FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Gesellschaftspolitisches Kooperationsprogramm nordöstliches Asien

Gesellschaftspolitische Kooperation in der Mongolei

Projektnummer: 2002 28 197

Jahresbericht 2008

Teil 1: Politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Mongolei 2008

Roland Feicht
Peking, VR China
Januar 2009

Das Wichtigste auf einen Blick

- Für die Mongolei war das Jahr 2008 politisch ein schwieriges Jahr. Die Wahlen Ende Juni zum nationalen Parlament (Große Staatsversammlung) führten in eine politische Krise, die von gewaltsamen Protesten mit 5 Toten und über 300 Verletzten gegen angebliche Wahlfälschungen großen Ausmaßes seitens der regierenden Mongolischen Revolutionären Volkspartei (MRVP) ausgelöst wurde.

- Die aus den Wahlen mit absoluter Mehrheit siegreich hervorgegangene MRVP schloss daraufhin mit der größten Oppositionspartei, der Demokratischen Partei (DP) im September einen Burgfrieden in Form einer großen Koalition; aus Sicht der Mehrheiten in beiden Parteien die einzige Möglichkeit, das Land mit Blick auf die Überwindung der großen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu führen, und um nicht in lähmenden politischen Grabenkämpfen zu versinken. Das Parlament bestätigte am 11. September den amtierenden Ministerpräsidenten S. Bayar von der Revolutionären Volkspartei im Amt. Alle wichtigen Regierungsposten wurden im Verhältnis 60:40 zwischen MRVP bzw. DP verteilt.

- Gegenwärtig sind 72 von den 76 Abgeordneten vereidigt. 45 Parlamentssitze entfallen auf die MRVP und 25 auf die DP. Die parlamentarische Opposition sieht sich auf ganze zwei Mandate reduziert, wobei nur hinter einem Mandat eine funktionierende Partei steht. Waren im alten Parlament von den 76 Abgeordneten noch sechs Frauen vertreten, so sitzen in der neugewählten Großen Staatsversammlung nur noch drei.

- Wirtschaftlich und sozial wird das Land seit über einem Jahr von hoher Inflation belastet, die nicht nur von den exorbitant steigenden internationalen Erdöl- und Getreidepreisen bis Mitte des Jahres sondern auch durch erhebliche Lohn- und Gehaltserhöhungen vor allem im öffentlichen Dienst als dem größten Arbeitgeber und durch steigende Sozialleistungen in den letzten zwei Jahren ausgelöst wurde. Die real- und finanzwirtschaftlichen Folgen der internationalen Finanzmarktkrise sind seit Herbst in der Mongolei ebenfalls zunehmend spürbar. Vor allem deuten die nunmehr gefallenen Preise für Kupfer, das den Großteil des mongolischen Exports ausmacht, auf ein wirtschaftlich schwierigeres Jahr 2009 mit Wachstumsrückgang und Haushaltsproblemen hin.

- Der Mongolische Gewerkschaftsbund hat die gewerkschaftsinterne Reformarbeit zur Verbesserung der Interessenvertretung der Arbeitnehmer fortgesetzt. Mittlerweile wird ein flächendeckender Rechtsschutz für die Gewerkschaftsmitglieder eingeführt, und landesweite vorgerichtliche, tripartite Schlichtungsstellen für individuelle Arbeitskonflikte befinden sich im Aufbau.

1. Innen- und außenpolitische Entwicklung

Parlamentswahlen - Gewaltsame Ausschreitungen und politische Krise

Am 29. Juni fanden die Wahlen zum nationalen Parlament statt. Noch bis einen Monat vor den Wahlen hatten sich die großen Parteien in Umfragen ein Kopf-an-Kopf-Rennen geliefert. Um so größer war die Enttäuschung im Oppositionslager, als in der Nacht vom 30. Juni die vorläufigen Auszählungen einen überwältigenden Wahlsieg der MRVP andeuteten. Die Stimmung bei den Demokraten schlug in Zorn um, als sich die Revolutionäre Volkspartei in der gleichen Nacht zum Sieger erklärte. Ohne eindeutige Beweise bezichtigte der DP-Vorsitzende T. Elbegdorj die MRVP des massiven Wahlbetrugs und forderte Neuwahlen. In der so angeheizten Stimmung eskalierten Protestaktionen der neuen Parteienkoalition „Bürgerbündnis", die bei den Wahlen leer ausgegangen ist, am 1. Juli zu gewalttätigen Ausschreitungen, bei denen mehrere hundert von den etwa 8.000 Demonstranten das Parteihaus der Revolutionären Volkspartei niederbrannten. Auch der Kulturpalast, der die Philharmonie, die Gemäldegalerie und andere Kultureinrichtungen beherbergt, wurde verwüstet. Als die Polizei der Lage nicht mehr Herr werden konnte, verhängte Staatspräsident N. Enkhbayar daraufhin für 4 Tage den Ausnahmezustand über Ulan Bator. Bei den Ausschreitungen kamen fünf Menschen, davon vier durch Schüsse der Polizei ums Leben. Es gab über 300 Verletzte, davon etwa 100 Polizisten. Solche Ausschreitungen und eine Verhängung des Ausnahmezustands hatte es weder während der friedlichen Revolution von 1989/90 noch in all den Jahren danach gegeben. Dutzende der Gewalttäter wurden bereits zum Teil zu hohen Haftstrafen verurteilt. Gegen die mutmaßlichen Organisatoren des gewaltsamen Protestes, den Vorsitzenden der Bürgerpartei (Teil des Bürgerbündnisses) J. Batzandan und seinen Stellvertreter O. Magnai, sowie den Vorsitzenden der Republikanischen Partei, Jargalsaikhan wird derzeit noch ermittelt. Gegen 10 Polizisten wurden Verfahren wegen Mordes eingeleitet. Die heikle Frage, wer den Schießbefehl erteilt hatte, ist jedoch noch nicht geklärt.

