

# Denkwürdigkeiten



Journal der  
Politisch-  
Militärischen  
Gesellschaft

Nr. 79  
Juli  
2012

Herausgegeben vom Vorstand  
der Politisch-Militärischen Gesell-  
schaft e.V. (pmg) in Berlin

ISSN 1436-3070

## LEADOFF

### Liebe Mitglieder,

die Welt ist seit dem Ende des Kalten Krieges bunter geworden. Leider – und in allererster Linie gilt dies für die direkt Betroffenen – spielt die Farbe rot hier eine unrühmliche Rolle. In vielen kleinen Konflikten auf der Welt fließt Blut. Mali, Afghanistan, Syrien sind aktuelle Beispiele. Yossef Bodansky schaut in Syrien ganz aktuell hinter die Kulissen, und bleibt weder – wie so viele – interessengeleitet noch gesinnungsethisch am Vordergründigen haften, sondern entwickelt verantwortungsethisch auch Überlegungen, wie ein starkes und stabiles Syrien künftig zu regionaler Sicherheit beitragen könnte. Anton Friesen zieht Lehren aus den Interventionen zweier Großmächte in Afghanistan. Seine Botschaft in a nutshell: Wer in Afghanistan siegen will, muss zuerst die *hearts and minds* erobern – allerdings die *hearts and minds* der eigenen Bevölkerung. Udo Barkmann berichtet aus einem El Dorado der Gegenwart – der Mongolei, in der sich in diesen Tagen viele Rohstoff-Glücksritter finden. Dabei lernen wir eine Politik der flexiblen oder elastischen Balance kennen, die man wohl braucht, wenn einen die gefräßigen Bäuche der beiden Riesen Russland und China bedrängen.

Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender

### In dieser Ausgabe

#### 1 Why Syria?

Yossef Bodansky

#### 5 Wem die Stunde schlägt

Anton Friesen

#### 7 Die Mongolei und ihre dritten Nachbarn

Udo B. Barkmann

## THEMEN

### Why Syria?

A Concise, Broad Brush Analysis of the Overall Situation in and Around Syria – Or, More Accurately, Bilad al-Sham

On June 22, 2012, Syrian air defense shot down a Turkish Air Force RF-4E while inside Syrian airspace over Syrian territorial waters. Both Ankara and its Obama White House patrons are still pressing NATO to capitalize on the incident in order to escalate the foreign military intervention against the beleaguered Assad administration even though such an intervention would inevitably spark a regional war and draw both Israel and Iran into the conflict. Thus, the June 22nd incident demonstrates just how explosive the situation in and around Syria is.

The key to the incident lies in the changes to the Turkish aerial operations near the Syrian coast since late-May. Prior to these changes, Turkish reconnaissance flights used to cruise along Syria's territorial waters in a roughly north-south pattern. Turkish aircraft had strayed into Syrian airspace in the past, but quickly corrected their course. Syria did not react to these intrusions.

In the last few weeks, a growing number of Turkish sorties aimed to provoke and test the Syrian air defense system in order to map the latest batteries provided by Russia and their state of readiness. Hence, the Turkish fighters fly very low and fast on a west-east pattern as if planning to cross into Syria. This approach elicits the activation of the air defense system along the Mediterranean coast. The Turkish aircraft usually veer at the last minute. According to Syrian and Russian sources, US EW reconnaissance aircraft and naval vessels are always in the area at the time of such coast-skirting flights by Turkish fighters in order to record the Syrian reaction to the Turkish provocations. (There's nothing new or original in these tactics for the US and British air forces routinely conducted similar provocations along the Soviet Union's and Warsaw Pact's coastlines throughout the Cold War.) Not without reason, both Damascus and Moscow have in-

terpreted these sorties as testing of the Syrian air defense in preparation for possible US/NATO air strikes against Syria.

On June 22, around 07:30 GMT, two Turkish Phantoms – an RF-4E and an escorting F-4E – took off from their regular Erhac Air Base in Malatya. However they flew in southwest direction and vanished “behind” Cyprus. Syrian radars in Ras-al-Baseet and Latakia picked up the two Phantoms as they emerged from behind the Cypriot pan-handle. The two Phantoms first raced toward Turkish territory and reemerged skirting the Syrian airspace near Ras-al-Baseet. The two Phantoms then made a couple of runs toward Ras-al-Baseet – the last being a low-altitude (about 300-350 ft) straight approach in which the RF-4E penetrated Syrian airspace and was shot down around 09:00 GMT.

The air defense dispositions just south of Ras-al-Baseet are brand new. They include the latest model Buk-M2 SAMs, radars and command vehicles delivered and installed only in late-May. Syrian crews are still learning the system with the aid of Russian “civilian experts”. Little wonder that the Turkish Air Force has indeed been provoking and sizing up the recently supplied Buk-M2 batteries between Ras-al-Baseet and Latakia since early June.

As in all the previous engagements with the Buk-M2 batteries, the Syrians only activated the target acquisition radars but not the fire control radars. Hence, the Phantoms knew they were discovered by the Syrian air defense but were not under threat of being shot down by the battery they were provoking or harassing. What the Turkish Air Force did not know on June 22nd is that the Syrians laid an ambush using the Pantsyr-1 air defense vehicles (combining 57E6-E shorter-range SAMs and 30mm guns). Significantly, the Pantsyr-1 relies on optical target-tracking and radio-command guidance. In other words, the Pantsyr-1 can operate on the basis of warning data acquired by others – such as the Buk-M2 batteries’ target acquisi-

tion radar – and launch without any of the forewarning associated with homing by fire-control radar. Indeed, the RF-4E was brought down by a Pantsyr-1 SAM while the Turkish aircrews were certain the Buk-M2 battery they were provoking was not homing on them.

The Turkish RF-4E was thus the victim of a well-planned ambush that was waiting for Turkish fighters to violate Syrian airspace. Such an ambush reflects a high-level decision to shoot down Turkish intruders – that is, air force aircraft of a NATO member country. Since the Pantsyr-1 system, like the Buk-M2, was supplied only in late-May and the Syrian crews are still learning the system with the aid of Russian “civilian experts” – the Russians must have known about a Syrian decision to ambush the Turkish Air Force.

The Syrian unit responsible for the ambush was the 73rd Brigade of the 26th Air Defense Division. The 26th Air Defense Division is deployed between Ras-al-Baseet and Latakia, and is known to be cooperating with the Russian naval air defense units protecting the Russian installations in Latakia and the various Russian naval vessels off the Syrian coast. This means that it is virtually inconceivable that the Russian military – and thus the Kremlin – did not have a forewarning from its own sources (assuming that Damascus had chosen to withhold such important decision from its guardians in Moscow). Hence, at the very least, the Kremlin did not do anything to prevent the shooting down of a NATO fighter aircraft.

That same afternoon, two Turkish Air Force F-16s were sent to investigate the RF-4E’s downing. The F-16s flew low and in a threatening pattern over the Syrian air defense batteries south of Ras-al-Baseet – that is, over Syrian land. The Syrians opened fire on the F-16s but did not launch any missiles. One of the F-16s was damaged – having been hit by 30mm gun-fire from a Pantsyr-1 system. After that, the Turkish Air Force stopped penetrating Syrian airspace in the coastal area.

That night, Turkish Prime Minister Recep Tayyip Erdogan called the top military and intelligence chiefs for “a crisis meeting” to discuss the ramifications of the shoot-down and what to do next in Syria. Erdogan told the chiefs that the Syrian action cannot go without “proper reaction” and that the overall situation in Syria has become “intolerable” for Turkey. Consequently, the Turkish military has been deploying sizeable forces to the border with Syria – particularly in the volatile southwestern areas. As well, Turkish F-16s have been conducting aggressive patrols, including mock-attacks on Syrian helicopters as well as tank and artillery units, up to 4-5 kms inside Syrian territory. It is only a question of time before somebody opens fire and sparks a wider incident. Nevertheless, Moscow still hopes that both Ankara and Washington now realize that attacking Syria will be significantly different than attacking Libya.

Although a growing number of Syrians on all sides are dying and injured in the escalating multi-faceted fratricidal war – Syrians have simultaneously lost control over the dominant trends of the war in their own country. Simply and starkly put – growing numbers of Syrians lose life and limb in a war that increasingly aims to further the grand-strategic interests of aspirant regional powers – Turkey, Iran and Qatar – at the expense of all Syrians. The primary objective of these three powers is to ensure a strong centralized regime in Damascus based on Jihadist elements that, jointly with a comparable regime in Baghdad, will be firmly within their sphere of influence and constitute a springboard against oil-rich conservative Arab governments. The intervention by the Obama Administration in support of Turkey, Iran and Qatar only serves to markedly aggravate an already explosive situation.

The Islamist-Jihadist strategic posture has markedly improved in the summer of 2012 with the consolidation of Islamist power in Cairo. The victory of the Islamists-Jihadists in the Egyptian elections

that culminated in the election of the Muslim Brothers' candidate Muhammad Mursi as president further consolidated the new strategic posture in the Greater Middle East. Back in early December 2011, Tehran proposed in great secrecy to Ankara and Cairo a major grand-strategic proposal – namely, that “a tripartite axis of Egypt-Iran-Turkey” be set up in order to take care of the rest of the Middle East. Tehran argued that the three countries can and should establish hegemony over and guide “all Muslim and Arab states.” In late June 2012, the just elected Mursi reiterated Cairo's support. “Part of my agenda is the development of ties between Iran and Egypt that will create a [new] strategic balance in the region,” he said. Mursi also called Turkey a “critical Egypt ally” whose ascent can be “an aspiration point for Arab countries.” Mursi and his innermost circle are inclined to think in Islamist regional terms. For example, on May 1st, Egyptian Cleric Safwat Higazi, one of Mursi's campaign managers, described the ramifications of Mursi's election. Under Mursi, “the dream of the Islamic Caliphate is being realized” as “the United States of the Arabs,” Higazi declared. “The capital of the Caliphate – the capital of the United States of the Arabs – will be Jerusalem.” Ultimately, Egypt's aspirations to be a leader of the Mashriq will inevitably lead to a major crisis with Israel.

However, the crux of the profound transformations unfolding in the Greater Middle East is the completion of the demise of the modern Arab State and Arab nationalism. Although the Arab World has never legitimized the Western concept of a Westphalian State – the cataclysmic upheaval since late-2010 proved strong enough to bring the rejection process to completion. Thus, the most tangible and enduring outcome of the Intifada's or Awakening engulfing the Arab World has been the redefining and redirecting of the regional dynamics in heritage cognition and percept. Thus, the interrelations between the four Muslim regional powers now follow the historic patterns of the interactions between the Persian Empire, the

Ottoman Caliphate, Bilad al-Sham [historic Greater Syria] and Bilad al-Kanana [historic Greater Egypt] even though these historic blocs are now constrained within the boundaries of the states of Iran, Turkey, Syria and Egypt respectively. While the drastic realignments between the four “states” in recent months do not make sense in terms of conventional international relations – they make perfect sense in the context of these four powers – even when constrained within the modern states' boundaries – redefining their regional role and posture in their historic-legacy frameworks.

Moreover, the Jihadists interpret their imminent triumph in Afghanistan and Pakistan, coupled with the ascent of Iran, as the beginning of the fateful “End-of-Time Battle” for the Middle East. According to the Sayings attributed to Prophet Muhammad, the establishment of the Islamic Emirate of Khorasan [which encompasses the Central Asian republics, Afghanistan, Pakistan, Kashmir and Iran] would create conducive conditions for Islam's triumph in the “End-of-Time Battle”. According to Prophet's Sayings, Jihadist forces will then arrive in the Middle East from the East and wage the fateful victorious battle for the liberation of Bilad al-Sham and al-Jazeera [historic Arabian Peninsula], and the establishment of the Mosque of al-Aqsa as the center of a new Caliphate. This is not idle folklore for the Jihadist Shurah has been working on laying the ground for the Islamist-Jihadist onslaught in the context of the Intifada's or Awakening. Extensive organizational, financial and security support has been provided to the various Islamist-Jihadist entities throughout the Middle East by teams of highly trained Jihadist operatives called “the Son of the Soil/Land” (Ibn ul-Balad) that operate within non-state regional and heritage frames of reference. As well, special and terrorist operations are conducted jointly by teams of the revitalized “Shadow Army” (Laskhar al-Zil) that were trained in Afghanistan-Pakistan and Chechnya, and elite Jihadist networks of the various localized “Al-Qaeda Jihad” movements

throughout the region that are also organized along heritage lines since the middle of the first decade of the 21st Century.

