



## RÜCKKEHR EINES DESIGNIERTEN TIGERS? Die mongolische Wirtschaft am Scheideweg

## THE RETURN OF A DESIGNATED TIGER? The Mongolian Economy Is at a Crossroads

**N**och vor acht Jahren galt die rohstoffreiche Mongolei als kommender Tigerstaat mit Wachstumsraten von über 17 Prozent. Feierlich und gelöst wirkte deshalb die Stimmung, als Bundeskanzlerin Merkel und der mongolische Regierungschef Batbold im Oktober 2011 in Ulaanbaatar ein gemeinsames Rohstoffabkommen unterzeichneten. Damals sprach der mongolische Premierminister von einem „historischen Ereignis“, heute hat sich Ernüchterung eingestellt. Als Folge eines drastischen Einbruchs ausländischer Direktinvestitionen musste die Mongolei im Mai 2017 einen Beistandskredit des Internationalen Währungsfonds aufnehmen. Auch der deutsch-mongolische Handel stagniert: Das Jahresvolumen der mongolischen Ausfuhren nach Deutschland umfasste zuletzt magere 8,2 Millionen Euro.

Nach der Revolution im Jahr 1990 hat sich in der Mongolei insgesamt eine stabile Demokratie mit einem Mehrparteiensystem, freien Wahlen und Gewaltenteilung etabliert. Geprägt wurde diese positive Entwicklung jedoch auch durch extrem häufige Regierungswechsel. In den vergangenen 29 Jahren waren 16 Regierungen an der Macht. Dennoch kann die Transformation des asiatischen Binnenstaates heute als gelungenes Beispiel eines demokratischen Staatsumbaus gelten, und auch in wirtschaftlicher

**J**ust eight years ago, Mongolia, a country rich in natural resources, was an up-and-coming tiger state with a growth rate of over 17 per cent. As such, there was a seemingly celebratory and relaxed mood when German Federal Chancellor Merkel and Mongolian head of government Batbold signed a joint raw materials agreement in Ulaanbaatar in October 2011. What the Mongolian prime minister called a “historic event” at the time, is now being viewed in a more sombre light. Following a drastic drop in foreign direct investments, Mongolia had to take a standby credit from the International Monetary Fund in May 2017. Trade between Germany and Mongolia also stagnated, with the annual volume of Mongolian exports to Germany amounting to a meagre 8.2 million Euro.

After the revolution in 1990, an overall stable democracy was established in Mongolia with a multiparty system, free elections and separation of powers. However, this positive development was accompanied by extremely frequent changes of government. Sixteen different governments held power over the last 29 years. Nevertheless, the transformation of this landlocked Asian country can be held up as an example of a state that has been successfully converted into a democracy. Mongolia also has enormous economic po-

- ◀ **Der Staatspräsident der Mongolei Chaltmaagiin Battulga (r.) und Dr. Gerhard Wahlers, stellvertretender Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung**  
The President of Mongolia Chaltmaagiin Battulga (r.) and Dr Gerhard Wahlers, Deputy Secretary General of the Konrad-Adenauer-Stiftung

Hinsicht verfügt das Land über gewaltige Potenziale. So finden sich in der Mongolei einige der weltweit größten Kohle-, Kupfer- und Goldvorkommen, Uran, Erdöl, Zink sowie seltene Erden und Metalle.

### Fehlende Auslandsinvestitionen

„Die Politik hat bei den ausländischen Investoren viel Vertrauen verspielt, das es jetzt mühsam zurückzugewinnen gilt. Darüber hinaus müssen wir unsere Anstrengungen zur Diversifizierung der Wirtschaft vorantreiben“, fasst die Ökonomin Lakshmi Boojoo die Herausforderungen zusammen. Sie ist Geschäftsführerin des Economic Policy and Competitiveness Research Centers, eines mongolischen Thinktanks, der sich der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft verschrieben hat. Fehlende Investitionssicherheit und Korruption haben zu einem rasanten Wegbrechen ausländischer Direktinvestitionen geführt. Diese reduzierten sich drastisch von knapp 2,1 Milliarden US-Dollar im Jahr 2012 auf lediglich 110 Millionen US-Dollar in 2015. „Die Investoren halten sich zurück, weil sie erfahren mussten, dass sich die Politik nach Regierungswechseln nicht mehr an zuvor abgeschlossene Vereinbarungen gebunden fühlt“, so Lakshmi. Ein steter politischer Zankapfel ist etwa ein im Jahr 2009 mit der Rio Tinto Group abgeschlossener Vertrag zur Ausbeutung der wolmöglich größten Kupfermine der Welt, Oyuu Tolgoi. Der vereinbarte Minderheitsanteil des mongolischen Staates in Höhe von 34 Prozent wird in Teilen von Politik und Öffentlichkeit als Ausbeutung kritisiert. Der über Jahre öffentlich ausgetragene Konflikt ist ein Grund dafür, weshalb größere Auslandsinvestitionen derzeit ausbleiben.

tential, counting among its resources some of the world’s biggest coal, copper and gold deposits, uranium, petroleum, zinc, and rare earth elements and metals.

