

# Neue Regierung – neue Verwaltung?

URSACHEN UND AUSWIRKUNGEN DES PERSONALAUSTAUSCHES IN DER  
MONGOLISCHEN VERWALTUNG

**Die Mongolei ist ein Vorbild für demokratische Transformationsprozesse. Doch noch immer ist die junge Demokratie von Instabilität geplagt. In nur 25 Jahren seit der ersten demokratischen Verfassung im Jahr 1992 gab es 15 Regierungen mit jeweils neuen Premierministern. Regierungswechsel gehen dabei in der Regel mit einem weitreichenden Austausch von Verwaltungspersonal einher.**

Würde man die durchschnittlichen mongolischen Regierungswechsel pro Jahr auf die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hochrechnen, so würden den bisher acht deutschen Kanzlern seit 1949 in etwa 41 mongolische Premierminister gegenüberstehen.

Diese häufigen Regierungswechsel und Instabilitäten haben auch erhebliche Folgen für die mongolische Gesellschaft, insbesondere in der mongolischen Verwaltung. Denn obwohl es keine Wahlbeamten gibt und das mongolische Beamtenrecht keine Entlassungen im eigentlichen Sinne vorsieht, werden üblicherweise bei jedem Regierungswechsel auch einflussreiche Posten neu besetzt, insbesondere wenn der aktuelle Stelleninhaber der unterlegenen politischen Partei angehört. Der Umfang der Neubesetzungen soll bisweilen so weit gehen, dass selbst Schuldirektoren um ihr Amt bangen müssen.

Wissenschaftlich ist dieses Problemfeld bislang kaum untersucht. Es fehlen ein gemeinsames Verständnis und empirische Daten über das Forschungsfeld, insbesondere über die genauen Zusammenhänge zwischen dem Wechsel der Regierung und dem Phänomen der Neubesetzungen.

Der vorliegende Artikel kann dieses Forschungsdefizit nicht füllen. Dennoch sollen erste Schritte in Richtung einer Problemdefinition gegangen werden und unterschiedliche mongolische Sichtweisen dargestellt werden. Ziel ist es, aufzuzeigen, wie die mongolische Demokratie weiter stabilisiert und gestärkt werden könnte und welche zentrale Rolle die Verwaltung dabei spielen könnte.

## Mongolische Verwaltung in Theorie und Praxis

Der mongolische Staatsaufbau hat sich historisch bedingt immer wieder radikal geändert: vom Stämnesystem zur Zeit Dschingis Khans über ein sowjetisch-orientiertes Verwaltungsmodell, hin zum modernen Verwaltungsaufbau, der sich sowohl an Ideen der klassischen, idealtypischen Bürokratie nach Weber als auch vom libertären anglo-amerikanischen System bedient.

Unter der kommunistischen Regierung wurde die Karriere der Beamten vor allem durch die Loyalität zur herrschenden Partei bestimmt. Der Glaube an den Klassenkampf, die Mitgliedschaft in der Kommunistischen Partei, die Förderung der Sowjetisch-Mongolischen Freundschaft und die Ablehnung von Privateigentum galten als zentrale Kriterien für die Beamtenrekrutierung und deren Laufbahn<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Damiran, Tsedev & Richard Pratt (2011): Public Administration in Mongolia; in: „Public Administration in Post-Communist Countries“, Boca Raton: CRC Press

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## MONGOLEI

DR. PETER HEFELE

LEON FLEISCHER\*

Januar 2018

[www.kas.de/mongolei](http://www.kas.de/mongolei)

[www.facebook.com/kas.mongolei](https://www.facebook.com/kas.mongolei)

Im Zuge der demokratischen Transformation nach 1990 strebte man deshalb vor allem danach, das auf politischer Loyalität basierende System durch ein auf Verdienst beruhendes „meritokratisches“ Karrieresystem abzulösen. Regelgebundenheit und Professionalität wie in der Weberschen Bürokratie sollten die neue mongolische Verwaltung kennzeichnen. Alle Personalentscheidungen sollten von nun an zentral, objektiv und regelgebunden erfolgen. 1995 wurden neue Vorschriften mit dem Ziel der Professionalisierung erlassen, die eine auf objektiven Kriterien beruhende Beamtenrekrutierung und -ausbildung durch den „Gouvernement Serive Council“ vorsahen. Bewerber sollten durch standardisierte Tests rekrutiert und aufgrund ihrer Leistungen befördert werden.