Hence the realignment of Turkish-Iranian grand strategy. Since the original outbreak of the Arab Intifada's back in late 2010, both Ankara and Tehran have been torn by conflicting vital interests. Both powers have a common end objective – to suppress the possible ascent of traditional Sunni Arabism hailing from Bilad al-Sham and al-Jazeera. However, they differed on the regional posture that would contain this ascent of Arabism. Ankara has been determined to expand its regional hegemony to the detriment of the traditional power system originating from the Arabian Peninsula by establishing a north-south Sunni Wedge. Tehran has been loath to give up on its east-west Shiite Crescent with Lebanon's HizbAllah and Iraq's Shiite Government. Thus, the common denominator of both powers remains to quickly dominate the Sunni heartland of Syria and western Iraq. And this Iranian-Turkish competition was the original key to the escalating fratricidal war in Syria.

However, in recent months, both Ankara and Tehran realized that the consolidation of a tripartite alliance with the Ikhwan's Cairo toward jointly suppressing the ascent of traditional Arabism is far more crucial than resolving their lingering Sunni-Shiite disputes. To do so, Turkey, Iran and Egypt must first bring down the strongest elements of the Fertile Crescent of Minorities, and especially their Levant section – the Allawites, Druze, Maronites and Jews – that constitutes the historic buffer between the Arab Middle East and the non-Arab powers, as well as facilitates the West's access to the Middle East. This way, both Turkey and Iran can also turn with impunity on the other major minority group they both seek to destroy – the Kurds. Ankara, Tehran and Cairo are cognizant that such a regional strategy means provoking a crisis, and perhaps war, with both Israel and Saudi Arabia.

Once the Fertile Crescent of Minorities collapses – the members of the Islamist tripartite alliance can first take over the Sunni parts of Bilad al-Sham, and then converge on al-Jazeera with Iran exploiting the Shiite population and Egypt and Turkey inciting an “Arab Spring” among the Sunni population. Qatar is convinced it would be empowered to “handle” the Arabian Peninsula on behalf of the regional dominant powers. Toward this end, Doha is playing a major role in exacerbating the fratricidal war in Syria. The leaders in Ankara, Tehran, Cairo and Doha are convinced that through a combination of political pressure and sponsored wars-by-proxy (including Jihadist terrorism) they would be able to consolidate their hegemony over the entire region – including the three Holy Shrines of Islam, the vast energy reserves of the Arabian Peninsula and the eastern Mediterranean, and maritime choke-points (the Suez Canal, Bab al-Mandeb and the Strait of Hormuz). The leaders in Ankara, Tehran, Cairo and Doha are cognizant that should Israel and/or Saudi Arabia put up a fight – the entire region will explode and their chances to realize these objectives will go up in flames. However, they are convinced that the Obama White House will contain both Israel and Saudi Arabia – coercing them to accept the ascent of the Islamist powers at the expense of their own vital interests.

Significantly, these developments, albeit in a shallow way and for instant gratification, serve the overall political inclinations of the Obama White House. Obama’s Washington favors the consolidation of a web of centralized-autocratic Islamist regimes in the existing Arab states throughout the Greater Middle East – even if they are not pro-American – as the key to instant stability, populist welfare administration, and clean governance practices. Moreover, Obama is convinced that Iran will self-restrain its aspirations and moderate its behavior because of the integration into the tripartite alliance or a similar regional arrangement. Therefore, the Obama White House is encouraging Turkey, Qatar and other states to

support with weapons and funds the Islamist-Jihadist forces in Syria, as well as tolerating the Iranian sponsorship of Quds Forces’ own Syrian Jihadist forces – all in order to facilitate the establishment of a centralized Islamist regime in Damascus.

However, such a consolidation of centralized Islamist power will inevitably come at the expense and suppression of the grassroots trends in the region and thus threatens the long-term socio-political and economic stability. Consequently, the major European powers directly influenced and affected by the situation in the Greater Middle East – mainly Russia and its European partners – have become increasingly involved in the Syrian crisis. Their main concern is securing long-term stability in the entire region – including the Arab Gulf and the Suez Canal – and containing the ascent of the radical-Jihadist elements. In this context, Russia is trying desperately to convince its West European allies to reexamine the regional dynamics in traditional terms, empower the historic-legacy Arab blocs within existing states’ boundaries, sustain a viable Fertile Crescent of Minorities as the key to regional stability, as well as pressure and contain both Turkey and Iran – Russia’s historic nemeses in the region – so that they cannot exploit the upheaval in the Arab World in their favor.

Under these circumstances, the immediate threat is the explosiveness of the lingering fratricidal war in Syria. The seemingly uncontrollable escalation and the growing involvement of regional states and Jihadist forces guarantee that any spark will set the entire region aflame with catastrophic consequences for all. Hence, it is imperative to defuse the Syrian crisis before it spreads throughout the region. Therefore, the general approach of the European powers to the Syrian crisis is that the sole way to reducing the violence and ultimately ameliorating the conflict is by helping Syrians on all sides to reassert control over the fratricidal war. Consequently, all Syrians will be able to decide their own destiny through meaningful

negotiations and ultimately reconciliation and state-building. Significantly, the European powers are committed to the principle of “transformation of power” rather than “regime change” in Damascus.

The political dispute between the two camps of foreign powers – the United States and the European powers – is becoming open and bitter despite the commonly held commitment to negotiating conflict resolution. Thus, on the one hand, all Western powers are united in their resolve to enforce conflict resolution before a regional escalation becomes uncontrollable. On the other hand, the United States and the European powers compete and quarrel over the modalities for attaining a negotiated settlement. The horrific danger therein is that Western – and particularly the United States’ – intervention policies, no matter how well intentioned, are based on the effort to define dynamics and expect outcomes in terms of viable and legitimate modern states that are no longer relevant. This approach is counterproductive and inherently explosive because the “states” in question have been rejected by the grassroots through their various levels authorities – from local governance to national government.

The sole alternative to this horror scenario is the consolidation, through negotiations, of a viable Syria strong and stable enough to perform the regional responsibilities of Bilad al-Sham. Only such a Syria will be able to withstand, and even reverse, the ascent of the Islamist tripartite alliance. The post-war Syria should be built from the bottom up – thus ensuring the communal and individual rights of all Syrians. The primary challenge is in defining the delicate balance between local, regional and centralized governance authorities in order to ensure both the distinct identities of Syria’s diverse minorities – who play a crucial role in the Fertile Crescent of Minorities – and the imperative of a viable central government in Damascus – who implements the role of Bilad al-Sham. The post-war Syria would have to be an active participant in the regional sta-

bility architecture envisaged by Russia and its European partners, which means peaceful coexistence with all of Syria's neighbors. The economy of the post-war Syria would have to be Western-inclined to guarantee the close political-economic cooperation of the European powers and eventually the United States. There is an urgent imperative to cease hostilities and begin the negotiations process.

Otherwise, we all have to wait for the explosion...

*Yossef Bodansky*

Yossef Bodansky has been the Director of Research at the International Strategic Studies Association [ISSA], as well as a Senior Editor for the Defense & Foreign Affairs group of publications, since 1983. He was the Director of the Congressional Task Force on Terrorism and Unconventional Warfare at the U.S. House of Representatives between 1988 and 2004, and stayed on as a special adviser to Congress till January 2009. In the mid-1980s, he acted as a senior consultant for the U.S. Department of Defense and the Department of State. He is the author of eleven books – including Bin Laden: The Man Who Declared War on America (New York Times No. 1 Bestseller & Washington Post No. 1 Bestseller), The Secret History of the Iraq War (New York Times Bestseller & Foreign Affairs Magazine Bestseller), and Chechen Jihad: Al Qaeda's Training Ground and the Next Wave of Terror – and hundreds of articles, book chapters and Congressional reports. Mr Bodansky is a Director at the Prague Society for International Cooperation, and serves on the Board of the Global Panel Foundation and several other institutions worldwide. Opinions expressed in this contribution are those of the author.

This Analysis was first published at ISPSW/ETH Zürich, Issue No. 194, July 2012. [www.ispsw.de](http://www.ispsw.de)

## THEMEN

### Wem die Stunde schlägt

Warum Supermächte gegen Aufständische verlieren – Lehren aus Afghanistan.

**Buchbesprechung** „Aufstandsbe-kämpfung am Hindukusch: Die Sowjetunion und die USA im Vergleich.“

Weitab vom technisch-materiellen Fortschritt der Zivilisation und mit geringen militärisch-ökonomischen Ressourcen ausgestattet, hausen in den Höhlen von Tora Bora bärtige Männer mit Kalaschnikov, die die Zukunft Afghanistans prägen werden. Genau so, wie sie schon über die Vergangenheit des Landes am Hindukusch bestimmten. Die Taliban kommen – wieder.

Doch warum eigentlich? Warum schafft es eine Supermacht nicht zusammen mit ihren NATO-Verbündeten gegen weit unterlegene Dritte-Welt-Guerillas zu gewinnen?

Und warum scheiterte zuvor schon eine andere (inzwischen der Geschichte angehörende) Supermacht – die Sowjetunion – damit, das kommunistische Regime in Kabul gegen die Mujahideen zu verteidigen? Liegt das nur an Afghanistan, dem „Grab der Supermächte“<sup>1</sup>, oder lässt sich verallgemeinern, warum der militärisch-ökonomisch Stärkere gegen Partisanen scheitert? Warum Goliath gegen David verliert?

Die Ergebnisse der vorliegenden Monographie<sup>2</sup>, hier knapp zusammengefasst, lassen aufhorchen. Zunächst ein Mal: Es hängt *nicht* von der Wahl der Militärstrategie ab. Ob der Stärkere (USA, UdSSR) mit einer konventionellen Strategie gegen Guerillas vorgeht, die die „Streitkräfte“ und die Infrastruktur des Gegners zerstören soll und die Zivilisten (mehr oder

weniger) schont; oder ob er in die Barbarei absinkt und die Unterstützer für die Partisanen, *das Meer, in dem sie schwimmen wie die Fische im Wasser*<sup>3</sup> – also die Zivilisten – systematisch vertreibt oder tötet. So oder so – beide Strategien wurden in Afghanistan (und anderswo) angewandt; beide – ohne Erfolg.

Warum aber dann? Der Stärkere scheitert in einem Guerillakrieg gegen den Schwächeren, weil der Guerillakrieg lange dauert und die **Öffentlichkeit** mit der zunehmenden Kriegsdauer immer kriegs-skeptischer wird. Die Öffentlichkeit wiederum wird immer kriegs-skeptischer, da die Aussicht auf einen Sieg als immer geringer wahrgenommen wird, während die eigene Opferzahl steigt. Die Bilder der Leichen von eigenen Soldaten zur „besten Sendezeit“ – die Massenmedialisierung des Krieges – tragen viel dazu bei. Schließlich drängt die Öffentlichkeit in einem demokratischen politischen System, unter den Bedingungen der freien Meinungsäußerung und der Versammlungsfreiheit, immer stärker auf den Abzug der eigenen Truppen. Die politische Führung hat Angst vor der möglichen Niederlage in Wahlen – und damit dem Verlust der politischen Macht. Um diesem vorzubeugen, entspricht sie den Präferenzen der Öffentlichkeit und zieht die eigenen Truppen ab. Und das, ohne die eigenen politisch-militärischen Ziele erreicht zu haben.

