

März 2024

Länderbericht

Länderbüro Mongolei

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



Digitalisierung als Chance auf Entwicklung

Stand der Digitalisierung der mongolischen Verwaltung

Viktor Frank, Margarita Gavrichkova

Volker Wissing, deutscher Bundesminister für Digitales und Verkehr (BMDV), besuchte Anfang März 2024 die Mongolei. Es ist sicherlich kein Zufall, dass Herr Wissing der erste Minister dieses Hauses ist, bei dem Digitales vor Verkehr im Namen steht. Die Ampelregierung widmet dem Bereich Digitale Innovationen und digitale Infrastruktur fast vier Seiten ihres Koalitionsvertrages. Die Mongoleireise des Bundesministers ist eine gute Gelegenheit, die mongolische Verwaltungsdigitalisierung näher anzuschauen, auch wenn das BMDV das Thema nicht federführend verantwortet. Die Frage, ob die deutsche Verwaltung seit dem Amtsantritt der Ampelregierung „digitaler und konsequent bürgerorientiert“¹ wurde, können die Leserinnen und Lesern für sich selbst beantworten.

Der Mensch im Mittelpunkt

Stephen Braim, Vorstand für Regierungsprogramme bei IBM Asien-Pazifik, schlug vor, E-Government als eine technologiegestützte Umgestaltung von Behördendiensten zu definieren. Dieses soll sich an den Bedürfnissen der Kunden und nicht an der Bequemlichkeit der Verwaltung orientieren. Im Vordergrund soll die Umgestaltung und nicht nur Automatisierung stehen.² Diesen Grundsatz macht sich auch die mongolische Regierung bei der Umsetzung ihrer Digitalisierungsstrategie zu eigen. Bolor-Erdene Battengel, die erste weibliche und die jüngste Vorsitzende der Kommunikations- und Informationstechnologiebehörde der mongolischen Regierung, erklärte: „Ich wollte die gesamte menschliche Interaktion zwischen der Bevölkerung und dem Staat abschaffen. Innerhalb von drei Monaten führten wir E-Mongolia ein, zunächst mit 181 Online-Diensten. Dann kam Covid-19, und wir nutzten den Lockdown geschickt, indem wir weitere Dienste hinzufügten, aber auch die Menschen ermutigten, sie zu nutzen. Am Ende des Lockdowns nutzten etwa 90 Prozent der Bevölkerung E-Mongolia, und 650 öffentliche Dienste waren verfügbar.“³

Digitalisierung als Teil der Entwicklungsstrategie

Das raue Klima, die immensen Entfernungen kombiniert mit einer kaum ausgebauten Straßeninfrastruktur und selten vorhandenen öffentlichen Transportmitteln waren die wesentlichen Treiber der mongolischen Digitalisierung. Die Mongolei ist, ähnlich wie Deutschland, um eine landesweite Angleichung der Lebensstandards bemüht. Dabei geht es nicht zuletzt um die Verhinderung von Landflucht. Mittlerweise lebt etwa die Hälfte der rund 3,4 Millionen mongolischen Bürgerinnen und Bürger in der Hauptstadt. Die andere Hälfte ist über eine Fläche, die der viereinhalbfachen Fläche des Bundesgebiets entspricht, verteilt. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse benötigt unter diesen Umständen innovative und wirtschaftliche Lösungen.

Die mongolische Regierung kombinierte die Digitalisierung der Verwaltung und der Wirtschaft mit dem Aufbau der notwendigen Infrastruktur. Bereits 2016 wurde mit dem landesweiten Ausbau der Glasfaserkabel begonnen. Seit einigen Jahren sind alle 330 mongolischen Kreiszentren mittel Glasfaser angeschlossen. Aktuell erfolgt der Anschluss aller verbleibenden Ortschaften, die oft nur aus einigen Häusern bestehen. Die generelle Verbesserung der Informations- und Kommunikationstechnologie-Infrastruktur erhöhte die Internetdurchdringung von ungefähr 65 Prozent im Jahr 2020 bis auf ca. 98 Prozent heute.⁴ Der hohe Grad der Internetverfügbarkeit erleichtert auch die Ausgabe von E-Signaturen an alle natürlichen und juristischen Personen. Dadurch sinken die Kosten für Papier, Druck, Transport und Lagerung von Dokumenten.

