

Aufbruch in Raten

von Helmut Drüke

Die neuen osteuropäischen Mitgliedsländer der EU – wie auch Bulgarien und Russland – haben die Relevanz des Themas e-Government längst erkannt. Doch die Umsetzung weist große Unterschiede auf. Eine aktuelle Bestandsaufnahme.



In den letzten 15 Jahren ist die staatliche Verwaltung in den osteuropäischen Ländern unter dem Druck der Globalisierung, dem Übergang vom staatssozialistischen zum marktwirtschaftlichen System sowie der Annäherung an die Europäische Union einem tief greifenden Modernisierungsprozess unterworfen. Letztlich geht es um die Frage, inwiefern der Staat sich an die Spitze dieser Prozesse setzt oder

keiten und Herausforderungen des wechselseitigen Austausches und der Hilfestellungen durch Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu eruieren. Für die folgenden Beiträge in dieser Ausgabe von Kommune21 wurden daher neue EU-Mitgliedsländer wie Polen (Seite 38), Ungarn (Seite 44) und Estland (Seite 46) sowie ein Kandidat für 2007, nämlich Bulgarien (Seite 42), ausgewählt. Der einführende Beitrag versucht, einen vergleichenden Überblick

Hinsichtlich der Strategie haben alle Länder – die ersten wie Estland bereits Ende der 90er-Jahre, die Nachzügler erst 2002 – eine übergreifende Planung in Form von Einführungsplänen von e-Government, zumeist im Rahmen umfassender Strategien zur Informatisierung der Gesellschaft (Beispiele: e-Russia, e-Estonia, e-Polska), aufgesetzt und zum Teil auch bereits eine detaillierte entsprechende Gesetzgebung eingeleitet.



Europäische Union: Starker Zuwachs aus Osteuropa.

Teil des Problems ist, das im Fortbestand überkommener Strukturen und Verhaltensmuster besteht.

Von deutscher Seite gibt es ein großes Interesse daran, sich ein Bild vom gegenwärtigen Stand und den Perspektiven der IT-gestützten Verwaltungsmodernisierung zu verschaffen, auch um die Möglich-

zum Stand von e-Government und zu möglichen Handlungsfeldern des deutschen Kooperationsbeitrages zu geben.

Bezogen auf elektronische Dienstleistungen haben alle betrachteten Länder zumeist Angebote für Information und Kommunikation zur Verfügung gestellt. Die Ausnahme bildet Estland, das auch komplexe Transaktionen in der Sozialversicherung ermöglicht sowie die Arbeit der Nationalregierung mit Online-Diensten – beides unter Nutzung der digitalen Signatur – unterstützt.

Was die Länder sehr stark voneinander unterscheidet, ist die Umsetzung und Ausfüllung des gesetzten Rahmens. Ungarn, Polen oder die Tschechische Republik stehen hierbei erst am Anfang, Bulgarien hingegen hat im Jahr 2003 einen Aktionsplan zur Konkretisierung der allgemeinen e-Government-Strategie verabschiedet. In Russland sind ein Jahr nach Inkrafttreten des Programms e-Russia eine Reihe von Pilotprojekten (Telemedizin, Zoll, Vorbereitung der Online-Steuererklärung, Melderegister, e-Procurement, Portale für Regionen und andere mehr) in Gang gekommen. An der Spitze der post-sozialistischen Länder Osteuropas marschiert jedoch Estland, das sich auf dem weltweiten Spitzenniveau von zum Beispiel Finnland oder den USA bewegt.

Für alle hier betrachteten Länder gelten der unbeirrbar Modernisierungswille und das Vertrauen in die eigene Gestaltungskraft als unbedingte Stärken. Die Modernisierungsbewegung wird jeweils von einer engagierten und kenntnisreichen Expertenschicht angeführt. Diese Expertengruppe ist an zum Teil einflussreiche Kräfte in den Nationalregierungen angebunden, sodass beide Kreise zusammen eine Modernisierungselite bilden. Daneben besteht eine hohe Bereitschaft, mit externen Fachleuten zu kooperieren, was die Finanzbasis erweitern und das Lernen beschleunigen kann.

