

Digitale Transformation des Sozialstaates beschleunigen

Konkretisierungen und Forderungen zur GVG-Roadmap

Februar 2025



Reform des Sozialdatenschutzes

Eine Reform des Sozialdatenschutzes insbesondere mit Blick auf die Nutzung Künstlicher Intelligenz und die Entwicklungen neuer Schutzmechanismen, die im Rahmen der Datennutzung den Schutz von Sozialdaten auf neue Art und Weise sicherstellen (z.B. durch Ethikkommission). (Forderung 1 der GVG-Roadmap)

Zentrale Forderungen für eine Reform des Sozialdatenschutzes

Technologien wie Automatisierung, Cloud-Computing und KI bieten großes Potenzial, Verwaltungsprozesse zu verbessern und zu beschleunigen. Doch bestehende Regelungen des Sozialdatenschutzes hindern Sozialversicherungsträger daran, innovative Prozesse umzusetzen. Daher fordert das Forum Digitalisierung eine Reform des Sozialdatenschutzes, um den Schutz sensibler Sozialdaten in Zeiten von KI und Digitalisierung zu gewährleisten und gleichzeitig die Automatisierung von Verwaltungsprozessen zu ermöglichen. Das Forum Digitalisierung hat vier Handlungsfelder mit Maßnahmen und Vorschlägen erarbeitet, um die Digitalisierung der Sozialverwaltung voranzubringen.

Einheitlichen Rechtsrahmen für alle Sozialversicherungsträger bei der Digitalisierung herstellen

Zur Förderung der Digitalisierungsbemühungen der Arbeits- und Sozialverwaltungen fordert das Forum Digitalisierung anstelle einzelfallbezogener Spezialnormen die Verankerung entsprechender Regelungen im SGB X, um für alle Sozialversicherungsträger gleiche Voraussetzungen zu schaffen. Dafür braucht es eine ressortübergreifende Zusammenarbeit des Gesetzgebers.

Bessere Unterstützung der Forschung im Bereich der Sozialdaten sicherstellen

Um den Sozialdatenschutz auch bei neuen Gesetzen zu gewährleisten und Forschenden eine einfachere, rechtssichere Datenverarbeitung zu ermöglichen, fordert das Forum Digitalisierung dahingehend einheitliche Vorgaben in §75 SGB X für alle Zweige der Sozialversicherung. Zudem wird eine einheitliche Regelung zur Anonymisierung und Pseudonymisierung von Daten im SGB X angestrebt.

Rechtssichere Anonymisierung von Sozialdaten ermöglichen, z.B. im Kontext KI

Es ist notwendig, klare Regelungen für die Verarbeitung von Sozialdaten durch KI zu schaffen, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Das Forum Digitalisierung hat dahingehend entsprechende Vorschläge zur Ergänzung des §67c SGB X erarbeitet. Es wird zudem eine einheitliche Regelung im SGB X für die Verarbeitung personenbezogener Daten für das Training von KI gefordert.

Nutzendenzentrierte sozialstaatliche Service-Angebote ermöglichen

Graubereiche bei der Umsetzung nutzendenzentrierter sozialstaatlicher Service-Angebote gilt es zu vermeiden. Um dies zu ermöglichen, sollte im SGB X eine einheitliche Regelung zur Datenverarbeitung geschaffen werden, wobei immer das Interesse der Betroffenen, deren personenbezogene Sozial- und Gesundheitsdaten verarbeitet werden, gewahrt bleiben muss.

GVG-Leitlinien für eine Reform des Sozialdatenschutzes

Eines ist sicher – angesichts des demografischen Wandels muss der Sozialstaat dringend zukunftsfest gemacht werden. Dafür gilt es, die Chancen der digitalen Transformation des Sozialstaates konsequent zu nutzen, denn in der Digitalisierung werden riesige Potenziale gesehen. Stichworte, die in diesem Zusammenhang oft fallen sind bspw. Automatisierung, Cloud-Computing und KI.

