

## Die Mongolei im Reformtief: Dauerkrise oder „zweiter Aufbruch“?

Jürgen Kahl\*

Januar 2007

- Die Mongolei hat 2006 das 800. Jubiläum der Reichsgründung durch Dschingis Khan und gleichzeitig die Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit vor sechzehn Jahren gefeiert. Trotz der Genugtuung über den mit der friedlichen Wende von 1990 gelungenen Systemwechsel zu Demokratie und Marktwirtschaft ist nicht zu übersehen, dass die damals eingeleiteten Reformen angesichts weit verbreiteter Armut, Korruption und politischer Orientierungslosigkeit in der Bevölkerung stark an Rückhalt verloren haben. Auf die vielstimmig erhobene Forderung, dass die Mongolei zur Überwindung der Krise einen „zweiten Aufbruch“ brauche, hat die Politik jedoch noch keine schlüssige Antwort gefunden.
- Seit der Parlamentswahl vom Sommer 2004, die ein Patt zwischen der postkommunistischen *Mongolischen Revolutionären Volkspartei (MRVP)* und dem Wahlbündnis des demokratischen Lagers ergab, ist die politische Lage instabil. Nach dem Auseinanderbrechen der kurzlebigen ersten Großen Koalition wird das Land seit Anfang 2006 von einem Bündnis aus *MRVP* und einigen demokratischen Splitterparteien regiert, das im Blick auf den nächsten Wahltermin sein Heil in sozialer Beschwichtigungspolitik sucht.
- Parallel zu dem schwindenden Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der großen Parteien hat sich eine bemerkenswert lebendige Szene zivilgesellschaftlichen Engagements entwickelt. Bei der Vielzahl von Bürgerbewegungen sind jedoch die wenigsten davon gut genug organisiert, um sich politisch Gehör zu verschaffen.
- Angetrieben von den Rohstoffexporten, hat die mongolische Wirtschaft mit Wachstumsraten von sechs Prozent und darüber deutlich an Fahrt gewonnen. Erfolge bei der Bekämpfung von hoher Arbeitslosigkeit und Armut setzen jedoch voraus, dass die Regierung strukturpolitisch umsteuert und vor allem die Schwächen in der ländlichen Entwicklung und die Stagnation im produzierenden Gewerbe überwindet. Wirtschafts- und verteilungspolitisch ist der Umgang mit dem Rohstoffreichtum am heftigsten umstritten.
- Die größte Gefahr für die Behauptung der nationalen Unabhängigkeit sehen mongolische Politiker aller Parteien in der zunehmenden wirtschaftlichen Abhängigkeit von China. Das hat die Regierung veranlasst, sich außen- und sicherheitspolitisch enger an die USA als den wichtigsten „dritten Nachbarn“ der Mongolei anzulehnen. Die Pflege der informellen Schutzpartnerschaft mit den USA, die in Peking und in Moskau argwöhnisch beobachtet wird, erweist sich als riskant, weil die Mongolei damit in die Konfliktlinien der rivalisierenden chinesisch-russischen und der amerikanischen Machtinteressen in Zentral- und Nordostasien geraten ist.



Der Autor: \***Jürgen Kahl** ist politischer Korrespondent der  
*Neuen Zürcher Zeitung*

## Die Mongolei im Jubiläumsjahr: Stolz auf Unabhängigkeit und Demokratie – Sorgen um die Zukunft

Mit einem Reigen von Festlichkeiten und einem Großangebot an kulturellen und wissenschaftlichen Begleitveranstaltungen hat die Mongolei im vergangenen Jahr ihren Geburtstag, das 800. Jubiläum der Reichsgründung durch Dschingis Khan 1206, gefeiert und an ihre lange Geschichte als eine der ältesten Kulturnationen Asiens erinnert. Westlichen Besuchern mögen der Aufwand, der dabei betrieben wurde, und das aus diesem Anlass in noch mehr Stein gehauene Pathos der Heldenverehrung für den nationalen Heros überzogen und vergangenheitssüchtig erscheinen. Dass die Mongolen, deren ausgeprägter Nationalstolz im europäischen Kontext in dem der Polen eine vergleichbare Parallele findet, damit wie selbstverständlich umgehen, hat historische Gründe.

Zum ersten Mal seit 300 Jahren konnte die Mongolei ein Großjubiläum dieser Art in voller Souveränität und mit der Genugtuung der wieder gewonnenen Deutungshoheit über die eigene Geschichte begehen. Im Jubiläumsjahr 1906, also vor genau hundert Jahren, stand die so genannte Äußere Mongolei – die Bezeichnung wird in chinesischen Publikationen gelegentlich heute noch verwendet – unter der Souveränität des chinesischen Kaiserreichs. Die staatliche Unabhängigkeit, zu der dem Land der Sturz der Qing-Dynastie 1911 verhalf, war ein Zwischenspiel, das nur ein Jahrzehnt dauerte.

Als 1962 der 800. Geburtstag von Dschingis Khan zu feiern gewesen wäre, war die Mongolei bereits seit 40 Jahren ein kommunistisch regierter Satellitenstaat der Sowjetunion. In dieser Zeit, die erst mit der friedlichen Wende von 1990 zu Ende ging, durfte nicht einmal der Name des auf das Schreckbild des feudalistischen Gewaltherrschers reduzierten Reichsgründers öffentlich erwähnt werden. Das damals auch für die Wissenschaft geltende Verbot, seine historische Bedeutung für die Entstehung der ersten mongolischen Staats- und Rechtsordnung und die wirtschaftliche wie kulturelle Entwicklung angemessen zu würdigen, wurde besonders scharf überwacht, weil es darum ging, nationale Regungen schon im Keim zu ersticken.

Die vorliegende Analyse setzt dort an, wo das Jubiläum für mongolische Politiker und Kommentatoren

den geeigneten Anlass bot, sich mit der aktuellen Lage 16 Jahre nach der Wende auseinanderzusetzen. **Die Bestandsaufnahme ergibt, dass sich der Transformationsprozess, der damals mit bemerkenswertem Elan und hohem Tempo eingeleitet und in den Folgejahren vorangetrieben wurde, in einer kritischen Phase befindet.** In der politischen Debatte schlägt sich das in dem von den verschiedensten Seiten inflationär benutzten, in den konkreten Schlussfolgerungen aber diffusen Postulat nieder, dass die Mongolei einen „zweiten Aufbruch“ brauche.

Bei den mit erheblichen Zukunftsängsten unterlegten Herausforderungen, die sich für die Politik stellen, geht es für die Mongolei um eine doppelte Selbstbehauptung. Die mit berechtigtem Stolz reklamierte Leistung, in dem autoritär bis diktatorisch regierten Umfeld in Nordostasien eine „Insel der Demokratie“ etabliert zu haben, leidet darunter, dass weit verbreitete Armut, soziale Polarisierung und die parteipolitische Fragmentierung die Akzeptanz des neuen Systems in großen Teilen der Bevölkerung zunehmend belasten. **Gleichzeitig schürt die gegenwärtige innenpolitische Handlungsschwäche und Orientierungslosigkeit die Sorge, auf dem Wege der schleichenden wirtschaftlichen Überfremdung, insbesondere durch den begehrlischen Zugriff des übermächtigen Nachbarn China, die hart erkämpfte Selbstbestimmung zu verlieren.**

Obwohl die postkommunistische Mongolei mit ähnlichen inneren Problemen zu kämpfen hat wie die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa, reicht die Vergleichbarkeit nicht weit. Dazu sind die Rahmenbedingungen, unter denen die Mongolei als erstes kommunistisches Land in Asien den Systemwechsel zu Demokratie und Marktwirtschaft vollzogen hat, zu unterschiedlich.

**Anders als den osteuropäischen Ländern mit der EU vor der Haustür fehlte der Mongolei eine entsprechende, die Entwicklung begleitende und steuernde Anreiz- und Zielperspektive.** Dazu kommen die enormen Herausforderungen, die sich aus den schwierigen natürlichen Bedingungen für die Entwicklung der Wirtschaft und der dazu notwendigen Infrastruktur ergeben. Mit einer Fläche von der vierfachen Größe Deutschlands, aber nur 2,6 Millionen

Einwohnern ist die Mongolei das Land mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte. Die Befreiung vom Sozialismus und von der Vormundschaft der Sowjetunion war außerdem nur der erste Schritt. Denn damit stand der Mongolei die schwierigste erst noch bevor: näm-

lich die Folgen des wirtschaftlichen Kolonialismus zu überwinden oder, wie es ein mongolischer Ökonom überspitzt formuliert hat, mit einer nur schwach entwickelten industriellen Basis „den Sprung aus dem Feudalismus zum Kapitalismus“ zu schaffen.

### **Sozialer Frust und politische Handlungsschwäche: Auf der Suche nach einem neuen Kompass**

Die Ereignisse, die in den mongolischen Medien in den Wochen vor dem Höhepunkt der Jubiläumsfeierlichkeiten im Juli Schlagzeilen machten, waren nicht dazu angetan, Festlaune zu verbreiten. Am 15. Juni wurde in der Hauptstadt Ulan Bator der junge Vorsitzende der zu Jahresbeginn neu eingerichteten staatlichen Finanz- und Bankenaufsicht von dem ins Visier der Kontrolleure geratenen Chef einer Kreditgenossenschaft erschossen.

Wie aufgeheizt die Stimmung nach der Pleiteserie von einem Dutzend Genossenschaftsbanken war, demonstrierten die aufgebrachten Hundertschaften geprellter Kleinsparer, die in den Wochen vor und nach der Bluttat das Parlaments- und Regierungsgebäude zu stürmen versuchten. Gleichzeitig deuteten Auflösungserscheinungen in der erst im Januar unter Führung der *Mongolischen Revolutionären Volkspartei (MRVP)* neu gebildeten Koalitionsregierung darauf hin, dass auch diese Konstellation kaum bis zum Ende der Legislaturperiode 2008 durchhalten dürfte.

Dass die politischen Krisenzeichen mehr als eine Momentaufnahme sind, ist an drei Symptomen abzulesen: Der Sukh-Bator-Platz im Zentrum der Hauptstadt, auf dem sich Anfang 1990 der Widerstand gegen das alte System formiert hatte, ist in den vergangenen Jahren zur Paradeemeile für die wachsende Zahl all jener geworden, die sich als Verlierer der Wende fühlen. Der zunehmenden Aggressivität der Demonstranten entspricht die rabiate Gegenwehr, mit der die Sicherheitskräfte bei nächtlichen Razzien gegen die Belagerung des Platzes vor dem Parlaments- und Regierungssitz durch protestierende Dauercamper vorgehen.

