

A stylized map of Mongolia composed of a grid of dots. Most dots are grey, but several are red, highlighting specific regions or points of interest. The map is positioned behind the title and author information.

Die Mongolei nach der Protestwahl

Reformprogramm mit Sollbruchstellen

JÜRGEN KAHL
Dezember 2012

- Die Neuwahl des Parlaments im Sommer hat die politische Landschaft in der Mongolei verändert. Als eigentlicher Sieger und nun drittstärkste Kraft im Parlament ging aus dem Urnengang das populistisch gefärbte neue Wahlbündnis hervor, das vor allem bei der großen Zahl von Protestwählern punkten konnte. Unter Führung der Demokratischen Partei sitzt die »Gerechtigkeitsallianz« als Juniorpartner auch in der neu gebildeten Regierung. Die heterogene Zusammensetzung der Vier-Parteien-Koalition belastet die Umsetzung ihres ehrgeizigen Reformprogramms und macht die Dauerhaftigkeit des Regierungsbündnisses ungewiss.
- Für die Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die sich bei der Wahl entladen hat, waren vor allem zwei Faktoren ausschlaggebend: Die Enttäuschung in weiten Teilen der Gesellschaft darüber, von dem wirtschaftlichen Boom in dem rohstoffreichen Land nicht zu profitieren, und der Generalverdacht, dass die politische Klasse weniger das Gemeinwohl als die eigenen Geschäftsinteressen im Auge habe. Als Konsequenz hat sich die Koalition in ihrem Aktionsprogramm darauf verpflichtet, das Regierungshandeln transparenter zu machen und einer wirksameren öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen.
- Als wichtigster Rohstoffabnehmer der Mongolei und bedeutendster ausländischer Investor trägt China entscheidend zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes bei. Auf der anderen Seite sehen alle mongolischen Parteien in der einseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit von der Volksrepublik die größte Gefahr für die Unabhängigkeit des Landes. Mit der Politik der »Dritten Nachbarn«, unter denen außerhalb der Region die USA und die EU die Hauptrolle spielen, versucht die Mongolei ein Gegengewicht gegen die chinesische und die russische Dominanz aufzubauen. Der sicherheitspolitische Manövrierspielraum, der sich aus den vertieften Beziehungen zu Amerika und neuerdings auch zur NATO ergibt, ist jedoch begrenzt und wird auch von der mongolischen Regierung entsprechend realistisch eingeschätzt.



Inhalt

1. Ein Korruptionsfall von politischer Brisanz und die Not der Oligarchen	1
2. Mehr öffentliche Kontrolle des Regierungshandelns – Eine Chance für den politischen Nachwuchs	3
3. »Minegolia« – Das Land der Verheißungen	4
3.1 Boom mit Unwucht	5
3.2 Die neue Losung: Soziale Marktwirtschaft	6
4. Der China-Faktor oder die Kunst, die Schwerkraft zu überwinden	7
5. Fazit	8

Zu Beginn seiner Amtszeit hat der im Sommer neu gewählte Bürgermeister von Ulaanbaatar, Erdene Bat-Uul, die Lenin-Statue abreißen lassen, die im Zentrum der Hauptstadt als eines der letzten Relikte an die sozialistische Vergangenheit des Landes und die 70 Jahre unter sowjetischer Vorherrschaft erinnerte. Für Bat-Uul, der bei der friedlichen Wende von 1990 als junger Mann zu den führenden Köpfen der Demokratiebewegung und den Mitbegründern der Demokratischen Partei (DP) gehörte, die nun zum ersten Mal den Bürgermeister der Hauptstadt stellt, war der Abriss eine späte Genugtuung. In der Öffentlichkeit hat der Sturz des anachronistischen Denkmals dagegen kaum Beachtung gefunden und erst recht keine von nostalgischen Reflexen angetriebenen Widerstände ausgelöst.

Auch diese Episode ist ein Indiz für den durchgreifenden Wandel, der sich in den letzten zwanzig Jahren nicht nur im politischen und wirtschaftlichen System des zentralasiatischen Landes, sondern auch im Bewusstsein der Menschen vollzogen hat. Über die Hälfte der knapp drei Millionen Mongolen, die das Land von der viereinhalbfachen Ausdehnung Deutschlands bewohnen, sind jünger als 35 Jahre. Der jugendliche Zuschnitt der Gesellschaft, die weniger, als es in den osteuropäischen Ländern der Fall war, von der Vergangenheit belastet ist und deshalb umso unbefangener auf die Zukunft setzt, hat sich positiv auf die Akzeptanz des Transformationsprozesses ausgewirkt.

Der Grundkonsens, der den politischen und wirtschaftlichen Wandel bisher über alle Klippen und enttäuschten Erwartungen hinweg getragen hat, zeigt sich am eindrücklichsten darin, wie schnell und nachhaltig sich die demokratischen Strukturen in der post-sozialistischen Mongolei etabliert haben. Der Stolz darauf, sich als demokratisch verfasster Solitär in einer ansonsten autoritär bis diktatorisch regierten Region zu behaupten, ist für das Selbstverständnis der Mongolen ebenso konstitutiv wie die Bewahrung der hart erkämpften nationalen Unabhängigkeit. Dieses selbstbewusste, eigenständige Profil hat dem Land, das an der Schnittstelle chinesischer und russischer Großmachtinteressen und als Nachbar der anderen zentralasiatischen Staaten eine wichtige strategische Position einnimmt, international viel Respekt eingetragen und die Mongolei zu einem geschätzten Partner des Westens gemacht.

Die Neuwahl des nationalen Parlaments im Sommer markiert einen Einschnitt in diese Entwicklung. Über

die Ablösung der bis dahin regierenden Mongolischen Volkspartei (MVP) hinaus handelte es sich im Ergebnis um eine Protestwahl, die sich nicht nur gegen die Regierung, sondern auch gegen das politische Establishment, insbesondere der beiden Großparteien MVP und DP, richtete. Davon hat ein populistisch und nationalistisch ausgerichtetes Wahlbündnis profitiert, dessen Regierungsbeteiligung ein Element der Unberechenbarkeit in die Politik bringt. Im Folgenden soll untersucht werden, welche Motive das Wählervotum bestimmten und welcher Korrekturbedarf sich daraus für den politischen und den wirtschaftlichen Transformationsprozess ergibt.

