

DIE SUCHE NACH DER DRITTEN GRENZE

MONGOLISCHE AUSSENPOLITIK ZWISCHEN RUSSLAND UND CHINA

Daniel Schmücking



Dr. Daniel Schmücking ist Leiter des Auslandsbüros Mongolei der Konrad-Adenauer-Stiftung.

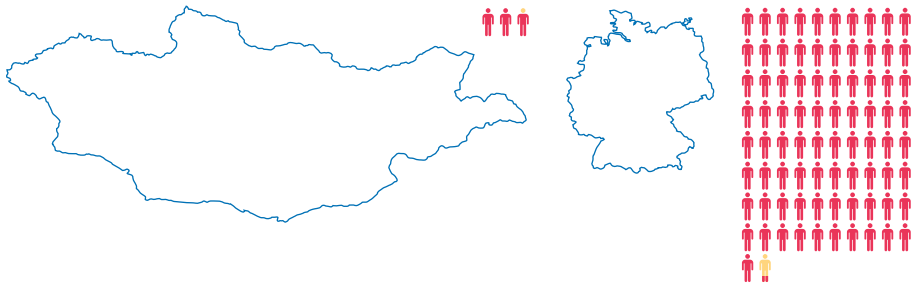
Die Außenpolitik eines Landes wird maßgeblich durch dessen Größe, Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft und geografische Lage bestimmt. Auch die Mongolei wird in dieser Hinsicht von einigen Besonderheiten geprägt. Sie gilt als der am dünnsten besiedelte Staat der Welt. In dem Land, das über viermal so groß ist wie Deutschland und in dem lediglich drei Millionen Menschen leben, ist der dominierende Wirtschaftsfaktor der Bergbau. Hinzu kommt eine geostrategisch schwierige Lage ohne Meerzugang und mit lediglich zwei Nachbarn: Russland und China. Beide haben das Land in der Geschichte dominiert. Seit dem 17. Jahrhundert befand sich die Mongolei als Teil des Mandschu-Reiches unter chinesischer Herrschaft. Erst 1911 wurde die Mandschu-Dynastie gestürzt und die Unabhängigkeit der äußeren Mongolei erklärt. Zwischen 1915 und 1921 gewann China jedoch wieder die Hoheit über die Gebiete des heutigen mongolischen Staates. Kurz darauf folgte mit russischer Unterstützung die kommunistische Revolution des Landes. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges entwickelte sich dieses zu einem hochsubventionierten Satellitenstaat der UdSSR: Infrastruktur, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Urbanisierung und Industrialisierung trieb das Land mit Unterstützung der Sowjetunion voran.¹ Durch den Kalten Krieg blieb die Mongolei politisch und ökonomisch isoliert und damit uninteressant für andere Mächte.² Nach 300 Jahren der wechselseitigen Dominanz Russlands und Chinas gelang es dem Land sich mit der friedlichen Revolution von 1990 eigenständig, demokratisch und

- 1 | Vgl. Verena Fritz, „Doppelte Transition in der Mongolei. Politischer und wirtschaftlicher Systemwechsel in einem postsozialistischen Entwicklungsland“, *Osteuropa* 49, 1999, S. 936.
- 2 | Vgl. Mashbat Otgonbayar Sarlagtay, „Mongolia’s Immediate Security Challenges: Implication to Defense Sector and The Regional Cooperation“, *NIDS Joint Research Series*, 7/2012, S. 105.

marktwirtschaftlich zu entwickeln. Zwar hat die junge Demokratie durchaus Probleme, wie Korruption, fehlende innerparteiliche Demokratie und geringe Partizipation in der Gesellschaft, doch scheint sie in ihren Grundfesten weitgehend ungefährdet.

Abb. 1

Die Mongolei im Größenvergleich



Mongolei

Fläche: 1.564.116 km²

Einwohner: ca. 2,9 Millionen

Deutschland

Fläche: 357.340,08 km²

Einwohner: ca. 81,2 Millionen

Quelle: Eigene Darstellung, © racken.

DILEMMATA DER MONGOLISCHEN AUSSENPOLITIK

Wirtschaftlich ist die Mongolei erstens in hohem Maße von beiden Nachbarn abhängig – im Falle Russlands zu 76 Prozent von Gas und Diesel, wobei lediglich 1,4 Prozent der mongolischen Waren den russischen Markt erreichen. Dahingegen ist Russland, nach China (90 Prozent) und Kanada (3,6 Prozent), drittgrößter Abnehmer mongolischer Produkte. Im Falle Chinas fällt das Ungleichgewicht bei den Importen weniger dramatisch aus. 37,8 Prozent der Einfuhren kommen aus China und 27,6 Prozent aus Russland.³ Die Handelsbeziehungen zu den westlichen Ländern sind dagegen von sehr geringer Bedeutung und im Gegensatz zu den diplomatischen Beziehungen kaum ausgebaut. So gehen lediglich 0,3 Prozent der mongolischen Exporte nach Deutschland und dies trotz des 2011 von Angela Merkel und ihrem Amtskollegen Batbold in Ulaanbaatar unterzeichneten „Abkommens über die Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologie-

3 | Vgl. Gabriel Dominguez, „Mongolia's ‚rebalance‘ towards Russia and China“, *Deutsche Welle*, 02.09.2014, <http://dw.de/p/1D4eg> [02.03.2015].