### A Lack of Foreign Investments

“Foreign investors have lost a great deal of confidence due to the policies, and we will have to struggle to regain it now. In addition, we need to continue with our efforts to diversify the economy,” says economist Lakshmi Boojoo, summing up the challenges. She is the director of the Economic Policy and Competitiveness Research Center, a Mongolian think tank, dedicated to boosting the competitiveness of the national economy. A lack of investment security and corruption have led to the rapid erosion of foreign direct investment, which fell drastically from nearly 2.1 billion US dollars in 2012 to just 110 million US dollars in 2015. “Investors are holding back because they learned that following a change of government, politicians do not always feel bound to honour prior agreements”, says Lakshmi. One ongoing political bone of contention is the contract concluded with the Rio Tinto Group in 2009 for the exploitation of what may be the biggest copper mine in the world, Oyu Tolgoi. There had been criticism regarding the agreed minority stake of the Mongolian state, which – at 34 per cent – is seen by some politicians and the public as exploitative. The dispute has been playing out publicly for years and is one main reason behind the lack of any major foreign investments at this time.

Konrad-Adenauer-Stiftung, a German political foundation, together with former Prime Minister Altankhuyag, initiated a series of events in Mongolia last year to promote a sustainable and social raw materials policy. One major issue is that, until now, the population has barely profited from the

- ▼ **Großer Staats-Chural: das mongolische Parlamentsgebäude**  
State Great Khural: the Mongolian parliament building



Gemeinsam mit dem ehemaligen Premierminister Altankhuyag hat die Konrad-Adenauer-Stiftung in der Mongolei im vergangenen Jahr eine Veranstaltungsreihe zur nachhaltigen und sozialen Rohstoffpolitik initiiert. Denn ein wesentliches Problem besteht darin, dass die Bevölkerung bislang kaum vom Rohstoffreichtum profitiert. Dies zeigt sich etwa am Arbeitsmarkt: Obwohl die Rohstoffbranche für etwa 90 Prozent der Exporte steht, sind in diesem Sektor weniger als vier Prozent der Mongolen tätig. Viele der ausländischen Investoren brachten ihre eigenen Facharbeiter mit. Seit 2013 ist die Deutsch-Mongolische Hochschule für Rohstoffe und Technologie darum bemüht, mongolische Arbeitskräfte für spezialisierte Tätigkeiten im Bergbau auszubilden. Ob diese Initiative mittel- und langfristig den gewünschten Erfolg haben wird, muss sich noch zeigen.

### Im Verbund mit China und Russland

Zwischen dem chinesischen Drachen und dem russischen Bären gelegen, ist die Mongolei wirtschaftlich stark von ihren Nachbarländern abhängig. Statistiken besagen, dass heute etwa 90 Prozent der mongolischen Exporte nach China ausgeführt werden. Mit der außenpolitischen Doktrin der sogenannten „Politik des dritten Nachbarn“ hat die Mongolei in den vergangenen Jahren vor allem eine Intensivierung der Bindungen an die hochentwickelten Demokratien des politischen Westens, insbesondere an die EU, Japan und die USA, angestrebt. Staatspräsident Battulga, der seit 2017 im Amt ist, scheint jedoch unter dem Vorzeichen eines neuen Pragmatismus eine Kehrtwende in den Außenwirtschaftsbeziehungen zu vollziehen. Als erfahrener Geschäftsmann zeigt sich Battulga davon überzeugt, dass wirtschaftlicher Fortschritt in der Mongolei nur im Verbund mit den beiden Nachbarstaaten möglich ist. In seiner Rede beim mongolischen Wirtschaftsforum im Juni 2018 mahnte er die Umsetzung des Nationalen Sicherheitsplans an, der eine enge Kooperation mit Russland und China vorsieht. Konkret stellt

wealth of raw materials. This is evident from the labour market: although the raw materials industry accounts for around 90 per cent of exports, less than four per cent of Mongolians are employed in the sector. Many foreign investors brought along their own skilled workers. In response to this, the German-Mongolian Institute for Resources and Technology (GMIT) has been training Mongolian workers for specialised jobs in mining since 2013. Whether the initiative will be successful over the mid and long term remains to be seen.

### Cooperating with China and Russia

Situated between the Chinese dragon and the Russian bear, Mongolia depends economically on its neighbouring countries to a large extent. According to statistics, around 90 per cent of Mongolian exports go to China. In line with its “third neighbour policy” of foreign relations, Mongolia has endeavoured to strengthen its connections mainly with the advanced democracies of the political West, particularly the EU, Japan and the U.S. However, President Battulga, in office since 2017, appears to be making a sharp reversal in foreign trade relations in the spirit of a new pragmatism. An experienced businessman, Battulga apparently believes that economic progress in Mongolia can only be achieved in cooperation with its two neighbouring states. In his speech at the Mongolia Economic Forum in June 2018, he called for the implementation of the National Security Plan, which outlines a close cooperation with Russian and China. Specifically, Battulga even foresees Mongolia’s potential membership in the Shanghai Cooperation Organisation (SCO). The SCO is an international organisation that includes China, Russia, Kazakhstan, Kirgizstan, Tajikistan, Uzbekistan, India and Pakistan as members.

