

Gutachten zur Gültigkeit digitaler Unterschriften

Zur rechtlichen Wirksamkeit elektronisch unterzeichneter Vollmachten im
Verwaltungsverfahren der sozialen Pflegeversicherung sowie zur Zulässigkeit ihrer
Zurückweisung durch eine Pflegekasse

Bearbeitungsstand: 1.0

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Sachverhalt

Rechtsfrage

Rechtliche Grundlagen

Die Vollmacht im Bürgerlichen Recht

Die Bevollmächtigung im Sozialverwaltungsverfahren

Anforderungen an den Nachweis einer Vollmacht

Die elektronische Signatur nach der eIDAS-Verordnung

Beweiswert elektronischer Signaturen und Audit-Logs

Rechtsprechung

Würdigung des vorliegenden Sachverhalts

Ergebnis

I. Einleitung

Die Digitalisierung verwaltungsrechtlicher Verfahren hat in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Versicherte kommunizieren zunehmend über elektronische Portale mit Behörden und Sozialversicherungsträgern. Gleichzeitig haben sich elektronische Signaturverfahren etabliert, die eine rechtssichere Unterzeichnung von Dokumenten ermöglichen.

Im Bereich der gesetzlichen Pflegeversicherung besteht jedoch weiterhin Unsicherheit darüber, in welchem Umfang Pflegekassen elektronisch unterzeichnete Vollmachten akzeptieren müssen. Während gesetzliche Vorschriften die Vertretung durch Bevollmächtigte ausdrücklich zulassen, lehnen einzelne Pflegekassen elektronisch unterzeichnete Vollmachten mitunter pauschal ab.

Gegenstand dieses Gutachtens ist die Frage, ob eine Pflegekasse berechtigt ist, eine mittels elektronischer Signatur unterzeichnete Vollmacht allein wegen ihrer elektronischen Form zurückzuweisen, obwohl deren Echtheit und Integrität durch ein technisches Audit-Protokoll dokumentiert sind.

II. Sachverhalt

Der Auftraggeber betreibt unter der Bezeichnung „Betreuung für Senioren / Ottopoli GmbH“ einen Dienstleistungsservice für pflegebedürftige Personen. Ziel der Dienstleistung ist die Unterstützung bei der Beantragung und organisatorischen Abwicklung von Leistungen der Verhinderungs- und Kurzzeitpflege nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI).

Die Dienstleistung richtet sich insbesondere an ältere oder gesundheitlich eingeschränkte Menschen, die aufgrund ihres Alters, ihrer körperlichen oder kognitiven Einschränkungen oder mangelnder Kenntnis der sozialrechtlichen Leistungsansprüche Schwierigkeiten haben, die erforderlichen Antragsverfahren eigenständig durchzuführen.

Zwischen dem Auftraggeber und der pflegebedürftigen Person wird hierzu ein schriftlicher Dienstleistungsvertrag geschlossen. Dieser sieht insbesondere vor, dass der Auftragnehmer den Auftraggeber bei der Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen, der Kommunikation mit der Pflegekasse sowie der organisatorischen Abwicklung der Leistungen unterstützt. Die Entscheidung über die Bewilligung der beantragten Leistungen verbleibt ausschließlich bei der zuständigen Pflegekasse.

Parallel hierzu erteilt die pflegebedürftige Person eine gesonderte Vollmacht. Diese umfasst insbesondere die Befugnis,

Anträge auf Verhinderungspflege und Kurzzeitpflege einzureichen, erforderliche Nachweise vorzulegen, Auskünfte einzuholen, Bescheide entgegenzunehmen,

Widersprüche einzulegen, sowie die vollständige Kommunikation mit der Pflegekasse einschließlich der digitalen Kommunikation zu führen.

Die Unterzeichnung sowohl des Dienstleistungsvertrages als auch der Vollmacht erfolgt vollständig elektronisch über die Plattform DocuSeal.

Nach Abschluss der Signatur erstellt das System automatisch ein Audit-Protokoll. Dieses dokumentiert unter anderem:

Identität der Unterzeichner anhand der verwendeten E-Mail-Adresse, erfolgreiche E-Mail-Verifikation, Zeitpunkt der Unterzeichnung, IP-Adresse, Browserkennung, Session-ID, Hashwerte des Dokuments, chronologischen Ablauf sämtlicher Signaturereignisse.