Im Nachhinein stellte sich heraus, dass von einem massiven Wahlbetrug nicht die Rede sein konnte. Zwar wurde in einer ganzen Reihe von Fällen ganz offensichtlich gegen das Wahlgesetz verstoßen, nicht nur seitens der Kandidaten der MRVP, sondern auch der DP und anderen. Die Manipulationen erfolgten durch versuchten Stimmenkauf, direkte Geldverteilung an Wahlberechtigte, staatliche Vergünstigungen, unerlaubte private Wahlversprechen und durch Manipulationen bei der Auszählung. Doch der Vorwurf eines massiven Wahlbetrugs wurde besonders von internationalen Beobachtern in Frage gestellt. Etwa 120 ausländische Experten und mehr als 30 Journalisten hatten die Wahlen am 29. Juni beobachtet. In einer Erklärung stellte die amerikanische Asia-Foundation im Einklang mit der US-Botschaft fest, dass „insgesamt der (Wahl-) Prozess den Willen des Volkes widerspiegelt". Die Asia-Foundation war mit 17 Zweipersonenteams in 200 Wahllokalen mit repräsentativer Verteilung über die gesamte Mongolei gewesen und hatte dort den ganzen Wahlprozess kontrolliert. Darüber hinaus hatte die US-Botschaft selber sowie die Asia Pacific Democracy Partnership Monitoringteams ausgeschickt, so dass die Amerikaner insgesamt 52 Gruppen im Einsatz hatten. Alle sind zu ähnlichen Ergebnissen wie die Asia-Foundation gekommen.

Der Sieg der MRVP ist nur teilweise ihrer verbesserten Performance seit 2007 geschuldet. Der Erfolg der Revolutionären Volkspartei ist auch Ergebnis der Schwäche der Opposition. Noch bis Oktober letzten Jahres befand sich die Revolutionäre Volkspartei in einer tiefen Krise, die sich seit Anfang der letzten Legislaturperiode in 2004 allmählich verschärft hatte. Verschiedene Flügel in der Partei bemängelten nicht nur den profillosen Führungsstil ihres Vorsitzen-den und seit 2006 amtierenden Ministerpräsidenten M. Enkhbold, sondern forderten

vor allem die Eindämmung der Macht der kleinen Parteielite. Getrieben von den schlechten Umfragewerten veranstaltete die MRVP im Oktober 2007 einen Reformparteitag, der nicht nur einen repräsentativeren Parteirat und Vorstand wählte, die auseinanderstrebenden Flügel einte und damit die Motivation der ganzen Partei stärkte, sondern auch den aufstrebenden Generalsekretär S. Bayar zum neuen Parteivorsitzenden wählte. Noch im Oktober 2007 lag die Demokratische Partei bei den Umfragen des Instituts Sant Maral mit 29,1% vor der MRVP (25,3%). Im November 2007 hatte das Parlament dann Bayar zum neuen Ministerpräsidenten gewählt, dem es anschließend tatsächlich gelang, in seiner kurzen Amtszeit das bereits durch den Parteitag verbesserte Ansehen der Revolutionären Volkspartei wieder aufzupolieren. Auch die massive Kritik der Opposition gegen sein Versagen beim Kampf gegen die seit Monaten galoppierende Inflation hatte der MRVP offensichtlich nicht geschadet. Der Sieg der MRVP ist aber ganz besonders auch auf die Unfähigkeit der Opposition zurückzuführen, möglichst geeint gegen die MRVP anzutreten. Die Demokraten und die anderen kleinen Parteien haben wie bereits in den Jahren 1992, 2000 und 2004 das Erneuerungspotenzial der MRVP, der es nach der Wende vor 18 Jahren gelungen war, die Partei von einer leninistischen Kaderorganisation in eine demokratische Partei zu verwandeln, fahrlässig unterschätzt. Die Wähler haben ganz offensichtlich die Zersplitterung der Opposition als negativ empfunden und auf die Kraft der MRVP gesetzt.

