2009 signifikant verlangsamen und voraussichtlich auf ca. 3 % absinken. Die 2007 noch positive Zahlungsbilanz weist 2008 ein Defizit von 9,6 % des BIP auf. Auch der Haushaltsüberschuss von 2007 hat sich in ein Defizit von (derzeit geschätzten) 8 % verwandelt, nicht zuletzt aufgrund exzessiver Lohn- und Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst sowie großzügiger und ungezielter Sozialausgaben. Der Staatshaushalt 2009 kalkuliert deshalb Ausgabenkürzungen, eine Zahlungsbilanzhilfe des IWF und gezielte Sozialausgaben nur für die ärmsten Schichten der Bevölkerung ein.

Verglichen mit den Transformationsländern Zentralasiens schneidet die Mongolei dennoch in Bezug auf ihren Entwicklungsstand auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft gut ab. Seit der Wende 1990 wurden beachtliche Fortschritte bei der Demokratisierung (mehrerer Regierungswechsel durch Wahlen), der politischen Strukturen und der Privatisierung der Wirtschaft erzielt. Der Anteil der Privatwirtschaft am BIP der Mongolei wird auf 75-80% beziffert. Getragen wird diese Entwicklung vorwiegend von ausländischen Investitionen in die Ausbeutung der bedeutenden Rohstoffvorkommen der Mongolei, die eines der 10 rohstoffreichsten Länder der Welt ist. Machten die Einnahmen aus diesem Sektor 2007 noch 1/3 des Staatshaushalts aus, so sanken diese 2008 um 10 % und sollen 2010 sogar um 12 1/2 % geringer ausfallen.

Waren die frühen 90er-Jahre von einem Zusammenbruch alter Wirtschaftsstrukturen und vieler Staatsbetriebe insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich gekennzeichnet, ist die Wirtschaftsentwicklung der letzten fünf Jahre von anhaltend hohen Wachstumsraten im Schnitt von knapp unter 9% geprägt. Das Pro-Kopf-Jahreseinkommen in der Mongolei hat sich seit 2004 mehr als verdoppelt und wird vom IWF auf derzeit 1.981 USD/Kopf

geschätzt. Gleichzeitig wachsen die Einkommensdisparitäten. 35% der mongolischen Bevölkerung leben unterhalb der nationalen Armutsgrenze. Beim Human Development Index von UNDP rangiert die Mongolei an 114. Stelle von 177 Ländern. Das Wichtigste der Millenniums-Entwicklungsziele, die Halbierung der Armut bis 2015, wird die Mongolei trotz einer positiven Wirtschaftsentwicklung voraussichtlich verfehlt.

2. Struktur der Wirtschaft

Tragende Säulen der mongolischen Wirtschaft sind Viehzucht (18,8 % des BIP) und Bergbau (40,3 %). Mineralien (Kupferkonzentrat, Gold, Kohle, Flußspat, Molybdän usw.) und tierische Produkte (Kaschmir-Wolle, Felle, Leder, Fleisch) sind die Hauptexportprodukte dieses dünn besiedelten Landes mit der 4,5-fachen Fläche Deutschlands. Die Mongolei, deren Territorium erst zu einem Drittel geologisch voll exploriert ist, gilt als eines der 10 rohstoffreichsten Länder der Welt. 6.000 Vorkommen mit 80 verschiedenen Mineralien (u.a. ca. 2% der Welt-Uran-Reserven) sind nachgewiesen. Die Kohle- und Kupferlagerstätten von Tavan Tolgoi und Oyu Tolgoi in der Südgobi gehören zu den größten der Welt. Mehr als 5.000 Explorations- und Bergbaulizenzen wurden während der letzten Jahre vergeben. Neben russischen und chinesischen Firmen haben sich in zunehmendem Maße kanadische (Ivanhoe), australische (BHP) und andere am Bergbau interessierte Firmen zum Teil mit Weltruf (Rio Tinto, Areva) in der Mongolei engagiert. Getrieben vom Rohstoffhunger und wachsenden Rohstoffpreisen wurde die Mongolei nicht nur zum „Objekt der Begierde“ ihrer beiden direkten Nachbarn.