Diese Antwort gilt, so argumentiert die Arbeit, für demokratische und für sich liberalisierende autoritäre Systeme (wie die Sowjetunion unter Gorbatschow). Warum „harte“ Autokratien gegen Partisanen scheitern, ist eine andere Frage. Jeder verliert auf seine eigene Weise. Interessant sind die Implikationen der Antwort für Demokratien wie die USA oder Deutschland: Wenn die politische Führung einen Guerillakrieg führen möchte, sollte sie sich das vorher gut überlegen. Sie könnte schneller abgelöst werden, als der Krieg vorbei ist. Wenn sie es dennoch tut, sollte sie die Öffentlichkeit auf einen langwierigen Krieg vorbereiten

<sup>1</sup> Vgl. A. Friesen: *Ins Grab der Supermächte. Warum sich in Afghanistan Geschichte wiederholt*. In: 360°. 6. Jahrgang, Nr. 1/2011 (1001 Orient). Themenausgabe Naher und Mittlerer Osten. S. 61-71.

<sup>2</sup> A. Friesen: *Aufstandsbe-kämpfung am Hindukusch: Die Sowjetunion und die USA im Vergleich*. AV Akademikerverlag. Reihe Gesellschaftswissenschaften. Saarbrücken 2012. 124 S. ISBN-10: 3639404521; ISBN-13: 978-3639404524.

<sup>3</sup> Gemäß den Worten des großen theorisierenden Praktikers des Guerillakriegs Mao.

und keinen schnellen Sieg versprechen. Ob die Öffentlichkeit bereit ist, einen solchen Krieg zu unterstützen ist eine andere Frage. Die Aussicht auf einen langen Krieg ohne sichtbare Erfolge mit mehr und mehr eigenen Opfern sollte da vor dem Hintergrund der Abneigung gegen eigene Verluste (*casualty aversion*) und der Massenmedialisierung des Krieges in einer demokratischen Öffentlichkeit skeptisch stimmen. Außerdem ist nach den normativen Grenzen der Kriegsführung von Demokratien zu fragen – denn die Öffentlichkeit kann auf die eigenen, ins heimelige Wohnzimmer übertragenen Kriegsverbrechen reagieren, auch wenn die eigenen Opfer meistens schwerer wiegen. Was heißt das alles für uns, für die westliche Allianz unter Führung der USA, in Afghanistan?

Wir sind, genau so wie damals die Sowjetunion, nach schnellen Anfangserfolgen in einen langwierigen Guerillakrieg hineingezogen worden, in dem die eigene Opferzahl steigt und die Aussicht auf einen Erfolg, auf das Erreichen von eigenen Zielen, von der Öffentlichkeit an der „Heimatfront“ als immer geringer angesehen wird.

Die Antwort auf diesen strategischen Stillstand (*stalemate*) seitens der Führungsmacht USA entspricht der der Sowjetunion unter Gorbatschow: Beide eskalieren ihre Kriegsführung und stocken ihre Truppen auf (*surge*!). Gleichzeitig bemühen sich beide, eine größere Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte, vor allem die nationale Armee, zu übertragen („Afghanisierung“). Doch auch diese Versuche schlagen fehl.

Schließlich werden beide wenigstens teilweise von ihren allgemeinen Öffentlichkeiten zum Abzug gedrängt.<sup>4</sup> Sie ziehen sich aus Afghanistan zurück, nach einem langwierigen und blutigen strategischen Patt.

<sup>4</sup> In der halbreformierten, sich liberalisierenden Sowjetunion unter Gorbatschow war das sicherlich weniger der Fall, als in den liberaldemokratischen USA oder in Westeuropa.

Die wachsende Kriegsskepsis an der „Heimatfront“ schlägt also voll auf die Exekutive durch: Obama versprach bereits im Wahlkampf 2008, den Irakkrieg zu beenden. Das tat er 2010 auch. Den Afghanistankrieg, eine weitere Hinterlassenschaft seines Vorgängers G. W. Bush, eskalierte er – in der Hoffnung auf einen baldigen Rückzug. Gleichzeitig mit der Truppenaufstockung (*surge*) wurde ein schrittweiser Abzugsplan festgelegt. Somit sollte die Eskalation des Krieges als eine „Exit-Strategie“ begriffen werden – genau so wie bei der Sowjetunion unter Gorbatschow.

Jedoch scheint auch eine wachsende Intensivierung des Krieges nicht den gewünschten Erfolg zu bringen: Stattdessen steigt die eigene Opferzahl immer weiter. Schon fordert eine klare Mehrheit der Amerikaner den *sofortigen* Abzug aller US-Kampftruppen aus Afghanistan. In den Niederlanden gab die Regierung diesem öffentlichen Verlangen bekanntlich schon 2010 nach; in Frankreich versprach der neue Präsident Hollande, die Truppen der *Grande Nation* schon 2012 heim zu holen. Die Westeuropäer sind somit Vorreiter, was den Abzug aus Afghanistan angeht. Dabei tragen sie – einschließlich der Bundesrepublik Deutschland – gar nicht die Hauptlast der Kriegsanstrengungen (gemessen an der Zahl der Truppen und der Gefallenen, aber auch an dem finanziellen Aufwand für den Afghanistankrieg).

Obama sieht sich im Wahljahr 2012 mit einem ähnlichen, aber viel schärfer ausgeprägten Dilemma konfrontiert: Will er den Afghanistankrieg schnell beenden, dann braucht er eine Eskalation. Wenn er den Krieg eskaliert, steigt jedoch auch die eigene Opferzahl stark an, die Öffentlichkeit verlangt einen Abzug – und zwar sofort. Ein sofortiger Abzug würde jedoch dazu führen, dass sogar die eigenen Minimalziele wie die Vertreibung der al-Qaida aus Afghanistan und der Taliban aus der afghanischen Regierung nicht erreicht würden. Entweder muss Obama also die eigenen Ziele aufgeben und außenpolitisch scheitern oder er muss den Krieg

de-eskalieren, in die Länge ziehen – und damit all seine Versprechen an die Öffentlichkeit brechen, die er als Präsident gegeben hat.<sup>5</sup> Da der Wahltermin 2012 immer näher rückt, würde Obama dann wohl nicht wieder gewählt werden – und scheitert innenpolitisch.

Wenn man einem Präsidenten unterstellt, dass er wiedergewählt werden möchte (und das ist eine plausible Unterstellung) so ist das Szenario am wahrscheinlichsten, nach dem die USA ihre Kampftruppen bereits vor dem anvisierten Abzugsdatum 2014 ganz nach Hause bringen werden.

Und was ist mit Afghanistan? Es wird sich wohl in die traurige Liste der Niederlagen von westlichen Welt – und Großmächten gegen weit unterlegene Guerillas einreihen: Indochina, Algerien, Vietnam, Libanon, Tschetschenien, Irak, Afghanistan... Fortsetzung folgt?

Anton Friesen

Anton Friesen, M.A., Absolvent der Politikwissenschaft des Otto-Suhr-Instituts für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin (2011). Akademische Aufenthalte in Finnland (University of Tampere) und England (Middlesex University, London). Forschungsschwerpunkte in der Friedens- und Konfliktforschung (insbesondere Kriegstheorien und asymmetrische Konflikte) und der Politik Osteuropas. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

## BUCHANGABEN

Friesen, Anton:

**Aufstandsbekämpfung am Hindukusch: Die Sowjetunion und die USA im Vergleich.**

AV Akademikerverlag, 2012

ISBN-13: 978-3639404524

€ 49,00

<sup>5</sup> Dazu könnte er sich der Unterstützung des Kongresses nicht länger sicher sein – die finanzielle Belastung für den (nicht nur) durch die Weltfinanzkrise überschuldeten Haushalt scheint vielen Abgeordneten nicht länger tragbar zu sein.

## THEMEN

## Die Mongolei und ihre dritten Nachbarn

Konzeptionelle und praktische Aspekte

Jedem, der die gegenwärtige Diskussion um die „Politik des dritten Nachbarn“ der Mongolei verfolgt, ist verständlich, dass diese Politik im engen Zusammenhang mit der besonderen geopolitischen Situation der Mongolei, ihrer *Sandwich-Lage* zwischen Russland und China und dem fehlenden Meereszugang, und den daraus resultierenden Problemen der nationalen Sicherheit zu sehen ist. Diese besondere Lage besteht seit Jahrhunderten, jedoch haben sich in deren Verlauf die Eigeninteressen der Mongolen durch die Gründung ihres Nationalstaates und der von Russland und China geprägte Rahmen qualitativ stark verändert. Es macht also Sinn, den vorangegangenen historischen Prozess eingangs kurz zu skizzieren.

### Vorgeschichte

Als Ausgangspunkt sei das 17. Jahrhundert gewählt. Russland trieb in dieser Zeit die Kolonisierung der sibirischen Gebiete energisch voran. Städte wie Irkutsk (1652), Čita (1653) und Nerčinsk (1654) wurden gegründet und auch ursprünglich mongolische Gebiete wie das der Burjaten unter russische Oberhoheit gestellt. Indessen scheiterten die Versuche von Ligden Chaan (Regierungszeit 1604-1634) die politisch zersplitterten mongolischen Stämme wieder in einem Chanat zusammenzuführen. 1636 schlossen sich die südmongolischen Fürsten dem Mandschu-Herrscher Hong Taiji an. 1644 nahmen die Mandschus Peking ein und etablierten die Qing-Dynastie in China. 1691 schlossen die nördlichen Chalch-Mongolen mit Qing-Kaiser Kangxi ein Bündnis ab. Kangxi integrierte die Mongolen in sein Reich. Ihre formale Integration machte es ihm möglich, mit Russland in den Grenzverträgen von Nerčinsk (1689), Burinsk (1727) und Kjachta (1727) sich auf den Verlauf der russisch-chinesischen Reichsgrenze zu einigen. Die vorher über ihr eigenes Territorium gebietenden mongolischen Stämme lebten

nun auf beiden Seiten der neuen, quer durch ihre früheren Gebiete verlaufenden Reichsgrenze und wurden sowohl von Russland als auch von der Qing-Dynastie als ihre Untertanen angesehen. Kangxi beauftragte die Chalch-Mongolen mit dem Schutz der nördlichen Reichsgrenze, gewährte aber der Äußeren Mongolei auch einen territorialen Sonderstatus. Sie unterstand damit nicht der Rechtssprechung und Verwaltung, die in den chinesischen Gebieten üblich gewesen waren. Chinesen wurde der Zugang zur Äußeren Mongolei über lange Zeit verboten.

Im Resultat der Entwicklung, die sich nach den Opium-Kriegen und nach der Niederschlagung der Boxer-Aufstände ergab, ging die inzwischen stark sinisierte Qing-Administration zum Anfang des 20. Jahrhunderts dazu über, die Äußere Mongolei über ihre administrative Angleichung an die chinesischen Provinzen, die massive Übersiedlung von Chinesen, die Landnahme für den Ackerbau sowie die Stationierung chinesischer Truppen an den Grenzen der Äußeren Mongolei stärker zu integrieren. Die neue Politik der Qing-Administration gefährdete die Lebensgrundlagen der nomadischen Mongolen im extremen Maße. Antichinesische Stimmungen griffen unter den Mongolen um sich. Diese mündeten schließlich in der Bildung einer nationalen Befreiungsbewegung.

Auch Russland fühlte sich von der Entwicklung in der Äußeren Mongolei bedroht. Russland hatte durch die späte Kolonisierung seiner sibirischen und fernöstlichen Gebiete sein Territorium absolut überdehnt und war kaum dazu in der Lage, diese Gebiete zu besiedeln, wirtschaftlich zu erschließen und militärisch zuverlässig zu schützen. Es hatte erst nach der Fertigstellung der *Transsibirischen Eisenbahn* (1903) begonnen, Sibirien zu entwickeln. Das Vorrücken der Chinesen in die Äußere Mongolei signalisierte diverse Gefahren für die Sicherheit der inzwischen strategisch äußerst wichtigen *Transsibirischen Eisenbahn*. Mongolisches Unabhängigkeitsstreben und russische Sicherheitsinteressen trafen sich somit in ei-

nem Interessenschnittpunkt. Die Mongolen waren an der Wiedererlangung ihrer Unabhängigkeit und die Russen an der Umwandlung der Mongolei in einen militärischen Puffer, der frei von chinesischen Einflüssen war, interessiert. Als die Mongolen 1911 die Unabhängigkeit ausriefen und ihr religiöses Oberhaupt, den rJe-btsundam-pa, als Chaan der Mongolen inthronisierten, suchte Russland nach einer Lösung, die auch den damals gültigen Normen des klassischen Völkerrechts gerecht wurde.