1. Ein Korruptionsfall von politischer Brisanz und die Not der Oligarchen

Die Wahlen zum Großen Staatshural, dem mongolischen Parlament, fanden in einer politisch aufgeladenen Atmosphäre und unter erheblichen Stressbelastungen statt. Die Faktoren, die dabei im Spiel waren, bestimmten in ihrem Zusammenwirken auch das Wahlergebnis vom 28. Juni mit seinen prekären Mehrheitsverhältnissen. Entsprechend schwierig gestalteten sich die Verhandlungen zur Regierungsbildung, aus denen Ende August schließlich die neue Vier-Parteien-Koalition unter Führung der DP hervorgegangen ist. Das Regierungsbündnis verfügt im Parlament über eine komfortable Mehrheit. Ob es sich angesichts der großen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen auch als handlungsfähig erweisen wird, bleibt angesichts seiner heterogenen Zusammensetzung jedoch abzuwarten.

Die kritische politische Gemengelage, in der die 1,8 Millionen stimmberechtigten Mongolen bei der sechsten Parlamentswahl nach der Wende zur Entscheidung aufgerufen waren, stand im Zeichen von drei Entwicklungen:

Als im April, zweieinhalb Monate vor der Wahl, der langjährige Parteichef der alten, nach der Wende reformierten Staatspartei MVP (bis zum Namenswechsel 2010 Mongolische Revolutionäre Volkspartei) und frühere Staatspräsident (2005-2009) Nambiar Enkhbayar (55) unter Korruptionsverdacht verhaftet und vor Gericht gestellt wurde, war das von doppelter politischer Brisanz. Zum ersten Mal wurde einer der prominentesten Politiker des Landes unter dem Vorwurf, sich unrechtmäßig bereichert zu haben, zur Rechenschaft gezogen und



Anfang August schließlich zu vier Jahren Haft verurteilt. Gleichzeitig weckten der Zeitpunkt und die spektakuläre Inszenierung des Zugriffs in der Anhängerschaft von Enkhbayar jedoch den Verdacht, dass damit ein Mann ausgeschaltet werden sollte, der mit der Wahl sein politisches Comeback anstrebte. Zu diesem Zweck hatte Enkhbayar Anfang 2011 die Mongolische Revolutionäre Volkspartei (MRVP) als neue politische Kraft wiederbelebt, die sich mit ihrer sozialpopulistischen und nationalistischen Ausrichtung den Wählern als Anti-Establishment-Partei empfahl.

Enkhbayar und seine Verbündeten setzten damit auf die Stimmung in weiten Teilen der Bevölkerung, die sich zum Ende der vierjährigen Legislaturperiode zunehmend gegen die Regierungspolitik der Großen Koalition aus MVP und DP richtete, welche ein halbes Jahr vor der Wahl von den Demokraten vorsorglich aufgekündigt worden war. Der Trend und die Beweggründe für die um sich greifende Unzufriedenheit spiegeln sich in den Meinungsumfragen vor der Wahl wider. Obwohl die Wirtschaft in den beiden Vorjahren dank steigender Rohstoffexporte einen stürmischen Aufschwung erlebte (2011 mit einem Wachstum von 17,3 Prozent), blieben für das Gros der Bevölkerung, von der fast ein Drittel unterhalb der Armutsgrenze lebt, die erhofften Wohlstandsgewinne aus.¹ Im Verhältnis zu den Belastungen durch die hohe Arbeitslosigkeit und die inflationäre Verteuerung der Lebenshaltungskosten erwiesen sich die außerordentlichen finanziellen Transferleistungen, mit denen die Regierung den sozialen Frieden zu sichern versuchte, als für den Staatshaushalt kostspielige, aber wirkungslose Palliativmaßnahmen.

Wie aus den Meinungsumfragen außerdem hervorgeht, hatte die Regierung nicht nur ein Performance-, sondern auch ein Glaubwürdigkeitsproblem. Es findet seinen Ausdruck in der Häufigkeit, mit der in Gesprächen der aus dem Russischen übernommene, meist im Plural gebrauchte Begriff »Oligarch« als Synonym für die politische Klasse verwendet wird. Er steht für das tief sitzende Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber dem von Unternehmern dominierten politischen Führungspersonal, das unter dem Verdacht steht, sich mehr von den eigenen Geschäftsinteressen als von der Verpflichtung auf das Gemeinwohl leiten zu lassen. Eine im Frühjahr zu diesem Thema landesweit durchgeführte Repräsentativumfrage des unabhängigen mongolischen Meinungs-

forschungsinstituts Sant Maral kam zu bemerkenswert eindeutigen Ergebnissen. 88 Prozent der Befragten stimmten darin überein, dass reiche Unternehmer in der Politik eine unangemessen mächtige Rolle spielten. Etwa ebenso viele vertraten die Ansicht, dass die Mehrzahl der Parlamentarier den Kontakt zum Volk verloren habe und nicht mehr seine Interessen vertrete.

Eine zusätzliche Komplikation, die den Wahlausgang schwer vorhersehbar machte, ergab sich durch das neue Wahlrecht. Anstelle des reinen, die beiden großen Parteien begünstigenden Mehrheitsprinzips kam bei dieser Wahl erstmals ein Mischverfahren zum Zuge, bei dem 28 der insgesamt 76 Parlamentssitze nach dem Verhältnis der auf die einzelnen Parteien entfallenen Zweitstimmen vergeben wurden. Wie die Wähler damit umgehen würden, war ebenso mit Fragezeichen versehen wie das Stimmverhalten der wenig erforschten Gruppe der Jungwähler zwischen 18 und 29 Jahren, die ein Viertel der Gesamtwählerschaft ausmachten.

