



BBE-Arbeitspapier Nr. 7

Vorabversion

Digitalisierung und Zivilgesellschaft in Estland

Lehren aus der digitalen Gesellschaft?

von Mirko Schwärzel

Inhalt

Einleitung

1. Digitalisierung in Estland

Estlands digitale Gesellschaft

e-Government: Estlands digitale Verwaltung als Zugpferd der Digitalisierung

e-Residenz

Digitalisierung in gesellschaftlichen Bereichen

e-Governance: Digitalisierung der politischen Beteiligung

Datenschutz und Datensicherheit

2. Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement in Estland

Zivilgesellschaftliche Entwicklung in Estland

Zivilgesellschaftspolitik in Estland

Zivilgesellschaftliche Organisationen und bürgerschaftliches Engagement in Zahlen

Soziales Unternehmertum in Estland

Politische Beteiligung in Estland

3. Zivilgesellschaftliches Engagement und Digitalisierung: Lernen von Estland?

Welchen Einfluss haben die Digitalisierungsschritte auf die Entwicklung der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements?

Seit wann werden Fragen der Digitalisierung im Kontext von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement diskutiert?

Über welche Akteure kommt das Digitale in die Zivilgesellschaft? Sind mit digitalen Praxen und Zugängen neue Akteure Teil der Zivilgesellschaft geworden?

Was sind die zentralen Formate, die im Kontext digitalen zivilgesellschaftlichen Engagements diskutiert werden?

Hat sich durch Digitalisierung das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft verändert?

4. Zusammenfassung und Fazit

5. Literaturhinweise und Materialien

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18,

10179 Berlin-Mitte

<http://www.b-b-e.de>

<https://www.facebook.com/BundesnetzwerkBuergerschaftlichesEngagement/>

https://twitter.com/BBE_Info

REDAKTION DER REIHE

PD Dr. Ansgar Klein

Dr. Lilian Schwalb

Dr. Rainer Sprengel

V.I.S.D.P.

PD Dr. Ansgar Klein

LAYOUT/SATZ

Regina Vierkant (sevenminds)

ERSCHEINUNGSDATUM

Dezember 2018

ISBN: 978-3-9819767-8-6

Die Erarbeitung der vorliegenden Recherche erfolgte im Rahmen der Tätigkeit der BBE Geschäftsstelle gGmbH. Die Arbeit der Geschäftsstelle wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Einleitung

Die Digitalisierung verändert unsere Gewohnheiten, unser Arbeitsleben, unsere Gesellschaft. Sie wird auch das bürgerschaftliche Engagement und den gemeinnützigen Sektor insgesamt verändern. Wie dies geschehen wird, wie die Organisationen der Bürgergesellschaft diesen Prozessen folgen oder ob sie auch eine gestaltende Rolle der Digitalisierung einnehmen können, ist derzeit eine der meist diskutierten Fragen im Bereich der Gemeinnützigkeit und des Engagements in Deutschland.

Hier bietet sich ein Vergleich mit Estland an, das als eines der fortschrittlichsten Länder der Welt im Bereich der Digitalisierung gilt: Wie organisiert sich Zivilgesellschaft unter den Möglichkeiten und Herausforderungen einer digitalen Gesellschaft und Verwaltung? Welche neuen Engagementformen und Organisationen lassen sich identifizieren, und mit welchen Aktionsformen? Was lässt sich von Estland insgesamt lernen, das der deutschen Debatte um Digitalisierung und Zivilgesellschaft neue Impulse geben kann? Dieses Arbeitspapier sucht Antworten auf diese und weitere Fragen und möchte der Debatte in Deutschland damit neue Impulse geben.

Ländervergleiche sind gleichwohl schwierig, insbesondere wenn konkrete Projekte und Maßnahmen mit Transferpotential gesucht werden. Es benötigt zuerst ein grundlegendes Verständnis über die Unterschiede und damit die Bedingungen und Kontexte, unter denen bestimmte Projekte und Maßnahme in einem Land funktionieren.

In diesem Papier finden sich daher nicht in erster Linie konkrete Praxisbeispiele. Vielmehr will es zunächst die Grundlagen des Digitalisierungsprozesses (Kapitel 1) und der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Estland (Kapitel 2) beschreiben. In einem zweiten Schritt werden aus der aktuellen deutschen Debatte zum Einfluss der Digitalisierung auf die Zivilgesellschaft und andersherum Leitfragen entwickelt (Kapitel 3). Antworten auf diese Leitfragen wurden während eines dreitägigen Studienbesuchs in Tallinn im Sommer 2018 gefunden und sind Grundlage der Einschätzungen im Fazit.

Dieses Arbeitspapier spiegelt daher einen gewissen Ausschnitt wider und stellt nicht den Anspruch, ein umfassendes Bild zu vermitteln. Es soll damit aber Grundlage sein für den weiteren Dialog zwischen der deutschen und estnischen Zivilgesellschaft über Trägerschaft der Digitalisierung, die im Frühjahr 2019 im Rahmen einer gemeinsamen Veranstaltung in Berlin vertieft werden wird.

1. Digitalisierung in Estland

Hintergrund: Staat und Gesellschaft Estlands im Überblick

Estland ist das nördlichste Land der baltischen Staaten. Mit rund 1,4 Millionen Menschen auf einer Fläche ungefähr so groß wie die Schweiz ist es jenseits der beiden größeren Städte Tallinn und Tartu vor allem durch ländliche Strukturen geprägt.

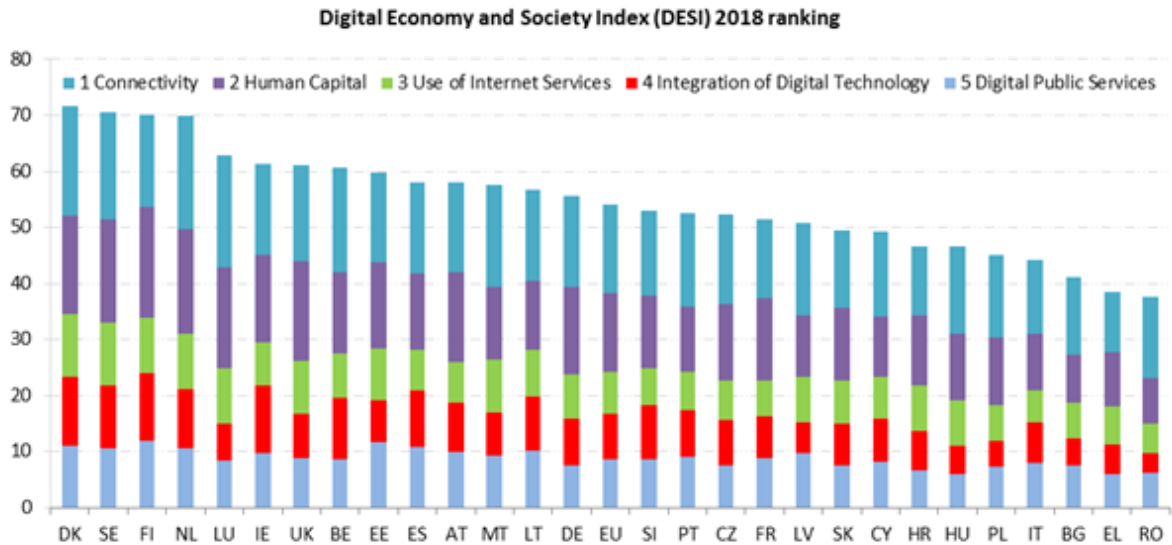
Die Republik Estland wurde am 20. August 1991 von der Sowjetunion unabhängig. Die im Juli 1992 in Kraft getretene Verfassung weist als Regierungsform eine parlamentarische Demokratie aus. Staatsoberhaupt ist die Präsidentin der Republik, deren Rolle und Zuständigkeiten in etwa der des Bundespräsidenten in Deutschland entsprechen. Estland trat im Mai 2004 der Europäischen Union bei und führte als erster baltischer Staat 2011 den Euro als Währung ein.

Nach der Unabhängigkeit führte Estland weitgehend erfolgreich umfassende politische und wirtschaftliche Reformen durch. Wichtige Wirtschaftszweige des Landes sind die verarbeitende Industrie, Transport, Telekommunikation, Tourismus und Handel. Hohe Wachstumsraten werden im Dienstleistungssektor erzielt.

Estlands „digitale Gesellschaft“

Estland hat sich weltweit einen Ruf als Digitalisierungspionier erworben. Seit dem Jahr 2000, als vom Parlament das Grundrecht auf einen Internetzugang eingeführt wurde, verfolgen die estnischen Regierungen konsequent eine Digitalisierungsstrategie, die den Ausbau der digitalen Infrastrukturen und digitale Angebote umfasst. „e-Estonia“ ist als Teil einer staatlich geförderten Kampagne mittlerweile zum bekanntesten Markenkern Estlands geworden.

