

FAKTEN ■ ANALYSEN ■ WIRTSCHAFTLICHE  
HINTERGRUNDINFORMATIONEN

## Der Rohstoffreichtum der Mongolei: Wird der Segen zum Fluch?

Eine Kurzanalyse der jüngsten Gesetzesnovellierungen im Bergbausektor aus  
rohstoffwirtschaftlicher Sicht

*Монголын ашигт малтмалын баялаг:  
хөгжлийн боломж уу эсвэл сул тал уу?*

*Уул уурхайн салбарын хуулийн шинэчлэлийн талаар ашигт малтмалын  
эдийн засгийн зүгээс хийсэн товч дүн шинжилгээ*

MARKUS WAGNER, VOLKMAR ASSMANN, JÜRGEN VASTERS

Mit der Entwicklung ihres Rohstoffpotentials befindet sich die Mongolei auf dem Weg, ein wichtiges Produzentenland für Bergbauerzeugnisse zu werden, das für die Versorgung der Weltwirtschaft mit mineralischen Rohstoffen eine entscheidende Rolle einnehmen kann. Der mongolische Bergbausektor hat die Substanz, das Land dauerhaft zu verändern. Dabei steht die Mongolei an einem Scheideweg zwischen nachhaltiger Entwicklung durch Überwindung von Armut und den Fehlentwicklungen, die rohstoffreiche Entwicklungsländer in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt durchlaufen haben. Neue Gesetze und Strukturen stellen jetzt die entscheidenden Weichen. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit könnte hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Дүгнэлт: Ашигт малтмалын потенциал хөгжих тусам Монгол улс уул уурхайн бүтээгдхүүний ач холбогдол бүхий үйлдвэрлэгч болж дэлхийн эдийн засгийг эрдэс, түүхий эдээр хангахад гол шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэх зам дээр явж байна. Монголын уул уурхайн салбар нь улс орноо өөрчлөх боломжтой. Монгол улс ядуурлыг бууруулах замаар тогтвортой хөгжих эсвэл ашигт малтмалаар баялаг хөгжиж буй

орнуудын өнгөрсөн зуунд хийсэн алдааг давтах уу гэсэн салаа зам дээр зогсож байна. Иймээс шинэ хууль болон бүтэц нь гол шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Үүнд германы хөгжлийн хамтын ажиллагаа ч гэсэн чухал хувь нэмэр оруулж чадах юм.

Die Mongolei als neues El Dorado? Die im Boden verborgenen Schätze rufen in der Bevölkerung Kontroversen hervor. Die Welle der Debatten über die zukünftige Rolle des Bergbaus braust von der Hauptstadt Ulaanbaatar bis in die Gers (Jurten) auf dem Lande. Der nach der Sowjetunion am längsten existierende kommunistische Staat ist in den letzten 16 Jahren zu einer Demokratie erwachsen, erfreut sich einer aufblühenden Zivilgesellschaft und ist dabei, stärker als jemals zuvor während seiner achthundertjährigen Geschichte in die Weltwirtschaft eingebunden zu werden. Der Bergbau steht dabei im Zentrum. Seine wirtschaftliche Dynamik und Substanz lässt heute die nachhaltige Entwicklung des gesamten Landes möglich erscheinen. Andererseits drohen durch den Bergbau Umweltzerstörung, Selbstbereicherung gesellschaftlicher Eliten und Abhängigkeit von erratischen Rohstoffpreiszyklen. Die Mongolei steht an einem Scheideweg.

## Rohstoffpotential der Mongolei

Die Mongolei verfügt über ein sehr großes, bislang weitgehend ungenutztes Potential an mineralischen Rohstoffen wie Kupfer und Gold aber auch Flussspat, Molybdän und Wolfram. Ebenso bedeutend wie diese mineralischen Rohstoffe sind die Vorkommen der Energieträger Kohle, Uran und mit geringerem geologischem Potential auch Erdöl. Allein die Steinkohleressourcen werden auf rund 125 Mrd. t geschätzt, darunter befinden sich zahlreiche Koks-kohlelagerstätten, einem unverzichtbaren Grundstoff für die Stahlerzeugung. Von den insgesamt großzügig mit mehr als 6.000 angenommenen Rohstoffvorkommen werden derzeit rund 200 Lagerstätten vom Bergbau genutzt. Die BGR hat bereits 1997 eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung des Rohstoffinventars der Mongolei vorgelegt.

Die Kupferreserven des Landes werden nach den gewaltigen Neuentdeckungen im Süden insgesamt auf weit über 30 Mio. t Kupfermetall geschätzt. Diese Menge entspricht rund der doppelten weltweiten Jahresproduktion. Der mongolisch-russische Staatsbetrieb Erdenet Mining Corporation (EMC), mit einem einzelnen Grubenbetrieb 300 km nordwestlich von Ulaanbaatar, ist derzeit noch der alleinige Kupferproduzent des Landes. Seit der Inbetriebnahme im Jahr 1978 wurden hier rund 2,5 Mio. t Kupfer und 36.000 t Molybdän erzeugt. Hauptabnehmer der Konzentratproduktion sind Russland und die VR China. Die Herstellung von Kupferkathoden und die Fabrikation von Kupferdraht sind in Planung. Erdenet hat eine Anbindung zur Transmongolischen Eisenbahn, die von Russland über Ulaanbaatar weiter bis Peking verläuft. Damit ist der Marktzugang erschlossen.

Eine im internationalen Vergleich herausragende Stellung besitzt vor allem das Kupferprojekt Oyu Tolgoi, kurz OT, der kanadischen Ivanhoe Mines, das im Jahr 2009 in Produktion gehen soll. Die bisherigen Aufwendungen für die Erkundung und den Aufschluss der Lagerstätte belaufen sich auf über USD 380 Mio. Infrastrukturell ist das Fördergebiet nicht erschlossen. Vor diesem Hintergrund werden weitere USD 2 Mrd. für die Errichtung der Gewinnungskapazität benötigt. Die sehr großen Reserven von knapp 25 Mio. t Kupfermetall und rund 1.000 t Gold rechtfertigen die Weiterentwicklung des Projekts trotz des noch ungeklärten fiskalischen Rahmens. Bereits im ersten Ausbau sollen alljährlich Konzentrate mit 300.000 t Kupferinhalt erzeugt werden. Ab 2015 ist dann eine Erweiterung der Jahreskapazität auf 500.000 t Kupferinhalt geplant. Dadurch würde die Mongolei zu den zehn größten Förderländern des

roten Industriemetalls zählen. Damit eng verbunden sind Hoffnungen auf eine florierende Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung der abgelegenen Südgobi, ja praktisch des ganzen Landes.

