

Dissertation zur Erlangung des akademischen Doktorgrades
der Politikwissenschaft - Doctor rerum Politicarum (Dr. rer. Pol.)
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
Freie Universität Berlin

Dissertationsthema

Untersuchungen zur Reform der mongolischen Staatsverwaltung

vorgelegt vom Dipl.-Pol. Otgontogtool Tserenchimed
aus Ulaanbaatar
Mongolei
Jan. 2009 Berlin

Fragestellung der Dissertation

**Stellt die föderative Organisation der Bundesrepublik
Deutschland
ein Modell für die Mongolei dar?**

Erstgutachter: Prof. Dr. Helmut Wagner

Zweitgutachter: Prof. Dr. Dieter Wagner

Tag der Disputation am 25.05.2009 Berlin

VORWORT

Dies ist das Ergebnis meiner Arbeit als Doktorand am Fachgebiet für Politik- und Sozialwissenschaft der Freien Universität Berlin. Die vorliegende Arbeit dient zur Fortentwicklung der Staatsverwaltung der mongolischen Provinzen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater *Herrn Prof. Dr. Hellmut Wagner* von der Freien Universität Berlin, meinem Zweitgutachter *Herrn Prof. Dr. Dieter Wagner* von der Universität Potsdam, für die Betreuung und Unterstützung als Doktorand am Otto-Suhr-Institut.

Ich bedanke mich herzlichst bei *meinen Eltern, Herrn S. Otgontogtool und Frau Ch. Tserendavaa* und *meinen Geschwistern* sowie *meinem langjährigen Freund Dipl.-Pol. Michael Köllner und Dr. Hans Fischer* für Ihren herzlichen und unermüdlichen Beistand, ihre Unterstützungen.

Gewidmet für meinen Eltern
Otgontogtool Tserenchimed

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen.....	6
Abbildungsverzeichnis.....	6
1 Einführung	7
1.1 Problem- und Fragestellung.....	7
1.2 Quellen und Methoden.....	13
1.3 Struktur der Arbeit.....	13
2 Effektivitäts- und Effizienzkriterien staatlicher Verwaltung	14
2.1 Zentralisation versus Dezentralisation.....	15
2.2 Konzentration versus Dekonzentration.....	19
2.3 Dezentralisationen durch Delegation und Devolution.....	20
2.4 Subsidiarität versus Souveränität.....	22
2.5 Der Vergleich.....	23
2.6 Unitarismus (Zentralismus) versus Föderalismus.....	26
2.6.1 Zentralismus und Föderalismus als Strukturprinzip.....	27
2.6.2 Der Föderalismus als Strukturprinzip in Deutschland.....	34
2.6.3 Der Zentralismus als Strukturprinzip in Frankreich.....	38
2.6.4 Der Effektivitätsvergleich der Staatsverwaltungen.....	41
2.7 Die Föderalismusforschung.....	46
2.7.1 Das Subsidiaritätsprinzip im Föderalismus.....	47
2.7.2 Die Selbstverwaltung im Föderalismus.....	49
3 Die zentralistische Staatsverwaltung der Mongolei	53
3.1 Die historische Entwicklung der mongolischen Staatsverwaltung.....	54
3.1.1 Die Staatsverwaltung von Dschingis Khan im 13. Jahrhundert.....	54
3.1.2 Die mandschurische Staatsverwaltung im 18. Jahrhundert.....	60
3.1.3 Politische Neuorientierung im 20. Jahrhundert.....	63
3.1.4 Grundprinzipien der sozialistischen Kaderverwaltung und ihr Zusammenbruch.....	66
3.2 Die mongolische Verwaltung heute.....	72
3.2.1 Politische Wende nach 1992 in der Mongolei.....	73
3.2.2 Gegenwärtige Probleme der Staatsverwaltung.....	79
3.2.3 Das Management Development Programme und der erste Reformversuch.....	82

3.2.4 Die neue Aufgabenverteilung und Verwaltungsstruktur.....	85
3.3 Schlussfolgerungen für mongolische Lokalverwaltung.....	93
4 Das Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland	96
4.1 Das Subsidiaritätsprinzip und seine Geschichte in der BRD.....	97
4.2 Rechtlicher Rahmen der Selbstverwaltung in der BRD.....	101
4.3 Interne Struktur der Staatsverwaltung der BRD.....	104
4.3.1 Die Bundesverwaltung.....	106
4.3.2 Die Landesverwaltung.....	108
4.3.3 Kommunale Selbstverwaltung und Verfassungstypen.....	109
4.4 Der Transformationsprozess der Staatsverwaltung in der DDR.....	116
4.4.1 Die Verwaltungstransformation und ihre Ausgangslage in der DDR.....	117
4.4.2 Der Paradigmenwechsel vom Zentralismus zum Föderalismus.....	119
4.4.3 Die Selbstverwaltung als Organisationsprinzip im Verwaltungsaufbau..	121
4.5 Schlussfolgerungen.....	123
5 Die Übertragbarkeit von Selbstverwaltungsfunktionen in die Mongolei.....	128
5.1 Rechtlicher Rahmen der Selbstverwaltungsfunktionen.....	131
5.2 Dezentralisierung der Staatsverwaltung in der Mongolei.....	136
5.3 Der Entwurf einer Selbstverwaltung für die Mongolei.....	139
5.3.1 Ein Kompetenzvorschlag für die Vertreterkörperschaft als Entwurf.....	145
5.3.2 Ein Kompetenzvorschlag für den Gouverneurs als Entwurf.....	148
5.3.3 Ein Vorschlag zur generellen Reform de Verwaltungsstruktur	151
5.4 Geeignete Maßnahmen.....	155
5.5 Realisierungschancen.....	161
5.6 Vor- und Nachteil der Selbstverwaltung in der Mongolei.....	164
5.7 Schlussfolgerungen.....	168
6 Schlusswort.....	171
6.1 Mongolische Verwaltungsreformen.....	172
6.1.1 Positive Szenarien einer mongolischen Verwaltungsreform.....	177
6.1.2 Negative Szenarien einer mongolischen Verwaltungsreform.....	182
6.2 Schlussfolgerung der Untersuchung.....	185
7 Literaturverzeichnis.....	191
8 Anhänge.....	202

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.	Allgemeine Begriffsinhalte von Zentralisation und Dezentralisation.....	16
Abb. 2.	Subsidiaritätsprinzip im Aufbau der Verwaltung der BRD.....	35
Abb. 3.	Zuständigkeitsbereich (Hoheiten) der kommunalen Selbstverwaltung.....	36
Abb. 4.	Struktur der Einheitsverwaltung von Dschingis Khan.....	57
Abb. 5.	Aufbauart der Staatsverwaltung 14. bis 16 Jh. in der Mongolei.....	59
Abb. 6.	Aufbau der Banner-Organisation in der äußeren Mongolei	61
Abb. 7.	Verwaltungsaufbau der mongolischen Volksrepublik bis 1990.....	65
Abb. 8.	Staatsaufbau der Mongolei nach 1992.....	74
Abb. 9.	Verwaltungsstruktur der Mongolei seit 1992.....	89
Abb. 10.	Lokale Verwaltungsstruktur der Mongolei seit 1992.....	90
Abb. 11.	Gestaltungsfreiheit der Selbstverwaltung in Deutschland.....	102
Abb. 12.	Organisationsstruktur der Verwaltung in der BRD.....	105
Abb. 13.	Verwaltung auf der Bundesebene.....	106
Abb. 14.	Verwaltung auf der Landesebene.....	109
Abb. 15.	Abbild der Magistratverfassung.....	111
Abb. 16.	Abbild der süddeutschen Ratsverfassung.....	112
Abb. 17.	Abbild der norddeutschen Ratsverfassung.....	113
Abb. 18.	Entwurf der Selbstverwaltung für die Mongolei.....	144
Abb. 19.	Die interne Verwaltungsstruktur im Entwurf.....	154
Abb. 20.	Innere Organisation des Gouverneurkabinetts im Entwurf.....	155
Abb. 21.	Das mongolische New Public Managements Modell in Anlehnung an	175
Tabelle. 1.	Organisatorische Paradigma der Zentralisation und Dezentralisation.....	18
Tabelle. 2.	Aufgabenverteilung der Legislative ab 1996.....	86

Einführung

Die Reform der zentralistisch aufgebauten Staatsverwaltung ist ein aktuelles Thema in der heutigen Mongolei, das mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung von 1992 und dem Regionalisierungsgesetz vom 14. Juni 2001 bereits eine erste konkrete Gestalt angenommen hat. Seit dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems im sowjetischen Ostblock hat sich das gesamte gesellschaftliche Umfeld der mongolischen Staatsverwaltung enorm verändert. Das mongolische Volk hat sich mit der Annahme einer neuen Verfassung dazu entschlossen, eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft nach westlichem Vorbild aufzubauen, die sich zu ihrer nationalen, geschichtlichen und kulturellen Tradition bekennt. Dem steht jedoch noch eine zu Sowjetzeiten eingeführte und nach wie vor praktizierte, weisungsgebundene Kaderpolitik sowie ein Verwaltungsaufbau entgegen, der organisatorisch dezentriert¹ und zugleich funktional zentralisiert ist. Der 1990 in Gang gesetzte Demokratisierungsprozess der Mongolei ist insbesondere deshalb politikwissenschaftlich von besonderem Interesse, weil die Mongolei keine demokratische Vorgeschichte besitzt, geographisch weit von jeder etablierten Demokratie entfernt liegt und seit der mongolischen Revolution von 1921 als sozialistisches Land stark durch die kommunistische Ideologie der ehemaligen Sowjetunion geprägt worden ist.

1. Problem- und Fragestellung

Der derzeitige Transformationsprozess der mongolischen Staatsverwaltung ist noch nicht abgeschlossen. Er stellt eine große Herausforderung für die mongolische Verwaltungsforschung und die politischen Reformkräfte dar. Dieser Prozess muss durch verschiedene Reformmaßnahmen und Projekte begleitet und unterstützt werden, um nachhaltig und erfolgreich zu sein. Die Reform der Staatsverwaltung verläuft langsamer als die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung in der Mongolei². Sie verlangt auch von den Führungskräften der Verwaltung eine politische Neuorientierung. Zudem erfordern wirtschaftliche Notwendigkeiten gleichermaßen Reformen. Das gesamte gesellschaftliche Umfeld der Staatsverwaltung und die notwendigen

¹ Dekzentriert heißt, dass die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die untere Ebene ohne Ausgliederung der jeweiligen Behörde aus der Verwaltungshierarchie erfolgt.

² Batsuch, Schairai: Ein Personalführungskonzept für die mongolische Staatsverwaltung - Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Verwaltungswissenschaften der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Speyer 2000, S. 4.

Reformmaßnahmen der Provinz- und Gemeindeverwaltungen lassen deshalb empirische Forschungen als dringlich erscheinen. In diesem Zusammenhang beschäftigte ich mich in meiner Diplomarbeit³ mit dem Transformationsprozess der Mongolei und untersuchte die Entwicklung der mongolischen Staatsverwaltung seit der Gründung des Mongolenreiches von Dschingis Khan bis in die Gegenwart. Mongolische Experten der Verwaltungswissenschaft suchen seit der Wende 1990 in der Mongolei nach Möglichkeiten, unabhängig von parteipolitischen Positionen eine nationale Identität zu bewahren und ein kulturell angepasstes Verwaltungsmodell zu entwerfen. Dieses Modell sollte auf der Basis einer demokratischen Staatsverfassung und einer freien Marktwirtschaft funktionieren und der nomadischen und sesshaft lebenden einheimischen Bevölkerung gleichermaßen eine eigenständige Selbstverwaltung ermöglichen. Es stellt sich damit die Frage, welches Modell das passendere ist.

Der dezentrale Wettbewerb zwischen den einzelnen Provinzen und Gemeinden ist ein Vorteil, der für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Selbstverwaltung der Mongolei spricht. Dieses Argument wird auch von den Befürwortern einer dezentralen Organisation der Provinz- und Gemeindeverwaltung häufig angeführt.⁴ Der Hinweis auf die Vorteilhaftigkeit des Wettbewerbs in der Selbstverwaltung findet sich auch in der Integrationsdiskussion der Europäischen Union häufig wieder.⁵ Ein solcher Wettbewerb innerhalb eines Landes oder eines Gesamtgebiets kann nur in dezentral organisierten Ordnungen herrschen, in denen zum Beispiel die einzelnen mongolischen Provinzen über eigene Kompetenzen verfügen; denn nur bei der Ausübung der Kompetenzen können die einzelnen Verwaltungsorgane der Provinzen und Gemeinden individuell auf die Präferenzen ihrer Einwohner eingehen. Einzelne politische Entscheidungen können somit demokratischer gestaltet werden. Der einzelne Bürger kann auf diese Weise selbst an politischen Entscheidungen beteiligt werden. Auf diese Weise werden einerseits politische Entscheidungen demokratisch gestaltet, andererseits wird das gesamte gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungspotenzial durch die Konkurrenz der einzelnen Provinzen besser ausgeschöpft.

³ Otgontogtool, Tserenchimed: Untersuchung zum Transformationsprozess der Mongolei: Entwürfe für die Dezentralisierung und Demokratisierung der Provinz- und Gemeindeverwaltungen. Unveröffentlichte Diplomarbeit der Freien Universität Berlin 2003.

⁴ Obwohl die Wettbewerbsfähigkeit heute in der Mongolei nicht vorhanden ist, strebt man danach.

⁵ Sauerland, Dirk: Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz; Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme. Berlin 1997, S. 17f.

Mit dieser Untersuchung möchte ich nicht nur das Reformbestreben der mongolischen Regierung unterstützen, sondern auch den einzelnen Provinzen sowohl theoretische als auch praktische Möglichkeiten aufzeigen, wie das verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltungsprinzip gemäß Art. 58, Abs. 1, der mongolischen Verfassung wahrgenommen werden und welches Verwaltungsmodell dabei als Leitfaden betrachtet werden könnte. Das Vorhaben meiner Dissertation soll die vorhandene wissenschaftliche Forschungslücke bezüglich der Reform der mongolischen Staatsverwaltung, ihre Orientierung an zentralistischen bzw. föderalistischen Modellen betreffend, schließen, um der Politikwissenschaft in der Mongolei neue Impulse aus der Sicht des „New Public Managements“⁶ zu geben.

Im Hinblick auf die Fragestellung meiner Dissertation soll der aktuell stattfindende Reformprozess der mongolischen Staatsverwaltung daraufhin untersucht werden: *Inwieweit die föderative Organisation der Bundesrepublik Deutschland ein Modell für die Mongolei darstellt?* Diese Fragestellung nimmt Bezug auf die gegenwärtig in der Mongolei viel diskutierte Frage, ob die beabsichtigte Dezentralisierung die richtige Lösung für die Provinzverwaltungen sei oder nicht? Das 1996 initiierte Vorhaben der Dezentralisierung der Staatsverwaltung in Anlehnung an das Neuseeländische Modell kann als gescheitert angesehen werden⁷. Das Ziel dieser Untersuchung ist es deshalb, einen wissenschaftlichen Beitrag sowohl in theoretischer wie praktischer Hinsicht zu den Bemühungen der mongolischen Verwaltungswissenschaft zu leisten und für die bevorstehende Verwaltungsreform der Provinzen einen praxisnahen Entwurf als Vorschlag zu unterbreiten. Im Hinblick auf meine Fragestellung gilt es, die folgende **These** zu verifizieren: *Föderative Organisationsprinzipien sind zur Lösung der mongolischen Verwaltungsreform besser geeignet!* Um diese Aussage zu untermauern, ist es notwendig, die folgenden Annahmen zu überprüfen:

- Die Selbstverwaltung ist nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu organisieren.

⁶ Der Ansatz „New Public Management“ versucht, aus der Verbindung von öffentlichem Sektor und Managementwissen Erkenntnisfortschritte für Theorie und Praxis zu gewinnen. Inhaltliche Ansätze und Gegenstandsbereich von New Public Management lassen sich aus den Inhalten der Teilelemente „Management“ und „Public“ erschließen. Beide stehen gleichzeitig, aber nicht verbunden nebeneinander und beeinflussen sich wechselseitig. Ausführlich dazu: Schedler, Kuno und Proeller, Isabella: New Public Management. Stuttgart 2000, S. 49f. ebenfalls Damkowski, Wulf und Precht, Claus: Public Management: neuere Steuerungskonzepte für öffentliche Sektor. Stuttgart 1995, S. 77ff.

⁷ Batsuch 2000, S. 74f.

- Eine föderativ strukturierte Organisation der Selbstverwaltung kann als Strukturprinzip staatlicher Dezentralisierung betrachtet werden.
- Die Selbstverwaltung bietet eine Grundlage zur Demokratieförderung und ermöglicht eine vertikale Gewaltenteilung im Staatsaufbau.
- Durch die Selbstverwaltung der Provinzen kann die mongolische Staatsverwaltung wirtschaftliche Effektivität erlangen und der Transformationsprozess der Staatsverwaltung beendet werden.
- Eine Einführung der Selbstverwaltung nach deutschem Modell wird nur dann möglich sein, wenn Art. 59, Abs. 1, und Art. 60, Abs. 2, der mongolischen Verfassung geändert werden.

Nicht nur in der Mongolei, sondern auch in der Europäischen Union ist das politische Interesse an der Selbstverwaltung nachhaltig gestiegen. Allgemeine Diskussionen über Bürgernähe, ein besseres kommunales Dienstleistungsangebot, mehr Kontrolle öffentlicher Macht und eine deutlichere Gewichtung der Gewaltenteilung sind heute sehr aktuell. Das Streben nach einer besseren Steuerungsfähigkeit, nach mehr Demokratie und Effizienz des Handelns der unteren Verwaltungsebenen wirft die Frage auf, welche Arbeitsteilung zwischen über- und untergeordneten Verwaltungsebenen diesen Zielen am besten gerecht wird.

Hier geht es in erster Linie um die Beantwortung der Frage, ob die mongolische Staatsverwaltung, die im Moment dem Verwaltungsaufbau nach organisatorisch dekonzentriert und zugleich funktional zentralisiert ist, auch in Zukunft zentralisiert bleiben soll oder funktional ebenfalls dezentralisiert werden muss, um die öffentlichen Aufgaben besser wahrnehmen zu können. Diese Problematik ist gegenwärtig eng mit der Eigendynamik der demokratischen Entwicklung der Mongolei verbunden, bleibt aber von den jetzigen Maßnahmen der mongolischen Regierungen und den gesetzlichen Regelungen des mongolischen Parlaments abhängig.

In Gesellschaften sind spezielle Institutionen für die Implementierung und Ausgestaltung der Demokratie in sehr verschiedener Weise geschaffen worden. Gemeinsam sind jeder demokratischen Verfassung die Achtung der Menschenrechte und die Förderung von Partizipation. Diese Elemente von Demokratie fußen auf den Werten von Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit. Diese Grundwerte gelten auch für die Arbeit der Verwaltung, insbesondere für die Arbeitsweise der Selbstverwaltung. Für die Förderung der Dezentralisierung und die Stärkung der Selbstverwaltung auf unterschiedlichen Ebenen ist das Subsidiaritätsprinzip von herausragender Bedeutung.

Der Begriff „Subsidiarität“ hat seine Wurzeln in der katholischen Soziallehre und der christlichen Gesellschaftslehre.⁸

Eine direkte Übertragung des deutschen *Selbstverwaltungsmodells* auf die Mongolei ist nicht das Ziel dieser Untersuchung. Es geht darum, ein Modell zu entwickeln, das in der Mongolei als Orientierung zur Entwicklung der mongolischen Verwaltung dienen könnte. Man darf nicht vergessen, dass in der Mongolei strukturelle und finanzielle Voraussetzungen fehlen, die nur im Laufe der Zeit geschaffen werden können. Bei der Planung von Dezentralisierungsvorhaben muss den ganz unterschiedlichen Ausgangssituationen Rechnung getragen werden. Man hat die ökonomische und sozialkulturelle Rückständigkeit des Landes zu beachten und die unterschiedlichen Motivationen der Bürger für die Einführung kommunaler Selbstverwaltung zu berücksichtigen. Die Rahmenbedingungen für eine Dezentralisierung sind von Land zu Land und von Region zu Region viel zu unterschiedlich⁹, um ein einziges Modell zugrunde legen zu können. Zu prüfen ist dabei vor allem, ob eine dezentralisierte Selbstverwaltung kostensparsamer und arbeitseffektiver als die gegenwärtige Verwaltungsstruktur ist.

Die Frage nach *Effektivitäts- und Effizienzkriterien* staatlicher Verwaltung hat gegenwärtig aufgrund des zunehmenden Konkurrenzgedankens auch öffentliche Aufmerksamkeit erlangt. Im intensivierten Wettstreit zwischen Weltregionen und regionalen Wirtschaftsräumen müssen auch der Staat und die Kommunen nach einer optimalen Größe, Aufgabenzuweisung und einer erhöhten Leistungsfähigkeit ihrer Einheiten suchen.¹⁰ Leistungsfähige Gemeinden auf der untersten Ebene des Staates entlasten die höheren Ebenen vom Problem- und Entscheidungsdruck in Detailfragen und erlauben die Konzentration auf zentrale Staatsaufgaben. Sie haben damit bessere Chancen im Wettbewerb der Globalisierung und tragen zur Stärkung des gesamten Staates bei. In diesem Sinne aufgewertete Provinzen bieten demokratietheoretisch zudem die Chance zu mehr Partizipation an Entscheidungen, besserer Planung und nachhaltiger Implementierung. Vielerorts sind inzwischen erste Schritte in Richtung eines Neu- bzw. Umbaus der Selbstverwaltung eingeleitet. Solche Schritte sind auch in

⁸ Bielzer, Louise: *Perzeption, Grenzen und Chancen des Subsidiaritätsprinzips im Prozess der Europäischen Einigung; Eine international vergleichende Analyse aus historischer Perspektive*. Münster 2003, S. 12.

⁹ Thesing, Josef: *Bürger und Kommunen im 21. Jahrhundert: Kommunalförderung in der internationalen Zusammenarbeit der Konrad Adenauer Stiftung*. April 1999, S. 3.

¹⁰ Vgl. Thesing 1999, S. 11f.

der Mongolei erkennbar. Für solche Reformen¹¹ ist die Überzeugung maßgebend, dass Dezentralisierung zur Überwindung undemokratischer und ineffizienter Strukturen beiträgt. Eine ausgeprägtere kommunale Selbstverwaltung verspricht mehr Bürger- und Problemnähe und größere Effizienz in der öffentlichen Verwaltung sowie eine verbesserte Kontrolle politischer Macht durch vertikale Gewaltenteilung. Diese unterscheidet zwei grundsätzliche Varianten: die Dekonzentration und die Devolution.¹²

Jede zentralistisch strukturierte Organisation hat eine Effektivitätsgrenze „nach unten“, hinsichtlich ihrer normensetzenden, exekutiven und integrativen Kraft. In zentralistisch organisierten Entwicklungsländern wird diese Grenze früh erreicht. Die Gründe dafür sind zumeist auf staatliche Willkür, mafiaähnliche Organisation oder auf traditionale Machthaber mit gering ausgeprägter Entwicklungsorientierung zurückzuführen. Trotz dieser Umstände bedeutet eine Dezentralisierung für die Mongolei in erster Linie, dass staatliche Finanzmittel und andere Ressourcen von der Zentrale auf lokale Träger umverteilt werden können. Obwohl die potentielle Verteilungsmasse in der Regel gering ist, erfordert die aktuelle Durchführung der Reform entsprechende Maßnahmen von der mongolischen Staatsverwaltung. Trotz der rechtlichen Bestimmung gemäß Art. 58, Abs. 1, der mongolischen Verfassung haben die Provinzen bislang keinerlei Spielraum zur selbstständigen Ausgestaltung der Selbstverwaltung. Es stehen ihnen keinerlei Zuständigkeiten, wie sie etwa für die Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland in der Form von Satzungshoheit, Organisationshoheit, Finanzhoheit, Gebietshoheit, Personalhoheit, Planungshoheit und Aufgabenhoheit geregelt sind, zur Verfügung, d. h., in der mongolischen Staatsverwaltung existiert überhaupt keine vertikale Gewaltenteilung. Daher werden in dieser Untersuchung im Rahmen der Diskussion um Zentralismus und Föderalismus verschiedene Möglichkeiten eruiert, wie eine dezentralisierte Selbstverwaltung in der Mongolei organisiert werden könnte.

¹¹ Vgl. Thesing 1999, S. 10.

¹² Als Zwischenform von Dekonzentration und Devolution wurde in jüngster Zeit auch der Begriff der fiskalischen Dezentralisierung in die Diskussion eingebracht. Gemeint ist eine größere Finanz- und Haushaltsautonomie, die dezentrierten Verwaltungseinheiten zugestanden wird. Vgl. Weltbank, World Development Report: The State in a Changing World. Oxford 1997, S. 120.

1.2 Quellen und Methoden

Eine möglichst effektive, dezentralisierte Verwaltungsform für die Mongolei habe ich unter Berücksichtigung der Position des Zentralismus und des Föderalismus, basierend auf westeuropäischer Literatur, zu konzipieren gesucht. Dafür sind von mir in erster Linie Primärquellen, wie die mongolische Verfassung, Gesetze und Regierungsberichte herangezogen worden. Ferner sind von mir die Vorträge während der 2. und 3. sowie 5. Konferenz des Deutsch-Mongolischen Forums ausgewertet worden. Ich berufe mich auch auf Gespräche mit Abgeordneten des mongolischen Parlaments. Da sich die mongolische Politik- und Verwaltungswissenschaft erst am Beginn ihrer Entwicklung befinden, war es für mich schwierig, fachlich relevante Literatur zu finden. Die meisten Quellenachweise habe ich daher der westeuropäischen Literatur entnommen.

Diese Untersuchung wird auf der Basis eines Vergleichs des politischen Systems der BRD und der Analyse gegenwärtiger Probleme der mongolischen Staatsverwaltung durchgeführt. Die Untersuchungen betreffen sowohl historische als auch politikwissenschaftliche und verwaltungstechnische Fragen, die sich vornehmlich auf die Theorie des Zentralismus und Föderalismus beziehen. Es geht mir darum, ein kulturell angepasstes Modell für die mongolische Staatsverwaltung zu entwerfen.

1.3 Struktur der Arbeit

Die Dissertation besteht aus sechs Kapiteln. Jedes enthält eine eigene Fragestellung, die zur Überprüfung der oben aufgestellten These, wonach eine föderative Verwaltungsorganisation als eine zentralistische besser für die Mongolei geeignet ist, dient. Auf die Einleitung folgend, werden im 2. Kapitel einige Grundfragen bezüglich meines Themas behandelt: Welche theoretischen Ansätze gibt es zurzeit im Hinblick auf die Reform der Staatsverwaltung? Und: Welches sind die Alternativen? Am Beispiel der Staatsverwaltungen Deutschlands und Frankreichs werde ich die Fragen hinsichtlich ihrer jeweiligen Effektivität zu beantworten versuchen. Im 3. Kapitel werde ich eine Bestandsaufnahme der mongolischen Staatsverwaltung in ihren verschiedenen Entwicklungsphasen durchführen, um die Realisierungschancen einer Reform der Selbstverwaltung in der Mongolei zu ermitteln. Auf der Basis der Bestandsaufnahme soll sodann, im 4. Kapitel, das Grundprinzip „Subsidiarität“ der

Selbstverwaltung innerhalb der BRD vorgestellt und erörtert werden: Wie funktioniert es? Welche Vor- und Nachteile hat es? Im 5. Kapitel möchte ich in Anlehnung an die Süddeutsche Ratsverfassung ein Modell skizzieren, welches für die Mongolei geeignet sein könnte, und bedenken, wie es realisiert werden könnte. Zum Abschluss, im 6. Kapitel, geht es um die Frage, ob und wie die Organisation einer lokalen und provinziellen Selbstverwaltung auf die Mongolei übertragbar ist? Wie groß sind die Realisierungschancen dafür in der Mongolei? Und: Welche Vor- und Nachteile ergeben sich bei der Realisierung der Selbstverwaltung der mongolischen Provinzen und Gemeinden?

2. Effektivitäts- und Effizienzkriterien staatlicher Verwaltung

Nationalstaaten und internationale Organisationen sind durch bestimmte Organisationsprinzipien gekennzeichnet. Bei ihnen handelt es sich nicht nur um von der Realität widerspiegelte Strukturen, sondern auch um Entwicklungstendenzen, die aufgrund der politischen, sozialen sowie ökonomischen Entwicklung Veränderungen der Organisationsform bewirken. Im Folgenden werden diese voneinander divergierenden staatspolitischen Prinzipien aufgeführt:¹³

- Zentralisation versus Dezentralisation
- Konzentration versus Dekonzentration
- Solidarität versus Subsidiarität
- Unitarismus (Zentralismus) versus Föderalismus.

Diese Organisationsprinzipien formen das politische Handeln und schaffen den Entscheidungsrahmen. Da die Effektivitäts- und Effizienzkriterien staatlicher Verwaltung mit institutionellen Entscheidungsstrukturen des politischen Systems eng verknüpft sind, spielen die Prinzipien im Hinblick darauf eine bedeutende Rolle, auf welchem Prinzip das politische System aufgebaut worden ist und anhand welcher Werte politische Entscheidungen getroffen werden können.

Aufgrund der Mehrdeutigkeit des Begriffs „Politik“ im politischen System wird hier an die in der englischen Sprache übliche Differenzierung in Polity, Politics und Policy angeknüpft.¹⁴ Denn im politischen System agieren die Inhaber von Institutionen

¹³ Thöni, Erich: Politökonomische Theorie des Föderalismus: Eine kritische Bestandsaufnahme. 1. Aufl., Baden-Baden 1986, S. 30.

¹⁴ Filz, Frank und Ortwein, Heike (Hrsg.): Das politische System Deutschlands; Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem. 4. Aufl., München 2008, S. 4.

innerhalb eines Handlungsrahmens von Politikstrukturen (Polity) und nehmen auf den politischen Prozess Einfluss (Politics), indem sie politische Inhalte formulieren und umsetzen (Policy). Der Politikbegriff umfasst in dieser allgemeinen Definition folgende Dimensionen:¹⁵

- die Formen bzw. Strukturen, in denen Politik abläuft (z. B. Verfassung, Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen und Institutionen),
- die Prozesse, in denen eine Vielzahl von Akteuren Konflikte austragen und einen Konsens zu erreichen versuchen, und
- die Inhalte, die durch Programme, Ziele, Werte, Konzeptionen etc. verwirklicht werden sollen.

Da die Dimensionen des Politikbegriffs eng zusammenhängen und ihre Übergänge meist fließend sind, beeinflussen sich die Bereiche oftmals wechselseitig. In den folgenden Abschnitten wird mit Hilfe der Polity-Analyse untersucht, welche Entscheidungen aufgrund der vorgegebenen Rahmen der Organisationsprinzipien (Zentralisation und Dezentralisation) getroffen werden können und wie politische Resolutionen im einzelnen politischen System (Zentralismus und Föderalismus) stattfinden. Darüber hinaus wird geprüft, welches Organisationsprinzip für den Einzelnen und für den Staat besser geeignet ist, und die jeweiligen Prinzipien werden einer kritischen Bewertung sowie einem Vergleich unterzogen.

2.1 Zentralisation versus Dezentralisation

Begriffe wie Dezentralisation/Dezentralisierung und Zentralisation/Zentralisierung bezeichnen universelle Phänomene, die in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen Relevanz beanspruchen. Die Betrachtung von Dezentralisation und Zentralisation ist nicht statisch auf staatliche Organisationsstrukturen beschränkt, sondern impliziert auch die Möglichkeit, Zentralisations- und Dezentralisationsprozesse in ihren dynamisch-funktionellen Wirkungen auf die Staatsstrukturen über einen längeren Zeitraum zu untersuchen.¹⁶ Allgemein betrachtet, leiten sich die Begriffe „Zentralisation und Dezentralisation“ von der Vorstellung eines Mittelpunktes ab. Zentralisation ist das Streben zum Mittelpunkt hin, Dezentralisation das Streben vom Mittelpunkt fort. In einer systemtheoretischen

¹⁵ Böhret, Carl u. a.: Innenpolitik und politische Theorie; Ein Studienbuch. 3. Aufl., Opladen 1988, S. 3f.

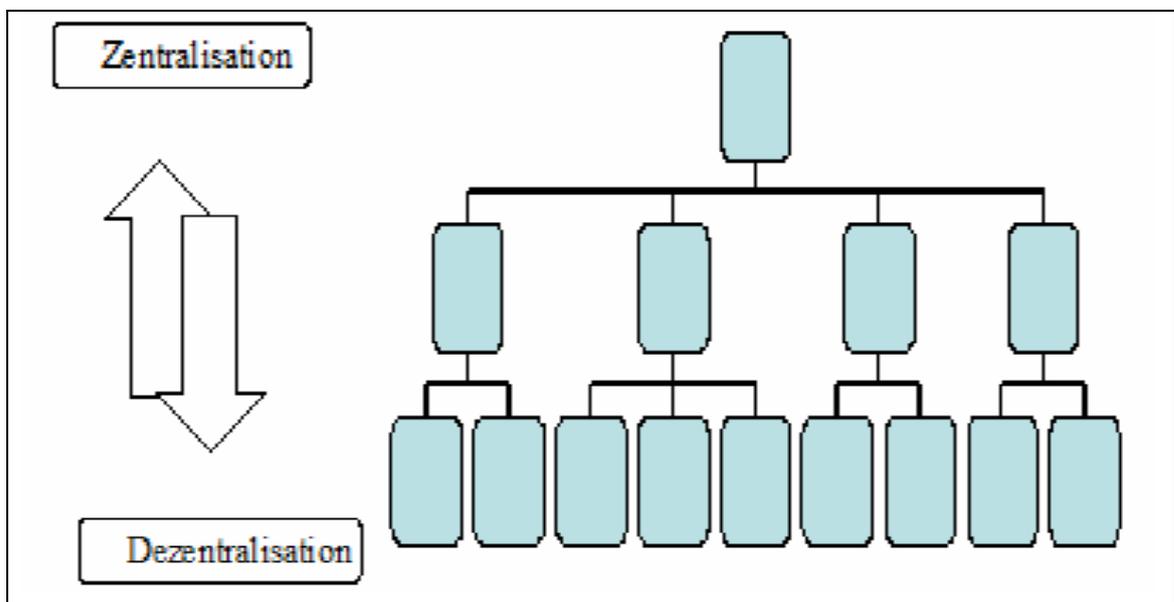
¹⁶ Dominik, Katja: Dezentralisierung und Staatszerfall der SFR Jugoslawien. München 2001, S. 2.

Interpretation bedeutet dies, dass Zentralisation und Dezentralisation die Art der Verteilung von Elementen in einem System beschreiben (siehe Abb. 1, S. 16).

Der Gebrauch des Begriffs „(De-)Zentralisierung“ wird in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen unterschiedlich verwendet; wie zum Beispiel in der Politikwissenschaft (De-)Zentralisierung von Regierungssystemen, in der Betriebswirtschaft (De-)Zentralisierung von Unternehmen, in der Soziologie (De)Zentralisierung von Strukturen, in der Nationalökonomie (finanzielle (De)Zentralisierung) und in der Verwaltungswissenschaft (De-)Zentralisierung von Verwaltungsstrukturen.¹⁷ Demzufolge wird hiermit versucht, die Verwendung des Begriffs „(De-)Zentralisierung“ wegen ihrer Vielfältigkeit thematisch einzuschränken, um dem Begriff nicht nur prozessual, sondern auch fachgerecht strukturelle Qualität beizumessen. Der Begriff „(De-)Zentralisation“ wird in dieser Untersuchung im Sinne der Verteilung von Elementen im Regierungssystem verwendet. D. h., er setzt sich mit der Fragestellung auseinander, wie politische Entscheidungen sachgerecht auf unterschiedlicher Ebene im parlamentarischen System getroffen werden können und welcher Grad der Zentralisierung oder Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung am meisten zur Wohlfahrt der Bürger eines Landes beiträgt.

Abb. 1. Allgemeine Begriffsinhalte von Zentralisation und Dezentralisation

Quelle: Hungenberg, Harald 1995, S. 49.



¹⁷ Metzger, Ulrich: Dezentralisierung in Entwicklungsländern: Finanzielle Dezentralisierung und Sustainable Human Development. Würzburg 2001, S. 64.

„Zentralisation“ wird verstanden „als Bündelung von Entscheidungsmacht im politischen System, die das Ziel anstrebt, von einer einzigen Entscheidungszentrale, von einem festen Punkt im Raum aus einheitlich alle gesellschaftlichen Bereiche maximal zu durchdringen und zu gestalten“. Die maximale zentralistische Durchdringung ist kein Zustand, sondern eine stetige, aber „nie völlig erreichbare Zielsetzung“. ¹⁸ Das beste Beispiel dafür ist der Kommunismus, der, wie man sagen kann, an zentralistischer Überorganisation im Ostblock zusammengebrochen ist.

Unter „Dezentralisierung“ wird „die Übertragung von selbständigen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen auf autonome oder teilautonome Subsysteme“ verstanden. Unter Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip wird die „Erfüllung staatlicher Aufgaben einem möglichst niedrig angesiedelten Subsystem zugewiesen, wobei das übergeordnete Subsystem oder die Zentralregierung nur dann Aufgaben an sich ziehen können, wenn nachgeordnete Subsysteme diese Aufgabe nicht erfüllen können (...)“. ¹⁹

Bei der Zentralisation und Dezentralisation im politischen System handelt es sich um Fragen nach der Organisationsform und Arbeitsweise subnationaler Einheiten im Rahmen staatlicher Institutionen. *Zentralistisch* ist eine Verwaltung dann, wenn keine oder nur wenige selbstständige Träger in der Organisation vorhanden sind. Wenn mehrere selbstständige Verwaltungsträger bestehen, dann liegt *Dezentralisation* vor. Die wichtigste Form der Dezentralisation ist z. B. die Selbstverwaltung. Die häufig in der Fachliteratur verwendeten Argumente für die *Dezentralisierung* im politischen System sind: ²⁰

- besseres Eingehen auf individuelle Präferenzen,
- höhere Innovationsfähigkeit,
- effizienteres Angebot usw.

Argumente für die *Zentralisierung* sind dementsprechend:

- Unteilbarkeit,
- Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen,
- schnelle Koordination,
- gezielte Einkommensverteilung bzw. Steuerung usw.

¹⁸ Auphan, Etienne und Brücher, Wolfgang: Frankreich auf dem Weg vom Zentralismus zur Dezentralisierung. 2003, S. 2f. In: >http://www.geographie.uni-marbug.de/parser/parser.php?file=/deuframat/deutsch/5/5_1/auphan/kap_5.htm< (10.12.2008).

¹⁹Vgl. Metzger 2001, S. 65.

²⁰ Dieter, Lukesch: Föderalismus aus der Sicht der ökonomischen Theorie des Klubs: Theorie der Wirtschaftspolitik. Innsbruck 2002, S. 6. In: >http://www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/courses/apo200/WS_05/Foederaliamua.pdf< (09.12.2008).

Sie werden im Hinblick auf ihre Funktionalität und Effektivität im Unterkapitel 2.6 am Beispiel des Staatsaufbaus von Frankreich und Deutschland eingehend behandelt. Die Prozesse der Zentralisation und Dezentralisation stehen jedoch in einem weiteren normativen und Erfahrungskontext, der als ganzer erst als organisatorisches Paradigma aufgefasst werden kann. Anhand der Tabelle (1) wird in Bezug auf die Strukturmerkmale der Zentralisation und Dezentralisation deutlich, welche normativen und kognitiven Hintergründe im Föderalismus und Zentralismus vorherrschen.

Tabelle 1. Organisatorische Paradigma der Zentralisation und Dezentralisation
Quelle: Benz, Arthur 1985, S. 116.

Vergleich	<i>Zentralisation</i>	Dezentralisation
Konfliktregelung / Entscheidungsprinzip	<i>Macht</i>	Konsens
Interorganisatorische Beziehungen	<i>Hierarchisch</i>	Kooperativ
Verhaltensnormen	<i>Standardisiert</i>	Problemorientiert
Planungsmethodik	<i>Deduktiv</i>	Induktiv
Interaktion mit gesellschaftlichen Subsystemen	<i>Technokratisch</i> <i>Zwangsausübung</i>	Partizipatorisch Persuasorisch
Problemwahrnehmung	<i>Quantitätsorientiert</i>	Qualitätsorientiert
Wahrnehmung der gesellschaftlichen Wirklichkeit als	<i>Hierarchisch</i> <i>Kontrollierbar</i>	Netzwerk Nicht kontrollierbar Hochkomplex

Die Organisationsformen (Zentralisation und Dezentralisation) können unterschiedlich gegliedert werden, und zwar in die Kategorien der Föderalismusforschung: (1) Horizontale und (2) Vertikale Dezentralisierung. Im Rahmen der *horizontalen* Dezentralisierung sind checks and balances zwischen Institutionen gleicher Ebene gemeint. Bei *vertikaler* Dezentralisierung handelt es sich um die Aufteilung von politischer Macht in unterschiedlichen Regierungs- oder Verwaltungsebenen. Bei vertikaler Dezentralisierung lassen sich drei mögliche Formen unterscheiden, über welche Konsens besteht: *Dekonzentration* (Branch Office Model), *Delegation* (Independent Subsidiary Model) und *Devolution* (Discretionary authority Model). Der Ansatz von Mayntz verweist in ihrer verwaltungssoziologischen

Monographie auf die Luhmann'sche Trennung der Aufgaben von Politik und Verwaltung im Hinblick auf die Legitimation. Luhmann vollzieht eine klare Trennung. Politik wird als Legitimationsbeschaffung betrachtet, dagegen die Verwaltung als Legitimationsverwendung.²¹ Innerhalb dieses Ansatzes unterscheidet man die politische Dezentralisierung als Delegation von rechtmäßiger Entscheidungsmacht an die Teile eines Systems bzw. die unteren Ebenen einer mehrstufigen Verwaltungsstruktur. Dagegen bedeutet administrative Dezentralisierung, wenn nicht Entscheidungsmacht, sondern lediglich die Durchführung von festgelegten Aufgaben delegiert wird.

2.2 Konzentration versus Dekonzentration

Ebenfalls von Bedeutung ist allerdings bei der Delegation von Entscheidungsmacht im politischen System, ob damit auch die Legitimation und Legitimationsbeschaffung selbst dezentralisiert werden oder nicht. Politische Entscheidungen können ebenfalls in verschiedener Weise getroffen werden. Gegenstand der Organisationsprinzipien *Konzentration und Dekonzentration* ist im politischen System die Zuordnung von Aufgaben zu Verwaltungsorganen. *Vertikale Konzentration* verlagert Aufgaben auf obere Ebenen der Verwaltungshierarchie, *vertikale Dekonzentration* auf untere Ebenen. *Horizontale Konzentration* subsumiert möglichst viele Aufgaben unter ein und dasselbe Verwaltungsorgan, *horizontale Dekonzentration* verteilt die Aufgaben auf mehrere Verwaltungsorgane („Sonderbehörden“). Es kann in diesem Zusammenhang auch von Territorialsystem einerseits, Ressortsystem andererseits gesprochen werden. Die oberen Ebenen der Verwaltungshierarchie sind in der Regel dezentriert.

Bei der *Konzentration* bzw. Zentralisation werden alle Verwaltungsaufgaben durch die Organisationsspitze wahrgenommen (Abb. 1, S. 14). Das Organisationssystem ist stark hierarchisch aufgebaut. Alle Entscheidungen lassen sich sowohl organisatorisch als auch funktional auf einen Träger zurückführen. Bei der *Dekonzentration* bzw. Dezentralisation werden die Verwaltungsaufgaben lediglich auf verschiedene Untereinheiten der nationalen Verwaltung verlagert. Klugman²² verweist

²¹ Mayntz, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Aufl., Heidelberg 1985, S. 42.

²² Klugman, Jeni: Decentralization: A Survey of Literature from a Human Development Perspective. Human Development Report Office Occasional Papers 13. New York 1994, S. 4.

hier auf die räumliche Distanz zwischen den Orten der Entscheidungsfindung. Aber die Unter- oder Subeinheiten gehören organisatorisch zur nationalen Ebene. Die Dekonzentration gilt im Begriffspaar von Zentralisierung und Dezentralisierung als die am wenigsten intensive Ausprägung von Dezentralisierung, die dennoch am häufigsten vorkommt, so auch in der Mongolei.

Dekonzentration bedeutet im Allgemeinen eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf die jeweils untere Ebene ohne Ausgliederung der jeweiligen Behörde aus der Verwaltungshierarchie. Typisch dafür sind lokale Dienststellen und staatliche Behörden. Die vertikalen Hierarchie- und Funktionsbeziehungen werden nicht abgeschafft, sondern nur anders gewichtet. Horizontale Integrationsfunktionen – die Koordination mit anderen auf lokaler Ebene tätigen Institutionen – werden dagegen als nachrangig angesehen und oft vernachlässigt. Die unteren Instanzen sind darauf angewiesen, von den oberen Hierarchien finanziert und kontrolliert zu werden.²³ Dekonzentration ist die häufigste Erscheinungsform der Zentralisation.

2.3 Dezentralisationen durch Delegation und Devolution

Devolution bedeutet dagegen eigenverantwortliche Entscheidungs-, Aufgaben- und Ressourcenübertragung auf selbstständige Körperschaften mit Hoheitsrechten in Bezug auf Finanzen, Planung, Organisation, Personal und Statuten. Die Devolution orientiert sich an lokalen Gemeinsamkeiten, d. h., die horizontale Integration steht im Vordergrund, auch wenn eine übergeordnete (Rechts- oder Fach-) Aufsicht besteht. Sie bringt die kommunale Autonomie besser zur Geltung als die Dekonzentration. Oft beschränkt die Politikverflechtung in der Realität jedoch, vor allem durch Formen der Finanzverflechtung (ungebundene Schlüssel oder Zweckzuweisungen an die untergeordnete Ebene), die Autonomie bei der Devolution dezentralisierter Aufgabenverteilung.²⁴ Bei der *Delegation* werden die Entscheidungsmöglichkeiten in begrenztem sektoralen Umfang dem Ermessen von kleinen ausführenden Einheiten oder lokalen Verwaltungen anheim gestellt. Dieser Form von Dezentralisierung ist in der Vergangenheit häufig durch die Privatisierung erfolgt, d. h., dass bestimmte öffentliche Güter durch private Anbieter unter staatlicher Einflussnahme bereitgestellt werden.²⁵

²³ Vgl. Metzger 2001, S. 72f.

²⁴ Vgl. Thesing 1999, S. 17.

²⁵ Vgl. Metzger 2001, S. 73f.

Bei der *Devolution* werden ganze Entscheidungsbereiche lokalen Autoritäten zugeordnet. Diese können ohne Rücksprache mit der nationalen Regierung Projekte entwerfen, finanzieren oder durchführen. Basis dieser stärksten Ausprägung von Dezentralisierung ist die rechtlich geschützte Stellung dieser Subeinheiten. Klugman definiert, dass diese Aktivitäten lokaler Autoritäten substantiell außerhalb der direkten Kontrolle der nationalen Regierung liegen müssen, um von Devolution sprechen zu können.²⁶ Cohen und Peterson (1995)²⁷ ergänzen diese Ausführungen um den Transfer von spezifischen Entscheidungsbereichen, Finanz- und Managementfunktionen an lokale Einheiten, allerdings gebunden an den nationalen Gesetzgeber. Als Motivation verweisen die Autoren auf die Arbeitsteilung und ortsgebundene Detailentscheidungen. Sie führen sechs operationalisierbare Bedingungen für die Devolution auf, die auf nationaler Ebene gesetzlich fixiert und garantiert sein müssen:

- Bestimmten subnationalen Räumen muss gesetzlich Gestalt verliehen werden, sie müssen als Räume auftreten und selbständig handeln können.
- Diese subnationalen Einheiten müssen funktional unterteilt sein, die Gesetzgebungskompetenz muss erkennbar sein.
- Subnationale Einheiten müssen selbstständig Personalentscheidungen treffen können.
- Interaktionsmechanismen zwischen diesen Einheiten und anderen Regierungsebenen müssen klar vorgegeben sein.
- Die Subeinheiten müssen über eigene Einnahmen verfügen können, die aus Steuern oder aus garantierten Transfers bestehen.
- Die Subeinheiten müssen über die Möglichkeit zur eigenen Verwaltung, eigenem Haushalt und eigener Haushaltskontrolle verfügen.

Der in Großbritannien entstandene Begriff „Devolution“ drückt heute unterschiedliche Phasen der von oben verordneten Reform der Dezentralisierung aus und ist erst auf politischen Druck hin in Frankreich (1982), Großbritannien (1996) oder Italien (1994) verwaltet worden. Bei der „Devolution“ geht es in erster Linie um die Autonomie bzw. die Selbstständigkeit und Effektivitätssteigerung staatlicher Verwaltungen.

²⁶ Vgl. Klugman 1994, S. 4.

²⁷ Cohen, John, Peterson, M. und Stephen, B; Administrative Decentralization Strategies for the 1990s and beyond. Unpublished Study of the Harvard Institute for International Development 1995. Prepared for the Division for Public Administration and Management Development, United Nations Secretariate. Forthcoming.

2.4 Subsidiarität versus Souveränität

Im Rahmen der vorgegebenen Organisationsformen findet die prozessuale Dimension von Politik „Politics“ statt, indem zur Durchsetzung bestimmter Interessen Konflikte ausgetragen und ebenfalls „konsensuale“ Lösungen erzielt werden. Da die wichtigsten Mechanismen der Konfliktbewältigung Macht und Konsens sind, müssen sie ebenfalls durch bestimmte Organisationsprinzipien geregelt bzw. so verteilt sein, dass sich die Akteure in Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen von Verhandlungen in ihren inhaltlichen Positionen annähern und einen Kompromiss finden können. Dabei spielen die inhaltlichen Aspekte von Politik im Hinblick darauf eine gravierende Rolle, welche Akteure unter welchen Bedingungen aus welchem Motiv heraus und mit welchen Instrumenten welche Ziele und Werte verfolgen.²⁸ Bei der Konsensbildung sind die Ziele oder Werte, wie z. B. Subsidiarität und Souveränität, von großer Bedeutung, um Prioritäten setzen zu können. Dabei geht es um die Frage, mit welchem Ressourcen-Einsatz und welcher Qualität inhaltliche Leistungen auf welcher Ebene erzeugt werden können.

Der Begriff „Subsidiarität“ stammt aus der katholischen Soziallehre und gehört heute zum allgemeinen Gedankengut. In der heute vorherrschenden restriktiven Auslegung des Begriffs „Subsidiarität“ gilt für die Gewährung sozialer Transfers die Rangfolge, dass der Staat als Letzter bei Notlagen erst dann eingreifen darf, wenn alle untergeordneten Instanzen keine Hilfe leisten können.²⁹ Zunächst sollen das Individuum oder kleinere Einheiten durch Hilfe zur Selbsthilfe beitragen; d. h., in dieser Organisationsform der Staatsgliederung sollen staatliche Aufgaben stufenartig wahrgenommen werden (z. B. erst die Gemeinde, Kreise, Länder und schließlich der Bund im Föderalismus). Das bedeutet, dass die staatliche Aufgabenwahrnehmung auf horizontaler und vertikaler Ebene durch unterschiedliche Regelungsmechanismen gesteuert werden kann. Eine stufenartige staatliche Aufgabenerfüllung evoziert zum einen die föderative Organisationsform im politischen System und hebt zum anderen die Stellung des Individuums in der jeweiligen Gesellschaft hervor.

Der Begriff „Souveränität“ bedeutet nach Jean Bodin (1529-1596), dass die höchste Letztentscheidungsbefugnis dem Staat obliege. In der modernen Staatenwelt ist die ursprünglich von Bodin mit Souveränität gemeinte Idee von der völligen

²⁸ Vgl. Filz und Ortwein 2008, S. 6f.

²⁹ Vgl. Filz und Ortwein 2008, S. 85.

Unabhängigkeit des Staates, über seine inneren und äußeren Belange zu bestimmen, an ihre Grenzen gestoßen.³⁰ Die Souveränität wird heute als die höchste, nach innen und außen unabhängige staatliche Herrschaftsmacht und Entscheidungsgewalt verstanden. Innere Souveränität heißt in den modernen Demokratien, dass die Staatsgewalt über sämtliche Hoheitsrechte verfügt und durch die Volkssouveränität sowohl legitimiert als auch begrenzt ist. Äußere Souveränität bedeutet dagegen im Sinne des Völkerrechts (von jeglicher Fremdherrschaft freie) Unabhängigkeit und (ohne Rücksicht auf wirtschaftliche, militärische oder sonstige Stärken und Schwächen) Gleichheit der Staaten.³¹ Die äußere Souveränität eines Staates besteht somit in seiner Völkerrechtsunmittelbarkeit, während seine innere Souveränität umgekehrt durch die Fähigkeit zu staatlicher Selbstorganisation bestimmt wird.

Einen wichtigen Streitpunkt in der Rechtswissenschaft bildet hier die Unterscheidung in äußere und innere Souveränität des Staates an sich: Während diese von einem Großteil der Rechtswissenschaftler als notwendig erachtet wird, gehen die Vertreter der monistischen Rechtslehre von der prinzipiellen Einheit der Staatssouveränität aus. Das Verhältnis der Souveränität zum Föderalismus ist von begrifflichen Spannungen geprägt: Die Souveränität als Letztentscheidungsbefugnis der Staatsgewalt wurde von Jean Bodin ausschließlich für einen vollkommen zentral organisierten Staat konzipiert und widerspricht damit dem Dualismus von Entscheidungszentren, der den Föderalismus kennzeichnet. In Bezug auf das Spannungsverhältnis zwischen Zentralisation und Dezentralisation wird im folgenden Unterkapitel 2.5 eingehend dargelegt, wie die Souveränität im Zentralismus begründet und die Subsidiarität im Föderalismus gekennzeichnet ist.

2.5 Der Vergleich

Da die Effektivitäts- und Effizienzkriterien staatlicher Verwaltung mit institutionellen Entscheidungsstrukturen des jeweiligen politischen Systems eng verknüpft sind, sind die Organisationsprinzipien von größerer Bedeutung. Der organisatorische Rahmen gibt den politischen Prozessen und Politikgehalten den Handlungskorridor vor. Dabei spielen die strukturellen Merkmale eine zentrale Rolle. Deshalb werden die oftmals in der Fachliteratur verwendeten Argumente (2.1) für

³⁰ Ausführlich. In: > <http://de.wikipedia.org/wiki/Souver%C3%A4nit%C3%A4t>< (09.12.2008).

³¹ Ausführlich. In: > http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=S7SFCL< (09.12.2008).

Zentralisation und Dezentralisation einander gegenübergestellt, um auf diese Weise herauszufinden, welche Prinzipien für die Entwicklung eines Modells der mongolischen Selbstverwaltung am ehesten sachgerecht sein könnten. Die (De-)Zentralisation kann unterschiedliche inhaltliche Ausprägungen haben. Aus diesem Grund wird (De-)Zentralisation unter den Gesichtspunkten „Individuum“ und „Staat“ im Folgenden im Hinblick darauf geprüft, welches Prinzip zu deren Wohlergehen dient? Dabei werden diese Kriterien in Anlehnung an die inhaltlichen Werte der Souveränität und der Subsidiarität miteinbezogen.

In der Dezentralisation wie im Föderalismus kommen einzelne Interessen auf der Basis der Subsidiarität besser zum Ausdruck. Da Dezentralisation mittelbare Staatsgliederung bedeutet, ist es prinzipiell gestattet, dass die staatliche Gliederung in Organisationseinheiten (auf horizontaler und vertikaler Ebene) eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Die Eigenständigkeit bleibt nur unter der Aufsicht des Staates. Die horizontale Dezentralisation bedeutet, dass der Staat die klassischen drei Gewaltenteilungen besitzt. Die vertikale Dezentralisation schafft eine vertikale Machtgliederung durch die Selbstverwaltung im politischen System. Die Selbstverwaltung wird als Basis der Demokratie betrachtet. Sie verspricht in ihrer Aufgabenwahrnehmung mehr Bürger- und Problemnähe und schafft größere Effizienz in der öffentlichen Dienstleistung, zugleich bietet sie eine verbesserte politische Kontrolle; d. h., durch die Verteilung der politischen Macht auf vertikaler Ebene können die einzelnen Verwaltungsorgane im politischen System besser individuell auf die Präferenzen ihrer Einwohner eingehen. Einzelne politische Entscheidungen können somit demokratischer gestaltet werden. Der einzelne Bürger (Individuum) kann auf diese Weise selbst an politischen Resolutionen beteiligt werden. Auf diese Weise erfolgen politische Entscheidungen demokratisch (Demokratieprinzip). In einer dezentralisierten Staatsgliederung wird das gesamte gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungspotenzial außerdem durch die gegenseitige Konkurrenz besser ausgeschöpft; d. h., der potentielle Wettbewerb zwischen einzelnen Gliedern im politischen System führt dazu, dass die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen optimaler (aus ökonomischer Sicht kostengünstig) sichergestellt werden kann. Die Konkurrenz dient hier ebenfalls als „Entdeckungsverfahren“.³² D. h.,

³² Sauerland 1997, S. 17.

bei einer Dezentralisation können die einzelnen Staatsgliederungen kostengünstig experimentieren.

Außerdem bedeutet Dezentralisation, dass durch die sich formierende Konkurrenz bessere Lösungen auf unterschiedlicher Ebene durchgesetzt werden können. Die Dezentralisierung bringt einerseits eine höhere Innovationsfähigkeit, andererseits die Imitierbarkeit mit sich. Sie ermöglicht, dass der Staat auch bei der freien Marktwirtschaft nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage agieren kann. Deshalb können einzelne Subsysteme in der Dezentralisation dementsprechend wirtschaftlich effektiver sein; d. h., das Ziel der Nachfrager-Bürger (aus der Sicht der Marktwirtschaft) besteht darin, ein möglichst hohes Nutzenniveau zu erreichen. Das Ziel des Anbieter-Staates äußert sich dagegen darin, die öffentliche Versorgung der Einwohner zu optimieren. Dieses Ziel wird mit einer präferenzgemäßen und im Sinne von kostenminimal effizienter Bereitstellung öffentlicher Leistungen innerhalb der jeweiligen Staatsgliederung in der Dezentralisation erreicht.³³ Die Dezentralisierung dient aus dieser Betrachtung her dem Wohl des Individuums und ist geeignet für die Aufgabenerfüllung der lokalen mongolischen Verwaltung. Da die (De-)Zentralisierung unterschiedliche Ausprägungen haben kann, kann die inhaltliche Ausprägung anhand der Verwaltungsstruktur Deutschlands (Kap. 4.3) präzisiert werden.

In der Zentralisation wie im Zentralismus kommen allgemeine Interessen des Staates auf der Basis der Souveränität besser zur Geltung. Bei der Zentralisation werden politische Entscheidungsbefugnisse entweder stark konzentriert (Demokratischer Zentralismus) oder dezentriert. Da die Zentralisation auf vertikaler Ebene im politischen System keine eigenständigen Subeinheiten mit einer Rechtspersönlichkeit erlaubt, wird zumeist die „Dekonzentration“ als Organisationsgliederung in verschiedenen Behörden der Staatsverwaltung verwendet³⁴ und als ein Typus administrativer Dezentralisierung betrachtet. Gerade wegen der globalen Wirtschaftskonkurrenz ist der Staat heute umso stärker gefordert, eine sozial gerechte Verteilungspolitik zu betreiben. Bei der Zentralisation existieren keine verteilungspolitischen Probleme, wie etwa bei vertikaler Machtgliederung und politischer Kontrolle, sondern es besteht eher eine hierarchische Arbeitsteilung.

³³ Vgl. Sauerland 1997, S. 31.

³⁴ Magier, Siegfried: Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union. S. 74. In: Schneider, Heinrich und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Föderale Union – Europas Zukunft? München 1994.

Die Zentralisation hat als Organisationsprinzip keine positiven Folgen für das politische System. Sie wurde aufgrund ihres doppelten Unterstellungsprinzips im Demokratischen Zentralismus in Osteuropa, nämlich unter zentralistischer Partei- und Staatsorgane, als Organisationsprinzip bevorzugt, hatte aber hinsichtlich ihrer normensetzenden, exekutiven und integrativen Kraft nachhaltige Folgen. Sie wirkte sich auf die Entfaltung und die Entwicklung der Gesellschaft, langfristig betrachtet, zwangsläufig nivellierend aus.

Diese Gleichmacherei ist im Kommunismus oft mit einem Argument der Mindestversorgung durch gezielte Einkommenssteuerung begründet worden. Die Zentralisation wird im politischen System häufig als Möglichkeit schneller Koordination des Entscheidungstreffens positiv bewertet. Den Grund sehe ich darin, dass Entscheidungen ohne Beteiligung Dritter von der Zentrale direkt getroffen werden können. Insofern stellt sich die Frage, ob dies nach mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist? Meiner Meinung nach geht dabei das demokratische Grundprinzip der Partizipation (Mitbestimmungsrecht) verloren. Die Zentralisation dient eher dem Staat und den politischen Machthabern. Die Zentralisation als Organisationsprinzip gewährt Sicherheit nach innen und außen und versucht interne Ungleichheiten in der Gesellschaft zu verhindern. Im Folgenden (2.6) werden Zentralisation und Dezentralisation als Strukturprinzipien an klassischen Beispielen auf Deutschland und Frankreich bezogen betrachtet und ihre einzelnen Merkmale herausgearbeitet.

2.6 Unitarismus (Zentralismus) versus Föderalismus

Die Tatsache, dass sich immer mehr Staaten heute das Strukturprinzip des Föderalismus oder Elemente davon zunutze machen, lässt sowohl auf veränderte globale Rahmenbedingungen als auch auf gewisse Vorteile des Organisationsprinzips schließen. Die theoretische Diskussion des Zentralismus und Föderalismus am Beispiel Deutschlands und Frankreichs soll hier die Grundlage für die Entwicklung eines kulturell angepassten Modells für die mongolische Staatsverwaltung schaffen. Dabei soll gefragt werden, welche Prinzipien den Staatsaufbau und die Funktion einer föderalistischen und einer zentralistischen Verwaltung bestimmen? Und welche Vergleichskriterien existieren hinsichtlich der Effektivität/Effizienz? Des Weiteren wird eruiert werden, welche dieser Strukturprinzipien für den Einzelnen und für den Staat besser geeignet sind.

Föderalismus und Zentralismus stehen als Strukturprinzipien im Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Vielfalt. Zentralismus steht als Strukturprinzip für Einheit. Föderalismus bedeutet dagegen Vielfalt in der Einheit. Im Folgenden werden deshalb Vor- und Nachteile der einzelnen Prinzipien bewertet und jeweils bezogen auf das französische und deutsche Modell diskutiert. Mit dieser Diskussionsgrundlage soll die Untersuchung auf den Aspekt der Effektivität der Selbstverwaltung aus politikwissenschaftlicher und ökonomischer Sicht eingegrenzt und als Entwurf für eine funktionsfähige Staatsverwaltung der Mongolei zugeschnitten werden.

Wichtig ist dabei, den Handlungsrahmen zu beachten. Der Handlungsrahmen stellt den politischen Akteuren Handlungspotentiale bereit, die ihnen Entscheidungsspielräume öffnen, auf welche Weise sie in der Politik mitentscheiden dürfen bzw. „auf wen Rücksicht genommen werden muss“.³⁵ Die Strukturen politischer Institutionen prägen nicht unerheblich die „Dehnbarkeit“ politischer Spielräume, „wählen Handlungsprämissen aus und legen maßgeblich die Restriktionen politischen Handelns fest“.³⁶ In diesem Sinne ist es deshalb wichtig, im Rahmen der Diskussion des Zentralismus und Föderalismus anhand von Deutschland und Frankreich den Handlungsrahmen für den Entwurf der Selbstverwaltung der Mongolei näher zu bestimmen. Zunächst werden Föderalismus und Zentralismus als Strukturprinzipien einander gegenübergestellt, um die Struktur und die Vorteile und Nachteile dieser Konstruktionen abzuwägen (Kap. 2.6.1). Im Kapitel 2.6.2 wird das föderalistische Prinzip anhand von Deutschland und im Kapitel 2.6.3 das zentralistische Prinzip anhand von Frankreich jeweils vorgestellt. Die strukturellen Merkmale der beiden Prinzipien (Zentralismus und Föderalismus) dienen als Leitbild für den späteren Entwurf einer reformierten mongolischen Selbstverwaltung.

2.6.1 Föderalismus und Zentralismus als Strukturprinzipien

Der systematische Ausbau der föderalistischen Idee zu einer Theorie begann im 17. und 18. Jahrhundert mit den politischen Theoretikern Althusius (*Politica methodice digesta*, 1603), Hugo Grotius (*De iure belli ac pacis*, 1625) und Montesquieu (*Esprit*

³⁵ Vgl. Filz und Ortwein 2008, S. 4f.

³⁶ Offe, Claus: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt am Main 1972, S. 79.

des lois, 1748).³⁷ Mit dem Beginn des Zeitalters der Aufklärung wurde das Bedürfnis artikuliert, den despotischen Erscheinungen des Absolutismus eine politische Ordnungskonzeption entgegenzusetzen, die auf den humanistischen Werten von Freiheit und Menschenwürde basierte. Das Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung im Staat in Legislative, Exekutive und Judikative war der erste methodische Ansatz in dieser Richtung und entsprang der klassischen Lehre von Locke und Montesquieu. Da die rein formale Unterscheidung der drei Teile der Staatsgewalt noch nichts über die tatsächliche Machtaufgliederung und -begrenzung aussagte, wurde nach weiteren Möglichkeiten gesucht, gegenseitige Kontrollmechanismen innerhalb eines Staatengebildes zu schaffen. Mit der Entwicklung der vertikalen Form der Gewaltenteilung (in Zentralstaat, Gliedstaat und Kommune) wurde dem Einheitsstaat eine dezentrale Staatsorganisation entgegengesetzt, die den abgestuften Territorialeinheiten selbstständige Entscheidungsrechte gewährte.³⁸ Die Idee des bündischen Prinzips (*foedus* [lat.] = Bündnis) sollte dem zentralistischen Machtanspruch ein wirksamer Gegengewicht entgegenzusetzen.

ALTHUSIUS' description of the state as a community in which several cities and provinces have bound themselves by a common law offered a better principle for limiting the power of a chief magistrate than a theory which contemplated a union of individuals under a sovereign ruler.³⁹

Althusius' „System föderativer Auffassungen“ als Absage an die konzentrierte, zentralistische Souveränitätsauffassung⁴⁰ sah das föderative System allerdings nicht innerhalb eines Staatengebildes als verwirklicht an. Lediglich in der Form des Staatenbundes und staatsrechtlich verankert sollte der Föderalismus neben der bereits bekannten horizontalen auch die vertikale Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und Einzelstaaten gewährleisten.

Eine gänzlich neue Auffassung von Föderalismus entwickelte sich mit der amerikanischen Staatsgründung: der bundesstaatliche Föderalismus. Diese Auffassung

³⁷ Kühnhardt, Ludger: Europäische Union und föderale Ideen; Europapolitik in der Umbruchzeit. München 1993. Ebenfalls Schwan, Alexander: Politische Theorien des Rationalismus und der Aufklärung. S. 157ff. In: Lieber, Hans-Joachim (Hrsg.): Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bonn 1991.

³⁸ Oberreuter, Heinrich: Gewaltenteilung. S. 193f. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn 1991.

³⁹ Sabine, George H. und Thorson, Thomas L: History of Political Theorie. Fort Worth 1994, S. 389.

⁴⁰ Kühnhardt, Ludger: Föderalismus und Subsidiarität. 1991, S. 39. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 45.

entspricht der uns heute bekannten, basiert sie doch auf den Prinzipien des modernen demokratischen Nationalstaates, der sich im Laufe des 18. Jahrhunderts aus den im Mittelalter aus Personenverbänden bestehenden Staatsgebilden entwickeln konnte.⁴¹ Die praktische Umsetzung des bundesstaatlichen Föderalismus gelang 1788 mit den von Hamilton, Madison und Jay veröffentlichten „Federalist Papers“, die mit der Berufung auf Althusius’ *Politica methodice digesta* als theoretische Begründung der amerikanischen Verfassung dienten.⁴² Hierin wurde die föderalistische Idee zu einer vertikal geteilten Staatsform weiterentwickelt, die Diktatur verhindern und Minderheiten schützen sollte. Sie folgte damit einem pluralistischen Staatsverständnis. Dieses System von „checks and balances“ führte schon während des 19. Jahrhunderts zu einer Trennung der Gewalten, womit bereits das typisch us-amerikanische Verständnis von strikter Gewaltenteilung zum Ausdruck kommt. Mit der us-amerikanischen Verfassungsdiskussion gewinnt die wechselseitige Beeinflussung von Föderalismustheorie und der realen politischen und institutionellen Entwicklung an Bedeutung: Der Föderalismus wurde als Staatstheorie anerkannt. Der us-amerikanische Föderalismus beeinflusste die Ideen der Französischen Revolution und fand besonders durch das Werk *Über die Demokratie in Amerika* des Franzosen Alexis de Tocqueville Eingang in die europäische Staatsordnungsdebatte des 19. Jahrhunderts. Die Gründung des Rheinbundes (1806), des Deutschen Bundes (1815) und die Reföderalisierung der Schweiz (Mediationsakte von 1815) etablierte die (kon-)föderale Staatenorganisation schließlich in Mitteleuropa zugleich auch konstitutionell.⁴³

Staaten wie die Schweiz (1848), Kanada (1867), Deutschland (1867/1871), Australien (1901) und Österreich (1920) wurden schließlich nach bundesstaatlichen Prinzipien organisiert. Die unterschiedliche Ausgestaltung des Föderalismus, der sowohl eine innerstaatliche (auf Pluralität beruhende) als auch intrastaatliche (auf Harmonisierung fußende) Ausprägung haben kann, hat in der politischen Praxis ihre Begründung in der jeweiligen Geschichte des betreffenden Staates. Die USA, Kanada und Australien wurden beispielsweise im Zuge von Dekolonialisierungsprozessen gebildet, um auf gemeinsamer ökonomischer und politischer Basis weiter expandieren

⁴¹ Kilper, Heiderose und Lhotta, Roland: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1996, S. 37.

⁴² Göhler, Gerhard und Klein, Ansgar: Politische Theorien des 19. Jahrhunderts. S. 373. In: Lieber, Hans-Joachim (Hrsg.): Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bonn 1991.

⁴³ Reichardt, Wolfgang: Föderalismus. S. 104. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. I, Politische Theorien. München 1995.

zu können; dabei sollte die Garantie von Gewaltenteilung und einzelstaatlicher Selbstregierung erhalten bleiben. Eine andere Ursache für die Entstehung des Föderalismus war die Konservierung kultureller Vielfalt. Die Schweiz machte sich dieses Prinzip zunutze, um ihre ethnische Vielfalt durch gemeinsame Markt- und Sicherheitsmechanismen zu schützen. Wie im Falle der deutschen Staatsentstehung im Jahre 1871 sollte das föderale Prinzip gesellschaftliche Heterogenität und Länderinteressen schützen. Die 1945 vorgenommene neue Ländergliederung der Bundesrepublik diene vorrangig dem Zweck der Verhinderung totalitärer Gleichschaltung. An diesen Beispielen lassen sich die zwei wesentlichen Funktionsmechanismen des Föderalismus erkennen:

- die Machtaufgliederung mittels vertikaler Gewaltenteilung in Bund, Länder und Kommunen (und zugleich Minoritätenschutz durch territoriale Eigenständigkeit),
- die Integration heterogener Gesellschaften.⁴⁴

In beiden Fällen sollte die (geographisch wie ethnisch bedingte) soziokulturelle Eigenständigkeit staatlicher Gebietskörperschaften gewahrt werden und die ökonomische wie politische Integration zur Stabilisierung beitragen. Dabei ging es um die Vermittlung gegensätzlicher gesellschaftlicher Zielvorstellungen, die auf die Gleichheit der Lebensbedingungen bei regionaler Eigenständigkeit gerichtet waren.

Wenn Staaten sich heute eine föderalistische Ordnung geben, dann resultiert dies zum einen aus dem Zerfall eines zentralistisch totalitären Staates. Die Umwälzungen in Osteuropa bestätigen den Drang von Einzelstaaten, sich von der an Einfluss verlierenden Zentralmacht loszulösen und das politische Schicksal innerhalb einer föderalen Gemeinschaft möglichst selbst bestimmen zu können. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entstand so 1992 auf dem russischen Staatsgebiet eine Föderation. Im Unterschied zum russischen Bundesstaat besteht seit diesem Zeitpunkt auch die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die als Staatenbund gegründet wurde. Zum anderen lassen das Bedürfnis nach territorialer Ausdehnung des Machtbereiches, der gemeinsame Schutz gegen außenpolitischen Druck und der kollektive Wunsch supranationaler Befriedung und wirtschaftlicher Zusammenarbeit föderative Staatsgebilde entstehen.⁴⁵ Diese Palette föderalistisch gestalteter Staaten

⁴⁴ Schultze, Rainer Olaf: Föderalismus, S. 139. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn 1991.

zeigt die vielfältige Ausprägung des Föderalismus, der häufig fälschlicherweise und gerade im anglo-amerikanischen Verständnis auf die Form des Bundesstaates reduziert wird. Dazu bemerkte Deuerlein:

„Es gibt keine normative Form des Prinzips Föderalismus, denn es ist nicht der Sache, wohl aber der Methode nach flexibel (...). Soweit seine Grundkriterien bewahrt bleiben, kann sich der Föderalismus allen Veränderungen anpassen. Der Föderalismus als politisches Organisationsprinzip umschreibt einen Staatsaufbau, in dem sich mehrere Gliedstaaten mit einem Gesamtstaat die Erfüllung staatlicher Aufgaben teilen und dabei gegenseitig durch bestimmte Mit- oder Einwirkungsmöglichkeiten beeinflussen.“⁴⁶

Von großer Bedeutung für die Föderalismusdebatte in der Europäischen Union ist, dass nicht nur Verwaltungskompetenzen auf die Gliedstaaten übertragen werden, sondern dass diese staatlichen Einheiten eigenständige Zentralregierungen nicht abgeleitete, sondern eigene politische Gestaltungsmöglichkeiten haben.

Für den Föderalismus als historische und damit höchst individuelle Organisationsform⁴⁷ gibt es keine Idealform. Zugeschnitten auf den jeweiligen Staatstypus wurde der Föderalismus den herrschenden Bedürfnissen der Nationalstaaten angepasst und so mit unterschiedlichen Attributen und Funktionen versehen, wodurch vielfältige Bedeutungsformen entstanden sind. Gewisse Übereinstimmungen lassen sich dennoch als gemeinsame Differenzierungsmerkmale zusammenfassen: Der im Bundesstaat *verankerte Föderalismus*, der in seiner normativen Reinform auch als „klassisch“ bezeichnet wird, unterscheidet sich von seinem organisationspolitischen Pendant, dem *zentralistischen Einheitsstaat*, durch:

1. die Gliederung des Staates in territoriale Einheiten (Bundesrepublik Deutschland: Bundesländer, USA: Bundesstaaten, Russland: Autonome Republiken, Regionen und Gebiete);
2. die Aufteilung der exekutiven und legislativen Gewalt auf Bund und Gliedstaaten, wobei diese über ein bedeutendes Maß an Autonomie verfügen (Bundesrepublik: ausschließliche Ländergesetzgebung bei Polizei, Bildung, Kultur etc.);
3. die Vertretung der Gliedstaaten im Bundesparlament und deren Beteiligung an der Willensbildung des Bundes

⁴⁵ Vgl. Kilper und Lhotta 1996, S. 51.

⁴⁶ Deuerlein, Ernst: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. Bonn 1972, S. 306f.

⁴⁷ Vgl. Kilper und Lhotta 1996, S. 16.

- (Zweikammersysteme: in der Bundesrepublik Deutschland: Bundesrat und Bundestag; USA: Repräsentantenhaus und Senat; Russland: Staatsduma und Föderationsrat);
4. Konfliktlösungsregelungen, die auf dem Prinzip des Aushandelns aufbauen und aufgrund des Minoritätenschutzes zusätzlich häufig qualifizierte Entscheidungsquoten erfordern („kooperativer Föderalismus“: Bund-Länder-Ausschüsse, Kultusministerkonferenz, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung etc.);
 5. Verfassungsgerichtsbarkeit als Schiedsrichter bei Organstreitigkeiten zwischen beiden Ebenen.⁴⁸

Da das Spannungsverhältnis von Integration und Autonomie im Föderalismus unterschiedlicher sein kann, sind durchaus verschiedene Ausgestaltungen des bundesstaatlichen Systems möglich. Die Entwicklung föderalistischer Systeme in der Welt hat eine dem System immanente Dynamik offenbart, die sowohl einen auseinanderdriftenden (zentrifugalen) als auch einen nach einem engerem Zusammenschluss strebenden (zentripetalen) Charakter haben kann. Verdeutlicht sei dies an den Beispielen Kanadas und der Bundesrepublik Deutschland: Der kanadische Staat wandelte sich durch die Autonomiebestrebungen Quebecs vom föderalen Bundesstaat in Richtung eines Staatenbundes. Dem Bundesstaat Bundesrepublik widerfuhr in den 70er und 80er Jahren – durch Machtverschiebung zugunsten des Bundes – eine Wende hin zum dezentralen Einheitsstaat.⁴⁹

Der Einheitsstaat, dessen Gegenstück der Staatenbund ist (zwischen diesen beiden Polen befindet sich der Bundesstaat)⁵⁰, zeichnet sich durch eine einheitliche staatliche Organisation und Rechtsordnung aus. Die Entstehung des Zentralismus als ideologische Staatsform ist unbestimmt. Der auf dem Zentralismus beruhende Einheitsstaat entstand im Zeitalter des Absolutismus (17./18. Jahrhundert), als der Monarch die gesamte Staatsgewalt in seiner Person sachlich und in seiner Residenzstadt räumlich zusammenfasste.⁵¹ Kennzeichnend für den Zentralismus ist die einheitliche Regelung aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Einer demokratischen Version

⁴⁸ Vgl. Schultze 1991, S. 140.

⁴⁹ Falke, Andreas: Die föderale Struktur. S. 416f. In: Willy P. Adams u. a. (Hrsg.): Länderbericht USA, Bd. I, Bonn 1992.

⁵⁰ Andersen, Uwe und Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1992, S. 65.

⁵¹ Beck, Reinhart: Sachwörterbuch der Politik. Stuttgart 1986, S. 186.

steht die autoritäre gegenüber, der im zentralistischen Einheitsstaat wie der ehemaligen DDR Lenins „Demokratischer Zentralismus“ entsprach.⁵²

Durch die Gleichschaltung staatlicher Funktionen bietet der Zentralismus die Grundlage für totalitäre Regime, wie im Faschismus oder Kommunismus. Als Beispiele dafür können die deutsche „Gleichschaltung“ 1933, als die Länderparlamente ohne Neuwahlen nach dem Verhältnis der Reichstagswahl umgebildet wurden, sowie die Zentralisierung der sowjetischen Besatzungszone nach 1945 dienen.⁵³ Damit zeigt sich eine der größten Gefahren des zentralistischen Ordnungsprinzips. Hinter dem am 23. Juli 1952 von der DDR-Regierung verabschiedeten „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweisen der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik“ verbarg sich die faktische Zwangsauflösung der Länder, die de jure nie abgeschafft worden sind, aber in den Verfassungen von 1968 bis 1974 keine Erwähnung mehr fanden.⁵⁴ Dass die westlichen Alliierten der jungen Bundesrepublik eine föderalstaatliche Ordnung vorgaben, resultierte aus den schlechten Erfahrungen mit dem Zentralstaatsprinzip. Diesem gegenüber kann eine Föderalordnung folgende Vorteile aufweisen:⁵⁵

- Der Einheitsstaat regelt alle Sachverhalte trotz regionaler Unterschiede gleich. Dies wirkt sich auf verschiedene Bereiche des Lebens nivellierend aus: Kulturelle Eigenarten sind davon genauso betroffen wie Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft. Die im Föderalismus verankerte „Vielfalt in der Einheit“ erlaubt den Regionen hingegen, Gestaltungsmöglichkeiten zu sichern, Besonderheiten zu behalten und weiterzuentwickeln. Die in Konkurrenz stehenden Lösungsmöglichkeiten der Gliedstaaten führen zu produktivem Wettbewerb und zur Verbreiterung des gesellschaftlichen Konsenses.
- Im Gegensatz zur bereits angesprochenen zentralen Gleichschaltung von Staatsfunktionen bietet die bundesstaatliche Ordnung mit der zweiten Organisationsebene eine wirksame Sperre gegen totalitäre Bestrebungen, da die Staatsgewalt aufgeteilt ist (vertikale Gewaltenteilung).
- Die größere Kompetenz der Regionen im Föderalismus stärkt die Legitimierung der Staatsgewalt und fördert das demokratische Bewusstsein in der Bevölkerung. Im Gegensatz zum Zentralstaat können regionale Probleme nach Maßgabe der Subsidiarität „vor Ort“ besser und flexibler

⁵²Bleek, Wilhelm: PDS-SED. S. 413. In: Andersen, Uwe und Woyke, Wichard (Hrsg.): 1992.

⁵³Müller, Helmut M.: Schlaglichter der deutschen Geschichte. 2. Aufl., Bonn 1990, S. 265f.

⁵⁴Weidenfeld, Werner und Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Handwörterbuch zur deutschen Einheit. Bonn 1991, S. 50f.

⁵⁵Walkenhorst, Heiko: Die Föderalisierung der Europäischen Union. Oldenburg 1995, S. 24f.

gelöst werden und besitzen nicht nur Randerscheinungscharakter (z. B. Werftenkrise im Küstenbereich, Kohlekrise im Fördergebiet).

- Die Einbindung von Partikularinteressen ist eine der wichtigsten Funktionen des Föderalismus. Ein (zentrifugales) Auseinanderdriften gesellschaftlicher, religiöser oder ethnischer Kräfte kann im Föderalismus dadurch verhindert werden, dass unterschiedlichen Gruppierungen politische Gestaltungsspielräume zugestanden werden, dass also Minderheitenschutz gewährt wird. Ein Zerfall gewachsener Strukturen kann so verhindert werden. Die bundesstaatliche Ordnung ist auch dann von Vorteil, wenn sich selbstständige Staaten zusammenschließen, wie dies die deutschen Länder 1871 praktizierten. Der gegenteilige Prozess, also der Zerfall eines Staatsgebildes, kann wie im Fall der ehemaligen Sowjetunion durch die Föderalisierung der auseinanderstrebenden Kräfte aufgehalten werden.
- Ein weiterer Vorteil einer föderalen Ordnung ist die unproblematische (friedliche) Erweiterung des Staatsgebietes, wie dies die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1955 (Saarland) und 1990 (Länder der ehemaligen DDR) erfuhr.

