

# Mongolei

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 3,6 / Marktwirtschaft: 2,9)		<b>6,5</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>6,5</b>
<b>Politisches System</b>	Parlamentarisch-präsidentielle Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	2,5 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	82,4 %		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	1740	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	10,5 %		<b>Arbeitslosenquote</b>	4,6 %	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,1 %		<b>HDI</b>	0,661	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	6,9 %		<b>UN-Education Index</b>	0,87	
			<b>Gini-Index</b>	44,0 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Im Zuge der 1990 begonnenen gleichzeitigen wirtschaftlichen und politischen Transformation in der Mongolei wurden beide Teilsysteme weitgehend liberalisiert. Heute sind Demokratie und Marktwirtschaft die dominanten Systemcharakteristika. Vor allem aus modernisierungstheoretischer Sicht ist diese doppelte Transformation in der Mongolei ein Sonderfall. Das Pro-Kopf-Einkommen ist gering (siehe Tabelle) und weite Teile der Bevölkerung sind im Zuge der wirtschaftlichen Transformation verarmt, sodass nur eine dünne Mittelschicht existiert.

Bereits 1990 wurden die ersten Mehrparteienwahlen abgehalten und erste Schritte hin zu einer Marktwirtschaft unternommen. 1992 wurde eine neue, demokratische Verfassung verabschiedet, die ein parlamentarisch-präsidentielles System etablierte. Der erste demokratische Regierungswechsel zugunsten der seit 1990 entstandenen Opposition erfolgte 1996 (vereinigt als Demokratische Union – DU). Vier Jahre später erfolgte dann ein weiterer Wechsel zurück zur ehemaligen Monopolpartei, der Mongolischen Revolutionären Volkspartei (MRVP), die jedoch einen weitgehenden Wandel zu einer sozialdemokratischen Partei vollzogen hat. Der Untersuchungszeitraum deckt also die zweite Hälfte der DU-Regierungszeit und die erste Hälfte der neuen MRVP-Regierung unter Ministerpräsident Enkhbarjar ab.

Insgesamt kommt das Gutachten zu einem ambivalenten Ergebnis: Gegen Ende der DU-Regierungszeit verminderten Konflikte innerhalb der Koalition sowie

zwischen Koalition und einem der MRVP angehörenden Präsidenten die Regierungsfähigkeit beträchtlich. Seit der Regierungsübernahme durch die MRVP hat sich die institutionelle Leistungsfähigkeit offenbar wieder verbessert, für eine abschließende Beurteilung ist es jedoch noch zu früh.

Während die politische und wirtschaftliche Transformation insgesamt erfolgreich vollzogen wurden, ist die Leistungsfähigkeit des neuen politisch-ökonomischen Systems generell gering geblieben. Dies ist vor allem durch langfristige strukturelle Faktoren, zum Teil verstärkt durch den Systemwandel bedingt. Das wirtschaftliche Potenzial sowie die finanziellen und personellen Kapazitäten der Mongolei sind begrenzt. Während der sowjetischen Zeit wurde zwar ein hoher Ausbildungsstand erreicht, weite Teile der wirtschaftlichen und allgemeinen Verwaltung wurden jedoch durch Fachkräfte aus der Sowjetunion wahrgenommen. Nach 1990 wurde die Abhängigkeit von der Sowjetunion auf westliche und japanische Geber übertragen. Zusätzlich wurde durch die Transformation ein beträchtlicher Teil der akkumulierten Erfahrung entwertet, da zur Steuerung einer Marktwirtschaft andere Instrumente und Fähigkeiten erforderlich sind als zur Steuerung einer sozialistischen Planwirtschaft.

Die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme sind in den vergangenen Jahren gewachsen; zu Anfang des Untersuchungszeitraums noch einmal verstärkt durch die Auswirkungen der russischen Krise von 1998. Die neuen Geber haben versucht, der Mongolei bei der Bewältigung dieser Probleme zu helfen. Zum Teil waren die externen Interventionen jedoch fehlgeleitet oder schlicht ineffektiv. So ist eine beträchtliche Verschuldung entstanden, ohne dass bisher nachhaltiges Wachstum gesichert worden wäre.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Die politische und wirtschaftliche Transformation in der Mongolei verlief weitgehend parallel. Angestoßen wurde die Transformation von außen. Von 1921 bis 1989 war die Mongolei der am engsten mit der Sowjetunion verbundene „Satellitenstaat“. Nach dem Tod Breschnews wurde 1984 der langjährige Generalsekretär der Mongolischen Revolutionären Volkspartei (MRVP), Zedenbal, durch den bisherigen Vorsitzenden des Ministerrates, Batmunkh ersetzt, einen moderaten Vertreter des herrschenden Regimes. Ende der 80er Jahre baute die Sowjetunion zunehmend ihre – gegen China gerichtete – Truppenpräsenz und ihre wirtschaftliche Unterstützung für die Mongolei ab. Damit schwand die externe Stabilisierung des mongolischen kommunistischen Systems. Seit 1989 entstanden erste oppositi-

onelle Gruppen, deren Mitglieder überwiegend zur jungen Generation der herrschenden Eliten gehörten. Somit wurde eine moderate Opposition begründet. Überdies setzte eine Rückbesinnung auf Dschingis Khan als nationale Identifikations- und Gründerfigur ein.

Im ersten Halbjahr 1990 verließ die Opposition, nach zähem Ringen mit der Regierung, mit Hungerstreiks ihrer Forderung nach freien Wahlen Nachdruck. Schließlich wurden im Juli 1990 erste Mehrparteien-Wahlen abgehalten. Im ersten post-kommunistischen Parlament (Kleiner Staatskhural) war die Opposition mit 22 von 53 Sitzen vertreten. In der Folge gelang es im Januar 1992, eine neue Verfassung anzunehmen, die ein parlamentarisch-präsidentielles System festschreibt. Die Regierung unter einem Ministerpräsidenten wird auf der Grundlage der Mehrheit im Parlament gebildet. Der Präsident wird direkt gewählt und hat das Recht, den Ministerpräsidenten in seinem Amt zu bestätigen. Zugleich muss der direkt gewählte Präsident vom Parlament bestätigt und kann von diesem auch aus seinem Amt entfernt werden.

Im April 1992 wurde dann ein Mehrheitswahlrecht verabschiedet. Dieses Wahlrecht sorgte bei allen kommenden Wahlen (1992, 1996, 2000) dafür, dass die siegreiche Partei ein außerordentliches Übergewicht der Parlamentssitze erhielt – 1992 zugunsten der MRVP, 1996 zugunsten der Demokratischen Union, und 2000 wieder zugunsten der MRVP. Obwohl die MRVP von 1992 bis 1996 daher quasi allein regierte (70 von 76 Parlamentssitzen), leitete sie radikale Wirtschaftsreformen ein. Als 1996 der Opposition der Sieg an den Wahlurnen gelang, gab die MRVP entsprechend den demokratischen Spielregeln die Macht an die Demokratische Union, eine Koalition mehrerer Oppositionsparteien ab. Deren vierjährige Regierungszeit (unter vier Ministerpräsidenten) war jedoch vor allem seit 1998 von zahlreichen internen Streitigkeiten bestimmt, die das Ansehen in den Augen der Wähler schwinden ließ. Seit 2000 hält die MRVP erneut alle politische Macht in Händen (72 von 76 Parlamentssitzen, das Präsidentenamt und die Mehrheit der lokalen Parlamente), hat sich jedoch weiterhin an demokratische Regeln gehalten.