Im europäischen Vergleich nimmt Estland in der digitalen Infrastruktur und bei der Integration digitaler Technologien in die Wirtschaft allerdings keinen Spitzenplatz ein. Der *Digital Economy and Society Index* (DESI) der Europäischen Union weist Estland im Jahr 2018 insgesamt den 9. Platz zu. Die in Estland recht früh ausgebaute Breitband-Infrastruktur stagniert seit einigen Jahren insbesondere im ländlichen Raum. Dafür liegt das Land mit mobilen Breitbandanbindungen auf dem dritten Platz der EU-Länder, was auch an den niedrigen Kosten für die mobile Telefon- und Internetnutzung und die große Verfügbarkeit von kostenfreien WLAN-Netzen liegt. Vorreiter in Europa ist Estland hingegen zum einen bei der privaten Nutzung des (mobilen) Internets und insbesondere bei der Entwicklung und Nutzung digitaler öffentlicher Dienstleistungen.



E-Government: Estlands digitale Verwaltung als Zugpferd der Digitalisierung

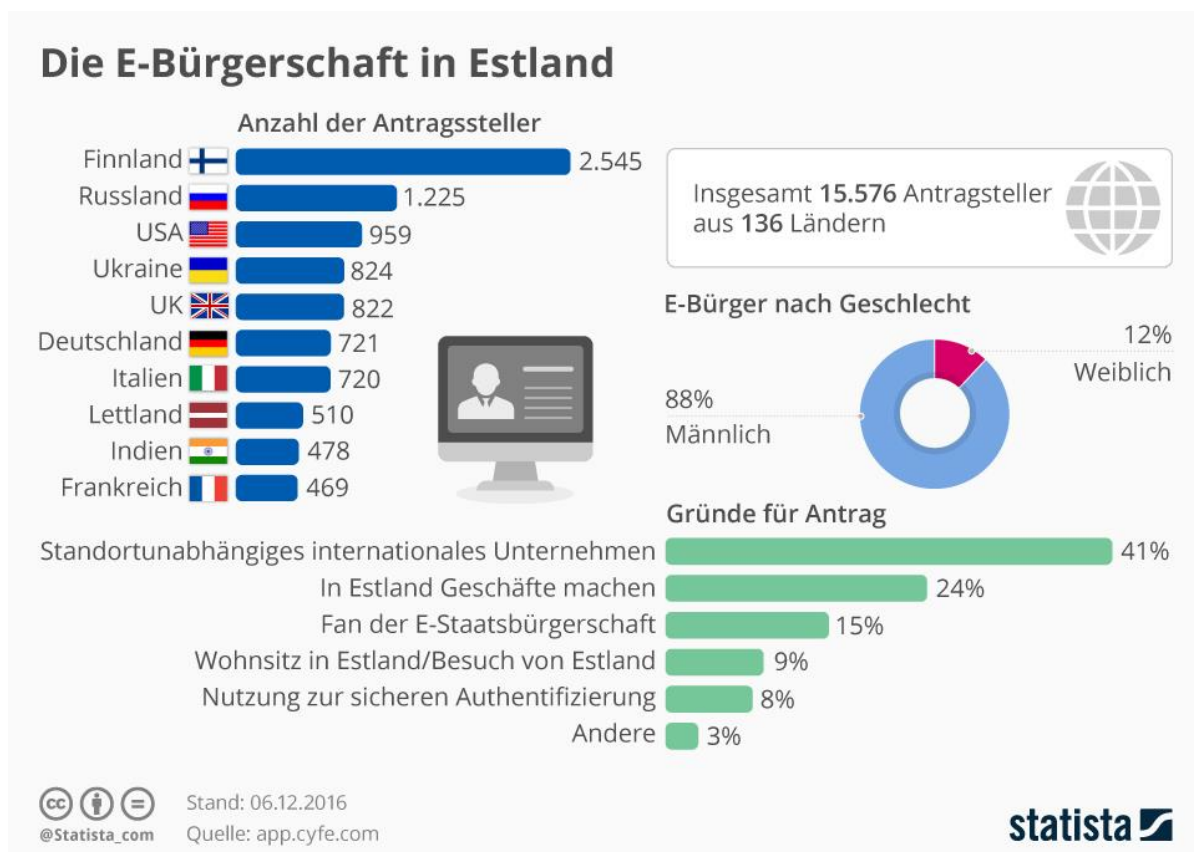
Estland nahm im Bereich der digitalen Verwaltung früh diese europaweite Spitzenstellung ein. Technische Grundlage war das im Jahr 2001 zunächst für die estnische Regierung und Verwaltung eingeführte dezentralisierte Schnittstellensystem „X-Road“, über das mittlerweile rund 1.000 Institutionen der nationalen, regionalen und kommunalen Verwaltung eingebunden sind, die eine Vielzahl von digitalen Diensten anbieten. Die verwaltungstechnische Revolution dieser digitalen Vernetzungsstelle war die Bündelung der Daten aller EinwohnerInnen Estlands in nur einer Datenbankschnittstelle, die jede Verwaltungseinheit abfragen kann. Entsprechend gibt es nur eine zugängliche Datenabfrage für jede Person, die sich bei jeder Interaktion mit einer Behörde (und mittlerweile auch privaten Unternehmen) aktualisiert: Eine Änderung des Wohnorts beispielsweise muss nicht mehr an alle Behörden kommuniziert werden, sondern ist mit der (digitalen) Anmeldung verwaltungstechnisch erledigt. Sämtliche Vorgänge können heute über die online-Verwaltungsplattform Estlands (eesti.ee) durchgeführt werden.

Der zweite wichtige Schritt zum Ausbau des Angebots digitaler Dienstleistungen war die Einführung einer digitalen Identitätsnummer und damit eines digitalen Personalausweises, was eine rechtsfähige digitale Unterschrift möglich machte. Die Identifikationsnummer, die mit Geburt zugeteilt wird, wird mittlerweile zentral automatisiert generiert. Damit können in Estland heute beinahe alle Verfahren papierfrei digital abgewickelt werden (Ausnahmen bleiben lediglich die Heirat und der Erwerb von Immobilien oder Grundbesitz). Die Erstellung einer Steuererklärung beispielsweise ist lediglich eine digitale Zusammenführung von Informationen, die sämtlich abrufbar sind, und benötigt zumeist nur wenige Minuten.

Seit dem Jahr 2005 ist auch die digitale Stimmabgabe bei Wahlen möglich: Bei den Europawahlen 2014 wurde bereits jede neunte Stimme elektronisch abgegeben, und bei den Parlamentswahlen im März 2015 stimmten 20% der Bevölkerung im Internet ab (FES 2017: 3).

e-Residenz

Estland bietet seit Januar 2015 BürgerInnen vieler Staaten eine sogenannte e-Residency an. Die e-Residenten werden allerdings keine BürgerInnen oder BewohnerInnen Estlands und erhalten dadurch auch keine Aufenthaltserlaubnis, EU-Visa oder das Recht zu wählen, sondern lediglich eine digitale Identität. Für eine e-Residency kann man sich online bewerben. Nach einer Bearbeitungszeit von wenigen Wochen, einer Prüfung durch das estnische Grenzschutzamt und der Zahlung einer Bearbeitungsgebühr (ca. 100 US\$ im März 2016) kann dann eine Karte mit Chip und Lesegerät in Estland oder in vielen estnischen Botschaften abgeholt werden. Diese ermöglicht u.a. das Erstellen von digitalen Signaturen, die Verschlüsseln von Dokumenten, die Benutzung des offiziellen Portals eesti.ee, die Gründung von Unternehmen in Estland, die Einreichung einer estnischen Steuererklärung online oder die Erstellung von Bankkonten (nach einmaliger persönlicher Vorstellung bei einer Bank in Estland). Geleitet wird das Projekt von Taavi Kotka, einem der Gründer von Skype. Nach dem ursprünglichen Vorschlag von Taavi Kotka beim Wettbewerb der *Estonian Development Foundation* soll es bis 2025 10 Millionen e-Residenten geben. Vor allem Unternehmer sollen Internetunternehmen gründen und somit Steuern in Estland zahlen können.



Digitalisierung in gesellschaftlichen Bereichen

Unter diesen Voraussetzungen hat die Digitalisierung in den vergangenen Jahren viele Lebens- und Gesellschaftsbereiche in Estland verändert.