**Wie sozialer Frust, gepaart mit politischer Handlungsschwäche, das Vertrauen untergräbt, belegen die von der unabhängigen *Sant-Maral-Stiftung* regelmäßig durchgeführten Meinungsumfragen. In der Erhebung vom Frühjahr 2006 äußerten bereits 70% der Befragten ihre Unzufrie-**

**denheit mit der wenige Monate zuvor neu gebildeten Regierung. Etwa die Hälfte gab an, keiner der politischen Parteien mehr zu vertrauen.**

Die Enttäuschung und die Ungeduld spiegeln sich auch in anderen Beobachtungen, die über das Atmosphärische hinaus vorläufig jedoch nicht überbewertet werden sollten. Wenn in Gesprächen mit Mongolen aus ganz unterschiedlichen sozialen Gruppen der Ruf nach dem „starken Mann“ laut wird, geschieht das etwa mit dem Hinweis, dass in dem autoritär regierten Nachbarland, der ehemaligen Sowjetrepublik Kasachstan, das jährliche Pro-Kopf-Einkommen bei 3500 US-Dollar, in der demokratischen Mongolei dagegen bei nur 590 US-Dollar liege. Das korrespondiert mit den wiederkehrenden Gedankenspielen von Kommentatoren in einigen der postkommunistischen *MRVP* nahe stehenden Medien, die den Königsweg aus der Krise darin sehen, das parlamentarische System durch eine straff geführte Präsidialherrschaft zu ersetzen.

Die Dynamik, mit der sich der Druck erhöht hat, erklärt sich aus der politischen Entwicklung seit der letzten Parlamentswahl 2004, aus der bis heute keine stabile Regierung hervorgegangen ist – geschweige denn eine, die der um sich greifenden Orientierungslosigkeit, in die das Land steuert, ein überzeugendes Zukunftskonzept entgegenzusetzen hätte:

Seit der Wende haben die mongolischen Wähler auf verschiedene politische Farben gesetzt. Bei der ersten Parlamentswahl nach der Verabschiedung der neuen demokratischen Verfassung im Jahr 1992 entschieden sie sich für die *MRVP*, die damals noch von ihrer überlegenen Mobilisierungsfähigkeit und dem starken Rückhalt auf dem Land profitierte. Bei der zweiten von 1996 wurde die nur „teil-gewendete“ alte Einheitspartei von dem oppositionellen Wahlbündnis der *Demokratischen Union (DU)* abgelöst. Als die sich mit ihren marktwirtschaftlichen Radikalreformen und dem dreifachen Wechsel des Ministerpräsidenten

innerhalb einer Legislaturperiode die Sympathien verschert hatte, kehrten die Postkommunisten nach der Wahl im Jahr 2000 mit einem triumphalen Ergebnis (72 von insgesamt 76 Mandaten) wieder an die Macht zurück.

**Bei der jüngsten Wahl im Juli 2004 zum Großen Staatshural, dem mongolischen Parlament, stellte die Bevölkerung erneut unter Beweis, dass sie ihre demokratische Lektion schnell gelernt hat und von dem Stimmzettel mit differenzierendem Urteilsvermögen Gebrauch macht.** Die Politik dagegen zeigte sich dem Umgang mit dem überraschenden Wahlergebnis, das mit 36 Sitzen für die *MRVP* und 34 (von insgesamt 76 Sitzen) für das neu aufgelegte Wahlbündnis der Demokraten zum Patt führte, nicht gewachsen. Nach langwierigen Verhandlungen kam die Große Koalition unter dem für die erste Hälfte der Legislaturperiode gewählten Ministerpräsidenten Tsakhiagiin Elbegdorj von der *Demokratischen Partei (MDP)* zustande. Aber das Regierungsbündnis war bereits gescheitert, bevor es im Januar 2006 schließlich auseinander brach.

**Was die *MRVP* damals veranlasst hat, die Große Koalition durch den geschlossenen Rücktritt ihrer zehn Minister im Kabinett platzen zu lassen, dazu werden unterschiedliche Interpretationen geliefert.** Bezeichnend ist, dass auch in den offiziellen Rechtfertigungen nie von grundsätzlichen Unvereinbarkeiten in den Reform- und Entwicklungsprogrammen die Rede war. Nach der einen Version spielten Begehrlichkeiten im Blick auf den Haushaltsüberschuss eine Rolle, der 2005 erstmals seit der Wende angefallen war. Entsprechend groß sei die Verlockung für die *MRVP* gewesen, sich mit der Bildung einer neuen, von ihr geführten Koalition den Zugriff auf diese Mittel zu sichern, um sie als soziale Geschenke rechtzeitig vor der nächsten Parlamentswahl 2008 unter dem Volk verteilen zu können.

Nach einer anderen Lesart hatte Regierungschef Elbegdorj bei der Korruptionsbekämpfung im Zusammenhang mit dem 2005 wegen millionenschwerer Schiebereien verhafteten obersten Chef der Zollbehörde eine Entschlossenheit an den Tag gelegt, die führenden Politikern der *MRVP* mit ihren engmaschig geknüpften Business-Netzwerken gefährlich zu werden drohte. Das trifft vermutlich zu und hätte bei konsequenter Fortsetzung in der Bevölkerung auf breiten Rückhalt zählen können. Aber so zerrüttet, wie sich das demokratische Dreierbündnis aus *MDP* als der stärksten Kraft, *Zivilcourage-Partei* und *Mutterland-*

*partei-Demokratische Neue Sozialisten* darstellte, war es für die *MRVP* ein Leichtes, die politischen Konkurrenten aus der Heldenrolle hinaus zu katapultieren. So war die Geschäftsgrundlage der Großen Koalition bereits entfallen, als sich die von persönlichen Rankünen und Profilierungssucht zersetzte demokratische Allianz bereits im Januar 2005 förmlich auflöste und 25 ihrer Abgeordneten, mehrheitlich aus der *MDP*, zur *MRVP*-Fraktion desertierten.

**Der Coup bereitete den Boden für die seit Ende Januar unter Führung der *MRVP* und ihrem Parteichef Miyegombo Enkhbold als Ministerpräsident regierende neue Koalition.**

**Mit 49 von 76 Sitzen verfügt sie über eine solide parlamentarische Mehrheit, die allerdings nicht mehr das Wählervotum widerspiegelt. Insofern kann von einer Regierung der „Nationalen Solidarität“ – so das selbst gewählte Etikett – angesichts der Kräfteverhältnisse nicht die Rede sein.** Mit 38 Mandaten wird das Bündnis klar von der *MRVP* dominiert. Die restlichen elf verteilen sich auf vier schmalbrüstige Koalitionspartner – *Mutterlandpartei (6)*, *Republikanische Partei (1)*, *Partei des Volkes (1)* und *Neue Nationalpartei (3)* – aus den zum Teil neu formierten Restbeständen der demokratischen Allianz, von denen nur die parlamentarische Vertretung der *Mutterlandpartei* (die *Republikaner* gehörten nicht zur Allianz) durch den Wähler legitimiert ist.

**Als Erfolg kann die Koalition verbuchen, dass kurz vor der parlamentarischen Sommerpause mit dem neu gefassten Bergbaugesetz und der Steuerreform zwei wichtige, von der Vorgängerregierung auf den Weg gebrachte Vorhaben verabschiedet wurden.** Darüber hinaus ist ihr Markenzeichen der Wettbewerb im Populismus, bei dem sich die ungleichen Partner im Blick auf die 2008 anstehende Wahl gegenseitig zu überbieten versuchen. **Die von der Regierung gleich nach Amtsantritt in schneller Folge beschlossenen Lohn- und Rentenerhöhungen im öffentlichen Dienst und die Einmal-Prämien für Jungvermählte und jedes neu geborene Kind sind Teil einer kostspieligen sozialen Beschwichtigungspolitik, mit der die *MRVP*-Führung, gegen erheblichen Widerstand aus den eigenen Reihen, zu punkten versucht.**

Koalitionäre wie der Handels- und Industrieminister Bazarsad Jargailsaikhan (*Republikaner*) und der Gesundheitsminister Lamjav Gundalai (*Partei des Volkes*) – beide sind die einzigen Vertreter ihrer Parteien im Parlament – schüren nationalistische Stim-

mungen, indem sie protektionistische Maßnahmen zum Schutz der mongolischen Rohstoffvorkommen vor sogenannten „ausländischen Ausbeutern“ propagieren. Eine im Handstreich im Parlament eingebrachte und von der Mehrheit verabschiedete Beschlussvorlage zur Einführung einer saftigen Sondersteuer auf die Exporterlöse bei Kupfer und Gold (s. unter Bergbau) fand viel öffentlichen Beifall, allerdings um den Preis einer erheblichen Verunsicherung ausländischer Investoren.

**Die Fixierung auf die akute Krise sollte jedoch nicht den Blick darauf verstellen, wie bemerkenswert schnell und reibungslos die Demokratie in der Mongolei, einem Land ohne demokratische Tradition, nach der Wende Fuß gefasst hat.** Das gilt für die institutionellen Grundlagen, die in der dem deutschen Grundgesetz und der französische Verfassung nachgebildeten Staatsverfassung von 1992 verankert wurden, wie für die Akzeptanz des neuen Systems in der Bevölkerung:

- **Bei keiner Wahl zum Großen Staatshural oder den vier Präsidentschaftswahlen haben die internationalen Beobachter Unregelmäßigkeiten festgestellt, die Zweifel an der Legitimität des Ergebnisses aufgeworfen hätten.** Ein weiteres Indiz für die politische Reife ist die Wahlbeteiligung, die mit 95% (Parlamentswahl 1992) und 76% (2004) vergleichsweise hoch geblieben ist, obwohl die Wende zur Marktwirtschaft für viele Mongolen vor allem in den ersten Jahren einschneidende Einkommensverluste und soziale Entwurzelung bedeutete.
- **Bemerkenswert ist außerdem, wie schnell und breit gefächert sich das zivilgesellschaftliche Engagement entwickelt hat – unter dem Druck der ungelösten sozialen Probleme auch als Folge der wachsenden Unzufriedenheit mit den politischen Parteien.** Gab es 1997 rund 400 Nicht-Regierungsorganisationen und ad hoc gebildete Bürgerinitiativen, wird ihre Zahl heute auf weit über 2000 geschätzt. Nur wenige von ihnen sind allerdings gut genug organisiert, um ihren Anliegen politisch Geltung zu verschaffen. Im jüngsten Konflikt um die Beteiligung ausländischer Unternehmen an der Ausbeutung von Rohstoffen und die Verteilung der Gewinne ist das insofern gelungen, als die Regierung erstmals Vertreter von Nichtregierungsorganisationen in die Beratungen über das neue Bergbaugesetz einbezogen hat. Umso mehr Aufmerksamkeit verdienen die Faktoren, die das robust aufgestellte Gefüge destabilisie-

ren. Neben der endemischen Korruption, zu deren Bekämpfung das mongolische Parlament im Juli auf massiven Druck von Geberländern wie den USA ein erstes Gesetz erlassen hat, trägt dazu vor allem die aus der heillosen Zersplitterung des demokratischen Lagers resultierende Funktionschwäche des Parteiensystems bei.