Die Viehwirtschaft ist aber weiterhin die Haupteinkommensquelle für die Hälfte der Bevölkerung. Subsistenzwirtschaft ist weitverbreitet.

3. Offenheit gegenüber der Weltwirtschaft

Bedingt durch seine geografische Lage, aber auch durch die Struktur seiner Wirtschaft ist die Mongolei in hohem Maße wirtschaftlich abhängig von seinen beiden direkten Nachbarn. 100% seiner Treibstoffe und einer hoher Prozentsatz seines Getreides (Weizen) und bestimmter Grundnahrungsmittel (Mehl) kommen aus Russland, mehr als 70% seiner Exporte gehen nach China (insbesondere Kupfer, Kohle und Kaschmir-Wolle). Von herausragender Bedeutung ist dabei die Transmongolische Eisenbahn, über die mehr als 90% des Güterverkehrs mit Russland und China abgewickelt wird. Sie macht die Mongolei bei einer entsprechenden Modernisierung und Verkürzung der Transportzeiten auch als Transitland für den Güterverkehr zwischen China und Europa interessant. Ein entsprechendes Abkommen der Eisenbahngesellschaften von China, Russland, der Mongolei, Belarus, Polen und Deutschland wurde 2007 unterzeichnet. Die USA wollten im Rahmen des im Oktober 2007 mit der Mongolei unterzeichneten Millennium Challenge

Corporation 188 Mio. USD für die Modernisierung des „Rolling Stock“ der Eisenbahn zur Verfügung stellen, was die Russen zu verhindern wussten, die 50%iger Miteigentümer der transmongolischen Eisenbahngesellschaft sind. Bei einem Treffen BM Tiefensee und dem mng. Verkehrsminister Battulga im Januar 2009 wurde eine Zusammenarbeit auch mit der Deutschen Bahn ins Auge gefaßt. Während des Besuchs von PM Bayar in DEU (März 2009) wurde von der DB ein Vertrag über den Bau einer 260 km langen Kohletransportbahn nach China unterzeichnet. Inwieweit es zu einer solchen Zusammenarbeit kommen wird, bleibt noch ungewiss, da der RUS MP Putin bei seinem Besuch Mitte Mai 2009 in Ulan Bator umfangreiche konkurriende Abkommen für RUS Breitspurtechnik unterzeichnete.

Der Außenhandel (6,1 Mrd. USD) spielt eine bedeutende Rolle, wobei die Dominanz einiger Güter und die Vorherrschaft des Handels mit China und Russland zu beobachten ist: Öl war wieder einmal das Haupteinfuhrgegenstand (über 30%) der gesamten Importe im Jahre 2008, Kupfer und Goldexporte machten 43% der gesamten Exporte aus. Russland ist das Hauptimportland (42,2%), China mit Abstand das Hauptexportland (74,1%).

Ausländische Direktinvestitionen sind 2008 auf 682 Mio. USD gestiegen (2007: 500 Mio.), wovon zwei Drittel für in den Bergbausektor fließen und der Großteil (67%) aus China stammt.

Im Rahmen ihrer „Dritt-Nachbarschafts-Politik“ versucht die Mongolei, ihre Wirtschaftsbeziehungen zu diversifizieren und die Abhängigkeit von seinen beiden direkten Nachbarn zu reduzieren.

4. Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland und zur EU

Europa und insbesondere Deutschland sind dabei Wunschpartner für eine Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen. 2008 belief sich aber der gesamte Außenhandel zwischen Deutschland und der Mongolei aber auf nur 82,0 Mio. EUR (Vorjahr: 65,8 Mio.). Davon wurden 66,6 Mio. Euro von DEU in die MNG importiert (Vorj. 55 Mio.), 15,4 Mio Euro aus der MNG nach DEU exportiert (Vorj. 10,8 Mio.). Hauptexportprodukt ist Kaschmir-Bekleidung. Personenfahrzeuge und Maschinen waren die Hauptimportgüter. Verglichen mit anderen EU-Staaten steht DEU bei den Exporten in die MNG weiterhin an erster Stelle, bei den Importen aus der Mongolei an dritter (nach ITA und GB).