Im Gesundheitssektor besteht seit dem Jahr 2005 mit der *Estonian E-Health Foundation* eine Koordinierungsstelle für die Digitalisierung des Gesundheitswesens. Die Stiftung fördert und entwickelt digitale Lösungen im Gesundheitssystem Estlands. In ihrer Selbstdarstellung nennt sie als Zielsetzung: *“We create solutions and offer services with the goal to assist in providing high-quality and accessible health care services. Our broader goal is to promote the development of a patient-centered health care system that has well-informed patients”*¹. Im Jahr 2008 führte Estland als erstes Land der Welt ein einheitliches System einer elektronischen Patientenakte zur Speicherung der persönlichen Krankengeschichte (*Electronic Health Record EHR*) ein. Mehr als 70 Prozent der EstInnen nutzen den EHR. Da er die gesamte Krankenakte der PatientInnen speichert und digital über X-Road einsehen lässt, sind für allgemeine ärztliche Beratungen keine Arztbesuche mehr notwendig, was die Gesundheitsberatung insbesondere im ländlichen Raum entlastet. Eine weitere wichtige Funktion ist die Verschreibung von Medikamenten: Inzwischen werden 98 Prozent aller Rezepte online über das X-Road-System abgewickelt.

Nachdem Estlands Wirtschafts- und Arbeitsmarkt von der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise relativ hart getroffen wurde, orientiert sich die estnische Arbeitsmarktpolitik stark am Flexicurity-Modell nach dänischem und niederländischem Vorbild (vgl. FES 2017: 4). Ein wichtiger Akteur ist dabei die Estnische Arbeitslosenkasse (*Eesti Töötukassa*): Sie hat im Jahr 2009 die Aufgaben des Arbeitsamtes übernommen und unterhält in jedem Landkreis eine örtliche Vertretung. Bei ihren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stellt die estnische Regierung Aktivierung, Bildung und Qualifizierung in den Vordergrund, wobei signifikante Ressourcen in den Ausbau digitaler Kompetenzen fließen (vgl. APuZ 08/2017: 24).

Dies gilt auch für den Bildungsbereich. Estland ist europaweit führend bei der Einführung und Anwendung digitaler Lerninstrumente im schulischen Unterricht. Im Rahmen des landesweiten Gaming-Projektes *Bit by Bit* lernen beispielsweise SchülerInnen zwischen sieben und elf Jahren das Programmieren². Das Spiel ist seit 2017 als offizielles Lernmittel aller estnischen Schulen gelistet. Auch in der nach- und außerschulischen Weiterbildung bestehen digitale Qualifizierungsangeboten wie *„Tech Entrepreneurship“* oder *„IT-Innovation“*. Mit der *Lifelong Learning Strategy 2014–2020*, die das estnische Parlament im Jahr 2014 verabschiedet hat, sowie dem *Adult Education Act* und dem *Professionals Act* aus dem Jahr 2015 sollen die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes mit Blick auf die Digitalisierung künftig noch besser bedient werden.

Dies führt auch zu einer Fokussierung auf die Förderung des digitalen Unternehmertums im Bereich von kleinen und mittelständischen Unternehmen. Estland sticht hier mit einer überdurchschnittlichen Gründerquote hervor. Der *Global Entrepreneurship Monitor* bescheinigt Estland „eine dynamische Entwicklung, hohe Innovationsbereitschaft und eine

¹ <http://www.e-tervis.ee/index.php/en/2012-07-22-13-35-31/organization>

² <http://rikaigames.com/bitbybit/>

kontinuierlich steigende Gründungsbereitschaft“³. Zur Finanzierung dieses Wachstumsmarkts hat der estnische Entwicklungsfonds im Jahr 2010 mit *SmartCap* eine eigene Tochtergesellschaft gegründet, die Start-ups mit Kapital und Business Angels zusammenbringt⁴. Zudem setzt der estnische Staat mit dem Entwicklungsfonds *Arengufond* gezielt auf die Förderung von Informationstechnologie und die Digitalisierung in den Anwendungsbranchen⁵. So fließt etwa ein Viertel des gesamten industriellen Forschungsbudgets in den IKT-Sektor. Dieser ist in diversen Clustern gebündelt (z. B. *Estonian ICT- Cluster, Industry 4.0 Cluster, Connected Health Cluster*) und mit der estnischen Forschungslandschaft⁶ verbunden. In ihrer Digitalen Agenda 2020 bündelt die Regierung ihre Maßnahmen zur Verbesserung der IKT-Infrastruktur als Treiber der estnischen Wettbewerbsfähigkeit. Die Aktivitäten im Bereich der estnischen Innovationspolitik folgen dabei seit dem Jahr 2014 zwei mittelfristig angelegten Politikstrategien (2014-2020), der *Estonian Research and Development and Innovation Strategy* sowie der *Estonian Entrepreneurship Growth Strategy*.

Beispiel: *Foundation Innove*

Die Stiftung *Foundation Innove* (<https://www.innove.ee/en>) ist ein 2003 vom Bildungs- und Forschungsministerium Estlands eingerichtetes Kompetenzzentrum zur Koordinierung und Förderung der beruflichen Bildung und außerschulischen Weiterbildung sowie zur Vermittlung und Programmgestaltung der EU-Fördermittel für den Bildungs- und Arbeitsbereich.

Foundation Innove setzt in ihren Instrumente auf digitale Vernetzung, Beratung und Produkte. Dazu zählen z.B.:

Das *Rajaleidja*-Netzwerk ist die zentrale Beratungsstelle für alle Fragen der Karriereplanung, beruflichen Weiterbildung und Qualifizierung. Beratungsleistungen werden in Zentren angeboten, finden in der Mehrzahl aber online durch sogenannte *e-Counselors* statt: <https://www.innove.ee/en/rajaleidja-network/>

Digitale Lernmedien und -materialien sind von *Foundation Innove* entwickelt worden bzw. werden von der Stiftung zusammengetragen und im Hinblick auf ihre Anwendungsmöglichkeiten im Unterricht analysiert. Eine Zusammenstellung ausgewiesener Materialien werden im Toolkit *E-Schoolbag* veröffentlicht: <https://e-koolikott.ee/>

³ <https://www.gemconsortium.org/country-profile/60>

⁴ <http://www.smartcap.ee/en>

⁵ <http://www.arengufond.ee/en/>

⁶ Im Verhältnis zur Größe des Landes verfügt Estland über eine international anerkannte, gerade im Bereich der Informationstechnologie: „Neben den drei staatlichen Universitäten in Tartu und Tallinn existieren zwei Kompetenzzentren (ELIKO, STACC), eine private Forschungseinrichtung (Cybernetica) sowie ein staatliches Forschungszentrum (KFBI)“. (FES 2017: 5)

e-Governance: Digitalisierung der politischen Beteiligung

Die Nutzung digitaler Möglichkeit zur Einbeziehung der BürgerInnen in politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse ist seit den frühen 2000er-Jahren ein erklärter Anspruch der estnischen Regierungen. Der Ausbau der Kommunikation staatlicher Behörden mit den BürgerInnen und Organisationen der Zivilgesellschaft über eine formale bürokratische Interaktion und politische Mitwirkung im Rahmen von Wahlen hinaus ist damit ein wesentliches Merkmal der estnischen *E-Governance*, die weit über ein reines *E-Government* hinausgeht.

Bereits im Juni 2001 hat die estnische Staatskanzlei ein erstes öffentliches online-Beteiligungsportal eingerichtet. Die Plattform TOM (Akronym für *Heute entscheide Ich*) erlaubte es BürgerInnen, eigene Vorschläge für neue Gesetze und Maßnahmen einzureichen und Gesetzesinitiativen und -entwürfe zu kommentieren bzw. Änderungsvorschläge zu veröffentlichen. Indem die Vorschläge namentlich und unter Eingabe der digitalen ID gemacht werden, haben sie eine hohe Verbindlichkeit. TOM ist unter dem neuen Namen *Osale* als Dialog- und Beteiligungsinstrument mit der estnischen Regierung fortlaufend ergänzt worden⁷.

Eine weitere von der Regierung unterstützte zivilgesellschaftliche Initiative ist die Plattform *Rahvaalgatus*.⁸ Sie gibt Bürgerinitiativen die Möglichkeit, ihre Vorschläge und Ideen zu veröffentlichen und mit anderen zu diskutieren. Über *Rahvaalgatus* können Petitionen und Initiativanträge an das estnische Parlament vorbereitet werden und offiziell als Bürgerinitiative beworben werden. Können nach Anmelden einer Initiative in einer gewissen Zeit ausreichend (digitale) Unterschriften von UnterstützerInnen gesammelt werden, muss sich das Parlament mit dem Antrag befassen. Um die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse zu erhöhen, sind alle Gesetzgebungsverfahren im *E-Consultation System* aufrufbar⁹.