Bei den fünf vorausgegangenen Parlamentswahlen hatte sich das Interesse im Wesentlichen auf die Frage konzentriert, welche der beiden konkurrierenden großen Parteien als Sieger aus dem Rennen hervorgehen würde – die landesweit nach wie vor am besten vernetzte und in ihrer 90-jährigen Geschichte machtwortverwöhnte MVP als Partei der linken Mitte oder die marktliberal geprägte DP, die erst im Jahr 2000 als Zusammenschluss von fünf Reformparteien gegründet worden ist und sich vor allem im urbanen Milieu der aufstrebenden bürgerlichen Mittelschicht verorten lässt.

Diese fest gefügte und von dem Duopol aus MVP und DP beherrschte politische Landschaft hat die diesjährige Parlamentswahl, die auch durch die vergleichsweise niedrige Wahlbeteiligung von 65,4 Prozent (nach 74 Prozent im Jahr 2008 und den 82 Prozent von 2004) zu einer Denkmittelwahl wurde, zum Nachteil der beiden großen Parteien kräftig durcheinander gewirbelt.

Nach der verlorenen Wahl um das Amt des Staatspräsidenten von 2009, bei der sich der vormalige Regierungs- und DP-Chef Tsakhia Elbegdorj durchgesetzt hatte, erlebte die MVP ihre zweite schwere Niederlage und rutschte von 46 (2008) auf nur noch 25 Mandate ab. Die DP gewann mit 31 Sitzen zwar vier hinzu, verfehlte aber deutlich die 39 Mandate, die sie mindestens gebraucht hätte, um allein regieren zu können. Der ei-

1. Siehe dazu auf S. 4, Kapitel 3: »Minegolia« – Das Land der Verheißungen.

gentliche Wahlsieger war das von der neuen MRVP im Verbund mit der Nationaldemokratischen Partei (MNDP) geschmiedete Wahlbündnis. Die sogenannte »Gerechtigkeitsallianz« kam – vor allem auf Kosten der MVP – auf elf Sitze und etablierte sich beim ersten Anlauf als drittstärkste Kraft im Parlament. Dagegen haben die bürgerrechtlich orientierte Zivilcourage Partei und die Grünen, die nach ihrer Fusion zur Zivilcourage/Grüne Partei zum ersten Mal gemeinsam antraten, nicht vom neuen Wahlrecht profitiert und bleiben mit zwei Mandaten auch im neuen Parlament eine marginale Größe.

Bei dieser Ausgangslage hatte die DP-Führung auf der Suche nach einer Regierungsmehrheit nur die Wahl zwischen zwei Übeln. Nachdem der Parteichef und frühere Vizepremier Norov Altankhuyag im Januar die Große Koalition mit der MVP aus wahltaktischen Gründen abrupt aufgekündigt und damit auch deren Verdienste diskreditiert hatte, war eine Neuauflage dieses Bündnisses kaum zu vermitteln. Mangels gangbarer Alternativen ließ sich die DP daher auf das Wagnis ein, mit der Zivilcourage/Grüne Partei und der Gerechtigkeitsallianz auch die beiden Parteien mit ins Boot zu holen, die in ihrem Wahlprogramm die Gegnerschaft zu Kernelementen der Politik der Großen Koalition erklärt hatten.

2. Mehr öffentliche Kontrolle des Regierungshandelns – Eine Chance für den politischen Nachwuchs

Schon im Vorfeld der Wahl war klar, dass die neue Regierung, ganz gleich in welcher Zusammensetzung, vor großen Herausforderungen stehen würde. Unmittelbarer Handlungsbedarf ergibt sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung, die sich nach einer Phase des stürmischen Höhenwachstums nun – bedingt durch den weltweiten Konjunkturabschwung und fallende Rohstoffpreise – schneller als erwartet abzuschwächen beginnt. Noch entscheidender ist, ob es in den nächsten vier Jahren gelingt, den bei den sozialen und politischen Kernanliegen (Einkommensverteilung, Good Governance) in die Schieflage geratenen Transformationsprozess zukunftstauglich zu gestalten. Umso mehr beschäftigt die politische Diskussion in der Mongolei die Frage, ob das vielfarbig schillernde Regierungsbündnis zu einer gemeinsamen Linie finden wird oder nur ein Zwischenspiel auf dem Weg zu einer aus der Not geborenen Neuauf-
lage der Großen Koalition ist.

Beim Blick auf die personelle Zusammensetzung der Vier-Parteien-Koalition unter Führung des DP-Chefs und neuen Ministerpräsident Altankhuyag (54) fallen drei Besonderheiten auf. In den langwierigen Verhandlungen ist es offensichtlich gelungen, bei der Aufstellung des Kabinetts einen Kompromiss zu finden, in dem sich die Partner angemessen vertreten sehen. Das gilt insbesondere für die Einbindung der Gerechtigkeitsallianz. Neben dem Amt des Vizepremiers, das der stellvertretende MRVP-Vorsitzende Dendev Terbishdagva (in früheren Regierungen der post-sozialistischen Staatspartei Landwirtschaftsminister und von 2000 bis 2004 Botschafter in der Bundesrepublik) übernommen hat, besetzt die Allianz noch drei weitere Ministerien, darunter die Schlüsselressorts Finanzen und Energie. Als Preis für die Einigung nahm die Koalition in Kauf, dass die Ausdehnung des Kabinetts von 15 auf nun 19 Mitglieder (darunter drei Frauen) die Pläne zur Konsolidierung des defizitären Staatshaushalts konterkariert.

