

## BERICHTE / REPORTS

## Verfassungsreform in der Mongolei steigert Resilienz des politischen Systems

Von *Dietrich Nelle*\*

**Abstract:** This report sheds light on the history, process and content of the fundamental reform of the Mongolian Constitution, a remarkably genuine piece of legislation carved out after the peaceful revolution of 1990 having undergone now a fundamental overhaul for the first time. Leaving behind decades of Soviet-influenced structures, the constitutional text of 1992 had succeeded in gaining a high level of trust for a democratically structured Mongolia. However, during almost three decades in operation, weaknesses had become evident. These included, in particular, the governments' lack of stability and of its capacity to act as well as a significant loss of prestige for the other central pillars of the state system. This mainly concerned the Parliament and its Members, but also to a very large extent the President of the Republic and the judiciary. Key issues in the discourse also included the participation of the population in the income from the country's resource wealth and the protection of its natural resources, as well as the weak structures at the municipal level. These fields were then also the subject of a strongly participatory reform process. The constitutional amendments reflect the underlying pressure to act. Thus, the new provisions strengthen the government's capacity to act, the independence of the judiciary as well as local self-government, while the dominant position of Parliament is being reduced and also the President of the Republic is losing essential powers. A full translation of the amendments into German is attached as an appendix.

\*\*\*

\* *Dr. Dietrich Nelle*, Dr. jur., Ministerialdirigent im Bundesministerium für Bildung und Forschung. Das Manuskript wurde im Juli 2020 abgeschlossen. Der Verfasser war von 1998-2001 für die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (heute giz) in den Ministerien für Justiz bzw. für Auswärtige Angelegenheiten der Mongolei als Ansprechpartner von Projekten der Zivil- und Wirtschaftsreform bzw. der internationalen Handelspolitik tätig. Seit 2001 ist er zudem Mitglied des Beirats der Deutsch-Mongolischen Gesellschaft. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

## A. Überzeugender Start in die postsozialistische Zeit

Die in der Mongolei derzeit geltende Verfassung von 1992 (Töriin medecelel<sup>1</sup> 1992, Nr. 3) ist nach denjenigen von 1924, 1940 und 1960 erst die vierte in der Geschichte der Mongolei.<sup>2</sup> Zu ihren Erfolgsgeheimnissen gehört, dass der Ausarbeitung im Jahr 1992 ein kurzer, aber intensiver Prozess vorausging.<sup>3</sup> Nach den ersten demokratischen Wahlen im Juli 1990 wurde der Entwurf in nur 15 Monaten verabschiedet. Dazu wurden die Verfassungen von über 100 Staaten geprüft (insbesondere Frankreich, USA, Deutschland und Österreich), rund 200.000 Einzelschläge erwogen, der fertige Entwurf in einer internationalen Konferenz zur Diskussion gestellt und sodann in einem zweistufigen parlamentarischen Verfahren detailliert überarbeitet. Die im Verfassungsprozess heftig umstrittenen zentralen Fragen der Staatsstruktur konnten dabei weitgehend konsensual entschieden werden.<sup>4</sup> Dieses Vorgehen sicherte dem letztendlich verabschiedeten Text eine hohe Akzeptanz und bildete die Grundlage dafür, dass in den fast 30 Jahren ihrer Geltung eine Änderung erst das zweite Mal überhaupt erfolgte.

Allerdings bedeutete das eklektizistische Vorgehen auch, dass sich der finale Text weder an ein in sich konsistentes Gesamtmodell der Staatsstruktur anlehnen konnte noch die Wechselwirkung der diversen Einzelentscheidungen vollständig reflektiert werden konnte, noch auch in kontrovers gebliebenen Punkten letztlich klare Entscheidungen getroffen wurden. So entstand eine originelle Gestaltung, die im Lichte der zwischenzeitlich gesammelten Erfahrungen mit der aktuellen Reform erstmalig grundlegend neu justiert wird. Die

- 1 Zur Transkription von in der mongolisch-kyrillischen Schrift wiedergegebenen Begriffen hat sich bislang keine einheitliche Praxis durchgesetzt. Der vorliegende Text orientiert sich grundsätzlich an den Richtlinien der US-amerikanischen Library of Congress (<https://www.loc.gov/catdir/cpsol/romanization/nonslav.pdf>, zuletzt abgerufen am 1.9.2020). Zur Vermeidung von Missverständnissen wird jedoch bei Zitaten aus in einer westlichen Sprache verfassten Texten die vom jeweiligen Autor gewählte Transkription beibehalten. Dies führt beispielsweise dazu, dass der mongolische Buchstabe „x“ gelegentlich mit „h“ statt „kh“ transkribiert wird. Von einer Übertragung solcher Schreibungen in die in der Mongolistik etablierte wissenschaftliche bzw. in eine populärwissenschaftliche Transkription wurde bewusst abgesehen; zu Einzelheiten dieser Schreibungen vgl. *Hans-Peter Vietze*, Wörterbuch Mongolisch-Deutsch, 2. Aufl. Leipzig 1998, S. 17 ff.
- 2 Zur Vorgeschichte und Entwicklung vgl. *Alan J.K. Sanders*, Mongolia's New Constitution: Blueprint for Democracy, *Asian survey* 32/6 (1992), S. 506 ff. sowie die im Auftrag von UNDP verfasste ausführliche Studie des Hauptautors der Verfassung von 1992, *Enhbaatar Chimid*, in *Enhbaatar Chimid et al.*, Assessment of the Performance of the 1992 Constitution of Mongolia, Ulaanbaatar s.a. (2018), S. 68 ff., *Saranuuya Terenbaltavyn*, Verfassung als Grundlage für staatliches Handeln – Garant für Stabilität oder Spielball der Mächtigen?, *Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit (AMEZ)* 23 (2018), S. 31 ff., zur Entwicklung in der sozialistischen Epoche vgl. *Dietrich Nelle*, Rechtliche Transformationsprozesse in der Mongolei von der Zeit Dschingis Khans bis zum Ende des Sozialismus, *ASIEN* 89 (2003), S. 38 ff.
- 3 Chimid et al., Fn. 3, S. 4 ff., 11 ff.
- 4 *M. Steven Fish*, Mongolia: Democracy Without Prerequisites, *Journal of Democracy* 9/3 (1998), S. 127 ff., 129.

Mongolei erweist sich damit ein weiteres Mal als ein interessantes Reallabor möglicher staatsrechtlicher Gestaltungen.

Die 1992 gefundene Balance zwischen den staatlichen Gewalten war stark durch die Eindrücke der damaligen Transformationssituation geprägt. So wurde ein Präsidialsystem nach US-amerikanischen oder französischem Vorbild in der Diskussion zwar durchaus erwogen,<sup>5</sup> zumal der seinerzeitige Präsident Ochirbat ein weithin geschätztes Rollenmodell für ein solches System verkörperte. Er entstammte zwar der sozialistischen Nomenklatur, zeichnete sich aber gleichermaßen durch einen klaren Reformwillen wie Bereitschaft und Fähigkeit zu einer offenen, vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Opposition aus. Doch überwog damals die Sorge, dass mit einem starken Präsidenten ein erneutes Abkippen in autoritäre Strukturen zu sehr erleichtert werden könnte. Aus den gleichen Gründen war es ebenso ausgeschlossen, die Handlungsfähigkeit der Regierung zu privilegieren.<sup>6</sup> Sie wurde vielmehr einer ungewöhnlich intensiven Kontrolle durch das Parlament (Großer Staatskhural) unterworfen. Für diese Gestaltung sprach zudem, dass die Verfassungsgeber so an die Verfassungen von 1940 und 1960 anknüpfen und damit bei allem Reformeifer auch bewahrende Elemente realisieren konnten.<sup>7</sup>

Allerdings zeigte schon der Diskussionsprozess, dass das Parlament seinerseits als großes und damit wenig handlungsfähiges Gremium kaum aus sich heraus in der Lage sein würde, die notwendigen Reformen mit der notwendigen Stringenz voranzutreiben. Anstatt eines rein parlamentarischen Systems wurde deshalb eine semi-präsidentielle Struktur gewählt. In dieser sollte der Staatspräsident als Identifikationsfigur für den weiteren Transformationsprozess wirken und zudem als Hüter der Ideale der friedlichen Revolution ein Gegengewicht gleichermaßen gegenüber der Regierung wie dem Parlament bilden. Deshalb wurden auch ihm starke Kompetenzen zugebilligt. Demgegenüber war das Vertrauen in die als professionell schwach und der Exekutivgewalt hörig diskreditierte Justiz schwach ausgeprägt.<sup>8</sup> Als Garant einer rechtstaatlichen Entwicklung wurde deshalb u.a. ein von der traditionellen Justiz vollständig getrennter Verfassungsgerichtshof („Tssets“) als neues Staatsorgan etabliert<sup>9</sup> sowie ein gleichermaßen komplexer wie unkonkret beschriebener Kontrollmechanismus für das traditionelle Justizwesen normiert.<sup>10</sup>

Das damit konzipierte System vielfältiger *checks and balances* erwies sich alsbald als sehr effektiv, insofern als Parlament, Staatspräsident und Verfassungsgerichtshof die ihnen zugeordneten Aufgaben mit großem Engagement annahmen und sich darin auch als durchaus organisationsstark erwiesen. Die Kehrseite zeigte sich allerdings ebenso bald in einem

5 Chimid et al., Fn. 3, S. 66 ff., 89 ff.

6 Ebd., S. 98 ff.

7 Ebd., S. 68 ff.

8 *Munkhsaikhan*, Towards Better Protection of Fundamental Rights in Mongolia: Constitutional Review and Interpretation, Nagoya 2014, S. 89.