In Geheimverträgen mit Japan (1907, 1912) war Russland die Äußere Mongolei als eigene Einflussosphäre zugestanden worden. Russland schloss daher mit der Regierung der Äußeren Mongolei 1912 ein Abkommen ab, in dem es ihr seinen Schutz bei der Herstellung einer autonomen Ordnung gewährte, die die Stationierung chinesischer Truppen und die Kolonisierung mongolischen Bodens durch Chinesen verbot. Die mongolische Regierung versuchte in dieser Zeit auch andere Mächte wie Deutschland und Japan zur Anerkennung ihrer Unabhängigkeit zu bewegen, was vielleicht als ein erster Versuch gewertet werden könnte, „dritte Partner“ für die Festigung der Unabhängigkeit der Äußeren Mongolei zu gewinnen. Russland zwang China in der russisch-chinesischen Deklaration vom 23. Oktober 1913, die Autonomie der Äußeren Mongolei anzuerkennen, erkannte aber selbst auch an, dass die Äußere Mongolei unter der Suzeränität Chinas verblieb. Dieser *Status quo* wurde später durch den mongolisch-russisch-chinesischen Vertrag von Kjachta vom 25. Mai 1915 gefestigt. Bemerkenswert war, dass Russland und China die Äußere Mongolei in diesem als Vertragssubjekt anerkannt hatten.

Nach 1921 integrierten Sowjet-russland bzw. die Sowjetunion die Mongolei in seinen bzw. ihren Macht- und Einflussbereich. 1924 erkannte die Sowjetunion die Äußere Mongolei zwar in einem Abkommen mit China wiederum als „integralen Bestandteil der Chinesischen Republik“ an, verfolgte

aber in der Praxis weiter die Politik, jeglichen chinesischen Einfluss in der Mongolei zu beseitigen. Die mongolische Regierung dagegen versuchte in der zweiten Hälfte der 1920-er Jahre, nicht zuletzt deshalb, weil die Sowjetunion weder in der Lage noch willens war, die Mongolei wirtschaftlich zu entwickeln, Deutschland als „dritten Partner“ zu gewinnen, um sich mit seiner Hilfe aus den Zwängen ihres geographischen Zwangskorsetts „freizuschwimmen“. Im Resultat dieser Bestrebungen kamen deutsche Ingenieure nach Ulaanbaatar und halfen bei ersten Infrastrukturmaßnahmen, berieten deutsche Spezialisten das Wirtschaftsministerium. 1926 entsandte die Regierung mongolische Schüler und Studenten zur Ausbildung nach Deutschland. 1929 wurden diese auf Betreiben der Kommunistischen Internationale in die Mongolei zurückgeholt. Die Sowjets fürchteten die ideologische Unterwanderung durch andere Ideen und Auffassungen. Die Sowjetunion begann, die Mongolei wirtschaftlich stärker zu entwickeln und an sich zu binden. Im Abkommen von Jalta (1945) zwang Stalin die Alliierten, „den *Status quo* der Äußeren Mongolei (MVR) zu bewahren“. In den nachfolgenden Verhandlungen mit Chinas Premier Song Ziwen verlangte Stalin die Anerkennung des *Status quo* durch China. Er begründete dies mit der strategischen Bedeutung der Mongolei für den Schutz Ostsibiriens und damit, dass die Mongolen sich weder mit der Sowjetunion noch mit China zu vereinen wünschten. China weigerte sich. Erst als mongolische und sowjetische Truppen nach der Kriegserklärung an Japan in die Innere Mongolei einmarschierten und die Mongolei diesen Krieg zu einem „heiligen Krieg“ zur Befreiung der Innermongolen erklärt hatte (dieser Krieg wird in den mongolischen Geschichtsbüchern heute noch als „Befreiungskrieg“ bezeichnet), gab China nach und erkannte im Januar 1946 die Unabhängigkeit der Mongolei an. Stalin ließ davor die mongolischen Truppen schnell aus der Inneren Mongolei abziehen. Die Mongolei und die UdSSR hatten damit erstmals „die mongolische Karte“

zur Durchsetzung ihrer Ziele in China eingesetzt.<sup>6</sup>

Nach dem Krieg begann die Sowjetunion mit der strategischen Erschließung der Mongolei. In den Jahren 1947-1949 wurde die Eisenbahnstrecke Nauški-Ulaanbaatar gebaut. Später drängte die UdSSR die kommunistische Regierung Chinas, einer Verlängerung dieser Eisenbahnlinie um die Strecke Ulaanbaatar-Zamyn Üüd sowie die chinesische Anschlussstrecke Erlian-Jining zuzustimmen. Peking verhielt sich reserviert, da diese Eisenbahnlinie in die geographische Nähe Pekings führte, und man dort einschätzte, dass sich die Sowjets einen militärstrategischen Vorteil zu verschaffen trachteten, der jederzeit als Drohgebärde eingesetzt werden könnte. Das kommunistische „Bruderland“ China musste schließlich klein beigeben und 1952 das Eisenbahn-Abkommen unterzeichnen. Als die Strecke 1955 in Betrieb genommen wurde, schlossen die Mongolei und China ein Wirtschaftsabkommen ab, das in der Mongolei umfassende Baumaßnahmen auf der Grundlage chinesischer Kredite vorsah. Das Abkommen schrieb fest, dass chinesische Bauarbeiter in der Mongolei ihren Wohnsitz nehmen und die mongolische Staatsbürgerschaft annehmen konnten.<sup>7</sup> Den Wunsch der Mongolei, Innermongolen übersiedeln zu lassen, lehnte Peking ab. Peking schlug aber vor, 300.000 Chinesen ständig auf dem mongolischen Staatsgebiet anzusiedeln, was wiederum Ulaanbaatar aus guten Gründen ablehnte. Die chinesische Führung beabsichtigte mit der Übersiedlung von Chinesen offenbar die ihm aus dem Bau der Eisenbahn nach Ulaanbaatar-Erlian-Jining erwachsenen militärstrategischen Nachteile durch wirtschaftlichen Einfluss und demographischen Druck zu kompensieren. MRVP-Generalsekretär Ju. Cedenbal verfolgte in den fol-

genden Jahren eine Politik der Balance zwischen Moskau und Peking, die Moskau und Peking in der Mongolei zu wirtschaftlichen Konkurrenten machte und der Mongolei die massive Wirtschaftshilfe beider Seiten einbrachte. Doch dieser Politik der Balance wurde ab 1962 durch die Verschärfung der politisch-ideologischen Rivalität zwischen Moskau und Peking ein Ende bereitet. Noch im selben Jahr setzte Moskau die Aufnahme der Mongolei im RGW durch, um ein Äquivalent für die weggefallene chinesische Wirtschaftshilfe in der Mongolei zu schaffen. Ende 1962 schlossen die Mongolei und China einen Grenzvertrag ab, der den Verlauf dieser 4.676 km langen Grenze völkerrechtlich verbindlich regelte. Dieser Vertrag war aus der Sicht der folgenden Entwicklung nicht hoch genug einzuschätzen. Auf dem Höhepunkt der sowjetisch-chinesischen Feindseligkeiten ließ Moskau entlang der mongolisch-chinesischen Grenze Truppen stationieren. Wie ernst China diese Bedrohung nahm, wurde deutlich sichtbar, als die Sowjetunion Jahre später mit einem der größten Panzermanöver an der mongolisch-chinesischen Grenze China zwang, im chinesisch-vietnamesischen Krieg klein beizugeben, um seine Truppen schnell wieder an die mongolisch-chinesische Grenze zu verlegen. Die durch das RGW-Komplexprogramm in Gang gesetzte Industrialisierung und Urbanisierung der Mongolei beschränkte sich im Wesentlichen auf das Städtedreieck Ulaanbaatar-Darchan-Erdenet, das in der geographischen Nähe der UdSSR-Grenzen gelegen, über genügend geographische Distanz nach Süden aufwies, um einen chinesischen Militärschlag auf dieses Gebiet auszuschließen. Die Industrialisierung durch den RGW hat der Mongolei umfassende infrastrukturelle Entwicklung gebracht, jedoch erwies sich die Dominanz von Technik, Technologie sowie von Standards aus den RGW-Ländern, vor allem aus der UdSSR, nach dem Zerfall der „sozialistischen Staatengemeinschaft“ als eine gefährliche Falle.

<sup>6</sup> Zur gesamten historischen Entwicklung siehe Udo B. Barkmann, *Geschichte der Mongolei oder die „Mongolische Frage“*, Bonn 1999, 422 S.

<sup>7</sup> Siehe Udo B. Barkmann, *Die Beziehungen zwischen der Mongolei und der VR China (1952-1996) - Versuch einer Anamnese*, = Mitteilungen des Institutes für Asienkunde Hamburg 338, 190 S.



## Lehren aus der Geschichte

Die Mongolei hatte aus ihrer Geschichte bis 1990 wichtige Schlussfolgerungen gezogen. Die wichtigste war, dass sie zwar ausgewogene freundschaftliche, gutnachbarliche Beziehungen zu Russland und China pflegen muss, ihre Unabhängigkeit, Souveränität und weitere Entwicklung jedoch nur über die Diversifizierung ihrer Außenbeziehungen abzusichern vermag. Im Grunde legte diese Erkenntnis schon nach dem politischen Wandel 1989/90 den Gedanken nahe, ein Konzept in der Art des „dritten Nachbarn“ in Erwägung zu ziehen. Angesichts der Tatsache, dass die Mongolei von Nachbarn umgeben war, deren Systeme entweder autokratisch-staatskapitalistisch oder autokratisch-kommunistisch waren, legte die Entscheidung der Mongolei, eine parlamentarische Demokratie (mit einem relativ starken Präsidenten) einzuführen, den Pluralismus und die Achtung der Menschenrechte und der Freiheit als gesellschaftliche Grundprinzipien zu achten, im Grunde schon die konkrete Wahl der „dritten Nachbarn“ fest.

Es gab auch Konstanten, die es aufgrund der Erfahrungen aus der mongolischen Geschichte zu berücksichtigen galt. Die strategische Bedeutung der Mongolei als ein den sibirischen Gebieten vorgelagerter Puffer wird im russischen Verteidigungskonzept immer eine wichtige Prämisse bleiben. Dies insbesondere angesichts des Rückgangs der Bevölkerungszahlen in den sibirischen Gebieten und des wachsenden demographischen Drucks aus China auf diese Gebiete. Russland wird nie ein Interesse daran haben, die Mongolei zu annektieren oder einzuverleiben, da die Überdehnung seiner Territorien nach wie vor im krassen Widerspruch zu seinen beschränkten Möglichkeiten zur Besiedlung und Entwicklung dieser Gebiete steht. Russland wird daher immer bereit sein, die Unabhängigkeit und Souveränität der Mongolei zu stärken. Dies ist somit keine tagesspolitische Intention, sondern eine weit in die Zukunft reichende, langfristige Strategielinie des russischen Staates.

China dagegen könnte zumindest theoretisch ein Interesse daran haben, sich die Mongolei einzuverleiben. Die im historischen Gedächtnis der Chinesen noch weit verbreitete Ansicht, die „Äußere Mongolei“ als einen alten Bestandteil des chinesischen Staatsterritoriums zu betrachten, ja selbst die Tatsache, dass einer der kleinen Sterne in der Staatsflagge der Chinesen für die Mongolen steht, würden ein solches Projekt in der chinesischen Bevölkerung zumindest psychologisch begünstigen. Zudem verfügt China über große demographische Potenziale zu ihrer schnellen und effizienten Besiedlung. Sein Gewinn wäre, weit in die Zukunft geblickt, recht attraktiv. Durch den Gebietsgewinn würde es Russland eines unersetzbaren strategischen Vorteils irreversibel berauben. Die Puffer-Funktion der Mongolei für die sibirischen Gebiete Russlands würde wegfallen, was auch weitere Optionen bieten würde, denkt man an Möglichkeiten der Machtprojektion oder an den Rohstoffreichtum des dünn besiedelten Sibiriens. Jedoch würde China in einem solchen Fall – ich glaube, dass dies die chinesische Geschichte uns lehrt – niemals den Weg einer direkten militärischen Aktion einschlagen. Es würde eher zur defensiv scheinenden, in Wirklichkeit aber recht offensiven Strategie des Sun Tsu neigen, der in seinem Buch über die Kriegskunst lehrte: „1. Im Allgemeinen ist es die beste Lösung, einen Staat intakt in die Hand zu bekommen. Es ist nicht gut, ihn zu ruinieren. 2. Zerschlagen der Bündnisse des Feindes.“<sup>8</sup> Man könnte meinen, jetzt schon die Umrisse davon zu erkennen, denkt man an die wirtschaftliche Dominanz Chinas in der Mongolei, seine Versuche, die Mongolei infrastrukturell stärker an sich zu binden und auf sich auszurichten, an sein Bestreben über einen „humanitären Austausch“ auf die mongolische Gesellschaft stärkeren Einfluss auszuüben oder seinen Anspruch, wichtige Teile des mongolischen Kulturerbes für sich zu vereinnahmen.

