

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING
NICOLAS GRÄBLIN

Oktober 2017

www.kas.de/mongolei

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

Die neue Seidenstraße

CHANCEN UND RISIKEN FÜR DIE MONGOLEI

Die Mongolei gehört zu den rohstoffreichsten Ländern der Welt, doch die unzureichende Transport- und Logistikinfrastruktur bremst die wirtschaftliche Entwicklung. Das Land steht deshalb vor der Aufgabe die Infrastruktur zu erneuern und zu erweitern, um das riesige Potenzial an Rohstoffen besser nutzen zu können. Derweil plant die Volksrepublik China durch den massiven Auf- und Ausbau der Infrastruktur in Ost- und Zentralasien eine Handelsroute nach Europa. Für die Mongolei besteht durch eine Einbindung in die sogenannte One-Belt-One-Road-Strategie Chinas (OBOR) die Chance, durch eine verbesserte Infrastruktur die wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen.

Dieser Länderbericht beschäftigt sich mit den Auswirkungen, die durch Verkehrsinfrastrukturprojekte der OBOR-Strategie in der Mongolei wirtschaftlich und politisch zu erwarten sind. Ausgehend vom Status Quo werden die Chancen und Risiken für das Land herausgearbeitet und erörtert, welche Strategie für die Mongolei perspektivisch am sinnvollsten ist.

Aktuelle Situation

Die Größe des Landes, die extremen klimatischen Bedingungen, die geographischen Voraussetzungen sowie Missmanagement und Korruption haben dazu geführt, dass die Mongolei erhebliche infrastrukturelle Defizite hat. Besonders das mangelhaft ausgebaute Schienen- und Straßennetz schränkt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes ein. Der Abbau und die Vermarktung der vorhandenen Bodenschätze Kupfer, Gold, Seltene Erden und Kohle verteuert sich durch die hohen Transport- und Logistikkosten stark.

Welche Bedeutung Verkehrsinfrastrukturprojekte in der Mongolei haben, zeigt besonders gut das Beispiel Tawan Tolgoi – die zweitgrößte Kohlelagerstätte der Welt. Sie enthält 6,4 Mrd. Tonnen an Kohlereserven. Sie hat damit das Potenzial das Land aus der Armut zu führen. Das Problem dabei ist, dass die Mine im Süden des Landes in der Wüste Gobi liegt und kaum erschlossen ist. Es fehlen vor allem Straßen und Schienen in der Region. Um die Kohle von Tawan Tolgoi wettbewerbsfähig auf den Markt bringen zu können, muss die Infrastruktur entsprechend ausgebaut werden. Dafür benötigt die mongolische Regierung allerdings ausländische Investoren. Bislang konnte aber kein geeigneter Investor für die Erschließung gefunden werden. Die Ursachen liegen u.a. in der inkonsistenten Bergbaupolitik der mongolischen Regierung. Politische Unsicherheiten hindern Investoren daran, sich langfristig auf das Projekt Tawan Tolgoi einzulassen (vgl. Schmücking et al. 2016, S. 2ff.). Die unklare Strategie in der Rohstoffpolitik strahlt gleichzeitig auf die Verkehrsinfrastrukturprojekte im Land aus. Bei einer durchdachten langfristigen Strategie in der Verkehrsinfrastrukturentwicklung könnten schneller ausländische Geldgeber überzeugt werden und die wirtschaftliche Entwicklung der Mongolei eine nachhaltige Stärkung erfahren.

Positive Entwicklungen gibt es hingegen innerhalb der vergangenen Jahre beim Straßenausbau. Zwischen 2012 und 2014 konnten 5.400 km Straße asphaltiert werden, die nun Ulaan-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING
NICOLAS GRÄBLIN

Oktober 2017

www.kas.de/mongolei

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

baatar mit den Provinzhauptstädten verbinden. Die Regierung bediente sich dabei an der 2012 aufgenommenen Anleihe von 1,5 Mrd. USD (Dschingis-Bond). Die Ausbauziele sind ebenso ehrgeizig. Bis zum Jahr 2020 sollen die wichtigsten Straßen mit einer Gesamtlänge von 13.000 km asphaltiert sein. Internationale Investoren stellen dabei in der Regel die Gelder für den Ausbau der Straßenwege zu Verfügung. Beispielsweise versprach 2014 die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) für den Bau einer 740 km langen Verbindungsstraße zwischen der russischen Teilrepublik Altai und der VR China ein Darlehen über 125 Mio. USD (vgl. Nemitz 2015, S. 1).