Das Rückgrat des neuen Kabinetts bilden Politiker mittleren Alters, die über eine langjährige Regierungspraxis verfügen und auch international erfahren sind. Dazu gehören profilierte Persönlichkeiten wie der in Deutschland ausgebildete Außenminister Luvsandvan Bold (in der Großen Koalition Verteidigungsminister) von der DP und als Ministerin für Umwelt und Grüne Entwicklung die resolute frühere Vorsitzende der Zivilcourage Partei, Sanjaasuren Oyun, die 2007/2008 bereits Außenministerin war. In dem Kabinett sind aber auch einige jüngere Politiker zum Zuge gekommen, mit denen sich ein Generationswechsel in politischen Führungspositionen auf Regierungs- und Parteiebene anbahnt. Etwa in der Person des Rechtsanwalts und neuen Justizministers Khishigdemberel Temuujin (41) und seines Parlamentskollegen Luvsannyam Gantumur (39), der das Bildungs- und Wissenschaftsministerium übernommen hat. Beide gehören zu den reformorientierten Jungtürken, die sich in der DP zu einer eigenen Gruppierung unter dem Namen »One Democracy« zusammengeschlossen haben.

Dem Makel des oligarchischen Zuschnitts und des potenziellen Konflikts zwischen der Ausübung von Regierungsverantwortung auf der einen und der Wahrnehmung von geschäftlichen Interessen auf der anderen Seite wirkt die Zusammensetzung der neuen Regierung allerdings nicht entgegen. Auch die aktuelle Kabinettsliste liest sich wie ein *who is who* des Big Business in der Mongolei. Einige wenige der insgesamt 19 Kabinetts-

mitglieder (einschließlich Ministerpräsident, Vizepremier und Chef der Staatskanzlei im Ministerrat) kommen aus dem öffentlichen Dienst. Die meisten anderen sind mit den Namen führender mongolischer Unternehmen verbunden. Das steht im Gegensatz zu dem Wahlkampfversprechen der Gerechtigkeitsallianz, die Macht und den Einfluss der Oligarchen in der politischen Führung brechen zu wollen.

In der politischen Ausrichtung hat sich die neue Mannschaft als »Demokratische Regierung der Reform« vorgestellt. Das ist die Diktion der DP, die dafür – insbesondere bei der Korruptionsbekämpfung und der Öffnung des politischen Entscheidungsprozesses für mehr direkte Mitbestimmung – in dem kleinen Bündnispartner Zivilcourage/Grüne Partei einen engagierten Verbündeten hat. Entsprechend ist in dem von der Koalition vereinbarten Fünf-Punkte-Aktionsplan 2012–2016 die Verpflichtung enthalten, Kabinettsentscheidungen transparenter zu machen und die Regierungstätigkeit der stärkeren Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit zu unterwerfen. Um die Wiederherstellung des verloren gegangenen Vertrauens in der Bevölkerung geht es auch bei dem strikten und detaillierten Verhaltenskodex, dem sich die Kabinettsmitglieder hinsichtlich Arbeitsmoral, Auftreten in der Öffentlichkeit und unbestechlicher Amtsführung unterworfen haben.

Die anderen Schwerpunkte zielen auf wirtschaftliche Strukturreformen, eine nachhaltige Sozial-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik und die Verbesserung des Bildungswesens. Mit den Veränderungen in der Kabinettsstruktur und im Zuschnitt der Ministerien hat die Regierung daraus zum Teil bereits praktische Konsequenzen gezogen. So ist mit dem Ressort für wirtschaftliche Entwicklung ein Super-Ministerium entstanden, das die außen- und binnenwirtschaftlichen Zuständigkeiten – einschließlich der Investitionen – bündelt und die Industrie- und Infrastrukturentwicklung koordinieren soll. Deutlich aufgewertet und mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet wurde auch das Umweltministerium, dem damit insbesondere bei der ökologisch verträglichen Entwicklung des Bergbaus eine Schlüsselrolle zufällt.

Wie weit die Gemeinsamkeit in der Praxis reicht, bleibt angesichts der in den Koalitionsverhandlungen nicht ausgeräumten Konflikte abzuwarten. Dazu gehört die in der öffentlichen wie in der politischen Diskussion stark emotionalisierte Streitfrage, welche Rolle ausländische Inves-

toren bei der Erschließung und Ausbeutung der mongolischen Rohstoffvorkommen spielen sollen. Im Gegensatz zu der grundsätzlich freundlichen Politik der DP-Führung gegenüber Investoren reitet die Allianz auf der populären nationalistischen Welle, für deren Wortführer die ausländischen Beteiligungen auf Ausverkauf und schleichende Enteignung der Mongolei hinauslaufen.

Eine entscheidende Schwäche des Regierungsbündnisses ist außerdem, dass ein politischer Spielmacher, von dem das Schicksal der Koalition maßgeblich abhängt, nicht mit am Kabinetttisch sitzt. Wegen des laufenden Strafverfahrens durfte Enkhbayar, der sich als Opfer einer politischen Verschwörung der beiden großen Parteien sieht, nicht für das Parlament kandidieren. Umso mehr dürfte er darauf aus sein, die Regierungspolitik aus dem Hintergrund mitzubestimmen, zumal die Gerechtigkeitsallianz ihren Wahlerfolg und den Einzug ins Kabinett hauptsächlich ihm verdankt.

3. »Minegolia« – Das Land der Verheißungen

Spätestens im Sommer 2013 soll das bisher größte Bergbauprojekt der Mongolei an den Start gehen. Die grenznah zu China in der südlichen Gobi gelegenen Lagerstätten von Oyu Tolgoi, an deren Ausbeutung der britisch-australische Rohstoffkonzern *Rio Tinto* im Rahmen eines Joint Ventures einen Anteil von 66 Prozent hält, gehören zu den weltweit ergiebigsten Kupfer- und Goldvorkommen. Der jährliche Ertrag wird auf dem Höhepunkt des auf mindestens 50 Jahre angelegten Förderbetriebs auf 450.000 Tonnen Kupferkonzentrat und 330.000 Unzen Gold veranschlagt. Dies bedeutet den Prognosen zufolge, dass die Rohstoffgewinnung in Oyu Tolgoi im Jahr 2020 nicht weniger als ein Drittel des mongolischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) ausmachen und dem Staatshaushalt über Lizenzgebühren und Steuern hohe Einnahmезuwächse beschern wird.

