

# Reich = digital?

Oder gibt es noch andere Faktoren für eine erfolgreiche Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung? Dieser Frage ist die vorliegende Untersuchung nachgegangen und dokumentiert die Ergebnisse am Beispiel Estland.

## Autorin



### Prof. Dr. Isabell Peters

ist Professorin für E-Government und Digitale Transformation am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung (NSI e. V.) in Hannover und Gründerin von zukunft.staat.

Zahlreiche Studien, unter anderem von Weltbank und den Vereinten Nationen, weisen nach, dass die Entwicklung von E-Government-Leistungen entscheidend vom Wohlstand eines Landes abhängt. Wie kommt es aber, dass ein im europäischen Vergleich weniger wohlhabendes Land wie Estland weltweit den dritten Platz im E-Government Development Index einnimmt? Dieser Frage ist die vorliegende Untersuchung nachgegangen.

Die Analyse des Erfolgs europäischer Länder bei der Entwicklung von E-Government-Leistungen zeigt, dass es einen grundsätzlichen Zusammenhang zum jeweiligen Wohlstandsniveau, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, gibt (siehe Abbildung). Länder mit einem im europäischen Vergleich hohen Wohlstandsniveau wie Dänemark, Schweden oder die Niederlande erreichen einen Platz unter den besten zehn Staaten der Welt. Demgegenüber schneiden Staaten mit einem geringen BIP pro Kopf in der europäischen Ver-

gleichsgruppe tendenziell auch schlechter in der Digitalisierung der Verwaltung ab, wie man etwa an Ungarn, Rumänien und Kroatien sieht (Plätze 52, 55, 44 im weltweiten Vergleich; E-Government Development Index 2020, Statista, 2019). Der Wohlstand eines Landes erklärt jedoch nicht in allen Fällen den Erfolg oder Misserfolg bei der staatlichen Digitalisierung. Estland belegt beispielsweise den weltweit dritten Platz im E-Government Development Index und verfügt im europäischen Vergleich über ein nur unterdurchschnittlich ausgeprägtes Wohlstandsniveau. Zugleich schneiden die überdurchschnittlich wohlhabenden Staaten Belgien und Italien nur mittelmäßig ab (Plätze 41, 37 im weltweiten Vergleich; E-Government Development Index 2020, Statista, 2019).

## Faktoren für den Digitalisierungserfolg

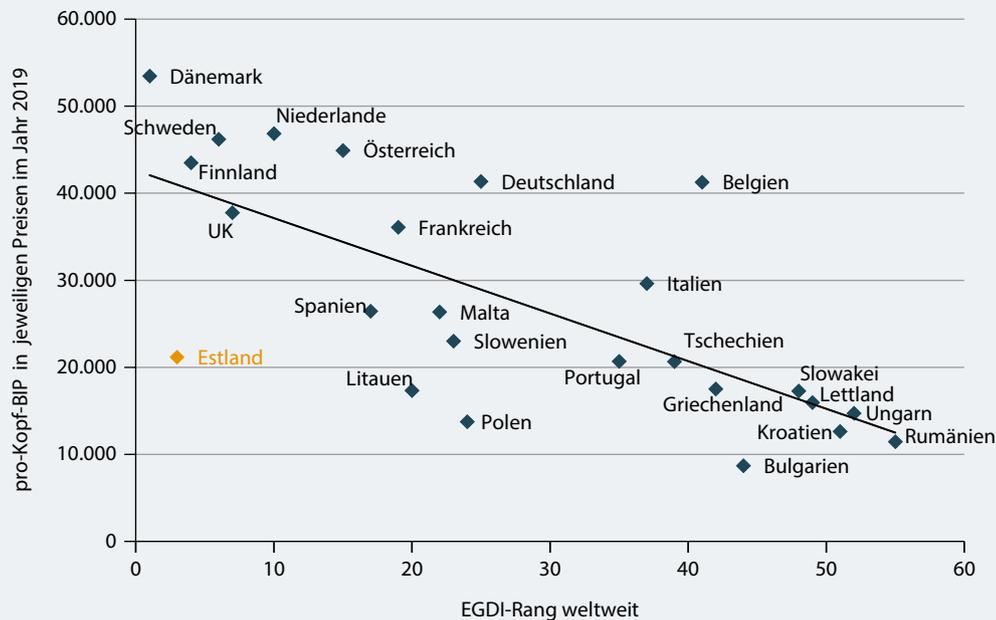
In der Studie wurde untersucht, welche Faktoren in Estland zum Digitalisierungserfolg entscheidend beigetragen haben.

