

UDO B. BARKMANN

(Ulaanbaatar)

Benötigt die Mongolei eine dritte Kraft? Historische Erfahrungen und Gegenwart

Abstract

The paper examines the complicated geopolitical situation of Mongolia sandwiched between Russia and China. It presents the recent attempts of Mongols to search for the third power which would enable Mongolia to distance itself from her two giant neighbours. This idea, is not however, new. It was developed in the twenties and at this time Germany was considered as political and economic partner for Mongolia. The paper explains the historical development of this political concept. It offers an analysis of Mongolian state policy and describes the development of Mongolia's international relations in the period 1990–2003.

*

In den letzten Jahren ist in Artikeln und Interviews der mongolischen Presse immer wieder einmal davon gesprochen worden, dass die Mongolei eines „dritten Nachbarn“ (*gurav dach' chörš*) bedürfe, der in der Lage wäre, bestimmte Existenzgrundlagen des mongolischen Staates angesichts ihrer geopolitisch komplizierten Einbettung zwischen Russland und China zu garantieren.

Der Gedanke ist nicht neu. Schon 1923 gelangte die mongolische Führung zu der Einschätzung, dass eine einseitige Bindung an die durch Revolution und Bürgerkrieg wirtschaftlich stark geschwächte Sowjetunion die wirtschaftliche Entwicklung des eigenen Landes behindern würde. Doch welche Alternativen gab es? Sich wieder an China zu binden, war undenkbar. Das Bündnis mit der Sowjetunion aufzugeben, schien aus sehr pragmatischen Erwägungen nicht sinnvoll, war doch die Mongolei auf den militärischen Schutz der Sowjets gegenüber China angewiesen. Die Lösung des Problems schien also darin zu bestehen, wirtschaftliche Beziehungen zu einem dritten Land herzustellen.

Mongolische Spitzenfunktionäre entschieden sich dafür, auf Deutschland zuzugehen, zumal deutsche Diplomaten bei ihren Mongolei-Besuchen 1922 und 1923 ein Interesse an der Herstellung von Wirtschaftsbeziehungen zur Mongolei bekundet hatten. Die Sowjetunion betrachtete die sich darauf schnell entwickelnden mongolisch-deutschen Beziehungen mit großem Misstrauen, fürchteten sie doch den politischen Einfluss Deutschlands auf die Mongolei. Als die Kommunistische Internationale 1928 zu der Einschätzung gelangte, dass „die gegenwärtigen Führer der MRVP die Tendenz verfolgten, die Mongolei fremden kapitalistischen Mächten anzunähern“, war das Signal gegeben. Die Sowjetunion zwang die Mongolei, ihre Beziehungen zu Deutschland einzustellen.

Erst in den 90er Jahren entstanden wiederum Bedingungen, die es notwendig machten, über einen „dritten Nachbarn“ nachzudenken.

Die Auflösung des sozialistischen Staatenblocks und seiner Führungsmacht, der UdSSR, (1991) vernichtete die Strukturen, die bis dahin die wirtschaftliche Existenz und Entwicklung der Mongolei garantiert hatten. Die Mongolei orientierte sich auf eine marktwirtschaftliche Entwicklung und musste in kurzer Zeit äußere Bedingungen schaffen, die die innere Entwicklung unter den Bedingungen einer multipolaren Welt (*olon tuijt ertönc*) zu garantieren vermochten. Als nunmehr „aktives Subjekt der internationalen Beziehungen“ (*olon ulsyn charilcaany idevchtej sub'ekt*) entwickelte die mongolische Außenpolitik auf der Grundlage des Prinzips des Primats der nationalen Interessen eine Viel-Pfeiler-Politik (*olon tulguurt bodlogo*). „Hinter dem Begriff Pfeiler stand der Gedanke, dass jede Richtung der Außenpolitik ein Fundament oder objektive Gradmesser haben sollte und dass der Schnittpunkt, an dem sie sich vereinen, die nationalen Interessen der Mongolei sein sollten.“¹ Die Pfeiler waren klar definiert. Zu ihnen gehörten unter anderem die Beziehungen zu Russland und China, zu den hoch entwickelten Staaten des Westens und des Ostens sowie zu asiatischen und internationalen Organisationen. Während die Pfeiler außenpolitische Konstanten darstellten, wurde ihre Priorität als variable Größe gehandhabt. Die Mongolei intensivierte ihre Beziehungen zu den USA, Japan und Deutschland und wurde Mitglied der Weltbank, der ADB usw. Während des Mongolei-Besuches von US-Staatssekretär J. Baker (1990) äußerte die mongolische Seite den Wunsch, dass die USA für die Mongolei die Rolle eines „dritten Nachbarn“ übernehmen möge. Die Intention berührte vor allem die politische und wirtschaftliche Dimension und war auf eine Ausbalancierung der Beziehungen der Mongolei zu Russland und China durch eine dritte Kraft ausgerichtet. Die von Japan 1991 initiierte Geberkonferenz sowie die Zusammenarbeit mit den og. internationalen Finanzorganisationen sicherten der Mongolei für ihren Übergang zur Marktwirtschaft und den damit verbundenen Strukturwandel von Anfang an die nötige Finanzhilfe. Deutschland übernahm in Rechtsnachfolge die Verpflichtungen, die die ehemalige DDR gegenüber der Mongolei eingegangen war, und unterstützte aktiv den Demokratisierungsprozess.