Der Vorwurf des massiven Wahlbetrugs der DP an die MRVP einerseits und die Beschuldigung der Demokraten durch die Revolutionäre Volkspartei, dass die DP dadurch zu den gewaltsamen Protesten unmittelbar beigetragen habe, mündeten in eine allgemeine Vergiftung der politischen Atmosphäre und damit in eine politische Krise des Landes. DP-Parteichef Elbegdorj verpflichtete die gewählten Abgeordneten seiner Partei, sich der Vereidigung im neuen Parlament zu verweigern. Er geriet dadurch zunehmend in die Isolation, denn die Demokraten konnten den Vorwurf des massiven Wahlbetruges nicht mehr aufrecht erhalten. Die „Polarstern-Fraktion" in der DP, die traditionell einen kooperationswilligen Kurs gegenüber der MRVP verfolgt, gewann zunehmend an Boden und zwang Elbegdorj zum Rücktritt. N. Altankhuyag, Anführer dieser Fraktion, wurde schließlich auf einem Parteitag der DP Anfang September zum neuen Parteivorsitzenden gewählt. Die DP hatte damit den Wahlsieg der MRVP anerkannt.

Mit Ausnahme eines großen Wahlbezirks in Ulan Bator, der 4 Abgeordnete stellt, konnten die Meinungsverschiedenheiten über den Ausgang der Wahlen in sieben von 21 Bezirken ausgeräumt werden. Das Tauziehen zog sich aber bis zum 28. August hin. An dem Tag trat das neue Parlament zu seiner ersten konstituierenden Sitzung zusammen. Zum Teil musste neu ausgezählt werden. Unregelmäßigkeiten bei der Stimmauszählung hatte es auch wegen des allzu komplizierten Mehrheitswahlrechts gegeben. Während bei den Wahlen 2004 die Parteien einen Bewerber für jeweils einen der 76 Wahlkreise aufstellen durften, konnten bei diesen Parlamentswahlen je nach Größe der nunmehr auf 26 reduzierten Wahlkreise zwei, drei bzw. vier Kandidaten nominiert werden. Der Wähler konnte eine entsprechende Anzahl Stimmen abgeben. Gegenwärtig sind 72 von den 76 Abgeordneten vereidigt. 45 Parlamentssitze entfallen auf die MRVP und 25 auf die DP. Die parlamentarische Opposition sieht sich auf ganze zwei Mandate reduziert, wobei nur hinter einem Mandat, das der Vorsitzenden der Zivilcourage-Partei S. Ojun, eine funktionierende Partei steht.

Beschädigte Demokratie

Der bewusst begangene Wahlrechtsbruch durch eine ganze Reihe von Parlamentskandidaten und die grundsätzliche Anfälligkeit des Mehrheitswahlsystems in der Mongolei für Wahlbetrug rührt besonders von einem Verfahren, das wohlhabende Politiker bzw. Politiker mit reichen Sponsoren bevorzugt. Das System der Wahlkampffinanzierung erlegt dem Kandidaten alle Ausgaben für den Wahlkampf auf. Die muss er selber aufbringen oder einwerben. Selbst für seine Kandidatur muss er bspw. in die Parteikassen der MRVP und der DP 10.000 bzw. 20.000 US Dollar einzahlen. Daraus entstehen bei Kandidaten und Sponsoren Renditeerwartungen. Die Erfahrungen in den letzten 10 Jahren haben gezeigt, dass nicht wenige Parlamentarier vorrangig wegen ihrer Geschäftsinteressen im Parlament sitzen. Im Schnitt mussten die Kandidaten etwa 40.000 USD in den Wahlkampf investieren. Mit etwa 8 Mio. USD waren die Wahlkampfkosten aller Parteien um das 2,6-fache teurer als die der Bundestagswahlen 2005 in Deutschland! Die Diäten der Abgeordneten liegen derzeit aber bei etwa 500 US Dollar monatlich. Mit etwa der Hälfte der Abgeordneten sind im neuen Parlament noch mehr Geschäftsleute als im alten vertreten. Auch der verbissen geführte Kampf bei der Stimmenauszählung weist darauf hin, dass es im politischen Establishment nicht nur um politischen Einfluss geht, sondern auch um feste Geschäftsinteressen. Denn die Mongolei wird in den kommenden Jahren neue große Kupfer-, Kohle- und Goldvorkommen erschließen und neue Geschäftsfelder schaffen, die für viele Parlamentsabgeordnete sicherlich ganz besonders verlockend sind. Nach diesen Wahlen stellt sich deshalb die entscheidende Frage für die Mongolei noch dringlicher: Entweder entwickelt sich eine weniger korruptionsanfällige repräsentative parlamentarische Demokratie oder das politische System gerät definitiv unter den dominanten Einfluss einer kleinen, wirtschaftlich wie politisch mächtigen Elite. Der Schritt in eine derartige Fassadendemokratie ist bereits getan. Eng damit verbunden ist das Schicksal der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung. Die geplante Ausbeutung weiterer großer Rohstofflagerstätten ist in der Gefahr, zum exklusiven Geschäftsinteresse dieser Elite zu werden, wie in vielen anderen rohstoffreichen Entwicklungsländern.