Diese stark am deutschen Verwaltungsmodell orientierten Maßnahmen wurden 2002 im Zuge des New Public Management durch das Public Sector Management and Finance Gesetz ergänzt. New Public Management beschreibt dabei die Anwendung privatwirtschaftlicher Methoden und Prozesse in öffentlichen Organisationen mit dem Ziel der effizienteren und kundenorientierten Erledigung von Staatsdienstleistungen<sup>2</sup>. Konkret sah dieses Gesetz einen mehrjährigen, im Parlament verabschiedeten Entwicklungsplan, pay-for-performance, die Einführung einer modernen Buchhaltung, die Verlagerung von einer Input- zur Output-Orientierung und jährliche Revisionen vor. Besonders die Entwicklung zu einer Output-Orientierung führte zur Erosion der Regelgebundenheit bei Personalentscheidungen, denn nun ist vor allem die Autorität von Führungspersonal gestärkt worden, die nun selbstständig ihre Einheiten personalpolitisch verwalten können. Gleichzeitig führte die performanceorientierte Personalpolitik aber zu einem bekannten Problem des New Public Managements: Die Qualität der Arbeit, die in einer Verwaltung häufig anhand der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit beurteilt wird, und somit eng mit der bereits genannten Regelgebundenheit zusammenhängt, wurde durch eine Priorität der Quantität der Arbeit ersetzt.<sup>3</sup>

## Entwicklung und Erklärungsansätze

Professor Batsukh Shairii, stellv. Rektor der mongolischen Verwaltungsakademie, sieht in der Untergrabung des Merit-Systems einen zentralen Faktor für die häufigen Personalauswechslungen<sup>4</sup>. Obwohl die Maßnahmen des New Public Managements nur als eine Ergänzung zu den bestehen Prinzipien des meritokratischen Systems gedacht waren, habe sich eine Art Gewohnheitsrecht entwickelt, mit welchem auch intern die Personalwechsel legitimiert würden. Das Ziel der Personalauswechslungen bestünde vor allem darin, Politikern den politischen Rückhalt in der Verwaltung zu sichern. Zwar sei es auch in vielen Ländern durchaus vernünftig und üblich, Personal auf Führungsebenen der Verwaltung, insbesondere den Ministerien, auszuwechseln. Allerdings gebe es in der Mongolei keine politischen Beamten, was einen geregelten und vorhersehbaren Wechsel unmöglich mache. Nur mit so einem System könnte einerseits die Umsetzung politischer Ziele gesichert, aber andererseits auch Verwaltungsexpertise beibehalten werden. Politische Entscheidungsträger streben nach Regierungswechseln grundsätzlich danach, Personalwechsel in einer legalen Verfahren zu vollziehen, so Professor Batsukh. Allerdings hätten sich Politiker in den letzten 10 Jahren zunehmend weniger an Regel gehalten. Als Folge dessen kommen zunehmend unerfahrene Beamte in die Verwaltung. Dabei ist das Phänomen auf allen Verwaltungsebenen und –bereichen zu beobachten. Es gebe keine Unterschiede zwischen den Ressorts, wo vor allem bis zu den Abteilungsleitern und den nachgeordneten Behördenleitern das Personal ausgewechselt würde. Dabei widerspreche dies dem Beamtenrecht, welches keine grundlosen Entlassungen vorsehe.

Zwei Strategien würden bei Entlassungen angewandt: Erstens würden vorgeschobene Gründe für eine Entlassung angegeben, die eigentlich nicht in Verbindung mit der betreffenden Person stehen, oder die bisher nicht beachtet wurden.

<sup>2</sup> Lane, Jan-Erik (2000): „New Public Management: An Introduction“; London: Routledge

<sup>3</sup> Damiran, Tsedev & Richard Pratt (2011): Public Administration in Mongolia; in: „Public Administra-

tion in Post-Communist Countries“, Boca Raton: CRC Press

<sup>4</sup> Interview mit Prof. Batsukh Shairii, Leiter der mongolischen Verwaltungsakademie; geführt am 16.11.2017 in Ulaanbaatar

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**MONGOLEI**

DR. PETER HEFELE

LEON FLEISCHER\*

Januar 2018

[www.kas.de/mongolei](http://www.kas.de/mongolei)

[www.facebook.com/kas.mongolei](https://www.facebook.com/kas.mongolei)

Die zweite Strategie sieht keine Entlassung vor, sondern zielt auf die freiwillige Kündigung der entsprechenden Person ab, indem z.B. Aufgaben erschwert und/ oder die Quantität der Arbeit enorm erhöht wird. Diese Strategie soll der betroffenen Person den Arbeitskontext so erschweren, dass sie von sich aus kündigt.