bereich“.⁴ Die Vereinbarung betrifft diverse Bereiche – von der gemeinsamen Erkundung, der Erschließung sowie dem Abbau und der Verarbeitung von Rohstoffen über die Schaffung der entsprechenden Infrastruktur bis hin zur Aus- und Weiterbildung von Fachkräften. Die Bilanz ist wirtschaftlich bislang ernüchternd. Seit dem Beginn der Schwächephase der mongolischen Wirtschaft im Jahre 2013 ist der Warenaustausch zwischen beiden Ländern drastisch zurückgegangen (Platz der Mongolei bei deutschen Einfuhren 2014: 150; bei Ausfuhren: 121).⁵ Ein ebenso ernüchterndes Bild zeigt sich bei den Importen der Mongolei. Lediglich 2,9 Prozent der mongolischen Einfuhren kommen aus Deutschland.⁶ Die Monokultur der mongolischen Wirtschaft macht diese anfällig für Krisen. „Die mongolischen Ausfuhren sind wenig diversifiziert. Auf Kohle (26,3 Prozent), Kupferkonzentrat (22,2 Prozent), Eisenerz (15,3 Prozent), Rohöl (12,1 Prozent), Gold (7,3 Prozent) und Textilien (6,6 Prozent) entfielen 2013 fast 90 Prozent der gesamten Exporte.“⁷ Sinken wie zuletzt die internationalen Rohstoffpreise, so hat dies nachhaltige Auswirkungen auf die mongolische Wirtschaft.

Zweitens besteht eine infrastrukturelle Abhängigkeit von Russland und China. Ein großes Modernisierungsdefizit ergibt sich aus der Tatsache, dass das mongolische Schienennetz der Ulaanbaatar-Eisenbahn gehört, einem mongolisch-russischen Joint Venture. Da die russischen Anteilseigner sich bislang einer Modernisierung des Schienennetzes verweigern⁸ und die Mongolei in Richtung Süden von chinesischen Eisenbahnlinien abhängt, bestehen im Ergebnis zwei verschiedene Spurbreiten im Land. Probleme ergeben sich darüber hinaus durch die unterbrochenen Bahnverbindungen von den mongolischen Kohleminen nach China. Die Kohle muss an der Grenze umgeladen werden, was zu hohen

4 | Vgl. „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Mongolei über Zusammenarbeit im Rohstoff-, Industrie- und Technologiebereich, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie“, 13.10.2011, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abkommen-zwischen-brd-und-mongolei-zusammenarbeit-rohstoff-industrie-technologie,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [28.09.2015].

5 | Vgl. German Trade and Invest, „Wirtschaftsdaten kompakt: Mongolei“, 05/2015, http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2015/05/pub201505292016_13556_wirtschaftsdaten-kompakt---mongolei---mai-2015.pdf [28.09.2015].

6 | Vgl. Alexander Simoes, „Mongolia“, *The Observatory of Economic Complexity*, <http://atlas.media.mit.edu/profile/country/mng> [02.03.2015].

7 | Germany Trade and Invest, „Mongolische Importe starten schwach ins Jahr 2014“, 14.07.2014, <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=1048220.html> [26.03.2015].

8 | Vgl. Sarlagtay, Fn. 2, S. 108.

Transport- und Logistikkosten für die mongolischen Rohstoffe führt. Erschwert wird diese Situation durch die fehlende maritime Anbindung des Landes.⁹

Abb. 2

Die Mongolei zwischen Russland und China



Unter Riesen: Flächenmäßig über viermal so groß wie Deutschland mutet die Mongolei, „umklammert“ von den beiden Nachbarn Russland und China, nahezu klein an. | Quelle: Eigene Darstellung, © racken.

Drittens ist die Mongolei sicherheitspolitisch sehr stark von den großen Nachbarn abhängig. Nach den Truppenabzügen der russischen Armee bis 1993 sieht sich das mongolische Militär allein mit der Aufgabe der nationalen Sicherheit konfrontiert. Derzeit unterhält das Land rund 10.000 Soldaten und 130.000 Reservisten – ein geringes Kontingent im Vergleich zu den Nachbarn. Die Wehrpflicht beträgt ein Jahr.¹⁰ Besonders der Schutz der nationalen Grenzen (3.485 Kilometer zu Russland und 4.677 Kilometer zu China) stellt sich als problematisch dar. Von Süden wird die Grenzlinie regelmäßig durch illegale chinesische Siedler und Immigranten verletzt, wobei teilweise ein illegaler Abbau von Rohstoffen betrieben wird.¹¹

9 | Vgl. Ruth Kirchner, „Arme Menschen, reiches Land“, *Tagesschau.de*, 04.03.2015, <http://tagesschau.de/ausland/mongolei-tourismus-101.html> [14.04.2015].

10 | Vgl. B. Khash-Erdene, „Men Born with Debt“, *UB Post*, 23.04.2015, <http://ubpost.mongolnews.mn/?p=14315> [13.10.2015].

11 | Vgl. Wayne Nelles, „Meeting basic needs, embracing the world and protecting the state“, *Asian Perspective* 25, 2001, S. 214 ff.

Auch von Norden sind Grenzübertritte zwecks Diebstahls ganzer Rinder- oder Pferdeherden keine Seltenheit.¹²

DIE DRITTNACHBARPOLITIK ALS REAKTION AUF DIE GEOGRAFISCHE LAGE

Angesichts der eigenen Abhängigkeit von den großen Nachbarn sowie einer befürchteten Dominanz derselben entwickelte die Mongolei ihre außenpolitische Strategie. Nach 1990 kam es daher zu einer Neuorientierung, da das Land vor der Aufgabe stand, eine eigene Außenpolitik zu entwickeln und sich im weltpolitischen Geschehen zu positionieren. Man bemühte sich, die Rolle als reines Objekt sowjetischer Außen- und Sicherheitspolitik abzugeben und zum eigenverantwortlichen Akteur zu werden. Die in der sozialistischen Ära noch gültigen geopolitischen Interessen, wie der Erhalt der Pufferfunktion zwischen Russland und der VR China sowie die Kontrolle der nationalen Grenzen, haben sich gewandelt und es bedarf neuer Strategien, um im internationalen Beziehungsgeflecht zu bestehen. Doch weist die Mongolei auch sicherheitspolitische Potenziale auf, die ihr über ihre wirtschaftliche Marginalität hinaus Bedeutung verleihen.