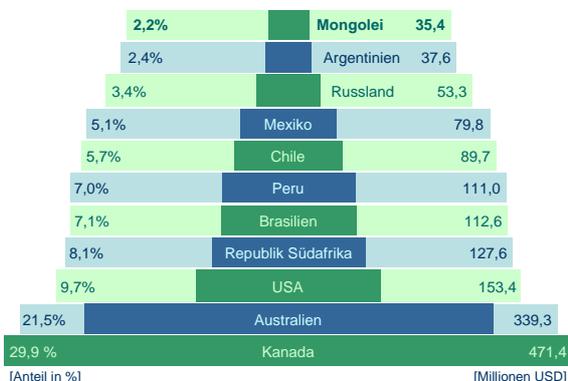


Abbildung 1: Weltweite Explorationsausgaben 2003 für Bunt- und Edelmetalle nach Ländern – USD 1,58 Mrd. entsprechen 72 % des insgesamt verfügbaren Budgets (Quellen: MEG 2004, MRPAM Mongolei, BGR Datenbank)

Die vermuteten Goldressourcen der Mongolei liegen bei rund 3.000 t des Edelmetalls. Der Großteil der Goldproduktion entstammt dem industriell mit Schwimmbaggern und Hydromonitoren betriebenen Abbauen auf Goldseifen in Lockersedimenten mongolischer wie russischer Unternehmen oder gemeinsamer *Joint Ventures*. Daneben sind etwa 140 kleinere Unternehmen in diesem Bergbauzweig aktiv. Seit Mitte der 1990er Jahre hat auch der traditionell nicht verankerte artisanale Kleinbergbau in den Goldseifenrevieren zugenommen. Ursachen für diese Entwicklung sind einerseits vernichtende Kältekatastrophen (mongolisch *Dzud*), die vielen Viehhirten die Lebensgrundlage entzogen, andererseits die im Rahmen der Strukturanpassung durchgesetzten Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation – etwa das Einfrieren des Gehaltsniveaus im öffentlichen Dienst. Schätzungen der Weltbank zur Folge sind landesweit rund 70.000 bis 100.000 Menschen in diesem informellen Sektor aktiv. Etwa 4 – 6 Tonnen beträgt die artisanale Goldproduktion jährlich. Das ist rund ein Drittel der landesweiten Goldproduktion. Wiederholte Versuche den informellen Bergbausektor zu regulieren sind bislang gescheitert. Derzeit wird erneut ein Gesetzesentwurf zur Vorlage im Parlament im Herbst 2006 vorbereitet, der den artisanalen Bergbau regeln soll.

Anfang des Jahres 2004 nahm das erste Projekt auf einer primären Goldlagerstätte in Festgestein die Produktion auf. USD 75 Mio. hat die kanadische Betreibergesellschaft Centerra Gold Inc. in die Entwicklung der mit deutscher Hilfe während der 1980er Jahre erkundeten Lagerstätte Boroo investiert. Bis Ende 2005 war bereits ein Drittel der insgesamt etwa 44 t Gold reichen Lagerstätte ausgeerzt. Das Projekt gilt als Lokomotive für ausländische Direktinvestitionen. Es nährt den sich weiterhin dynamisch entwickelnden Explorationsboom, zumal es erstmals die Machbarkeit internationaler Bergbauaktivitäten in der Mongolei unter Beweis gestellt hat.

Auch wenn bis auf das *Joint Venture* Tavit noch keine fortgeschrittenen neuen Goldprojekte in Sicht sind, kann davon ausgegangen werden, dass der Abbau primärer Goldvorkommen zukünftig an Bedeutung gewinnt. Neben zahlreichen australischen und kanadischen Juniorgesellschaften sind auch internationale Bergbaukonzerne wie AngloGold Ashanti, BHP Billiton, Cameco und CVRD, Rio Tinto sowie Mitsui und Mitsubishi an der Exploration beteiligt. Im weltweiten Vergleich der Explorationsausgaben stand die Mongolei bereits 2003 an elfter Stelle (Abbildung 1). Im Jahr 2004 verdoppelte sich der auf die Mongolei entfallende Anteil am weltweiten Erkundungsaufwand auf etwa 4 % und das Land rückte auf Platz zehn vor.

### Wirtschaftsentwicklung

Seit der politischen Wende vor 16 Jahren hat die Bergwirtschaft des Landes einen rasanten Aufschwung genommen. Blicke das Investitionsklima der Mongolei unverändert, könnte der durch das derzeitige Rekordpreisniveau für Rohstoffe beflügelte Bergbausektor die hohen Wachstumsraten der mongolischen Wirtschaft auch zukünftig stützen. Im Jahr 2005 betrug der Beitrag des Bergbaus am Bruttoinlandsprodukt (BIP) 18,0 %. Ebenso ist der Anteil des Bergbaus an der industriellen Produktion in jüngerer Zeit stetig gewachsen. Im Jahr 2005 waren es über 65 %. Ein Großteil davon entstammt der Erdenet Mining Corp. (EMC).

Im Gegensatz zum weltweiten Trend durchschreitet die Beschäftigungswirkung des Bergbaus in der Mongolei eine Wachstumskurve – und dies nicht nur in der artisanalen Goldgewinnung (Abbildung 2). Damit ist der Rohstoffsektor entscheidend für die Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen, den Aufbau von Infrastruktur sowie für den Bedarf an lokalen Versorgungs- und Dienstleistungen in entlegenen, ländlichen Regionen. Die geographische Binnenlage ist dabei für die Mongolei keineswegs von

Nachteil. Einerseits sorgt die Nachbarschaft der rohstoffhungrigen VR China für wachsende Absatzmärkte. Aber auch der Export bis nach Westeuropa erscheint durch die Anbindung an das russische Verkehrsnetz als realistische Option.

Wegen des geringen Industrialisierungsgrades ist die Rohstoffproduktion überwiegend exportorientiert. Der Exportwert der Bergbauerzeugnisse stieg von USD 250 Mio. im Jahr 2001 auf geschätzte USD 700 Mio. im Jahr 2005 – 85 % davon entfallen auf Kupfer und Gold. Die Mongolei verfügt über eine nur schmale Produktionsbasis. Unter den zehn wichtigsten Exportgütern des Landes sind sieben mineralische Rohstoffe (Abbildung 3). Die riesigen Kohlevorräte, bislang vor allem für die nationale Energieversorgung genutzt, stellen perspektivisch ein weiteres nachgefragtes Ausfuhrgut dar.