Große Koalition des schlechten Gewissens

So ist es nicht verwunderlich, dass die kritische Öffentlichkeit in Ulan Bator hinter der Bildung der Großen Koalition der Revolutionären Volkspartei und der Demokraten gerade die Verfolgung solcher Interessen und die Gier nach Pfründen witterte. Andererseits hat sich die DP nur durch eine Regierungsbeteiligung vom konfrontativen Kurs gegen die MRVP abbringen lassen. Das war der Preis, den die MRVP zu zahlen hatte, um einer politischen Dauerkrise vorzubeugen, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu Neuwahlen geführt hätte. Das Risiko einer nicht auszuschließenden Wahlniederlage wollte die MRVP auf keinen Fall eingehen. Die Revolutionäre Volkspartei beschloss deshalb auf einem Parteitag im August die Bildung einer großen Koalition mit den Demokraten. Auf dem Parteitag der DP wurde dann Anfang September mit der Wahl des neuen Parteivorsitzenden N. Altankhuyag mit 180 zu 100 Stimmen der Weg zur Koalition mit der Revolutionären Volkspartei freigemacht. Auch das schlechte Gewissen gegenüber dem Wahlvolk hat beide Parteien zusammengeführt. Zu sehr hatten die Parteien bei diesen Wahlen das Image der parlamentarischen Demokratie in der Bevölkerung beschädigt und darüber hinaus im Wahlkampf verantwortungslose, weil kaum einlösbare populistische Wahlversprechen gemacht: Die Demokraten hatten ein Bürgergeld in Höhe von 1 Mio. Tugrik pro Person im Jahr versprochen. Und die MRVP hatte kurz vor den Wahlen das Angebot auf zusätzliche 0,5 Mio. Tugrik erhöht (1,5 Mio. Tugrik sind ca. 1.300 USD), in der Angst, ihr würden die Wähler davonlaufen. Insgesamt beliefe sich der Betrag auf das Doppelte des gesamten mongolischen Staatshaushalts im Jahr 2007! Keine

der beiden Parteien mochte gern allein die Verantwortung für diese Versprechen übernehmen. Bei den Menschen ist die Erwartung groß, diese Zahlungen zu erhalten, zumal mehr als ein Drittel der Mongolen in Armut leben. Die nach den Wahlen bereits von den Parteien angekündigte Vertröstung des Volkes auf künftige Gewinne der noch gar nicht erschlossenen großen Kupfer-, Kohle- und Goldreviere im Süden des Landes hat die Glaubwürdigkeit der beiden Parteien nicht verbessert. Nach der Einigung auf noch recht allgemeine Eckpunkte eines gemeinsamen Regierungsprogramms und der Schaffung eines gemeinsamen Koalitionsausschusses zur Beilegung von Streitigkeiten und Vorbereitung wichtiger Beschlüsse bestehend aus den beiden Parteivorsitzenden, den Generalsekretären und jeweils drei Vertretern aus Parlament und Regierung, wurde dann der MRVP-Vorsitzende S. Bayar vom Parlament mit großer Mehrheit beider Fraktionen zum neuen Ministerpräsidenten gewählt. N. Altankhuyag wurde sein Stellvertreter. Der alte Parteivorsitzende der Revolutionären Volkspartei und ehemalige Premier M. Enkhbold wurde gemäß der Proporzvereinbarung zweiter stellvertretender Premierminister, wodurch die zwei wichtigsten Lager in der MRVP, die um Bayar und Enkhbold in der Regierung eingebunden sind.

Zwar obsiegte bei beiden Parteien die Vernunft, dem Land lähmende politische Grabenkämpfe zu ersparen. Doch die große Koalition birgt auf der anderen Seite große Risiken für die parlamentarische Demokratie. Es gibt keine kraftvolle Opposition. Bei den Kommunalwahlen am 10. Oktober drückte ein Teil der Wähler, vor allem die Anhänger der DP, seinen Unmut über diese Konstellation durch Wahlenthaltung aus. Dadurch gelang es der MRVP die Mehrheit in 18 der 21 Aimags (Landesbezirke) zu erringen. In der Hauptstadt Ulan Bator, wo die Demokraten die größte Anhängerschaft haben, blieben viele Wähler den Wahlurnen fern, so dass in drei Wahlbezirken das gesetzliche Quorum von 50%+1 Wahlbeteiligung nicht erreicht werden konnte. Erst der zweite Wahlgang am 30. November war gültig - und wurde von der MRVP gewonnen.