Die ersten Variante - direkten und grundlosen Entlassungen - werden mittlerweile vermieden, seit 2009 etliche entlassene Beamte vor dem Verwaltungsgericht geklagt und Recht bekommen hatten. Die Beamten wehren sich stärker als zuvor und nehmen ihre Entlassungen nicht mehr stillschweigend hin. Das Ausmaß des Problems wurde deutlich, als 2013 42% aller Klagen am Verwaltungsgericht sich auf unrechtmäßige Entlassungen bezogen<sup>5</sup>. Nachdem entlassene Beamte zunehmend Recht erhalten hatten, entwickelte sich in der mongolischen Verwaltung eine dritte Strategie. Durch gezielte Umstrukturierung von Verwaltungsprozessen und Zuständigkeitsbereichen sollten unerwünschte Beamte parteiloyalen Mitarbeitern untergeordnet werden, ohne dass deren Aufgabenbereich im Kern angetastet worden wäre.

Eine frühe Reaktion des Parlaments auf diese Personalpolitik der Exekutive führte zu einer Gesetzesänderung im Gesetz über den Staatsdienst<sup>6</sup> im Jahr 2008. Damit sollte die politische Neutralität, Professionalität und Stabilität gefördert werden. Beamten wurde die Mitgliedschaft in Parteien und die Unterstützung von Wahlkämpfen untersagt. Gleichzeitig wurden neue Regeln für die Ernennung von Führungskräften geschaffen und die Kommission für den Staatsdienst mit der Fähigkeit ausgestattet Verwaltungshandlungen, die sie für gesetzeswidrig erachtet, zu korrigieren. Gleichzeitig führten diese Regelungen aber zu einer de facto Aberkennung des passiven Wahlrechts für Beamte, da sie sich nun nicht mehr in Parteien organisieren können. Professor Batsukh bemängelt, dass mit politische Prozessen und Aufgaben vertraute Beamte, welche somit auch gute Politiker sein könnten, von politischer Verantwortung ausgeschlossen worden sei.

<sup>5</sup> С. Вүјидмаа (2016): „Засгийн газрын бүтэц гэдэг хэн нэгэнд зориулж гаргадаг албан тушаалын сүлжээ биш“; abgerufen unter: <http://vip76.mn/content/41656> am 26.12.2017;

<sup>6</sup> Damiran, Tsedev & Richard Pratt (2011): Public Administration in Mongolia; in: „Public Administration in Post-Communist Countries“, Boca Raton: CRC Press

Gestärkt seien dadurch Unternehmer und politisch Unerfahrene, so Prof. Batsukh. Die Folge sei, dass in der Bevölkerung vermehrt das Gefühl bestehe, dass darunter politische Erfahrung und Sachverstand gelitten habe.

### **Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit**

Neben der Problematik der Rechtmäßigkeit der Entlassungen wirken sich die Personalwechsel auch auf die Qualität staatlichen Handelns aus. Die Output-orientierten Maßnahmen im Zuge des New Public Management Pakets führten paradoxerweise nicht zu einer Professionalisierung. Nach Aussage von Professor Batsukh sei die Erfüllung von Kernaufgaben des politischen Prozesses geschwächt worden. Sowohl die Problemdefinition, die Entwicklung von Lösungen, sowie die Politikimplementierung durch die Verwaltung würde durch den regelmäßigen Verlust von Expertise geschwächt und unpolitische Beamte seien durch den Wechsel ihrer Vorgesetzten und eine dauerhafte Anpassung an neue Verhältnisse und Arbeitsanforderungen häufig frustriert. Für den Bürger sichtbar zeige sich dies in einer zunehmend inkrementellen Politik, der es an einer langfristigen Vision mangle. Da es keinen strategischen Plan für die weitere Entwicklung der Mongolei gebe, wisse auch das mongolische Beamtentum nicht, in welcher Weise und in welchem Stil sie das Land verwalten solle.

Insgesamt lassen sich laut Prof. Batsukh *drei* gravierende Auswirkungen der umfassenden Personalwechsel auf die Verwaltung ausmachen: Erstens gebe es keine dauerhafte Entwicklung von Fachkompetenz. Zweitens verhindere der Personalaustausch die Honorierung von Leistung, widerspreche also dem meritokratischen Prinzip. Und drittens gebe es keine stringente und kontinuierliche Politikgestaltung.

Einen weiteren Erklärungsansatz für den politischen Personalaustausch hat Herr Tsanjid Ayurzana, Berater des Bildungsministeriums und Bildungsminister a.D<sup>7</sup>. Er sieht die Rivalität zwischen den Parteien als wichtigen Faktor. Somit gebe es zur Erklärung nicht nur eine ra-

<sup>7</sup> Interview mit Herrn Tsanjid Ayurzana, Leiter der mongolischen Verwaltungsakademie; geführt am 13.12.2017 in Ulaanbaatar

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## MONGOLEI

DR. PETER HEFELE  
LEON FLEISCHER\*

Januar 2018

[www.kas.de/mongolei](http://www.kas.de/mongolei)