Ein bedeutender Schritt in Richtung einer relevanten Rolle im Rahmen der internationalen Sicherheitspolitik war 1992 die Erklärung des Status einer „atomwaffenfreien Zone“ (NWFZ) durch Ulaanbaatar. Das hier erkennbare Bemühen um Neutralität prägt das gesamte Konzept der mongolischen Sicherheitspolitik seit 1990: Das Land verbietet die Stationierung bzw. den Transit fremder Truppen, nuklearer Waffen oder anderer Massenvernichtungswaffen innerhalb des eigenen Staatsgebietes. Durch Neutralität als außenpolitisches Konzept suchte sich die Mongolei den Respekt und die Achtung der Nachbarstaaten zu sichern und gleichzeitig den Wert der eigenen geostrategischen Position zu steigern. Das Land bemühte sich, aus der „Not“ des von Großmächten umschlossenen Staates eine „Tugend“ der Neutralität und somit der Unantastbarkeit zu machen. Der Entschluss zur Erklärung zur NWFZ wurde international begrüßt.¹³ Durch die nach der politischen Wende zügig formulierte klare Definition der eigenen Außen- und Sicherheitspolitik erlangte die Mongolei internationales Ansehen, das ihr auch auf wirtschaftlichem Gebiet Vorteile versprach.

12 | Vgl. Valerij Niolaevic Scetinin, „Under the banner of Genghis Khan“, *International Affairs* 42, 5-6/1996, S. 137.

13 | Vgl. Jargalsaikhany Enkhsaikhan, „Mongolia's nuclear-weapon-free status. Concept and practice“, *Asian Survey* 40, 2000, S. 342 ff.

Ziel der Drittnachbarpolitik ist das Ausbalancieren des unmittelbaren Einflusses Chinas und Russlands durch die Entwicklung bilateraler und multilateraler Beziehungen in politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereichen mit demokratischen Ländern. Nicht zuletzt zielt diese Politik auf ein Gleichgewicht im Bereich des Außenhandels und der Direktinvestitionen ab.¹⁴ Die außenpolitische Strategie der Mongolei zielt zwar auch auf die Pflege gutnachbarlicher Beziehungen zu Russland und China, vor allem jedoch auf Diversifizierung als Voraussetzung für die Unabhängigkeit, die Souveränität und die weitere Entwicklung des Landes. So bemühte man sich um den schwierigen Balanceakt der bilateralen und multilateralen Kooperation mit wirtschaftlich starken Demokratien wie der EU, den Vereinigten Staaten oder Japan¹⁵ in politischen, ökonomischen, kulturellen und humanitären Bereichen, ohne dabei die großen Nachbarn vor den Kopf zu stoßen.¹⁶ Die Sicherung der Existenz der Mongolei ist dabei ein zentrales Anliegen – geht es doch primär um die territoriale Integrität und die Unverletzbarkeit der eigenen Staatsgrenzen.¹⁷

Die Mongolei versuchte den Balanceakt der Kooperation mit wirtschaftlich starken Demokratien, ohne dabei die großen Nachbarn zu verprellen.

Das Bemühen um Diversifizierung der Außenbeziehungen zeigt sich unter anderem am Beispiel der bilateralen Beziehungen zwischen der Mongolei mit den USA, der EU, Japan und Kasachstan als Vertreter Zentralasiens. Mit den USA bestehen seit 1987 diplomatische Beziehungen. Zu Beginn stand für die USA die Förderung der Demokratie und der wirtschaftlichen Entwicklung im Vordergrund. Dazu wurden Investitions- und Handelsabkommen unterzeichnet. 2013 fiel das US-Exportvolumen um 58 Prozent (383 Millionen US-Dollar), wobei die heutige Bedeutung der Mongolei eher im Kontext der US-Containment-Strategie gegenüber China betrachtet werden kann. Die mongolische Außenpolitik hält zwar am Grundsatz des Stationierungsverbots ausländischer Truppen und der nuklearfreien Zone fest, jedoch gibt es Ausbildungsabkommen und Modernisierungsprogramme, die von den USA finanziert werden. Langfristig ist die Mongolei für die USA insofern interessant, als russische und chinesische Militärbewegungen durch den Einsatz von Radarstationen beobachtet werden könnten.

14 | Vgl. Institute for Strategic Studies, „National Security Concept of Mongolia“ (unofficial translation), in: *National Security Concept of Mongolia: Challenges and Responses*, Ulaanbaatar, 2012, S. 82-109.

15 | Im weiteren Text als dritte Nachbarn bezeichnet.

16 | Vgl. Institute for Strategic Studies, Fn. 14, S. 3.

17 | Vgl. Sarlagtay, Fn. 2., S. 105.

Die Europäische Union hat sich zum drittgrößten Handelspartner der Mongolei entwickelt, zumal das Land für die EU als liberale Demokratie ein wichtiger Partner in Asien gilt. Zuletzt wurde daher 2013 während des Besuchs der Hohen Vertreterin der EU das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterzeichnet,¹⁸ das die Beziehungen auf die Bereiche Energie, ländliche Entwicklung, Klimawandel und Forschung ausweiten soll. Gleichzeitig sind politische Gespräche in regelmäßigen Abständen geplant. Für die Mongolei ist die EU nicht nur aufgrund solcher Programme für die Entwicklung der eigenen Volkswirtschaft ein wichtiger Partner, sondern auch mit Blick auf die Drittnachbarpolitik. Ein Abkommen mit der EU als solcher bedeutet die Anerkennung und Partnerschaft mit allen 28 EU-Mitgliedsländern, was derlei Abkommen für die Mongolei deutlich attraktiver als bilaterale Abkommen macht.