2.6.2 Der Föderalismus als Strukturprinzip in Deutschland

Der Föderalismus als politisches Organisationsprinzip umschreibt einen Staatsaufbau, in dem sich mehrere Gliedstaaten mit einem Gesamtstaat die Erfüllung staatlicher Aufgaben teilen und sich dabei gegenseitig durch bestimmte Mit- oder Einwirkungsmöglichkeiten beeinflussen. Die dem föderalen Prinzip innewohnende Flexibilität und Dynamik ergeben fast zwangsläufig für jedes föderal gestaltete Staatengebilde eine eigene Charakteristik. Mitentscheidend für die föderale Ausprägung sind daher auch die Verfassungsgebung und die Verfassungsentwicklung. Die föderale Ordnung auf deutschem Gebiet entstand weitaus mehr aufgrund der Notwendigkeit historischer Gegebenheiten als infolge bewusster Konstruktion und rationaler Politik. Anders als die us-amerikanische und auch die schweizerische Föderalstaatsentstehung stellt die Entwicklung des deutschen Föderalismus einen zwingenden Prozess dar, der allerdings „durch politische Zufälligkeiten, Formelkompromisse und Kaschierung von Hegemonialbestrebungen“ gekennzeichnet ist.⁵⁶

In der Bundesrepublik bestimmen die im Föderalismus verankerte Trennung und Kooperation zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten das Verhältnis von Bund und

⁵⁶ Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl., Bonn 1991, S. 25.

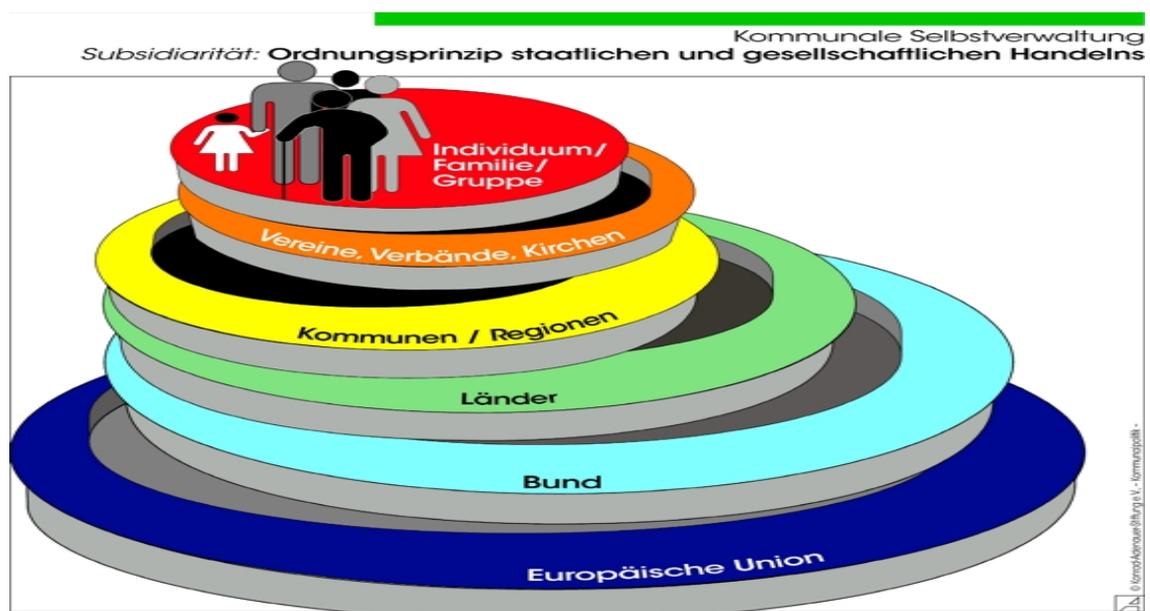
Ländern, das im legislativen, exekutiven und finanziellen Bereich besteht und als Politikverflechtung bezeichnet wird. So gliedern sich einzelne Kompetenzen im Gesamtstaat:

- ausschließliche Bundesgesetzgebung (Art. 71 u. 73 GG; Beispiele: Außenpolitik, Verteidigung und Währung),
- konkurrierende Gesetzgebung (subsidiäre Gesetzgebungsbefugnis der Länder, solange der Bund von seinem Recht keinen Gebrauch macht; Art. 72, 74 u. 74a GG; Beispiele: Bürgerliches und Strafrecht, Wirtschaft, Umwelt und Regionalpolitik),
- Rahmengesetzgebung des Bundes (allgemeine Regelungen des Bundes; Art. 75 GG; Beispiele: Hochschule, Raumordnung, Presse und Film),
- Gemeinschaftsaufgaben (Mitwirkung des Bundes bei Länderaufgaben; Art. 91a GG; Beispiele: Hochschulausbau, Küstenschutz),
- ausschließliche Ländergesetzgebung (Art. 70 GG; Beispiele: Kultur, Schul- und Universitätswesen, Polizei).

Die Aufgliederung der Bundesrepublik in Länder und die damit verbundene Föderalordnung ist vom Grundgesetz geschützt und vorgeschrieben (Art. 79, Abs. 3). Der Staatsaufbau ist durch die Art. 20, Abs. 1 und 28 GG garantiert und durch einen stark ausgeprägten Föderalismus charakterisiert. Danach ist die Bundesrepublik Deutschland dreistufig angelegt (Abb. 2, S. 33), die untere Ebene, die Gemeinden besitzen das Recht auf eigene Selbstverwaltung.

Abb. 2 Subsidiaritätsprinzip im Staatsaufbau der BRD;

Quelle: www.kas.de/Selbstverwaltung/Abbildung.pdf 1 / 10.

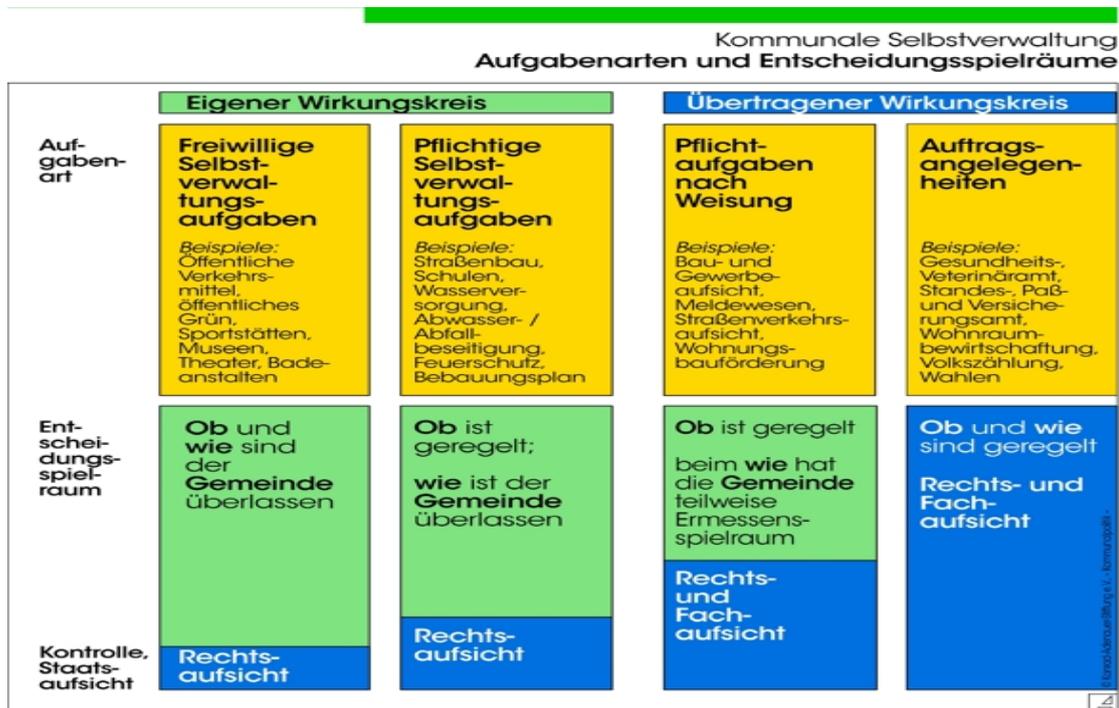


Im Rahmen des Gesamtstaates (Bund) und der selbstständigen Länder besteht als integrierender Bestandteil eine weitere kommunale Gliederungsebene, die jedoch keine eigenen Souveränitätsrechte besitzt, sich aber selbstständig verwaltet. Dass sich innerhalb dieser verfassungsrechtlichen Grenzen das Staatsordnungsprinzip im Laufe der letzten 50 Jahre ändern konnte, resultiert aus der staatlichen Organisation der Bundesrepublik Deutschland, deren bundesstaatliche Struktur zu beseitigen von Rechts wegen zwar ausgeschlossen ist, deren einzelne Länder aber weder in ihrer Existenz noch in ihrem Gebietsstand gegen Eingriffe und Veränderungen durch die Bundesgewalt verfassungsrechtlich geschützt sind.⁵⁷

Von großer Bedeutung ist hier also nicht nur die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern, sondern auch die Ausführung der Gesetze. Sowohl die Länder als auch die Kommunen der Bundesrepublik Deutschland besitzen die maßgebliche Verwaltungskompetenz, die sich insofern auf die Kommunen auswirkt, als diese vornehmlich für die Länder tätig sind (Abb. 3. S. 34).

Abb. 3 Zuständigkeitsbereich (Hoheiten) der kommunalen Selbstverwaltung;

Quelle: [www.kas.de/Selbstverwaltung/Abbildung als pdf. 1 / 11](http://www.kas.de/Selbstverwaltung/Abbildung%20als%20pdf.1%20-%2011).



Nach diesem Muster dient der Föderalismus in Deutschland als Strukturprinzip der Machtaufgliederung auf der einen Seite und der Machtbegrenzung auf der anderen

⁵⁷ Leibholz, Gerhard (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Köln 1994, S. 20.

Seite. Die gesamte föderale Entwicklung⁵⁸ der Bundesrepublik Deutschland verdeutlichen die folgenden Stationen im letzten Jahrhundert:

- „Klassischer Föderalismus“: Von 1949 bis 1968 besaßen die Länder ein relativ hohes Eigengewicht, das sich durch die Zunahme der Bundeskompetenzen aber stetig verkleinerte. Dies geschah nicht zuletzt aufgrund des in Artikel 72, Abs. 2 GG, angelegten Ziels, die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im ganzen Land sicherzustellen.
- „Unitarischer Bundesstaat“: In den 60er Jahren herrschte Homogenität im Bund-Länder-Verhältnis, in dem der Bundesrat eine gewichtige Rolle spielte. Es kam dennoch zur Ausdehnung der Bundeskompetenzen.
- „Kooperativer Föderalismus“: In den 70er Jahren zeigte sich eine verstärkte Kooperation zwischen den Ländern einerseits und den Ländern und dem Bund andererseits. Letztere entstand auf der Grundlage der Artikel 91a GG (Gemeinschaftsaufgaben) und 91b GG (Zusammenarbeit bei Bildungsplanung und Forschung).
- „Fiduziarischer Föderalismus“: Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 bildete sich ein fiduziarisches (treuhänderisches) Verhältnis zwischen den alten und den neuen Bundesländern heraus, so dass eine temporäre Zweiteilung der zweiten Organisationsebene entstand.⁵⁹

Die Bemerkung von Ernst Deuerlein (1972, 306 f.) erscheint in Anbetracht dieser Entwicklung äußerst treffend: „Der Föderalismus kann sich allen Veränderungen anpassen und ist mit unterschiedlichen Attributen und Funktionen als Strukturprinzip versehen“. Da das Föderalismus als Strukturprinzip für Vielfalt in der Einheit steht, sehe ich darin die Möglichkeit, die kulturelle Vielfalt der Mongolei (ethnische Minderheiten oder regionale Unterschiede – einerseits die sesshafte städtisch geprägte Zivilgesellschaft, andererseits die nomadische Lebensweise) besser zum Ausdruck bringen zu können, gleichzeitig die nomadische Kultur in der Einheit zu erhalten und zu verwalten. Außerdem scheint die föderative Kooperationsweise im parlamentarischen System (horizontale und vertikale Kompetenzverteilung), meiner Ansicht nach durch dementsprechend organisierte Staatsverwaltung eine erhöhte Leistungsfähigkeit der Provinzen zu ermöglichen. Denn selbstständige, leistungsfähige Provinzen entlasten z. B. die zentrale Regierung von Problemen und Entscheidungsdruck und erlauben eine bessere Konzentration auf zentrale Staatsaufgaben.

⁵⁸ Vgl. Walkenhorst 1995, S. 35.

⁵⁹ Häberle, Peter: Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland. S. 208f. In: Kramer, Jutta (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.

2.6.3 Der Zentralismus als Strukturprinzip in Frankreich

Kennzeichnend für den Zentralismus ist die einheitliche und ungeteilt ausgeübte Staatsgewalt. Seine Untergliederungen sind keine Gliedstaaten, sondern reine Verwaltungsstellen, so genannte Gebietskörperschaften. Im Gegensatz zu Deutschland, wo sich nie eine Zentralgewalt über die partikularen politischen Interessen dauerhaft hat durchsetzen können, gelang es dem Königtum in Frankreich seit dem hohen Mittelalter, seine Macht kontinuierlich über verschiedene Fürstentümer auszuweiten. Die Befürworter einer starken Zentralmacht sahen in dem auf den uneingeschränkt herrschenden König ausgerichteten Staat ein Gegengewicht zu den zentrifugalen Kräften Frankreichs, die sich beispielsweise in den zahlreichen Sprachen des Landes widerspiegelten. Auch die Französische Revolution verstärkte und verankerte diese Grundhaltung: Die Verfassungsbestimmung vom 25. September 1792, wonach Frankreich eine unteilbare Republik sei, ist eine Festlegung, die bis heute Gültigkeit hat (Art. 1 der Verfassung von 1958). Die Zerschlagung der alten Provinzen und die Ersetzung durch die Departements im Januar 1790 bildeten die umwälzende administrative Neugliederung des Landes, die im Februar 1800 von Napoleon Bonaparte durch die Einführung der von der Zentralgewalt ernannten und ihr direkt unterstehenden Präfekten zum Abschluss gebracht wurde.⁶⁰

Nahezu 200 Jahre lang, bis zur Verabschiedung der Dezentralisierungsgesetze im Jahre 1982, besaßen die verschiedenen Gebietskörperschaften als nachgeordnete Verwaltungseinheiten keine echten Entscheidungsbefugnisse. In nahezu allen Fällen hatten die Gouverneure und/oder die – eher als machtlos zu bezeichnenden – Mitglieder der Conseils généraux⁶¹ über die Präfekten die Zustimmung der Pariser Zentralbehörden einzuholen. Ohne eine enge Kooperation mit dem jeweiligen Präfekten, der in den Ministerien zu Gunsten 'seines' Departements intervenieren sollte, funktionierte auf örtlicher oder regionaler Ebene gar nichts. Die Grundstrukturen der französischen Verwaltungsorganisation, gegenwärtig 36.581 Gemeinden in 96 Departements des Mutterlandes, haben sich seit der Großen Revolution und Napoleons I. kaum verändert.⁶²

⁶⁰ Kempf, Udo: Föderalismus versus Zentralismus. Deutschland und Frankreich im Vergleich. 2003, S. 9. In: > http://www.deuframat.de/parser/parser.php?file=/deuframat/deutsch/5/5/_1/kempf/start.htm< (13.12.2008).

⁶¹ Conseils généraux ist die von den Bürgern gewählte Vertreterversammlung in einem Departement.

⁶² Vgl. Kempf 2003, S. 9.

Erst mit der Dezentralisierung ab 1982 erhielten die Departements eine eigene Exekutivgewalt für bestimmte Teilbereiche. Dies gilt ebenso für die 22 Regionen, die seit den 60er Jahren zwecks organisatorischer Zusammenfassung mehrerer Departements konzipiert (Circonscriptions d'action régionale) und mit demselben Gesetzeswerk schließlich zur dritten eigenständigen Gebietskörperschaft erhoben wurden. Dabei handelt es sich um neue staatliche Gesetze, nicht um Verfassungsänderungen. Die Spitze der Pyramide bildet der Staatspräsident. Er erhielt in der Fünften Republik mehr Macht, auch wenn er diese mit der Exekutive unter dem Premierminister teilen musste. Dass beide der Legislative gegenüberstehen, verstärkt noch die Zentralisierung. Die eigentliche – weil kontinuierliche – Trägerin der Macht ist jedoch die "Pariser Zentralbürokratie", zusammengesetzt aus auf Lebenszeit berufenen Elitebeamten in den Ministerien. Obwohl diese de iure an die wechselnden Regierungen weisungsgebunden ist, kontrolliert sie die Regierung de facto mittels der Einhaltung zentralistischer "Regeln", die ihre Kontinuität sichern. Allerdings scheint sich diese traditionelle Situation langsam zu ändern.⁶³

Auch heute noch ist der französische Staat von oben nach unten durchorganisiert, d. h., der Staat delegiert Macht, Ressourcen und Kompetenzen an die nachgeordneten Gebietskörperschaften, genauso wie in der Mongolei. Die zentralstaatliche Verwaltung bleibt weiterhin der Garant des "Etat unitaire", in dessen einheitlichem und engem Rahmen sich die Gebietskörperschaften bewegen müssen. Die zentrale Verwaltungsstruktur ist im Grunde nur Ausdruck und Instrumentarium des Zentralismus. Bei diesem handelt es sich auch nicht nur um eine Staats- oder Regierungsform. Der Zentralismus ist vielmehr ein staatsorganisatorisches Leitprinzip, das in Frankreich in rund einem Jahrtausend gewachsen ist. Es wird permanent das Ziel angestrebt, von einer einzigen Entscheidungszentrale, von einem festen Punkt im Raum aus das als unteilbar definierte Territorium sowie alle gesellschaftlichen Bereiche maximal zu durchdringen, zu gestalten und zu steuern. Dieses Prinzip dient der Formung einer geschlossenen Nation, die wiederum den dauerhaften Zusammenhalt von Bevölkerung und Fläche garantiert, Sicherheit nach innen und außen gewährt sowie interne Ungleichheiten verhindert.

Die Ursprünge des Zentralismus liegen, wie gerade gesagt worden ist, in den Macht- und Organisationsstrukturen des Römischen Reiches, die von der römisch-

⁶³ Vgl. Auphan und Brücher 2003, S. 1.

katholischen Kirche übernommen wurden. Im Zentralismus organisiert und verwirklicht der Staat das Leitprinzip mittels Gesetzen, Administration, Wirtschaftspolitik, Verkehrsnetzen, Bildungswesen etc. Dabei ist die maximale zentralistische Durchdringung kein Zustand, sondern eine stetige, aber nie völlig erreichbare Zielsetzung. *Centralisme* ist deshalb gleichbedeutend mit permanenter *centralisation*. Es gilt, sie gegen alle Widerstände durchzusetzen: gegen den Individualismus der Menschen, gegen die regionalen und kulturellen Partikularismen, gegen die zu überwindende Weite des Raumes und selbst gegen die unterschiedliche Größe der Territorien. Vielleicht hat gerade das Unerreichbare im Anspruch des Leitprinzips jenen Prozess bei einem großen Teil der französischen Nation ständig lebendig erhalten, auch wenn heute auf höchstem staatlichem Niveau der feste politische Wille besteht, die Zielsetzung in Frage zu stellen.⁶⁴

Der Abbau des zentralistischen Systems und die damit verbundene Dezentralisierung der politischen (und wirtschaftlichen) Entscheidungsprozesse wird mit der Zeit von der gegenwärtigen Gesellschaft Frankreichs stets lautstarker gefordert, vor allem vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen Struktur, die zwischen der Hauptstadtregion und dem Rest des Landes ein sehr deutliches Ungleichgewicht erkennen lässt. Diese Forderung konnte auf eine lange Tradition von Dezentralisationsbestrebungen der Gesellschaft zurückgreifen, deren Ziel es war, Entscheidungs- und Ausführungskompetenzen weg von der Zentrale und in territoriale gewählte Ratsgremien der Gebietskörperschaften zu verlagern. Viele Auswirkungen dessen sind in Frankreich inzwischen zu erkennen.

Als Strukturprinzip ist der Zentralismus, rein administrativ betrachtet, ein wirksames Prinzip, das auch in der Mongolei historisch seit der Staatsgründung des Mongolenreiches durch Dschingis Khans stark ausgeprägt ist. Der Zentralismus bietet auf der einen Seite die Möglichkeit, von einem Ort aus einen Staat zu regieren und zu führen. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass er durch die Zentralisierung aller staatlichen Funktionen die Grundlage für autoritäre bzw. totalitäre Regime wie den Faschismus oder Kommunismus bildet. Da die Mongolei über 70 Jahre lang unter der Herrschaft des Kommunismus litt, scheint diese Regierungsform meiner Ansicht nach für die Mongolei nicht empfehlenswert. Außerdem regelt der Einheitsstaat trotz der regionalen Unterschiede die wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten stets in

⁶⁴ Vgl. Auphan und Brücher 2003, S. 5.

gleicher Weise. Dies wirkt sich auf die Gesellschaft zwangsläufig nivellierend aus. Als Folge geht die Vielfalt der kulturellen und regionalen Eigenständigkeiten verloren, was in der Mongolei beobachtet werden kann. Durch den Kommunismus ist die kulturelle Identität von Minderheiten unterdrückt und sind regionale Unterschiede abgeschafft worden.

2.6.4 Der Effektivitätsvergleich der Staatsverwaltungen

In der obigen Ausführung (Kap. 2.6) wurden die grundlegenden Inhalte der politischen Theorie des Zentralismus und Föderalismus anhand Deutschlands und Frankreichs näher untersucht. Darauf aufbauend, stellt sich die Frage, welcher Grad der Zentralisierung oder Dezentralisierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung dem Wohl der Bürger am besten entspricht? Und wie kann die Effektivität einer Staatsverwaltung gemessen werden? Da die öffentliche Verwaltung die Beziehung zwischen Individuen und dem Staat regelt, wird die Effektivität anhand der Aufgabenerfüllung öffentlicher Dienstleistungen des jeweiligen politischen Systems analysiert, d. h., es wird untersucht, ob Zentralismus effektiver als Föderalismus ist oder umgekehrt. Diese Diskussion basiert auf dem homo oeconomicus als heuristischem Menschenbild,⁶⁵ das besagt, dass jedes einzelne Individuum in der jeweiligen Entscheidungssituation, d. h. unter Berücksichtigung der Präferenzen, der Restriktionen und der verbleibenden Handlungsalternativen, seinen Nutzen zu maximieren versucht. Dieses Modell fußt auf der Annahme, dass das Ziel der Bürger darin besteht, ihre aus der Natur gegebenen Rechte und Pflichten besser im politischen System wahrnehmen zu können, zugleich mit ihren Rechten geschützt zu werden, und dass es das Ziel des Staates ist, den bestmöglichen Handlungsrahmen dafür zu bilden.

Dieses Kosten-Nutzen-Kalkül wird sehr oft aus der Sicht der ökonomischen Theorie in der Politikwissenschaft angewendet. Die ökonomische Theorie analysiert im Föderalismus die Ausgabenverteilung zuerst im Gesamtstaat und dann die Finanzierungskompetenzen zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Sie setzt sich zunächst mit dem Konflikt zwischen der Minimierung von Ressourcenkosten bei der zentralen und der Minimierung von Präferenzkosten bei der dezentralen Aufgabenverteilung auseinander, um eine optimale Ressourcen- und

⁶⁵ Sauerland 1997, S. 29f.

Allokationsentscheidung zu finden.⁶⁶ Welche Entscheidungsalternative der Handlungsrahmen anbietet, hängt davon ab, ob das politische System zentralistisch oder dezentralistisch organisiert worden ist. Dazu wurden in Kapitel 2.1, unter der Berücksichtigung des Demokratieprinzips, die Zentralisation und Dezentralisation kurz im Hinblick darauf beleuchtet, welches Prinzip wem besser dient. In Folgendem wird der Versuch unternommen, die Effektivität der Staatsverwaltung anhand der Aufgabenerfüllung des politischen Systems zu messen.

Anhand des Beispiels Frankreich ist der Zentralismus durch eine einheitliche Regelung aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften, homogene Staatsgliederung und Verwaltungseinheiten, keine Entscheidungsbefugnisse der nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie die „Pariser Zentralbürokratie“ charakterisiert. Er setzt sich aus auf Lebenszeit berufenen Elitebeamten in den Ministerien zusammen und fordert die Einhaltung der zentralistischen "Regeln". Zentralisation kann aber auch sehr unterschiedliche Ausprägungen haben. Bei der Ausprägung geht es nicht nur um das „Wie“ der Politik, sondern auch um das „Was“⁶⁷. Da in dieser Sichtweise die Organisationsformen im Bereich der Regierung als „sachgemäß“ begriffen werden, kommt der Aufgabenerfüllung besonderes Gewicht zu. Nach Ellwein (1966) werden der Schutz persönlicher und politischer Rechte und die Förderung der sozialen Sicherung als wichtige Aufgaben interpretiert, „die den Bürger unmittelbar betreffen“. D. h., das Freiheitsprinzip, das den Menschen in seiner Würde und individuellen Unversehrtheit in der Gesellschaftsordnung schützt, - z. B. die Versammlungsfreiheit, die Meinungsfreiheit und wirtschaftlichen Freiheitsrechte (Eigentum- und Erbrecht) sowie Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte -, ist ein unverzichtbarer Grundstein der demokratischen Werte. Die Nutzung der Freiheitsrechte hat allerdings dort ihre Grenzen, wo Rechte anderer verletzt oder beschränkt werden.

Angenommen, dass das Individuum in der Gesellschaft seine Rechte überschreitet, z. B. durch Verletzung der verfassungsmäßigen Ordnung, und umgekehrt, dass der Staat in seiner Organisationsform die individuellen Freiheitsrechte oder andere ihm zustehenden Rechte einschränkt, scheint die Gewaltenanwendung unverzichtbar. Die horizontale und vertikale Gewaltenteilung ist ein konstitutives Element jeder Demokratie und jedes Rechtsstaates. Aus dieser Sicht betrachtet, schränkt der

⁶⁶ Eser, Thiemo W.: Europäische Einigung. Föderalismus und Regionalpolitik; Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien. Bd. 1, Trier 1991, S. 29.

⁶⁷ Ellwein, Thomas: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre. Bd. 1, Stuttgart 1966, S. 84.

Zentralismus (Frankreich) als Organisationsprinzip der Staatsordnung dem Individuum gegenüber wegen seiner einheitlichen Staatsgliederung (Machtkonzentration), einheitlichen Regelung aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften (Konzentration der Entscheidungsbeugnisse) die Wahrnehmung seiner Rechte unter Umständen erheblich und auch gleichermaßen für alle ein. In der Zentralisation wird das Individuum von der zentralisierten „politischen Bürokratie“ (z. B. „Pariser Bürokratie“) abhängig. Seine Grundrechte, - z. B. durch die Ausgleichung der Lebensverhältnisse (kein Privateigentum im Kommunismus), durch die Einschränkung des Freiheitsrechts (Reiseverbot des Zentralkomitees der mongolischen revolutionären Partei) nur mit Genehmigung reisen zu dürfen oder keine Beteiligung der Mitbestimmung in den örtlichen Angelegenheiten, die man im Föderalismus (in einer dezentralisierten Staatsform) über die vertikale Gewaltenteilung direkt wahrnehmen kann - können auf diese Weise bei der Zentralisation einerseits zum Teil verletzt und andererseits zum Teil beschränkt werden. Als Beispiel dafür steht die öffentliche Verwaltung Frankreichs. Die Gebietskörperschaften besaßen nahezu 200 Jahre lang, bis zur Verabschiedung der Dezentralisierungsgesetze im Jahre 1982 als nachgeordnete Verwaltungseinheiten keine echten Entscheidungsbefugnisse. Insofern besteht das Organisationsprinzip des Zentralismus darin, dass das Individuum seine ihm von der Natur aus zustehenden Rechte zugunsten des Staatesinteresses aufgibt.

Das beste Beispiel dafür ist, dass sich der Demokratische Zentralismus als Organisationsprinzip des politischen Systems der Sowjetunion, aber auch der Mongolei, Polens, Ungarns und der gesamten Ostblockstaaten, als nie erreichbare Utopie⁶⁸ herausgestellt hat und Anfang der 90er Jahre völlig zusammengebrochen ist. Im Hinblick auf die Gewährleistung eines effizienten Ressourceneinsatzes im privaten wie im öffentlichen Sektor stellt sich die Frage im Zentralismus und im Föderalismus, ob die öffentlichen Güter und Leistungen besser zentral oder dezentral bereitgestellt werden sollen?

Weder der Föderalismus noch der Zentralismus bieten den optimalen Grad. Soviel ist sicher. Im Bereich der Allokationsfunktion eines Staates sprechen maßgebliche Gründe allerdings für eine dezentralisierte Organisationsform, die Selbstverwaltung. Dagegen besitzen die zentralen Entscheidungsträger

⁶⁸ Beyme, Klaus von: Föderalismus und regionales Bewusstsein; Ein internationaler Vergleich. München 2007, S. 45ff.

(Machtkonzentration) keine hinreichende Flexibilität, um auf die regional bzw. kommunal unterschiedlichsten strukturellen und individuellen Präferenzen der Bürger eingehen zu können.⁶⁹ Hier offenbart die dezentralisierte Organisation ihren Vorteil.

Aus der Perspektive einer dezentralisierten Organisationsform bietet der Föderalismus (Staatsgliederung gemäß dem Prinzip der Subsidiarität) nicht nur bessere Entfaltungs- und Wahrnehmungsmöglichkeiten des Individuums durch das dem Bundesstaat innewohnende horizontale und vertikale Gewaltenteilungsprinzip, sondern auch eine sachgerechte rechtliche Koordinierung zwischen den staatlichen Institutionen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Den Föderalismus kennzeichnen, wie das Beispiel Deutschlands zeigt, die Gliederung des Staates in territoriale Einheiten mit Entscheidungsbefugnissen, die Aufteilung der exekutiven und legislativen Gewalt auf vertikaler Ebene (Bund, Land und Gemeinde), die Aufteilung der Verwaltungskompetenzen, die Vertretung der Gliedstaaten im Bundesparlament und deren Beteiligung an der Willensbildung des Bundes (Zweikammersysteme) und rechtlich geschützte Konfliktlösungsregelungen (kooperativer Föderalismus). Der Grundsatz der Gewaltenteilung im Föderalismus (Deutschland, Kap. 2.6.2) verlangt aber nicht nur die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den staatlichen Organen, sondern auch ein geordnetes Zusammenwirken der staatlichen Institutionen, damit die Aufgabenerfüllung aufeinander besser abgestimmt und koordiniert werden kann. Die Gewaltenteilung dient im Föderalismus dazu, dass ein staatliches Organ nicht zu weitreichende Regelbefugnisse⁷⁰ in Anspruch nimmt. Die Tendenz zum „Gewaltenmonismus“ soll dadurch möglichst früh unterbunden werden.⁷¹

Die dem Föderalismus innewohnende horizontale und vertikale Gewaltenteilung ist in einer dezentralisierten Staatsordnung, wie sie in Deutschland, den USA, der Schweiz, usw. besteht, anwendbar und bringt das Subsidiaritätsprinzip in der öffentlichen Verwaltung besser zur Geltung. Die subsidiären Handlungen führen auch zu einer höheren Innovations- und Experimentierfähigkeit bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen. Der Konkurrenzdruck auf die selbstverwaltenden Gebietskörperschaften erzwingt tendenziell die Anwendung der

⁶⁹ Frere, Eric: Vergleich der Kommunen in Deutschland und Frankreich im föderalen und zentralen System; Historische und finanzielle Aspekte. Wiesbaden 1997, S. 12.

⁷⁰ Durch weitreichende Regelbefugnisse können staatliche Funktionen gleichgeschaltet werden. Die Gleichschaltung staatlicher Funktionen führt im Zentralismus dazu, die Grundlage für totalitäre Regime, wie Faschismus oder Kommunismus, zu bilden.

⁷¹ Vgl. Filz und Ortwein 2008, S. 24 (BVerGE 49, 124ff).

effizientesten Produktionstechnik. Sie führt einerseits zur Senkung von Informations-, Planungs- und Konsenskosten der Entscheidungsträger, andererseits werden die Bürger, wenn die öffentliche Leistungsbereitstellung einer Kommune bzw. der untersten Ebene eines mehrstufigen Staates über lokale Steuern finanziert wird, durch die Offenlegung ihrer Präferenzen den hieraus resultierenden Nutzen gegen die tatsächlichen Kosten abwägen können. Auf diesem Bereich gewährleistet eine dezentralisierte Staatsstruktur, wie sie dem Föderalismus eigen ist, unter dem Finanzierungsaspekt eine effizientere Allokation der Ressourcen als eine zentralisierte.⁷²

Zu untersuchen sind darüber hinaus auch verteilungstheoretische Probleme in einem föderativ organisierten Verwaltungssystem. Einem weitgehend dezentralisierten Staatssystem bereitet die Lösung des Verteilungsproblems Schwierigkeiten, da subsidiäre Einheiten unabhängig voneinander unterschiedliche Distributionsziele verfolgen. Lokale und regionale Wohlstandsunterschiede, resultierend aus verschiedenen Steuer- und Transfersätzen, bedingen einen erhöhten Grad an Mobilität. Sie führen zur Abwanderung einzelner Bürger und stehen somit den redistributionspolitischen Zielsetzungen kontraproduktiv entgegen.⁷³ Das Ausmaß verteilungspolitischer Maßnahmen innerhalb einer Kommune oder Region hängt folglich von der potentiellen Mobilität ihrer Einwohner ab. Demnach ist eine zentralistische Organisationsform weitaus geeigneter als eine dezentrale, distributionspolitische Ziele in einer Gesellschaft zu verwirklichen. Hier weist die zentralistische Staatsverwaltung unzweifelhaft einen Vorteil auf.

Die Beiträge zur ökonomischen Theorie des Föderalismus bei ausgeprägter Dezentralisierung der Einnahme- und Ausgabenkompetenzen sehen dessen Vorteile in der großen, den lokalen Nachfrageunterschieden angepassten Vielfalt auf dem öffentlichen Leistungsangebot sowie der Eigenverantwortlichkeit der lokalen Bevölkerung durch größere finanzielle Äquivalenz. Aus dieser Sicht heraus scheint mir auch für meine Untersuchung die föderative Verwaltungsstruktur besser geeignet zu sein. Die Annahme, dass föderative Strukturelemente bei der Aufgabenerfüllung öffentlicher Verwaltung bessere Entscheidungsalternativen als zentralistische bieten können, erfordert eine gezielte Untersuchung des Föderalismus. Der wesentliche Unterschied des Zentralismus zum Föderalismus besteht in der vertikalen

⁷² Vgl. Frere 1997, S. 13.

⁷³ Folkers, Cay: Die Kompensationsfunktion des Europäischen Haushalts; Zur ökonomischen Analyse der EU-Finzen im Integrationsprozess. Bochum 1994, S. 15.

Gewaltenteilung, die gemäß dem Prinzip der Subsidiarität den selbstständigen Handlungsrahmen der nachgeordneten Verwaltungseinheiten schafft. Da das Subsidiaritätsprinzip von größerer Bedeutung bei der Kompetenzverteilung in der territorialen Staatsgliederung ist, soll nun in Folgendem sein Aussagewert (2.7) überprüft werden. Es gilt sodann festzustellen, ob die föderativen Strukturelemente aus der BRD auf die Verwaltungsreform der zentralistisch organisierten Staatsverwaltung der Mongolei anwendbar bzw. übertragbar sind. Dazu wird im Kap. 3 eine Untersuchung der historischen und gegenwärtigen Entwicklung der Mongolei und im Kap. 4 die Analyse der Verwaltungsstruktur und -funktion der BRD vorgenommen werden.

2.7 Die Föderalismusforschung

Die Föderalismusforschung ist so asymmetrisch, soll heißen, so unterschiedlich, wie ihr Gegenstand (2. 4), z. B. im Werk von *Athusius* (1614, 1961. S. 2f) oder von *Tocqueville* (1961, Bd. I, S. 162). Sie verbindet die Analyse vielfach mit normativen Ansätzen, die ein Bild entwerfen, wie die gute Gesellschaft sein soll. Eine neue Variante der normativen Theorie ist durch die Wiederentdeckung der *Subsidiarität* in die Föderalismusdebatte gekommen. Gleichwohl wurde der Föderalismus in ethischer Hinsicht als eine Erscheinungsform des Subsidiaritätsprinzips gewertet. Der eigentliche Hintergrund für diese Rezeption war weder sozial noch katholisch, sondern eher neoliberal, um dem *Wettbewerbsföderalismus* eine ethische Grundlage zu schaffen.⁷⁴ Der wichtigste theoretische Konflikt in der Föderalismusforschung wurde allerdings zwischen „konstitutionellen“ und „gouvernementalen“ Ansätzen ausgetragen, hinter denen einerseits die Rechtswissenschaft, andererseits die Ökonomie standen.⁷⁵ Die Föderalismusforschung entwickelte sich in Wellen, z. B. nach 1945 (in Mitteleuropa, wie in Deutschland) oder noch 1989 (in Osteuropa, wie in den GUS-Staaten). Es kam zu einem „Paradigmenwechsel“ vom „Nationalstaat“ zum „Föderalismus“. Dieser Paradigmenwechsel erfasste auch zunehmend zentralistische Staaten wie Frankreich (1982), Italien (1994) und Großbritannien (1996). Seit Ende der 80er Jahre hat der Föderalismus als Organisationsprinzip wieder erneut an Attraktivität gewonnen.

⁷⁴ Vgl. von Beyme 2007, S. 15f.

⁷⁵ Grotz, Florian: *Europäisierung und nationale Staatsorganisation; Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten*. 1. Aufl., Baden-Baden 2007, S. 22.

Im Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Vielfalt geht es dabei weniger um Effizienz, Integration und einheitliche Lebensverhältnisse, sondern vorrangig um „Subsidiarität, Autonomie und Vielfalt sowie um Schutz vor Majorisierung (...) und totalitärer Herrschaft durch Gewaltenteilung“.⁷⁶ Es handelt sich also eher um die Auswirkungen föderalistischer Elemente. Es ist eine Rückkehr zum „klassischen“ Föderalismus erfolgt, wie dies Belgien seit 1980 aufgrund des ethnisch-kulturellen Konflikts zwischen Flamen und Wallonen beispielhaft vorgeführt hat.⁷⁷ Die Tatsache, dass sich immer mehr Staaten der Erde das Strukturprinzip des Föderalismus oder Elemente davon zunutze machen, lässt auf gewisse Vorteile des Prinzips selber schließen. Eine der unverzichtbaren Normen moderner Demokratie ist die Partizipation durch die Selbstbestimmung. Der Norm „Selbstbestimmung“ entspricht auf der Ebene der Bürgergesellschaft die politische „Identität“, die ihr innewohnendes Potenzial in den Strukturen des Föderalismus entfalten kann.⁷⁸ Da die Mongolei seit mehr als 70 Jahren unter dem Kommunismus ihre eigene kulturelle Identität weitgehend unterdrückt hatte und diese nun wiederzubeleben versucht, halte ich es für wichtig, strukturelle Grundelemente des Föderalismus im Transformationsprozess der Staatsverwaltung anzuwenden, um für die kulturelle Vielfalt (Nomadentum und Bürgergesellschaft) einen entsprechenden eigenen Entwicklungsrahmen zu schaffen.

2.7.1 Das Subsidiaritätsprinzip im Föderalismus

Die inhaltliche Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips ist wesentlich von der katholischen Soziallehre bestimmt worden.⁷⁹ Dabei wird jeweils auf zwei Seiten des Prinzips hingewiesen: auf eine positive, bejahende und auf eine negative, abwehrende Seite. Das Prinzip kann beispielsweise eine staatliche Ebene sowohl zum Handeln

⁷⁶ Vgl. Schultze 1991, S. 145.

⁷⁷ Delperee, Francis: *Le fédéralisme de confrontation à la belge*. S. 134ff. In: Kramer, Jutta (Hrsg.): *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*. Baden-Baden 1993.

⁷⁸ Vgl. von Beyme 2007, S. 19.

⁷⁹ In der päpstlichen Sozialenzyklika „*Quadragesimo Anno*“ von 1931 (Quelle: Bundesverband der katholischen Arbeitnehmerbewegung Deutschlands (Hrsg.), *Texte zur katholischen Soziallehre*. 1989, S. 130f.) heißt es dazu: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“

positiv ermächtigen, aber auch deren Aktionsradius einschränken. Außerdem betont die katholische Soziallehre als ein Charakteristikum des *Subsidiaritätsprinzips die generelle Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit einzelner nachgeordneter Ebenen gegenüber den höheren, umfassenderen Ebenen*, eine „von unten nach oben“ gegliederte Gesellschaft und die subsidiäre Hilfestellung der übergeordneten Ebene.⁸⁰

Das Wort „Subsidiarität“ (lat. subsidium) bedeutet: zur Aushilfe dienend. Gemeint ist damit, dass öffentliche Aufgaben, die nicht notwendigerweise zentral erfüllt werden müssen, dezentral bzw. kommunal zu erledigen sind. Umgekehrt gilt genauso, dass das, was die Bürger auf der unteren Ebene selbst nicht erledigen können, auf einer höheren Ebene zu regeln ist, d. h. nicht als kommunale Aufgabe betrachtet wird. Dieses Prinzip der Subsidiarität begründet nicht nur den Anspruch auf eine Prioritätensetzung bei der entwicklungspolitischen Dezentralisierungs- und Gemeindeförderung, sondern bedeutet grundsätzlich, dass den jeweils kleineren Einheiten der Vorrang einzuräumen ist und den größeren Einheiten diejenigen Gestaltungsspielräume vorzuenthalten sind, welche die kleineren Einheiten durch ihre Leistungsfähigkeit ausfüllen können. Um dies zu realisieren, bietet das Prinzip eine wertebezogene Grundposition und eine funktionale Handlungsanleitung. Auf dieser Weise wird eine Stärkung der unteren Verwaltungsebenen innerhalb der Staatsorganisation bevorzugt. Insgesamt geht es um eine Verringerung von Staatsaufgaben und die Vermeidung von übermäßiger Reglementierung.⁸¹

Bevor der Subsidiaritätsbegriff vor allem durch den Ausbau der Europäischen Union weitere Anerkennung fand, hat bereits die Föderalismusforschung die grundlegende Bedeutung des sozialphilosophischen Grundsatzes der Subsidiarität für die Gestaltung gemeinschaftlicher und gesellschaftlicher Arbeitsteilung erkannt. Aus dem Subsidiaritätsbegriff lassen sich praktische Schlüsse über die Aufgabenverteilung zwischen den über- und untergeordneten Regierungs- und Verwaltungsebenen des Staates und für die politische und administrative Gestaltung von Gemeinden ableiten.

Vor diesem Hintergrund hat eine staatliche Dezentralisierung als Demokratieprozess nicht das Ziel, den Staat zu schwächen. Vielmehr soll er gestärkt aus diesem Prozess hervorgehen. Wann immer sich der Staat erlaubt, Aufgaben an sich zu ziehen, die normalerweise die kleineren Einheiten besser lösen können, lähmt er die Eigeninitiative und die Partizipation. Langfristig wird er sich auf diese Weise

⁸⁰ Vgl. Bielzer 2003, S. 12f.

⁸¹ Vgl. Thesing 1999, S. 10.

übernehmen, hohe Kosten verursachen und wenig effektiv sein. Deshalb ist es erforderlich, dass sorgfältig auf eine Äquivalenz zwischen Aufgabenverteilung und wirtschaftlichem Ressourceneinsatz der Gesamtsituation geachtet wird.⁸² Für einen Staat bedeutet dies, seinen positiven Ordnungsbeitrag so zu definieren, dass die Aufgaben optimal zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen, zwischen der staatlichen und privaten Sphäre unter Berücksichtigung der jeweiligen kulturellen Besonderheiten verteilt werden. Die Auslegungen und die Versuche einer Definition des Subsidiaritätsprinzips sind gerade deswegen nicht einheitlich. Die engere Auslegung in meiner Untersuchung wird die positive, bejahende und die negative, abwehrende Seite des Prinzips betonen: Die staatliche Ebene kann sowohl zum Handeln positiv ermächtigen, aber auch Aktionen negativer einschränken.

2.7.2 Die Selbstverwaltung im Föderalismus

Bilanz und Perspektiven im Hinblick auf die Selbstverwaltung bewertet der Föderalismus als außerordentlich positiv, soweit es die Theorie betrifft. Aus diesem Grund sei hier ein kurzer Überblick über die Historie der Selbstverwaltung gegeben, um sie zu verdeutlichen. Konzeptionen eines mehrstufigen Staatsaufbaus lassen sich angefangen vom griechischen Philosophen Platon (427-347 v. Chr.), seinem Schüler Aristoteles (384-322 v. Chr.), bis in die Gegenwart verfolgen. Nach Platon ist der Mensch, wie in der „Politeia“ nachzulesen, ein „staatsbildendes Lebewesen“, das zunächst eine Hausgemeinschaft gründet, um seine Bedürfnisse zu befriedigen. Da in dieser ersten Gemeinschaft, dem Hause, nicht alle menschlichen Bedürfnisse ausreichend befriedigt werden können, entsteht die Gemeinschaft des Dorfes. Mehrere Dörfer bilden schließlich den Staat, der sich selbst genügt und auf den alle anderen Gemeinschaften hin ausgerichtet sind. Für Platon ist der Staat, die „Politeia“, die „vollkommene Gemeinschaft“, die von allen Gemeinschaften die bedeutendste ist und alle übrigen in sich einschließt.⁸³ Da der größeren Ebene, dem Staat, der unbedingte Vorrang vor der kleineren Einheit, dem Bürger, eingeräumt wird, ist Platons Staatskonzeption dem Subsidiaritätsprinzip diametral entgegengesetzt. Ein einzelner Aspekt des Subsidiaritätsprinzips, der die subsidiäre Hilfestellung der übergeordneten Ebene zum Schutz des Individuums betrifft – allerdings nur auf bestimmte Fälle

⁸² Vgl. Thesing 1999, S. 17f.

⁸³ Hoerster, Norbert (Hrsg.): Klassische Texte der Staatsphilosophie. München 1997, S. 49.

beschränkt –, findet sich in Platons Modell der Oligarchie. In diesem Falle betont er, dass „man für die Armen sorgen, ihnen mit Einkünften verbundene Ämter zur Verfügung halten und einen Übergriff der Reichen gegen sie unterbinden (soll)“.⁸⁴ Aber auch das geschieht, weil es dem Staatsinteresse dient.

Ein stufenförmiger Aufbau der Gesellschaft als Grundlage für eine Aufteilung von Zuständigkeiten findet sich zuerst in der Konzeption des Abtes Engelhart von Admont (1250-1331). Wesentliche Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips sind hier gleich an zwei Stellen zu finden. Zum einen, wenn der Abt den Staat als eine den Familien und Gemeinden übergeordnete Ebene darstellt, wobei der untergeordneten Ebene eine gewisse Eigenständigkeit gebührt; und zum anderen, wenn er eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten von Einzelstaaten und des Kaisers fordert.⁸⁵

Der um 1310 entstandenen Schrift „Die Monarchie“ des italienischen Dichters Aligheris Dante (1265-1321) ist insofern ein Grundgedanke des Subsidiaritätsprinzips immanent, als er darin betont: „Was durch Einen geschehen kann, geschieht besser durch Einen als Mehrere.“ Er begründet diese Überlegung damit, dass „... das Geschehen durch Einen näher am Ziel (ist), also ist es besser“⁸⁶. Dante wendet sich zudem gegen die unmittelbare kaiserliche Entscheidung über „jede kleine Angelegenheit eines jeden Staates“, da „die Nationen, Königreiche und Städte ... ihre unterschiedlichen Eigentümlichkeiten (haben), die in besonderen Gesetzen berücksichtigt werden müssen“,⁸⁷ und spricht damit den dem Kaiser nachgeordneten Ebenen das Recht auf eine eigene Identität und entsprechenden Respekt durch die höhere Ebene zu – eine Forderung, die einen wesentlichen Inhalt des Subsidiaritätsprinzips darstellt.⁸⁸

Eine dezidierte Aufteilung des Staates in verschiedene Ebenen nimmt dann Johannes Althusius (1557-1638) in seiner Staatstheorie vor, worin er auf die Genossenschaft, die Gemeinde und den Staat bzw. die Provinz und das Reich eingeht.⁸⁹ In seiner Schrift „Polica Methodice Digesta“ unterscheidet er zwischen einem von allen Gesellschaftsmitgliedern mit dem Ziel eines friedlichen Zusammenlebens

⁸⁴ Vgl. Hoerster 1997, S. 58f.

⁸⁵ Vgl. Deuerlein 1972, S. 23.

⁸⁶ Freiling, Paul-Stefan: Das Subsidiaritätsprinzip im kirchlichen Recht. Essen 1995, S. 18.

⁸⁷ Rauscher, Anton: Kirche in der Welt. Beiträge zur christlichen Gesellschaftsverantwortung. Bd. 1, Würzburg 1988, S. 289.

⁸⁸ Vgl. Deuerlein 1972, S. 25.

⁸⁹ Höffe, Otfried: Subsidiarität als Staatsphilosophisches Prinzip? S. 33f. In: Riklin, Alois (Hrsg.): Subsidiarität; Ein interdisziplinäres Symposium. Baden-Baden 1994.

geschlossenen Gesellschaftspakt und einem Herrschaftsvertrag, in welchem dem Herrscher lediglich bestimmte Kompetenzen zuerkannt werden.⁹⁰

Bei seinen der absolutistischen Staatstheorie verhafteten Zeitgenossen erlangte Althusius mit seiner das Subsidiaritätsprinzip einschließenden politischen Theorie allerdings keine besondere Anerkennung. Wenn man berücksichtigt, dass die Abkehr von der Staatslehre der Absolutismus eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung einer das Subsidiaritätsprinzip einbeziehenden Staatsvorstellung darstellt, können das Gedankengut der Aufklärung und damit die Theorien von zeitgenössischen Staatsphilosophen, wie Thomas Hobbes (1588-1679), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) oder John Locke (1632-1704) allenfalls als grundlegende Basis für die Entstehung eines Staates mit Bürgerbeteiligung und Selbstverwaltung angesehen werden. Erst in „De l'Esprit des Lois“ (1748) von Charles de Secondat Baron de La Brede de Montesquieu (1689-1755), dem Urheber der Drei-Gewalten-Lehre und Vertreter der konstitutionellen Monarchie nach englischem Muster, ist dann wieder ein wesentlicher Inhalt des Subsidiaritätsprinzips enthalten. Er forderte: „Das Volk, welches die höchste Gewalt besitzt, muss alles, was es selbst gut leisten kann, selber tun und das andere seinen Ministern überlassen.“⁹¹

Der Philosoph und Universitätsreformer Wilhelm von Humboldt (1767-1835) unterscheidet sich insofern von den Staatsphilosophen der Aufklärung, als er prinzipiell dem Individuum Vorrang vor dem Staat als der übergeordneten Ebene einräumt. Die Auffassung, die für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unerlässlich ist – seine „negative Seite“, also die Beschränkung staatlicher Tätigkeit –, ist bei Humboldt in der folgenden Form evident: „Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist; zu keinem anderen Endzwecke beschränke er ihre Freiheit.“⁹²

Neben den Philosophen sind vor allem bei Staatstheoretikern des 19. Jahrhunderts grundlegende Gedanken sowohl zu einem hierarchischen Staatsaufbau wie zu einer Aufteilung, sogar zur Dezentralisierung der Staatsgewalt und Einführung der Selbstverwaltung, auszumachen. Die staatstheoretischen Lehren des 19. Jahrhunderts

⁹⁰ Hüglin, Thomas O. u. a.: Althusius – Vordenker des Subsidiaritätsprinzips. S. 105f. In: Riklin, Alois (Hrsg.): 1994.

⁹¹ Bergsträsser, Arnold (Hrsg.): Klassiker der Staatsphilosophie. Bd. 1, Stuttgart 1962, S. 211.

⁹² Battisti, Siegfried: Freiheit und Bindung; Wilhelm von Humboldts „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen“ und das Subsidiaritätsprinzip. Berlin 1987, S. 264.

bilden zusammen mit dem Gedankengut der Französischen Revolution und der Herrschaft Napoleons, dem englischen Beispiel des „selfgovernment“ und der konstitutionellen Monarchie als Alternative zur absoluten Monarchie auf dem Kontinent sowie der liberalen Verfassung der Vereinigten Staaten wichtige Antriebsmomente für das Denken im Sinne der Selbstverwaltung und damit auch der Subsidiarität. Ein wichtiges Ziel, welches das Bürgertum unter dem Begriff „Selbstverwaltung“ verfolgte, war der Gewinn gesellschaftlicher Freiheiten.⁹³

Die ersten Versuche einer Institutionalisierung von Selbstverwaltung in deutschen Staaten im 19. Jahrhundert zielten nicht auf die Abschaffung der Monarchie, sondern auf eine Verwirklichung der Selbstverwaltung im bestehenden System. Ein erster Höhepunkt in der liberalnationalen Bewegung in Deutschland und von großer Bedeutung für die Entwicklung der Selbstverwaltung waren die preußischen Reformen unter dem Reichsfreiherrn Heinrich Friedrich Karl von Stein (1757-1831) im Jahre 1808. Neben Stein setzten sich zahlreiche Theoretiker, wie Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), Lorenz von Stein (1815-1890), Rudolf von Gneist (1816-1895) oder Otto von Gierke (1841-1921), mit den Gedanken eines dezentralen Staatsaufbaus und der Selbstverwaltung auseinander.⁹⁴ Für die Idee der Selbstverwaltung und des Subsidiaritätsprinzips spricht im Hegelschen Selbstverwaltungskonzept die von ihm entwickelte Korporationslehre, wonach die Korporationen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ihre eigenen Angelegenheiten regeln dürfen, die also bei einer Korporation von Gemeinden als nachgeordnete staatliche Einheiten auch für die Gemeinde zutrifft.⁹⁵ Allerdings lehnt er die Volkssouveränität und bürgerliche Partizipationsrechte prinzipiell ab, eine Konzeption, die dem Demokratie- und Subsidiaritätsprinzip diametral entgegensteht.

Die Selbstverwaltungslehre Lorenz von Steins beruht ideentheoretisch auf der Lehre Hegels. Stein personifizierte den Staat und unterteilt ihn in das Ich – das Staatsoberhaupt, den Willen – die Gesetzgebung, die Tat die Verwaltung und die vollziehende Gewalt – als eine selbstständige Kategorie mit der Mittlerfunktion zwischen Gesetzgebung und Verwaltung. Eine Selbstverwaltung kann Stein zufolge Landschaften, Gemeinden, Korporationen und Stiftungen aufweisen.⁹⁶ Ein Übermaß an

⁹³ Hendler, Reinhard: Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip; Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. München 1984, S. 50.

⁹⁴ Vgl. Hendler 1984, S. 43ff.

⁹⁵ Vgl. Hendler 1984, S. 48.

⁹⁶ Vgl. Hendler 1984, S. 51f.

Selbstverwaltung, das die Einheit des Staates bedrohen könnte, lehnte er ab. Weil die Selbstverwaltung Steins prinzipiell der übergeordneten Ebene Priorität einräumte, kann auch sie nicht als richtungsweisend für das Subsidiaritätsprinzip angesehen werden, wenngleich sie für die Etablierung der Selbstverwaltung durchaus eine wichtige Rolle spielte. Sowohl von Hegel als auch von Stein beeinflusst ist die Selbstverwaltungslehre Rudolf von Gneists. Eine vorbildliche Staatsorganisation war für Gneist in England verwirklicht, wo vor allem spezielle Strukturen, wie zum Beispiel der Friedensrichter in englischen Grafschaftsverwaltungen, sein Interesse fanden. Gneist plädierte damit für ein System der ehrenamtlichen Selbstverwaltung. Durch den Vorrang der besitzenden Gesellschaftsschicht ist Gneists Selbstverwaltungskonzeption allerdings mit dem Subsidiaritätsprinzip unvereinbar.

Einen weiteren Impuls für die Idee der Selbstverwaltung stellt die Genossenschaftslehre Otto von Guericke dar. Einen essentiellen Gehalt des Subsidiaritätsprinzips enthält sein Selbstverwaltungskonzept durch die Förderung staatlicher Unterstützung der Bürger, die derart ausgerichtet sein soll, dass der Staat „den Individuen und den Korporationen ihre eigenen Lebensbereiche nicht verkümmere und insoweit nur subsidiär in Tätigkeit trete“.⁹⁷ Allerdings sind auch bei ihm wie schon bei Stein der Selbstverwaltung durch die prioritäre Rolle und unbedingte Fortexistenz der staatlichen Einheit feste Grenzen gesetzt gewesen.

3. Die zentralistische Staatsverwaltung der Mongolei

Im Folgenden soll nun die mongolische Staatsverwaltung in ihren bisherigen Entwicklungsphasen untersucht werden, um den aktuellen Reformbedarf einerseits und die realen Chancen der Einführung einer föderalistischen Selbstverwaltung in der Mongolei andererseits bestimmen zu können. Der Ursprung der mongolischen Staatsverwaltung kann bis ins 11. Jahrhundert nach Christus zurückverfolgt werden. Die Mongolen haben erst unter der Führung von Dschingis Khan – mit der Gründung des Mongolenreiches – ihre Identität, ihre kulturelle Selbstständigkeit und ihre Gesellschaftsform geschaffen. Die historische Entwicklung der mongolischen Staatsverwaltung lässt sich in verschiedene Phasen aufteilen.

⁹⁷ Vgl. Hendlar 1984, S. 68.

3.1 Die historische Entwicklung der mongolischen Staatsverwaltung

Die historische Entwicklung der mongolischen Staatsverwaltung lässt sich in mehrere Perioden unterteilen. Um die Problematik der mongolischen Staatsverwaltung nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Zentralismus zu verstehen und ihre künftigen Entwicklungsperspektiven zu untersuchen (Kap. 3.2), ist es notwendig, ihre Vorgeschichte zu betrachten (Kap. 3.1).⁹⁸ Eine kurze Übersicht⁹⁹ über die Geschichte der Mongolei soll dazu beitragen, ein kulturell angepasstes, zukunftsorientiertes Konzept für die mongolische Staatsverwaltung auf der Basis des heutigen Entwicklungsstandes skizzieren zu können. Im Kapitel (3.3) sollen sodann Schlussfolgerungen bezüglich der Veränderungen innerhalb der Lokalverwaltung gezogen werden.

3.1.1 Die Staatsverwaltung von Dschingis Khan im 13. Jahrhundert

Die Geschichte des mongolischen Reitervolkes beginnt im 4. Jahrhundert nach Christus, ist in Europa durch das Volk der Hunnen bekannt geworden, und hat weltweit durch Dschingis Khan (1162-1227) für Berühmtheit gesorgt. An der Lebensweise der Mongolen als Nomaden hat sich seit dem Hunnenreich bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts nur wenig verändert. Das Nomadentum ist auch in der Gegenwart trotz der Veränderungen seit der Jahrhundertwende von 19. zum 20. Jahrhundert weiterhin existent. Bis zum 13. Jahrhundert bestand die Verwaltung der Mongolen aus verschiedenen „Clanföderationen“. Nachdem der große Eroberer Dschingis Khan zum Führer der ganzen Mongolei proklamiert worden war, nahm er eine Neuorganisation seines Reiches vor. Dieser Prozess war zugleich die Schaffung eines einheitlichen mongolischen Staates, der die Form einer straff geführten und auf Freiwilligkeit und Zwang aufgebauten Monarchie besaß. Die Freiwilligkeit bestand darin, dass die Nomaden zur Sicherung ihrer Existenz ihre Freiheit, unabhängig von einem Herrscher zu sein, aufgeben mußten. Der Zwang äußerte sich darin, dass die Nomaden aufgrund einer neuen Ordnung gezwungen worden sind, eine Einheit zu bilden. Das Ziel von Dschingis Khan war die Errichtung einer straffen Militärorganisation, die alle

⁹⁸ Vgl. Batsuch 2000, S. 13.

⁹⁹ Ausführliche systematische Darstellungen zu den Entwicklungsperioden der Mongolei finden sich bei Müller, Michael (Hrsg.): Erben eines Weltreiches: Die mongolischen Völker und Gebiete im 20. Jahrhundert. China - Mongolei - Russland, Bonn 1992. Ebenfalls Boldbaatar und Lundejantsan: Der mongolische Staat, Rechtliche und Historische Tradition. Ulaanbaatar 1997 (in mongolischer Sprache).

mongolischen Völker erfasste. Auf der Basis eines ausgezeichnet funktionierenden Staatsapparats und eines gut organisierten sowie gut ausgerüsteten Reiterheeres begann er mit seinen Eroberungskriegen zur Unterwerfung der damaligen Nachbarvölker. Innerhalb von zwölf Jahren nahm er ganz Zentralasien ein. Als er 1227 starb, reichte das geschlossene frühfeudale Mongolenreich vom Pazifischen Ozean bis zum Kaspischen Meer.¹⁰⁰

Die gezielte Zentralisierung und Neuverteilung der politischen Macht wurde durch eine neuartige zentralistische Organisation verwirklicht, welche die vormalige dezentralistische Adelshierarchie ablöste. Es wurden eine neue Funktionselite und eine neue soziale politische Schicht teils durch die Übernahme bestehender Strukturen und teils durch ihre Transformation geschaffen. Das ganze Reich wurde von Dschingis Khan in einem sogenannten Zehner-System mit direkter Befehlsübermittlung von oben nach unten organisiert (siehe Abb. 4, S. 57). Die Tausendschaften – aufgeteilt in östliche, zentrale und westliche – stellten die wichtigsten Verwaltungseinheiten dar. Neu für eine Nomadengesellschaft war die Beschneidung der Freizügigkeit aller Untertanen durch den Herrscher und damit ihrer Beweglichkeit als Nomaden. Sie konnten sich dem Zugriff der Obrigkeit nicht mehr entziehen. Zu Dschingis Khans Zeiten bildete sich in der Mongolei eine Militäraristokratie heraus. Das mongolische Herrschaftssystem war aus heutiger Sicht ein Versuch, der erlangten militärischen Macht der Reiternomaden durch ein straffes Verwaltungssystem Dauer zu verleihen. Die Mongolen wiesen damals eine verhältnismäßig geringe Bevölkerungsanzahl auf. Als die Verwaltung des Reiches in die Hände von Beamten aus den Reihen der unterworfenen sesshaften Völker überging, deren Kulturen auf die Mongolen eine immer stärkere Anziehungskraft ausgeübten, hörte das Reich auf, spezifisch mongolisch zu sein.¹⁰¹ Obwohl über Dschingis Khan und die Geschichte seiner Kriegsführung viel geschrieben worden ist, gibt es kaum grundlegende Forschungen zu seiner Staatsverwaltung. Er errichtete wichtige Institutionen einer funktionierenden Gesellschaft, die auf der Basis von strikten Gesetzen und straffer Disziplin existierte.¹⁰²

¹⁰⁰ Das ehemalige Mongolenreich umfasst nach heutiger Geographie den ganzen zentralasiatischen Kontinent (siehe Anhang Nr. 1, S. 200). Vgl. Barthel, Hellmuth: Mongolei - Land zwischen Taiga und Wüste. 3. Aufl., 1990, S. 46.

¹⁰¹ Vgl. Batsuch 2000, S. 15.

¹⁰² Vgl. Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 49ff.

Dazu gehörten folgende Institutionen:

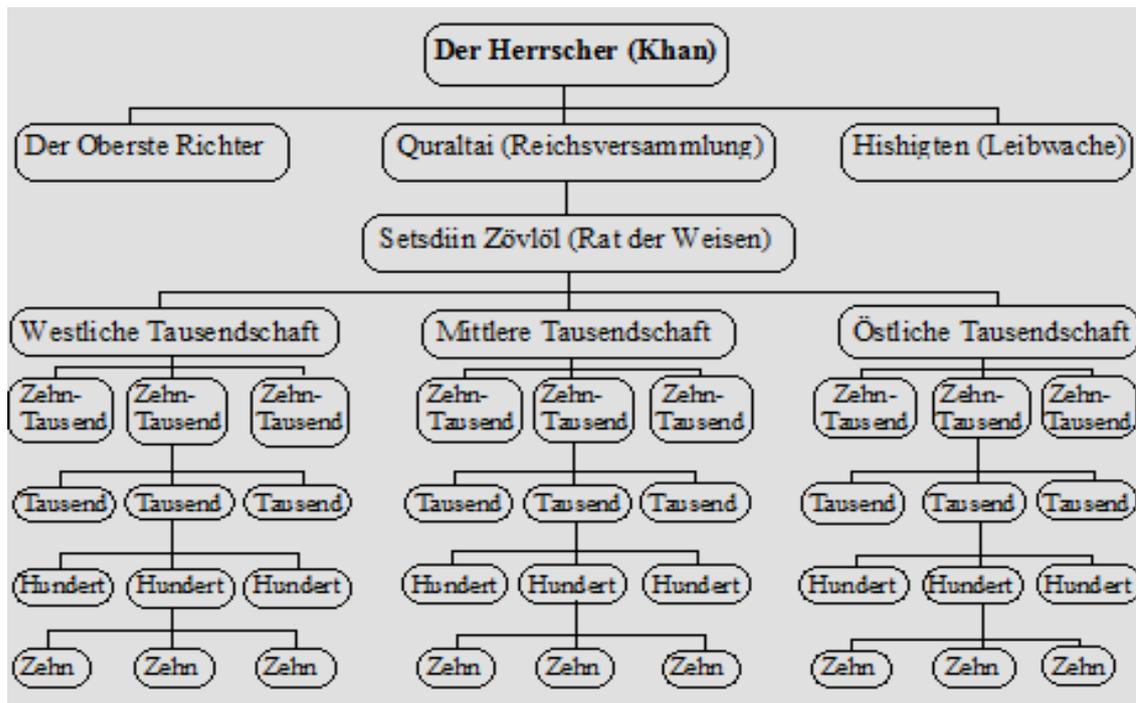
- **Ih Zasag:** Diese erste Staatsordnung ist vergleichbar mit einer heutigen Verfassung und war das erste geschriebene Grundgesetz des Mongolenreiches.
- **Quriltai** (Reichsversammlung): Diese Reichsversammlung war aus heutiger Sicht ein kleines Parlament, das aus den prominentesten Mitgliedern der mongolischen Aristokratie bestand und wichtige Entscheidungen über die nationale Sicherheit, Krieg und Frieden traf.
- **Tsetsdiin zövlöl** (Rat der Weisen): Dieser Rat der Weisen fungierte als ein Beratergremium für Dschingis Khan.
- **Hevtuul** (Nachtwächter): Hevtuul war ein Sicherheitsdienst des Staates und des Herrschers.
- **Hishigten** (Leibwachen): Hishigten waren für den persönlichen Schutz Dschingis Khans verantwortlich.
- **Ulaa** (Pferdepostdienst): Dieser Pferdepostdienst diente der raschen Übermittlung von Nachrichten, Erlassen und Befehlen. Der Pferdepostdienst spielte für die damalige Führung der mongolischen Verwaltung eine sehr wichtige Rolle.
- **Deed Zargach** (Der Oberste Richter des Mongolenreiches): Dschingis Khan hatte seinen Adoptivbruder Shihihutuhu zum Obersten Richter seines Reiches im Jahre 1206 ernannt.
- **Einführung** eines umfassenden Steuersystems.
- **Karakorum** (Hauptstadt des Mongolenreiches): Im Jahre 1220 wurde die Hauptstadt gegründet und 1388 im Krieg mit der chinesischen Ming Dynastie zerstört. Im Jahre 1415 wurde beschlossen, die Stadt wieder aufzubauen. Archäologische Indizien für den Wiederaufbau gibt es kaum. Die bisherigen Forschungsergebnisse sind äußerst umstritten.¹⁰³

Die Gründung neuer politischer Institutionen und die Schaffung eines Rechtssystems von Dschingis Khan waren der Grundstein der heutigen Existenz der Mongolei und sind es trotz der geopolitischen Einflüsse seitens Russlands und Chinas über Jahrhunderte hinweg auch geblieben. Wenn man alle von Dschingis Khan geschaffenen Institutionen zusammenfasst und schematisch einzuordnen versucht, dann entsteht folgender Aufbau eines Verwaltungsapparates (siehe Abb. 4, S. 57).

¹⁰³ Walther, Michael: Ein idealer Ort für ein festes Lager. Zur Geographie des Orchestals und der Umgebung von Charchorin (Karakorum). S. 128 ff. In: Dschingis Khan und seine Erben; Das Weltreich der Mongolen, Zusammengestellt für die Ausstellung der Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2005.

Abb. 4. Struktur der Einheitsverwaltung von Dschingis Khan:

Quelle: Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 65.



Die gesamte Herrschaft basierte auf dem Prinzip des Zentralismus, der Einheit des Staates. Die Entscheidungen flossen von oben nach unten. Nach dem Tod von Dschingis Khan wurde das Mongolenreich unter den Söhnen des Herrschers aufgeteilt. Fremde Einflüsse, interne Unstimmigkeiten der mongolischen Fürsten und die zahlreichen institutionellen Basen des Herrschaftssystems führten dazu, dass die Mongolei im Jahre 1691, also 464 Jahre nach dem Tod von Dschingis Khan, der Mandschu-Herrschaft unterworfen wurde.¹⁰⁴ Die mongolische Herrschaft hat auch nach dem Tod von Dschingis Khan auf dem Gebiet des Mongolenreiches mittels der von ihm geschaffenen Verwaltungsstruktur ihre Fortsetzung gefunden. Als das Mongolenreich seine Blütezeit erreichte und fremde Kulturen für die Mongolen immer attraktiver wurden, begann die von Dschingis Khan geschaffene Gesellschaftsstruktur ihre Wirksamkeit zu verlieren. Nach dem Tod von Mönkh Khan (1251-1259), dem vorletzten Herrscher, wurden die internen Streitigkeiten und Clankämpfe der mongolischen Fürstentümer stärker. Fremde Einflüsse auf die Verwaltung des Reiches von Beamten aus den Reihen der unterworfenen sesshaften Völker wurden immer

¹⁰⁴ Lkhamsuren: Ein kurzer Überblick über die Geschichte der mongolischen Monarchie. Ulaanbaatar 1993, S. 27ff (in mongolischer Sprache).

spürbarer. Der letzte Khan des mongolischen Reiches starb im Jahre 1370. Damit endete die mongolische Herrschaft in China. Die Nachkommen der Großkhane versuchten immer wieder, die mongolische Herrschaft in China wiederherzustellen.¹⁰⁵

In dieser Zeit waren die Mongolen in zwei Großgruppen aufgeteilt. Auf der einen Seite standen die Westmongolen unter der Führung der Nachkommen von Dschingis Khans Bruder Khasar. Auf der anderen Seite befanden sich die Ostmongolen, die heute als die eigentlichen Mongolen bezeichnet werden und gegenwärtig in der Mongolei siedeln. Beide Gruppen bemühten sich um Einheit, jedoch führten alle Bemühungen nur zu kriegerischen Auseinandersetzungen, nicht zum Erfolg. Im Zeitraum von 1483 bis 1488 unternahm der ostmongolische Herrscher Dayan Khan mehrere Kriegszüge gegen die Westmongolen, bemühte sich um die Einheit der Mongolen und wurde als Großkhan anerkannt. Er hatte viele mongolische Volksgruppen kurzfristig unter seiner Herrschaft wieder vereint. Die Verwaltungsstruktur ist jedoch in seiner Zeit geteilt geblieben und in zwei Gruppen fortgeführt worden (siehe Abb. 5, S. 57). Dies führte nach dem Tod von Dayan Khan zum Zerfall in kleinere selbstständige feudale Herrschaftsgebiete.¹⁰⁶

Der Ur-Ur-Urenkel von Dayan Khan, Ligden Khan (1592-1634) versuchte in seiner Herrschaftsperiode ebenfalls, das mongolische Reich wieder zu errichten. Nach seinem Tod im Jahre 1634 zerfiel die Mongolenherrschaft endgültig.¹⁰⁷ Bis dahin aber funktionierte die staatliche Verwaltung nach dem Organisationsprinzip von Dschingis Khan einwandfrei. Die Machtverhältnisse zwischen dem Khan und den einzelnen Fürsten waren jedoch zeitweise sehr verschieden. Die Verwaltung basierte auf der Basisentscheidung der Fürstenversammlung¹⁰⁸ (siehe Abb. 5, S. 57). Sie ist vergleichbar mit einem heutigen Gesetzgebungsorgan. Für einen Beschluss war allerdings nicht nur die Mehrheit der Fürsten, sondern auch die Zustimmung des Khans erforderlich. Die gefällte Entscheidung hatte damals die Wirkung eines heutigen Gesetzes. Diese Versammlung war eine verkleinerte Form von Dschingis Khans Ih Quriltai. Sie war abhängig von der Macht der jeweils regierenden Fürsten. Außerdem

¹⁰⁵ Müller, Claudius: China unter mongolischer Herrschaft: Die Yuan-Dynastie (1272-1368). S. 294ff. In: Dschingis Khan und seine Erben. Bonn 2005.

¹⁰⁶ Vgl. Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 109ff.

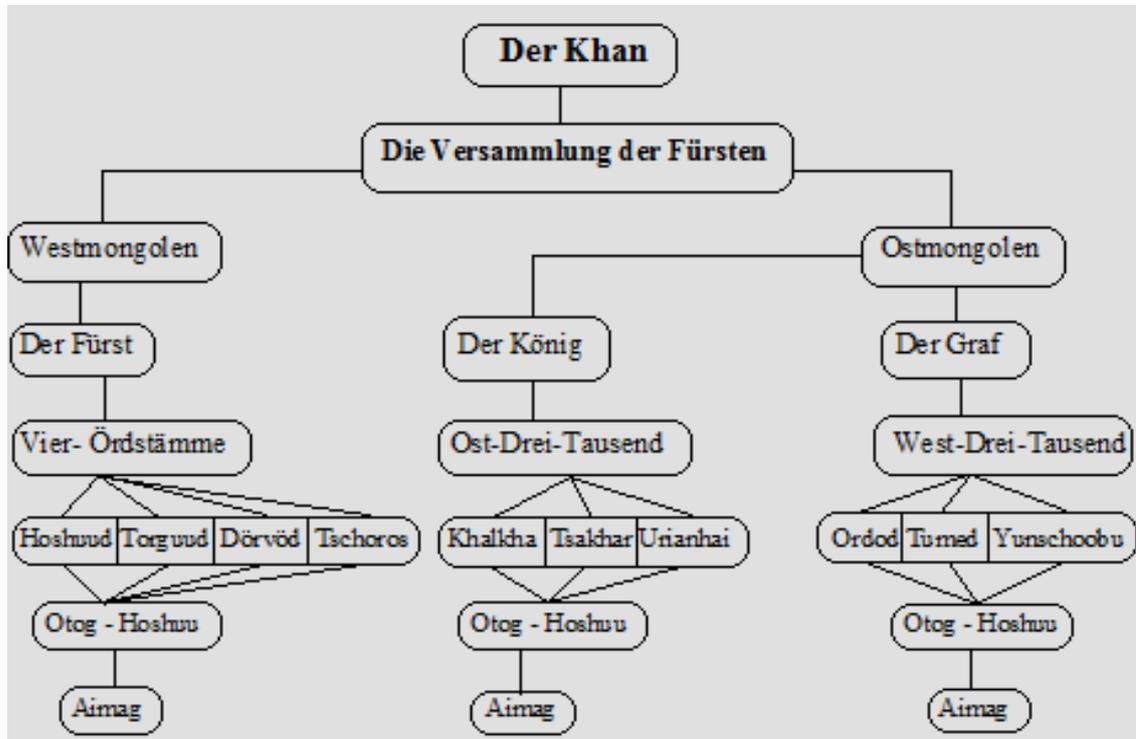
¹⁰⁷ Veit, Veronika: Anspruch und Realität. Das Verhältnis der mongolischen Völkerschaften zu China während der Dynastien Ming und Qing (1368-1911). S. 382ff. In: Dschingis Khan und seine Erben. 2005.

¹⁰⁸ Vgl. Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 109ff.

unterschied man die Versammlung in eine große und eine einfache Versammlung, die jeweils nach gegebenen Umständen einberufen wurden.

Abb. 5. Aufbau der Staatsverwaltung vom 14. bis 16. Jh. in der Mongolei:

Quelle: Boldbaatar und Lundejantsan 1997, S. 112.



Die zerfallenen mongolischen Fürsten fühlten sich im 17. Jahrhundert insbesondere durch die mandschurischen Fürsten bedroht. Letztere waren der Meinung, dass die Eroberung der Mongolei nur dann möglich sein würde, wenn es gelänge, die Mongolen politisch an die Mandschurei zu binden.¹⁰⁹ Dies war nur durch eheähnliche Beziehungen möglich. Daher verfolgte der mandschurische Kaiser gegenüber den mongolischen Fürsten eine gezielte Heiratspolitik. Nach dem Tod Ligden Khans schlossen sich nacheinander zahlreiche mongolische Stämme den Mandschus an. Im Jahr 1644 eroberte das mandschurische Qing-Reich zusätzlich auch das chinesische Ming-Reich. Von Anfang an blieb aber ein besonderes Verwaltungssystem zur Kontrolle der Mongolei ein grundlegender Bestandteil der mandschurischen Politik.¹¹⁰

Das Mandschu-Reich herrschte nach dem Grundsatz „Teile und herrsche!“ auch über Teile ehemaligen Mongolen-Reiches. Nach der Einrichtung des Ministeriums für

¹⁰⁹ Kim, Su-Ho: Die Entwicklung der politischen Beziehungen zwischen der Mongolischen Volksrepublik und der Volksrepublik China (1952-1989), Institut für Asienkunde. Hamburg 1992, S. 18ff.

¹¹⁰ Die historischen Ereignisse deuten darauf hin, dass die mongolischen Nomadenvölker sehr schwer zu verwalten waren, weil sie von der Natur abhängig und von Ort zu Ort ziehend zerstreut lebten.

die Regierung der Außenprovinzen wurden die südlichen Teile der mongolischen Stämme besitzt und im Jahre 1638 durch dieses Ministerium in das Verwaltungsgebiet des Reiches eingegliedert. Anstelle der alten 24 Aimags wurden ab 1691 in der Inneren Mongolei 49 Banner eingerichtet, die wiederum in sechs Hoshuu zusammengefasst waren. So eroberte der mandschurische Kaiser den Südteil des damaligen Mongolenreiches und dehnte seinen Einfluss auf die mongolischen Stämme aus.

Die völlige Vernichtung einer eigenen mongolischen Staatsverwaltung wurde durch das sich rasch entwickelnde mandschurische Kaiserreich vollgezogen. Es förderte bei jeder Gelegenheit die Kämpfe zwischen den west-, ost- und nordmongolischen Stämmen und griff zum geeigneten Zeitpunkt an. Der Kampf des mandschurischen Kaisers gegen die restlichen Mongolen ging weiter und endete erst im Jahre 1758 mit der Zerschlagung und Vernichtung der westlichen mongolischen Stämme unter dem Volkshelden Amarsanaa. In der Äußeren Mongolei wurde innerhalb der bestehenden Aimags eine ständig wachsende Anzahl von Bannern eingerichtet. Die zentralistisch organisierte Verwaltung der mandschurischen Herrschaft diente einerseits der gezielten Unterdrückung der nomadischen Völker der Mongolei und beseitigte andererseits die Selbstständigkeit der kleineren Nomadeneinheiten.¹¹¹

3.1.2 Die mandschurische Staatsverwaltung im 18. Jahrhundert

Die nach wie vor bestehende Zersplitterung in viele kleine und kleinste rivalisierende Fürstentümer in der Äußeren Mongolei wurde von der Zentralregierung in Peking gefördert, um diese besser beherrschen zu können. Diese Entwicklung wurde durch den im 16. Jahrhundert von Tibet in die Mongolei „eingewanderten“ Buddhismus in Form des Lamaismus noch verstärkt. Der Lamaismus gründete auf der Behauptung, jeder Mensch werde wiedergeboren und lebe viele Leben auf dieser Erde. Der Lamaismus erzieht seine Anhänger zur Beschaulichkeit, zur Verachtung der Leidenschaften und der Begehrlichkeit. Der Lamaismus, der den bis dahin unter den Nomaden verbreiteten Schamanismus ablöste, trug durch seine Lehre zur Inaktivität und Bedürfnislosigkeit sowie zur Stagnation der Produktivität der Nomadenvölker bei.

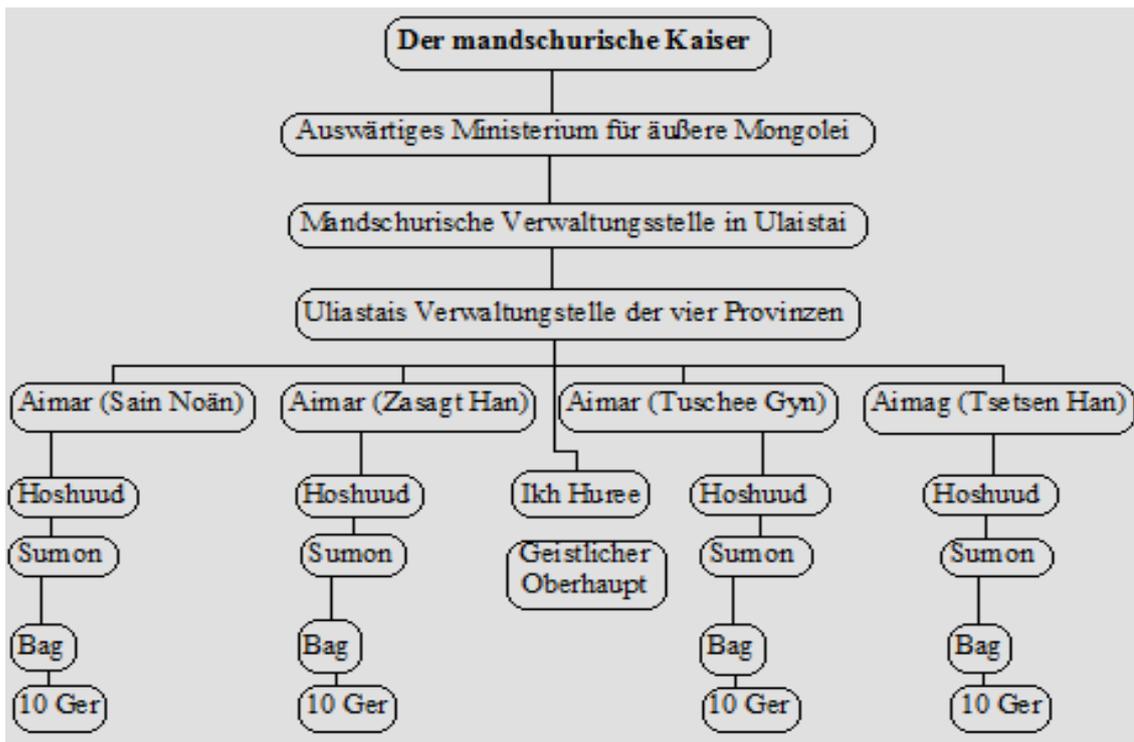
Nach der Beseitigung der Zentralgewalt und der damit verbundenen starken territorialen Zersplitterung der kleinen Fürstentümer gerieten die Nomaden in

¹¹¹ Vgl. Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 136ff. und Veit 2005, S. 382ff.

Verbindung mit der Einführung des Lamaismus immer mehr in Armut und verloren jene Kraft, über die sie im 13. Jahrhundert verfügt hatten. Politisch waren sie unter der mandschurischen Herrschaft völlig rechtlos. Die neu eingeführte Banner-Organisation war ein territoriales Kontrollsystem, das nur mit Genehmigung der Bannerbeamten verlassen werden durfte.