Schwieriger ist dagegen die Lage beim Eisenbahnnetz. Dieses umfasst innerhalb der Mongolei eine Länge von 1.900 km und wird größtenteils von dem russisch-mongolischen Gemeinschaftsunternehmen Ulaanbaatar Railway Company betrieben. Die Hauptstrecke verläuft als Nord-Süd-Route quer durch die Mongolei und passiert dabei die Hauptstadt Ulaanbaatar. Zudem ist die Strecke der transmongolischen Eisenbahnlinie durch Abstecher zu Rohstofflagerstätten erweitert worden. Ein Ausbau des Schienennetzes in insgesamt drei Phasen wurde bereits 2012 vom Parlament beschlossen. In den ersten beiden Stufen ist eine etwa 1.800 km lange Erweiterung von neuen Schienenwegen geplant. Dabei geht es um die Herstellung einer Ost-West-Verbindung von Tawan Tolgoi über Sainshand nach Choibalsan und um den Bau von zwei Strecken, die eine Verbindung von den Kohlelagerstätten zur chinesischen Grenze herstellen. In einer dritten Phase soll im Westen der Mongolei eine Bahnlinie entstehen. Für die Umsetzung der ersten beiden Phasen werden Kosten von 5,2 Mrd. USD erwartet. Utopische Summen, die die Mongolei auch ohne die derzeitige Staatsverschuldung nicht ansatzweise finanzieren könnte. Sie ist deshalb auf Investoren angewiesen, die bislang nicht gefunden wurden. Hinzu kommt, dass die Railway Company jeweils zu 50 Prozent vom russischen und vom mongolischen Staat gehalten wird. Bislang hat Russland die Modernisierung und Erweiterung verhindert. Somit ist weiterhin fraglich, ob der Ausbau realisiert werden kann (ebd.).

Kurz vor der Fertigstellung ist dagegen ein neuer Flughafen unweit der Hauptstadt Ulaanbaatar. Der neue Flughafen soll die Leistungsfähigkeit und Kapazität des Passagier- und Frachtverkehrs erhöhen und damit das wirtschaftliche Potenzial der Mongolei besser ausschöpfen. Der Bau des Flughafens kann trotz Verzögerungen als gutes Beispiel für ein großes Infrastrukturprojekt in der Mongolei herangezogen werden, das von ausländischen Investoren finanziert und umgesetzt wird (vgl. Adams 2017, S. 1). Im Jahr 2018 soll der Betrieb des neuen Flughafens aufgenommen werden. Er wird eine Jahreskapazität von 3 Mio. Passagieren haben. In weiteren Ausbauphasen könnte die Kapazität bis 2024 auf 12 Mio. Passagiere pro Jahr erhöht werden. Finanziell unterstützt wird das Projekt von der Japan International Cooperation Agency (JICA). Dabei sind die japanischen Firmen Mitsubishi und Chiyoda die Generalauftragnehmer. Die meisten Bauleistungen wurden an den koreanischen Haupt- und Subunternehmer Samsung C&T vergeben. Insgesamt wurden von JICA Mittel in Höhe von rund 30 Mio. USD zu Verfügung gestellt. Die Straßenanbindung des neuen Flughafens wurde aus einem 172,4 Mio. USD schweren Darlehen der Export-Import Bank of China finanziert.

Grundsätzlich zeichnet sich ab, dass es zwar Bemühungen in der Mongolei gibt die Verkehrsinfrastruktur auszubauen, allerdings fehlt ein grundlegendes Konzept und die entsprechenden Investoren für den massiven Ausbau.