Die Größenordnung dieses Projekts, in das *Rio Tinto* bereits rund sechs Milliarden US-Dollar investiert hat, und der geplante Abbau der weiter westlich gelegenen riesigen Kohlevorkommen von Tavan Tolgoi vermitteln einen Eindruck von den Dimensionen, um die es in dem mongolischen Ressourcen-Monopoly geht. Die Mongolei gehört zu den zehn rohstoffreichsten Ländern der

Welt, was entsprechende Begehrlichkeiten in den Industriestaaten und vor allem beim Nachbarn China weckt, und ist mit seinen unerschöpflichen Vorräten an Kohle und Kupfer sowie Uran, Molybdän und Seltenen Erden eine der letzten großen Rohstoffkammern der Erde. Die Perspektiven, die sich daraus für den schnellen Aufstieg der Mongolei aus Armut und Unterentwicklung zu einem wohlhabenden Land ergeben, haben phantasievolle Wortschöpfungen wie »Minegolia« oder »Zweites Kuwait« auf den Punkt gebracht. Umgekehrt beschreiben sie den hohen Erwartungsdruck in der mongolischen Bevölkerung, den die Regierenden mit unrealistischen Versprechungen maßgeblich selbst erzeugt haben.

Mongolische Wirtschaftswissenschaftler sprechen von der »zweiten radikalen Transformation«, die das Land gerade erlebe. Die erste sollte die von der nomadischen Subsistenzwirtschaft geprägte Mongolei unter sowjetischer Führung geradewegs in eine sozialistische Industriegesellschaft überführen. Die zweite, die vor 20 Jahren mit der Bekehrung zur kapitalistischen Marktwirtschaft begann, verfolgt nicht weniger ehrgeizige Ziele. Die von dem Umbruch freigesetzte Dynamik hat im Verhältnis zu der schwachen wirtschaftlichen Ausgangsbasis zu beachtlichen Aufbauenerfolgen, aber auch zu kritischen Fehlentwicklungen geführt. Entsprechend hoch ist der politische und strukturelle Korrekturbedarf, von dessen Bewältigung mehr als nur das Schicksal der neuen Regierung abhängt.

3.1 Boom mit Unwucht

Mit zweistelligen Wachstumsraten (2011 in Höhe von 17,3 Prozent) zählt die Mongolei gegenwärtig noch weit vor China zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt und wurde im vergangenen Jahr von der internationalen Wirtschaftspresse als heißer Anlegertipp entdeckt. Auch wenn sich der Hype bei genauerem Hinsehen relativiert, bleibt die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung beeindruckend.

Innerhalb der letzten zehn Jahre hat sich das BIP von umgerechnet 1,3 Mrd. US-Dollar (2001) auf 8,6 Mrd. US-Dollar (2011) mehr als versechsfacht. Hauptmotor des Wachstums sind vor allem die stark gestiegenen Rohstoffexporte. Sie machen über 80 Prozent der mongolischen Gesamtausfuhren aus und sind zum weitaus größten Teil für den chinesischen Markt bestimmt. Die

zunehmende Attraktivität der Mongolei als Investitionsstandort zeigt sich auch bei den Kapitalzuflüssen. Mit einem Rekordwert von 5,3 Mrd. US-Dollar für 2011 hat sich der Gesamtbestand der ausländischen Direktinvestitionen auf 38 Mrd. US-Dollar erhöht. Zwar machen sich inzwischen auch in der Mongolei die Bremsspuren der weltweiten Konjunkturflaute und besonders die nachlassende Nachfrage aus China bemerkbar, dennoch wird für 2012 abermals ein zweistelliges Wachstum erwartet.

Auf die Risiken, die mittel- und langfristig einer stabilen und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung entgegenstehen, haben Weltbank und Internationaler Währungsfond (IWF) mit entsprechenden Handlungsempfehlungen vor und nach der jüngsten Parlamentswahl hingewiesen. Der Fokus richtet sich dabei vor allem auf zwei Gefahrenherde: die im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung exorbitant gestiegenen konsumptiven Staatsausgaben und strukturell auf die besondere Anfälligkeit der mongolischen Wirtschaft für globale Konjunkturschwankungen, die sich aus der hohen Abhängigkeit von den Rohstoffexporten ergibt.

Die Unzufriedenheit, die sich im Wahlergebnis niedergeschlagen hat, erklärt sich zu einem guten Teil aus der Tatsache, dass die große Mehrheit der Bevölkerung von dem Wirtschaftsboom kaum profitiert, dafür aber umso mehr seine negativen Begleiterscheinungen zu spüren bekommen hat. Dafür sorgte die mit dem Boom einsetzende Inflation, die sich allen Dämpfungsmaßnahmen zum Trotz auch 2012 immer noch bei deutlich über 10 Prozent bewegte. Am härtesten betroffen von der Verteuerung der Lebenshaltungskosten, die sich vom täglichen Bedarf an Nahrungsmitteln bis hin zu den Benzinpreisen bemerkbar macht, sind die Geringverdiener. Aber auch die Mittelschicht sieht sich als Verlierer: So beispielsweise die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst, die sich teuerungsbedingt um die Verbesserung der Lebensverhältnisse betrogen sehen, die ihnen die Lohnerhöhungen der vergangenen Jahre auf ein monatliches Durchschnittseinkommen von umgerechnet rund 500 US-Dollar gebracht hatten.