Abb. 6. Aufbau der Banner-Organisation in der Äußeren Mongolei:

Quelle: Boldbaatar und Lundejantsan 1997, S. 140.



Das Banner-System basierte auf dem Grundprinzip: „Teile und herrsche!“ Nach der Eroberung der Äußeren Mongolei gründete der mandschurische Kaiser das Ministerium für die Regierung der Außenprovinzen. Dieses Ministerium war die alleinig zuständige Behörde für interne politische und militärische Angelegenheiten der Mongolei. Es hatte seinen Hauptsitz in Peking, bestand aus den Abteilungen für Finanz-, Militär-, Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten und regierte die Äußere Mongolei durch die mandschurische Verwaltungsstelle in Ulaistai. Dieses Ministerium für die Regierung der mongolischen Außenprovinzen hatte als höchstes Ausführungsorgan des mandschurischen Kaisers die Aufgabe, die politischen Angelegenheiten der Äußeren Mongolei ¹¹² dem Kaiser zur Entscheidung vorzulegen. Die mandschurische

Verwaltungsstelle in Uliastai fungierte damit als der höchste in der Äußeren Mongolei residierende Verwaltungsapparat. Dieser gliederte sich intern in die Abteilungen für interne Angelegenheiten, für militärische, Finanz- und Zentralverwaltungsfragen der einzelnen Provinzen (Hoschuud).¹¹³

In der Verwaltungsstelle, die ihren Sitz in Uliastai hatte, arbeitete überwiegend mandschurisches Personal, nur niedrigere Posten wurden von Mongolen eingenommen. Anfangs waren die Führungspositionen mit mongolischen adligen Personen besetzt, später durch mandschurische Gesandte. Dies blieb unverändert so bis zum Jahr 1911, als die Mongolei von der mandschurischen Herrschaft befreit wurde und ihre politische Unabhängigkeit erklärt wurde. Diese einzige Zentralstelle der mandschurischen Verwaltung wurde im Jahre 1758 durch eine Klostergründung auf dem Gebiet der heutigen Hauptstadt Ulaanbaatar, damals mit dem Namen „Ih Huree“, politisch geschwächt, weil dort eine Zweigstelle gegründet wurde.¹¹⁴

Die Zweigstelle der Verwaltung hatte seit ihrer Gründung nicht nur die Aufgabe, die östlichen Gebiete der Mongolei unter dem Schutz des geistlichen Oberhauptes des Buddhismus bzw. des Lamaismus zu verwalten, sondern auch die wirtschaftlichen Beziehungen mit Russland intensiv zu pflegen und weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang wurden 1725 erst in „Ih Huree“ und später auch im Grenzgebiet mit Russland zusätzliche Verwaltungsstellen geschaffen, damit die Rechte mandschurischer Händler geschützt werden konnten. Auch der Name „Zentralstelle der Verwaltung in Uliastai“ wurde in „mandschurisches Ministerium“ geändert und nach Howd verlagert. Diese Verwaltungsstelle hatte seit 1762 die Aufgabe, die westlichen Teilgebiete der Äußeren Mongolei zu verwalten, und ist erst nach 1911 durch die Unabhängigkeitserklärung der Mongolei abgeschafft worden.¹¹⁵ Die Geschichte weist darauf hin, dass es in der mongolischen Geschichte der Staatsverwaltung weder eine Gewaltenteilung gegeben noch dass das Subsidiaritätsprinzip je eine Rolle gespielt hat.

¹¹² Die heutige Mongolei wurde damals schon als „Äußere Mongolei“ bezeichnet und blieb bis 1911 unter der Herrschaft des mandschurischen Kaisers. Vgl. Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 145ff Ebenfalls Veit 2005, S. 383ff.

¹¹³ Dieser Ausdruck wurde in der mongolischen Verwaltung bis 1930 verwendet. Vgl. Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 141ff.

¹¹⁴ Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 132f. ebenfalls in:
><http://.wikipedia.org/wiki/ulaanbaatar/geschichte>> vom 02.03.09.

¹¹⁵ Vgl. Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 172ff.

3.1.3 Politische Neuorientierung im 20. Jahrhundert

Durch die chinesische Revolution und die nationalmongolische Befreiungsbewegung von 1911 haben die Mongolen nach langjähriger mandschurischer Herrschaft ihre Unabhängigkeit als selbstständiger Staat wiedererlangt. Nach der Erklärung der mongolischen Unabhängigkeit im Jahre 1911 wurde das geistliche Oberhaupt, der 8. Javzandamba Qutuqtu, zum Staatsoberhaupt mit dem Namen Bogd Khan ernannt. Bogd Khan bildete eine Regierung aus fünf Ministerien (Innen- und Außenministerium, Verteidigungsministerium, Finanzministerium und Justizministerium). Im Herbst 1912 wurde das Amt des Premierministers geschaffen. Schon als die Mongolei noch einen Autonomiestatus hatte, war im Jahre 1911 eine Obere und Untere politische Staatsversammlung ins Leben gerufen worden. Die Mitglieder dieser beiden Versammlungen waren nicht gewählt, sondern Vertreter unterschiedlicher sozialer Gruppen der Gesellschaft. In der Oberen Versammlung wurden politische Fragen diskutiert. Minister und Vizeminister aus den Ministerien und einflussreiche Fürsten aus der Hauptstadt engagierten sich in diesen Diskursen. In der Unteren Versammlung wurden lediglich lokale politische Fragen erörtert. Daran nahmen neben der Öffentlichkeit bekannte Personen, vornehmlich Beamte aus den Ministerien und Verwaltungen, teil. Entscheidend war, dass man die damalige Staatsverwaltung neu organisierte und dass die „Sumen“ als Verwaltungseinheiten beibehalten wurden, das Banner-System aber abgeschafft wurde. Statt „Banner“ wurden die Provinzen nun mehr „Aimag“¹¹⁶ genannt.

Trotz der 1911 erlangten Unabhängigkeit von der mandschurischen Herrschaft eskalierte die politische Lage in der Mongolei schon bald. Die russische Revolution und Unruhen in der Mongolei ermöglichten es im Jahre 1919 der chinesischen Militärmacht, zu intervenieren und geopolitische Ansprüche anzumelden. Nach den drei Jahre dauernden Konflikten, in die auch chinesisches und weißrussisches Militär verwickelt war, marschierten revolutionäre mongolische Einheiten unter der Führung von Suchbaater (1893 – 1923)¹¹⁷, unterstützt von der Roten Armee, in die heutige Hauptstadt „Ulaanbaatar“ ein und proklamierten die Unabhängigkeit der Mongolischen

¹¹⁶ Der Terminus „Aimag“ wurde auch im Mittelalter als Begriff einer Verwaltungseinheit in der Mongolei verwendet und nach 1911 wieder eingeführt.

¹¹⁷ Suchbaatar ist der Name des Führers der Revolution in der Mongolei. Er ist als Held in die mongolische Geschichte eingegangen.

Volksrepublik (MVR). Die Staatsform blieb jedoch bis zum Tode des Bogd Khans im Jahre 1924 eine konstitutionelle Monarchie.

Am 16. November 1924 wurde eine neue Verfassung der Mongolei verabschiedet. Damit begann eine totale Reorganisation des Staates nach dem Vorbild der stalinschen Sowjetunion. Der Marxismus-Leninismus avancierte in der Mongolei zur alleinigen gesellschaftlichen Ideologie. Der Staat „Mongolei“ wurde zur „Mongolischen Volksrepublik“ (MVR) und gleichzeitig die Herrschaft einer allein regierenden Staatspartei durchgesetzt. Die Regierungsform wurde nach dem Vorbild der Sowjetunion organisiert. Bis 1990 verkörperte die Mongolische Revolutionäre Volkspartei (MRVP) die politische Macht. Im Laufe der Entwicklung der Mongolischen Volksrepublik hat es seit 1921 eine ganze Reihe struktureller Änderungen im Staat und in den Verwaltungen gegeben. Der durch Kader verwaltete staatliche Verwaltungsapparat der Mongolischen Volksrepublik bestand verfassungsgemäß aus fünf Organen:

➤ **Die Große Nationalversammlung (Ih Hural)**

Bei dem „Ih Hural“ (Volkshural) handelte es sich um ein Einkammer-Parlament, das aus Abgeordneten bestand, die vom Volk für jeweils fünf Jahre gewählt wurden. Das Parlament trat einmal im Jahr zusammen. Den Vorsitz führte der Staatspräsident, der zwei Stellvertreter hatte. An der Spitze des mongolischen Staates stand der Vorsitzende des Präsidiums des Großen Volkshurals.

➤ **Das Präsidium der Großen Nationalversammlung**

Das Präsidium setzte sich aus dem Vorsitzenden, seinem Stellvertreter, dem Sekretär und sechs weiteren Mitgliedern zusammen und leitete die Staatsgeschäfte zwischen den Tagungen des Ih Hurals.

➤ **Der Ministerrat**

Er bestand aus einem Vorsitzenden (dem Ministerpräsidenten), vier Stellvertretern, vierzehn Ministern und den Vorsitzenden der acht wichtigsten Staatsorgane (Plankommission, Staatliche Kontrollkommission, Statistisches Büro, Komitee für wirtschaftliche Beziehungen zum Ausland, Amt für geologische Vorhaben, Nationalbank, Akademie der Wissenschaften und Kongress der (bildenden) Künste). Dieser Rat war das höchste Organ der Staatsmacht. Die Ministerien selbst bildeten die zentralen Organe der staatlichen Verwaltung.

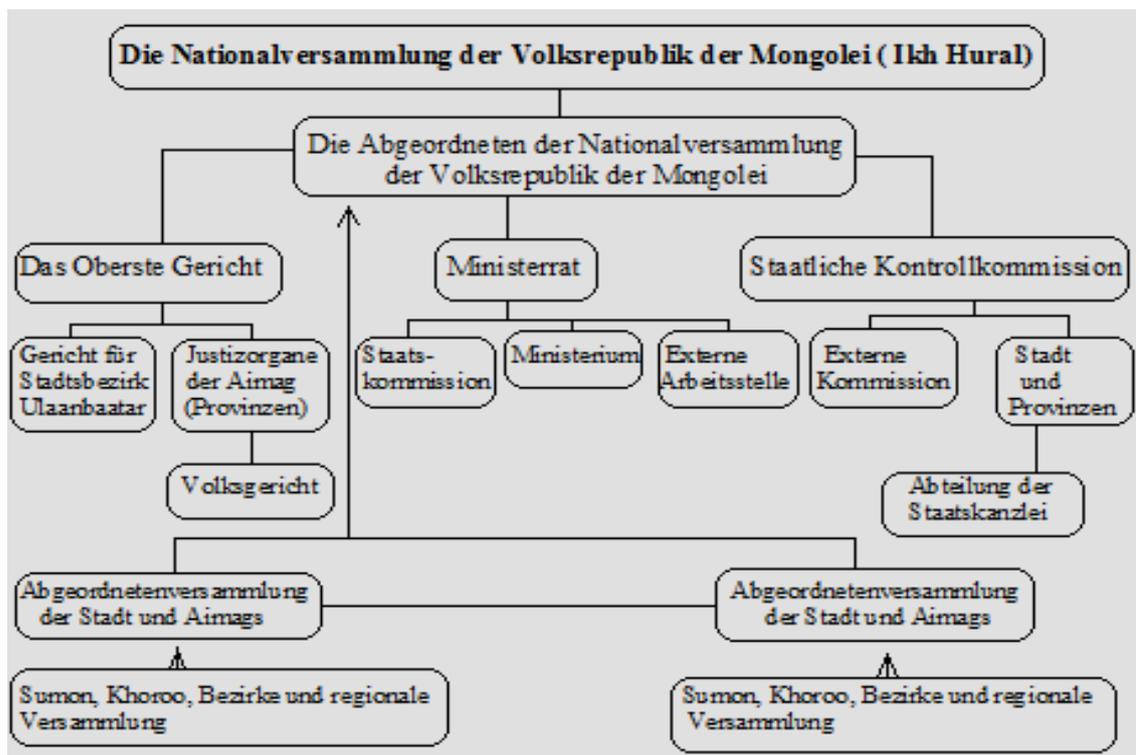
➤ **Örtliche Organe der Staatsverwaltung**

Die Provinz-, Kreis- und Gemeindeverwaltungen stellten die Verwaltungsorgane in den einzelnen ländlichen Regionen. In den Aimags (Provinzen) und Sumonen (Kreisen) und Gemeinden waren die „Klein Hural“ ihre Organe. Ihre Vertreter wurden vom Volk auf zwei Jahre gewählt und waren für die Verwaltung der einzelnen ländlichen Regionen zuständig.

➤ **Gericht und Staatsanwaltschaft**

Das höchste Organ der Rechtsprechung bildete das „Oberste Gericht“. Des Weiteren gab es das Gericht für den Stadtbezirk Ulaanbaatar, die Justizorgane der Aimag (Provinz) und der Volksgerichte in den kleineren Verwaltungseinheiten Sumons (Kreisen). Die Verwaltungseinheiten waren in der Mongolischen Volksrepublik bis 1990 strukturell in folgender Weise aufgebaut (siehe Abb. 7, S. 65):

Abb. 7. Verwaltungsaufbau der Volksrepublik Mongolei bis 1990:
Quelle: Boldbaatar und Lundeejantsan 1997, S. 319.



Der Staat bestand aus den Aimags, die sich in Sumons und weiter in Bags gliederten:

- **Der Aimag (Provinz):** Der Aimag ist die größte Verwaltungseinheit, vergleichbar in Europa mit der Provinz. Die Grenzen der Aimags änderten sich seit dem Bestehen der Mongolischen Volksrepublik öfter, ebenso ihre Anzahl, die zwischen 5 und 18 schwankte. Im Jahre 1990 gab es 18

Aimags, darüber hinaus den Stadtbezirk Ulaanbaatar und bezirksfreie Städte.

- Der Sum oder Sumon (Kreis): Die Anzahl der Sumons in jedem Aimag ist nicht konstant gewesen. Im Jahre 1982 betrug ihre Zahl 306. Bis 1930 waren die Sumons die Verwaltungseinheiten innerhalb des Hoschoo¹¹⁸, ab 1931 innerhalb des Aimags. Die Sumons umfassten bis 1990 das Gebiet je eines landwirtschaftlichen Kollektives oder einer Staatsfarm.
- Der Bag (die Gemeinde): Der Bag ist der Kleinbezirk und bildete die kleinste Verwaltungseinheit der Mongolei. Auch ihre Zahl war nicht konstant. Die Sumons bestehen aus mehreren Bags.
- Der Horoo (einzelne Bezirk in der Stadt): Der Horoo war früher eine kleine Verwaltungseinheit sowohl in ländlichen Gebieten wie auch in Städten. Heute stellt er nur noch die kleinste Verwaltungseinheit innerhalb der Städte Darhan, Erdenet und Ulaanbaatar dar. (Er existiert in ländlichen Gebieten nicht mehr.)

Zwischen 1921-1990 war die Mongolei sowohl politisch als auch wirtschaftlich völlig von der Sowjetunion abhängig. Während der 70-jährigen Dauer des realen Sozialismus in Form des Demokratischen Zentralismus und einer sozialistisch-zentralistisch organisierten Gesellschaftsordnung erreichte die Mongolei immerhin die Beseitigung des Analphabetentums, ein relativ hohes Bildungsniveau, die Entwicklung eines flächendeckenden Gesundheitswesens sowie kulturelle Sesshaftigkeit in den Städten, die bis dahin für die mongolische Bevölkerung weitgehend fremd war.¹¹⁹

3.1.4 Grundprinzipien der sozialistischen Kaderverwaltung und ihr Zusammenbruch

Nach der Gründung der „Mongolischen Volksrepublik“ im Jahre 1924 wurde die alte Verwaltungsstruktur nach und nach in eine Kaderverwaltung nach sowjetischem Abbild umgewandelt. Bei der Umstrukturierung der Staatsverwaltung wurden historische und traditionelle Eigenarten und Verfahren nicht beachtet. In dieser neu

¹¹⁸ Der Begriff „Hoshoo“ wurde im mandschurischen Verwaltungssystem benutzt und auch nach der Unabhängigkeit der Mongolei weiter übernommen.

¹¹⁹ Jordan, Sigrid: Berufliche Bildung als Bestandteil der Bildungssysteme in den sozialistischen Ländern, Ost- und Ostasiens: Mongolei, China, Nordkorea, Vietnam, Laos und Kambodscha, Institut für Asienkunde, Hamburg 1992, S. 18 (Ausführlich dazu: „70 % der Bevölkerung sind unter 35 Jahre alt. 84 % aller Mongolen über zwölf Jahren haben eine der allgemeinbildenden Bildungsstufen absolviert. Auf eine berufliche Ausbildung können ca. 80 % der Jugendlichen verweisen. Insgesamt sind mehr als 40 % aller Arbeitnehmer Abgänger einer berufsbildenden Einrichtung“).

eingeführten Staatsverwaltung spielten die Kader eine entscheidende Rolle. Kader ist ein umfassender Begriff sowohl für Führungskräfte bzw. Funktionäre als auch für wissenschaftlich ausgebildete Fachleute und Spezialisten, die sich hinsichtlich ihrer Tätigkeit zwar wesentlich voneinander unterscheiden, denen jedoch gemeinsam ist, dass sie im Einklang mit den – unterstellten – gesellschaftlichen Notwendigkeiten planmäßig, systematisch und zielstrebig eingesetzt wurden.¹²⁰ Die Grundqualifikation des Verwaltungskaders bestand in dessen politischer und ideologischer Eignung. Daher waren Kader aufgrund ihrer politischen und fachlichen Ausbildung sowie charakterlichen Fähigkeiten besonders dafür prädestiniert, an der Verbreitung der sozialistischen Ideologie und Realisierung der gesellschaftlichen Kollektivierung mitzuwirken.

Die Mongolische Revolutionäre Volkspartei (MRVP) hatte schon im Jahre 1923 auf ihrem zweiten Parteitag die Wichtigkeit der Gründung einer Parteischule für die Kaderausbildung betont und ihre Realisierung im darauf folgenden Jahr durchgesetzt. Die Aus- und Fortbildung der Kader spielte bis zur politischen Wende 1990 eine besondere Rolle in der mongolischen Politik. Für die Spitze des Staats- und Verwaltungsapparates galt die Nomenklatura. Dies ist ein von Parteiorganen geführtes Personenregister der gesellschaftlichen Führungspositionen. Über ihre Besetzung entschied die allein regierende kommunistische Partei entweder direkt oder indirekt und behielt auf diese Weise die gesamte gesellschaftliche Kontrolle in ihrer Hand. Alle Kader, die in einer Führungsposition waren, konnten nur mit der Zustimmung des zuständigen Organs der Partei ernannt, befördert, versetzt und abgesetzt werden.

Die Kaderverwaltung in den ehemaligen sozialistischen Ländern wurde nach vier Grundprinzipien aufgebaut und organisiert: dem Demokratischen Zentralismus, der Gewalteneinheit, der sozialistischen Gesetzlichkeit und der Doppelten Unterstellung.¹²¹ Diese vier Grundprinzipien ermöglichten die Durchsetzung der führenden Rolle der Partei innerhalb der Staatsverwaltung und in den politischen Angelegenheiten des Landes. Der Demokratische Zentralismus ist ein Organisations- und Leitungsprinzip der marxistisch-leninistischen Partei und des sozialistischen Staates. Als staatliches Leitungsprinzip besteht das Wesen des Demokratischen Zentralismus in der festen Einheit von zentraler Leitung und Planung sowie demokratischer Initiative der

¹²⁰ Vgl. Batsuch 2000, S. 23f.

¹²¹ Vgl. Batsuch 2000, S. 23f.

Werkträgern, in der zentral organisierten Wählbarkeit der Organe der Staatsmacht – Volksvertretungen – und ihrer angeblichen Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern, in der Verbindlichkeit der Gesetze und Beschlüsse von oben nach unten, in der geplanten Mitwirkung der Werkträgern und ihrer gesellschaftlichen Organisationen an der Ausarbeitung und Durchführung staatlicher Beschlüsse und in der Durchsetzung einer bewussten Staatsdisziplin zu ihrer Verwirklichung. Auf diese Weise wurden alle Parteiorgane sichtbar von unten nach oben „gewählt“. Es bestand eine Pflicht zur regelmäßigen Berichterstattung und Rechenschaftslegung. Ein wichtiger Grundsatz des demokratischen Zentralismus war die unbedingte Verbindlichkeit der Beschlüsse der höheren Parteiorgane für die unteren Organe. Der demokratische Zentralismus plädierte für straffe Parteidisziplin und die Unterordnung der Minderheit unter die Beschlüsse der Mehrheit innerhalb der Parteiorganisationen.¹²²

Das Prinzip des Demokratischen Zentralismus ließ weder vertikale noch horizontale Gewaltenteilung zu.¹²³ In horizontaler Hinsicht existierte Gewalteneinheit insofern, als alle Staatsorgane vollziehend – verfügend tätig wurden. D. h., die politischen Entscheidungen werden im Zentralkomitee der mongolischen revolutionären Partei getroffen und sodann von dort aus „nach unten“ ausgeführt, kontrolliert und im Ergebnisse bewertet. Die Einheiten der lokalen Verwaltungen waren nur örtliche Organe der zentralen Staatsmacht. Es gab keine Gewaltenteilung in den Strukturen der Staatsverwaltung. Es bestanden lediglich gewisse Arbeitsteilungen, die von der Partei direkt kontrolliert wurden. Durch das Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit war der Verwaltungsapparat formal dem Vorrang des Gesetzes unterworfen. Dieses Prinzip wurde jedoch durch das Primat der Politik bzw. Parteilichkeit und Ideologie überlagert, nach dem die Vorgaben der Partei streng einzuhalten waren. Dieses Prinzip hatte zwei wichtige Funktionen: *Erstens* sollte es die strikte Einhaltung der in das geltende Recht gekleideten Partei- und Staatsvorschriften garantieren und *zweitens* als Mantel der herrschenden sozialistischen Ideologie und deren bedingungsloser Anerkennung fungieren.¹²⁴ Nach der Auffassung des damit verbundenen Rechtsverständnisses besaß das Recht nur einen instrumentalen Charakter und keinen Wert an sich.

¹²² Vgl. Batsuch 2000, S. 24f.

¹²³ König, Klaus: Drei Welten der Verwaltungsmodernisierung. S. 406. In: Klaus, Lüder (Hrsg.): Staat und Verwaltung; Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin 1997.

¹²⁴ König, Klaus: Kaderverwaltung und Verwaltungsrecht. In: Verwaltungsarchiv 1. 1982, S. 53.

Das Prinzip der Doppelten Unterstellung diene der Effizienzsteigerung der zentralistischen Staatsverwaltung, der Sicherung der führenden Rolle der Partei und der Einhaltung des Demokratischen Zentralismus. Zu eben diesem Zweck ist auch die Kadernomenklatura eingerichtet worden. In die Nomenklatura wurden ein bis drei Funktionäre für jede Position aufgenommen, die für die Durchführung der Beschlüsse der Partei und Staatsführung besonders geeignet schienen. Mit Hilfe der Nomenklatura sollte ermöglicht werden, die gesamte Kaderarbeit auf der Grundlage des Demokratischen Zentralismus zu organisieren. Die erfassten Personen wurden ständig gefördert und ideologisch weitergebildet.¹²⁵

Diese Nomenklatura bestand jeweils in doppelter Form. Neben der Kaderabteilung der Partei gab es auf allen Ebenen der Verwaltung noch eine zweite Nomenklatura und auf diese Weise eine doppelte personalpolitische Zuständigkeit für alle wichtigen Positionen der Staatsverwaltung. Die Staatsverwaltung hatte allein gemäß dem Grundkonzept des zentralistischen Verwaltungsaufbaus eine sehr stark weisungsgebundene interne Struktur. Diese wurde durch das Prinzip der doppelten Unterstellung noch personalpolitisch abgesichert. Es diene dazu, die Einheit der politischen Führung zu sichern und eine streng parteigebundene Verwaltung zu organisieren. Das Grundkonzept aller Entscheidungsprozesse der realsozialistischen Staatsverwaltung war die Transmission des Willens der marxistisch-leninistischen Partei durch den Staatsapparat. Diese Kommandostruktur war für die staatliche Verwaltung typisch.¹²⁶ Bis zur Wende 1990 waren alle wichtigen Staatspositionen in der Mongolei von Personen besetzt, die im Ostblock ausgebildet worden waren. Bevorzugt wurden Absolventen der Parteihochschulen eingesetzt.

Die auf den Prinzipien des Demokratischen Zentralismus, der Gewalteneinheit, der Sozialistischen Gesetzlichkeit und der Doppelten Unterstellung basierende Kommandostruktur der Staatsverwaltung führte zu Beginn der 1980er Jahre allerdings zu politischer und bürokratischer Stagnation. Sie verfestigte das sozialistische System derart, dass es reformresistent wurde. Die letzten Reformen waren in den 1960er Jahren unter dem Einfluss der Sowjetunion durchgeführt worden.¹²⁷ Mitte der 1980er Jahre gab es in der Mongolei Reformversuche auf wirtschaftlichem Gebiet, die insbesondere auf

¹²⁵ Vgl. Batsuch 2000, S. 25.

¹²⁶ Vgl. König 1997, S. 406.

¹²⁷ Vgl. Fritz 1999, S. 69f (48.000 Personen bzw. 2,4 Prozent der Bevölkerung übten Mitte der 1980er Jahre eine administrative Tätigkeit aus, proportional doppelt so viele wie in der Sowjetunion).

die Effizienzsteigerung der Industrie und Landwirtschaft gerichtet waren. Alle Versuche schlugen jedoch fehl. Nicht nur die intern gescheiterten Reformmaßnahmen und deren innenpolitische Konsequenzen, sondern auch der externe außenpolitische und wirtschaftliche Druck auf die Mongolei durch die Sowjetunion, die USA und die westlichen Länder waren auslösende Momente für die Reform des sowjetisierten mongolischen Systems.

Der Zusammenbruch der Kaderverwaltung in der Mongolei erfolgte völlig unvorbereitet und unerwartet. Mit dem Zerfall des sozialistischen Systems begann teils eine Rückbesinnung auf die eigenen kulturellen Wurzeln, teils eine Aufarbeitung des dunklen Kapitels der mongolischen Geschichte der 1930er Jahre. Akteurstheoretisch betrachtet, hatte der Prozess der Demokratisierung der mongolischen Gesellschaft gute Voraussetzungen: erstens, weil es eine die Demokratie anstrebende breite politische Opposition gab, und zweitens, weil die Opposition das Bedrohungsgefühl gegenüber den alten regierenden Eliten teilweise durch Zusammenarbeit reduzierte.¹²⁸ Die 9. Tagung des Großen Volkshurals in der Volksrepublik Mongolei am 10. und 11. Mai 1990 war insofern ein historisches Ereignis in der mongolischen Geschichte und entscheidend für die Transformation des Landes. Hier wurde eine Verfassungsänderung beschlossen und wichtige Weichenstellungen für einen Neuanfang vorgenommen.¹²⁹ Es fiel die Entscheidung, demokratische Wahlen durchzuführen, die Struktur der höchsten Organe der Staatsmacht und der staatlichen Verwaltungseinheiten zu reformieren sowie ein ständiges Gesetzgebungsorgan (Parlament) zu schaffen. Des Weiteren wurde beschlossen, das Amt des Präsidenten und das Gesetz über die politischen Parteien einzuführen. Auf dieser Tagung des „Großen Volkshurals“ wurden die Voraussetzungen für die Entwicklung eines Mehrparteiensystems in der Mongolei geschaffen.

Bereits am 15. Mai 1990 fanden die ersten freien demokratischen Wahlen statt. Nach dieser Wahl entstand eine politische Übergangsstruktur mit einem parlamentarischen Zweikammersystem. Der traditionelle „Große Volkshural“ mit 430 auf fünf Jahre gewählten Abgeordneten bildete die erste Kammer, das Gesetzgebungsorgan „Kleiner Staatshural“ mit seinen 50 Abgeordneten die zweite Kammer. So entwickelte sich eine demokratische Grundlage zur Umstrukturierung des

¹²⁸ Fritz (1999, S. 87f.) geht davon aus, dass die Bereitschaft zu gesellschaftlichen Reformen auch in der mongolischen Regierung vorhanden war.

¹²⁹ Vgl. Batsuch 2000, S. 28f.

alten politischen Systems in der Mongolei.¹³⁰ Obwohl die alte kommunistische Partei, die sich in „Mongolische Revolutionäre Volkspartei“ umbenannte, die Mehrheit im Großen Volkshural und im Kleinen Staatshural hatte, bildete sie gemeinsam mit der demokratischen Opposition eine „Konsensual-Regierung“.

Die neue Regierung nahm ihre Arbeit mit den folgenden Zielen auf:¹³¹

- möglichst schnelle Einführung einer Marktwirtschaft;
- Fortführung der Umstrukturierung der Staatsverwaltungseinheiten, angefangen von den höchsten Organen bis zu den lokalen Einheiten;
- Durchführung der Privatisierung von Staats- und Volkseigentum bei gleichzeitiger Berücksichtigung der alten Wirtschaftsstruktur;
- Schaffung rechtlicher Grundlagen einer marktwirtschaftlich orientierten, bürgerlichen, demokratischen Gesellschaftsordnung;
- Ausarbeitung theoretischer und politischer Konzepte für die Transformation der Mongolei;
- Schaffung politischer und wirtschaftlicher Stabilität.

In dieser Übergangsphase war es politisch sehr wichtig, nicht nur die hier verkündeten politischen Ziele anzustreben, sondern auch die politische und wirtschaftliche Stabilität im Lande zu bewahren. Durch die Beteiligung der Opposition¹³² wollte man einen breiten gesellschaftlichen Konsens erreichen, was auch gelungen ist. Aufgrund der Unterstützung der politischen Kräfte der Mongolei und der Beratung von ausländischen Verfassungsexperten konnte eine neue Verfassung bereits am 12. Februar 1992 verabschiedet werden.¹³³ Die gemischte Regierungsbildung spiegelte nicht nur den Übergangscharakter der mongolischen Demokratie während dieser Phase wider, sondern auch die Willenskraft und die Entschlossenheit der Nation, Reformen in die Wege zu leiten.

¹³⁰ Chuluunbaatar: Die nationaldemokratische Revolution vom Jahr 1990. In: Historisches Institut der Mongolischen Wissenschaftlichen Akademie (Hrsg.): Mongolei im 20. Jahrhundert. Ulaanbaatar 1995, S. 108ff. (in mongolischer Sprache).

¹³¹ Vgl. Batsuch 2000, S. 29f.

¹³² Die Opposition war ein „young men’s game“. (Gontschogdorj war 36 Jahre alt (Vorsitzender der MSDP – Mongolische Sozialdemokratische Partei), sein Hauptgegner Dsorig, 27 Jahre (Vorsitzender der MDU – Mongolische Demokratische Union). „Für die kooperative Strategie der MRVP lassen sich zwei Motive annehmen: Die alte Nomenklatura wusste zum einen nicht, mit welchen Programmen sie den heraufziehenden ökonomischen Problemen begegnen sollte und suchte daher zum zweiten neue Partner, die in der Lage sein würden, eine neue Wirtschaftspolitik zu initiieren.“ Ausführlich dazu: Fritz 1999, S. 87ff.

¹³³ Vgl. Batsuch 2000, S. 62ff.

Die neu in Kraft getretene Verfassung der Mongolei (siehe Anhang 4, S. 203) besteht aus 70 Artikeln, unterteilt in fünf Kapitel. Der Art. 3, 1 garantiert die Volkssouveränität und Art. 16, 10 das Recht auf die Gründung von Parteien und anderen Interessenverbänden. Als Verfassungsorgane werden genannt: ein unikamerales, 76 Sitze umfassendes Parlament (Legislative, siehe Abb. 8, S. 74); eine von einem Ministerpräsidenten geführte Regierung: ein vom Volk direkt gewählter Präsident (Exekutive, siehe Abb. 8, S. 74), und ein oberstes Gericht sowie ein Verfassungsgericht (Judikative, siehe Abb. 8, S. 74). Alles das lag bis 1989 jenseits der Vorstellung der mongolischen Intellektuellen. Somit wurde das Grundkonzept der kommunistischen Parteiherrschaft durch die Anerkennung liberal-demokratischer Werte – das Prinzip des demokratischen Rechtsstaats, der vom Volk ausgeübten obersten Gewalt, der politischen Vertretung, der Gewaltenteilung, des politischen Pluralismus und der Selbstverwaltung – aufgehoben.¹³⁴ Jedes dieser Prinzipien umfasst ganz bestimmte die Gesellschaftsordnung betreffende Inhalte, welche die unverzichtbare Grundlage für das Funktionieren des Staates und die Schaffung seiner institutionellen Grundlagen bilden. Aber die weisungsgebundene interne Verwaltungsstruktur, die bis 1990 dazu diente, die Einheit politischer Führung zu sichern und eine parteigebundene Verwaltung zu garantieren, wurde zwar teilweise auf der oberen Ebene der Staatsverwaltung verändert, besteht aber – trotz der Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems – in großen Teilen weiter.

3.2 Die mongolische Staatsverwaltung heute

Wie aus meinen bisherigen Ausführungen (3.1) zu ersehen ist, entwickelte sich die mongolische Staatsverwaltung aus einer „Clanföderation“ zu einer gezielten politischen und administrativen Zentralisierung im 13. Jahrhundert und später, im 20. Jahrhundert, ohne bedeutende Änderungen direkt von einer Fremdherrschaft zur anderen, vom Mandschurischen zum Demokratischen Zentralismus. Darin zeigt sich die Problematik der Demokratisierung, nämlich dass die Mongolei nie vergleichbare demokratische bzw. rechtliche Handlungsmechanismen in ihrem politischen System kannte. Deshalb ist es heute noch schwieriger, trotz der neuen Demokratiewelle (3.2) einen weiteren „Paradigmenwechsel“, wie er etwa in Frankreich 1982, in Italien 1994

¹³⁴ Vgl. Chuluunbaatar 1995, S. 109ff.

oder in Großbritannien 1996 erfolgt ist, zu initiieren. Der bisherige Entwicklungsweg nach 1990 (3.2.1) und dessen Problematik (3.2.2) sowie der erste Reformversuch, das Management Development Program (3.2.3), werden hier behandelt, um die verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen dieses Prozesses aufzuzeigen. Darüber hinaus soll auch die Problematik, die mit der beabsichtigten Verwaltungsreform verbunden ist, angesprochen werden und es soll verdeutlicht werden, welche föderativen Strukturelemente für den Aufbau der Verwaltungsautonomie erforderlich sein werden, um ein kulturell angepasstes Konzept für die mongolische Staatsverwaltung im Hinblick auf ihre demokratische Dezentralisierung entwerfen zu können.

3.2.1 Politische Wende nach 1992 in der Mongolei

Mit der Verabschiedung der neuen Verfassung im Jahre 1992 wurde ein historischer Wendepunkt der mongolischen Geschichte erreicht. Die in der Verfassung festgeschriebene politische und gesellschaftliche Orientierung macht deutlich, welchen Entwicklungsweg¹³⁵ die Mongolei nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems einschlagen sollte. In der Präambel der Verfassung werden politische und gesellschaftliche Zielvorstellungen wie folgt festgelegt:¹³⁶

- Festigung der Souveränität und der Gleichberechtigung von Stadt und Land, von Männern und Frauen;
- Achtung und Ehrung der Menschenrechte, der Freiheit, der Gerechtigkeit und der nationalen Einheit;
- Verehrung und Fortsetzung der nationalen, geschichtlichen und kulturellen Traditionen;
- Begründung und Weiterentwicklung einer humanen bürgerlichen demokratischen Gesellschaft.

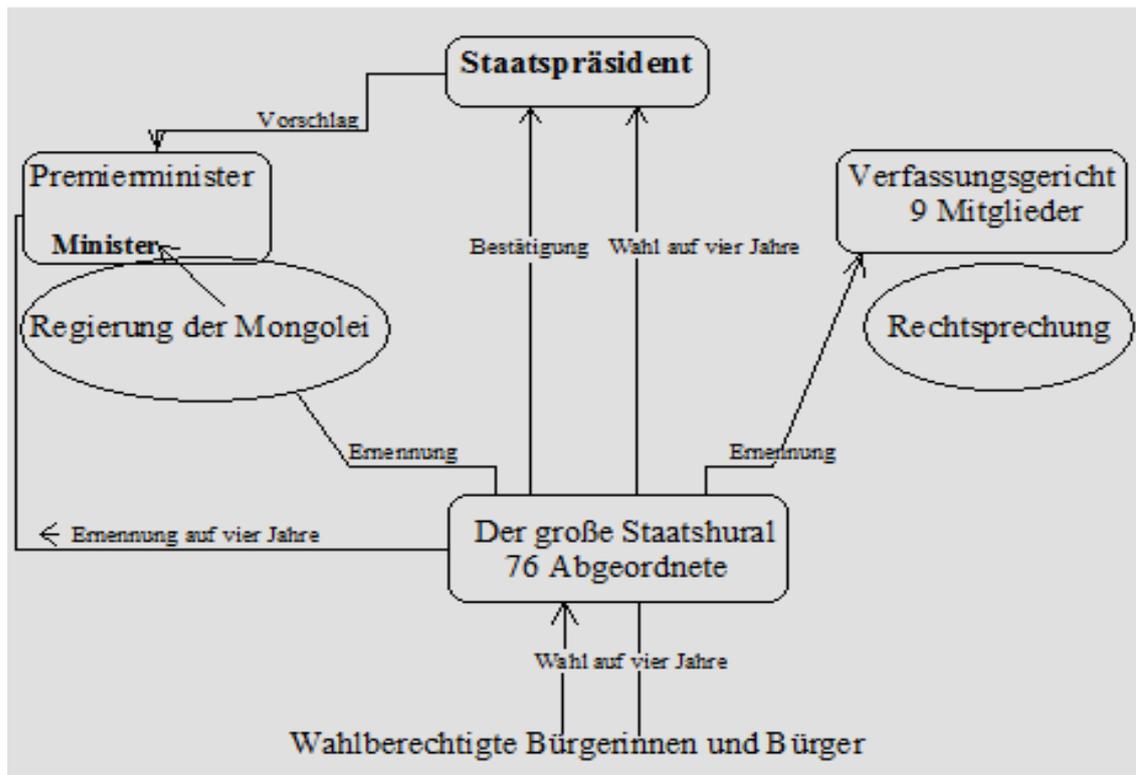
Diese Richtlinien beruhen auf den Wertvorstellungen und Leitbildern der Mongolei, die in allen Lebensbereichen der Gesellschaft verwirklicht werden sollen. Auf der Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Wertvorstellungen wurde der mongolische Staatsaufbau in der Übergangszeit von 1990 bis 1992 reformiert und auch strukturell in folgender Weise aufgebaut (siehe Abb. 8, S. 74):

¹³⁵ Der gesamte Reformprozess der Demokratie hat auf der Regierungsebene in der Mongolei begonnen. Es wurde von oben nach unten modernisiert. Daher ist die Frage schwer zu beantworten, ob die Bereitschaft der „Masse“ zur Demokratie tatsächlich vorhanden gewesen ist.

¹³⁶ Vgl. Batsuch 2000, S. 31f.

Abb. 8. Staatsaufbau der Mongolei nach 1992:

Quelle: Batsuch 2000, S. 31.



Westliche demokratische Werte fanden damit in der Mongolei ihren Niederschlag in der Verfassung von 1992. Ihre Umsetzung blieb in der politischen Realität eher ein Ziel der Regierungspolitik, als dass sie realisiert worden ist. Nach der 70-jährigen Kaderverwaltung war es schwierig, ohne große Vorbereitungszeit eine neue, bis dahin völlig unbekannte Verwaltungskultur in der mongolischen Staatsverwaltung einzuführen. Nach einer zweijährigen Einführungs- und Vorbereitungsphase fand die erste demokratische Wahl auf der Grundlage des allgemeinen, freien und direkten Wahlrechts am 28.06.1992 mit geheimer Stimmabgabe statt. Die erste demokratische Regierungsbildung kam allerdings ohne Beteiligung der Opposition zustande.

Der „Große Staatshural“ (Parlament, Abb. 8, S. 72) ist nicht nur eine Umbenennung des „Großen Volkshurals“ der Mongolischen Volksrepublik. Er hat alle Attribute eines neuen demokratischen Parlaments. Das Parlament ist laut der Verfassung von 1992 gemäß Art. 20 das höchste Verfassungsorgan und die gesetzgebende Gewalt. Durch die neue Verfassung begann die Staatsgewalt – *nach 70-jähriger Herrschaft der kommunistischen Volkspartei* – entsprechend dem demokratischen Prinzip der Gewaltenteilung ausgeübt zu werden. Die Formulierung in

der neuen Verfassung, dass der „Große Staatshural“ das höchste Organ der Staatsmacht sei, ist in Bezug auf das Prinzip der Gewaltenteilung widersprüchlich. Das Prinzip der Gewaltenteilung westlicher Demokratien ermöglicht es, dass die Staatsgewalt geteilt in Legislative, Exekutive und Judikative (siehe Abb. 8, S. 74) ausgeübt wird, damit die Staatsmacht wechselseitig begrenzt und gegenseitig kontrolliert wird. Laut obiger Formulierung ist nicht nur die Regierung (Art. 41, Abs.1 und 2 MV), sondern auch der Staatspräsident (Art. 35, Abs. 1 MV), obwohl er vom Volke direkt gewählt wird (Art. 31 MV), gegenüber dem Großen Staatshural für seine Tätigkeit verantwortlich. Diese Kompetenzverteilung zugunsten des Großen Staatshurals erinnert in gewissem Sinne an die führende Rolle der ehemaligen kommunistischen Partei und ihre Stellung im politischen System der Mongolei.

Trotz des historischen Rückbezuges und der rechtlichen Stellung des Großen Staatshurals hat man durch den reformierten Staatsaufbau die ersten Schritte in Richtung einer demokratischen Entwicklung in der Mongolei gewagt. Sicherlich ist der gesamte Staatsaufbau auch in Zukunft noch entwicklungsbedürftig. Die mongolische Verfassung ist an dem Prinzip der repräsentativen Demokratie orientiert. Gemäß Art. 22, Abs. 1 MV ist das Mitglied des Großen Staatshurals ein Vertreter des Volkes und hat die Interessen aller Bürger zu vertreten und zu achten. Die Abgeordneten werden durch allgemeine, freie und direkte Wahlen mit geheimer Stimmabgabe auf vier Jahre gewählt. Zum Abgeordneten des Großen Staatshurals kann jeder Wahlberechtigte werden, sofern er das 25. Lebensjahr vollendet hat. Das Parlament kann sich selbst auflösen (Art. 22, Abs. 2 MV), wenn mindestens eine Zweidrittel-Mehrheit der Abgeordneten des Großen Staatshurals konstatiert, dass das Parlament nicht in der Lage ist, seine Kompetenzen voll wahrzunehmen, oder wenn der Präsident unter bestimmten Umständen nach Beratung mit dem Vorsitzenden des Großen Staatshurals einen solchen Vorschlag äußert.

Das Parlament der Mongolei bestimmt die Richtlinien der Innen- und Außenpolitik des Staates (Art. 25, Abs. 1, Satz. 2 MV), was in Deutschland gemäß Art 65, Abs. 1 GG im Aufgabenbereich des Bundeskanzlers liegt. Das Parlament hat außerdem unzählige Aufgaben, die nach dem Art. 25 der mongolischen Verfassung von ihm wahrgenommen werden sollen. Diese sind z. B. die Gesetzgebung, die Bekanntgabe der Wahl des mongolischen Präsidenten und des Parlaments, die Bildung der Regierung sowie die Annahme des Rücktritts oder der Abberufung der Regierung, Bestätigung des Präsidenten in seinem Amt, Annahme des Rücktritts bzw. Abberufung

und Bildung des Nationalen Sicherheitsrates. Das Parlament hat einen Vorsitzenden, den Präsident des Parlaments und einen Vizevorsitzenden, die aus den Reihen und auf Vorschlag der Abgeordneten für vier Jahre gewählt werden (Art. 24, Abs. 2 MV). Es arbeitet in den ständigen Ausschüssen (Art. 28, Abs. 1 MV).

Das Parlament erfüllt seine Aufgaben mit Hilfe von Sitzungen, von ständigen und zeitweiligen Ausschüssen, Unterausschüssen und der Fraktionen. Jeder Abgeordnete kann gleichzeitig in bis zu drei ständige Ausschüsse gewählt werden. Weitere einzelne parlamentarische Angelegenheiten der Organisationsstrukturen, Vollmachten und Tätigkeiten werden durch das „Gesetz über den Großen Staatshural“ und durch die „Geschäftsordnung des Großen Staatshurals“ geregelt. Die Sitzung ist die grundlegende Form der parlamentarischen Arbeit des Großen Staatshurals. Es gibt drei Arten von Sitzungen – vergleichbar mit dem japanischen Parlament: reguläre, nicht reguläre und außerordentliche. Reguläre Sitzungen finden halbjährig statt und dauern mindestens 75 Sitzungstage (Art. 27, Abs. 2 MV).

Die exekutive Gewalt wird durch eine von einem Ministerpräsidenten geführte Regierung und einen direkt gewählten Präsidenten ausgeübt. Der Staatspräsident der Mongolei ist das Oberhaupt des Staates und Symbol der Einheit des mongolischen Volkes (Art. 30, Abs. 1 MV). Der Präsident wird direkt gewählt und hat das Recht, den Ministerpräsidenten nach Konsultationen mit der Mehrheitspartei zu nominieren. Aber das Recht zur Ernennung von Ministerpräsident und Regierung sowie die Entscheidung über ihre vorzeitige Abberufung liegen beim Parlament (Art. 40, Abs. 2 und Art. 43, Abs. 3 MV).

Der Präsident besitzt in Bezug auf die direkte Machtausübung nur eingeschränkte Rechte. Die wichtigste Einflussmöglichkeit des Präsidenten besteht in seinem Recht, gegen ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz sein Veto einzulegen, das nur mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmt werden kann (Art. 33, Abs. 1, Satz 1 MV). Im Falle einer Kohabitation kann der Präsident damit die Beschlüsse des Parlaments blockieren. Außerdem hat er das Recht (Art. 33 MV), dem Großen Staatshural die Ernennung des Ministerpräsidenten vorzuschlagen sowie in das Parlament den Vorschlag zum Rücktritt der Regierung einzubringen, der Regierung in Fragen, die unter seine Vollmachten fallen, Orientierung zu geben, das Land in den auswärtigen Beziehungen zu vertreten und internationale Verträge zu unterzeichnen. Mit Zustimmung des Großen Staatshurals hat er das Recht, die Botschafter der Mongolei in anderen Staaten zu ernennen bzw. abuberufen, die Akkreditierungs- bzw.

Abberufungsschreiben der Botschafter anderer Staaten in der Mongolei entgegenzunehmen, höchste staatliche oder militärische Ränge sowie Orden und Medaillen zu verleihen, Begnadigungen stattzugeben und über Fragen der Genehmigung und der Entlassung aus der Staatsbürgerschaft der Mongolei sowie der Gewährung von Asyl in der Mongolei zu entscheiden. Trotz der eingeschränkten Rechte bei der direkten Machtausübung kann der Präsident als Oberkommandierender der Streitkräfte der Mongolei (Art. 33, Abs. 2 MV) und als Vorsitzender des Nationalen Sicherheitsrates in erheblichem Maße Einfluss ausüben.

Wie bereits erwähnt, ist der mongolische Präsident dem Großen Staatshural gegenüber verantwortlich, obwohl er vom Volk direkt gewählt wird. Diese schwache Stellung des Präsidenten liegt darin begründet, dass man bei der Ausarbeitung der mongolischen Verfassung aufgrund der 70-jährigen Geschichte mit einer Einparteienherrschaft daran gedacht hat, dass präsidentiale Regierungssysteme als anfällig für autoritäre Tendenzen gelten. Wenn der Staatspräsident seinen Amtseid bricht oder der Verfassung bzw. seinen Vollmachten zuwider handelt, so erörtert der Große Staatshural dieses anhand der Schlussfolgerungen der Verfassungsaufsicht und beschließt mit absoluter Mehrheit seiner auf der Tagung anwesenden Mitglieder über dessen Amtsenthebung (Art. 35, Abs. 2 MV).

Die am 14. Februar 1992 in Kraft getretene Verfassung definiert die Regierung als höchstes staatliches Exekutivorgan nach dem Art. 38, Abs. 1. Die Regierung der Mongolei (siehe Abb. 8, S. 74) wird von der Mehrheit des mongolischen Parlaments gewählt und besteht aus dem Ministerpräsidenten sowie aus neun Ministern. Der Ministerpräsident steht der Regierung vor. Sowohl der Ministerpräsident als auch die gesamte Regierung sind dem Großen Staatshural gegenüber für ihre Arbeit verantwortlich. Der Ministerpräsident wird auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Großen Staatshural auf die Dauer von vier Jahren ernannt. Die vom Ministerpräsident vorgeschlagenen Ministerkandidaten werden mit der Zustimmung des Parlaments von ihm berufen. Gemäß Art. 43 der mongolischen Verfassung tritt die Regierung vor Ablauf ihrer Amtszeit zurück,¹³⁷

- wenn der Ministerpräsident zu der Überzeugung gelangt, dass die Regierung nicht in der Lage ist, ihre Kompetenzen ausüben zu können;

¹³⁷ Vgl. Batsuch 2000, S. 35f.

- wenn der Ministerpräsident oder aber mindestens die Hälfte der Regierungsmitglieder zurücktreten;
- wenn der Staatspräsident den Vorschlag im Parlament äußert, dass die Regierung zurücktritt und dies vom Parlament gebilligt wird;
- wenn ein Viertel der Abgeordneten des Parlaments den Vorschlag zum Rücktritt der Regierung im Parlament formuliert und dieser von der Mehrheit unterstützt wird.

Das mongolische Parlament entscheidet über die Struktur, Zusammensetzung und Veränderung der Regierung auf der Grundlage der Vorschläge des Ministerpräsidenten nach Konsultation mit dem Staatspräsidenten per Gesetz (Art. 39, Abs. 2 MV). Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Gewaltenteilung und der Garantie des Rechtsstaates sind eigenständige Gerichte und eine unabhängige Rechtsprechung, deren rechtliche Grundlagen auch in der neuen mongolischen Verfassung in den Artikeln von 47 bis 56 zu finden sind. Die Garantie des Rechtsstaates wird durch das Verfassungsgericht in der Mongolei gesichert.

Das Verfassungsgericht der Mongolei ist das Organ mit allen Vollmachten der höchsten Instanz zur Kontrolle der Einhaltung der Verfassung, zur Beurteilung von Verletzungen ihrer Bestimmungen und zur Schlichtung von Streitfällen (Art. 64, Abs. 1 MV). Das Verfassungsgericht besteht aus neun Mitgliedern, die durch den Großen Staatshural für einen Zeitraum von sechs Jahren ernannt werden (Art. 65, Abs. 1 MV). Der Große Staatshural, der mongolische Präsident und das Oberste Gericht der Mongolei schlagen jeweils drei Kandidaten für das Verfassungsgericht vor. Der Vorsitzende des Verfassungsgerichts wird mit Mehrheit aus der Zahl der neun Mitglieder für drei Jahre gewählt. Er kann einmal wiedergewählt werden (Art. 65, Abs. 2 MV). Wenn der Vorsitzende oder Mitglieder des Verfassungsgerichts das Recht verletzen, dann können er/sie durch den Großen Staatshural abberufen werden (Art 65, Abs. 4 MV).

Das Oberste Gericht, das bei der Ernennung der Kandidaten des Verfassungsgerichtes Mitbestimmungsrecht hat, ist das ranghöchste Organ des mongolischen Gerichtssystems. Es besteht aus dem obersten Gericht und den Gerichten der Aimags, den Sumongerichten, Zwischensumongerichten und Gerichten der Stadtbezirke (Art. 48, Abs. 1 MV). Derzeit gibt es Bemühungen, ein Verwaltungsgericht zu konstituieren. Außerdem können gemäß Art. 48 der mongolischen Verfassung spezielle Gerichte, wie Gerichte für Strafsachen, Zivilgerichte und Verwaltungsgerichte, gebildet werden. Obwohl die richterliche

Unabhängigkeit durch Art. 49, Abs. 1 bis 4 MV gewährleistet ist, gibt es jedoch in der Praxis ständig Probleme bezüglich der geringen Besoldung der Richter. Die Richter des Obersten Gerichtes der Mongolei werden durch den Präsidenten, nachdem sie vom Generalrat der Gerichte vorgestellt wurden und vom Großen Staatshural gewählt worden sind, ernannt. Der Generalrat der Gerichte ist für die Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit und der Eigenständigkeit der Gerichte zuständig. Der Oberste Richter wird durch den Präsidenten für den Zeitraum von sechs Jahren auf Vorschlag des Obersten Gerichtes aus den Mitgliedern ernannt (Art. 51, Abs. 2 MV). Trotz des weitgehend fehlenden Rechtsstaatsverständnisses ist das Fundament eines Rechtsstaates gelegt. Gemäß Art. 66, Abs. 1 MV überprüft und entscheidet das Verfassungsgericht der Mongolei auf eigene Initiative bzw. auf der Grundlage von Petitionen der Bürger oder Anfragen des Großen Staatshurals, des Präsidenten, des Premierministers, des Obersten Gerichtes und des Generalstaatsanwalts über Streitfälle im Zusammenhang mit der Verletzung der Verfassung. Das stellt nach einem 70-jährigen totalitären Rechtssystem und in der mongolischen Geschichte insgesamt einen großen Fortschritt dar und beansprucht eine umfangreiche gesellschaftliche Transformation.

3.2.2 Gegenwärtige Probleme der Staatsverwaltung

Im Vergleich zum alten Rechtssystem ist die Einführung einer unabhängigen Rechtsprechung ein bedeutender Fortschritt. Es scheint allerdings sehr schwierig zu sein, das mongolische Rechtssystem nach 70 Jahren, *in denen das Recht einseitig nach Vorstellungen der Partei ausgelegt wurde*, rechtsstaatlich zu transformieren. Es fehlen weitgehend das westliche Rechtsverständnis, die Denkmuster und die aus jahrzehntelanger Praxis gewonnenen Erfahrungen. Obwohl heute alle Gerichtsinstanzen ihre Gerichtsurteile auf der Grundlage des Kollegialprinzips treffen – wobei in einigen durch das Gesetz vorgegebenen speziellen Fällen die Richter allein die Entscheidung treffen –, kann in der Mongolei eine westlich geprägte judikative Ordnung noch nicht erwartet werden. Es ist kaum zu ermessen, welche gewaltige Umstellung einem Richter abverlangt wird, der sich vom ausschließlich durch den Willen der den Staat repräsentierenden Partei determinierten Recht der sozialistischen Staatsmacht hat leiten

lassen und nun zum objektiv und unbeeinflusst entscheidenden Garanten rechtsstaatlicher Ordnung wandeln soll.¹³⁸

Ein großer Nachholbedarf besteht in der Mongolei an der *Aus- und Fortbildung von Juristen und Beschäftigten* im öffentlichen Dienst. Deshalb hat das mongolische Parlament ein Programm für die Modernisierung des Rechtswesens in der Mongolei verabschiedet und darin ein gesamtes Kapitel der „Verbesserung des Bildungssystems von juristischem Fachpersonal“ gewidmet.¹³⁹ Der Große Staatshural wird dabei als das höchste Staatsorgan verstanden, das die gesamte Personalhoheit innehat, was in demokratischen Rechtsstaaten nicht üblich ist. Aber die Mongolei ist ein Entwicklungsland, das seit 1990 die alte kommunistische Kaderverwaltung in ein modernes Verwaltungssystem zu transformieren versucht. Die mongolische Staatsverwaltung sucht für unterschiedliche Problemlösungen ihr eigenes Modell. Die Probleme der staatlichen Verwaltung sind deshalb vielfältig: Sie bestehen z. B. in der Korruptionsanfälligkeit der Führungskräfte, Anpassungsproblemen an die neuen Aufgaben im Alltag und der Orientierungslosigkeit der Beschäftigten in der Verwaltung, usw.

Allgemein kann festgestellt werden, dass mit der Transformation der Verwaltung in der Mongolei wesentlich später, erst Jahre nach der politischen Wende, begonnen worden ist. Das hängt damit zusammen, dass man in der Mongolei zuerst großen Wert auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung und Stabilität legte und dabei die Transformation der Verwaltung vernachlässigte.¹⁴⁰ Außerdem fehlten bis zur Einführung der neuen Verfassung immer noch die rechtlichen Grundlagen für die notwendigen Reformmaßnahmen. Auch die Verwaltungswissenschaft in der Mongolei befindet sich noch in der Anfangsphase ihrer Entwicklung. Saffin (1976)¹⁴¹ stellt fest, dass die Verwaltungen in den Entwicklungsländern drei Aufgaben erfüllen müssen, die von denen in den entwickelten Industrieländern abweichen: Erstens sollen die Verwaltungen in den Wirtschaftsprozess aktiv intervenieren. Zweitens sollen sie einen gesellschaftlichen Wandel forcieren. Drittens müssen sie die politische und gesellschaftliche Integration bewerkstelligen. Dazu braucht man leistungsfähige Institutionen mit gut ausgebildetem Fachpersonal.¹⁴²

¹³⁸ Vgl. Reinhardt 1993, S. 11.

¹³⁹ Vgl. Verordnung des Großen Staatshurals der Mongolei 1998, Nr. 18 (in mongolischer Sprache).

¹⁴⁰ Vgl. Fritz 1999, S. 126ff.

¹⁴¹ Vgl. Saffin 1976, S. 65.

Die veraltete Struktur und die Handlungsweise der mongolischen Verwaltung erfüllen diese Anforderungen nicht, sondern sie verlangsamten aktuelle politische Veränderungen und die wirtschaftliche Entwicklung im Transformationsprozess. Man versucht seit 1990 in der Legislative, die Aufgabenüberschneidungen der Politik und der Verwaltung zu beseitigen. Die mongolische Verwaltung hat im alten System (siehe Abb. 7, S. 65), wie in allen anderen ehemaligen sozialistischen Ländern, eine vollziehende und verfügende Tätigkeit ausgeübt. Man spricht hier von der „Transmission des Parteiwillens“ im Verwaltungsprozess.¹⁴³ Im Grunde war die sozialistische Bürokratie identisch mit der politischen Führung der kommunistischen Partei.¹⁴⁴ Die sozialistische Verwaltung hatte eine wirtschaftliche und organisatorische Funktion, eine kulturell erziehende Aufgabe, eine Regelungsfunktion der Arbeit und des Konsums sowie eine Schutzfunktion in Bezug auf die Rechtsordnung und das staatlichen Eigentum.¹⁴⁵

In der Verwaltung herrschte ein Etatismus, eine auf die Staatsinteressen eingestellte Denkweise vor. Deshalb war es auch schwierig, die Aufgaben der Verwaltung und der Politik voneinander zu trennen und zu verstehen, warum eine solche Trennung in der Legislative notwendig sein müsste. Die Aufgaben einer modernen Verwaltung sind viel differenzierter als die einer Kaderverwaltung. Die Kernaufgaben der bürokratischen Verwaltung nach dem Idealtypus von Max Weber sind die Wahrung von Ordnung und Sicherheit, die Rechtspflege und die Interessenwahrnehmung nach außen.¹⁴⁶ Neben diesen Kernaufgaben hat die klassische Verwaltung noch gestaltende Aufgaben, wie Wirtschaftsförderung, Entwicklungsplanung, usw. Alle diese Aufgaben werden von entsprechenden funktionsfähigen Institutionen wahrgenommen und erledigt. Diese Institutionen mussten aber während der Transformations- und Entwicklungsphase der Verwaltung in der Mongolei erst gebildet werden.

¹⁴² Vgl. Batsuch 2000, S. 38ff.

¹⁴³ Vgl. König 1991, S. 177ff.

¹⁴⁴ Meyer, Gerd: Sozialistische Systeme: Theorie- und Strukturanalyse; Ein Studienbuch. Opladen 1979, S. 274.

¹⁴⁵ Vgl. Meyer 1979, S. 49.

¹⁴⁶ Püttner, Günter: Verwaltungslehre. 2. Aufl., München 1989, S. 37.

3.2.3 Das Management Development Programme und der erste Reformversuch

Um die Entwicklung der Verwaltung zu beschleunigen, aktuelle Probleme zu lösen und gleichzeitig demokratische Werte zu fördern, verabschiedete die Regierung 1996 nicht nur ein Gesetz gegen die Korruption des Führungspersonals, sondern auch ein Gesetz für den öffentlichen Dienst. Durch diese Gesetze ist die Situation¹⁴⁷ des Verwaltungspersonals in der Mongolei normalisiert worden, was am Anfang der 1990er Jahre schwierig erschien. Trotz der positiven Entwicklung im Hinblick auf die Modernisierung und die Verwaltungsreform muss aber betont werden, dass die Verwaltung ohne gut ausgebildetes Fachpersonal nicht institutionell verändert werden kann.¹⁴⁸ Die mongolische Regierung und ausländische Experten der Verwaltungswissenschaften sind sich einig, dass man in der Mongolei bei der Transformation bessere Ergebnisse erzielen kann, wenn innerhalb kurzer Zeit das nötige Führungspotenzial entwickelt würde.

Die Regierung hat 1994 ein sehr breit angelegtes Programm zur Managemententwicklung gestartet, um grundlegende Voraussetzungen für die Transformation der Verwaltung zu schaffen. Dieses Programm basiert auf dem „Management Development Programme der Mongolei“,¹⁴⁹ das von anderen internationalen Organisationen finanziell und fachlich seit 1993 unterstützt wurde. Das „Management Development Programme“ orientierte sich an den Zielen der Reform des öffentlichen Sektors und der Privatwirtschaft und der Stärkung des Managementpotentials.¹⁵⁰ Diese Ziele hatten zwei Schwerpunkte: Erstens wollte man die Aufgaben und Strukturen der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes in der Mongolei neu definieren¹⁵¹, gleichzeitig die Aus- und Fortbildung des Verwaltungspersonals möglichst schnell vorantreiben und die veraltete Motivationsstruktur im öffentlichen Dienst verbessern. Zweitens verfolgte man das Ziel,

¹⁴⁷ Es herrschte eine Orientierungslosigkeit unter den Beschäftigten, da ihnen das Wissen und die Erfahrung hinsichtlich demokratischer Strukturen fehlten. Die Veränderung in der Mongolei verlangte einen relativ intensiven Lernprozess.

¹⁴⁸ Auf der Konferenz „Das Erbe von Dschingis Khan im 21. Jahrhundert“ am 10. März 2003 in Berlin wies der ehemalige Präsident des mongolischen Parlaments von 1996 bis 2000, Gonchigdorj, in seinem Vortrag „Über die Entwicklung der Parteienlandschaft in der Mongolei“ darauf hin, dass die Basis der Entwicklung zur Demokratie das Fachpersonal sei.

¹⁴⁹ Dieses Programm wurde von der mongolischen Regierung ins Leben gerufen. Im Verwaltungsamt wurde eine Einheit für „strategisches Management“ eingerichtet, um dieses Programm zu koordinieren.

¹⁵⁰ Vgl. Batsuch 2000, S. 40f.

¹⁵¹ Dieses Ziel wurde durch die Verabschiedung des Gesetzes zum Öffentlichen Dienst der Mongolei im Jahre 1996 verwirklicht.

die Lokalverwaltung in der Mongolei zu verstärken, um die Demokratisierung und Dezentralisierung der Verwaltung auf dem Lande zu verwirklichen. Hauptschwerpunkte waren die Weiterentwicklung der lokalen Vertretungsorgane und Schulungsmaßnahmen für das Personal der Lokalverwaltung auf allen Hierarchieebenen. Im Rahmen dieses Programms wurden folgende Ziele neu formuliert:

- Neuformulierung der Aufgaben und Strukturen der Verwaltung auf allen Ebenen;
- Schaffung der Rechtsgrundlagen für den öffentlichen Dienst,
- Bildung der notwendigen Institutionen;
- Demokratisierung und Dezentralisierung der Lokalverwaltung;
- Überprüfung der administrativen Gliederung der Mongolei im Zusammenhang mit Wirtschaftszonen;
- Schaffung eines neuen Informationssystems für den öffentlichen Dienst;
- Unterstützung der Privatwirtschaft seitens der Verwaltung.

Die formulierten Ziele der Verwaltungsmodernisierung sollten zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes der Mongolei beitragen. Die Reform der Privatwirtschaft diente dazu, einerseits die Strukturen der staatlichen und privaten Unternehmen sowie die Aufgaben des Staates im Zusammenhang mit der Privatwirtschaft neu zu regeln, andererseits die Entwicklung der Privatwirtschaft, insbesondere die klein- und mittelständischen Unternehmen, zu unterstützen. Die Stärkung des Managementpotentials war die Grundlage weiterer Entwicklungen im Bereich von Management- und Personalausbildung. Hier sollen insbesondere Beratungseinrichtungen geschaffen und gestärkt werden. Um die Weiterbildung des Personals bezogen auf die Demokratisierung und Dezentralisierung zu unterstützen, wurde ein Konsortium für Bildungseinrichtungen der Managemententwicklung gegründet. Zur Verwirklichung dieser Ziele wurden ausländischen Fachexperten aus unterschiedlichen Ländern in die Mongolei eingeladen. Sie haben inzwischen in einzelnen Teilprojekten mit der Umgestaltung begonnen. In den letzten Jahren hat sich in der Praxis gezeigt, dass die Abstimmung und Koordinierung in unterschiedlichen Teilprojekten aufgrund der Verständigung und Informationsmängel schwierig waren. Die Regierung hat daher 1997 entschieden, einzelne Projekte dieses Programms in das jeweilige Ministerium zur eigenständigen Durchführung zu verlagern.¹⁵² Die Aktivierung des Regierungsprogramms wurde trotz der ausländischen fachlichen und

¹⁵² Vgl. Verordnung der Regierung der Mongolei 1997. Nr. 70 (in mongolischer Sprache).

finanziellen Unterstützung dem jeweilig zuständigen Ministerium übertragen. Durch die Übernahme in das jeweilige Ministerium wurde die Effektivität der Projekte in der Praxis jedoch reduziert.

Mit dem *Gesetzentwurf für Regionale Entwicklung der Mongolei von 2001*¹⁵³ stellte die Regierung fest, dass das „Management Development Programme“ bei der Reform der alten Kaderverwaltung einen beachtlichen Beitrag geleistet hat. Dennoch sind die Provinz- und Gemeindeverwaltungen auf dem Lande in der politischen Praxis nicht nennenswert reformiert worden. Sie sind immer noch finanziell und politisch von der Regierung abhängig und weisungsgebunden.¹⁵⁴ Durch eine zügige Ausbildung des Fachpersonals wurden allenfalls völlig neue Perspektiven eröffnet, um einen neuen öffentlichen Dienst in der Mongolei aufzubauen.

Die mongolische Verwaltung befindet sich heute in einer Übergangsphase von der alten Form der Kaderverwaltung in die moderne Form einer agil handelnden, ergebnis- und bürgerorientierten Verwaltung. Eine Voraussetzung, den technologischen Fortschritt und den gesellschaftlichen Wandel zu bewältigen, ist die Lernfähigkeit der Individuen und der Gesellschaft. Deshalb braucht die Mongolei eine lernfähige und selbst handelnde Verwaltung. Aus der Evolutionstheorie weiß man, „dass jedes existierende System zusammenbricht, wenn es nicht mehr in der Lage ist, sich mindestens so schnell weiterzuentwickeln wie seine Umwelt“.¹⁵⁵ Der Prozess der Transformation von der Kaderverwaltung in eine moderne lernfähige und selbst handelnde Verwaltung ist in der Mongolei deshalb noch schwieriger als in anderen Ländern, da es bis 1990 kein Privateigentum sowie keinerlei finanzielle und institutionelle Selbstständigkeit gegeben hat. Nachdem die Partei ihre führende Rolle verloren hatte, musste sich der Staat selbst neu definieren, seine Aufgaben neu formulieren und diese verteilen.

Durch die Neugründung des Staates entstanden völlig neue politische Sektoren, die bis dahin in der Mongolei gar nicht regelungsbedürftig waren. Die Exekutive versuchte seit 1990, die Aufgabenüberschneidungen von Politik und Verwaltung zu beseitigen. Auf der Grundlage des Gesetzes für den Öffentlichen Dienst und nach der

¹⁵³ Die Regierung hat im Jahre 2001 einen Gesetzentwurf für die Entwicklung der ländlichen Regionen ausgearbeitet. Die 21 Provinzen sollen in vier Regionen als Einheit zusammengefasst werden, um ihre politische Effektivität zu verstärken und das politische Verhältnis zwischen der Zentralregierung und den Lokalverwaltungen auf ein ähnliches Niveau zu bringen. Dieses Gesetz kann als weiterer Schritt zur Dezentralisierung der Lokalverwaltung betrachtet werden, ist aber nicht verwirklicht worden.

¹⁵⁴ Vgl. mongolische Verfassung von 1992 Art. 60, Abs. 2 und Art. 62, Abs. 1.

¹⁵⁵ Vgl. Reichardt 1999, S. 64.

Durchführung des „Management Development Programme“ der Mongolei ist eine *zweite Phase* der Verwaltungsreform gestartet worden.

3.2.4 Die neue Aufgabenverteilung und Verwaltungsstruktur

Die Verfassung der Mongolei sieht in Art. 46, Abs. 2, ein Berufsbeamtentum vor, das der Staatsverwaltung ermöglichen soll, eine aktive Personalpolitik zu betreiben. Der öffentliche Dienst ist in der Mongolei als „Tätigkeit zur Erfüllung und Verwirklichung der Ziele und Funktionen des Staates im Rahmen der ihm übertragenen Vollmacht und unter Beachtung der Verfassung und sonstiger Gesetze der Mongolei“ zu verstehen.¹⁵⁶ Dieses Gesetz zum Öffentlichen Dienst der Mongolei kann als Rahmengesetz zur Modernisierung der staatlichen Verwaltung betrachtet werden. Es regelt folgende Bereiche:¹⁵⁷

- **Politischer Dienst:** Dazu gehören politische Ämter durch Wahl oder Ernennung.
- **Verwaltungsdienst:** Dieser Bereich ist der Kernbereich des öffentlichen Dienstes in der Mongolei. Jeder Bürger oder jede Bürgerin, die bestimmte Voraussetzungen laut § 16, Satz 2, des Gesetzes zum Öffentlichen Dienst erfüllt, kann nach einer Eignungsprüfung in diesem Bereich eine Stelle übernehmen. Die Hauptvoraussetzung bei der Eignungsprüfung ist die fachliche Qualifikation. Einzelheiten der Eignungsprüfung, Probezeit, Ernennung als Beamter, Beurteilung, Besoldung, Versorgung werden durch die Verordnungen geregelt.
- **Sonderdienst:** Hierzu gehören gemäß § 8, Satz 1 des Gesetzes zum Öffentlichen Dienst (GÖD) z. B. Richter, Staatsanwälte, Mitglieder des Verfassungsgerichts, der Vorsitzende und die Mitglieder des Wahlvorstandes, Offiziere, Hauptfeldwebel, Vollstreckungsbeamte der Streitkräfte oder anderer Militär- und Nachrichtendienste usw., alle Dienststellen der Ordnungsverwaltung.
- **Dienstleistungsbereich:** Dieser Bereich umfasst in der Mongolei nach deutschem Verständnis öffentliche Stellen, in denen die Personen auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages eingestellt worden sind. Zu diesem Bereich gehören vor allem Stellen, in den Eigenbetrieben der Verwaltung und in der Verwaltung des Staates.

¹⁵⁶ Vgl. Das Gesetz zum Öffentlichen Dienst der Mongolei 1996. § 3, Satz 3.

¹⁵⁷ Vgl. Batsuch 2000, S. 45f.

Gemäß diesem Gesetz ist eine neue Zentralbehörde für den Öffentlichen Dienst mit dem Namen „Rat für den Staatlichen Verwaltungsdienst“ (§ 34, GÖD) gegründet worden, um obige Regelungen in die Praxis umzusetzen. Sie besteht aus drei ständigen und vier nichtständigen Mitgliedern. Ihre Entscheidung ist kollegial. Diese Behörde hat keinen eigenen Arbeitsstab. Die Aufgaben des Arbeitsstabes werden vom Regierungsverwaltungsamt übernommen. Die wichtigsten Aufgaben des Rates für den Staatlichen Verwaltungsdienst sind die Koordinierung der Tätigkeiten bei der Entwicklung eines nationalen Führungspotentials, die Organisation der gesetzlichen Vorschriften für den öffentlichen Dienst bei der Umsetzung, die fachliche und methodische Hilfestellung bei der Einhaltung des Gerechtigkeitsprinzips, die Entscheidung und Überprüfung der in diesem Zusammenhang auftretenden Konflikte, der Aufbau eines umfassenden Systems von Personalakten und der Registrierung, die Planung und Sicherstellung des Personalbedarfs, die Koordinierung der Ausbildungs- und Forschungstätigkeiten des öffentlichen Dienstes und die Unterbreitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes der Mongolei.¹⁵⁸

Diese Regelungen sind dazu gedacht, die Grundlagen eines politisch unabhängigen Berufsbeamtentums in der Mongolei zu schaffen. Es gibt auch konkrete Maßnahmen für folgende Bereiche, die in Zukunft in der Mongolei entwickelt und durchgeführt werden sollen:¹⁵⁹

- Ausbildung der Beamten,
- Verbesserung der Lebensbedingungen der Beamten,
- Soziale Sicherung der Beamten,
- Separate Regelung für Ferien und Urlaub der Beamten,
- Sicherheitsregelung der Beamten.

Einige dieser Maßnahmen sind im Moment noch in der Vorbereitung bzw. in der Durchführung begriffen. So entstehen eine völlig neue Organisation in der öffentlichen Verwaltung und ein neues Verständnis, das vor einigen Jahren noch nicht in der Mongolei existierte. Der Reformprozess der Staatsverwaltung ist heute keinesfalls abgeschlossen. Die gegenwärtige Entwicklung der mongolischen Verwaltung zeigt, dass die Koordination zwischen den Ministerien, den untergeordneten Behörden und anderen staatlichen und nicht staatlichen Institutionen sowohl rechtlich als auch

¹⁵⁸ Vgl. Das Gesetz zum Öffentlichen Dienst der Mongolei 1996. § 34.

¹⁵⁹ Vgl. Das Gesetz zum Öffentlichen Dienst der Mongolei 1996. § 33, Satz 4.

institutionell noch entwicklungsbedürftig ist. Das mongolische Parlament hat auf Vorschlag des Projektteams 1996 „Mongolian State Policy on Reforming Government Processes and the General System of Structure“ die Aufgaben der Legislative wie folgt neu verteilt (siehe Tabelle 2, S. 87):¹⁶⁰

Tabelle 2. Aufgabenverteilung der Legislative ab 1996:

Institutionen	Funktionen
Premierminister, Regierungskabinet, Regierungsverwaltungsamt	<i>Führungsfunktion auf der nationalen Ebene, Festlegung der strategischen Richtlinien</i>
Institutionen für allgemeine Führungsfunktionen	<i>Richtlinien für die Politik und Planung des Landes</i>
Linienministerien	<i>Richtlinien der ressortspezifischen Politik und Planung</i>
Regulierungsbehörden	<i>Regulierung</i>
Ausführungsbehörden	<i>Dienstleistungen</i>
Lokalverwaltung	<i>Führungs- und Dienstleistungsfunktionen auf der lokalen Ebene</i>
Staatsunternehmen	<i>Produktions- und Dienstleistungsfunktion, Unterstützung der Prioritäten der Regierung</i>
GmbHs mit staatlichen Anteilen	<i>Produktions- und Dienstleistungsfunktion</i>
Nichtstaatliche Organisationen (NGO s)	<i>Erledigung von Aufgaben auf der Grundlage von Verträgen</i>

Im Zuge der vielfältigen Reformversuche in der staatlichen Verwaltung der Mongolei hat bereits ein Paradigmenwechsel stattgefunden, der als eine Neubestimmung gemeinsamer Regeln, Traditionen und deren zugehörigen Interpretationen bezeichnet werden kann. In der Anfangsphase der Verwaltungstransformation suchte man nur vorübergehende Lösungsmöglichkeiten für die vorhandenen Probleme und schenkte vor allem der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beseitigung der Haushaltsdefizite Aufmerksamkeit. Man hat das Budget von Ministerien und Behörden drastisch reduziert, Fachpersonal abgebaut, Behörden zusammengelegt und sogar einige Behörden abgeschafft, um Geld in der Verwaltung zu sparen. Diese Maßnahmen waren die Folgen der Finanznot. Einige Dienstleistungen, die früher kostenlos waren, werden nun gegen Gebühren angeboten. Die Veränderungen

¹⁶⁰ Vgl. Rinchinbazar 2000, S. 44.

haben jedoch nicht bewirkt, dass die öffentliche Verwaltung ihr Leistungspotential steigern konnte. Daher war es notwendig, eine gründliche Umstrukturierung vorzunehmen.

Mit der neuen Aufgabenverteilung und der Gründung neuer Verwaltungsinstitutionen seit 1996 versuchte man, eine Trennung von Verwaltung und Politik in der Mongolei zu erreichen. Gemäß § 18, Abs. 6 des Gesetzes über die Regierung der Mongolei (GRM) muss das tägliche Geschäft eines Ministeriums von einem Staatssekretär geleitet werden.¹⁶¹ 1996 hat man zum ersten Mal den Posten eines Staatssekretärs eingeführt. Damit sind die politische und fachliche Führung der Verwaltung getrennt worden. Laut § 18, Abs. 9 dieses Gesetzes (GRM) ist ein Regierungswechsel oder ein Ministerwechsel kein Grund, den Staatssekretär zu entlassen. Der Staatssekretär ist kein politischer Beamter wie die Staatssekretäre in der Bundesrepublik Deutschland. Trotz dieses Versuchs der Trennung von Politik und Verwaltung gibt es in der Mongolei zwei Verwaltungsebenen, die sich nach wie vor überschneiden: die Zentralverwaltung und die Lokalverwaltung (siehe Abb. 9, S. 89).

Zu den Zentralverwaltungsebenen gehören das Parlament, die Verwaltung des Präsidenten, die Regierung, der Rechnungshof der Mongolei, die Ministerien sowie die Agenturen der Ministerien. Die Ministerien werden in zwei Gruppen unterteilt: die Zentralministerien mit allgemein ressortübergreifenden Aufgaben (wie Finanzministerium, Außenministerium und Justizministerium) und die Linienministerien, die für bestimmte Ressorts zuständig sind (wie Umweltministerium, Ministerium für Infrastruktur und Entwicklung, Kulturministerium, Gesundheitsministerium und Verteidigungsministerium). Die Agenturen sind nachgeordnete Behörden von Ministerien, die sich in Regulierungs- und Ausführungsagenturen unterteilen. Die Regulierungsagenturen haben Aufsichts- und Kontrollfunktionen beim Vollzug des Gesetzes und bei der Einhaltung der Standards und der Normen. Somit nehmen diese Behörden die Aufgaben der Ordnungsverwaltung wahr. Die Ausführungsagenturen führen dagegen die Gesetze und die Politik der Regierung durch.

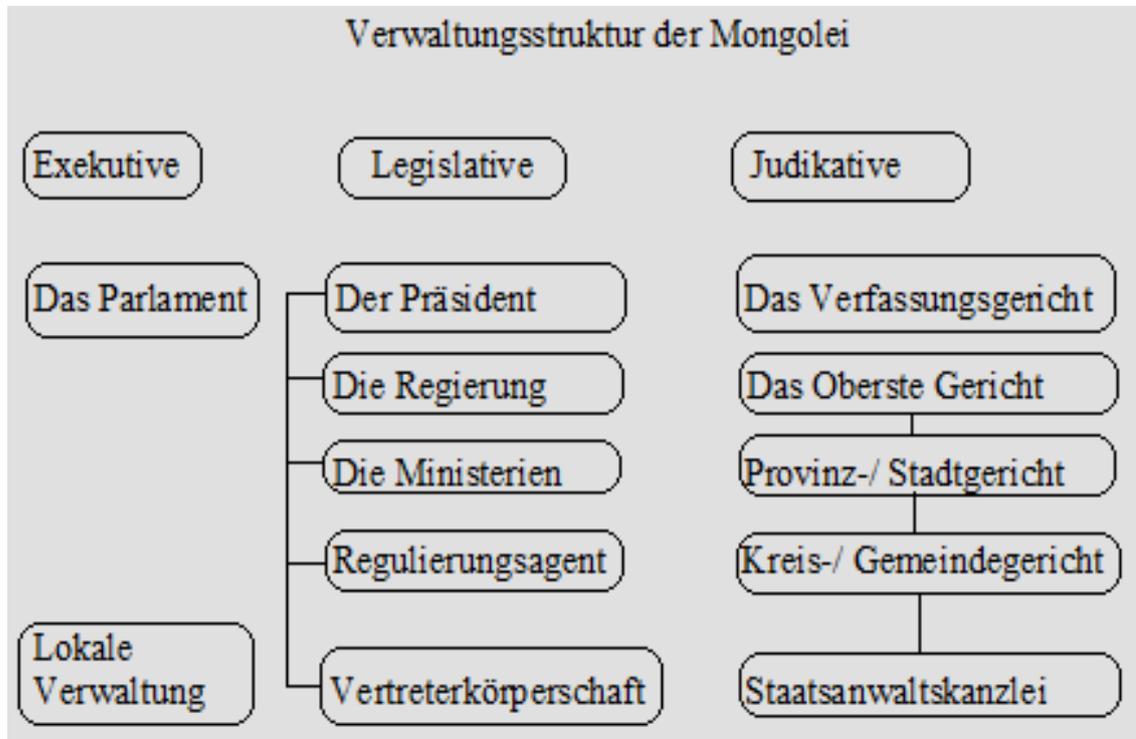
Die Lokalverwaltung der Mongolei besteht hingegen aus 21 Verwaltungseinheiten der Provinzen mit der Hauptstadt Ulaanbaatar, 332 Sumons (Kreisen) sowie 1620 Bags (Gemeinden). Die Hauptstadt „Ulaanbaatar“ hat eine

¹⁶¹ Vgl. Batsuch 2000, S. 52f.

Sonderstellung gemäß dem „Gesetz über die Rechtslage der Hauptstadt“ (GRH). Die Hauptstadt besteht aus 12 Bezirken (Duureg) und 119 Stadtvierteln (Horoo).

Abb. 9. Verwaltungsstruktur der Mongolei seit 1992:

Quelle: Rinchinbazar 2000, S. 43.