## Kompakt

Folgende Faktoren tragen neben dem Wohlstand eines Landes entscheidend zum Digitalisierungserfolg der öffentlichen Verwaltung bei:

- eine verlässliche Breitbandversorgung mit Netzen der nächsten Generation in der Fläche schaffen,
- Digitalisierung auf der politischen Agenda priorisieren,
- den komparativen Vorteil einer schlechten Infrastruktur nutzen und auf Innovationen setzen.

Abbildung: E-Government-Index-Rang versus BIP pro Kopf in der Europäischen Union (exkl. LUX, IRL)



Quelle: Eigene Darstellung

### ■ Stabile Breitbandversorgung in der Fläche

Die wichtigste Voraussetzung für digitale Services wie E-Government-Dienste ist eine verlässliche Breitbandversorgung in der Fläche über Netze der nächsten Generation (NGN bzw. NGA). Estland hat diesen Punkt schon früh in seine strategischen Überlegungen für einen höheren Digitalisierungsgrad einbezogen. In der estnischen Breitbandstrategie „EstWin“ aus dem Jahr 2009 wurde das Ziel definiert, bis Ende 2015 jeden Haushalt und jedes Unternehmen per Breitband der nächsten Generation mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von 100 Mbit/s anzuschließen. Das Ziel wurde in der „Informationsgesellschaftsstrategie 2014–2020“ nochmals erneuert. Damit sollen insbesondere die digitalen Disparitäten zwischen dem ländlichen Raum und den Städten eliminiert werden. Die Investitionen in das Glasfasernetz wurden nicht nur aus staatlichen Mitteln (EU und Estland), sondern auch von privaten Netzbetreibern finanziert. Bereits im Jahr 2009 hat die estnische Regierung mit privaten Telekommunikationsunternehmen eine Stiftung gegründet (Esto-

nian Broadband Development Foundation, ELA), die den Aufbau des EstWin-Netzes fördert. Dieses als Private Public Partnership konzipierte Middle-Mile-Netz steht dann allen Telekommunikationsdienstlern zur Verfügung, die ihrerseits dann die letzte Meile zum Gebäude des Nutzens anschließen.

*„Die wichtigste Voraussetzung für digitale Services ist eine verlässliche Breitbandversorgung.“*

### ■ Priorisierung auf der politischen Agenda

In Estland verfolgt seit 1992 eine klare politische Agenda und zwar, die Digitalisierung des Landes und der Verwaltung stark zu fördern. Alle Regierungen – unabhängig von der parteipolitischen Zugehörigkeit – haben seitdem den eingeschlagenen Kurs weiterverfolgt und zur obersten Priorität ihrer Regierungspolitik im Zusammenhang mit dem Aufbau der öffentlichen Verwaltung erklärt. E-Government wird dabei seit Anfang der 90er Jahre in Estland auch nicht als ein

politisches Ziel unter vielen anderen gesehen, sondern steht an erster Stelle einer wirkungsvollen staatlichen Administration. Den Zusammenbruch der Sowjetunion und das daraus entstehende Momentum haben estnische Politiker ganz bewusst genutzt, um neue Verwaltungsbehörden, -strukturen und technische

Infrastrukturen zu schaffen. Die estnische Politik verfolgte das übergeordnete Ziel, international wettbewerbsfähig und attraktiv für ausländische Investitionen zu werden. Effiziente staatliche Institutionen wurden innerhalb dieser Strategie als wesentliches Fundament angesehen.

Wie Entwicklungsprozesse verlaufen, ist von der Theorie der Pfadabhängigkeit von Ökonomien und ihren Institutionen in zahlreichen Studien gut erforscht (vgl. etwa North, 1990; Beyer, 2006). Der Ansatz geht davon aus, dass Institutionen sich entlang eines jeweiligen Pfades ent-



© nedia / Getty Images / iStock

Estland hatte für die Digitalisierung der Verwaltung gute Startbedingungen.

wickeln und sprunghafte Veränderungen unwahrscheinlich sind. Bei der Adaption neuer Technologien geht es aber oftmals genau um diesen Mut zur Veränderung. Der Theorie der Pfadabhängigkeit nach gibt es jedoch nur bestimmte Konstellationen, in denen mit sprunghaften Veränderungen zu rechnen ist. Ein Grund liegt in einem sogenannten externen Schock.