Das Potential der deutsch-mongolischen Wirtschaftsbeziehungen ist nicht ausgeschöpft, jedoch ist weiterhin ein wachsendes Interesse zu beobachten. Zwei deutsche Konsortien bemühen sich um die Einführung deutscher Technologien zur Kohleverflüssigung – ein Projekt, welches von Seiten der MNG Priorität genießt, da es zu einer Reduzierung der derzeit starken Abhängigkeit von Energieimporten, insbesondere aus Russland, beitragen könnte. Thyssen Krupp arbeitet an einer Durchführbarkeitsstudie. Auch im Bereich der Landwirtschaft und der Bauindustrie ist mit weiterem Engagement zu rechnen. Durch die

Heraufstufung von Risikoklasse 7 auf 6 (April 2008) bei den Hermesbürgschaften ist ein weiterer positiver Schritt für Investitionen aus Deutschland unternommen worden. Mit der Mongolei bestehen ein Doppelbesteuerungs- und ein Investitionsschutzabkommen.

Die EU ist dritt wichtigster Handelspartner der Mongolei (8% des Handelsumsatzes), nach Russland (20%) und China (50%). 2008 lag der gesamte Handel bei 320 Mio. USD, mit steigender Tendenz. Die Hauptexportprodukte der MNG in die EU sind Kaschmir und Rohstoffe. Die Hauptimportprodukte sind Maschinen und Personenfahrzeuge, aber auch Lebensmittel.

5. Aktuelle Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsklima

Das Wirtschaftswachstum im Jahre 2008 war mit 8,9% einen Prozentpunkt unter dem Niveau des Vorjahrs, aber noch im Bereich der 5 vorhergehenden Jahre gelegen.

Der Verfall der Rohstoffpreise (so bei Kupfer 64 %) ab Juli, der bis Herbst 2008 hohe Ölpreis und die Folgen der weltweiten Rezession sind dafür die Hauptgründe. Andererseits aber auch übertrieben hohe Lohn- und Gehaltssteigerung (bis zu 200 % im öffentlichen Dienst) und als Wahlgeschenke verteilte Sozialleistungen an alle Bevölkerungskreise.

Die Vieh- und Landwirtschaft, die 40 % der Bevölkerung beschäftigt, wuchs um 5 %, v. a. Dank des guten Wetters und finanzieller Anreize. Der Servicesektor wuchs um erstaunliche 15, 9 %. Der Industriesektor wuchs demgegenüber nur um 1 %, der niedrigsten Wachstumsrate seit 10 Jahren. Die Kohle- und Zinkpreise fielen ebenso wie die Kupferwerte, nur Gold blieb stabil. Dies hat auch Auswirkungen auf die laufenden Verhandlungen mit ausländischen Investoren über die milliardenträchtigen Bergbauprojekte in der südlichen Gobi (Tavan Tolgoi und Oyu Tolgoi). Die Regierung muss zu größeren Zugeständnissen im Bergbausektor bereit sein (s. a. unter II. 1.), v. a. zum Verzicht auf geplante staatliche Mehrheitsbeteiligungen beim Abbau strategischer Rohstofflagerstätten. Auch die 2006 eingeführte 68%iger Sondergewinnsteuer (windfall profit tax) auf den Gold- und Kupferbergbau soll wegen ihres aus der Sicht der Investoren konfiskatorischen Charakters wegfallen.

Die Mongolei verzeichnet ein Leistungsbilanzdefizit von 9,6 % des BIP (Vorj. +1,8 %). Das 2007 erstmals entstandene und wohl in Zukunft weiter ansteigende Handelsbilanzdefizit konnte bisher zwar insbesondere durch Geldzuflüsse durch Entwicklungshilfe und Transfers von Mongolen, die im Ausland arbeiten, finanziert werden, jedoch beginnt die Schere immer weiter zu klaffen. Gleichesmaßen hat sich der Haushaltsüberschuss von 2007 in ein Defizit von (vorläufig geschätzen) 8 % verwandelt.