Ihre Glaubwürdigkeit können die Koalitionspartner allein nur noch durch gute Regierungsführung wiedererlangen. Dafür legten sie aber einen schlechten Start hin. Die Verhandlungen über das gemeinsame Regierungsprogramm zogen sich wegen des Postengeschachers in beiden Parteien bei der Besetzung der stellvertretenden Ministerämter und Leitungen der Regierungsagenturen bis weit in den November hin. Erst am 21. November wurde das Programm dann vom Parlament verabschiedet. Dabei war den Programmgestaltern klar, dass das kleine Volk der Mongolen mit seinen 2,6 Mio. Einwohnern nur eine Zukunft hat, wenn die Politik die Rahmenbedingungen für ein tragfähiges und nachhaltiges Wachstum schafft, das an der Ausbeutung der großen Rohstofflagerstätten und der Landwirtschaft ansetzt und Industrialisierung und Ausweitung von Dienstleistungen ermöglicht, an der die Bürger/innen in wachsendem Maße produktiv teilhaben. Erst dadurch würden Voraussetzungen geschaffen, um graduell die strukturelle Armut von 32% der Bevölkerung abzubauen und bescheidenen Wohlstand auf breiterer Ebene zu ermöglichen. Dementsprechend konzentriert sich das Regierungsprogramm 2008-2012 auf schnelle Schaffung der rechtlichen und investiven Voraussetzungen bei der Erschließung neuer Bergbaureviere, die Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen, insbesondere beim Aufbau der Verarbeitung tierischer Rohstoffe (Kaschmir, Nahrungsmittel), Erzielung einer Eigenversorgung mit Produkten aus Ackerbau und Viehzucht, Ausbau der Gesundheitsversorgung und der Bildung, vor allem der Berufsausbildung sowie die Sicherung transparenter und kompetenter Regierungsarbeit, die auch die Eindämmung der auf allen Ebenen weit verbreiteten Korruption gewährleisten soll. Die einzelnen Vorhaben harren allerdings noch praktikabler Konkretisierungen. Entscheidend wird zunächst die schnellstmögliche Verabschiedung eines neues Bergbaugesetzes sein, das vor allem die Beteiligungen ausländischer Investoren definitiv regelt. Seit mehr als drei Jahren wurde dar-

über ein nationalistisch aufgeladener Streit nicht nur zwischen den Koalitionsparteien sondern auch mit Teilen der Zivilgesellschaft geführt, ob und in welchen Maße ausländische Investoren sich beteiligen dürfen.

Außenpolitik

Eingeklemmt zwischen den mächtigen Ländern Russland und China versucht die Mongolei einen unabhängigen Kurs von beiden zu steuern und den Einfluss beider Länder auszugleichen. Beide Länder sind besonders stark an den Rohstoffen der Mongolei, insbesondere an Kupfer, Kohle und Gold interessiert. Besonders wichtig ist der Mongolei dabei, die Kooperation mit dritten Ländern auszubauen. In den neuen Bergbaurevieren sieht die Mongolei deshalb westliche Investoren besonders gern, besonders die großen australischen, kanadischen und britischen Bergbauunternehmen. Allerdings werden diese Investoren derzeit wegen der langen Verzögerungen bei den Investitionsabkommen ungeduldig. Einige haben bereits mit Rückzug aus dem Geschäft gedroht. Bei der Zusammenarbeit mit Dritten zählt insbesondere die Pflege eines besonders engen und freundschaftlichen Verhältnisses mit den USA, aber auch mit Europa, darunter auch Deutschland. Japan und Südkorea gehören ebenfalls zu den engsten Kooperationspartnern. Diese Länder sind es auch, die die nicht unbeträchtliche bilaterale Entwicklungshilfe für die Mongolei leisten, und damit die Mongolei als einzige Demokratie neben Süd-Korea auf dem zentral- und ostasiatischen Festland unterstützen.

Die mongolische Regierung entwickelte in 2008 eine rege Reisediplomatie. So war beispielsweise Präsident Enkhbayar zu Besuchen in Japan, Südkorea und den USA sowie nicht zuletzt in China und Russland. Der hohe Stellenwert der Beziehungen zu China wird allein schon aus der wirtschaftlichen Bedeutung des Riesennachbarn für die Mongolei deutlich. So gehen 67% aller mongolischen Ausfuhren ins Reich der Mitte. Mit mehr als einem Drittel aller Importe ist China auch der größte Lieferant. Die wirtschaftliche Abhängigkeit von China ist in den letzten Jahren stark gestiegen. China ist vor allem Abnehmer von Kupfer, Kohle und Kaschmir und Lieferant von Industrieprodukten. Von Russland ist die Mongolei wegen der Erdöllieferungen abhängig. Die Mongolei bezieht einen Großteil des gesamten Erdöl- und Benzinbedarfs von seinem nördlichen Nachbarn. Russische Unternehmen sind darüber hinaus besonders im Kupferbergbau und bei der mongolischen Eisenbahn engagiert. Nur knapp ein Fünftel aller Einfuhren der Mongolei kommen aus Europa, davon etwa ein Drittel aus Deutschland. Auch als Abnehmer steht Europa nicht an vorderster Stelle. Die EU bezieht nur etwa ein Viertel aller mongolischen Exporte, darunter Deutschland nur magere 3%. Die Mongolei ist an einer Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland extrem interessiert und möchte die guten Beziehungen, die sich auch darin ausdrücken, dass Deutschland zweitgrößter Geber von Entwicklungshilfe ist, weiter ausbauen. Auch auf deutscher Seite wird der Zusammenarbeit in letzter Zeit größere Bedeutung beigemessen. Die deutsche Auslandsvertretung in Ulan Bator engagiert sich enorm. Nach Wirtschaftsminister Glos im Frühjahr besuchte Bundespräsident Horst Köhler die Mongolei im September. Mit Unterzeichnung der „Gemeinsamen Deklaration über umfassende Partnerschaft zwischen der Mongolei und der Bundesrepublik Deutschland“ wollen beide Seiten ihre Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Sicherheit, Militär, Kultur, Wissenschaft und Bildung weiter ausbauen. Deutschland ist damit das zweite Land nach Japan, das eine derartige Erklärung mit der Mongolei unterzeichnet, ganz im mongolischen Sinne des Ausbaus der „Dritten Nachbarschaft“, neben China und Russland.