*„Ohne den Systemwechsel hätte Estland einen derart rapiden Kurswechsel für eine digitale Verwaltung nicht vorgenommen.“*

Im Fall von Estland kann man diesen externen Schock mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion annehmen. Nach dem Systemwechsel hin zu einer parlamentarischen Republik wurden viele staatliche Institutionen aufgelöst und neu geschaffen (vgl. Laas, 1995). In diesem Zusammenhang wurde auch der Pfad für eine digitale Verwaltung gelegt.

Es ist gemäß der Theorie der Pfadabhängigkeit eher unwahrscheinlich, dass Estland ohne den Systemwechsel einen derart rapiden Kurswechsel für eine digitale Verwaltung vorgenommen hätte. Im Umkehrschluss ist allerdings nicht anzunehmen, dass externe Schocks zwangsläufig zu einer pfadabweichenden Entwicklung führen. Sie sind eher als Momentum zu verstehen, das genutzt wer-

den kann. Die Mehrheit der aufstrebenden Ökonomien Europas aus der ehemaligen Sowjetunion hat von von diesen Chancen keinen Gebrauch gemacht und schneidet im Digitalisierungsindex entsprechend schlecht ab. Der estnische Nachbar Lettland etwa belegt im europäischen Vergleich einen Platz im letzten Drittel (Platz 49).

■ **Komparativer Vorteil einer schlechten Infrastruktur**

Zudem können aufstrebende Nationen einen Vorteil nutzen, der ihr vergleichsweise niedrigeres ökonomisches Ausgangsniveau kompensiert. Während Industriestaaten bereits technische Infrastrukturen aufgebaut haben und diese im Rahmen technologischer Neuerungen kostenintensiv weiterentwickeln müssen, haben aufstrebende Ökonomien die Möglichkeit, gleich auf eine aktuelle Technologie setzen zu können. Dabei zeigt sich auch, dass aufstrebende Ökonomien gut darin sind, Innovationen zu entwickeln, die ihren eigenen Bedürfnissen entgegenkommen. Estland hat direkt in neue Technologien wie Glasfasernetze und mobile Bezahlmöglichkeiten inves-

tiert und konnte damit einen höheren Standard als viele Industrieländer einsetzen.

**Fazit**

Deutschland verfügt über gute ökonomische Voraussetzungen für einen erfolgreichen Wandel hin zu einer digitalen Verwaltung. Auch der Ausbau der Breitbandinfrastruktur in Deutschland schreitet voran. Eine klare politische Priorisierung des Themas mit einer konsequenten Agenda fehlt allerdings hierzulande. Die SARS-CoV-2-Pandemie könnte als sogenannter externer Schock gemäß der Theorie der Pfadabhängigkeit angesehen werden und die digitale Transformation der Verwaltung beschleunigen. Dieses Momentum gilt es nun zu nutzen. ■

**Literatur**

Beyer, J. (2006): Pfadabhängigkeit: Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel, Frankfurt a. M.  
 Laas, J. (1995): Über die Transformation des estnischen Wissenschaftsbereiches im Zeitraum von 1988 bis 1994, in: Mayntz, R., et al. (Hrsg.): Transformation mittel- und osteuropäischer Wissenschaftssysteme, Wiesbaden.  
 North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.  
 Statista (2019): Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den EU-Ländern 2019, <https://bit.ly/354IKCi> (Abruf am 10.08.2020).  
 United Nations (2020): E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development, <https://bit.ly/33WFCbk> (Abruf am 06.08.2020).  
 World Bank (2016): Digital Dividends, World development report 2016, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016> (Abruf am 06.08.2020).



**E-Government**

Hartleb, F. (2016): Beim E-Government von Estland lernen?, in: innovative Verwaltung, 7-8, S. 38-41, [www.springerprofessional.de/link/10813750](http://www.springerprofessional.de/link/10813750)