<sup>8</sup> Sun Tsu, *Über die Kriegskunst*, übers. von K. Leibnitz, Karlsruhe 1993.

## Die 1. Phase der Zusammenarbeit mit den „dritten Nachbarn“

In einem Gespräch mit U.S. Staatssekretär J. Baker am 20. April 1990 erklärte der stellvertretende Ministerratsvorsitzende, D. Bjambasüren, dass die Mongolei „*nicht als Museum einer Gesellschaftsordnung, deren Zeit abgelaufen ist, zurückzubleiben gedenke.*“ Er versicherte Baker, dass es der Mongolei mit dem Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft ernst sei. Zu diesem Zeitpunkt war dies sicherlich noch eine Zukunftsvision. Im konkreten Moment bedurfte die stark importabhängige Mongolei angesichts des Zusammenbruchs ihrer Außenhandelsbeziehungen und der zügig einsetzenden Erosion ihrer Binnenwirtschaft vor allem einer konkreten Überlebensstrategie. „Existieren oder nicht existieren?“ war die Frage des Tages. Als glücklicher Umstand in dieser turbulenten Zeit erschien lediglich, dass sich ihre beiden großen Nachbarn mit sich selbst beschäftigten und daher für die Mongolei keinerlei Bedrohungen darstellten.

Die Außenpolitik stand vor der gewaltigen Aufgabe, die Außenbeziehungen schnell zu diversifizieren und so die Überlebensfähigkeit des Landes zu sichern. Welche Staaten konnten die Stützpfeiler dieser Außenpolitik angesichts der *Sandwich-Lage* zwischen Russland und China und des fehlenden Meereszuganges sein? Von Russland war nichts mehr zu erwarten. Die Außenpolitik benötigte daher Partner, deren strategische Interessen sich mit den Sicherheitsinteressen der Mongolei in einem Schnittpunkt wiederfanden und miteinander verbinden ließen.

Die USA dachten zu diesem Zeitpunkt bereits über die Architektur des asiatisch-pazifischen Raumes nach dem Kalten Krieg nach. James Baker entwickelte den Gedanken, 1. die wirtschaftliche Integration zu entwickeln, um eine wirtschaftliche Fragmentierung zu umgehen, 2. die Demokratie zu stärken und die gemeinsamen Werte zu vertiefen, kurz gesagt, eine Wertegemeinschaft zu schaffen, und 3. eine neue Verteidigungsstruktur zu bilden. Dass J.

Baker bei seinem ersten Mongolei-Besuch diese neue asiatisch-pazifische Architektur im Sinn hatte, dürfte sicher sein. Er äußerte daher den Gedanken, dass sich die USA vorstellen könnten, die Rolle eines „dritten Nachbarn“ der Mongolei zu übernehmen. Voraussetzung wäre allerdings, dass die Mongolei die Demokratisierung vorantreibe, so Baker. Die politische Elite der Mongolei bekundete ihren Willen dazu und die Unterstützung der USA und ihrer Verbündeten war bald zu spüren. Erste Indizien dafür waren, dass die Mongolei sehr bald dem IWF, der Weltbank und der ADB beizutreten vermochte und dass auf Initiative Japans eine Geberkonferenz für die Mongolei gebildet wurde. Die materielle Unterstützung der Geber kam bald und sicherte die Überlebensfähigkeit der Mongolei.

1993 entwickelte US-Unterstaatssekretär W. Lord die auf ca. acht Jahre angelegte „Vision für eine pazifische Gemeinschaft“, die konzeptionell die traditionell demokratischen Staaten der Region und die neuen demokratischen Staaten wie die Mongolei einbezog. Die geographischen Hauptrichtungen der Vision waren Nordostasien und Südostasien, die Hauptlinien der Zusammenarbeit Wirtschaft, Verteidigung und Demokratie-Entwicklung. Den Rahmen boten bereits bestehende regionale Organisationen wie die 1967 gegründete ASEAN und die 1989 gegründete APEC.

Die Mongolei trieb indessen die Demokratisierung ihrer Gesellschaft und den Übergang zur Marktwirtschaft zügig voran. Das neue Grundgesetz (1992) bekannte sich zu Demokratie, Menschenrechten, Freiheit und Marktwirtschaft. Der Wertekanon der Mongolei unterschied sich damit grundlegend von den politischen Werten, zu denen sich Russland und China bekannten, und von den in diesen beiden Ländern bestehenden politischen Systemen. Auf bevorzugte außenpolitische Partner bezogen, setzte das Wertebekenntnis des mongolischen Grundgesetzes einen klaren Rahmen. Das Grundgesetz legte unter dem Aspekt der Stärkung

der nationalen Sicherheit und Immunität der Mongolei die Schaffung eines parlamentarischen Systems in Verbindung mit einem relativ starken Präsidenten fest. Es verbot die Stationierung und den Durchmarsch ausländischer Streitkräfte auf mongolischem Territorium, räumte aber für den Fall einer qualitativ neuen Sicherheitslage die gesetzliche Aufhebung des Verbots ein.

1993 und 1994 schloss die Mongolei mit Russland und China Grundlagenverträge ab, die nicht nur ein neues Fundament völkerrechtlicher Beziehungen, sondern auch ein System vernetzter Sicherheit zwischen den Seiten schufen. Die Mongolei hatte damit der Tatsache Rechnung getragen, dass allein die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit mit Russland und China das „Tor zum dritten Nachbarn“ zu öffnen und offenzuhalten vermochten. Dass die „Politik des dritten Nachbarn“ inzwischen konkrete Konturen angenommen hatte, zeigten das Tätigkeitsprogramm der Regierung (1992) und die 1994 verabschiedeten Konzeptionen der Außenpolitik und der nationalen Sicherheit deutlich.

Das Tätigkeitsprogramm der Regierung (1992) legte neben „der Ausweitung und Entwicklung einer breiten Zusammenarbeit und von gutnachbarlichen freundschaftlichen Beziehungen mit der Russischen Föderation und der Volksrepublik China“ folgende wichtige Prämisse fest: „Es wird die Politik verfolgt, die Zusammenarbeit mit den westlichen und östlichen Gebern wie den USA, Japan, der Republik Korea, der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden, Italien und Dänemark und anderen entwickelten Staaten in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur und Bildung, Wissenschaft und Technik sowie Humanitäres möglichst zu festigen und auszuweiten.“<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Монгол улсын Их Хурлын тогтоол No. 27: Монгол улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн тухай, *Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл*, Долдугаар боть 1985.V сар-1992 он, Улаанбаатар 2010, S. 589.

Die „Konzeption der Außenpolitik“ (1994) verwies darauf, dass „die Unabhängigkeit und Souveränität unseres Staates auf dem Weg der Schaffung eines Netzwerkes von Beziehungen mit Wechselbeziehungen staatlicher, wirtschaftlicher und anderer Interessen zu den Staaten und Mächten mit regionalem und weltweitem Einfluss zuverlässig gewährleistet“ wird. Es heißt darin weiter: „Neben der Befolgung einer Politik, die das objektive Interesse hoch entwickelter Staaten an der Mongolei weckt, hat sie ein wachsendes Auge darauf, nicht zu einem beliebigen Staat in zu enge Beziehung zu treten oder in Abhängigkeit zu geraten... Die zweite Richtung der Außenpolitik der Mongolei besteht in der Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zu den westlichen und östlichen hoch entwickelten Mächten wie den USA, Japan und der BRD. Sie entwickelt daneben freundschaftliche Beziehungen mit Ländern wie Indien, der Republik Korea, Thailand, Singapur, der Türkei, Dänemark, den Niederlanden, Finnland, Österreich, Schweden und der Schweiz und verfolgt die Politik, die wirtschaftlichen und anderen objektiven Interessen derselben an der Mongolei zu wecken und auf ein entsprechendes Niveau zu heben.“<sup>10</sup>

Als Winston Lord 1995 die Mongolei erneut besuchte, diskutierte er mit seinen mongolischen Partnern vor allem die Fragen der Integration des Landes in die liberale Wertegemeinschaft und der Stärkung des demokratischen Systems, insbesondere die Stärkung des Mehrparteiensystems. In den Jahren 1995/1996 begannen die USA, Japan, Deutschland, Korea, Frankreich, Großbritannien und die Türkei, die Mongolei stärker in die westliche Wertegemeinschaft zu integrieren.

1996 veränderte sich das Sicherheitsumfeld der Mongolei. Das wirtschaftlich schwache Russland und das aufstrebende China schlossen eine strategische Partnerschaft ab. Beide hatten zudem am 26. April 1996 unter Einbeziehung von Kasachstan, Kirgisien und Tadschikistan in Shanghai ein

<sup>10</sup> Монгол улсын Гадаад бодлогын чиг баримтлал, in *Ардын Эрх*, 27.07.1994.

Fünfparteienabkommen unterzeichnet, das Jiang Zemin als ein „Modell für die künftige Organisation asiatisch-pazifischer Sicherheit“ bewertete. Offensichtlich hatten Russlands und Chinas Staatsoberhäupter, B. N. Jelzin und Jiang Zemin, auch Verabredungen über ihr Verhältnis zur Mongolei getroffen. Als Russlands Außenminister E. M. Primakov im Dezember 1996, also wenige Monate nach dem Wahlsieg der Demokratischen Union (DU), der Mongolei einen offiziellen Besuch abstatte, drang er auf eine stärkere Trilateralisierung der Beziehungen zwischen der Mongolei, Russland und China. Die Botschaft war deutlich: Die Mongolei solle in den Schoß der russisch-chinesischen Beziehungen zurückkehren und ihre Entwicklung mit Hilfe der beiden Nachbarn absichern.

Die DU-Regierung trug den neuen Entwicklungen Rechnung und gab im außenpolitischen Teil ihres Tätigkeitsprogramms auf den Wunsch der beiden Nachbarn eine indirekte Antwort. Sie stellte sich zum Ziel, „die Position der Mongolei in der internationalen Gemeinschaft zu stärken.“, und konkretisierte in ihrem Programm: *„Es wird als wichtig angesehen, zu unseren beiden Nachbarn zu gleichen Konditionen und gemäß guter Nachbarschaft ausgewogene Beziehungen zu unterhalten. Was die Mongolei betrifft, so verfolgt sie eine Politik, die darauf ausgerichtet ist, die wirtschaftlichen Interessen der Mächte mit strategischer Bedeutung in der Mongolei auszugleichen. Die mit der Russischen Föderation, der VR China und den USA hergestellten Beziehungen werden als von prioritärer Bedeutung angesehen und in Verflechtung mit der Entwicklung und Entfaltung der internationalen und regionalen Beziehungen entwickelt... Aus der Sicht des Ziels der Wahrung und Verteidigung der Unabhängigkeit und der Sicherheit der Mongolei und der Festigung der politischen Demokratie und wirtschaftlichen Erneuerung wird die mit den USA hergestellte Zusammenarbeit als ein Hauptpfeiler unserer Außenpolitik betrachtet*

*und danach gestrebt, diese auszuweiten und zu entwickeln.“<sup>11</sup>*

Gemessen an der geographischen Lage, war die Situation der Mongolei fatal. Die Tür nach außen ließ sich öffnen, begann aber auch zu klemmen. Sicherheitsfragen begannen, die außenpolitischen Überlegungen zu dominieren. Der Schulterchluss mit den Staaten der westlichen Wertegemeinschaft gewann an Bedeutung. 1997 vereinbarten die Mongolei und Japan, ihre Beziehungen perspektivisch auf dem Niveau einer komplexen Partnerschaft zu entwickeln. Die Große Staatsversammlung verabschiedete am 8. Januar 1998 das „Gesetz über die Stationierung und den Durchzug von ausländischen militärischen Kräften“, das den Begriff „ausländische Streitkräfte“ sowie die völkerrechtlichen Grundlagen der Stationierung und des Durchzugs ausländischer Truppen definierte. Anfang Mai 1998 besuchte US-Staatssekretärin M. Albright die Mongolei. In der „Gemeinsamen Erklärung über die Beziehungen der Mongolei und der USA“ war das erste Mal von „Sicherheitsgarantien“ für die Mongolei die Rede. Am 15. Mai 1998 verabschiedete die Große Staatsversammlung die neuen „Grundlagen der staatlichen Militärpolitik“, in denen festgelegt wurde, dass die „Sicherheit mit politischen Methoden zu gewährleisten“ war. Noch im selben Jahr verabschiedete die UN-Vollversammlung einen Beschluss über die Unterstützung des kernwaffenfreien Status der Mongolei. Der Beitritt der Mongolei zum ASEAN-Regionalforum bot ihr die Möglichkeit, sich stärker in die regionale Sicherheitszusammenarbeit einzubringen.