Parade der Sieger eines Pferdesrennens: In keinem anderen Land der Welt gibt es proportional zur Bevölkerung so viele Pferde. | Quelle: © M. Rutkiewicz, picture alliance/blickwinkel.

Da der wirtschaftliche Austausch zwischen der Mongolei und Japan eher gering ist, verfolgt Japan verstärkt sicherheitspolitische Interessen in der Mongolei, für die ihrerseits die wirtschaftliche Kooperation im Vordergrund steht. Japan ist zudem größter Kredit- und Geldgeber in der Entwicklungshilfe. 2015 wurde ein Handelsabkommen unterzeichnet, das 90 Prozent der Zölle

18 | Vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst, „EU Relations with Mongolia“, http://eeas.europa.eu/mongolia/index_en.htm [06.04.2015].

zwischen beiden Ländern abbauen soll.¹⁹ International unterstützt Japan die Mongolei in den VN. Beide Länder engagieren sich für die Entspannung auf der koreanischen Halbinsel.

Mit Kasachstan als Vertreter Zentralasiens teilt die Mongolei die Nomadenkultur, die geografische Lage und die Erfahrungen aus Sowjetzeiten. Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen 1992 führte jedoch zu keiner Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen. Das Handelsvolumen beträgt lediglich 24 Millionen Dollar.²⁰ Der nur kaum entwickelte Stand der Beziehungen hat seinen Grund in der geografischen Nähe Kasachstans zu Russland, da die Mongolei um Eigenständigkeit bemüht ist. Zudem haben sich beide Länder während ihres Transformationsprozesses in zunehmendem Maße voneinander entfernt. Dennoch hat die Mongolei Interesse daran, den kasachischen Technologievorsprung im Energiesektor und im Bereich der Weizenimporte aufzuholen.

Die schlechten Beziehungen der Mongolei zu Kasachstan liegen vor allem an dessen Nähe zu Russland.

Jenseits ihrer bilateralen Beziehungen beteiligt sich die Mongolei an zahlreichen weltweit ausgerichteten Initiativen und ist in internationalen Organisationen engagiert – zu nennen wären etwa VN, WHO, OSZE, ASEM, Freedom Online Coalition, IMF, Weltbank oder ADB. Bemerkenswert ist, dass die Mongolei seit 2003 mit eigenen Truppen an zahlreichen internationalen Friedensmissionen unter VN-Mandat – Irak, Afghanistan, Sierra Leone, Sudan, Westsahara und Kongo – beteiligt ist.²¹ Durch die erfolgreichen Missionen haben die mongolischen Streitkräfte ihre „Existenzberechtigung“ erworben und so an öffentlichem und politischem Vertrauen gewonnen und gezeigt, dass sie durchaus internationale Pflichten erfüllen können. Zudem konnte das Militär in Friedenszeiten aufgebaut und trainiert werden, ohne die beiden Nachbarn zu irritieren. Darüber hinaus stellten die Friedensmissionen eine Finanzierungshilfe für die dringend benötigte Modernisierung der Streitkräfte dar.²² Die Mongolei nimmt ebenfalls an der asiatischen Zusammenarbeit teil, z.B. als Mitglied im ASEAN Regional Forum und Beobachter in der Shanghaier Organisation für

19 | Vgl. Masaaki Kameda, „Japan, Mongolia sign economic partnership“, *The Japan Times*, 11.02.2015, <http://japantimes.co.jp/news/2015/02/11/business/japan-mongolia-sign-economic-partnership> [02.10.2015].

20 | Vgl. Brendan Miliate, „The steppes to the States“, *East Asia Forum*, 30.08.2013, <http://eastasiaforum.org/2013/08/30/from-the-steppe-to-the-states> [28.09.2015].

21 | Vgl. Udo Barkmann, „Die Mongolei und ihre dritten Nachbarn“, *pmg Denkwürdigkeiten* 79, 2012, S. 12.

22 | Vgl. Sarlagtay, Fn. 2, S. 109 ff.

Zusammenarbeit.²³ Darüber hinaus trat im Jahr 2012 das Individual Partnership and Cooperation Programme (IPCP) mit der NATO in Kraft.²⁴

Das diplomatische Vorgehen der Mongolei kann als erfolgreich angesehen werden und das Ansehen bei den dritten Nachbarn ist hoch. In Bezug auf die Stärkung von Demokratie und Marktwirtschaft wird das Land, vor allem in Anbetracht der geografischen Lage, als ein Aushängeschild für westliche Werte gesehen. Die internationalen Beziehungen wurden seit der Unabhängigkeit des Landes trotz chinesischer und russischer Vorbehalte gegen die Drittnachbarpolitik auf politischer Ebene erfolgreich ausgebaut und etabliert – dies nicht zuletzt aufgrund der geostrategisch wichtigen Lage und des Ressourcenreichtums.

ENTTÄUSCHTE WIRTSCHAFTLICHE UND SICHERHEITSPOLITISCHE ERWARTUNGEN

An der wirtschaftlichen Abhängigkeit von den großen Nachbarn hat auch die Drittnachbarpolitik nichts ändern können. Trotz ihrer diplomatischen Erfolge muss die Mongolei konstatieren, dass sich ihr hohes Ansehen bei den Adressaten der eigenen

Drittnachbarpolitik nicht in Form von Sicherheit und wirtschaftlicher Kooperation auszahlt. An der wirtschaftlichen Abhängigkeit von den großen Nachbarn hat eben diese Politik nichts ändern können. Die Ausrichtung des Außenhandels auf den nachfragestarken Nachbarn China war folgerichtig und hat entscheidend zum wirtschaftlichen Aufschwung beigetragen.²⁵ Damit wurde aber auch das erklärte ökonomische Ziel der mongolischen Drittnachbarpolitik verfehlt: Die Direktinvestitionen einer Nation sollten nicht mehr als ein Drittel der gesamten ausländischen Direktinvestitionen ausmachen.²⁶

Die Stagnation in den Wirtschaftsbeziehungen ist teils selbstverschuldet, teils bedingt durch die infrastrukturellen Probleme sowie die sinkenden Weltmarktpreise im Rohstoffbereich. Selbstverschuldet sind sie deshalb, weil auf dem Höhepunkt des mongolischen Wachstumswunders im Jahr 2011 (jährliches Wachstum von

23 | Vgl. Barkmann, Fn. 21, S. 11 f.