Datenschutz und Datensicherheit

Die Entwicklung der digitalen Gesellschaft Estlands stand im Jahr 2007 kurzzeitig am Scheideweg. Am 26. April 2007 begann ein massiver digitaler Angriff von gekaperten Computernetzwerken, der die Server der Behörden, Medien und Banken kollabieren ließ. Die Folge war eine intensive Debatte über Datenschutz und Datensicherheit sowie die Verwundbarkeit des X-Road-Systems. Beschlossen wurde als Reaktion die konsequente Fortführung der Digitalisierungsstrategie und der Ausbau der Cybersicherheit. So wurde u.a. ein Backupserver in Luxemburg eingerichtet.

In der öffentlichen Diskussion scheinen heute die Fragen von Datenschutz und Datensicherheit kein bedeutendes Thema zu sein. Grundsätzlich besteht in der estnischen Gesellschaft ein großes Grundvertrauen in die Sicherheit der Daten. Dazu trägt auch das Argument bei, es sei besser, nur einen Datensatz in einer zentralen Datenbankschnittstelle

⁷ <https://www.osale.ee/>

⁸ <https://rahvaalgatus.ee/>

⁹ <http://eelnoud.valitsus.ee/main#sMbiA8hr>

abzurufen, als in zahlreichen Datenbanken verteilt an unterschiedlichen Orten mit unbekanntem Zugangsberechtigungen.

Dieser Unterschied zu Diskursen um Datenschutz und -sicherheit in anderen europäischen Ländern wird in zahlreichen Berichten ausländischer Delegationen verdeutlicht. So schreiben Stipendiaten der Friedrich-Naumann-Stiftung nach einer Studienreise nach Estland im Frühjahr 2017 beispielsweise, „dass die Bürger/innen Estlands aufgrund der Arbeitsweise und ersichtlichen Vorteile des e-Government-Systems ein hohes Vertrauen in das System haben, während unter den deutschen Teilnehmern datenschutzrechtliche Zweifel an der Umsetzung und Nachvollziehbarkeit des Systems nicht final ausgeräumt werden konnten. Ein wichtiger Faktor für das Vertrauen ist wohl die lückenlose Log-Policy des Systems, sodass – mit Ausnahme von Kriminalermittlungen – alle Zugriffe auf persönliche Daten gespeichert werden und somit vom Bürger auch immer nachvollzogen werden können.“¹⁰

Beispiel: *e-Governance Academy (eGA)*

Die *e-Governance Academy* ist ein nicht-gewinnorientierter Think Tank und Beratungseinrichtung, die 2002 als Gemeinschaftsinitiative der estnischen Regierung, dem *Open Society Institute OSI* und dem *United Nations Development Programme UNDP* ins Leben gerufen wurde. Die eGA agiert als Kompetenz- und Beratungsplattform zu gesellschaftlichen Fragen der digitalen Transformation vor allem im Hinblick auf die Themenbereiche e-Governance, e-Demokratie und Datensicherheit.

Während die eGA in den ersten Jahren hauptsächlich Analysen und Konzepte für die Entwicklung der digitalen Beteiligung für und in Estland erarbeitet hat, konzentriert sie sich neben der Beratung estnischer Regionalregierungen in jüngerer Zeit eher auf den Transfer der Erfahrungen und Ansätze Estlands im Bereich e-Governancen in andere Länder.

Zu den aktuellen Projekten der eGA zählen:

- Beratung und Begleitung des Bürgerhaushalts in Tartu
- Beratung und Erarbeitung einer digitalen Roadmap für die Regierungen von Malaysia, Benin und Madagaskar
- Konzeptualisierung einer e-Learning Plattform in der Ukraine

<https://ega.ee/>

¹⁰ <https://auslandsakademie.wordpress.com/2017/05/30/innovatives-startup-land-e-governance-und-digitale-gruenderszene-in-estland/>

2. Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement in Estland

Zivilgesellschaftliche Entwicklung in Estland

Wie in allen post-sowjetischen Staaten Mittel- und Osteuropas ist auch die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Estland geprägt durch die Zeit des Staatssozialismus. Auf der einen Seite war ein selbstorganisiertes gesellschaftliches Engagement nur eingeschränkt zugelassen. Gleichwohl hat es auch in den sozialistischen Gesellschaften freiwillige Vereinigungen und damit Spielräume für gemeinschaftliches Engagement gegeben. Zudem hat sich zivilgesellschaftliches Handeln auch außerhalb staatlich lizenzierter Assoziationen in informellen Vergemeinschaftungen abgespielt.¹¹ Der Umbruch und die demokratische Ausrichtung vieler ehemaliger Ostblockstaaten – allen voran Polen und Ungarn – werden dabei auf den wichtigen Beitrag dieser staatsunabhängigen Zivilgesellschaft zurückgeführt. Auch in Estland hat die Zivilgesellschaft in den Jahren des Umbruchs (von Mitte der 1980er bis in die 1990er Jahre) einen zentralen Platz innerhalb der Debatten über die Wiederherstellung der Unabhängigkeit eingenommen.

Die erste Generation zivilgesellschaftlicher Initiativen und Organisationen der neuen estnischen Republik nimmt wesentlich Bezug auf die nationale Kultur Estlands seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Sie suchte ihre Identität in der estnischen Geschichte: Zentrale Aktionsfelder gesellschaftlicher Selbstorganisation waren zum einen der Denkmalschutz und zum anderen Umweltschutz, beide wurde verstanden als Bewahrung des nationalen Selbstverständnisses gegen die sowjetische Industrialisierung und Modernisierung. Eine der ersten neugegründeten unabhängigen Vereine war die Estnische Gesellschaft für Denkmalschutz (*Eesti Muinsuskaitse Selts*)¹². Die Gruppe um Mart Laar, den ersten Ministerpräsidenten des unabhängigen Estland, sah sich als Vertreter eines zweiten „nationalen Erwachens“ in direkter Tradition der estnischen Nationalbewegung vor 1914.

Auf der anderen Seite der ersten Generation stehen die bis dahin staatlich organisierten, kommunal und sozial ausgerichteten Hilfs- und Unterstützungsstrukturen für Bedürftige. Sie bleiben als Strukturen häufig bestehen und organisieren sich unter den Körperschaftsrechtsformen der Republik Estland als Vereine oder Stiftungen neu. Sie bleiben in einer starken Zuwendungsabhängigkeit der kommunalen Verwaltung, sind gleichzeitig aber in die kommunale Daseinsvorsorge und Dienstleistungssysteme eingebunden.

Eine zweite Generation zivilgesellschaftlicher Organisationen beginnt mit der intensiveren Förderpolitik zivilgesellschaftlicher Strukturen in den „neuen Demokratien“ in Osteuropa Mitte der 1990er-Jahre, insbesondere durch private Stiftungen wie die US-amerikanische *Open Society Foundation* und die Europäische Union. In dieser Zeit entsteht eine Vielzahl von neuen Organisationen zumeist jüngerer AktivistInnen im Bereich der Demokratieförderung und Menschenrechtsarbeit. Sie sind entweder Ableger westlicher Verbände und Netzwerke, oder aber sie sind eigenständige Neugründungen, von denen sich viele – zumeist abhängig

¹¹ Vgl. Hackmann 2013: 1

¹² <http://www.muinsuskaitse.ee/>

vom Engagement Einzelner – mit dem Auslaufen der Projektförderungen auflösen oder ihre Tätigkeiten einstellen.

Erst mit dem Beginn des neuen Jahrtausends beschäftigt sich auch der estnische Staat mit Fragen der Beziehung des Staates zu zivilgesellschaftlichen Akteuren und mit der Erarbeitung einer Strategie zur Entwicklung der Zivilgesellschaft. In der Folge entsteht eine dritte Generation zivilgesellschaftlicher Organisationen in Estland: Angelehnt an ein angelsächsisches Verständnis zivilgesellschaftlicher Unabhängigkeit auf der einen und marktorientiertem Ausrichten des Tätigkeitsfelds auf der anderen Seite, liegt ein Förderschwerpunkt neuer zivilgesellschaftlicher Gruppen auf einem an sozialen Dienstleistungen ausgerichteten gemeinwohlorientierten Geschäftsmodell der Organisationen.