Paradoxerweise war es die staatliche Ausgabenpolitik, die zusammen mit der expansiven Kreditvergabe durch die mongolischen Banken die Inflationsspirale in Gang gesetzt und damit die Wirkung der an das Volk verteilten Wohltaten wieder zunichte und zu einem Nullsummenspiel gemacht hat. Der Zusammenhang spiegelt sich

in den offiziellen Zahlen wider. 2011 sind die Ausgaben der öffentlichen Hand gegenüber dem Vorjahr um rund 60 Prozent gestiegen und lagen damit um mehr als das Dreifache über der wirtschaftlichen Wachstumsrate. Zu einem erheblichen Teil (nach Berechnungen der Weltbank ca. 40 Prozent) sind die staatlichen Mittel nicht in wertschöpfende Vorhaben wie den Ausbau der Infrastruktur und die Verbesserung des Gesundheits- und des Erziehungswesens geflossen, sondern wurden zur sozialen Beschwichtigung für die Einlösung von Wahlversprechen verwendet. In der Regel handelte es sich dabei um zeitlich begrenzte Direkttransferzahlungen, die von den Empfängern für Konsum ausgegeben wurden und damit die Inflation angeheizt haben.

Mongolische Ökonomen erinnern die aktuelle Situation an die kritische Konstellation von 2008/2009, als die Wirtschaft des Landes im Gefolge der globalen Finanzkrise einen tiefen Einbruch erlebte. Auch damals hatte der vorausgegangene Boom zu einer überproportionalen Ausdehnung der konsumtiven Staatsausgaben geführt; mit der Folge, dass die mongolische Wirtschaft von der Schockwirkung fallender Rohstoffpreise und sinkender Exporteinnahmen umso härter getroffen wurde. Aus dieser Erfahrung hat die Regierung zwei Lehren gezogen. 2013 tritt das bereits von der Großen Koalition verabschiedete Haushaltsstabilisierungsgesetz (Fiscal Stability Law) in Kraft, das die Regierung zu einer nachhaltigen Ausgabenpolitik und zur Bildung von Rücklagen als Puffer für wirtschaftliche Krisenzeiten zwingen soll.

Um die Abhängigkeit der Mongolei von den Rohstoffausfuhren zu verringern und den eigenen Wertschöpfungsanteil zu erhöhen, will die neue Regierung außerdem den Ausbau der Verarbeitungsindustrie vorantreiben. Ein Leuchtturmprojekt ist der geplante Industriekomplex mit Stahl- und Kupferschmelzen sowie einer Ölraffinerie, der in Sainshand, dem Knotenpunkt der Transsibirischen Eisenbahn im Südosten der Mongolei, entstehen soll. Die Vorgabe von Staatspräsident Elbegdorj, den Anteil des Bergbaus an der Wirtschaftsleistung innerhalb von 20 Jahren von derzeit 70 Prozent auf 20 Prozent zu senken, ist angesichts des hohen Investitionsbedarfs für die Entwicklung einer leistungsfähigen Infrastruktur (Verkehr, Energie) ein sehr ehrgeiziges Ziel. Es erscheint erst recht unrealistisch, wenn es der Regierung nicht gelingt, mehr Berechenbarkeit in die Politik gegenüber ausländischen Investoren zu bringen und verlässlichere regulatorische Rahmenbedingungen zu schaffen.

3.2 Die neue Losung: Soziale Marktwirtschaft

Armut und soziale Benachteiligung haben in der Mongolei viele Gesichter. Laut offizieller Statistik lebte 2011 noch fast ein Drittel der Mongolen am Rand bzw. unterhalb des Existenzminimums. Damit dürfte die Regierung ihr Millennium-Ziel, die Armut im Land bis 2015 gegenüber dem Basisjahr 1990 (36 Prozent) zu halbieren, deutlich verfehlen. Den sichtbarsten Ausdruck findet das krasse soziale Gefälle im Kontrast zwischen den slumartigen Jurtensiedlungen rings um die Hauptstadt und den luxuriös ausgestatteten Villenvierteln der reichen Oberschicht.

Auf der einen Seite das inzwischen auf rund 500.000 Menschen angewachsene Heer der Binnenmigranten, die sich auf der Suche nach Jobs und besseren Bildungschancen für ihre Kinder vom Land in die Hauptstadt geflüchtet haben. Und auf der anderen Seite die privilegierte Klasse der Neureichen, die nach der Wende von der Privatisierung der wenigen gewinnträchtigen Staatsbetriebe und vom Erwerb von Bergbaulizenzen profitiert haben. Dazwischen die wachsenden Ansprüche der bürgerlichen Mittelschicht mit den jungen Aufsteigern, die sich lieber hoch verschulden als auf den nächst besseren PKW, die eigene Wohnung und die Privatschule für ihre Kinder zu verzichten. Aber auch so geht es ihnen immer noch wesentlich besser als dem Viertel ihrer Altersgenossen, die keinen ihrer Qualifikation angemessenen beruflichen Einstieg finden.

Im Wahlkampf hat der Eifer überrascht, mit dem die beiden großen Parteien, die MVP ebenso wie die eher marktliberal geprägte DP, versucht haben, das Thema Soziale Marktwirtschaft zu besetzen und das entsprechende Bekenntnis zu ihrem Markenzeichen zu machen. Auch wenn der aus Deutschland übernommene Begriff in der politischen Diskussion relativ neu ist, beschreibt er ein Konzept, auf das sich die mongolischen Regierungen tatsächlich schon viel früher verpflichtet haben. Insofern geht es nicht um eine grundsätzliche Neuorientierung, sondern in der Hauptsache darum, die bereits getroffene Richtungsentscheidung zugunsten einer nachhaltigen und sozial ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung konsequenter umzusetzen.

Die Grundlagen und das Instrumentarium dafür hat die 2008 vom Parlament verabschiedete »Nationale Entwicklungsstrategie« geschaffen. Darin ist der Rechtsan-

spruch verankert, der jedem Mongolen einen frei verfügbaren Anteil an den nationalen Bergbauvorhaben garantiert. Umgesetzt wurde das jetzt zum ersten Mal im Zusammenhang mit den Kohlevorkommen von Tavan Tolgoi. Wie im Mai vom Parlament beschlossen, werden jedem Bürger kostenlos 1.072 Aktien des mongolischen Unternehmens *Erdenes Tavan Tolgoi* zugeteilt, das in eigener Regie einen Teilabschnitt der Kohlefelder in der südlichen Gobi ausbeutet.