Digitale Vorgeschichte

Die Digitalisierung der mongolischen Verwaltung begann bereits vor über zehn Jahren. Die ersten innovativen Versuche ebneten den Weg für die aktuellen E-Government-Initiativen:

- › *E-Kiosk 2012*: Es wurden 108 E-Kioske in Ulaanbaatar und allen 21 Provinzzentren aufgestellt. Diese boten 13 Arten von Dienstleistungen von drei Regierungsorganisationen an, darunter Steueranfragen, Anfragen zum nationalen Personalausweis und Nebenkostenzahlungen.
- › *Online-Serviceportal 2015*: Das Serviceportal bot zunächst 25 Dienstleistungen von vier Organisationen an. Diese umfassten unter anderem Führerscheinanträge, Sozialdienste, Versicherungsdienstleistungen und die Fahrzeugzulassungen.
- › *"Check My Service"-Plattform 2016*: Die Plattform überwachte die Einhaltung der Vorschriften durch öffentliche Dienststellen und diente der Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen.

Die Digitalisierung wurde durch umfassende strukturelle Änderungen flankiert. Es wurden konsequent notwendige rechtliche und politische Rahmenbedingungen geschaffen. Besonders erwähnenswert sind hierbei:

- › *Ständiger Ausschuss für Innovation und Digitalpolitik im Parlament 2020*: Eine Institution, die eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der digitalen Agenda des Landes und der Überwachung der Umsetzung von digitalen Projekten spielt.
- › *Gesetze der digitalen Transformation 2021*: Die Gesetze regeln Themen wie die gemeinsame Nutzung offener Daten, den Schutz personenbezogener Daten, die Cybersicherheit, digitale Signaturen und digitale Vermögenswerte.
- › *Ministerium für digitale Entwicklung und Kommunikation 2022*: Das Ministerium ist für die Entwicklung und Umsetzung der digitalen Strategie des Landes sowie für die Förderung von Innovationen im Bereich der digitalen Technologien verantwortlich.

Das aktuelle Ergebnis der mongolischen Digitalisierungsstrategie ist das E-Mongolia-Portal. Es ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg der Mongolei zu einer „digitalen Nation“. Das Portal steht im Einklang mit der Vision 2030 für eine nachhaltige Entwicklung des Landes. Gemäß dieser Vision sollen bis dahin mindestens 85 Prozent der öffentlichen Dienstleistungen auf digitale Weise erbracht werden. Eine "digitale Nation" nutzt in mongolischer Interpretation die digitalen Technologien und Dienstleistungen umfassend und erleichtert damit ihrer Bürgerinnen und Bürgern das Leben.

E-Mongolia als Kern des digitalen Staates

Die Digitalisierung der mongolischen Verwaltung erfuhr durch die Einführung des E-Government-Dienstes „E-Mongolia“ im Jahr 2020, beschleunigt durch die COVID-19-Pandemie, einen bedeutenden Schub. E-Mongolia bietet allen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Unternehmen, einen zentralen elektronischen Zugang zu Behördendiensten über Web- und Mobilanwendungen. Der Dienst zielt auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Effizienzsteigerung sowie den Abbau von Bürokratie ab.

E-Mongolia ist ein innovatives barrierearmes System. Es ermöglicht den digitalen Zugriff auf behördliche Dienstleistungen von 59 Regierungsbehörden. Selbst bei komplexen bürokratischen Anliegen wie einer Baugenehmigung, kann der ganze Vorgang digital erledigt werden. Während des Prozesses können Informationen zu Dienstleistern, Stand des Antragsverfahrens, erforderlichen Unterlagen, häufig gestellten Fragen, Kosten, Bearbeitungszeit sowie alle notwendigen Kontaktinformationen online eingesehen werden.