Insgesamt leiden heute jedoch alle Generationen zivilgesellschaftlicher Gruppen an fehlenden Fördermitteln, insbesondere seit dem Auslaufen der Demokratieprogramme internationaler Stiftungen und der Europäischen Union. Der Bericht zum *Nations-In-Transit-Index* von Freedomhouse weist auf die übergreifende Sorge vieler gemeinnützig tätiger Organisationen über ihre hohe Abhängigkeit von staatlicher Zuwendung (hauptsächlich kommunaler Verwaltungen) im Rahmen ihrer sozialen Dienstleistungen hin. Für die allermeisten Organisationen lässt diese Abhängigkeit in ihrer Selbsteinschätzung keinen Spielraum für eine kritische Kampagnenführung in ihrem Tätigkeitsfeld.¹³

Zivilgesellschaftspolitik in Estland

Im Jahr 2003 hat eine Regierungskommission unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Zusammenschlüsse die erste estnische Engagementstrategie erarbeitet. Dieses *Estonian Civil Society Development Concept* (EKAK) beinhaltet ein Bündel von Maßnahmen zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen, zur Erhöhung ihrer Handlungsfähigkeit und Unabhängigkeit. Gleichzeitig trägt die Strategie den Charakter einer Rahmenvereinbarung zwischen Staat und Zivilgesellschaft im Sinne des britischen *Compacts*:

“The EKAK is a document that defines the mutually complementing roles of public authorities and civic initiative, principles of their cooperation and mechanisms and priorities for cooperation in shaping and implementing public policies and building up civil society in Estonia. It deals with cross-sectoral issues such as participation in policy making, funding, outsourcing public services, awareness and civic education, volunteering, philanthropy, etc. This guarantees that civil society development is seen in a strategic way as opposed to sporadic, disconnected approaches.”¹⁴

Als Teil der Engagementstrategie wurde im Jahr 2009 die nationale Engagementstiftung *National Foundation for Civil Society* (NFCS)¹⁵ ins Leben gerufen. Sie fungiert als Kompetenzzentrum und Anbieter von Unterstützungsdiensten wie Training und

¹³ Vgl.: Nations-In-Transit-Ranking 2018: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2018_Estonia.pdf

¹⁴ Stellungnahme des estnischen Netzwerks der Zivilgesellschaft NENO zum *Estonian Civil Society Development Concept*: <https://heakodanik.ee/en/estonian-civil-society-development-concept/>

¹⁵ <https://www.kysk.ee/about-us>

Publikationen wie auch als Durchlaufstiftung staatlicher Mittel für zivilgesellschaftliche Organisationen. Wichtigstes Ziel der NFCS ist die Stärkung der Handlungsfähigkeit estnischer NGO durch Beratungs- und Unterstützungsangebote im Organisationsmanagement, Fundraising und der eigenen Wirkungsanalyse.

Staatlicherseits liegt die Ressortkoordinierung für die Umsetzung der Engagementstrategie in der Staatskanzlei (*Government Office*) in der Abteilung „Engagement und Partizipation“. Die Staatskanzlei koordiniert ein Netzwerk sogenannter „Engagementkoordinatoren“ aus allen Ministerien. Die Runde der EngagementkoordinatorInnen tauscht sich regelmäßig über zivilgesellschaftliche Belange und die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Interessen in Entscheidungsprozesse aus. Beim Innenministerium wiederum liegt die Federführung für die Umsetzung und weitere Ausgestaltung der Zivilgesellschaftspolitik. Jeweils für die Laufzeit von vier Jahren wird hier mit dem *Civil Society Development Plan*¹⁶ eine Umsetzungsplan für die Engagementstrategie ausgearbeitet.

Zivilgesellschaftliche Organisationen und bürgerschaftliches Engagement in Zahlen

Im Jahr 2017 waren in Estland laut Zentralregister über 32.000 gemeinnützig tätige Vereine und rund 800 Stiftungen registriert. Etwa 40% der Vereine sind dabei in Art einer Genossenschaft organisierte Kooperativen mit einem spezifischen Auftrag der Bewirtschaftung eines gemeinschaftlichen Gutes wie z.B. einer Wohngesellschaft, Pflegeeinrichtung oder Liegenschaft. Bei den Tätigkeitsfeldern liegen der Bereich Freizeit, Kunst und Kultur mit rund 7.000 Organisationen an der Spitze, gefolgt Bildung (1.800) und Gesundheit/Soziales (860).¹⁷ Integrationsarbeit Geflüchteter ist im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern kaum ein Aufgabenfeld der Zivilgesellschaft, dafür sind die Zahlen zu gering: Bis Dezember 2017 hat Estland insgesamt lediglich 175 Geflüchtete im Rahmen des EU-Abkommens zur Verteilung aus Aufnahmelagern in Griechenland aufgenommen.

Während das statistische Zentralamt Estlands Daten über die Organisationen der Zivilgesellschaft regelmäßig erhebt und veröffentlicht, liegen über freiwillig engagierte Personen kaum verlässliche Zahlen vor. Eine der jüngsten breiter angelegten Erhebungen zum freiwilligen Engagement datiert aus dem Jahr 2009, wonach sich 27% der Bevölkerung zwischen 15 und 74 Jahren regelmäßig freiwillig engagieren.¹⁸ Im Jahr 2013 wurde diese Untersuchung aktualisiert und weist nun eine Engagementquote von 31% aus (vgl. Uus ea 2013). Wie so häufig bei Erhebungen sind die Zahlen international kaum vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen Definitionen des freiwilligen Engagements beruhen. Andere Dimensionen, wie die Motivationen freiwillig Engagierter oder der persönliche Hintergrund, sind für Estland nicht verfügbar.

¹⁶ https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/estonian_cs_dev_plan_2015-2020_extract.pdf

¹⁷ Statistics Estonia, “Enterprises in commercial register, non-profit associations and foundations in non-profit associations and foundations register by legal form and county,” 31 December 2017, <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?lang=et&DataSetCode=ER02>

¹⁸ TNS Emor and Praxis Centre for Policy Studies (2008) Participation in Volunteering. Vabatahtlikus tegevuses osalemine Eestis 2008, Survey report, Vabatahtliku tegevuse arenduskeskus (Volunteer Development Estonia)

Soziales Unternehmertum in Estland

Die eingangs skizzierten, sehr unterschiedlichen Entwicklungen von zivilgesellschaftlichen Gruppen in Estland stellen für eine auf die speziellen Bedarfe der Akteure ausgerichtete zivilgesellschaftliche Förderpolitik eine große Herausforderung dar. Auf der einen Seite finden sich traditionelle Organisationen, die in hohem Maße auf kommunale Zuwendungen angewiesen sind, auf der anderen Seite haben sich in den vergangenen Jahren zahlreiche neue, nach britischem Modell dienstleistungsorientierte und marktorientierte gemeinnützige Vereine gegründet, die versuchen, auf Grundlage unternehmerischer Tätigkeiten möglichst unabhängig von staatlichen Mitteln tätig sein zu können.

Die staatliche Förderpolitik in Estland hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend auf die Unterstützung der zweiten Gruppe von Organisationen konzentriert. Sie werden grundsätzlich als *social enterprises* bezeichnet, wobei dafür keine einheitliche Definition besteht. Übereinstimmend werden in dem Begriff Sozialunternehmen Organisationen zusammengefasst, die einer sozialen und gemeinwohlorientierten Zielsetzung folgen, ein Geschäftsmodell und einen Business-Plan entwickelt haben und zumindest das Ziel eines selbstfinanzierenden Tätigkeitsportfolios verfolgen.

Von der Körperschaftsform her handelt es sich dabei in Estland entweder um Vereine oder Stiftungen. Faktisch verschwimmen damit die sichtbaren Grenzen zwischen Sozialunternehmen und „klassischen“ zivilgesellschaftlichen Organisationen, da in der Praxis bisher kaum ein Sozialunternehmen ein selbsttragendes Geschäftsmodell entwickeln konnte. Eine Ausnahme bildet eines der ersten bekannten Sozialunternehmen in Estland, das *Re-Use Centre (Uuskasutuskeskus)*¹⁹. Es wurde 2004 mit dem Ziel gegründet wurde, alltägliche Gebrauchsgegenstände wie Kleidung, Möbel oder Bücher wieder in den Umlauf zu bringen anstatt sie wegzuerwerfen. Es unterhält ein großes Netzwerk an Tauschgeschäften und online-Tausch- bzw. Vermittlungsbörsen.

Einer der wichtigsten Vorreiter des Diskurses über soziales Unternehmertum in Estland ist die *Good Deed Foundation*²⁰. Sie veröffentlicht Studien und Programme von Sozialunternehmen aus aller Welt und unterstützte die Gründung erster Unternehmen in Estland. Grundsätzlich aber sieht sie auch die Grenzen sozialunternehmerischen Handelns in Estland. Auf der einen Seite ist – im Gegensatz zur blühenden Szene der wirtschaftlich arbeitenden Start-ups insbesondere im Bereich digitaler Innovationen in Estland – die Akteursgruppe sehr übersichtlich. Auf der anderen Seite wird bei den potentiell tragfähigen Entrepreneur-Konzepten auf lokaler Ebene wenig Interesse gesehen, mit den Modellen auf die nationale Ebene zu expandieren.