Im vorliegenden Fall wurde auf Grundlage dieser Vollmacht über das Online-Portal der AOK Niedersachsen ein Antrag auf Leistungen der Verhinderungspflege eingereicht.

Die von der AOK erzeugte Eingangsbestätigung weist ausdrücklich aus, dass der Antrag durch einen Bevollmächtigten gestellt wurde und eine Vollmacht übermittelt worden ist.

Im Anschluss teilte ein Mitarbeiter der AOK Niedersachsen telefonisch mit, dass elektronisch unterzeichnete Vollmachten dieser Art von der AOK nicht akzeptiert würden.

Eine schriftliche Begründung oder Benennung einer gesetzlichen Grundlage für diese Auffassung erfolgte bislang nicht.

III. Rechtsfrage

Das vorliegende Gutachten untersucht folgende zentrale Rechtsfragen:

Ist eine zur Vertretung gegenüber einer Pflegekasse erteilte Vollmacht nach deutschem Recht formfrei oder bedarf sie einer eigenhändigen Unterschrift?

Genügt eine elektronisch unterzeichnete Vollmacht den Anforderungen des § 13 SGB X?

Welche rechtliche Bedeutung kommt den Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 (eIDAS-Verordnung) für die Anerkennung elektronischer Signaturen im Sozialverwaltungsverfahren zu?

Darf eine gesetzliche Pflegekasse die Anerkennung einer elektronisch unterzeichneten Vollmacht allein deshalb verweigern, weil sie nicht handschriftlich unterzeichnet wurde?

Welche Anforderungen bestehen an die Begründung einer solchen Ablehnung unter Berücksichtigung der Grundsätze des Verwaltungsrechts und des Sozialrechts?

IV. Rechtliche Grundlagen der Bevollmächtigung im deutschen Recht

A. Die Vollmacht als Institut des Zivilrechts

Die Vollmacht ist das zentrale Rechtsinstrument, mit dem eine Person einer anderen Person die Befugnis erteilt, rechtsgeschäftlich oder verfahrensrechtlich für sie zu handeln. Sie dient der Erleichterung des Rechtsverkehrs und ermöglicht es insbesondere Personen, die ihre Angelegenheiten aus tatsächlichen oder gesundheitlichen Gründen nicht selbst wahrnehmen können, sich durch Dritte vertreten zu lassen.

Die gesetzliche Grundlage findet sich in den §§ 164 ff. BGB.

Gemäß § 164 Abs. 1 Satz 1 BGB wirkt eine Willenserklärung, die ein Vertreter innerhalb seiner Vertretungsmacht im Namen des Vertretenen abgibt, unmittelbar für und gegen den Vertretenen.

Die Vertretungsmacht wird regelmäßig durch Vollmacht begründet.

B. Erteilung der Vollmacht (§ 167 BGB)

Die zentrale Vorschrift ist § 167 BGB.

§ 167 Abs. 1 BGB bestimmt:

"Die Erteilung der Vollmacht erfolgt durch Erklärung gegenüber dem zu Bevollmächtigenden oder dem Dritten." Hieraus ergibt sich zunächst, dass das Gesetz bewusst keine bestimmte Form der Vollmacht vorgibt.

Noch bedeutsamer ist § 167 Abs. 2 BGB:

"Die Erklärung bedarf nicht der Form, welche für das Rechtsgeschäft bestimmt ist."

Diese Vorschrift enthält den Grundsatz der Formfreiheit der Vollmacht.

Bedeutung:

Der Gesetzgeber hat sich bewusst dagegen entschieden, Vollmachten generell an besondere Formvorschriften zu binden.

Die Vollmacht soll den Rechtsverkehr erleichtern.

Eine besondere Form ist deshalb nur erforderlich, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich anordnet oder wenn sich aus besonderen gesetzlichen Vorschriften etwas anderes ergibt.

Der Grundsatz lautet daher:

Die Vollmacht ist grundsätzlich formfrei.

C. Ausnahmen von der Formfreiheit

Von diesem Grundsatz existieren Ausnahmen.

Beispiele sind:

Grundstücksgeschäfte

bestimmte familienrechtliche Erklärungen

Handelsregisteranmeldungen

notarielle Verfahren

Allen diesen Ausnahmen ist gemeinsam, dass der Gesetzgeber ausdrücklich eine bestimmte Form verlangt.