### **Keine Alternative zu den Postkommunisten?**

Unter der ironischen Überschrift „Party without members?“ hat die englischsprachige Wochenzeitung *Mongol Messenger* über die Gründung der *Neuen Nationalpartei (NNP)* berichtet. Sie ist die jüngste von derzeit insgesamt 23 politischen Parteien in der Mongolei und ihr prominenter Vorsitzender Mendsaikhan Enkhsaikhan, Vizeministerpräsident im Kabinett Enkhbold, ein Paradebeispiel für die rational kaum nachvollziehbaren Verwerfungen und die politische Selbstblockade unter den einstigen Hoffnungsträgern des demokratischen Aufbruchs.

**Als junger demokratischer Rebell gehörte der heute 51-jährige in Moskau ausgebildete Ökonom zu den führenden Köpfen der Bewegung, die im Frühjahr 1990 den friedlichen Systemwechsel durchsetzten und ins Parlament einrückten.** Und er blieb ganz vorne. Zunächst als Vorsitzender der *Nationaldemokratischen Partei (MNDP)*, zu der sich 1992 mehrere demokratische Kleinparteien zusammengeschlossen hatten. Später schmiedete er das erste Wahlbündnis, mit dem die Opposition 1996 den Sprung in die Regierung schaffte und ihm zum Amt des Ministerpräsidenten verhalf.

Als seine Regierung mit ihren wirtschaftlichen Radikalreformen zunehmend den Rückhalt in der Bevölkerung verlor, wurde Enkhsaikhan von den Vorständen der Koalitionsparteien zum Rücktritt gezwungen und durch seinen Nachfolger an der Spitze der *MNDP*, Tsakhiagiin Elbegdorj, ersetzt. Die persönlich gefärbte Rivalität zwischen beiden Politikern hatte ein Nachspiel. 2005 gehörte Enkhsaikhan zu den Dissidenten, die dem Regierungschef der Großen Koalition, Elbegdorj (43), die Gefolgschaft aufkündigten und – mit der Konsequenz ihres Parteiausschlusses – später in das neue, *MRVP*-geführte Kabinett eintraten.

**Die Umstände, unter denen die Große Koalition gescheitert ist, und die weitere Zersplitterung des demokratischen Lagers wiegen doppelt schwer. Zum einen rücken damit die Aussichten erneut in weite Ferne, dass sich in der Mongolei ein funkti-**

**onsfähiges Zwei-Parteien-System etabliert.** Die Asymmetrie in den politischen Kräfteverhältnissen macht es der schlagkräftig organisierten ehemaligen Kaderpartei *MRVP* umso leichter, ihre manipulativen Fähigkeiten auszuspielen. **Das bedeutet außerdem, dass in der kritischen Phase, in der es auf allen Ebenen um die Konsolidierung und die Fortsetzung der Strukturreformen geht, gegenwärtig weder eine handlungsfähige politische Alternative noch ein durchsetzungsstarker Koalitionspartner zur Verfügung stehen.**

Von den über 30 Parteien, die während des demokratischen Aufbruchs entstanden sind – von der *Grünen Partei* bis zu der buddhistisch geprägten *Demokratischen Partei der Gläubigen* –, haben sich nur die *MNDP* und die 1990 gegründete *Sozialdemokratische Partei (MSDP)* zu ernsthaften Konkurrenten der Postkommunisten entwickelt. Was sie zunächst stark machte – die Führung durch die politisch fähigsten Köpfe der Demokratiebewegung – wurde gleichzeitig zu ihrem Dauerhandicap. So hielten die Wahlbündnisse gewöhnlich nur so lange, bis es Regierungsposten zu verteilen gab. Als *MNDP* und *MSDP* im Jahr 2000 nach dem Machtverlust an die *MRVP* schließlich zur heutigen *Demokratischen Partei (MDP)* fusionierten, zeigte sich schon wenige Jahre später, dass der Gewinn an politischer Schlagkraft, der sich im Wahlergebnis von 2004 ausdrückte, durch die Anfälligkeit für Flügel- und Diadochenkämpfe unter den Anführern des demokratischen Aufbruchs wieder zunichte gemacht wurde.

Außerdem haben die Parteien auf beiden Seiten des politischen Spektrums auf jeweils eigene Weise dazu beigetragen, dass sich die Trennlinien in den Parteiprofilen verwischten. Nach dem Machtverlust der *MRVP* 1996, dem ersten seit ihrer Gründung im Jahr 1921, war es der neu gewählte junge Parteichef Nambariin Enkhbayar, der in den Folgejahren den marxistisch-leninistischen Traditionsflügel entmachtete und in der Partei einen Generations- und – bis auf den Namen – Richtungswechsel durchsetzte. Die programmatische Neuausrichtung zur Mitte-Links-Partei (Enkhbayars Vorbild war Tony Blair) mit einem eindeutigen Bekenntnis zu Demokratie und Marktwirtschaft überzeugte die westlichen Geberländer der Mongolei und verhalf der *MRVP* im Jahr 2000 zu dem fulminanten Wahlsieg, aus dem Enkhbayar als Ministerpräsident hervorging.

**Als nach wie vor stärkste und überlegen organisierte Partei verbindet die *MRVP* beides miteinander:**

**Als gewendete Programmpartei mit einem modernen Profil haben die 1999 in die *Sozialistische Internationale* aufgenommenen Postkommunisten geschickt das politische Feld besetzt, das die mongolischen *Sozialdemokraten* durch die Fusion mit den *Nationaldemokraten* zur *MDP* frei gemacht hatten. Auf der anderen Seite hat die von der Kader- zur Plutokratenpartei mutierte *MRVP* an ihrem alten Rollenanspruch durchaus festgehalten, nur mit anderen Mitteln. Über das engmaschige Netz personalisierter Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft verfügt sie über eine Machtfülle und mit dem von ihr gesteuerten Segment der Medien über Möglichkeiten zur Einflussnahme, die sich weitgehend der öffentlichen Kontrolle entziehen.**

**Dem entspricht auch, dass die tatsächliche Machtausübung, wie im Fall des Staatspräsidenten Enkhbayar, nur bedingt durch die verfassungsmäßige Ordnung gedeckt ist und stark informelle Züge trägt.** Auf diesem Wege hat der heute 48-jährige, der vor seiner Wahl zum Präsidenten im Mai 2005 Parlamentsvorsitzender und davor Regierungschef war, die Rolle des „starken Mannes“ in der Mongolei übernommen. In dieser Funktion zieht er, wie jüngst beim Koalitionswechsel der *MRVP* und der Nominierung seines politischen Ziehsohns Enkhbold zum neuen Ministerpräsidenten, im Hintergrund die Fäden und übt weit über seine verfassungsmäßigen Kompetenzen hinaus politischen Einfluss aus.

**Zur Vollständigkeit des Bildes gehört auf der anderen Seite, dass die Parteien der demokratischen Wende viel von ihrer Glaubwürdigkeit als Anwälte einer neuen politischen Kultur verloren haben. Den öffentlichen Eindruck bestimmen vielmehr die Angleichung der Verhaltensmuster in der intransparenten Vermischung von Politik- und Geschäftsinteressen und der von allen Parteien gleichermaßen praktizierte Klientelismus.** Bereits 1999, drei Jahre nach dem Wechsel von der Opposition in die Regierung, standen erstmals auch drei Abgeordnete der *Demokratischen Union* in einem Korruptionsskandal vor Gericht und wurden verurteilt. Ähnlich wie die *MRVP* hat es sich auch die politische Konkurrenz zur Gewohnheit gemacht, bei Regierungswechseln entgegen den gesetzlichen Regeln für den Öffentlichen Dienst das Personal bis hinunter zur Referentenebene auszutauschen und die Posten mit eigenen Gefolgsleuten zu besetzen.

## Auf Wachstumskurs mit schwerem Gepäck

Im Gegensatz zu den politischen Turbulenzen vermitteln die Rahmendaten zur aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung ein optimistischeres Bild. Obwohl das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2005 mit 6,2% (auf 1.900 Mrd. Tugrik/1,6 Mrd. US-Dollar) nicht mehr das Rekordergebnis von 2004 (10,6%) erreichte, hat sich der seit 2002 anhaltende Aufschwung im Rahmen der von der mongolischen Regierung anvisierten Zielvorgaben (5-7%) fortgesetzt. Wachstumsmotoren sind vor allem der Bergbau, bedingt durch den Höhenflug der Weltmarktpreise für Kupfer und Gold, der Dienstleistungssektor und in geringerem Umfang auch die Land- und Viehwirtschaft, die nach den schweren Rückschlägen in den Katastrophenwintern 1999 bis 2001 wieder aufgeholt hat.

**Für 2006 rechnen die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) übereinstimmend abermals mit einem Wachstumsplus von 6% und erwarten, dass der Aufwärtstrend bei konstanten außenwirtschaftlichen Bedingungen mittelfristig mit jährlichen Zuwachsraten in der Größenordnung von 5% Kurs hält.** Positiv wird von beiden Institutionen außerdem hervorgehoben, dass die mongolische Regierung Fortschritte bei der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung gemacht hat. 2005 wurde im Staatshaushalt zum ersten Mal seit vielen Jahren durch Mehreinnahmen und Ausgabendisziplin ein, wenn auch geringfügiger, Überschuss von ca. 50 Mio. US-Dollar erwirtschaftet. Die Inflationsrate, die 2004 noch bei 11% lag, ging auf 9,5% zurück.