Wie in den meisten europäischen Ländern, so drehte sich der Schwerpunkt der Debatte um Sozialunternehmen um die Frage, in welcher Weise der Staat ihre Entwicklung finanziell und über rechtliche Rahmen fördern könne. Im Jahr 2012 legte die Engagementstiftung NFCS ein erstes Pilotprogramm zur Unterstützung der Sozialunternehmen auf. Über die Erfahrungen berichtete der Direktor der Stiftung, Agu Laius:

¹⁹ <https://uuskasutus.ee/en/?l>

²⁰ <https://heategu.ee/en>

“Traditionally in the civil society organisations there are individuals with high ideals and very good understanding of the social problems, but rather few have experience in how to tackle these problems constructively and efficiently. Especially through using the methods of entrepreneurship. In pursuit of this aim, NFCS produced a first call for proposals for social entrepreneurship projects. The social entrepreneurship support program has supported five calls; and the projects have raised the awareness of the benefits of self-earned revenue among NGOs. The political pressure, and interest of NGOs, for traditional third sector organisations' to become social enterprises mostly lies in the aim of increasing self-sustainable (financing) activities; based in part on the supply of goods and services under contract to public services.”²¹

Politische Beteiligung in Estland

Im Rahmen der Engagementdiskussion in Estland nimmt die Partizipation eine herausgehobene Stellung ein. Grundverständnis der Engagementstrategie ist die Förderung einer partizipativen Kultur, die sich sowohl auf die strukturierte Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch auf die stetige Verbesserung der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der einzelnen BürgerInnen bezieht.

Politische Beteiligung ist dabei am engsten verknüpft mit den Entwicklungen Estlands zu einer digitalen Gesellschaft: Nach dem Aufbau eines e-Government hat die estnische Regierung in den vergangenen Jahren viel in die e-Governance investiert. Die landesweit selbstverständliche Nutzung digitaler Kommunikation erlaubt einen beinahe flächendeckenden Einsatz digitaler Beteiligungsformen. Hinzu kommt, dass die digitale Identität auch verbindliche Unterschriften bei Beteiligungsinstrumenten und online-Wahlen möglich macht.

Mit Blick auf repräsentative Beteiligungsformen haben diese Möglichkeiten zwar noch keinen durchschlagenden Erfolg gezeigt: Der OECD *Better Life Index* weist für Estland bei den letzten nationalen Parlamentswahlen eine Wahlbeteiligung von 64,2% aus, die damit unter dem OECD-Durchschnitt von 68,6% liegt. Hingegen belegt Estland in der Beteiligung der Bürger an Entscheidungsprozessen einen Spitzenrang: In Estland liegt der Level der Beteiligung von Interessensgruppen am Gesetzgebungsprozess bei 2,8 (auf einer Skala von 0 bis 4), was mehr ist als der OECD-Durchschnitt von 2,4. Im Vergleich dazu liegt der Wert in Deutschland bei lediglich 2,1, was im OECD-Vergleich Rang 20 von 38 bedeutet: Estland belegt hier den sechsten Platz.

²¹ Europäische Kommission: A map of social enterprises and their eco-systems in Europe, Country Report: Estonia. Zugriff im August 2018:
<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=socentcntryrepts&mode=advancedSubmit&langl&langId=en>

Beispiel *Rahvakogu*

Die im Rahmen der *Crowdsourcing-Reform* entstandene Plattform „Volksversammlung“ (*Rahvakogu*) ist zunächst als eine Online-Plattform für das Crowdsourcing von Ideen und Vorschlägen zur Änderung der estnischen Wahlgesetze, des politischen Parteienrechts und für andere demokratische Fragen aufgebaut worden. Die Versammlung wurde von Freiwilligen aus verschiedenen Nichtregierungsorganisationen eingerichtet, um

- (1) den Entscheidungsprozess zu verändern, indem Online-Crowdsourcing mit kleineren Seminaren und großen Konferenzen kombiniert wird, und
- (2) Gesetze zu ändern und zu erstellen.

Die Seite, die im Januar 2013 online ging, hatte innerhalb von drei Wochen 60.000 Besucher, 1.800 registrierte Benutzer und fast 6.000 gepostete Ideen oder Kommentare. Workshops zu verschiedenen Themen, die zu Prioritätsvorschlägen organisiert wurden, brachten 150 Menschen zusammen, einschließlich der AutorInnen des Vorschlags, VertreterInnen der politischen Parteien und Sachverständige. Diese Prioritätsvorschläge wurden am 6. April 2013, dem *Deliberation Day*, einem Tag zur politischen Meinungsbildung, von einer repräsentativen Gruppe von 314 Menschen diskutiert, die ihre Präferenzen dazu mitteilten. Von den 15 vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wurden drei im ersten Jahr umgesetzt. Weitere vier Vorschläge stehen aus.

Rahvakogu fungiert weiterhin als interaktive und transparente online-Petitions- und Bürgerinitiativplattform unter dem Namen *Rahvaalgatus.ee*.

3. Zivilgesellschaftliches Engagement und Digitalisierung: Lernen von Estland?

In Deutschland erleben wir aktuell eine intensiv geführte Diskussion um die Einflüsse der Digitalisierung auf die Entwicklung der Zivilgesellschaft, auf Engagement und Beteiligung. Estland mit seinem technologischen und gesellschaftlichen Vorsprung in der Digitalisierung bietet sich dabei als interessantes Vergleichsfeld an.

Thematisiert werden in Deutschland zum einen konkrete Anwendungsbeispiele digitaler Zugänge, Instrumente und Methoden für die Organisationstätigkeit wie z.B. die (Weiter-) Entwicklung der Webauftritte, die Nutzung von Social-Media Kanälen für die Öffentlichkeitsarbeit oder die Unterstützung der gemeinschaftlichen Arbeit in Verein oder Initiative durch Cloud-Lösungen oder Online-Kommunikationstools. Dieser Strang bezieht sich hauptsächlich auf Ressourcen, Personen, Kompetenzen und Bedarfe innerhalb einer Organisation oder Initiative. Zu den Chancen in diesem Bereich zählen Kooperationsmodelle zwischen privatem und zivilgesellschaftlichem Sektor im Hinblick auf technische und materielle Unterstützung sowie neue Möglichkeiten der Spendenakquise bspw. durch Crowdfunding.

Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des freiwilligen Engagements bezieht sich die Digitalisierungsdiskussion zweitens auf die Herausbildung neuer Engagementformen wie die des Online- oder Virtual Volunteerings. Diese Diskussion beinhaltet Fragen nach neuen Zielgruppen des Engagements, die durch online-Angebote erreicht werden können.

Drittens führt die Digitalisierung zu strukturellen Veränderungen im gemeinnützigen Sektor. Digitalisierungsprozesse erlauben Vereinen und Initiativen neue Ansätze und Strategien, beispielsweise der Ressourcenmobilisierung über Crowd-Funding-Plattformen oder des Freiwilligenmanagements mithilfe von Freiwilligendatenbanken. Für etablierte Organisationen kann dies neue Prioritäten der Arbeit ergeben, die weniger auf der Mitgliederbindung liegen als eher auf der Wirkungsdarstellung in der Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus entstehen neue Organisationen, die von Beginn an ausschließlich im virtuellen Raum agieren. Für diese Organisationen sind räumliche Nähe der Aktiven und zeitliche Abstimmung für physische Treffen keine entscheidenden Faktoren mehr, was die Bildung neuer Organisationsmodelle begünstigt (insbesondere im ländlichen Raum).

Viertens wird Digitalisierung diskutiert im Hinblick auf ihren Beitrag zur Demokratiestärkung. Dies umfasst grundsätzlich die Bedeutung und Entwicklung neuer Artikulationsmöglichkeiten über soziale Netzwerke und neue Publikationsformen, dies aber auch im Hinblick auf deren Demokratie gefährdendes Potential. Auf Ebene konkreter Instrumente geht es um neue Partizipationsmöglichkeiten im Online-Bereich wie etwa neuartigen Petitions- oder Beteiligungsplattformen (e-Democracy/e-Governance).