Die „schockartige“ Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft hat zu starker sozialer Ausdifferenzierung und Verarmung geführt. Herden (vor allem Schafe, Ziegen) und Kleinbetriebe wurden bereits Anfang der 90er Jahre privatisiert, während sich einige Großbetriebe auch während des Untersuchungszeitraums noch in staatlicher Hand befanden. Zahlreiche Industrieunternehmen brachen mit dem Ende der RGW-Hilfe zusammen und ehemalige städtische Arbeiter wanderten wieder in die nomadische Weidewirtschaft ab, sodass deren Anteil am BIP

während der Transformation deutlich gestiegen ist. Unter der DU-Regierung von 1996 und 2000 wurden praktisch alle Außenhandelsbeschränkungen abgebaut und die Steuern gesenkt. Dies führte jedoch nicht zu einem erhofften Wirtschaftsaufschwung.

Die Mongolei hat eine lange Tradition der Abhängigkeit von externen Mächten. Nach 1990 wurde diese Abhängigkeit von der Sowjetunion und den RGW-Staaten auf westliche Staaten und Japan übertragen. Die Mongolei nimmt heute den fünften Platz der Länder mit dem höchsten Pro-Kopf-Zufluss an offizieller Entwicklungshilfe ein; die wichtigsten Geber sind Asian Development Bank (ADB), IMF und Weltbank sowie bilateral Japan, Deutschland und die USA. Dies hat jedoch bisher weder die soziale Ausdifferenzierung gebremst noch nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum gesichert. Dagegen ist die staatliche Verschuldung während der vergangenen Jahre stetig gestiegen und lag 2001 bei 90 Prozent des BIP. Obwohl es sich überwiegend um „soft credits“ internationaler Finanzinstitutionen und bilateraler Geber handelt, wird die Bedienung der Kredite in der Zukunft Probleme aufwerfen.

Die starke Abhängigkeit von ausländischen Gebern ist ein wichtiger Grund dafür, warum auch die kommunistische Nachfolgepartei, die MRVP, grundsätzlich seit 1990 einen Kurs der politischen und zum Teil radikal wirtschaftlichen Transformation verfolgt hat. Allerdings gibt es offenbar auch eine starke kulturelle und mentale Verankerung demokratischer Werte in der mongolischen Gesellschaft. Laut Umfragen befürwortet trotz der wirtschaftlichen Schwierigkeiten nach wie vor eine klare Mehrheit der Mongolen den politischen und wirtschaftlichen Systemwechsel. Überdies hat sich eine rege Zivilgesellschaft vor allem im städtischen Ballungszentrum Ulan Bator herausgebildet.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Die demokratische Ordnung in der Mongolei hat sich in den vergangenen fünf Jahren weiter stabilisiert. Dies ist vor allem im Vergleich zu Demokratierückschritten im zentralasiatischen Raum beachtlich. Ein Problempunkt ist nach wie vor das Wahlgesetz, das zwischen 1992 und 1996 sowie seit 2000 zur Marginalisierung der Opposition im Parlament geführt hat. Einige konstitutionelle Fragen wurden 2001 entschieden (Befugnisse des Präsidenten bei der Berufung des Mi-

nisterpräsidenten, Vereinbarkeit von Amt und Mandat). Die Änderungen sollten insgesamt die Leistungsfähigkeit des politischen Systems erhöhen. Allerdings haben die demokratischen Regierungen – in Zusammenarbeit mit ihren externen Gebern – viele der wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes nach wie vor nicht lösen können.

### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Im Wesentlichen bestehen in der Mongolei keine Staatlichkeitsprobleme. Allerdings gibt es in dem dünn besiedelten Land Probleme mit der Kontrolle der Grenzen, vor allem gegen Schmuggel. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Staat und Religion sind weitestgehend getrennt. Eine moderne Verwaltung wurde in der Mongolei während der sowjetischen Phase aufgebaut. Durch die wirtschaftliche Krise wurde auch der Staat Anfang der 90er Jahre geschwächt. Nach wie vor gibt es ein öffentliches Schulsystem. Kriminalität und Korruption haben in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen und im Untersuchungszeitraum stagniert.

(2) *Politische Partizipation*: Im Gegensatz zu anderen zentralasiatischen Ländern haben in der Mongolei seit 1992 regelmäßig freie und faire Wahlen stattgefunden. Generell achten Regierungen die demokratischen Spielregeln. Die gewählten Herrschaftsträger verfügen über die Regierungsgewalt. Allerdings sind sie in ihren Entscheidungen in beträchtlichem Umfang von externen Geldgebern abhängig. 1997 wurde ein fortschrittliches Gesetz über die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Gruppen verabschiedet und die Vereinigungsfreiheit ist gegeben.

Rund 1800 zivilgesellschaftliche Gruppen sind öffentlich registriert, eine Reihe prominenter Gruppen werden von Frauen dominiert. Gewerkschaften können sich frei betätigen. Wichtige elektronische Medien (TV, nationale Radiosender) befinden sich nach wie vor in staatlicher Hand und werden von der jeweiligen Regierung dominiert. Bei den Präsidentenwahlen 2001 warf die Opposition der MRVP erneut Benachteiligung in den staatlichen Medien vor. Daneben gibt es private Medien. Die Effektivität privater Medien als Kontrollinstanz wird jedoch durch mangelnde investigative Qualität geschwächt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung ist in der Mongolei gegeben. Seit 2000 verfügt die MRVP sowohl über eine überwältigende Mehrheit im Parlament, und darauf basierend über die Regierung (Ministerpräsident Enkhbajar), als auch

über das Präsidentenamt (Präsident Bagabandi). Allerdings besteht innerparteilich zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Präsidenten eine gewisse Konkurrenz. Die Gefahr einer Usurpation der Macht durch den Präsidenten scheint gering. Die Rolle des Präsidenten bei der Ernennung des Ministerpräsidenten wurde 2001 beschnitten, nachdem dieser zwischen 1996 und 2000 insgesamt elf Mal Ernennungen blockiert hatte. Das Verfassungsgericht besteht seit 1992 und hat sich zunehmend etabliert. Ebenfalls 2001 wurde die Vereinbarkeit von Parlamentsamt und Regierungsmandat endgültig zulässig. Dies scheint angesichts der geringen Zahl hervorragender politischer Persönlichkeiten und einer kleinen „politischen Klasse“ sinnvoll.

Die Justiz ist frei von verfassungswidrigen Einmischungen anderer Institutionen. Allerdings gibt es Probleme mit der Mittelausstattung und der Ausbildung. Das Rechtssystem befindet sich weiter in einem Veränderungsprozess. In der öffentlichen Meinung gilt das Rechtswesen als relativ korrupt.