Außenwirtschaftlich hat sich das Bild durch die Reduzierung des chronischen Handelsbilanzdefizits von 9,4% (2004) auf 5% des BIP und durch die allmählich steigenden ausländischen Direktinvestitionen (bei Gesamtzusagen über 310 Mio. US-Dollar wurden 2005, gegenüber 93 Mio. US-Dollar im Vorjahr, 110 Mio. US-Dollar realisiert) aufgehellt. **Ein kritischer Faktor bleibt dagegen die hohe Außenverschuldung, die sich mit Verbindlichkeiten in Höhe von knapp 1,4 Mrd. US-Dollar auf 74% des BIP beläuft. Nach Einschätzung der Weltbank ist die Belastung jedoch verkraftbar, weil der größte Teil der Kredite zu konzessionären Bedingungen vergeben wurde.**

Der Saldo stellt sich anders dar, wenn man das wirtschaftliche Wachstum an den tatsächlichen Entwick-

lungsfortschritten und an der Größenordnung der unbewältigten Herausforderungen misst. **Danach hat die Mongolei mit drei Hauptproblemen zu kämpfen:**

- **Die einseitige Abhängigkeit von den Rohstoffexporten macht die Wirtschaft in hohem Maße anfällig für „externe Schocks“** (Mongolia Macroeconomic Brief, Weltbank, Februar 2006). Obwohl die Mongolei als traditionelles Agrarland (Viehzucht) über ein ausbaufähiges zweites wirtschaftliches Standbein verfügt, bleibt dieses Potenzial wegen des Rückstands in der ländlichen Entwicklung und mangels einer wettbewerbsfähigen verarbeitenden Industrie bisher weitgehend ungenutzt. Die schwache wirtschaftliche Basis und die unterentwickelte Infrastruktur (Verkehr, Energie) machen absehbar, dass die Mongolei noch auf lange Sicht und in beträchtlichem Umfang auf ausländische Hilfen angewiesen bleibt.
- **In seiner Rede vor der Vollversammlung der UNO im September hat Ministerpräsident Enkhbold eingeräumt, dass die Mongolei das Millenniums-Ziel, die Armut im Land bis 2015 zu halbieren, nicht erreichen wird.** Nach jüngsten Untersuchungen der Weltbank ist der Anteil der Bevölkerung, dem weniger als das Existenzminimum zur Verfügung steht, mit knapp einem Drittel (32% für 2005; 1990, im Bezugsjahr für das Millenniums-Ziel, waren es regierungsoffiziell 36%) immer noch alarmierend hoch. Verfestigend wirkt sich die strukturell bedingte hohe Arbeitslosigkeit aus, die nach Schätzungen der ADB bei real 25% liegen dürfte. Die von der Regierung ausgewiesene Quote von nur 4% erklärt sich daraus, dass sich wegen des niedrigen Arbeitslosengelds nur ein kleiner Teil der Betroffenen registrieren lässt.
- **Unter den Abhängigkeiten, denen das Land ausgesetzt ist, macht der Politik die übergewichtige Rolle, die China für die Wirtschaft spielt, am meisten zu schaffen.** Selbst Regierungsmitglieder äußern in Hintergrundgesprächen die Besorgnis, dass die Verflechtungen im Handel und bei den Investitionen auf einen Grad von Abhängigkeit zusteuern, der die nationale Sicherheit bedroht. Dennoch hat die Regierung 2005 gegen die Empfehlung des *Internationalen Währungsfonds (IWF)* den bis-



her größten chinesischen Staatskredit in Höhe von 300 Mio. US-Dollar akzeptiert, der zwar zu konzessionären Bedingungen vergeben wird, aber zum größten Teil (240 Mio. US-Dollar) liefergebunden ist. Über den Schwarzhandel mit Kaschmirwolle, geschützten Wildarten, Fellen und Rohleder sind chinesische Händler außerdem maßgeblich an der mongolischen Schattenwirtschaft beteiligt, deren Umfang auf mindestens ein Viertel des BIP geschätzt wird.

### Schocktherapie mit Nebenwirkungen

Wie beim politischen Systemwechsel setzten die führenden Köpfe des demokratischen Aufbruchs auch in der Wirtschaft auf einen klaren Schnitt, also auf den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft durch Schocktherapie. Das Tempo, das nach dem ersten Regierungswechsel noch forciert wurde, war atemberaubend und führte dazu, dass die Mongolei bereits 1997 als erstes postkommunistisches Transformationsland in die Welthandelsorganisation *WTO* aufgenommen wurde.

Von 1991 an wurden die Staatsunternehmen (ausgespart blieben die erst seit 2001 zum Verkauf stehenden „Most Valued Companies“) und der gesamte Viehbestand in zwei Wellen privatisiert. **Inzwischen sind über 90% der mongolischen Unternehmen in Privathand.** Mit der Freigabe der Treibstoffpreise war 1996 auch die Preisliberalisierung abgeschlossen. Gleichzeitig öffnete sich die Mongolei mit durchgreifenden Zollsenkungen für den internationalen Handel und sicherte ausländischen Anlegern mit dem 1993 verabschiedeten Investitionsgesetz weitreichende Vorzugsbedingungen zu.

Der Radikalkurs, die mit dem Wegbrechen des Comecon-Marktes zunächst in den wirtschaftlichen Zusammenbruch führte, lag entwicklungsstrategisch folgendes Kalkül zu Grunde: **Der vorauseilende Gehorsam bei der Umsetzung von Liberalisierungszielen sollte das Land möglichst schnell für großzügige Entwicklungshilfe westlicher Geber qualifizieren.** Mit diesem Kapital sollten die infrastrukturellen und technologischen Voraussetzungen für die Integration der Mongolei in die Weltwirtschaft geschaffen und der Grund für ein – vornehmlich von heimischen und ausländischen Privatinvestitionen angetriebenes – Wachstum gelegt werden.

**Bei der Entwicklungshilfe ist die Rechnung aufgegangen. Seit 1991 sind insgesamt rund 2,4 Mrd. US-Dollar an bilateralen und multilateralen Mitteln ins Land geflossen. Mit einem Pro-Kopf-Anteil von 90 US-Dollar im Jahr gehört die Mongolei damit zu den am stärksten geförderten Ländern weltweit.**

Die natürlichen Handicaps hat ein mongolischer Wirtschaftswissenschaftler einprägsam als „the tyrannies of distance and isolation“ beschrieben. Sie sind bedingt durch die schiere Ausdehnung des Landes (mit einer Fläche von der 4,3-fachen Größe Deutschlands), die dünne Besiedlung (mit 1,6 Einwohnern/qkm hat die Mongolei weltweit die niedrigste Bevölkerungsdichte) und die abgeschlossene Binnenlage. Das Rückgrat des insgesamt nur ca. 1.800 km umfassenden Schienennetzes und des Güterverkehrs ist die Transsibirische Eisenbahn, die auch die Verbindung zum nordostchinesischen Hafen Tianjin herstellt.

Von den Überlandstraßen mit einer Gesamtlänge von knapp 12.000 km sind weniger als 15% asphaltiert (Stand 2004). **Um eine durchgehende Verbindung zwischen den östlichen und westlichen Landesteilen zu schaffen, hat die Regierung 2001 den Bau des so genannten Millennium-Highways (es handelt sich um eine zweispurige, asphaltierte Autostraße) in Angriff genommen, der mit einer Länge von 2500 km bis 2011 fertig gestellt sein und später durch mehrere von der russischen bis zur chinesischen Grenze reichende Nord-Süd-Trassen ergänzt werden soll.** Der Energiesektor mit seiner konservierten Monopolstruktur ist ein anderes Beispiel für den enormen Investitionsbedarf zur Erneuerung und zum Ausbau der Infrastruktur. Schätzungen westlicher Experten zufolge erfordert allein die technische Modernisierung der vorhandenen Kohlekraftwerke und des Versorgungsnetzes (Strom, Heizung) einen Kapitalaufwand in Höhe von 3,5 Mrd. US-Dollar.

Andere Faktoren haben die durch Geografie, Klima und Geschichte bedingten Wettbewerbsnachteile noch verstärkt. So tut sich die mongolische Regierung bis heute ausgesprochen schwer, die Konsequenzen aus der Erkenntnis zu ziehen, dass Privatisierung und Marktöffnung ohne flankierende Maßnahmen keine Selbstläufer auf dem Weg zu wirtschaftlichem Erfolg sind.

**Welche Folgen das hat, veranschaulichen die Stagnation in der verarbeitenden Industrie (kon-**

zentriert auf Nahrungsmittel, Getränke, Textilien und Bekleidung) und die strukturelle Schwäche der Landwirtschaft, die sich in dem stark rückläufigen Beitrag zur wirtschaftlichen Wertschöpfung von 38% (1995) auf gegenwärtig 21,3% des BIP ausdrückt. Zum einen bleibt das Potenzial beider Sektoren, mit weltmarktfähigen Nischenprodukten zur Diversifizierung des Exports beizutragen, ungenutzt. Außerdem hatte die schlagartige und undifferenzierte Senkung der Importzölle den unerwünschten Nebeneffekt, dass die Mongolei von chinesischen Billigprodukten, einschließlich Obst und Gemüse, überschwemmt wurde und inzwischen selbst bei Grundnahrungsmitteln wie Getreide in wachsendem Umfang von Importen abhängig ist.

Mit einem Wertschöpfungsanteil der verarbeitenden Industrie von weniger als 10% ist die Mongolei das Schlusslicht in Asien. Während staatliche Großunternehmen wie der weltweit fünftgrößte Kaschmirproduzent *Gobi JSC* – anders als die ehemals staatlichen Banken – immer noch auf finanz- und technologiestarke Investoren warten, haben vor allem mittelständische Privatunternehmer am härtesten um ihre Existenz zu kämpfen. Sie übernahmen nach der Wende Betriebe, die in der Regel technologisch veraltet und heruntergewirtschaftet waren, haben aber bei den extrem hohen Risikoaufschlägen der Geschäftsbanken bis heute größte Schwierigkeiten, ihren Kapitalbedarf zu finanzierbaren Konditionen zu decken.

Ohne dieses Handicap zu kompensieren, hat die Regierung an anderer Stelle einen ebenso mutigen wie haushaltspolitisch riskanten Schritt zur Stimulierung von Arbeitsmarkt und Nachfrage unternommen, der insbesondere auch den mittelständischen Unternehmen zugute kommen soll. So werden mit der im Sommer vom Parlament verabschiedeten Steuerreform die bisher dreistufige Einkommenssteuer (10-20-30%) durch eine Flatrate von 10% ersetzt, die beiden Sätze der Körperschaftssteuer um jeweils 5% auf 25% bzw. 10% gesenkt und die Mehrwertsteuer von 15% auf 10% reduziert.

#### **Hoffnungsträger Bergbau oder die Angst vor der schleichenden Enteignung**

Als der kanadische Bergbaukonzern *Ivanhoe Mines Ltd.* im Sommer 2003 die Nachricht verbreitete, in Oyu Tolgoi in der südlichen Gobi, nahe an der Grenze zu China, das größte noch unerschlossene Kupfer- und Goldvorkommen der Welt entdeckt zu haben, hat das den Blick auf die Mongolei über die internationale

Fachöffentlichkeit hinaus verändert. Angetrieben vom Rohstoffhunger boomender Volkswirtschaften wie China und explodierenden Weltmarktpreisen, richten sich die wirtschaftlichen Begehrlichkeiten verstärkt auf das Reservoir, das die Mongolei nach dem Befund einer amerikanischen Fachzeitschrift zu „one of the last frontiers for mineral exploration“ macht.

