

Digitale Transformation des Sozialstaates beschleunigen

Konkretisierungen und Forderungen zur GVG-Roadmap

Februar 2025



Gesamtstrategie Digitale Identitäten

Eine Gesamtstrategie zu digitalen Identitäten verbunden mit rechtlichen Rahmenbedingungen zur Speicherung der Identifikatoren dort, wo dies für eine Identifizierung nötig ist. (Forderung 8 der GVG-Roadmap)

Zentrale Forderungen für eine Gesamtstrategie für digitale Identitäten

Digitale Identitäten sind der Schlüssel für eine digitale Gesellschaft. Doch derzeit erschwert ein unübersichtliches System aus föderalen, sektoralen und privaten Lösungen die digitale Transformation in Deutschland. Um die Potenziale eines digitalisierten Sozialstaates zu nutzen, ist ein strukturierter Ansatz notwendig. Das Forum Digitalisierung hat daher fünf Handlungsfelder mit Maßnahmen und Vorschlägen erarbeitet, um die Digitalisierung der Sozialverwaltung voranzubringen.

Entwicklung einer Gesamtstrategie für digitale Identitäten

Das Forum Digitalisierung fordert ein interoperables Identitätsökosystem, das unterschiedliche Identitätsnachweise in einer Strategie zusammenführt. Dafür braucht es klare Zuständigkeiten in Bundesverantwortung sowie die Stärkung der Interoperabilität auf europäischer und internationaler Ebene auf Basis der eIDAS-Verordnung 2.0.

Voraussetzungen für eine höhere Nutzungsquote der eID schaffen

Da der eID eine zentrale Rolle in einem interoperablen Identitätsökosystem zukommt, muss deren Nutzungsquote gesteigert werden. Dies erfordert eine positiv geframte Kommunikation in den Bürgerämtern und einen Ausbau der Anwendungsfälle in Kombination mit entsprechenden Informationskampagnen. Zudem muss das Vertrauen durch eine störungsfreie technische Verfügbarkeit und Sicherheit gestärkt werden. Eine Erhöhung der Attraktivität kann durch die Speicherung der eID auf dem Smartphone, wie es bereits in Österreich möglich ist, erfolgen. Der digitale – und dabei barrierefreie und diskriminierungsarme – Weg muss das „neue Normal“ werden.

Benutzerfreundlichkeit erhöhen

Zur Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit schlägt das Forum Digitalisierung folgende Maßnahmen vor: eine unkomplizierte Möglichkeit zur Zurücksetzung des PINs, die Optimierung der obligatorischen Ausweis-App und die Verwendung etablierter biometrischer Funktionen sowie Multifaktor-Verfahren als Alternative zur PIN-Eingabe. Außerdem fordert das Forum die Beachtung der Barrierefreiheit im Zugang zu sozialstaatlichen Dienstleistungen, eine angemessene Balance zwischen Sicherheit und Nutzerfreundlichkeit ohne Einschränkung der digitalen Selbstbestimmung sowie die Anerkennung alternativer Identifikationsmittel und eine vereinfachte Einwilligung zum Datenschutz.

Digitale Identifikatoren schaffen, die auch gespeichert werden dürfen

Grundlage einer interoperablen und benutzerfreundlichen Identitätsarchitektur ist, dass digitale Identifikatoren gespeichert werden dürfen. Zusätzlich braucht es die Vereinheitlichung der Identifikatoren sowie die interoperable Gestaltung der Registermodernisierung, welche im engen Zusammenhang mit einer Gesamtstrategie für digitale Identitäten steht.

Internationalen Zugang zu Verwaltungsleistungen ermöglichen

In einer Gesamtstrategie für digitale Identitäten muss die Interoperabilität sowohl mit der europäischen als auch der internationalen Ebene mitgedacht werden. Wünschenswert wäre eine Integration einer solchen Lösung in die DeutschlandID.

GVG-Leitlinien für eine Gesamtstrategie für digitale Identitäten

Digitale Identitäten sind der Schlüssel zu einer digitalen Gesellschaft und einem nutzerfreundlichen, effizienten Sozialstaat: Sie ermöglichen Bürgerinnen und Bürgern den direkten und sicheren Online-Zugang zu sozialen Dienstleistungen und stärken damit die Akzeptanz und Bürgerorientierung unseres Sozialstaates. Doch derzeit behindert ein unübersichtliches Geflecht aus föderalen, sektoralen und privaten Lösungen die digitale Transformation in Deutschland. Um die Potenziale eines digitalisierten Sozialstaates voll auszuschöpfen, bedarf es eines entschlossenen und strukturierten Ansatzes. Dabei ist die Usability ohne Sicherheitseinschränkungen zu beachten.