Korruption ist in der Mongolei seit Anfang der 90er Jahre ein zunehmend verbreitetes Phänomen (Rang 43 auf dem CPI 1999 – seither nicht mehr bewertet). Zu Beginn des Untersuchungszeitraums, während der Phase fortgesetzter Regierungskrisen 1998 bis 1999, häuften sich Korruptionsvorwürfe gegen Mitglieder der DU-Mehrheit, unter anderem im Zusammenhang mit einem Bankenskandal und Bestechung. Im Oktober 1998 wurde Sanjaasurengiin Zorig, einer der Hauptprotagonisten der mongolischen Demokratisierung, ermordet. Obwohl die Hintergründe des Mordes nie geklärt wurden, gilt als vermutliches Motiv die Vertuschung von Korruption, da Zorig als Advokat einer Politik der „Sauberen Hände“ galt.

Ein erstes Anti-Korruptionsgesetz wurde in der Mongolei 1996 verabschiedet. Allerdings war die Effektivität des Gesetzes zunächst gering (sehr niedrige Strafen, keine eigenständige Anti-Korruptions-Behörde). Im Oktober 1999 wurden jedoch – im Hinblick auf die anstehenden Wahlen – drei Abgeordnete der Regierungskoalition wegen Bestechung durch einen potenziellen ausländischen Investor zu drei bis fünf Jahren Haft verurteilt. Seit dem Regierungswechsel werfen oppositionelle Parteien wiederum der MRVP Korruption vor. Bürokratische Korruption ist – begünstigt durch niedrige Gehälter im öffentlichen Sektor – ein weit verbreitetes Problem (vor allem Polizei, Bildungs- und medizinische Einrichtungen). Gerüchte über Korruptionsfälle werden häufig in privaten Medien verbreitet, ohne dass sie von den Behörden verfolgt würden. Die internationalen Geber der

Mongolei drängen allerdings seit einigen Jahren verstärkt auf eine bessere Korruptionsbekämpfung.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind gegeben. Sie werden in der Verfassung garantiert und weitgehend de facto gewahrt. Berichte über die Menschenrechtssituation in der Mongolei haben wiederholt schlechte Bedingungen in mongolischen Gefängnissen angemahnt (Überbelegung, mangelnde Ernährung und medizinische Versorgung).

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität:* Grundsätzlich werden demokratische Institutionen von relevanten Akteuren und den Bürgern unterstützt. Seit 1999 gab es einen Konflikt um die Vereinbarkeit eines Parlamentsmandats mit einem Regierungsamt. 2001 wurde dies zugunsten der Vereinbarkeit entschieden. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums legte der Streit innerhalb der DU-Koalition sowie die Blockade des Präsidenten bei der Neuernennung von Ministerpräsidenten die Arbeit des Parlaments mehrfach lahm. Die Verfassungsänderung von 2001, die die diesbezüglichen Rechte des Präsidenten beschneidet, sollte Effizienzverluste zukünftiger Kohabitationen verringern.

Seit dem Wahlsieg der MRVP 2000 arbeitet das Parlament wieder effizienter. Dies spiegelt sich auch in einem gestiegenen öffentlichen Vertrauen in Regierungsinstitutionen und -politiken wider. Es gibt jedoch Probleme mit der generellen institutionellen Leistungsfähigkeit (knappe finanzielle Ressourcen, begrenzte Human-Ressourcen), die zum Teil auch durch die Tradition der Abhängigkeit von externen Gebern bedingt ist. Überdies ist das Verwaltungssystem stark dem Klientelismus der Parteien unterworfen, sodass nach jedem Regierungswechsel Beamte selbst auf niedriger Ebene ausgetauscht werden.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Das Parteiensystem der Mongolei besteht aus der MRVP, der kommunistischen Nachfolgepartei, die heute ein sozialdemokratisches Profil hat, und einer variierenden Gruppe von „oppositionellen“ Parteien. Ende 2002 gab es landesweit drei Parteien, die in Umfragen auf über fünf Prozent Zustimmung kamen: die MRVP, die Demokratische Partei und die „Partei des Bürgerwillens“. Von diesen ist die MRVP bei weitem am stärksten gesellschaftlich verwurzelt.

Mit externer finanzieller und Know-how-Unterstützung sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Verbände und Interessengruppen entstanden. Einige von ihnen wurden zum Beispiel im Bereich der politischen Bildung aktiv. Drei Gewerkschaftsbündnisse repräsentieren die Interessen von Arbeitnehmern. Bis 1990 agierte die politische Klasse relativ stark von der Gesellschaft isoliert. Reste dieser politischen Kultur haben sich erhalten, vor allem in der Einstellung politischer Eliten gegenüber der Landbevölkerung. Allerdings ist der Kreis der politischen, zivilgesellschaftlichen und akademischen Eliten klein, was den Austausch erleichtert. Die zunehmende soziale Ausdifferenzierung erschwert den Ausgleich verschiedener Gruppeninteressen in der Gesellschaft.

Es gibt zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppen. Viele werden von externen Gebern unterstützt. Nur wenige Gruppen sind jedoch landesweit vertreten, da dies angesichts der Ausdehnung und der dünnen Besiedelung schwierig ist. Gruppen haben sich in einem weiten Spektrum gesellschaftlicher Belange (Wohlfahrt, Frauen, Gesundheit, usw.) gebildet. Ihr Organisationsgrad und ihre Vernetzung haben sich im Untersuchungszeitraum weiter verbessert. Die Zustimmung der Bevölkerung zum demokratischen System ist hoch. Fast 90 Prozent halten den politischen Systemwechsel nach wie vor für richtig, und immerhin 49 Prozent waren im November 2002 mit dem aktuellen politischen System „sehr“ oder „einermaßen“ zufrieden. Dies entspricht einer Zunahme von acht Prozent seit Mai 2000.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Die wirtschaftliche Transformation war bereits vor dem Untersuchungszeitraum relativ weit fortgeschritten, vor allem im Hinblick auf die formalen Regeln. Die Jahre 1998 bis 2000 waren von wirtschaftlichen Schwierigkeiten (hohes Haushalts- und Handelsbilanzdefizit, Bankenkrise, Inflationsanstieg) gekennzeichnet. Seither hat sich die makroökonomische Lage wieder stabilisiert.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die Mongolei ist ein Low Income Country. Seit Mitte der 90er Jahre lebt ein Drittel der Bevölkerung in extremer Armut (mit einem Einkommen, das nicht für die

nötige Ernährung reicht; 1998 Living Standard Measurement Survey), rund 50 Prozent der Bevölkerung leben von weniger als zwei US-Dollar pro Tag. Unter den armen Familien sind solche mit weiblichem Haushaltsvorstand besonders stark vertreten. Der Zusammenbruch zahlreicher industrieller Betriebe Anfang der 90er Jahre hat viele Mongolen zur Rückkehr in die semi-nomadische Weidewirtschaft veranlasst. Aufgrund zunehmender Überweidung und extremer klimatischer Bedingungen in den vergangenen vier Jahren ist das Armutsrisiko für die ländliche Bevölkerung gestiegen. Die soziale Ausdifferenzierung hat in den 90er Jahren zugenommen und im Beobachtungszeitraum offenbar stagniert, ist jedoch im Vergleich mit anderen Entwicklungsländern nicht extrem.