Die Mongolei als zukünftiger Rohstoff- und Energielieferant?

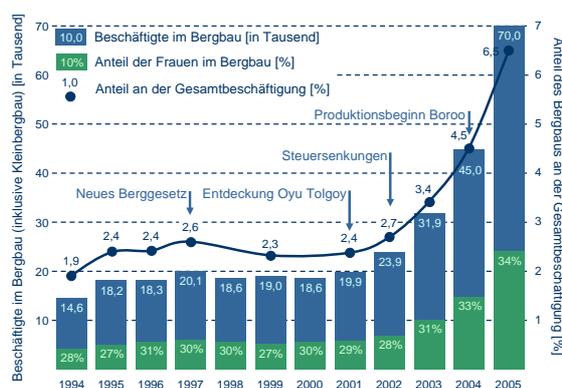


Abbildung 2: Beschäftigung im Bergbau der Mongolei 1994 – 2005 (Quellen: Weltbank, ILO)

Die auf Rohstoffexporte ausgerichtete Wirtschaft der Mongolei ist in erheblichem Maße den Preisfluktuationen am Weltmarkt ausgesetzt. Der anhaltende Rohstoffboom sorgt für steigende Löhne im Bergbausektor. Einher gehen Steigerungen der Verbraucherpreise. Die Einkommensschere öffnet sich, soziale Spannungen wachsen, die relative Wettbewerbsposition anderer Wirtschaftszweige verschlechtert sich. Chinesische Konsumgüter und Lebensmittel überschwemmen bereits heute die Märkte von Ulaanbaatar. Oftmals münden solche strukturellen Heterogenitäten in der so genannten *Dutch Disease*, der holländischen Krankheit. Weitere neue Großprojekte, die Entwicklung neuer Bergbauzweige etwa auf Eisenerz oder Uran, vor allem aber die fortschreitende Entwicklung der Rohölproduktion können diese Situation verschärfen.

Denn in der Vergangenheit entwickelten sich die Rohstoffmärkte zyklisch. Aufgrund langfristiger Anpassungsprozesse alternieren sie permanent zwischen Käufer- und Verkäufermarkt. Die langen Vorlaufzeiten des Bergbaus von der Rohstoffexploration, über die Investitionsentscheidung bis hin zum Produktionsbeginn sorgen für geringe Markt elastizität. Kippt die Marktlage, erfährt der Staatshaushalt einen Liquiditätsengpass und die Falle für Rentenökonomien schnappt zu.

Es gibt wenig positive Beispiele, die der Mongolei auf ihrem schwierigen Entwicklungspfad leuchten können. Die meisten rohstoffexportierenden Entwicklungsländer blicken auf keine nachahmenswerte Politik- und Wirtschaftsgeschichte zurück. Einige, wie die DR Kongo versanken in Kleptokratie, Kriminalität und kriegerischem Chaos. Andere, wie etwa Saudi Arabien, haben die Abhängigkeit von nur einem Rohstoff niemals gänzlich überwunden. Zwar prosperiert der westliche Nachbar Kasachstan, ebenfalls ein Transformationsland, durch seinen Ölreichtum und auch Botswana oder Chile haben von einer national verankerten Bergwirtschaft nachhaltig profitiert. Doch ein direkt auf die Mongolei übertragbares Modell hält niemand bereit.

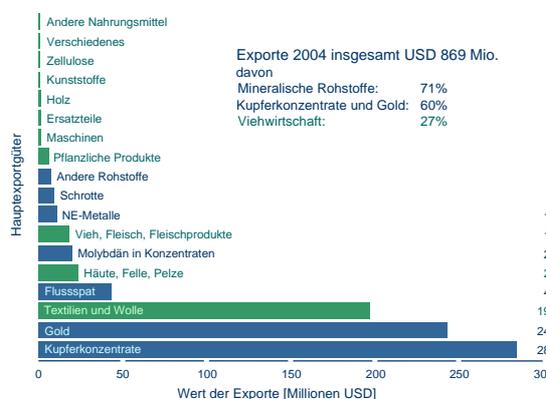


Abbildung 3: Exporte der Mongolei im Jahr 2004 nach Warengruppen (Quelle: Statistisches Jahrbuch der Mongolei 2005)

### Gesetzesrahmen

Mitte der 1990er Jahre hatte die Mongolei mit Unterstützung der Weltbank ein Berggesetz mit dem Ziel formuliert, die ausländische Investitionstätigkeit im Land zu fördern. Seit Verabschiedung dieses einfach und transparent gestalteten Regulativs im Juli 1997 kam es zur regen Explorationstätigkeit, auch durch westliche börsennotierte Gesellschaften. Die Fläche der konzessionierten Erkundungsgebiete bedeckte bald rund 45 % des gesamten Landes. Damit einhergehend stieg der Anteil der ausländischen Direktin-

vestitionen im Bergbausektor von 13 % im Jahr 1995 auf über 62 % im Jahr 2004. Das Gesetz hatte somit seine ursprüngliche Zielsetzung erfüllt.

Steigende Rohstoffpreise, die stellenweise vom Bergbau hinterlassenen Verwüstungen und die Unkenntnis des wirtschaftlichen Gefüges von Bergbauprojekten nährten unter der zumeist ländlichen Bevölkerung zunehmend Neid und Unmut gegenüber der Rohstoffgewinnung. Aber auch in weiten Kreisen von Politik und Regierung wuchs die Auffassung, das Land profitiere nicht ausreichend von der Nutzung seiner Bodenschätze.

### Sondergewinnsteuergesetz

Dem populistischen Druck nachgebend, hat das mongolische Parlament nach Demonstrationen im Frühjahr des Jahres im Mai 2006 ein Sondergewinnsteuergesetz (*Windfall Profit Tax*) verabschiedet, ohne mit der Regierung, dem Staatspräsidenten, Fachbehörden und mit den ausländischen und mongolischen Bergbauunternehmen gründlich zu konsultieren. Der Staatspräsident hat zwar das Gesetz kritisiert, machte aber von seinem Vetorecht keinen Gebrauch.