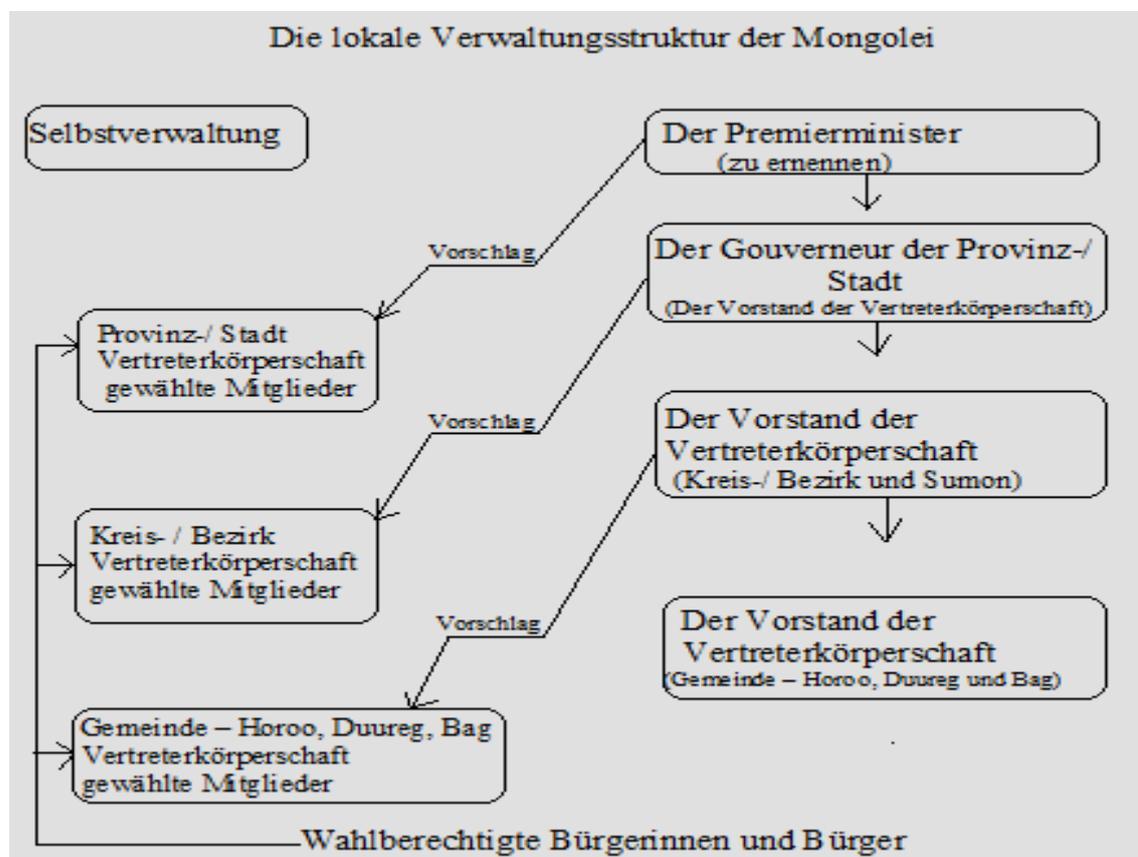
Auf jeder Ebene der Lokalverwaltungen gibt es gewählte Vertreterversammlungen, die nach der Verabschiedung der Verfassung von 1992, Art. 60, Abs. 2, in der Lokalverwaltung eingeführt wurden. Die Vertreterversammlung wird auf der örtlichen Ebene gewählt. Der Vorstand der Vertreterversammlungen (vergleichbar mit dem Bürgermeister der Kommunen in Europa) wird auf jeder Ebene von der Vertreterversammlung gewählt und dann von der nächsthöheren Verwaltungsebene bestätigt (§ 10. Abs. 2 des Gesetzes über die Administrativ-Territoriale Einheit der Mongolei und ihre Leitung). Die Vorsitzenden¹⁶² (Gouverneur) auf allen Ebenen der Lokalverwaltung haben eine Doppelfunktion (siehe Abb. 10, S. 90). Sie sind sowohl Vertreter der Zentralverwaltung als auch rechtlich verpflichtet, die Beschlüsse der gewählten Versammlungen im Selbstverwaltungsbereich umzusetzen. Dadurch, dass die Vorsitzenden der Vertreterversammlungen einerseits gewählt und andererseits die Vertreter der Zentralverwaltung sind, befinden sie sich in einer politischen Schlüsselfunktion. Als Vertreter der Zentralverwaltung sind sie verpflichtet,

¹⁶² Dieser Ausdruck wird in der Arbeit verwendet, damit beim Lesen keine Irritation entsteht.

Gesetze, Rechtsvorschriften und andere Entscheidungen der Regierung oder der nächsthöheren Verwaltungsebene zu vollziehen, ohne die Entscheidung mitbestimmen zu können (§ 10, Abs. 5, des Gesetzes über die Administrativ-Territoriale Einheit der Mongolei und ihre Leitung). Für sie gibt es kein Recht auf Mitwirkung. Die *Aufgabenverteilung* der Verwaltung scheint in der Mongolei keinesfalls abgeschlossen zu sein, weil die Koordinierungs- und Ausführungsbefugnisse der Vorsitzenden (Gouverneur) in der hierarchisierten Staatsgliederung unter der zentralen Aufsicht der Regierung keine Kompetenzverteilung, sondern nur eine gewisse Arbeitsteilung haben.

Abb. 10. Lokale Verwaltungsstruktur der Mongolei seit 1992:

Quelle: Rinchinbazar 2000, S. 117.



Die Transformation der mongolischen Verwaltung befindet sich noch in der Anfangsphase. Die strukturellen Veränderungen nach der Einführung der mongolischen Verfassung 1992 und des Gesetzes über die Administrativ-Territoriale Einheit der Mongolei lassen sich durch folgende Systematik verdeutlichen. Man kann gegenwärtig in der Mongolei, strukturell gesehen, von einer „dezentrierten Staatsverwaltung mit

Selbstverwaltungselementen¹⁶³ sprechen. Politisch und funktional ist die mongolische Lokalverwaltung noch in der alten Handlungsmethode des doppelten Unterstellungsprinzips verblieben (siehe Abb.10, S. 90). Das Prinzip der „doppelten Unterstellung“ gilt, heute auch in veränderter Form, weiter. Während es früher in der Anhängigkeit von der Parteiorganisation bestand, wird es jetzt von der Zentralverwaltung und von der lokalen Vertreterversammlung ausgeübt.

Trotz der Versuche, die Staatsverwaltung auf der Ebene der Lokalverwaltung strukturell und funktional zu verändern, fehlen einerseits fachliche und praxisorientierte Weiterbildungsmaßnahmen für die mongolischen Verwaltungsbeamten in den Provinzen und Gemeinden, andererseits mangelt es an der Erlangung eigener Kompetenzen. Um fachliche und praxisorientierte Bildungsmaßnahmen zu ermöglichen, bietet die mongolische Regierung seit 2002 Seminare in städtischen und ländlichen Regionen (separat in vier Gebieten¹⁶⁴) an. Als Ziele der Reformbemühungen auf der Ebene der Lokalverwaltung bleiben gegenwärtig die Dezentralisierung und die weitere Demokratisierung, also die Stärkung der rechtlichen Stellung sowie die Regionalisierung der Politik bestehen. Mit der Verabschiedung der neuen Verfassung vom 1992 veränderte sich die staatliche Aufgabenwahrnehmung, da die neue Verfassung der Mongolei, Art. 59, Abs. 1, das Prinzip der Selbstverwaltung auf der Ebene der Lokalverwaltung anerkennt. Inzwischen wurden folgende Gesetze zusätzlich verabschiedet:

- Gesetz über die Administrativ-Territoriale Einheit und ihre Leitung,¹⁶⁵
- politisches Dokument über die Richtlinien der Regierungsaktionen und die Reform der allgemeinen Systemstruktur durch den Staat,¹⁶⁶

¹⁶³ Bolay, Friedrich W. u. a. (Hsrg.): Qualifikation des Verwaltungsnachwuchses der Mongolei. Gutachten zur Prüfung und Planung des Vorhabens im Auftrag der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung. Unveröffentlichtes Projektgutachten, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung. Berlin 1995, S. 20.

¹⁶⁴ Die Seminare in städtischen und ländlichen Regionen haben in vier Gebieten stattgefunden: in den städtischen Regionen – Mitte: vom 08.06.02 bis 10.06.02, Ulaanbaatar, Darhan, Erdenet und Töv Aimag; in den südlichen Regionen – Dornogobi: vom 12.06.02 bis 14.06.02, Dornogobi, Dornot, Khentie, Sukhbaatar, Gobisumber, Ömnögobi und Dundgobi; in den mittleren Regionen – Öwörkhangai: vom 18.06.02 bis 20.06.02, Öwörkhangai, Arkhangai, Bulgan, Bayankhongor, Orkhon und Höwsgöl; in den westlichen Regionen – Howd: vom 23.06.02 bis 25.06.02, Howd, Bayanölgie, Gobialtai, Zavkhan und Uws. Vgl. Die Regierungskanzlei (Hrsg.): Schaffung einheitlicher Verwaltung; Seminare für Regionalisierung. Ulaanbaatar 2001 (in mongolischer Sprache).

¹⁶⁵ Vgl. Rinchinbazar 2000, S. 202. Ebenfalls Die Regierungskanzlei (Hrsg.): 2001, S. 159ff.

¹⁶⁶ Wirtschaftsministerium der Mongolei (Hrsg.): Regionale Verwaltung und Planung: Richtlinien, Rechtliche und Strategische Grundlagen. Ulaanbaatar 2003, S. 3; S. 22; S. 39; S. 51 (in mongolischer Sprache).

- Grundlinien des Staates zur ländlichen Entwicklung,¹⁶⁷
- Aktionsprogramme der Regierung zur ländlichen Entwicklung (2000-2004).¹⁶⁸

Der Artikel 59, Abs. 1, der mongolischen Verfassung lautet: „Die Provinzen, Kreise und Gemeinden sind staatliche Verwaltungsorgane und erfüllen auf der Basis des Selbstverwaltungsstatus die ihnen von Rechtsweg übertragenen staatlichen Verwaltungsaufgaben.“ Ihr Selbstverwaltungsstatus kommt durch die gewählte Vertreterversammlung zum Ausdruck. Der Vorstand der Vertreterversammlung wird auf jeder Ebene auf der Basis des Mehrheitsprinzips von der örtlichen Vertreterversammlung gewählt und von der nächsthöheren Verwaltungsebene bestätigt (siehe Abb. 10, S. 90). Der Vorstand befindet sich demnach in einer Schlüsselfunktion im Hinblick auf die Interessenvertretung der Vertreterversammlung und die Umsetzung der Regierungspolitik, weil der Handlungsspielraum der einzelnen Vorsitzenden (Gouverneur) auf jeder Ebene der Lokalverwaltung politisch und finanziell von der Regierung eingeschränkt ist und stets abhängig bleibt. Durch die Amtsbestätigung von der nächsthöheren Verwaltungsebene wird die verfassungsrechtliche Basis der Selbstverwaltung in Frage gestellt, weil die zentrale Aufsichtsfunktion der Regierung durch den Premierminister ausgeübt wird und zum Teil personalpolitisch bedingt ist.

Die Regelung im Gesetz über die Administrativ-Territoriale Einheit der Mongolei und ihre Leitung, § 10, Abs. 2, erinnert an die alten Prinzipien der Kaderverwaltung in der Mongolei. Trotz des Übergangs in eine liberal-demokratische Gesellschaftsordnung und die rechtlichen Rahmenbedingungen der Verfassung nimmt der Staat durch die Kettenbestätigung¹⁶⁹ des gewählten Vorstandes der Vertreterversammlung seine staatliche Kontrollfunktion in der Lokalverwaltung wahr. Somit entsteht eine direkte politische und personale Abhängigkeit.

Trotz des verfassungsrechtlichen Handlungsrahmens wird die Verwaltungstätigkeit in der Praxis dadurch politisch beschränkt, dass die Kettenbestätigung in der Lokalverwaltung politisch bedingt ist und finanziell von der Zentrale – der Regierung – abhängig bleibt.

¹⁶⁷ Tseveenjav und Batmukh (Hrsg.): Die Behörde der ländlichen Entwicklung. Das Handbuch zur regionalen Entwicklung. Ulaanbaatar 2005, S. 17ff (in mongolischer Sprache).

¹⁶⁸ Byambaa (Hrsg.): Untersuchung zur Entwicklung der Mongolei, Sammlung aus wissenschaftlichen Dokumenten. 2. Aufl., Ulaanbatar 2007, S. 12ff (in mongolischer Sprache).

¹⁶⁹ Die Kettenbestätigung wird rechtlich im Gesetz über die Administrative-Territoriale Einheit der Mongolei und ihre Leitung verankert (Art. 60, Abs. 2).

3.3 Schlussfolgerungen für die mongolische Lokalverwaltung

Der am 16. November 1924 eingeführte Demokratische Zentralismus legte mehr als über 70 Jahre lang den Fokus auf straffe Parteidisziplin und die Unterordnung der Minderheit unter die Beschlüsse der Mehrheit innerhalb der Parteiorganisationen und ließ weder vertikale noch horizontale Gewaltenteilung im politischen System zu. Der Zusammenbruch der kollektiven mongolischen Gesellschaftsform brachte nicht nur eine Demokratisierungswelle¹⁷⁰ mit sich, sondern entzündete auch die politische Diskussion über die nationale Identität und die Zukunft der Mongolei. Wie aus den Ausführungen (3.1 und 3.2) zu entnehmen ist, belastet die Problematik des Demokratischen Zentralismus, der in allen Gesellschaftsbereichen tief verwurzelt ist, den seit 1990 begonnenen Demokratisierungsprozess der Mongolei und betrifft folgende Punkte:

- die im Kommunismus unterdrückte kulturelle Identität und Eigenständigkeit der Provinzen,
- Reform der politischen, administrativen und wirtschaftlichen Abhängigkeit der lokalen Verwaltung,
- den rechtlichen Rahmen der Entscheidungskompetenzen der Provinzen.

Kulturelle Identität, die erst mit der Staatsgründung von Dschingis Khans geschaffen wurde, entzündete politische Diskussionen über die Unterdrückung im Kommunismus. Die Idee, die Nomaden wegen der Ausgleichung der Lebensverhältnisse (kein Privateigentum), sesshaft zu machen, entsprang wirtschaftlichem Produktivitätsdenken im Kommunismus.

In der Anfangsphase der Liberalisierung, kurz nach der Auflösung der kollektiven Staatsformen, gab es Anzeichen dafür, dass die Auflösung des Nomadentums die Produktivität der Viehzucht erhöhen könnte, wenn man die Entwicklung der Viehzucht und somit die Entwicklung in den ländlichen Regionen gezielt fördert. Dieser Gedanke ist in der Mongolei so alt wie das Nomadentum selbst. Die rasch verlaufenden politischen und wirtschaftlichen Fortschritte veränderten zwar zum Teil die politische Kultur und die Lebensweise, aber nicht die Mentalität und Identität der nomadischen Bevölkerung. Die nomadische Herkunft und die entsprechende Lebensform zu ändern, bedeutet für viele Mongolen die totale

¹⁷⁰ Fritz (1999) weist auf Nohlen (1988) und Rüländ (1996) hin: Die Demokratisierungswelle in der Mongolei vollzieht sich wie in den post-sozialistischen Ländern vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Stagnation.

Vernichtung ihrer Existenz. Müller/Müller sehen die Besonderheit der nomadischen Kultur in folgenden Punkten verankert:¹⁷¹

- Nomaden sind dank ihrer Pferde besonders mobil (Mobilität).
- Nomaden sind in hohem Grad anpassungsfähig, weil sie während eines Jahres mit ihren Herden dorthin ziehen, wo es für diese die besten Weidegründe gibt. Auf diese Weise müssen sie sich immer wieder neu an die örtlichen Gegebenheiten anpassen (Flexibilität).
- Grund und Boden waren bei den Nomaden nie Privateigentum.¹⁷² Dagegen sind die Herden ihr wertvollstes Eigentum (Eigentumsverhältnis).
- Die Nomaden legen sehr viel Wert auf ihre individuelle Freiheit. Sie sind eigenwillig und neigen zum Widerstand gegen jegliche Art von Vorschriften, weil sie in einem dünn besiedelten großen Land zu jeder Jahreszeit nur von der Natur abhängig sind. Dies führt auch dazu, dass sie kaum ein Zeitgefühl haben (individuelle Freiheit).¹⁷³
- Obwohl die Nomaden viel Wert auf ihre individuelle Freiheit legen, fühlen sie sich „untereinander sehr verbunden“ (Zugehörigkeit).
- Nomaden leben umweltfreundlich, weil sie wissen und erfahren haben, dass sie selbst ein Teil der Natur sind. Deshalb haben sie großen Respekt gegenüber der Natur (Umweltbewusstsein).

Die Viehwirtschaft allein erbringt heute ein Drittel des BIP und 80% der landwirtschaftlichen Gesamtproduktion in der Mongolei. Ein nachhaltiges Produktionswachstum der Viehwirtschaft wäre deshalb auch eine Entwicklungsquelle für die Mongolei. Die nomadische Tierhaltung zu fördern, bedeutet die volle Akzeptanz des Nomadentums in der Mongolei. Daher ist notwendig, eine langfristige und nachhaltige Strategie zur ländlichen Entwicklung auszuarbeiten, insbesondere zur Frage, wie die nomadische Lebensart in Zukunft in der Mongolei durch die Gemeinden und Kreise institutionell organisiert und geschützt werden soll. Grundlage dafür kann nur die Form der Selbstverwaltung sein, wenn die regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten durch die Erweiterung ihrer Rechte finanziell und politisch selbstständig werden. Daraus lässt sich die Frage ableiten, wie die Grundlage für die Selbstverwaltung geschaffen werden kann?

¹⁷¹ Vgl. Müller 1992, S. 21.

¹⁷² Da Grund und Boden für die Nomaden kein Eigentum darstellen, können sie auch auf dem Lande nicht privatisiert werden. Ohne Weidefläche sind die Nomaden existenzlos. Nur in Regionen mit einer sesshaften Bevölkerung können Grund und Boden deshalb privatisiert werden.

¹⁷³ Vgl. Batbayar 1996, S. 17.

Batsuch (2000) führt zur Modernisierung der staatlichen Verwaltung aus,¹⁷⁴ dass der entscheidende Weg des Wandels über die Kultur und die Leitvorstellungen führt: „Was wir in unseren Köpfen haben, sind Bilder, Annahmen und Geschichten.“ Bekanntlich dienen diese Vorstellungen den Menschen als Leitlinien für ihr Handeln. In diesem Sinne braucht die Mongolei eine praxisnahe Leitvorstellung im Hinblick auf die Funktion der Lokalverwaltung. Das Problem der mongolischen Lokalverwaltung ist, dass die neue Verfassung von 1992 das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage für die Selbstverwaltung anerkennt, dieses aber nicht richtig in die Praxis umgesetzt wurde, weil der Verfassungstext und die Verfassungswirklichkeit auseinanderklaffen.¹⁷⁵ Die in der Verfassung formulierte Gesellschaftsordnung wird zwar angestrebt, aber sie existiert in mancher Hinsicht noch nicht. Die mongolische Lokalverwaltung braucht nicht nur einen theoretischen Leitfaden (Föderalismus), wie sie unabhängig von der jeweiligen Regierungspolitik in eine eigenständige Verwaltungsform transformiert werden kann, sondern auch realistische Leitvorstellungen über die reibungslose Funktion der staatlichen Verwaltung und eine Vorstellung davon, wie andere Länder mit einer dezentralisierten Selbstverwaltungsform die lokale Verwaltung organisieren (wie z. B. die Selbstverwaltung in Deutschland).

Der Staat finanziert weiterhin wie im Kommunismus die lokalen Verwaltungseinheiten zentral. Die gesamten Einnahmen der Gemeinden, Kreise und Provinzen fließen direkt in die Kasse der Regierung, die sie gemäß ihrer Institutionen umverteilt. Je nach Jahresplanung der Provinzen, Kreise und Gemeinden werden ihre Ausgaben durch die Regierung zentral gesteuert. Dadurch besteht immer noch eine finanzielle Abhängigkeit. Es bestehen zwei Möglichkeiten der Veränderung: Entweder wird mit politischer Zielsetzung die Sesshaftwerdung der Nomaden gefördert oder die nomadische Lebensart wird akzeptiert und die Viehwirtschaft in die Marktwirtschaft einbezogen. Die politische Zielsetzung der nomadischen Sesshaftmachung scheint nicht realisierbar zu sein, weil nach jeder Versuch, das zu bewirken, in den letzten Jahrzehnten an der nomadischen Lebensart gescheitert ist. Die Einbeziehung der Viehwirtschaft in eine moderne Marktwirtschaft scheint unter diesen Umständen die beste Lösung zu sein und beansprucht aber eine dezentralisierte Form der Lokalverwaltung. Diese gibt den Nomaden die Möglichkeit, politisch und wirtschaftlich aktiv zu werden, ihre Meinungen äußern zu können und ihre Mitbestimmungsrechte in

¹⁷⁴ Vgl. Batsuch 2000, S. 73.

¹⁷⁵ Vgl. Fritz 1999, S. 86f.

der lokalen Verwaltung wahrzunehmen sowie die Politik und Wirtschaft nach ihren Bedürfnissen zu gestalten. D. h., eine gut organisierte Verwaltungsstruktur, unabhängige finanzielle Quellen, eine wirtschaftliche Selbstständigkeit der Lokalverwaltung und wissenschaftliche Aufklärung über eine dezentralisierte Verwaltung könnten die politische, administrative und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Lokalverwaltungen in der Mongolei ermöglichen.

Die Schwierigkeit einer derartigen Dezentralisierung liegt in der historischen Entwicklung der mongolischen Staatsverwaltung begründet, da es keine in der Gesellschaft tief verankerten Wurzeln der Demokratie gibt und daher auch keine praktischen Erfahrungen mit ihr vorliegen. Über die Ansätze zur Veränderung soll im Entwurf der Selbstverwaltung für die Mongolei (Kap. 5) diskutiert werden. Eine dezentralisierte Staatsgliederung kann, Sauerland (1997) zufolge, nur dann existieren, wenn die Teileinheiten über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und eigene Kompetenzen für bestimmte Politikbereiche besitzen,¹⁷⁶ was gegenwärtig rechtlich und institutionell in der Mongolei noch fehlt. Zur Reformierung ist eine Vielzahl gezielter politischer und wirtschaftlicher Maßnahmen erforderlich. Prinzipiell kann die Staatsgliederung in einem Staat territorial oder funktional verteilt sein (Kap. 2). Deshalb wird im Folgenden (Kap. 4) über die Möglichkeiten der föderativen Strukturelemente am Beispiel Deutschlands referiert, um ein kulturell angepasstes Konzept für die Mongolei erarbeiten zu können.

4. Das Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland

Die mongolische Staatsverwaltung verfügte in ihren Entwicklungsphasen (Kap. 3) nie über eine selbstständige Verwaltungseinheit in Form der Selbstverwaltung wie die Bundesrepublik. Hinsichtlich ihres Verwaltungsaufbaus (unter Berücksichtigung der deutschen Vereinigung) bietet die Bundesrepublik Deutschland der Mongolei ein klassisches Beispiel für die Einführung bzw. den Aufbau einer autonomen Gebietskörperschaft, mit eigenständig und unabhängig in einem festgesetzten Kompetenzrahmen handelnden Provinzen. Mit der Untersuchung der Staatsverwaltung der Bundesrepublik soll die *Fragestellung* beantwortet werden, *inwieweit die föderative Organisation der Selbstverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland ein Modell für*

¹⁷⁶ Vgl. Sauerland 1997, S. 20.

die Mongolei darstellt. Dazu sollen folgende Fragen beantwortet werden: Wie ist die Selbstverwaltung als Subsidiaritätsprinzip im Föderalismus rechtlich und institutionell verwurzelt (Kap. 4.3)? Um die Selbstverwaltung als Subsidiaritätsprinzip bzw. als dritte Säule der Demokratie verstehen zu können, wird ein kurzer Überblick (Kap. 4.1) gegeben. Der Föderalismus hat im Vergleich zum Zentralismus Vorteile in der Verwaltung im Hinblick auf die direkte Bürgerbeteiligung und beansprucht als Organisationsprinzip die rechtsstaatlichen Elemente der demokratischen Verfassung (Kap. 4.2). Die Verwaltungstransformation der DDR bietet einerseits eine beispielhafte Skizze für einen Entwurf der Selbstverwaltung (Kap. 4.4.2), andererseits dient sie der Untersuchung, welche Vorteile der Föderalismus mit seinen Prinzipien (Kap. 4.4.3) gegenüber der aktuellen hoch zentralisierten, wirtschaftlich schwachen Staatsverwaltung der Mongolei aufweist und warum die Einführung bzw. Aktivierung der Selbstverwaltung in der ländlichen Entwicklung der Mongolei in Zukunft nützlich sein könnte. Zur Klärung dieser Fragestellungen soll der Transformationsprozess der DDR analysiert werden (Kap. 4.5). Anschließend wird im folgenden Kapitel (5) anhand der vorangegangenen Untersuchung ein Entwurf der Selbstverwaltung für die Mongolei vorgestellt.

4.1 Das Subsidiaritätsprinzip und seine Geschichte in der BRD

Die Vorgeschichte der ländlichen Selbstverwaltung in Deutschland geht auf die Rechte der Gemeinden im 12. Jahrhundert zurück und lässt sich als lange Tradition nachweisen. Sie hat sich über die Jahrhunderte hinweg von genossenschaftlich verfassten Dorfgemeinschaften bis in die weitgehend autonomen Städte entwickelt und dient heute als Vorbild für die moderne kommunale Selbstverwaltung. Letztere war im 19. Jahrhundert der Ausdruck eines durch Besitz und Bildung selbstbewusster gewordenen Bürgertums. Der Wunsch nach Emanzipation, Selbstentfaltung und Freiheit wurde in der Gesellschaft des 19. Jahrhunderts vom gebildeten Beamtentum gefördert. Das Beamtentum war von den Lehren der Aufklärung und des sich entfaltenden Rechtsstaates beeinflusst und wollte über ein gesellschaftlich aktives Leben an der Leitung von öffentlichen Geschäften des Staates beteiligt sein. Diese Bemühungen sind mit dem Namen des Freiherrn von Stein und den preußischen Reformen eng verbunden.

Die Französische Revolution war für die deutsche kommunale Entwicklung entscheidend. Sie hatte den Impuls gegeben, neben den drei Funktionen der hoheitlichen Gewalt – der Gesetzgebung, der Regierung und der Rechtsprechung – eine vierte, die „municipale“ Gewalt, einzuführen.¹⁷⁷ Aus dieser vierten Gewalt bzw. der vertikalen Gewaltenteilung, fern vom genossenschaftlichen Wesen der Gemeinden und der Idee des britischen „local government“, hat sich die deutsche Selbstverwaltung entwickelt. Zunächst wurde der Begriff „Selbstverwaltung“ – eine staatswirtschaftliche Bezeichnung in einer Schrift des deutschen Physiokraten Johann August Schlettwein (1779) – für die kommunale Organisation verwandt. Die Bezeichnung „kommunal“ bezieht sich auf die „gemeinsamen Lasten“, welche die Angehörigen der kirchlichen Pfarrbezirke zu tragen hatten und aus denen sich die dörflichen Gemeinden entwickelten.¹⁷⁸

Die Idee der Selbstverwaltung als eine bürgerliche Freiheitsidee schloss zur damaligen Zeit nicht die Idee der politischen Gleichheit aller Einwohner der Gemeinde ein. Für Hegel, mit dessen Theorie von 1821 die Diskussion um die Frage nach der Beteiligung der Einwohnerschaft an der Verwaltung in Deutschland beginnt, sind die Gemeinden genossenschaftliches Eigentum. Er sprach sich entschieden dafür aus, dass die Bürger ihr Eigentum, ihre Gemeinde selbst verwalten und dass der Staat oder seine Beamten dort nicht einwirken sollten.¹⁷⁹ Bei Lorenz von Stein, der den Hegelschen Gedanken zur Gemeinde weiterentwickelte, findet sich der Versuch, die kommunale Selbstverwaltung systematisch in die Verwaltungslehre einzubeziehen. So ordnet er die Selbstverwaltung, wie die Regierung, in die vollziehende Gewalt ein. Ist die Regierung an das verfassungsmäßige Verwaltungs- und Regierungsrecht gebunden, so unterliegt die Selbstverwaltung als eine der beiden Grundformen der „freien Verwaltung“¹⁸⁰ – neben dem Vereinswesen – einem besonderen Rechtssystem. Die einzelne Gemeinde ist nach von Stein weder ein Staat im Kleinen noch die Hauptbasis der Freiheit. Ihm zufolge hat sie mit der eigentlichen Verfassung oder Gesetzgebung gar nichts zu tun. Das ganze Gemeinderecht sei nichts anderes als das Recht der vollziehenden Gewalt. Dieses Recht gliedert sich in vier Bereiche: Der erste Bereich ist die Selbstverwaltung. Hier geht es nicht um „selbtherrliche Selbstbestimmung“, sondern um organisatorische

¹⁷⁷ Schöber, Peter: Kommunale Selbstverwaltung; Die Idee der modernen Gemeinde. Stuttgart 1991, S. 58.

¹⁷⁸ Schöber, Peter: Die kommunale Selbstverwaltung in der Staats- und Gemeindelehre. 1984, S. 54.

¹⁷⁹ Vgl. Schöber 1991, S. 38f.

¹⁸⁰ von Stein 1975, S. 7.

Teilnahme an der Funktion der staatlichen Verwaltung. Alle in der Gemeinde ausgeübten Funktionen werden unter Mitwirkung derer vollzogen, an denen sie vollzogen werden. Die Formen dieser Mitwirkung sind das Stimm- und Wahlrecht, welche damals an die Steuerleistung gebunden waren. Der zweite Bereich besteht in der Organisation der Gemeinde (inneres Gemeinderecht). Als selbstständiges Vollzugsorgan muss sie ein Oberhaupt (Gouverneur, Gemeindevorsteher) haben, einen ihren Willen setzende Gewalt (Gemeinderat, Gemeindevertretung) und eine diesen vollziehende Gewalt (Gemeindeverwaltung, einschließlich ihrer Leitung). Das System von Rechtsnormen, das diese Struktur bestimmt, ist die Gemeindeordnung. Trotz ihrer Selbstverwaltung bleibt die Gemeinde ein Teil des Staates. Der dritte Bereich legt fest, dass Beschlüsse niemals Gesetze, sondern nur Verordnungen und Verfügungen sein können. Hierbei geht es um rechtliche Beziehungen zwischen den Gemeinden und dem Staat, um das äußere Gemeinderecht. Die Vollendung des Gemeindewesens ist nach von Stein erst dann möglich, wenn ein einheitliches Kommunalrecht die Beziehungen zwischen den Orts- und den Verwaltungsgemeinden, das ganze Gemeindewesen insgesamt, regelt. Nach dem vierten Bereich der internen Regelung der Selbstverwaltung¹⁸¹ können Gemeinden und kommunale Rechtsverhältnisse nur vom Staat und seiner Verfassung rechtlich legitimiert sein.

Der Idee sich selbst verwaltender Gemeinden innerhalb des modernen Staates trägt das Grundgesetz heute deutlich Rechnung. Der Staat kann außerdem durch Gesetze die Selbstverwaltung einschränken, einzelne Gemeinden auflösen oder sonstige Gebietsänderungen vornehmen. Aber er darf nicht den Kernbereich der Selbstverwaltung, dessen Definition offenbar der historischen Entwicklung überlassen bleibt, antasten oder gar die Gemeinden institutionell beseitigen.¹⁸² Ihre rechtliche Neuformierung nahm die städtische Selbstverwaltung erst mit den Reformen des Freiherrn Friedrich von und zum Stein vor. Mit Steins preußischer Städteordnung vom 19. November 1808 bzw. der entsprechenden Kabinettsorder Friedrich Wilhelms III. wurde nicht nur die erste Gemeindeordnung in Deutschland kodifiziert, sondern auch die Staatsverwaltung bewusst dezentralisiert, wobei sich die Bürger stärker an öffentlichen Angelegenheiten beteiligen sollten.¹⁸³ Die Entwicklung der

¹⁸¹ Vgl. Schöber 1984, S. 58f.

¹⁸² Schmidt-Bleibtreu, Bruno und Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl., Neuwied 1983, S. 484ff.

¹⁸³ Vgl. Bielzer 2003, S. 111.

Selbstverwaltung verlief in Deutschland unterschiedlich, besonders im Vergleich von Preußen und Bayern. In Folge des Frühliberalismus wurde in Süddeutschland die Freiheit der Gemeinde zwar gestärkt, doch blieb die strenge Staatsaufsicht weiterhin bestehen. In Bayern wurde zunächst unter dem Einfluss des Staatsministers Graf von Monteglas (1759-1838) eine Verwaltung mit zentralistischer Tendenz initiiert. Die Verfassung von 1808 schwächte die Selbstverwaltung.

Das Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 gewährte zwar eine Form bedingter städtischer Selbstverwaltung, bei der die Gemeinden einen laut Präambel eigenen „Wirkungskreis“ erhielten, doch bestand weiterhin ein Ungleichgewicht zu Gunsten des Zentralismus. Auch in Preußen wurden die Aufsichtsrechte des Staates wieder stark ausgebaut, als 1831 – allerdings nicht im gesamten preußischen Staatsgebiet – die revidierte preußische Städteordnung erlassen wurde.¹⁸⁴ Der Begriff „Selbstverwaltung“ wurde später in der Paulskirchenverfassung von 1849 in § 184 als Grundrecht verankert. In Abschnitt VI „Die Grundrechte des deutschen Volkes“ heißt es in § 184: „Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihrer Verfassung:

- die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter;
- die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluss der Ortspolizei, unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates;
- die Veröffentlichung ihres Gemeindehaushaltes;
- Öffentlichkeit der Verhandlungen als Regel.“¹⁸⁵

Hier wurde allerdings die Oberaufsicht des Staates explizit genannt. Darin erkennt man das Subsidiaritätsprinzip, die Idee der Nachrangigkeit und Hilfe zur Selbsthilfe. Letztlich konnten sich weder die Verfassung noch die infolge der Verfassung erlassenen Gemeindeordnungen in der Realität dauerhaft durchsetzen. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte sich die gemeindliche Selbstverwaltung nicht wesentlich weiter. In Preußen bestanden die Landesgemeindeordnung, die Städteordnung und Kreisordnung fort. Nach dem Ende des 1. Weltkrieges erhielt die kommunale Selbstverwaltung als Subsidiaritätsprinzip in etwa die jetzige Ausprägung. Eine unverzichtbare Grundlage für die kommunale Selbstverwaltung war der Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung, der gemeinhin als Garantie für die Selbstverwaltung in Deutschland angesehen wird.

¹⁸⁴ Vgl. Bielzer 2003, S. 112.

¹⁸⁵ Schuster, Rudolf (Hrsg.): Deutsche Verfassungen. München 1994, S. 126.

4.2 Rechtlicher Rahmen der Selbstverwaltung in der BRD

Die rechtliche Grundvoraussetzung der Selbstverwaltung basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip bzw. dem Strukturprinzip einer freiheitlichen und menschenwürdigen Staats- und Gesellschaftsordnung. Dieses Prinzip ist im deutschen Grundgesetz Art. 28 II GG rechtlich verankert. Alle Angelegenheiten der Länder und der örtlichen Gemeinschaft sind im Rahmen dieses Gesetzes in eigener Verantwortung zu regeln (siehe Abb. 11, S. 102). Während die bis 1918 geltende Verfassung des Kaiserreiches von 1871 die Selbstverwaltung auf ländlicher Ebene nicht erwähnt, bestimmt die Weimarer Reichsverfassung nur knapp in Art. 127, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze zustehe. Auf diesem Fundament entwickelte sich die rechtliche Grundlage der Selbstverwaltung in Deutschland.

Neben dieser starken Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung wurde die ländliche Selbstverwaltung rechtlich eine Erscheinungsform des Staates mit der Paulskirchenverfassung und der Weimarer Reichsverfassung. Aber die kommunale Selbstverwaltung wurde vom Verfassungsgeber damals nicht als ihrem Wesen nach staatlich verstanden. Dagegen formulierte das Grundgesetz von 1949 dieses Recht noch klarer und ausführlicher.¹⁸⁶

Die Kommunen werden als integraler Bestandteil der Länder behandelt. Demnach gelten für sie dieselben demokratischen Grundregeln. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts üben die Kommunen Staatsgewalt aus und diese unterscheidet sich im Hinblick auf die demokratische Legitimation substantiell nicht von der Gewalt des Bundes und der Länder. Der Art. 28 II GG verselbstständigt einen Teil der staatlichen Organisation und stattet ihn mit Handlungsfreiheiten aus. Die kommunale Selbstverwaltung kann daher als eine arbeitsteilige staatliche Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der „gegliederten Demokratie“ verstanden werden¹⁸⁷

Wesentliche Grundelemente der Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz sind die Bürgerschaftlichkeit, die Eigenverantwortlichkeit und die Allzuständigkeit. Dabei betrifft die Bürgerschaftlichkeit die kommunale Willensbildung (Partizipation), die

¹⁸⁶ Ellwein, Thomas und Öbbecke, Janbernd: Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts; Ist das politische Konzept noch tragfähig? Köln 1998, S. 39.

¹⁸⁷ Vgl. Ellwein und Öbbecke 1998, S. 41.

Eigenverantwortlichkeit die Zuständigkeit gegenüber dem Staat (vertikale Machtgliederung) und die Allzuständigkeit den Umfang des gemeindlichen Aktionsbereichs (Subsidiaritätsprinzip). Somit stellt die Selbstverwaltung heute eine durch Demokratie und vertikale Funktionen- und Gewaltenteilung legitimierte, dezentralisierte Verwaltungsebene in der Bundesrepublik Deutschland dar (siehe Abb. 11, S. 102).¹⁸⁸

Abb. 11. Gestaltungsfreiheit der Selbstverwaltung in Deutschland;

Quelle: www.kas.de /Selbstverwaltung/ Abbild als pdf. 1/12.



Der „kooperative Föderalismus“ wirkt in besonderer Weise auf die Kommunen und beeinflusst die kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Aufgrund des Gesetzesvorbehalts bestehen bestimmte Eingriffsmöglichkeiten in das kommunale Selbstverwaltungsrecht, wie zum Beispiel die staatliche Aufsichtsbefugnis in Form der Rechts- und Fachaufsicht sowie die Zuweisung staatlicher Selbstverwaltungsaufgaben. Aber es besteht das Abwehrrecht durch den Art. 93, Abs. 1 Nb GG, als kommunale Verfassungsbeschwerde gegen staatliche Maßnahmen im Falle der Beeinträchtigung des Verwaltungsrechtes. Das Spannungsverhältnis zwischen Bund, Ländern und den Kommunen ist in Deutschland noch vorhanden. Daher wird für alle Ebenen der Staatsorganisation eine weitgehende Homogenität verlangt. Die

¹⁸⁸ Frere 1997, S. 98.

gemeinschaftliche Aufgabenerledigung konzentriert sich vornehmlich auf den staatlichen Bereich von Bund und Ländern.

Durch die grundsätzliche Allzuständigkeit der Kommunen für öffentliche Aufgaben mit örtlichem Bezug besteht das Problem der Abgrenzung zwischen örtlichen bzw. überörtlichen Angelegenheiten. Diese Sachlage ist problematisch, weil diese in der Rechtsprechung enthaltenen Kriterien bezüglich der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ keine eindeutige begriffliche Abgrenzung herbeiführt. Nach Art. 28 II GG ist die Selbstverwaltung inhaltlich in zweifacher Hinsicht garantiert: durch die Allzuständigkeit im örtlichen Bezug und durch die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden. Die Eigenverantwortlichkeit äußert sich vor allem in folgenden Bereichen, die zum Kernbereich der Selbstverwaltung gehören:¹⁸⁹

- Die Personalautonomie enthält die Befugnis der Gemeinden, das kommunale Personalwesen eigenverantwortlich auszuführen, d. h. insbesondere Beamte, Angestellte und Arbeiter einzustellen, zu befördern und zu entlassen.
- Die Gebietsautonomie umfasst die Befugnis, im Gemeindegebiet Hoheitsrechte auszuüben.
- Die Organisationsautonomie enthält das Recht, die innere Organisation der Kommunen zu regeln.
- Die Finanzautonomie gibt den Kommunen das Recht, eine eigenständige Ausgaben- und Einnahmewirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens zu betreiben.
- Die Steuerautonomie räumt den Gemeinden das Recht zur Erhebung von Steuern, Gebühren und Beiträgen ein. Das Aufkommen der Realsteuern und ein Anteil der Einkommenssteuer wird den Gemeinden in den Art. 106 Abs. 5 und 6 GG garantiert.
- Die Planungsautonomie beinhaltet die Befugnis zur eigenverantwortlichen Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebiets unter Berücksichtigung überörtlicher Maßnahmen.

Weiterhin gewährt Art. 28, Abs. 2 GG, den Gemeinden eine institutionelle Garantie. Damit kann die kommunale Selbstverwaltung als Rechtsinstitut mit Verfassungsrang nur durch eine Änderung des Grundgesetzes beseitigt werden.¹⁹⁰ Diese institutionelle Garantie beinhaltet jedoch keine Gewährleistung für den Bestand einzelner Gemeinden. Diese können beispielsweise im Zuge einer Gebietsreform aufgelöst oder umstrukturiert werden, wie bei den Gebietsreformen in den alten

¹⁸⁹ Vgl. Frere 1997, S. 101.

¹⁹⁰ Vgl. Frere 1997, S. 102.

Bundesländern zwischen 1965 und 1975.¹⁹¹ Dies entsprechenden rechtlichen Regelungen sind im Laufe der Jahrzehnte in einzelnen Bereichen unterschiedlich entwickelt worden. Im Jahr 1956 wurden so z. B. die Realsteuergarantie und eine Garantie des kommunalen Finanzausgleichs in das Grundgesetz aufgenommen.¹⁹² Seit 1969 ist auch die Disposition über den Hebesatz gewährleistet.¹⁹³ Im selben Jahr wurde in Art. 93 GG eine kommunale Verfassungsbeschwerde verankert, die den Kommunen einen wirksamen Rechtsschutz verfassungsrechtlich ermöglicht.¹⁹⁴ 1992 erfolgte die Ergänzung des Art. 28 II GG um den Satz, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst.¹⁹⁵ Im Hinblick auf die Staatsverwaltung kann die Selbstverwaltung als „dritte Säule“ in der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet werden. Gleichwohl bestehen strukturelle und funktionelle Differenzen zwischen der rechtlichen Selbstverwaltungsgarantie und ihrer tatsächlichen Bedeutung für die Abhängigkeit von Bund und Ländern.¹⁹⁶

4.3 Interne Struktur der Staatsverwaltung der BRD

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 20 GG ein demokratischer und sozialer Bundesstaat mit einem föderalen Staatsaufbau. Der Staatsaufbau ist im Art. 20, Abs. 1, und 28 GG garantiert und durch einen stark ausgeprägten Föderalismus charakterisiert. Demnach ist die Staatsverwaltung wie folgt (siehe Abb. 12, S. 105) aufgebaut. Gemäß Art. 79, Abs. 3 GG, ist die Veränderung der föderalen Struktur des Staatsaufbaus dem verfassungsändernden Gesetzgeber verwehrt, jedoch ist eine neue Gliederung des Bundesgebietes möglich (Art. 29). Gegen Willkür sind folgende Grenzen gesetzt: Die Länder sind zu hören und das Bundesgesetz bedarf zu einer Gültigkeit der Bestätigung durch einen Volksentscheid.¹⁹⁷ Im Rahmen des Gesamtstaats (Bund) und der selbstständigen Länder besteht eine weitere Gliederungsebene, die jedoch keine eigenen Souveränitätsrechte besitzt.

¹⁹¹ Vgl. Frere 1997, S. 78.

¹⁹² Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 des Grundgesetzes vom 24.12.1956 (BGBl. I 107).

¹⁹³ Finanzreformgesetz vom 12.05.1969 (BGBl. I 359).

¹⁹⁴ Das 19. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.01.1969 (BGBl. I 69).

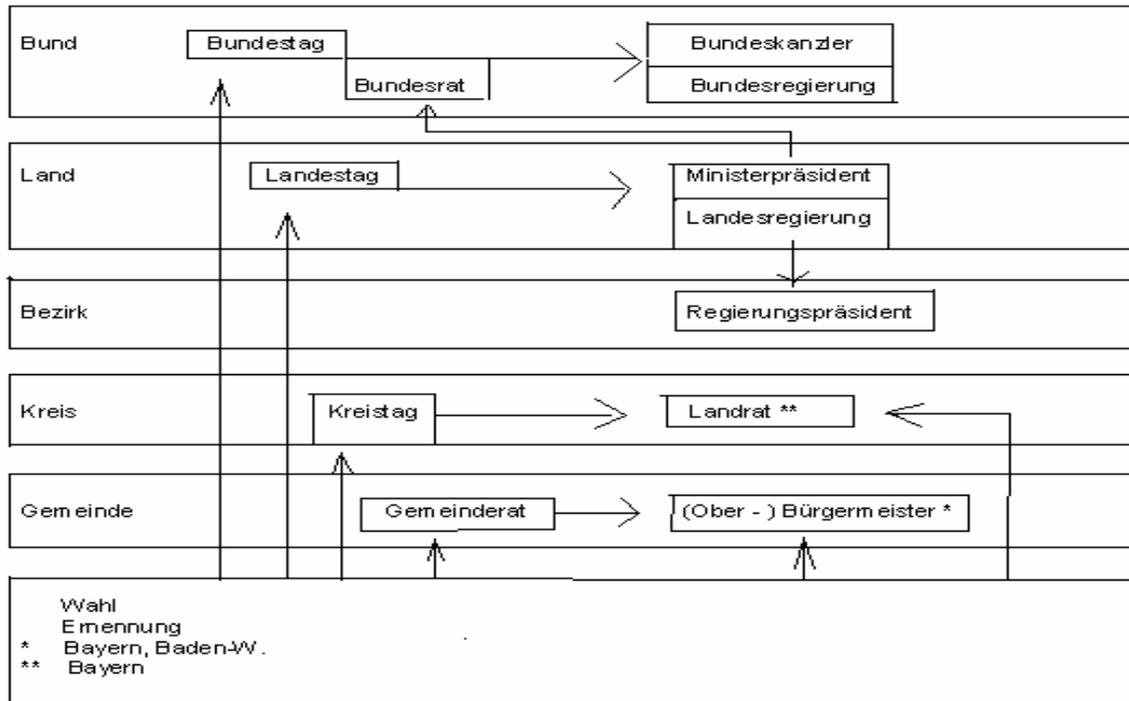
¹⁹⁵ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992 (BGBl. 2086).

¹⁹⁶ Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft. Eine Einführung in Probleme der politischen Willensbildung in der Gemeinde. 1979, S. 33.

¹⁹⁷ Vgl. von Beyme 2007, S. 47.

Abb. 12. Organisationsstruktur der Verwaltung der BRD:

Quelle: Fere 1997, S. 93.



Die kommunale Verwaltungsgliederung erhält ihre Rechte von der Verfassung der Länder. Der institutionelle Bestand der kommunalen Verwaltung ist staatsorganisationsrechtlich überwiegend den Ländern zugeordnet und ist ein Ausdruck der dezentralisiert organisierten öffentlichen Verwaltung.¹⁹⁸

Innerhalb der Verwaltungsgliederung befinden sich nichtrechtsfähige Organe des Bundes und der Länder, die unmittelbar die Staatsverwaltung ausüben (siehe Abb. 13, S. 106). Der Art. 30 GG regelt die grundsätzliche Kompetenzverteilung des Staates zwischen Bund und Ländern, wonach die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.¹⁹⁹ Nicht nur die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern, sondern auch die Verwaltungsgliederung und die Ausführung der Gesetze sind für die vorliegende Untersuchung von größter Bedeutung.

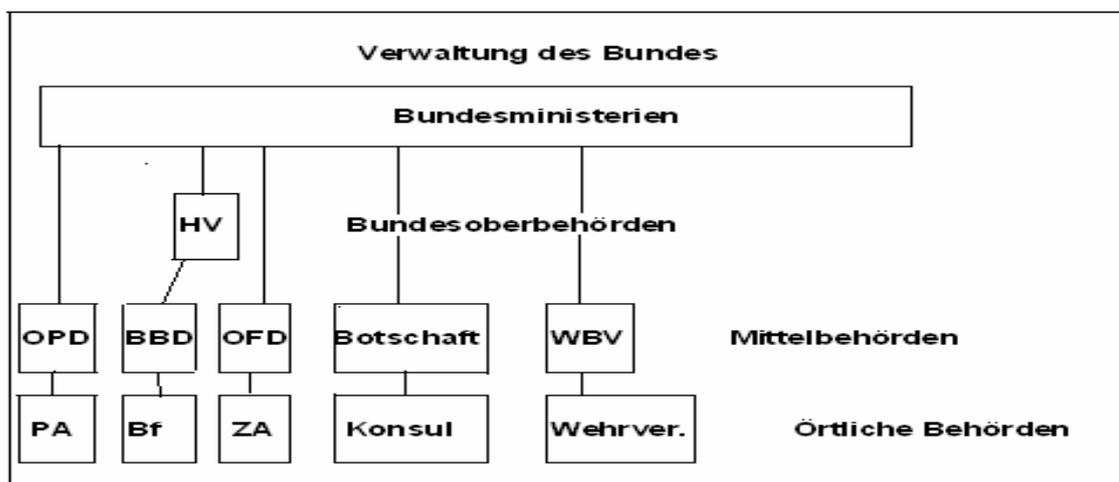
¹⁹⁸ Vgl. Frere 1997, S. 93.

¹⁹⁹ Vgl. Frere 1997, S. 94.

4.3.1 Die Bundesverwaltung

Die Erfüllung der öffentlichen Verwaltungsaufgaben des Staates ist zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, wobei der Art. 30 GG festlegt, dass die Länder – wie auch bei der Gesetzgebung – die Regelzuständigkeit im Verwaltungsbereich besitzen. Auf Bundesebene ist lediglich die bundeseigene Verwaltung zu erläutern. Diese ist – nicht zuletzt wegen ihres Ausnahmecharakters – auf wenige Bereiche beschränkt (siehe Abb. 13, S. 106): Art. 87, 88, 89, 90, Abs. 3 GG. In der Bundesverwaltung ist zwischen unmittelbarer und mittelbarer Verwaltung zu differenzieren. Während bei der bundesunmittelbaren Variante die Verwaltung direkt durch Behörden des Bundes erledigt wird, bedient sich die Bundesrepublik Deutschland bei der mittelbaren Bundesverwaltung selbstständiger juristischer Personen, Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts, die ihr zugeordnet sind.²⁰⁰ Des Weiteren ist die bundeseigene Verwaltung in eine Verwaltung mit und ohne eigenen Verwaltungsunterbau unterteilt. Ohne eigenen Verwaltungsunterbau meint hierbei die Verwaltung durch Zentralbehörden wie Bundesministerien oder Bundesoberbehörden (siehe Abb. 13, S. 106).²⁰¹

Abb. 13. Verwaltung auf der Bundesebene:
Quelle: in Anlehnung an Frere 1997, S. 95.



Abkürzungen:
HV – Hauptverwaltung,
OPD – Oberpostdirektion,
BBD – Bundesbahndirektion,
Bf – Bahnhof, OFD – Oberfinanzdirektion,
ZA – Zollamt (HZA – Hauptzollamt),
WBV – Wehrbereichsverwaltung (KWEA – Kreiswehrrersatzamt).

²⁰⁰ Degenhart, Christoph: Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht. Heidelberg 2002, 73 Rn., S. 176.

²⁰¹ Vgl. Degenhart 2002, 74 Rn., S. 178.

Die Verwaltung durch den Bund mit eigenem Verwaltungsunterbau, der das Vorhandensein einer Mittel- und Unterbehörde erforderlich macht,²⁰² ist in den Bereichen des Art. 87, Abs. 1, Satz 1, und Abs. 2 GG, obligatorisch, in denen des Art. 87, Abs. 3, Satz 2 GG, lediglich fakultativ.

Im Folgenden wird insbesondere für die projektrelevanten Bereiche ein kurzer Überblick über die Bundesbehörden gegeben. Die obersten Bundesbehörden sind die Verwaltungsapparate des Bundespräsidenten (Bundespräsidialamt), des Bundeskanzlers (Bundeskanzleramt) sowie der einzelnen Bundesminister (Bundesministerien). Auch der Bundesrechnungshof sowie das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung haben den Rang oberster Bundesbehörden. Die Bundesoberbehörden sind selbstständige Zentralstellen für das gesamte Bundesgebiet, jedoch gehören sie dem Geschäftsbereich einer obersten Bundesbehörde an und unterliegen deren Weisungen. Aus raumordnerischer Sicht sind folgende Bundesbehörden von besonderer Bedeutung:²⁰³

- in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, das Eisenbahn-Bundesamt, das Kraftfahrt-Bundesamt.
- in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: das Bundesamt für Naturschutz, das Umweltbundesamt; in der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern: das Statistische Bundesamt; in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit: die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post.

Die Bundesmittelbehörden sind einer obersten Bundesbehörde nachgeordnet (siehe Abb. 13, S. 106). Ihre Zuständigkeit erstreckt sich nur auf einen Teil des Bundesgebietes. Wichtige Bundesmittelbehörden sind die Oberfinanzdirektionen, die Wehrbereichs-verwaltungen sowie die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen. Die Bundesunterbehörden sind den Bundesoberbehörden und den Bundesmittelbehörden nachgeordnet (siehe Abb. 13, S. 106). Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auf einen sehr begrenzten Teil des Bundesgebietes, der zum Zuständigkeitsbereich der übergeordneten Behörde gehört. Hierzu zählen beispielsweise die Hauptzollämter sowie die Wasser- und Schifffahrtsämter, usw.

²⁰² Vgl. Degenhart 2002, 74 Rn., S. 178.

²⁰³ Vgl. Frere 1997, S. 95f.

4.3.2 Die Landesverwaltung

Der Art. 28, Abs. 1, Satz 2 GG, legt fest, dass das Volk auf Landesebene eine gewählte Vertretung haben muss. Dies sind die Landesparlamente (Landtage) in den 16 Bundesländern (siehe Abb. 12, S. 105). Sie beschließen Landesgesetze und wählen den Ministerpräsidenten. Die Landesregierung setzt sich aus dem Ministerpräsidenten und den von ihm ernannten Ministern zusammen. Für die landeseigene Verwaltung ist sie die Oberbehörde (siehe Abb. 14, S. 109). Sie kann durch Gesetze ermächtigt werden und auch Verordnungen erlassen (Art. 80, Abs. 1, Satz 1 GG). Nach Art. 30 GG ist die Wahrnehmung von Verwaltungsfunktionen grundsätzlich den Ländern vorbehalten. Der Art. 83 GG konkretisiert dies dahingehend, dass die Ausführung von Bundesgesetzen grundsätzlich den Ländern obliegt. In der Landesverwaltung ist demnach zwischen dem Vollzug von Landesgesetzen, dem Vollzug von Bundesgesetzen und dem Sonderfall der Bundesauftragsverwaltung zu unterscheiden. In der Verfassungswirklichkeit hat der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung auf fast allen Gebieten die Initiative ergriffen. Dadurch ist zum Teil das Landesrecht verdrängt worden. Das heißt jedoch nicht, dass die Länder für diese Regelungsbereiche ihren Einfluss aufgeben haben. Vielmehr sind sie durch den Bundesrat an der Gesetzgebung im Bund beteiligt. Sie üben ein abgestuftes Mitwirkungsrecht aus. In der Mehrzahl der Fälle – im Grundsatz immer dann, wenn Landesinteressen berührt sind – ist die Zustimmung des Bundesrates für das Zustandekommen von Bundesgesetzen erforderlich.²⁰⁴

Der Vollzug von Landesgesetzen ist zwar im Grundgesetz nicht explizit geregelt. Aber aus dem Art. 30 GG ergibt sich, dass der Vollzug allein in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt (siehe Abb. 14, S. 109). Die Länder entscheiden also selbst, wie neu erlassene Gesetze umgesetzt werden. Eine Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden ist folglich unzulässig. Die Kompetenz zum landeseigenen Vollzug von Bundesgesetzen geht aus dem Art. 83 GG hervor. Unter landeseigenem Vollzug wird hier verstanden, dass das Land bei der Ausführung nicht den Weisungen des Bundes unterliegt,²⁰⁵ diesem vielmehr nur die beschränkte Rechtsaufsicht zusteht, so dass er lediglich die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns überwachen kann (siehe Abb. 12, S. 105).

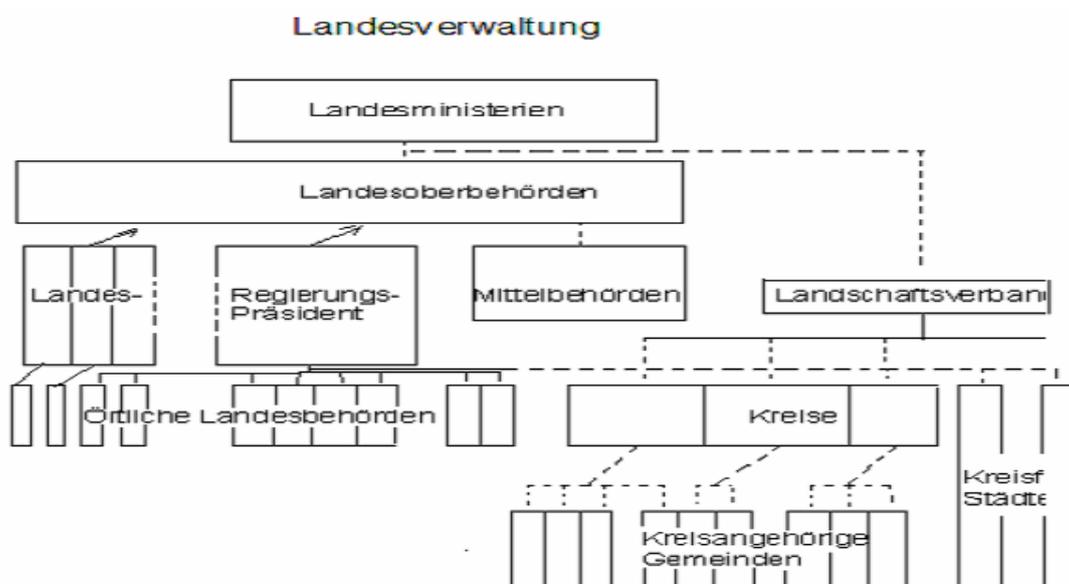
²⁰⁴ Thedieck, Franz: Verwaltungskultur in Frankreich und Deutschland; Dargestellt am Beispiel von französischen und deutschen Gemeindeverwaltungen und unteren staatlichen Verwaltungsbehörden. Baden-Baden 1992, S. 17.

²⁰⁵ Vgl. Thedieck 1992, S. 169.

Hingegen sind die Länder bei der Bundesauftragsverwaltung der Rechts- und Fachaufsicht des Bundes unterworfen (siehe Abb. 13, S. 106). Aufgrund dieses Eingriffs in die Länderhoheit müssen diese Fälle ausdrücklich im Grundgesetz geregelt sein. Solche Regelungen finden sich in Art. 90, Abs. 2 GG, bezüglich der Verwaltung von Fernstraßen, in Art. 87c GG i.V.m. § 24, Abs. 1 AtG, den Vollzug des Atomgesetzes betreffend und in Art. 104a, Abs. 3, Satz 2 GG, für Leistungsgesetze im Bereich der Finanzverwaltung, bei deren Ausführung der Bund zumindest 50% der Kosten trägt. Da die Länder selbstständige Staaten sind, zählt ihre Verwaltung auch zur Staatsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Der Unterschied der Länder bezüglich ihrer Flächengröße, Einwohnerzahl oder Wirtschaftskraft wirkt sich auch auf ihre Verwaltungskultur aus.²⁰⁶

Abb. 14. Verwaltung auf der Landesebene:

Quelle: In Anlehnung an Frere 1997, S. 95.



4.3.3 Kommunale Selbstverwaltung und Verfassungstypen

Die kommunale Selbstverwaltung bildet die wichtigste „Säule“ in der Verwaltungskultur der Bundesrepublik Deutschland, wobei aufgrund ihrer Größe und Bedeutung zwischen kreisfreien Gemeinden (Städten) und kreisangehörigen Gemeinden zu unterscheiden ist. Die Gemeinden haben das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 GG. Es ist jedoch nicht vorbehaltlos, sondern in gewissen Grenzen

²⁰⁶ Vgl. Thedieck 1992, S. 20.

gewährleistet. Zum einen wird die Selbstverwaltung durch die Verbandskompetenz der Gemeinde begrenzt. Demnach muss es sich bei den wahrzunehmenden Aufgaben um solche handeln, die ihre Wurzeln in der örtlichen Gemeinschaft haben oder einen örtlichen Bezug aufweisen.²⁰⁷ Zum anderen ist die Ausübung des Selbstverwaltungsrechts durch die Gemeinden nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet (Art. 28, Abs. 2 GG, siehe Abb. 11, S. 102). Demnach sind die Gemeinden rechtsfähige Selbstverwaltungsorgane.

Allgemeine Verwaltungsaufgaben können in Selbstverwaltungs- und übertragene Angelegenheiten unterschieden werden. Die Gemeindeorgane und deren Kompetenzen sind unterschiedlicherweise in Gemeindeverfassungen bzw. Gemeindeverordnungen festgelegt (siehe Abb. 15, S. 111, Abb. 16, S. 112, und Abb. 17, S. 113). Die Gemeindeordnung ist die „Verfassung“ der Gemeinden im betreffenden Bundesland. Die Zuständigkeit der Regelung der Gemeindeverfassungen liegt nach Art. 70 GG bei den einzelnen Ländern (siehe Abb. 12, S. 105). Die Gemeindeordnungen²⁰⁸ sind von den jeweiligen Landesverfassungen abhängig, bilden auch die Basis der kommunalen Finanzwirtschaft und regeln die staatliche Aufsicht über die Gemeinden. Unterschiede gibt es bei der Stellung des Hauptverwaltungsbeamten („Bürgermeisters“). In der Praxis der BRD haben sich vier Kommunalverfassungstypen herausgebildet:²⁰⁹

- die Magistratsverfassung,
- die süddeutsche Ratsverfassung,
- die norddeutsche Ratsverfassung und
- die Bürgermeisterverfassung.

Diese Gemeindeverfassungen weichen aus historischen Gründen zum Teil erheblich voneinander ab. Einheitlich ist jedoch die kommunale Grundstruktur der von den Einwohnern gewählten Gemeindevertretung (Gemeinderat bzw. Stadtrat) einerseits und der eigentlichen Kommunalverwaltung andererseits. Grundlegende Unterschiede bestehen hinsichtlich der Leitungsfunktionen von Rat und Verwaltung sowie deren Ausgestaltung mit Kompetenzen und der Vernetzung. Im Folgenden werden diese Verfassungen kurz vorgestellt, um interne Regelungsmechanismen einzelner

²⁰⁷ Jaeckel, Live und Jaeckel, Fritz: Kommunalrecht in Sachsen. Leipzig 2003, S. 37.

²⁰⁸ Aufbau, Struktur, Zuständigkeit, Rechte und Pflichten der kommunalen Organe wie Verwaltung, Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung), Gemeindevorstand (Magistrat), Bürgermeister (Oberbürgermeister) sind darin geregelt.

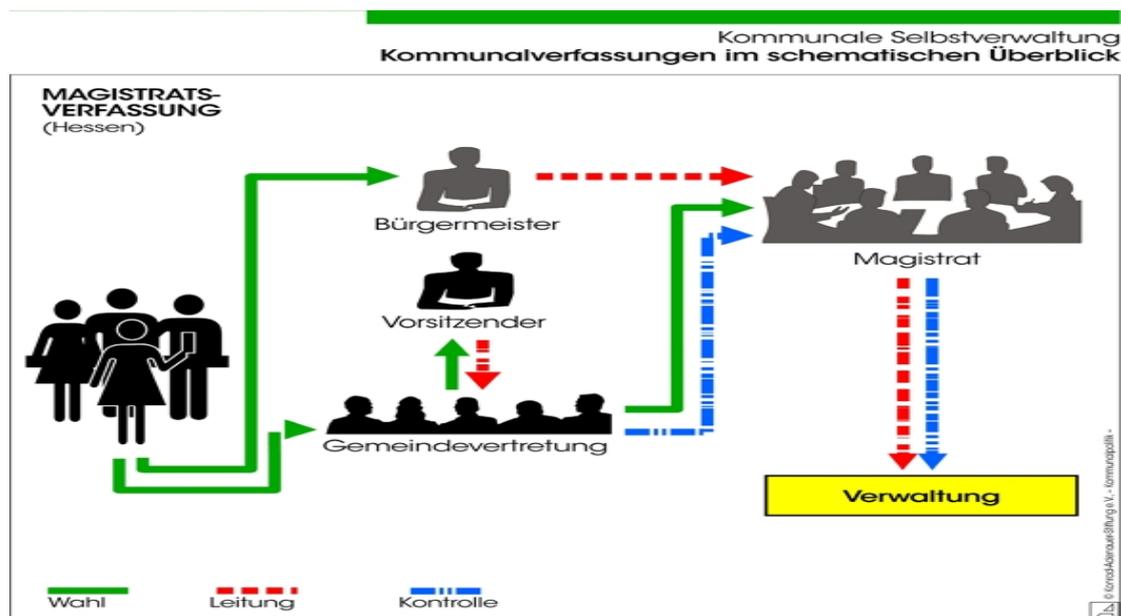
²⁰⁹ Sontheimer, Kurt und Bleek, Wilhelm: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. München 1997, S. 355f.

Verfassungen innerhalb der Staatsverwaltung zu analysieren und zugleich einen Leitfaden zur Entwicklung der Verordnungen der mongolischen Provinzen zu geben.

Nach der Magistratsverfassung (siehe Abb. 15, S. 111) obliegt die Verwaltungsführung einem kollegialen Organ mit der Bezeichnung „Magistrat“, das aus hauptberuflichen Wahlbeamten und für die Wahlperiode des Rates gewählten ehrenamtlichen Mitgliedern gemischt zusammengesetzt ist.

Abb. 15. Die Magistratsverfassung:

Quelle: www.kas.de /Selbstverwaltung /Abbild als pdf. 1 / 18.



Die auf die preußische Städteordnung von 1819 zurückgehende „Magistratsverfassung“²¹⁰ existiert heute noch in einigen Bundesländern wie zum Beispiel in Hessen. In ihrer ursprünglichen Form sah die Verfassung eine strikte Gewaltenteilung zwischen dem Kollektivorgan Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung vor. Der Magistrat besteht aus dem (Ober-)Bürgermeister und den haupt- und ehrenamtlichen Beigeordneten. Er stellt die Verwaltung der Stadt dar. Die Stadtverordnetenversammlung setzt sich aus den Stadtverordneten als den Vertretern des Volkes zusammen und hat einen Vorsteher, den Stadtverordneten. Diese Trennung ist so strikt, dass die Mitglieder des Magistrats nicht gleichzeitig in der Stadtverordnetenversammlung tätig sein dürfen. Ursprünglich waren Magistrat und Stadtverordnetenversammlung auch gleichrangig, so dass kein Organ als

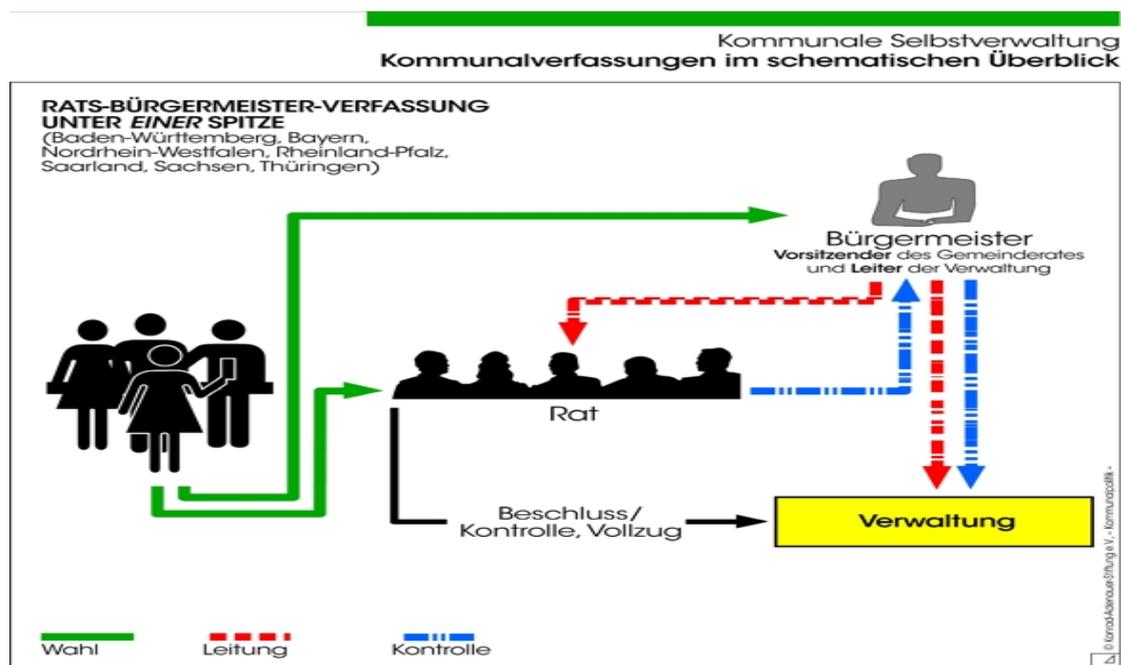
²¹⁰ Vgl. Frere 1997, S. 45ff.

das wichtigere angesehen werden konnte. Die Kompetenzen, die nach süddeutscher Ratsverfassung und Bürgermeisterverfassung stark auf den Bürgermeister konzentriert sind, wurden in diesem Modell zwischen Magistrat und Bürgermeister aufgeteilt (siehe Abb. 15, S. 111). Der jeweilige Bürgermeister hat sich also mit dem Kollegium des Magistrats abzustimmen und kann die Beigeordneten nicht zu bestimmtem Handeln anweisen.²¹¹

Die süddeutsche Ratsverfassung hat sich traditionell seit dem 19. Jahrhundert in Bayern, Württemberg und Baden entwickelt. Bei der süddeutschen Ratsverfassung werden die kommunalen Entscheidungen durch zwei Organe, einerseits den Rat als zentralem Organ und andererseits den hauptamtlich gewählten (Ober-)Bürgermeister, getroffen. Beide Organe werden unmittelbar durch die Bürgerschaft gewählt, aber mit unterschiedlichen Wahlperioden (Räte auf fünf Jahre, (Ober-)Bürgermeister häufig auf acht Jahre).²¹² Damit soll die Unabhängigkeit beider Ämter voneinander betont werden.

Abb. 16. Die Süddeutsche Ratsverfassung:

Quelle: www.kas.de / Selbstverwaltung / Abbild als pdf. 1 / 16.



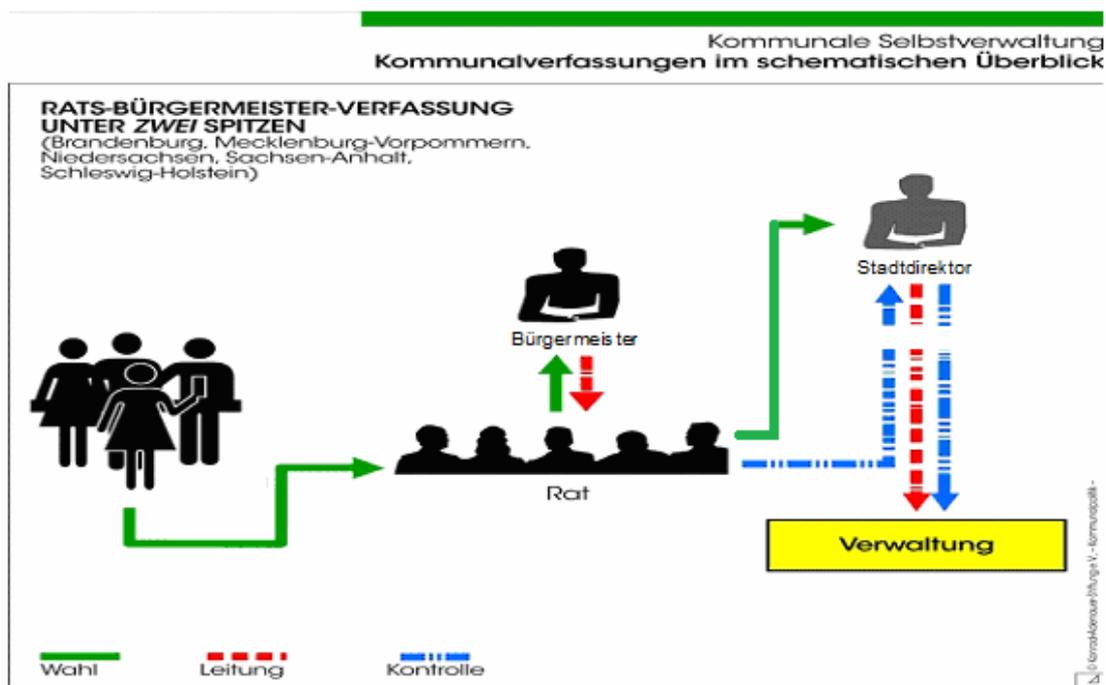
Die Süddeutschen Ratsverfassungen existieren heute noch in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen. Durch die Direktwahl kommt dem

²¹¹ Ausführlich. In: >http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeordnung_in_Deutschland/Magistratsverfassung <(10.12.2008)
²¹² Vgl. Thedieck 1992, S. 23. Ebenfalls ausführlich. In: >
http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeordnung_in_Deutschland/Süddeutsche_Ratsverfassung <(10.12.2008).

Bürgermeister eine starke Stellung zu. Er führt nicht nur den Vorsitz im Gemeinderat, sondern leitet gleichzeitig auch die Verwaltung. Daher vertritt er die Stadt nach außen in rechtlichen und anderen Angelegenheiten.²¹³ Die Süddeutsche Ratsverfassung ist der vorherrschende Typus der neueren Kommunalverfassungen.

Die Norddeutsche Ratsverfassung geht auf Vorstellungen der britischen Besatzungsmacht nach 1945 zurück und lag lange dem Kommunalrecht Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens zugrunde. Sie hat nur ein zentrales Organ, den Rat. Im Geltungsbereich der Norddeutschen Ratsverfassung führt bisher ein ehrenamtlicher politischer Ratsvorsitzender den Titel „Bürgermeister“, während die Verwaltung einem vom Rat auf längere Zeit gewählten, hauptberuflichen Gemeinde- bzw. Stadtdirektor untersteht. Dies wird vielfach als „Doppelspitze“ bezeichnet (siehe Abb. 17, S. 113). Diese Art der Gemeindeverfassung ist erst 1946 eingeführt worden.²¹⁴

Abb. 17. Die Norddeutsche Ratsverfassung:
Quelle: www.kas.de / Selbstverwaltung / Abbild als pdf. 1 / 17.



In beiden Ländern ist die Norddeutsche Ratsverfassung mittlerweile von der modifizierten Süddeutschen Ratsverfassung abgelöst worden. In Nordrhein-Westfalen werden Rat und (Ober-)Bürgermeister für jeweils fünf Jahre direkt gewählt. In

²¹³ Vgl. Thedieck 1992, S. 23f.

²¹⁴ Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In: Grundwissen Politik. 3. Aufl., Bundeszentrale für politische Bildung, Thüringen 1997, S. 80.

Niedersachsen werden die Gemeinde- und Oberbürgermeister für einen Zeitraum von acht Jahren direkt gewählt.²¹⁵

Die Bürgermeisterverfassung (Rheinland-Pfalz, Saarland nach französischem Muster) lehnt an die Süddeutsche Ratsverfassung mit zwei zentralen Organen an (siehe Abb. 16, S. 112). Bei dieser Form der Verfassung hat der hauptberufliche Bürgermeister sowohl die Funktion des Verwaltungsleiters als auch des Ratsvorsitzenden. Unterschiedlich ist die Wahl des (Ober-)Bürgermeisters. Während der (Ober-)Bürgermeister in der süddeutschen Ratsverfassung direkt gewählt wird, findet die Wahl bei dieser Verfassung durch den jeweiligen Rat, also indirekt statt (siehe Abb. 16, S. 112). Diese indirekte Wahl sichert dem Bürgermeister eine starke kommunalpolitische Position.

Diese verschiedenen Gemeindeverfassungen innerhalb der BRD weisen jeweils charakteristische Besonderheiten der einzelnen Länderverfassungen auf, die sich aus unterschiedlichen Lösungsansätzen für das zentrale Problem der öffentlichen Aufgaben ergeben, gleichzeitig eine effiziente Verwaltungsleitung und deren demokratische Legitimation zu gewährleisten.²¹⁶ In der Tendenz entwickelt sich trotz der Differenzierungen seit 1990 das Kommunalverfassungsrecht in Richtung der Süddeutschen Ratsverfassung (Baden-Württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bürgerentscheid und Bürgerbegehren sind nach Baden-Württemberg (1956) und den ostdeutschen Ländern in Schleswig-Holstein (1990), Hessen (1993), Rheinland-Pfalz (1993), NRW (1994), Bremen (1994), Bayern (1995), Niedersachsen (1996), dem Saarland (1997) und Hamburg (1998) in die Gemeindeordnungen aufgenommen worden.²¹⁷

Tatsächlich sind die Kommunalverfassungen von einer direkt-demokratischen Entwicklung erfasst worden. Damit werden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung durch direktdemokratische nicht ersetzbar aber doch ergänzt. Bei allen noch bestehenden Unterschieden der kommunalen Verfassungswelt ist der Bürgerentscheid

²¹⁵ Vgl. Frere 1997, S. 43 und 132. Ebenfalls In:
>http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeordnung_in_Deutschland/Norddeutsche_Ratsverfassung
<(10.12.2008).

²¹⁶ Vgl. Rudzio 1997, S. 80f.

²¹⁷ Walter-Rogg, Melanie u. a.: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. S. 412ff. In: Gabriel, Oscar W und Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch; Politisches System der BRD. 3. Aufl., München 2005.

in örtlichen Angelegenheiten der Gemeinden weit verbreitet. Orientiert an den klassischen Unterscheidungen gehen nun alle Gemeindeordnungen, von einer dualistischen Kompetenzverteilung einer kommunalen Vertretungskörperschaft und einem direkt gewählten Bürgermeister aus (siehe Abb. 16, S. 112). Allerdings bestehen auch weiterhin Unterschiede im Institutionenarrangement zwischen den einzelnen Bundesländern, z. B. auch bezüglich der Doppelspitze (siehe Abb. 17, S. 113), denn in einigen Bundesländern (Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen optional, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) ist zur Gewährleistung der Kontrollfunktion des Rates gegenüber dem erstarkten Bürgermeister die Trennung von Ratsvorsitz und Verwaltungsspitze als Machtregulativ beibehalten worden. Wesentliche Unterschiede bestehen weiterhin in der Kompetenzverteilung zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung, in der Wahlzeit des Bürgermeisters, in den Durchführungsbedingungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie in den Möglichkeiten des Kumulierens²¹⁸ und des Panaschierens.²¹⁹

Ebenfalls haben die Landkreise wie die Gemeinden das Recht auf die Organisationshoheit in ihrem Gebiet. Sie verfügen damit über das Recht auf eigenverantwortliche Gestaltung ihrer internen Organisation. Sie bestehen aus mehreren kreisangehörigen Gemeinden. Die Kreise nehmen einerseits die Aufgaben wahr, welche das administrative und finanzielle Leistungsvermögen der kleineren Gemeinden übersteigen. Andererseits haben die Kreise staatliche Aufgaben zu erfüllen, die ihnen per Gesetz zugewiesen worden sind. Wichtigste Organe der Kreise sind der Kreistag als das von der Bevölkerung gewählte politische Beschlussgremium sowie die Kreisverwaltungen.²²⁰ Dagegen kennen die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen eine Trennung von staatlicher und gemeindlicher Verwaltung grundsätzlich nicht. Eine Ausnahme bildet hier die Kommunalverwaltung der Stadt Bremerhaven im Bundesland Bremen. Bund und Länder weisen ihnen die Aufgaben und entsprechende Finanzmittel zu. Daneben nehmen sie im Rahmen der Selbstverwaltung eigene und freiwillige Aufgaben nach eigenem Ermessen und finanziellen Möglichkeiten wahr.²²¹

Aber die Beziehungen der Bundesgenossen sind nicht immer frei von Differenzen. Zum bündischen Prinzip gehört daher auch das Auftreten von Konflikten

²¹⁸ Ein Kandidat kann auf einer Liste bis zu drei Stimmen erhalten.

²¹⁹ Kandidaten von einer Liste können auf eine andere übertragen werden.

²²⁰ Vgl. Thedieck 1992, S. 23f.

²²¹ Vgl. Rudzio 1997, S. 80.

und Meinungsverschiedenheiten. Deshalb ist im föderativen System²²² der Konfliktschlichtung im Grundgesetz²²³ vorgesehen, dass im Streitfall der Bund die Bundesaufsicht,²²⁴ den Bundeszwang²²⁵ und einen Bund-Länder-Streit vor das Verfassungsgericht²²⁶ bringen kann. Den Ländern als Gliedstaaten steht ebenso wie dem Bund als Gesamtstaat im Grundsatz die volle Haushalts- und Finanzhoheit zu. Sie dient dazu, eine sachgerechte Beteiligung von Bund und Ländern am Ertrag der Volkswirtschaft zu gewährleisten.²²⁷ Durch diesen Regelungsmechanismus können rechtliche Unsicherheiten beseitigt, gewollt politische Abhängigkeiten vermieden und gesicherte finanzielle Rahmenbedingungen für die Kooperations- und Konfliktbeziehungen von Gesamtstaat und den Gliedstaaten sowie den ihnen zugeordneten übrigen Gebietskörperschaften wie Kreisen und Kommunen hergestellt werden. Differenzierungen ergeben sich jedoch dennoch aus den spezifischen lokalen und regionalen Ausgangsbedingungen.

4.4 Der Transformationsprozess der Staatsverwaltung der DDR

Der Begriff „Transformationsprozess“ drückt hier den Übergang einer Gesellschaft von der sozialistischen Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft aus und zeigt charakteristische Merkmale eines Systemwandels auf (4.4.1). Einen Systemwandel zu vollziehen, setzt eine an professionellen Kriterien orientierte und entsprechend strukturierte Verwaltung voraus (4.4.2). Die Transformation der DDR erfolgte im Wege der Beitritts- bzw. Integrationsvorgaben bei Anlehnung an das Modell der Bundesrepublik konkretisiert (4.4.3).²²⁸ Der Einigungsvertrag zwischen beiden deutschen Staaten hat dabei die Richtung der Verwaltungstransformation in zweierlei Hinsicht mitbestimmt: Das staatliche System der DDR konnte zum einen keinesfalls die Grundlage für die Errichtung einer demokratischen Ordnung nach westlichem Typ

²²² Vgl. Laufer 1991, S. 166ff.

²²³ Vgl. Art. 70 GG.

²²⁴ Vgl. Art. 83, 84 GG.

²²⁵ Vgl. Art. 91 GG.

²²⁶ Vgl. Art. 99 GG.

²²⁷ Vgl. Art. 104a GG.