### **3.2.2. Markt- und Wettbewerbsordnung**

Die Grundlagen für eine marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung wurden im Laufe der Transformation geschaffen. Während der Regierungszeit der DU (1996 bis 2000) erlebte die Wirtschaft einen weiteren Liberalisierungsschub, unter anderem durch Steuersenkungen und eine zeitweilig 100-prozentige Reduzierung aller Importzölle. Nach der Regierungsübernahme durch die MRVP wurden die Steuern – angesichts großer Haushaltsdefizite (mehr als zehn Prozent des BIP) – wieder leicht erhöht. Trotz der weit gehenden Liberalisierung können sich Unternehmer durch Einflussnahme auf Minister oder das Parlament Vorteile verschaffen (zum Beispiel Lizenzbewilligung, Ausnahmeregelungen und Ähnliches), wodurch einheitliche Spielregeln untergraben werden.

Ein erstes Gesetz gegen unfairen Wettbewerb wurde 1993 verabschiedet; 2000 wurde ein neues und erweitertes Gesetz angenommen. Aufgrund der geringen Bevölkerungszahl haben Großunternehmen (zum Beispiel Erdenet-Kupfermine, Gobi-Kashmir, APU-Getränkehersteller) häufig eine marktbeherrschende Stellung. Allerdings sind sie aufgrund des liberalen Außenhandels vor allem der Konkurrenz aus China ausgesetzt.

Der Außenhandel ist weitestgehend liberalisiert, im Durchschnitt beträgt der Importzoll sieben Prozent. Allerdings sind Zollprozeduren häufig langwierig und Korruption unter Zollbeamten scheint weit verbreitet. Seit Januar 1997 ist die Mongolei WTO-Mitglied. Die Außenhandelsquote liegt über 100 Prozent des BIP. Diese hohe Quote erklärt sich aus dem sehr kleinen heimischen Markt (niedriges Pro-Kopf-Einkommen verbunden mit niedriger Einwohnerzahl), der hohen Abhängigkeit von Energie-Importen und der Dominanz des Bergbausektors in der

monetären Wirtschaft. Energie-Importe (vorwiegend Petroleum-Produkte) machen etwa 20 Prozent der gesamten Importe aus; darüber hinaus müssen jedoch auch die meisten Maschinen, Konsumgüter sowie nicht-tierische Lebensmittel importiert werden. Kupfer und Gold machen 40 bis 50 Prozent der Exporte aus und stellen allein 20 bis 30 Prozent des gesamten BIP. Zugleich leidet die mongolische Wirtschaft unter dem starken Konkurrenzdruck aus China, was unter anderem die Exportdiversifizierung erschwert.

Das Bankensystem ist teilweise in privater, teilweise in staatlicher Hand. Es gibt 13 kommerzielle Banken. Allerdings bestehen erhebliche Probleme im Bankensektor: Lange Zeit waren sowohl die Kreditzinsen als auch der Anteil nicht einholbarer Kredite sehr hoch. 1998 wurde das Bankengesetz verschärft (Mindesteinlagen, Bankenaufsicht durch die Zentralbank). Mehrere große Banken wurden liquidiert. In den vergangenen zwei Jahren hat sich die Situation verbessert, Bankeinlagen und Kredite sind stark gewachsen und erste ausländische Kreditinstitute sind in der Mongolei aktiv geworden. Die Mongolei hat die internationalen Standards (Basel-Abkommen) akzeptiert. Die wichtigste Bank für die Landbevölkerung, die Agriculture Bank, wurde Ende 2000 USAID zur Verwaltung übergeben. Danach hat sich ihre Kreditausgabe stark erhöht, bei guten Rückzahlungsraten. Die Bank soll 2003 privatisiert werden.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Die jährliche Inflationsrate fiel 1998 erstmals unter zehn Prozent, ist jedoch 2000 erneut leicht angestiegen (siehe Tabelle). Durch das Zentralbank-Gesetz von 1996 wurde eine weitgehend unabhängige Zentralbank etabliert. Der Wechselkurs ist frei und wird in Maßen von der Zentralbank beeinflusst. Vor allem bedingt durch den starken Zufluss von ODA (Official Development Assistance) ist der Wechselkurs einem Aufwertungsdruck ausgesetzt. Generell wird die Geld-, Verschuldungs- und Fiskalpolitik stark durch internationale Finanzinstitutionen (vor allem durch den IMF) beeinflusst.

Haushaltsdefizite sind beträchtlich (zwischen fünf und 15 Prozent des BIP in den vergangenen fünf Jahren), werden jedoch überwiegend durch den Zufluss von Entwicklungshilfe (grants und Kredite) finanziert und gefährden daher nicht unmittelbar die makroökonomische Stabilität. Die Verschuldung hat vor allem zu Anfang des Untersuchungszeitraums weiter zugenommen.

### **3.2.4 Privateigentum**

Die Privatisierung begann Anfang der 90er Jahre *vor* der Schaffung eines institutionellen Rahmens. Inzwischen sind wichtige Elemente eines solchen Rahmens nachträglich entstanden. Seit 1991 wurden drei Gesetze zum Gesellschaftsrecht verabschiedet und so sukzessive bessere Corporate-Governance-Regeln geschaffen. Seit 1995 ist das Eigentumsrecht auf Nicht-Weideland gesetzlich geregelt. Derzeit plant die Regierung, Nicht-Weideland vollständig zu privatisieren; allerdings ist dieses Vorhaben sehr umstritten und der politische Planungsprozess war in vieler Hinsicht mangelhaft (Weideland soll dagegen nicht privatisiert werden, bedarf jedoch einer besseren Regulierung, um Überweidung zu vermeiden). Im Januar 2002 ist überdies ein neues Zivilgesetzbuch in Kraft getreten. Allerdings ist das Justizwesen mit den zahlreichen Fällen von Wirtschaftsstreitigkeiten und angesichts der wechselnden Rechtslage häufig überfordert.

Der private Sektor macht mittlerweile 75 Prozent des jährlichen BIP aus. Die Privatisierung verbleibender staatlicher Großbetriebe (Gobi Kaschmir, die staatliche Fluggesellschaft MIAT) wird seit einigen Jahren diskutiert, stockte im Beobachtungszeitraum jedoch.

### **3.2.5 Welfare Regime**

Während der sowjetischen Periode wurde ein umfangreiches Netz staatlicher sozialer Sicherung aufgebaut, das unter anderem Pensionszahlungen auch an Nomaden und großzügiges Kindergeld als Teil einer Pro-Geburten-Politik einschloss. Im Zuge der Transformation und mit dem Ende der sowjetischen Transferleistungen wurde dieses Netz stark reduziert und die ungesicherten Risiken für die Bevölkerung haben stark zugenommen. Die Geburtenraten sind in der Folge stark gefallen (von 2,9 Prozent pro Jahr 1989 auf 1,4 Prozent pro Jahr 1999). Dennoch hat die Mongolei bis heute eine außerordentlich junge Bevölkerungsstruktur (ca. 50 Prozent der Bevölkerung sind unter 20 Jahre alt), was sowohl für das Bildungssystem als auch für den Arbeitsmarkt eine erhebliche Herausforderung bedeutet.

Die große Verarmung weiter Teile der Bevölkerung hat informelle soziale Netzwerke (innerhalb der Familie und des weiteren Verwandtenkreises) strapaziert.

Seit 2000 wurde mit einer Reform des Pensionssystems begonnen. Die Arbeitslosenunterstützung ist minimal, und viele Arbeitslose gehören zu den absolut Armen. Viele Arbeitslose lassen sich aufgrund der minimalen Unterstützung nicht registrieren. Daher ist die offiziell geringe Arbeitslosenquote irreführend. Arbeitslosigkeit und Armut gehören zu den in Umfragen am häufigsten genannten sozio-ökonomischen Problemen. Auch das Risiko für Nomaden im Zusammenhang mit starken klimatischen Schwankungen (Tierverlust in harten Wintern) hat durch den Abbau der staatlichen Vorsorge erheblich zugenommen.