Nach dieser neuen Bestimmung werden 68 % Zusatzsteuer auf Erträge erhoben, wenn Kupfer über USD 2.600 pro Tonne notiert und Gold den Weltmarktpreis von USD 500 pro Feinunze überschreitet. Die Sondersteuern werden nur Erlösen über dieser Grenze auferlegt. In seiner ursprünglichen Intention zielte die Regelung auf die Eindämmung der Exporte von unverarbeiteten Kupfererzen und -konzentraten und beabsichtigte damit, Anreize für eine Verhüttung vor Ort und die einhergehende Steigerung des Mehrwerts zu schaffen.

Obleich Entwicklungsländern von internationalen Organisationen wiederholt nahe gelegt wurde, die Weiterverarbeitung im Land voranzutreiben, ist der hier gewählte Ansatz aus Freihandelssicht problematisch. Die chilenische Lösung zur Stabilisierung der Staatseinkünfte aus dem Kupferbergbau über einen Ausgleichfond hätte mit Sicherheit für das Investitionsklima mehr Charme besessen. Auch Gold, das nicht wesentlich veredelt werden kann, wurde unerwartet in das Gesetz aufgenommen. Erwartungsgemäß haben sich die Investoren im Bergbausektor uneingeschränkt ablehnend geäußert und von der Vorgehensweise der Legislative schockiert gezeigt.

Größter ausländischer Verlierer durch das Gesetz ist das Kupferprojekt Oyu Tolgoi. Daneben ist die staatliche Erdenet Mining Corporation besonders betroffen, denn durch das neue Gesetz wird die Gewinnverteilung stark zu Lasten der Russen verschoben. Der mongolische Staatsanteil von 51 % explodiert bei derzeitiger Marktlage und Gesamtsteuerlast de facto auf rund 80 %. Der Staatshaushalt gerät so über die Jahre in eine noch tiefere Abhängigkeit dieser einträglichen *Cash Cow* von begrenzter Lebensdauer.

Das Goldbergwerk Boroo wird hingegen durch das noch bis 2013 gültige Stabilitätsabkommen zwischen dem Unternehmen und der mongolischen Regierung vor den Auswirkungen des Gesetzes geschützt. Die Entscheidung über die Entwicklung des Satelliten-erkörpers Gatsuurt hat das Unternehmen auf Grund der veränderten Lage indessen vorerst zurückgestellt. Im Goldsektor entpuppen sich damit die etwa 140 kleineren Goldminen, die überwiegend in mongolischer Hand sind, als die wahren Verlierer der Sondergewinnsteuer. Für sie ist die Investition im Goldsektor erst mit dem rasanten Anstieg des Goldpreises rentierlich geworden. Auf dieser Grundlage haben sie Investitionskredite aufgenommen, deren fristgerechte Rückzahlung nun in Gefahr ist. Die weiteren negativen Folgen des Sondergewinnsteuergesetzes im Goldbergbau könnten sich kaum deutlicher zeigen:

- Die Investitionen im mongolischen Bergbausektor, vor allem in der Exploration und Erkundung, sind deutlich zurückgegangen. Internationale Bergbaukonzerne wie ausländische Juniorgesellschaften warten mit ihren Erkundungsprogrammen zunächst ab. Während die jüngste Goldpreisentwicklung ein Fenster (*Window of Opportunity*) öffnet und die Goldexploration weltweit boomt, riskiert die Mongolei das Ausbleiben dringend benötigter Neufunde, die für die langfristige Etablierung dieses Bergbauzweigs längst überfällig geworden sind.
- In den wenigen Monaten seit Inkrafttreten des Gesetzes haben sich die Goldverkäufe von Firmen und Einzelpersonen an die Zentralbank um 70 % verringert. Somit wurden offensichtlich große Mengen Gold außer Landes geschmuggelt und es besteht die Gefahr, dass sich die heute entstehenden illegalen Kanäle einrichten und auch nach einer Neufassung weiter genutzt werden.

Zyklische Rohstoffpreisentwicklungen bestimmen die schwankenden Erträge der Bergbauindustrie. Während des langjährigen Rohstoffpreisverfalls in den 1990er Jahren operierten weltweit viele Gewinn-

nungsbetriebe – etwa im südafrikanischen Goldbergbau – am Rande der Wirtschaftlichkeit. In Hochpreisphasen lassen sich diese Verluste kompensieren. Der Bergbau kalkuliert mit den Preiszyklen. Somit geht eine Sondersteuer auf durch Preisspitzen bedingte Erträge an den fundamentalen Realitäten der Bergbaubetriebswirtschaft vorbei.

### **Das novellierte Berggesetz**

Das am 8. Juli 2006 verabschiedete neue Bergbaugesetz ist seit dem 26. August des Jahres in Kraft. Es soll sicherstellen, dass die im Sektor erwirtschafteten Gewinne nachhaltig der Gesellschaft nutzen. Die Neuerungen sind überwiegend positiv zu bewerten, da sie die Position von industriellen Investoren durch längere Konzessionsdauern und Investitionsabkommen stärken, sich sozialen Fragen annehmen, den nationalen Arbeitsmarkt schützen, die Belange des Umweltschutzes berücksichtigen und die bislang ausufernde Spekulation mit Bergbaulizenzen zu erschweren suchen. Das Sondergewinnsteuergesetz bleibt von dieser Gesetzesänderung unberührt.

Das Bergrecht der Mongolei sieht nach wie vor im Text explizit keine Diskriminierung zwischen ausländischem und einheimischem Engagement vor. Gleichzeitig wurden die Förderabgaben (*Royalties*) auf 5 % vereinheitlicht. Vormalig galten 7,5 % auf Seifengold und 2,5 % auf alle übrigen Rohstoffe. Diese Vereinfachung kommt zwar der mongolischen Seifengoldproduktion zu Gute, belastet aber die übrigen Bergbauzweige. Nach einer vergleichenden Übersicht von PricewaterhouseCoopers (1998) ist im Metallerzbergbau eine staatliche Förderabgabe von 1 – 3 % im weltweiten Vergleich üblich. In jüngerer Zeit bestand sogar weltweit der Trend, von Förderabgaben gänzlich abzusehen und eine Steuerpolitik zu verfolgen, die sich am Ertrag orientiert. Dies hat im Wesentlichen folgende Hintergründe:

- Förderabgaben steigern die Betriebskosten und schmälern somit die nationale Rohstoffbasis, da der Abbau marginaler Vorräte unwirtschaftlich wird. Vor dem Hintergrund einer möglichst nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen widersprechen Förderabgaben dem bergmännischen Prinzip, Lagerstätten vollständig abzubauen und keinen Raubbau oder *Capping-Off* zu betreiben.
- Förderabgaben beeinträchtigen Investitionen in den Bergbau, zumal die effektive Steuerlast überproportional zu dem Satz der Förderabgaben steigt.