9 *Rosalind Dixon/Tom Ginsburg*, Comparative Constitutional Law in East Asia, Cheltenham 2014, S. 63 ff.; *Munkhsaikhan*, Rn. 9, S. 65 ff.

10 Chimid et al., Fn. 3, S. 106 ff.

ausgeprägten Konkurrenzdenken dieser Institutionen, welches in einen anhaltenden Verfassungsstreit zwischen Parlamentariern, Staatspräsident und Verfassungsgerichtshof mündete. Um die Jahrtausendwende kulminierte dieser in drei Kernpunkten, nämlich dass erstens der Staatspräsident für sich das Recht durchgesetzt hatte, vom Parlament gewählten Kabinettsmitgliedern nach freiem Ermessen die Ernennung zu verweigern, dass zweitens der Verfassungsgerichtshof das Innehaben eines Regierungsamtes für unvereinbar mit der Mitgliedschaft im Parlament erklärt hatte sowie dass sich drittens die Quorenregelung im Staatsparlament zu einer äußerst wirksamen Waffe der Parlamentsminderheit entwickelt hatte, indem sie durch einfaches Fernbleiben von Abstimmungen Vorlagen der Mehrheit jederzeit blockieren konnte.<sup>11</sup> Das Parlament reagierte darauf, indem es in einem von der damaligen Parlamentsmehrheit und der Opposition gemeinsam getragenen Änderungspaket erstens das Vetorecht des Präsidenten bei der Regierungsbildung beseitigte, zweitens die Vereinbarkeit von Regierungsamt und Parlamentsmandat wiederherstellte und drittens das Quorum auf die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten reduzierte (Töriin medeel 2000, Nr. 47). Nachdem der Verfassungsgerichtshof diese Änderungen aus formalen Gründen für unwirksam erklärt hatte, behandelte nach einer zwischenzeitlichen Parlamentsneuwahl die neue Parlamentsmehrheit diese Entscheidung des Verfassungsgerichts anfänglich ihrerseits als rechtsunverbindlich, die Verfassungsänderungen also als in Kraft befindlich. Nach einem neuerlichen Verfassungsgerichtsurteil wurden dann jedoch die Verfassungsänderungen in ihrem exakten ursprünglichen Wortlaut erneut eingebracht und verabschiedet, wobei zuletzt auch ein Veto des Staatspräsidenten überstimmt wurde. Diese in klarem Kontrast zum Vorgehen bei der Ausarbeitung der Verfassung selbst stehende Verfahrensweise führte zu einer geringen Akzeptanz der Neuerungen, welche den sieben eingeführten Änderungen den Spitznamen der „sieben Abrissbirnen der Verfassung“ eintrug.<sup>12</sup>

Obwohl es danach fast zwei Jahrzehnte lang zu keinen weiteren Verfassungsänderungen kam, war damit die Szene für anhaltende Reformdiskussionen bereitet.

## B. Partizipativer Prozess der Verfassungsreform

Der Druck für eine Korrektur der in fast einem Viertel Jahrhundert des Bestehens der Verfassung zutage getretenen Schwächen führte dazu, dass die bei den Wahlen des Jahres 2016 erdrutschartig erfolgreiche heutige Regierungspartei die Verfassungsreform zu einem zentralen Wahlversprechen machte. Im Vordergrund standen dabei die Teilhabe der Bevölkerung am Rohstoffreichtum des Landes, die Stärkung der Verantwortlichkeit und Stabilität der staatlichen Institutionen sowie die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

- 11 *Dietrich Nelle*, Chronik der Rechtsentwicklung – Mongolei, Wirtschaft und Recht in Osteuropa 2001, S. 155.
- 12 *Gunbileg Boldbaatar*, What changes to the Constitution are currently under consideration? Bericht vom Melbourne Forum 2017, Ulaanbaatar 2017, [https://law.unimelb.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/2657061/Mongolia-Boldbaatar.pdf](https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0009/2657061/Mongolia-Boldbaatar.pdf) (zuletzt abgerufen am 26.7.2020).

Zur Vorbereitung der Reform setzte das Parlament einen Sonderausschuss ein.<sup>13</sup> Dieser Ausschuss wurde von einem nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürgerrat unterstützt, der seine Vorschläge auch veröffentlichte.<sup>14</sup> Ferner konsultierte der Ausschuss zahlreiche Regierungsstellen zu möglichen Änderungen. Als Ergebnis wurde dem Parlamentssprecher im Juni 2017 ein erster Entwurf übergeben und veröffentlicht. Im weiteren Verlauf führte das Parlament mehrere Anhörungen durch, holte insgesamt über 300.000 Bürgeranmerkungen ein, welche ebenfalls veröffentlicht wurden, und organisierte mehrere wissenschaftliche Konferenzen. Zu der auf dieser Grundlage fortgeschriebenen Fassung wurden nochmals verschiedene Regierungsstellen konsultiert und im April 2019 eine neue Entwurfsfassung als Grundlage für die formalen Parlamentsberatungen vorgelegt, welche abschließend in einem Referendum bestätigt werden sollte. Hierzu wurde eine neue Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Rechtsexperten gebildet und der Entwurf in einer Reihe dezentraler Veranstaltungen erneut diskutiert.

In der Schlussphase der Beratungen nahm die Härte der Diskussion massiv zu. So legte im Juli 2019 der Staatspräsident überraschend einen eigenen Entwurf vor, der auf eine Umwandlung des politischen Systems in eine Präsidialdemokratie abzielte. Auch die Hauptoppositionspartei formulierte eigene Änderungsvorschläge, die u.a. auf die Stärkung der Position des Ministerpräsidenten sowie die Wiederherstellung eines Elements der Proportionalwahl im Wahlrecht abzielten und die abschließende Billigung durch ein Referendum ablehnten. Eine gemischte Arbeitsgruppe unter Beteiligung auch des Staatspräsidenten und des Ministerpräsidenten erbrachte keine Annäherung hinsichtlich der Anliegen des Staatspräsidenten. Die Vorschläge der Opposition wurden hingegen von einer weiteren Arbeitsgruppe teilweise übernommen, jedoch nicht in dem bedeutsamen Punkt der Wiedereinführung eines gemischten Wahlrechtssystems.<sup>15</sup>

Im Oktober 2019 beugte sich das Parlament der ablehnenden Position des Präsidenten gegenüber dem vom Parlament für die Verabschiedung der Verfassungsreform angestrebten Referendum und finalisierte die Reform im parlamentarischen Verfahren. Dies geschah nicht zuletzt, um in einem hinreichenden Abstand zu den für Juni 2020 geplanten Parla-

- 13 Hierzu und zu den folgenden Schritten vgl. *Munkhsaikhan Odonkhuu*, Mongolia's Long Participatory Route to Constitutional Reforms, Constitutionnet, 20.1.2020, <http://constitutionnet.org/news/mongolias-long-participatory-route-constitutional-reforms> (zuletzt abgerufen am 26.7.2020); sowie (in mongolischer Sprache) die umfangreichen Materialien auf der entsprechenden Webseite des mongolischen Parlaments: <http://forum.parliament.mn/projects/612> (zuletzt abgerufen am 1.9.2020).
- 14 Dazu *James Fishkin/Gombojav Zadanshatar*, Deliberative Polling for Constitutional Change in Mongolia: An Unprecedented Experiment, www.constitutionnet.org, 20.9.2017, <http://constitutionnet.org/news/deliberative-polling-constitutional-change-mongolia-unprecedented-experiment> (zuletzt abgerufen am 1. September 2020).
- 15 Vgl. *Johann C. Fuhrmann*, Geplante Verfassungsreform, KAS Mongolei, Oktober 2019 mit einer deutschen inoffiziellen Übersetzung einer fortgeschrittenen Entwurfsfassung Stand 12. 9.2019, <https://www.kas.de/de/web/mongolei/publikationen/einzeltitel/-/content/geplante-verfassungsreform> (zuletzt abgerufen am 26.7.2020).