²²⁸ König, Klaus und Messmann, Volker: Organisations- und Personalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland. Baden-Baden 1995, S. 25.

sein.²²⁹ Zum anderen stellte der institutionelle Rahmen der DDR das Gegenteil der politisch-administrativen Struktur der Bundesrepublik dar.²³⁰

4.4.1 Die Verwaltungstransformation und ihre Ausgangslage in der DDR

Der Vereinigungsprozess Deutschlands stellt in der Verwaltungsgeschichte weltweit einen Sonderfall dar. Er führte angesichts der gesellschaftlichen Verfasstheit der DDR (Demokratischer Zentralismus) zur Gebiets- und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern. Es bestand eine andere Ausgangslage als in den 70er Jahren in Westdeutschland,²³¹ bei der es sich um die Effektivitätssteigerung kommunaler Verwaltung handelte. Dagegen befanden sich die neuen Bundesländer durch den Vereinigungsprozess in einer akuten Aufbauphase, in der die Verwaltung und Wirtschaft der alten DDR reformiert werden mussten. Es mussten zunächst die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, um die in der DDR-Zeit geschaffene Kaderverwaltung reformieren zu können. In der Ausgangssituation von 1945 war die traditionelle Gebietsgliederung in der DDR im Wesentlichen beibehalten worden. Die Selbstverwaltung wurde jedoch im Jahre 1952 abgeschafft, so dass dem territorialen Zuschnitt der Gemeinden, Städte und Kreise keine Bedeutung zukam. Die Einführung bzw. Reaktivierung der kommunalen Selbstverwaltung stand in allen fünf neuen Bundesländern unterschiedlich stark zu Diskussion. Man stand zu Beginn der 90er Jahre vor vergleichbaren Problemen, als es im Westen um die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Kreise und gleichzeitig im Osten um die Reaktivierung der Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern ging.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen und weitgehend kritischen Debatten über die Gebiets- und Verwaltungsreform standen die neuen Bundesländer vor der Aufgabe, die historisch verwurzelten Elemente der Selbstverwaltung der BRD, deren tragendes Element die Allzuständigkeit für interne Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist, nach der Vereinigung zu reaktivieren.²³² Der Demokratische Zentralismus war in

²²⁹ Benjamin, Michael: Sozialistischer Systemwechsel und Regierung. S. 92ff. In: Gerhard, Stuby (Hrsg.): Föderalismus und Demokratie; Ein deutsch-sowjetisches Symposium. Baden-Baden 1992.

²³⁰ Vgl. Benjamin 1992, S. 26.

²³¹ Püttner, Günter und Bernet, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern. München 1992, S. 1.

²³² Schwanengel, Wito: Die kommunale Gebietsreform in den fünf neuen Ländern. S. 10. In: Püttner, Günter und Bernet, Wolfgang (Hrsg.): 1992.

der ehemaligen DDR ein „Grundlegendes Prinzip des Staatsaufbaus, der Organisation und der Entwicklung des Mechanismus der sozialistischen Staatsgewalt“. ²³³ Die Einführung bzw. Reaktivierung „kommunaler Selbstverwaltung“ ist nicht nur ein organisatorisches Prinzip dezentraler Staatsgewalt, sondern vor allem auch im Sinne einer bürgerschaftlichen Mitwirkung an der Staatsverwaltung der internen Angelegenheiten die örtliche Gemeinschaft betreffend zu verstehen. ²³⁴ Die wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung, die administrativ-organisatorische (Art. 28, Abs. 2 GG) und die politisch-demokratische Funktion (Art. 28, Abs. 1, S. 2 u. 3 GG), mussten im Transformationsprozess der Staatsverwaltung der DDR erst wieder zur Geltung gebracht werden.

Diesbezüglich verweist Brohm (1986) ²³⁵ darauf, dass das Gewicht der Gemeinden auf ihrer körperschaftlichen Organisation beruht und ihre „Eigenständigkeit“ neben den Selbstverwaltungsaufgaben auch die übertragenen Aufgabenbereiche umfasst, bei denen sie als Organisation der Selbstverwaltung selbstständige Entscheidungskompetenz besitzen. Die Vorzüge der Selbstverwaltung, als institutionelle Dezentralisation und politische Integration, gelten auch für den (wenn auch weisungsgebundenen) übertragenen Aufgabenbereich. Damit steht man vor zwei Problemlinien, die sich einerseits in der Wahrnehmung örtlicher Aufgaben der Selbstverwaltung und andererseits in der vertikalen Kompetenzverteilung innerhalb der staatlichen Verwaltung äußern. Eine vergleichbare Aufgabenerfüllung der Selbstverwaltung war in der DDR nicht gegeben.

Da die Gemeinden überwiegend klein und agrarisch strukturiert waren und eine Nichtdeckung von Verwaltungs- und Wirtschaftsraum aufwiesen, war die Ausgangslage schwierig. Denn die begrenzte finanzielle Ausstattung führt oft zu einer nur geringen Verwaltungskraft (d. h. schwache Trägerschaft kommunaler Einrichtungen). In Folge der geringen Verwaltungskraft wanderten Zuständigkeiten in der Regel aus den Gemeinden ab, sie drohten zu „Ausführungsinstanzen der Programme staatlicher Aktivität“ ²³⁶ zu werden, wie im Demokratischen Zentralismus. Die Tatsache, dass ein Verwaltungsapparat nur dann effektiver ist, wenn er eine rechtsstaatliche, zweckmäßige

²³³ König, Klaus: Verwaltungsstaat im Übergang; Transformation, Entwicklung und Modernisierung. 1. Aufl., Baden-Baden 1999, S. 60.

²³⁴ Münch, Ingo von (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin 1988, S. 111.

²³⁵ Brohm, Winfried: Die Eigenständigkeit der Gemeinden. In: DÖV 1986, S. 394ff.

²³⁶ Thieme, Werner und Prillwitz, Günther: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden 1981, S. 32f.

und hinreichend spezialisierte Struktur aufweist, erforderte einen „Paradigmenwechsel“ vom Demokratischen Zentralismus. Der Zusammenhang von Gebiets- und Funktionsreform in der DDR wurde als Transformationsprozess der Staatsverwaltung verstanden, zugleich wurde die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen reformiert.²³⁷

4.4.2 Der Paradigmenwechsel vom Zentralismus zum Föderalismus

Die Verwaltungstransformation in der DDR erforderte den systematischen Schnitt bzw. eine klare Trennung „der Einheit von Partei und Staat“, um den Demokratischen Zentralismus durch den Umbau föderaler Strukturen und kommunaler Selbstverwaltung zu überwinden. Andererseits stand die erneuerte Strukturierung der neuen Bundesländer zu Diskussion, d. h. neue Landesverfassungsgebung, angefangen vom neuen Aufbau der Ministerialverwaltung bis hin zur Neudefinition der kommunalen Ebene.²³⁸ Die in der ehemaligen DDR bestehenden Verwaltungen mussten jeweils nach Zuständigkeit dem Bund oder den neuen Ländern unterstellt werden. Diese hatten dann, laut Einigungsvertrag, die Überführung in die Bundes- bzw. Landesverwaltung oder die Abwicklung zu regeln. Gleichzeitig galt es, eine Vielzahl neuer Verwaltungen nach dem Muster der westdeutschen Staatsorganisation, die es in der DDR bisher nicht gegeben hatte, einzurichten, z. B. die Ministerien der neuen Bundesländer.²³⁹ Dieser Schritt war der Beginn der Föderalisierung der ehemaligen zentralistischen DDR und stellte gleichzeitig eine Grundbedingung für die politisch angestrebte Wiedervereinigung dar.

Mit dem Ländereinführungsgesetz erfolgte der Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik. Die neuen Bundesländer wiesen hinsichtlich ihrer Größe und Anzahl der Landkreise sowie Gemeinden erhebliche Unterschiede gegenüber den alten Bundesländern auf und verfügten über ein geringes Wirtschaftspotential. Es ist daher entschieden worden, die neuen Bundesländer nicht sofort in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen, sondern über den Fonds „Deutsche Einheit“ eine Übergangsregelung zu treffen. Die weiteren Aufbaumaßnahmen waren verbunden mit der Durchführung von Wahlen zu den neuen

²³⁷ Vgl. Schwanengel 1991, S. 14 .

²³⁸ Vgl. Benjamin 1992, S. 29f.

²³⁹ Vgl. Benjamin 1992, S. 65.

Landtagen, dem Erlass vorläufiger Landesverfassungen als Vorstufe der neuen Landesverfassungen und dem Aufbau bis dahin nicht vorhandener Landesverwaltungen. Die Verwaltungsreformkommission, die sich an der bis 1952 existierenden Länderstruktur orientierte, setzte die Fünf-Länder-Variante um.²⁴⁰

Die Reaktivierung der kommunalen Selbstverwaltung der Länder war gleichzeitig ein Bruch mit den Prinzipien des Demokratischen Zentralismus.²⁴¹ Mecklenburg-Vorpommern hat sich z. B. für einen zweistufigen Länderaufbau mit einer dreiteiligen Verwaltung entschieden. In Brandenburg ist ein zweistufiger Verwaltungsaufbau²⁴² entstanden. Sachsen und Sachsen-Anhalt haben sich zu einem dreistufigen Verwaltungsaufbau²⁴³ entschlossen. Thüringen wählte das Landesverwaltungsamt als Kompromisslösung – einen Mittelweg zwischen zwei- bzw. dreistufigem Verwaltungsaufbau.²⁴⁴ Die internen Bereiche der Landesverwaltungen der neuen Bundesländer haben sich im Wesentlichen an dem Muster westdeutscher Regierungspraxis ausgerichtet und enthalten die Grundelemente der föderativen Strukturen aus dem Verwaltungssystem der BRD. Die innere Struktur, die Art der Aufgabenwahrnehmung und die mangelnde juristische Ausprägung der DDR-Kommunen erforderten umgehend auch auf kommunaler Ebene einen Umbau in politischer und administrativer Hinsicht.²⁴⁵

- Neudefinition von Stellung und Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung im bundesstaatlichen Handlungssystem,
- neues Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaft und laufender Verwaltung,
- Einführung rechtsstaatlicher Verwaltungsverfahren,
- Neustrukturierung kommunaler Binnenorganisation und
- Neudefinition des Verhältnisses zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

²⁴⁰ Nach dem Ländereinführungsgesetz vom 14. Oktober 1990 sind folgende Länder gebildet worden: Brandenburg aus den Bezirksterritorien Potsdam, Cottbus und Frankfurt Oder; Mecklenburg-Vorpommern aus den Bezirksterritorien Neubrandenburg, Rostock und Schwerin; Sachsen-Anhalt aus den Bezirksterritorien Halle und Magdeburg; Sachsen aus den Bezirksterritorien Dresden, Leipzig und Chemnitz; Thüringen aus den Bezirksterritorien Erfurt, Gera und Suhl. Vgl. Rösler, Albrecht: Zur Beibehaltung traditioneller Gemeindegrößen in der ehemaligen DDR. S. 33ff. In: Püttner, Günter und Bernet, Wolfgang (Hrsg.): 1992.

²⁴¹ Vgl. Rösler 1992, S. 90.

²⁴² Werner, Ruckriegel: Neuaufbau der Verwaltung in Brandenburg. S. 53f. In: Oertzen, Hans-Joachim von (Hrsg.): Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II; Sonderbehörden und Einheit der Verwaltung. Baden-Baden 1993.

²⁴³ Springborn, Eicke: Strukturprinzipien und Stand des Neubaus der Verwaltung im Freistaat Sachsen. S. 69f. In: Oertzen, Hans Joachim von (Hrsg.): 1993.

²⁴⁴ Hoffmann, Gerd: Die staatliche Mittelinstanz in den neun Bundesländern. In: DÖV. 1992, S. 692. Ebenfalls Bernet, Wolfgang und Kulke, Hans-Jürgen: Zur Verwaltungsgeschichte und -gegenwart im Land Thüringen. S. 75ff. In: Püttner, Günter und Bernet, Wolfgang (Hrsg.): 1992.

²⁴⁵ König und Messmann 1995, S. 106f.

4.4.3 Die Selbstverwaltung als Organisationsprinzip im Verwaltungsaufbau

Nach der Auffassung von Bernet²⁴⁶ stehen sich die „ostdeutsche Kaderverwaltung“ und das bundesdeutsche Verwaltungsmodell „wie Wasser und Feuer“ gegenüber. Der Übergang vom Demokratischen Zentralismus zum Föderalismus benötigte eine zeitgemäße Entwicklungsphase. Die alte Handlungsform der DDR-Verwaltung war für den Umbauprozess der Selbstverwaltung keineswegs fördernd.²⁴⁷ Die stark zentralisierte Kaderverwaltung der DDR ist zuerst rechtlich durch den Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes zunächst ein Bestandteil der Bundesrepublik geworden. Die nach westdeutschen Maßstäben vorgenommene Umstrukturierung brachte es sich mit, dass die dringend erforderliche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und die Anpassung der internen Struktur der neuen Bundesländer an die Erfordernisse der modernen Verwaltung nur über den Weg von Reformen der Kommunalebene durch gezielte Gebietsreformen zu erreichen waren. Die kommunale Ebene war in ihrer Struktur stark zentralistisch, nur ausführend tätig und es fehlte jegliche Selbstständigkeit. Erst mit der Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990 waren die vertikalen Machtverhältnisse im politischen und administrativen System neu definiert worden. So hatten Gemeinden und Kreise den Status von Selbstverwaltungskörperschaften erhalten.

Die Kreisgebietsreform wird zum Teil als „der schwierigste Schritt der gesamten Reform der öffentlichen Verwaltung“²⁴⁸ empfunden. In allen Ländern ist mit dem Kreisneuzuschnitt eine deutliche Reduzierung der Anzahl an Landkreisen beabsichtigt gewesen: in Thüringen von 35 Kreisen auf 17, in Sachsen-Anhalt von 37 auf 21, in Sachsen von 48 auf 23 und in Mecklenburg-Vorpommern von 31 auf 11 sowie in Brandenburg von 38 auf 14 Kreise.²⁴⁹ Der Aufbau der Landesverwaltungen, die Durchführung der Gebiets- und Kreisreformen, die Neudefinition der Übertragung

²⁴⁶ Bernet, Wolfgang: Zur normativen Regelung des Staatesdienstes und zum Rollenverständnis der Staatsfunktionäre mit Bezug auf Rechtsanbindung. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 1991, Heft 1, S. 40ff.

²⁴⁷ Hellmut, Wollmann und Wolfgang, Jaedicke: Neubau der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland – zwischen Kontinuität und Umbruch. S. 110f. In: Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.

²⁴⁸ Vgl. König und Messmann 1995, S. 109.

²⁴⁹ Bernet, Wolfgang: Die Verwaltungs- und Gebietsreformen in den Gemeinden und in den Landkreisen der Länder, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen. S. 80ff. In: Kommission zur Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern, Graue Reihe, Nr. 18. Halle 1993.

staatlicher Aufgaben auf die Landkreise und Gemeinden sowie Organisationsfragen bezüglich der Gemeindeverfassungen sind relativ schnell, innerhalb einer Legislaturperiode, durchgesetzt und trotz der völlig anderen Ausgangsbedingungen erfolgreich beendet worden. Alle dem Art. 28, Abs. 1 GG, entsprechend neu definierten kommunalen Verfassungen der neuen Bundesländer enthielten rechtliche Bestimmung über die Träger der öffentlichen Verwaltung. Die Verwaltung wird demnach durch die Landesregierung, die ihr unterstellten Behörden und die Träger der Selbstverwaltung ausgeübt (Mecklenburg-Vorpommern: Art. 69; Sachsen-Anhalt: Art. 86; Sachsen: Art. 82, Abs. 1; Brandenburg: Art. 2, Abs. 4, Satz 2; Thüringen: Art. 90).

Durch die gezielte vertikale Gewaltenteilung wird gleichzeitig hervorgehoben, dass „die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen der neuen Bundesländer dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben diene“. ²⁵⁰ Die kommunale Selbstverwaltung ist auch landesverfassungsrechtlich zu einem „Gestaltungsprinzip“ der Bundesländerverwaltung geworden. Mit der eigenen Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern und den alten und neuen Erfahrungen aus den Gebietsreformen der BRD wird die historische Eigenart der „Staatlichkeits“-Transformation der DDR in dem erfolgten Paradigmenwechsel deutlich. Dieser Transformationsprozess war zum Teil eine „gewünschte Integration“ der politischen Mehrheit und zum Teil eine gezielte Modernisierung²⁵¹ der Staatsverwaltung nach dem Vorbild der BRD (Föderalismus, Vielfalt in der Einheit).

Die schnelle Abkehr vom „Demokratischen Zentralismus“ basierte auf dem Gestaltungsprinzip des „Föderalismus“ der BRD – dem Subsidiaritätsprinzip, einer Hilfe zur Selbsthilfe. Während die Verwaltung in der DDR im Umgang mit den Bürgern durch einen obrigkeitstaatlichen „Verwaltungspaternalismus“ ²⁵² charakterisiert war, ist das Bild, das von Verwaltung in der BRD existiert, insbesondere im Bereich der Leistungsverwaltung, zunehmend bürgernäher, wenn nicht gar durch neue partizipative Interaktionsformen mit dem Bürger bestimmt. Bei der Anwendung einer neu errungenen kommunalen Autonomie, insbesondere in Bezug auf die unmittelbare Mitwirkung der Bürger und einen eher geringen Einfluss der Parteien, fehlte die parlamentarische Übung. Die gezielte Orientierung an der deutschen

²⁵⁰ Vgl. König und Messmann 1995, S. 119f.

²⁵¹ Modernisierung wird hier als Begriff für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung verwendet.

²⁵² Bernet, Wolfgang und Lecheler, Helmut: Die DDR-Verwaltung im Umbau. Regensburg 1990, S. 34.

kommunalen Tradition und die reale Wirklichkeit der westdeutschen Gemeinden ermöglichten in mancher Hinsicht die Durchsetzung der notwendigen Maßnahmen der Selbstverwaltung auf der kommunalen Ebene.

4.5 Schlussfolgerungen

Zwischen den Prinzipien Demokratie und Rechtsstaat herrscht keine völlige Harmonie, obwohl beide Bereiche aufeinander bezogen sind. Der Föderalismus gehört zu beiden Bereichen: zur universalen demokratischen Partizipation und rechtsstaatlichen Sicherung von speziellen Rechten.²⁵³ Die politische Realität der neuen Demokratiewelle hat in den letzten Jahren, insbesondere in Osteuropa, bestätigt, dass Grundprinzipien der Demokratie ohne Rechtsstaat nicht funktionieren (z. B. Russland und Mongolei). Die Grundprinzipien der Demokratie fußen im Wesentlichen auf den Werten der Freiheit, der Solidarität und der Gerechtigkeit. Ohne Rechtsstaatlichkeit sind die Werte in der Gesellschaft nicht wirkungsvoll, wie es aus dem Transformationsprozess der DDR (4.4) hervorgeht. Der Demokratische Zentralismus hatte versucht, die Lebensverhältnisse ohne vertikale Machtgliederung der Staatsverwaltung und ohne die Integration der heterogenen Gesellschaft zu vereinheitlichen. Die demokratischen Grundwerte gelten auch für die Arbeitsweise einer Staatsverwaltung, in der die Selbstverwaltung von herausragender Bedeutung für eine gerechte Aufgabenerfüllung ist.

Insofern der Föderalismus aufgrund seines Organisationsprinzips als die stets prekäre Balance zwischen „geteilter Herrschaft“ interpretiert werden kann,²⁵⁴ besteht das Kernproblem des Föderalismus darin, zwischen den beiden konkurrierenden komplexen Zielenbündeln „Zentralisierung“ und „Dezentralisierung“ einen optimalen Grad an Föderalisierung zu gewinnen.²⁵⁵ Der optimale Grad an Föderalisierung kann anhand des Grundgesetzes der BRD folgendermaßen konkretisiert werden: Aus der sprachlichen Formulierung des Grundgesetzes betrachtet, ist die Bundesrepublik Deutschland „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“, in dem „alle Staatsgewalt ... vom Volk“ ausgeht (Art. 20), dessen verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern „den

²⁵³ Vgl. von Beyme 2007, S. 209.

²⁵⁴ Vgl. Schulze 1991, S. 139.

²⁵⁵ Biehl, Dieter: Dezentralisierter Föderalismus als Lösungsansatz. S. 61f. In: Schuster, Frank (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III); Konzeption und Handlungsfelder. Forschungsbericht 61. Sankt Augustin 1987.

Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ entsprechen muss (Art. 28, Abs. 1) und dessen Gemeinden das Recht gewährleistet wird, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28, Abs. 2).

Die Grundrechte (Art. 1 bis 14, 16, 17) dürfen in ihrem Wesensgehalt nicht angetastet werden (Art. 19, Abs. 2). Sie sichern die Existenz des einzelnen Bürgers und damit auch Grundsätze für das arbeitsteilige Zusammenwirken innerhalb der und zwischen den beiden (öffentlichen und privaten) Sektoren. Der Grundrechtsteil der Verfassung der BRD enthält daher auch Bestimmungen, welche die Rechte des einzelnen Bürgers in ein Spannungsverhältnis zu den Rechten seiner Mitbürger und denen der Gemeinschaft setzen.²⁵⁶ Diese rechtlichen Bestimmungen können als Strukturprinzip aufgefasst werden. Sie sind im Wesentlichen durch die Begriffe „Republik, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat und Bundesstaat“ gekennzeichnet und charakterisieren das klassische Föderalismusverständnis in der Struktur der BRD (4.3).

Das demokratische Prinzip (Art. 20) ermöglicht es, dass die Bürger die sie berührenden Entscheidungen selbst fällen oder durch von ihnen gewählte Repräsentanten treffen lassen und die daraus resultierenden Konsequenzen nach den Grundregeln der Verfassung akzeptieren. Das schließt eine Kontrolle kollektiver Macht und damit die horizontale Gewaltenteilung ein, die ein unverzichtbares Grundelement moderner Demokratie darstellt. Aus dem rechtsstaatlichen Prinzip lässt sich begründen, dass alle Bürger und kollektiven Entscheidungseinheiten mit Rechten und Pflichten bzw. Kompetenzen ausgestattet sind, die ihnen einerseits Ansprüche an Ressourcen sichern und sie andererseits vor ungerechtfertigten Ansprüchen von Mitbürgern oder öffentlichen Körperschaften schützen (4.2). Das Sozialstaatsprinzip begründet eine sich am Gerechtigkeitsziel orientierende Einstellung der Verwaltung, die in den von Rechten und Pflichten bis hin zu den Einkommen und dem Vermögen der Bürger (z. B. in Finanzausweisungen an ärmere Gemeinden oder Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der BRD) zum Ausdruck kommt.

Das wichtigste Prinzip des Föderalismus ist das des Bundesstaates (Art. 28). Es begründet außer der horizontalen Gewaltenteilung auch die vertikale Gewaltenteilung sowie die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen und den einzelnen Körperschaften.

²⁵⁶ Biehl 1987, S. 61f.

Aus dem Verteilungsprinzip des Föderalismus resultiert der optimale Grad an Dezentralisierung (4.3). Der dezentralisierte strukturelle Aufbau eines Staates schützt die Bürger einerseits vor Übergriffen staatlicher Bürokratie und ermöglicht andererseits die Sicherung der Selbstverwaltung (4.3.3), in der sich die demokratische Partizipation der Staatsbürger äußert. Der deutsche Föderalismus legitimiert sich im Wesentlichen aus der grundrechtlichen Freiheit, der Demokratie, dem kulturellen Pluralismus, dem Aspekt der vertikalen Gewaltenteilung und aus der größeren „Effizienz“ der Staatsverwaltung – einer als bürgernah und als gerecht empfundenen Gesellschaftsordnung.²⁵⁷

Die zunehmende Kooperation zwischen Ländern und Bund führte in den 70er Jahren zu einem „kooperativen Föderalismus“ in der BRD. Der kooperative Föderalismus (Laufer 1991) ermöglicht in seinem dynamischen Prozess, die kulturelle Vielfalt in der Einheit zu nähren, und schließt die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaat ein. Der deutsche Einigungsprozess der neuen Bundesländer legitimiert sich letztlich aus der Einheit für die Vielfalt der Kulturen, aus der Kooperation und Integration, aus der Homogenität und Pluralität, aus der Identität und Differenz. Der gesamte Ablauf bei den Reformen der ostdeutschen Bundesländer lässt sich aus dieser Sicht als nationale Identitätssicherung und gleichzeitige Differenzierung in der Nation beschreiben. Die DDR schaffte mit dem Einheitsvertrag ihre eigene Übergangsphase für die Entstehung der neuen Bundesländer (4.4) und ermöglichte dadurch eine direkte rechtsstaatliche Anlehnung an das Grundgesetz der BRD. Mit dem Paradigmenwechsel vom Demokratischen Zentralismus zum Föderalismus wurden das republikanische und demokratische Prinzip eingeführt, so dass sich die neuen Bundesländer im Rahmen des Grundgesetzes institutionell neu strukturierten und rechtlich sowie funktional, am Art. 28. GG orientiert, reformierten. Beim Transformationsprozess der DDR handelt es sich im Wesentlichen um die Anwendung einer politischen Organisationsform, bei welcher der Föderalismus einerseits durch die Demokratie (Freiheit und Selbstbestimmung) und andererseits durch den Rechtsstaat (Sicherheit, Unabhängigkeit und Kontrollierbarkeit) gerechtfertigt wird.²⁵⁸

²⁵⁷ Häberle 1993, S. 214.

²⁵⁸ Frey, Rene: Begründung einer stärkeren Dezentralisierung politischer Entscheidungen aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus. S. 25. In: Schuster, Franz (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (I); Ökonomische, politische und verfassungsrechtliche Ansätze. Forschungsbericht 3. Sankt Augustin 1979.

Freiheit und Selbstbestimmung können im deutschen Selbstverständnis nur auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips im Staat besser wahrgenommen werden (2.6.1). Der Grund liegt in dem Gebot der Demokratie, dass die demokratisch gewählten Repräsentanten die Wünsche ihrer Bürger verwirklichen sollten. Falls sie dies nicht tun, können sie durch andere Vertreter ersetzt werden, welche die Wünsche der Bürger besser berücksichtigen. Deshalb wird die Selbstverwaltung im Föderalismus als administrative Dezentralisierung und gleichzeitig als regelungstechnischer Mechanismus betrachtet, wo einzelne Bürger ihre eigenen Interessen besser durchsetzen und umgekehrt kontrollieren können. Anhand des Einigungsprozesses der BRD lässt sich feststellen, dass sich der Föderalismus nicht nur als Organisationsprinzip des Staatsaufbaus bewiesen hat, sondern auch als Verteilungsprinzip der Staatsgliederung. Wo die Gliedstaaten bei der Willensbildung auf der übergeordneten Ebene beteiligt sind, sind sie mit Gestaltungskompetenzen ausgestattet (z. B. Art. 70, 71, 72 und 74 sowie 91 a GG). Diese Art der Beteiligung an der Willensbildung im Bund ermöglicht die verfassungsrechtlich legitimierte Handlungsautonomie der BRD-Gliedstaaten, die ebenfalls im Einigungsprozess der DDR in Anlehnung an das Grundgesetz der BRD realisiert wurde (4.4.3).

Der unterschiedliche Aufbau der Länderverwaltungen verdeutlicht insofern, dass die dezentralisierte Handlungsautonomie im Föderalismus von der staatlichen Gegebenheit her abgeleitet werden kann, ohne dabei die staatsrechtliche Gemeinschaftsform zu gefährden. Da die BRD ein Bundesstaat ist, war der rechtliche Rahmen für den Aufbau der neuen Länderverwaltungen praktisch schon vorgegeben. Im Hinblick auf die Analyse der Staatsverwaltung der BRD liegt die Schwierigkeit meiner Untersuchung darin, dass der Staatsaufbau der Mongolei (3.2) sowohl territorial als auch funktional stark zentralistisch ist. Daher stellt sich die Frage, wie die föderativen Elemente der BRD auf die mongolische Staatsverwaltung übertragen werden könnten. Es wurde bereits (im Kap. 3.3) festgestellt, dass die mongolische Staatsverwaltung in ihren Entwicklungsphasen nie eine selbstständige Verwaltungseinheit in Form einer Selbstverwaltung oder ein ähnliches Muster einer eigenständigen Staatsgliederung wie die BRD besaß. Dieses Faktum bestätigt, dass eine direkte Übertragung dieses Föderalismusmodells aus der BRD in die Mongolei auszuschließen ist.

Da der Föderalismus in verschiedener Weise als Organisationsprinzip, Mischprinzip oder Verteilungsprinzip mit seinen Strukturelementen auf einen unterschiedlichen Staatsaufbau (Kap. 2.) angewendet werden kann, eröffnet sich daraus

die Möglichkeit, dass die Mongolei in ihrer staatlichen Gegebenheit (Zentralismus) eine ebenfalls von oben gesteuerte politische, wirtschaftliche und administrative Dezentralisierung (Devolution) vornehmen kann, ohne dabei ihre staatsrechtliche Gemeinschaftsform zu gefährden. D. h., es handelt sich um eine gezielte Aufteilung von politischen, wirtschaftlichen und administrativen Entscheidungskompetenzen auf unterschiedlichen Regierungs- und Verwaltungsebenen, die vergleichbar mit dem Einigungsprozess der BRD ist. Eine politisch gesteuerte Aufteilung von politischen, wirtschaftlichen und administrativen Entscheidungskompetenzen hat im Einigungsprozess der DDR durch die Reaktivierung der Selbstverwaltung (vertikale Gewaltenteilung) mit Hilfe der rechtlichen Anerkennung des Art. 28 Abs. 2. GG stattgefunden (4.4.3), so dass die wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung, einerseits die administrativ-organisatorische Funktion und andererseits die politisch-demokratische Funktion, auf der unteren Ebene der Staatsverwaltung wahrgenommen werden können. Die Grundelemente der Selbstverwaltung der BRD (4.2) betreffen die kommunale Willensbildung (Partizipation), die Eigenverantwortlichkeit (vertikale Gewaltenteilung) und die Allzuständigkeit der örtlichen Angelegenheiten (Subsidiaritätsprinzip). Eine solche politisch gesteuerte Einführung einer mongolischen Form der Selbstverwaltung ist mit der Verabschiedung der mongolischen Verfassung von 1992 möglich geworden. Trotz der verfassungsrechtlichen Anerkennung und Einführung einer mongolischen Selbstverwaltung sind die oben genannten wichtigsten Funktionen, die administrative, organisatorische und die politisch-demokratische, leider noch nicht politische Realität geworden, sondern sind als politische Ziele benannt worden, die noch der Verwirklichung harren.

Da der Föderalismus sowohl theoretisch als auch praktisch durchaus einen unterschiedlichen Dezentralisierungsgrad (4.3.3) der Staatsverwaltung in struktureller, funktioneller und rechtlicher Weise ermöglicht, wird im Folgenden der Versuch (Kap. 5) unternommen, durch politisch gesteuerte Dezentralisierung die wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung (Partizipation, vertikale Gewaltenteilung und Subsidiaritätsprinzip) aus der BRD in die Provinzverwaltung der Mongolei einzuführen. Dabei soll unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der politischen Realität der Mongolei auch aufgezeigt, welche Vorteile sich aus den wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung für den nomadischen Bevölkerungsanteil der Mongolei ergeben werden. Gleichzeitig werden die Entwicklungsperspektiven der mongolischen Regionen sowohl theoretisch als auch praktisch, bezogen auf Deutschland, diskutiert werden.

Anschließend soll ein eigener Entwurf für die Selbstverwaltung der Mongolei vorgestellt werden (5.3).

5. Die Übertragbarkeit von Selbstverwaltungsfunktionen in die Mongolei

Im realen Sozialismus der Mongolei, von 1921 bis 1990, bestimmte der Demokratische Zentralismus (3.1.3) als gesellschaftliches Leitprinzip die Hierarchien der Herrschafts- und Sozialordnung. Er hat sich im aktuellen Transformationsprozess der mongolischen Staatsverwaltung (3.2.4) nur sehr schwer abbauen lassen. Nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems haben sich nicht nur das gesamte gesellschaftliche Umfeld, sondern auch die Gegebenheiten der mongolischen Staatsverwaltung enorm verändert (3.3). Der gesellschaftliche Wandel in der Ideologie (vom Demokratischen Zentralismus zum politischen Pluralismus und Parlamentarismus) und verschiedene Reformen im Staatswesen (3.2) sowie die rechtliche Anerkennung demokratischer Grundwerte zeigen von einem in Gang gekommenen Demokratisierungsprozess. Dem steht allerdings immer noch eine zu Sowjetzeiten eingeführte und nach wie vor praktizierte, weisungsgebundene kaderpolitische Führung (3.2.3) von oben nach unten entgegen. Die ehemalige „doppelte Unterstellung“ der Kaderverwaltung (3.1.4) hat die Frage aufgeworfen, inwieweit sich die stark zentralistisch geprägte Staatsverwaltung der Mongolei erneuern müsste, um den verfassungsgemäß anerkannten Status (Art. 58. Abs. 1 und 59. Abs. 1)²⁵⁹ der Selbstverwaltung in den ländlichen Regionen der Mongolei wie in der BRD (4.3) verwirklichen zu können?

Letztlich ist es in allen osteuropäischen Ländern des realen Sozialismus nicht gelungen, eine zentralistisch strukturierte, demokratische Mindestorganisation zur Lösung politischer Konflikte zu schaffen.²⁶⁰ Der Staat und die Verwaltung bildeten im Sozialismus eine Einheit. Das Einheitsprinzip betraf den Grundsatz, die Einheit von der Beschlussfassung bis zur Durchführung zu gestalten. Dabei blieb nur eine gewisse Arbeitsteilung zwischen Volksvertretungen und Justizorganisationen in zentralistischer Form existent, die aber mit unabhängigen Gewaltenprinzipien nichts zu tun hatte.²⁶¹

²⁵⁹ Vgl. Anhang. Nr. 4, S. 203 (mongolische Verfassung von 1992).

²⁶⁰ König 1999, S. 61.

²⁶¹ Roggeman, Herwig: Die DDR-Verfassungen: Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. 4. Aufl., Berlin 1989. Ebenfalls König 1999, S 78f.

Von einer öffentlichen Verwaltung war sowohl in der DDR (4.4) als auch in der Mongolei (3.1.4) keine Rede. Man sprach vom Staatsapparat, von Organisationen des Staatsapparats, von staatlicher Leitung und Planung, von Mechanismen sozialistischer Staatsgewalt, usw. Das, was etwa in der BRD unter Föderalismus verstanden wird, ist mit der Maxime, den Staat von einem einheitlichen Zentrum aus zu leiten, nicht zu vereinbaren.²⁶²

Wenn die Verwaltung eines technisch-industriell entwickelten Landes (z. B. der BRD) die ihren übertragenen Aufgaben leisten will, muss sie auch über ihre politische Ausrichtung hinaus über bestimmte Fachkompetenzen verfügen. Dazu gehören soziale Kompetenzen sowie juristischer und ökonomischer Sachverstand. Systematische Fortentwicklungen, wie Flexibilisierungen der Wirtschaft, Modernisierung der Ministerorganisation, Neugliederung der Territorien und Rechtsschutz für den Bürger usw., sind jedoch zumeist am bürokratischen Widerstand der Kaderverwaltung und an der Unfähigkeit zu politischen Reformen im Rahmen des Demokratischen Zentralismus gescheitert. Die Transformation des realsozialistischen Staates und seiner Kaderverwaltung kann deshalb als „nachholende“ Modernisierung betrachtet werden.²⁶³ Bei der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformation der Mongolei handelte es sich in diesem Sinne um die Schaffung einer Systemrationalität von Staat und der Verwaltung. Dazu lassen sich zwei übergeordnete Zweckbestimmungen erkennen. Einerseits ist eine Entwicklung von der Plan- und Verwaltungswirtschaft hin zur Wettbewerbs- und Marktwirtschaft vonnöten. Und andererseits ist eine fortschrittliche Tendenz von einem autoritären, gar totalitären Einparteien-Herrschaftssystem zu einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung (3.2) in Gang zu setzen.²⁶⁴

Die transformierte Verwaltung muss laut König (1999) entpolitisiert werden. Sie soll stattdessen an Gesetze gebunden sein. Für sie sollen die Maßstäbe von Effizienz und Effektivität gelten. Die Ursachen für die notwendige Reform der Kaderverwaltung liegen seiner Ansicht nach darin, dass auch weiterhin „immer noch die alten Steuerungsmuster in der Gesellschaft und ihrer Wirtschaft existieren und ferner auch weitere formale und informale Beziehungsnetze bestanden bzw. immer noch bestehen“,

²⁶² Vgl. König 1999, S. 61f.

²⁶³ Vgl. König 1999, S. 74f.

²⁶⁴ Vgl. Fritz 1999, S. 86.

obwohl „die Kaderverwaltung schon immer unproduktiv bei der Lösung öffentlicher Probleme gewesen sei“.²⁶⁵

Postsozialistische Länder bleiben in ihrem Transformationsprozess, wie er in der DDR anschaulich vor Augen führte, auf die Erfahrung anderer Staaten angewiesen (4.4). Ihr Institutionenstransfer beruht auf nachgewiesener Bewährung und Systemrationalität, die mit dem Einigungsprozess der BRD vergleichbar sind. Dabei geht es in erster Linie um eine Anpassung, gleichzeitig aber auch um die Reaktivierung der Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern. Im Institutionenstransfer handelt es sich darum, authentische Leitbilder des Aufgabenzuschnitts, des Organisationsaufbaus, der Verfahrensregeln, der Personalstruktur, usw. öffentlicher Verwaltung allerdings mit eigenem Erfahrungshintergrund (4.4) zu übernehmen.²⁶⁶

Im historischen Rückblick kann auf einige Fälle des Institutionenstransfers verwiesen werden, die auch durchaus überzeugend gelungen sind. Zum Beispiel sind eine ganze Reihe von Verwaltungselementen in Deutschland aus dem klassischen Verwaltungsstaat Frankreichs übernommen worden: vom diplomatischen Dienst über das Verwaltungsrecht bis hin zu regionalen Auswirkungen etwa in der bayerischen Verwaltung.²⁶⁷ Aber es gibt auch andere Länder, die ihre Verwaltungen nach europäischen Leitbildern modernisiert haben. Als typisches Beispiel dafür gilt Japan, das in den Meiji-Reformen europäische Verwaltungsinstitutionen, wie etwa das deutsche Berufsbeamtentum als vorbildlich übernommen hat. Dessen ungeachtet müsste man die Staatsverwaltung der Mongolei insbesondere landesspezifisch betrachten (3.2), weil die Hinterlassenschaft des realen Sozialismus verhältnismäßig groß und nachhaltig ist. Es genügt nicht, dass der Führungsanspruch der marxistisch-leninistischen Partei abgeschafft und ein politischer Pluralismus eingeführt wurde, sondern es müssten auch zielgerichtete Maßnahmen, nur auf die Mongolei zugeschnitten, ergriffen werden. Sie müssen als Lösung der politischen Realität entsprechen und über die Übergangsphase hinaus die Umgestaltung der Kaderverwaltung bis zur Realisierung einer modernen Verwaltung begleitend mitsteuern können. Beispielsweise ist die interne zentralistische Struktur der Aufgabenerfüllung und die mangelhafte juristische Ausprägung der DDR-Kommunen durch eine neue Definition der Stellung und Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung im Sinne des politischen Systems der BRD vervollständigt und

²⁶⁵ Vgl. König 1999, S. 80ff.

²⁶⁶ Vgl. König 1999, S. 79f.

²⁶⁷ Vgl. König 1999, S. 81.

dementsprechend rechtlich, strukturell und funktionell nach dem Art. 28 GG umstrukturiert worden.

Es ist ein Faktum, dass der Einigungsprozess der DDR in unterschiedlichen Phasen (4.4) stattgefunden hat und ohne den Sachverstand aus Westdeutschland stammender Beamten nie zustande gekommen wäre. Dies deutet darauf hin, dass ein derartiger Transformationsprozess insbesondere auf gut ausgebildete, erfahrene Beamten angewiesen ist. Ein vergleichbar umfangreiches Potenzial steht der Mongolei gegenwärtig nicht zur Verfügung. Zwei Ergebnisse müssen deshalb hier schon festgehalten werden: erstens, dass eine pauschale Übertragung des klassischen Föderalismusmodells aus der BRD auf die Mongolei ausgeschlossen ist. Zweitens, dass die wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung (Partizipation, vertikale Gewaltenteilung und Subsidiaritätsprinzip) der BRD dennoch für mongolische Provinzverwaltung nutzbar gemacht werden können, und zwar durch die Ausarbeitung eines Entwurfs für die Selbstverwaltung der Mongolei. Mit seiner Hilfe können nach und nach die grundlegenden Rahmenbedingungen für eine wirkliche Wende der mongolischen Staatsverwaltung geschaffen werden, um den bereits verfassungsrechtlich anerkannten Status der Selbstverwaltung, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips der BRD, auch in der Mongolei zu erlangen.

5.1 Rechtlicher Rahmen der Selbstverwaltungsfunktionen

In Anbetracht der bundesstaatlichen Prinzipien und Instrumente im strukturellen Aufbau des politischen Systems der BRD stellt sich die Frage, welche Prinzipien und Instrumente für die Stärkung der Regionalautonomie bzw. zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den Provinzverwaltungen der Mongolei brauchbar sind? Des Weiteren ist zu klären, welche Mittel geeignet sind, um die wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung auf die Mongolei zu übertragen? Gefragt werden soll hier außerdem, welche Voraussetzungen für die Übertragbarkeit von rechtlichen Regelungen noch zu bewerkstelligen sind.

In gewissem Grad haben die Schwierigkeiten bei der Übertragung der administrativ-organisatorischen und politisch-demokratischen Funktionen der Selbstverwaltung im Hinblick auf die Verwaltungstransformation der DDR weniger in Institutionen, sondern vielmehr in personellen Fragen bzw. beim Umsetzungsverfahren

gelegen.²⁶⁸ Ein wesentliches Element dabei ist die rechtliche Grundlage, die nicht nur inhaltlich niedergeschrieben wurde, sondern die zugleich eine reale Chance zur Durchsetzung eröffnet. Die erhebliche Rolle des Rechts ist im Transformationsprozess unstreitig. Denn erst auf der rechtlichen Grundlage, die eine breite Beteiligung am politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozess gewährleistet, können die Voraussetzungen für die Übertragbarkeit von Selbstverwaltungsfunktionen geschaffen werden. Im Transformationsprozess der DDR ist es der Einheitsvertrag gewesen, der durch die Übernahme der in dem Art. 28, Abs. 1, und Abs. 2, enthaltenen Regelungen die Voraussetzungen zur Ausübung der wichtigsten Verwaltungsfunktionen überhaupt erst ermöglicht hat. Durch die Übernahme grundgesetzlicher Regelungen sind die Staats- und selbstverwaltungen der neun Bundesländer in eigenen Rechtsträger gemacht worden. Das Gegenteil stellt die Rechtslage der aktuellen mongolischen Staatsverwaltung dar. Anhand der sprachlichen Formulierung der mongolischen Verfassung lässt sich dies folgendermaßen konkretisieren (Art. 59):²⁶⁹

„Тавин есдүгээр зүйл“

1. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн еерее удирдах ёсыг терийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ.
2. Нутгийн еерее удирдах байгууллага бол аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хооронд иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт түүний Тэргүүлэгчид мөн.
3. Аймаг, нийслэлийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно. Эдгээр Хурлын болон сум, дүүргийн хурлын төлөөлөгчдийн тоо, сонгох журмыг хуулиар тогтооно.

“Article 59”

1. Governance of administrative and territorial units of Mongolia shall be organized on the basis of combination of the principles of both self-government and central government.
2. The self-governing bodies in Aimag, capital city, Soum and district shall be Hurals of Representatives of the citizens of respective territories; in Bagh and Horoo-General Meetings of citizens. In between the sessions of the Hurals and General Meetings, their Presidiums shall assume administrative functions.
3. Hurals of Aimags and the capital city shall be elected for a term of four years. The memberships of these Hurals as well as those of Soums and districts, and the procedure of their election shall be determined by law.

²⁶⁸ Vgl. König 1999, S. 86ff.

²⁶⁹ Vgl. Anhang. Nr. 4, S. 203 (mongolische Verfassung von 1992).

D. h., die lokalen Verwaltungsorgane der Mongolei (Art. 59, Abs. 1) agieren auf der Basis einer Kombination zwischen dem Selbstverwaltungsstatus und den ihnen auf dem Rechtsweg übertragenen staatlichen Verwaltungsaufgaben der Regierung. Der rechtliche Status der Selbstverwaltung, der im Art. 28 der BRD inhaltlich geregelt ist, findet keine praxisnahe Anwendung in der politischen Realität der Mongolei. Die Schwierigkeit liegt insbesondere in der Form der Kombination zwischen dem Selbstverwaltungsstatus und der staatlichen Aufgabenerfüllung, die den Verwaltungsorganen auf dem Rechtsweg von der Zentralregierung übertragen wurde, begründet: Das Verwaltungsrecht ist zum einen in der Mongolei mangelhaft entwickelt und zum anderen können die Denk- und Verhaltensweisen der Menschen und die Organisationskultur der Kaderverwaltung nicht so schnell verändert werden.²⁷⁰ Diese Form rechtlicher Formulierung generiert die Praktizierung der „doppelten“ Unterstellung in der Staatsverwaltung und stellt heute den Typus der *Dekonzentration*, einer Verlagerung zentraler Aufgaben an nachgeordnete Behörden ohne eigenen Rechtsträger, dar (2.2). Die im Art. 28 GG verankerten Funktionen der Selbstverwaltung setzen dagegen eine mit Hoheitsrechten ausgestattete Organisationsform mit eigenem Rechtsträger voraus. Die „Ausstattung“ der Gemeinden mit Hoheitsrechten soll vor substanziellem Eingreifen des Bundes oder Landes in das politische System in seiner Eigenverantwortlichkeit geschützt werden. Alle „Hoheiten“ stehen unter gesetzlichem Vorbehalt. Das bedeutet, dass die Bundesländer nur darüber zu wachen haben, dass alle gemeindlichen Tätigkeiten rechtmäßig und fachgemäß durchgeführt werden. Daraus ergibt sich die Frage: Ist diese mit Hoheitsrechten ausgestattete Organisationsform mit eigenem Rechtsträger in der lokalen Verwaltung der Mongolei gegeben? Wenn ja, in welcher Form steht sie im Vergleich zur BRD? Wenn nicht, ist zu diskutieren, wie die rechtliche Lage verbessert werden bzw. verändert werden könnte.

Die mongolische Verfassung legte den Handlungsspielraum der lokalen Selbstverwaltung im vierten Abschnitt der mongolischen Verfassung – unter „Administrative and Territorial Units of Mongolia and Their Governing Bodies“ – fest (siehe Anhang. Nr. 4, S. 203, mongolische Verfassung von 1992). In Anbetracht der aktuellen Rechtslage sind weitere Konkretisierungen der Lokalverwaltung angebracht.

²⁷⁰ Vgl. Batsuch 2000, S. 70.

Gemäß Art. 58, Abs. 1 (MV), stellen die einzelnen lokalen Verwaltungseinheiten (Bags, Sumons und Provinzen) ein selbständiges Selbstverwaltungsorgan dar:

„Тавин наймдугаар зүйл“

1. Аймаг, нийслэл, сум дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, еерийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн.
2. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хилийн цэсийг Засгийн газрын ерген мэдүүлснээр Улсын Их Хурал батална.

„Article 58“

1. Aimag, the capital city, Soum and district are administrative, territorial, economic and social complex having their own functions and administrations provided for by law.
2. Borderlines of Aimag, the capital city, Soums and districts shall be approved by the State Ikh Hural at the presentation by the Government.

Die demokratische Willensbildung wird durch Art. 59, Abs. 2 (MV), in der lokalen Verwaltung so geregelt, dass das einzelne Selbstverwaltungsorgan (Art. 58, Abs. 1) durch die lokale Volksvertretung in einer allgemeinen, freien und geheimen örtlichen Wahl zustande kommt. Gewählt wird auf vier Jahre. Aus der Volksvertretung wird der Vorsitzende (Art. 60, Abs. 2) als Kandidat für die Geschäftsführung einzelner lokaler Verwaltungseinheiten namentlich aufgestellt, so dass er von der nächsthöheren Verwaltungsebene her ernannt und als Amtsträger bestätigt wird (siehe Abb. 10, S. 90). Die Eigenverantwortlichkeit der lokalen Verwaltung kommt im Art. 61, Abs. 3 (MV), rechtlich zum Ausdruck. Diese Kompetenz ist durch Art. 61, Abs. 1 (MV) insofern beschränkt, als der Gouverneur eine politische Schlüsselfunktion ausübt, und zwar fungiert er einerseits als Volksvertreter der lokalen Verwaltung und andererseits als Gesandter der Regierung.

Der vom Ministerpräsident ernannte und von der Vertreterversammlung gewählte Gouverneur findet kaum einen freien rechtlichen Handlungsraum für seine Tätigkeit in den Provinzen, weil er sowohl unter Rechts- als auch Fachaufsicht der Ministerien und der Regierung steht (Art. 60, Abs. 2, und Art. 61, Abs. 1). Obwohl prinzipiell die administrativ-organisatorische Funktion vergleichbar mit der BRD (Art. 28) ist, ist sie durch die rechtlich vorgesehene Ernennung und Bestätigung des Gouverneurs als Amtsträger so eingeschränkt, dass die wesentliche Rolle der Selbstverwaltung nicht im Sinne der vertikalen Gewaltenteilung besteht, sondern eher als eine Verlegung der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Angelegenheiten in die lokale Verwaltung verstanden werden muss.

Der vertikalen Gewaltenteilung kommt innerhalb der Selbstverwaltung der BRD besondere Bedeutung zu. Die kommunale Selbstverwaltung erfüllt grundsätzlich doppelte Eigenschaften in der Aufgabenwahrnehmung: Zum einen nimmt sie örtliche Angelegenheiten auf der Basis der Allzuständigkeit (Subsidiaritätsprinzip) selbst in die Hand, zum anderen erledigt sie Auftragsangelegenheiten im Rahmen der Gesetze. Deshalb ist es notwendig, die Aufgaben zu differenzieren und mit Kompetenzen auszustatten. Es sind verfassungsrechtlich normierte Merkmale, die eigenständige Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts in der BRD charakterisieren. Demnach können sie konventionell in Gebietshoheit, Personalhoheit und Planungshoheit aufgegliedert werden. Deshalb wirkt sich die Aufgabenerfüllung der örtlichen Angelegenheiten auf alle Handlungsfelder aus, wie zum Beispiel Daseinsvorsorge, Gesundheits- und Sozialwesen, Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, Schule, Kultur, Bildung und Sport, usw. Die kommunale Politik der Mongolei ist nicht, vergleichbar wie in der BRD, von bedarfs- und interessenbezogenen Handlungsalternativen geprägt, sondern ist durch politische Handlungsfelder charakterisiert, die von zuständigen Ministerien oder manchmal von politischen Ämtern ausübenden Personen abhängig sind. Dadurch wird das Verwaltungsrecht nicht berücksichtigt. Angesichts der rechtlichen Lage mangelt es der lokalen Selbstverwaltung an differenzierten Regelungen z. B. im Hinblick darauf, welche Zuständigkeiten die Provinzen und welche die zuständigen Ministerien betreffen, wer unter wessen Fach- und Kontrollaufsicht steht. Konkret heißt das: Eine rechtlich klare geregelte vertikale Gewaltenteilung existiert in der Staatsverwaltung der Mongolei aktuell nicht.

Die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen bedeutet insoweit auch institutionell-organisatorische Veränderungen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten nicht nur institutionell-organisatorische Veränderungen steuern, sondern auch ein gewandeltes Muster an Beziehungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor regeln.²⁷¹ Diese Erkenntnis über die rechtliche Lage und deren Auswirkungen in der Praxis sowie institutionelle Fragen der Mongolei bezogen auf die Funktionen (demokratische Willensbildung, vertikale Gewaltenteilung und Allzuständigkeit) der Selbstverwaltung zeigen die Notwendigkeit einer lokalen Verwaltungsreform auf.

²⁷¹ Prasoja, Eko: Politische Dezentralisierung in Indonesien; Die Föderalismusdebatte in Politik- und Rechtsvergleich. Frankfurt am Main 2003, S. 604f.

Zur Stärkung der Regionalautonomie bzw. zur Verbesserung der Verhältnisse zwischen Zentralregierung und Provinzverwaltung scheint die funktionale Aktivierung bei vertikaler Machtgliederung im Hinblick auf die lokale Politik und Wirtschaft unverzichtbar zu sein. Dies kann nur schrittweise erfolgen. Ein zu schnelles Vorgehen wäre kontraproduktiv.

5.2 Dezentralisierung der Staatsverwaltung in der Mongolei

Die Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird bis in die Gegenwart hinein in der Mongolei einerseits als politische Aufgabe und andererseits als Auftrag des Staates interpretiert, die allerdings nur mangelhaft durch eine zentralistische Staatsverwaltung gewährleistet werden kann. Demzufolge existiert die Zentralisation als ein Mittel der zur Abstimmung der Wirtschaftseinheiten dienenden Finanzierung des Staates noch weiter (3.3). Gewisse Nachteile der Zentralisierung werden gegenwärtig jedoch aufgrund der Aufgabenerfüllung öffentlicher Dienstleistungen deutlicher gesehen als früher. Eine Problemlösung wird sowohl theoretisch als auch praktisch in optimalen Strategien der Dezentralisierung aus unterschiedlicher Fachdisziplin heraus befürwortet (2.2). Aber im Folgendem geht es um eine aufgabenbezogene Differenzierung in der vertikalen Machtgliederung der Staatsverwaltung, d. h. um konkrete politische und organisatorische Maßnahmen, wie die fachkundige Umgestaltung der Organisations- und Entscheidungsstruktur und die zielgerichtete Effektivitätssteigerung innerhalb der lokalen mongolischen Verwaltung erfolgen kann.

Die Entwicklung einer entsprechenden Dezentralisierungskonzeption stellt sich vor allem als Suche nach allgemeinen Prinzipien, Leitlinien und Strategien zur Dezentralisierung von Aufgaben und Kompetenzen auf den bestehenden Ebenen des politischen Systems dar. Dabei sollte möglichst eine zeitgemäße und zielgerichtete Deckungsgleichheit des Entscheidungs-, Finanzierungs- und Wirkungsbereiches bei der Aufgabenwahrnehmung angestrebt werden.²⁷²

Die Strategie vertikaler Dezentralisierung in der Staatsverwaltung besteht darin, mehr Aufgabenteilkompetenzen nach unten zu verlagern (5.3.1). Dabei handelt es sich um eine politisch gesteuerte Aufteilung von Entscheidungskompetenzen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen der Mongolei, und zwar zwischen

²⁷² Olbrich, Josef: Grundstrukturen einer Dezentralisierungskonzeption. S. 79f. In: Schuster, Franz (Hrsg.): 1987.

Zentralregierung, Ministerien und Provinzen. Eine solche Form der Dezentralisierung ist bereits in Großbritannien und Italien als administrative Dezentralisierung vorgenommen worden²⁷³ und wurde durch den Begriff „Devolution“ in der Föderalismustheorie (2.2.3) verankert. Bei der Devolution werden ganze Entscheidungsbereiche lokalen Autoritäten zugeordnet. Basis dieser stärksten Ausprägung vertikaler Dezentralisierung ist die rechtlich geschützte Stellung der Subeinheiten (z. B. Art. 28 der BRD). Der klassische Dezentralisationstyp stellt beispielsweise die „Selbstverwaltung“ der BRD dar (4.3.3). Da die Mongolei kein Staatenbund oder Bundesstaat, sondern ein Einheitsstaat ist, ergibt sich daraus die Schwierigkeit, von einer rechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Zentralregierung und Provinzen zu sprechen.²⁷⁴ Der Grund liegt darin, dass die mongolischen Provinzen ihre Funktionen vor der Zentrale übertragen bekommen haben. D. h., die Provinzen besitzen keine rechtlich legitimierte eigene Souveränität. Deshalb ist es bei den staatlichen Aufgabenkompetenzen innerhalb der Staatsverwaltung zwingend, zwischen Gesetzgebungshoheit, Verwaltungshoheit und Finanzhoheit zu differenzieren. Alle Hoheiten sind gegenwärtig der Zentralregierung zuzuordnen.

Bei der Dezentralisierung der mongolischen Staatsverwaltung geht es in erster Linie um die Verwaltungshoheit, die noch zu weiteren Differenzierungen in Planungshoheit und Durchführungshoheit auf nationaler Ebene führen kann. Sie kann auch auf Teilkompetenzen erweitert werden. Eine solche Differenzierung ermöglicht ebenfalls eine weit ausgedehnte Flexibilität in der Staatsverwaltung der Mongolei und gewährleistet eine effizientere Organisationsmöglichkeit. Regelungstechnisch in Bezug auf die Organisationsmöglichkeit weist das Grundgesetz der BRD alle Staatsfunktionen den Ländern zu (Art. 30 GG). Dagegen lässt sich die gesamte exekutive Staatsgewalt der Mongolei als Einheitsstaat nur auf einen Träger zurückführen. Gegenstand dieser Betrachtung ist damit überwiegend die gesetzesausführende Instanz, also die Regierung. Daher existiert auch keine Unterteilung für den Vollzug der Gesetze, sondern es besteht eine einheitliche Durchführungskompetenz der Staatsverwaltung. Um die Effektivität

²⁷³ Vgl. von Beyme 2007, S. 45ff.

²⁷⁴ Gemäß Art. 2 der MV („**Хоёрдугаар зүйл**“ 1. Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна. 2. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана. „**Article 2**“ 1. By its state structure, Mongolia is a unitary State. 2. The territory of Mongolia shall be divided into administrative units only).

bei der Aufgabenerfüllung der Staatsverwaltung zu erhöhen, ist eine politisch gesteuerte Dezentralisierung innerhalb des bestehenden Verwaltungssystems der Mongolei unvermeidbar. Das bedeutet, dass funktionale Änderungen zwischen der Zentral- und Provinzverwaltung durchgeführt werden sollten. Zuvor sollte die rechtliche Ausgangslage schrittweise korrigiert werden, genauer gesagt, die Verfassungsrichtlinien über die administrativ-territoriale Einheit der Mongolei und ihre Leitung.

Da die Mongolei als Einheitsstaat die Ausführungsangelegenheiten der Staatsverwaltung, im Hinblick auf den Kompetenzbereich, jederzeit gesetzlich reorganisieren kann, besteht die Gefahr, dass diese Änderungen auch jederzeit wieder rückgängig gemacht werden können. Deshalb sollte bedacht werden, dass die Aufteilung der Verwaltungshoheit bei der Dezentralisierung der Mongolei getrennt von der Planungshoheit und Durchführungshoheit erfolgen sollte. Die Zentralregierung als Verwaltungsorgan besitzt die Planungshoheit, überlässt aber die Durchführungshoheit den einzelnen Provinzen, so dass lokale Verwaltungen den Gesetzvollzug je nach örtlichen Umständen entsprechend als eigene Angelegenheit ausführen können. Das betrifft insbesondere den Art. 59, Abs. 1. D. h., er müsste rechtlich umformuliert werden. Auf diese Weise könnten die Provinzen in der lokalen Verwaltung eigene Entscheidungskompetenzen erlangen und dadurch einige Bereiche, z. B. Bildung, Kultur usw., besser als in der Gegenwart gestalten. Zur Sicherung der Durchführungshoheit benötigen die Provinzen allerdings sachgerecht erneuerte, verfassungsmäßige Regelungen in Artikel 60, Abs. 2 und 62, der mongolischen Verfassung. Konkrete Vorschläge dazu werden im folgenden Kapitel (5.3) unterbreitet. Es sollte dabei auch bedacht werden, dass eine solche Veränderung der mongolischen Verfassung sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Parlament auf politische Hindernisse stoßen könnte, und zwar vor allem im Hinblick auf die Frage der politischen Durchsetzbarkeit im Parlament. Sicherlich kann die einzelne Aufgabenaufteilung der politischen Kompetenzen auch in Einheitsstaaten auf unterschiedliche Verwaltungsebenen verteilt werden. So wurde etwa bei der Dezentralisierung²⁷⁵ im Jahre 1982 in Frankreich damit begonnen, dass die Departements eigene Exekutivkompetenzen für bestimmte Teilbereiche erhielten, beispielsweise in den Bereichen Kultur und Entwicklung der Regionen. Das erfordert

²⁷⁵ Vgl. von Beyme 2007, S. 58f.

keinen föderativen Staatsaufbau, sondern eine rechtliche Absicherung und strukturelle Veränderung in der Aufgabenwahrnehmung der Staatsverwaltung.

Um verfassungsrechtliche Zuständigkeitskompetenzen den lokalen Einheiten erfüllen zu können, wird regelungstechnisch vorausgesetzt, dass lokale Verwaltungseinheit in der Lage sind, eigene Entscheidungen innerhalb ihrer Zuständigkeit auf betreffenden Gebieten treffen zu können. Deshalb ist es enorm wichtig, die gesellschaftliche und kulturelle Besonderheit der Mongolei bei der Kompetenzverteilung entsprechend zu berücksichtigen und Kompetenzen im Hinblick daraufhin differenzierter zu gestalten, welche Bereiche auf nationaler Ebene entschieden werden sollen und welche auf provinzieller Ebene. Die Kompetenzen können auch auf unterschiedliche Weise aufgeteilt und eingeführt werden, beispielsweise auf experimenteller Basis: Beispielsweise können zuerst neue Rechte in bestimmten Teilbereichen, wie in Frankreich (1982), implementiert werden und im gelungenen Fall kann dieses Vorgehen weiter auf nationaler Ebene fortgeführt werden. Diese Art der Dezentralisierung kann als Experiment betrachtet werden. Solche Anwendungen des Föderalismusprinzips sind für den weiteren Verlauf der mongolischen Verwaltungsreform von großer Bedeutung. Aber die Frage bleibt, auf welchem Wege die Provinzen ihre Teilkompetenzen bzw. Durchführungshoheit in der Verwaltung erhalten können und wie sie damit in Zukunft umgehen sollten. Die Mongolei verfügt über keinerlei Erfahrung bzw. eigene Tradition, wie dies z. B. beim Einigungsprozess der BRD der Fall war. Dazu ist die Mongolei auf eine praxisnahe Maßnahme angewiesen.

5.3 Der Entwurf einer Selbstverwaltung für die Mongolei

Die mongolische Staatsverwaltung (3.3) kannte bis jetzt nie eigenständige Subeinheiten bzw. föderative Strukturelemente in ihrer Verwaltungsstruktur. Eine erfolgreiche Übertragung der wichtigsten Funktionen (Partizipation, vertikale Gewaltenteilung und Subsidiarität) des Selbstverwaltungskonzeptes der BRD auf die mongolische Staatsverwaltung bleibt deshalb nicht nur von politischen, rechtlichen Maßnahmen abhängig, sondern vielmehr auch davon, ob das Durchführungskonzept für die Mongolei überhaupt geeignet ist.

In den bisherigen Ausführungen wurden die Rahmenbedingungen (3.2) für eine weitergehende Verwaltungsreform der Mongolei behandelt, um zu zeigen, in welchem Zustand sich die mongolische Staatsverwaltung befindet und wie sie sich aus der gegebenen Situation heraus weiterentwickeln könnte. Es steht im Allgemeinen fest, dass sich die Mongolei in einem Modernisierungsprozess ähnlich wie die GUS-Staaten befindet und zur Umstrukturierung der Staatsverwaltung, insbesondere auf der ländlichen Ebene, ein Konzept der bestmöglichen Selbstverwaltungsform benötigt.

Im Folgenden wird deshalb ein für die Mongolei ausgearbeiteter Entwurf (siehe Abb. 18, S. 144), eine mögliche Entwicklungskonzeption, vorgestellt und im Anschluss daran die Realisierbarkeit des Entwurfs geprüft. Der für die Mongolei ausgearbeitete Entwurf einer Selbstverwaltung basiert im Wesentlichen auf dem Grundkonzept der Süddeutschen Ratsverfassung (siehe Abb. 16, S. 112). Die differenzierte Betrachtung der Verwaltungshoheit zwischen Planungs- und Durchführungshoheit dient in diesem Entwurf zur Etablierung des Verwaltungsrechts in der mongolischen Staatsverwaltung, damit die Durchführungshoheit in der provinziellen Verwaltung weiter gezielt vorangetrieben werden kann. Der Entwurf enthält einerseits wichtige rechtliche und funktionale sowie strukturelle Elemente zur Annäherung an eine moderne Selbstverwaltung und ist andererseits in seinem Aufbau mit einigen föderativen Strukturelementen, den Gegebenheiten der lokalen mongolischen Verwaltung angepasst worden.

Die Besonderheit der Übernahme des Süddeutschen Ratsverfassungsmodells liegt in kommunalen Entscheidungselementen, die durch zwei Organe, einerseits durch den Rat als zentrales Organ und andererseits durch den hauptamtlich, direkt von der örtlichen Bevölkerung gewählten Bürgermeister, zum Ausdruck kommt. Diese Kombination kommunaler Entscheidungsträger stellt ein Leitbild zur Entwicklung der Selbstverwaltung in der Mongolei dar. Die beiden Organe werden unmittelbar durch die Bürgerschaft gewählt, aber in unterschiedlichen Wahlperioden (siehe Abb. 16, S. 112). Die Räte werden für fünf Jahre, der Bürgermeister für acht Jahre gewählt. Somit wird die Unabhängigkeit beider Ämter voneinander deutlich. Auf diese Weise sind Politik und Verwaltung voneinander getrennt. Aber sie beeinflussen sich gegenseitig. Außerdem kommt dem Bürgermeister der BRD durch die Direktwahl – im Falle der Mongolei dem Gouverneur – eine starke Stellung zu. Aufgrund der geografischen und ländlichen Gegebenheit – weite Entfernung von der Hauptstadt bzw. von den politischen Entscheidungsträgern und ohne direkte Einflussmöglichkeit auf die

nationale Politik – ist die stark personenbezogene Rolle des Gouverneurs für die Anfangsphase der Modernisierung in der regionalen mongolischen Verwaltung unvermeidbar, insbesondere im Hinblick auf die Ausübung der übertragenen Kompetenzen auf dem Lande.

Die funktionale Übernahme der Selbstverwaltung nach dem Süddeutschen Ratsverfassungsmodell hat die folgenden Ausrichtungen. Es sind:

- Ausdruck der bürgerlichen Mitbestimmung an der örtlichen Verwaltung bzw. befördert die Partizipation;
- die rechtliche Garantie des Subsidiaritätsprinzips bzw. individueller Werte;
- der verfassungsmäßige Rahmen einer vertikalen Kompetenzverteilung im Staatsaufbau;
- die separate Regelung der Aufgabenteilung und der Kompetenzen staatlicher Institutionen;
- die rechtlich garantierte Handlungsautonomie in spezifischen Handlungsfeldern.
-

Zur Übernahme der wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung für die Mongolei sind die mit ihr verbundenen Strukturmerkmale des Süddeutschen Ratsverfassungsmodells bedeutsam: a) Kompetenzzuordnung, b) Führungsstruktur und c) Verwaltungsführung. Die wesentlichsten Punkte sind:²⁷⁶

1. dualistische Kompetenzzuordnung (d. h., Vertretungskörperschaft und Verwaltungsspitze sind Selbstverwaltungsorgane und haben jeweils eigene Kompetenzbereiche. Sie wird als Prinzip der Machtdiffusion bezeichnet.)
2. einköpfige Führungsstruktur (d. h., administrative und legislative Führungsposition sind verbunden. Der Verwaltungschef ist zugleich Vorsitzender der Kommunalvertretung. Diese Führungsstruktur wird als Prinzip der Machtkonzentration betrachtet.)
3. monokratische Verwaltungsführung (d. h., der Bürgermeister – im Falle der Mongolei auch der Gouverneur – ist alleiniger Leiter der Verwaltung und verfügt über ein Weisungsrecht gegenüber allen Mitgliedern der ihm unterstellten Verwaltung.)

Bei der dualistischen Kompetenzzuordnung liegt die demokratische Führung in der lokalen Volksvertretungskörperschaft. D. h., sie entscheidet über alle wichtigen lokalen

²⁷⁶ Walter-Rogg, Melanie u. a.: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. S. 437f. In: Gabriel, Oskar. W und Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch; Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl., München 2005.

Angelegenheiten, vor allem über den Erlass örtlicher Vorschriften. Dabei erledigt die Verwaltungsführung aber in eigener Zuständigkeit neben den staatlichen Auftragsangelegenheiten – z. B. den Vollzug der erlassenen Gesetze der Zentralregierung – insbesondere die örtlichen Angelegenheiten und arbeitet gleichzeitig federführend in der laufenden Verwaltung. Trotz der mit einer dualistischen Kompetenzordnung verbundenen Vorentscheidung über die Verteilung politischer Macht gemäß dem süddeutschen Verfassungsmodell ist die Ausgestaltung der regionalen Führungsstruktur damit in diesem Entwurf noch nicht festgelegt. Aber der verfügbare Spielraum betrifft die funktionale und personale Verzahnung von Volksvertretung und Verwaltungsspitze und die Verbindung der Funktion der politischen Repräsentation mit der exekutiven bzw. legislativen Führung sowie die Form der Verwaltungsführung.

Hinzu kommt entweder eine ein- oder zweiköpfige Führungsstruktur, wie sie in der BRD angewendet wird. Außerdem kann eine gemischte Lösung als Alternative in Betracht gezogen werden. Beispielsweise werden bereits in einigen Bundesländern der BRD gemischte Lösungen unterschiedlich praktiziert, z. B. in Niedersachsen²⁷⁷ oder die Variante in Thüringen²⁷⁸ und Brandenburg sowie Schleswig-Holstein.²⁷⁹ Bei der einköpfigen Führungsstruktur ist die administrative mit der legislativen Führungsposition vereint (4.3.3). Die kritische Anmerkung dazu lautet, dass diese Regelung die Kommunalvertretung schwäche, indem sie ihr über die Verfahrenshoheit die eigene Arbeit teilweise entziehe.²⁸⁰

Bei der zweiköpfigen Führungsstruktur wird der Vorsitz in der Kommunalvertretung von der Verwaltungsführung getrennt (4.3.3). Die Kommunalvertretung wählt aus ihren Reihen einen nicht in die Verwaltungsführung involvierten Vorsitzenden, der für die Führung der Kommunalvertretung zuständig ist und zugleich die Repräsentationsaufgaben wahrnimmt. Dabei ist ebenfalls anzumerken, dass die Vertretungskörperschaft in ihrer Arbeit über eine mittelbare Verfahrenshoheit und über ein Kurationsrecht bei der Vergabe einer politischen Führungsposition verfügt.

²⁷⁷ Niedersachsen stellt den Gemeindevertretungen die Entscheidung für eine ein- oder zweiköpfige Führungsstruktur frei.

²⁷⁸ Die Kommunalvertretung kann in Thüringen einen eigenen Vorsitzenden bestimmen. Dieser darf allerdings nur die Leitung der Sitzungen übernehmen, wobei hier von einer zweiköpfigen Führungsstruktur nicht gesprochen werden kann.

²⁷⁹ Brandenburg und Schleswig-Holstein sehen für die Gemeinden eine ehrenamtliche Verwaltungsführung vor.

²⁸⁰ Vgl. Walter-Rogg u. a. 2005, S. 438.

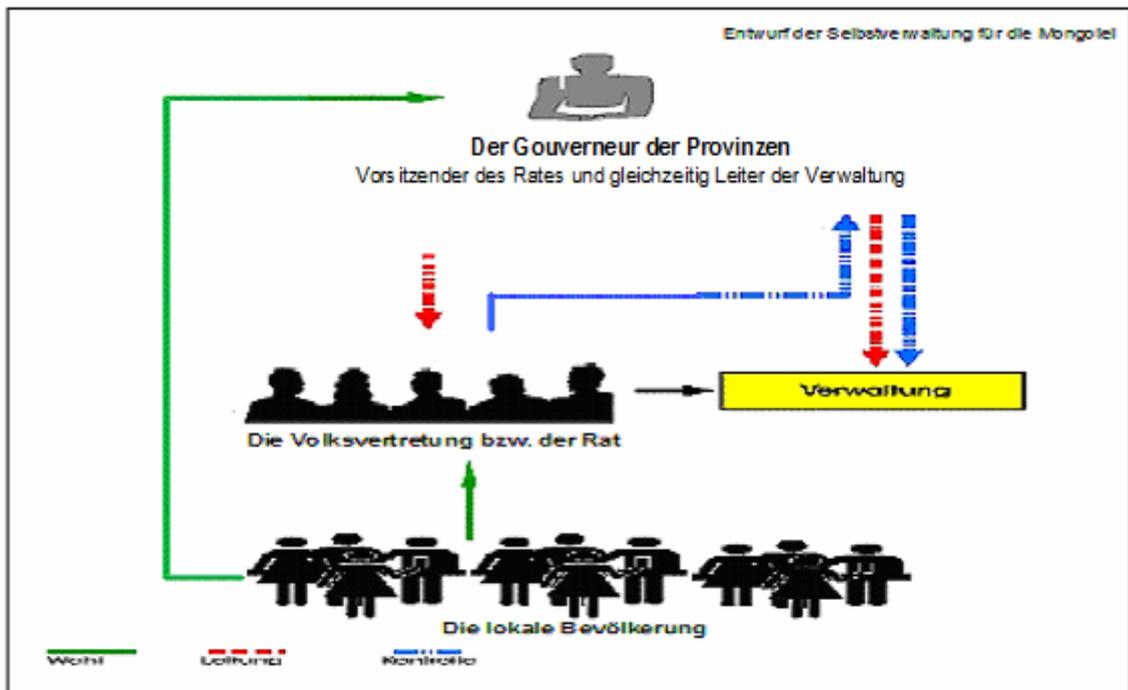
Daraus ergibt sich die Frage, welche Variante der Verwaltungsführung für die lokale Verwaltung der Mongolei besser geeignet ist?

Im Entwurf der Selbstverwaltung für die Mongolei wird von mir die einköpfige Führungsstruktur befürwortet. Der Grund dafür liegt darin, dass das Amt des Gouverneurs mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden soll, als dies bei der gegenwärtigen Führungsstruktur der Fall ist. Eine zweiköpfige Führungsstruktur kann unter bestimmten Umständen, z. B. bei der Durchsetzung politischer Ziele, der Modernisierung der Regionen und den zu treffenden Reformmaßnahmen, eher hemmend wirken. In diesem Entwurf ist eine direkte Wahl des Gouverneurs von der regionalen Bevölkerung vorgesehen, obwohl dies gegenwärtig nicht politische Realität ist. Durch eine direkte Wahl, ohne seine Amtsbestätigung (Änderung im Art. 60, Abs. 2) als Gouverneur durch die Zentralregierung, wäre er unwiderruflich mit einer demokratischen Legitimation ausgestattet (siehe Abb. 18, S. 144).

Die deutschen Gemeindeordnungen (4.3.3) kennen bei der administrativen Leitung zwei verschiedene Konstruktionen, und zwar die monokratische und die kollegiale Verwaltungsführung. Bei der monokratischen Verwaltungsführung fungiert der Bürgermeister (z. B. in Deutschland) als alleiniger Leiter der Verwaltung und verfügt über ein Weisungsrecht gegenüber allen Mitgliedern der ihm unterstellten Verwaltung. Auf diese Weise ergibt sich eine starke Machtkonzentration bei der Verwaltungsführung. Dagegen bildet der Bürgermeister bei der kollegialen Führung gemeinsam mit weiteren leitenden Verwaltungsbeamten das administrative Führungsgremium, das neben der Kommunalvertretung das zweite Organ der Gemeinde darstellt. Im Entwurf der Selbstverwaltung für die Mongolei wird die monokratische Verwaltungsführung favorisiert, weil der Gouverneur neben den Auftragsangelegenheiten der Zentralregierung ebenfalls die auf die Region bezogenen politischen Ziele, wie z. B. Maßnahmen zur Entwicklung der regionalen Wirtschaft oder zur Umstrukturierung der ländlichen Verwaltungsstruktur, falls notwendig, mit eigenen politischen Handlungen im rechtlichen Rahmen der mongolischen Verfassung durchsetzen muss. D. h., er befindet sich aktuell in einer Doppelfunktion. Durch die gestärkte Machtkonzentration des politischen Gouverneursamts ist beabsichtigt, einerseits den Wettbewerb der Parteien anzureizen, andererseits die Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Regionen unabhängig von der Zentralregierung im Rahmen ihrer Durchführungshoheit mit eigenen Handlungen regionale politische und wirtschaftliche Ziele erreichen können.

Die Realisierbarkeit des für die Mongolei ausgearbeiteten Entwurfs erfordert im Wesentlichen eine fachgerechte und rechtliche Kompetenzausstattung durch die mongolische Verfassung, d. h. durch entsprechende Änderungen des Art. 62, Abs. 1, und Art. 59, Abs. 1, sowie durch geeignete Vorschläge zur Reform der provinziellen Verwaltung.

Abb. 18. Entwurf der Selbstverwaltung für die Mongolei
Der ausgearbeitete Entwurf basiert auf der Grundlage des Süddeutschen Ratsverfassungsmodells.



Außerdem ist der Entwurf ohne eine eigene wirtschaftliche Leistungskraft der Provinzen nicht realisierbar. Zur Verbesserung bzw. Steigerung der regionalen Wirtschaftskraft ist daher eine umfangreiche Gebietsreform notwendig. Eine derartige Gebietsreform kann gemäß der Verfassung durch das mongolische Parlament entschieden werden. Deshalb ist es notwendig, die politischen Aktivitäten auf lokaler Ebene zu fördern und die Bürger darüber aufzuklären, mit welcher Verwaltungsform sie zukünftig geführt werden möchten. Aus dieser Gegebenheit heraus gelange ich zu der These, dass die politische Debatte über die territoriale Verwaltungsreform im Jahre 2001 als eine von der Regierung ziellos geführte und schlecht begründete politische Angelegenheit betrachtet werden muss. Die seinerzeitigen politischen Debatten über die mögliche Dezentralisierung der vergrößerten Provinzen sind in der Öffentlichkeit mit sehr unterschiedlichen Argumenten ausgetragen worden. Zum einen befürchtete die

mongolische Bevölkerung im Allgemeinen, dass die Einheit und Sicherheit der Nation durch die Dezentralisierung der Staatsverwaltung gefährdet werden könnte, wenn einzelne Regionen wirtschaftlich und politisch gestärkt daraus hervorgehen würden. Zum anderen stellte sie sich die Frage, ob die Regierung auch bedacht habe, wie die Provinzen zu gestalten seien, damit sie politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit erlangen können. Deshalb ist eine kritische Betrachtung dieser Frage ebenfalls angebracht. Zum einen im Hinblick auf die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, zunächst einmal wissenschaftlich zu untersuchen, welches Modell für die weitere Demokratisierung und Dezentralisierung der Mongolei am besten geeignet wäre, und zum anderen im Hinblick auf die Überlegung, ob nicht zuerst die gesellschaftlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssten, bevor man an die Implementierung von Reformmodellen denken könne.

5.3.1 Ein Kompetenzvorschlag für die Vertretungskörperschaft als Entwurf

Aufgrund der Vielfältigkeit der Gemeindeverfassungen der BRD lässt sich feststellen, dass auch die Kompetenzen der Vertretungskörperschaft und des Gouverneurs in der Mongolei unterschiedlich verteilt und verzahnt werden könnten. Deswegen werden im Folgenden eigene Vorschläge bezüglich der Kompetenzverteilung der Vertretungskörperschaft und des Gouverneurs sowie der Möglichkeiten ihrer Verzahnung gemacht. An der Kompetenzverteilung ist, wie in dem Süddeutschen Ratsverfassungsmodell mit seinen Strukturmerkmalen: dualistisch, einköpfig und monokratisch, in dem Entwurf einer Selbstverwaltung für die Mongolei festgehalten worden. Für die Übertragbarkeit dieser Strukturelemente sind jedoch einige funktionale Veränderungen entsprechend den Gegebenheiten der Staatsverwaltung und der Mentalität der örtlichen Bevölkerung angebracht.

Folgende Änderungen werden im Vergleich zum Süddeutschen Ratsverfassungsmodell empfohlen:

- Mit seiner Direktwahl ist der Gouverneur demokratisch legitimiert, auch den Vorsitz der Vertretungskörperschaft einzunehmen.
- Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft sind für vier Jahre gewählt.
- Die Mitgliederzahl der Vertreterkörperschaft variiert je nach der Einwohnerzahl der Provinzen (mein Vorschlag wäre etwa pro 10000 Einwohner je 1 Mandat. Gegenwärtig schwankt die

Einwohnerzahl etwa zwischen 60 000 und 70 000 in den ländlichen Provinzen, in den Städten zwischen etwa 200 000 bis 800 000. Schon alleine deshalb ist eine Gebietsreform unbedingt erforderlich (daraus sollten vier neue wirtschaftlich gestärkte Regionen entstehen), um die Effektivität der Selbstverwaltung zu erhöhen und zugleich eine wirtschaftliche Eigenständigkeit der Region zu erlangen).

- Um für die Mitgliedschaft in der Vertretungskörperschaft kandidieren zu können, werden die Kandidaten über die Vorschlagsliste der Parteien nominiert und nach dem Mehrheitswahlrecht von der örtlichen Bevölkerung direkt gewählt (Die Kandidatenliste der Parteien dient dazu, dass die Parteien sich ebenfalls in der lokalen Politik intensiv beteiligen können, um den Wettbewerb und die Präsenz der Parteien in der Region zu stärken).
- Der Stellvertreter des Gouverneurs wird aus den Reihen der Vertretungskörperschaft mit einer Zweidrittel-Mehrheit gewählt. Da der Gouverneur ähnlich wie im Süddeutschen Ratsverfassungsmodell gleichzeitig Verwaltungschef und Vorsitzender der Vertreterkörperschaft ist, übernimmt sein Stellvertreter die Leitung der Sitzungen in der Vertreterkörperschaft und ist für die internen Angelegenheiten und den Ablauf zuständig.
- Die Vertretungskörperschaft kann in einem rechtlichen Streitfall – z. B. aufgrund ihrer politischen Ziele oder der Persönlichkeit des Gouverneurs – den Antrag auf Vertrauensfrage stellen. D. h., die Vertretungskörperschaft ist rechtlich durch die Gemeindeordnung legitimiert, im Rahmen ihrer Kompetenz den Gouverneur zum Rücktritt zu zwingen. Die Voraussetzung dafür ist: Falls eine Zweidrittel-Mehrheit der Mitglieder der Vertretungskörperschaft seinem Rücktritt zustimmen sollte, kann die Vertretungskörperschaft im Parlament der Mongolei den Antrag auf die Neuwahl eines Gouverneurs stellen.
- Die Vertretungskörperschaft kann auch unabhängig von der Regierung, welche Partei die nationale Regierung stellt, unterschiedliche parteipolitische Ziele verfolgen. Voraussetzung ist, dass der Gouverneur diese politischen Ziele unterstützt.
- Die Vertretungskörperschaft übt die demokratisch-repräsentative Kontrolle in der lokalen Verwaltung aus. Sie hat auch das Recht die Geschäftsführung des Gouverneurs kontrollieren. Diese Kontrollen dienen dem Wohle der örtlichen Bevölkerung.
- Die Eigenverantwortlichkeit der Vertreterkörperschaft muss in der Mongolei neu definiert werden. Weil sie nicht in der mongolischen Verfassung festgehalten wurde, besteht die Gefahr, dass sich die institutionellen Streitigkeiten zwischen Zentralregierung, Ministerien und Provinzen häufen. Deshalb ist zu klären, wer und in welcher Weise die Gesetze der

Regierung ausgeführt werden sollen (d. h., eine neue Gemeindeordnung soll im Rahmen des Art. 59, Abs. 1, ausgearbeitet werden).