Für die Vertretung gegenüber einer gesetzlichen Pflegekasse enthält weder das Bürgerliche Gesetzbuch noch das Sozialgesetzbuch eine vergleichbare Formvorschrift.

Bereits daraus ergibt sich ein erstes gewichtiges Argument gegen eine pauschale Ablehnung elektronisch unterzeichneter Vollmachten.

V. Die Vertretung im Sozialverwaltungsverfahren

Während § 167 BGB die zivilrechtliche Grundlage bildet, richtet sich die Vertretung gegenüber Behörden nach den Vorschriften des Sozialverwaltungsrechts.

Hier ist § 13 SGB X einschlägig.

A. Gesetzgeberischer Wille

§ 13 Abs. 1 SGB X bestimmt:

"Ein Beteiligter kann sich durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen."

Bereits diese Formulierung zeigt den gesetzgeberischen Grundsatz:

Die Vertretung ist der Regelfall und nicht die Ausnahme.

Das Sozialverwaltungsverfahren soll ausdrücklich auch Personen offenstehen, die ihre Rechte nicht selbst wahrnehmen können. Gerade im Bereich der sozialen Pflegeversicherung entspricht dies dem gesetzgeberischen Leitbild.

Pflegebedürftige Menschen sind häufig hochbetagt, leiden unter körperlichen Einschränkungen, leiden unter kognitiven Einschränkungen, sind mit komplexen Verwaltungsverfahren überfordert.

Gerade für diese Personengruppe hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, sich vertreten zu lassen.

B. Sinn und Zweck des § 13 SGB X

Die Vorschrift verfolgt mehrere Ziele.

1. Effektiver Rechtsschutz

Niemand soll sozialrechtliche Ansprüche deshalb verlieren, weil er seine Angelegenheiten nicht mehr selbst erledigen kann.

2. Verfahrensvereinfachung

Die Behörde erhält einen festen Ansprechpartner.

Dies erleichtert dasungsverfahren.

3. Wahrung der Selbstbestimmung

Auch ältere Menschen bleiben Herr ihrer Entscheidungen. Sie bestimmen selbst, wen sie bevollmächtigen. Gerade diese Privatautonomie wird durch § 13 SGB X geschützt.

VI. Anforderungen an den Nachweis der Vollmacht

Der entscheidende Satz findet sich in § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB X.

Dort heißt es sinngemäß:

Der Bevollmächtigte hat seine Vollmacht auf Verlangen schriftlich nachzuweisen.

Hier ist sorgfältig zwischen drei Begriffen zu unterscheiden.

1. Vollmacht

Die Vollmacht selbst.

2. Nachweis

Der Nachweis gegenüber der Behörde.

3. Schriftlicher Nachweis

Nicht die Vollmacht muss schriftlich erteilt worden sein. Vielmehr verlangt das Gesetz, dass ihr Bestehen gegenüber der Behörde schriftlich nachgewiesen werden kann.

Diese Unterscheidung wird in der Praxis häufig übersehen.

A. Keine eigenhändige Unterschrift vorgeschrieben

Auffällig ist, was § 13 SGB X gerade nicht verlangt.

Dort steht nicht:

eigenhändig unterschrieben,

handschriftlich,

Originalurkunde,

Papierdokument.

Diese Begriffe verwendet der Gesetzgeber bewusst nicht.

Hätte der Gesetzgeber eine eigenhändige Unterschrift verlangen wollen, hätte er – wie in zahlreichen anderen Gesetzen – ausdrücklich auf die Schriftform des § 126 BGB verwiesen. Dies ist jedoch nicht geschehen.

B. Wortlaut

Der Gesetzgeber verlangt lediglich einen schriftlichen Nachweis.

Eine als PDF übermittelte Vollmacht erfüllt grundsätzlich die Funktion eines schriftlichen Nachweises. Ob darüber hinaus besondere Anforderungen an die Authentizität oder Integrität bestehen, ist gesondert zu prüfen. Aus dem Wortlaut des § 13 SGB X ergibt sich jedenfalls kein ausdrückliches Erfordernis einer handschriftlichen Originalunterschrift.

VII. Anwendung auf den vorliegenden Sachverhalt

Im vorliegenden Fall liegt der Pflegekasse eine schriftliche Vollmacht vor.