Inzwischen sind in der Mongolei rund 200 Bergbaugesellschaften aktiv – mit *BHP Billiton, Vale do Rio Doce, Rio Tinto, Anglo Gold, Mitsui und Samsung* ein repräsentativer Querschnitt dessen, was in der internationalen Szene Rang und Namen hat. Mit dem schnellen Wachstum bei den Explorationsausgaben (2005 insgesamt 127 Mio. US-Dollar) gehört das Land weltweit zu den Spitzenreitern. In welchem Umfang die wirtschaftliche Entwicklung bereits heute vom Bergbau abhängt, zeigt die Statistik. Nach den Zahlen der nationalen Bergbaubehörde *Mineral Resources and Petroleum Authority (MRAM)* – die von der *Weltbank* errechneten Anteile liegen zum Teil deutlich niedriger – erwirtschaftet der Sektor, auf den im Jahr 2005 66% der industriellen Wertschöpfung entfielen, 18% des BIP und 76% der Exporterlöse. Von den ausländischen Direktinvestitionen fließen mittlerweile zwei Drittel in den Rohstoffbereich.

Folgt man der Ankündigung von *MRAM*-Chef Luvsanvandan Bold, dann soll der Bergbau als „wichtigster Wachstumsmotor“ in den nächsten Jahren seinen Beitrag zur „umfassenden wirtschaftlichen Entwicklung“ verdoppeln. Das ist die optimistische, um das Vertrauen der Investoren werbende Sicht. Die andere, die den Umfragen zufolge in der Bevölkerung breite Unterstützung findet, hat sich von Jahresbeginn an in der Hauptstadt in einer Welle von Massenprotesten entladen und die Regierung unter Druck gesetzt. Danach gilt der Bergbau weniger als Hoffnungsträger des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, sondern vor allem als ein Synonym für Korruption, Ausbeutung und – nach den traumatischen Erfahrungen unter sowjetischer Herrschaft – für die zweite, schleichende Enteignung des Landes.

Dass die Mongolei mit ihren Rohstoffvorkommen (neben Kupfer und Gold vor allem Flussspat, Molybdän, Eisenerz, Uran und Kohle) über ein enormes, noch weitgehend unerschlossenes Potenzial für seine Entwicklung und einen breit verankerten Wohlstand verfügt, ist unbestritten. Bis zur Wende profitierte davon vornehmlich die Sowjetunion. Noch heute kommen rund 80% der mongolischen Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor von zwei mit russischen Partnern

betriebenen Gemeinschaftsunternehmen: der Mitte der 70er Jahre gegründeten *Erdenet Mining Corp.* im Nordwesten von Ulan Bator, die mit einer Jahresproduktion von 500.000 t Kupferkonzentrat zu den zehn größten Kupferminen der Welt gehört, und von *Mongolrostsvetmet Co.*, dem führenden Flussspat-Produzenten des Landes mit einem jährlichen Ausstoß von 170.000 t.

Um welche Dimensionen es im mongolischen Ressourcen-Monopoly unter den veränderten Wettbewerbsbedingungen geht, wird an zwei aktuellen Großprojekten deutlich. Im Wüstengebiet von Oyu Tolgoi hat *Ivanhoe* als Lizenznehmer seine Hand auf Lagerstätten gelegt, aus denen sich nach eigenen Berechnungen über einen Zeitraum von 40 Jahren im Schnitt jährlich 660.000 t Kupferkonzentrat und 23 t Gold gewinnen lassen. Den Investitionsaufwand für das Gesamtvorhaben, einschließlich Infrastruktur, veranschlagt der Konzern auf 5,6 Mrd. US-Dollar. Weiter westlich schließen sich die Kokskohlevorkommen von Tavan Tolgoi (geschätztes Volumen 5-6 Mrd. t) an, um deren Abbau japanische und südkoreanische Unternehmen sowie die russische Severstal-Gruppe konkurrieren. In beiden Fällen liegt mit China ein unersättlicher Markt vor der Haustür, der schon jetzt der mit Abstand größte Abnehmer der mongolischen Rohstoffexporte (85% der mongolischen Kupferförderung) ist.

An diesen Projekten und an einer Reihe kleinerer Projekte hat sich eine Verteilungsdebatte entzündet, die auch mit der im Sommer verabschiedeten Novelle zum Bergbaugesetz von 1997 noch längst nicht abgeschlossen ist. **Dabei geht es um zwei Kernprobleme: zum einen die Rechtsgrundlagen, mit denen sich der mongolische Staat einen angemessenen, also möglichst großen Anteil an den von ausländischen Minenbetreibern beanspruchten Gewinnen sichert; zum anderen im Binnenverhältnis um die vor dem Hintergrund eskalierender sozialer Spannungen entscheidende Frage, wie die Rohstoffeinnahmen zwischen Zentralregierung und Gebietskörperschaften gerechter aufgeteilt werden können und wie gleichzeitig zu gewährleisten ist, dass die Mittel zielgerichtet für die wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung eingesetzt werden.**

Der Konflikt weist über den Bergbau hinaus, weil es unter dem Stichwort Verteilungsgerechtigkeit um grundsätzliche Weichenstellungen für eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale, aber auch ökologisch ver-

trebare Entwicklung und damit um die Schwachpunkte und Deformationen der wirtschaftlichen Reformpolitik insgesamt geht. **Dass sich der Korruptionsvorwurf vor allem am Bergbau festmacht, ist das Ergebnis eines Privatisierungsverfahrens, von dem die Angehörigen der alten und neuen Nomenklatura am meisten profitiert haben.** Auf der langen Liste von Privatpersonen, die in der Regel nur gegen die Entrichtung einer Registrierungsgebühr Bergbaulizenzen als lukrative Spekulationsobjekte erworben haben, sind ehemalige und aktive Politiker aus Parlament und Regierung besonders zahlreich und prominent vertreten.

Die deutlichsten, in den längerfristigen Auswirkungen schwer abzuschätzenden Spuren hat der öffentliche Druck auf dem Feld hinterlassen, das die Regierung besonders sorgsam gegen Störungen abzusichern versucht hatte: bei den Investitionsbedingungen. So konnte auch der energische Einspruch von Ministerpräsident Enkhbold nicht verhindern, dass das Parlament, unterstützt von seiner eigenen Fraktion, im Mai im Handstreichverfahren eine Sondersteuer auf Bergbaugewinne einführte. Diese *Windfall Profits Tax*, die über den Rohstoffsektor hinaus für erhebliche Unruhe bei den ausländischen Investoren sorgte, ist an die Weltmarktpreise für Kupfer und Gold gekoppelt. Danach werden die Erträge über einem bestimmten Preisniveau (500 US-Dollar je Feinunze Gold/2.600 US-Dollar pro Tonne Kupfer) mit einer Zusatzsteuer in Höhe von 68% belegt.

**Obwohl das neue Bergbaugesetz mit mehr Augenmaß zwischen nationalen und Investoreninteressen zu vermitteln sucht, enthält es ebenfalls Bestimmungen, die je nach Auslegung für einen rohstoffpolitischen Kurswechsel genutzt werden können.** Danach hat der Staat bei Lagerstätten von „strategischer Bedeutung“ das Recht, Unternehmensanteile in Höhe von 34% bzw. 50% zu erwerben, je nachdem, ob die Exploration privat oder mit öffentlichen Mitteln finanziert wurde.

#### Strukturpolitik statt sozialer Trostpflaster

Um sich ein Bild von den sozialen Verwerfungen und der tiefen Kluft in den Lebensverhältnissen zu machen, die das Land spaltet, braucht der Besucher der Mongolei keine Statistik. Sie sind im Stadtbild von Ulan Bator mit seinen offiziell 900.000, nach realistischen Schätzungen dagegen

**bereits 1,2 Millionen Einwohnern (Gesamtbevölkerung 2,6 Mio.) nicht zu übersehen.** Etwa ein Drittel von ihnen lebt in den Jurtensiedlungen, die sich wie ein Belagerungsring um die Hauptstadt ziehen. Mit jedem Neuzugang, der dem Land den Rücken gekehrt hat und hier ein besseres Auskommen sucht, wuchern die Slums, die nicht an die städtische Wasser- und Stromversorgung angeschlossen sind, ein Stück weiter.

Die luxuriöse Gegenwelt bilden die so genannten *Gated Communities*, von hohen Mauern und privatem Wachpersonal geschützte Villenviertel, in denen das neureiche, eng miteinander verflochtene Establishment aus Politik und Wirtschaft zu Hause ist. Und zwischen beiden Extremen eine sehr großzügig definierte Mittelschicht, von der ein großer Teil nach dem Einkommen nur knapp über der Armutsgrenze liegt.

**Bei der Dimension des Gefälles zwischen Arm und Reich, Stadt und Land, Privilegien und Chancenlosigkeit war es keine Überraschung, dass die neue, von der MRVP geführte Regierung der „nationalen Solidarität“ mit dem gleich nach Amtsantritt im Januar geschnürten Sozialpaket nicht den erhofften Popularitätsgewinn erzielte.** Trotz der für Jungvermählte und jedes neugeborene Kind ausgesetzten Prämien in Höhe von umgerechnet 410 US-Dollar bzw. 80 US-Dollar, Lohn- und Rentenerhöhungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst um 30% und der Anhebung der Mindestlöhne auf 53.000 Tugrik (ca. 45 US-Dollar) brach die Regierung Enkhbold in den Meinungsumfragen ein und lag im Frühjahr bei einer Zustimmungsrate von nur noch knapp über 30%.

Zum gleichen Zeitpunkt meldeten sich verschiedene berufsständische Vertretungen, Nichtregierungsorganisationen und die mongolische Industrie- und Handelskammer mit einer gemeinsamen Erklärung und geharnischter Kritik an der „Flucht der politischen Parteien in populistische Verheißungen“ zu Wort. „There is an unfortunate refusal“, heißt es darin, „to tackle, on a long-term basis, various issues of policy, such as generating employment, reducing poverty, encouraging flow of capital, and reforming the entire environment of business“ (*UB Post* vom 27. April 2006).

Was diese Negativspirale in Gang gesetzt hat und welche Folgen drohen, wenn sie sich in die gleiche Richtung weiterdreht, haben mongolische Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler noch präziser beschrieben. **Nach diesen Analysen war es ein entscheidender Fehler, dass sich der Staat schon im**

**frühen Stadium der Reformen schrittweise aus der Daseinsvorsorge (Gesundheitswesen, Bildung) zurückgezogen hat, als die große Mehrheit der Bevölkerung nach dem Zusammenbruch des alten Wirtschaftssystems noch ums Überleben kämpfte.**

Die seit einigen Jahren zu beobachtende Neigung der Politik, die Armut durch das Verteilen sozialer Trostpflaster zu lindern, führe in die Sackgasse, weil das überproportionale Wachstum der Sozialtats (ca. 40% der Bevölkerung beziehen Sozialleistungen) den Spielraum für die dringend benötigten Investitionen immer weiter einenge.