Noch aber bewegte sich die Mongolei auf der Ebene von relativ überschaubaren geopolitischen und geostrategischen Balanceakten in einer wesentlich unipolar funktionierenden Welt. Sorgen bereitete ihr lediglich der wachsende wirtschaftliche Einfluss Chinas auf die Mongolei, der die Balance des

Einflusses beider Nachbarn in der Mongolei in Frage stellte. Dass in den Beziehungen des nächsten Jahrzehnts geoökonomische Aspekte in einer eher multipolar strukturierten Welt die Mongolei beeinflussen würden, war im Jahr 1999 bei den Mongolei-Besuchen der Staats- und Regierungschefs Japans, Chinas und Koreas bereits abzusehen. Alle drei Besucher sprachen von den mongolischen Bodenschätzen und einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit bei gegenseitiger Kompensation. Der Run auf die Mongolei als einen der zehn größten Rohstoffstandorte der Welt hatte begonnen.

Die besten Karten hatte zu diesem Zeitpunkt China, das 1999 bereits 21 Prozent der ausländischen Investitionen in der Mongolei erstellte und dessen Anteil am mongolischen Außenhandel 1999 erstmals höher als der Russlands war. Die Staatsbesuche von Präsident N. Bagabandi in China (1998) und von Chinas Staatsoberhaupt Jiang Zemin in der Mongolei (1999) schienen zudem gute Grundlagen für eine schnelle Entwicklung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen gelegt zu haben. Mit dem Westen verbänden die Mongolei vor allem die Entwicklungszusammenarbeit, weniger aber starke wirtschaftliche Beziehungen. Doch die ein Jahrzehnt währende Entwicklungszusammenarbeit hatte Früchte getragen. Die Mongolei hatte mit dieser Hilfe die schlimmsten Jahre des Transformationsprozesses überstanden. Die Reform des Rechts war vollzogen und das Finanzsystem dem marktwirtschaftlichen Rahmen angepasst worden usw. Das Land begann sich deutlich zu stabilisieren. Ein wichtiger Effekt der Entwicklungszusammenarbeit war aber auch, dass das Vertrauen zwischen der Mongolei und ihren Partnern gewachsen war und die politischen Beziehungen zwischen den Seiten einen hohen Reifegrad erreicht hatten. In der politischen Elite der Mongolei wuchs das Verständnis dafür, dass die reichen Bodenschätze der Mongolei bei Durchsetzung einer klugen Strategie im Rahmen geoökonomischer Beziehungen mit diesen Staaten der Mongolei neue Si-

<sup>11</sup> Mongol ulsyn Ich churlyn togtool No. 61: Zasgijn gazryn üjl ažiillagaany chötölbör, in *Mongolyn chuul' togtoomžijn tüüchen emchtgel*, Estdügeer bot' 1995-1997. III sar, Ulaanbaatar 2010, S. 510.

cherheits- und Entwicklungsgarantien zu geben vermochten.

## Die 2. Phase der Zusammenarbeit mit den „dritten Nachbarn“

Für die Mongolei galt es nun, die Dinge mit Augenmaß anzugehen, entsprechende bi- und multilaterale Strukturen aufzubauen und unter dem Aspekt der Stärkung der nationalen Immunität vor allem den demokratischen Prozess zu forcieren, die demokratischen Strukturen zu stärken sowie einfach Zeit zu gewinnen. Das neue Kabinett unter Premier N. Enchbajar verständigte sich in seinem am 1. September 2000 verabschiedeten Tätigkeitsprogramm darauf: *„Die in der Konzeption der nationalen Sicherheit und der Konzeption der Außenpolitik der Mongolei bestimmten Prinzipien und Richtungen werden in Koordinierung mit den neuen Bedingungen der Lagen im Land und in der Welt konsequent verwirklicht.“*<sup>12</sup> Das Programm orientierte auf die verstärkte Entwicklung der Beziehungen zu den USA, Japan, Korea, Indien, den ASEAN-Ländern, Australien, Neuseeland, Kanada, der Türkei, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien. Die Regierung strebte „die Einheit von außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Politik“ an und legte fest: *„Mit den Geberländern wird eng zusammengearbeitet. Es wird ein günstiges Umfeld zur Absicherung günstiger Außenhandelsbedingungen und zur Erhöhung der ausländischen Direktinvestitionen geschaffen. Aus der Sicht dieser Zielsetzung wird die entsprechende Gesetzgebung vervollkommnet.“*<sup>13</sup>

Mit der Gründung der Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SCO) am 15. Juni 2011 durch Russland, China und einige zentralasiatische Staaten änderten sich die Kräftekonstellationen im unmittelbaren Umfeld der Mongolei.

Premierminister N. Enchbajar reiste im November 2001 in die USA, um den USA nach dem Terroranschlag auf das *World Trade Center* die Solidarität der Mongolen zu bekunden. Nach seinen Gesprächen mit US-Präsident G. W. Bush erklärte er: *„Die Beziehungen und die Zusammenarbeit mit den USA, die, ob man es will oder nicht, als größte Macht der Welt akzeptiert wird, aktiv zu entwickeln, ist ein Beitrag zur Zukunft und Entwicklung der Mongolei und zur Verteidigung ihrer Unabhängigkeit. Wir haben uns das Ziel gestellt, mit den USA Beziehungen einer strategischen Partnerschaft herzustellen, und arbeiten daran.“*<sup>14</sup> Seine Worte enthielten eine starke Botschaft, die zu diesem Zeitpunkt sicherlich auch in Moskau und Beijing wahrgenommen wurde.

Beide Nachbarn intensivierten darauf ihre Beziehungen zur Mongolei und versuchten die Mongolei stärker in ein trilaterales Beziehungsgeflecht einzubinden. Ihre Intention schien zu sein, auf die Mongolei bezogen, ein möglichst großes Maß ihrer realen Kapazität zur Pflege ihrer Außenbeziehungen für sich zu beanspruchen. Russland erließ der Mongolei die Altschulden aus sowjetischer Zeit, forderte sie aber im Gegenzug dazu auf, sich der SCO anzunähern. Es verwies auf die Möglichkeit eines Beobachter-Status, der von der SCO speziell für potenzielle Kandidaten wie die Mongolei geschaffen worden wäre. Die Mongolei konnte sich des „sanften Drucks“ nicht erwehren und trat 2004 der SCO als Beobachter bei. China dagegen versuchte die Mongolei ab 2003 mit einer besonderen Partnerschaft und einem 300-Millionen-Dollar-Kredit zu ködern. Hätte die Mongolei zu diesem Zeitpunkt diesen Kredit angenommen, wäre China quasi „über Nacht“ zum größten Geber der Mongolei geworden.

Die Mongolei intensivierte ihre Politik des „dritten Nachbarn“, um nicht ausschließlich von den Beziehungen zu ihren Nachbarn dominiert zu werden. Botschafter C. Baatar äußerte sich 2002 erstmals

in der mongolischen Presse über die Frage des „dritten Nachbarn“. Er schrieb: *„...ich bin der Meinung, dass die ‚Frage des dritten Nachbarn‘, was die Mongolei betrifft, ein wichtiger Schlüsselfaktor der selbstständigen Außenpolitik sein sollte. Hier wird der ‚dritte Nachbar‘ nicht als geographischer Begriff, sondern im politischen und wirtschaftlichen Sinne aufgeworfen. Das Verständnis vom ‚dritten Nachbarn‘ definiert nicht irgendein konkretes Drittland, sondern hat seinen Ursprung in der Ansicht, dass die Mongolei nicht nur unter der Kuratel der Beziehungen beider Nachbarn stehen darf und dass es eine dritte Kraft zur Bewahrung einer angemessenen Balance der Beiden oder den Einfluss eines ‚dritten Nachbarn‘ geben muss. Deshalb ist der Begriff des ‚dritten Nachbarn‘ ein zusammenfassender Begriff, unter dem vor allem die Gruppe der führenden entwickelten demokratischen Länder subsumiert wird, die Einfluss auf die Sicherheit der Mongolei haben, die dieselben Werte der Demokratie und der Marktwirtschaft achten und die in der Weltpolitik über Gewicht und Einfluss verfügen.“*<sup>15</sup> Die Tageszeitung *Zuuny Medee* veröffentlichte darauf Artikel, in deren Überschrift die USA und Japan als „dritte Nachbarn“ und die Beziehungen mit der Türkei als die einer „komplexen Partnerschaft“ bezeichnet wurden. Das Außenministerium setzte sich 2003-2004 mit der Frage der „Politik des dritten Nachbarn“ stärker konzeptionell auseinander.

Die Mongolei setzte ihren Entwicklungsweg unbeirrt fort. Sie nahm mit eigenen Militärkontingenten an der internationalen Friedenssicherung im Irak, Afghanistan, Sierra Leone usw. teil und führte ihren Demokratisierungsprozess fort. Sie stellte auch unter Beweis, dass sie manchen Ambitionen auf eine Aufweichung ihrer demokratischen Strukturen zu widerstehen vermag.

Ein wichtiger Aspekt der mongolischen Außenpolitik war zweifellos, sich stärker international zu ver-

<sup>12</sup> Монгол улсын Их Хурлын тогтоол No. 33: Монгол улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, *Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл*, Есдүгээр боть 1995-1997. III сар, Улаанбаатар 2010, S. 568-569.

<sup>13</sup> Ebenda.

<sup>14</sup> Монгол Улсыг АНУ-д аль хэдийнээ таньжээ, *Үнэн*, 23.01.2001

<sup>15</sup> Ч. Баатар, Стратегийн түншлэл ба Монголын язгуур эрх ашиг, *Зууны Мэдээ*, 16.03.2002.

netzen. Dass sie dabei auf die aktive Hilfe der USA und ihrer Verbündeten rechnen konnte, verstand sich inzwischen fast von selbst. In der am 31. Januar 2004 herausgegebenen „Gemeinsamen Mitteilung über die bilaterale und regionale Zusammenarbeit zwischen der Mongolei und den USA“ hieß es: *„Die Mongolei und die USA stimmen überein, dass die demokratische, stabile, erblühende und sich entwickelnde Mongolei, die über freundschaftliche Beziehungen zu ihren Nachbarländern verfügt und ein aktiver Teilnehmer an regionalen und internationalen Wirtschafts-, politischen und Sicherheitstagen und -treffen ist, für die Gewährleistung des Friedens und der Stabilität auf dem asiatischen Kontinent wichtig ist. Die USA unterstützen die Anstrengungen, die seitens der Mongolei auf dem Gebiet der Einbeziehung in die regionale und internationale Finanz- und Wirtschaftsintegration unternommen werden.“*<sup>16</sup> Beide Seiten sahen es in Vorbereitung der kommenden wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere der Erschließung der großen Rohstoffvorkommen, als wichtig an, dass die Mongolei sich stärker auf die Entwicklung der Wirtschaft und ihres Umfeldes konzentriert. Sie erklärten dazu in der „Gemeinsamen Mitteilung“: *„Die Mongolei und die USA akzeptierten, dass die langfristige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Mongolei von privaten in- und ausländischen Investitionen und einem Wachstum des exportdominierten Handels abhängt. Die Mongolei bekräftigte mit dieser Zielsetzung erneut ihre Anstrengungen, die Korruption zu unterbinden, die UN-Konvention gegen die Korruption nicht nur zu unterschreiben und zu ratifizieren, sondern ihre Festlegungen zu verwirklichen, Maßnahmen zur Ausbildung und Befähigung qualifizierter staatlicher Angestellter zu ergreifen, eine Erneuerung des Steuer- und Gebührensystems für Wirtschaftseinheiten und -einrichtungen durchzuführen, die Privatisierung der Betriebe des staatlichen Eigentums fortzuset-*

<sup>16</sup> Монгол Улс, Америкийн Нэгдсэн Улсын хооронд хоёр талын болон бус нутгийн хамтын ажиллагааны тухай хамтарсан мэдэгдэл, *Үнэн*, 03.02.2004.