mentswahlen den Weg frei zu machen. Der Staatspräsident beugte sich dann seinerseits dem eindeutigen Mehrheitswillen und unterzeichnete die Vorlage am 26.11.2019, dem 95. Jahrestag des Inkrafttretens der ersten mongolischen Staatsverfassung. Die Änderungen sind zum 25.5.2020 in Kraft getreten.<sup>16</sup>

### C. Stabilisierung des Regierungshandelns

Zu den größten Schwachpunkten der bisherigen Verfassungslage gehörte die geringe Stabilität der Regierungen. Obwohl diese sich meist auf überwältigend klare Mehrheitsverhältnisse im Parlament stützen konnten, erwiesen sie sich als häufig von kurzer Dauer. So hat die Mongolei in den 30 Jahren seit der friedlichen Revolution insgesamt 16 Regierungswechsel erlebt.<sup>17</sup>

Deshalb kann es nicht verwundern, dass eines der wichtigsten Ergebnisse der Verfassungsreform die deutliche Stärkung der Stellung des Premierministers ist. Sofern es dieser als Mehrheitsführer nach einer gewonnenen Wahl versteht, die Mehrheit für seine Wahl hinter sich zu versammeln, hat er eine starke Stellung inne. Auf eine Nominierung durch den Staatspräsidenten kommt es nach der Reform nur noch in Ausnahmefällen an (Art. 25.2). Insbesondere erhält er künftig selbst die Verantwortung für die Zusammensetzung seiner Regierungsmannschaft. Der einmal gewählte Premierminister konsultiert künftig nur noch das Parlament und den Staatspräsidenten bezüglich seiner Personalauswahl, muss aber nicht mehr für jede einzelne Position eine gesonderte Abstimmung im Parlament überstehen, das Risiko eines Vetos seitens des Präsidenten in Betracht ziehen, sowie überdies auch noch befürchten, dass die einmal Berufenen nach Überspringen dieser Hürden später doch wieder mit einfacher Mehrheit abberufen werden (Art. 38.4). Vielmehr genügt es künftig, einmalig die Zustimmung des Parlaments zu Struktur und Zusammensetzung seiner Regierung zu erlangen (Art. 25.3). Die Beschränkung der Zahl der Minister mit Parlamentsmandat auf vier (Art. 39.1) könnte nach deutschem Verständnis als eine Schwächung der Verankerung der Regierung im Parlament verstanden werden. Auf derselben Linie war bei der Diskussion der Verfassung von 1992 erwogen worden, nur Inhaber eines Parlamentsmandats als Minister zuzulassen. Bei der geringen Anzahl von 76 Mandaten insgesamt ermöglichte jedoch die Kumulation von Ministeramt und auf dem Wege des Mehrheitswahlrechts errungenem Parlamentssitz eine erhebliche Machtkonzentration verbunden mit dem Anreiz, diese Stellung dann auch für eine Bevorzugung des eigenen Wahlkreises zu nutzen und so die mit der Erringung des Parlamentsmandats verbundenen Aufwendungen zu refinanzieren.

Der Stabilität künftiger Regierungen wird jedoch zugutekommen, dass eine Abberufung des Premierministers nur noch mit der gesetzlichen Mehrheit der Parlamentsmandate mög-

16 Veröffentlicht Töriin medeeteil (Mongolisches Gesetzesblatt) Nr. 45 vom 28.11.2019.

17 Vgl. die bis 2016 reichende Auflistung der ersten 12 Regierungswechsel bei Chimid et al., Fn. 3, S. 110.

lich sein wird, allerdings weiterhin ohne dass dafür ein konstruktives Misstrauensvotum erforderlich wäre (Art. 43.1). Ein solches Vorgehen ist für die Parlamentarier zudem mit dem Risiko verbunden, dass es zu Neuwahlen kommt, wenn nicht binnen von 30 Tagen die Wahl eines neuen Premierministers gelingt. Ein Rücktritt des Premierministers bedeutet zugleich auch den Rücktritt der gesamten Regierung (Art. 43.2). Der Premierminister kann im Übrigen seinerseits Abstimmungen über Regierungsvorlagen mit der Vertrauensfrage verbinden und damit die Abgeordneten vor die Wahl der Zustimmung zu einem Vorhaben, für welches ansonsten die Mehrheit gefährdet wäre, und dem Risiko einer vorzeitigen Parlamentsauflösung zu stellen (Art. 44). In der französischen Verfassungspraxis hat sich dies als ein ausgesprochen wirksames Instrument zur Durchsetzung kritischer Regierungsvorhaben erwiesen.

#### D. Beschränkung der Befugnisse des Staatspräsidenten

Die dem Staatspräsidenten im alten Verfassungssystem zugeschriebene Stellung als drittes Machtzentrum neben Parlament und Regierung führte nicht zu der erhofften Stärkung von politischer Kohärenz und Langfristorientierung, sondern zeigte vielmehr eine zu diesen Zielen gegenläufige Wirkung. Dies beruhte nicht nur darauf, dass die zeitlich versetzten Wahlperioden von Parlament und Staatspräsident mehrfach zu Kohabitationen unterschiedlicher Lager in der Mehrheitsverantwortung in Parlament und Regierung einerseits und im Präsidialamt andererseits zwangen. Vielmehr bewirkte die Kombination von weitreichenden Blockademöglichkeiten des Präsidenten mit nur geringen autonom auszuübenden Exekutivfunktionen, dass der Präsident zu einem extensiven Gebrauch der gegebenen Blockademöglichkeiten<sup>18</sup> zwecks eigener Profilierung neigte,<sup>19</sup> zumal, wenn er die Wiederwahl für eine zweite Amtszeit anstrebte.

Im Zuge der Reformdiskussion war der amtierende Präsident mit seinem Versuch einer Stärkung des Präsidentenamtes gescheitert und musste vielmehr eine deutliche Schwächung seiner Position hinnehmen. Der neue Art. 33.4 verbietet konsequenterweise, ihm von der Verfassung nicht selbst verliehene Funktionen auf gesetzlichem Wege zu übertragen. Zudem wurde die bisher gegebene Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl zugunsten einer Verlängerung der Amtszeit von 4 auf 6 Jahre gestrichen (Art. 33.4). Damit verbindet sich die Hoffnung, dass dadurch eine stärker langfristig ausgerichtete Orientierung der Politik insgesamt bewirkt werden kann und die entfallene Möglichkeit einer Wiederwahl den Präsidenten von der Notwendigkeit befreit, bei seinem Agieren eine anstehende Wiederwahl im Auge behalten zu müssen. Es besteht jedoch Konsens, dass die gewählte Formulierung bedeutet, dass sich der amtierende Präsident im kommenden Jahr letztmalig einer Wiederwahl für die dann bereits 6-jährige nächste Amtsperiode stellen darf.

18 Chimid et al., Fn. 3, S. 105 ff.

19 Vgl. zum aktuellen Präsidenten *Johann C. Fuhrmann/Sukhbat Baatar/Johanna Stendal*, Ein Jahr Präsident Battulga – eine Zwischenbilanz, KAS Länderbericht Mongolei, Ulaanbaatar 2018.

### E. Vertrauensverlust des Parlaments und Rückbau seiner überragenden Stellung

Die mit einer starken Position ausgestatteten Parlamentsabgeordneten standen immer wieder im Fokus heftiger Verfassungsdiskussion. Im Zuge der Verfassungsreform wurde ihre Stellung deshalb kritisch hinterfragt.

Das Wahlrecht als zentraler Schlüssel für die parlamentarischen Kräfteverhältnisse war dabei praktisch von Anfang an Gegenstand intensiver Reformbemühungen, obwohl es auch unter schwierigen Bedingungen regelmäßige demokratische Regierungswechsel ermöglichte. Zwar bestand in der Zivilgesellschaft ein breiter Konsens, dass sich das bei den letzten Wahlen geltende reine Mehrheitswahlrecht nicht bewährt habe, da es einen erheblichen Anreiz bot, dass sich finanzstarke Abgeordnete mit einem starken Ressourceneinsatz Mandate sichern konnten und nach der Wahl das Wohl ihres Wahlkreises (und ihre damit häufig zusammenhängenden eigenen wirtschaftlichen Interessen) über das gesamtstaatliche Interesse stellten. Doch fehlte im Parlament selbst lange Zeit der Wille und die Kraft zu einer Änderung. Erst die das Land traumatisierenden Ereignisse nach den Wahlen im Jahr 2008 brachten einen Umbruch. Nachdem damit das Mehrheitswahlrecht zu einer gravierend verzerrten Abbildung der Stimmenanteile in Parlamentssitzen geführt hatte, kam es zu Vorwürfen der Wahlfälschung und gewalttätigen Auseinandersetzungen mit Toten, bis schließlich für mehrere Tage der Ausnahmezustand ausgerufen werden musste.<sup>20</sup> Als Konsequenz daraus wurde kurz vor Ablauf der Legislaturperiode für die folgenden Wahlen 2012 ein Mischsystem etabliert, nach welchem zwei Drittel der Mandate in jeweils mehrere Mandate umfassenden Wahlkreisen, wie bereits nach der demokratischen Wende anfänglich praktiziert, und ein Drittel in einer landesweiten Proportionalwahl zu vergeben waren.<sup>21</sup> Im Jahr 2016 erklärte dann allerdings wenige Wochen vor den anstehenden Wahlen das Verfassungsgericht überraschend die proportionale Wahl von Abgeordneten für verfassungswidrig, woraufhin das Parlament die entsprechenden Bestimmungen kurzerhand aus dem Wahlgesetz strich, so dass überdies die Einteilung der Wahlkreise innerhalb kürzester Frist neu vorgenommen werden musste. Dabei wurde auch noch auf ein System mit Wahlkreisen umgestellt, in welchen jeweils nur ein Mandat zu vergeben war.<sup>22</sup> In der Zivilgesellschaft wurde dies als Komplott der beiden großen Parteien und des Verfassungsgerichts zu Lasten neuer politischer Strömungen wahrgenommen.