24 | Vgl. NATO, „NATO's cooperation with Mongolia“, 23.03.2012, http://nato.int/cps/en/natohq/topics_85297.htm [23.10.2015].

25 | Vgl. Jürgen Kahl, „Schnelles Ende der Bonanza. Ernüchterung folgt in der Mongolei auf die Euphorie“, *Neue Zürcher Zeitung*, 24.03.2015, <http://nzz.ch/1.18508468> [13.10.2015].

26 | Vgl. Institute for Strategic Studies, Fn. 14, S. 6.

17,5 Prozent)²⁷ neue Gesetze verabschiedet wurden, die zum Rückgang ausländischer Direktinvestitionen führten.²⁸ Die beiden Gesetze mit den gravierendsten Auswirkungen waren das Sondergewinnungssteuergesetz und das Gesetz über ausländische Investitionen in strategische Ressourcen. Ersteres führte mit weiteren Steuern zu einer Gesamtbesteuerung der Gewinne im Bergbau von 100 Prozent. Zweiteres hatte 2012 zum Ziel, die Übernahme mongolischer Betriebe durch chinesische Staatsunternehmen zu verhindern. Allerdings betraf das Gesetz auch alle anderen ausländischen Unternehmen.²⁹ Beide Gesetze wurden im Eilverfahren und ohne die Anhörung von Unternehmerverbänden beschlossen. Dieser intransparente legislative Vorgang sowie die hohe Besteuerung führten zum Abwandern der Investoren. Im Jahr 2012 lagen die ausländischen Direktinvestitionen noch bei 4,4 Milliarden US-Dollar, sanken jedoch 2013 um die Hälfte auf 2,1 Milliarden US-Dollar. In 2014 dürften laut Prognose der Weltbank nur 0,9 Milliarden US-Dollar ins Land geflossen sein.³⁰

Die beiden Gesetze mit den gravierendsten Auswirkungen waren das Sondergewinnungssteuergesetz und das Gesetz über ausländische Investitionen in strategische Ressourcen.

Zweifelhaft ist darüber hinaus, ob sich durch die Drittnachbarpolitik die Sicherheitslage der Mongolei verbessert hat. Nüchtern betrachtet, war dies auch kaum zu erwarten. Der Einfluss externer Faktoren wie die Balance zwischen den beiden Großmächten definiert letztendlich die Sicherheit der Mongolei oder, anders formuliert: Mongolische Sicherheitspolitik hat keinerlei Chance auf Eigenständigkeit.³¹

Verbesserungswürdig erscheint der Einsatz der außenpolitischen Ressourcen. Gerne bietet sich die Mongolei z.B. als Gastgeber internationaler Konferenzen an, obwohl deren Vorbereitung und Durchführung eine beachtliche organisatorische und finanzielle Herausforderung darstellen. Mit Spannung wird der ASEM-Gipfel

27 | Vgl. Weltbank, „Mongolia“, <http://worldbank.org/en/country/mongolia> [02.03.2015].

28 | Vgl. Jürgen Kahl, „Rohstoffreiche Mongolei. Monopoly um mongolische Bodenschätze“, *Neue Zürcher Zeitung*, 02.08.2012, <http://nzz.ch/1.17426823> [13.10.2015].

29 | Vgl. U.S. Embassy in Mongolia, „2015 Investment Climate Statement“, 05/2015, <http://mongolia.usembassy.gov/ics2015.html> [28.09.2015].

30 | Vgl. Germany Trade and Invest, „Wirtschaftsboom in der Mongolei kühlt ab“, 16.01.2015, <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=1153750.html> [03.03.2015].

31 | Vgl. Damba Ganbat, „National Security Concept of Mongolia: Basic Principle“, *NIDS Joint Research Series* 11, 2014, S. 92, http://www.nids.go.jp/english/publication/joint_research/series11/pdf/09.pdf [13.10.2015].

2016 in Ulaanbaatar erwartet. Schon heute sorgen sich die Gastgeber um genügend Hotelkapazitäten für die Staatsgäste. Unklar ist ebenso, wo die Regierungsflugzeuge untergebracht werden sollen. Der neue Flughafen wird voraussichtlich erst im darauf folgenden Jahr fertiggestellt werden.



Politische Besprechungen in der „Staatsjurte“: Um die mongolische Drittnachbarpolitik zu fördern, braucht es von europäischer Seite mehr Willen zu wirtschaftlicher Kooperation. | Quelle: © Soeren Stache, picture alliance / dpa.

Zusammenfassend gesagt bleibt die Mongolei bislang geopolitisch und wirtschaftlich eher unbedeutend. Da die Drittnachbarpolitik nicht im erwarteten Maß erfolgreich war, stellt sich die Frage nach den Alternativen, wobei sich im Grunde nur zwei anbieten: Entweder setzt die Mongolei bewusst auf die Kooperation mit den großen Nachbarn oder wählt weiterhin den beschwerlichen Weg der Drittnachbarpolitik. Aus europäischer Sicht ist dieser Weg die erfolgreichere Strategie, da die wirtschaftlichen Potenziale vorhanden sind und die mongolische Demokratie auf andere asiatische Länder ausstrahlen könnte. Schon heute gibt es mongolische Initiativen zur Demokratieförderung in Ländern wie Myanmar und Kirgisien. Dafür braucht es aber gerade von europäisch-deutscher Seite mehr Willen zu wirtschaftlicher Kooperation in den Beziehungen bzw. von mongolischer Seite ein höheres Maß an Verlässlichkeit und Investorenschutz. Bislang entspricht das mongolische Verständnis von Verhandlungen, Vertragstreue und Projektumsetzung nicht westlich-europäischen bzw. internationalen Standards, was in der Vergangenheit zu einem Vertrauensverlust führte.