Die rasante Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre hat neue Risiken heraufbeschworen,

allem voran einen anschwellenden Preisauftrieb. Die Inflation 2007 (15 %) erreichte 2008 eine Steigerung auf 26, 8 % (gemittelt). Die Tendenz ist zur Zeit rückläufig (18 %), es ist allerdings bis Ende 2009 mit einer Rückkehr zu Werten unter 10% zu rechnen und mittelfristig nach Schätzungen des IWF mit einer Rate von 5 bis 6%. Die Verteuerung von Lebensmitteln, Transportkosten und Mieten trifft insbesondere die unteren Einkommensschichten. Zu den importierten Inflationsursachen kommen hausgemachte wie die drastischen Lohn- und Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst sowie eine expansive Ausgaben- und Geldpolitik. Mit einer erheblichen Ausweitung des Kreditvolumens der Geschäftsbanken wuchsen auch die Risiken von Ausfällen.

Es stellt sich auch die Frage nach der Nachhaltigkeit der Viehzucht, insbesondere aufgrund der hohen Zahl an Tieren (nach einer Zunahme von 17% im Berichtszeitraum liegt diese nun bei ca. 43 Millionen) und der Umweltzerstörungen, welche durch die Tiere verursacht werden (Überweidung).

Die Arbeitslosenquote, offiziell bei ca. 3,3 %, liegt aber nach Schätzungen der Asian Development Bank bei ca. 25%. Die Schattenwirtschaft dürfte ebenfalls bei ca. 25% liegen. Genaue Angaben hierüber sind jedoch nicht erhältlich.

II. Wirtschaftspolitik

1. Allgemeine Entwicklungen

Wirtschaftspolitisch erscheint die Mongolei an einer Wegscheide zwischen einer Fortsetzung der 1990 begonnenen Transformation von einer staatsgelenkten Wirtschaft in eine Marktwirtschaft und einem neuen Trend zu mehr Staatskontrolle. Modell stehen dabei die beiden Nachbarländer Russland und China.

Die Eintrübung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die sinkenden Rohstoffpreise haben auch Auswirkungen auf die laufenden Verhandlungen über die strategischen Berbauprojekte in der Südgobi und werden die mng. Regierung voraussichtlich zur Abkehr von der umstrittenen Einführung staatlicher Mehrheitsbeteiligungen bewegen und zu größeren Anreizen bei Bergbauinvestitionen zwingen. Investitionen von insgesamt drei Milliarden USD werden erforderlich sein, um mit der Kupferförderung und Verarbeitung zu Kupferkonzentrat beginnen zu können. Der größte Investor, der schon Millionen in die Erschließung gesteckt hat, Rio Tinto, ist nicht bereit, diese Vorleistungen auf eigene Rechnung zu erbringen und gleichzeitig dem mongolischen Staat eine Mehrheitsbeteiligung einzuräumen. Nach Berechnungen der Weltbank werden die Vorkommen in der Südgobi der Mongolei langfristig einen Zuwachs des BIP um ein Drittel erbringen, das Exportvolumen um 70% erhöhen und die Zahl der Arbeitsplätze um 10 %

erhöhen.

Ein faires Übereinkommen scheint sich anzubauen, aber die Verhandlungen sind kompliziert und mng. Politiker müssen auch auf (von ihnen selbst geschürte) Empfindlichkeiten der Bevölkerung Rücksicht nehmen. Als belastend erweist sich hierbei, dass viele der bisher in der Mongolei tätigen russischen und chinesischen Bergbauunternehmen auf der Suche nach schnellem Gewinn schwere Umweltlasten und wenig an volkswirtschaftlich nachhaltiger Infrastruktur hinterlassen haben. Sie haben den Bergbau insgesamt in der öffentlichen Meinung in Verruf gebracht.