Zum Ansehensverlust des Parlaments trug überdies ein massiver Korruptionsskandal bei, den ein kurz vor den Präsidentschaftswahlen im Mai 2017 veröffentlichter Audiomit-

20 Renate Bormann, Wahlen und Ausnahmezustand 2008, Ulaanbaatar 2008, im Internet verfügbar unter (zuletzt abgerufen am 26.07.2020): <http://www.mongolei.de/news/2008juli2.htm>.

21 Zu weiteren Einzelheiten vgl. Dietrich Nelle, Schwerpunkte der Rechtsentwicklung - Mongolei, JOR (2012), S. 150.

22 Zu den Einzelheiten vgl. OSZE, Mongolia Parliamentary Elections 29 June 2016 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau 2016, Sarantuya Terenbaltavyn/Batmunkh Tsevelmaa, Wahlrechtsreform und Wirtschaftskrise – Die Mongolei nach den Parlamentswahlen, in Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit (AMEZ) 19 (2016), S. 25 ff.

schnitt auslöste.<sup>23</sup> Danach sollen führende Repräsentanten der jetzigen Regierungspartei kurz vor dem erwarteten Wahlsieg ihres Kandidaten versucht haben, hohe Staatsämter gegen namhafte Geldbeträge zu verkaufen. Kurz darauf erschütterte ein weiterer Korruptionsskandal das Land. Zahlreiche politische Amtsträger hatten persönlich oder mittelbar über Verwandte oder Vertraute von zinsvergünstigten Krediten aus dem zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen aufgelegten Staatsfonds profitiert. Allein 43 der 76 Mitglieder des Nationalparlaments sollen davon betroffen sein. Dies führte u.a. zum Rücktritt dreier Minister sowie weiterer hoher Funktionsträger. In der Regierungspartei kam es zu erheblichen internen Spannungen, die zur Abwahl des Fraktionsvorsitzenden sowie des einflussreichen Parlamentspräsidenten führten. Parallel dazu kam es auch in der größten Oppositionsfraktion zu einer Spaltung, in deren Konsequenz diese im Nationalparlament ihren Fraktionsstatus verlor.<sup>24</sup>

Vor diesem Hintergrund erklärt es sich, dass die im Zuge der Novelle erfolgende Beschneidung von Kompetenzen des Staatspräsidenten die Balance nicht zugunsten des Parlaments verschiebt. In der aktuellen Reform muss vielmehr auch das Parlament eine Beschränkung bisheriger Kompetenzen und eine auch insoweit gestärkte Rolle der Regierung hinnehmen.

Dies betrifft zunächst das bereits geschilderte Machtmittel der Vertrauensfrage sowie die entfallene Möglichkeit einer Sanktionierung einzelner Kabinettsmitglieder. Gravierender noch dürfte aber die Beschränkung des Budgetrechtes als eines der traditionellen Kernrechte eines jeden Parlamentes wiegen. Nach der neuen Verfassung darf das Parlament die Summe der geplanten Ausgaben bzw. das geplante Haushaltsdefizit gegenüber dem von der Regierung eingebrachten Entwurf nicht erhöhen. Nur innerhalb dieser Grenzen darf das Parlament künftig Verschiebungen vornehmen (Art. 25.1 Ziff. 7). Dies ist eine Reaktion auf die Wahrnehmung, dass das Mehrheitswahlrecht in der Vergangenheit dazu geführt hatte, dass Abgeordnete vorrangig darauf bedacht waren, staatliche Mittel in ihre Wahlkreise zu lenken. Dadurch entstand ein erhebliches Haushaltsdefizit und die Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien auf nationaler Ebene wurde erschwert.<sup>25</sup>

Das Initiativrecht für neue Rechtssetzungsakte liegt wie bisher gleichermaßen beim Staatspräsidenten, der Regierung und jedem einzelnen Abgeordneten. Abzuwarten bleibt die durch die Novelle neu hinzugefügte Einschränkung dieser Berechtigungen durch einen

- 23 *Johann C. Fuhrmann*, Regierungskrise in der Mongolei, KAS-Länderbericht Mongolei, Ulaanbaatar 2018, <https://www.kas.de/documents/252038/2984145/Regierungskrise+in+der+Mongolei.pdf/11b6e413-0a34-5a93-673b-ff87a4ac6566?version=1.0&t=1543580847427> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020).
- 24 *Renate Bormann*, Kein Ende der politischen Krise in Sicht, Neues aus der Mongolei vom 19.11.-16.12.2018, Ulaanbaatar 2018, <http://www.mongolei.de/news/2018DEZ1.htm> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020).
- 25 *Munkhzul/Ariunbold*, Amendment to Constitution or revised social contract, Montsame, 29.5.2020, <https://montsame.mn/en/read/227041> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020).

Gesetzesvorbehalt (Art 26.1). Hierin könnte ein Hebel für das Parlament liegen, seine Stellung gegenüber dem Staatspräsidenten und der Regierung wieder zu stärken.

Das mongolische Parlament tagt auch künftig in zwei jährlichen Sitzungsperioden nach angelsächsischem Vorbild. Deren Mindestdauer wird durch die Novelle wieder von 50 Sitzungstagen auf eine Mindestdauer von 75 Sitzungstagen angehoben, wie sie bereits von 1992 bis 2001 gegolten hatte (Art. 27.2).

Für die Beschlussfähigkeit des Parlaments gilt weiterhin ein Quorum der Anwesenheit von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitglieder. Für Gesetzes- und sonstige Parlamentsbeschlüsse gilt dieses Quorum künftig grundsätzlich ebenfalls, während bisher insofern eine Mehrheit der Anwesenden genügte (Art. 27.6).

Erhebliche Bedeutung könnte die neue Bestimmung gewinnen, die eine Amtsenthebung von Abgeordneten nicht nur im Falle von Straftaten ermöglicht, sondern auch bei nicht näher konturierten Verstößen gegen die Verfassung und Verletzung des Amtseides (Art. 29.3). Auch hier ist das Bestreben erkennbar, in der Vergangenheit beobachteten Amtsmissbräuchen entgegenzuwirken.

Eine gewisse Stärkung der Minderheitenrechte im Parlament bedeutet die Möglichkeit, auf Antrag von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Parlaments parlamentarische Sonderausschüsse zur Begleitung bestimmter Fragen einzusetzen (Art. 28.2).

Eine Auflösung des Parlaments ist weiterhin grundsätzlich nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder möglich (Art. 22.2). Zusätzlich hat der Staatspräsident das Parlament künftig aufzulösen, wenn das Parlament keinen neuen Premierminister innerhalb einer Frist gewählt hat, welche im Falle einer Neuwahl 45 Tage nach Einreichung eines Wahlvorschlages durch den Staatspräsidenten und im Falle des Rücktritts des bisherigen Premierministers entsprechend 30 Tage beträgt (Art. 22.3). In beiden Fällen sind innerhalb von 10 Tagen Neuwahlen auszuschreiben (Art. 22.4).

Im Wahlrecht sind Änderungen des Wahlgesetzes nunmehr im letzten Jahr vor den nächsten Wahlen untersagt (Art. 21.4).

## **F. Unantastbarkeit der staatlichen Einheit bei Volksabstimmungen**

Elemente direkter Demokratie haben in der Mongolei bislang keinerlei praktische Bedeutung. Von den bei der Ausarbeitung der Verfassung intensiv diskutierten Regelungen der Verfassung von 1992 zur Durchführung von Referenden wurde bislang kein Gebrauch gemacht. Die bisherigen Regelungen bleiben im Zuge der Novelle auch im Wesentlichen unverändert. Aus Furcht vor einer Abspaltung rohstoffreicher Teilgebiete werden lediglich Referenden untersagt, welche die Unabhängigkeit und territoriale Integrität der Mongolei in Frage stellen (Art. 25.1 Ziff 1.16).