Ein Krankenversicherungssystem wurde eingeführt, das weiten Teilen der Bevölkerung zumindest eine Basis-Absicherung garantiert. Besonders die ärmsten Teile der Bevölkerung fallen jedoch aus diesem Netz heraus. Die Immunisierungsraten sind nach wie vor hoch. Rund die Hälfte des mongolischen Haushalts fließt in die Bereiche Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung, jedoch reichen die Beträge häufig nicht zur Erhaltung der Systeme aus. Der Abbau von Armut und Arbeitslosigkeit scheint außerordentlich wichtig, um die erreichte Demokratisierung langfristig zu sichern. Derzeit nimmt der Alphabetisierungsgrad vor allem der ländlichen Bevölkerung sowie der ärmsten Bevölkerungsgruppen ab. Dies ist ein Schritt zur Verfestigung von sozialen cleavages, die im Verlauf der Transformation entstanden sind.

### **3.2.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft**

In den 80er Jahren erreichte die mongolische Wirtschaft ein Wachstum von 6,2 Prozent pro Jahr. In der ersten Hälfte der 90er Jahre ist die Wirtschaftsleistung um insgesamt rund 20 Prozent geschrumpft. Seit 1994 ist das BIP wieder gewachsen, doch vor allem 2000 und 2001 waren die Wachstumsraten minimal. Neben dem sehr kleinen Binnenmarkt und den hohen Transportkosten (landlocked country mit schwacher Infrastruktur) wird die Leistungsstärke vor allem durch zwei Faktoren bestimmt: Zum einen unterliegen die wenigen wichtigen Exportgüter (Kupfer, Kaschmirwolle) stark schwankenden Preisen auf dem Weltmarkt. Zum anderen ist der Anteil der sehr extensiven Landwirtschaft (Weidewirtschaft) am BIP hoch (30 Prozent) und diese ist starken klimatischen Schwankungen ausgesetzt.

Seit 2000 hat der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen zugenommen. Diese stehen vor allem in Zusammenhang mit Rohstoffvorkommen (neue Kupfer- und Goldminen). Die Ausbeutung dieser Vorkommen birgt aber erhebliche ökologi-

sche Risiken für das fragile Ökosystem. Sehr positiv ist dagegen die seit einigen Jahren zu beobachtende Stärkung des Bankensektors und eine verstärkte Ausgabe von Kleinkrediten, was die Diversifizierung der Wirtschaft fördert.

Anfang der 90er Jahre war die Handelsbilanz vor allem aufgrund stark zurückgehender Importe ausgeglichen oder sogar positiv, seit Ende der 90er Jahre ist sie jedoch deutlich negativ und wird nach IMF-Schätzungen auch mittelfristig negativ bleiben. Insgesamt ist die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft begrenzt. Laut Projektionen von Regierung und internationalen Finanzinstitutionen soll die Wirtschaft von 2004 an stärker wachsen (sechs Prozent pro Jahr). Ein gleichmäßig starkes Wachstum scheint jedoch sehr unwahrscheinlich.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Es gibt in der Mongolei ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen. Umweltschutz ist über ein eigenes Ministerium in der Regierung institutionell verankert. Allerdings haben die wirtschaftliche Transformation und die Verarmung zu einer Verschlechterung der ökologischen Nachhaltigkeit geführt. Im Verlauf der Transformation wurden die Herden privatisiert, der Zugang zu Weiden aber nicht ausreichend neu geregelt. Laut National Environmental Action Plan (2002) sind über 70 Prozent der gesamten Weideflächen (vor allem in den südlichen Landesteilen) degradiert.

Waldgebiete sind zunehmend geschrumpft. Verbreitete Armut trägt zu Phänomenen wie illegalem Holzeinschlag bei. Überdies ist die Mongolei als arides Land stark von Wald- und Steppenbränden betroffen. Die institutionelle und finanzielle Kapazität, solchen Herausforderungen zu begegnen, ist in den 90er Jahren geschrumpft, was zu einer Zunahme der Schäden geführt hat. Eine stärkere Nutzung von Bodenschätzen droht ebenfalls zu einer weiteren ökologischen Schädigung zu führen.

Das Humankapital ist in Relation zum Pro-Kopf-Einkommen beträchtlich (der UN-Bildungsindex liegt deutlich über dem Human Development Index). Die staatlichen Bildungsausgaben liegen bei 8,4 Prozent des BIP (unter anderem bedingt durch den hohen Anteil Schulpflichtiger an der Gesamtbevölkerung). Dennoch nimmt der Bildungsgrad vor allem der ländlichen Bevölkerung ab (im Primarschulbereich ist der Schulbesuch von 94 auf 85 Prozent eines Jahrgangs gefallen). Die physische Infrastruktur des Bildungssystems ist zunehmend veraltet und

investitionsbedürftig. Gut ausgebildetes Lehrpersonal wird aufgrund der sehr geringen Bezahlung zunehmend knapp, was die Qualität im Bildungsbereich ebenfalls stark beeinträchtigt. Forschung und Entwicklung spielen keine wesentliche Rolle, die jährlichen Ausgaben liegen bei einem Zehntel-Prozent des BIP (etwa eine Mio. Euro).

Die physische Infrastruktur der Mongolei ist spärlich: Es gibt eine Nord-Süd-Zugverbindung, die Russland mit China verbindet. Insgesamt gibt es 11.000 km Straßen, von denen jedoch nur knapp zwölf Prozent asphaltiert sind. In den kommenden Jahren soll eine neue große Ost-West-Verbindung, die so genannte Millenniums-Trasse, entstehen und zur besseren Erschließung entlegener Landesteile beitragen. Die Versorgung mit Telekommunikation hat sich zumindest in den städtischen Ballungszentren im Verlauf der Transformation verbessert. Von 1990 bis 2000 hat sich die Zahl der Festnetzanschlüsse von 32 auf 56 pro 1000 Einwohner erhöht. Nach Projekten der Regierung (in Zusammenarbeit mit Gebern und NGOs) sollen auch ländliche Regionen, besonders Schulen, an moderne Kommunikationsnetzwerke angeschlossen werden.

#### **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie*: Wesentliche Elemente eines demokratischen politischen Systems (regelmäßige, freie Wahlen, Meinungs-, Versammlungs-, und Vereinigungsfreiheit) bestanden bereits vor der Untersuchungsperiode. Bezüglich der politischen Partizipation gibt es sowohl einige positive als auch negative Tendenzen. Einerseits hat sich die organisatorische Kapazität der Zivilgesellschaft weiter verbessert, andererseits führt das mongolische Wahlsystem zu extremen Sitzverteilungen im Parlament. Die Rolle der parlamentarischen Opposition ist daher seit 2000 erneut nahezu bedeutungslos.