Förderabgaben haben auf der anderen Seite aus Sicht des Staates den entscheidenden Vorteil, dass sie im Gegensatz zur Gewinnbesteuerung zugleich mit Beginn der Produktion anfallen und die Rückflüsse in die Staatskasse nicht in die weite Zukunft hinauszögern. Zudem sind sie gegenüber einer Bilanzierungstechniken ausgesetzten Besteuerung leicht verständlich, eindeutig und transparent. Vor dem Hintergrund der im neuen Steuergesetz vorgesehenen Senkung der Einkommenssteuer um fünf Prozentpunkte sowie den steuerlichen Entlastungen durch Importvergünstigungen für Bergbauausrüstungen erscheint die Anhebung der *Royalties* also vertretbar. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die prozentgenaue Festschreibung zur Beteiligung der Bezirke und Kommunen (mongolisch *Aimag* und *Sum*) an diesen Einnahmen im Gesetz sehr positiv zu bewerten.

Bei internationalen Investoren im Bergbausektor stößt jedoch vor allem eine Neuerung auf Skepsis: Das Gesetz kategorisiert Rohstofflagerstätten in „verbreitet“, „herkömmlich“ und „strategisch“. Die Definitionen der ersten beiden Kategorien sind belanglos. Prekär ist die im Gesetzestext getroffene Umschreibung des Begriffs „strategisch“. Hierunter fallen Lagerstätten, die Einfluss auf die nationale Sicherheit und die wirtschaftliche sowie soziale Entwicklung der Mongolei ausüben könnten – auf nationaler wie regionaler Ebene; oder auch Rohstoffvorkommen, deren Abbau zu mehr als 5 % zum jährlichen BIP beiträgt. Diese Darstellung kann auf jeden größeren Erzkörper zutreffen.

Nach dem novellierten Berggesetz verfügt der mongolische Staat über das Recht, einen Anteil von bis zu 34 % an „strategischen“ Lagerstätten zu behalten, sofern die Entdeckung auf privat finanzierte Erkundungsprogramme zurückgeht. Sollte die Exploration mit öffentlichen Mitteln gefördert worden sein – wie etwa die vor 1990 durchgeführten Erkundungsarbeiten – steigt die mögliche Staatsbeteiligung sogar auf 50 %.

Aus der Sicht des Landes ist der Beitrag des Bergbaus zum BIP bedeutsamer als der Beitrag zu den Exporterlösen, denn Einkommen, wie etwa die ins Ausland transferierten Gewinne einer vor Ort aktiven Bergbaugesellschaft, stehen für die wirtschaftliche Entwicklung der Abbauregion nicht weiter zur Verfügung. In traditionellen Bergbauländern wie Chile oder der Republik Südafrika besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen den auf dem Weltmarkt bezahlten Preisen für metallische Rohstoffe und dem Wachstum der nationalen Volkswirtschaft. In diesen Ländern ist eine gute Verzahnung des Bergbaus mit

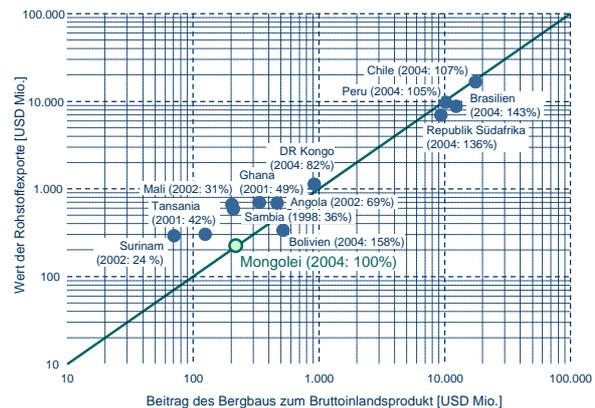


Abbildung 4: Verhältnis des Werts von Rohstoffexporten zum Beitrag am Bruttoinlandsprodukt ausgewählter Länder (Quellen Weltbank, BGR Datenbank)

den übrigen Wirtschaftszweigen gegeben. Dadurch können die durch eine boomende Bergwirtschaft erzeugten Impulse auch auf andere Sektoren übergehen. Eine Gemeinsamkeit dieser Länder ist das Vorhandensein einer bedeutenden nationalen Bergbauindustrie. Zu diesen Gewinnern gehören lateinamerikanische Länder sowie die Republik Südafrika. Auch in der Mongolei liefert der Bergbau neben dem hohen Exportbeitrag einen vergleichbaren Beitrag zum BIP des Landes (Abbildung 4). Das ist im Wesentlichen auf die Staatsbeteiligungen im Kupfer- und Flussspatbergbau zurückzuführen. Oberhalb der Diagonale in Abbildung 4 fallen vor allem afrikanische Staaten, in denen durch den Gewinntransfer aus dem Bergbau auf so genannte *Offshore Accounts* nur begrenzter Mehrwert im Lande verbleibt. Ein wichtiges Element einer tragfähigen nationalen Rohstoffwirtschaft ist, dass die erzielten Gewinne vor Ort im Sektor reinvestiert werden können. Der Ländervergleich legt zudem dar, dass der relative Beitrag zum BIP mit wachsendem Volumen der Bergbauproduktion größer ausfällt. Beginnt die Zukunft der Mongolei mit dem Bergbau?