## G. Mehr Transparenz der Parteien

Das instabile Parteiensystem der Mongolei gilt als wichtiger Schwachpunkt des politischen Systems. Es wird die Gefahr gesehen, dass wirtschaftliche Interessen starken Einfluss auf die politische Willensbildung gewinnen. Die Novelle versucht dem entgegenzusteuern, indem sie politische Parteien zu umfassender Transparenz hinsichtlich ihrer Einnahmen und Ausgaben verpflichtet. Darüber hinaus sollen weitergehende Regelungen in einem entsprechenden Gesetz erfolgen (Art. 19.3). Erwartet wird von diesem Gesetz u.a. eine verbesserte staatliche Parteienfinanzierung. Ein wesentlicher Einschnitt für die Gründung von Kleinstparteien steht 2028 bevor, also gegen Ende der übernächsten Legislaturperiode.<sup>26</sup> Ab dann soll nämlich für die Gründung einer neuen politischen Partei die Unterstützung von mindestens einem Prozent der Wahlberechtigten erforderlich werden (Art. 19.2), so dass bislang vor allem kurz vor Wahlterminen beliebte Abspaltungen erschwert werden. Nach den aktuellen Zahlen würde dies bedeuten, dass statt der derzeit erforderlichen 801 Unterschriften von Wahlberechtigten künftig über 20.000 benötigt werden.

## H. Stärkung der Unabhängigkeit des angeschlagenen Justizwesens

Die mongolische Justiz stand trotz der wiederholten Anstrengungen im Laufe der vergangenen Jahrzehnte immer wieder in der Kritik. Im Gefolge der bereits geschilderten Korruptionsskandale der Jahre 2017/18 sowie im März 2019 aufgetauchter Folttervorwürfe gegen Justizangehörige ergriff der Staatspräsident während einer außerordentlichen Sitzung des Parlaments im März 2019 unvermittelt die Initiative zu Gesetzesänderungen, welche erhebliche Eingriffe in den Personalkörper des Justizwesens ermöglichten, dem er Untätigkeit bei der Aufarbeitung der Korruptionsskandale vorwarf.<sup>27</sup> Unmittelbar darauf wurden die neuen Möglichkeiten dann auch genutzt, um die Leiter der Antikorruptionsbehörde und dessen Stellvertreter, den Generalstaatsanwalt und einen seiner Stellvertreter, sowie wenig später den Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, fünf weitere Richter des obersten Gerichts sowie 12 andere Richter aus ihren Ämtern zu entfernen. International wurde dies verbreitet als Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit des Landes gewertet. Vor diesem Hintergrund stand im Zuge der Verfassungsreform der starke Einfluss des Staatspräsidenten auf das Justizwesen, der eigentlich die Justiz vor tagespolitischen Einflussnahmen durch Regierung und Parlament schützen sollte, massiv in der Kritik.

Vor diesem Hintergrund verfestigt die Novelle zunächst die bestehenden Justizstrukturen. Der dreistufige Gerichtsaufbau mit Kreis- bzw. Hauptstadtbezirksgerichten auf der un-

26 Art. 3 des Einführungsgesetzes zu den Verfassungsänderungen vom 28.11.2019, Töriin medeelen (Mongolisches Gesetzesblatt) 2019, Nr. 45.

27 *Johann C. Fuhrmann/Jan-Stephan Henning*, Die jüngste mongolische Justizreform – Droht das Ende der Gewaltenteilung? KAS Länderbericht Mongolei, Ulaanbaatar 2019, <https://www.kas.de/documents/268650/268699/L%C3%A4nderbericht+zur+Justizreform.pdf/f7ae3d11-b287-b853-2473-0b5b9a120518?version=1.0&t=1566465136085> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020).

teren Ebene, Aimag-Gerichten bzw. dem Hauptstadtgericht auf der mittleren Ebene und dem Obersten Gerichtshof an der Spitze sowie seiner Gliederung in die drei Zweige der Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit erhalten Verfassungsrang. Alle Verfahren stehen unter der Aufsicht des Obersten Gerichtshofs (Art. 48.1).

Zudem wird die zuletzt stark eingeschränkte Hoheit der Justiz über sie betreffende Personalentscheidungen wieder gestärkt. Eine zentrale Rolle nimmt hier der Oberste Richterrat ein. Während er anfänglich bis 1996 und nochmals von 2002 bis 2013 unter Führung des Obersten Gerichtshofs stand und auch in der Phase seiner Leitung durch das Justizministerium von 1996 bis 2002 vergleichsweise wenig politisiert war, änderte sich dies mit der Stärkung der Einflussrechte des Staatspräsidenten ab 2013. Die Novelle trifft vor diesem Hintergrund eine Reihe von Vorkehrungen zur Wiederherstellung der Unabhängigkeit der Justiz (Art. 49.5). Eine wichtige Schutzmaßnahme gegen politische Manipulationen besteht in der Vorgabe, dass künftig die Hälfte des Justizrates durch die Richterschaft selbst zu wählen ist. Allerdings wird das dafür zu beachtende Verfahren ebenso offen gelassen wie die Ausgestaltung des für die Bestellung der anderen Hälfte des Gremiums vorgesehenen offenen Auswahlverfahrens. Durch die Fixierung der Gesamtzahl des Gremiums auf 10 und die weitere Bestimmung, dass der Vorsitzende des Gremiums aus dessen Mitte zu wählen ist, werden zudem Umgehungsmöglichkeiten eingeschränkt. Die auf vier Jahre ohne Möglichkeit einer Wiederwahl festgelegte Amtszeit stärkt die Unabhängigkeit der Mitglieder. Eine weitere Sicherung gegen politische Einflussnahmen besteht darin, dass der Justizrat dem Obersten Gerichtshof rechenschaftspflichtig gemacht wird. Die konkreten Aufgaben und Befugnisse sind allerdings nicht durch die Verfassung festgeschrieben, sondern durch einfaches Gesetz zu bestimmen.

Daneben wird ein Disziplinarausschuss eingerichtet (Art. 49.6), der über disziplinarische Sanktionen und die Entlassung von Richtern zu befinden hat. Auch hier bleibt die Ausgestaltung der einfachen Gesetzgebung überlassen, wobei überdies für die Zusammensetzung des neuen Gremiums verfassungsrechtliche Vorgaben fehlen. Bedeutsam ist allerdings, dass mit dieser Einfügung die im März eingeführte Möglichkeit der Abberufung von Richtern durch eine politische Entscheidung des vom Staatspräsidenten geleiteten Nationalen Sicherheitsrat wieder entfallen ist.

Letztlich bleibt jedoch die bereits bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1992 im Kern unterbliebene grundlegende Abwägung zwischen der Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz durch deren Schutz vor politischer Einflussnahme einerseits und der Gewährleistung der Rechtstreue des Justizapparates andererseits auch weiterhin auf Ebene der Verfassung ungelöst.<sup>28</sup>

28 Chimid et al., Fn. 3, S. 106 ff.

## I. Vorsichtiger Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung

Die Verfassungsnovelle lässt den grundsätzlichen Verwaltungsaufbau bestehend aus Kantonen (Bag) bzw. Hauptstadtquartieren (Khoroo) als Basisebene, Landkreisen (Sumon) bzw. Stadtvierteln (Durag) sowie Distrikten (Aimag) bzw. der Hauptstadt Ulaanbaatar als Zwischenebenen sowie der zentralstaatlichen Ebene unangetastet (Art. 57.1). Damit wird die im 20. Jahrhundert etablierte und noch bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1992 heftig diskutierte und hauptsächlich aus pragmatischen Gründen unangetastet gelassene Struktur<sup>29</sup> trotz erneuter Forderungen nach einer funktionalen Überarbeitung ein weiteres Mal fortgeschrieben. Auch der Auftrag der Verfassung von 1992, die Rolle der Städte und Gemeinden auf der darunterliegenden Ebene zu regeln, bleibt im Kern uneingelöst. Die Novelle bringt aber zumindest eine Öffnung in diese Richtung, indem sie zusätzlich zum bisherigen Verfassungstext bestimmt, dass das Parlament auf Vorschlag der Regierung in diesen Gebietskörperschaften belegenen Dörfern und Städten Verwaltungsfunktionen übertragen darf (Art. 57.2). Noch im Laufe des Jahres 2020 soll geprüft werden, den Städten Erdenet und Darkhan jeweils Aimag-Status zu verleihen und auch die Rechtsstellung der Dörfer und Gemeinden einfachgesetzlich neu zu regeln.<sup>30</sup> Bis zur Ausbildung einer weiteren Verwaltungsebene unterhalb der bisherigen Kantone bzw. Hauptstadtquartieren dürfte gleichwohl noch ein weiter Weg zurückzulegen sein.