E-Mongolia beweist mit 1,7 Millionen Nutzern und 36,5 Millionen erbrachten Dienstleistungen eine hohe Nachfrage und Effektivität. Durch die Nutzung des Systems hat die Bevölkerung bislang insgesamt 706,9 Milliarden MNT (etwa 193,7 Millionen EUR) an Kosten eingespart.⁵ Der Staat sollte ebenfalls von der Einführung von E-Mongolia finanziell profitieren. Es wurden Einsparungen von rund 57 Milliarden MNT (etwa 15,6 Millionen EUR) an Papier-, Porto-, Transport- und Treibstoffkosten sowie Personalausgaben einkalkuliert.⁶ Diese Mittel sollten wiederum in die neuen digitalen Technologien einfließen.

Die Wirtschaft soll auch durch die Digitalisierung entlastet werden. Ab November 2023 wurden 86 Arten von Dienstleistungen über die Plattform E-Business eingeführt. Sie vereinfacht den Austausch zwischen Unternehmen und Behörden und ermöglicht eine Registrierung von Unternehmen innerhalb von zwei Tagen. Zu den über die Plattform angebotenen Dienstleistungen gehören z.B. die Beantragung eines Namens für eine juristische Person, die Eintragung eines Verzeichnisses von Unternehmenseigentum oder der Erhalt elektronischer Zertifikate. Die transparentere Gestaltung und die Digitalisierung der Prozesse sowie der Bürokratieabbau sollen auch der Korruptionsbekämpfung in der Mongolei dienen.

Weitere digitalisierte Prozesse

Neben der Digitalisierung der Verwaltung durch die Einführung der Plattform E-Mongolia sind weitere Prozesse im Finanzbereich oder bei der medizinischen Versorgung digitalisiert worden. Zum Beispiel:

- › *E-Barimt*: Das System schreibt ein obligatorisches POS (Point of Sale) für alle Verkäufe und die Vergabe von singulären QR-Codes für jede ausgestellte Quittung vor. Durch das Einscannen des Codes mit einer App werden Verbraucherinnen und Verbrauchern bis zu 20 Prozent der auf der Rechnung ausgewiesenen Mehrwertsteuer erstattet. Zusätzlich nehmen sie mit jedem QR-Code automatisch an einer monatlichen Lotterie teil. Dadurch erhalten die Behörden zuverlässige Daten über die von Unternehmen erzielten Erlöse. Die Höhe der gezahlten Körperschaftssteuern kann damit auf Plausibilität geprüft werden. Die E-Barimt-Website ist mittlerweile die am dritthäufigsten besuchte Website in der Mongolei.⁷
- › *Elektronische Gesundheitsversorgung*: Seit 2019 können elektronische Rezepte ausgestellt werden. Seit 2021 sind digitale Patientenakten in Krankenhäusern vorhanden, auf die die Betroffenen jederzeit Zugriff haben. Eine spezielle App informiert ausführlich über jeden Zugriff auf die Akte. 2016 erfolgte die Einführung von DHIS2 (District Health Information System) und Telemedizin. Das DHIS2 dient der Sammlung, Verwaltung und Analyse der Gesundheitsdaten.⁸
- › *Sofortige Geldüberweisung*: Seit 2016 ist die sofortige Überweisung als Standardvorgang vorgeschrieben. Dies führte zu einer schnellen Verbreitung von fortschrittlichen und inklusiven digitalen Zahlungssystemen, jenseits der Kartenzahlung.

Digitalisierung ist kein Allheilmittel

Bislang konnte die Digitalisierungsstrategie der mongolischen Regierung nicht alle in sie gesteckten Erfahrungen erfüllen. Die erhofften Einsparungen bei den Personalkosten in der Verwaltung blieben aus, ungeachtet der zuvor genannten Zahlen. Die Anzahl der Staatsbediensteten nimmt auch in der Mongolei stetig zu. Es wird vermutet, dass dies nicht zuletzt auf innenpolitische Überlegungen zurückgeht, in denen die Staatsangestellten als sichere Wählerschaft betrachtet werden.