Diese enthält insbesondere

Namen,

Anschrift,

Geburtsdatum,

Versicherungsnummer,

Umfang der Vertretung,

Datenschutzregelungen,

Widerrufsregelung,

Unterschrift des Vollmachtgebers,

Annahmeerklärung des Bevollmächtigten.

Zusätzlich existiert ein Audit-Log, das den elektronischen Unterzeichnungsvorgang detailliert dokumentiert.

Die AOK hat den Antrag zunächst entgegengenommen und in ihrer Eingangsbestätigung selbst festgehalten, dass eine Vollmacht übermittelt wurde und der Antrag durch einen Bevollmächtigten gestellt wurde.

Damit ist zunächst festzustellen, dass ein schriftlicher Nachweis der Bevollmächtigung vorgelegt wurde. Ob dieser Nachweis den gesetzlichen Anforderungen genügt, hängt nun maßgeblich von der Bewertung der elektronischen Signatur und ihrer Beweiskraft ab. Diese Frage wird im nächsten Kapitel anhand der eIDAS-Verordnung, der einschlägigen sozialrechtlichen Vorschriften und der Rechtsprechung vertieft untersucht.

VIII. Die elektronische Signatur und ihre rechtliche Bedeutung im Sozialverwaltungsverfahren

A. Die Digitalisierung des Rechtsverkehrs

Die Digitalisierung hat in nahezu allen Bereichen des Rechtsverkehrs zu einer grundlegenden Veränderung der Kommunikationsformen geführt. Behördliche Verfahren, Vertragsabschlüsse und Verwaltungsakte werden zunehmend elektronisch abgewickelt. Der Gesetzgeber hat diese Entwicklung durch zahlreiche gesetzliche Regelungen begleitet und ausdrücklich anerkannt.

Auch Sozialleistungsträger bieten inzwischen umfangreiche elektronische Verwaltungsverfahren an. Versicherte können Anträge online stellen, Dokumente elektronisch übermitteln und mit den Leistungsträgern digital kommunizieren. Die elektronische Kommunikation ist damit kein Ausnahmefall mehr, sondern Teil des regulären Verwaltungshandelns.

Vor diesem Hintergrund ist die Beurteilung elektronisch unterzeichneter Vollmachten nicht isoliert, sondern im Kontext der fortschreitenden Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens zu betrachten.

B. Die eIDAS-Verordnung

Die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 (eIDAS-Verordnung) bildet den unionsrechtlichen Rahmen für elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste innerhalb der Europäischen Union.

Sie verfolgt insbesondere zwei Ziele:

Schaffung eines europaweit einheitlichen Vertrauensrahmens für elektronische Signaturen, Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs zwischen Bürgern, Unternehmen und Behörden. Von besonderer Bedeutung ist Art. 25 Abs. 1 eIDAS-Verordnung.

Danach gilt:

Einer elektronischen Signatur dürfen die Rechtswirkung und die Zulässigkeit als Beweismittel in Gerichtsverfahren nicht allein deshalb abgesprochen werden, weil sie in elektronischer Form vorliegt oder weil sie nicht den Anforderungen einer qualifizierten elektronischen Signatur entspricht.

Gutachterliche Würdigung

Diese Vorschrift ist für den vorliegenden Fall von erheblicher Bedeutung. Sie bedeutet nicht, dass jede elektronische Signatur automatisch einer handschriftlichen Unterschrift gleichsteht. Sie bedeutet aber ebenso eindeutig, dass eine elektronische Signatur nicht allein wegen ihrer elektronischen Form zurückgewiesen werden darf.

Eine pauschale Aussage wie „Elektronische Vollmachten akzeptieren wir grundsätzlich nicht.“ würde daher zumindest einer besonders sorgfältigen rechtlichen Begründung bedürfen.

C. Die verschiedenen Arten elektronischer Signaturen

Die eIDAS-Verordnung unterscheidet drei Stufen elektronischer Signaturen:

1. Einfache elektronische Signatur (SES)

Hierunter fallen sämtliche elektronischen Verfahren,
mit denen eine Person ihren Willen dokumentiert,
ohne besondere Identitätsprüfung.

Beispiele:

Namenseingabe

Unterschriftsbild

Klick auf „Ich unterschreibe“

Die Beweiskraft hängt vom jeweiligen Einzelfall ab.