*zen, die Gesetzgebung für die Bereiche mineralische Reichtümer, Bank und Finanzen, Lufttransport, Energie, Informationstechnologie, Tourismus usw. zu konkretisieren, das gesamte Business- und Investitionsumfeld auf dem Wege der Gewährleistung der Investitionsstabilität zu verbessern und die Konkurrenzfähigkeit des Exports zu erhöhen.“*<sup>17</sup>

Die im Jahr 2004 gebildete Regierung der Großen Koalition, die aufgrund einer Patt-Situation bei der Parlamentswahl aus MRVP und Demokraten gebildet wurde, gab neben der Entwicklung gut-nachbarlicher und partnerschaftlicher Beziehungen zu Russland und China folgende Orientierung: *„Unsere Beziehungen und unsere Zusammenarbeit mit den hoch entwickelten Ländern des Westens und des Ostens wie den USA, Japan, der Republik Korea und der Bundesrepublik Deutschland werden gefestigt. Es werden objektive Interessen von ihnen in der Mongolei etabliert und mit diesen Ländern Freihandelsverträge abgeschlossen. Es wird in der Richtung gearbeitet, im Rahmen des Millennium-Challenge-Programms Hilfen zu erhalten. Im Rahmen der Zusammenarbeit komplexer Partnerschaften werden die allseitigen Beziehungen mit diesen Ländern in Politik, Wirtschaft, Kultur, Humanitäres und in anderen Bereichen intensiviert und ausgeweitet. Es wird in der Richtung gearbeitet, Abkommen über die Erhöhung von Handel und Investitionen abzuschließen.“*<sup>18</sup> Die Regierung strebte auch eine Annäherung an die NATO an. In ihrem Programm hieß es: *„Es wird angestrebt und daran gearbeitet, dem Programm ‚NATO-Partnerschaft für den Frieden‘ beizutreten.“*<sup>19</sup> Ein besonderes Ergebnis der Parlamentswahl 2004 war zweifellos die Pluralisierung der Entscheidungsprozesse in Parlament und Regierung der Mongolei. Dies stellte einen wichtigen Qualitätssprung in der de-

<sup>17</sup> Ebenda.

<sup>18</sup> Монгол улсын Их Хурлын тогтоол No. 33: Монгол улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, *Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл*, Арван дөрөвдүгээр боть 2003-2005. X сар, Улаанбаатар 2010, S. 525.

<sup>19</sup> Ebenda, S. 524.

mokratischen Entwicklung des Landes dar. Die politischen Parteien lernten, dass demokratische Entscheidungen nur im Ergebnis von Kooperation und Konsensbildung möglich waren. Dieser Lerneffekt wirkte sich auch auf die Außenpolitik aus. Entscheidungsprozesse dauerten dadurch vielleicht länger, waren aber stärker von den nationalen Interessen und vom demokratischen Konsens getragen.

Während des Staatsbesuches von Präsident N. Bagabandi in den USA am 15. Juli 2004 verkündeten die Mongolei und die USA *„eine neue Ära der Zusammenarbeit und komplexen Partnerschaft, die sich zwischen beiden demokratischen Ländern auf gemeinsamen Werten und universalen strategischen Interessen begründet“*. Die USA gewährten der Mongolei das Recht auf Inanspruchnahme einer Hilfe der *Millennium Challenge Corporation* (ca. 300 Mio. USD). Ende 2005 stattete US-Präsident G.W. Bush der Mongolei einen Staatsbesuch ab, der in die Geschichte der mongolisch-amerikanischen Beziehungen als erster Besuch eines US-Präsidenten eingehen sollte. Präsident G.W. Bush erklärte offiziell, dass sich die USA als „dritten Nachbarn“ der Mongolei betrachten. Die Präsidenten der Mongolei und der USA erklärten, *„die Leitprinzipien der komplexen Partnerschaft, die sich auf den gemeinsamen Werten und gemeinsamen strategischen Interessen beider demokratischer Länder gründete und in der Gemeinsamen Erklärung der Präsidenten beider Staaten vom 15. Juli 2004 verkündet worden war, zu bestimmen und ihren Umfang auszuweiten.“*<sup>20</sup> Die mongolisch-amerikanischen Beziehungen sollten in der nächsten Zeit an Nähe und Intensität gewinnen. Der mongolische Botschafter in den USA, R. Bold, erklärte dazu in der *Zuuny Medee*, dass es darauf ankäme, das Niveau dieser Beziehungen auf das Niveau von Beziehungen zu geo-

<sup>20</sup> Монгол Улс, Америкийн Нэгдсэн Улсын хамтарсан мэдэгдэл, [http://www.extmin.mn/statement\\_Mongol\\_US\\_20040715.html](http://www.extmin.mn/statement_Mongol_US_20040715.html)



ziehungen“ sieht vor, „eine Politik der Ausbalancierung von wirtschaftlichen Interessen des Auslands in der Mongolei zu befolgen“ und „mit Partnerländern für den Handel Abkommen über den Freihandel und Wirtschaftspartnerschaften abzuschließen“.<sup>24</sup> Der Gedanke der Balance der Beziehungen spiegelte sich auch in der Sicherheitskonzeption wider. Sie sieht neben der ausgeglichenen Entwicklung „gutmachbarlicher, freundschaftlicher Beziehungen zu Russland und China vor, „im Rahmen der Politik des ‚dritten Nachbarn‘ mit den hochentwickelten demokratischen Staaten bi- und multilaterale Beziehungen und Kooperationen in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur und Humanitäres zu entwickeln“. In der Konzeption heißt es weiter: „Unsere bi- und multilateralen Beziehungen und Kooperationen mit den beiden Nachbarländern, den USA, den NATO-Mitgliedsländern, den Ländern der Europäischen Union und der asiatisch-pazifischen Region im Sicherheits- und Verteidigungsbereich werden kontinuierlich entwickelt. An der internationalen, den Frieden unterstützenden Tätigkeit wird aktiv teilgenommen... Mit den anderen Ländern der Welt, darunter mit den Drittnachbar-Ländern, werden breite Beziehungen im kulturellen Bereich entwickelt... Es wird eine konkrete Politik zu Fragen der Durchführung einer ausgewogenen Investitionspolitik<sup>25</sup>, die über viele wirtschaftliche Pfeiler verfügt und konkrete Strukturen schafft, zur Garantierung der Sicherheit im Finanzsektor sowie zu Energie, Rohstoffen, Außenhandel und Integration befolgt... Die aus extremen Abhängigkeiten von wenigen Märkten und aus dem Export und Import von Erzeugnissen weniger

<sup>24</sup> Монгол улсын гадаад харилцааг эдийн засагжуулах хөтөлбөр.

<sup>25</sup> “3.2.2.2. Es wird die Politik befolgt, den Anteil und den Umfang der von irgendeinem auswärtigen Land getätigten Investitionen nicht ein Drittel aller ausländischen Investitionen übersteigen zu lassen. Es wird die Politik befolgt, die Investitionen von sich im staatlichen Eigentum befindlichen ausländischen Unternehmen zu begrenzen und den Umfang der Investitionen, die von den Nachbarländern und den anderen hoch entwickelten Ländern in den Zweigen von strategischer Bedeutung vorgenommen werden, ausgewogen zu gestalten.“, Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал батлах тухай, in *Өдрийн Сонин*, 05.10.2010.

Sortimente resultierende Anfälligkeit der Wirtschaft wird verringert... Es wird die Politik befolgt, sich davor zu schützen, dass die aus einem Land eingekauften Waren und Erzeugnisse im Gesamtimport extrem überwiegen.“<sup>26</sup> Die Tatsache, dass die Sicherheitskonzeption vor der außenpolitischen Konzeption verabschiedet wurde, aber auch der Umfang der außenpolitischen Konzeption machten in gewisser Weise deutlich, wo in der nächsten Zeit die eigentlichen Prioritäten liegen werden.

Am 26. Mai 2011 vereinbarten Verteidigungsminister Lu. Bold und der stellvertretende NATO-Generalsekretär James Appathurai, partnerschaftliche Beziehungen und gegenseitige Kooperation (interoperability) zu entwickeln, um das gegenseitige Verständnis zu fördern, sich in Sicherheitsfragen auszutauschen, die Befähigung zur Verteidigung auszubauen und Krisenprävention und -management auszubilden. Während des Staatsbesuches in den USA (Juni 2011) erneuerten Präsident Barack Obama ihr Bekenntnis zu den Verpflichtungen „der auf gemeinsamen Werten und gemeinsamen strategischen Interessen beruhenden“ mongolisch-amerikanischen komplexen Partnerschaft. In der „Gemeinsamen Mitteilung“ begrüßten die USA die Übernahme des Vorsitzes über die Gemeinschaft der demokratischen Länder durch die Mongolei in den Jahren 2011-2013 und die Mongolei begrüßte und unterstützte „die Schlüsselrolle, die die USA als asiatisch-pazifische Nation bei der Bewahrung des Friedens und der Stabilität sowie für das Wohlergehen in der Region spielen“. Die mongolische Seite betonte, dass „die U.S. Unternehmen mit ihrem international führenden Management und ihren technischen, sicheren, umweltfreundlichen und nachhaltigen Bergbau-Praktiken bei der Entwicklung der Kohle- und mineralischen Ressourcen, der Infrastruktur, der Landwirtschaft sowie der Energie- und Tourismus-Industrien eine wichti-

<sup>26</sup> Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал батлах тухай, in *Өдрийн Сонин*, 05.10.2010.

ge Rolle spielen.“<sup>27</sup> Dass einen Tag nach der Veröffentlichung der mongolisch-amerikanischen „Gemeinsamen Mitteilung“ auf der Ebene der Premierminister der Mongolei und Chinas eine strategische Partnerschaft vereinbart wurde, zeigte einmal mehr, welche große Rolle inzwischen die USA und China in den „mongolischen Angelegenheiten“ spielen. Wenn es früher hieß, dass die Angelegenheiten der Mongolei in Moskau entschieden wurden, so könnte heute mancher den Eindruck gewinnen, dass dies gegenwärtig in Peking und Washington erfolgen würde.