Der Wandel staatlicher Strukturen zu einem leistungsfähigen System, das die soziale und wirtschaftliche Entwicklung unterstützt, ist noch nicht abgeschlossen bzw. hat erhebliche Defizite. Der rechtsstaatliche Rahmen hat sich, unter anderem mit starker Involvierung ausländischer Berater, in den vergangenen Jahren kontinuierlich weiterentwickelt. Allerdings stellen die fortlaufenden Veränderungen auch eine weitere Belastung des ohnehin strapazierten Justizwesens dar. Verschiedene Formen von Korruption haben vermutlich weiter zugenommen, während Kontrollmechanismen und -institutionen noch zu schwach sind. Nach üblichen Kriterien (Zeitraum, seitdem freie Wahlen abgehalten werden, Regierungs-

wechsel, Zustimmung von Bevölkerung und Eliten zu demokratischen Werten) ist die mongolische Demokratie als konsolidiert zu betrachten.

(2) *Marktwirtschaft*: Der Entwicklungsstand des Landes hat sich in den letzten fünf Jahren leicht verbessert (HDI-Veränderung: +0,019). Allerdings wurde damit nur erneut der Stand von 1990 wieder erreicht und der Rückgang des HDI von 1990 bis 1995 wieder ausgeglichen. Insgesamt ist die mongolische Wirtschaft bereits seit einigen Jahren liberalisiert. Notwendig sind daher primär nicht weitere „Reformen“, sondern vor allem der Aufbau leistungsfähiger, effizienter und unparteiischer staatlicher Institutionen. Nach wie vor sind die Spielregeln nicht für alle Wirtschaftssubjekte gleich. Erfolge wurden im Untersuchungszeitraum vor allem bezüglich der Stärkung des Bankensektors erzielt. Das wirtschaftliche Wachstum war im Untersuchungszeitraum eher gering.

#### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	UN- Educati- on Index	Politische Repräsentati- on von Frauen	BIP p.c. (\$ PPP)
1998	0,628	N/a	0,46	0,74	7,9	1541
2000	0,655	0,653	0,48	0,85	10,5	1783

Quelle: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002> [accessed: 26.02.2003]

#### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998 bis 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	3,5	3,2	0,5	1,1	3,0
Außenhandel					
-Exportwachstum in %	-18,7	-1,8	18,0	-2,4	15
-Importwachstum in %	8,2	-2,6	19,2	2,5	10
Inflation (CPI, ø %)	9,4	7,6	11,6	8,0	6,0
Arbeitslosigkeit in % (1)	5,7	4,5	4,6	4,7	3,5
Verschuldung in % des BIP	78,1	91,4	86,3	82,9	88,0
ODA in % des BIP	21	24	17	N/a	N/a
Haushaltsdefizit in % des BIP	14,3	12,2	6,6	6,3	6,6
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-129	-127	-153	-164	-174

(1) Laut der Volkszählung von 2000 lag die reale Arbeitslosigkeit bei 17,5 Prozent, siehe <http://nso.mn/eng/index.htm> (Census and Survey) [accessed: 24.02.2002]

Quellen: EIU Country Report 2002;  
[http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2002/stat\\_append.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2002/stat_append.pdf) [accessed: 24.02.2002]; IMF Country Report Country Report No. 2002/252.

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Der Schwierigkeitsgrad ist angesichts des niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus beträchtlich. Positive Voraussetzungen sind das hohe Bildungsniveau sowie die ethnische Homogenität der Gesellschaft. Zu Beginn der Transformation (1990) war auch die soziale Homogenität hoch; im Beobachtungszeitraum hatte sich jedoch bereits eine beträchtliche soziale Ausdifferenzierung entwickelt.

Zivilgesellschaftliches Engagement hat zwar keine lange historische Tradition in der Mongolei und wird durch das geringe Pro-Kopf-Einkommen eher behindert, hat sich jedoch seit 1990 in erstaunlicher Breite entfaltet. Externe finanzielle Unterstützung und organisatorische Förderung haben hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet. Ein grundlegendes, demokratisches Regelwerk wurde mit der Annahme einer Verfassung 1992 geschaffen und wird von relevanten Akteuren weitgehend als bindend behandelt. Allerdings bestehen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und institutionelle Stabilität und Effizienz (inklusive einer besseren Bekämpfung der Korruption) Defizite.

### **5.2. Zielsicherheit**

Im Untersuchungszeitraum hat ein substanzieller Wechsel der sozial- und wirtschaftspolitischen Ziele und vor allem der bevorzugten Instrumente zu ihrer Erreichung stattgefunden. Grundlegende Ziele sowohl der DU- als auch der MRVP-Regierung waren Wirtschaftswachstum und eine nachhaltige Verringerung der Armut. Zur Erreichung dieser Ziele setzte die DU vor allem auf weitere radikal-liberale Wirtschaftsreformen, wie die Minimierung sämtlicher Importzölle und Steuersenkungen. Diese Politik führte jedoch – in Kombination mit fallenden Weltmarktpreisen für die wichtigsten Exportgüter – zu einer beträchtlichen Ausweitung des Haushaltsdefizits und zu einem weiteren Anstieg von Arbeitslosigkeit und Armut. Die MRVP hat dagegen bei ihrem Amtsantritt eine bessere soziale Absicherung und eine mehr graduelle Fortführung der Reformen betont.

In der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit (seit 1998) entstanden innerhalb der DU-Regierung zunehmend interne Streitigkeiten, sodass langfristige Ziele kaum mehr verfolgt wurden. Mit dem Amtsantritt der MRVP-Regierung im Sommer 2000 waren erhebliche Hoffnungen auf eine effektivere politische Führung verbunden. Zum einen markierte dies das Ende der konfliktreichen Kohabitation (MRVP-Präsident und DU-Regierung) und zum anderen verfügen viele Politiker der MRVP über langfristige Erfahrung in der Verwaltung und als Entscheidungsträger.

Die MRVP hat die Steuerlast für Bürger und Unternehmen wieder erhöht. Während das Haushaltsdefizit auf diese Weise verringert wurde, ist die Belastung für die fragile mongolische Wirtschaft hoch. Die bisher zu beobachtenden wirtschaftlichen Indikatoren zeigen widersprüchliche Tendenzen. Ein Schlüsselproblem mongolischer Regierungen ist die starke Abhängigkeit von ausländischen Gebern und mithin deren Prioritäten. Dies hat sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Orientierung an langfristigen Zielen und deren konsequenter Verfolgung. Zum einen wechseln die Prioritäten ausländischer Geber, zum anderen unterliegt die externe Unterstützung im Zusammenhang mit weltweiten Wirtschaftszyklen eigenen Schwankungen.

Die Regierungswechsel haben also beträchtliche Veränderungen in der Reformpolitik ausgelöst. Noch stärker als das britische System produziert das mongolische Wahlrecht extreme Mehrheiten im Parlament und begünstigt so radikale Politikwechsel. Die Mongolei ist keine Konsensdemokratie. Die beträchtlichen Änderungen in der Zoll- und Steuerpolitik während der vergangenen fünf Jahre bedeuten für wirtschaftliche Akteure eine deutliche Minderung der Erwartungssicherheit.