Chancen und Risiken durch OBOR

Die OBOR-Strategie ist ein Versuch der Volksrepublik China einen komplexen Handelsraum in Eurasien zu schaffen, der neue Wachstumschancen generieren soll. Dadurch, dass seit einigen Jahren Güterzüge innerhalb von drei Wochen von China über Russland bis nach Duisburg fahren können, wird in Europa die OBOR-Idee lediglich als chinesisches Eisenbahn-

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING
NICOLAS GRÄBLIN

Oktober 2017

www.kas.de/mongolei

www.facebook.com/kas.mongolei

projekt wahrgenommen. Unter der OBOR-Initiative laufen aber etwa 900 Infrastrukturprojekte in 64 Ländern mit einem Investitionsvolumen von 850 Milliarden Dollar. Seit 2013 ist die neue Seidenstraße offizielle Investitionsstrategie der Volksrepublik China und seit 2016 wird diese zudem von der neuen Investitionsbank AIIB gestützt (vgl. Puls 2016, S. 1). Die Intention hinter der massiven Globalisierungsoffensive Chinas ist es, den Rohstoffhunger zu stillen, neue Absatzmärkte zu schaffen und Handelsrouten zu sichern. Hervorzuheben ist dabei, dass es China nicht nur darum geht, durch Infrastrukturprojekte in anderen Ländern, uneigennützig Entwicklungshilfe zu leisten, sondern auch um die Durchsetzung der eigenen Interessen. Neben dem effizienteren Zugang zu den Weltmärkten sollen die wirtschaftlich abgehängten Provinzen gefördert werden. Westchina ist aufgrund der großen Entfernung zu Seehäfen vom Handel mit Europa und den USA per Schiff benachteiligt. Um Kosten und Zeit zu sparen, können die geplanten Wirtschaftskorridore entlang der westlichen Provinzen den internationalen Handel vereinfachen. Durch die wirtschaftliche Entwicklung unruhiger Provinzen wie Xinjiang, soll zudem der religiöse Extremismus ausbalanciert werden. Eine wichtige Handelsroute soll deshalb Urumchi, die Hauptstadt von Xinjiang, besser mit Europa verbinden. Stabilität in der Region ist auch für die Mongolei wichtig, denn die muslimischen Gebiete der Mongolei im Westen grenzen unmittelbar an die Unruheprovinzen Chinas. Mit jedem OBOR-Projekt soll ein Beitrag zum langfristigen Wachstum der gesamten chinesischen Wirtschaft geleistet werden (ebd. S. 2f.). Vor allem verspricht sich China davon, die Auftragslage der eigenen Beton- und Stahlindustrie abzusichern. Der Bauboom in China ist mit einer Immobilienblase geendet, die eine Gefahr für die volkswirtschaftlich bedeutungsvolle Bauindustrie geworden ist.

Abb. 1 zeigt die neuen Wirtschaftskorridore, die im Rahmen der OBOR-Strategie aufgebaut werden können. Einer der Korridore (A) soll die Mongolei durchqueren und eine Handelsverbindung zwischen Russland, der Mongolei und China schaffen (vgl. Fleck et al. 2016, S. 4).