Die in der GVG versammelten Akteure forderten daher im Rahmen der im Februar 2024 veröffentlichten „Roadmap für eine digitale Transformation“ ([Link](#)) die Entwicklung einer ressortübergreifenden Gesamtstrategie für digitale Identitäten. Diese Forderung wird hiermit noch einmal erneuert. Die nächste Bundesregierung muss ein bundesweit einheitliches, konsolidiertes und harmonisiertes Vorgehen im Bereich digitaler Identitäten verfolgen, das auch im Einklang mit internationalen Standards steht. Dafür braucht es weniger Absichtserklärungen und mehr strukturiertes Handeln.

Entwicklung einer Gesamtstrategie für digitale Identitäten

Die bisherige heterogene Systemlandschaft und isolierte Entwicklungen von Identitätslösungen der Kommunen, Ministerien und anderen Akteuren bei der Entwicklung eigener Identitätslösungen muss überwunden werden. Es braucht ein interoperables Identitätsökosystem, das unterschiedliche Identitätsnachweise – vom Personalausweis mit Online-Ausweisfunktion bis zur elektronischen Gesundheitskarte – in einer Strategie zusammenführt. Dieses Ökosystem muss sowohl Personen- und Organisations- als auch Geräteidentitäten sowie die föderale Struktur Deutschlands und die unterschiedlichen Bedarfe in den jeweiligen Nutzungsszenarien berücksichtigen.

Um dies zu ermöglichen, sind klare Zuständigkeiten und eine zentrale koordinierende Stelle der Identitätsökosysteme erforderlich. Die unübersichtlichen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen verschiedenen Ministerien müssen zusammengeführt werden, damit die Umsetzung durch eine klare Zielsetzung und stringentes Management gesteuert werden kann. Diese zentrale koordinierende Stelle sollte in Bundesverantwortung liegen und eigenständige Entscheidungsbefugnisse besitzen bzw. übergeordnete Entscheidungen treffen können. Gleichzeitig gilt es, die Interoperabilität auf europäischer und internationaler Ebene zu stärken. Die eIDAS-Verordnung 2.0, die im Frühjahr 2024 verabschiedet wurde und eine neue rechtliche Grundlage für einen europäischen Identitätsraum schafft, bildet die Basis für den Aufbau eines solchen interoperablen Systems. Deutschland muss sich frühzeitig darauf vorbereiten, innerhalb von zwei Jahren nach Abschluss der Novellierung die EUDI-Wallet zur Identifizierung von Nutzenden zu akzeptieren. Dieses europaweite Rahmenwerk sollte eng in die nationale und eine zu entwickelnde internationale Strategie integriert werden, um eine nahtlose europäische Integration sowie eine Harmonisierung mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) sicherzustellen und Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger zu inkludieren.

Voraussetzungen für eine höhere Nutzungsquote der eID schaffen

Als digitales Identifikationsmittel kommt der Personalausweis mit Online-Ausweisfunktion eine zentrale Rolle in einem interoperablen Identitätsökosystem zu. Trotz der Sicherheit und Verlässlichkeit der eID nutzen zurzeit jedoch nur 22 Prozent der Bürgerinnen und Bürger die Online-Ausweisfunktion, wie Zahlen aus August 2024 zeigen.¹ Viele Angebote der digitalen Verwaltung in Deutschland weisen ausbaufähige Nutzungsquoten auf, da die Anwendung der eID Nutzende vor Herausforderungen stellt und als Hürde in der Nutzung wirkt. Um die Akzeptanz und Verbreitung der eID zu steigern und bestehende Angebote der digitalen Verwaltung zu fördern, werden mehrere Maßnahmen von den beteiligten Akteuren als erforderlich angesehen.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt liegt in der Kommunikation: Bürgerinnen und Bürger werden bei der Beantragung eines neuen Personalausweises häufig nicht ausreichend auf die Vorteile der eID hingewiesen. Hier bedarf es gezielter Schulungen für Mitarbeitende in Bürgerämtern sowie eines positiven Framings bei der Ausgabe neuer Ausweise.

Darüber hinaus sind technische Verfügbarkeit und Sicherheit der Infrastrukturen für ein gesteigertes Vertrauen und damit Akzeptanz der eID essenziell. Technische Komplikationen, wie beispielsweise Störungen in der Nutzung der BundID (neu benannt als DeutschlandID), können dazu beitragen das Vertrauen in digitale Identitäten zu schwächen.