Eine noch wichtigere Rolle für die Steuerung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung kommt dem *Human Development Fund* zu, den die mongolische Regierung nach norwegischem und chilenischem Vorbild eingerichtet hat. Vorgesehen ist, dass die Mittel des Fonds, der sich aus den Abgaben aller Bergbaubetreiber in der Mongolei speist, in den Aufbau des Sozialsystems, zur Förderung des Wohnungsbaus für sozial schwache Familien und in die Verbesserung des Gesundheits- und Bildungswesens investiert werden. Die Vorgängerregierung der Großen Koalition hat sich an diese Vorgaben jedoch nicht gehalten, sondern aus dem Fonds vor allem die vor der Wahl im Volk verteilten Cash-Zahlungen finanziert. Wie das Wahlergebnis zeigt, hat sich die Bevölkerung davon nicht beeindrucken lassen und diese Politik der Almosen nicht honoriert.

4. Der China-Faktor oder die Kunst, die Schwerkraft zu überwinden

Wenige Wochen vor seiner Neuwahl hat das Parlament im Eilverfahren ein Gesetz zu ausländischen Unternehmensbeteiligungen verabschiedet und damit – nicht zum ersten Mal – die in der Mongolei tätigen Investoren verunsichert. Nach den neuen Spielregeln müssen Investitionen ab einer Höhe von 80 Mio. US-Dollar, mit denen ausländische Partner in bestimmten strategischen Bereichen einen Anteil von mehr als 49 Prozent an einem mongolischen Unternehmen erwerben wollen, künftig von der Regierung und vom Parlament genehmigt werden. Obwohl das für alle Investoren gilt, war der Hauptadressat, gegen den sich der gesetzgeberische Schnellschuss aus aktuellem Anlass richtete, China.

Die Notbremsung, mit der die Regierung die Übernahme des Kohleproduzenten *South Gobi Resources* durch den Staatskonzern *Aluminium Corporation of China (Chalco)* blockiert hat, ist symptomatisch für das Dilemma, in

dem sich die Mongolei bewegt. Als größter Importeur und mit Abstand wichtigster ausländischer Investor trägt China entscheidend zur wirtschaftlichen Entwicklung der Mongolei bei. Andererseits sieht das Land, das auf 250 Jahre unter Kontrolle des chinesischen Kaiserreichs zurückblickt, in dieser einseitigen Abhängigkeit die größte Gefahr für die Behauptung seiner Unabhängigkeit heraufziehen.

Der Zwang, wirtschaftliche Vorteile gegen langfristige strategische und sicherheitspolitische Interessen abzuwägen, macht die politische Entscheidungsfindung hochkomplex und langwierig und stellt die Geduld und das Verständnis der Geschäftspartner der Mongolei oft genug auf eine harte Probe. In der Frage, wie die Mongolei ihre Abhängigkeit von chinesischen Abnehmern verringern und den Zugang zum internationalen Markt verbessern kann, ist inzwischen eine Entscheidung gefallen. Und zwar für den kostspieligen Bau einer 1.100 km langen neuen Eisenbahnlinie, die die Kupfer- und Kohlevorkommen in der Gobi an das russische Eisenbahnnetz anschließen und mit den sibirischen Pazifikhäfen verbinden soll. In der Bieterschlacht um den Zugriff auf die Kohlefelder von Tavan Tolgoi, in der es vor allem um die Konkurrenz zwischen dem US-Multi *Peabody Energy Corp.* und dem chinesischen Staatskonzern und größten Kohleproduzenten des Landes, *Shenhua Energy Co.*, geht, ist dagegen auch nach Jahren noch keine endgültige Entscheidung gefallen.

Die strategische Antwort, wie die Mongolei nach bitteren historischen Erfahrungen die Umzingelung durch die beiden Großnachbarn China und Russland aufzubrechen und ihre Unabhängigkeit möglichst wetterfest zu schützen versucht, geben die außen- und sicherheitspolitischen Leitlinien von 1994. Das 2010 aktualisierte Konzept stützt sich auf drei Säulen und ist neben der Verfassung die politische Plattform, die von einem parteiübergreifenden Konsens getragen wird:

- (1) Die Pflege gutnachbarschaftlicher Beziehungen zu China und Russland auf der Grundlage von Gleichberechtigung und Nichteinmischung.
- (2) Die Politik der Bündnisfreiheit, die durch das in der Verfassung verankerte Verbot der Stationierung von ausländischen Truppen in der Mongolei und den vom UN-Sicherheitsrat 2012 bestätigten Status als atomwaffenfreie Zone bekräftigt wird.

- (3) Die Pflege intensiver Verbindungen zu den »Dritten Nachbarn« in der Region (Südkorea, Japan) und darüber hinaus (USA, EU) als Gegengewicht zur chinesischen und russischen Dominanz sowie mit dem Ziel, das internationale Profil der Mongolei zu stärken und das Land in ein dicht geknüpft Netzwerk bilateral und multilateral Beziehungen einzubetten. Der jüngste Erfolg dieser proaktiven Diplomatie ist die Ende November 2012 getroffene Entscheidung, die Mongolei als 57. Mitgliedstaat in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) aufzunehmen.

In der neuen Regierung wird das Außenministerium von einem Mann geführt, der für die enge Westbindung der Mongolei steht – gerade auch im Verhältnis zu Deutschland. Der DP-Politiker Luvsanvandan Bold (52), der seine Regierungskarriere als Chef der nationalen Bergbau- und Rohstoffbehörde begann und dann 2008 in der Großen Koalition das Verteidigungsministerium übernahm, studierte Anfang der 1980er Jahre in der DDR, spricht fließend Deutsch und ist in der Berliner Politik gut vernetzt. In dieser Rolle war er auch aktiv an den Vorbereitungen des Besuchs von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Oktober 2011 in Ulaanbaatar und am Zustandekommen der bei dieser Gelegenheit vereinbarten deutsch-mongolischen Rohstoffpartnerschaft beteiligt.