Die zweite Stärke, die besonders in Ländern wie Bulgarien, Ungarn und der Tschechischen Republik festgestellt werden kann, ist die hohe Qualifikation und Leistungsbereitschaft der einheimischen IT-Kräfte. Bekanntlich sind Software-Experten aus Bulgarien hinter Indien die begehrtesten Fachleute in Westeuropa und den USA.

Ein dritter Pfeiler ist die durchweg weit reichende Rahmengesetzgebung für e-Government (Signaturgesetz, öffentliche Sicherheitsinfrastruktur).

Zumeist fehlt in den Ländern derzeit eine eindeutige politische Verantwortung, mehrere Ressorts sind für jeweils spezifische Felder verantwortlich, ohne wiederum politisch effektiv koordiniert zu werden. Selbst dort, wo eine Ressortübergreifende Führung vorgesehen ist, wie mit dem e-Government-Regierungsausschuss in Bulgarien, fehlt diesen Gremien die politische Durchschlagskraft, um ein Wirrwarr von Zuständigkeiten und ein Ge-

gineinanderwirken der Interessen zu relativieren. Ausschlaggebend für die Kohärenz der Umsetzung ist vorläufig noch das persönliche beziehungsweise politische Gewicht der Minister gegenüber anderen Ressortchefs. Eine andere Variante repräsentiert Russland mit einer Vielzahl von zuständigen Behörden und Komitees, die Einzelaspekte des Programms e-Russia steuern. Hier ist eine übergreifende Führung zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu erkennen.

Die spezifische Variante der De-facto-Führung repräsentiert Polen, wo das Ministerium für Wissenschaft und Informatisierung im Rahmen der Verantwortung für die Entwicklung der Informationsgesellschaft im Lande auch die tragende Rolle für e-Government

übernommen hat. Jedoch wird die volle Entfaltung der Gestaltungsrolle besonders durch die Interessen anderer Ministerien wie dem Wirtschaftsministerium oder dem Finanzministerium sowie ganz allgemein durch die anhaltende Instabilität der Regierungskoalition gebremst. Beachtlich ist das starke Engagement der Akteure auf der regionalen und kommunalen Ebene. Die dagegen gering entwickelte Führungsstärke an der Staats- und Regierungsspitze hat weit reichende Folgen. Schwer wiegt die ausbleibende Anleitung der Standardisierungs- und Harmonisierungsprozesse im Lande. Unter technischem und organisatorischem Aspekt bildet die e-Government-Landschaft in Polen einen Archipel mit isolierten und sehr verschiedenen IT-Lösungen. ►

Anzeige

Russland ist unter den betrachteten Ländern hinsichtlich des Verwaltungsaufbaus Deutschland sehr ähnlich. In einem föderativen Staatsgebilde haben die Regionen einen hervorgehobenen Verfassungsstatus. Polen hat mit der Verfassungsreform von 1999 den Regionen (Woiwodschaften) größere Rechte in Richtung einer Selbstverwaltung eingeräumt, ist aber nach wie vor ein unitarischer Staat. Die Verwaltungen der Woiwodschaften sind dem Minister für Verwaltung unterstellt. Auch in Ungarn unterstehen die sieben Verwaltungsregionen der Zentralregierung. In Bulgarien ist ein Dezentralisierungsprozess der Verwaltung in Gange, dessen Tempo und Auswirkungen noch nicht absehbar sind. Daneben wirken in allen Ländern Budgetprobleme als weitere Restriktionen. Es gibt immer nur einige wenige Vorreiterkommunen, denen es gelingt, durch Engagement diese Widrigkeiten und Hemmnisse soweit zu relativieren, dass Fortschritte beim Aufbau des virtuellen Rathauses gemacht werden können.