**Die strukturelle Schieflage und ihre Folgen lassen sich an drei Stichworten festmachen:**

- **Anders als in den Regierungsprogrammen zur regionalen Entwicklung vorgesehen, hat das Ungleichgewicht zwischen Stadt und Land zugenommen.** Parallel zu der regional unterschiedlich ausgeprägten Auszehrung in den Landgebieten hat sich der Anteil des BIP, der im Großraum Ulan Bator entsteht, allein in den Jahren 1999 bis 2002 von knapp 47% auf 60% erhöht. Die Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten auf die Hauptstadt (in weit geringerem Umfang auf die weniger als 100.000 Einwohner zählenden beiden anderen Großstädte Erdenet und Darchan) drückt sich auch darin aus, dass die Schaffung neuer Arbeitsplätze auf dem Land gegen Null tendiert. Ersatz bietet vor allem der illegale Kleinbergbau (Gold, Kohle), in dem sich schätzungsweise 100.000 Landbewohner verdienen.
- **Die Folge der ungleichen Lebensverhältnisse ist eine massive Armutsmigration, weil nur die Städte Aussichten auf einen Job, bessere Ausbildung für die Kinder und ausreichende medizinische Versorgung bieten.** Der anhaltende Zuwanderungsdruck in Richtung Ulan Bator (seit 1993 ist die Einwohnerzahl um ca. 60% angewachsen) hat zu einer völligen Überforderung der städtischen Infrastruktur und Umwelt geführt. Auf der anderen Seite drücken die armutsbedingt sinkenden Geburtenraten auf dem Land auf die demografische Entwicklung der Mongolei, deren sehr junge Bevölkerung (der Anteil der unter 35-jährigen liegt bei 72%) ihr größtes Zukunftskapital darstellt.
- **Die schlechten Berufsaussichten und Einkommenserwartungen haben zur Demotivation vor allem bei den gut ausgebildeten Fachkräften und dem akademischen Nachwuchs geführt.** Die einseitige Förderung der Hochschulausbildung zu Lasten alternativer Angebote im Bereich der techni-

schen Fachausbildung hat einen Run auf die Universitäten ausgelöst (2005 waren 123.000 Studenten eingeschrieben), der in keinem Verhältnis zur Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes steht. Das und die niedrigen Löhne (bei einem monatlichen Durchschnittslohn von 80 US-Dollar verdient ein Hochschullehrer maximal 200 US-Dollar) sind die Gründe, weshalb Mongolen in wachsender Zahl ins Ausland abwandern. Während für die Auslandsstudenten, die nicht in ihre Heimat zurückkehren, keine belastbaren Angaben vorliegen, wird die Gesamtzahl der mongolischen Arbeitskräfte im Ausland offiziell auf rund 120.000 beziffert.

„A composite profile of a poor Mongolian is a person who lives in rural areas, has many children, works with livestock, and has lower secondary or less education“, heißt es im jüngsten Armutsbericht der Weltbank (Mongolia – Poverty Assessment, April 2006). **Die über 40% der Gesamtbevölkerung betreffende wirtschaftliche und soziale Benachteiligung auf dem Land hat viele Facetten.** Mit 60 US-Dollar pro Kopf liegt das Monatseinkommen um 25% unter dem nationalen Durchschnitt. Andere Faktoren wiegen noch schwerer: die trotz erkennbarer Fortschritte weiter bestehende Unterversorgung mit Elektrizität (über ein Drittel der 350 Kreise – mongolisch: Soum – haben keinen Strom) und sauberem Trinkwasser, das vernachlässigte Gesundheitswesen und die auf das Rudimentäre beschränkten Bildungsangebote für Jugendliche.

Um langfristig Abhilfe zu schaffen, wurde 2001 unter dem damaligen Regierungschef und heutigen Staatspräsidenten Enkhbayar vor dem Hintergrund dreier aufeinander folgender Katastrophenwinter ein ehrgeiziges Programm zur Regionalentwicklung aufgelegt. **Der so genannte Millennium-Highway ist Teil eines Konzepts, das die städtisch aufzuwertenden Regionalzentren in den 21 Provinzen (Ai-**

**mags) verkehrs- und kommunikationstechnisch vernetzen soll.** Über eine – bis heute allerdings noch nicht spruchreife – Gebietsreform sollen lebensfähige wirtschaftliche Einheiten rund um eine kompakt aufgestellte Landwirtschaft, die Viehzucht und Ackerbau integriert, in Verbindung mit verarbeitendem Gewerbe und Dienstleistungen geschaffen werden.

Damit sind jedoch noch nicht die Kollateralschäden der Reformpolitik behoben, die dem wirtschaftlichen Aufschwung auf dem Land entgegenstehen. Mit der Privatisierung des Viehbestandes sind die Nomadenfamilien (ca. ein Drittel der Gesamtbevölkerung) zu selbständigen Unternehmen geworden. Allerdings mit der nachteiligen Folge, dass durch die Auflösung der Kollektive auch die vom Staat finanzierten Gemeinschaftsdienstleistungen (Instandhaltung von Brunnen, Bereitstellung von Futterreserven und Winterstallungen) weggefallen sind. Als Konsequenz aus den hohen Risiken (Klima, Kosten) werden die Herdengrößen in der Regel klein gehalten und gehen mit 100 bis 200 Tieren kaum über das Niveau der Subsistenzwirtschaft hinaus.

Erheblicher Handlungsbedarf ergibt sich außerdem aus den ökologischen Problemen. Wissenschaftliche Untersuchungen haben ergeben, dass etwa 70% des Weidelandes in unterschiedlichen Graden klimatisch bedingte oder durch Übernutzung verursachte Schäden aufweisen und einer kostenaufwändigen Rehabilitation unterzogen werden müssen. Mit der Beurteilung, dass es bei der Zukunftssicherung des Nomadentums für das Land um mehr als die Erhaltung eines Wirtschaftszweigs geht, steht der mongolische Historiker Bat-Erdene Batbayar (besser bekannt unter seinem Rufnamen Baabar) nicht allein: **„Ökonomisch gesehen“, sagt er (im Gespräch mit dem Autor im Juni 2006), „können die Mongolen auch ohne Nomaden leben. Aber ohne Nomaden verlieren sie ihre Identität und ihr Gesicht“.**

## Sicherheit durch „dritte Nachbarn“ – Außenpolitisches Jonglieren

Der Weg nach Ulan Bator ist auch lange nach der demokratischen Wende eine der selten befahrenen Routen im diplomatischen Reiseverkehr geblieben. In jüngster Zeit hat die mongolische Regierung mit ihrem intensiven Werben um internationale Aufmerksamkeit jedoch deutlich mehr Erfolg. Im November 2005 kam George W. Bush als erster amerikanischer Präsident zu einem Kurzbesuch in die Hauptstadt. Im Mai folgte der südkoreanische Staatschef Roh Moo-hyun. Im Juli, auf dem Höhepunkt der Feierlichkeiten zum 800. Jubiläum der Reichsgründung, richtete sich das politische Interesse auf zwei andere prominente Gäste: den russischen Ministerpräsidenten Mikhail Fradkow und den damals noch amtierenden japanischen Premier Junichiro Koizumi.

**Worauf das gewachsene Interesse gründet, für dessen Bekundung das Umfeld des Jubiläums den protokollarischen Anlass bot, ergibt sich aus den Gesprächsthemen.** Bush honorierte mit seiner Visite, wie einen Monat zuvor schon Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, den Einsatz eines kleinen mongolischen Truppenverbandes im Irak und die anscheinende Unbeirrbarkeit, mit der ihm wenigstens dieses Land (die *New York Times* nannte es sarkastisch „America’s newest indispensable ally“) die Stange hält.

Fradkow und die ihn begleitende hochrangig besetzte Wirtschaftsdelegation verhandelten über den Einstieg russischer Unternehmen in lukrative neue Großprojekte im Bergbau und unterstrichen mit Hilfsangeboten zur Modernisierung der Infrastruktur gleichzeitig, dass sie das Feld nicht allein den Chinesen überlassen wollten. Für den Regierungschef Japans – vor Deutschland und den USA in der bilateralen Entwicklungshilfe das wichtigste Geberland für die Mongolei – war der Besuch in Ulan Bator Teil einer diplomatischen Charme-Offensive, um Tokio vor allem bei den zentralasiatischen Nachbarn der Mongolei politisch und wirtschaftlich stärker ins Spiel zu bringen.

**International möglichst breit verankert zu sein und von vielen Partnern umworben zu werden, ist der Grundsatz, den die mongolische Diplomatie nach der Wende zu ihrem Gestaltungsprinzip gemacht hat.** „Mongolia shall pursue an open and non-aligned policy. While following a policy of creating

realistic interest of the developed countries in Mongolia, it will seek to avoid becoming overly reliant or dependent on any particular country“, heißt es in den 1994 vom Parlament verabschiedeten Leitlinien zur Außenpolitik.

Das klingt harmlos. Vor dem historischen Hintergrund wurde damit jedoch eine Wende vollzogen, die nicht weniger radikal ist als der Systemwechsel zu Demokratie und Marktwirtschaft. **Zum ersten Mal seit 300 Jahren, von dem kurzen Zwischenspiel nach 1911 abgesehen, sah und nutzte die Mongolei nach dem Ende des „doppelten Kalten Krieges“ (Ost-West- und sino-sowjetischer Konflikt) die Chance, sich aus der demütigenden Rolle des Spielballs russischer bzw. chinesischer Machtinteressen zu befreien und fortan ihre Unabhängigkeit und distinkte politische und kulturelle Identität zu behaupten:** als nach der Bevölkerungszahl kleine und verletzte Nation in strategisch exponierter Lage zwischen den beiden Großmächten Russland und China, als traditionell buddhistisch geprägtes Land gegenüber den islamischen Nachbarn in Zentralasien und als demokratischer Staat in einem autoritär geprägten Umfeld.