Aus diesem Blickwinkel wird die Regelung möglicher Staatsbeteiligungen verständlich. Die in der Definition für "strategische" Lagerstätte verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe stoßen in der Bergbauindustrie natürlich auf Kritik, ebenso die Tatsache, dass das Gesetz keine Aussagen darüber macht, nach welchen Kriterien und unter welchen Bedingungen die „Beteiligungsverträge“ zwischen Regierung und Unternehmen geschlossen werden sollen. Von Investitionsanreizen zur inländischen Weiterverarbeitung der Bergbauerzeugnisse und zur Verflechtung des Sektors macht das Regulativ keinen Gebrauch. Große Unsicherheiten hinsichtlich der Interpretation des

Gesetzes bleiben bestehen, zumal auch nach parlamentarischer Verabschiedung keine Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Aus der Sicht der Bergbauindustrie sind Staatsbeteiligungen in drei Aspekten problematisch bzw. für eine positive Investitionsentscheidung prohibitiv:

- Die Rohstofferkundung ist mit einem hohen Fundrisiko behaftet. Im weltweiten Durchschnitt führt statistisch eines von hundert fortgeschrittenen Explorationsprojekten zur Entwicklung eines Bergwerks. Im frühen Erkundungsstadium der Prospektion reduziert sich die Erfolgsquote sogar auf etwa 1:1.000. Solange der mongolische Staat sich nicht vom Beginn an der Finanzierung der Erkundungsprogramme beteiligt bleibt völlig unklar, wie dieses Fundrisiko bei der endgültigen Festlegung der Beteiligungsverhältnisse im Rahmensbetriebsplan kompensiert werden kann.
- Im Erdölsektor erwirbt meist über ein so genanntes *Production Sharing Agreement (PSA)* die Fördergesellschaft durch Aufschluss und Gewinnung vertraglich das Eigentum an einem Teil ihrer Rohölförderungsleistung. Oftmals liegt dieser Anteil um die 50 %. Das Eigentum des ungeforderten Rohöls in der Lagerstätte verbleibt beim Staat. Aufgrund der hohen Margen im Ölsektor, die sich aus dem günstigen Verhältnis der Förderkosten von rund USD 5 pro Barrel zum Weltmarktpreis ergeben, sind die Verkaufserlöse des in den *PSA* festgeschriebenen Anteils für Ölgesellschaft rentierlich. Im Erzbergbau hingegen geht in aller Regel mit der Vergabe der Konzession das Eigentum an der Lagerstätte vom Staat auf die Bergbaugesellschaft über. Somit werden die Fördererträge steuerpflichtig. Nach einer Langzeitstudie von Datastream (2003) betrug die durchschnittliche Rendite im Erzbergbau während der letzten 25 Jahre 5 %. Das bedeutet die Kosten und Abgaben der Erzförderung liegen im Durchschnitt bei 95 % des Werts der Metallproduktion. Bei diesem Verhältnis werden zusätzliche Belastungen wie etwa ein Besitzanteil des Staates für das Projekt kaum tragfähig, sofern dieser nicht eigene Mittel in das Unternehmen einbringt.
- Als Anteilseigner hat der Staat das Recht in Managemententscheidungen der Projektgesellschaft einzugreifen, gelegentlich fern jeglicher betriebswirtschaftlicher Logik. Damit wird dem Management die Kontrolle über seinen Verantwortungsbereich entzogen. In der Vergangenheit machten viele Staaten zudem oftmals von der

Möglichkeit Gebrauch, inkompetente Vertreter der Nomenklatur mit lukrativen Posten in der Projektgesellschaft zu bedienen und damit das Projekt zusätzlich zu belasten. Vor diesem Hintergrund werden eindeutige Regelungen zur Betriebsführerschaft von Bergbauprojekten mit Staatsbeteiligung in den noch anstehenden Durchführungsbestimmungen zu dem novellierten Berggesetz zwingend erforderlich.

Wesentlich gelassener als die am *Shareholder Value* orientierten börsennotierten westlichen Gesellschaften sehen russische und chinesische Unternehmen die aktuelle Situation. Sie sind an dirigistische Eingriffe des Staates gewöhnt. Während sie sich den Zugriff auf bedeutende Vorkommen in der Mongolei weiterhin sichern, vertrauen sie auf die Unbeständigkeit der Gesetzgebung sowie auf Sondervereinbarungen. Mitte Juli 2006, kurz nach Verabschiedung des novellierten Berggesetzes kündigte der russische Vizepremier und gleichzeitig Co-Vorsitzender der gemischten mongolisch-russischen Regierungskommission während eines Staatsbesuchs des russischen Ministerpräsidenten in Ulaanbaatar weiteres substantielles Engagement russischen Kapitals im Bergbausektor der Mongolei an. Die Mongolei in der Zwickmühle zwischen zwei übermächtigen Nachbarn?

Die Mongolei ist allein schon aufgrund ihrer geographischen Lage auf gute Beziehungen mit der VR China und der Russischen Föderation angewiesen. Darüber hinaus sind die beiden Nachbarn auch wirtschaftlich von großer Bedeutung – Russland als Hauptlieferant von Energie und die VR China als größter Exportmarkt. Um ihre politische Unabhängigkeit in den Zeiten der Globalisierung zu wahren, verfolgt die Mongolei in der Außenpolitik eine Anlehnung an „entfernte Nachbarn“. Die Mongolei pflegt die Beziehungen zu Japan, Südkorea, den USA und nicht zuletzt zu Deutschland, das unter der Bevölkerung besondere Wertschätzung genießt.

Für Deutschland hat die Mongolei wirtschaftlich noch keine zentrale Bedeutung. Derzeit sind etwa 30 deutsche Unternehmen in der Mongolei aktiv, vor allem in den Bereichen Gastronomie, Tourismus und Handel. Der Handel mit Deutschland erreichte im Jahr 2005 ein Volumen von USD 67 Mio. Nach Deutschland wurden Waren im Wert von USD 16,7 Mio. exportiert, vor allem Textilien und tierische Produkte. Neben einem direkten Engagement der deutschen Industrie im Bergbausektor der Mongolei und Lieferungen deutscher Investitionsgüter und Bergbauausrüstungen kommen für deutsche rohstoffverarbeitende Unternehmen vor allem zwei Möglich-

keiten des Engagements im Bergbausektor der Mongolei in Frage:

- Die Unterstützung der Entwicklung von Rohstoffgewinnungsprojekten in der Mongolei gegen Lieferverpflichtungen des Bergbaus mit Hilfe des Instruments der ungebundenen Finanzkredite des Bundes (UFK) zur Sicherung der Rohstoffversorgung deutscher Unternehmen und
- der Aufbau direkter Handelsbeziehungen mit mongolischen Bergbaubetrieben zum Bezug kleinerer Mengen an Rohstoffen wie Wolfram oder Flussspat mittels Patenschaften, die durch Abnahmegarantien die Finanzierung zur Entwicklung der Gewinnung für den mongolischen Partner entscheidend erleichtern.

Vereinzelte unterziehen deutsche Unternehmen derzeit ein Engagement im Rohstoffsektor der Mongolei einer sehr sorgfältigen Prüfung. Die veränderte Rechtslage wird wohl kaum zu einer direkten Rückwärtsintegration deutscher Unternehmen führen, zumal die deutsche Industrie diese Option der Rohstoffsicherung ohnehin scheut.