Unterhalb der Ebene der Eliten in den Verwaltungen herrscht nach

dem Urteil der internen Experten weithin ein herkömmliches Bürokratieverständnis vor, wonach der Staat die Institution ist, welche die Gesellschaft dominiert und prägt. Die Hoheitsfunktion wird gegenüber der koordinierenden und unterstützenden Funktion betont, was gewiss ein Relikt der staatssozialistischen Vergangenheit und der geringen Erfahrung mit parlamentarisch-demokratischen Strukturen ist.

Kompetente und qualifizierte Mitarbeiter werden allzu oft von diesem Grundcharakter abgeschreckt und wechseln auf Positionen in Privatunternehmen, die nach Einkommen, Entwicklungsperspektive und Arbeitsinhalten wesentlich attraktiver sind. Diese hohe Fluktuation besonders im Mittelmanagement in den öffentlichen Verwaltungen stellt eine erhebliche Belastung der Kooperationsbeziehungen mit den osteuropäischen Ländern dar. Momentan muss festgestellt werden, dass die Entwicklung der Verwaltungskultur nicht mit dem Entwicklungstempo der Informationstechnologie mithält.



Bulgarien hat IT-Fachleute mit gutem Ruf.

Gemäß der Definition einer Forschergruppe an der Harvard-Universität meint e-Readiness den Grad, zu dem eine Gemeinschaft auf die Beteiligung an der vernetzten Welt vorbereitet ist. Dazu werden „der relative Erfüllungsgrad auf den für die Adoption der Informationstechnologien kritischsten Feldern und der Entwicklungsstand der wichtigsten IuK-Anwendungen bewertet.“ Für die Belange in dem vorliegenden Beitrag werden spezifische Kriterien herausgegriffen.

In Osteuropa ist der Telekommunikationsmarkt im Vergleich zum Standard in den westeuropäischen Ländern weithin unterentwickelt, wobei imponierende Aufholjagden wie im Falle von Ungarn, Estland, Polen und Tschechien auch mit dem Ausbau schneller Datendienste (XDSL) einhergehen. Bulgarien hat derzeit insgesamt gesehen den größten Rückstand in der (De-)Regulierung und Modernisierung der Telekommunikationsstruktur des Landes.

Osteuropa: Unterschiede bei der Hardware-Ausstattung

| Land | Internet auf 10.000 Einwohner (2003) | PCs auf 100 Einwohner (2003) | Mobiltelefone auf 100 Einwohner (2003) |
|-------------|--------------------------------------|------------------------------|--|
| Estland | 3.277 | 21 | 65 |
| Litauen | 695 | 11 | 66 |
| Lettland | 4.057 | 17 | 53 |
| Slowakei | 2.559 | 18 | 68 |
| Tschechien | 2.683 | 18 | 96 |
| Slowenien | 3.757 | 30 | 87 |
| Polen | 2.324 | 10 | 45 |
| Ungarn | 1.576 | 11 | 67 |
| Bulgarien | 807 | 5 | 33 |
| Russland | 409 | 9 | 12 |
| Deutschland | 4.727 | 43 | 78 |

Quelle: ITU (Internet host data: Network wizards, RIPE)

Kernfaktoren der e-Readiness einer Gesellschaft sind die so genannte Internet-Penetration, also die Ausstattung der Bevölkerung mit Internet-fähigen Computern, sowie die Fähigkeit, mit Computern zu arbeiten. Nach beiden Indikatoren liegen die betrachteten Länder Osteuropas mit Ausnahme Estlands weit unter dem Niveau etwa Deutschlands (siehe Tabelle Seite 36).

Angesichts dieser Schwächenanalyse stellt sich die Frage nach den vorrangigen Inhalten, Formen sowie Chancen und auch Grenzen eines deutschen Engagements in ausgewählten Ländern Osteuropas, um in einer gemeinsamen Anstrengung die IT-gestützte Verwaltungsmodernisierung weiter voran zu bringen.