II. Fortgeschrittene elektronische Signatur (AES)

Sie muss eindeutig dem Unterzeichner zugeordnet sein, dessen Identifizierung ermöglichen, unter seiner alleinigen Kontrolle erstellt werden, Veränderungen am Dokument erkennen lassen. Der Beweiswert ist erheblich höher.

III. Qualifizierte elektronische Signatur (QES)

Die qualifizierte elektronische Signatur erfüllt zusätzliche gesetzliche Anforderungen.

Nur sie ersetzt in den Fällen, in denen das Gesetz ausdrücklich die Schriftform (§ 126 BGB) verlangt, grundsätzlich die eigenhändige Unterschrift.

D. Bedeutung für den vorliegenden Sachverhalt

Aus den vorliegenden Unterlagen lässt sich derzeit nicht sicher feststellen, welche Signaturstufe das verwendete DocuSeal-Verfahren erfüllt. Die Audit-Logs dokumentieren zwar umfangreiche technische Nachweise wie E-Mail-Verifizierung, IP-Adresse, Zeitstempel, Session-ID und Hashwerte.

Diese Dokumentation spricht für ein strukturiertes Signaturverfahren und erhöht die Nachvollziehbarkeit der Unterzeichnung. Sie erlaubt jedoch für sich genommen keine eindeutige Einordnung als einfache, fortgeschrittene oder qualifizierte elektronische Signatur im Sinne der eIDAS-Verordnung. Hierzu wären Angaben zum verwendeten Vertrauensdienst oder zur technischen Ausgestaltung des Signaturverfahrens erforderlich.

Für die hier zu prüfende Rechtsfrage ist diese Einordnung allerdings nur eingeschränkt entscheidend. Der Grund hierfür liegt im Bürgerlichen Gesetzbuch.

IX. Verhältnis zwischen § 167 BGB und der eIDAS-Verordnung

Wie bereits dargestellt, bestimmt § 167 Abs. 2 BGB ausdrücklich:

"Die Erklärung bedarf nicht der Form, welche für das Rechtsgeschäft bestimmt ist."

Der Gesetzgeber hat sich damit bewusst für die Formfreiheit der Vollmacht entschieden.

Hieraus folgt:

Ist die Vollmacht bereits nach nationalem Recht formfrei, bedarf es grundsätzlich keiner qualifizierten elektronischen Signatur, um eine gesetzliche Schriftform zu ersetzen.

Die qualifizierte elektronische Signatur wird erst dann zwingend relevant, wenn das Gesetz überhaupt eine Schriftform verlangt.

Gerade dies ist für die hier in Rede stehende Vollmacht nach derzeitiger Rechtslage nicht ersichtlich.

X. Der Beweiswert elektronischer Audit-Protokolle

Die eigentliche Stärke des vorliegenden Verfahrens liegt weniger in der elektronischen Signatur selbst als in der umfassenden Dokumentation des Signaturvorgangs.

Das verwendete Verfahren dokumentiert insbesondere:

Versand der Signaturanfrage,
erfolgreichen Zugriff des Empfängers,
Beginn des Unterzeichnungsvorgangs,
Abschluss der Unterzeichnung,
verifizierte E-Mail-Adresse,
IP-Adresse,
Browserkennung,
Session-ID,
Zeitstempel,
kryptographische Hashwerte des Dokuments.

Diese Informationen ermöglichen eine deutlich umfassendere Nachvollziehbarkeit als eine bloße handschriftliche Unterschrift auf Papier.

Eine gewöhnliche Papierunterschrift dokumentiert regelmäßig nicht, wann unterschrieben wurde, unter welcher technischen Identität, von welchem Endgerät, von welcher IP-Adresse, ob das Dokument nachträglich verändert wurde.

Das bedeutet nicht, dass ein Audit-Log stets einen höheren Beweiswert als eine handschriftliche Unterschrift besitzt. Die Beweiskraft ist stets im Einzelfall zu würdigen. Es zeigt jedoch, dass eine elektronische Unterzeichnung mit einem nachvollziehbaren Audit-Trail nicht ohne Weiteres als weniger verlässlich angesehen werden kann.

XI. Würdigung des Verhaltens der AOK Niedersachsen

Nach den vorliegenden Unterlagen hat die AOK Niedersachsen den Antrag entgegengenommen, die Vollmacht gespeichert, den Antrag dem Versicherten zugeordnet, den Antrag ausdrücklich als Antrag eines Bevollmächtigten registriert.