Jenseits des innenpolitischen Parteienstreits sind die beiden Grundentscheidungen, auf denen die mongolische Außen- und Sicherheitspolitik beruht, ebenso wie die daraus gezogenen praktischen Schlussfolgerungen bis heute unumstritten:

- **Ein Eckpfeiler zum Schutz der nationalen Unabhängigkeit ist der Artikel 4 in der Verfassung von 1992, der die Stationierung von ausländischen Truppen in der Mongolei grundsätzlich ausschließt und Abweichungen davon unter Gesetzesvorbehalt stellt.** Damit zog das Land die Lehren aus der jüngsten Vergangenheit, als Moskau die Mongolei während des sino-sowjetischen Konflikts zum Aufmarschgebiet gegen China gemacht hatte. Außerdem erklärte sich die Mongolei 1992 zur Atomwaffenfreien Zone und ließ sich diesen Status durch eine 1999 von der UNO-Vollversammlung verabschiedete Resolution verbrieft.
- **In der Außenpolitik verfolgt die Regierung eine Doppelstrategie. Sie ist darauf ausgerichtet, zu den beiden großen Nachbarn ein gleichermaßen**

**kooperatives Verhältnis zu unterhalten, gleichzeitig aber die Mongolei in ein möglichst dicht geknüpftes Netz bilateraler und multilateraler Beziehungen in und außerhalb der Region einzubetten.** Die wichtigsten Anker in diesem Konzept der „Dritten Nachbarn“ sind innerhalb der Region Japan und Südkorea und außerhalb die USA und die EU. Das entspricht den wirtschaftlichen Entwicklungsinteressen ebenso wie den Sicherheitsanliegen des Landes, das angesichts des Verhältnisses von territorialer Ausdehnung und Bevölkerungsgröße selbst bei erheblich größeren militärischen Anstrengungen (die Mongolei verfügt über eine Armee von insgesamt nur knapp 10.000 Mann und 137.000 Reservisten) nicht in der Lage wäre, sich aus eigener Kraft zu verteidigen.

**Für die Beurteilung, wie realistisch die mongolische Diplomatie den eigenen Gestaltungsspielraum eingeschätzt hat und wie stabil oder gefährdet das Fundament für die nationale Selbstbehauptung aus heutiger Sicht ist, sind zwei Wendepunkte von Bedeutung:**

Der erste fällt in die frühen 1990er Jahre, als es der Mongolei mit gestärktem Selbstbewusstsein und großem diplomatischen Geschick gelang, sein Verhältnis zu Moskau und Peking auf eine neue, gleichberechtigte Grundlage zu stellen. Gleichzeitig war es die Phase, in der sich unter veränderten Vorzeichen neue Abhängigkeiten entwickelten. Den zweiten und aktuellen leitete der 11. September 2001 ein, in dessen Gefolge sich für die Mongolei die Gelegenheit bot, sich enger an die USA anzulehnen und – im wechselseitigen Interesse – in dieser Partnerschaft ein Gegengewicht zu dem dominierenden Einfluss Chinas zu suchen.

### **Prekäre Dreiecksbeziehung – Die Mongolei zwischen Peking, Washington und Moskau**

Der Weg der Mongolei in die Unabhängigkeit wurde von zwei Entwicklungen begünstigt: dem Zerfall der Sowjetunion und der Wende in den russisch-chinesischen Beziehungen von der Konfrontation zur Kooperation. **Besiegelt wurde die Neugestaltung des Verhältnisses zu den beiden großen Nachbarn in den Verträgen über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit, die 1993 erst mit der Russischen Föderation und ein Jahr später mit China abgeschlossen wurden.** Von besonderer Bedeutung für die mongolische Seite waren dabei die wechselsei-

tigen Verpflichtungen, alles zu unterlassen, was die Sicherheit des jeweils anderen Vertragspartners gefährden könnte, und die erklärte Bereitschaft Moskaus und Pekings, den Status der Mongolei als atomwaffenfreie Zone sowie das in der Verfassung verankerte Verbot der Stationierung fremder Truppen auf mongolischem Territorium anzuerkennen.

Dennoch entwickelten sich die Beziehungen nicht störungsfrei. **Belastet war das Verhältnis zu Russland vor allem durch den langwierigen Streit um die Höhe und die Rückzahlung der mongolischen Altschulden aus sowjetischer Zeit.** Erst 2004 kam es zu einer Einigung, unter der Moskau dem ehemaligen Satelliten bis auf einen Rest von 250 Mio. US-Dollar den größten Teil der geltend gemachten Forderungen in Höhe von 11,6 Mrd. US-Dollar erließ.

Auch mit China gab es immer wieder Anlass zu wechselseitigem Misstrauen. In der Mongolei immer dann, wenn chinesische Historiker unter Verwendung des Begriffs „Äußere Mongolei“ (die Innere Mongolei ist ein Teil der Volksrepublik) die Unabhängigkeit des Nachbarn in Frage stellten. Auf der anderen Seite reagiert Peking jedes Mal hochgradig gereizt, wenn der Dalai Lama, den auch die mongolischen Buddhisten als ihr spirituelles Oberhaupt verehren, das Land besucht. Obwohl seine Visiten keinen offiziellen Charakter haben, übte die chinesische Regierung 2002 „Vergeltung“ und kappte für zwei Tage die Verkehrsverbindungen mit der Mongolei.

Andere Entwicklungen wiegen schwerer. Sie sind im Ergebnis so eindeutig, dass sich die Frage, welche der großen Regionalmächte, Japan eingeschlossen, über die stärkste Hebelwirkung auf das Geschick der Mongolei verfügt, von selbst beantwortet. Russland übt einen gewissen Einfluss über die Bestandspflege der militärischen Kontakte aus. Außerdem ist es der wichtigste Energielieferant, von dem die Mongolei 80% seiner Öleinfuhren bezieht. Dennoch steht die Relevanz dieser Beziehungen in keinem Verhältnis zu dem Erfolg, mit dem China über die Ökonomisierung der Außenbeziehungen seinen strategischen Interessen auch in der Mongolei Geltung verschafft.

Wie die mongolische Öffentlichkeit auf die Umkehr der früheren Abhängigkeiten reagiert, überrascht und zeugt von erheblicher Verunsicherung. **In einer Umfrage zu den außenpolitischen Präferenzen in der Bevölkerung, die von der Sant Maral Stiftung 2004 durchgeführt wurde, rangierte unter den bevorzugten Partnern die einstige Kolonialmacht Russland mit doppelt so viel Stimmen vor den**

**USA. China landete mit dem bei weitem niedrigsten Zustimmungswert an letzter Stelle hinter dem drittplatzierten Japan.**

Auch unter mongolischen Politikern überwiegen inzwischen die Stimmen, die in den schnell wachsenden wirtschaftlichen Verflechtungen mit dem übermächtigen Nachbarn auf längere Sicht weniger eine Chance als eine Bedrohung für die nationale Sicherheit sehen. Tatsächlich ist die chinesische Präsenz allgegenwärtig. Mit einem Anteil von 38% am mongolischen Handel, der 2005 insgesamt 2,2 Mrd. US-Dollar erreichte (bei den mongolischen Exporten liegt der Anteil bei 56%, bei den Importen mit 25% hinter dem Energielieferanten Russland noch an zweiter Stelle), ist China nach Berechnungen des *IWF* für 2005 vor Russland (22%), der EU (8,4%), den USA (7,6%) und Japan (4%) der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Mongolei.

Das gleiche Bild zeigt sich bei den Direktinvestitionen (hier beträgt der chinesische Anteil nach unterschiedlichen Berechnungen zwischen 33% und 47%), die neben dem Bergbau vor allem in den Bausektor und in ein breit gestreutes Kleingewerbe rund um Handel, Gastronomie und andere Dienstleistungen fließen. Zusätzlich befördert werden die chinesischen Geschäftsinteressen durch die neuerdings großzügige Vergabe von zinsverbilligten, aber zum größten Teil liefergebundenen Staatskrediten. So ist das jüngst vereinbarte Darlehen über 300 Mio. US-Dollar vor allem dafür bestimmt, den Süden des Landes mit seinen reichen Kupfer- und Kohlevorkommen an das chinesische Eisenbahn- und Straßennetz anzuschließen.

**Während in der Bevölkerung vor diesem Hintergrund offensichtlich die Neigung besteht, die mongolisch-russische Vergangenheit zu verklären, hat die Regierung andere Konsequenzen gezogen. Das macht den 11. September 2001 zu einem kritischen Wendepunkt in der mongolischen Außen- und Sicherheitspolitik.** Denn mit der Entscheidung, auf das Amerika von Bush als den „dritten Nachbarn“ schlechthin zu setzen, nahm die Regierung in Kauf, zwischen die Fronten der strategischen Interessen der USA und deren Chinas und Russlands in Nordost- und Zentralasien zu geraten. Den Druck bekommt das Land zu spüren.

Das Interesse Washingtons, sich die demokratische Mongolei – ein halbes Jahr vor der Wende hatte die chinesische Führung die Demokratiebewegung im eigenen Land gewaltsam niedergeschlagen – als neuen Partner im von der Sowjetunion hinterlassenen Machtvakuum zu sichern, wurde bereits beim Besuch

des amerikanischen Außenministers James Baker im Sommer 1990 in Ulan Bator deutlich. Seinen ersten militärischen Niederschlag fand das in den wenig später vereinbarten regelmäßigen Konsultationen zwischen dem mongolischen Generalstab und dem Kommando der US-Streitkräfte im Pazifik.

Ein Jahrzehnt später war es die Regierung der postkommunistischen *MRVP*, die den Schulterchluss mit den USA suchte. Nach den Terroranschlägen besuchte Ministerpräsident Enkhbayar im Herbst 2001 als einer der ersten ausländischen Regierungschefs Washington und gab dem bilateralen Verhältnis mit seiner auf konvergente Sicherheitsinteressen anspielenden Erklärung, dass er in den Beziehungen seines Landes zur USA „einen Beitrag zur Zukunft, Entwicklung und Verteidigung der Unabhängigkeit der Mongolei“ sehe, eine neue Qualität. Und es dauerte nicht lange, bis die Regierung in Ulan Bator Taten folgen ließ: erst mit der Entsendung von Militärinstrukteuren nach Afghanistan und später mit dem kürzlich erneut verlängerten Einsatz eines rund 150 Mann zählenden Truppenkontingents im Irak.

**Beide Missionen und das Bestreben der Mongolei, auch durch aktive Beteiligung an Friedenseinsätzen der UNO (aktuell in Sierra Leone) international an Profil zu gewinnen, lieferten den Ansatzpunkt für den Ausbau der militärischen Kooperation mit den USA bei Ausbildung und Rüstung.** Diese Kooperation erlebte ihren demonstrativen Höhepunkt bei dem Manöver *Khan Quest 2006*, bei dem im August in der Nähe von Ulan Bator hauptsächlich mongolische und amerikanische Verbände zusammen mit kleineren Einheiten aus anderen asiatischen Ländern (Russen und Chinesen waren als Beobachter eingeladen) ihre Gefechtsfähigkeit vorführten.