It is unlikely, however, that Mongolia will become a member any time soon. Battulga’s plans unleashed a controversial domestic policy debate. Policymakers and the public have





▲ Teilnehmer einer Rohstoffkonferenz in der nördlichen Khövsgöl-Provinz  
Participants in a Raw Materials Conference in the northern Khövsgöl Province

te Battulga gar eine mögliche Mitgliedschaft der Mongolei in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) in Aussicht. Die SCO ist eine internationale Organisation mit den Mitgliedern China, Russland, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan, Indien und Pakistan.

Ein baldiger Beitritt der Mongolei scheint jedoch unwahrscheinlich. Mit seinen Plänen löste Battulga eine kontroverse innenpolitische Debatte aus. Denn gegen eine Mitgliedschaft der Mongolei herrschen in Politik und Bevölkerung schwerwiegende Vorbehalte. Als demokratischer Rechtsstaat solle die Mongolei besser auf Distanz zur SCO gehen, auch um die außenpolitische Souveränität des Landes nicht zu gefährden, so die Mehrheitsmeinung im Land. Doch ist es Battulga gelungen, in unterschiedlichen Bereichen erfolgreiche Initiativen anzustoßen, etwa bei der Modernisierung der rückständigen Landwirtschaft. Im Sinne seiner außenpolitischen Linie ist mit China eine enge Kooperation bei der Kaschmirproduktion geplant, und mit beiden Nachbarstaaten werden derzeit Vorhaben zur Verbesserung der Infrastruktur diskutiert. Kooperationsverhandlungen mit Frankreich und eine Einigung über den Erwerb von Landmaschinen mit Weißrussland zeigen dabei gleichzeitig Flexibilität.

Bedingt durch gestiegene Rohstoffpreise und damit verbesserte Exporterlöse konnte sich die mongolische Wirtschaft zuletzt wieder erholen und verzeichnete im vergangenen Jahr gar ein Wachstum von 6,9 Prozent. „Ob es der Mongolei langfristig gelingt, diesen Trend zu verstetigen, wird davon abhängig sein, ob sie es glaubhaft schafft, für Investitionssicherheit zu sorgen, Korruption zu bekämpfen und die Einnahmen aus dem Verkauf von Bodenschätzen zukunftsgerichtet zu investieren“, so die Geschäftsführerin des Deutsch-Mongolischen-Unternehmensverbandes (DMUV), Rebecca Schmücking. Wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe des Landes ist es, seine Volkswirtschaft breiter aufzustellen, neue Branchen zu erschließen und damit unabhängiger vom krisenanfälligen Rohstoffmarkt zu werden. Sollte dies gelingen, wäre eine Rückkehr des mongolischen Tigers mit zweistelligen Wachstumsraten durchaus im Bereich des Möglichen. ■

serious reservations about Mongolia’s membership. The majority in the country believes that, as a constitutional democracy, Mongolia should maintain a distance from the SCO in order to prevent risking the country’s sovereignty in foreign affairs. Nonetheless, Battulga has managed to launch successful initiatives in several areas, such as the modernisation of the outdated agricultural sector. Under his foreign policy leadership, close cooperation with China is planned for cashmere production, and plans to improve the infrastructure are currently under discussion with both neighbouring countries. At the same time, negotiations to cooperate with France and an agreement with Belarus on the purchase of agricultural machinery demonstrate flexibility.

Due to the increase in the price of raw materials and the resulting increase in export earnings, the Mongolian economy was recently able to recover and even recorded a growth of 6.9 per cent last year. “Whether Mongolia succeeds in stabilising this trend over the long term depends on whether it manages to credibly ensure investment security, combat corruption, and invest the revenues from the sales of natural resources with a view to the future”, says Rebecca Schmücking, executive director of Deutsch-Mongolischer Unternehmerverband (German-Mongolian Business Association – DMUV). The country’s most important economic task is to establish a broader position for its national economy and develop new sectors, thereby reducing its dependence on the volatile raw materials market. If it succeeds in doing so, we may very well see the return of the Mongolian tiger with double-digit growth rates. ■

**AUTOR / AUTHOR:**  
Johann C. Fuhrmann



Johann C. Fuhrmann leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Mongolei. Zuvor war er als Fachgebietsleiter Wachstum und Innovation für den Wirtschaftsrat tätig. Als Stipendiat der Studienstiftung des Deutschen Volkes erwarb er seinen Masterabschluss (MSc.) an der London School of Economics.

Johann C. Fuhrmann heads the international office of the Konrad Adenauer Foundation in Mongolia. Prior to that, he was Head of Growth and Innovation at the Economic Council. As a scholarship holder of the German Academic Scholarship Foundation he obtained his Master’s degree (MSc.) at the London School of Economics.