Darüber hinaus existiert in der Mongolei kontinuierlich eine beträchtliche Diskrepanz zwischen verabschiedeten Programmen, Strategien und Gesetzen und deren Umsetzung. Diese Diskrepanz wird durch die umfangreiche Kooperation mit externen Gebern verstärkt. So hat das von 1994 bis 2000 implementierte National Poverty Alleviation Programme (in Kooperation mit UNDP) insgesamt keine Reduzierung der Armut bewirkt, unter anderem, da die Koordination mit anderen Politikbereichen (Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik) unzureichend war.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die zur Verfügung stehenden Personal-, Finanz- und Organisationsressourcen sind knapp. Ministerien und ebenso Parlamentsausschüsse verfügen jeweils nur

über wenig ausgebildetes Personal (einschließlich Berater). Grundsätzlich ist ein parlamentarisches System ressourcensparend, weil es nicht zu einer Verdoppelung von Regierungsfunktionen innerhalb der Präsidentialadministration kommt, wie dies in Ländern der früheren Sowjetunion häufig zu beobachten war. Insgesamt werden die zur Verfügung stehenden knappen Ressourcen mäßig effektiv genutzt.

Die Kontrolle des Haushalts von Seiten des Parlaments und durch einen unabhängigen Rechnungshof ist noch unterentwickelt. Ein Rechnungshof wurde 1995 eingerichtet. Seit 1999 existiert ein Projekt der ADB, das auf die Stärkung seiner Funktion abzielt. Wie bereits erwähnt, ist das Haushaltsdefizit Ende der 90er Jahre erneut stark angeschwollen, seither jedoch wieder reduziert worden. Die Verschuldung hat sich zwischen 1997 und 2001 von 60 auf 90 Prozent des BIP erhöht. Ein wesentlicher Teil der Zuflüsse wird zur Finanzierung laufender Ausgaben und nicht für Investitionen eingesetzt.

Im September 2000 wurde ein von UNDP initiiertes Programm, „Good Governance for Human Security“ verabschiedet. Einerseits haben der externe Einfluss und der in den letzten Jahren verstärkte Fokus auf den Aufbau leistungsfähiger und korruptionsfreier Institutionen positive Wirkungen. Andererseits belastet die umfangreiche Kooperation mit Gebern jedoch die ohnehin knappen Ressourcen erheblich und lenkt von eigentlichen Regierungsaufgaben ab. Die Korruption hat seit Anfang der Transformation beträchtlich zugenommen und stagnierte auf diesem Niveau während des Untersuchungszeitraums. Allerdings wurde mit der Ausarbeitung einer Anti-Korruptionsstrategie begonnen und es existieren Pläne, eine unabhängige Anti-Korruptions-Kommission (ICAC) einzurichten.

Die Wiederbelebung des kulturellen Erbes hat vor allem zu Beginn des Transformationsprozesses eine wichtige Rolle gespielt. Bis heute ist die Mongolei eines der wenigen Länder mit einer starken traditionellen Nomadenkultur. Diese stellt sowohl ein wichtiges Erbe als auch eine beträchtliche Herausforderung für die sozioökonomische Entwicklung dar. Politische Eliten in Ulan Bator haben häufig ein eher gespaltenes Verhältnis zu dieser traditionellen Lebensweise und betrachten sie vor allem als rückständig. Das Ziel der derzeitigen Regierung ist, den Anteil der Nomaden von derzeit 30 auf 10 Prozent der Bevölkerung zu reduzieren und eine stärkere Ansiedlung der Bevölkerung in regionalen Zentren zu erreichen. Generell wirkt die Besinnung auf historische Leitfiguren (Dschingis Khan) integrierend.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Politikwechsel wurden im Untersuchungszeitraum vor allem durch Regierungswechsel ausgelöst, weniger durch Lernprozesse innerhalb einer Regierung. Auffällig ist der Lernprozess auf Seiten der MRVP, die sich 1997 ein explizit sozialdemokratisches Programm gegeben hat. Allerdings gibt es innerhalb der Partei auch weiterhin konservative Strömungen, die eher eine dirigistische Politik vertreten. Beide politischen Lager (MRVP und DU beziehungsweise DP) haben ein hohes Lernvermögen für internationale Diskurse gezeigt. Zugleich verfügen beide politischen Lager über klientelistische Netzwerke, denen Vorteile verschafft werden. Das heißt, die offizielle Rhetorik entspricht häufig nicht dem tatsächlichen Handeln. Generell scheint ein gewisser Lernprozess dahingehend zu erfolgen, dass die Probleme des Landes nicht allein mit Standardrezepten und mit von internationalen Gebern induzierten Programmen gelöst werden können. Insgesamt besitzt die Regierung kaum Ressourcen, um die alloкатive Effizienz der Märkte zu verbessern. Verschiedene Interventionen (Steuer auf den Export von Roh-Kaschmir, Stützung der Währung) waren insgesamt wenig erfolgreich.

Die politische Autorität der Regierungen stellt grundsätzlich kein Problem dar. Allerdings hat die Kohabitation von 1997 bis 2000 zu erheblichen Reibungs- und damit verbunden zu Autoritätsverlusten der Regierung geführt. Dies hat sowohl eine weitere Umsetzung von Reformen verhindert als auch insgesamt zu einer Reduzierung der Regierungseffektivität geführt. Seit 2000 hat die MRVP alle Hebel der Regierung in der Hand (Regierung, Präsidentenamt, Mehrheit der lokalen Parlamente). Sie hat daher kaum eine konstruktive Kooperation mit der Opposition gesucht. Dies wäre allerdings langfristig sinnvoll.

#### **5.5. Konsensbildung**

Alle relevanten politischen Lager in der Mongolei verfolgen grundsätzlich ähnliche Ziele, nämlich eine prosperierende Marktwirtschaft und ein demokratisches politisches System. Die wichtigsten politischen Konflikte sind die Rolle des Staates in einer Marktwirtschaft, die Gewichtung sozialen Ausgleichs sowie in Maßen der Regierungsstil (Transparenz, Bürgernähe). Das bedeutet, Konflikte bestehen hinsichtlich des Wegs zur Zielerreichung, nicht jedoch über das grundsätzliche Ziel. Der weitgehende Ausschluss der Opposition vom politischen und parlamentarischen Geschehen aufgrund des Wahlergebnisses von 2000 führt jedoch zu einem eher konfrontativen Verhalten zwischen den beiden großen politischen La-

gern. Anti-demokratische Veto-Akteure existieren in der Mongolei nicht. Ältere und konservative Politiker, die möglicherweise noch einem kommunistischen System anhängen, werden über die MRVP in den demokratischen Konsens eingebunden.

Die wichtigsten sozialen Trennlinien verlaufen zwischen Arm und Reich sowie zwischen Stadt und Land. Unter dem sozialistischen System wurde soziale Solidarität durch den Staat erzwungen. Staatliche Solidaritätsnetze wurden während der Transformation stark ausgedünnt. Zurzeit gibt es Versuche, im neuen wirtschaftlichen System entsprechende Netze wieder zu verstärken und zum Beispiel auch den informellen Sektor wieder teilweise in öffentliche Versicherungssysteme zu integrieren. In der ländlichen Gesellschaft reichen nach drei außergewöhnlich harten Wintern die bestehenden gesellschaftlichen Ressourcen nicht aus, um landesweit jährlich tausende Familien sozial aufzufangen, die durch den Verlust ihrer Herden mittellos geworden sind.

Da die politisch gewalttätige Periode der mongolischen Geschichte bereits länger zurückliegt (vor allem in den 30er Jahren), spielt der direkte Ausgleich zwischen Tätern und Opfern keine hervorragende Rolle in der aktuellen Politik.