#### Aktivitäten der BGR in der Mongolei

Die Mongolei hat seit 1991 mehr als USD 2,4 Mrd. an offizieller Entwicklungshilfe (ODA) erhalten. Rund USD 275 Mio. sind bislang von deutscher Seite geleistet worden, das entspricht 11,5 % aller offiziellen multi- und bilateraler Zusagen. In der bilateralen Zusammenarbeit ist Deutschland nach Japan und vor den USA zweitwichtigstes Geberland. Im Jahr 2003 lagen die ODA-Zuflüsse bei knapp USD 100 pro Einwohner und machten fast 20% des BIP aus. Damit gehört die Mongolei zu den am intensivsten geförderten Ländern der Welt (Abbildung 5).



Abbildung 5: Summierte ODA-Leistungen nach pro Kopf Hilfe der Jahre 1999, 2001 und 2003 sowie rohstoffbezogene Aktivitäten der BGR in den jeweiligen Ländern (Quellen: Weltbank, BGR)

Auf dem Gebiet der Geologie und Rohstoffe hat die deutsche Zusammenarbeit bereits lange Tradition. Nach ersten systematischen Forschungsreisen deutscher Lagerstättenforscher in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, begann diese Zusammenarbeit vor über vierzig Jahren mit geologischen Erkundungsarbeiten und Kartierungsprogrammen durch die Geologen der damaligen DDR. Sie findet heute ihre Fortsetzung in der Vielzahl der Projekte, die die BGR seit 1991 im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in der Mongolei durchgeführt hat und durchführt. Elementar für den Aufbau der institutionellen Infrastruktur war der Beitrag der BGR bei der technischen und fachlichen Unterstützung in der Goldanalytik des Geologie-Zentrallabors der Mongolei. Auf dieser Grundlage gelang die Zertifizierung dieses Labors, eine für den Edelmetallhandel essentielle Notwendigkeit. Derzeit ist im Bergbausektor die Stärkung des Staatlichen Fachaufsichtsamts durch fachliche Qualifizierung und Beratung der Mitarbeiter und die Weiterentwicklung seines Instrumentariums durch Umweltverträglichkeitsprüfungen und Monitoringssysteme ein wesentliches Strategieelement.

Weiterhin ist die Beratung von Bergbaubetrieben hinsichtlich der Verbesserung und Rationalisierung der Produktion, umweltschonenden Abbau und Renaturierung, Methoden der ökologischen Bewertung und den Interessensausgleich mit der lokalen Bevölkerung durch ein angepasstes Konfliktmanagement, im Sinne einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung, sowie Maßnahmen zur Förderung der Transparenz als Wettbewerbs- und Wirtschaftsfaktor im Bergbau mit mongolischen Partnerinstitutionen sinnvoll. Nach dem *Corruption Perception Index* der NRO Transparency International lag die Mongolei 2005 auf Rang 85 von 158 Plätzen, gleichauf mit Rumänien und der Dominikanischen Republik. Die Nachbarländer Russland und die VR China gelangten auf die Ränge 126 respektive 78. Am 2. Dezember 2005 hat sich die Regierung der Mongolei der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) als Maßnahme zur Eindämmung der Korruption verpflichtet. Als eine von der britischen Regierung 2002 in Johannesburg vorgebrachte plurilaterale Transparenzinitiative versucht EITI, Korruption im Rohstoffsektor durch die Verpflichtung zur Offenlegung von Zahlungen wirksam einzuschränken. Derzeit haben 20 Länder der Initiative zugesagt. Zu den EITI-Unterzeichnern gehören auch eine Reihe von Bergbaugesellschaften wie der britisch-australische Konzern Rio Tinto, die Nummer zwei in der globalen Rohstoffgewinnung. Bereits im Januar 2006 wurde

von der mongolischen Regierung eine staatliche-Kommission eingesetzt, um die Grundsätze und Richtlinien von EITI im Rohstoffsektor der Mongolei umzusetzen.

Alle Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dienen letztlich der Armutsminderung, wobei die Einzelmaßnahmen die Reduzierung der Armutsinzidenz zum Teil auch über eine längere Wirkungskette erreichen. Die deutsche EZ zeichnet sich gegenüber den Interventionen anderer Geber durch eine ausgeprägt partizipative Vorgehensweise aus und genießt deshalb bei den mongolischen Partnern eine hohe Wertschätzung. Die gewählten Schwerpunkte einer a) nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und b) der Umweltpolitik sind nach wie vor für die Mongolei hochrelevant.

### Ausblick

Bergbau ist ein weites Feld. Mineralische Rohstoffe sind seine Basis. Auf dem Entwicklungspfad stellen sie für viele Länder in Asien, Afrika und Lateinamerika eine einzigartige Chance dar. Die in den 1990er Jahren oftmals vertretene These, dass in einseitig auf den Bergbau ausgerichteten Entwicklungsländern häufiger wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen eintreten als in rohstoffarmen Ländern, haben *Cross-Country* Untersuchungen der Weltbank (2002) relativiert. Die Bank geht nunmehr davon aus, dass in aller Regel die rohstoffreichen Entwicklungsländer sich besser entwickelt haben als die rohstoffarmen Länder der jeweiligen Regionen. Vielmehr wurden die positiven Entwicklungen rohstoffreicher Länder auf die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Verwendung von Staatseinnahmen zurückgeführt (Abbildung 6). Der Bergbau kann zu deren Generierung beitragen. Die Politik ist in der Pflicht, diese nutzbringend für eine nachhaltige Entwicklung zu verwenden. Rohstoffreiche Staaten verfügen gegenüber rohstoffarmen Ländern über eine bessere Startposition. Dauerhafte Entwicklung – das zeigt die Industrialisierung Europas im 19. Jahrhundert – erfolgt zunächst über die Schwerindustrie.