Erst anschließend soll telefonisch erklärt worden sein, die elektronische Unterzeichnung werde nicht akzeptiert.

Sollte sich dies bestätigen, stellt sich folgende Rechtsfrage:

Auf welche gesetzliche Grundlage stützt die AOK die Ablehnung?

Nach den bisher geprüften Vorschriften des BGB, des SGB X und der eIDAS-Verordnung lässt sich eine generelle Ablehnung elektronisch unterzeichneter Vollmachten nicht unmittelbar herleiten.

Eine Pflegekasse wäre daher zumindest gehalten, die rechtliche Grundlage ihrer Auffassung zu benennen, den konkreten Mangel der Vollmacht zu erläutern und zu begründen, weshalb der vorgelegte Nachweis der Bevollmächtigung im Einzelfall nicht ausreichen soll.

Eine pauschale telefonische Erklärung ohne nachvollziehbare Begründung genügt diesen Anforderungen nach meiner vorläufigen gutachterlichen Einschätzung nicht.

X. Rechtsprechung und verwaltungsrechtliche Würdigung

A. Einführung

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass weder § 167 BGB noch § 13 SGB X ein ausdrückliches Erfordernis einer eigenhändigen Unterschrift für eine Vollmacht gegenüber einer Pflegekasse enthalten. Ebenso folgt aus der eIDAS-Verordnung, dass einer elektronischen Signatur ihre Rechtswirkung nicht allein wegen ihrer elektronischen Form abgesprochen werden darf.

Die entscheidende Frage lautet daher, welche Anforderungen die Rechtsprechung an den Nachweis einer Bevollmächtigung im Verwaltungsverfahren stellt.

Dabei ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden:

Wirksamkeit der Vollmacht

Nachweis der Vertretungsbefugnis gegenüber der Behörde

Diese Unterscheidung ist von zentraler Bedeutung und wird in der Praxis häufig nicht hinreichend beachtet.

B. Die Wirksamkeit der Vollmacht

Nach ständiger zivilrechtlicher Auffassung entsteht die Vollmacht grundsätzlich bereits durch die Erklärung des Vollmachtgebers (§ 167 BGB).

Ihre Wirksamkeit hängt daher zunächst nicht davon ab, ob sie der Behörde vorgelegt wurde, ob sie im Original vorliegt oder ob die Behörde sie bereits geprüft hat.

Die Vorlage gegenüber der Behörde dient ausschließlich dem Nachweis der bereits bestehenden Vertretungsmacht.

Hieraus folgt:

Die Pflegekasse erteilt keine Vollmacht.

Sie genehmigt auch keine Vollmacht.

Sie hat lediglich zu prüfen, ob eine bereits erteilte Vollmacht ausreichend nachgewiesen wurde.

Diese Unterscheidung besitzt erhebliche praktische Bedeutung.

C. Prüfungsbefugnis der Pflegekasse

Aus § 13 SGB X ergibt sich, dass die Behörde berechtigt ist, den Nachweis einer Vollmacht zu verlangen.

Daraus folgt jedoch nicht, dass sie die Anerkennung einer Vollmacht nach freiem Ermessen verweigern dürfte. Die Behörde ist vielmehr an den allgemeinen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden.

Dieser Grundsatz verlangt, dass jedes belastende Verwaltungshandeln eine gesetzliche Grundlage besitzt.

Eine Behörde darf daher eine Vollmacht nicht deshalb zurückweisen, weil ihr deren Form subjektiv missfällt oder sie internen Verwaltungsvorstellungen widerspricht.

Vielmehr muss sie darlegen können, welche gesetzliche Anforderung im konkreten Einzelfall nicht erfüllt sein soll.

D. Grenzen behördlichen Ermessens

Selbst wenn der Behörde hinsichtlich der Prüfung einer Vollmacht ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommen sollte, ist dieser nicht unbegrenzt.

Er wird insbesondere begrenzt durch das Willkürverbot, den Gleichbehandlungsgrundsatz, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Sozialstaatsprinzip.

Eine pauschale Ablehnung sämtlicher elektronisch unterzeichneter Vollmachten würde diese Grundsätze berühren. Denn sie unterscheidet nicht zwischen einfachen Namenseingaben, professionellen Signaturverfahren, qualifizierten elektronischen Signaturen, elektronischen Signaturen mit umfangreichen Audit-Protokollen.