Jenseits dieser vier Diskussionsstränge über konkrete Prozesse und Instrumente im digitalen Wandel gibt es die übergreifende Frage, ob und wie die Zivilgesellschaft insgesamt die digitale Transformation (mit-)gestaltet. Digitalisierung bietet eine Vielzahl gesellschaftlicher und politischer Chancen und Risiken. Zivilgesellschaftlichen Akteuren würde dabei eine wichtige vermittelnde und integrative Aufgabe zukommen, wenn sie sich dieser Aufgabe

denn stellen würden und sie Ihnen seitens der Politik auch zugeschrieben würde. Nicht zuletzt können digitale Möglichkeiten dabei helfen, gesellschaftliche Herausforderungen zu lösen, mit denen sich Stiftungen und Vereine ihrem Zweck und Ziel nach beschäftigen. In Deutschland hat sich die Zivilgesellschaft bisher jedoch nur in Ansätzen als Agenda-Setter in Fragen grundsätzlicher digitalpolitischer Weichenstellungen hervorgetan (vgl. Beining/Müller-Eiselt/Wohlfahrt 2017: 9f). Ein breiter Diskurs darüber, wie wir uns den Digitalisierungsprozess in Zukunft vorstellen, ist kaum nachzuweisen.

Zur Abfrage der Erfahrungen in Estland wurden diese vier Diskussionsstränge und die übergreifende Frage nach der Rolle der Zivilgesellschaft als Trägerin des digitalen Wandels aus Deutschland in fünf Leitfragen übersetzt, die an zivilgesellschaftliche Netzwerke und Organisationen in Estland geschickt wurden. Während eines Studienbesuchs in Tallinn im Juli 2018 konnten sie ausführlich mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft, Think Tanks und der Regierung diskutiert werden.

Welchen Einfluss haben die Digitalisierungsschritte auf die Entwicklung der Zivilgesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements?

Die Digitalisierung Estlands ist von Beginn an ein staatliches Projekt gewesen. Die Digitalisierungsschritte hin zu einer digitalen Gesellschaft folgten einem Masterplan, der in den 1990er-Jahren entwickelt wurde und seither konsequent verfolgt wird: Vom Grundrecht auf digitalen Zugang über den landesweiten Breitbandausbau als Grundvoraussetzung für die Digitalisierung des Alltags über die Digitalisierung der Schulen und des Unterrichts bis zu einer komplett digitalen Verwaltung.

Wesentliche Grundlage für diese umfassende Digitalisierung sind eine digitale ID sowie die „X-Road“, das Verbundsystem für eine Vielzahl dezentraler Datenbanken. Damit wurde es möglich, im Laufe weniger Jahre praktisch alle staatlichen Register, Datenbestände und Akten der Regierung, der Verwaltung und Rechtsprechung rein elektronisch zu erstellen, auf Datenbanken zu führen und sicher aufzubewahren und – soweit gesetzlich vorgesehen – Daten auszutauschen. Das System wurde in Estland unter bestimmten Bedingungen auch Unternehmen des Privatsektors geöffnet, womit auch private Rechtsgeschäfte in weitem Umfang elektronisch abgewickelt werden können.

Neben dem öffentlichen und privaten Sektor zieht der gemeinnützige Sektor aus diesem System jedoch kaum einen direkten Gewinn. Im Gegenteil war die Zivilgesellschaft lange Zeit keine explizite Zielgruppe der staatlichen Digitalisierungsstrategie. Fraglos hat sich der Aufwand der Registrierung und Verwaltung gemeinnütziger Organisationen mit den digitalen Möglichkeiten und Beratungsinstrumenten deutlich verringert, so wie es für alle Körperschaften öffentlichen Rechts gilt. Fraglos ist auch die Nutzung digitaler Kommunikationsformen aufgrund der vielfältigeren Möglichkeiten und infrastrukturellen Voraussetzungen deutlich ausgeprägter, was insbesondere für Organisationen im ländlichen Raum mit ihren hohen Mobilitätskosten einen erheblichen Vorteil bedeutet. Insgesamt aber zeigte sich in Gesprächen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in Estland, dass gemeinnützige

Organisationen im Hinblick auf ihre strategische Ausrichtung unter den Bedingungen der Digitalisierung im Grunde noch vor ähnlichen Fragen wie die Organisationen in Deutschland stehen.

Einen großen Unterschied zwischen Deutschland und Estland stellt die strukturelle Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in einen zivilen Dialog mit der Regierung dar. Grundlage dafür bilden die Definition von Beteiligungsstandards und -instrumenten in der Nationalen Engagementstrategie Estlands, die stark an den britischen Compact angelehnt ist. Doch dieser Unterschied macht sich auf konzeptioneller Ebene zunächst nicht an digitalen Möglichkeiten fest, sondern an Standards und Prinzipien und einem definierten grundsätzlichen Kooperationsverständnis. Erst auf Ebene der eingesetzten Instrumente und vermittelnden Organisationen werden digitale Möglichkeiten ausgespielt.

Seit wann werden Fragen der Digitalisierung im Kontext von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement diskutiert?

Die fortschreitende Digitalisierung in Estland ist lange Zeit nicht öffentlich von Seiten der Zivilgesellschaft thematisiert worden. Vielmehr ist die Anpassung an digitale Möglichkeiten ein schleichender Prozess gewesen, den die einzelnen Organisationen mehr oder weniger erfolgreich für sich selbst bewältigen mussten. Seit einigen Jahren häufen sich jedoch Berichte über Organisationen, die aufgrund fehlender Kompetenzen in der digitalen Kommunikation mit der Verwaltung ihre Tätigkeiten einstellen mussten, da sie beispielsweise keine Zuwendungsanträge online stellen konnten. Im Zuge der Konsultationen mit der Regierung nach der Nationalen Engagementstrategie ist die Förderung digitaler Kompetenzen für Mitwirkende in gemeinnützigen Organisationen als ein Förderziel staatlicher Projektzuwendungen festgeschrieben worden. Projekte zur Unterstützung und Kompetenzvermittlung für digitale Verfahren bieten derzeit sowohl das Netzwerk estnischer Nicht-Regierungsorganisationen NENO als auch die 2010 ins Leben gerufenen Engagementstiftung Estlands an.

VertreterInnen der estnischen Zivilgesellschaft sehen in der Selbsteinschätzung Expertise und Kompetenzen bei digitalen Prozessen und Instrumenten rar gesät. Aus der Zivilgesellschaft heraus entstünden nur wenige digitale Produkte; im Grunde suche jede Organisation derzeit Schritt zu halten, um die in der Wirtschaft entwickelten und staatlicherseits angebotenen digitalen Instrumente nutzen zu können. Bedarf wird bei Angeboten von Nutzer-bezogenen Entwicklungen gesehen.

Über welche Akteure kommt das Digitale in die Zivilgesellschaft? Sind mit digitalen Praxen und Zugängen neue Akteure Teil der Zivilgesellschaft geworden?

Für den Bereich der Kompetenzvermittlung zur Nutzung digitaler Instrumente werden im *Civil Society Development Plan* des Innenministeriums seit 2011 Projektmittel zur Verfügung gestellt, die hauptsächlich über die Engagementstiftung ausgeschrieben oder in eigenen Projekten eingesetzt werden.

Ebenfalls wird versucht, die digitale Start-up-Szene Estlands für gemeinnützige Tätigkeiten und Projekte zu gewinnen und damit die Stärkung digitaler Kompetenzen und die Entwicklung digitaler Produkte im zivilgesellschaftlichen Sektor zu unterstützen. Der *Entrepreneurship-Award*²² der estnischen Handelskammer beinhaltet seit drei Jahren eine Preiskategorie für Sozialunternehmen. Auch fördert die Regierung mit dem *Social Entrepreneurship Programme*²³ an der Universität Tallinn einen universitären Ausbildungsgang im Sozialunternehmertum (Master-Programm).

Grundsätzlich wurde aber auch bei dieser Frage bestätigt, dass die Zivilgesellschaft in Estland den Prozess der Digitalisierung weniger gestaltet, sondern ihm eher folgt und folgen muss. Erst in jüngster Zeit haben sich Akteursgruppen gebildet, die aus zivilgesellschaftlicher Perspektive den Anspruch erheben, Digitalisierung auch zu gestalten. So haben sich verschiedene Gruppen aktuell zu einem estnischen Landesverband von *Open Knowledge International* zusammengeschlossen. *Open Knowledge* setzt sich für die soziale Wertschöpfung aus *Open Data* ein, indem die Organisation zivilgesellschaftlichen Gruppen freien Datenzugang näher bringen möchte.²⁴

Was sind die zentralen Formate, die im Kontext digitalen zivilgesellschaftlichen Engagements diskutiert werden?