2. Geldpolitik

Zu den wirtschaftspolitischen Prioritäten der Regierung zählen die Bekämpfung der Inflation und der steigenden Armut weiter Bevölkerungskreise v. a. auf dem Land und die Konsolidierung der Finanzpolitik. Erfolge oder Nichterfolge auf diesen Gebieten werden mitentscheidend sein für die Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Konsolidierung. Dringend notwendige Investitionen beispielsweise im Versorgungsbereich (Energie, Wasser) und Wohnungsbau müssen ebenfalls vorangetrieben werden.

Die Kredite haben Anfang 2008 stark zugenommen (im privaten Sektor 70,6 %). Es kam dann aber zu einem Entgegensteuern wegen der Risiken durch externe Schocks (insbesondere einem Verfall der Rohstoffpreise).

3. Fiskalpolitik

Die Fiskalpolitik war expansionistisch, z. T. populistisch. Ausgaben im sozialen Bereich und für Lohnanstiege im öffentlichen Dienst führten zu einer Erhöhung der Ausgaben um 42%. Verfallende Rohstoffpreise haben aber zu Mindereinnahmen geführt, die eine Fortführung der bisherigen Politik nicht mehr erlaubten. Die Regierungsausgaben sind von 2003 (27,5 % des BIP) bis 2008 auf 40,2 % gestiegen.

Der Staatshaushalt für 2009 rechnet schon jetzt mit Ausgabenkürzungen, um das 8 %ige Defizit nicht noch zu vergrößern.

In dieser Situation hat sich die mng. Regierung entschlossen, Länder wie RUS, CHN, DEU, Katar, F, USA u. a. um Budgethilfe anzugehen. CHN soll sich mit der Bereitstellung von 1,5 Mrd. USD an Geschäftsbanken zu günstigen Konditionen einverstanden erklärt haben, hat an Zusagen aber bisher nur 300 Mio. USD gemacht, ebenso wie Rußland. Allerdings sind die Modalitäten dazu vom Parlament noch nicht bestätigt worden. Auch mit Katar über einen Milliardenkredit verhandelt.

Entscheidend ist zum jetzigen Zeitpunkt die Zahlungsbilanzhilfe des IWF (stand- by

arrangement) in Höhe von 224 Mio. USD. Mit Hilfe weiterer multi- und bilateraler Geber soll dieses Programm auf insgesamt über 400 Mio. USD aufgestockt werden und es der Mongolei so ermöglichen, über die nächsten 18 Monate zu kommen, wenn sich die Wirtschaftsentwicklung erwartungsgemäß wieder erholt haben soll. Das Vertrauen in die wirtschaftliche Erholung des rohstoffreichen Landes ist zu Recht groß. Allerdings wird die Unterstützung des IWF (300% der MNG- Quote) an klare Bedingungen geknüpft: mehr Haushaltsdisziplin (v. a. Beschränkung des HH- Defizits auf 6 % des BSP), aktive Geldpolitik, Flexibilisierung des Wechselkurses und Fokussierung der Sozialausgaben auf wirklich Bedürftige (Einstellung des bisherigen Gießkannenprinzips bei der Verteilung sozialer Wohltaten). Auch wird die staatliche Kreditaufnahme zu marktüblichen Bedingungen stark limitiert und muss sich in einem wirtschaftspolitisch sinnvollen Rahmen bewegen. Ein Aktionsplan der MNG Regierung will dem Rechnung tragen, die Ausgestaltung bleibt abzuwarten, viel hängt davon auch von den künftigen Einnahmen im Rohstoffsektor ab.

Bei der hohen Abhängigkeit der mongolischen Wirtschaft vom Bergbau stellen fallende Rohstoffpreise und eine hausgemachte Verschlechterung des Investitionsklimas hohe Risiken für die staatliche Ausgabenpolitik dar.