Die Reduzierung des Verkehrs in der mongolischen Hauptstadt Ulaanbaatar, die mit der flächendeckenden Einführung von E-Mongolia einhergehen sollte, wurde ebenfalls nicht erreicht. Zwar wurde die Anzahl der notwendigen Behördengänge erheblich reduziert, jedoch blieben die Menschen nicht einfach zu Hause. Elementare Stadtplanung und öffentlicher Nahverkehr können durch die Digitalisierung nicht ersetzt werden.

Die Reduzierung der Korruption durch die Vermeidung der persönlichen Kontakte und die Automatisierung von Verwaltungsprozessen ist schwer nachweisbar. Zahlreiche Korruptionsskandale insbesondere beim Rohstoffverkauf führen dazu, dass das Land seit 2016 im Corruption Perceptions Index (CPI) von Platz 72 (2015) auf Platz 121 (2023) gefallen ist. Ob der Ende 2023 digitalisierte Außenhandel mit Kohle zu einer merklichen Verbesserung des Ratings beitragen kann, ist derzeit noch offen.

Weitere Kritikpunkte betreffen die Datensicherheit und die Verwendung der Daten. Erfolgreiche Cyberangriffe inkl. Datenverlust blieben auch in der Mongolei nicht aus. Jedoch waren die Folgen nicht so weitreichend, dass die Digitalisierung in Gänze in Frage gestellt wurde. Mit der Verabschiedung des Cybersicherheitsgesetzes am 17. Dezember 2021 schuf die Mongolei mehrere thematische Behörden und Dienste.⁹

Hinsichtlich der Verwendung der Daten setzt die Regierung seit kurzem auf Transparenz und verpflichtet die staatlichen Stellen dazu, beim Datenzugriff die Betroffenen in Kenntnis zu setzen. Aktuell wird das System durch das Ministerium für digitale Entwicklung

vorangetrieben. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen künftig der Verwendung ihrer Daten erst zustimmen. Es bleibt abzuwarten, wie die tatsächliche Umsetzung ausgestaltet wird.

Lernen von den Besten

Bei der Digitalisierung der Verwaltung betritt die Mongolei kein Neuland, sondern profitiert von den Erfahrungen in dem Bereich führender Nationen, primär Estland. Insbesondere e-Estonia inspirierte die mongolische Digitalisierungsstrategie. Im Mittelpunkt der Kooperation steht die Zusammenarbeit mit der estnischen e-Governance Academy (eGA). Bei der eGA handelt es sich um eine Stiftung, die durch eine gemeinsame Initiative der estnischen Regierung, des Open Society Institute und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen gegründet wurde. Die eGA unterstützt die Mongolei bei der Entwicklung der technischen Infrastruktur, der Beschaffung und der Umsetzung von Maßnahmen zur Qualitäts- und Datensichersicherung.

Estland dient auch als Referenz bei der Datensicherheit. Die Mongolei setzt ebenfalls auf Dezentralisierung und unabhängige Systeme statt auf große zentrale Datenbanken. Dabei wird auf die Interoperabilität und Interkonnektivität der Systeme geachtet. Die Integrität der Daten wird durch die Verwendung der KSI-Blockchain-Technologie gewährleistet, die einen unabhängigen Datenaustausch und eine dezentrale Datenspeicherung ermöglicht. Die Plattform basiert auf Open Source. Das Once-Only-Prinzip sorgt zusätzlich dafür, dass alle Daten nur einmal gesammelt und Duplikate vermieden werden. Schließlich ermöglicht die Transparenz über Log-Dateien allen Einwohnern ihre persönlichen Informationen einzusehen und deren Verwendung zu prüfen.

Lektionen für Deutschland?