Dabei ist festzustellen, dass der Wunsch der Politik und der Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen darin besteht, bestehende Hürden in der Verwaltung abzubauen und Verwaltungsangebote zu verbessern bzw. zu beschleunigen. Leider ist dies für die Sozialversicherungsträger jedoch nicht einfach, denn die aktuellen Regelungen des Sozialdatenschutzes verhindern aktuell oftmals dringend benötigte innovative, neue Prozesse und Angebote.

Deshalb forderte die GVG mit der im Februar 2024 veröffentlichten „GVG-Roadmap für eine digitale Transformation“ ([Link](#)) eine Reform des Sozialdatenschutzes insbesondere mit Blick auf die Nutzung Künstlicher Intelligenz und die Entwicklungen neuer Schutzmechanismen, die im Rahmen der Datennutzung den Schutz von Sozialdaten auf neue Art und Weise sicherstellen.

Im Kern geht es darum, die Potenziale neuer Technologien im Bereich der Digitalisierung (wie z. B. KI) für die Sozialversicherungen nutzbar zu machen und dabei gleichzeitig den Schutz der besonders sensiblen Sozialdaten zu gewährleisten. Eine dringend notwendige Weiterentwicklung des Sozialdatenschutzes muss die immer stärkere Automatisierung und Digitalisierung von Verwaltungsprozessen ermöglichen und dabei diese besonderen Schutzbedarfe berücksichtigen.

Das GVG-Forum Digitalisierung hat deshalb konkrete Leitlinien und Vorschläge für eine Reform des Sozialdatenschutzes identifiziert.

Einheitlichen Rechtsrahmen für alle Sozialversicherungsträger bei der Digitalisierung herstellen

Eine zentrale Herausforderung besteht darin, dass die Digitalisierungsbemühungen der Arbeits- und Sozialverwaltungen, z.B. im Bereich der Automatisierung, des Cloud-Computing und des KI-Einsatzes, nicht mehr den gleichen rechtlichen Voraussetzungen unterliegen.

Aktuell existiert in den Sozialgesetzbüchern ein Flickenteppich an einzelgesetzlichen Regelungen, welche von den Sozialversicherungsträgern bei der Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen zu beachten sind. Dieses erschwert nicht nur die Vereinheitlichung und die Schaffung eines gleichen Sicherheitsniveaus, sondern hemmt die Zusammenarbeit und damit die Beschleunigung der Digitalisierung in den Sozialverwaltungen. Zusätzlich erzeugt es bei Versicherten und Unternehmen Unverständnis, warum etwa im Bereich der Krankenversicherung Digitalisierungslösungen wie z.B. Cloud und KI möglich werden, während andere Sozialversicherungsträger Digitalisierungsvorhaben aufgrund fehlender rechtlicher Rahmenbedingungen nur zögerlich umsetzen können.

So ist beispielsweise in dem für die Krankenversicherung geltenden Rechtskreis des SGB V (§ 393) geregelt, unter welchen Voraussetzungen eine Verarbeitung von Sozialdaten in der Cloud stattfinden darf. Dies ist angesichts der stetig wachsenden Anzahl von Cyberangriffen und den damit verbundenen erhöhten Anforderungen an die IT-Sicherheit nicht nur zu begrüßen, sondern zwingend notwendig. Solche nur für den Bereich der Krankenversicherung geltenden klaren Regelungen gehören jedoch nicht allein in das SGB V, sondern rechtssystematisch in das SGB X, damit sie für alle Sozialversicherungsträger gleichermaßen gelten und angewendet werden können. Auch die positiven Bestrebungen, den § 284 SGB V um einen neuen Absatz 5 zu ergänzen und somit die Nutzung von KI zu ermöglichen (Ausschuss für Gesundheit, Ausschussdrucksache 20(14) 233.1 vom 06.11.2024), verdeutlichen die zuvor beschriebene Problematik, dass sinnvolle Regelungen nicht für alle Sozialversicherungsträger geregelt werden.