**Einschließlich der 11 Mio. US-Dollar, die Bush bei seinem Besuch in der Mongolei neu zugesagt hat, leisten die USA nach Auskunft mongolischer Experten den wichtigsten Beitrag zur Modernisierung von militärischer Infrastruktur und Rüstung.** Wie weit die militärische Zusammenarbeit darüber hinausgeht, ist schwer zu verifizieren. Über die von den Amerikanern angeblich beabsichtigte oder bereits in Angriff genommene Installierung eines elektronischen Horchpostens in der mittleren Wüste Gobi wird in der Mongolei und in chinesischen Medien viel spekuliert, ohne dass es dafür eine verlässliche Bestätigung gäbe.

Das prekäre Spannungsverhältnis, dem sich die Mongolei im neu aufgelegten „Great Game“ um die



Vorherrschaft in Nordost- und Zentralasien durch die Inanspruchnahme der informellen Schutzpatenschaft der USA ausgesetzt hat, ist durch zwei Pole zu beschreiben. Der eine ist die vom amerikanischen Senat als Resolution verabschiedete Empfehlung, die Mongolei über den Mechanismus der „Partnership for Peace“ näher an die NATO heranzuführen. Als regionaler Gegenpol versteht sich die *Shanghai Kooperationsorganisation (SCO)*, zu der sich China und Russland mit den vier zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Usbekistan, Kirgisistan und Tadschikistan zusammengeschlossen haben.

**Die Mongolei ist in der SCO seit 2004 mit Beobachterstatus vertreten. Der Vollmitgliedschaft aber widersetzt sich die Regierung trotz nachhaltigen russischen und chinesischen Drängens umso hartnäckiger, je mehr sich das Bündnis als virtueller Antipode zur NATO und zur amerikanischen Präsenz in Asien zu profilieren versucht. Dass Moskau und Peking gemeinsam Druck auf die Mongolei ausüben, ist für das Land eine neue Erfahrung.** Im Wechselbad von Verlockungen und Pressionen hat es das bereits schmerzhaft zu spüren bekommen.

Der mit Wladimir Putin im Jahr 2000 getroffenen Absprache, die geplante Erdgas-Pipeline von Westsibirien nach China durch die Mongolei zu leiten, widersetzte sich Peking. Aus sicherheitspolitischen Gründen, wie es heißt. Auch bei dem zweiten, für die Mongolei verkehrstechnisch wichtigen Projekt, dem Bau einer zusätzlichen Entlastungsstrasse für die Transsibirische Eisenbahn, entschied sich Moskau und Peking gegen die Beteiligung des Nachbarn.

### **Die Mongolei und Deutschland: Eine „sehr spezielle Beziehung“?**

Erste Priorität, so ist in den außenpolitischen Leitlinien von 1994 zu lesen, habe für die Mongolei die Aufrechterhaltung freundschaftlicher Beziehungen mit der Russischen Föderation und mit China. Gleich anschließend heißt es dann: „The second direction of Mongolia’s foreign policy activity shall be developing friendly relations with highly developed countries of the West and East such as the United States of America, Japan and the Federal Republic of Germany“.

Im Asienkonzept des Auswärtigen Amtes von 2002 wird die Mongolei unter dem Kapitel Ostasien mit einigen wenigen lapidaren Sätzen bedacht: „Der deutsch-mongolische Handel ist zu fördern, hat aller-

dings nur begrenzte Entfaltungsspielräume“ und „Wir unterstützen die demokratische Mongolei in ihrer geopolitischen `Sandwich-Lage` zwischen Russland und China bei ihrer selbstständigen Außenpolitik“.

Die Asymmetrie der Interessen, die darin zum Ausdruck kommt und ähnlich für die EU insgesamt gilt, bildet die Realität jedoch nur zum Teil und mit einem zu groben Vergleichsmaßstab ab. Insofern muss es nicht bloß eine Floskel aus Verlegenheit gewesen sein, als Bundeskanzler Gerhard Schröder im Sommer 2005 beim Besuch von Ministerpräsident Elbegdorj von einer „sehr speziellen Beziehung“ sprach. Damit stellt sich gleichzeitig die Frage, ob beide Seiten die Chancen, die sich daraus durchaus auch für die Bundesrepublik ergeben, adäquat nutzen.

Der hohe Stellenwert, den Deutschland in der außenpolitischen Orientierung der Mongolei einnimmt, erklärt sich erst in zweiter Linie aus der Rolle der Bundesrepublik in der EU. **Kein anderes Land in Asien ist so stark auf Deutschland hin orientiert und hat im Verhältnis zur Bevölkerungszahl so viele Fachkräfte und Akademiker – gerade auch in den Führungspositionen in Politik, Rechtswesen und Wissenschaft –, die Deutsch sprechen (heute auf etwa 30.000 geschätzt) bzw. in Deutschland ausgebildet worden sind.** In dieser Hinsicht hat die Bundesrepublik von der DDR, die 40 Jahre lang intensive Kontakte zur Mongolei pflegte, eine positive Hinterlassenschaft geerbt.

Als politisch bedeutsamer Faktor kommt hinzu, dass zu den führenden Köpfen der Demokratiebewegung in der Mongolei auch eine Reihe von jungen Intellektuellen gehörte, die während des Studiums in der DDR den Beginn der Bürgerbewegung dort miterlebt hatten und davon angesteckt wurden. **Außerdem sind auch im kontinentaleuropäisch orientierten Recht des Landes die deutschen Vorbilder nicht zu übersehen. So hat sich das mongolische Parlament bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung von 1992, insbesondere bei den Bestimmungen zu Grund- und Menschenrechten, eng an das deutsche Grundgesetz angelehnt.**

Die Sympathien wurden nach der friedlichen Wende in der Mongolei vom vereinigten Deutschland (die diplomatischen Beziehungen wurden von der Bundesrepublik bereits 1974 aufgenommen) erwidert. Am stärksten zeigt sich das in der Entwicklungszusammenarbeit. **So ist Deutschland, das zwischen 1991 und 2004 für die finanzielle und die technische Kooperation insgesamt 235 Mio. Euro zur Verfügung**

stellte, bis heute nach Japan und etwa gleichauf mit den USA das zweitwichtigste Geberland. Neben der Energieentwicklung und dem Schutz der reichen, aber stark gefährdeten natürlichen Ressourcen (Artenvielfalt von Tieren und Pflanzen) konzentriert sich die Förderung im wirtschaftlichen Bereich vor allem auf den Aufbau eines lebensfähigen mittelständischen Unternehmenssektors.

Das schwächste Glied in den bilateralen Beziehungen ist der Wirtschaftsaustausch. Innerhalb der EU ist Deutschland zwar der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Mongolei. Mit einem Gesamtvolumen von 67 Mio. Euro (EU 2005 insgesamt 169 Mio. Euro) bewegt sich der Warenaustausch trotz steigender Tendenz nach wie vor auf einem sehr bescheidenen Niveau. **Verbesserte Chancen auf dem europäischen Markt und damit für die Verringerung des strukturellen Handelsdefizits (im Warenaustausch mit Deutschland 34 Mio. Euro) eröffnen sich für die Mongolei durch den 2005 vereinbarten Einbezug des Landes in das neue Zollpräferenzsystem der EU.**

In welchem Umfang die mongolische Exportwirtschaft davon profitiert, hängt jedoch wesentlich davon ab, ob es dem Land gelingt, aus eigener Kraft und mit Hilfe ausländischer Direktinvestitionen eine leistungsfähige Verarbeitungsindustrie aufzubauen und seine Angebotspalette (ca. 90% der mongolischen Ausfuhren nach Deutschland entfallen auf Kaschmir-Bekleidung) zu erweitern. Bei einem gesamten Anlagebestand von weniger als 10 Mio. Euro spielen deutsche Investoren in der Mongolei (Platz 16) nur eine marginale Rolle. Die Zurückhaltung erklärt sich aus der wenig attraktiven Größe des Marktes, den schwierigen Investitionsbedingungen, zum Teil aber auch aus Unkenntnis des Marktgeschehens. So fällt auf, dass deutsche Bergbauzulieferer im Gegensatz zur internationalen Konkurrenz in der Mongolei bisher kaum vertreten sind.

**Nach der langen Phase, in der sich die vorrangig wirtschaftlich motivierten Interessen der Bundesregierung wie der EU in Asien einseitig auf China konzentrierten, deuten jüngste Entwicklungen darauf hin, dass sich der Horizont allmählich erweitert.** Obwohl die Mongolei dabei trotz ihrer geopolitisch exponierten Lage im Schnittpunkt rivalisierender Großmachtinteressen nach wie vor eine nachgeordnete Rolle spielt, haben die Aufmerksamkeit und die Bereitschaft, das Land stärker in den politischen Dialog einzubeziehen, zugenommen.

Fortschritte in dieser Richtung sind die im September beschlossene Aufnahme der Mongolei in den multilateralen Dialogmechanismus *ASEM*, den die EU mit den Ländern der Großregion unterhält und die Einrichtung eines Verbindungsbüros (noch nicht im Range einer diplomatischen Vertretung) der Europäischen Union in Ulan Bator. Nach einer langen Pause besuchte im Sommer anlässlich der Jubiläumsfeierlichkeiten mit Bundestagspräsident Norbert Lammert wieder ein ranghoher deutscher Politiker die Mongolei. Bereits im Frühjahr hatte der Asienbeauftragte im Auswärtigen Amt zusätzlich zu den bereits 1995 aufgenommenen Konsultationen zwischen den Verteidigungsministerien beider Länder die Einrichtung eines regelmäßigen außenpolitischen Dialogs vereinbart.

**Von Interesse für die deutsche Seite sind dabei vor allem die Verbindungen der Mongolei zur Regionalorganisation *SCO* und ihre guten Kontakte zu Nordkorea. Gleichzeitig honoriert die Bundesregierung damit die klare Linie, mit der die Mongolei, anders als China und Südkorea, die deutsche Bewerbung um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat unterstützt.**

Auch in der Summe ergeben diese einzelnen Schritte zur politischen Aufwertung der Mongolei jedoch noch kein zusammenhängendes Konzept für die Pflege der „sehr speziellen“ Beziehungen. Insofern erscheint es leichtfertig, die starke Orientierung der Mongolei nach Deutschland als gegeben vorauszusetzen und einfach in die Zukunft fortzuschreiben. **Ohne größere deutsche Anstrengungen im Bildungs- und Wissenschaftsaustausch dürfte dieses Kapital bald verspielt sein.** Mit etwa 150 Studenten ist der Fachbereich *German Studies* an der *School of Foreign Languages and Culture* der Nationaluniversität in Ulan Bator im Vergleich zu der Zahl junger Mongolen, die Englisch, Chinesisch, Japanisch und Koreanisch lernen, eine schrumpfende Größe. Und auch die große Gruppe der in Deutschland ausgebildeten Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft kommt irgendwann ins Rentenalter.