Eine weitere Einschränkung ist die bisher fehlende Möglichkeit, die eID digital auf Smartphones zu speichern – eine Funktionalität, die bspw. in Österreich mit der App „eAusweise“ bereits erfolgreich umgesetzt wurde. Hierzulande wurde ein Pilotprojekt zur „Smart-eID“ jedoch vorrangig aufgrund mangelnder Finanzierung eingestellt. Für die Attraktivität der eID bedarf es einfacher und in der Lebenswirklichkeit verfügbarer Lösungen. Diese Funktionalitäten und Use-Cases sollten im Rahmen einer Gesamtstrategie dringend wieder aufgegriffen und ausgebaut werden. Die Einbindung der Person Identification (PID) ins Identitätsökosystem der EUDI-Wallet ist dabei von zentraler Bedeutung.

Neben dem Ausbau digitaler Anwendungsfälle in der öffentlichen Verwaltung ist eine bundesweite Informationskampagne notwendig, die durch ein fest eingeplantes Marketing-Budget abgesichert wird.

Perspektivisch sollten digitale Verwaltungsangebote wesentlich stärker vermarktet werden. Die digitale Beantragung von Leistungen sollte als neuer Standard gelten und die analoge Beantragung nur Alternative sein. Entsprechend müssen digitale Angebote barrierearm und diskriminierungsfrei verfügbar sein und in einem sinnvollen Angebots-Mix von nicht digitalen Angeboten flankiert werden, um allen Bürgerinnen und Bürgern dauerhaft den Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen zu ermöglichen.

Solche Lösungen können jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn die Nutzung der eID sowie der DeutschlandID so einfach, komfortabel und attraktiv gestaltet wird, dass die Bürgerinnen und Bürger ohne Hindernisse und in Folge von Positiverlebnissen bevorzugt auf digitale Lösungen zurückgreifen. Nur so kann die Grundlage für einen modernen, digitalen Sozialstaat geschaffen werden. Einmalzahlungen zur finanziellen Unterstützung, wie beispielsweise die Energiepauschale für Studierende, haben beispielhaft gezeigt, dass eine Breitennutzung grundsätzlich möglich ist. Daher müssen moderne Identifizierungslösungen als Basis-Infrastruktur erachtet werden, die digitale Angebote mit hohem Sicherheitsniveau befördern und verschiedene Anwendungsfälle in Form von Projekten (wie bspw. der Energiepauschale) prioritär über Bundeshaushaltsmittel unterstützt werden, damit sich die Nutzung der modernen Lösungen als „neues Normal“ etablieren kann.

¹ Initiative D21: eGovernment MONITOR 2024. Quelle: <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor/2024>

Benutzerfreundlichkeit erhöhen

Eine Gesamtstrategie für digitale Identitäten muss zum Ziel haben, digitale Identitätslösungen für möglichst alle Bürgerinnen und Bürger einfach nutzbar zu machen. Die Benutzerfreundlichkeit (User Interface und User Experience, kurz UI/UX) der eID muss deutlich erhöht und vorhandene Komplexität reduziert werden. Dafür sind Maßnahmen in verschiedenen Bereichen notwendig.

Primär sollte eine unkomplizierte digitale Zurücksetzung des PINs der eID ermöglicht werden, ohne dass Bürgerinnen und Bürger dafür einen Termin beim Bürgeramt wahrnehmen müssen. Es bedarf eines schlanken, für die Nutzenden kostenneutralen, digitalen Verfahrens, das leicht durchzuführen ist. Weiterhin muss die Nutzerfreundlichkeit der obligatorischen AusweisApp zum Auslesen der eID auf dem Personalausweis dringend optimiert werden. Hier bietet sich bei einer Implementierung per App auf Mobilgeräten die nutzerfreundliche Verwendung etablierter biometrischer Funktionen (z.B. Fingerabdruck, Face-ID) alternativ zu einer PIN-Eingabe an. Multifaktor-Verfahren gehören zum Stand der Technik, werden i.d.R. gut akzeptiert und sollten daher als alternative Anmeldung auch zusätzlich im DeutschlandID-Konto aufgenommen werden. Der Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen sollte unkomplizierter werden, indem der Personalausweis mit Online-Ausweisfunktion nicht mehr bei jeder Anmeldung zum Einsatz kommen muss. Diese Anforderung von Nutzenden findet in der Entwicklung der EUDI-Wallet Berücksichtigung, ist jedoch in Einklang mit IT-Sicherheitsanforderungen zu bringen.