2. Wirtschaftliche Entwicklung

Vorweg: Die Mongolei ist zwar fast so groß wie Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal zusammen, sie muss aber ihr Einkommen unter den Bedingungen schwieriger klimatischer Verhältnisse im überwiegend aus Steppe und Wüste bestehenden Land und eines noch niedrigen Bildungsniveaus ihrer 2,6 Mio. Einwohner erwirtschaften. Der Reichtum der Mongolei ist der Bergbau. Neben Kupfer, der Haupteinnahmequelle, und Gold verfügt die Mongolei über reiche Flussspat-, Eisenerz-, Molybdän- sowie Kohle- und Uranvorkommen. 80% der Staatseinnahmen stammen aus dem Rohstoffsektor (vor allem Kupfer). Darüber hinaus ist die Mongolei der zweitgrößte Produzent von Rohkaschmir weltweit. Das Bruttoinlandsprodukt betrug 2007 etwa 4 Mrd. USD, ca. 1.500 USD pro Kopf. Der Großteil wurde vom Staat und dem Kupferbergbau erwirtschaftet.

Zu den positiven Entwicklungen dieses Jahres gehört die Verbesserung der Nahrungsmittelsicherheit durch Eigenversorgung: Die Pläne wurden zu 83,6% erfüllt. In 2008 wurden etwa 35 Mio. USD in die Nahrungsmittelproduktion investiert. Die Anzahl der Beschäftigten der Branche wuchs um 10,6%. Die Nahrungsmittelindustrieproduktion stieg um 19,1%. Vor allem brachte die dritte Neulandgewinnung eine Weizenernte von 200 Tausend Tonnen ein, das 1,8-fache des Vorjahres. Der Binnenbedarf wurde bei Kartoffeln zu 100%, bei Getreide für Mehlherstellung allerdings nur zu 50% und bei Gemüse zu 49% gedeckt. Die Regierung erhofft sich durch die Weiterführung dieser Politik auch die importbedingte Inflation zu mindern. Darüber hinaus werden die gesunkenen internationalen Getreidepreise dazu beitragen.

Nach den vorläufigen Zahlen des Statistischen Amtes lag des Wirtschaftswachstum in 2008 bei 8,9%. Im Jahresdurchschnitt betrug die Inflation 28%. Experten gehen von einer Abschwächung in 2009 wegen der internationalen Wirtschaftskrise aus. Die Weltbank-Schätzung beläuft sich auf 7,5%. Die mögliche sinkende Kupfernachfrage insbesondere Chinas wird die mongolische Wirtschaft und den Staatshaushalt herb treffen. Zudem sind die Kupferpreise von 6.700 USD pro Tonne auf 4.100 USD (11/08) zurückgefallen. Die Haushälter prognostizieren einen Rückgang der Einnahmen aus der Exportsteuer von etwa 300 Mio. USD. Eine Reihe von Wirtschaftsanalysten halten diese Bewertungen der Aussichten für zu optimistisch.

Die Industrieproduktion wuchs von Januar bis November gegenüber dem Vorjahreszeitraum nur 6,1 %. Damit hat sie sich gegenüber 2007 mehr als halbiert. Bergbau und fördernde Industrie wuchsen dabei um 2,3%, die verarbeitende Industrie um 13%. Der Viehbestand hat in der Mongolei eine neue Rekordhöhe von 42,2 Mio. Tieren erreicht. Ende 1999 lag er bei 33,6 Mio. Er wuchs binnen eines Jahres um 4,8 Mio., wobei der Ziegenbestand um 1,1 Mio. zunahm. Ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Bevölkerung hängt von der halbnomadischen Viehwirtschaft ab (genaue Zahlen gibt es nicht). Für das ökologische Gleichgewicht der mongolischen Steppe wird dieser Zuwachs immer problematischer, weil gerade Ziegen Weiden besonders stark belasten und zur Verwüstung beitragen. Die noch in 2007 boomende Bauwirtschaft geriet in ernste Schwierigkeiten. Teilweise durch den in China durch die Olympiade ausgelösten Bauboom stiegen die Preise der vor allem aus China importierten Baustoffe. Auch Spekulation trug zu den Preissteigerungen auf dem Wohnungsmarkt bei, die bei weitem die zahlungsfähige Nachfrage übersteigen. Die Bauunternehmer mussten ihre überhöhten Preise senken, und die mongolischen Banken schränkten die Vergabe von Krediten ein.