Dabei wird jedoch der Einfluss und die Möglichkeit der Mongolei unterschätzt, im Rahmen der Politik des „dritten Nachbarn“ eine aktive, auch eigenständige Politik zu ihren Gunsten durchzuführen. Diese aktive Politik richtet sich angesichts der Tatsache, dass die beiden Nachbarn inzwischen ca. 75 Prozent des mongolischen Außenhandels (Stand 2010; allein 85 Prozent des mongolischen Exports ging im selben Jahr nach China) bestreiten, zunehmend auf die Gewährleistung der wirtschaftlichen Sicherheit aus. Die Erschließung der strategischen Rohstoffvorkommen wird mit einem bisher nicht gekannten Ausmaß an infrastruktureller Entwicklung einhergehen. Beide Nachbarn der Mongolei, vor allem aber China, zeigen sich daher aus guten Gründen als höchst interessiert. Die Mongolei fühlt sich jedoch aus ebenso guten Gründen veranlasst, den wirtschaftlichen Einfluss der beiden Nachbarn auf den Prozess der Rohstofferschließung und infrastrukturellen Entwicklung auf das möglicherweise notwendige Maß zu reduzieren. Sie hat daher in der letzten Zeit neben den USA und Südkorea vor allem ihre partnerschaftlichen Beziehungen zu Deutschland und Japan intensiviert und in diesen besondere Akzente in den Richtungen Rohstoffe und Infrastruktur gesetzt. Die Auswahl dieser Partner erfolgte nicht von ungefähr. Deutschland und Japan haben den demokratischen Prozess in

<sup>27</sup> Монгол Улс, Америкийн Нэгдсэн Улсын хамтарсан мэдэгдэл, <http://www.president.mn/mongolian/node/1891>

der Mongolei von Anfang an allseitig unterstützt. Ihre Finanz- und technische Hilfe trug wesentlich dazu bei, dass die Mongolei die Hürden ihres Transformationsprozesses überwinden konnte. Nun beabsichtigt die Mongolei, die geförderten Rohstoffe zu Mehrwert schöpfenden Erzeugnissen zu verarbeiten und erst dann zu exportieren. Die dafür notwendige Technik und Technologie für eine umweltfreundliche Verarbeitung sind gegenwärtig nur aus führenden westlichen Industrieländern wie Deutschland und Japan zu erhalten, die sich der Mongolei zumal als „dritte Nachbarn“ verbunden sehen.

In der „Gemeinsamen Erklärung über die umfassenden Partnerschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Mongolei“, die während des Mongolei-Besuches des Bundespräsidenten am 5. September 2008 unterzeichnet wurde, heißt es: *„Beide Seiten wollen regelmäßig über ihre Politik zur Versorgung mit Rohstoffen und deren Entwicklung am Weltmarkt beraten und sich für eine enge Zusammenarbeit in diesem einsetzen. Beide Seiten wollen mit Nachdruck den Bereich Infrastruktur entwickeln...“*<sup>28</sup> Im Oktober 2011 besuchte Bundeskanzlerin A. Merkel als erste deutsche Regierungschefin die Mongolei. Die Kanzlerin unterstrich in ihrer Ansprache an das Parlament die Vorbildfunktion, die *„die Mongolei als parlamentarische Demokratie, die sich an freiheitlich-demokratischen Grundwerten orientiert, in Zentralasien“* spielt und die *„Vorreiterrolle in Asien“* bzgl. der Nichtvollstreckung der Todesstrafe. Jedoch mahnte sie auch an, dass der Rohstoffreichtum der Mongolei als *„erhebliches Potenzial für Wachstum und Wohlstand“* Regierung und Parlament dazu verpflichten würde, *„dafür Sorge zu tragen, dass die Erlöse aus dem Rohstoffsektor einem möglichst breiten Teil der Bevölkerung zukommen.“*<sup>29</sup> Während des Be-

suches der Kanzlerin unterzeichneten beide Seiten ein Regierungsabkommen über Zusammenarbeit in den Bereichen Rohstoffe, Industrie und Technologie. Das Abkommen war die erste Rohstoffpartnerschaft, die Deutschland mit einem anderen Land unterzeichnete. Die Kanzlerin schätzte das Abkommen als *„den Grundstein für eine langfristige Partnerschaft im Energie- und Rohstoffsektor“* ein, hob aber auch den ganzheitlichen Ansatz hervor, der zugleich eine nachhaltige Kooperation in den Bereichen Bildung, Gesundheit sowie Schaffung einer *„zukunftsfähigen Infrastruktur“* einbezieht. Im März 2012, nur fünfeinhalb Monate nach dem Mongolei-Besuch der Bundeskanzlerin, stattete Präsident Ts. Elbegdorj Deutschland den ersten offiziellen Staatsbesuch eines mongolischen Staatsoberhauptes ab. Bundespräsident J. Gauck empfing ihn als den ersten Staatsgast in seiner Amtszeit. Der Bundespräsident würdigte die *„Lebendigkeit der mongolischen Demokratie“*, bekundete die Bereitschaft Deutschlands, die Aufnahme der Mongolei in die OSZE *„als erster Staat außerhalb des bisherigen Regionalbereiches“* zu unterstützen, und betonte: *„Ihr Land liegt in der Mitte Asiens verankert und ist gleichzeitig wichtiger und überzeugter Wertepartner Europas. Das zeigt sich nicht nur am derzeitigen mongolischen Vorsitz in der Gemeinschaft der Demokratien, sondern auch im Bestreben, die Beziehungen zur Europäischen Union und zur NATO auszubauen. Deutschland wird sie dabei gerne weiter unterstützen.“*<sup>30</sup> Dass auch der Bundespräsident die Mongolei ermutigte, *„die Bürgerinnen und Bürger angemessen und transparent am Reichtum des Landes teilhaben zu lassen“*<sup>31</sup>, zeugte vom hohen Grad der Aufrichtigkeit in den deutsch-mongolischen Beziehungen. Während des Staatsbesuches fand die erste gemeinsame Sitzung des deutsch-mongolischen Wirtschaftskomitees statt, dem die Umsetzung der Rohstoffpartnerschaft obliegt. Wichtige Dokumen-

te wurden unterzeichnet. U.a. wurde ein konkretes Projekt zum Bau einer Kohleverflüssigungsanlage vereinbart, das die Mongolei bei Realisierung von ihrer fast hundertprozentigen Abhängigkeit von Brennstoffimporten aus Russland befreien wird.

Auch Japan, bisher der größte Geber der Mongolei, ist bemüht, die Beziehungen zur Mongolei stärker zu materialisieren. Während des offiziellen Besuches von Premierminister S. Batbold in Japan im März 2012 wurden Verhandlungen über die Entwicklung der strategischen Partnerschaft geführt, die durch ein Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft (EPA) untersetzt werden wird. Im Kern wird sich die bilaterale Zusammenarbeit zwar auf die *„Bereiche Bergbau und mineralische Reichtümer der Mongolei“* sowie die *„Entwicklung der um den Bergbau kreisenden Infrastruktur in Nutzung der Technik, Technologie und des Kapitals Japans“* konzentrieren, jedoch verfolgt Japan wie Deutschland bzw. Europa einen eher ganzheitlichen Ansatz in der weiteren Zusammenarbeit mit der Mongolei.

Eine wichtige Fassade für die nachhaltige Gewährleistung der nationalen Sicherheit der Mongolei im Allgemeinen und der wirtschaftlichen Sicherheit im Besonderen ist zweifellos die sicherheitspolitische und Verteidigungszusammenarbeit der Mongolei mit der NATO und den Hauptländern der „dritten Nachbarn“. Im März 2012 haben die Mongolei und die NATO eine Zusammenarbeit auf der Grundlage von *Individual Partnership and Cooperation Programme (IPCP)* vereinbart. Beide Seiten hoben hervor, dass diese Vereinbarung auf der Grundlage des gemeinsamen Bekenntnisses zu Frieden, Demokratie, Menschenrechten, Herrschaft der Gesetze und internationaler Sicherheit getroffen wurde. Als „NATO-partner across the globe“ hat die Mongolei, wie ihr Außenministerium auf seiner Website betonte, nunmehr *„den Status eines Partnerlandes der NATO gleich Aust-*

<sup>28</sup>Udo B. Barkmann (Hrsg.), Verträge und Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Mongolei, Ulaanbaatar 2008, S. 124.

<sup>29</sup> Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Parlament der Mongolei, in [www.bundeskanzlerin.de/13.10.2011](http://www.bundeskanzlerin.de/13.10.2011).

<sup>30</sup> Staatsbankett zu Ehren des Präsidenten der Mongolei, in [www.bundespraesident.de/29.03.2012](http://www.bundespraesident.de/29.03.2012).

<sup>31</sup> Ebenda.



ralien, der Republik Korea, Japan und Neuseeland erlangt“.<sup>32</sup>

Die Mongolei besitzt vorausgesetzt, sie stärkt die demokratischen Strukturen sowie die gesellschaftliche und soziale Stabilität, in der nächsten Zeit gute Voraussetzungen, ihre wirtschaftliche Sicherheit mit Hilfe der Spitzentechnik/Technologie sowie der Investitionen der „dritten Nachbarn“ mittel- und langfristig zu gewährleisten. Jedoch mahnen ihre Partner nach wie vor die stärkere Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen, die weitere Vervollkommnung des Investitionsumfeldes und vor allem aber den entschiedenen Kampf gegen die Korruption an. US-Botschafter J. Addleton erklärte dazu in einem Artikel für die Tageszeitung *Önööдөр*: „Obwohl es die Leute kaum wissen, eine andere wichtige Qualität, die US-Unternehmen in jegliche Partnerschaft einbringen, ist das US-Gesetz über den Kampf mit der Korruption im Ausland. Dies ist sehr wichtig und gemäß diesem spezifischen Gesetz haben sich amerikanische Unternehmen, die im Ausland mit Fragen der Korruption und der Bestechung im Zusammenhang gebracht wurden, nicht nur vor den Gerichten des betreffenden Landes, sondern auch vor denen der USA zu verantworten. In dieser Zeit, da Mongolen und Amerikaner zugleich ein ehrliches Geschäftsumfeld außerhalb von Korruption wünschen, ist dies ein wichtiger Unterschied, der klar die objektive Wahrheit zeigt, ob auf dem Markt beruhender wirtschaftlicher Erfolg auf Offenheit, Transparenz sowie guter Regierung und Verantwortung begründet wird.“<sup>33</sup>

Die mongolische Außenpolitik steht in dieser für die Mongolei so wichtigen Zeit wieder einmal vor der Aufgabe, in einem größeren Rahmen für den Ausgleich zu sorgen. Sicherlich bietet auch dafür die Politik des „dritten Nachbarn“, z.B. mit den Beziehungen zur wertorientierten, auf nachhaltige

Entwicklung setzenden Europäischen Union, ja selbst mit der denkbaren Möglichkeit einer Dreieckskonstellation Mongolei-Nachbarn-„dritte Nachbarn“, bedenkenswerte Optionen an.

Die Konzeption des „dritten Nachbarn“ hat in Berücksichtigung der historischen Erfahrungen der Mongolen und der komplizierten geographischen Situation des Landes zum Ziel, die Interessen der Nachbarn, aber auch anderer so auszubalancieren, dass ein Dominieren der nationalen Interessen von außen verhindert und ein maximal mögliche Festigung der eigenen Souveränität und Unabhängigkeit nachhaltig gesichert wird. Ob sie Erfolg hat, wird aber letztlich wesentlich davon abhängen, wie sehr es gelingt, die Beziehungen zu Russland und China kontinuierlich und ausgewogen weiter zu entwickeln und dabei auch den Lebensinteressen der beiden Nachbarn Rechnung zu tragen. Insofern kann die Außenpolitik der Mongolei nur in einem komplexen Sinne verstanden werden. Sie ist eben eine Politik der „flexiblen oder elastischen Balance“ (*уян тэнцвэрийн бодлого, soft balancing*), deren Basisgarantien jedoch die innere Entwicklung und Stabilität sind.

Udo B. Barkmann

Udo B. Barkmann ist Visiting Professor des Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) am Institute of Mongol Studies, National University of Mongolia. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

## IMPRESSUM

### Denkwürdigkeiten

Journal der  
Politisch-Militärischen  
Gesellschaft e.V.

#### Herausgeber

Der Vorstand der pmg

#### Redaktion

Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)

Tel.: +49 (221) 8875920

E-Mail: info@pmg-ev.com

Webseite: www.pmg-ev.com

Die *Denkwürdigkeiten* erscheinen mehrfach jährlich nach den Veranstaltungen der pmg.



<sup>32</sup> Монгол улс, НАТО хоорондын түншлэл, хамтын ажиллагааны хөтөлбөр батлагдав, www.mfat.gov.mn/29.03.2012)

<sup>33</sup> Америкийн Нэгдсэн Улс болон Монгол Улсын хооронд дипломат харилцаа тогтоосны 25 жилийн ойг тэмдэглэн өнгөрүүлэхүй, in *Өнөөдөр*, 27.01.2012.