Um dem entgegenzuwirken, benötigen die Sozialversicherungsträger einheitliche rechtssystematische Vorgaben bei den Erlaubnistatbeständen für die Verarbeitung von (Sozial-)Daten, den Vorgaben zur IT-Sicherheit und den Vorgaben bei der Verarbeitung von Sozialdaten in der Forschung. Es bedarf dringend mehr Rechtssicherheit und -klarheit bei der Digitalisierung für alle Sozialversicherungsträger, indem zukünftig auf ein einzelfallbezogenes Anpassen rechtlicher Spezialnormen für lediglich einzelne Zweige der Sozialversicherung verzichtet wird. Durch Verankerung entsprechender Regelungen im SGB X müssen zukünftig unbedingt gleiche rechtliche Voraussetzungen für die gesamte Arbeits- und Sozialverwaltungen geschaffen werden. Dies würde zukünftig insbesondere auch trägerübergreifende Kooperationen und Datenaustauschverfahren entscheidend vereinfachen.

Auch wenn der Gesetzgeber in der Vergangenheit bei einzelnen Gesetzesvorhaben wie dem OZG oder dem EGovG nachgebessert und im SGB X Regelungen ergänzt hat (z.B.: §§ 67a und 67f), hat sich gezeigt, dass die besondere Stellung des Sozialdatenschutzes und der Sozialgesetzbücher bei der Umsetzung neuer Fachgesetze nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt wird. Dies ist auch beim Gesundheitsdatennutzungsgesetz (GDNG) und beim Referentenentwurf zum Forschungsdatengesetz (FDG) festzustellen.

Bei der Entwicklung und Umsetzung neuer Fachgesetze mit Digitalisierungsschwerpunkten, welche den Sozialdatenschutz tangieren, sind notwendige Anpassungen im für alle Sozialversicherungsträger geltenden SGB X zu verankern und zeitgleich umzusetzen. Dies erfordert insbesondere auch eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit des Gesetzgebers, sodass zukünftig relevante fachgesetzliche Regelungen standardmäßig immer auch im SGB X verankert werden. Bestehende Regelungen im SGB X sollten außerdem im Sinne des Bürokratieabbaus kritisch geprüft werden. Bspw. könnte mit einer Streichung des § 83a SGB X zukünftig auf eine Meldung von Datenpannen mit Sozialdaten an mehrere Aufsichtsbehörden parallel bewusst verzichtet werden.

Bessere Unterstützung der Forschung im Bereich der Sozialdaten sicherstellen

Die aktuellen Rechtsnormen und föderalen Strukturen erschweren die Forschung mit Sozialdaten bzw. mit pseudonymisierten oder anonymisierten Daten. Dies steht im deutlichen Gegensatz zu den europäischen Bestrebungen, z.B. im Kontext des europäischen Gesundheitsdatenraums. Nationale Vorstöße wie das GDNG und das FDG korrespondieren noch nicht mit den speziellen Anforderungen an den Sozialdatenschutz bzw. wurden bislang unzureichend im § 75 SGB X berücksichtigt.

Auch wenn bereichsspezifische Ausnahmen im Einzelfall erforderlich sein können, bedarf es für alle Zweige der Sozialversicherung einheitlicher Vorgaben in § 75 SGB X. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Sozialgeheimnis und der damit verbundene Sozialdatenschutz auch bei neuen Gesetzesvorhaben wie dem GDNG und dem FDG hinreichend Beachtung finden und Forschende Sozialdaten leichter und vor allem rechtssicher verarbeiten können. Die aktuelle Bestrebung zur Etablierung einer federführenden Datenschutzaufsicht, wie sie im GDNG vorgesehen ist, verspricht eine erhebliche Erleichterung für Forschende. Eine entsprechende gesetzliche Regelung wäre daher sehr wünschenswert, sofern dies für die Verarbeitung von Sozialdaten ggf. auch im SGB X gesondert geregelt werden muss.

Um den Anforderungen der modernen Datenverarbeitung gerecht zu werden und Forschenden den Zugang zu anonymisierten und pseudonymisierten Daten zu erleichtern, sollte im SGB X auch eine einheitliche Regelung zur Anonymisierung und Pseudonymisierung von Daten geschaffen werden.