Bei der Bemessung der Steuern im Rohstoffsektor gilt es, Ausgewogenheit zwischen Wirtschaftsförderung und fairen Einnahmen für Staat und die betroffene Bevölkerung zu schaffen. Die Feinjustierung der Stellschrauben kann einerseits langfristige und kalkulierbare Einkünfte sowie die Anhebung von Umwelt- oder Qualitätsstandards gewährleisten, andererseits zu Raubbau verleiten und die nationale Ressourcenbasis schmälern. Um den Nutzen für die Mongolei aus dem gegenwärtig anhaltenden Rohstoffboom zu erhöhen, muss vor allem das Wirt-

schaftsmanagement und die institutionelle Kompetenz im Bergbausektor verbessert werden durch

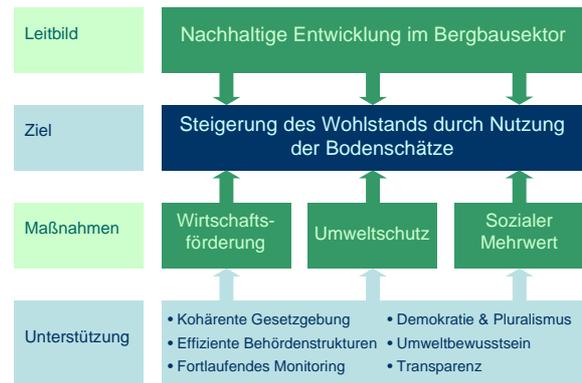


Abbildung 6: Konzeption des staatlichen Gestaltungsrahmens für den Bergbau

- Permanente Erweiterung und fortlaufenden Ausbau der Wissensbasis zum nationalen Rohstoffinventar,
- Reform und Kompetenzbildung staatlicher Rohstoffagenturen. Schwerpunkte sind hier die fiskalische Verwaltung und die nationale Rohstoffpolitik,
- Aufbau eines gesetzlichen und steuerlichen Rahmens, der attraktiv für private Investitionen in den Bergbausektor ist aber gleichzeitig dem Land finanziell Entwicklungsmöglichkeiten sichert,
- Verbesserung des sozialen Rahmens und des staatlichen Umweltmanagements mit dem Ziel, den Beitrag des Bergbaus für die nachhaltige Entwicklung des Landes zu erhöhen,
- Privatisierung bzw. wirtschaftliche Optimierung parastaatlicher Bergbau- und Rohstoffunternehmen,
- Regularisierung und Legalisierung des artisanalen Bergbaus in Verbindung mit der Vergabe beleihbarer Titel und Rechte,
- Stärkung der Partnerschaft mit wichtigen Anteilseignern am politischen Prozess,
- Auswahl von Investitionszielen für den Staat, um Mehreinnahmen langfristig produktiv einzusetzen,
- Einrichtung eines Rohstoffpreisstabilisierungsfonds, um den Staatshaushalt besser vor extremen Rohstoffpreisschwankungen zu schützen und dadurch einen langfristigen Planungshorizont zu ermöglichen.

Zum letzten Punkt gibt es ein beachtenswertes Beispiel aus dem chilenischen Kupferbergbau: Entsprechend der aktuellen Kupfernotierungen auf dem Weltmarkt werden entweder Überschüsse des staatlichen Kupferproduzenten in den Fond eingezahlt oder aus dem Guthaben dem Staatsbudget überwiesen. Dabei wird der Fond nur aktiviert, wenn die Jahresdurchschnittsnotierung für Kupfer von einem festgelegten Referenzpreis um 4 US-Cents/lb abweicht. Im Fall einer geringeren Preisabweichung ist das Guthaben jeglichem Zugriff entzogen. Bei Abweichungen zwischen 4 und 10 US-Cents/lb werden je nach Preistendenz 50% der Preisdifferenz entweder eingezahlt oder abgezogen, übersteigt die Preisabweichung 10 US-Cents/lb werden die Differenzbeträge zu 100% umgelenkt. Damit verfügt der chilenische Staat über ein wirkungsvolles Instrument zur Stabilisierung der Staatseinkünfte und entzieht sich so dem Kupfertropf. Hierdurch lässt sich einerseits eine höhere Planungssicherheit bei der Aufstellung des Staatshaushalts erzielen, andererseits dient dieser Fond auch dazu, die Wechselkursparität der Landeswährung zu stützen. Ein geeignetes Modell für die Mongolei?

Die Entwicklungen im mongolischen Bergbausektor sind dynamisch. Institutionen wie Agenturen oder Gesetze müssen dieser Dynamik angepasst werden. Es geht nicht nur um Kupfer und Gold, nicht nur um Oyu Tolgoi, Erdenet oder Boroo. Jeder Bergbau beeinflusst sowohl die wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Region als auch ihre Umwelt, wobei die Auswirkungen meist weit über die unmittelbar betroffenen Abbaugebiete hinweg spürbar werden. Der Bergbau ist der Sektor, der derzeit der Mongolei internationale Aufmerksamkeit verschafft. Der Bergbau ist der für die zukünftige gesellschaftspolitische Entwicklung der Mongolei entscheidende Sektor. Der

Bergbau ist vor allem aber der Sektor, der den Mongolen als Leiter dienen kann. Als eine Leiter raus aus der Armut und hin zu gestiegenem Wohlstand.

### Quellenangaben

- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (1997): Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien XII – Mongolei.
- Datastream (2003): Return on Capital for the Mining Sector over 25 Years.
- PricewaterhouseCoopers (1998): Comparative Mining Tax Regimes – A Summary of Objectives, Types and Best Practice.
- World Bank and International Finance Corporation (2002): Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries.
- World Bank (2006): Mongolia – A Review of Environmental and Social Impacts in the Mining Sector.
- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2005): Mongolia – Economic Impacts of Changes to Mineral Legislation: A Snapshot of the Present Situation.
- Deutsche Botschaft Ulan Bator (2006): Berichte zum Bergbausektor in der Mongolei.

Weiterhin haben die Deutsche Botschaft Ulan Bator, KfW und GTZ wertvolle Informationen für die Erstellung dieses Artikels zur Verfügung gestellt. Als weitere Quellen dienten Erfahrungsberichte, Interviews und Gespräche mit zahlreichen Fachleuten vor Ort.

HANNOVER, 15.09.2006

BUNDESANSTALT FÜR  
GEOWISSENSCHAFTEN UND ROHSTOFFE  
STILLEWEG 2  
D-30655 HANNOVER

[markus.wagner@bgr.de](mailto:markus.wagner@bgr.de)  
TEL 0511-643-3852  
FAX 0511-643-3661

[Volkmar.Assmann@bgr.de](mailto:Volkmar.Assmann@bgr.de)  
TEL 0511-643-3723  
FAX 0511-643-3661

[Juergen.Vasters@bgr.de](mailto:Juergen.Vasters@bgr.de)  
TEL 0511-643-2147  
FAX 0511-643-3661