[www.facebook/kas.mongolei](https://www.facebook.com/kas.mongolei)

tionale Dimension, welche sich auf Machtsicherung und politischen Rückhalt der Verwaltung stützt. Eine weitere „irrational-emotionale“ Variable führt zurück in die Periode der radikalen Transition vom Kommunismus zur Demokratie. Da die Mongolische Revolutionäre Volkspartei (MRVP) bei den ersten freien demokratischen Wahlen gewonnen hatte, war es zunächst nicht zu einem Personalaustausch in der Verwaltung gekommen. Denn die MRVP regierte ja schon in der Zeit des Kommunismus. Somit seien Verwaltung und Regierung zusammen in ein neues System überführt worden. Mit dem Wahlsieg der neugegründeten Mongolischen National-Demokratischen Partei (MNDP) im Jahr 1996 sei es dann erstmals zu größeren Auswechslungen von Beamten gekommen. Dieser Prozess habe weniger im Zusammenhang mit einer bloßen Machtsicherung gestanden. Vielmehr habe die MNDP die Verwaltung als noch immer kommunistisch beherrscht angesehen. Die Entlassungen seien somit als antikommunistische Reaktion zu verstehen.

Trotz unterschiedlicher Erklärungen für das Entstehen der politischen Neubesetzung der Verwaltung, sind sich Professor Batsukh und Herr Tsanjid einig, dass der mit Regierungswechseln einhergehende Personalaustausch eine zentrale Hürde für die Stabilisierung des Landes darstellt. Eine Lösung des Problems bestünde deshalb darin, Expertenwissen nachhaltig in der Verwaltung zu binden, eine langfristig von politischen Mehrheiten unabhängige Verwaltung zu schaffen und einen Beamtenstab heranzuziehen, der sich zuerst dem Rechtsstaat und der gesamten Gesellschaft, und erst in zweiter Linie der politischen Führung gegenüber verpflichtet fühle. Positiv zu beurteilen wäre eine transparente Verwaltung, die Regelgebundenheit staatlichen Handelns und eine damit verbundene größere Rechtssicherheit für den Bürger.

### Fazit

Die Problemanalyse hat bestimmte Merkmale und Dynamiken herausgearbeitet, die Ansätze für Lösungen aufzeigen können.

Ausgangspunkt einer Lösung wäre ein Konsens zwischen den beiden großen mongolischen Parteien. Durch den immer wiederkehrenden Austausch von Beamten hat sich eine Legitimation

durch Gewohnheit entwickelt. Verabschiedet das Parlament mit der Mehrheit einer Partei ein Gesetz zur Reform der Verwaltung, wird dies von der jeweiligen Opposition als Festigung des aktuellen Vorteils verstanden. Eine Verwaltungsreform muss deshalb von beiden großen Parteien, der Demokratischen Partei (DP) und der Mongolischen Volkspartei (MVP), gemeinsam getragen werden. Nur so kann dem gegenseitigen Vorwurf der „illegitimen“ Festigung kurzzeitiger Vorteile entgangen werden. Zum anderen würde damit eine Gelegenheit geschaffen, um das eigentliche Problem anzugehen: Das Fehlen eines überparteilichen Beamtenkorps, das sich zuallererst Gesetzen und Verwaltungsregeln verpflichtet fühlt und entsprechend ausgebildet ist. Das Problem des Beamtenaustauschs ist darüber hinaus Teil eines viel grundlegenden Mangels: dem Fehlen eines strategischen roten Fadens, einer von allen politischen Kräften gemeinsam getragenen Entwicklungsvision für das Land.

Im Rückblick scheint insbesondere die Einführung des New Public Managements im Widerspruch zu grundlegenden Prinzipien des ursprünglich zentraleuropäisch orientierten Verwaltungsmodells zu stehen. Die eigentlich positive Absicht einer effizienteren und serviceorientierteren Verwaltung hat unter den konkreten politischen Bedingungen der mongolischen Transformationsperiode zu einer weitreichenden Politisierung der Verwaltung geführt. Als junge, sich entwickelnde Demokratie, in der sich Prozesse ständig änderten und eine regelgebundene Verwaltungstradition noch nicht gefestigt war, wurde die mongolische Verwaltung deshalb anfällig diese neue Art der Politisierung. Nur durch ein gemeinsames Verständnis der beiden großen Parteien DP und MVP über die Bedeutung eines professionellen Beamtenapparates und dessen Gemeinwohlorientierung könnte der fatale Kreislauf eines ständigen personellen Austausches unterbrochen werden.

\* Leon Fleischer studiert „Politik, Verwaltung und Internationale Beziehungen“ und war von Oktober bis Dezember 2017 Praktikant im Länderbüro Mongolei der Konrad-Adenauer-Stiftung.