Letztlich liegt die Lösung eben dieser Probleme jedoch allein in mongolischer Hand.

ALTERNATIVE EINS: ZURÜCK ZU DEN GROSSEN NACHBARN

Als Sinnbild für die erneut erstarkende Hinwendung zu den großen Nachbarn stehen die beiden zeitlich dicht getakteten und wohl durchchoreografierten Staatsbesuche Xi Jinpings (21. bis 22. August) und Wladimir Putins (3. September) im Jahr 2014. Im April des Jahres 2015 zog Präsident Elbegdorj in einer Erklärung vor dem Parlament Bilanz seiner Außenpolitik und unterstrich die Bedeutung der beiden großen Nachbarn: Die mongolische Außenpolitik richte ihren Blick nicht in die Ferne, sondern auf die unmittelbaren Nachbarstaaten. Deshalb spielten die Beziehungen zu Russland und China in der mongolischen Außenpolitik die wichtigste Rolle. Die Besuche Xi Jinpings und Wladimir Putins im letzten Jahr seien große Erfolge gewesen. Die zahlreichen Vereinbarungen sollten nun umgesetzt werden.³²

Hier ist grundsätzlich zu beachten, dass eine stärkere Kooperation mit den großen Nachbarn gerade im wirtschaftlichen Bereich der Aufgabe der mongolischen Eigenständigkeit gleichkommen würde. Schon jetzt ist vor allem der chinesische Einfluss immens. Gerade deshalb und auch aufgrund der Entwicklung in der chinesischen Inneren Mongolei gibt es erhebliche antichinesische Ressentiments. In der Mongolei kommt es immer wieder zu tätlichen Angriffen gegen Chinesen.³³ Auch wenn beide Seiten sich als Freunde bezeichnen und die guten Beziehungen loben, sind diese doch alles andere als frei von Spannungen. Historisch geprägte Ängste und Vorurteile mischen sich mit aktuellen Entwicklungen, die von vielen Mongolen als bedrohlich empfunden werden. Dazu gehört z.B. die Angst vor dem Verlust der eigenen Kultur und des Bodens angesichts der zunehmenden Dominanz des übermächtigen Nachbarn. Die Tatsache, dass ein Großteil der mongolischen Rohstoffe nach China exportiert wird, bekräftigt die Argumente jener, die den Ausverkauf der Bodenschätze kritisieren.

Historisch geprägte Ängste und Vorurteile zwischen China und der Mongolei mischen sich mit aktuellen Entwicklungen, die von vielen Mongolen als bedrohlich empfunden werden.

32 | Vgl. Pressespiegel des *Deutschen Radios Ulaanbaatar*, Ausgabe 15, 2015, 17.04.2015.

33 | Vgl. Kahl, Fn. 28.

Die Befürchtungen auf mongolischer Seite sind nicht unbegründet. Für das kollektive Gedächtnis Chinas gehört die „Äußere Mongolei“ zum chinesischen Staatsgebiet. Außerdem verfügt China über ausreichende Bevölkerungspotenziale, um die Gebiete der Mongolei theoretisch schnell besiedeln zu können. Zudem würde Russland durch den Verlust der Eigenständigkeit der Mongolei eines unersetzbaren strategischen Vorteils beraubt: Die Pufferfunktion der Mongolei gegen den Bevölkerungsdruck aus China für die rohstoffreichen, sibirischen Gebiete Russlands würde wegfallen. Dabei ist zu beachten, dass die chinesische Einflussnahme grundsätzlich defensiv und der Aspekt der Gesichtswahrung prägend ist. Schon jetzt ist eine ausgeprägte chinesische Einflussnahme in den Bereichen Wirtschaft und Infrastruktur zu erkennen.³⁴

Das Ansehen Russlands ist hingegen um Einiges positiver. Das ist insofern bemerkenswert, da die Jahre der de facto Sowjetrepublik erst 25 Jahre zurückliegen. Bis heute wird mit dem russischen Einfluss die Modernisierung des Landes verbunden. Die Sowjetunion hatte Häuser und Schulen gebaut und für ein relativ hohes Bildungsniveau gesorgt, die Alphabetisierungsrate lag 1990 bei 96 Prozent.³⁵ Große Unterschiede zwischen Arm und Reich, wie sie sich heute zunehmend zeigen, gab es seinerzeit nicht. Einer der Gründe für die Hinwendung zu Russland liegt sicher auch an der mangelhaften Aufarbeitung der eigenen Geschichte. Ein intensiver öffentlicher Diskurs blieb aus. Das Verhältnis beider Länder zueinander leidet dennoch an gegenseitigem Misstrauen. Da Russland langfristig Probleme haben wird, die sibirischen Gebiete zu entwickeln, bleibt die souveräne Mongolei ein wichtiger Baustein im russischen Sicherheitskonzept. Russland hat daher ein Interesse daran, die Unabhängigkeit und Souveränität der Mongolei zu stärken.³⁶

Zu beachten ist, dass die mongolische Bevölkerung eher mit Russland (72,3 Prozent) als mit China (21,7 Prozent) eine zukunftsweisende und verlässliche Partnerschaft verbindet. Dass die Beziehungen zu Europa (11,3 Prozent) einen noch niedrigeren

Einer der Gründe für die Hinwendung zu Russland liegt auch an der mangelhaften Aufarbeitung der eigenen Geschichte.