## **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Die internationale Lage der Mongolei ist zunächst durch die geographische Situation zwischen zwei dominanten Nachbarn (VR China und Russische Föderation) gekennzeichnet. Gegenüber China besteht ein historisches Misstrauen und die Furcht, ebenso wie die Innere Mongolei (eine autonome Provinz Chinas, in der zurzeit etwa 3,6 Mio. Mongolen und 16,4 Mio. Chinesen leben) wirtschaftlich und demographisch vereinnahmt zu werden. Allerdings haben wechselnde Regierungen grundsätzlich eine pragmatische Politik gegenüber dem dominanten südlichen Nachbarn verfolgt. Die Beziehungen zu Russland haben sich in den letzten Jahren wieder intensiviert (Staatsbesuche Präsident Putins im November 2000, Premierminister Kasjanows im März 2002).

Sowohl aufgrund der geographischen Lage zwischen zwei dominanten Nachbarn als auch aus finanziellen Gründen ist die Mongolei auf eine gute internationale Zusammenarbeit angewiesen. Die Mongolei ist Mitglied zahlreicher internationaler Organisationen und Unterzeichner internationaler Abkommen. Seit 1993 finden jährliche Gebertreffen statt, in den letzten Jahren auch unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen. Allerdings bestehen in der Koordination der

Entwicklungszusammenarbeit weiterhin erhebliche Defizite sowohl auf mongolischer als auch auf internationaler Seite.

## 6. Gesamtbewertung

In Anbetracht der Ausgangsbedingungen ergibt sich im Hinblick auf den Stand und die Wegstrecke sowie die Leistungen der Akteure folgende zusammenfassende Bewertung:

*(1) Ausgangsbedingungen:* Vor allem die wirtschaftlichen Voraussetzungen der politischen und wirtschaftlichen Transformation sowie des Aufbaus eines leistungsfähigen Staates in einer marktwirtschaftlichen Demokratie waren und sind schwierig. Darüber hinaus sind die beträchtlichen Herausforderungen aufgrund der geographischen Situation zu nennen: Die Mongolei ist ein „landlocked country“, das Land ist karg und außerordentlichen klimatischen Bedingungen unterworfen (Trockenheit, extrem kalte Winter), die Besiedelung ist extrem dünn. Dies stellt die Bereitstellung von physischer Infrastruktur und von öffentlichen Dienstleistungen vor besondere Herausforderungen. Überdies verfügte die Mongolei über keinerlei demokratische „Vorerfahrung“ und auch nicht über eine stabile demokratische „Nachbarschaft“.

Als günstige Voraussetzungen sind dagegen die ethnische Homogenität und der im Verhältnis zum Pro-Kopf-Einkommen hohe Bildungsstand zu nennen. Im Bewertungszeitraum wurde die bereits beträchtlich fortgeschrittene politische und wirtschaftliche Transformation fortgesetzt. Zu den ungelösten Aufgaben gehören der Aufbau eines leistungsfähigeren Staates, der Abbau der Korruption sowie die Überwindung der im Verlauf der Transformation entstandenen Armut und die Minderung der sozialen Ungleichheit.

*(2) Stand und Wegstrecke:* In den vergangenen fünf Jahren hat sich das demokratische System stabilisiert, ohne dass allerdings eine wesentliche qualitative Verbesserung festzustellen war. Ein weiterer friedlicher Regierungswechsel hat stattgefunden. Gleichzeitig hat das Wahlsystem zu einem zu weit gehenden Ausschluss der Opposition aus dem Parlament beigetragen. Eine Reform des Wahlrechts scheint daher wichtig, wurde jedoch nicht vorgenommen. Bezüglich der Befugnisse des Präsidenten wurde im Untersuchungszeitraum ein wichtiger konstitutioneller Streit positiv gelöst. Die Entscheidung, die Vereinbarkeit von Amt und Mandat zuzulassen, scheint angesichts der Knappheit an hoch qualifiziertem

politischen Personal ebenfalls sinnvoll.

In Bezug auf die marktwirtschaftliche Transformation ging ein Wechsel des Reformtempos und der Reformstrategie mit dem Regierungswechsel einher. Die rechtliche Regelung der Marktwirtschaft hat sich weiter verbessert. Jedoch bleiben bei der Implementierung weiterhin erhebliche Defizite sowohl auf Seiten der Regierung und Verwaltung als auch auf Seiten des Justizwesens. Korruption und Klientelismus sind weit verbreitete Phänomene und die Diskrepanz zwischen formaler und informeller Regelung ist beträchtlich. Wichtige Fortschritte wurden in Zusammenarbeit mit ausländischen Gebern im Bereich des Bankensektors erzielt. Offenbar gab es hier auch Lerneffekte aus dem Versagen früherer Programme (NPAP, 1994-2000), deren Mikrokredit-Komponenten wenig effektiv waren.

(3) *Management*: Angesichts der äußerst knappen Ressourcen der Mongolei und der hohen externen Abhängigkeit ist der Gestaltungsspielraum von Regierungen generell gering. Die relative Gestaltungsleistung der mongolischen politischen Elite ist uneinheitlich. Die DU-Regierungen unter wechselnden Ministerpräsidenten haben radikale wirtschaftliche Reformen tendenziell ohne Rücksicht auf deren Akzeptanz in der Bevölkerung verfolgt. Vor allem in der Endphase überlagerten koalitionsinterne Streitigkeiten die Steuerfähigkeit der Regierungen. Die MRVP hat 2000 auf populistische Wahlversprechen gesetzt (unter anderem auf rasches Einkommenswachstum). Als Regierungspartei ist sie dagegen vor allem dem Druck internationaler Geber ausgesetzt, die eine Erhöhung der Strom- und Heizgebühren fordern, die die Bevölkerung weiter belasten würde.

## 7. Ausblick

In wichtigen Teilen ist die politische und wirtschaftliche Transformation in der Mongolei erreicht. Wirtschaftliche Transformation ist jedoch nicht mit wirtschaftlichem Wachstum und Wohlstand gleichzusetzen. Die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten und damit einhergehende Armut und Ungleichheit bedrohen langfristig die erreichte Demokratisierung. Angesichts der hohen Exportabhängigkeit der mongolischen Wirtschaft und den schwankenden Weltmarktpreisen für die wenigen wichtigen Exportgüter ist ein stabiles und nachhaltiges Wachstum nur über eine Diversifizierung der Produktion und des Exports zu erreichen.

Unter dem Druck und dem Einfluss ausländischer Geber könnte sich die Situation

hinsichtlich der entstandenen Korruption in den kommenden Jahren wieder verbessern, entsprechende Programme sind initiiert. Generell hat es auf Seiten der Geber in den vergangenen Jahren Lerneffekte bezüglich der Bedeutung von Institutionen gegeben. Dies könnte zu einer besseren Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit beitragen.

Die rechtliche Regelung der Marktwirtschaft hat sich im Untersuchungszeitraum verbessert (neues Zivilgesetzbuch, Wettbewerbsrecht, Bankenaufsicht, etc.). Eine schrittweise verbesserte Implementierung scheint daher möglich. Grundsätzlich ist es wichtig, die Diskrepanz zwischen Strategien und Programmen einerseits und der Implementierung andererseits zu verringern.