Die Beziehungen zu Russland und China traten für wenige Jahre in den Hintergrund. 1993 schloss die Mongolei mit Russland und 1994 mit der VR China einen Vertrag über

¹ *Olon tulguurt bodlogo – ündesnij ajuulgij bajdyn čuchal chüčin züjl*, „Zuuny Medee“, 15.12.2001.

„gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit“ bzw. über „freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit“ ab, die aus der Sicht der nationalen Sicherheit der Mongolei wichtige Garantien für die politische und militärische Sicherheit des Landes darstellten und es der mongolischen Regierung ermöglichten, sich auf den Aspekt der wirtschaftlichen Sicherheit zu konzentrieren.

In der „Konzeption der Außenpolitik der Mongolei“ (1994) definierte sich die Mongolei als „ein sich entwickelndes Land, das politisch und geographisch auf dem asiatischen Kontinent zwischen zwei Großmächten gelegen ist...“, das sich davor schützt, „zu enge Beziehungen zu einem beliebigen Staat zu haben oder in Abhängigkeit zu geraten“. Auf die Beziehungen zu Russland und China bezogen, wird betont: „Sie folgt keinem einseitig und unterhält insgesamt ausgewogene Beziehungen...“²

Mit dem Abschluss des Shanghai-Abkommens am 26. April 1996 und der von Jiang Zemin in Shanghai proklamierten „russisch-chinesischen Partnerschaft für das 21. Jahrhundert“ ergab sich im geographischen Umfeld der Mongolei eine neue politische Konstellation. Russland und China entschlossen sich angesichts des zunehmend hegemonialen Strebens der USA zu enger Partnerschaft, ein Aspekt, dem die mongolische Außenpolitik bei der Gestaltung ihrer bilateralen Beziehungen zu Russland und China Rechnung zu tragen hatte. Bei seinem Mongolei-Besuch (13.–14. November 1996) empfahl der russische Außenminister E.M. Primakov der mongolischen Seite, sich stärker „Projekten der trilateralen Zusammenarbeit“ mit Russland und China zuzuwenden. Die Mongolei suchte in dieser Situation Partnerschaften im Rahmen der nordostasiatischen Integrationsbestrebungen zu begründen. 1997 wurde in einer mongolisch-japanischen Pressemitteilung erstmals von „Beziehungen auf dem Niveau einer komplexen Partnerschaft“ gesprochen. Auch die USA reagierte auf die neue Lage. Die „United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region“³ empfahl „die Etablierung von ständigen hochrangigen politischen und militärischen Besuchen“ zwischen beiden Ländern. Die seit 1991 bestehenden Kontakte der Mongolei zum Pazifik-Kommando der US-Streitkräfte wurden ausgebaut. 1999 besuchten die Staatspräsidenten von Korea und China die Mongolei und begründeten eine *Zusammenarbeit gegenseitiger Kompensation*. China begann mit dem Staatsbesuch von Jiang Zemin im Jahre 1999, seine Beziehungen zur Mongolei erheblich zu intensivieren. Der chinesische Anteil am mongolischen Außenhandel betrug 1999 immerhin 32,80 Prozent und stieg 2000 auf 37,02 bzw. 2001 auf 35,51 Prozent an. Dass China ab 2002 Anteile verlor, hing mit einem merklichen Anstieg der mongolisch-amerikanischen Außenhandelsbeziehungen zusammen. Russland – einst die Nummer 1 im mongolischen Außenhandel – fiel in diesen Jahren auf den dritten Platz nach den USA zurück. China ist gegenwärtig dabei, seine wirtschaftliche Dominanz in der Mongolei auszubauen. Im Jahr 2003 waren in der Mongolei bereits 1.059 chinesische Unternehmen tätig. Die Gesamtinvestitionen Chinas beliefen sich im selben Jahr auf 296 Mio. USD. 2002 betrug der Handelsumsatz zwischen beiden Staaten 363 Mio. USD, was einem

² *Mongol ulsyn gadaad bodlogyn üzel barimtal*, „Ardyn Erch“, 27.07.1994.