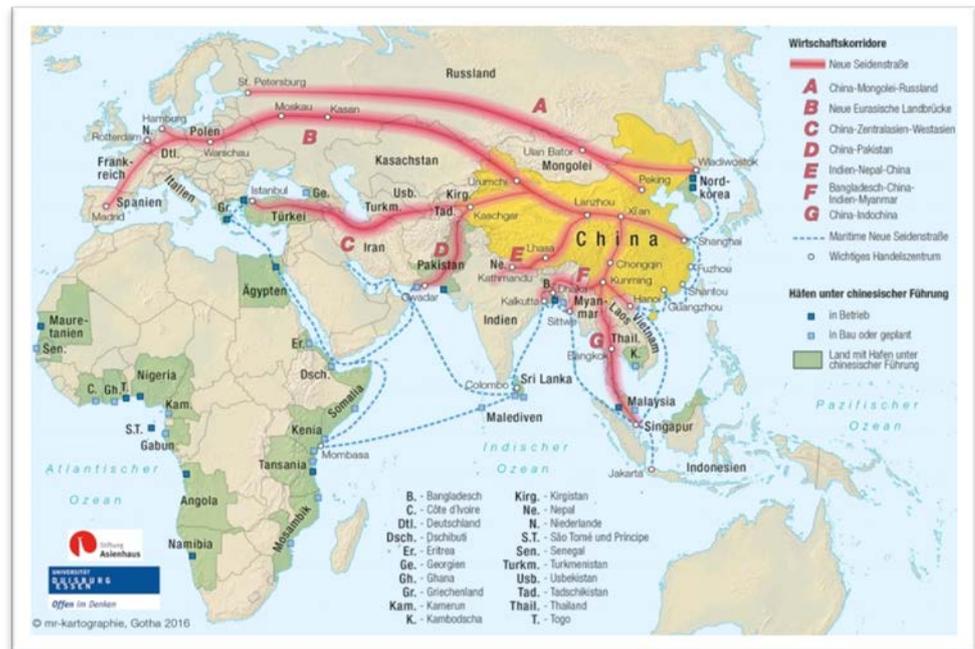


Abb. 1: Geplante Wirtschaftskorridore der OBOR-Strategie (Quelle: Fleck et al. 2016, S. 4, Stiftung Asienhaus)

Seit 2014 laufen deshalb Verhandlungen zwischen Russland, der Mongolei und China bezüglich der Realisierung eines Wirtschaftskorridors. 2015 einigten sich die Länder darauf, eine gemeinsame Handelszone einzurichten. Dafür plant China in den Ausbau der Straßen und Schienen entlang der Route zu investieren und die Wirtschaft zu unterstützen. Durch den Ausbau der Infrastruktur könnte die Mongolei in vielerlei Hinsicht profitieren. Zunächst wür-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING

NICOLAS GRÄBLIN

Oktober 2017

www.kas.de/mongolei

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

den die dringend notwendigen Gelder für den Ausbau des Straßen- und Schienennetzes bereitgestellt werden. Dadurch lassen sich geplante Infrastrukturprojekte realisieren, die aus eigener Kraft nicht umsetzbar wären. Langfristig könnten bei ausgebauter Infrastruktur Engpässe und Kosten beim Transport von Rohstoffen verringert werden, was in dem zweitgrößten Binnenstaat der Welt von immenser Bedeutung ist. Infolgedessen könnte sich die Wettbewerbsfähigkeit der exportierten Rohstoffe im Außenhandel deutlich verbessern und so die Absatzchancen erhöhen. Außerdem käme es bei erweiterter Infrastruktur zu einer Diversifizierung der Absatzmärkte. Die mongolische Wirtschaft würde somit durch besseren Abbau und Verkauf der Bodenschätze nachhaltig gestärkt werden. Zudem dürften ausländische Investoren bei ausgebauter Verkehrsinfrastruktur ebenfalls wieder ein stärkeres Interesse zeigen.

Der Ausbau des Eisenbahnnetzes könnte bewirken, dass die Rolle der Mongolei als Transitland gestärkt wird und der Handel zu den Nachbarländern Russland und VR China expandiert. Unter anderem bekäme die Mongolei einen besseren Zugang zum chinesischen Hafen Tianjin. Die Voraussetzung dafür ist aber, dass sich in den Verhandlungen auf eine Spurbreite geeinigt wird. Durch die unterschiedlichen Spurbreiten in China und Russland droht der Mongolei, dass Umspuranlagen nicht mehr an der Grenze, sondern mitten im Land stehen. Bislang liegt in der Mongolei die russische Spurbreite. Bereits als der jetzige Präsident Battulga Infrastrukturminister war, sollte der Bau der Eisenbahnlinie von der Kohlemine Tawan Tolgoi nach China in chinesischer Spurbreite erfolgen. Dies war einer der Gründe, warum das Projekt letztlich scheiterte.