Rechtssichere Anonymisierung von Sozialdaten ermöglichen, z.B. im Kontext KI

Insbesondere für die Nutzung oder Entwicklung von KI-Anwendungen bzw. KI-Modellen in der Sozialverwaltung werden anonymisierte, pseudonymisierte oder auch unveränderte Sozialdaten benötigt. Doch bereits für die Anonymisierung von Sozialdaten, welche eine Verarbeitung nach der DSGVO darstellt, bedarf es wiederum einer gesetzlichen Grundlage nach Art. 6 DSGVO.

Die Verarbeitung von Sozialdaten durch KI muss klar geregelt werden, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Dazu ist eine Klarstellung erforderlich, ob insbesondere die Regelung des § 67c Abs. 2 Nr. 1 SGB X ausreicht, um diese oder andere Verarbeitungen darunter zu subsumieren oder ggf. weitere gesetzliche Regelungen z.B. in einer weiteren Nr. bzw. einem weiteren Absatz aufzunehmen sind. Bereichsspezifische Ausnahmen (z.B. § 282 Abs. 5 SGB III bzgl. der Anonymisierung für die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) können von Sozialversicherungsträgern anderer Zweige nicht herangezogen werden.

Um die Potenziale der Künstlichen Intelligenz wirklich nutzen zu können, muss der Gesetzgeber unbedingt sicherstellen, dass im Bereich der Anonymisierung von Sozialdaten klare Regelungen geschaffen werden. Wünschenswert wäre eine Normklarheit, wie sie z.B. im § 6 Abs. 3 GDNG vorgesehen ist. Dies könnte z.B. innerhalb des § 67c Abs. 2 Nr. 1 SGB X als Buchstabe a ergänzt werden (z.B. „insbesondere stellt die Verarbeitung zur Anonymisierung von Sozialdaten eine solche zulässige Zweckänderung dar.“). Alternativ hierzu könnte im § 67c SGB X ggf. auch eine weitere Nr. bzw. ein weiterer Absatz aufgenommen werden, in welcher z.B. das Anlernen, das Training und der Betrieb von KI-Modellen bzw. KI-Systemen grundsätzlich mit anonymisierten Daten geregelt werden sowie die Regelung ergänzender Sicherheitsmaßnahmen, wenn ausnahmsweise personenbezogene Sozialdaten verarbeitet werden.

Wir teilen in diesem Zusammenhang außerdem die Auffassung der BfDI. Es ist notwendig, dass für die gesamte Sozialverwaltung zwingend spezifische gesetzliche Regelungen geschaffen werden müssen, welche die Voraussetzungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck des Trainings von KI normenklar festlegen. Dabei fordern wir statt sektorspezifischer Einzelregelungen für alle Sektoren gleichlautende Rahmenbedingungen im SGB X. Ein hinreichendes Schutzniveau für die Grundrechte der Betroffenen muss ebenso gewährleistet und durch diese Festlegung gesichert sein.

Nutzendenzentrierte sozialstaatliche Service-Angebote ermöglichen

Sozialversicherungsträger wollen ihren Kundinnen und Kunden zukünftig auch personalisierte Services und individuelle Unterstützungsangebote je nach Lebenslage digital anbieten können. Daher müssen bestehende Rechtsunsicherheiten dringend ausgeräumt werden. Eine Umsetzung entsprechender Angebote im rechtlichen Graubereich gilt es unbedingt zu vermeiden. So ist aktuell beispielsweise unklar, wie weit der gesetzliche Beratungsauftrag ausgedehnt bzw. ausgeschöpft werden kann. Im Zweifel müssen Sozialversicherungsträger mit der Einwilligung der Betroffenen arbeiten, was sowohl aus der Perspektive der Nutzenden als auch der der Sozialversicherungsträger problematisch (Widerrufsvorbehalt) ist. Spezialgesetzliche Widerspruchsregelungen, wie bspw. im § 25b Abs. 3 SGB V, sind nicht auf andere Zweige der Sozialversicherung übertragbar.