Eine der ersten international bekannt gewordenen zivilgesellschaftlichen Initiativen Estlands, die sich ausschließlich digital organisierte, war im Jahr 2008 das Projekt *Let's do it!*. Einzelnen AktivistInnen gelang es damals, über 50.000 Menschen zu einem nationalen Müllbeseitigungstag zu bewegen, wobei die Zielsetzung nicht nur im Säubern des öffentlichen Raumes, sondern insbesondere in der Stärkung nachbarschaftlicher Beziehungen und der politischen Diskussion lag. Seither wird die Aktion jährlich wiederholt; seit 2018 auch als europaweiter Aktionstag.²⁵ Der Erfolg des Projektes führte zu einer intensiveren Beschäftigung mit digitalen Vernetzungs- und Mobilisierungsmöglichkeiten. In der Zivilgesellschaft Estlands sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Beispiele erfolgreicher Kampagnen zu verzeichnen, die ausschließlich digital organisiert sind.

Besonders innovativ sind einzelne Organisationen in ihren Fundraisingstrategien. Hervorzuheben ist beispielsweise die Stiftung *Gift of Life*, die sich der Erforschung und Behandlung seltener Krebsformen widmet. Die 2014 gegründete Stiftung ist laut aktueller Umfragen heute aufgrund ihrer digitalen Kommunikationsarbeit die bekannteste gemeinnützige Organisation des Landes. Der Bekanntheitsgrad hilft bei der Etablierung erfolgreicher Partnerschaften mit größeren Unternehmen, wobei die Unternehmen in Rücksprache mit ihren Beschäftigten auf Präsente etwa zur Weihnachtszeit verzichten und das Geld der Stiftung spenden.²⁶

²² <https://www.eas.ee/ettevotluseauhind/en/>

²³ <https://www.tlu.ee/en/yti/social-entrepreneurship>

²⁴ <https://ee.okfn.org/en/>

²⁵ <https://www.letsdoitworld.org/>

²⁶ <https://kingitudelu.ee/news/cancer-treatment-foundation-the-gift-of-life-is-the-best-known-charity-in-estonia>

Darüber hinaus stellt das Crowdsourcing eine wichtige Zielsetzung neuer Technologien dar. Mit der Plattform *Rahvakogu* wurde ein erstes erfolgreiches Projekt ins Leben gerufen, das mit Unterstützung des Innenministeriums fortlaufend mit freiwilligen Usern an der Lösung politischer und gesellschaftlicher Herausforderungen arbeitet.

Hat sich durch Digitalisierung das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft verändert?

Mit der Digitalisierung und insbesondere dem Konzept der e-Governance in Estland haben sich zahlreiche neue Möglichkeiten der Interaktion zwischen Staat und den BürgerInnen sowie der organisierten Zivilgesellschaft eröffnet.

Die Plattform *Rahvaalgatus.ee*, die aus dem Crowdsourcing-Projekt *Rahvakogu* entstanden ist, ist eine beispielgebende Plattform für die Initiierung von Bürgerbegehren gegenüber der Politik. BürgerInnen oder zivilgesellschaftliche Organisationen können ihre Anliegen mit wenigen Hürden in einen öffentlichen, digitalen Initiativprozess einbringen und für Unterzeichnete werben. Erfolgreiche Initiativen, die mindestens 1.000 digitale Unterschriften zur Unterstützung erhalten haben, müssen vom estnischen Parlament angehört werden, das über eine gesetzliche Umsetzung entscheidet. Alle Initiativen können auf dem Portal eingesehen werden, zudem wird der aktuelle Stand der Unterstützenden angezeigt.

Darüber hinaus unterhält die Staatskanzlei Estlands ein Konsultationsportal, durch das alle BürgerInnen Estlands laufende Gesetzgebungsvorschläge kommentieren können.

4. Zusammenfassung und Fazit

Die Digitalisierung hat in Estland einen Entwicklungsstand erreicht, der sich deutlich von anderen europäischen Ländern abhebt. Dies bezieht sich neben der Infrastruktur und dem Nutzerverhalten in erster Linie auf die staatliche Verwaltung. Die „X-Road“ ermöglicht die Abfrage und Nutzung aller angeschlossenen Datenbanken an einer Schnittstelle, was bürokratische Vorgänge erheblich beschleunigt und vereinfacht. Mit der digitalen Identität können auch rechtsverbindliche Unterschriften digital getätigt und alle möglichen Verwaltungs- und Handelstransaktionen digital erledigt werden.

Im Bereich e-Government und e-Governance ist Estland also klarer Vorreiter in Europa. Ob es mit diesen Verfahren auch Vorbild ist und uns in Deutschland schon einen Vorgeschmack auf künftige Entwicklungen geben kann, bleibt ungewiss und war nicht Gegenstand dieser Recherche. Die Erwartung aber, in dieser digital fortschrittlichen Gesellschaft auch eine digital fortschrittliche Zivilgesellschaft zu entdecken, wurden nur zum Teil erfüllt.

Der Zivilgesellschaft Estlands fehlt es in der Breite zwar nicht an der Anwendungs-, aber schon an der Entwicklungskompetenz digitaler Instrumente und Verfahren. Zwar ist der Umgang mit digitalen Medien und die Nutzung digitaler Instrumente die übliche Form der Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit und die E-Mail bisweilen eine schon antiquierte Kommunikationsform. Doch scheint es zwischen der unternehmerisch tätigen innovativen Start-up-Szene und dem gemeinnützigen Bereich nur einen an wenigen Beispielen sichtbaren Transfer zu geben. Die Instrumente, die erfolgreiche estnische Organisationen in ihrer Kommunikationsstrategie einsetzen, unterscheiden sich im Prinzip nicht von denen, die auch deutschen Organisationen zur Verfügung stehen. Die Nutzung großer Datenmengen für die Entwicklung von Kommunikations- und Organisationsstrategien wird beispielsweise nur von wenigen Organisationen strategisch diskutiert.

Damit steht die estnische Zivilgesellschaft überraschenderweise an einer ähnlichen Stelle, wenn sie sich jenseits von Anwendungsfragen Gedanken über eine zivilgesellschaftliche Trägerschaft des Digitalisierungsprozesses macht. In gewisser Weise könnte man sogar einwenden, die deutsche Zivilgesellschaft habe die komfortablere Position, weil sie sich im Unterschied zur estnischen Zivilgesellschaft erst am Anfang eines sehr viel langsameren Prozesses sehen könnte.

Hingegen gibt es im Bereich der politischen Beteiligung und Einbindung in Gesetzgebungsverfahren einen deutlichen Vorsprung auf estnischer Seite. Dieser wird allerdings auch nicht aufzuholen sein, solange in Deutschland nicht auch eine digitale Unterschrift verfügbar sein wird, die die rein digitale Beteiligung an verbindlichen Referenden und Initiativen möglich machen würde.

5. Literaturhinweise und Materialien

Beining, Leonie; Müller-Eiselt, Ralph; Wohlfahrt, Anna: Digitalisierung braucht Engagement. Der digitale Wandel als Gestaltungsaufgabe für die ganze Zivilgesellschaft. Online-Publikation 2017; Zugriff im September 2018: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/digitalisierung_braucht_engagement.pdf

Buhr, Daniel; Frankenberger, Rolf; Ludewig, Annalisa: Auf dem Weg zu Wohlfahrt 4.0 – Digitalisierung in Estland, Friedrich-Ebert-Stiftung 2017

Bundeszentrale politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ 08/2017: Estland, Lettland, Litauen. Bonn 2017

Europäische Kommission: A map of social enterprises and their eco-systems in Europe, Country Report: Estonia. Brüssel 2018

Europäische Kommission: Study on Volunteering in the European Union Country Report Estonia, Brüssel 2010

Freedomhouse: Nations in Transit Report 2018 – Estonia; Zugriff im September 2018: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/estonia#sdendnote19sym>

Hackmann, Jörg: Zivilgesellschaft in Estland. Eine historisch-kritische Perspektive, in: BBE Europa-Newsletter 6/2013

Klein, Ansgar; Embacher, Serge: Digitalisierung und Bürgergesellschaft – Plädoyer für eine Standortbestimmung. In: BBE-Newsletter Nr. 8 vom 19. April 2018

OECD: Better Life Index – Zivilengagement in Estland; Zugriff im September 2018: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/de/topics/civic-engagement-de/>

Uus, M., Hinsberg, H., Mänd, T., Batueva, V.: Participation in volunteer activities in Estonia 2013. Tallinn: Praxis Center for Policy Studies

Liste der GesprächspartnerInnen des Studienbesuchs in Tallinn im Juli 2018:

Kai Klandorf: Network of Estonian NGO NENO, Director

Urmo Kübar: Berater der Präsidentin der Republik Estland

Agu Laius: National Foundation of Civil Society, Director

Anneli Habicht: National Chamber of Disabled People, Director

Rauno Vinni; Praxis Center, Programme Manager

Ivar Hendla, Strategy Unit, Government Office

Jelizaveta Krenjova-Cepilova, e-Governance Academy