Über Veränderungen der Grenzen von Gebietskörperschaften entscheidet nach wie vor das Parlament der Zentralebene, jedoch sind die betroffenen Körperschaften dafür nicht mehr unmittelbar vorschlagsberechtigt. Vielmehr wird das Vorschlagsrecht der Regierung der Zentralebene zugewiesen, welche die lokalen Vorschläge berücksichtigt (Art. 57.3). Den Bürgervertretungen der verschiedenen Ebenen wird zudem das Recht der Vermögensverwaltung sowie der Festlegung von Steuersätzen im Rahmen der gesetzlichen Regelungen (Art. 59.2) übertragen. Besonderheiten können gesetzlich geregelt werden (Art. 59.3).

## J. Naturschutz und Teilhabe am Ressourcenreichtum als Staatszielbestimmungen

Wie kaum eine andere politische Frage haben die Entwicklung des Rohstoffsektors und die daraus folgenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Konsequenzen die mongolische Innenpolitik bewegt.<sup>31</sup> Gegenwärtig sind fast 3.000 Lizenzen aktiv, welche fast 5 % des gesamten Staatsgebiets betreffen und über die Lizenzgebühren einen erheblichen Teil

29 Chimid et al., Fn. 3, S. 12 ff., 136 ff.

30 Art. 2 des Einführungsgesetzes zu den Verfassungsänderungen vom 28.11.2019, Töriin medeekl (Mongolisches Gesetzesblatt) 2019, Nr. 45.

31 Dietrich Nelle, Rohstoffpolitik der Mongolei im Spannungsfeld der Interessen, Wirtschaft und Recht in Osteuropa (2015), S. 165 ff., 198 ff., zu den wirtschaftlichen Aspekten *Manuela Lagrange*, Makro- und mikroökonomische Folgen des Rohstoffbooms in der Mongolei, Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 60 (2016), Heft 1-2, <https://doi.org/10.1515/zfw-2016-0027> (zuletzt abgerufen am 1.9.2020).

des Staatsbudgets finanzieren.<sup>32</sup> Die Verfassungsänderung adressiert diese Situation prominent, ohne dabei allerdings praktisch relevante Änderungen vorzuschreiben. Die Novelle sieht eine langfristige Strategie vor, die das Eigentum aller Mongolen an strategisch relevanten Bodenschätzen sicherstellt. Gewinne aus dem Rohstoffexport sollen über einen Nationalen Ressourcenfonds zur Verbesserung der Lebensbedingungen eingesetzt werden. Die Bürger müssen über die Umweltauswirkungen des Rohstoffabbaus informiert werden (Art. 6.2).

## K. Ungewisse Zukunft

Die Verfassungsreform bildet den Schlusspunkt eines 11-jährigen Diskussionsprozesses. Sie greift wichtige, lange erfolglos vorgetragene Kritikpunkte auf. Ihrer Akzeptanz dürfte der außergewöhnlich sorgfältige Vorbereitungsprozess mit einer beeindruckend breiten Bürgerbeteiligung ebenso zugutekommen wie die Bereitschaft der politischen Elite, nach harten Auseinandersetzungen wieder aufeinander zuzugehen und gemeinsam getragene Lösungen zu finden. Vor allem die Stärkung der Regierung und das Zurückdrängen der Einflussmöglichkeiten des Staatspräsidenten dürften sich positiv auf eine stärker als bisher längerfristig orientierte Ausrichtung der Politik auswirken. Wie bereits bei der Ausarbeitung der Ursprungsfassung der Verfassung wurde der letztendlich erreichte Konsens allerdings um den Preis erkauft, dass die Verfassung ungeachtet aller Fortschritte in wesentlichen Punkten auch weiterhin unklar und lückenhaft und damit anfällig für Streit bleibt. Für die längerfristigen Wirkungen dürfte es deshalb darauf ankommen, ob die neu gefundene Kultur des Miteinanders der zentralen staatlichen Institutionen, so wie das Land nach der friedlichen Revolution schon einmal gestartet war, auch über die jetzt anstehenden Parlamentswahlen Bestand haben wird oder ob die nach wie vor vorhandenen Umgehungs- und Blockademöglichkeiten genutzt werden, um in dysfunktionale Praktiken der letzten Jahre zurückzufallen. Die Chancen für eine stärkere Resilienz des politischen Systems sind jedenfalls gestiegen.

## L. Epilog

Ein erster Bewährungstest erwartete die neue Verfassung bereits wenige Wochen nach ihrem Inkrafttreten. Am 24.6.2020 erfolgten die Wahlen für ein neues Staatsparlament. Dabei musste der Staatspräsident, der versucht hatte, unter Verweis auf die Corona-Krise eine Verschiebung der Wahlen zu erreichen, eine erneute politische Niederlage hinnehmen. Die Wahlen galten im Vorfeld als offen und waren von einer ungewöhnlich hohen Zahl von Bewerbungen unabhängiger Kandidaten und Gruppierungen geprägt. Kritikpunkte betrafen vor allem das die beiden großen politischen Kräfte bevorzugende, nur ein halbes Jahr vor den Wahlen etablierte Wahlsystem sowie die Verhaftung von gleich sieben Kandidaten vor

32 *Baljmaa T.*, There are 2789 mining permits nationwide, Montsame, 22.1.2020, <https://www.montsame.mn/en/read/213513> (zuletzt abgerufen am 1.9.2020).

allem aus beiden großen politischen Lagern während des laufenden Wahlkampfes, ein Novum in der mongolischen Politik.<sup>33</sup> Nach einem gleichwohl eher ruhigen Verlauf des Wahlkampfes stellte die mit fast 74 % ungewöhnlich hohe Wahlbeteiligung eine erfreuliche Überraschung dar. Nach Bekanntgabe der Ergebnisse gab es zwar eine Reihe von Einsprüchen, die zu einer vollständigen Nachzählung sämtlicher Stimmen führte, ohne dass dabei aber substantielle Unregelmäßigkeiten festgestellt werden konnten.<sup>34</sup> Auf dieser Grundlage kann als ein erstes Zwischenergebnis festgehalten werden, dass die Verfassungsänderungen die Bindungen der Wählerschaft an das demokratische System der Mongolei nicht nur nicht geschwächt, sondern dieses offensichtlich eher gestärkt haben.

Die zweite Überraschung dieser Wahlen bestand in den Ergebnissen.<sup>35</sup> Die Regierungspartei, welche die Wahlen von 2016 mit einem erdrutschartigen Sieg gewonnen hatte und welche lange Zeit als sicherer Verlierer der anstehenden Wahlen gegolten hatte, verlor zwar einige Mandate, erzielte jedoch gleichwohl eine erdrückende Mehrheit von 62 der insgesamt 76 zu vergebenden Sitze. Demgegenüber konnte die Hauptoppositionspartei zwar einige Sitze hinzugewinnen, blieb aber mit nunmehr 11 Mandaten parlamentarisch weiterhin marginalisiert und verbuchte insgesamt auch nur kaum mehr als halb so viele Stimmen wie die Regierungspartei. Auf Unabhängige und neue Gruppierungen entfielen sogar nur drei Mandate. Dieses Ergebnis ist umso bemerkenswerter, als es das bisherige Muster beständiger Wechsel zwischen Regierung und Opposition durchbricht. Für diese für viele Beobachter überraschende Bestätigung der bisherigen politischen Kräfteverhältnisse waren sicherlich der politische Erfolg der maßgeblich von der Regierung betriebenen Verfassungsänderung und das große Parteien begünstigende Wahlrecht förderlich. Mindestens ebenso gewichtig erscheint jedoch ein weiteres Bündel von Umständen: Die erfolgreiche Bekämpfung der Corona-Krise, die im Unterschied zur Opposition große Geschlossenheit der Regierung, das Aufstellen einer Vielzahl junger, von den Affären der letzten Jahre unbelasteter

- 33 Johann C. Fuhrmann/Max Duckstein, Parteien zwischen Corona und Korruption - Die Mongolei vor den Parlamentswahlen, Länderbericht KAS Mongolei, Ulaanbaatar 2020, <https://www.kas.de/documents/252038/7938566/Die+Mongolei+vor+den+Parlamentswahlen.pdf/7757d875-d69c-4e18-9ad0-82acc81130fb?version=1.0&t=1591873790227> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020); Byambajav Dalaibuyan/Julian Dierkes, Can Mongolia's elections shun democratic backsliding?, Easasiaforum, 22.6.2020, <https://www.easasiaforum.org/2020/06/22/can-mongolias-elections-shun-democratic-backsliding/> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020).
- 34 China Global Television Network, Mongolian President orders recount of parliament election ballots, CGTN, 27.6.2020, <https://news.cgtn.com/news/2020-06-27/Mongolian-president-orders-recount-of-parliament-election-ballots-RFfLbz8eWl/index.html> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020).
- 35 Die detaillierten Ergebnisse wurden in mongolischer Sprache auf der Webseite der mongolischen Wahlkommission veröffentlicht: <https://www.gec.gov.mn/blog/2862> (zuletzt abgerufen am 27.7.2020), eine ausführliche Zusammenstellung in englischer Sprache bringt auch *Baljmaa T.*, 2020 Election: Ruling Mongolian People's Party wins 62 of 76 parliament seats, Montsame, 25.06.2020, <https://www.montsame.mn/en/read/229612> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020).