Damit eine Umsetzung nutzendenzentrierter sozialstaatlicher Service-Angebote nicht in einem rechtlichen Graubereich stattfinden muss, sollte im SGB X eine einheitliche Regelung zur entsprechenden Datenverarbeitung geschaffen werden. Dabei ist stets sicherzustellen, dass Datenauswertungen von personenbezogenen Sozial- und Gesundheitsdaten immer im Interesse der Betroffenen erfolgen.

Fazit

Machen wir uns nichts vor – Nachbesserungen im Bereich des Sozialdatenschutzes sind nur ein Puzzlestück, um die Potenziale der Digitalisierung für die Sozialversicherungsträger voll auszuschöpfen. Auch an anderen Stellen besteht dringender Bedarf zur Nachbesserung, wie ein Blick auf das Thema Cloudnutzung durch Behörden verdeutlicht. Während Behörden ihre Datenverarbeitung in Erfüllung ihrer Aufgaben bspw. laut Art 6 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO nicht auf der Basis von „berechtigten Interessen“ durchführen dürfen, sondern auf andere Rechtsgrundlagen zurückgreifen müssen (siehe Art 6 Absatz 1 Buchstabe a-e DSGVO), steht dies der Privatwirtschaft frei. Bei der Auftragsverarbeitung im Rahmen von Cloud-Dienstleistungen stellt dies aktuell eine große Herausforderung für Behörden dar, da die Auftragsverarbeiter i.d.R. zusätzlich Daten für eigene Zwecke auf Grundlage berechtigter Interessen verarbeiten wollen bzw. dies im Rahmen von Vertragsverhandlungen einfordern oder wünschen. Diese Regelung verhindert bzw. erschwert aktuell die Inanspruchnahme von potenziell interessanten Cloud-Dienstleistungen, insbesondere zur Umsetzung von KI-Anwendungsfällen.

Um den Sozialstaat angesichts des demografischen Wandels zukunftsfest zu machen und das enorme Potenzial der Digitalisierung für die Sozialversicherungsträger breit nutzen zu können, müssen die aufgezeigten Herausforderungen konsequent adressiert werden. Ein klarer und einheitlicher Rechtsrahmen für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten bzw. Sozialdaten im SGB X ist dabei ein zentrales Puzzlestück und kann bestehende Unsicherheiten beseitigen. Dies betrifft insbesondere die Verarbeitung von Sozialdaten in der Cloud, die Verarbeitung von Sozialdaten mit bzw. für KI, die Verarbeitung von Sozialdaten für die Forschung und die Beachtung von Vorgaben der IT-Sicherheit bei der Verarbeitung von Sozialdaten. Nur durch diese notwendigen Anpassungen des Sozialdatenschutzes kann die Digitalisierung in der Sozialverwaltung rechtssicher deutlich beschleunigt werden.

Dabei darf es aber nicht bei vereinzelten Nachbesserungen durch den Gesetzgeber bleiben – es bedarf einer Reform des Sozialdatenschutzes, also eines echten Umdenkens, damit zukünftig für alle Sozialversicherungsträger die gleichen rechtlichen Voraussetzungen bei der Digitalisierung gelten und eine stärkere Automatisierung und Digitalisierung von sozialstaatlichen Service-Angeboten ermöglicht wird.

Über die GVG

Soziale Sicherheit weiterdenken – das ist der Auftrag der GVG, der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und-gestaltung e.V.

Sie vereint einen Großteil des deutschen Sozial- und Gesundheitswesens, darunter Sozialversicherungsträger, Sozialpartner, Leistungserbringer, Privatunternehmen, Verbände und Kammern. Die GVG bildet eine Plattform, um über die Zukunft der sozialen Sicherung im Austausch mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu diskutieren und gemeinsam Reformvorschläge zu entwickeln. Dieses Papier wurde durch das GVG-Forum Digitalisierung erarbeitet.

Berlin, 21. Februar 2025