³ *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Pentagon, Washington 1998, S. 35.

Drittel des mongolischen Export/Import-Geschäftes entsprach. Beim China-Besuch von Premier N. Enchbajar (2002) charakterisierte Chinas Premier Zhu Rongzhi die bilateralen Beziehungen als Beziehungen „vom entfernten Verwandten zum nahen Nachbarn“, eine Fügung, die – aus historischer Sicht betrachtet – sehr vielschichtig ist. Dass China seit dem Staatsbesuch von Hu Jintao im Sommer 2003 der Mongolei einen Kredit in Höhe von 300 Mio. USD versprach, stellte zweifellos eine neue Qualität dar. China würde damit Japan, das bis dato 21 Prozent der Geber-Kredite gewährt hatte, bei Vergabe des Kredits auf Platz 2 verweisen. Während China die Mongolei zur Rohstoffappendix macht, immerhin wird mit Blick auf die Kupfer-Vorkommen in Ojuutolgoj in der innermongolischen Stadt Baoto (Bugatu) ein Kupferwerk mit einer jährlichen Verarbeitungskapazität von 400.000 Tonnen Erz gebaut, annullierte Russland die Altschulden von 11,4 Mrd. USD und machte damit u.a. den Hauptproduzenten des mongolischen Exports, das Kupferanreicherungswerk Erdenet, schuldenfrei. So unterschiedlich auch das Herangehen der beiden Großen an die Probleme der Mongolei erscheinen mag, in den strategischen Grundfragen ist man sich sicherlich einig. In diesem Sinne genießt die Einbindung der Mongolei in das Shanghai-Forum sowohl aus russischer als auch aus chinesischer Sicht absolute Priorität. Russlands Präsident Putin bekundete während seines Mongolei-Besuches im November 2000 das russische Interesse an einer Teilnahme der Mongolei am Shanghai-Forum. China gab in der Frage des Verlaufes der Erdgasleitung aus dem russischen Kovyctinsk zu erkennen, dass es vor allem Sicherheitserwägungen wären, die zu der Überlegung führten, die Pipeline nicht über das Territorium der Mongolei laufen zu lassen. Würden sich diese bei einer Integration in das Shanghai-Forum erledigen? Die Frage läge zumindest nahe.

Der Terroranschlag auf das World Trade Center am 11. September 2001 hat die Welt verändert. Die USA verfolgen seit dieser Zeit eine *Strategy of Predominance*, die in der Folge auch signalisierte, dass die größte Militär- und Wirtschaftsmacht der Welt zunehmend bündnisunfähiger wird. Premier Enchbajar besuchte die USA kurz nach dem Terroranschlag und definierte die Beziehungen der Mongolei zu den USA „als einen Beitrag zur Zukunft, Entwicklung und Verteidigung der Unabhängigkeit der Mongolei“. Sicherlich wurden diese Worte auch in Moskau und Beijing registriert. Das Interesse der beiden strategischen Partner Russland und China an einer Einbindung der Mongolei in das Shanghai-Forum hatte danach deutlich zugenommen, wie die Einladung der Mongolei zur Teilnahme an der Tagung des Forums nach dem Mongolei-Besuch von Russlands Außenminister Ivanov zum Anfang des Jahres 2004 zeigte.

Die Situation lässt über die bereits erwähnten Pfeiler als außenpolitische Konstanten nachdenken, deren Priorität als variable Größe zu verstehen ist. Selbstverständlich schließt dies konzeptionelle Überlegungen zu einem neuen „dritten Nachbarn“ mit ein, der vielleicht ähnlich wie Russland und China eher an einer Stärkung der UNO und multipolarer Strukturen interessiert ist.

US-Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski äußerte einmal, dass die künftige Stellung der USA angesichts des aufstrebenden Chinas davon abhängt, ob die USA den „eurasischen Kontinent“ dominieren könne. Die Reaktionen mancher europäischer Staaten auf die

Entmündigung der UNO und auf die z.T. willkürliche Auslegung des Völkerrechts im Falle des Irak-Konfliktes haben gezeigt, dass Europa gegenüber den USA in den letzten Jahren deutlich an Selbstbewusstsein gewonnen hat. Insofern kommt vielleicht der Europäischen Gemeinschaft, darunter Deutschland, in der Zukunft eine größere Bedeutung zu, als man es heute glauben mag. So gesehen, traf die Mongolei vielleicht eine weise Entscheidung, als sie sich bei der Neukonzipierung ihres Rechts ähnlich wie Russland oder z.T. China vor allem am kontinental-europäischen Recht orientierte.