Kandidaten und der landesweit starke Einsatz der Parteiführung dürften ebenfalls maßgeblich zu diesem Ergebnis beigetragen haben.<sup>36</sup>

Bemerkenswert ist, dass sich der Machtverlust der klassischen Eliten in erstaunlicher Parallelität hierzu auch darin spiegelte, dass eine Reihe lange Zeit stockender Prozesse gegen gleich mehrere führende, der Korruption bezichtigte Politiker inzwischen in kurzer Taktfolge in Verurteilungen zu teils hohen Haftstrafen mündete.<sup>37</sup>

Trotz des Anlass zu Hoffnung gebenden Zwischenstandes bleibt auch angesichts der enormen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen weiterhin abzuwarten, inwieweit die Verfassungsreform eine dauerhafte Stärkung des politischen Systems der Mongolei bewirken kann. Viel wird dabei davon abhängen, inwieweit es insbesondere den mit den letzten Wahlen neu in Ämter gekommenen jungen Politikern gelingen wird, eine neue politische Kultur zu etablieren.

### Verfassung der Mongolei – Änderungen durch die Verfassungsänderung 2019<sup>38</sup>

#### *Art. 6.2 [Natürliche Ressourcen]*

*2. Andere Grundstücke als Grundstücke, die den mongolischen Bürgern zu Eigentum zugeteilt wurden, sowie der Boden, seine Ressourcen, Wälder, Wasserressourcen und wildlebenden Tiere sind öffentliches Eigentum des Staates.*

*Die staatliche Politik zur Nutzung natürlicher Ressourcen beruht auf einer langfristigen Entwicklungspolitik, die darauf abzielt, das Recht jedes Bürgers zu gewährleisten, jetzt und in Zukunft in einer gesunden und sicheren Umwelt zu leben und die Erträge der Bodenschätze im Nationalen Wohlfahrtsfonds zu konzentrieren.*

*Die Bürger haben das Recht, über die Auswirkungen des Bergbaus auf die Umwelt durch das Recht auf sichere und gesunde Umwelt informiert zu sein.*

- 36 Hierzu und zum Vorstehenden vgl. insbesondere *Johann C. Fuhrmann/ Max Duckstein*, Erdrutschsieg für die Mongolische Volkspartei, Länderbericht KAS Mongolei, Ulaanbaatar 2020, <https://www.kas.de/de/web/mongolei/laenderberichte/detail/-/content/erdrutschsieg-fuer-die-mongolische-volkspartei> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020); *Renate Bormann*, Wahlen zur Großen Staatsversammlung 2020, Neues aus der Mongolei vom Juni 2020, Ulaanbaatar 2020, <http://mongolei.de/news/2020JUN.htm> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020); Baljmaa T., Fn. 36; *Boldsaikhan Sambuu*, Here's how an unpopular ruling party swept Mongolia's June elections, Washington Post, 7.7.2020, <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/07/07/heres-how-an-unpopular-ruling-party-swept-mongolia-june-elections/> (zuletzt abgerufen am 26.07.2020).
- 37 Eine kleine Auswahl ist zusammengestellt bei *Mongol.tech*, Mongolia is putting its ex Prime Ministers behind bars, gepostet auf <https://mongol.tech/mongolia-is-putting-its-ex-prime-ministers-behind-bars/> (zuletzt abgerufen am 10.8.2020).
- 38 Veröffentlicht Töriin medeel (Mongolisches Gesetzesblatt) Nr. 45 vom 28.11.2019. Eigene Übersetzung des Verfassers unter Berücksichtigung der Übersetzung einer Vorfassung bei *Johann C. Fuhrmann*, Geplante Verfassungsreform, KAS Mongolei, Oktober 2019 mit einer deutschen inoffiziellen Übersetzung einer fortgeschrittenen Entwurfsfassung Stand 12.9.2019, gepostet auf <https://www.kas.de/de/web/mongolei/publikationen/einzelartikel/-/content/geplante-verfassungsreform> (zuletzt abgerufen am 26.7.2020).

*Das Gesetz legt die Rechtsgrundlagen für die Erschließung strategisch wichtiger Mineralvorkommen nach dem Grundsatz fest, dass die natürlichen Ressourcen in den Händen der Menschen liegen und dass deren Nutzen weitgehend den Menschen zugutekommt.*

*Art. 19 [Parteien]*

*1. Eine Partei wird gemäß Artikel 16.10 der Verfassung gegründet und verfolgt eine auf die nationale Ebene ausgerichtete Politik.*

*2. Eine Partei wird von mindestens einem Prozent der wahlberechtigten Bürger der Mongolei gebildet.<sup>39</sup>*

*3. Die innere Ordnung der Partei muss demokratischen Grundsätzen entsprechen, und die Quellen von Vermögen und Einkommen müssen für die Öffentlichkeit transparent sein. Die Organisation und das Verfahren der Parteien, ihre Finanzierung und die Bedingungen für die finanzielle Unterstützung durch den Staat werden gesetzlich festgelegt.*

*Art. 21.4 [Wahlverfahren]*

*4. Das Verfahren für die Wahlen zum Großen Staatskhural wird gesetzlich festgelegt. Es ist verboten, das Gesetz über Parlamentswahlen innerhalb eines Jahres vor den regulären Wahlen zum Großen Staatskhural zu verabschieden oder zu ändern.*

*Art. 22.2 - 4*

*2. Der Große Staatskhural kann mit den Stimmen von mindestens zwei Dritteln aller Mitglieder des Großen Staatskhural seine Auflösung beschließen, wenn er seine Amtsübung als unmöglich ansieht und aus den gleichen Gründen kann der Präsident in Absprache mit dem Sprecher des Großen Staatskhural vorschlagen, sich mit den Stimmen von mindestens zwei Dritteln aller Mitglieder des Großen Staatskhural aufzulösen.*

*3. Wählt der Große Staatskhural innerhalb von fünfundvierzig Tagen, nachdem der Präsident dem Großen Staatskhural zum ersten Mal einen Vorschlag für die Wahl des Premierministers gemäß Artikel 39.2 der Verfassung vorgelegt hat, oder innerhalb von dreißig Tagen nach einem Rücktritt des Premierministers gemäß Artikel 43.1 der Verfassung keinen neuen Premierminister, löst der Präsident den Großen Staatskhural auf.*

*4. Der Große Staatskhural beruft innerhalb von zehn Tagen nach der Entscheidung gemäß den Absätzen 2 oder 3 dieses Artikels Neuwahlen ein. Der Große Staatskhural behält seine Befugnisse bis zur Vereidigung der neu gewählten Mitglieder.*

*Art 25.1 Ziff. 6, 7, 16 [Befugnisse des Parlaments]*

*Der Große Staatskhural kann aus eigener Initiative jedwede innere und auswärtige Staatsangelegenheit behandeln und ist für die folgenden Aufgaben und Entscheidungen ausschließlich zuständig:*

39 Gemäß Art. 3 des Einführungsgesetzes zur Verfassungsänderung 2019 ((mongolisches Gesetzesblatt) Nr. 45 von 2019) tritt diese Bestimmung zum 1.1.2028 in Kraft.

...

1.6 die Ernennung, Ersetzung und Abberufung des Premierministers, ~~der Regierungsmitglieder~~<sup>40</sup> und anderer Gremien, welche gesetzlich dem Großen Staatskhural verantwortlich und rechenschaftspflichtig sind;

1.7 die Festlegung der staatlichen Finanz-, Kredit-, Steuer-, Geldpolitik-, der staatlichen Wirtschafts- und Sozialentwicklungspolitik und -richtlinien sowie die Genehmigung des Regierungsprogramms, des Staatshaushalts und des Rechenschaftsberichts der Regierung, die gemäß der Entwicklungs- und nationalen Sicherheitspolitik zu erstellen sind. Die Entwicklungspolitik und -planung ist nachhaltig auszurichten.

Die Struktur der Haushaltseinnahmen und Ausgaben kann im Zuge der Beratung des Staatshaushalts geändert werden. Das Parlament kann aber den Umfang der der Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Regierungsentwurf erhöhen.

Die Struktur, Verfahrensweise und Organisation der Unabhängigen Behörde zur Ausübung der öffentlichen Finanz- und Haushaltskontrolle werden gesetzlich festgelegt;

...

1.16 ... Die Mongolei darf keinen Versuch zulassen, ihre Unabhängigkeit und territoriale Integrität in Frage zu stellen, und es ist verboten, ein Referendum zu einem solchen Zweck abzuhalten.

...

Art. 26.1

1. Das Initiativrecht für Gesetzesvorhaben steht dem Präsidenten, den Mitgliedern des Großen Staatskhural und der Regierung zu, Rechtsvorschriften einzuleiten; Umfang und Grenzen dieses Rechts werden gesetzlich festgelegt.