Eine derart undifferenzierte Behandlung unterschiedlich sicherer Verfahren erscheint rechtlich nur schwer zu rechtfertigen.

E. Der Amtsermittlungsgrundsatz

Für Sozialleistungsträger gilt der Amtsermittlungsgrundsatz (§ 20 SGB X).

Danach hat die Behörde den entscheidungserheblichen Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln.

Dieser Grundsatz wirkt sich auch auf die Prüfung einer Vollmacht aus.

Bestehen Zweifel an deren Echtheit, darf sich die Behörde grundsätzlich nicht auf eine bloße Vermutung beschränken.

Sie muss vielmehr geeignete Ermittlungen durchführen.

Hierzu könnten beispielsweise gehören Nachfrage beim Versicherten, Anforderung weiterer Nachweise, telefonische Rückfrage, Anforderung eines ergänzenden Identitätsnachweises.

Eine sofortige Ablehnung ohne weitere Sachverhaltsaufklärung stünde mit dem Amtsermittlungsgrundsatz nur schwer in Einklang.

F. Mitwirkungspflichten des Beteiligten

Auch der Versicherte beziehungsweise sein Bevollmächtigter ist verpflichtet, an der Sachverhaltsaufklärung mitzuwirken.

Im vorliegenden Fall wurden der Pflegekasse jedoch bereits vorgelegt:

eine vollständig ausgefüllte Vollmacht,

die Unterschrift beider Beteiligten,

ein Audit-Protokoll,

sämtliche Personaldaten,

Versicherungsdaten,

Kontaktdaten,

der elektronische Übermittlungsnachweis.

Damit wurde ein erheblicher Beitrag zur Sachverhaltsaufklärung geleistet.

Sollten dennoch Zweifel bestehen, wäre zunächst zu prüfen, ob diese durch ergänzende Nachweise ausgeräumt werden können.

G. Der Beweiswert des Audit-Trails

Die elektronische Dokumentation besitzt im vorliegenden Verfahren eine besondere Bedeutung.

Das Audit-Protokoll dokumentiert unter anderem

Zeitpunkt des Versands,

Zeitpunkt des Zugriffs,

Beginn der Bearbeitung,

Abschluss der Unterzeichnung,

verifizierte E-Mail-Adresse,

IP-Adresse,

Browserinformationen,

kryptographische Prüfsummen,

Dokumentenintegrität.

Hierdurch entsteht eine geschlossene Dokumentationskette.

Eine solche Dokumentation ermöglicht der Pflegekasse,

den Unterzeichnungsvorgang wesentlich besser nachzuvollziehen,

als dies bei einer gewöhnlichen Papierurkunde regelmäßig möglich ist.

Dies bedeutet zwar nicht, dass die Echtheit damit zwingend bewiesen wäre.

Sie erhöht jedoch den objektiven Beweiswert erheblich.

H. Die Eingangsbestätigung der AOK

Besondere Bedeutung kommt der von der AOK selbst erzeugten Eingangsbestätigung zu. Dort wird ausdrücklich festgehalten,

Antragsteller ist der Bevollmächtigte, Name des Bevollmächtigten, übermittelte Vollmacht, Zuordnung zum Versicherten.

Damit steht fest, dass die Vollmacht zunächst technisch angenommen, verarbeitet, gespeichert und dem Verwaltungsverfahren zugeordnet wurde.

Diese Tatsachen sprechen gegen die Annahme, dass die Vollmacht bereits offensichtlich ungeeignet gewesen sei.

Sollte die AOK ihre Auffassung später ändern, bedarf diese Änderung einer nachvollziehbaren rechtlichen Begründung.

I. Darlegungs- und Begründungspflicht der Behörde

Nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts ist die Behörde verpflichtet, belastende Entscheidungen nachvollziehbar zu begründen.

Eine bloße telefonische Aussage „Diese Art der Unterschrift akzeptieren wir nicht.“

genügt diesen Anforderungen regelmäßig nicht. Vielmehr müsste die Behörde insbesondere erläutern, welche gesetzliche Vorschrift verletzt sein soll, weshalb der schriftliche Nachweis der Vollmacht nicht genügen soll, welche konkreten Zweifel an der Echtheit der Vollmacht bestehen, weshalb mildere Mittel (z. B. Rückfrage beim Versicherten oder ergänzende Nachweise) nicht ausreichend wären.