Des Weiteren ist es an der Zeit, zu überprüfen, wie der datenschutzrechtliche Bedarf des hohen Schutzniveaus für alle Sozialleistungen mit der grundsätzlichen Forderung nach mehr Nutzerfreundlichkeit und Teilhabe im digitalen Raum in Einklang gebracht werden kann. So könnte überlegt werden, lediglich für besonders kritische Verwaltungsleistungen das Sicherheitsniveau „hoch“ beizubehalten und weniger kritische Leistungen deutlich leichter zugänglich zu machen. Zusätzlich sollten Alternativen zu bislang etablierten Identifikationsmitteln diskutiert werden, etwa die Anerkennung von deutschen elektronischen Reisepässen (ePass) als zusätzliche Identifikationsmöglichkeit neben dem Personalausweis. Ebenso sollte es möglich sein, Reisepässe anderer Staaten als Identifikationsmittel anzuerkennen, sofern diese über die ePass-Funktion oder elektronische und optisch prüfbare Merkmale verfügen. Der ePass wird heute bereits zur Identifikation an Flughäfen in Kombination mit einer Sichtprüfung und einem Gesichtsabgleich zur Identifikation genutzt.

Zudem sollte die Barrierefreiheit mit Einzug in die Debatte halten. Aktuelle Identifizierungsmittel und -verfahren sind im Schutzniveau „hoch“ nicht barrierefrei. In Folge werden spezifische Gruppen in der Bevölkerung von Online-Leistungen des Sozialstaates ausgeschlossen, die in besonderem Maße auf dessen Unterstützung angewiesen sind. Vor diesem Hintergrund sollten im Rahmen einer Gesamtstrategie für digitale Identitäten flexiblere und inklusivere Lösungen entwickelt werden, die allen Bürgerinnen und Bürgern den digitalen Zugang zu wichtigen sozialstaatlichen Dienstleistungen ermöglichen. Das Recht der Menschen auf Sicherheit darf die digitale Selbstbestimmung nicht einschränken. Wahlmöglichkeiten für Verfahren mit mehr Komfortfunktionen, aber ggf. einer etwas geringeren Gesamtsicherheit, müssen verfügbar sein und in der Entscheidung des Nutzenden liegen. Der Zugang bedarf einer Vereinfachung, hier bietet sich die 2-Faktoren-Authentifizierung an, flankiert mit eindeutigen Passwort-Richtlinien.

Darüber hinaus sollte diskutiert werden, das Einwilligungsprinzip im Bereich des Datenschutzes neu auszurichten. Zurzeit müssen Nutzende bei der Online-Beantragung von Sozialversicherungsleistungen zahlreiche Klicks zur Einhaltung der Datenschutzstandards leisten. Dieser Prozess ließe sich im Sinne der Nutzenden deutlich vereinfachen, wenn eine einmalige behördenspezifische Einwilligung (Opt-In) oder Widerspruchslösung (Opt-Out) zur Datenverarbeitung und -übertragung ausreichen würde, was in anderen Branchen bereits etabliert und insofern als Standard bei Bürgerinnen und Bürgern bekannt ist. Das Prinzip des Institutionsvertrauens, was in der analogen Welt selbstverständlich ist, muss in der digitalen Welt stärker ausgeprägt werden.

Digitale Identifikatoren schaffen, die auch gespeichert werden dürfen

Grundlage einer interoperablen und benutzerfreundlichen Identitätsarchitektur sind digitale Identifikatoren sowohl für natürliche als auch juristische Personen, die von den Behörden und Sozialversicherungsträgern im Rahmen ihrer Datenverarbeitung gespeichert werden dürfen. Digitale Identifikatoren sind wichtig, um die Qualität digitaler Identitäten zu erhöhen. Ohne solche Identifikatoren ist die Ende-zu-Ende Digitalisierung der Verwaltung undenkbar. Eine Gesamtstrategie für digitale Identitäten sollte daher die Vereinheitlichung dieser Identifikatoren voranbringen und die Registermodernisierung interoperabel – wie über die SDG-Verordnung (Single Digital Gateway-Verordnung) für den europäischen Raum – gestalten.

Bislang gibt es, auch aufgrund des sogenannten Volkzählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts von 1983, kein einheitliches und rechtlich abgesichertes Merkmal zur technisch eindeutigen Identifikation von Personen und Unternehmen. Stattdessen existieren mehrere Identifikatoren parallel, die nicht miteinander verknüpfbar sind – darunter die Steuer-ID und die Sozialversicherungsnummer. Diese Fragmentierung führt zu erheblichen Ineffizienzen und erhöht den Verwaltungsaufwand. Es ist dringend erforderlich, dass die Politik an dieser Stelle überprüft, ob dieses Urteil noch mit den aktuellen und zukünftigen Gegebenheiten vereinbar ist. Neue Erkenntnisse sowie die veränderten gesellschaftlichen Umstände könnten ein Überdenken der Rechtsauffassung notwendig machen.