Im Rahmen der OBOR-Strategie verfolgt China zudem die direkte Absicht das Wachstum in den Nachbarländern anzuregen, um langfristig eigenes Wachstum zu generieren. Die Mongolei ist damit auf der einen Seite ein wichtiger Partner in der Umsetzung der OBOR-Strategie für China. Auf der anderen Seite kann die Mongolei von der Unterstützung profitieren. Die Argumente sprechen für eine Win-Win-Situation für beide Länder (vgl. Grossmann 2017, S. 4f.).

Neben den Chancen ergeben sich für die Mongolei allerdings auch wirtschaftliche und politische Risiken. Durch chinesische Investitionen in der Mongolei steigen auch Einflüsse und Abhängigkeiten. Bislang zielt die Außenpolitik der Mongolei darauf ab, den Einfluss der beiden großen Nachbarn mit der sogenannten Drittnachbarpolitik auszubalancieren. Politisch ist dies zwar gelungen, aber eben nicht wirtschaftlich. Die Mongolei ist auch ohne den Einfluss der OBOR-Strategie wirtschaftlich bereits stark abhängig von China. Während 2005 noch weniger als 50 Prozent der Exporte nach China wanderten, sind es aktuell 90 Prozent (vgl. Schmücking et al. 2016, S. 4). Somit kann die wirtschaftliche Abhängigkeit kaum noch gesteigert werden. Außerdem sind China und Russland die einzigen Nachbarländer der Mongolei, wodurch sich kaum sinnvollere Handlungsalternativen ergeben. Die Mongolei muss aber darauf achten, dass sich die Entwicklungen nicht negativ auf die politische Unabhängigkeit auswirken.

Ein Nachteil in den OBOR-Verhandlungen mit China ist, dass die Handelsströme nicht zwangsläufig durch die Mongolei laufen müssen. Es gibt ebenso eine Route die südlich an der Mongolei vorbeiläuft und bis Europa reicht. Somit fehlt es der Mongolei an Einflussmöglichkeiten und Verhandlungsmacht, da sich China auch gegen eine Route durch die Mongolei entscheiden kann. Welchen politischen und wirtschaftlichen Einfluss China in der Mongolei bereits hat, zeigt auch der Besuch des Dalai Lamas im Jahr 2016. China kritisierte die Einladung sehr scharf und reagierte mit wirtschaftlichen Restriktionen und Grenzschießungen, die die Mongolei kurzzeitig vor Probleme stellte.

Ein großes Problem in der Umsetzung des chinesischen Wirtschaftskorridors durch die Mongolei sind allerdings die in der Bevölkerung weit verbreiteten Ressentiments gegenüber Chi-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING

NICOLAS GRÄBLIN

Oktober 2017

www.kas.de/mongolei

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

na und den chinesischen Einflüssen. In einer aktuellen Umfrage der Sant Maral Stiftung sehen nur sechs Prozent der Mongolen im Nachbarland China den besten Partner (vgl. Sant Maral Politbarometer 2017). Dadurch, dass die OBOR-Strategie vorsieht, mit chinesischem Geld und Arbeitern aus China, Projekte in der Mongolei zu realisieren, ist eine Legitimation in der mongolischen Bevölkerung schwer zu erreichen. Hinzu kommt, dass sich die Volksrepublik in ihrem nationalen Sicherheitskonzept das Recht nimmt, ihre Investitionen, ihr Eigentum und ihre Bürger zu schützen. Dies wird sich auch in der Struktur des Unternehmens widerspiegeln, das den Ausbau übernimmt: Eine mongolische Mehrheit im Unternehmen ist unwahrscheinlich. Die Politik steht also vor der Herausforderung den Spagat zwischen Abkommen mit China für die Umsetzung des Wirtschaftskorridors und den Rückhalt der Bevölkerung zu schaffen. Dies dürfte nicht einfach werden, da in der Regierung keine einheitliche Strategie zu erkennen ist. Gerade der neu gewählte Präsident Khaltmaa Battulga kündigte im Wahlkampf an, die Mongolei „stark“ zu machen und die wirtschaftliche Abhängigkeit von China zu minimieren. Offen ist wie sich dies auf die OBOR-Verhandlungen mit China auswirken wird (vgl. Schmücking et al. 2017, S. 6).