Art. 27.2, 6, 7 [Dauer der Sitzungsperioden des Parlaments, Tagungs- und Abstimmungsmodus]

2. Ordentliche Sitzungen des Großen Staatskhural werden alle 6 Monate einberufen und dauern in jeder Sitzungsperiode mindestens 75 Arbeitstage.

6. Sitzungen des Plenums Generalversammlung und der Ständigen Ausschüsse des Großen Staatskhural sind bei Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder beschlussfähig. Sofern die Verfassung nichts anderes vorsieht, werden Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst.

Gesetze werden mit der Mehrheit aller Mitglieder des Großen Staatskhural verabschiedet, sofern die Verfassung nichts anderes bestimmt.

7. Die Mitglieder des Großen Staatskhural beraten und entscheiden in öffentlicher Sitzung. Eine geheime Abstimmung findet statt, wenn sie durch die Verfassung oder andere Gesetze vorgesehen ist oder wenn eine Mehrheit der anwesenden Mitglieder dies verlangt.

Art. 28.2 [Einsetzung von Ausschüssen]

40 Als gestrichen gekennzeichnete Einschub durch die Verfassungsänderung gestrichen, im Übrigen unverändert.

2. Beantragt mindestens ein Viertel der Mitglieder des Großen Staatskhural die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zur Überwachung bestimmter Fragen von öffentlichem Interesse im Zusammenhang mit der Umsetzung eines Gesetzes, richtet der Große Staatskhural einen solchen Ausschuss unter Beteiligung der Minderheit ein. Die Befugnisse, die Organisation und die Verfahren von ständigen und anderen Ausschüssen werden gesetzlich festgelegt.

Art. 29.3 [Amtsenthaltung von Parlamentariern]

3. Wenn ein Mitglied des Großen Staatskhural gegen die Verfassung verstößt, indem es seinen Eid bei der Ausübung seiner Befugnisse verletzt, ist dies ein Grund für seine Entfernung aus dem Großen Staatskhural. ...

Art. 30.2 [Wählbarkeit zum Staatspräsidenten]

2. Ein Bürger der Mongolei, der fünfzig Jahre alt ist, mindestens die letzten fünf Jahre im Land gelebt hat und aus der Mongolei stammt, kann einmalig für eine Amtszeit von sechs Jahren zum Präsidenten gewählt werden.

Art. 31.1, 7 [Aufhebung der Bestimmungen über die Zweistufigkeit der Wahl zum Staatspräsidenten und dessen einmalige Wiederwählbarkeit]

Art. 33.4 [Keine Erweiterung der Befugnisse des Staatspräsidenten durch Gesetz]

4. Der Präsident kann nur in dem in diesem Artikel angegebenen Umfang durch Gesetz Befugnisse übertragen erhalten.

Art. 39 [Zusammensetzung der Regierung]

1. Die Regierung besteht aus dem Premierminister und den weiteren Mitgliedern. Der Premierminister und höchstens vier weitere Regierungsmitglieder dürfen ein Mandat im Großen Staatskhural innehaben.

2. Premierminister ist, wer von einer Partei oder einem Parteienbündnis gewählt wurde, welche die Mehrheit der Sitze im Großen Staatskhural gewonnen hat; hat keine Partei oder Parteienbündnis die Mehrheit der Sitze gewonnen, schlägt die Partei oder Koalition, welche die meisten Sitze gewonnen hat, in Absprache mit anderen Parteien oder Koalitionen einen Kandidaten vor. Gelingt auch dies nicht, legt der Präsident dem Großen Staatskhural innerhalb von fünf Tagen einen Vorschlag für das Amt des Premierministers zur Wahl durch die Mehrheit im Großen Staatskhural vertretenen Parteien und Koalitionen vor.

3. Der mongolische Premierminister legt dem Großen Staatskhural in Absprache mit dem Präsidenten einen Gesetzesentwurf über die Struktur und Zusammensetzung der Regierung sowie deren Änderungen vor. Wenn der Premierminister innerhalb einer Woche keine Einigung mit dem Präsidenten erzielt, legt er die Angelegenheit dem Großen Staatskhural vor.

4. Ein Regierungsmitglied wird vom Premierminister nach Vorlage vor dem Großen Staatskhural und dem Präsidenten ernannt und entlassen. Ein Regierungsmitglied wird vor dem Großen Staatskhural vereidigt.

Art. 43 [Misstrauensvotum]

1. Verlangt mindestens ein Viertel der Mitglieder des Staates Großen Staatskhural den Rücktritt des Premierministers, nimmt der Große Staatskhural innerhalb von drei Tagen seine Beratungen dazu auf und trifft innerhalb von zehn Tagen eine Entscheidung. Wenn die Mehrheit der Mitglieder des Großen Staatskhural das Verlangen unterstützt, ist der Antrag auf Abberufung des Premierministers angenommen und innerhalb von 30 Tagen ist ein neuer Premierminister zu wählen.

2. Mit einem Rücktritt des Premierministers ist auch die Regierung insgesamt zurückgetreten.

Art. 44 [Vertrauensfrage]

1. Wenn der Premierminister einen Antrag zu bestimmten Fragen des Staatshaushalts oder der Staatspolitik mit einer Vertrauensfrage verbindet, prüft der Große Staatskhural diesen innerhalb von drei Tagen und entscheidet innerhalb von zehn Tagen mit der Mehrheit aller Mitglieder des Großen Staatskhural.

2. Wenn der Große Staatskhural die Vorlage annimmt, gilt dies als Ausspruch des Vertrauens gegenüber dem Premierminister. Wird die Vorlage nicht angenommen, gilt der Premierminister als zurückgetreten und es hat innerhalb von 30 Tagen eine Neuwahl des Premierministers zu erfolgen.

Art. 48.1 [Gerichtsaufbau]

1. Das Gerichtsaufbau besteht aus dem Obersten Gerichtshofs, den Aimag-Gerichten bzw. dem Hauptstadtgericht sowie den Sumon- und Zwischen Sumon-Gerichten bzw. in den Hauptstadtbezirken den Bezirksgerichten. Gerichte können ausschließlich für Straf-, Zivil- und Verwaltungsverfahren eingerichtet werden. Auch die besonderen Verfahren und Entscheidungen [der Untergerichte] stehen unter der Kontrolle des Obersten Gerichtshofs.

Art. 49.5, 6 [Generalrat der Justiz, Justizdisziplinarausschuss]

5. Fünf Mitglieder des Generalrates der Justiz werden von der Richterschaft gewählt und die anderen fünf Mitglieder offen ernannt. Sie üben ihr Amt für eine einmalige Periode von 4 Jahren aus; der Vorsitzende des Generalrates wird aus der Mitte seiner Mitglieder gewählt. Der Rechenschaftsbericht über die Aktivitäten des Rates im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Richter wird dem Obersten Gerichtshof vorgelegt. Die Organisation und die Verfahren des Rates, die Anforderungen an seine Zusammensetzung und das Verfahren für seine Ernennung werden gesetzlich festgelegt.

6. Der Justizdisziplinarausschuss wird gemäß den gesetzlich festgelegten Voraussetzungen und Verfahren tätig; er hat die Zuständigkeit für die Dispensierung oder Entlassung eines Richters und die Verhängung anderer Disziplinarmaßnahmen inne.

Art. 57.2,3 [Kommunale Selbstverwaltung]

2. Die Rechtsgrundlagen für die Selbstverwaltung und Organisation von Städten mit staatlichem und lokalem Rang in Verwaltungs- und Gebietseinheiten sowie Dörfern werden gesetzlich geregelt.

*Der Große Staatskhural entscheidet auf Vorschlag der Regierung über die Übertragung bestimmter Verwaltungsfunktionen auf Städte, Dörfer und sonstige Verwaltungs- und Gebietseinheiten.*

*3. Über Änderungen von Verwaltungs- und Gebietseinheiten entscheidet der Große Staatskhural auf Vorschlag der Regierung und dies auf der Grundlage der Vorschläge der örtlichen Bürger sowie unter Berücksichtigung der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur*

*Art. 59.2 [Bürgervertretungen]*

*2. Lokale Selbstverwaltungsorgane sind die Bürgervertretungen auf Ebene der Aimags [Distrikte] und der Hauptstadt, der Sumons [Kreise] und Hauptstadtbezirke sowie der Bags [Kantone] und Khoros [Stadtquartiere].*

*Aimag-, Hauptstadt-, Sumon- und Stadtbezirksvertretungen haben das Recht, Eigentum zu verwalten und Steuersätze innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen festzulegen.*

*Die Funktionen lokaler Selbstverwaltungsorgane und die Grundlage der Haushaltsbeziehungen können gesetzlich gemäß den Besonderheiten des wirtschaftlichen und sozialen Lebens des jeweiligen Gebiets festgelegt werden.*