Noch bedeutender für die Ausrichtung nach Westen ist der Beitrag von Bold für die Neuorientierung der mongolischen Sicherheitspolitik. Als Verteidigungsminister hat er die Verhandlungen mit der NATO geführt, nach denen die Mongolei im Frühjahr 2012 als erstes Land in das neue Partnerschaftsformat des westlichen Verteidigungsbündnisses *Individual Partnership and Co-operation Programme* aufgenommen worden ist. Um zu unterstreichen, welche Bedeutung sein Land den offiziellen Beziehungen zu dem Bündnis beimisst, nahm der Staatspräsident und Vorsitzende des nationalen Sicherheitsrates Elbegdorj im Mai 2012 zum ersten Mal an dem Gipfeltreffen der NATO in Chicago teil.

Seit der Wende von 1990 hat die Mongolei unter wechselnden Regierungen zielstrebig auf die Vertiefung der Beziehungen mit den USA als dem wichtigsten »Dritten Nachbarn« und zur NATO hingearbeitet und dafür Vorleistungen erbracht. Das Land war am Kosovo-Einsatz der NATO beteiligt und ist mit einem kleinen Truppenkontingent, das an der Seite der Bundeswehr operiert,

auch in die ISAF-Mission in Afghanistan eingebunden. Für die Teilnahme am Irak-Krieg unter amerikanischer Führung bedankte sich George W. Bush, indem er 2005 als erster US-Präsident in die Mongolei reiste. Nach der Parlamentswahl vom Sommer war es wiederum die amerikanische Außenministerin Hillary Clinton, die im Juli – fast zeitgleich mit dem chinesischen Staatsrat Dai Bingguo – als erste westliche Politikerin Ulaanbaatar besuchte und dort das Terrain mit einem doppelten Anliegen sondierte. Wirtschaftlich ging es dabei um diplomatische Schützenhilfe für den amerikanischen Konzern *Peabody Energy Corp.*, der eine Mehrheitsbeteiligung an dem internationalen Konsortium zur Ausbeutung der Kohlevorkommen von Tavan Tolgoi anstrebt. Außerdem wählte sie die mongolische Hauptstadt als Schauplatz für eine China-kritische Grundsatzrede, in der sie um Sympathie und Unterstützung für die strategische Neuausrichtung der USA in Richtung Asien warb.

Ist die Mongolei auf dem Weg, sich als zentralasiatischer Anker in die amerikanische »*Pivot To Asia*«-Strategie einspannen zu lassen? In die aktualisierte Fassung der sicherheitspolitischen Leitlinien wurde ein Passus eingefügt, der dagegen spricht. Darin wird das nationale Eigeninteresse zum obersten Prinzip erklärt, von dem sich die Mongolei in allen außen- und wirtschaftspolitischen Belangen leiten lassen müsse. Dem entspricht die sorgfältig austarierte Diplomatie, mit der die mongolische Regierung bisher die Balance zwischen den kühn in Richtung »Dritte Nachbarn« ausgreifenden Ambitionen und der von der Rücksichtnahme auf die beiden Nachbar-Großmächte diktierten Bodenhaftung gehalten hat. Dieser Pragmatismus macht sich allen Bedrohungsängsten zum Trotz auch im Verhältnis zu China bemerkbar. Die mongolischen Medien bedienen nach wie vor anti-chinesische Klischees und Ressentiments. Das hält aber eine schnell wachsende Zahl von jungen Mongolen nicht davon ab, Chinesisch als zweite Fremdsprache nach Englisch zu wählen und sich für ein Studium im Nachbarland zu entscheiden.

5. Fazit

Das mongolische Volk hat ein neues Parlament gewählt und den regierenden Parteien per blauen Brief ein unbequemes, aber ehrliches Zeugnis ausgestellt. Das beweist zunächst, dass die Demokratie in der Mongolei funktioniert. Eine Krise würde aus der Protestwahl erst dann werden, wenn das Vertrauen der Wähler in die Leis-



tungsfähigkeit und die Glaubwürdigkeit der politischen Klasse weiter erodiert und damit auch das demokratische System an Rückhalt verliert.

In welche Richtung die Entwicklung geht, hängt entscheidend von dem Gestaltungswillen und der Tatkraft ab, welche die neue Regierung – sei es in der jetzigen Zusammensetzung oder in der nicht auszuschließenden Neuauflage der Großen Koalition – bei der Bewältigung der vor ihr liegenden Herausforderungen beweist. Auch bei den notwendigen politischen Reformen gibt es durchaus Ansätze, an die das Regierungsbündnis anknüpfen kann. So hat die Große Koalition nicht nur das neue Wahlrecht geschaffen, das für mehr Chancengerechtigkeit zwischen den großen und den kleineren Par-

teien sorgt, sondern mit den Gesetzen zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung auch Schritte gegen Korruption und Patronagefilz unternommen. In die gleiche Richtung zielt das Gesetz, das den Staatsbeamten die Betätigung in politischen Parteien verbietet.

Nun liegt dem neuen Parlament ein Gesetzentwurf der DP vor, der die Zulässigkeit und das prozedurale Verfahren von Referenden regeln soll. Seine Verabschiedung wäre ein wesentlicher Fortschritt auf dem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie. Vor allem die beiden großen Parteien müssen den Beweis für ihre eigene innere Reformwilligkeit aber erst noch erbringen. Das wird nicht gelingen, solange die Nominierung für ein politisches Mandat eine Frage des Vermögens bleibt.



Über den Autor

Jürgen Kahl ist politischer Korrespondent der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ).

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien- und Pazifik
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jürgen Stetten, Leiter, Referat Asien- und Pazifik

Tel.: ++49-30-269-35-7505 | Fax: ++49-30-269-35-9211
<http://www.fes.de/asien>

Bestellungen/Kontakt:
Almut.Weiler@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-421-1