Laut dem E-Government Index der Vereinten Nationen steht Deutschland (Platz 22) besser dar als die Mongolei (Platz 74). Der direkte Vergleich von den für Bürger zugänglichen Online-Services wirft jedoch Fragen bzgl. der Aussagekraft dieses Rankings auf. Die Digital Government Citizen Survey der Boston Consulting Group scheint die subjektive Wahrnehmung vieler Bundesbürgerinnen und -bürger besser abzubilden. Bei der Frage nach der Zufriedenheit mit der digitalen Verwaltung befand sich Deutschland 2023 auf Platz 39 von 41.¹⁰

Die Begründungen für die verschleppte Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland sind vielfältig. Primär wird das langsame Tempo mit der föderalen Struktur des Landes und dem Datenschutz begründet. Das erste Argument muss akzeptiert werden. Dennoch ruft es die Frage nach einer möglichen Föderalismusreform 3.0 in Deutschland auf. Beim Thema Datenschutz scheint sich Deutschland selbst im Wege zu stehen. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass denselben EU-Datenschutzbestimmungen wie Deutschland unterliegende Estland als Referenzrahmen für die mongolische Digitalisierung dient.

Bei aller Kritik muss auch anerkannt werden, dass sich auch in Deutschland etwas tut. Die Einführung der BundID ist ein wichtiger und richtiger Schritt. Es bleibt abzuwarten, ob die Umsetzung gelingen und die Anzahl der geplanten Dienstleistungen den Erwartungen entsprechen wird. Dem Bundesminister für Digitales und Verkehr muss bei der Umsetzung des beachtenswerten Wahlvorgangs seiner Partei, „Digitalisierung first, Bedenken second“ viel Erfolg und Durchhaltevermögen gewünscht werden. Dies kann angesichts der Kürzung im Bundeshaushalt nicht als sicher gelten.

¹ Koalitionsvertrag 2021-25 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: Mehr Fortschritt
wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, zugegriffen 28 Februar
2024.

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

² Asian Development Bank. „Designing e-Government for The Poor“. *Adb.Org*. United Nations
publication, 2005, zugegriffen 21. Februar 2024.

<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159381/adb-e-gov-poor.pdf>.

³ Ortutay, Barbara. „Putting Mongolia on The Digital Map: Bolor-Erdene Battengel | AP
News“. *AP News*, 16. August 2023, zugegriffen 28. Februar 2024.

<https://apnews.com/article/politics-united-states-government-mongolia-business-democracy-8bbe1e4c707e9ff92bf81bf2921a15b7>.

⁴ „Internet - Mongolia“. Statista, 2024, zugegriffen 21. Februar 2024.

<https://fr.statista.com/outlook/co/digital-connectivity-indicators/internet/mongolia>.

⁵ „E-Mongolia Expands Services“, MONTSAME News Agency, 2023, zugegriffen 21. Februar
2024, <https://montsame.mn/en/read/331255>.

⁶ United Nations. „Statement by H.E. Mr. Enkhbold Vorshilov, Ambassador and Permanent
Representative to the United Nations“. 2022, zugegriffen 28. Februar 2024.

https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/11.0020/20221007/Ws8UxWtSQ6eX/Lq1sQb6paGKe_en.pdf.

⁷ De Gruben, C. „3 Things That Mongolia (Probably) Does Better Than the Rest of The World“.
linkedin.com, 2018, zugegriffen 21. Februar 2024. <https://www.linkedin.com/pulse/3-things-mongolia-probably-does-better-than-rest-world-de-gruben/>.

⁸ Tsagaankhuu, Amgalan, Damba und Zhang. „Estimating The Impacts of Hospitals’
Organisational and Geographical Characteristics on The Adoption of Health Information
Technology in Mongolian Hospitals“. *Journal Of Healthcare Engineering*, 10. Mai 2021

⁹ Law of Mongolia on Cyber Security, zugegriffen 29. Februar 2024,

<https://legalinfo.mn/en/edtl/16531350476261>.

¹⁰ Digital Government Citizen Survey, Boston Consluting Group: zugegriffen 04.März 2024,

<https://web-assets.bcg.com/81/0d/1f7eae994e27ad941daf3a47edc2/bcg-digital-government-survey-2023.pdf>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Viktor Frank
Leiter des Auslandsbüros Mongolei
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
<https://www.kas.de/de/web/mongolei>

viktor.frank@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen
von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter
gleichen Bedingungen 4.0 international“,
CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)