34 | Vgl. Barkmann, Fn. 21, S. 9.

35 | Vgl. UNDP, „Human Development Report Mongolia“, 1997, S. 9, <http://www.mn.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/NH-DReports/mhdr1997eng.pdf> [28.09.2015].

36 | Vgl. Barkmann, Fn. 21, S. 9.

Stellenwert einnehmen als die zu China, passt in die ernüchternde Bilanz der Drittnachbarpolitik.³⁷

Der gute Vorsatz, sich um Ausgewogenheit bei der Gestaltung der nachbarschaftlichen Beziehungen zu bemühen, ist durch Chinas Dominanz als Handelspartner geschwächt worden. Die Mongolei importiert aus Russland fast ausschließlich Erdölzeugnisse, wobei diese Abhängigkeit von Russland gern als politisches Druckmittel eingesetzt wird. Ausgestattet mit großen eigenen Rohstoffvorkommen, hat der mongolische Rohstoffreichtum für Moskau nur geringe Attraktivität.³⁸ Unweigerlich entstand daraus ein Ungleichgewicht in den Beziehungen Ulaanbaatars zu den beiden Nachbarn. Eine Rückorientierung in Richtung Russland und China geht einher mit der Frage, zu welchem Nachbarn sich die Mongolei eher hinwendet? China-Skepsis und Russland-Sympathie können in der Konsequenz nur dazu führen, dass sich die Mongolei stärker an Russland bindet, um den chinesischen Einfluss sowohl wirtschaftlich als auch kulturell einzudämmen.



Fahrgestellwechsel: Die Transmongolische Eisenbahn ist Teil der kürzesten Eisenbahnverbindung zwischen Moskau und Peking. | Quelle: © Jeremy Hainsworth, picture alliance/AP Photo.

37 | Vgl. Studie des Sant Maral Stiftung. Durchschnittswerte aus den Jahren 2007 bis 2014. Mehrfachantworten waren möglich.

38 | Vgl. Barkmann, Fn. 21, S. 13.

Eine Chance könnte durchaus darin liegen, dass Putin nach den europäischen Sanktionen im Zuge der Ukraine-Krise seinen Blick stärker nach Asien richtet.³⁹ Das zuletzt schrumpfende Wirtschaftswachstum der Mongolei trägt ebenfalls zu einer gegenseitigen Annäherung beider Länder bei. Beim Besuch Wladimir Putins im Jahr 2014 wurde beschlossen, die Beziehungen unter anderem in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur, Militär und Technik zu vertiefen. Die erweiterte Zusammenarbeit soll die Kooperation zu einer realen strategischen Partnerschaft ausbauen. Die 1995 eingeführte beidseitige Visapflicht wurde im Januar 2015 aufgehoben und durch eine Visafreiheit für Aufenthalte von bis zu 30 Tagen ersetzt.⁴⁰ Dies unterstützt nicht nur den Tourismus, sondern erleichtert vor allem den Zugang russischer Geschäftsleute zum mongolischen Markt. Zwar sank das Handelsvolumen beider Länder von 2012 auf 2013 um 16 Prozent auf 1,6 Milliarden US-Dollar, doch soll es bis 2020 auf zehn Milliarden US-Dollar gesteigert werden.

ALTERNATIVE ZWEI: EINE ZIELGENAUERE DRITTNACHBARPOLITIK

Die Probleme und Rückschläge bei der Drittnachbarpolitik sind benannt. Doch eine wirkliche Alternative fehlt. Wie die historische Erfahrung zeigt, droht die Mongolei durch das Machtungleich-

gewicht in der Region erneut zum Spielball

einer der beiden großen Nationen zu werden.

Ein größerer Einfluss der großen Nachbarn

kann nicht im Interesse der Mongolei sein,

würde dies doch auf mittlere oder lange Sicht

faktisch den erneuten Verlust der Eigen-

ständigkeit bedeuten. Eine grundlegende Entscheidung für die

Drittnachbarpolitik setzt allerdings Veränderungen des eigenen

politisch-rechtlich-ökonomischen Vorgehens voraus. So sollten

die diplomatischen Anstrengungen Hand in Hand mit wirtschaft-

lichen Initiativen gehen, um die Volkswirtschaften der Mongolei

und der westlichen Länder stärker zu verschränken. Damit würde

auch real der Einfluss Chinas und Russlands abgeschwächt. Die

Unfähigkeit der Mongolei, die Rohstoffinteressen der westlichen

Industrienationen – insbesondere Europas – zu bedienen, liegt

an infrastrukturellen Defiziten der Mongolei und dem mangelnden

Investorenschutz.

Die Unfähigkeit der Mongolei, die Rohstoffinteressen der westlichen Industrienationen zu bedienen, liegt an infrastrukturellen Defiziten und mangelndem Investorenschutz.

39 | Vgl. ebd., S. 16.

40 | Vgl. Embassy of Mongolia to the United States of America, „List of Countries and Regions without Visa“, <http://mongolianembassy.us/list-of-countries-and-regions-with-no-visa-2> [28.09.2015].

Zudem gibt es Potenziale bei der Verzahnung der einzelnen Politikfelder. Diplomatie, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Innenpolitik können besser aufeinander abgestimmt werden. Die Enteignung ausländischer Investoren mag eine pragmatische innenpolitische Entscheidung sein, doch führt sie dazu, dass diese vorsichtiger werden oder sich gar vollkommen zurückziehen. Durch eine ganzheitliche Betrachtung der verschiedenen Politikfelder könnte die Drittnachbarpolitik erfolgreicher gestaltet werden.