- Die Vertreterkörperschaft muss die Durchführungshoheit des Gesetzesvollzugs und organisatorische Kompetenzen besitzen. Da das Zentralparlament die Gesetzgebung ausübt, sollten die Regionen dazu als Gegengewicht über die Durchführungshoheit verfügen, um die funktionale Abhängigkeit von der Regierung zu verringern.
- Die repräsentativen Aufgaben der Vertretungskörperschaft werden vom Gouverneur wahrgenommen.
- Die Verteilung der Funktion und Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Verwaltung betrifft eine Vielzahl von Handlungen. Deshalb ist es ratsam zusätzlich, der Vertreterkörperschaft wie in der Selbstverwaltung der BRD eine Dienstaufsicht, Fachaufsicht und Rechtsaufsicht besteht, ein zentrales Kontrollorgan zu schaffen. Es dient dazu, eine reibungslose Geschäftsführung innerhalb der Verwaltung, fachgerechte Handlungen in den zuständigen Behörden und die Rechtmäßigkeit in der Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten
- Da der Vertreterkörperschaft der Provinzen ihre Funktion als das zuständige Organ der Regionalverwaltung innerhalb der vertikalen Machtgliederung ausüben und im rechtlichen Rahmen der mongolischen Verfassung die Durchführungshoheit in der Staatsverwaltung der Region verkörpern, steht ihr im Wesentlichen die administrative Funktion zu, innerhalb der Region zu koordinieren, die örtlichen Ressorts umzuverteilen und die erforderlichen Rechtsverordnungen im Rahmen der mongolischen Verfassung zu erlassen sowie Verwaltungsvorschriften zum Zweck der Ausführung der Gesetze einzuhalten.
- Der Aufgabenbereich der Vertreterkörperschaft sollte ebenfalls durch die mongolische Verfassung in Bezug auf eine Reihe von Hoheitsrechten konkretisiert werden, weil die Provinzen bis jetzt nur eine ausführende Tätigkeit ausgeübt haben. Dazu bedarf es geeigneter Maßnahmen und zusätzlich einer gezielten Aus- und Fortbildung der örtlichen Beamten.

Die oben ausgeführten Kompetenzen der Vertreterkörperschaft betreffen zum einen die Entwicklung der Eigenständigkeiten der Region im Hinblick auf die anstehende Verwaltungsreform der Mongolei, und zum anderen die administrative Rechtsgrundlage für das reibungslose Funktionieren der regionalen Verwaltung nach dem Reform. Deshalb ist es empfehlenswert, eine neue rechtliche Differenzierung in die Verfassung aufzunehmen und so einen Gestaltungsrahmen zu schaffen. Damit auch zu klären, wer und in welcher Weise die exekutiven Aufgaben in den Regionen besser wahrgenommen werden. D. h., Es soll eine Trennung der Aufgaben in nationale und

regionale Angelegenheiten zwischen der Regierung, den Ministerien und Provinzen entstehen. Das betrifft die Verfassungsrichtlinien für die administrativ-territoriale Einheit der Mongolei und ihre Durchführung.

Sicherlich ist es schwierig, in einem Entwicklungsland wie der Mongolei, die über keinerlei Erfahrung mit einer vertikalen Machtgliederung in ihrem bisherigen Staatswesen verfügte, derartige Reformen durchführen zu wollen. Die derzeitige Selbstverwaltung in der Mongolei ist lediglich eine rechtlich formale Erscheinungsform, die sowohl funktional als auch finanziell von der mongolischen Zentralregierung abhängig. Die Gewährung von Verwaltungshoheitsrechten an Gemeinden und Provinzen und die rechtliche Differenzierung politischer und wirtschaftlicher Eigenständigkeit und deren verfassungsrechtliche Garantie, wie sie hier als Entwurf vorgeschlagen werden, sind von der Reformbereitschaft des mongolischen Parlaments abhängig, also auf die Zustimmung der mongolischen Abgeordneten angewiesen.

5.3.2 Ein Kompetenzvorschlag für den Gouverneur als Entwurf

Weder die Vertreterkörperschaft noch der Gouverneur sind in der mongolischen Verfassung erwähnt worden. Aus diesem Grund soll mein Kompetenzvorschlag den Gouverneurbetreffend ausführlich behandelt werden, um die politische Stellung des Gouverneurs hervorzuheben. Es wird insbesondere erörtert werden, welche rechtlichen Kompetenzen ihm für seine Aufgabenwahrnehmung zustehen und wie er die Auftragsangelegenheiten der Zentralregierung auszuführen hat, ferner auch wie er die regionalen Angelegenheiten im Rahmen seiner rechtlichen Kompetenz aktiv gestalten kann. Wie bereits über die Rolle des Gouverneurs (3.2.4) ausgeführt wurde, befindet er sich in einer politischen Doppelfunktion, einerseits als Volksrepräsentant, eben als gewählter Vertreter, andererseits fungiert er als ernannter Regierungsbeauftragter.

Im vorliegenden Entwurf einer Selbstverwaltung für die Mongolei wird der Gouverneur als Interessenvertreter der regionalen Bevölkerung herausgestellt. Es wurde konzeptionell beabsichtigt, ihm mehr politische Kompetenz zu verleihen, um die Auftragsangelegenheiten der Regierungsgesetze und die örtlichen Angelegenheiten parallel erfüllen zu können, ohne dabei von der Regierung abhängig zu sein. Die Rolle des Gouverneurs ist bis jetzt als politisches Amt der Staatsverwaltung betrachtet worden. Er wurde deshalb stets von der Regierung ernannt oder befördert, ohne

Mitbestimmung der regionalen Bevölkerung und unabhängig von örtlichen Institutionen. Aus diesem Grund blieb die politische Rolle des Gouverneurs für die Parteien nicht interessant. Aber wenn der Gouverneur mehr politische und wirtschaftliche Kompetenzen erhalten würde und über die Vorschlagsliste der Parteien vom Volke direkt gewählt werden könnte, besteht die Möglichkeit, dass die politische Bedeutung des Gouverneursamtes in der lokalen Politik zunehmen wird. Dadurch wird die Politikvernetzung nicht nur auf der Ebene des Parlaments stattfinden, sondern auch auf der Ebene der regionalen Politik aufgrund des Kandidatenwettbewerbs der Parteien verbessert. Daher ist auch von großer Bedeutung, nach welchem Wahlverfahren er gewählt wird und, ob eine Altersbeschränkung oder eine erhöhte Zeit des Wohnsitzes für die Kandidatur vorausgesetzt wird oder nicht. Solche Voraussetzungen erhöhen die regionale Identität des Kandidaten für das Gouverneursamt.

Ein Lösungsansatz kann darin gesehen werden, dass die politische, wirtschaftliche und administrative Dezentralisierung bei dem Amt des Gouverneurs beginnt, um die anstehende Verwaltungsreform einerseits zu beschleunigen und andererseits erfolgreich durchzuführen. Die Vorschlagsliste der Kandidaten von den jeweiligen Parteien dient dazu, dass der Wahlkampf des Gouverneurs auf der regionalen Ebene von den einzelnen Parteien mit ihren parteipolitischen Inhalten getragen wird, so dass der Parteiwettbewerb bzw. die Einflussmöglichkeit der Parteien in der regionalen Politik verbessert werden.

Im Vergleich zum Süddeutschen Ratsverfassungsmodell sind einige Veränderungen in der Kompetenzverteilung des Gouverneurs vorgenommen worden, um die Führungsrolle des Amtes in der Region hervorzuheben, die bisher in der Kaderverwaltung unbekannt gewesen sind:

- Im Vordergrund stehen die dem Gouverneur von der Verfassung übertragenen politischen Führungskompetenzen und seine Bestimmung der Richtlinien der Regionalpolitik (Art. 60, Abs. 1).
- Nach diesem Entwurf ist er weder von der Regierung ernannt noch entsendet, wie es bisher üblich nach dem Art. 60, Abs. 2 war, sondern er ist ein demokratisch gewählter, rechtlich legitimierter Repräsentant des Volkes in der Region (Abb. 18, S. 142).
- Er wird direkt von den Einwohnern der Region aufgrund der Vorschlagsliste der Parteienkandidaten nach dem Mehrheitswahlrecht für fünf Jahre gewählt.²⁸¹

- Er bildet sein politisches Kabinett selbst und ist sein Vorsitzender. Gleichzeitig ist er der Verwaltungschef wie im Süddeutschen Ratsverfassungsmodell. Als Verwaltungschef verfügt er über ein Weisungsrecht gegenüber allen Mitgliedern der ihm unterstellten Verwaltung und ist rechtlich legitimiert, die Beamten zu ernennen und zu entlassen.
- Er muss nur dann zurücktreten, wenn die Vertrauensfrage von der Vertretungskörperschaft gestellt wird und als Folge eine Neuwahl des Gouverneurs im mongolischen Parlament beantragt wird sowie diesem Antrag eine Mehrheit des mongolischen Parlaments zustimmt.
- Er kann im Rahmen der mongolischen Verfassung politische Richtlinien bzw. Ziele für die eigenen Geschäftsbereiche festlegen, die der Vertretungskörperschaft verändern bzw. die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Ministerien und Provinzen neu bestimmen.
- Er hat das Recht, aufgrund seiner politischen Richtlinienkompetenz eigene Regelungsvorschläge zum Erlass eines Gesetzes über die Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Ministerien der Regierung und den Regionen im Parlament einzubringen und im gegebenen Fall die Gesetzesinitiative zu ergreifen, falls sich die Zuständigkeiten zwischen Ministerien und Regionen überschneiden sollten (Dazu ist es erforderlich, die politischen und wirtschaftlichen Kompetenzen neu festzulegen, d.h. zu klären, welche Ministerien und welche Regionen zuständig sind, sowie rechtliche Regelungsmechanismen zu verbessern, wonach Streitigkeiten geschlichtet werden können. Außerdem darf nicht vergessen werden, dass die Zuständigkeiten der Ministerien gegenwärtig überwiegend in den administrativen Aufgabenbereichen liegen und ihre Geschäftsbereiche im Wesentlichen die Leitung und Beaufsichtigung der lokalen Verwaltung der Provinzen umfassen).
- Er ist rechtlich berechtigt, in rechtlichen Streitfällen, welche die Zuständigkeiten zwischen Ministerien und Regionen betreffen, Klagen beim Obersten Gericht einzureichen.
- Dem Gouverneur steht nur, gemeinsam mit der Vertretungskörperschaft, dem Rat die Kompetenz der Rahmengesetzgebung zu. Da die Zuständigkeiten zwischen Zentralstaat und Gliedprovinzen bei der Gesetzgebung ähnlich wie in Deutschland unterschiedlich gewichtet und verzahnt verteilt werden können, wird die Rahmengesetzgebung für die

²⁸¹ Obwohl die Amtszeit des mongolischen Gouverneurs ähnlich wie in Deutschland auf 8 Jahre festgesetzt werden kann, ist ihre Amtszeit hier auf 5 Jahre determiniert worden. Die befristete Amtszeit des Gouverneurs auf 5 Jahre dient zum einen dazu, dass die regionale Politik unabhängig von der Regierung stattfindet, der Gouverneur über die Wahlperiode der Regierung (4 Jahre) hinaus seine politischen Ziele bestimmen kann, und zum anderen dazu, dass die Präsidentschaftswahl der Mongolei im gleichen Jahr wie die regionale Wahl des Gouverneurs stattfindet, so dass die politische Rolle des Gouverneurs gleichermaßen eine politische Bedeutung in der regionalen Politik gewinnt, wie die Präsidentschaftswahl in der nationalen Politik.

erste Phase der politischen Dezentralisierung favorisiert. Der Grund liegt darin, dass die Mongolei verfassungsgemäß ein Einheitsstaat ist und die Provinzen ihre Funktionen von der Zentralregierung übertragen bekommen haben. Deshalb liegt die Gesetzgebungshoheit im mongolischen Parlament. (Das Amt des Gouverneurs ist aktuell immer noch ein rein politisches Amt, er übt lediglich die ausführende Funktion der Exekutive aus).

Die größte Schwierigkeit bei der Realisierung eines solchen Reformprojektes liegt in praktischer Hinsicht nicht nur in der Legitimationsbeschaffung (5.4), sondern vielmehr in der Kompetenzwahrnehmung (5.5). Letztere setzt vieles voraus, nicht nur rechtliche, politische oder wirtschaftliche Anforderungen, sondern auch ein gesellschaftliches Umfeld, das bereit ist, solche Reformen, wie sie etwa in der DDR stattfanden, auch mitzutragen. Wie Verena Fritz (1999) in ihrer Arbeit „Doppelte Transition in der Mongolei“ zum Ausdruck gebracht hat, dass die Verfassungswirklichkeit in den Entwicklungsländern von der politischen Realität oft weit entfernt sei, so weist sie zudem darauf hin, dass das gesellschaftliche Umfeld entsprechend der beabsichtigten Reform entwickelt sein müsste. Das Entwicklungskonzept braucht nicht nur einen Leitfaden, sondern es erfordert auch ein qualifiziertes und entsprechend motiviertes Fachpersonal. Ohne einen Leitfaden können sich die Menschen im Hinblick auf den gesellschaftlichen Wandel und technologischen Fortschritt nicht entsprechend verhalten.²⁸² Deswegen scheint es notwendig zu sein, die dem Konzept entsprechenden Vorschläge bezüglich der Organisation und Funktion der Verwaltungsstruktur jeweils zu konkretisieren.

5.3.3 Ein Vorschlag zu generellen reform der Verwaltungsstruktur

Das wichtigste Merkmal dieses Entwurfs einer Selbstverwaltung für die Mongolei ist, dass er nicht nur eine beschränkte vertikale Machtgliederung beinhaltet, sondern auch die gegenseitige Kontrollfunktion der einzelnen Institutionen bestimmt, wie sie untereinander verzahnt werden können bzw. müssen, damit die Effektivität der mongolischen Staatsverwaltung gewährleistet werden kann. Im Falle einer regionalen Machtkonzentration stellt sich im Hinblick auf die Verwaltungsstruktur die Frage, wie

²⁸² Vgl. Batsuch 2000, S. 71ff.

diese intern strukturiert werden kann. Aufgrund der Bündelung von administrativen und politischen Entscheidungskompetenzen ist die Führungsfunktion der Verwaltung nach diesem Entwurf beim Gouverneur zu verorten, während die Vertretungskörperschaft primär die Funktionen der Repräsentation, Kontrolle und Legitimation erfüllt.

Dabei bleibt die Frage ausgespart, welche Rolle die Verwaltung bei einer vertikalen Machtgliederung spielt und wie sie intern strukturiert ist? Deshalb sollen im Folgenden allgemeine Aufgaben der lokalen Verwaltung und interne Funktionen einzelner Abteilungen behandelt, um die wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung (Partizipation, vertikale Machtgliederung und Subsidiarität) hervorzuheben und ihre innere Strukturierung zu veranschaulichen. In der bisherigen Praxis ist die provinzielle Verwaltung folgendermaßen in der Mongolei (siehe Anhang. Nr. 2, S. 202) strukturiert.²⁸³ Die Provinzverwaltung diente auf diese Weise nur dazu, die vom Parlament verabschiedeten Gesetze bzw. von der Regierung erlassenen Anordnungen als Staatsauftrag zu vollziehen und die Ergebnisse des Vollzugs an die einzelnen zuständigen Ministerien weiterzuleiten.

Aufgrund der aktuellen Gegebenheit wird der lokalen Verwaltung der Mongolei nahegelegt, auf die selbst agierenden und vorbereitenden sowie durchführenden Funktionen mehr Einfluss zu nehmen. Die meisten Entscheidungen der Regionalpolitik (z. B. in der BRD) kommen überwiegend durch eine Kooperation der Vertreterkörperschaft mit der Verwaltung zustande. Deshalb bleibt die wichtigste Funktion in der Praxis der Selbstverwaltung die administrative, bürokratische und exekutive Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Rechtslage. Die Verwaltung dient dazu, politische Entscheidungen in die Praxis umzusetzen. Dabei gilt in Rechtsstaaten die Zusatzbedingung, dass die Verwaltungsfunktion auf eine regelgebundene und kontrollierbare Art und Weise geschieht. Diese Anforderungen sind in der kommunalen Politik der BRD dadurch gekennzeichnet, dass ihre Organisationsprinzipien denen Max Webers entsprechen. Dies sind:²⁸⁴

- eine detaillierte und permanente Verteilung der Zuständigkeiten;
- eine Bindung an das Recht und verwaltungsinterne Regeln;
- eine Schriftlichkeit von Verwaltungsentscheidungen;
- eine Konzentration aller Verantwortung und Befugnisse bei der Spitze einer Behörde;

²⁸³ Vgl. ><http://zavhan.pmis.gov.mn>< (23.11.2008).

²⁸⁴ Vgl. Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 7. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 361f.

- eine Bindung an parlamentarisch verabschiedete jährliche Haushaltspläne.

Der damit vorgegebene hierarchisch-bürokratische Aufbau erzeugt allerdings in der Praxis Probleme, die meist bei der Aufgabenwahrnehmung entstehen. Deshalb ist es notwendig, eine klare Strukturierung und interne administrative Regelungen, wie die Aufsichtsfunktionen (Dienstaufsicht, Fachaufsicht und Rechtsaufsicht), zu schaffen, um zum einen die internen Streitigkeiten der Verwaltung zu regeln und zum anderen die Kontrollierbarkeit der lokalen Institutionen zu ermöglichen. Da die öffentliche Verwaltung zumeist aufgrund ihres unwirtschaftlichen Verhaltens in der Mongolei kritisiert wird, ist es ratsam, die öffentlichen Aufgaben entsprechend durch mehr oder minder informelle horizontale Kontakte zwischen untergeordneten Angehörigen verschiedener Abteilungen oder Behörden zu koordinieren. D. h., einzelne Fachabteilungen sind unter die Fachaufsicht der jeweiligen Ministerien gestellt, so dass sie funktional kontrolliert werden können (siehe Abb. 19, S. 154). Die Aufgabenbereiche der lokalen Verwaltung sind im Allgemeinen vielschichtig und umfassen alle Bereiche, angefangen vom öffentlichen Dienst über Ordnungsfunktionen bis zu Dienstleistungen und gestaltenden Aufgaben. Deswegen ist es sinnvoll, die interne Strukturierung einer Verwaltung (siehe Abb. 19, S. 154) entsprechend so zu gestalten, wie sie am besten für die Aufgabenwahrnehmung geeignet ist.

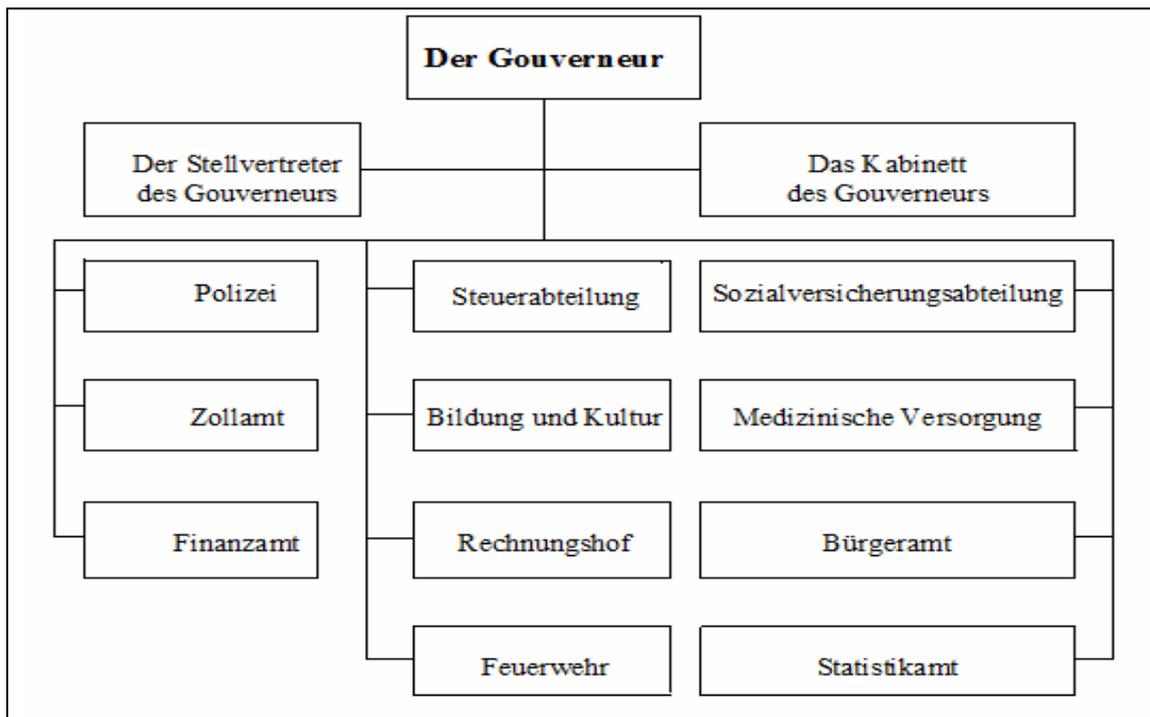
Wichtig sind bei der Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Verwaltung die Kontakte zwischen den Verwaltungsbehörden und den einzelnen Bürgern. Die Selbstverwaltung (2.7.2) ist dadurch gekennzeichnet, dass sie bürgernah und demokratisch sowie effektiv arbeitet. D. h., die Bürger möchten darüber informiert werden, wie die Steuergelder beispielsweise ausgegeben werden. Und sie möchten an politischen Entscheidungen (4.3.4) beteiligt sein oder doch zumindest berücksichtigt werden (z. B. wie im Art. 28 GG). Der Entwurf der mongolischen Selbstverwaltung enthält repräsentativ-demokratische Funktionen (siehe Abb. 18, S. 144). Diese Form des Beteiligungsverfahrens existiert aktuell in der Mongolei nur in rein formeller Art (Art. 59, Abs. 1).

Die interne Verwaltungsstruktur sollte in Zukunft klarer und transparenter gestaltet werden. In Anbetracht der Strukturmerkmale der Führung (dualistisch, einköpfig und monokratisch) ist die interne Verwaltungsstruktur der Mongolei dadurch gekennzeichnet, dass die regionale Verwaltung entsprechend mit den im Entwurf

enthaltenden Kompetenzen organisiert werden sollte. Insofern kann die interne Struktur der Regionalverwaltung schematisch nach Rinchinbazar folgendermaßen skizziert und dargestellt werden.

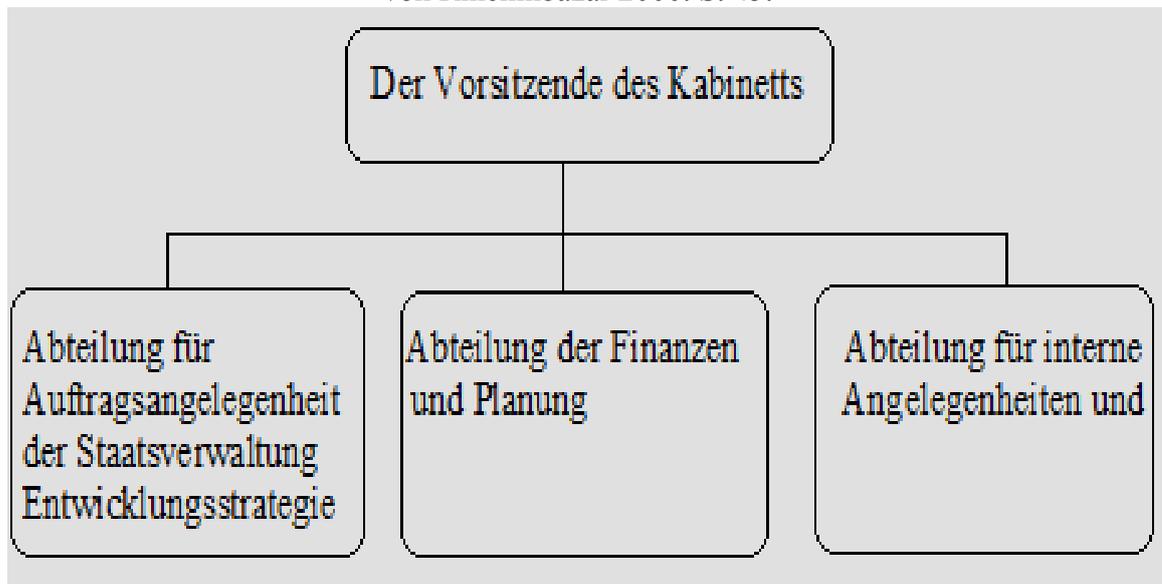
Abb. 19. Die interne Verwaltungsstruktur im Entwurf:

Die selbst entworfene Skizze der Verwaltungsstruktur basiert auf der Verordnung der mongolischen Regierung von 1996, Nr. 264, nach Angaben von Rinchinbazar 2000. S. 45.



Aufgrund der zunehmenden Komplexität kommunalpolitischer Entscheidungen muss auch die Arbeitsteilung innerhalb der Verwaltung berücksichtigt werden. Die Tendenz zur Professionalisierung bringt in der Regel zum einen die Einflussdifferenzierung innerhalb der Verwaltung mit sich und ist zum anderen ebenfalls für die Interaktionen zwischen der Vertretungskörperschaft und der Verwaltungsspitze bedeutsam. Eine gut organisierte Verwaltungsspitze reduziert auch den zeitlichen Aufwand für die Vorbereitung politischer Einzelentscheidungen und trägt zur Effektivität der Aufgabenerfüllung bei. Deshalb dient das Gouverneurskabinett im Entwurf dazu, die interne Funktionalität der Verwaltung auf horizontaler Ebene zwischen Vertretungskörperschaft und Verwaltung zu steuern und zu gestalten (siehe Abb. 20, S. 155).

Abb. 20. Interne Organisation des Gouverneurkabinetts im Entwurf;
Die selbst entworfene Skizze der Verwaltungsstruktur basiert auf den Angaben
von Rinchinbazar 2000. S. 45.



5.4 Geeignete Maßnahmen

Die kommunale und regionale Selbstverwaltung kann als eine der rechtlich legitimierten Formen der Selbstbestimmung des menschlichen Zusammenlebens betrachtet werden. Sie beinhaltet deshalb auch das Prinzip der Subsidiarität, das im Kapitel 4 behandelt wurde. Die Selbstverwaltungsformen der BRD blicken auf eine lange Tradition zurück. Sie weisen auch weltweit sehr unterschiedliche Typen auf. Wie das Gewaltenteilungsprinzip artikuliert auch das Subsidiaritätsprinzip zum einen die mit sozialen Zusammenschlüssen verbundenen Verletzungen individueller Werte durch die Gesellschaft und den Staat und zum anderen die mit der Zentralisierung verbundene Beeinträchtigung politischer Partizipation der Bürger. Anhand der repräsentativ-demokratischen Funktion kann die Selbstverwaltung als organisatorische Teilnahme an der Funktion der staatlichen Verwaltung verstanden werden. Die Ausgangslage der mongolischen Verwaltungsreform ist durch die reale Hinterlassenschaft des Kommunismus und dessen Gedankengut erheblich belastet. Wie Frankreich traditionell immer sehr zentralistisch geblieben ist, ist auch die mongolische Staatsverwaltung vor allem in den letzten 70 Jahren durch die ehemalige Kaderverwaltung enorm zentralisiert und auf allen Ebenen durch das doppelte Unterstellungsprinzip vernetzt worden. Die aktuelle Debatte über die politische, administrative und wirtschaftliche Dezentralisierung ist zum einen durch eine Aktivierung der Bürgerbeteiligung an der

lokalen Verwaltung innerhalb ländlicher Regionen und zum anderen durch die Verwaltungsmodernisierung in der Mongolei insgesamt gekennzeichnet.

Die politische, administrative und wirtschaftliche Dezentralisierung kann gemäß Metzger (2000) als ein Prozess verstanden werden, weil der Begriff „Dezentralisierung“ selbst als ein Prozess der Übertragung von selbstständigen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen auf autonome oder teilautonome Subsysteme begriffen wird. Das selbstständige Agieren der lokalen mongolischen Verwaltung erfordert in diesem Verständnis zum einen, die von Cohen und Peterson namhaft gemachten sechs operationalisierbaren Bedingungen für die Selbstverwaltungsform der Devolution zu erfüllen, die auch im gegebenen Fall für die Mongolei neu konzipiert werden und ebenfalls auf nationaler Ebene verfassungsrechtlich fixiert und garantiert sein müssten. Zum anderen ist eine neue Definition über die Funktion der Selbstverwaltung im Art. 59, Abs. 2 (MV) unabdingbar.

Dieser Erneuerungszwang verlangt sachgerechte Maßnahmen zur Erfüllung der sechs operationalisierbaren Bedingungen, um die rechtlich legitimierte Durchführungshoheit der regionalen Verwaltung gewährleisten zu können. Die Durchführungshoheit der regionalen Verwaltung, die Auftragsangelegenheiten als eigene Angelegenheiten regeln zu dürfen, sichert selbstständige Handlungsmechanismen in der mongolischen Staatsverwaltung. Die erste Bedingung dafür, subnationale Einheiten gesetzliche Kompetenzen besitzen zu müssen, um als selbstständige Subjekte auftreten und handeln zu können, ist mit der rechtlichen Anerkennung des Selbstverwaltungsprinzips verknüpft. Sie ist in der Mongolei im Art. 59, Abs. 2 (MV), formell durchaus vorhanden. Aber der Inhalt ist, rechtlich gesehen, zweideutig auslegbar. Deshalb ist die praktische Umsetzung des Prinzips der Subsidiarität aktuell schwierig, weil der Gouverneur zum einen gewählt werden soll und er zum anderen in seinem Amt mit der Ernennung zum Gouverneur durch den Ministerpräsidenten gemäß der mongolischen Verfassung bestätigt werden muss. Obwohl er von der Vertreterkörperschaft mehrheitlich gewählt wurde, hat er keine demokratische Bedeutung und rechtliche Legitimation. Diese Regelung erschwert eine weitere Reform im Hinblick auf eine funktionale Aktivierung der Selbstverwaltung in ländlichen Regionen. Zur Änderung werden folgende Maßnahmen benötigt:

- Änderung des Art. 59, Abs. 2 MV, so dass der Gouverneur vom regionalen Wahlkreis direkt gewählt werden kann und er in seinem Amt als Gouverneur nicht ernannt werden muss, sondern lediglich bestätigt wird, dass der Gouverneur in

seiner Wahlperiode das politische Amt verfassungsgemäß ausüben darf.

- Rechtliche Garantie und Schutz, dass der von der Vertreterversammlung der regionalen Einheiten gewählte Gouverneur nicht vom Ministerpräsidenten entlassen oder aufgrund seiner unterschiedlichen politischen Zielsetzungen gegenüber der Regierung seines Amtes enthoben werden darf.²⁸⁵

Die obigen rechtlichen Maßnahmen dienen einerseits zur Veränderung der Rechtslage für die Legitimationsbeschaffung der lokalen Politik der Mongolei, andererseits zur Weiterführung der begonnenen politischen Dezentralisierung. Solange politische Aktivitäten auf kommunaler und regionaler Ebene von der Regierung abhängig bleiben, besteht in der Mongolei keine Chance dafür, dass die Verwaltungsreform (Aktivierung der Selbstverwaltungsfunktionen) erfolgreich beendet werden kann. Der Erfolg einer Verwaltungsreform ist in der Mongolei nicht nur von der Legitimationsbeschaffung auf der regionalen und lokalen Ebene, sondern vielmehr von der Unabhängigkeit der Selbstverwaltungsorgane von der Regierung abhängig.

Die zweite Bedingung von Cohen und Peterson für eine „Devolution“, dass die subnationalen Einheiten funktional unterteilt sein und eine eigene Gesetzgebungskompetenz haben müssten, hat bereits mit der Reform der institutionellen Funktionen der staatlichen Behörden im Jahre 1996 begonnen. Aber sie ist nicht vollständig erfüllt worden. Da die Mongolei ein Einheitsstaat ist, existieren keine Gliedstaaten mit eigener Staatlichkeit, sondern nur untergeordnete Verwaltungseinheiten. Im Hinblick auf die funktionelle Aufgabenteilung innerhalb der Staatsverwaltung ist es, institutionell betrachtet, fortschrittlich im Vergleich zu den Kommunismuszeiten, wie die staatlichen Institutionen seit 1996 (siehe Tab. 2, S. 87) funktionell und institutionell neu umstrukturiert wurden, die bis 1990 institutionell stark zentralisiert und zudem auch unter einer strikten Parteiführung standen. Trotz der institutionellen Umstrukturierung und Veränderung der Aufgabenwahrnehmung von

²⁸⁵ Aufgrund des häufigen Regierungswechsels der letzten Jahre sind eine ganze Reihe von Gouverneuren von ihrem Amt zurückgetreten. Von 1996 bis 2000 hat es vier Ministerpräsidenten der Demokratischen Union gegeben. Von 2004 bis 2008 mussten drei Ministerpräsidenten ihr Amt niederlegen, da sie aufgrund ihrer politischen Zielsetzungen oder personeller Hintergründe keine Mehrheit im Parlament erhalten konnten. Dementsprechend fanden auch zahlreiche personelle Wechsel in den regionalen und lokalen Verwaltungen statt.

staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen fehlt ihnen die fachliche Orientierung bzw. ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel.

Die Maßnahmen für die erfolgte institutionelle Umgestaltung waren zum Teil die Folge einer Finanznot, ausgelöst durch die unrentable Planwirtschaft. Zum anderen waren sie der Versuch einer neuen Interpretation der staatlichen Verwaltung, damit diese im Hinblick auf die neu eingeführte freie Marktwirtschaft wirtschaftlich effektiver als in Kommunismuszeiten arbeiten sollte. Bezüglich der zweiten Bedingung ist die funktionelle Aufteilung innerhalb der staatlichen Institutionen deutlich erkennbar geworden. Aber die regionalen Einheiten sind in der mongolischen Verfassung rechtlich als selbständige Teile der Staatsverwaltung gemäß dem Art. 58, Abs. 1, bezeichnet worden.²⁸⁶ Die eigene Kompetenz der lokalen Verwaltung beschränkt sich in den Provinzen aber nur auf je örtlichen Angelegenheiten, die nicht in den Aufgabenbereich der Zentralministerien (Finanz-, Außen- und Justizministerium) oder der Linienministerien (Umwelt-, Kultur-, Gesundheits- und Verteidigungsministerium) fallen. D. h., die Provinzen haben praktisch keinerlei Handlungsspielraum. Dazu bedarf es in der Mongolei enormen Anstrengungen, die verfassungs- und verwaltungsrechtlich ihren Niederschlag finden müssen.

In der ehemaligen Kaderverwaltung funktionierten die Ministerien im Sinne der Parteipolitik; sie führten die politischen Entscheidungen direkt von oben nach unten durch, ohne Rücksicht auf die lokalen Einheiten und die Interessen der Bevölkerung. Gemäß des Art. 62. Abs. 2 (MV) dürfen sich die Ministerien in die örtlichen Angelegenheiten jetzt nicht einmischen, solange sie nicht ihren Aufgabenbereich betreffen. Bedauerlicherweise geschieht in der Realität aber etwas anderes, als es in der Verfassung vorgesehen ist. Weil die Ministerien einerseits mehr Entscheidungsmacht bzw. politische Einflüsse, andererseits eine größere wirtschaftliche Durchsetzungsmacht als die Gouverneure der Provinzen zur Verfügung haben, folgen die Gouverneure, ohne die Interessen der örtlichen Bevölkerung zu beachten, die Richtlinien der Regierung. Außerdem stehen ihnen örtliche Zuständigkeitsbeauftragte der Regierung im Kabinett der Gouverneure zur Seite, die die Bereitstellung notwendiger finanzieller Mittel je nach den Anweisungen der zuständigen Ministerien entscheidend erschweren bzw. indirekt beeinflussen können. Nur ein sehr geringer Teil der Bedingung, die funktionelle Unterteilung subnationaler Einheiten vorzunehmen, ist erfüllt worden. Aber die

²⁸⁶ Vgl. Rinchinbazar 2000, S. 43f.

mongolische Verfassung kennt erstens keine eigene Gesetzgebungskompetenz der Provinzen²⁸⁷ sondern befürwortet die Wahrung der Einheit der Nation. Zweitens können die Provinzen den größten Teil ihres Haushalts gar nicht selbst finanzieren.²⁸⁸ Zur einer grundlegenden Veränderung benötigt die Mongolei folgende Maßnahmen bezüglich der Erlangung eigener Kompetenzen für die Organe der Selbstverwaltung:

- eine Gebietsreform, die eine Neugliederung aktueller Provinzen umfasst und gleichzeitig die Wirtschaftlichkeit der Regionen verstärken kann, etwa wie der Gesetzentwurf von 2001, der statt 21 Provinzen vier vergrößerte Regionen²⁸⁹ vorgesehen hat. Auf diese Weise könnten die vier Regionen mehr politische und wirtschaftliche Zuständigkeiten erlangen,
- ordnungsmäßig definierte Zuständigkeiten der Provinzen,
- Weiterbildung²⁹⁰ der Beamten, die innerhalb ländlicher Regionen Ämter ausüben,
- Förderung der Werte und Inhalte des Subsidiaritätsprinzips und dessen Aufgaben in den örtlichen Verwaltungen,
- Verstärkung und Entwicklung regionaler Identität und eines bürgernahen Bewusstseins.

Bei den obigen Reformen erweist es sich als problematisch, wie der Transformationsprozess und die Gebietsreform in der DDR gezeigt haben, die neu geschaffenen politischen, administrativen und wirtschaftlichen Institutionen zu legitimieren und gleichzeitig handlungsfähig zu machen. Die Legitimierung setzt einen höheren Zeitaufwand voraus und benötigt ebenfalls hoch qualifiziertes Fachpersonal, wie es im Vereinigungsprozess der BRD diagnostiziert worden ist (4.4).²⁹¹

Der gleiche Vorbehalt betrifft auch den dritten Bereich der Bedingungen von Cohen und Peterson, nämlich dass subnationale Einheiten selbstständig Personalentscheidungen treffen können. Den Gouverneuren mongolischer Provinzen steht seit 1992 die freie Entscheidung über die Personalien zur Bildung ihrer Kabinette

²⁸⁷ Vgl. Art. 2, Abs. 1 der mongolischen Verfassung (Anhang Nr. 4, S. 203).

²⁸⁸ Vgl. Rinchinbazar 2000, S. 75f (siehe den Haushalt der Provinzen).

²⁸⁹ Traditionell betrachtet erhalten die vier Regionen ihr ursprüngliches Gebiet, das vor 1921 in der Mongolei existierte. D. h., die westlichen 4 Provinzen (Uws, Bayan-ölgii, Zawhan, Govialtai), mittleren 6 Provinzen (Öwörhangai, Arkhangai, Bulgan, Bayanhongor, Orkhon und Höwsgöl), südlichen 6 Provinzen (Dornogobi, Dornot, Khentii, Sukhbaatar, Omnogobi und Dundgobi) und die Mitte der 3 Provinzen (Darkhan, Erdenet und Töv Aimag) müssten sich zusammenschließen. Für die Hauptstadt Ulaanbaatar war ein Sonderstatus vorgesehen.

²⁹⁰ Weiterbildungsmaßnahmen der Führungspersonen sind in das Regierungsprogramm schwerpunktmäßig aufgenommen worden und dementsprechend werden in den letzten vier Jahren jährlich Seminare durchgeführt. Aber meiner Auffassung reichen solche Weiterbildungen in der Art von Seminaren nicht aus.

²⁹¹ Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, 1. Aufl., Baden-Baden 1993, S. 177ff.

zu. Nach dem Beamten-gesetz von 1996 (3.2) gilt, dass die Gouverneure lediglich das Personal, das in seinem Kabinett ein politisches Amt bekleidet, je nach ihrer Entscheidung entlassen oder berufen können, Beamte jedoch nicht. Die fachliche Qualifikation der mongolischen Beamten ist im Vergleich zu deutschen Beamten niedriger. Ihnen fehlt die fachliche und praktische Erfahrung. Auf regionaler Ebene existiert für Beamten noch keine gezielte Personalpolitik. Die Personalpolitik befindet sich auf nationaler Ebene erst am Anfang ihrer Entwicklung. Zur Reform der personalpolitischen Entwicklung benötigt die Mongolei, wie bereits im dritten Kapitel erwähnt, folgende Maßnahmen:

- die Schulung verantwortungsvoller und hoch qualifizierter Führungskräfte,²⁹²
- die Entwicklung einer gezielten Personalpolitik der Beamtenschaft,
- die Gründung von Verwaltungsfachhochschulen.

Die vierte Bedingung, dass es einen Interaktionsmechanismus zwischen den verschiedenen Regierungsebenen geben muss, ist in der Mongolei, rechtlich gesehen, nicht existent. Dazu fehlt die rechtliche Legitimation. Außerdem befindet sich die Rechtsstaatlichkeit in einem Entwicklungsprozess. Dazu benötigt die Mongolei gezielte Maßnahmen, wie z. B.:

- die Aus- und Fortbildung von Juristen,
- die Verbesserung des Bildungssystems für juristisches Fachpersonal,
- die Modernisierung des Rechtswesens in der Mongolei.²⁹³

Die Realisierung der Eigenständigkeit der mongolischen Regionen benötigt nicht nur die oben erwähnten Maßnahmen, sondern erfordert ebenfalls eine wirtschaftliche Autonomie. Dies betrifft den fünften Bereich der Bedingungen, nämlich dass die Subeinheiten über eigene Einnahmen verfügen können müssen, die aus Steuern oder aus garantierten Transferleistungen bestehen. Den Provinzen steht es verfassungsrechtlich zu, eigene Steuern und Gebühren als Einnahmenquelle einzubeziehen. Trotz der eigenen Einnahmen reichen die Quellen in der Regel allerdings nicht, die eigenen Ausgaben ihre Haushalte zu decken. Nur etwa 55% der Ausgaben können die Provinzen aus eigener Kraft finanzieren. Die restlichen 45%,

²⁹² Vgl. Batsukh 2000, S. 57f.

²⁹³ Mit der Unterstützung der Hans-Seidel-Stiftung über Projekte und Zusammenarbeit versucht die Mongolei seit einigen Jahren das Rechtswesen zu modernisieren. Aktuelle Berichte der Projekte und ausführliche Informationen sind entweder unter www.gtz.de/mongolei oder www.hss.de/mongolei zu finden (01.10.2008).

werden vom Staat finanziert.²⁹⁴ Die wirtschaftliche Kraft der Provinzen ist im Vergleich zu Deutschland sehr schwach. D.h. die derzeitigen Provinzen hängen alle am „Finanzmittel“ des Zentralstaates. Außerdem hat sich keinerlei Industrialisierung in ländlichen Gebieten entwickelt. Eine absehbare andere Entwicklung ist noch nicht in Sicht. Die Landwirtschaft und Viehwirtschaft erwirtschaften nur 1/3 des BIP. Die Ursache dafür ist, dass die ländlichen Regionen nicht dicht besiedelt sind und keinerlei Entwicklungspläne für die Industrie auf dem Lande existieren. Um diese Gegebenheiten zu verändern, sind folgende Maßnahmen für die Mongolei erforderlich:

- Schaffung eigenständiger wirtschaftlicher Quellen für die örtliche staatliche Verwaltung, durch Beratung der Bürger, Aufbau kleiner oder mittelständischer Betriebe, finanzielle Unterstützung zur Herstellung eigener Produkte aus den Regionen;
- Förderung einzelner Kleinunternehmen, wie Fensterbau, Bäckerei oder z. B. Herstellung tierischer Produkte und deren Vermarktung auf nationaler Ebene;
- Förderung und Unterstützung einzelner ausländischer Investoren bzw. grenzüberschreitende Kooperation der ländlichen Regionen.

Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Schwäche bleibt die eigene Haushaltskontrolle in den Provinzen lediglich formeller Natur. Dies betrifft den sechsten Bereich der Bedingungen, dass die Subeinheiten über die Möglichkeit zur eigenen Verwaltung, Führung eines eigenen Haushalts und über eine Haushaltskontrolle verfügen müssen. Von dieser Gegebenheit her betrachtet, befindet sich die Reform der Staatsverwaltung in einer Sackgasse und dreht sich im Kreis. Sicherlich sind die oben aufgeführten Maßnahmen auf die jeweilige Regierungspolitik und entsprechende Parlamentsbeschlüsse angewiesen. Außerdem sind die einzelnen Maßnahmen von den jeweiligen Entwicklungschancen, den zeitweiligen Gegebenheiten und der Bereitschaft zur Entwicklung der Gesellschaft abhängig.

5.5 Realisierungschancen

Aus der Skizze der hier vorgestellten Reformprojekte wird das Anliegen dieser Untersuchung deutlich. Es besteht darin, die wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung nach westeuropäischem Verständnis in der Mongolei zu etablieren

²⁹⁴ Vgl. Rinchinbazar 2000, S. 75f.

und damit eine Entwicklungsstrategie für die Verwaltungsreform der Mongolei anzubieten. Es ist klar, dass die Realisierbarkeit derartiger rechtlicher und institutioneller Veränderungen von den strukturellen Gegebenheiten der Mongolei abhängig bleibt. Ein Realisierungsansatz ist hier darin gesehen worden, den Versuch zu unternehmen, durch ein spezielles Reformprojekt, die Belebung der regionalen Selbstverwaltung, im Einklang mit mongolischen Traditionen und der Gegebenheiten des Landes an die Moderne anzuknüpfen und den Weg einer möglichen Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung zu beschreiten.

Wichtige Voraussetzungen dafür, sowohl verfassungsrechtlicher als auch wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Natur, sind zu erfüllen. Dazu benötigt die Mongolei einen gewissen zeitlichen Spielraum. Es stellt sich somit die Frage, wie lange die Mongolei benötigen wird, das westeuropäische Verständnis der Selbstverwaltung institutionell und funktional in der Mongolei zu etablieren. Theoretisch betrachtet, hat die Mongolei einige positive Aspekte vorzuweisen, z. B. die verfassungsrechtliche Anerkennung des Selbstverwaltungsprinzips (Art. 58 MV) oder die institutionelle Aufgabenteilung von 1996, die als fortschrittlich zu bezeichnen sind. Jedoch zeigen sich auch negative Aspekte, so z. B. die Fortexistenz des doppelten Unterstellungsprinzips aus der ehemaligen Kaderverwaltung (3.2) oder die schwache Entwicklung der Personalpolitik und so weiter, welche die Schwierigkeiten einer jeden Reform offenlegen.

Die Verfassung von 1992 und das Regionalisierungsgesetz von 2001 bieten den rechtlichen Rahmen für eine weitere Entwicklung der wichtigsten Funktionen der Selbstverwaltung in der Mongolei an. Der gegenwärtige Weg zur Entwicklung der Selbstverwaltung „im Sinne der föderativen Organisationskultur“ zeigt verschiedene Defizite (5.5) auf. Die Defizite in Bezug auf mangelndes Wissen oder die fachlichen Fähigkeiten des lokalen Personals zur Durchsetzung der Verwaltungsreform und veraltete Arbeitsmethoden der ehemaligen Kaderverwaltung lassen fachgerechte Veränderungen in der lokalen Personalstruktur und der Personalpolitik notwendig erscheinen. Die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage und deren politische Umsetzung genügt nicht zur erfolgreichen Umsetzung der beabsichtigten Verwaltungsreform, wie es aus dem Vereinigungsprozess der DDR zu erkennen ist. Vielmehr muss die Reform von den örtlichen Mitarbeitern öffentlicher Dienste zum einen unterstützt und begleitet, zum anderen verstanden und umgesetzt werden. Dazu fehlen die an der Praxis orientierten politischen Handlungen und fachgerechte

Bildungsmaßnahmen der Beamten. Batsuch (2000) stellte bereits in seiner Dissertation an der Speyer Fachhochschule in München fest, dass die in den Köpfen verankerten „Klischeevorstellungen“ den Menschen „zwangsläufig als unmittelbare Leitlinien für das eigene Handeln dienen“.

Dabei geht es um ein Entwicklungskonzept der Personalpolitik, das lediglich auf die Mongolei zugeschnitten ist. Im Vordergrund steht bei der Personalpolitik auf regionaler und lokaler Ebene das Problem der Rekrutierung und der Qualifizierung von Verwaltungsnachwuchs sowie dessen Aus- und Fortbildung. Aus diesem Grund bleibt die landesspezifische Personalentwicklung der Mongolei „von maßgeblicher Bedeutung bei der Strukturanpassung der öffentlichen Verwaltung an die soziolökonomische Entwicklung des Staatswesens“.²⁹⁵ Deswegen kann die landesspezifische Personalentwicklung als Gesamtheit aller Maßnahmen verstanden werden, welche die lokalen Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung der Mongolei befähigen und befördern. Der Bereich der Aus- und Fortbildung kann ohne Zweifel als wichtiger Hebel angesehen werden, um die mangelnde Entwicklung der Fähigkeiten zu beseitigen und insofern das spezifische Wissen und Erfahrungen der Mitarbeiter zu fördern.

Ein weiterer Ausgangspunkt bleibt die aktualisierte Formulierung eines umfassenden Leitbildes vom öffentlichen Dienst für ein eigenes landesspezifisches Personalentwicklungskonzept der Mongolei. Ein wichtiger Faktor der weiteren Personalentwicklung ist die Selektion und Karriere einzelner Beamten, die lernorientiert sind, zu unterstützen und zu fördern. Zu klären ist vor allem, welche Selektionskriterien dabei anzuwenden sind. Um negative personelle Beziehungen bei der Selektion und der Förderung der Karriere zu vermeiden, müssen konkrete, gerechte und transparente Kriterien geschaffen werden, die ebenfalls die rückwirkende Kontrollmöglichkeiten enthalten. Wichtig dabei ist, ein leistungsorientiertes Verwaltungssystem zu entwickeln und einzuführen.

Ein wesentlicher Punkt bleibt das Bestreben, die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit von der Zentralregierung zu erreichen, indem die einzelnen Regionen zum einen selbst örtliche Potentiale entwickeln und zum anderen diese neu definieren. Politische Unabhängigkeit kann nur dann erreicht werden, wenn die Regionen ihre wirtschaftlichen Ressourcen neu entdecken, nutzen können und noch leistungsfähiger

²⁹⁵ Vgl. Pitschas, Rainer: *Verwaltungsmodernisierung durch Führungskräfteentwicklung als Aufgabe der personellen Zusammenarbeit*. S. 261. In: Pitschas, Rainer: *Personelle Zusammenarbeit in der Verwaltungspartnerschaft mit dem Süden*. Berlin 1998.

werden. Gegenwärtig gibt es die zwei, parallel nebeneinander existierende kulturelle Lebenswelten: einerseits die des Nomadentums geprägt durch Viehzucht und die Angewiesenheit auf die Natur. andererseits die der zivilisierten, sesshaften Kultur der Städte, die durch die sich entwickelnde Industrialisierung mit ihren Urbanisierungsproblemen charakterisiert ist. Die Unterschiede dieser beiden Lebenswelten wirken sich unmittelbar auf die weitere Entwicklung der Verwaltungsreform der Mongolei aus. Der Erfolg und weitere Verlauf der Verwaltungsreform sind auf verschiedene Faktoren, wie z. B. auf das Entwicklungskonzept der Selbstverwaltung und auf die Realisierungsmaßnahmen sowie die Initiative der Zentralregierung, angewiesen.

5.6 Vor- und Nachteile der Selbstverwaltung in der Mongolei

Das Prinzip der Subsidiarität und dessen Anwendung in der Selbstverwaltung (4.1) wird als Förderung der Demokratie und zugleich als ein wichtiger Schritt zur Dezentralisierung in der Mongolei betrachtet. Es ermöglicht zum einen eine repräsentativ-demokratische Gestaltung auf lokaler Verwaltungsebene und schafft zum anderen eine Übersicht über die öffentlichen Leistungen der lokalen Verwaltung. Die funktionale Aktivierung der Selbstverwaltung ist für die Mongolei deshalb wichtiger, weil der zentralistische Staat bis jetzt den Verwaltungseinheiten keinerlei Handlungsautonomie, weder horizontal noch vertikal, gestattet hat (3.3).

Die föderative Ausprägung der BRD wird in der staatlichen Dezentralisierung weltweit als klassisch betrachtet, da sie eine doppelte Gewaltenteilung sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene zulässt. Die funktionale Übernahme der Selbstverwaltung durch die Mongolei (5.3) ist nicht im Sinne einer Einführung der föderativen Strukturelemente der BRD zu verstehen, sondern als mögliche Dezentralisierung der mongolischen Staatsverwaltung zu betrachten. Die Selbstverwaltung übt im Wesentlichen die repräsentativ-demokratische Funktion über die Vertretungskörperschaft aus. Ihre bisherige Funktionen der Mongolei entspricht nicht dem Verständnis moderner Demokratie, wie sie in den westlichen Industriestaaten etabliert ist. Die Aktivierung der wichtigsten Funktionen (Partizipation, vertikale Machtgliederung und Subsidiarität) der Selbstverwaltung bedeutet für die Mongolei in vielerlei Hinsicht die Durchführung von fundamentalen Reformen.

Das in Anlehnung an das Süddeutsche Ratsverfassungsmodell entworfene Konzept für die Mongolei enthält in erster Linie ein bis dato nicht funktional dagewesenes repräsentativ-demokratisches Grundelement, dass der Gouverneur der Provinzen, ohne direkte Ernennung oder Bestätigung vom Ministerpräsidenten der Mongolei seines politischen Amtes als Gouverneur, unmittelbar vom Volke gewählt wird (5.3.2). Diese Änderung setzt einen neuen verfassungsrechtlichen Status des Gouverneursamtes voraus (Art. 60, Abs. 2). Die unmittelbare Wahl durch die örtliche Bevölkerung verspricht zum einen mehr Demokratie auf regionaler Ebene, dadurch dass der Gouverneurskandidat den provinziellen Anteil an der Landespolitik erhöht. Zum anderen steigert er durch seine Präsenz die regionale Identität (5.3.2). Der Entwurf (5.3) setzt außerdem voraus, dass, wenn die Kandidatur auf der Vorschlagsliste der Parteien stattfindet, damit der Parteienwettbewerb auf nationaler Ebene verbessert und gleichzeitig die politische Vernetzung auf lokaler Ebene stärker entwickelt werden kann. Durch die Förderung der Dezentralisierung innerhalb der lokalen Verwaltung verbessert die Mongolei nicht nur ihre regionale Attraktivität in der Politik, sondern verstärkt zudem ihr staatliches Handeln. Dies führt dazu, politische Entscheidungen bürgernah und überschaubar werden zu lassen. Durch eine solche vertikale Machtgliederung können die einzelnen Verwaltungsorgane im politischen System besser individuell auf die Präferenzen ihrer Einwohner eingehen.

Mit der Durchführungshoheit des Gesetzesvollzugs als regionale Angelegenheit erhält die lokale Verwaltung auf regionaler Basis eine eigene Gestaltungsfreiheit, die in der Kaderverwaltung noch nicht existent war. Somit wird die vertikale Kooperation zwischen staatlichen Institutionen (Regierung, Ministerien und Provinzen) zum einen gefördert und zum anderen wird ein weiterer Schritt zur Verwirklichung des verfassungsgemäß anerkannten Selbstverwaltungsstatus (Art. 58, Abs. 1)²⁹⁶ getan. Funktionale Aktivitäten der mongolischen Selbstverwaltung führen nach diesem Entwurf zu verstärkten Kontrollmöglichkeiten von politischen Aktivitäten sowie zu einem eigenverantwortlichen Mitwirken der Bürger auf regionaler Ebene. Danach können einzelne lokale Einheiten auf Angebot und Nachfrage dementsprechend auch wirtschaftlich effektiver arbeiten, d. h., das Ziel der Nachfrage-Bürger nach einem möglichst hohen Nutzenniveau ist erreicht.

²⁹⁶ Vgl. Anhang Nr.4, S. 203 (mongolische Verfassung von 1992).

Außerdem ermöglicht die veränderte Rechtslage zur Gestaltungsfreiheit der lokalen Verwaltung eine regionale Identitätsbildung. Die durch das über 70 Jahre währende Bestehen des Kommunismus fast verloren gegangene nationale Identität der Mongolei kann dadurch ebenfalls auf regionaler Ebene auf verschiedene Art und Weise wiederbelebt werden. Die regionale Identität erzeugt gleichzeitig eine Experimentierfreude in den einzelnen Provinzen, unterstützt auch nationale und kulturelle Andersartigkeiten und bringt die Vielfältigkeit besser zur Geltung, so dass sowohl das Nomadentum als auch die zivilisierte, sesshafte städtische Kultur in Zukunft parallel erhalten bleiben können.

Die kulturellen Unterschiede und verschiedenen Lebensweisen wirken sich auch auf die Politik stabilisierend aus,²⁹⁷ da sie unterschiedliche Anforderungen an die Politik stellen, so dass die politische Lösung dementsprechend demokratietheoretisch gestaltet werden kann. Trotz der positiven Aspekte gibt es auch kritische Anmerkungen darüber, dass die funktionale Intensivierung der Selbstverwaltung durch die verstärkte regionale Identitätsbildung den verfassungsrechtlich anerkannten gesellschaftlichen Gleichheitssatz der Mongolei beeinträchtigen könnte, zugleich die Unterschiede der Lebensweise auf ländlicher und städtischer Ebene fördern würde, so dass der dadurch entstehende große Unterschied später zur gesellschaftlichen Spaltung und Gefährdung der nationalen Sicherheit führen könnte. Dieser Aspekt scheint in Anbetracht der Gegenwart bedenkenswert zu sein, da die Mongolei in ihrer bisherigen Verwaltungsgeschichte keine regionale Machtverteilung kennt, keinerlei Erfahrung hat und jegliche sicherheitspolitische Aspekte aufgrund der geographischen Lage zwischen Russland und China genauer überprüft. Die Ursache dafür ist darin zu sehen, dass die nationale Einheit aufgrund der langjährigen mandschurischen Fremdherrschaft und des durch die Sowjetunion geprägten Kommunismus auf der politischen Tagesordnung größte Priorität besitzt. Deswegen scheinen weitere empirische Untersuchungen unter diesen Aspekten erforderlich zu sein. Trotzdem rechtfertigt sich die vertikale Entscheidungskompetenz in der lokalen Verwaltung als ein mögliches politisches Gegengewicht zur Regierungspolitik und als Einbindung der Parteien auf regionaler Ebene als durchaus vorteilhaft.

²⁹⁷ Wittkämper, W. G: Begründung einer stärkeren Dezentralisierung politischer Entscheidungen aus der politischen Theorie des Föderalismus. S. 70f. In: Schuster, Frank (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (I). Sankt Augustin 1979.

Im Zusammenhang der Demokratieförderung steht die funktionale Aktivität der Selbstverwaltung ebenfalls als ein Prozess der Willensbildung auf der unteren Ebene im politischen System. Sie bestätigt die Tatsache, „dass die Demokratie ohne Anerkennung der persönlichen Freiheiten nicht denkbar und auch nicht funktionsfähig sei“.²⁹⁸ Da der nomadische Bevölkerungsanteil in der Mongolei etwa 41 % beträgt und die Nomaden mehr Wert auf die persönliche Freiheit und Entfaltung legen, bedeutet die funktionale Aktivierung der Selbstverwaltung in diesem Sinne auf regionaler Ebene mehr politische Akzeptanz des Nomadentums. Sie fördert nicht nur den politischen Lernprozess der Demokratie unter den Nomaden, sondern auch die Bereitschaft zu eigener Innovation im Hinblick auf die Umsetzung neuer Ideen in der lokalen Verwaltung. Der politische Lernprozess ermöglicht auch den Nomaden, über ihr eigenes politisches Handeln im Hinblick darauf nachzudenken, wen sie als Gouverneur zugunsten ihrer politischen Interessen wählen würden und wie sie dementsprechend wirtschaftlich aktiv werden, welche Steuern im Allgemeinen zu zahlen sind ... usw. Somit können sie öffentliche Ausgaben im gegebenen Fall kontrollieren und die Aufsichtsfunktion auf regionaler Ebene ausüben.

Die funktionale Dezentralisierung wird häufig in Föderalismusdiskussionen im Hinblick darauf kritisiert, dass sie den politischen Entscheidungsprozess schwerfällig macht und die Staatstätigkeiten auf den verschiedenen Verwaltungsebenen unübersichtlich werden lässt. Anhand der strukturellen Komplexität (4.3) sind diese kritischen Anmerkungen beispielsweise in der BRD berechtigt. Aber die mongolische Verwaltungsstruktur ist im Vergleich zur BRD übersichtlicher, da sie erstens zentralistisch aufgebaut ist und zweitens keine Gliedstaaten hat. Deshalb ist die Einführung einer bestimmten föderativen Struktur (z. B. Staatsgliederung), rechtlich und soziokulturell betrachtet, nicht für die Mongolei geeignet, sondern eher die funktionale Aktivierung der Selbstverwaltung. Aufgrund der wirtschaftlichen Globalisierung sind die Nomaden heute in der Mongolei dazu aufgefordert, zum einen ihre Wirtschaftslage anhand der Viehzucht zu intensivieren, zum anderen auf regionaler Ebene eigenständiger zu werden. Zu diesem Zweck ist die funktionale Aktivität der Selbstverwaltung besonders wirksam.

Die funktionale Aktivierung der Selbstverwaltung steht im Zusammenhang mit der möglichen Gebietsreform gemäß dem hier ausgearbeiteten Reformkonzept. Ohne

²⁹⁸ Vgl. Wittkämper 1979, S. 73.

wirtschaftliche Unabhängigkeit der Provinzen bedeutet die funktionale Aktivität der Selbstverwaltung in der Mongolei keinen Reformersfolg, sondern eher eine funktionale Umverteilung der Staatsverwaltung. Eine wirtschaftliche Leistungskraft der lokalen Verwaltung kann nur auf der Basis einer Gebietsreform erreicht werden. Eine Gebietsreform bedeutet zum einen die Erhöhung der Einnahmenquellen der Provinzen, gleichzeitig eine gebündelte Leistungskraft, d. h., beispielsweise kann aus vier Provinzen eine entstehen.²⁹⁹ So können mit gut selektiertem Fachpersonal besser die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden, zugleich lassen sich enorme Personalkosten einsparen und es kann ein verbessertes, an Qualität orientiertes Management für öffentliche Dienstleistungen entstehen. Zum anderen kristallisieren sich die Entwicklung der regionalen Identität und die Konkurrenz unter den Provinzen heraus. Daraus entwickelt sich mehr Innovationsfähigkeit. Die funktionale Aktivierung der mongolischen Selbstverwaltung birgt in vielerlei Hinsicht Vorteile in sich, ganz abgesehen von der Realisierungschance und der Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

5.7 Schlussfolgerungen

Die Mongolei ist ein Einheitsstaat über die Jahrzehnte hinweg bis in die Gegenwart geblieben. Die Einheit ist durch den Art. 2 der mongolischen Verfassung so geschützt, dass keine territoriale Aufgliederung, sondern nur eine funktionale Aufteilung unter den Verwaltungseinheiten möglich ist. Die Rechtslage der mongolischen Selbstverwaltung ist deshalb schwierig und nicht vergleichbar mit dem rechtlichen Rahmen des Staatsaufbaus der BRD. Sie ist in Zukunft weiterhin sowohl rechtlich als auch funktional verbesserungsbedürftig. Ohne eine funktionale Intensivierung, eine Gebietsreform der lokalen Verwaltung, bleibt die mongolische Staatsverwaltung weiterhin zentralistisch und wirtschaftlich leistungsschwach auf provinzieller Ebene. Die lokale Verwaltung wird weiterhin als eine Durchführungsinstanz der Zentralregierung fungieren, wenn die Verwaltungseinheiten über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und keine eigenen Kompetenzen für bestimmte Politikbereiche besitzen. Nur als eigene Rechtspersönlichkeit und mit

²⁹⁹ Im Regionalisierungsgesetz vom 14. Juni. 2001 werden vier Regionen vorgeschlagen (siehe den Anhang Nr. 3, S. 203).

eigener Entscheidungskompetenz kann eine autonome Verwaltungseinheit, wie Dirk Sauerland (1997) hervorgehoben hat, existieren.

Die derzeitigen mongolischen Verwaltungseinheiten (3.2) sind trotz der funktionalen und institutionellen Umstrukturierung seit 1996 weiterhin in ihrer Führungsweise mit der Hinterlassenschaft der Kaderverwaltung (3.3) stark belastet. Sie verfügen aktuell weder über eine Rechtspersönlichkeit noch über eigene Kompetenzen. Die Analyse des strukturellen Aufbaus und der internen Funktionalität der Staatsverwaltung der BRD (Kap. 4) sowie des Transformationsprozesses der DDR (4.4) deutet darauf hin, dass die regionale Verwaltung der Mongolei ohne die politisch initiierte Dezentralisation der Staatsverwaltung (Ausarbeitung der Dezentralisierungsmaßnahmen) nicht im Stande ist, den Selbstverwaltungsmodellen der BRD entsprechend reorganisiert werden zu können.

Da die öffentliche Verwaltung im Wesentlichen die Beziehung zwischen Individuum, Gesellschaft und Staat koordiniert, wird die Aufgabenerfüllung je nach dem politischen System im Hinblick darauf beurteilt, ob Zentralismus effektiver als Föderalismus ist oder umgekehrt. Föderalismus (2.4) bietet durch seine Organisationsprinzipien mehr Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der „doppelten“ Gewaltenteilung (auf horizontaler und vertikaler Ebene). Er ist ein unverzichtbares konstitutives Element jeder Demokratie und jedes Rechtsstaates. Aus dieser Sicht von „checks and balances“ bietet der Föderalismus (BRD) als Organisationsprinzip der Staatsordnung dem Individuum bessere Entfaltungs- und Wahrnehmungsmöglichkeiten seiner Rechte in der Gesellschaftsordnung. Aber die staatliche Organisationsstruktur der BRD (4) offeriert der Mongolei keine pauschale Übertragbarkeit ihres föderativen Strukturaufbaus, sondern eine bereits in den 90er Jahren die begonnene Demokratisierung fördernde, funktionale Übernahme der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gründe für eine föderative Staatsentstehung sind zumeist in der jeweiligen Geschichte des betreffenden Staates verwurzelt. Zum Beispiel wurden die USA, Kanada und Australien im Zuge von Dekolonialisierungsprozessen gebildet. Für die deutsche Staatsentstehung sollte das föderale Prinzip die gesellschaftliche Heterogenität und Länderinteressen schützen. Gegenwärtig weist die Mongolei keine mit diesen Ländern vergleichbare, auf Pluralität beruhende gesellschaftliche Ausprägung in der politischen Praxis auf.

Die funktionale Aktivität der lokalen Verwaltung ist deshalb wichtiger, da die Mongolei durch das Einheitsprinzip des Demokratischen Zentralismus demzufolge, von

der Beschlussfassung bis zur Durchführung alles zentralistisch geregelt worden ist, steht und sich aktuell im Prozess einer Systemrationalität (Fritz 1999) von Staat und der Verwaltung befindet. Dieser Prozess stellt nicht die Verfassungswirklichkeit der Politik dar, sondern ist eher eine Zielsetzung in der Mongolei. Dabei geht es erstens vielmehr darum, praxisnahe Leitbilder des Aufgabenzuschnitts, der Organisationsstruktur, der Verfahrensregeln, der Funktionsweise und der Personalstruktur usw. in die öffentliche Verwaltung allerdings mit Erfahrungshintergrund (König 1999) zu übernehmen. Die funktionale Aktivierung der mongolischen Selbstverwaltung steht deshalb im Zusammenhang mit dem Änderungsvorschlag des Artikels 59, Abs. 1, und 60, Abs. 2, sowie mit der Realisierung des in Anlehnung an das Süddeutsche Ratsverfassungsmodell ausgearbeiteten Entwurfs der Selbstverwaltung für die Mongolei.

Die Besonderheit dieser Übernahme liegt darin, dass kommunale Entscheidungen durch zwei Organe, einerseits durch die Vertreterkörperschaft als zentrales Organ und andererseits durch den direkt gewählten Gouverneur, auf demokratischer Basis getroffen werden. Auf diese Weise können politische Einzelentscheidungen auf vertikaler Ebene gewichtet werden. Eine funktionale und strukturelle Übertragung dieser Form bedeutet für die Mongolei in vielerlei Hinsicht Reformen. Zum einen können sich die lokalen Verwaltungseinheiten einen Leitfaden über repräsentativ-demokratische Funktionen der Selbstverwaltung aneignen, zum anderen sind sie in der Lage, dadurch verbesserte Lösungsansätze zu aktuellen gesellschaftlichen Problemen anbieten zu können. Die Schwierigkeit sehe ich in der Legitimationsbeschaffung und Anwendung, wie König (1999) in Anbetracht dieser Tatsache sehr treffend formuliert, dass „es immer noch die alten Steuerungsmuster in der Gesellschaft und ihrer Wirtschaft existieren und auch ferner weitere formale und informale Beziehungsnetze bestanden bzw. immer noch bestehen“. Das „doppelte Unterstellungsprinzip“ der Kaderverwaltung bestätigt diese Aussage in der Mongolei, dass die Gouverneure erstens gewählt und sich zweitens als Amtsträger bestätigen lassen müssten (Art. 60, Abs. 2).

Der Mongolei verfügt nicht über das gleiche wirtschaftliche und administrative Potential, wie es der BRD mit mehr als zehntausend Bundesbeamten im Transformationsprozess der DDR³⁰⁰ beim Aufbau der Länder- und

³⁰⁰ Vgl. König 1999, S. 87.

Kommunalverwaltung zur Verfügung gestanden hatte. Eine regionale Verwaltungsreform bleibt trotzdem in der Mongolei aktuell eine politische Zielsetzung. Aber sie wird in der Regel durch politisch-administrative Strukturen auf der regionalen Ebene entmutigt. Darin werden zwei grundlegende Entwicklungshemmnisse nach Reichard (1993) gesehen: zum einen das Effizienzhemmnis, weil sich die bürokratisierten, oft formalistischen Strukturen der Zentralverwaltung als unfähig erweisen, auf Bedürfnisse und Problemlagen der Bevölkerung angemessen zu reagieren; zum anderen das Partizipationshemmnis, weil diese Strukturen mit ihrer großen Distanz zur (vor allem ländlichen) Bevölkerung nur geringe Chancen zur Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess bieten.³⁰¹

Die politische Zielsetzung kann ebenfalls durch die Umschichtung von Macht und Kompetenzen von der Zentralverwaltung und Stärkung lokaler institutioneller Kapazität verwirklicht werden. Einen kritischen Punkt sieht Reichard (1993) darin, dass die herrschende Elite aus Machterhaltungsgründen eher wenig Reformbereitschaft im Allgemeinen zeigen würde. Außerdem hat die begrenzte finanzielle Ausstattung der mongolischen Provinzen zumeist in der Regel zur Folge, dass die lokalen Verwaltungen weiterhin als Ausführungsinstanz der staatlichen Aktivitäten agieren müssen. Zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit bietet das Subsidiaritätsprinzip aus der Sicht der Föderalismus­theorie ein gut geeigneter Lösungsansatz auf regionaler Ebene in der Mongolei und generiert damit auch gleichzeitig regionales Identitätsbewusstsein sowie Nationalstolz.

6. Das Schlusswort

In meiner Dissertation setze ich mich mit der aktuellen Problematik der Transformation der mongolischen Staatsverwaltung auseinander. Diese Untersuchung dient einerseits dazu, die wissenschaftliche Forschungslücke bezüglich der Verwaltungsreform sowohl theoretisch als auch praktisch zu schließen. Andererseits sollte unter Berücksichtigung der Zentralismus- und der Föderalismus­diskussion (Kap. 2), anhand eines Vergleichs mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland (Kap. 4), basierend auf westeuropäischer Literatur, eine möglichst

³⁰¹ Reichard, Christoph: Institutionelle Arrangements auf der regionalen Ebene. S. 247. In: Simon, Claus (Hrsg.): Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit: Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe. Baden-Baden 1993.

effektive, funktional dezentralisierte Verwaltungsorganisation (Kap. 5) für die mongolischen Provinzen und Gemeinden konzipiert werden. Obwohl der Föderalismus im Gegensatz zum Zentralismus verschiedene Organisationsprinzipien beim Aufbau der mongolischen Staatsverwaltung sowohl auf horizontaler als auch vertikaler Ebene zur Effektivitätssteigerung der lokalen Verwaltungsführung empfiehlt, setzen föderative Strukturen eine rechtlich legitimierte, geteilte Staatsgliederung hinsichtlich ihrer Funktionalität und ihrer Staatskonstruktion voraus.

Da die Mongolei jedoch eine einheitliche Staatsgliederung besitzt, ergibt sich daraus die Schwierigkeit, dass für eine föderative Verwaltungsorganisation in der Mongolei kein Raum bleibt (4.5). In Anbetracht der mongolischen staatlichen Gegebenheit besteht ein Lösungsansatz deshalb darin, ein funktional differenziertes und demokratisch legitimiertes Führungskonzept in Anlehnung an die Süddeutsche Ratsverfassung für die mongolischen Provinzen zu entwerfen (5.3). Die Konzeption einer regionalen und lokalen Selbstverwaltung für die Mongolei setzt allerdings politisch durchgeführte Reformmaßnahmen voraus, welche die Funktionalität des Entwurfes im Hinblick auf seine Übertragung in die Realität gewährleisten sollen. Zum Abschluss, im 6. Kapitel, stellt sich deshalb folgende Fragen: Wie realistisch sind die Chancen für die Umsetzung dieses Vorhabens?

6.1. Verwaltungsreformen

Der Übergang, der ohne jegliche Vermittlung von einer Fremdherrschaft direkt zu einem Demokratischen Zentralismus (3.2) und sodann vom Führungsstil des Demokratischen Zentralismus zur politischen Pluralität und dem Parlamentarismus erfolgt (3.3), ist für die Problematik des Demokratisierungsprozesses in der Mongolei bezeichnend. Deshalb gestaltet sich die Verwaltungsreform auf provinzieller und lokaler Ebene so schwierig. Die politische Wende nach 1992 ermöglichte eine neue Verfassung, die in ihrem wesentlichen Gehalt den Anforderungen der Demokratie und des Rechtsstaates entspricht. Durch die neue Verfassung erlangte die Mongolei nicht nur eine demokratische Gewaltenteilung, sondern auch politische Pluralität. Trotz des politischen Systemwechsels (siehe Abb. 8, S. 74) und der Systemrationalität von Staat und Verwaltung (siehe Tab. 2, S. 87) blieben die Führungsmethoden in der alten Kaderführung weiterhin bestehen (siehe Abb. 10, S. 90). Die Richtlinien der mongolischen Verfassung über die administrativ-territoriale Einheit der Mongolei sind

als politisch gewollte Dekonzentration der Staatsverwaltung zu verstehen, wie Reichard (1993, S. 256) die allgemeine Dezentralisation in den Entwicklungsländern treffend formuliert hat:

„Regionale Dezentralisierung wird bislang überwiegend als verwaltungstechnische Dekonzentration begriffen. Man hat die Aufgaben von der Zentrale auf die regionale Ebene verlagert, ohne die damit verbundenen Entscheidungskompetenzen, finanziellen Ressourcen und politischen Autonomien mitzuverlagern. Mitunter ist sogar zu beachten, dass zwar regionale Verwaltungen mit neuen Aufgaben ausgestattet wurden, es aber zu keinem Aufgabenabbau in der Zentrale gekommen ist. Daraus resultieren letztlich Bürokratiewachstum sowie Komplizierung und Verlangsamung des Verwaltungshandelns. Solche Dekonzentrationsprozesse verzögern darüber hinaus nicht selten sogar erwünschte Demokratisierungen, weil die Partizipation der ländlichen Bevölkerung durch die Schaffung von „Alibi“-Gremien auf Provinzebene verhindert wird.“

Die Versuche der mongolischen Verwaltungsreformen lassen nach dem Zusammenbruch des Kommunismus erkennen, dass der Staat zwar strukturell modernisiert, funktional aber zurückgeblieben ist (3.3). Deshalb sind die Eigenständigkeit und Leistungsfähigkeit der Provinzial- und Lokalverwaltungen schrittweise über verstärkte Koordination, allmähliche Kompetenzverlagerung von den Linienministerien zur Provinzialverwaltung und über eine gezielte Stärkung der demokratischen Legitimation anzustreben. Endziel bleibt eine verstärkte Bündelung der administrativen Aufgaben in der Provinzial- und Lokalverwaltung.

In der jüngsten Vergangenheit hat es Versuche gegeben, das Selbstbestimmungsrecht in den Provinzen einzuführen und die Aufgabeneffektivität zu erhöhen. Eine Option war das Neuseeländische Reformmodell. Es war zeitweise, Mitte der 90er Jahre, Gegenstand der politischen Debatte. Mitte der 80er Jahre fand in Neuseeland eine radikale Reform des öffentlichen Sektors, basierend auf dem New Public Management, statt, die sehr erfolgreich gewesen ist. Der Kern der Reform bestand in der Neudefinition der Rolle und Verantwortung des Staates in der Gesellschaft. Im Zuge dieser politischen Debatte hat die mongolische Regierung eine Projektgruppe gebildet, um bei der Vorbereitung und Implementierung der Reform beratend und koordinierend tätig zu werden. Diese Projektgruppe hat einen Gesetzentwurf „Public Sektor Management and Finance Act“ (PSMFA) mit der

Unterstützung einer neuseeländischen Consulting Firma und unter der Federführung des Wirtschaftswissenschaftlers Ian Ball erarbeitet.³⁰²

Für die Finanzierung des Beratungskonzepts sowie die Implementierung des Modells war die Asiatische Entwicklungsbank vorgesehen. Für den Erfolg der Implementierung des Modells in Neuseeland machte Batsuch (2000, S. 66f.) die Radikalität, Konsequenz, Kohärenz und Innovation der angewandten Methoden, die bemerkenswerte Breite und Tiefe der Veränderung, die ehrgeizig durchgeführt wurden, sowie die konzeptionelle Stringenz und intellektuelle Konsistenz des Modells, verantwortlich. In der Debatte war politisch zunächst sehr umstritten, ob das neuseeländische Modell angesichts der gänzlich unterschiedlichen sozioökonomischen und kulturellen Gegebenheiten auf die Mongolei übertragbar wäre. Außerdem stellte sich die Frage, ob die Voraussetzungen für die Übertragung dieses Modells gegeben waren. Anhand des Gesetzentwurfs „Public Sector Management and Finance Act“ hat Batsuch (2000, 67f.) die Kernelemente der Reform in folgender Weise dargestellt:

- klare Definition der zu erbringenden Leistungen, der erwarteten Ergebnisse und der Verantwortung der zuständigen Führungskräfte;
- eine den Pflichten entsprechende Dezentralisierung,
- eine völlige Modernisierung des Haushaltswesens und des Finanzierungsmanagements;
- Erfordernis eines Berichtswesens; und
- eine qualitativ hochwertige Personalpolitik.

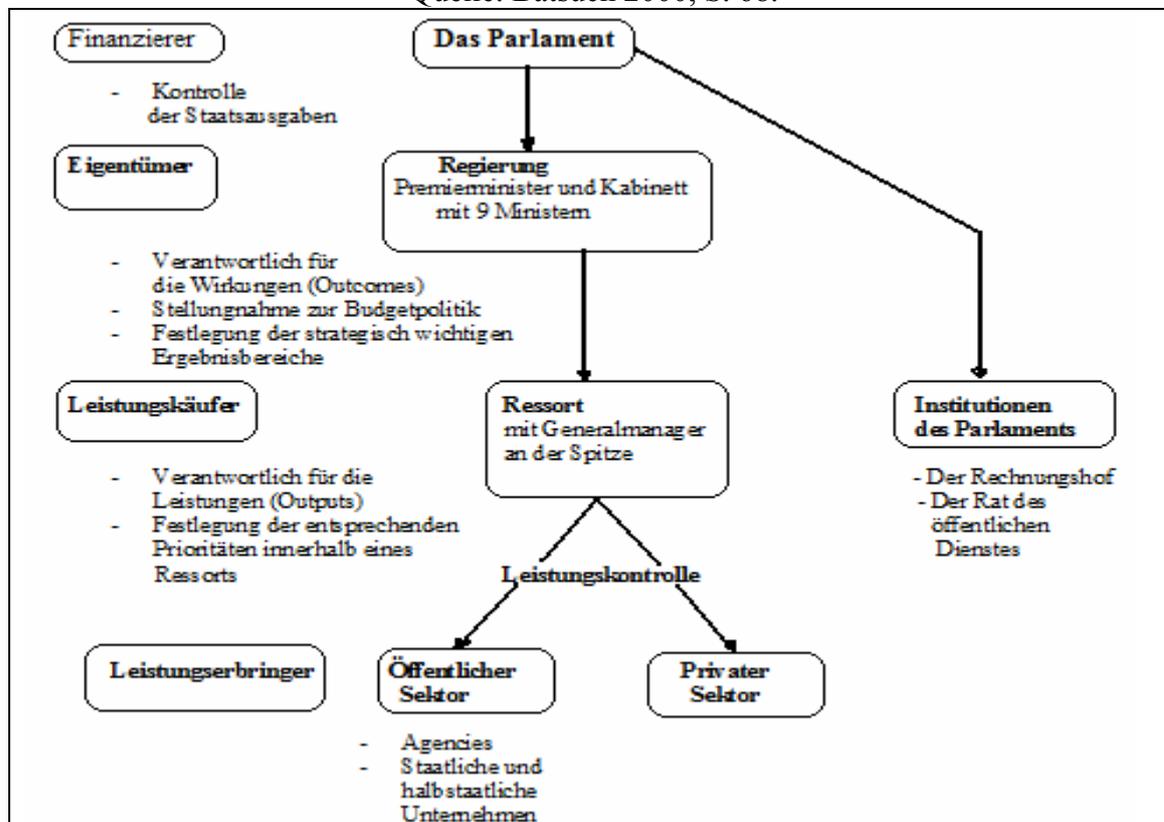
Mit der beabsichtigten Verwaltungsreform wollte man in der Mongolei Mitte der 90er Jahre den gesamten öffentlichen Sektor liberalisieren und ein privatwirtschaftliches Management sowie entsprechende Budgetierungsmethoden einführen. In diesem Modell war eine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung vorgesehen, was aus politikwissenschaftlicher Sicht nicht unumstritten ist. Das beabsichtigte Reformmodell kann nach Batsuch zusammenfassend wie folgt veranschaulicht werden (siehe Abb. 21, S. 175). Dieses Modell basiert auf einem Kontraktmanagement. D. h., das mongolische Parlament ist als Finanzierer für die Staatsausgaben verantwortlich. Daher wird in diesem Modell eine starke Finanzkontrolle befürwortet. Der mongolische Rechnungshof soll als unabhängige Finanzkontrollbehörde diese Aufgabe übernehmen. In diesem Modell ist die Regierung einerseits als Eigentümer und andererseits als Leistungskäufer der Dienstleistungen konzipiert worden. Die Leistungen können sowohl vom

³⁰² Vgl. Batsuch 2000, S. 42ff.