Zum ersten Mal nach drei Jahren wird der Staatshaushalt wieder mit einem Minus abschließen, und zwar von etwa 80 Mio. USD. Der Staatshaushalt betrug insgesamt etwa 1,6 Mrd. USD. Die drastischen Steuersenkungen in 2007 konnten entgegen den Verlautbarungen der Regierung unter Ministerpräsident Enkhbold nicht kompensiert werden. Besonders Besorgnis erregend ist die hohe Inflation von über 22%. Die Verdoppelung der Löhne und Gehälter vor allem im öffentlichen Dienst und der Anstieg des Sozialleistungen in den letzten zwei Jahren sind dafür ein Grund gewesen. Darüber hinaus aber wirkten sich vor allem die steigenden internationalen Erdöl- (die Mongolei muss Erdöl und Benzin im Wesentlichen importieren) und Lebensmittelpreise aus. Auch durch den Rückgang der Benzinpreise erhofft sich die Regierung ein Nachlassen der Inflation. Im kommenden Jahr rechnet sie mit einer Preissteigerungsrate unter 15%.

Auch in 2008 nahm der Wert des Außenhandels der Mongolei wegen der gestiegenen Preise noch einmal rasant zu. Die Handelsbilanz der Mongolei hat sich dabei weiter erheblich verschlechtert. Der Negativsaldo stieg gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres um das 4,9-fache. Während der Ausfuhrwert um 40,3% anstieg (vor allem wegen der hohen Kupfer- und Goldpreise), erhöhte sich der Wert aller Einfuhren um 79%, insbesondere durch die Preiszuwächse bei Benzin und anderen mineralischen Erzeugnissen. Haupthandelspartner sind beim Export weiterhin mit großem Abstand vor allem China gefolgt von den USA und Kanada. Vor Deutschland und den USA liegen dabei mit Abstand Großbritannien und Russland. Hauptimportpartner sind andererseits Russland (Energieimporte) an erster Stelle, gefolgt von China (Industrieprodukte) und der Europäische Union sowie Japan.

Nach Angaben der Weltbank konzentrierten sich die Finanzmittel auf drei mongolische Geschäftsbanken: auf die KHAAN Bank entfielen 29,1%, auf die GOLOMT Bank 19,2% und auf die Trade and Development Bank 17%. Wegen der internationalen Finanzmarktkrise sehen sich die Banken erheblichen Liquiditätsproblemen konfrontiert. Sowohl die KHAAN-Bank als auch die kleine ANOD-Bank sind in den Strudel der Krise geraten. Die Regierung hat für alle Spareinlagen Garantien übernommen. Es ist nicht auszuschließen, dass die Banken in ihren Bilanzen hohe Verluste verbergen.

3. Soziale Entwicklung

In 2007 (neuere Zahlen über die staatlichen Sozialleistungen liegen nicht vor) waren knapp 600 Tausend Personen in das System der Sozialversicherung einbezogen. 48,2% der Sozialversicherten sind in Unternehmen und 51,8% bei staatlichen Einrichtungen beschäftigt. Im gleichen Zeitraum erhielten 1,3 Mio. Personen, also etwa die Hälfte der Gesamtbevölkerung Renten und Sozialbeihilfen in Höhe von 67 Mio. USD. In Vergleich zu 2006 stieg die Anzahl der Personen, die eine Renten und/oder Sozialbeihilfe erhalten um etwa 30%. Die Auszahlungen an sie erhöhten sich ebenfalls um etwa 30%. Im Rahmen des Regierungsprogramms „Kindergeld" wurden in 2007 an mehr als 900 Tausend Kinder Beihilfen in Höhe von etwa 20 Mio. USD ausgezahlt. Die Anzahl der bezuschussten Kinder stieg um mehr als 20%, die Beihilfen stiegen um 37%. Aus dem durch die Kupferexportsteuer finanzierten Entwicklungsfonds der Mongolei wurden in 2007 an mehr als 900 Tausend Kinder unter 18 Jahren geldliche Beihilfen in Höhe von 59 Mio. USD ausgezahlt.

Ende November 2008 betrug die Anzahl der registrierten Arbeitslosen 29,1 Tausend Personen, was um 3 Prozentpunkte oder 3,0 Tausend weniger als zur gleichen Zeit ein Jahr zuvor war. Landesweit waren 17,2 Tausend Frauen als arbeitslos gemeldet, was 59,1% aller regist-

rierten Arbeitslosen ausmacht. Die verdeckte Arbeitslosigkeit wird auf über 160 Tausend Personen geschätzt. Von den registrierten Arbeitslosen erhielten in den ersten elf Monaten 2008 45,6 Tausend Personen einen Arbeitsplatz. 13,4 Prozent der neu angestellten Personen erhielten ihren Arbeitsplatz bei staatlichen Einrichtungen und staatseignen Unternehmen und 86,6 Prozent in der privaten Wirtschaft.