Wie die international vergleichende Untersuchung im Rahmen des MEDIA@Komm-Projekts (siehe hierzu den ausführlichen Beitrag in *Kommune21*, Ausgabe 8/2003) belegt hat, ist das Transferpotenzial Deutschlands beachtlich. Die deutsche Vorgehensweise, nämlich rechtsverbindliche, sichere und authentifizierte Transaktionen im Rahmen des kommunalen e-Government unter Nutzung der digitalen Signatur und dem Aufbau einer entsprechenden Sicherheitsarchitektur zu starten, findet international Beachtung. Je mehr andere Länder in ihrer Entwicklung von e-Government über die Anfangsstadien der Information und Kommunikation hinaus kommen und in komplexere Anwendungen und Verfahren einsteigen, umso relevanter erscheint ihnen im Allgemeinen das deutsche Konzept (siehe Kasten auf dieser Seite).

Im Rahmen des in diesem Jahr gestarteten MEDIA@Komm-Transfer-Programms wird auf den Erfahrungsaustausch mit Experten aus

Ländern Osteuropas ein besonderes Augenmerk gerichtet. Im Vordergrund der Aktivitäten des Unternehmens Capgemini Deutschland als Transferagentur des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit steht die Bildung von Netzwerken zwischen den beteiligten Ländern auf den verschiedenen Ebenen wie Ministerien, Verbänden, wissenschaftlichen Einrichtungen und Unternehmen. Optimistischer Zielpunkt der internationalen Zusammenarbeit in diesem Rahmen ist der Aufbau gemeinsamer e-Government-Pilotprojekte. Die Aktivitäten greifen dabei, wo immer möglich, auch auf bereits bestehende Städtepartnerschaften, Unternehmensinitiativen sowie gemeinsame Initiativen von Wirtschaft und Politik (Beispiel: Initiative D21) zurück.

Legt man die identifizierten Problemfelder der betrachteten Länder Osteuropas und die aufgezeigten Stärken der deutschen Kommunen im Hinblick auf e-Government nebeneinander, ergibt sich ein Bild vorrangiger deutscher Beiträge zu den weiteren Entwicklungen in Osteuropa:

- **Transaktionssicherheit:** Technologien, Organisationsstruktur und rechtlicher Rahmen für sichere, rechtsverbindliche und authentische Transaktion.

Stärken der deutschen Kommunen

- Umfassende Anwendungskennnisse und Erfahrungen bei e-Government
- Standardisierung und höchste technische Sicherheit beim Datenaustausch im Rahmen elektronischer Transaktionen (Unversehrtheit der Daten)
- Komplexe Lösungen für Signaturintegration und Signaturinfrastruktur
- Hohe Rechtsverbindlichkeit (rechtliche Rahmenbedingungen)
- Umfassende Förderaktivitäten und Verbreitungsstrategien für e-Government
- Erstmals Schaffung von e-Government-Standards (z. B. Datenaustausch, elektronische Signatur, Meldewesen)

- **Webzugang:** Einsatzkonzept und Technologien für den öffentlichen Netzzugang, Multi-Channeling.
- **m-Government:** Nutzung moderner Mobiltechnologie für den erleichterten Zugang zu Online-Dienstleistungen in unterentwickelten Festnetzmärkten.
- **Standardisierung:** Prozess-Know-how sowie erste Produkte.

Eines sollte jedoch unter allen Umständen beachtet werden: Bei allen Kooperationsbemühungen ist große Sensibilität im Umgang mit kulturellen Besonderheiten sowie historisch verwurzelten Vorbehalten gegenüber der deutschen Seite erforderlich. Nicht zuletzt ist die politische Dimension der Kooperation von den Verantwortlichen in Rechnung zu stellen. Sehr prekär ist dabei zum einen die interne Kräftekonstellation in Osteuropa bezüglich der Frage, was, von wem, zu welchen Bedingungen in welchen Zeiträumen einfließt. Zum anderen ist die Konstellation zwischen den beteiligten Ländern gemeint, insofern – tatsächlich oder vermeintlich – ökonomisch starke und schwache Länder aufeinander treffen mit allen Assoziationen, was eine solche Begegnung mit sich bringt.

Dr. Helmut Drüke ist Senior Consultant bei der Capgemini Deutschland GmbH, Berlin.