Ebenso wichtig ist es, die für ein kleines Land ohnehin begrenzten diplomatischen Möglichkeiten gewinnbringend zu nutzen. Hierfür unabdingbar ist eine klare Zielsetzung für die Außenpolitik sowie eine Strategie zu deren Umsetzung. Unter den dritten Nachbarn verstehen die Mongolen im Grunde alle Staaten außer Russland und China, wobei die Spannbreite derer, zu denen das Land gute diplomatische Beziehungen pflegt, von Deutschland bis Nordkorea reicht. Die eher willkürliche Definition eines Landes als Drittnachbar hat hierbei den entscheidenden Vorteil, dass die beiden großen Nachbarn Russland und China eine zu deutliche Orientierung der Mongolei in Richtung EU und NATO offenbar kaum zu beunruhigen scheint.

Auch aus europäischer Sicht besteht durchaus Interesse an einer Fortführung der mongolischen Drittnachbarpolitik. Erstens kann die Mongolei im Kampf um die Rohstoffressourcen der Zukunft ein wichtiger Partner werden. Für Europa entspräche es einem Worst-Case-Szenario, wenn die Mongolei die Probleme in den Bereichen Infrastruktur und Investorenschutz löst, nachdem bereits große Teile der Rohstoffvorkommen an China verteilt worden sind.

Zweitens kann die Mongolei ein wichtiger Anker für europäische Werte in Asien werden. Bislang entsprach die Performanz der mongolischen Demokratie nicht europäischen Standards. Nichtsdestotrotz bekennt sich die

Trotz bestehender Defizite in der Umsetzung bekennt sich die Mongolei zu Demokratie und Marktwirtschaft und fordert immer wieder westliche Unterstützung bei deren Weiterentwicklung.

Mongolei unüberhörbar zu Demokratie und Marktwirtschaft, wobei sie nachdrücklich die westliche Unterstützung bei deren Weiterentwicklung fordert. Das Land kann bei der Verbreitung dieser und anderer europäischer Werte in Asien helfen – vorausgesetzt, dass es den eingeschlagenen Kurs beibehält und die Europäische Union den Weg hin zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch durch wirtschaftliche Kooperationsbereitschaft stärker honoriert.

Drittens ist die Mongolei für die westlichen Länder durch ihre geografische Lage zwischen China und Russland sowie durch die Nähe zu den islamischen zentralasiatischen Ländern sicherheitspolitisch von Interesse. Das Land bietet sowohl der EU als auch den USA einen Standort in einer Region, die ihnen bis 1990 verschlossen war. Noch in den 1990er Jahren war eine Zusammenarbeit von NATO und Mongolei ausgeschlossen, war doch die Befürchtung zu groß, man könne einen der beiden großen Nachbarn irritieren.⁴¹ Heute ist die Zusammenarbeit zwischen NATO, OSZE und EU als gut zu bezeichnen. Dennoch bleibt die Gefahr, die großen Nachbarn ohne einen Gewinn für die eigene Sicherheit zu irritieren.

FAZIT

Durch die große wirtschaftliche, infrastrukturelle und sicherheitspolitische Abhängigkeit von den beiden großen Nachbarn ist die mongolische Außenpolitik ein schwieriger Balanceakt. Auf der einen Seite muss die Mongolei ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen diversifizieren. Auf der anderen Seite braucht sie eine gute Zusammenarbeit mit den beiden Nachbarn – trotz deren dominanten Auftretens in der Vergangenheit. Die mongolische Außenpolitik ist auch deshalb von der Angst geprägt, dies könne sich in Zukunft wiederholen. Die Drittnachbarpolitik war von daher eine folgerichtige Entscheidung und ist trotz der enttäuschten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Erwartungen alternativlos. Allerdings gibt es zahlreiche Möglichkeiten, diese Politik effektiver zu gestalten, um auch die wirtschaftlichen Beziehungen zu den westlichen Demokratien zu intensivieren. Diese wären eine Verbesserung des Investorenschutzes, eine zielgenauere Ausrichtung der Drittnachbarpolitik auf die wirtschaftlich starken Demokratien und ein weiterhin hohes Engagement in internationalen Organisationen. Einen möglichen Weg der Weiterentwicklung der Drittnachbarpolitik sowie, damit im Verbund, des langfristigen Schutzes der eigenen Unabhängigkeit brachte unlängst Präsident Elbegdorj ins Spiel. Er sprach sich Anfang September 2015 dafür aus, dass die Mongolei einen Status permanenter Neutralität einnehmen solle.⁴² Damit hat er ein Zeichen Richtung einer weiteren Diversifizierung der Außenbeziehungen gesetzt. Neutralität im Sinne gute Beziehungen zu allen zu haben, kann die Eigenständigkeit sichern. Dies setzt jedoch die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen im Gefolge der Diversifizierung der politischen Beziehungen voraus.

41 | Vgl. Sarlagtay, Fn. 2, S. 111.

42 | Vgl. President Tsakhia Elbegdorj, „Mongolia – Neutrality“, *InfoMongolia.com*, 07.09.2015, <http://infomongolia.com/ct/ci/9695> [28.09.2015].

In der Zukunft werden die Beziehungen der Mongolei zu ihren großen und dritten Nachbarn durch deren Wettbewerb um die strategischen Ressourcen des Landes definiert. Letztendlich muss die Mongolei die genannten Herausforderungen bewältigen und das Spiel der Großmächte um die eigenen Rohstoffe nutzen. Dies würde dem Land die Möglichkeit eröffnen, die eigene nationale Sicherheit und Unabhängigkeit zu wahren. Ein Scheitern der Mongolei bei der Bewältigung dieser Herausforderungen könnte hingegen das Ende ihrer Eigenständigkeit bedeuten.⁴³

43 | Vgl. Sarlagtay, Fn. 2, S. 107.