Die Diskussion um eine Vereinheitlichung bzw. die Verständigung auf einen führenden Identifikator findet bereits im Rahmen der Registermodernisierung statt, muss aber schneller und konsequenter vorangetrieben werden, damit aktuelle Umsetzungsprojekte frühzeitig den Identifikator mit einbinden können. Der Bedarf der Registermodernisierung steht in einem engen Zusammenhang mit der Umsetzung einer Gesamtstrategie für digitale Identitäten. Umso wichtiger ist es, dass die Ergebnisse dieses Prozesses zukunftsfähig und interoperabel, mindestens bis zur europäischen Ebene und künftig auch auf internationaler Ebene, gestaltet werden. Eine europaweite Lösung ist anzustreben, gleichwohl nicht abzuwarten.

Internationalen Zugang zu Verwaltungsleistungen ermöglichen

Eine Gesamtstrategie digitaler Identitäten darf nicht auf nationale Herausforderungen beschränkt bleiben, sondern muss den europäischen und internationalen Raum mitdenken. So stellt die fehlende Interoperabilität nationaler Identifikationslösungen die Akteure der sozialen Sicherung zurzeit vor große Herausforderungen. Egal ob Rentnerinnen und Rentner, die außerhalb der EU leben und keinen deutschen Personalausweis mehr besitzen oder potenzielle Fachkräfte aus dem nicht-europäischen Ausland – bislang haben Bürgerinnen und Bürger aus Nicht-EU-Staaten keine Möglichkeit, sich digital rechtssicher in Deutschland zu identifizieren. Und dass, obwohl diese Zielgruppe am meisten von digitalen Angeboten profitieren würde, da ein persönlicher Gang zu Beratungsstellen in Deutschland nicht möglich ist. Der einfache digitale Zugang zu den vorhandenen Sozialleistungen in Deutschland bleibt ihnen somit verwehrt. Eine Gesamtstrategie für digitale Identitäten sollte daher auch ein Verfahren umfassen, das es Nicht-EU Bürgerinnen und Bürgern in Nicht-EU Ländern ermöglicht, digitale Verwaltungsdienstleistungen in Deutschland nutzen zu können. Die Integration einer solchen Lösung in die DeutschlandID wäre wünschenswert.

Fazit

Um die digitale Transformation in Deutschland zu beschleunigen, bedarf es eines entschlossenen und ressortübergreifenden Handelns. Eine konsolidierte Gesamtstrategie für digitale Identitäten ist dabei unerlässlich, um bestehende Silostrukturen aufzubrechen und ein Identitätsökosystem zu schaffen, welches alle Zielgruppen erfasst und inklusiv statt exklusiv wirkt.

Ein solches System muss technische Stabilität sowie Verfügbarkeit, hohe Nutzerfreundlichkeit und nationale, europäische und künftig internationale Interoperabilität vereinen. Die Online-Ausweisfunktion (eID) spielt in diesem Kontext eine zentrale Rolle, bedarf jedoch dringend eines verbesserten Zugangs, vermehrter Anwendungsfälle und einer umfassenden Kommunikationsstrategie, um die Nutzungsquote und damit verbundene Bekanntheit und Anwendbarkeit der Lösung nachhaltig zu erhöhen.

Die Förderung digitaler Teilhabe für alle, die Harmonisierung von Identifikationsmitteln, die Verständigung auf einen einheitlichen Identifikator und die Integration internationaler Nutzergruppen mit Anspruch auf Leistungen in ihrem ehemaligen Heimatland sind essenzielle Bausteine für ein gesamtheitliches zukunftsfähiges digitales Identitätsmanagement. Gleichzeitig gilt es, den Datenschutz praxistauglich zu gestalten und moderne Technologien wie Biometrie und Fingerabdruck alternativ zu integrieren, um Sicherheit, Teilhabe und -nahme sowie Nutzerfreundlichkeit in ein Gleichgewicht zu bringen.

Nur durch gezielte Maßnahmen und ein gemeinsames Verständnis von digitaler Infrastruktur als Grundlage für den digitalen Zugang zu öffentlichen Verwaltungsleistungen kann Deutschland einen digitalen Sozialstaat realisieren, der effizient, inklusiv, bürgernah und zukunftsorientiert ist. Das Einbringen der Erkenntnisse aus nationalen Initiativen in europäische Rahmenwerke wie die eIDAS-Verordnung 2.0 ist dabei ein entscheidender Schritt, um auch grenzüberschreitend leistungsfähige und sichere digitale Identitäten zu gewährleisten.

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.