Die Währungsreserven der mongolischen Zentralbank sind Ende 2008 auf knapp die Hälfte gesunken. Das hat zu einer 25 %igen Abwertung des Tugrik gegenüber dem USD und vorübergehender Liquiditätsschwierigkeiten der mng. Geschäftsbanken geführt. Die Regierung war zu Vergabe von Staatsgarantien für Spar- und Termineinlagen bei den Banken gezwungen, um das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit der Banken wieder herzustellen. Eine Geschäftsbank wurde sogar vorübergehend von der Finanzaufsicht geschlossen (Anod Bank), allerdings wegen betrügerischer Machenschaften.

Die Auslandsschulden betragen geschätzte 1,6 Mrd. USD, was 35,8 % des BIP entspricht.

4. Strukturpolitik

Die Mongolei sieht sich als ein modernes Land. So enthält die nationale Strategie zur Entwicklung des Privatsektors Hinweise auf Nanotechnologie und andere Hochtechnologiebereiche. Realistischerweise muss jedoch betont werden, dass der Bergbau mittelfristig der entscheidende Wirtschaftssektor in der Mongolei bleiben wird. Wichtig für die Zukunft wird dabei sein, inwiefern es gelingt, einen größeren Teil der Wertschöpfungskette (z. B. mit der Errichtung von Kupferschmelzen, Kohleverkokung, Textilverarbeitung, Gemüsezucht) im Land zu behalten. Derzeit ist die Mongolei mit einem Wertschöpfungsanteil der verarbeitenden Industrie von 10% das Schlusslicht in Asien. Es ist auch eine weiter zunehmende Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten auf die Hauptstadt zu beobachten. Die regionale Wirtschaftsentwicklung bleibt eine Herausforderung.

5. Währungspolitik

Zu den IWF- Auflagen gehört die Flexibilisierung des Wechselkurses, die seit Beginn des Jahres umgesetzt ist.

6. Prognose/Bewertung

Die Wirtschaftspolitik wird auch in Zukunft von der besonderen geopolitischen Situation der Mongolei, einem kleinen Land zwischen den Weltmächten China und Russland, beeinflusst sein, und der damit verbundenen wirtschaftlichen Abhängigkeit.

Selbst wenn das Wachstum 2009 nur 3% betragen sollte, prognostiziert der IWF ab 2010/ 11 wieder starke Wachstumsraten, insbesondere wegen der ausländischen Direktinvestitionen im Bergbau sowie höheren Exporteinnahmen durch wieder steigende Rohstoffpreise. Auch Nachfrage nach Kohle und Rohstoffen durch China, dem Hauptinvestor in der Mongolei und Hauptexportland, wird voraussichtlich weiterhin auf hohem Niveau andauern.

Eine Grundvoraussetzung für eine weitere positive wirtschaftliche Entwicklung ist, dass die Politik Anreize schafft, um tatsächlich ausländische Investitionen zu fördern. Sollte das Abkommen mit Ivanhoe/Rio Tinto erfolgreich abgeschlossen werden, würde die Mongolei zum potentiell weltgrößten Kupferproduzenten werden.

Eine Hauptherausforderung wird sein, wie die enormen Kohle-, Kupfer- und Goldvorkommen wirtschaftlich so verwendet werden, dass sie tatsächlich der Mongolei zugute kommen. Derzeit fehlt es an einer umfassenden Strategie, um einen Teil der Wertschöpfungskette in der Mongolei zu lassen. Ein Stabilitätsfonds müßte eingerichtet werden, um über die Verwendung der Einnahmen besser zu wachen als die bisherigen Einrichtungen.

Risiken für die mongolische Wirtschaft ergeben sich mittel- und langfristig durch eine unzureichende Diversifizierung sowie einer starken Abhängigkeit von Weltmarktpreisen.

Strenge Winter und deren negativer Einfluss auf die Viehzucht bedeuten eine Gefahr für die Wirtschaft, u. a. durch potentiell geringere Einkommen und damit eine geringere Binnennachfrage.

Inflationsbekämpfung wird eine Hauptaufgabe der Regierung bleiben, insbesondere aufgrund der erwartungsgemäß wieder steigenden Rohöl- und Lebensmittelpreise bei einer entsprechend hohen Nachfrage in der Mongolei.