öffentlichen als auch vom privaten Sektor erbracht werden. Es muss aber eine öffentliche Ausschreibung von Leistungskontrakten unter freien Wettbewerbsbedingungen stattfinden. Zur Koordinierung und Finanzierung der Leistungen waren Generalmanager eingeplant, die mit einem befristeten Beschäftigungsvertrag arbeiten und weitgehende Personal-, Organisations- und Finanzhoheit besitzen sollten. Zwischen jedem Ministerium und seinem Generalmanager wird eine jährliche Leistungsvereinbarung ausgehandelt, welche die strategische Planung des Ressorts und die vereinbarten Leistungen des Generalmanagers festlegen soll.

Abb. 21. Das mongolische New Public Managements Modell in Anlehnung an Richardson:

Quelle: Batsuch 2000, S. 68.



Das Modell ist zum einen im Hinblick darauf kritisch zu betrachten, dass zuerst eine wissenschaftliche Analyse erfolgen sollte, bevor die Implementierung von Reformmodellen in Erwägung gezogen wird, was bisjetzt jedoch nicht erfolgt ist. Und zum anderen sollte erst noch geprüft werden, ob die gesellschaftlichen Voraussetzungen

für dieses Vorhaben noch geschaffen worden müssen. Mit anderen Worten: Man musste vor einer Verwaltungsreform „fundamentale wesentliche Dinge in Ordnung bringen“.³⁰³

Dazu gehören:

- die Schaffung eines Rechtsstaates;
- das Vorhandensein eines stabilen politischen Umfeldes und wirtschaftlicher Prosperität, Investitionen in grundlegende soziale Leistungen und in die Infrastruktur;
- der Schutz der Schwachen;
- sowie die Bekämpfung der Korruption und der Schutz der Umwelt.

Ohne Rechtsstaat kann der Markt jedoch nicht funktionieren. Es existiert nur ein mangelhaftes Rechtsbewusstsein in der Mongolei (3.2.1) und deshalb ist ein effektives Rechtssystem notwendig. Es fehlen im Wesentlichen empirische Belege für die Effizienz des New Public Managements für die Mongolei, usw. Eine solche radikale Reformierung könnte auch zur Politisierung der Verwaltung und damit zur Instabilität der gesellschaftlichen Verhältnisse führen.³⁰⁴

Einen weiteren Reformversuch stellt der Gesetzentwurf von 2001 für die Entwicklung der ländlichen Regionen dar. Er sah Folgendes vor: Die 21 Provinzen sollten in vier Regionen³⁰⁵ (die westlichen fünf, die mittleren sechs, die südlichen sieben und die städtischen vier Provinzen in jeweils eine Region) als Verwaltungseinheiten zusammengefasst werden, um ihre politische Effektivität zu verstärken und das politische Verhältnis zwischen der Zentralregierung und den Lokalverwaltungen auf ein ähnliches Niveau zu bringen. Dieser Gesetzentwurf kann als weiterer Schritt zur Dezentralisierung der Lokalverwaltung betrachtet werden, weil im Gesetzentwurf auch die politische und finanzielle Unabhängigkeit befürwortet werden. Er muss jedoch bereits als gescheitert angesehen werden, denn diese Voraussetzungen sind nicht gegeben. Dennoch kann er als ein Versuch, die Regierungsmacht territorial und funktional zu verteilen, bewertet werden. Über Ansätze zur Entwicklung der Regionen hat es sehr unterschiedliche politischen Meinungen gegeben, die in den letzten Jahren im mongolischen Parlament und in der Öffentlichkeit häufig diskutiert worden sind. Idealerweise ergänzen sich sowohl die territoriale als auch die funktionale

³⁰³ Weltbank: Der Weltentwicklungsbericht – Entwicklung als Herausforderung. 1. Aufl., UNO-Verlag. Bonn 1997, S. 4.

³⁰⁴ Vgl. König 1998, Batsuch 2000 und Reichard 1993 vertreten die Auffassung, dass eine Übertragung von Managementkonzepten in andere Kulturen nicht überall die gleiche Eignung und damit auch nicht den gleichen Erfolg haben kann.

³⁰⁵ Vgl. Siehe Anhang. Nr. 3, S. 203.

Machtverteilung im politischen System eines demokratischen Staates, wobei sie sich auch überschneiden und ggf. in Konflikt miteinander treten könnten.³⁰⁶

Im Rahmen der politischen Diskussion sind Entwicklungsziele für die Regionen ausgearbeitet worden, die formulieren, wie sich die Mongolei bis zum Jahre 2015 auf welchen Ebenen wirtschaftlich und politisch stärken könnte.³⁰⁷ In dieser Diskussion vertrete ich eine kontroverse Auffassung zu Tsedendabma (2005) und Byambaa (2007). Beide Autoren sind zu Recht der Meinung, dass die regionale Entwicklung nur durch politische Zielsetzungen erreicht werden könne. Bei den Entwicklungszielen fehlt meiner Ansicht nach aber der Nachweis sachgerechter Maßnahmen.

6.1.1 Positive Szenarien einer mongolischen Verwaltungsreform

Die einzelnen Verwaltungseinheiten der Mongolei stehen nicht als beziehungslose Einrichtungen nebeneinander, sondern sie sind in einem Leitungszusammenhang miteinander verwoben (3.2.4). Daher stehen sie als „nachgeordnete Dienststellen“ unter der Leitung der mongolischen Zentralregierung (siehe Abb. 9, S. 89). Die Leitungsbefugnis der Zentralregierung umfasst heute alle Kompetenzen. Seit 1996 gibt es zwei Verwaltungsebenen (Zentralverwaltung und Lokalverwaltung), die sich aber nach wie vor hinsichtlich der Aufgabenerfüllung überschneiden. Zu den Zentralverwaltungen zählen das Parlament, das Kanzleramt des Präsidenten, die Regierung, der Rechnungshof, die Ministerien und Agenturen der Ministerien. Die Ministerien werden in zwei Gruppen, Zentralministerien mit allgemeinen ressortübergreifenden Aufgaben (Finanz-, Außen- und Justizministerium) und Linienministerien mit der ausschließlichen Zuständigkeit für bestimmte Ressorts, unterteilt. Die Agenturen der Ministerien sind aktuell von großer Bedeutung bei der Aufgabenerfüllung und Kontrolle der lokalen Verwaltung. Deshalb werden sie in Regulierungs- und Ausführungsagenturen gegliedert (siehe Tab. 2, S. 87).

Die Regulierungsagenturen haben die Aufsichts- und Kontrollfunktion beim Vollzug des Gesetzes und bei der Erhaltung der gesellschaftlichen Normen inne. Auf diese

³⁰⁶ Vgl. Bielzer 2003, S. 87.

³⁰⁷ Wirtschaftsministerium der Mongolei (Hrsg.): Regionale Verwaltung und Planung; Richtlinien, Rechtliche und Strategische Grundlagen. Ulaanbaatar 2003 und Tseveenjav und Batmukh (Hrsg.): Die Behörde der ländlichen Entwicklung. Das Handbuch zur regionalen Entwicklung. Ulaanbaatar 2005; sowie Byambaa (Hrsg.): Untersuchung zur Entwicklung der Mongolei; Sammlung aus wissenschaftlichen Dokumenten. 2. Aufl., Ulaanbaatar 2007.

Weise üben die Regulierungsagenturen die Befugnisse der Ordnungsverwaltung aus. Ausführungsagenturen vollziehen lediglich die Gesetze und verfolgen die Richtlinien der Regierungspolitik. Diese „nachgeordnete“ Organisationsform betrifft zunächst die Fragen der lokalen Verwaltungsaufgabenerfüllung (5.7) und die Reform im Zusammenhang mit dem Entwurf der mongolischen Selbstverwaltung (5.3) im Hinblick darauf, welche Aufgaben mit welchen Kompetenzen (und Ressourcen) welcher administrativen Ebene zugeordnet werden sollen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Aufgaben sind zweckmäßigerweise auf der regionalen Ebene zu erledigen sind?

Die funktionale Übernahme der Selbstverwaltung aus der BRD würde für die Mongolei sowohl politische als auch strukturelle Veränderungen im Hinblick auf den Aufbau der Staatsverwaltung (siehe Abb. 9, S. 89) bedeuten. Deshalb möchte ich mich im Folgenden mit positiven Aspekten der funktionalen Dezentralisation der Staatsverwaltung bezogen auf strukturelle Veränderungen auseinandersetzen und die Zweckmäßigkeit der regionalen Aufgaben konkretisieren. Die gegenwärtig der Zentralregierung und ihren Ministerien zustehenden Gestaltungskompetenzen würden durch die funktionale Übernahme der Selbstverwaltung der BRD (z.B. im Sinne des Artikels 28 GG) auf vertikaler Entscheidungsebene grundlegend geändert werden. D. h., provinzielle Verwaltungseinheiten können nicht als nachgeordnete Dienststellen eingerichtet werden. In diesem Sinne agieren sie relativ „selbstständig“. Dadurch kommen dem ressortmäßig zuständigen Ministerium gegenüber diesen Verwaltungseinheiten aber verschiedene Möglichkeiten der Aufsicht und Einwirkung auf unterschiedliche Art und mit unterschiedlicher Intensität zu. Diesbezüglich möchte ich an dieser Stelle darauf hinweisen, empirische ortsbezogene Studien und weitere Forschungen in der Mongolei vorzunehmen. Unter Umständen könnten die Regulierungs- und Ausführungsagenturen der Ministerien einerseits abgeschafft und andererseits die Aufgaben auf die Provinzen direkt übertragen werden. Dadurch würden die Provinzen mehr Selbstständigkeit und Allzuständigkeit hinsichtlich ihrer Funktionalität erreichen. D. h., die einzelnen Fachbereiche der Provinzverwaltungen stehen auf horizontaler Ebene unter der Rechts-, Fach- und Kontrollaufsicht der jeweiligen Ministerien. Damit können die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen Provinzverwaltung und Ministerien erheblich verbessert werden. Durch die Spezialisierung des Leitungssystems und die Abteilungsgliederung zwischen ihnen ist der innere Aufbau von Provinzverwaltungen formal bestimmt (siehe Abb. 19, S. 154). Durch die Spezialisierung soll auch die Effizienz der jeweiligen Verwaltungseinheit erhöht werden. Deshalb ist auch die getrennte Einrichtung der

Aufgabenerfüllung im Gouverneurskabinett vorgesehen (siehe Abb. 20, S. 155), damit die einzelnen Abteilungen je nach ihrer Zuständigkeit selbst agieren und ihre Handlungen im gegebenen Fall mit den zuständigen Ministerien abstimmen können.

Das Ziel der Funktionalreform in der Mongolei bleibt deshalb, die Zuständigkeiten innerhalb der verschiedenen Verwaltungsebenen in Zukunft nach rationalen Gesichtspunkten zu überprüfen und neu zu ordnen. Die funktionale Selbstständigkeit nach diesem Entwurf (5.3) erlaubt in vertikaler Hinsicht mehr politische und wirtschaftliche Einzelentscheidungen unabhängig von der Zentralregierung und den Ministerien. Die politische Legitimation einzelner Entscheidungen und deren rechtliche Zweckmäßigkeit können durch die Kompetenz des Gouverneurs auch auf die lokale Ebene verlagert werden. Auf diese Weise werden die politischen Mitwirkungsrechte auf regionaler Ebene ausgeübt (5.3.2). Die funktionale Selbstständigkeit provinzieller Verwaltung und die Einführung politischer Machtgliederung auf vertikaler Ebene in den Regionen haben zur Folge, dass die Staatsverwaltung aus zwei Ebenen besteht, und zwar aus der nationalen und der regionalen Ebene.

Noch ein wichtiger Punkt stellt die finanzielle Selbstständigkeit dar. Die wirtschaftliche Leistungskraft drückt sich gegenwärtig in der geringen Verwaltungskraft der Provinzen aus.³⁰⁸ Denn die mongolischen Provinzen lassen sich mit der Ausgangslage der DDR-Transformation vergleichen. Sie sind überwiegend klein und landwirtschaftlich geprägt. Dies deutet darauf hin, dass die schwache finanzielle Leistungskraft nur durch die Gebiets- und Verwaltungsreform verbessert werden könnte. Es würde sich daher anbieten, empirische Studien vor Ort durchzuführen, damit regionale Gegebenheiten, die die Wirtschaftsleistung der lokalen Verwaltung betreffen, erfasst werden können. Aktuell fehlen innerhalb der Mongolei in fast allen Verwaltungsbereichen diesbezügliche wissenschaftliche Forschungen und Forschungsberichte.

Eine funktionale Dezentralisation der mongolischen Staatsverwaltung ermöglicht ebenfalls durch das Subsidiaritätsprinzip die Stärkung der regionalen Wirtschaftlage, so dass die Provinzen ihre Finanzhoheit sachgerecht nutzen und

³⁰⁸ Vgl. Rinchinbazar 2000, S. 68ff (Aktuell können die Provinzen aus eigenen Einnahmen nur 55 % ihres Haushalts decken. Der Grund dafür liegt darin, dass keinerlei vergleichbare städtische Entwicklung und Industrialisierung wie in Europa in den Provinzen existieren. Sie sind ausschließlich landwirtschaftlich strukturiert.)

langfristig eine eigenverantwortliche Finanzverwaltung aufbauen können. Die provinzielle Einnahmequelle besteht aus den Steuereinnahmen und nicht-steuerlichen Einnahmen. Die Einzelheiten und deren inhaltliche Differenzierung werden hier nicht vertieft weiter behandelt. Zur Verbesserung der Finanzkraft ist es jedoch vonnöten, die öffentlichen Aufgaben der Provinzen und Gemeinden auf regionaler Ebene zu bündeln und die politische Realität entsprechend zu gestalten. D. h., die getrennte Themenbehandlung zwischen Nation und Region führt in der Regel zur Spezialisierung der politischen Lösung des betreffenden Bereiches. Beispielsweise könnte man auch die Verwaltungsreform hinsichtlich der eigenen Finanzkraft in Anlehnung an die kommunale Finanzverwaltung der BRD strukturieren und mit in den Entwurf der mongolischen Selbstverwaltung integrieren. Wie aus den Berichten der Entwicklungszusammenarbeit (Leder 1993, S. 309 oder Molt 1993, S. 197) hervorgeht, besteht die Möglichkeit, dass die Entwicklungsländer Teile der Verwaltungsstrukturen westlicher Länder mit gezielter Anpassung übernehmen könnten.

Die Finanzverwaltung der Gemeinden gliedert sich in die Bereiche Finanzen, Kasse, Steuerwesen und Rechnungsprüfung. Sicherlich bleiben ihre Größe und organisatorische Struktur von den Provinzen abhängig. In Anbetracht der Tatsache, dass in kleinen Einheiten bis zu 50. 000 Einwohner die Aufgaben des Finanz-, Steuer- und Kassenbereiches einheitlich zusammengefasst werden können, scheint es möglich, dass eine solche eigenständige Strukturierung des Finanzwesens dazu führen könnte, eine eigene Haushaltsführung sowie ein autonomes Rechnungsprüfungswesen im Zusammenhang mit der Gebietsreform implementieren zu können. Das Rechnungsprüfungswesen ist immer getrennt durchzuführen, damit sowohl die Unabhängigkeit wie die Kontrollierbarkeit bestehen bleiben. Durch eine solche Strukturierung wird erreicht, dass die lokalen Verwaltungseinheiten auf vertikaler Ebene selbstständig bleiben und auf horizontaler Ebene immer über ressortübergreifende Ministerien (Finanz-, Außen- und Justizministerium) koordiniert werden und miteinander zusammenarbeiten können.

Das örtliche Rechnungsprüfungswesen bleibt ein selbstständiger Teil der lokalen Verwaltung, ist aber dem Provinzrechnungshof unterstellt, der die Aufsichtsfunktion auf der regionalen Ebene ausübt, so dass auf diese Weise ein geschlossenes System der Rechnungsprüfung entsteht. Weitere Untersuchungen diesbezüglich sind zu empfehlen. Die Errichtung einer eigenen Steuerabteilung dient dazu, einerseits die Steuern einzutreiben und die Einnahmen zu vollstrecken. Auf diese Weise können

Wirtschaftsstatistiken auf der regionalen Ebene entstehen. Sie stärken die Finanzkraft und Steuerungsfähigkeit der Einnahmen und Ausgaben.

Ein wichtiger Aspekt bleibt ebenfalls die unterschiedliche Leistungskraft der lokalen Verwaltungen: Denn die Mongolei besteht aus 21 Provinzen, die untereinander nicht einen vergleichbaren Entwicklungsstand aufweisen und daher mit einer unterschiedlichen finanziellen Leistungskraft ausgestattet sind. Dieser unterschiedliche Ausgangszustand deutet darauf hin, dass einzelne Provinzen ihren lokalen Bedingungen entsprechend öffentliche Leistungen unterschiedlich erbringen können, so dass einige von ihnen nicht kontinuierlich direkt vom Staat finanziert und kontrolliert werden müssen. Vorausgesetzt werden hierbei allerdings eine reibungslose Funktionalität und ein geschlossenes Verwaltungssystem. Ferner kann der Staat durch ein geschlossenes Finanzsystem auf regionaler Ebene den erwünschten wirtschaftlichen Freiraum der einzelnen Provinzen fördern. Zum einen können die einzelnen Provinzen und Gemeinden aber ebenso als "federal laboratories" auftreten, in denen Erneuerungen versuchsweise durchgeführt werden können, ohne dass dies auf dem gesamten Territorium erfolgen müsste. Zum anderen sind positive Erfahrungen in diesem Fall imitierbar (Magiera 1993 und Biehl 1993). Wenn das Reformprojekt aber scheitern sollte, sind die Investitionskosten entsprechend gering. Insoweit sind funktionale und strukturelle Dezentralisationen ferner im Hinblick auf die Innovationsanreize vom Prinzip her der Zentralisation überlegen und bieten der Mongolei verschiedene Reformmöglichkeiten.

Trotz der positiven Aspekte föderativer Strukturen ist es wichtig, dass ein Instrumentarium zur Sicherung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Provinzen aufgebaut wird. Die unterschiedliche Finanzkraft könnte in Zukunft bei einigen Provinzen und Gemeinden dazu führen, dass sie nicht mehr existenzfähig sind. Beispielsweise wurde eine Reform zur Effektivitätssteigerung der kommunalen Verwaltung in der BRD Anfang der 90er Jahre durchgeführt. Dabei verloren ca. zwei Drittel der vor der Reform bestehenden Gemeinden ihre Selbstständigkeit.³⁰⁹ Zu beachten ist auch, dass ein Finanzausgleich auf nationaler Ebene stattfindet, so dass einzelne Provinzen trotz des Wettbewerbs den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen erhalten, wie es in der BRD der Fall ist. Daher sind Prüfverfahren

³⁰⁹ Schwanengel, Wito: Die kommunale Gebietsreform in den fünf neuen Ländern. S. 9. In: Püttner, Günter und Bernet, Wolfgang (Hrsg.), 1992.

für die Wirtschaftlichkeit notwendig, die analysieren, welche Regionen Finanzbedarf haben und welche aus eigener Kraft selbstständig verwaltet werden können.

6.1.2 Negative Szenarien einer mongolischen Verwaltungsreform

Der Demokratische Zentralismus ist in der Mongolei tiefer verwurzelt als die demokratische Verfassung aus dem Jahre 1992. Die Verwaltungsreform geht deshalb langsamer vonstatten als die politische und wirtschaftliche Reform (Fritz 1999). Die aktuelle Verwaltungsreform enthält zwei wichtige Perspektiven: Welche Aufgaben sind zweckmäßig auf regionaler Ebene zu erledigen und welche müssten auf der Regierungsebene entschieden werden? Insofern sind differenzierte Betrachtungen notwendig. Diese müssen auch in Bezug auf die Verwaltungsreform berücksichtigt werden. Die Entwicklungsmöglichkeiten der Regionen (Kap. 5) hängen im Hinblick auf die Realisierungschancen des Reformentwurfes in hohem Maße davon ab, wie die aktuelle Konstellation der politischen und administrativen Zentralisation der Mongolei fortbesteht. Die im Kapitel 6.1.1 ausgeführten positiven Aspekte zeigen die Zusammenhänge der Gebiets- und Verwaltungsreform auf regionaler Ebene auf: Die zukünftige Entwicklung der Demokratie und der Staatsverwaltung steht im Zusammenhang mit der Modernisierung der lokalen Einheiten. Sie beeinflussen sich gegenseitig. Die Reform stellt als Prozess hohe politische Forderungen an die Verwaltungswissenschaft der Mongolei, die sich abhängig von der Polity-Dimension (2.1) sowohl zur Zentralisation als auch zur Dezentralisation entwickeln könnte. Die positiven Aspekte der regionalen Reformen stehen inhaltlich im Einklang mit der politischen, wirtschaftlichen und administrativen Dezentralisation der mongolischen Staatsverwaltung. Die nationale Ebene weist dagegen eine andere Richtung auf. Deshalb möchte ich im Folgenden die Möglichkeiten politischer Zentralisation auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der mongolischen Parlamentswahl vom 28. Juni 2008 und der bevorstehenden Präsidentschaftswahl im Jahre 2009 erörtern.

Die jüngsten politischen Ereignisse vom 01. Juli 2008 nach der Parlamentswahl deuten darauf hin, dass eine weitere, verstärkte politische Zentralisierung in der Mongolei nicht ausgeschlossen ist. Den Grund dafür sehe ich darin, dass vom mongolischen Präsidenten Nambaryn Enkhbayar aufgrund der politischen Streitigkeiten zwischen den Parteien und den Demonstrationen nach dem Wahlergebnis ein Ausnahmezustand ausgerufen worden ist. Dadurch ist die internationale politische

Aufmerksamkeit kurzfristig auf die Mongolei gerichtet worden.³¹⁰ Die Ausrufung des Ausnahmezustands ist damit begründet worden, dass die nationale Sicherheit gefährdet sei. Demonstranten, welche das Hauptgebäude der Mongolischen Revolutionären Volkspartei in Brand gesetzt haben, und ein Blutbad, das sich auf den Straßen ereignet hat, hätten diese Maßnahmen erforderlich gemacht. Dieser politische Vorfall habe fünf Personen das Leben kostet. Das jüngste Beispiel der Mongolei weist gewisse historische Parallelen zu den Ereignissen des Jahres 1933 in Deutschland auf, als die NSDAP damals die Macht ergriff. Dies zeigt, wie leicht gegenwärtig die seit 1990 neu errungene politische Demokratie in der Mongolei aufs Spiel gesetzt worden ist bzw. in Zukunft in Gefahr geraten könnte.

Trotz der gegenwärtigen Popularität der Dezentralisierung scheint ihre Umsetzung in die politische Praxis keineswegs sicher zu sein. Die Initiative zur Dezentralisierung hat in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern beispielsweise sehr unterschiedliche Folgen nach sich gezogen. In Chile (1976) waren die Territorialreform und die Neuverteilung von Aufgaben und Ressourcen eng mit der Privatisierungspolitik verknüpft. In Kolumbien (1983) waren es zunächst fiskalpolitische Gründe, die zu einer Stärkung der Gemeindefinanzen und zu einem Abbau der zentralstaatlichen Funktionen führten.³¹¹ Zum Thema „Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit“ hat Frank Thedieck Folgendes bemerkt:³¹²

„Zweifellos stehen den positiven Effekten dezentraler Politik – Stärkung von Demokratie, Eröffnung neuer Potenziale sowie Verbesserung von Verwaltungskompetenz – auch negative, so die Möglichkeit der Förderung lokaler Machtoligopole, gegenüber. Diese zeigen Frankreich und Russland, zwei ehemals zentralistische Staaten, die nun nach erfolgter Dezentralisierung wieder, wenn auch schleichend, zum Zentralismusprinzip zurückzukehren scheinen.“

Ein weiterer Grund wird von Knoop (1993, S. 213) darin gesehen, dass die Dezentralisierungspolitiken akute Konflikte in der Gesellschaft freilegen, die sich zunächst in zwei gegensätzlichen Erwartungen äußern: „Auf der einen Seite erwarten

³¹⁰ Vgl. > [http://www.mongolei.de/Bericht Juli/von Dr. Bormann, Renate: Wahlen und Ausnahmezustand 2008< \(02.12.2008\).](http://www.mongolei.de/Bericht%20Juli/von%20Dr.%20Bormann,%20Renate%20Wahlen%20und%20Ausnahmezustand%202008%20%20(02.12.2008).)

³¹¹ Knoop, Joachim: Dezentralisierung und politische Reform in Lateinamerika. S. 211f. In: Simon, Klaus (Hrsg.): Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit: Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe. Baden-Baden 1993.

³¹² Vgl. > [http://www.kas.de/wf/de/3.1684/Thedieck, Franz: Auslandinformation, Sankt Augustin 27. Okt. 2000/Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit. S. 65f.< \(02.12.2008\).](http://www.kas.de/wf/de/3.1684/Thedieck,%20Franz%20Auslandinformation,%20Sankt%20Augustin%2027.%20Okt.%202000/Dezentralisierung%20und%20kommunale%20Selbstverwaltung%20in%20der%20Entwicklungszusammenarbeit.%20S.%2065f.<%20(02.12.2008).)

die Vertreter lokaler und regionaler Instanzen, dass ein höheres Maß an Autonomie und Aufgaben sich zuallererst in einer Erhöhung des staatlichen Ressourcentransfers niederschlagen muss; auf der anderen Seite unterstellt die zentralistische Administration, dass eine dezentralisierte Verwaltung nicht nur effizienter, sondern auch billiger sein kann.“ Genauso gestalten sich die Erwartungen in der Mongolei gegenwärtig sehr unterschiedlich. Einerseits erfordern die zunehmende Komplexität der politischen Wirklichkeit und die Entstehung immer neuer, schwer steuerbarer Subeinheiten eine generelle Bereitschaft zur Dezentralisierung und Subsidiarität auf regionaler Ebene. Andererseits könnte die stets zunehmende politische Führungskomplexität im Zusammenhang mit der politischen, wirtschaftlichen und administrativen Dezentralisation auf nationaler Ebene zu einer Rückkehr zur Zentralisation führen.

Ein weiteres Beispiel liefert Russland, das im Juli 2000 ein Gesetzespaket mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet hat: „Es beschnitt die Rechte der regionalen Gouverneure und Parlamente erheblich zugunsten der Zentralgewalt, obwohl die Zentralregierung zunächst durch die territoriale Dezentralisation den Föderationssubjekten bedeutende Mitspracherechte, z. B. über den Föderationsrat im Rahmen der Gesetzgebung und der Präsidentenanklage, gab.“³¹³ D. h., obwohl die Dezentralisation auf regionaler Ebene im Hinblick auf demokratische Repräsentation und reibungslose Funktionalität der Selbstverwaltung mehr Vorteile verspricht, muss auch bedacht werden, welche Entwicklungsperspektiven eine „von oben initiierte Dezentralisation“ bietet. Eine ähnliche Entwicklungstendenz kann auch in der Mongolei nicht ausgeschlossen werden.

Die politischen Ereignisse vom 01. Juli 2008 haben zu öffentlichen Diskussionen darüber geführt, ob das parlamentarische Mehrparteiensystem in der Mongolei überhaupt geeignet sei, politische Stabilität zu garantieren, und ob man nicht darüber nachdenken solle, ein Präsidialsystem wie in den USA einzuführen, damit sich in Zukunft eine solche politische Führungslosigkeit nicht mehr wiederhole. Solche öffentliche Debatten weisen auf die Gefahr einer politischen Zentralisation hin und verdeutlichen zugleich, warum die Dezentralisation und Förderung der regionalen Entwicklung und Wirtschaftsstärkung der lokalen mongolischen Verwaltung in Zukunft unentbehrlich sind.

³¹³ Vgl. Thedieck 27. Okt. 2000, S. 66f. (02.12.2008).

6.2 Schlussfolgerungen der Untersuchung

Das Vorhaben meiner Dissertation bestand darin, durch die Fragestellung dieser Untersuchung – *Inwieweit stellt die föderative Organisation der Bundesrepublik Deutschland ein Modell für die Mongolei dar?* – die aktuelle wissenschaftliche Forschungslücke bezüglich der Reform der mongolischen Staatsverwaltung, ihre Orientierung an zentralistischen bzw. föderalistischen Modellen betreffend, zu schließen. Meine Ausführungen sollten dazu beitragen, die Veränderungsfähigkeit des politischen Systems in einem föderativen Staatsaufbau aufgrund seiner Leistungsfähigkeit besser ermessen und die Realisierbarkeit der gegenwärtig diskutierten Dezentralisierungsansätze besser beurteilen zu können. Eine direkte Übertragung des deutschen *Selbstverwaltungsmodells* auf die Mongolei war nicht Ziel dieser Untersuchung. In ihr geht es vielmehr darum, ein kulturell angepasstes und zugleich ein die nationale Identität bewahrendes Modell zu entwickeln, das der Mongolei als Orientierung zur Entwicklung der provinziellen Verwaltung dient. Im Hinblick auf meine Fragestellung galt es deshalb, die folgende *These* zu bekräftigen: *Föderative Organisationsprinzipien sind zur Realisierung der mongolischen Verwaltungsreform besser als zentralistische geeignet!*

Die Selbstverwaltung als Organisationsprinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ wird dadurch begründet, dass die staatliche Aufgabenwahrnehmung auf horizontaler und vertikaler Ebene durch unterschiedliche Regelungsmechanismen gesteuert werden kann. Sie bringt auch das grundlegende Charakteristikum des Subsidiaritätsprinzips in der öffentlichen Verwaltung in einzigartiger Weise zur Geltung, indem sie die generelle Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit unterer Verwaltungseinheiten gegenüber der Staatsverwaltung betont (2.7.2). Eine stufenartige staatliche Aufgabenerfüllung gestattet zum einen eine föderative Organisationsform im politischen System und hebt zum anderen die Stellung des Individuums in der jeweiligen Gesellschaft hervor (2.5). Nicht zuletzt deshalb ist die Selbstverwaltung verfassungsrechtlich im Art. 28 GG der BRD genannt und geschützt worden (4.2). Das politische Interesse an der Selbstverwaltung und dem Subsidiaritätsprinzip ist seit Mitte der 80er Jahre auch in der Europäischen Union nachhaltig gestiegen (Bielzer 2003). Allgemeine Forderungen wie Bürgernähe, ein verbessertes ökonomisches Angebot in öffentlichen Dienstleistungen, mehr Kontrolle öffentlicher Macht und verstärkte subsidiäre Aktivitäten durch vertikale Gewaltenteilung sind gerade auch im Hinblick auf Entwicklungsländer thematisiert

worden (Schuster 1987 und Simon 1993). Der Zusammenbruch des Ostblocks hat eine neue Welle der Demokratisierung ausgelöst und die Sehnsucht nach eigener Identität und Souveränität in Osteuropa verstärkt (von Byeme 2007). Das Streben nach einer besseren Steuerungsfähigkeit, nach mehr Demokratie und Effizienz des Handelns der unteren Verwaltungsebenen hat die Forderung nach einer gezielten Bündelung der Arbeitsteilung zwischen über- und untergeordneten Verwaltungsebenen verstärkt (Reichard 1993). Damit hat die Selbstverwaltung europaweit immer mehr an Bedeutung für eigenständiges Handeln und die Übernahme von Eigenverantwortung gewonnen.

Die Selbstverwaltung in einem föderativen Staatsaufbau ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die vertikale Gewaltenteilung rechtlich z. B. im Hinblick auf die demokratische Legitimation substantiell von der Gewalt des Bundes und der Länder im Föderalismus nicht unterscheidet (siehe z. B. in der BRD, Abb. 11, S. 102). So verselbstständigt der Art. 28 GG einen Teil der staatlichen Organisation und stattet ihn mit Handlungsfreiheiten aus. Die Selbstverwaltung kann damit auch als eine arbeitsteilige staatliche Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer „gegliederten Demokratie“ verstanden werden (Ellwein und Öbbecke 1998). Die Grundelemente der Selbstverwaltung sind im Wesentlichen durch Bürgerschaftlichkeit, Eigenverantwortlichkeit und Allzuständigkeit gekennzeichnet (4.2). Dabei betrifft die Bürgerschaftlichkeit den kommunalen Willensbildungsprozess (Partizipation), die Eigenverantwortlichkeit die Zuständigkeit gegenüber dem Staat (vertikale Machtgliederung) und die Allzuständigkeit den Umfang des gemeindlichen Aktionsbereichs (Subsidiaritätsprinzip) auf der kommunalen Ebene. Auf diese Weise stellt die Selbstverwaltung heute eine durch Demokratie und vertikale Funktionen- und Gewaltenteilung legitimierte, dezentralisierte Verwaltungsform dar (Frere 1997).

Die Selbstverwaltung als Grundlage einer jeden Demokratieförderung wird durch ihre Organisationsstruktur charakterisiert. Da die Selbstverwaltung nur im Rahmen einer föderativen Organisationsstruktur, wie etwa im Föderalismus der BRD, reibungslos funktionieren kann (4.3), hängt ihre Funktionalität im jeweiligen Staatsaufbau davon ab, ob der Staat zentralistisch oder dezentralistisch organisiert ist. Bei der Zentralisation und Dezentralisation eines politischen Systems geht es im Wesentlichen um die Organisationsform und Arbeitsweise subnationaler Einheiten innerhalb staatlicher Institutionen. Dabei handelt es sich im Falle der Dezentralisation um ein sehr unterschiedlich interpretierbares Konzept, das verschiedenartig strukturiert werden kann (Kap. 2.1., siehe Tab. 1, S. 18). Die Föderalismusforschung spricht in

erster Linie von einer horizontalen und zweitens von einer vertikalen Dezentralisation. Im Rahmen der *horizontalen* Dezentralisierung sind checks and balances zwischen Institutionen auf gleicher Ebene gemeint. Eine solche horizontale Gewaltenteilung ist erst mit der neuen Verfassung von 1992 in der Mongolei realisiert worden (siehe Abb. 8, S. 74). Die erste Regierungsbildung von 1992 spiegelte den Übergangscharakter der mongolischen Demokratie während dieser Phase wider. Die Anerkennung liberal-demokratischer Werte – das Prinzip des demokratischen Rechtsstaats, der vom Volk ausgeübten obersten Gewalt, der politischen Vertretung, der Gewaltenteilung, des politischen Pluralismus und der Selbstverwaltung (3.2) – lag bis 1989 jenseits der Vorstellung der mongolischen Eliten.

Bei der *vertikalen* Dezentralisierung handelt es sich um die Aufteilung von politischer Macht in unterschiedlichen Regierungs- oder Verwaltungsebenen (z. B. siehe Abb. 12, S. 105). Bei einer vertikalen Dezentralisierung (Metzger 2000) lassen sich drei mögliche Formen abgrenzen: *Dekonzentration* (Branch Office Model), *Delegation* (Independent Subsidiary Model) und *Devolution* (Discretionary Authority Model). Bei der Dekonzentration handelt es sich um eine der am wenigsten intensiven Ausprägung von Dezentralisation, die dennoch am häufigsten in politischen Systemen des zentralistischen Typs vorkommt, so auch in der Mongolei.

Mit der Entwicklung der vertikalen Form der Gewaltenteilung (in Zentralstaat, Gliedstaat und Kommune) wurde dem Einheitsstaat eine dezentrale Staatsorganisation entgegengestellt, die den abgestuften Territorialeinheiten (z. B. Provinz und Gemeinde) selbstständige Entscheidungsrechte gewährt. Eine dezentral organisierte Staatsverwaltung, wie etwa im Föderalismus der BRD, schafft leistungsfähige Gemeinden auf der untersten Ebene des Staates. Sie entlasten dadurch die Gliedstaaten vom Problem- und Entscheidungsdruck und erlauben die Konzentration auf zentrale Staatsaufgaben auf der oberen Ebene (Thesing 1999). In diesem Sinne würden dezentral organisierte Provinzen in der Mongolei zudem die Chance zu mehr Partizipation an Entscheidungen, zu einer besseren Planung und nachhaltigen Implementierung bieten (5.3).

Die funktionale Aktivierung der Selbstverwaltung auf provinzieller Ebene lässt sich meiner Ansicht nach zum einen durch die Erhöhung finanzieller Leistungskraft der Regionen und zum anderen durch die politische Eigenverantwortlichkeit begründen. Auf diese Weise sollte die seit 1990 organisatorisch dezentrierte und funktional zentralisierte Staatsverwaltung neu definiert und gleichzeitig reformiert werden. Durch

eine gezielte Förderung der Dezentralisation würden nicht nur die Regionen der Mongolei an Bedeutung und Attraktivität gewinnen, sondern politische Entscheidungen würden bürgernah erfolgen und überschaubar werden. Durch eine vertikale Machtgliederung können die einzelnen Verwaltungsorgane im politischen System besser individuell auf die Präferenzen ihrer Einwohner eingehen. Zusätzlich ermöglicht eine Stärkung der Selbstverwaltung mehr Gestaltungsfreiheit in der lokalen Verwaltung und begünstigt eine regionale Identitätsbildung. Die durch die über 70 Jahre währende Dauer des Kommunismus fast verloren gegangene nationale Identität der Mongolei kann dadurch ebenfalls auf regionaler Ebene wiederbelebt werden. Die regionale Identität erzeugt gleichzeitig mehr Experimentierfreude in den einzelnen Provinzen, unterstützt gleichermaßen auch nationale und kulturelle Andersartigkeiten und bringt die Vielfältigkeit besser zur Geltung, so dass sowohl das Nomadentum als auch die sesshafte städtische Kultur in Zukunft parallel erhalten bleiben.

Die Untersuchung (3.3) hat indes ergeben, dass in der Mongolei personelle, strukturelle und finanzielle Voraussetzungen für die Einführung und Praktizierung einer Selbstverwaltung auf regionaler und lokaler Ebene noch fehlen. Sie können nur im Laufe der Zeit geschaffen werden (5.7). Bei der Planung von Dezentralisierungsvorhaben muss dementsprechend den ganz unterschiedlichen Ausgangssituationen Rechnung getragen werden; z. B. muss die Gegensätzlichkeit von Nomadentum und Industriegesellschaft beachtet werden. Des Weiteren muss der Fokus auf die ökonomische und soziokulturelle Rückständigkeit des Landes gelegt werden; auch sind die unterschiedlichen Motivationen der Bürger für die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung zu berücksichtigen. Die Rahmenbedingungen für eine Dezentralisierung müssen in der Mongolei erst noch geschaffen werden, um das von mir vorgeschlagene Modell (5.3) erfolgreich praktizieren zu können. Vor allem ist zu prüfen, ob eine dezentralisierte Selbstverwaltung in der Mongolei wirtschaftlich tatsächlich kostensparsamer als die gegenwärtige Verwaltungsstruktur sein wird. Diesbezüglich möchte ich darauf hinweisen, dass ortsbezogene Untersuchungen in den Provinzen durchgeführt werden sollten, damit die Verwaltungsdaten in Bezug auf die Kosten ermittelt werden. Die vorliegende Untersuchung hat nicht die Übertragbarkeit des Modells erbracht, sondern vielmehr zur Forderung einer Strukturanpassung geführt.

Besondere Aufmerksamkeit verdient auch der Zusammenhang von Dezentralisierung und Demokratieförderung. Es gilt theoretisch zwar als unbestritten, wie Alexis de Tocqueville Mitte des 19. Jahrhunderts ausgeführt hat, dass kommunale

Selbstverwaltung weiterhin die Schule der Demokratie bleibt. Nur scheint es nicht so zu sein, dass mehr Dezentralisierung automatisch zu mehr Demokratie führt (siehe z. B. Russland)³¹⁴. Dabei tritt die folgende Problematik zutage: Zum einen kann die Stärkung der lokalen Ebene auch wenig demokratisch legitimierte regionale Eliten begünstigen und die breite Masse von demokratischer Mitbestimmung ausschließen. Zum anderen kann der Nationalstaat aufgrund einer verstärkten regionalen Subsidiarität schwerwiegende Souveränitätsverluste erleiden.

Eine politisch gesteuerte Dezentralisierung, um die es in dieser Dissertation alleine geht, bedeutet für die Mongolei nicht nur, dass staatliche Finanzmittel und andere Ressourcen von der Zentrale auf lokale Träger umverteilt, sondern auch politische Kompetenzen besser strukturiert werden. Gerade wegen der geringen potentiellen Verteilungsmasse erfordert die gegenwärtige Reform (5.3) entsprechende Maßnahmen von der mongolischen Staatsverwaltung (5.5). Die Mongolei braucht diesbezüglich theoriebezogene Anleitungen und benötigt ortsbezogene Feldforschungen mit spezifischen Daten, um einen tragfähigen Systemvergleich und Lernfortschritte für Dezentralisierungsprozesse bzw. für die Verwaltungsreform vornehmen zu können. Nach meiner Einschätzung behandelt die mongolische Regierung jegliche regionalpolitische Aktivitäten und Feldforschungen bis jetzt vor allem aus Kostengründen mit größter Zurückhaltung.

Der Erfolg eines Dezentralisierungsprogramms bemisst sich u. a. danach, wie viel Entscheidungsspielraum den Bürgern in regionalen und lokalen Kreisen zur Selbstbestimmung gelassen wird. Diesbezüglich bietet das in Anlehnung an das Süddeutsche Ratsverfassungsmodell entworfene Konzept für die Mongolei (5.3.2) insofern ein bis dato nicht existentes repräsentativ-demokratisches Grundelement, als der Gouverneur der Provinzen, ohne direkte Ernennung oder Bestätigung von der Zentralregierung, unmittelbar vom Volke gewählt wird (siehe Abb. 18, S. 144). Die unmittelbare Wahl durch die lokale Bevölkerung verspricht zum einen mehr Demokratie auf regionaler Ebene, so dass der Gouverneurskandidat die Bürger mobilisiert und sie nach der Wahl dem Zentralstaat gegenüber vertritt. Zum anderen aktiviert er die regionale Identität (5.3.2). Insofern seine Kandidatur von einer Partei unterstützt wird, kann sie auch den Parteienwettbewerb beleben.

³¹⁴ Vgl. Stuby, Gerhard: Die sowjetische Föderation (UDSSR): Entstehung und Zerfall. 1993, S. 94ff. In: Kramer, Jutta (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Baden-Baden.

Dabei geht es um eine die zentrale Frage, ob der mongolische Staat in Zukunft weiterhin zentralistisch bleiben soll oder dezentralisiert werden muss, um die öffentlichen Aufgaben besser wahrnehmen zu können. Diese Problematik ist gegenwärtig eng mit der Eigendynamik der demokratischen mongolischen Entwicklung verbunden. Sie bleibt aber auch weiterhin von den künftigen Maßnahmen der mongolischen Regierungen und den Regelungen des mongolischen Parlaments abhängig (5.6). In absehbarer Zeit scheint keine grundlegende Veränderung in Sicht zu sein. Ein Blick auf das Modell der Selbstverwaltung (siehe Abb. 10, S. 90) offenbart, dass das Subsidiaritätsprinzip der Selbstverwaltung in der Mongolei nur auf dem Papier der Verfassung von 1992 steht, dass es aber noch nicht politische Realität ist. Der gegenwärtig bestrittene Weg zur Entwicklung der Selbstverwaltung „im Sinne der föderativen Organisationskultur“ weist verschiedene Defizite auf (5.5). Die Defizite in Bezug auf mangelndes Wissen oder die fachlichen Fähigkeiten des lokalen Personals zur Durchsetzung der Verwaltungsreform und veraltete Arbeitsmethoden der ehemaligen Kaderverwaltung lassen fachgerechte Veränderungen in der lokalen Personalstruktur und der Personalpolitik notwendig erscheinen (3.3).

Im Vordergrund steht deshalb die Empfehlung, die Personalpolitik auf regionaler und lokaler Ebene zu rekonstruieren, das Problem der Rekrutierung und der Qualifizierung von Verwaltungsnachwuchs zu beheben und dessen Aus- und Fortbildung zu sichern sowie die regionale Wirtschaftslage zu verbessern. Darin sehe ich eine wesentliche Bedingung dafür, dass die angestrebten Reformen von den örtlichen Mitarbeitern öffentlicher Dienste zum einen unterstützt und begleitet, zum anderen verstanden und umgesetzt werden. Das entscheidende Motiv, das alle Anstrengungen nach mehr Dezentralisierung rechtfertigt, liegt außer in der Verwaltungseffektivität in erster Linie in der kulturellen, sozialen und ökonomischen Vielfalt und Eigenständigkeit (von Beyme 2007), die innerhalb eines dezentralen Systems besser ermöglicht werden können als innerhalb jedes zentralistischen Modells.

7. Literaturliste

- Agh, Attila: Die neuen politischen Eliten in Mitteleuropa. S. 422-436. In: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Die Transformation sozialistischer Gesellschaften; Am Ende des Anfangs (Liviathen - Sonderheft 15 /95).
- Ammon, Günther (Hrsg.): Föderalismus und Zentralismus; Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell. 1. Aufl., Baden-Baden 1996.
- Andersen, Uwe und Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1992.
- Auphan, Etienne und Brücher, Wolfgang: Frankreich auf dem Weg vom Zentralismus zur Dezentralisierung. 2003. In: >http://www.geographie.uni-marburg.de/parser/parser.php?file=/deuframmat/deutsch/5/5_1/auphan/kap_5.htm< (10.12.2008).
- Barkmann, Udo B.: Die Beziehungen zwischen der Mongolei und der VR China (1952 - 1996). Hamburg 2001.
- Barthel, Hellmuth: Mongolei - Land zwischen Taiga und Wüste. 3. Aufl., 1990.
- Batbaatar, D: Leiter des Landesamtes für Fachaufsichten, zum Thema: „Soziale Marktwirtschaft und die Mongolei“. der 2. Konferenz des Deutsch-Mongolischen Forums. Konrad Adenauer Stiftung, Berlin 2003.
- Batbayar, Bat-Erdene: Mongolei des 20. Jahrhunderts; Nomadismus, Sesshaftigkeit, Verlust und Gewinn. Ulaanbaatar 1996 (in mongolischer Sprache: Batbayar, B: XX zyyny mongol; Nuudel, Suudal, Garz, Olz., Ulaanbaatar 1996).
- Batsuch, Schairai: Ein Personalführungskonzept für die mongolische Staatsverwaltung - Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Verwaltungswissenschaften der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Speyer 2000.
- Battisti, Siegfried: Freiheit und Bindung; Wilhelm von Humboldts „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen“ und das Subsidiaritätsprinzip. Berlin 1987.
- Battuvshin, Bat-Ochir: Kommunale Selbstverwaltung in der Mongolei. In: >www.kas.de/upload/kommunalpolitik/Konferenz_09_2000/battuvshin.pdf< (09.10.2008).
- Beck, Reinhart: Sachwörterbuch der Politik. Stuttgart 1986.
- Benjamin, Michael: Sozialistischer Systemwechsel und Regierung. S. 90-119. In: Stuby, Gerhard (Hrsg.): Föderalismus und Demokratie; Ein deutsch-sowjetisches Symposium. Baden-Baden 1992.
- Benz, Arthur: Föderalismus als dynamisches System; Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen 1985.
- Bergsträsser, Arnold (Hrsg.): Klassiker der Staatsphilosophie. Bd. 1, Stuttgart 1962.
- Bernet, Wolfgang und Lecheler, Helmut: Die DDR-Verwaltung im Umbau. Regensburg 1990.
- Bernet, Wolfgang: Zur normativen Regelung des Staatesdienstes und zum Rollenverständnis der Staatsfunktionäre mit Bezug auf Rechtsanbindung. S. 40ff. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 1991, Heft 1.

- Bernet, Wolfgang und Kulke, Hans-Jürgen: Zur Verwaltungsgeschichte und - gegenwart im Land Thüringen. S. 75-100. In: Püttner, Günter und Bernet, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern. München 1992.
- Bernet, Wolfgang: Die Verwaltungs- und Gebietsreformen in den Gemeinden und in den Landkreisen der Länder, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen. S. 80-227. In: Kommission zur Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern, Graue Reihe, Nr. 18. Halle 1993.
- Bernhard, Vogel: Deutsche Einheit und Föderalismus in Deutschland. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1990.
- Beyme, Klaus von: Ökonomie und Politik im Sozialismus. München 1977.
- Beyme, Klaus von: Politische Theorien in der Ära der Transformation. Opladen 1996.
- Beyme, Klaus von: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 9. Aufl., Wiesbaden 1999.
- Beyme, Klaus von: Russland zwischen Anarchie und Autokratie. Wiesbaden 2001.
- Beyme, Klaus von: Föderalismus und regionales Bewusstsein; Ein internationaler Vergleich. München 2007.
- Biehl, Dieter: Dezentralisierter Föderalismus als Lösungsansatz. S. 58-75. In: Schuster, Frank u. a.: Dezentralisierung des politischen Handelns (III); Konzeption und Handlungsfelder. Forschungsbericht 61. Sankt Augustin 1987.
- Biehl, Dieter: Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus; Grundelemente und ihre Anwendung auf die EU-Finanzunion. S. 99-134. In: Schneider, Heinrich und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Föderale Union - Europas Zukunft? München 1994.
- Bielzer, Louise: Perzeption, Grenzen und Chancen des Subsidiaritätsprinzips im Prozess der Europäischen Einigung; Eine international vergleichende Analyse aus historischer Perspektive. Münster 2003.
- Bleek, Wilhelm: PDS-SED. S. 411-414. In: Andersen, Uwe und Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems. Bonn 1992.
- Bolay, Friedrich W (Hrsg.): Qualifikation des Verwaltungsnachwuchses der Mongolei. Gutachten zur Prüfung und Planung des Vorhabens im Auftrag der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung. Unveröffentlichtes Projektgutachten, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung. Berlin 1995.
- Bold-Erdene, Dagva: Die Politik Dschingis Khans. S. 4ff. In: Zeitschrift, Der neuste Spiegel, 43 / 2001 (in mongolischer Sprache: Bold-Erdene, D: Dschingis Khany Uls Tör. Shine toli setguul, 43 dugaar 2001)
- Boldbaatar, Jigjid und Lundeejantsan, Danzan: Die Mongolei und ihre Verwaltungsgeschichte, Ulaanbaatar 1997 (in mongolischer Sprache: Boldbaatar, Jigjid und Lundeejantsan, Danzan: Mongol Ulsyn Udirdlagiin Tuuh. Ulaanbaatar 1997).
- Bos, Ellen: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transformationsprozessen. S. 81-109. In: Wolfgang, Merkel (Hrsg.): Systemwechsel I, Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung. Opladen 1996.

- Böhret, Carl u. a.: Innenpolitik und politische Theorie; Ein Studienbuch. 3. Aufl., Opladen 1988.
- Boetticher, Christian von: Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle; Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 53. Berlin 2002.
- Brändli, Irene: Leistungsorganisation der Gemeindeverwaltung. Bern 1986.
- Bredt, Stephan: Die demokratische legitimation unabhängiger Institutionen; vom funktionalen zum politikfeldbezogenen Demokratieprinzip. Tübingen 2006.
- Burkhart, Harald: Verwaltungsorganisation kleiner Städte und Gemeinden. Stuttgart u. a. 1990.
- Bursee, Micheal: Flexibilitätspotential und Organisationsgestaltung. Berlin 1999.
- Byambaa, D. (Hrsg.): Untersuchung zur Entwicklung der Mongolei, Sammlung aus wissenschaftlichen Dokumenten. 2. Aufl., Ulaanbatar 2007. (in mongolischer Sprache: Byambaa, D: Mongolyn högjiliin sudlagaa. Erdem shinjilgeenii buteeliin emhetgel. 2., Ulaanbaatar 2007).
- Chahoud, Tatjana: Entwicklungsstrategie der Weltbank. Saarbrücken 1982.
- Chuluunbaatar, Gelegtel: Die nationaldemokratische Revolution vom Jahr 1990. S. 104-120. In: Historisches Institut der Mongolischen Wissenschaftlichen Akademie (Hrsg.): Mongolei im 20. Jahrhundert. Ulaanbaatar 1995 (in mongolischer Sprache: Chuluunbaatar, Gerelchimeg: 1990 ony undesnii ardhilsan huvisgal. In: Mongol ulsyn shinejleh uhaany akademi, Tuuhiin hureelen (erhelsen), Horidugaar zuuny Mongol. Ulaanbaatar 1995).
- Cohen, John, M. und Peterson, Stephen, B: Administrative Decentralization Strategies for the 1990s and beyond. Unpublished Study of the Harvard Institute for International Development 1995. Prepared for the Division for Public Administration and Management Development, United Nations Secretariate. Forthcoming.
- Conceicao-Heldt, Eurenia da: Denzentralisierungstendenzen in westeuropäischen Ländern: Territorialreformen Belgiens, Spaniens und Italiens im Vergleich. Berlin 1998.
- Degenhart, Christoph: Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht. Heidelberg 2002.
- Delperee, Francis: Le fe'deralisme de confrontation a' la belge. S. 133-145. In: Kramer, Jutta (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Baden-Baden 1993.
- Derlien, Hans-Ulrich: Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Baden-Baden 2001.
- Derlien, Hans-Ulrich: Integration der Staatsfunktionäre der DDR in das Berufsbeamtentum; Professionalisierung und Säuberung. S. 190-206. In: Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.
- Deuerlein, Ernst: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. Bonn 1972.
- Dieter, Lukesch: Föderalismus aus der Sicht ökonomischen Theorie des Klubs; Theorie der Wirtschaftspolitik. Universität Innsbruck 2002. In: >http://www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/courses/apo200/WS_05/Foederaliamua.pdf <(09.12.2008).
- Dominik, Katja: Dezentralisierung und Staatszerfall der SFR Jugoslawien. München 2001.

- Eichhorn, Peter: Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten; Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. 1. Aufl., Baden-Baden 1979.
- Ellwein, Thomas: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre. Bd. 1, Stuttgart 1966.
- Ellwein, Thomas: Tradition – Anpassung - Reform; Über die Besonderheit der Verwaltungsentwicklung in den neuen Bundesländern. S. 30-40. In: Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.
- Ellwein, Thomas und Öbbecke, Janbernd: Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts; Ist das politische Konzept noch tragfähig? Köln 1998.
- Emde, Ernst Thomas: Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung; eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin 1991.
- Epskamp, Heinrich und Buchholz, Maike (Hrsg.): Lernende Organisation; Verwaltungsmodernisierung am Beispiel eines Bezirksamts in Hamburg. Opladen 2001.
- Eser, Thiemo W.: Europäische Einigung. Föderalismus und Regionalpolitik; Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien. Bd. 1, Trier 1991.
- Eser, Thiemo W.: Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik. 1. Aufl., Baden-Baden 1996.
- Falke, Andreas: Die föderale Struktur. S. 413-424. In: Willy P. Adams u. a. (Hrsg.): Länderbericht USA, Bd. I, Bonn 1992.
- Filz, Frank und Ortwein, Heike (Hrsg.): Das politische System Deutschlands; Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem. 4. Aufl., München 2008.
- Folkers, Cay: Die Kompensationsfunktion des Europäischen Haushalts; Zur ökonomischen Analyse der EU-Finzen im Integrationsprozess. Bochum 1994.
- Franz, Schuster (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (I); Ökonomische, politische und verfassungsrechtliche Ansätze. Forschungsbericht 3. Sankt Augustin 1979.
- Franz, Schuster (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (II); Konzeption und Position. Forschungsbericht 4. Sankt Augustin 1979.
- Franz, Schuster (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III); Konzeption und Handlungsfelder. Forschungsbericht 61. Sankt Augustin 1987.
- Frere, Eric: Vergleich der Kommunen in Deutschland und Frankreich im föderalen und zentralen System; historische und finanzielle Aspekte. Wiesbaden 1997.
- Frey, Rene: Begründung einer stärkeren Dezentralisierung politischer Entscheidungen aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus. S. 24-48. In: Schuster, Franz (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (I). Sankt Augustin 1979.
- Freiling, Paul-Stefan: Das Subsidiaritätsprinzip im kirchlichen Recht. Essen 1995.
- Fritz, Verena: Doppelte Transition in der Mongolei; Politischer und wirtschaftlicher Wandel unter dem Einfluss ausländischer Geber. Hamburg 1999.
- Hoerster, Norbert (Hrsg.): Klassische Texte der Staatsphilosophie. München 1997.

- Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft. Eine Einführung in Probleme der politischen Willensbildung in der Gemeinde. 1979.
- Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. München 1989.
- Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen. 1. Aufl., Bochum 1994.
- Gabriel, Oscar W und Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch; Politisches System der BRD. 3. Aufl., München 2005.
- Galonska, Andreas: Landesparteiensysteme im Föderalismus; Rheinland-Pfalz und Hessen 1945 – 1996. Wiesbaden 1999.
- Gerlich, Peter (Hrsg.): Europa als Herausforderung. Wien 1994.
- Grotz, Florian: Europäisierung und nationale Staatsorganisation; Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten. 1. Aufl., Baden-Baden 2007.
- Göhler, Gerhard und Klein, Ansgar: Politische Theorien des 19. Jahrhunderts. S. 259-656. In: Hans-Joachim, Lieber (Hrsg.): Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bonn 1991.
- Goldstein, Melvyn C.: Die Nomaden der Mongolei; eine Hirtenkultur zwischen Tradition und Moderne. Nürnberg 1994.
- Gonchigdorj, Radnaasumberel: zum Thema; „Parteiendemokratie in der Mongolei“. der 2. Konferenz des Deutsch-Mongolischen Forums. Konrad Adenauer Stiftung, Berlin 2003.
- Gundalai, Lamjav: zum Thema des Rechtsstaates; „Die Rechtsstaatlichkeit hat sich in der Mongolei noch nicht durchgesetzt“. der 2. Konferenz des Deutsch-Mongolischen Forums. Konrad Adenauer Stiftung, Berlin 2003.
- Hartwich, Hans-Hermann: Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Opladen 1993.
- Häberle, Peter: Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland. S. 201-244. In: Kramer, Jutta (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.
- Hender, Reinhard: Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip; Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. München 1984.
- Heri, Peter: Organisationsstrukturen Schweizer Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Effektivität. Dissertation der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich 1999.
- Hoffmann, Gerd: Die staatliche Mittelinstanz in den neun Bundesländern. S. 692ff. In: DÖV. 1992.
- Höffe, Otfried: Subsidiarität als Staatsphilosophisches Prinzip. S. 19-46. In: Riklin, Alois (Hrsg.): Subsidiarität; Ein interdisziplinäres Symposium. Baden-Baden 1994.
- Hoerster, Norbert (Hrsg.): Klassische Texte der Staatsphilosophie. München 1997.
- Hüglin, Thomas O.: Althusius – Vordenker des Subsidiaritätsprinzips. S. 98-117. In: Riklin, Alois (Hrsg.): Subsidiarität; Ein interdisziplinäres Symposium. Baden-Baden 1994.
- Jaeckel, Live und Jaeckel, Fritz: Kommunalrecht in Sachsen. Leipzig 2003.

- Jordan, Sigrid: Berufliche Bildung als Bestandteil der Bildungssysteme in den sozialistischen Ländern, Ost- und Südostasiens: Mongolei, China, Nordkorea, Vietnam, Laos und Kambodscha. Institut für Asienkunde, Hamburg 1992.
- Ingo von Münch (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin 1988.
- Kempf, Udo: Föderalismus versus Zentralismus. Deutschland und Frankreich im Vergleich. 2003. In:
>http://www.deuframmat.de/parser/parser.php?file=/deuframmat/deutsch/5/5/_1/kempff/start.htm< (13.12.2008).
- Kilper, Heiderose und Lhotta, Roland: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1996.
- Kim, Su-Ho: Die Entwicklung der politischen Beziehungen zwischen der Mongolischen Volksrepublik und der Volksrepublik China (1952-1989). Hamburg 1992.
- Klöti, Ulrich (Hrsg.): Handbuch politisches System der Schweiz. 2. Aufl., Bern 1984.
- Klugman, Jeni: Decentralization: A Survey of Literature from a Human Development Perspective. Human Development Report Office Occasional Papers 13. UNDP. New York 1994.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.): Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung. Würzburg 1991.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Die künftigen Kommunalverfassungen in den neuen Ländern. S. 121-139. In: Püttner, Günter und Bernet, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern. München 1992.
- Knoop, Joachim: Dezentralisierung und politische Reform in Lateinamerika. S. 209-216. In: Simon, Klaus u. a. (Hrsg.): Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit; Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe. Baden-Baden 1993.
- Kramer, Jutta (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Baden-Baden 1993.
- Kropp, Sabine: Föderale Ordnung. S. 375-410. In: Gabriel, Oscar W und Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch; Politisches System der BRD. 3. Aufl., München 2005.
- König, Klaus: Kaderverwaltung und Verwaltungsrecht. S. 37ff. In: Verwaltungsarchiv 1. 1982.
- König, Klaus: Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung. S. 80-97. In: Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.
- König, Klaus und Messmann, Volker: Organisations- und Personalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland. Baden-Baden 1995.
- König, Klaus: Drei Welten der Verwaltungsmodernisierung. S. 399-424. In: Lüder, Klaus (Hrsg.): Staat und Verwaltung; Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin 1997.
- König, Klaus: Verwaltungsstaat im Übergang; Transformation, Entwicklung und Modernisierung. 1. Aufl., Baden-Baden 1999.
- König, Klaus und Adam, Markus: Neuer öffentlicher Managerialismus in der Transformationspolitik – Der Fall der Mongolei. S. 345ff. In: Schröter, Eckhard

- (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung; lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen 2001.
- Kühnhardt, Ludger: Föderalismus und Subsidiarität. S. 37ff. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 45, 1991.
 - Kühnhardt, Ludger: Europäische Union und föderale Ideen; Europapolitik in der Umbruchszeit. München 1993.
 - Lamjav, D: Änderung der mongolischen Verfassungsproblematik. S. 30ff. In: Zeitschrift. Der neuste Spiegel, 25 / 1999 (in mongolischer Sprache: Lamjav, D: Mongolyn undsen huulyn oorchiltiin asuudluud. Shine toli setguul, 1999 ony 25 dugaar).
 - Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl., Bonn 1991.
 - Leibholz, Gerhard (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Köln 1994.
 - Lkhamsuren, Oidov: Ein kurzer Überblick über die Geschichte der mongolischen Monarchie. Ulaanbaatar 1993(in mongolischer Sprache: Lkhamsuren, O: Mongolyn haant tur ulsyn togtoltsoony tuuhen ueiin tovch toim. Ulaanbaatar 1993).
 - Lüder, Klaus (Hrsg.): Staat und Verwaltung; Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin 1997.
 - Magiera, Siegfried: Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union. S. 71-98. In: Schneider, Heinrich und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Föderale Union – Europas Zukunft? München 1994.
 - Mayntz, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Aufl., Heidelberg 1985.
 - Meyer, Gerd: Sozialistische Systeme: Theorie- und Strukturanalyse; Ein Studienbuch. Opladen 1979.
 - Meyer, Thomas: Demokratischer Sozialismus – soziale Demokratie. Bonn 1991.
 - Meyer, Thomas: Soziale Demokratie und Globalisierung. Bonn 2002.
 - Metzger, Ulrich: Dezentralisierung in Entwicklungsländern; Finanzielle Dezentralisierung und Sustainable Human Development. Würzburg 2001.
 - Müller, Claudius: China unter mongolischer Herrschaft; Die Yuan-Dynastie (1272-1368). S. 294ff. In: Dschingis Khan und seine Erben; Das Weltreich der Mongolen, Zusammengestellt für die Aufstellung der Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2005.
 - Müller, Helmut M.: Schlaglichter der deutschen Geschichte. 2. Aufl., Bonn 1990.
 - Müller, Michael (Hrsg.): Erben eines Weltreiches: Die mongolischen Völker und Gebiete im 20. Jahrhundert. China - Mongolei - Russland, Bonn 1992.
 - Nohlen, Dieter (Hrsg.): Drei Jahrzehnte Entwicklungspolitik; Bilanz und Ausblick. Berlin 1986.
 - Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt; Länder, Organisation, Theorien, Begriffe, Personen. Hamburg 1998.
 - Nörr, Knut Wolfgang (Hrsg.): Subsidiarität; Idee und Wirklichkeit. Tübingen 1997.
 - Oberreuter, Heinrich: Gewaltenteilung. S. 193-197. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn 1991.
 - Oertzen, Hans-Joachim von (Hrsg.): Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau I; Kreisreform und Ämterverfassung. 1. Aufl., Baden-Baden 1992.

- Oertzen, Hans-Joachim von (Hrsg.): Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II; Sonderbehörden und Einheit der Verwaltung. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.
- Oertzen, Hans-Joachim von (Hrsg.): Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau III; Selbstverwaltung und Aufsicht. 1. Aufl., Baden-Baden 1994.
- Offe, Claus: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt am Main 1972.
- Olbrich, Josef: Grundstrukturen einer Dezentralisierungskonzeption. S. 79-90. In: Schuster, Franz (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III). Forschungsbericht 61. Sankt Augustin 1987.
- Oppermann, Thomas: Subsidiarität im Sinne des deutschen Grundgesetzes. S. 215ff. In: Nörr, Knut Wolfgang (Hrsg.): Subsidiarität; Idee und Wirklichkeit. Tübingen 1997.
- Pitschas, Rainer: Rechtsberatung und Verwaltungsförderung in Mittel- und Osteuropa. München 1994.
- Pitschas, Rainer: Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern und technische Infrastruktur. S. 359-370. In: Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.
- Prasoja, Eko: Politische Dezentralisierung in Indonesien; Die Föderalismusdebatte in Politik- und Rechtsvergleich. Frankfurt am Main 2003.
- Püttner, Günter: Verwaltungslehre. 2. Aufl., München 1989.
- Püttner, Günter und Bernet, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern. München 1992.
- Püttner, Günter: Zentralisierungswirklichkeit und Dezentralisierungspotential des Kommunalrechts. S. 159-184. In: Frank, Schuster (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (I); Forschungsbericht 3. Sankt Augustin 1979.
- Rauscher, Anton: Kirche in der Welt. Beiträge zur christlichen Gesellschaftsverantwortung. Bd. 1, Würzburg 1988.
- Reichard, Christoph: Institutionelle Arrangements auf der regionalen Ebene. S. 247-270. In: Simon, Claus (Hrsg.): Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit; Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Struktur Anpassung und Selbsthilfe. Baden-Baden 1993.
- Reichardt, Wolfgang: Föderalismus. S. 102-110. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. I, Politische Theorien. München 1995.
- Riegerungskanzlei der Mongolei (Hrsg.): Rahmenschaffung der einheitlichen regionalen Verwaltung. Ulaanbaatar 2001 (in mongolischer Sprache: Mongol ulsyn Zasgyn gazriin hereg erhleh gazar (Emhtgesen): Udridlagyn negdmel baidlyg hangya. Ulaanbaatar 2001).
- Rinchinbazar, R: Die Reform der Gesellschaft und Wirtschaft sowie ländlicher Verwaltung. Ulaanbaatar 2000 (in mongolischer Sprache. Rinchinbazar, R: Niigem, Ediin zagiin shinechlel ba nutgiin udirldaga. Ulaanbaatar 2000).
- Roggeman, Herwig: Die DDR-Verfassungen: Einführung in das Verfassungsrecht der DDR. 4. Aufl., Berlin 1989.
- Ruckriegel, Wegner: Neuaufbau der Verwaltung in Brandenburg. S. 52-59. In: Oertzen, Hans, Joachim von (Hrsg.): Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II; Sonderbehörden und Einheit der Verwaltung. Baden-Baden 1993.
- Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. S. 80ff. In: Grundwissen Politik. 3. Aufl., Bundeszentrale für politische Bildung, Thüringen 1997.

- Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 7. Aufl., Wiesbaden 2006.
- Sabine, George H. und Thorson, Thomas L: History of Political Theorie. Fort Worth. 1994.
- Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Stabilität und Transformation politischer Systeme; Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung. Opladen 1995.
- Sauerland, Dirk: Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz; Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme. Berlin 1997.
- Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.
- Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Opladen 1995.
- Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern. Berlin 1996.
- Simon, Claus (Hrsg.): Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit: Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe. Baden-Baden 1993.
- Schenk, Amelie und Haase, Udo: Mongolei. München 1994.
- Schmidt-Abmann, Eberhard und Schoch, Friedrich (Hrsg.): Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung; Optimierungspotentiale im Spannungsfeld von Demokratie und Effizienz. Stuttgart 1997.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno und Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl., Neuwied 1983.
- Schneider, Heinrich und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Föderale Union – Europas Zukunft? München 1994.
- Schneider, Matthias: Kommunaler Einfluss in Europa; Die Einflussnahme der Kommunen beim Europarat als Modell für die Europäische Union. Frankfurt am Main 2003.
- Sontheimer, Kurt und Bleek, Wilhelm: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. München 1997.
- Sparwasser, Reinhard: Zentralismus, Dezentralismus, Regionalismus und Föderalismus in Frankreich. Berlin 1986.
- Springborn, Eicke: Strukturprinzipien und Stand des Neubaus der Verwaltung im Freistaat Sachsen. S. 68-76. In: Oertzen, Hans-Joachim von (Hrsg.): Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II; Sonderbehörden und Einheit der Verwaltung. Baden-Baden 1993.
- Stuby, Gerhard: Die sowjetische Föderation (UdSSR); Entstehung und Zerfall. S. 85-98. In: Kramer, Jutta (Hrsg.): Föderalismus zwischen Integration und Sezession. Baden-Baden 1993.
- Schröter, Eckard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung; lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen 2001.
- Schöber, Peter: Die kommunale Selbstverwaltung in der Staats- und Gemeindelehre. 1984.
- Schöber, Peter: Kommunale Selbstverwaltung; Die Idee der modernen Gemeinde. Stuttgart 1991.
- Schultze, Rainer Olaf: Föderalismus. S. 139-146. In: Dieter, Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn 1991.

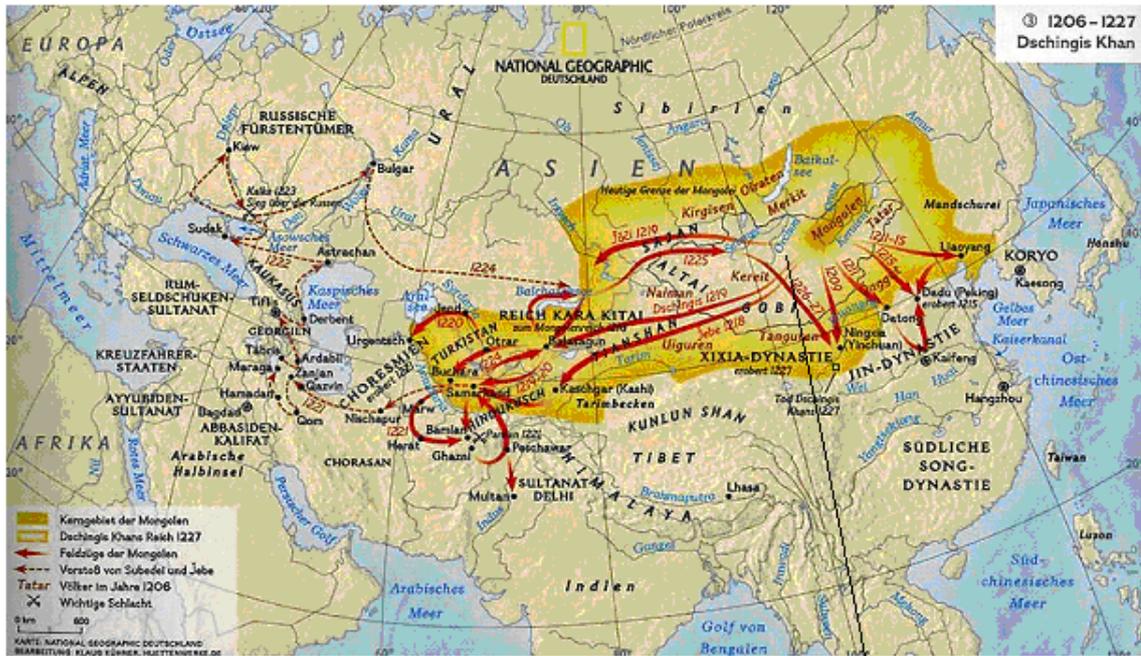
- Schuster, Rudolf (Hrsg.): Deutsche Verfassungen. München 1994.
- Schüller, Alfried: Subsidiarität im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Harmonisierung. S. 69ff. In: Nörr, Knut Wolfgang (Hrsg.): Subsidiarität; Idee und Wirklichkeit. Tübingen 1997.
- Schübler, Gerhard: Sozialismus und Demokratie; die Demokratie in Theorie und Praxis sozialistischer Länder. Berlin 1977.
- Schwan, Alexander: Politische Theorien des Rationalismus und der Aufklärung. S. 157ff. In: Lieber, Hans-Joachim (Hrsg.): Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bonn 1991.
- Schwanengel, Wito: Die kommunale Gebietsreform in den fünf neuen Ländern. S. 7-28. In: Püttner, Günter und Bernet, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern. München 1992.
- Thedieck, Franz: Verwaltungskultur in Frankreich und Deutschland; dargestellt am Beispiel von französischen und deutschen Gemeindeverwaltungen und unteren staatlichen Verwaltungsbehörden. Baden-Baden 1992.
- Thieme, Werner und Prillwitz, Günther: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden 1981.
- Thesing, Josef: Bürger und Kommunen im 21. Jahrhundert; Kommunalförderung in der internationalen Zusammenarbeit der Konrad Adenauer Stiftung. Ausgabe vom April, Sankt Augustin 1999.
- Thöni, Erich: Politökonomische Theorie des Föderalismus: Eine kritische Bestandsaufnahme. 1. Aufl., Baden-Baden 1986.
- Traut, Johannes Ch. (Hrsg.): Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit in Russland. Baden-Baden 1997.
- Tsedendamba, Lhanaajav: Handbuch der Mongolei für regionale Entwicklung; Theorie, Ansätze und Massnahmen. Ulaanbaatar 2004 (in mongolischer Sprache: Tsedendamba, L: Mongol ulsad bus nutgiin hogliin hotolbor bolobsruulah onolyn undes, argazui, argachlal. Ulaanbaatar 2004).
- Veit, Veronika: Anspruch und Realität. Das Verhältnis der mongolischen Völkerschaften zu China während der Dynastien Ming und Qing (1368-1911). S. 382ff. In: Dschingis Khan und seine Erben; Das Weltreich der Mongolen, Zusammengestellt für die Aufstellung der Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2005.
- Verordnung des Großen Staatshurals der Mongolei 1998. Nr. 18 (in mongolischer Sprache: Mongol ulsyn ich hurlyn togtool, Nr. 18. 1998).
- Verordnung der Regierung der Mongolei 1997. Nr. 70 (in mongolischer Sprache: Mongol ulsyn ich hurlyn togtool, Nr. 70. 1997).
- Vietze, Hans-Peter: Die Mongolische Volksrepublik ; historischer Wandel in Zentralasien. Berlin 1982.
- Vogel, Bernhard: Deutsche Einheit und Föderalismus in Deutschland. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1990.
- Walkenhorst, Heiko: Die Föderalisierung der Europäischen Union. Oldenburg 1995.
- Walther, Michael: Ein idealer Ort für ein festes Lager. Zur Geographie des Orontals und der Umgebung von Charchorin (Karakorum). S. 128ff. In: Dschingis Khan und seine Erben; Das Weltreich der Mongolen, Zusammengestellt für die Aufstellung der Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2005.

- Walter-Rogg, Melanie u. a.: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. S. 411-455. In: Gabriel, Oscar W und Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch; Politisches System der BRD. 3. Aufl., München 2005.
- Wegener, Alexander: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen zentralstaatlicher Regulierung und lokaler Initiative. Berlin 1996.
- Weltbank: Der Weltentwicklungsbericht – Entwicklung als Herausforderung. 1. Aufl., UNO-Verlag. Bonn 1997.
- Winfried, Brohm: Die Eigenständigkeit der Gemeinden. S. 394ff. In: DÖV 1986.
- Winfried, Steffani: Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland. S. 36ff. In: Esche, Falk und Hartmann, Jürgen (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bundesländer. Frankfurt am Main 1990.
- Wirtschaftsministerium der Mongolei (Hrsg.): Regionale Verwaltung und Planung. Ulaanbaatar 2003 (in mongolischer Sprache: Mongol ulsyn ediin zasgiin yam (Emhtgesen): Bus nutgiin udirdlaga, Tolovlolt. Ulaanbaatar 2003).
- Wittkämper, W. Gerhard: Begründung einer stärkeren Dezentralisierung politischer Entscheidungen aus der politischen Theorie des Föderalismus. S. 60ff. In: Schuster (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (I). Forschungsbericht 3. Sankt Augustin 1979.
- Wollmann, Hellmut und Jaedicke, Wolfgang: Neubau der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland – zwischen Kontinuität und Umbruch. S. 110ff. In: Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. 1. Aufl., Baden-Baden 1993.

Anhang Nr. 1: Das Mongolenreich im 13. Jahrhundert;

Quelle: Müller und Müller, 1992, S 403 oder

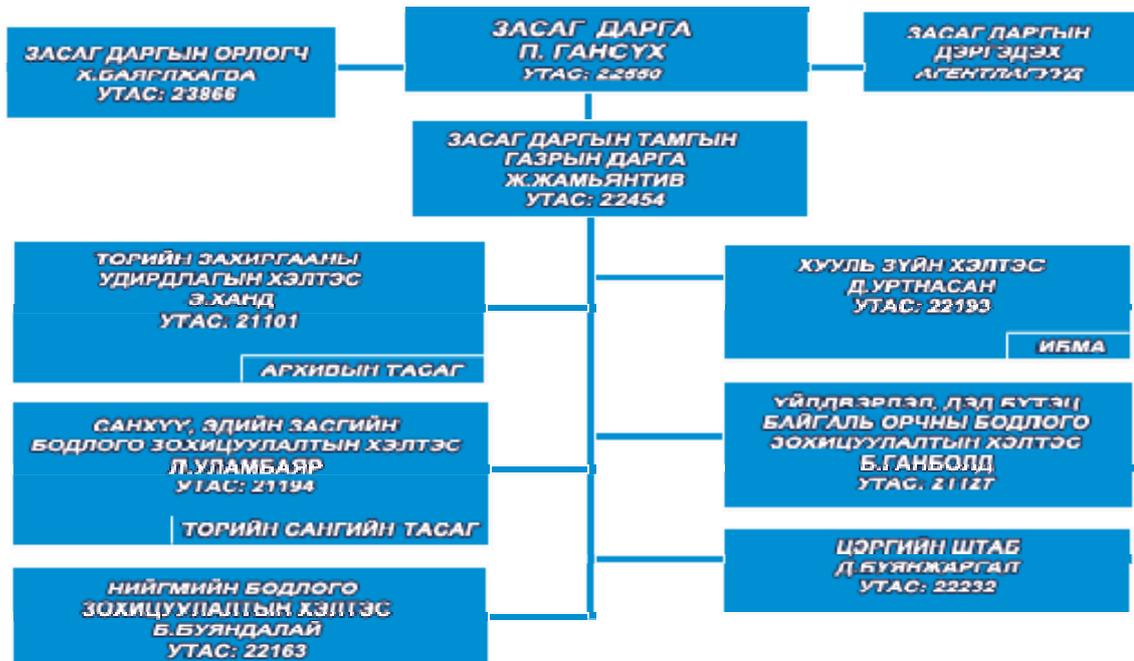
<http://www.paradoxplace.com/Perspectives/Maps/Mongol%20Empire.htm>



Die heutige Mongolei

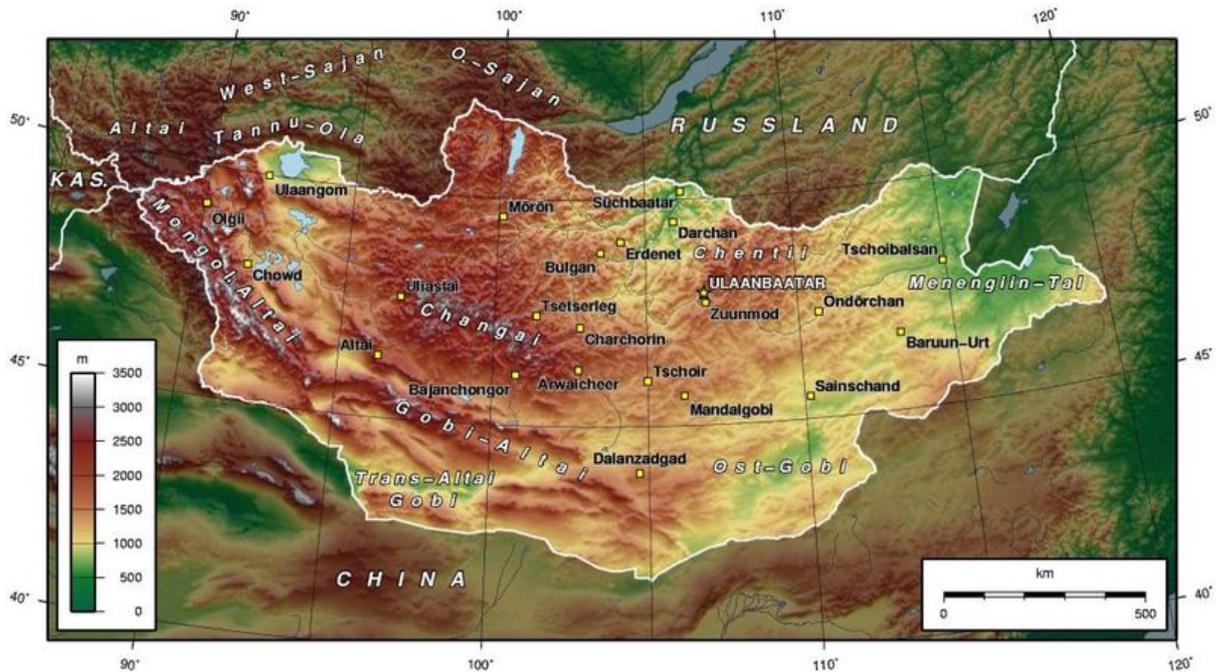
Anhang Nr. 2: Aktuelle Verwaltungsstruktur der Provinz Zavkhan als Beispiel;

Quelle: www.zavkhan.mn



Anhang Nr. 3: Mongolische provinzielle Gliederung;

Quelle: Müller und Müller 1992, S. 404.



Anhang Nr. 4. Mongolische Verfassung von 1992;

Quelle: <http://www.legalinfo.mn/undsenhuuli/pdf>.

THE CONSTITUTION OF MONGOLIA

1. Sovereignty of Mongolia
2. Human Rights and Freedoms
3. The Structure of the State
4. The State Ikh Hural of Mongolia
5. The President of Mongolia
6. The Government of Mongolia
7. The Judiciary
8. Administrative and Territorial Units of Mongolia and Their Governing Bodies
9. The Constitution Tsets of Mongolia
10. Amendments to the Constitution of Mongolia

We, the people of Mongolia:

- Strengthening the independence and sovereignty of the nation,
- Cherishing human rights and freedoms, justice and national unity,
- Inheriting the traditions of national statehood, history and culture,
- Respecting the accomplishments of human civilization, and
- Aspiring toward the supreme objective of developing a human, civil, democratic society in the country

Hereby proclaim the Constitution of Mongolia.

CHAPTER ONE

SOVEREIGNTY OF MONGOLIA

Article 1

1. Mongolia is an independent, sovereign republic.
2. The supreme principles of the activities of the State shall be ensurance of democracy, justice, freedom, equality and national unit and respect of law.