Handlungsmöglichkeiten für die Mongolei

Es handelt sich bei OBOR um das größte Infrastrukturprojekt der Menschheit. Eine Beteiligung der Mongolei bedeutet große wirtschaftliche Chancen und einige politische Risiken. Betrachtet man es spieltheoretisch, kann die Mongolei bei einer Beteiligung verlieren, bei einer Nichtbeteiligung wird sie auf jeden Fall verlieren. Insgesamt ist die Gefahr zu groß, von den Handelslinien schon zu Beginn abgeschnitten zu sein. Der wirtschaftliche und politische Einfluss Chinas auf die Mongolei wird ohnehin nur zu minimieren sein, wenn sich die Wirtschaft diversifiziert und neue Absatzmärkte gefunden werden. OBOR kann dafür ein wichtiger Baustein sein. Es muss deshalb für die Mongolei darum gehen, möglichst viele Vorteile zu verhandeln. Die Schwierigkeit liegt vor allem darin, eine Legitimation für das Projekt in der Bevölkerung zu erzeugen und eine für das Land gewinnbringende Strategie zu erarbeiten. Gerade die tief empfundenen Ressentiments in der Bevölkerung gegenüber China, können nur überwunden werden, wenn die Chancen des Projekts von der Politik kommuniziert werden. Bei einer langfristig durchdachten Strategie in der Rohstoff- und Verkehrsinfrastrukturpolitik und einem funktionierenden und stabilen wirtschaftspolitischen Management können die genannten Vorteile, gewinnbringend für die Mongolei sein.

MONGOLEI

DR. DANIEL SCHMÜCKING

NICOLAS GRÄBLIN

Oktober 2017

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

- Adams, Michaela (2017): Die Gleitschalungsfertiger von Wirtgen stellen sich der Herausforderung. Wirtgen. Online unter: <https://www.wirtgen.de/de/news-media/presseberichte/article-detail.116547.php> (letzter Zugriff: 25.07.17)
- Fleck, Julia; Walter, Tanja; Vogt, Thilo (2016): Seidenstraßen, Perlenschnüre und ein Tunnel durch den Everest –Chinas neue Wirtschaftskorridore. In: Alte Seidenstraße in neuem Gewand
- Grossmann, Gregor (2017): One Belt One Road and the Sino-Mongolian Relationship. Stiftung Asienhaus
- Nemitz, Fabian (2015): Mongolei baut Verkehrsinfrastruktur aus. In: Germany Trade & Invest. Online unter: <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=mongolei-baut-verkehrs-infrastruktur-aus,did=1314258.html> (letzter Zugriff: 20.07.17)
- Nemitz, Fabian (2015): Mongolei investiert in den Ausbau des Eisenbahnnetzes. In: German Trade & Invest. Online unter: <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=mongolei-investiert-in-den-ausbau-des-eisenbahnnetzes,did=1312838.html> (letzter Zugriff: 25.07.17)
- Puls, Thomas (2016): One Belt One Road – Chinas neue Seidenstraße. IW-Kurzbericht. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. In: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/thomas-puls-one-belt-one-road-chinas-neue-seidenstrasse-302612>. (letzter Zugriff: 02.08.17)
- Sant Maral Foundation (2017): Politbarometer March 2017. In: <http://www.santmaral.org/en/publications> (letzter Zugriff: 31.08.17)
- Scheuer, Stephan (2015): Bettler auf dem Schatz. In: Luck: Mongolei verstehen. Sympathie Magazine
- Schmücking, Daniel; Strohfeld, Lisa; Schmidt, Theresa (2016): Die Rohstoffpolitik der Mongolei am Beispiel der Kohlemine Tawan Tolgoi. Online unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.46340/> (letzter Zugriff: 25.07.17)
- Schmücking, Daniel; Baatar, Sukhbat; Glöckner, Jonas (2017): Länderbericht. Kandidat der Opposition gewinnt. Online unter: <http://www.kas.de/mongolei/de/publications/49502/> (letzter Zugriff: 20.07.17)