Derzeit sind etwas mehr als 200 Tausend Arbeitnehmer/innen gewerkschaftlich organisiert, zum Großteil im **Mongolischen Gewerkschaftsbund** (MGB) Das entspricht einem Organisationsgrad von 24%. 53% der Mitglieder leben in der Hauptstadt Ulan Bator. 60% der Mitglieder sind Beschäftigte des öffentlichen Dienstes oder staatseigener Betriebe, obgleich dort nur etwas mehr als 18% aller Beschäftigten arbeitet. 30% der Mitglieder sind in der Privatwirtschaft, im Wesentlichen im Raum Ulan Bator. Die Gewerkschaftsstrukturen stammen noch aus der Zeit vor 1990 und sind heute in Bezug auf die erheblich geschrumpfte Mitgliederzahl überholt: Es gibt zu viele Verbände, die sich zudem in ihren Kompetenzen zum Teil überlappen, zum Teil sogar untereinander in Konkurrenz stehen. Der seit 2007 bestehende neue Vorstand des MGB, mit dem früheren Vorsitzenden der Bürgerinitiative „für eine gesunde Gesellschaft" S. Ganbataar an der Spitze, hat die gewerkschaftsinterne Reformarbeit zur Verbesserung der Interessenvertretung des Gewerkschaftsbundes fortgesetzt. Mittlerweile wird ein flächendeckender Rechtsschutz für die Gewerkschaftsmitglieder eingeführt, und landesweite vorgerichtliche, tripartite Schlichtungsstellen für individuelle Arbeitskonflikte befinden sich im Aufbau.

4. Gender

Angesichts zunehmender sozialer Verantwortung und Lasten sind die Frauen in gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen weiterhin stark unterrepräsentiert. Der Weg zu mehr Gleichstellung in der Politik ist nach den Wahlen in 2008 noch länger geworden. Waren im alten Parlament von den 76 Abgeordneten noch sechs Frauen vertreten, so sitzen in der neugewählten Großen Staatsversammlung nur noch drei. Im Parlament von 2000 bis 2004 waren es gar neun Frauen. Im neuen Regierungskabinett sind nur noch zwei Frauen vertreten, vorher waren es drei. Daten über die geschlechtliche Verteilung von Leitungspositionen in den zentralen und kommunalen Behörden liegen nicht vor. Bei den Kommunalwahlen scheinen allerdings die Frauen ihre Bastionen gehalten zu haben.

Die karge Repräsentanz der Frauen im Parlament führen die Vertreterinnen der politischen Frauenorganisationen vor allem auf die Abschaffung einer Quotenregelung aus dem Jahr 2005 durch die männliche Parlamentsmehrheit Ende 2007 zurück, nach der mindestens 30% der Kandidaten bei Parlamentswahlen Frauen sein mussten. Da aber bei den vergangenen Wahlen ohne Quotenregelung mehr Frauen im Parlament saßen, müssen weitere, möglicherweise gewichtigere Gründe gesucht werden, warum die Wähler männliche Kandidaten bevorzugten. Um das Problem zu verdeutlichen: Von den 356 Kandidaten waren 212 Männer und 64 Frauen. Von den Männern kamen allerdings 69 ins Parlament, von den Frauen nur drei, wobei im letzten noch strittigen Wahlbezirk mit vier Mandaten nur Männer eine Chance haben. Anders ausgedrückt: Die Wähler brachten jeden dritten männlichen Kandidaten ins Parlament, aber nur jede 21. Frau.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Anhang

zum Jahresbericht 2008

Gesellschaftspolitisches Kooperationsprogramm nordöstliches Asien

Gesellschaftspolitische Kooperation in der Mongolei

Roland Feicht
VR China, Januar 2009

Abkürzungsverzeichnis

DP	Demokratische Partei
MGB	Mongolischer Gewerkschaftsbund
MRVP	Mongolische Revolutionäre Volkspartei

Liste wichtiger Kabinettsmitglieder

Staatspräsident: N. Enkhbayar

1. Ministerpräsident: S. Bayar (MRVP)
2. Erster stellvertretender Ministerpräsident: N. Altankhuyag (DP)
3. Stellvertretender Ministerpräsident: M. Enkhbold (MRVP)
4. Außenminister: Sü. Batbold (MRVP)
5. Minister für Finanzen: S. Bayartsogt (DP)
6. Minister für Justiz und Inneres: Ts. Nyamdorj (MRVP)
7. Minister für Umwelt und Tourismus: L. Gansukh (DP)
8. Minister für Verteidigung: Lu. Bold (DP)
9. Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaften: Yo. Otgonbayar (MRVP)
10. Minister für Verkehr, Transport , Bauwesen und Städtebau: Kh. Battulga (DP)
11. Ministerin für Sozialschutz und Arbeit: T. Gandi (MRVP)
12. Minister für Nahrung, Landwirtschaft u. Leichtindustrie: T. Badamjunai (MRVP)
13. Minister für Mineralien und Energie: D. Zorigt (MRVP)
14. Minister für Gesundheit: S. Lambaa (DP) und
15. Ministerin und Chefin der Regierungskanzlei: B. Dolgor (MRVP).