Article 2

1. By its state structure, Mongolia is a unitary State.
2. The territory of Mongolia shall be divided into administrative units only.

Article 3

1. State power shall be vested in the people of Mongolia. The people shall exercise state power through their direct participation in State affairs as well as through the representative bodies of State power elected by them.
2. Illegal seizure of State power or attempt to do so shall be prohibited.

Article 4

1. The territorial integrity and frontiers of Mongolia shall be inviolable.
2. The frontiers of Mongolia shall be safeguarded by law.
3. Stationing of foreign troops in the territory of Mongolia, allowing them to cross the State borders for the purpose of passing through the country's territory shall be prohibited unless an appropriate law is adopted.

Article 5

1. Mongolia shall have an economy based on different forms of property which takes into account universal trends of world economic development and national specifics.
2. The State recognizes all forms of both public and private property and shall protect the rights of the owner by law.
3. The owner's rights shall be limited exclusively by due process of law.
4. The State shall regulated the economy of the country with a view to ensure the nation's economic security, the development of all modes of production and social development of the population.
5. The livestock is national wealth and be protected by the State.

Article 6

1. The land, its subsoil, forests, water, fauna and flora and other natural resources in Mongolia shall belong exclusively to the people and be under the State protection.
2. The land, except those given to the citizen of Mongolia for private possession, as well as the subsoil with its mineral wealth, forest, water resources and game shall be the property of the State.
3. The State may give for private ownership plots of land, except pastures and areas under public utilization and special use, only to the citizens of Mongolia. This provision shall not apply to the ownership of the subsoil thereof. Citizens shall be prohibited to transfer the land in their possession to foreign nationals and stateless persons by way of selling, bartering, donating or pledging as well as transferring to others for exploitation without permission from competent State authorities.
4. The State shall have the right to hold responsible the land owners in connection with the manner the land is used, to exchange or take it over with compensation on the grounds of special public need, or confiscate the land if it is used in a manner adverse to the health of the population, the interests of environmental protection and national security.
5. The State may allow foreign nationals, legal persons and stateless persons to lease land for a specified period of time under conditions and procedures as provided for by law.

Article 7

1. Historical, cultural, scientific and intellectual heritages of the Mongolian people shall be under State protection.
2. Intellectual values produced by the citizens are the property of their authors and the national wealth of Mongolia.

Article 8

1. The Mongolian language is the official language of the State.
2. Section 1 of this Article shall not affect the right of national minorities of other tongues to use their native languages in education and communication and in the pursuit of cultural, artistic and scientific activities.

Article 9

1. The State shall respect religions and religions shall honor the State.
2. State institutions shall not engage in religious activities and the Religions institutions shall not pursue political activities.
3. The relationship between the State and the Religion institutions shall be regulated by law.

Article 10

1. Mongolia shall adhere to the universally recognized norms and principles of international law and pursue a peaceful foreign policy.
2. Mongolia shall fulfill in good faith its obligations under international treaties to which it is a Party.
3. The international treaties to which Mongolia is a Party, shall become effective as domestic legislation upon the entry into force of the laws on their ratification or accession.
4. Mongolia shall not abide by any international treaty or other instruments incompatible with its Constitution.

Article 11

1. The duty of the State is to secure the country's independence, ensure national security and public order.
2. Mongolia shall have armed forces for self-defense. The structure and organization of the armed forces and the rules of military service shall be determined by law.

Article 12

1. The symbols of the independence and sovereignty of Mongolia are the State Emblem, Banner, Flag, Seal and the Anthem.
2. The State Emblem, Banner, Flag and the Anthem shall express the historical tradition, aspiration, unity, justice and the spirit of the people of Mongolia.
3. The State Emblem shall be of circular shape with the white lotus serving as its base and the "never-ending Tumen Nasan" pattern forming its outer frame. The main background is of blue color signifying the eternal blue sky, the Mongols traditional sanctity. In the center of the Emblem a combination of the Precious Steed and the Golden Soyombo sign is depicted as an expression of the independence, sovereignty and spirit of Mongolia. In the upper part of the Emblem, the Chandmani (Wish-granting Jewel) sign symbolizes the past, the present and the future. In the lower part of the Emblem, the sign of the Wheel entwined with the silk scarf Hadag in an expression of reverence and respect, symbolizes continued prosperity. It is placed against the background of a "hill" pattern conveying the notion of "mother earth."
4. The traditional Great White Banner of the unified Mongolian State is a state ceremonial attribute.
5. The State Flag shall be a rectangle divided vertically into three equal parts colored red, blue, and red. The blue color of the center of the flag, symbolizes "the eternal blue sky" and the red color on both sides symbolizes progress and prosperity. The Golden Soyombo sign shall be depicted on the red stripe nearest to the flag pole. The ration of the width and length of the Flag shall be 1:2.
6. The State Seal having a lion-shaped handle, shall be of a square form with the State Emblem in the center and the words "Mongol Uls" (Mongolia) inscribed on both sides. The President shall be the holder of the State Seal.
7. The procedure for the ceremonial use of the State symbols and the text and melody of the State Anthem shall be prescribed by the law.

Article 13

1. The capital of the State shall be the city where the State Supreme bodies permanently sit. The capital city of Mongolia is the city of Ulaanbaatar.
2. The legal status of the capital city shall be defined by law.

CHAPTER TWO HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

Article 14

1. All persons lawfully residing within Mongolia are equal before the law and the court.

2. No person shall be discriminated against on the basis of ethnic origin, language, race, age, sex, social origin and status, property, occupation and post, religion, opinion or education. Everyone shall have the right to act as a legal person.

Article 15

1. The grounds and procedure for Mongolian nationality, acquisition or loss of citizenship shall be defined only by law.
2. Deprivation of Mongolian citizenship, exile and extradition of citizens of Mongolia shall be prohibited.

Article 16

The citizens of Mongolia shall be guaranteed the privilege to enjoy the following rights and freedoms:

- 1) Right to life. Deprivation of human life shall be strictly prohibited unless capital punishment is imposed by due judgement of the court for the most serious crimes, constructed by Mongolian Penal Law.
- 2) Right to healthy and safe environment, and to be protected against environmental pollution and ecological imbalance.
- 3) Right to fair acquisition, possession and inheritance of movable and immovable property. Illegal confiscation and requisitioning of the private property of citizens shall be prohibited. If the State and its bodies appropriate private property on the basis of exclusive public need, they shall do so with due compensation and payment.
- 4) Right to free choice of employment, favorable conditions of work, remuneration, rest and private enterprise. No one shall be unlawfully forced to work.
- 5) Right to material and financial assistance in old age, disability, childbirth and child care and in other circumstances as provided by law;
- 6) Right to the protection of health and medical care. The procedure and conditions of free medical aid shall be defined by law.
- 7) Right to education. The State shall provide basic general education free of charge. Citizens may establish and operate private schools if these meet the requirements of the State.
- 8) Right to engage in creative work in cultural, artistic and scientific fields and to benefit thereof. Copyrights and patents shall be protected by law.
- 9) Right to take part in the conduct of State affairs directly or through representative bodies. The right to elect and to be elected to State bodies The right to elect shall be enjoyed from the age of eighteen years and the age eligible for being elected shall be defined by law according to the requirements in respect of the bodies or posts concerned.
- 10) Right to form a party or other public organizations and unite voluntarily in associations according to the social and personal interests and opinion. All political parties and other public organizations shall uphold public order and State security, and abide by law. Discrimination and persecution of a person or joining a political party or other public organization or for being their member shall be prohibited. Party membership of some categories of State employees may be suspended.
- 11) Men and women shall have equal right in political, economic, social, cultural fields and in family affairs. Marriage shall be based on the equality and mutual consent of the spouses who have reached the age defined by law. The State shall protect the interests of the family, motherhood and the child.
- 12) Right to submit a petition or a complaint to State bodies and officials. The State bodies and officials shall be obliged to respond to the petitions or complaints of citizens in conformity with law.
- 13) Right to personal liberty and safety. No person shall be searched, arrested, detained, persecuted or deprived of liberty save in accordance with procedures and grounds determined by law. No person shall be subjected to torture, inhuman, cruel or degrading treatment. Where a person is arrested he/she, his/her family and counsel shall be notified within a period of time established by law of the reasons for and grounds of the arrest. Privacy of citizens, their families, correspondence and residence shall be protected by law.
- 14) Right to appeal to the court to protect his/her right if he/she considers that the right of freedoms as spelt out by the Mongolian law or an international treaty have been violated; to be compensated for the damage illegally caused by other; not to testify against himself/herself, his/her family, or parents and children; to self-defense; to receive legal assistance; to have evidence examined; to a fair trial; to be tried in his/her presence; to appeal against a court judgement, to seek pardon. Compelling to testify against himself/herself shall be prohibited. Every person shall be presumed innocent until proved guilty by a court by due process of law. Application of charges of convicted to the members his/her family and relatives shall be prohibited.
- 15) Freedom of conscience and religion.
- 16) Freedom of thought, free expression of opinion, speech, press, peaceful demonstration and meetings. Procedures for organizing demonstrations and other assemblies shall be determined by law;

17) Right to seek and receive information except that which the State and its bodies are legally bound to protect as secret. In order to protect human rights, dignity and reputation of persons and to defend the State national security and public order, secrets of the State, individuals, or organizations which are not subject disclosure shall be defined and protected by law.

18) Right to freedom of movement within the country and freedom to choose the place of one's residence, right to travel or reside abroad, to return to home country. The right to travel and reside abroad may be limited exclusively by law in order to ensure the security of the nation and population and protect public order.

Article 17

1. Citizens of Mongolia while upholding justice and humanism, shall fulfill in good faith the following basis duties:

- 1) respect and abide by the Constitution and other laws;
- 2) respect the dignity, reputation, right and legitimate interests of other;
- 3) pay taxes levied by law;
- 4) defend motherland and serve in the army according to law.

2. It is a sacred duty for every citizen to work, protect his/her health, bring up and educate his/her children and to protect nature and the environment.

Article 18

1. The rights and duties of aliens residing in Mongolia shall be regulated by the Mongolian law and by the treaties concluded with the State of the person concerned.

2. Mongolia shall adhere to the principle of reciprocity in determining the rights and duties of foreign nationals in an international treaty being concluded with the country concerned.

3. The rights and duties of stateless persons within the territory of Mongolia shall be determined by the Mongolian law.

4. Aliens or stateless persons persecuted for their convictions, political or other activities pursuing justice, may be granted asylum in Mongolia on the basis of their well-founded requests.

5. In allowing the foreign nationals and stateless persons residing in Mongolia to exercise the basic rights and freedoms provided for in Article 16 of the Constitution, the State may establish certain limitations upon the rights other than the inalienable rights spelt out in international instruments to which Mongolia is a Party, out of the consideration of ensuring the national security, populations, and public order.

Article 19

1. The State shall be responsible to the citizens for the creation of economic, social, legal and other guarantees for ensuring human rights and freedoms, to fight against violation of human rights and freedoms and to restore infringed rights.

2. Human rights and freedoms as defined by the Constitution and other laws in case of a state of emergency or war shall be subject to limitation only by a law. Such a law shall not affect the right to life, the freedom of thought, conscience and religion, as well as the right not to be subjected to torture, inhuman and cruel treatment.

3. In exercising his/her rights and freedoms one shall not infringe on the national security, rights and freedoms of others and violate public order.

CHAPTER THREE

THE STRUCTURE OF THE STATE

I. The State Ikh Hural of Mongolia

Article 20

The State Ikh Hural of Mongolia is the highest organ of State power and the supreme legislative power shall be vested only in the State Ikh Hural.

Article 21

1. The State Ikh Hural shall have one chamber and consist of 76 members.

2. The members of the State Ikh Hural shall be elected by citizens of Mongolia entitled to vote, on the basis of universal, free, direct suffrage by secret ballot for a term of four years.

3. Citizens of Mongolia who have reached the age of 25 years and are eligible for elections shall be elected to the State Ikh Hural.

4. The procedure of the election of members of the State Ikh Hural shall be defined by law.

Article 22

1. If extraordinary circumstances arising from sudden calamities occurring in the whole or a part of the country, imposition of martial law or outbreak of public disorder prevent regular general elections from being held, the State Ikh Hural shall retain its mandate till extraordinary circumstances cease to exist and the newly elected members of the State Ikh Hural are sworn in.

2. The State Ikh Hural may decide on its dissolution if not less than two thirds of its members consider that the State Ikh Hural is unable to carry out its mandate, or if the President in consolidation with the Chairman of the State Ikh Hural, proposes to do so for the same reason. In case of such a decision, the State Ikh Hural shall exercise its powers till the newly elected members of the State Ikh Hural are sworn in.

Article 23

1. A member of the State Ikh Hural shall be an envoy of the people and shall represent and uphold the interests of all the citizens and the State.

2. The mandate of a member of the State Ikh Hural shall begin with an oath taken before the State Emblem and expire when newly elected members of the State Ikh Hural are sworn in.

Article 24

1. Chairman and Vice-Chairman of the State Ikh Hural shall be nominated and elected from among the members of the State Ikh Hural by secret ballot.

2. The term of office of the Chairman and Vice-Chairman of the State Ikh Hural shall be four years. They can be relieved of or removed from their posts before the expiry of their terms for reasons defined by law.

Article 25

1. The State Ikh Hural may consider at its initiative any issue pertaining to domestic and foreign policies of the state, and shall keep within its exclusive competence the following questions and decide thereon:

- 1) to enact laws, make amendments to them;
- 2) to define the basis of the domestic and foreign policies of the State;
- 3) to set and announce the date of elections of the President and the State Ikh Hural and its members;
- 4) to determine and change the structure and composition of the Standing Committees of the State Ikh Hural, the Government and other bodies directly accountable to it according to law;
- 5) to pass a law recognizing the full powers of the President after his/her election and to relieve or remove the President;
- 6) to appoint, replace or remove the Prime Minister, members of the Government and other bodies responsible and accountable to the State Ikh Hural as provided for by law;
- 7) to define the State's financial, credit, tax and monetary policies; to lay own the guidelines for the country's economic and social development; to approve the Government's program of action, the State budget and the report on its execution;
- 8) to supervise the implementation of laws and other decisions of the State Ikh Hural;
- 9) to define the State borders;
- 10) to determine the structure, composition and powers of the National Security Council of Mongolia;
- 11) to approve and change the administrative and territorial divisions of Mongolia at the suggestion by the Government;
- 12) to determine the legal basis of the system, structure and activities of local self-governing and administrative bodies;
- 13) to institute honorific titles, orders, medals and higher military ranks; to determine the table of ranks in some special fields of State service;
- 14) to issue acts of amnesty;
- 15) to ratify and denounce international agreements to which Mongolia is a Party; to establish and sever diplomatic relations with foreign State at the suggestion of the Government;
- 16) to hold national referendums. To verify the validity of a referendum in which the majority of eligible citizens has taken part, and to consider the question which has obtained majority votes as decided;
- 17) to declare a state of war in case the sovereignty and independence of Mongolia are threatened by armed actions on the part of a foreign Power, and to abate it;
- 18) to declare a state of emergency or martial law in the whole or some parts of the country in special circumstances described in Sections 2 and 3 of this Article, and to approve or nullify the President's decree to that effect.

2. Under the following extraordinary circumstances the State Ikh Hural may declare a state of emergency

to eliminate the consequences thereof and to restore the life of the population and society to norm:

- 1) natural disasters or other unforeseen dangers which have threatened or may threaten directly the life, health, well being and security of the population inhabiting in the whole or a part of the country's territory, occur;
- 2) state authorities are not able within legal limits to cope with public disorders caused by organized, violent, illegal actions of any organization or a group of people threatening the constitutional order and the existence of the legitimate social system.
3. The State Ikh Hural may declare martial law if public disorders in the whole or a part of the country's territory result in an armed conflict or create a real threat of an armed conflict, or if there is an armed aggression or real threat of an aggression from outside.
4. The other powers, structure and the procedures of the State Ikh Hural shall be defined by law.

Article 26

1. The President, members of the State Ikh Hural and the Government shall have the right to legislative initiate.
2. Citizens and other organizations shall forward their suggestions on draft laws to those entitled to initiate a law.
3. The State Ikh Hural shall officially promulgate national laws through publication and, if law does not provide otherwise, it shall be effective 10 days after the day of publication.

Article 27

1. The State Ikh Hural shall exercise its powers through its sessions and other organizational forms.
2. Regular sessions of the State Ikh Hural shall be convened once in six months and last not less than 75 working days on each occasion.
3. Extraordinary sessions may be convened at the demand of more than one third of the members of the State Ikh Hural, and / or on the initiative of the President and the Chairman of the State Ikh Hural.
4. The President shall convoke the first session of the State Ikh Hural within 30 days following the elections. Other sessions shall be convoke by the Chairman of the State Ikh Hural.
5. In case of the proclamation by the President of a state of emergency or war, the State Ikh Hural shall be convened for an extraordinary session within 72 hours without prior announcement.
6. The presence of an overwhelming majority of the State Ikh Hural shall be required to consider a session valid, and decisions shall be taken by a majority of all members present and voting if the Constitution and other laws do not provide otherwise.

Article 28

1. The State Ikh Hural shall have Standing Committees dealing with specific fields.
2. The State Ikh Hural shall determine the competence, structure and procedures of the Standing Committees.

Article 29

1. Members of the State Ikh Hural shall be remunerated from the State budget during their tenure and shall not hold concurrently any posts and employment other than those assigned by law.
2. Immunity of members of the State Ikh Hural shall be protected by law.
3. If a question arises that a member of the State Ikh Hural is involved in a crime, it shall be considered by the session of the State Ikh Hural and decide whether to suspend his/her mandate. If the court proves the member in question to be guilty of crime, the State Ikh Hural shall terminate his/her membership in the legislature.

II. THE PRESIDENT OF MONGOLIA

Article 30

1. The President of Mongolia shall be the Head of State and embodiment of the unity of the people.
2. An indigenous citizen of Mongolia who has attained the age of forty five years and has permanently resided as a minimum for the last five years in native land, shall be eligible for election to the post of President for a term of four years.

Article 31

1. Presidential elections shall be conducted in two stages.
2. Political parties which have obtained seats in the State Ikh Hural shall nominate individually or collectively Presidential candidates, one candidate per party or coalition of parties.

3. At the primary stage of the elections citizens of Mongolia eligible to vote shall participate in electing the President on the basis of universal, free direct suffrage by secret ballot.
4. The State Ikh Hural shall consider the candidate who has obtained a majority of all votes cast in the first voting as elected, the President and shall pass a law recognizing his/her mandate.
5. If none of the candidates obtains a majority vote in the first round, second voting shall take place involving the two candidates who obtains the largest number of votes in the first round. The candidate who a law recognizing his/her mandate shall be passed by the State Ikh Hural.
6. If neither of the candidates wins in the second ballot, Presidential elections shall be held anew.
7. The President can be re-elected only once.
8. The President shall not be a member of the State Ikh Hural or the Government and shall not concurrently hold the post of the Prime Minister or any other posts and pursue any occupation not relating to his duties assigned by law. If the President holds another office or a post he/she shall be relieved of it from the date on which he/she takes an oath.

Article 32

1. The mandate of the President shall become effective with an oath taken by him / her and shall expire with an oath taken by the newly elected President.
2. Within 30 days after the election the President shall take an oath before the State Ikh Hural: " I swear that I shall guard and defend the independence and sovereignty of Mongolia, freedom of the people and national unity and shall uphold and observe the Constitution and faithfully perform the duties of the President".

Article 33

1. The President enjoys the following prerogative rights:
 - 1) to exercise the right to veto against a part or entirety of laws and other decisions adopted by the State Ikh Hural. The laws or decisions shall remain in force if a two thirds of the members participating in the session of the State Ikh Hural present do not accept the President's veto;
 - 2) to propose to the State Ikh Hural the candidature for the appointment to the post of Prime Minister in consultation with the majority party or parties in the State Ikh Hural if none of them has majority of seats, as well as to propose to the State Ikh Hural the dissolution of the Government;
 - 3) to instruct the Government on issues within the areas of his competence. If the President issues a decree to that effect, it shall become effective upon signature by the Prime Minister;
 - 4) to represent the State with full power in foreign relations and, in consultation with the State Ikh Hural, to conclude international treaties on behalf of Mongolia;
 - 5) to appoint and recall heads of plenipotentiary missions of Mongolia to foreign countries in consultation with the State Ikh Hural;
 - 6) to receive the Letters of Credence or Recall of Heads of diplomatic missions of foreign states to Mongolia;
 - 7) to confer state titles and higher military ranks and award orders and medals;
 - 8) to grant pardon;
 - 9) to decide matters related to granting and withdrawing Mongolian citizenship and granting asylum;
 - 10) to head the National Security Council of Mongolia;
 - 11) to declare general or partial conscription;
 - 12) to declare a state of emergency or a state of war on the whole or a part of the national territory in the emergency situation described in Sections 2 and 3 of Article 25 of this Constitution under urgent circumstances when the State Ikh Hural is in recess and issue ordinances of the beginning of military operations. The State Ikh Hural shall consider within 7 days the presidential decree declaring a state of emergency or a state of war and shall approve or disapprove it. If the State Ikh Hural does not take decision on the matter, the Presidential decree shall be void.
2. The President shall be the Commander-in-Chief of the armed forces of Mongolia.
3. The President may address messages to the State Ikh Hural and/or to the people, he may at his own discretion attend sessions of the State Ikh Hural, report on and submit proposals concerning vital issues of domestic and foreign policies of the country.
4. Other specific powers may be vested in the President only by law.

Article 34

1. The President within his powers shall issue decrees in conformity with law.
2. If a Presidential decree is incompatible with law, the President himself or the State Ikh Hural shall invalidate it.

Article 35

1. The President shall be responsible to the State Ikh Hural.
2. In case of breach of his oath, violation of the Constitution and the President's authority, the President may be removed from his post on the basis of the finding of the Constitutional Court by an overwhelming majority of members of the State Ikh Hural present and voting.

Article 36

1. The person, residence and transport of the President shall be inviolable.
2. Dignity and immunity of the President shall be protected by law.

Article 37

1. In the temporary absence of the President his full powers shall be exercised by the Chairman of the State Ikh Hural.
2. In the event of the resignation, death or voluntary retirement of the President his full powers shall be exercised by the Chairman of the State Ikh Hural pending the inauguration of the newly elected President. In such a case the State Ikh Hural shall announce and hold Presidential elections within four months.
3. The procedure of exercising the duties of the President by the Chairman of the State Ikh Hural shall be determined by law.

III. THE GOVERNMENT OF MONGOLIA

Article 38

1. The Government of Mongolia is the highest executive body of the State.
2. The Government shall implement the State laws and according to the duty to direct economic, social and cultural development shall exercise the following powers:
 - 1) to organize and ensure nation-wide implementation of the Constitution and other laws;
 - 2) to work out a comprehensive policy on science and technology, guidelines for economic and social development, and make State budget, credit and fiscal plans and to submit these to the State Ikh Hural and to execute decisions taken thereon;
 - 3) to elaborate and implement comprehensive measures on sectional, inter-sectorial, as well as regional development;
 - 4) to undertake measures on the protection of the environment, rational use and restoration of natural resources;
 - 5) to guide the Central state administrative bodies and to direct the activities of local administrations;
 - 6) to strengthen the country's defense capabilities and to ensure national security;
 - 7) to take measure for the protection of human rights and freedoms, to enforce the public order and to prevent of crimes;
 - 8) to implement the State foreign policy;
 - 9) to conclude and implement international treaties with the consent of and subsequent ratification by the State Ikh Hural as well as to conclude and abrogate intergovernmental treaties.
3. The specific powers, structure and procedure of the Government shall be determined by law.

Article 39

1. The Government shall comprise of the Prime Minister and members.
2. The Prime Minister shall, in consultation with the President, submit his/her proposals on the structure, composition and change of the Government to the State Ikh Hural.
3. The State Ikh Hural shall consider the candidatures proposed by the Prime Minister one by one and take decision on their appointment.

Article 40

1. The term of the mandate of the Government shall be four years.
2. The term of office of the Government shall start from the day of the appointment of the Prime Minister by the State Ikh Hural and terminate upon the appointment of a new Prime Minister.

Article 41

1. The Prime Minister shall lead the Government and shall be responsible to the State Ikh Hural for the implementation of State laws.
2. The Government shall be accountable for its work to the State Ikh Hural.

Article 42

Personal immunity of the Prime Minister and members of the Government shall be protected by law.

Article 43

1. The Prime Minister may tender his/her resignation to the State Ikh Hural before the expire of his/her term of office if he/she considers that the Government is unable to exercise its powers.
2. The Government shall step down in its entirety upon the resignation of the Prime Minister or if half of the members of the Government resign at the same time.
3. The State Ikh Hural shall consider the matter and make a final decision within 15 days after taking initiative to dissolve the Government or receiving the President's proposal or the Prime Minister's statement on resignation.
4. The State Ikh Hural shall consider and take decision on the dissolution of the Government if not less than one fourth of the members of the State Ikh Hural formally proposes the dissolution of the Government.

Article 44

If the Government submits a draft resolution requesting a vote of confidence, the State Ikh Hural shall proceed with the matter in accordance with Section 3 of Article 43.

Article 45

1. The Government shall, in conformity with legislation, issue resolutions and ordinances which shall be signed by the Prime Minister and the Minister concerned.
2. If these resolutions and ordinances are incompatible with laws and regulations, the Government itself or the State Ikh Hural shall invalidate them.

Article 46

1. Ministries and other government offices of Mongolia shall be constituted in accordance with law.
2. State employees shall be Mongolian nationals. They shall strictly abide by the Constitution and other laws and work for the benefit of the people and in the interest of the State.
3. The working conditions and social guarantees of state employees shall be determined by law.

IV. THE JUDICIARY**Article 47**

1. The judicial power shall be vested exclusively in courts.
2. Unlawful institution of courts under any circumstances and exercise of judicial power by any other organization but courts shall be prohibited.
3. Courts shall be instituted solely under the Constitution and other laws.

Article 48

1. The judicial system shall consist of the Supreme Court, Aimag and capital city courts, Soum, inter-soum and district courts. Specialized courts such as criminal, civil and administrative courts may be formed. The activities and decisions of the specialized courts shall not but be under the supervision of the Supreme Court.
2. The structure of courts and the legal basis of their activities shall be defined by law.
3. The courts shall be financed from the State budget. The State shall ensure economic guarantee of the courts activities.

Article 49

1. Judges shall be independent and subject only to law.
2. Neither a private person nor any civil officer be it the President, Prime Minister, members of the State Ikh Hural or the Government, officials of political parties or other public organizations shall not interfere with the exercise by the judges of their duties.
3. A General Council of Courts shall function for the purpose of ensuring the independence of the judiciary.
4. The General Council of Courts, without interfering in the activities of courts and judges, shall deal exclusively with the selection of judges from among lawyers, protection of their rights and other matters pertaining to the ensurance of conditions guaranteeing the independence of the judiciary.
5. The structure and procedures of the General Council of Courts shall be defined by law.

Article 50

1. The Supreme Court shall be the highest judicial organ and shall exercise the following powers:
 - 1) to review and take decision at first instance on criminal cases and legal disputes under its jurisdiction;
 - 2) to examine decisions of lower-instance courts through appeal and supervision;
 - 3) to examine and take decision on matters related to the protection of law and human rights and freedoms therein and transferred to it by the Constitutional Court and the Prosecutor General;
 - 4) to provide official interpretations for correct application of all other laws except the Constitution;
 - 5) to make judgements on all other matters assigned to it by law.
2. The decision made by the Supreme Court shall be a final judiciary decision and shall be binding upon all courts and other persons. If a decision made by the Supreme Court is incompatible with law, the Supreme Court itself shall have to repeal it. If an interpretation made by the Supreme Court is incompatible with a law, the latter shall have precedence.
3. The Supreme Court and other courts shall have no right to apply laws that are unconstitutional or have not been promulgated.

Article 51

1. The Supreme Court shall comprise the Chief Justice and judges.
2. The President shall appoint the judges of the Supreme Court upon their presentation to the State Ikh Hural by the General Council of Courts, and appoint judges of other courts on the proposal of the General Council of Courts.
3. A Mongolian national of thirty five years of age with higher legal education and experience in judicial practice of not less than 10 years, may be appointed as a judge of the Supreme Court. A Mongolian national of twenty five years of age with higher legal education and legal practice for not less than three years, may be appointed as a judge of the other courts.
4. Removal of a judge of a court of any instance shall be prohibited except in cases when he/she is relieved at his/her own request or removed on the grounds provided for in the Constitution and / or the law on the judiciary and by a valid court decision.

Article 52

1. Courts of all instances shall consider and make judgement on cases and disputes on the basis of collective decision-making.
2. In passing a collective decision on cases and disputes, the courts of first instance shall allow representatives of citizens to participate in the proceedings in accordance with the procedures prescribed by law.
3. A judge alone may take decision on some cases which are specifically singled out by law.

Article 53

1. Court trials shall be conducted in the Mongolian language.
2. A person who does not know Mongolian shall be acquainted with all facts of the case through translation and shall have the right to use his/her native language at the trial.

Article 54

Court trials shall be open to the public except in cases specifically singled out by law.

Article 55

1. The accused shall have a right to defense.
2. The accused shall be accorded legal assistance according to law and at his/her request.

Article 56

1. The Prosecutor shall exercise supervision of registration of cases, investigation and the execution of punishment, and participate in the court proceedings on behalf of the State.
2. The President shall appoint the State Prosecutor General and his/her deputies in consultation with the State Ikh Hural for a term of six years.
3. The system, structure and legal basis of the activities of the Prosecutor's Office shall be determined by law.

CHAPTER FOUR**Administrative and Territorial Units of Mongolia and their Governing Bodies****Article 57**

1. The territory of Mongolia shall be divided administratively into Aimags and a capital city; Aimags shall be subdivided into Soums; Soums into Baghs; the capital city shall be divided into districts and districts into Horoos.
2. Legal status of towns and villages located on the territories of administrative divisions shall be defined by law.
3. Revision of an administrative and territorial unit shall be considered and decided by the State Ikh Hural on the basis of a proposal by a respective local Hural and local population, and with account taken of the country's economic structure and the distribution of the population.

Article 58

1. Aimag, the capital city, Soum and district are administrative, territorial, economic and social complex having their own functions and administrations provided for by law.
2. Borderlines of Aimags, the capital city, Soums and districts shall be approved by the State Ikh Hural at the presentation by the Government.

Article 59

1. Governance of administrative and territorial units of Mongolia shall be organized on the basis of combination of the principles of both self-government and central government.
2. The self-governing bodies in Aimag, capital city, Soum and district shall be Hurals of Representatives of the citizens of respective territories; in Bagh and Horoo- General Meetings of citizens. In between the sessions of the Hurals and General Meetings, their Presidiums shall assume administrative functions.
3. Hurals of Aimags and the capital city shall be elected for a term of four years. The memberships of these Hurals as well as those of Soums and districts, and the procedure of their election shall be determined by law.

Article 60

1. State power shall be exercised on the territories of Aimags, the capital city, Soums, districts, Baghs and horoos by their respective Governors.
2. Candidates for Governors are nominated by the Hurals of respective Aimags, the capital city, Soums, districts, Baghs and Horoos. Governors of Aimags and the capital city are appointed by the Prime Minister; Soums and district Governors by the Governors of Aimags and the capital city; Governors of Baghs and Horoos by the Governors of Soums and districts respectively for a term of four years.
3. In case the Prime Minister and Governors of higher levels refuse to appoint the gubernatorial candidates, new nominations shall be held in the manner prescribed in Section 2 of this Article. Pending the appointment of a new Governor the previously appointed Governor shall exercise his/her mandate.

Article 61

1. While working for the implementation of the decisions of a respective Hural, a Governor, as a representative of State authority, shall be responsible to the Government and the Governor of higher instance for proper observance of national laws and fulfillment of the decisions of the Government and the respective superior body in his/her territory.
2. Governor shall have a right to veto decisions of respective Aimag, capital city, Soum, district, Bagh and Horoo Hurals.
3. If a Hural by a majority vote overrides the veto, the Governor may tender his/her resignation to the Prime Minister or to the Governor of higher instance if he/she considers that he/she is not able to implement the decision concerned.
4. Governors of Aimag, the capital city, Soum and district shall have secretariats/Offices of the Seal. The Government shall determine the structure and staff limit individually or by a uniform standard.

Article 62

1. Local self-governing bodies besides making independent decisions on matters of socio-economic life of the respective Aimag, the capital city, Soum, district, Bagh and Horoo shall organize the participation of the population in solving problems of national scale and that of larger territorial divisions.
2. The authority of higher instance shall not take decision on matters coming under the jurisdiction of local self-governing bodies. If law and decisions of respective superior State organs do not specifically deal with definite local matters, local self-governing bodies can decide upon them independently in conformity with the Constitution.
3. If the State Ikh Hural and Government deem it necessary they may delegate some matters within their competence to the Aimag and capital city Hurals Governors for their solution.

Article 63

1. Hurals of Aimag, the capital city, Soum, district, Bagh and Horoo shall adopt resolutions and Governors shall issue ordinances within their competence.
2. Resolutions of the Hurals and Ordinances of the Governors shall be in conformity with law, Presidential decrees and decisions of the Government and other superior bodies, and shall be binding within their respective territories.
3. Administrative and territorial units, and the powers, structure and procedure of their governing bodies shall be determined by law.

CHAPTER FIVE

The Constitution Tsets of Mongolia

Article 64

1. The constitutional Tsets shall be an organ exercising supreme supervision over the implementation of the Constitution, making judgement on the violation of its provisions and resolving constitutional disputes.
It shall be the guarantee for the strict observance of the Constitution.
2. The Constitutional Tsets and its members in the execution of their duties shall be guided by the Constitution only and shall be independent of any organizations, officials or anybody else.
3. The independence of the members of the Constitutional Tsets shall be ensured by the guarantees set out in the Constitution and other laws.

Article 65

1. The Constitutional Tsets shall consist of 9 members. Members of the Constitutional Tsets shall be appointed by the State Ikh Hural for a term of six years upon the nomination of three of them by the State Ikh Hural, three by the President and the remaining three by the Supreme Court.
2. A member of the Constitutional Tsets shall be a Mongolian national who has reached forty years of age and is experienced in politics and law.
3. The Chairman of the Constitutional Tsets shall be elected from among 9 members for a term of three years by a majority vote of the members of Constitutional Tsets. He may be re-elected once.
4. If the Chairman or a member of the Constitutional Tsets violates law, he/she may be withdrawn by the State Ikh Hural on the basis of the decision of the Constitutional Tsets and on the opinion of the institution which nominated him/her.
5. The President, members of the State Ikh Hural, the Prime Minister, members of the Government and members of the Supreme Court shall not be nominated to serve on the Constitutional Tsets.

Article 66

1. The Constitutional Tsets shall review and make judgement on the disputes at the request of the State Ikh Hural, the President, the Prime Minister, the Supreme Court and the Prosecutor General and/or on its own initiative on the basis of petitions and information received citizens.
2. The Constitutional Tsets in accordance with Section 1 of this Article shall make and submit judgment to the State Ikh Hural on:
 - 1) the conformity of laws, decrees and other decisions by the State Ih Hural and the President, as well as Government decisions and international treaties signed by Mongolia with the Constitution;
 - 2) the conformity of national referendums and decisions of the Central electoral authority on the elections of the State Ikh Hural and its members as well as on Presidential elections with the Constitution;
 - 3) the breach of law by the President, Chairman and members of the State Ikh Hural, the Prime Minister, members of the Government, the Chief Justice and the Prosecutor General;
 - 4) the well-foundedness of the grounds for the removal of the President, Chairman of the State Ikh Hural and the Prime Minister and for the recall of members of the State Ikh Hural.
3. If a decision submitted in accordance with Clauses 1 and 2 of Section 2 of this Article is not acceptable to the State Ikh Hural, the Constitutional Tsets shall re- examine it and make final judgement.
4. If the Constitutional Tsets decides that the laws, decrees and other decisions of the State Ikh Hural and the President as well as Government decisions and international treaties concluded by Mongolia are incongruous with the Constitution, the laws, decrees, instruments of ratification and decisions in questions shall be considered invalid.

Article 67

Decisions of the Constitutional Tsets shall immediately enter into force.

CHAPTER SIX

Amendments to the Constitution of Mongolia

Article 68

1. Amendments to the Constitution may be initiated by organizations and officials enjoying the right to legislative initiative and / or proposed by the Constitutional Court to the State Ikh Hural.
2. A national referendum on constitutional amendment may be held on the concurrence of not less than two thirds of the members of the State Ikh Hural. The referendum shall be held in accordance with the provisions of Clause 16, Section 1, Article 25 of the Constitution.

Article 69

1. An amendment to the Constitution shall be adopted by not less than three fourths of votes of all members of the State Ikh Hural.
2. A draft amendment to the Constitution which has twice failed to win three fourths of votes of all members of the State Ikh Hural shall not be subject to consideration until the State Ikh Hural sits in a new composition following general elections.
3. The State Ikh Hural shall not undertake amendment of the Constitution within 6 months pending the next general elections.
4. Amendment which have been adopted shall be of the same force as the Constitution.

Article 70

1. Laws, decrees and other decisions of state bodies, and activities of all other organizations and citizens should be in full conformity with the Constitution.
2. This Constitution of Mongolia shall enter into force at 12.00 hours on the 12 the of February of 1992, or at the hour of Horse on the prime and benevolent ninth day of Yellow Horse of the first spring month of Black Tiger of the year of Water Monkey of the Seventeenth 60-year Cycle.

Learn and Abide.

THE GREAT PEOPLE'S HURAL OF THE MONGOLIAN PEOPLE'S REPUBLIC

11.35 a. m. 13 January 1992

Ulaanbaatar

Монголын ард түмэн бид:

*-улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж,
-хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж,
-терт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж,
-хүн төрөлхтний соёл иргэнийн ололтыг хүндэтгэн үзэж,
-эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно.*

Үүний учир Монгол Улсын Үндсэн хуулийг даяар олноо зарлан тунхаглаж байна.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ МОНГОЛ УЛСЫН БҮРЭН ЭРХТ БАЙДАЛ

Нэгдүгээр зүйл

1. Монгол Улс бол тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс мөн.
2. Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн.

Хоёрдугаар зүйл

1. Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна.
2. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана.

Гуравдугаар зүйл

1. Монгол Улсад засгийн бvх эрх ард тvмний мэдэлд байна. Монголын ард тvмэн төрийн вйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхvв эрхээ эдэлнэ.
2. Төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах, авахаар завдахыг хориглоно.

Дөрөвдүгээр зүйл

1. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, улсын хил халдашгvй дархан байна.
2. Монгол Улсын хилийг хуулиар бататгана.
3. Хууль гаргахвйгээр гадаадын цэргийн хvчнийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байрлуулах, дамжин өнгөрvлэхээр улсын хил нэвтрvлэхийг хориглоно.

Тавдугаар зүйл

1. Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн тvгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бvхий эдийн засагтай байна.
2. Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хvlээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална.
3. Өмчлөгчийн эрхийг гагцхvв хуульд заасан vндэслэлээр хязгаарлаж болно.
4. Төр нь vндэсний эдийн засгийн аюулгvй байдал, аж ахуйн бvх хэвшлийн болон хvн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцvлэн эдийн засгийг зохицуулна.
5. Мал сүрээ бол vндэсний баялаг мөн бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна.

Зургадугаар зүйл

1. Монгол Улсад газар, тvвний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхvв ард тvмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна.
2. Монгол Улсын иргэдэд өмчлvлснээс бусад газар, тvвнчлэн газрын хэвлий, тvвний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн.
3. Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлvлж болно. Энэ нь газрын хэвлийг өмчлөхөд хамаарахгvй. Иргэд хувийн өмчийнхөө газрыг худалдах, арилжих, бэлэглэх, барьцаалах зэргээр гадаадын иргэн, харьяалалгvй хvний өмчлөлд шилжvлэх, тvвнчлэн төрийн эрх бvхий байгууллагын зөвшөөрөлгvйгээр бусдад эзэмшvлэх, ашиглуулахыг хориглоно.
4. Төр газрын эзэнд газартай нь холбогдсон vүрээ хvlээлгэх, улсын тусгай хэрэгцээг vндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргvлэн авах, уг газрыг хvн амын эрvл мэнд, байгаль хамгаалал, vндэсний аюулгvй байдлын ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авч болно.
5. Төрөөс гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгvй хvнд газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол, журмаар ашиглуулж болно.

Долдугаар зүйл

1. Монголын ард тvмний тvвх, соёлын дурсгалт зүйл, шинжлэх ухаан, оюуны өв төрийн хамгаалалтад байна.
2. Иргэний туурвисан оюуны vнэт зүйл бол зохиогчийнх нь өмч, Монгол Улсын vндэсний баялаг мөн.

Наймдугаар зүйл

1. Монгол хэл бол төрийн албан ёсны хэл мөн.
2. Энэ зvйлийн 1 дэх хэсгийн заалт нь хvн амын өөр хэл бvхий vндэстний цөөнх эх хэлээрээ суралцах, харилцах, соёл, урлаг, шинжлэх ухааны вйл ажиллагаа явуулах эрхийг vл хөндөнө.

Есдүгээр зүйл

1. Монгол улсад төр нь шашнаа хvндэтгэж, шашин нь төрөө дээдэлнэ.
2. Төрийн байгууллага шашны, сvм хийд улс төрийн вйл ажиллагаа эрхлэн явуулж болохгvй.
3. Төр, сvм хийдийн хоорондын харилцааг хуулиар зохицуулна.

Аравдугаар зүйл

1. Монгол Улс олон улсын эрх зvйн нийтээр хvlээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулна.
2. Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хvlээсэн vүргээ шударгаар сахин биелvлнэ.
3. Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хvчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил вйлчилнэ.
4. Монгол Улс Vндсэн хуульдаа харшилсан олон улсын гэрээ, бусад баримт бичгийг дагаж мөрдөхгvй.

Арван нэгдүгээр зүйл

1. Эх орныхоо тусгаар тогтнолыг батлан хамгаалж, vндэсний аюулгvй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангах нь төрийн vүрээ мөн.
2. Монгол Улс өөрийгөө хамгаалах зөвсөгт хvчинтэй байна. Зөвсөгт хvчний бүтэц, зохион байгуулалт, тvвнд алба хаах журмыг хуулиар тогтооно.

Арван хоёрдугаар зүйл

1. Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлын бэлгэ тэмдэг нь Төрийн сvлд, туг, далбаа, тамга, дуулал мөн.
2. Төрийн сvлд, туг, далбаа, дуулал нь Монголын ард тvмний тvвхэн уламжлал, хvсэл тэмvлэл, эв нэгдэл, шударга ёс, цог хийморийг илэрхийлнэ.
3. Төрийн сvлд нь ариун цагаан өнгийн бадам цэцэг суурьтай, төгсгөлгvй vргэлжлэн дэлгэрэх тvмэн

насан хэзгээр хөвсөлсөн, мөнх тэнгэрийг бэлгэдсэн дугариг хөх дэвсгэртэй байна.Сүлдний төв хэсэгт Монгол Улсын тусгаар тогтмол, бүрэн эрхт байдал, цог хийморийг илтгэсэн алтан соёмбо, эрдэнийн хвлэгийг хослуулан дүрсэлсэн байна.Сүлдний хүрээний магнайн хэсэгт эрт, эдвгээ, ирээдүй гурван цагийг бэлгэдсэн хүслийг хангагч чандмань эрдэнэ, доод хэсэгт эх газрыг төлөөлсөн ногоон өнгийн уулан хээ, ашид дэвжихийн элзий хутаг оршсон хүрдийг тус тус дүрсэлнэ. Хүрдийг хадгаар дээдлэн сүлжсэн байна.

4.Монголын нэгдсэн тулгар төрийн уламжлалт Их цагаан туг нь Монгол Улсын төрийн хүндэтгэлийн бэлгэдэл мөн.

5.Монголын Улсын төрийн далбаа нь улаан, хөх, улаан хосолсон өнгөтэй байна. Далбааны гурав хуваасны нэгийн хэмжээтэй дундахь хэсэг нь мөнх тэнгэрийн хөх, түүний хоёр тал нь мандан бадрахын бэлгэдэл улаан өнгөтэй байна.Далбааны ишин талын улаан дэвсгэрийн төв хэсэгт алтан соёмбо байрлуулна.Далбааны өргөн, урт нь 1:2-ын харьцаатай байна.

6.Төрийн тамга дөрвөлжин хэлбэртэй, голдоо төрийн сүлдтэй, сүлдний хоёр талаар Монгол Улс гэсэн бичээстэй, арслангийн дүрс бүхий бариултай байна.Төрийн тамгыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч барина.

7.Төрийн бэлгэ тэмдгийг дээдлэн хэрэглэх журам, төрийн дууллын үг, аяыг хуулиар бататгана.

Арван гуравдугаар зүйл

1.Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагууд байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэнэ. Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн.

2.Монгол Улсын нийслэлийн эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨ

Арван дөрөвдүгээр зүйл

1.Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна.

2.Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгааварлан гадуурхаж үл болно.Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна.

Арван тавдугаар зүйл

1.Монгол Улсын иргэний харьяалал хийгээд харьяат болох, харьяатаас гарах үндэслэл, журмыг гагцхүн хуулиар тогтооно.

2.Монгол Улсын иргэнийг харьяатаас хасах, эх орноосоо хөөх, өөр улсад шилжүүлэн өгөхийг хориглоно.

Арван зургадугаар зүйл

Монгол улсын иргэн дараахь үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ:

1/амьд явах эрхтэй.Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд заасан онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэний учир шүүхийн хүчин төгөлдөр тогтоолоор ялын дээд хэмжээ оногдуулснаас бусад тохиолдолд хүний амь нас бусниулахыг хатуу хориглоно;

2/эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй;

3/хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно.Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө;

4/ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, цалин хөлс авах, амрах, хувийн ажахуй эрхлэх эрхтэй.Хэнийг ч хууль бусаар албадан хөдөлмөрлүүлж болохгүй;

5/өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүвхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэй;

6/эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхтэй.Иргэдэд эмнэлгийн төлбөргүй тусламж үзүүлэх болзол, журмыг хуулиар тогтооно;

7/сурч боловсрох эрхтэй.Төрөөс бүх нийтийн ерөнхий боловсролыг төлбөргүй олгоно.Иргэд төрөөс тавих шаардлагад нийцсэн хувийн сургууль байгуулан ажиллуулж болно;

8/соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах, бүтээл туурвих,үр шимийг нь хүртэх эрхтэй.Зохиогч, шинэ бүтээл, нээлтийн эрхийг хуулиар хамгаална;

9/шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй.Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй.Сонгох эрхийг 18 наснаас эдэлнэ.Сонгогдох насыг төрийн зохих байгууллага, албан тушаалд тавих шаардлагыг харгалзан хуулиар тогтооно.

10/нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.Нам,олон нийтийн бусад бүх байгууллага нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ.Аль нэгэн нам,олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгааварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно.Төрийн зарим төрлийн албан хаагчийн намын гишүүнийг твдгэлзүүлж болно;

11/улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын амьдрал, гэр бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй. Гэрлэлт нь хуулиар тогтоосон насанд хүрсэн эрэгтэй, эмэгтэй хоёрын тэгш эрх, сайн дурын харилцаанд үндэслэнэ.Гэр бүл, эх нялхас, хүвхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална;

12/төрийн байгууллага, албан тушаалтанд ерөгдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй.Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн ерөгдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй;

13/халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхтэй.Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно.Хэнд боловч эрвн шүүлт тулгаж, хүнлэг бус, хэрцгий хандаж, нэр төрийг нь доромжилж болохгүй.Баривчилсан шалтгаан,

вндэслэлийг баривчлагдсан хvн,тvнний гэр бvлийнхэн, эмгэгслэгчид нь хуульд заасан хугацаанд мэдэгдэнэ.Иргэний хувийн ба гэр бvл,захидал харилцааны нууц, орон байрны халдашгvй байдлыг хуулиар хамгаална;

14/Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсэн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шvнхэд гомдол гаргах, бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлvvлэх, өөрийн болон гэр бvлийн гишvнд, эцэг эх, vр хvнхдийнхээ эсрэг мэдvvлэг өгөхөvй байх, өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зvйн туслалцаа авах, нотлох баримтыг шалгуулах, шударга шvнхээр шvнлгэх, хэргээ шvнх ажиллагаанд биеэр оролцох, шvнхийн шийдвэрийг давж заалдах, уучлал хvсэх эрхтэй. Өөрөө өөрийнхөө эсрэг мэдvvлэг өгөхийг шаардах, мэдvvлэг гаргуулахаар шахалт vзvvлэх, хvч хэрэглэхийг хориглоно.Гэм буруутай нь хуулийн дагуу шvнхээр нотлогдох хvртэл хэнийг ч гэмт хэрэг vйлдсэн гэм буруутайд тооцож vл болно.Гэм буруутны ял зэмлэлийг тvнний гэр бvлийн гишvнд, төрөл саданд нь халдаан хэрэглэхийг хориглоно;

15/шашин шvтэх, эс шvтэх эрх чөлөөтэй;

16/итгэл vнэмшилтэй байх,взэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, vг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй.Жагсаал цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно;

17/тер, тvнний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахөvй асуудлаар мэдээлэл хайх, хvлээн авах эрхтэй.Хvний эрх, нэр төр, алдар хvнд, улсыг батлан хамгаалах, вндэсний аюулгvй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж vл болох төр, байгууллага, хувь хvний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална;

18/улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, тvр буюу байнга орших суух газраа сонгох, гадаадад явах,оршин суух, эх орондоо буцаж ирэх эрхтэй.Гадаадад явах, оршин суух эрхийг вндэсний болон хvн амын аюулгvй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд зөвхөн хуулиар хязгаарлаж болно.

Арван долдугаар зvйл

1.Монгол Улсын иргэн шударга,хvнлэг ёсыг эрхэмлэн дараахь вндсэн vвргийг ёсчлон биелvvлнэ:

1/Үндсэн хууль, бусад хуулийг дээдлэн хvндэтгэж, сахин биелvvлэх;

2/хvний нэр төр, алдар хvнд, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хvндэтгэх;

3/хуулиар ногдуулсан албан татвар төлөх;

4/эх орноо хамгаалах, хуулийн дагуу цэргийн алба хаах.

2.Хөдөлмөрлөх, эрvvл мэндээ хамгаалах, vр хvнхдээ өсгөн хvмvvжvvлэх, байгаль орчноо хамгаалах нь иргэн бvрийн журамт vүрэг мөн.

Арван наймдугаар зvйл

1.Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэний эрх, vвргийг Монгол Улсын хууль, уул иргэнийг харьяалсан улстай байгуулсан гэрээгээр тогтооно.

2.Монгол Улс олон улсын гэрээгээр гадаадын иргэний эрх, vвргийг тодорхойлохдоо уул иргэнийг харьяалсан улстай энэ талаар харилцан адил байх зарчим баримтална.

3.Монгол Улс нутаг дэвсгэртээ байгаа харьяалалгvй хvний эрх, vвргийг өөрийн хуулиар тогтооно.

4.Үзэл бодол, улс төрийн хийгээд шударга ёсны бусад vйл ажиллагааныхаа улмаас хавчигдан мөшгөгдсөн гадаадын иргэн, харьяалалгvй хvн вндэслэл бvхий хvсэлт гаргавал Монгол Улсад орогнох эрх олгож болно.

5.Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зvйлд заасан Монгол Улсын иргэний вндсэн эрх, эрх чөлөөг тус улсын нутаг дэвсгэрт

байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгvй хvнд эдлvvлэхдээ Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хvний салшгvй эрхээс бусад эрхийн хувьд вндэсний болон хvн амын аюулгvй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлал тогтоож болно.

Арван есдvгээр зvйл

1.Төрөөс хvний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зvйн болон бусад баталгааг бүрдvvлэх, хvний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлvvлэх vвргийг иргэнийхээ өмнө харууцна.

2.Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хvний эрх, эрх чөлөөг гагцхvн хуулиар хязгаарлаж болно.Тийнхvн хязгаарласан хууль нь хvний амьд явах эрх, итгэл vнэмшилтэй байх, шашин шvтэх, эс шvтэх эрх чөлөө, тvннчлэн хэнд боловч эрvv шvлт тулгах,хvнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон хуулийн заалтыг vл хөндөнө.

3.Хvн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ вндэсний аюулгvй байдал, бусад хvний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохөvй.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛ НЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРАЛ

Хорьдугаар зvйл

Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхvн Улсын Их Хуралд хадгална.

Хорин нэгдvгээр зvйл

1.Улсын Их Хурал нэг танхимтай, далан зургаан гишvннтэй байна.

2. Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно.
3. Улсын Их Хурлын гишүүнээр Монгол Улсын хорин таван нас хүрсэн, сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгоно.
4. Улсын Их Хурлын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно.

Хорин хоёрдугаар зүйл

1. Улсын нийт нутаг дэвсгэр буюу зарим хэсгийг нь хамарсан гэнэтийн аюул тохиолдсон, дайны ба нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн зэрэг онцгой нөхцөлийн улмаас ээлжит сонгууль явуулах боломжгүй бол мөнхvv нөхцөл арилж, шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг ергөтгөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлнэ.
2. Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхvv шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. Ийнхvv тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг ергөтгөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ.

Хорин гуравдугаар зүйл

1. Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална.
2. Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрх нь Төрийн сүлдэндээ тангараг ергэснээр эхэлж, Улсын Их Хурлын дараагийн сонгуулиар шинэ сонгогдсон гишүүд тангараг ергэснээр дуусгавар болно.

Хорин дөрөвдүгээр зүйл

1. Улсын Их Хурлын дарга, дэд даргыг Улсын Их Хурлын гишүүдийн дотроос нэр дэвшүүлэн саналаа нууцаар гаргаж сонгоно.
2. Улсын Их Хурлын дарга, дэд даргын бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байх бөгөөд хуульд заасан үндэслэлээр хугацаанаас нь өмнө чөлөөлж, огцруулж болно.

Хорин тавдугаар зүйл

1. Улсын Их Хурал төрийн дотоод, гадаад бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэж болох бөгөөд дараахь асуудлыг өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ:
 - 1/хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах;
 - 2/төрийн дотоод, гадаад бодлогын үндсийг тодорхойлох;
 - 3/Ерөнхийлөгчийн ба Улсын Их Хурал, түмний гишүүний сонгуулийг товлон зарлах;
 - 4/Улсын Их Хурлын Байнгын хороо, Засгийн газар, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхвнийг тогтоох, өөрчлөх;
 - 5/Ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах, чөлөөлөх, огцруулах;
 - 6/Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхвнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах;
 - 7/төрийн санхvv, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түмний гүйцэтгэлийн тайланг батлах;
 - 8/хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах;
 - 9/улсын хил тогтоох;
 - 10/Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхвн, бүрэн эрхийг тогтоох;
 - 11/Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг батлах, өөрчлөх;
 - 12/нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны бйгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоох;
 - 13/улсын цол, одон, медаль, цэргийн дээд цол бий болгох, төрийн албаны зарим тусгай салбарын албан тушаалын зэрэг дэвийг тогтоох;
 - 14/өргөөл зvүүлэх шийдвэр гаргах;
 - 15/Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Монгол Улсын олон улсын гэрээг соёрхон батлах, цуцлах, гадаад улстай дипломат харилцаа тогтоох, цуцлах;
 - 16/ард нийтийн санал асуулга явуулах. Сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонхи нь оролцсон ард нийтийн санал асуулгыг хvчинтэйд тооцож, олонхийн санал авсан асуудлыг шийдвэрлэгдсэн гэж үзнэ;
 - 17/Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалд бусад улсаас аюул занал учруулж, зэвсэглэн халдвал дайн бүхий байдал зарлах, цуцлах;
 - 18/энэ зvйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан онцгой нөхцөлд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, эсхүл энэ тухай гаргасан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг батлах, хvчингvй болгох.
2. Дараахь онцгой нөхцөл бий болсон вeд үр дагаврыг нь арилгах, хvн ам, нийгмийн амьдралыг хэвийн болгохын тулд онц байдал зарлаж болно:
 - 1/улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь оршин суугаа хvн амын амь нас, эрvvл мэнд, аж амьдрал, нийтийн аюулгүй байдалд шууд аюул учруулсан буюу учруулахуйц байгалийн гамшиг, гэнэтийн бусад аюул тохиолдсон;
 - 2/Үндсэн хуулийн дээ журам, нийгмийн хууль ёсны тогтолцоо оршин тогтноход заналхийлсэн аливаа байгууллага, бүлэг хvний зохион байгуулалт бүхий хvч хэрэглэсэн хууль бус үйл ажиллагааны улмаас үүссэн нийтийн эмх замбараагүй байдлыг төрийн байгууллага эрх хэмжээнийхээ дотор ердийн арга хэрэгслээр тохиуулах боломжгүй болсон.

3. Улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь нийтийн эмх замбараагүй байдал үүсч, зэвсэгт мөргөлдөөнд хүрсэн, тийм мөргөлдөөн гарах бодит аюул бий болсон, бусад улсаас цэргийн хvчээр тvрэмгийлэн халдсан, эсхvл тийнхvв халдах нь бодитой болсон вeд дайны байдал зарлаж болно.
4. Улсын Их Хурлын бусад бvрэн эрх, зохион байгуулалт, вйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.

Хорин зургадугаар зvйл

1. Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишvн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдэлнэ.
2. Ирэгд, бусад байгууллага хуулийн төслийн тухай саналаа хууль санаачлагчид уламжилна.
3. Монгол Улсын хуулийг Улсын Их Хурал албан ёсоор нийтлэх бөгөөд хэрэв хуульд өөрөөр заагаагүй бол ийнхvв нийтэлснээс хойш арав хоногийн дараа хvчин төгөлдөр болно.

Хорин долдугаар зvйл

1. Улсын Их Хурал бvрэн эрхээ чуулган, зохион байгуулалтын бусад хэлбэрээр хэрэгжvллнэ.
2. Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгvй ажлын өдөр чуулна.
3. Улсын Их Хурлын гишvндийн гуравны нэгээс дээшхийн шаардсанаар, эсхvл Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын даргын санаачилгаар ээлжит бус чуулган чуулж болно.
4. Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганыг сонгууль явуулсан өдрөөс хойш гуч хоногийн дотор Ерөнхийлөгч, бусад чуулганыг Улсын Их Хурлын дарга төвлөн зарлана.
5. Ерөнхийлөгч онц болон дайны байдал зарлавал тvннээс хойш далан хоёр цагийн дотор Улсын Их Хурал онцгой чуулганаа тусгайлан төвлөхөнгvгээр чуулна.
6. Үндсэн хууль, бусад хуульд өөрөөр заагаагүй бол Улсын Их Хурлын нийт гишvнний дийлэнх олонхи нь хvрэлцэн ирснээр чуулганыг хvчинтэйд vзэж, чуулганд оролцсон нийт гишvнний олонхийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ.

Хорин наймдугаар зvйл

1. Улсын Их Хурал вйл ажиллагааныхаа зохих салбар, чиглэлээр Байнгын хороодтой байна.
2. Байнгын хорооны бvрэн эрх, зохион байгуулалт, вйл ажиллагааны журмыг Улсын Их Хурал тогтооно.

Хорин есдvгээр зvйл

1. Улсын Их Хурлын гишvн бvрэн эрхийнхээ хугацаанд улсын төсвөөс цалин авна. Улсын Их Хурлын гишvн нь хуулиар тогтоосон вvрэгт нь вл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгvй.
2. Улсын Их Хурлын гишvнний халдашгvй байдлыг хуулиар хамгаална.
3. Улсын Их Хурлын гишvн гэмт хэрэгт холбогдсон тухай асуудлыг Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэж, бvрэн эрхийг нь тvдгэлзvллэх эсэхийг шийдвэрлэнэ. Уул гишvн гэмт хэрэг вйлдсэн гэж шvвх тогтоовол Улсын Их Хурал тvннийг гишvннээс нь эгvллэн татна.

ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ

Гучдугаар зvйл

1. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргvн, Монголын ард тvмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн.
2. Ерөнхийлөгчөөр дечин таван нас хүрсэн, сvллийн таваас доошгvй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно.

Гучин нэгдvгээр зvйл

1. Ерөнхийлөгчийн сонгууль хоёр шаттай байна.
2. Улсын Их Хуралд суудал бххий нам дангаараа буюу хамтран Ерөнхийлөгчид тус бvр нэг хvний нэр дэвшvллнэ.
3. Анхан шатны сонгуульд Монгол Улсын сонгуулийн эрх бvхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхтэй оролцож, Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн талаар саналаа нууцаар гаргана.
4. Ерөнхийлөгчийн анхан шатны сонгуульд оролцсон нийт сонгогчийн олонхийн санал авсан нэр дэвшигчийг Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж vзэж бvрэн эрхийг нь хvлээн зөвшөөрсөн хууль гаргана.
5. Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчдийн хэн нь ч ийнхvв сонгогчдын олонхийн санал аваагvй бол анхны санал хураалтад оролцсон нийт сонгогчийн хамгийн олон санал авсан хоёр хvнийг дахин санал хураалтад оруулна. Дахин санал хураалтаар сонгуульд оролцсон нийт сонгогчийн олонхийн санал авсан нэр дэвшигчийг Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж vзэж бvрэн эрхийг нь хvлээн зөвшөөрсөн хууль гаргана.
6. Хэрэв хоёр дахь санал хураалтаар Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчдийн хэн нь ч ийнхvв сонгогчдын олонхийн санал аваагvй бол дахин сонгууль явуулна.
7. Ерөнхийлөгчийг зөвхөн нэг удаа улируулан сонгож болно.
8. Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурал, Засгийн газрын гишvн, хуулиар тогтоосон вvрэгт нь вл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгvй. Хэрэв Ерөнхийлөгч өөр ажил, албан тушаал эрхэлж байгаа бол тангараг өргөссөн өдрөөсөө эхлэн уул вvргээс чөлөөлөгдөнө.

Гучин хоёрдугаар зvйл

1. Ерөнхийлөгчийн бvрэн эрх тангараг өргөснөөр эхэлж, шинэ сонгогдсон Ерөнхийлөгч тангараг өргөснөөр дуусгавар болно.
2. Ерөнхийлөгч сонгогдсоноосоо хойш гуч хоногийн дотор “Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бvрэн эрхт байдал, ард тvмнийхээ эрх чөлөө, вндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн хамгаалж, Үндсэн хуулийг дээдлэн

сахиж, Ерөнхийлөгчийн үүргийг шударгаар биелүүлэхээ батлан тангараглая” хэмээн Улсын Их Хуралд тангараг ергэнэ.

Гучин гуравдугаар зүйл

1.Ерөнхийлөгч дараахь үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

- 1/Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих. Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагч бол уг хууль, шийдвэр хвчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ;
 - 2/Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан намтай, аль ч нам олонхийн суудал аваагч бол Улсын Их Хуралд суудал авсан намуудтай зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хвнийг Ерөнхий сайдаар томилох санал, түүнчлэн Засгийн газрыг огцруулах саналыг Улсын Их Хуралд оруулах;
 - 3/Есрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хвчин төгөлдөр болно;
 - 4/Гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах;
 - 5/Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн томилох буюу эгнүүлэн татах;
 - 6/Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг итгэмжлэх, эгнүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах;
 - 7/Улсын цол, цэргийн дээд цол хвртээх, одон, медалиар шагнах;
 - 8/Уучлал үзүүлэх;
 - 9/Монгол Улсын харьяат болох, харьяатаас гарах, тус улсад орогнох эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэх;
 - 10/Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх;
 - 11/Бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах;
 - 12/Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан онцгой нөхцөл бий болбол Улсын Их Хурлын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөөх захирамж өгөх. Онц байдал, дайны байдал зарласан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал уул зарлиг гарснаас хойш долоо хоногийн дотор хэлэлцэж батлах буюу хвчингүй болгоно. Хэрэв Улсын Их Хурал шийдвэр гаргаагч бол уул зарлиг хвчингүй болно.
- 2.Ерөнхийлөгч Монгол Улсын зэвсэгт хвчний ерөнхий командлагч байна.
- 3.Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Их Хуралд болон ард түмэндээ хандан илгээлт гаргаж, чуулганд есрийн тааллаар оролцон улс орны дотоод, гадаад байдлын нэн чухал асуудлаар мэдээлж, саналаа оруулж болно.
- 4.Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.

Гучин дөрөвдүгээр зүйл

- 1.Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргана.
- 2.Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хвчингүй болгоно.

Гучин тавдугаар зүйл

- 1.Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцна.
- 2.Ерөнхийлөгч тангарагаасаа няцаж Үндсэн хууль, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг зөрчөөл Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг үндэслэн Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж чуулганд оролцсон нийт гишүүний дийлэнх олонхийн саналаар огцруулна.

Гучин зургадугаар зүйл

1. Ерөнхийлөгчийн бие, өргөө, унаа халдашгүй дархан байна.
- 2.Ерөнхийлөгчийн нэр төр, халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална.

Гучин долдугаар зүйл

- 1.Ерөнхийлөгчийг түр эзгүйд бүрэн эрхийг нь Улсын Их Хурлын дарга хэрэгжүүлнэ.
- 2.Ерөнхийлөгч огцорсон, нас нөгчсөн, хвсэлтээрээ чөлөөлөгдсөн бол Ерөнхийлөгч шинээр сонгогдож тангараг өргөх хвртэл бүрэн эрхийг нь Улсын Их Хурлын дарга хэрэгжүүлнэ. Энэ тохиолдолд Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг дөрвөн сарын дотор зарлан явуулна.
- 3.Улсын Их Хурлын дарга Ерөнхийлөгчийн үүрэг гүйцэтгэх журмыг хуулиар тогтооно.

ГУРАВ. МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР

Гучин наймдугаар зүйл

- 1.Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн.
- 2.Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу дараахь үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:
 - 1/Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах;
 - 2/Шинжлэх ухаан, технологийн нээгдсэн бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх;

3/салбарын ба салбар хоорондын, тvvнчлэн бvс нутгийн хөгжлийн асуудлаар арга хэмжээ боловсруулж хэрэгжvвлэх;
4/хvрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зvй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах;
5/терийн захиргааны төв байгууллагыг шуурхай удирдаж, нутгийн захиргааны байгууллагын вйл ажиллагааг удирдан чиглvвлэх;
6/улсыг батлан хамгаалах хvчин чадлыг бэхжvвлж, vндэсний аюулгvй байдлыг хангах;

7/хvний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, нийгмийн хэв журмыг бэхжvвлэх, гэмт хэрэгтэй тэмцэх арга хэмжээ авч хэрэгжvвлэх;
8/терийн гадаад бодлого хэрэгжvвлэх;
9/Улсын Их Хуралтай зөвшилцож дараа соёрхон батлуулахаар Монгол Улсын олон улсын гэрээ байгуулах, хэрэгжvвлэх, тvvнчлэн Засгийн газар хоорондын гэрээ байгуулах, цуцлах.
3. Засгийн газрын тодорхой бүрэн эрх, зохион байгуулалт, вйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.

Гучин есдvгээр зvйл

1.Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишvндээс бүрдэнэ.
2.Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бvтэц, бүрэлдэхvн, тvvнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдvвлнэ.
3.Засгийн газрын гишvндийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдvвлснээр Улсын Их Хурал хvн бүрээр хэлэлцэж томилно.

Дечдvгээр зvйл

1.Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байна.
2.Засгийн газрын бүрэн эрх Улсын Их Хурлаас Ерөнхий сайдыг томилсноор эхэлж, шинэ Ерөнхий сайдыг томилсноор дуусгавар болно.

Дечин нэгдvгээр зvйл

1.Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелvвлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна.
2.Засгийн газар вйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнана.

Дечин хоёрдугаар зvйл

Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишvнний халдашгvй байдлыг хуулиар хамгаална.

Дечин гуравдугаар зvйл

1.Засгийн газар бүрэн эрхээ хэрэгжvвлэх боломжгvй гэж vзвэл хугацаа дуусахаас өмнө огцрох тухайгаа Ерөнхий сайд Улсын Их Хуралд өргөн мэдvвлж болно.
2.Ерөнхий сайд, эсхvл Засгийн газрын гишvндийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхvнээрээ огцорно.
3.Улсын Их Хурал, Засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан болон Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдээдлийг хvлээн авснаас хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.
4.Улсын Их Хурлын гишvндийн дөрөвний нэгээс доошгvй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.

Дечин дөрөвдvгээр зvйл

Өсөрт нь итгэл хvлээлгэж байгаа эсэхийг илэрхийлж өгөхийг хvсч Засгийн газар тогтоолын төсөл оруулбал Улсын Их Хурал уул асуудлыг дечин гуравдугаар зvйлийн 3 дахь хэсэгт заасан журмээр шийдвэрлэнэ.

Дечин тавдугаар зvйл

1.Засгийн газар хууль тогтоомжид нийцvвлэн бүрэн эрхийнхээ дотор тогтоол, захирамж гаргах бөгөөд тvvнд Ерөнхий сайд, тухайн шийдвэрийн биелэлтийг хариуцсан сайд гарын vсэг зурна.
2.Засгийн газрын тогтоол, захирамж нь хууль тогтоомжид нийцээгvй бол Засгийн газар өөрөө буюу Улсын Их Хурал хvчингvй болгоно.

Дечин зургадугаар зvйл

1.Монгол Улсын яам, төрийн бусад албан газрыг хуулийн дагуу байгуулна.
2.Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Монгол Улсын иргэн байх бөгөөд Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ард тvмнийхээ тусын тулд, иргэний өсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана.
3.Төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгааг хуулиар тогтооно.

ДӨРӨВ. ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛ

Дечин долдугаар зvйл

1.Монгол Улсад шvнх эрх мэдлийг гагцхvн шvнх хэрэгжvвлнэ.
2.Ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шvнх байгуулах, шvнх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн

хэрэгжүүлэхийг хориглоно.

3. Шvvхийг зөвхөн Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу байгуулна.

Дсчин наймдугаар зvйл

1. Шvvхийн vндсэн тогтолцоо Улсын дээд шvvх, аймаг, нийслэлийн шvvх, сум буюу сум дундын, дvvргийн шvvхээс бүрдэх бөгөөд эрvv, иргэн, захиргааны зэрэг шvvн таслах ажлын төрлөөр шvvхийг дагнан байгуулж болно. Дагнасан шvvхийн vйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шvvхийн хяналтаас гадуур байж vл болно.

2. Шvvхийн зохион байгуулалт, vйл ажиллагааны эрх зvйн vндсийг хуулиар тогтооно.

3. Шvvх улсын төсвөөс санхvvжинэ. Шvvх vйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн батлагааг төр хангана.

Дсчин есдvгээр зvйл

1. Шvvгч хараат бус байж, гагцхvv хуульд захирагдана.

2. Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишvvн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шvvгчээс шvvн таслах vүргээ хэрэгжvллэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохvй.

3. Шvvгчийн хараат бус, шvvхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шvvхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана.

4. Шvvхийн ерөнхий зөвлөл шvvх, шvvгчийн шvvн таслах ажиллагаанд оролцохvйгээр, гагцхvv хуульчдаас шvvгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шvvхийг бие даан ажиллах нхцлөөр хангахтай холбогдсон vүргийг биелvvлнэ.

5. Шvvхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, vйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.

Таевдугаар зvйл

1. Монгол Улсын дээд шvvх бол шvvхийн дээд байгууллага мөн бөгөөд дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжvллнэ:

1/хуулиар харьяалуулсан эрvvгийн хэрэг, эрх зvйн маргааныг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэх;

2/дааж заалдах болон хяналтын журмаар доод шатны шvvхийн шийдвэрийг хянан vзэх;

3/хууль, тvvнд заасан хvний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах талаар Үндсэн хуулийн цэц, Улсын ерөнхий

прокуророос шилжvлсэн асуудлыг хянан шийдвэрлэх;

4/Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах;

5/хуулиар эрх олгосон бусад асуудлыг шийдвэрлэх.

2. Улсын дээд шvvхийн шийдвэр шvvхийн эцсийн шийдвэр байх бөгөөд тvvнийг бvх шvvх, бусад этгээд заавал биелvvлнэ. Хэрэв Улсын дээд шvvхийн шийдвэр хуульд харшилбал тvvнийг Улсын дээд шvvх өөрөө хvчинvй болгоно. Улсын дээд шvvхийн тайлбар хуульд харшилбал хуулийг дагаж биелvvлнэ.

3. Улсын дээд шvvх, бусад шvvх нь Үндсэн хуульд нийцээгvй, албан ёсоор нийтлээгvй хуулийг хэрэглэх эрхvй.

Тавин нэгдvгээр зvйл

1. Улсын дээд шvvх Ерөнхий шvvгч, шvvгчдээс бүрдэнэ.

2. Шvvхийн ерөнхий зөвлөс Улсын дээд шvvхийн шvvгчдийг Улсын Их хуралд танилцуулснаар, бусад шvvхийн шvvгчдийг Шvvхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно.

Ерөнхий шvvгчийг Улсын дээд шvvхийн санал болгосноор гишvvдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно.

3. Хууль зvйн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ арваас доошvй жил ажилласан, Монгол Улсын гучин таван нас хvрсэн иргэнийг Улсын дээд шvvхийн шvvгчээр; хууль зvйн дээд боловсролтой, гурваас доошvй жил мэргэжлээрээ ажилласан Монгол Улсын хорин таван нас хvрсэн иргэнийг бусад шvvхийн шvvгчээр томилж болно.

4. Үндсэн хууль, шvvхийн тухай хуульд заасан vндэслэл, шvvхийн хvчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу огцруулах, эсхvл хvсэлтээр нь чөлөөлөгчөөс бусад тохиолдолд аль ч шатны шvvхийн шvvгчийг огцруулахыг хориглоно.

Тавин хоёрдугаар зvйл

1. Бvх шатны шvvх хэрэг, маргааныг хамтын зарчмаар хянан хэлэлцэж шийдвэрлэнэ.

2. Анхан шатны шvvх хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхдээ иргэдийн төлөөлөгчдийг хуульд заасан журмын дагуу оролцуулна.

3. Хуульд тусгайлан зvйлчилж заасан зарим хэргийг шvvгч дангаар хянан шийдвэрлэж болно.

Тавин гуравдугаар зvйл

1. Шvvн таслах ажиллагааг монгол хэлээр явуулна.

2. Монгол хэл мэдэхvй хvнд хэргийн баримт сэлтийг хэлмэрчлvvлэн бүрэн танилцуулах бөгөөд шvvх хуралдаан дээр эх хэлээр нь vг хэлэх эрх олгоно.

Тавин дөрөвдvгээр зvйл

Хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд шvvх хэргийг ил таслан шийдвэрлэнэ.

Тавин тавдугаар зvйл

1. Шvvгдэгч өөрийгөө өмгөөлөх эрхтэй.

2. Шvvгдэгчид энэ эрхээ эдлэхэд хvсэлтээр нь буюу хуульд зааснаар хууль зvйн мэргэжлийн туслалцаа vзvvлнэ.

Тавин зургадугаар зүйл

- 1.Прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шvvх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно.
- 2.Улсын ерөнхий прокурор, тvvний орлогч нарыг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаагаар томилно.
- 3.Монгол Улсын прокурорын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, vйл ажиллагааны эрх зvйн vндсийг хуулиар тогтооно.

ДЭРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ, ТҮҮНИЙ УДИРДЛАГА

Тавин долдугаар зүйл

- 1.Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дvvрэгт, дvvрэг нь хороонд хуваагдана.
- 2.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зvйн vндсийг хуулиар тогтооно.
- 3.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бvтэц, хvн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг vндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.

Тавин наймдугаар зүйл

- 1.Аймаг, нийслэл, сум дvvрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг vврэг, өөрийн удирдлага бvхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн.
- 2.Аймаг, нийслэл, сум, дvvргийн хилийн цэсийг Засгийн газрын өргөн мэдvvлснээр Улсын Их Хурал батална.

Тавин есдvгээр зүйл

- 1.Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах vндсэн дээр хэрэгжинэ.
- 2.Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол аймаг, нийслэл, сум, дvvрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хооронд иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт тvvний Тэргvнлэгчид мөн.
- 3.Аймаг, нийслэлийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно. Эдгээр Хурлын болон сум, дvvргийн хурлын төлөөлөгчдийн тоо, сонгох журмыг хуулиар тогтооно.

Жардугаар зүйл

- 1.Аймаг, нийслэл, сум, дvvрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дvvрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжvvлнэ.
- 2.Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дvvрэг, баг, хорооны Хурлаас нэр дэвшvvлж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд; сум, дvvргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга; баг, хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дvvргийн Засаг дарга тус тус дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно.
- 3.Ерөнхий сайд буюу дээд шатны нэгжийн Засаг дарга доод шатныхаа нэгжийн Засаг даргад нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзвал энэ зvйлийн 2 дахь хэсэгт заасан журмаар дахин нэр дэвшvvлж томилтол өмнөх Засаг дарга бvрэн эрхээ хэвээр хадгална.

Жаран нэгдvгээр зүйл

- 1.Засаг дарга тухайн Хурлын шийдвэрийг хэрэгжvvлэхийн хамт засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд харьяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, Засгийн газар, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гvйцэтгэлийг хангах ажлыг Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын өмнө хариуцна.
- 2.Засаг дарга тухайн аймаг, нийслэл, сум, дvvрэг, баг, хорооны Хурлын шийдвэрт хориг тавих эрхтэй.
- 3.Тавьсан хоригийг нь Хурал өөрийн төлөөлөгчдийн олонхийн саналаар няцаасан нөхцөлд Засаг дарга уул шийдвэрийг биелvvлэх боломжvй гэж vзвэл огцрох хvсэлтээ зохих Хурал, Ерөнхий сайд буюу харьяалах дээд шатны Засаг даргад гаргаж болно.
- 4.Аймаг, нийслэл, сум, дvvргийн Засаг даргын ажлын алба нь тамгын газар мөн. Тамгын газрын бvтэц, орон тооны хязгаарыг Засгийн газар нэг бvрчлэн буюу нэг маягаар тогтооно.

Жаран хоёрдугаар зүйл

- 1.Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дvvрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хvн амыг зохион байгуулж оролцуулна.
- 2.Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж vл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагvй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Vндсэн хуульд нийцvvлэн бие даан шийдвэрлэж болно.
- 3.Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн vзсэн тохиолдолд өөрийн бvрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлvvлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжvvлж болно.

Жаран гуравдугаар зүйл

- 1.Аймаг, нийслэл, сум, дvvрэг, баг, хорооны Хурал эрх хэмжээнийхээ дотор тогтоол, Засаг дарга захирамж гаргана.

2.Хурлын тогтоол, Засаг даргын захирамж нь хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газар, харьяалах дээд шатны байгууллагын шийдвэрт нийцсэн байх бөгөөд твннийг тус тусын нутаг дэвсгэрт хвчин төгөлдөр дагаж мөрдөнө.

3.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, твнний удирдлагын эрх хэмжээ, зохион байгуулалт, вл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.

ТАВДУГААР БҮЛЭГ **МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦ**

Жаран дөрөвдүгээр зүйл

1.Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, твнний заалтыг зөрчсөн тухай дгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бврэн эрх бvхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн.

2.Үндсэн хуулийн цэц, твнний гишvн вүргээ гvйцэтгэхдээ гагцхv Үндсэн хуульд захирагдах бөгөөд аливаа байгууллага, албан тушаалтан, бусад хvнээс хараат бус байна.

3.Үндсэн хуулийн цэцийн гишvнний хараат бус байдал Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон баталгаагаар хангагдана.

Жаран тавдугаар зүйл

1.Үндсэн хуулийн цэц есөн гишvнээс бvрдэнэ. Тэдгээрийн гурвыг Улсын Их Хурал, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шvнхийн санал болгосноор Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно.

2.Үндсэн хуулийн цэцийн гишvнээр хууль зvй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, Монгол Улсын дечин нас хvрсэн иргэнийг томилно.

3.Үндсэн хуулийн цэцийн даргаар есөн гишvнний аль нэгийг гурван жилийн хугацаагаар гишvндийн олонхийн саналаар сонгоно. Твннийг нэг удаа улируулан сонгож болно.

4.Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишvн хууль зөрчвөл Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг vндэслэн Улсын Их Хурал эгvлэн татаж болно.

5.Үндсэн хуулийн цэцийн бvрэлдэхvнд Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишvн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишvн, Улсын дээд шvнхийн шvнгч орж вл болно.

Жаран зургадугаар зүйл

1.Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар буюу Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шvнх, Улсын ерөнхий прокурорын хvсэлтээр хянан шийдвэрлэнэ.

2.Үндсэн хуулийн цэц энэ зvйлийн 1 дэх хэсэгт заасан vндэслэлээр дараахь маргаантай асуудлаар дгнэлт гаргаж Улсын Их Хуралд оруулна:

1/хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, твнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;

2/ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, твнний гишvнний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;

3/Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, гишvн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишvн, Улсын дээд шvнхийн Ерөнхий шvнгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх;

4/Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, Улсын Их Хурлын гишvннийг эгvлэн татах vндэслэл байгаа эсэх.

3.Энэ зvйлийн 2 дахь хэсгийн 1, 2-т заасны дагуу оруулсан дгнэлтийг Улсын Их Хурал хvлээн зөвшөөрөгөвч бол Үндсэн хуулийн цэц дахин хянан вээж эцсийн шийдвэр гаргана.

4.Хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, твнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь Үндсэн хуульд нийцээгv гэж Үндсэн хуулийн цэц шийдвэр гаргавал зохих хууль, зарлиг, батламж, шийдвэр хvчингvй болно.

Жаран долдугаар зүйл

Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр гармагцаа хvчин төгөлдөр болно.

ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ **МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ,** **ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ**

Жаран наймдугаар зүйл

1.Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санаачилгыг хууль санаачлах эрх бvхий байгууллага, албан тушаалтан гаргах бөгөөд саналыг Үндсэн хуулийн цэц Улсын Их Хуралд өргөн мэдvлж болно.

2.Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар Улсын Их Хурлын гишvндийн гуравны хоёроос доошгvн саналаар ард нийтийн санал асуулга явуулж болно. Санал асуулгыг Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зvйлийн 1 дэх хэсгийн 16-д заасан vндэслэлийн дагуу явуулна.

Жаран есдүгээр зүйл

1.Үндсэн хууль, твнд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлын нийт гишvнний дөрөвний гурваас доошгvн саналаар батална.

2.Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их Хуралд хоёр удаа авч хэлэлцэхэд ийнхv нийт гишvнний дөрөвний гурваас доошгvн санал авч эс чадвал уул төслийг ээлжит сонгуулиар сонгогдсон Улсын Их Хурлын шинэ бvрэлдэхvн ажлаа эхэлтэл дахин авч хэлэлцэхгvй.

3. Улсын Их Хурал ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх зургаан сарын дотор Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно.

4. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хуулийн нэгэн адил хүчинтэй байна.

Далдугаар зүйл

1. Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино.

2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийг 1992 оны хоёрдугаар сарын 12-ны өдрийн 12 цаг буюу арван долдугаар жарны усан бичин жилийн хаврын тэргүүн хар барс сарын шинийн есний өдрийн барилдлагаатай өлзийт сайн шар морин өдрийн морин цагаас эхлэн улс даяар дагаж мөрдөнө.

Мэдэгтүн, сахигтун!

**БҮГД НАЙРАМДАХ МОНГОЛ АРД УЛСЫН
АРДЫН ИХ ХУРАЛ**

1992 оны нэгдүгээр сарын

13-ны өдрийн 11 цаг 35 минут Улаанбаатар