Fehlt eine solche Begründung, bestehen erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Zurückweisung.

XI. Auseinandersetzung mit den möglichen Gegenargumenten der Pflegekasse

A. Einführung

Im Rahmen einer objektiven gutachterlichen Prüfung sind auch diejenigen Argumente zu berücksichtigen, welche die Pflegekasse zur Rechtfertigung einer Ablehnung der vorgelegten Vollmacht anführen könnte. Ein Rechtsgutachten hat nicht die Aufgabe, ausschließlich die Position einer Partei zu stützen, sondern die widerstreitenden Rechtsauffassungen anhand der gesetzlichen Vorgaben, der Rechtsprechung und der allgemeinen Rechtsgrundsätze gegeneinander abzuwägen.

Nach der Auswertung der einschlägigen Vorschriften kommen insbesondere folgende Einwendungen in Betracht:

Zweifel an der Identität des Vollmachtgebers,

Zweifel an der Echtheit der elektronischen Signatur,

fehlende Gleichstellung mit einer handschriftlichen Unterschrift,

interne Verwaltungsvorgaben der Pflegekasse,

datenschutzrechtliche Erwägungen,

Missbrauchs- und Betrugsprävention.

Diese Einwendungen sind nachfolgend einzeln zu untersuchen.

B. Einwand 1: Die Identität des Unterzeichners könne nicht zuverlässig festgestellt werden

Die Pflegekasse könnte geltend machen, dass bei einer elektronischen Unterzeichnung nicht mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden könne, ob tatsächlich der Versicherte oder eine von ihm bevollmächtigte Person die Vollmacht unterzeichnet habe.

Dieses Argument verfolgt das legitime Ziel, missbräuchliche Antragstellungen zu verhindern und Leistungen ausschließlich aufgrund einer wirksamen Vertretungsmacht zu bewilligen.

Gutachterliche Würdigung

Der Einwand ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die Pflegekasse ist verpflichtet, Leistungen ausschließlich an oder für berechtigte Personen zu bewilligen und darf bei konkreten Zweifeln an der Bevollmächtigung weitere Nachweise verlangen.

Im vorliegenden Sachverhalt bestehen jedoch keine konkreten Anhaltspunkte für einen Identitätsmissbrauch.

Vielmehr liegt eine mehrstufig dokumentierte Unterzeichnung vor. Das Audit-Protokoll dokumentiert insbesondere

die verifizierte E-Mail-Adresse des Unterzeichners,

die IP-Adresse,

die Session-ID,

den Zeitpunkt des Zugriffs,

den Beginn und Abschluss des Signaturvorgangs,

den verwendeten Browser,

sowie kryptographische Hashwerte zur Sicherung der Dokumentenintegrität.

Diese Dokumentation ersetzt zwar keine gesetzlich vorgeschriebene Identitätsprüfung, sofern eine solche erforderlich wäre. Sie stellt jedoch objektive Anhaltspunkte bereit, die bei der freien Beweiswürdigung berücksichtigt werden müssen.

Eine pauschale Ablehnung allein aufgrund theoretischer Missbrauchsmöglichkeiten erscheint deshalb unverhältnismäßig.

Sollten im Einzelfall tatsächliche Zweifel bestehen, wäre die Pflegekasse gehalten, den Sachverhalt weiter aufzuklären, etwa durch Rückfrage beim Versicherten oder Anforderung ergänzender Nachweise.

C. Einwand 2: Eine elektronische Signatur sei einer handschriftlichen Unterschrift nicht gleichgestellt

Die Pflegekasse könnte weiter einwenden, dass lediglich eine eigenhändige Unterschrift den erforderlichen Nachweis einer Bevollmächtigung erbringen könne.

Gutachterliche Würdigung

Dieser Einwand greift nur dann durch, wenn das Gesetz für die betreffende Erklärung ausdrücklich die Schriftform nach § 126 BGB verlangt oder eine andere gesetzliche Formvorschrift besteht.

Für die Erteilung einer Vollmacht gilt jedoch der Grundsatz der Formfreiheit (§ 167 Abs. 2 BGB). § 13 SGB X verlangt lediglich den schriftlichen Nachweis der Vollmacht, enthält aber keine Vorgabe, dass dieser ausschließlich durch eine eigenhändig unterschriebene Originalurkunde erfolgen müsse.

Hinzu kommt Art. 25 Abs. 1 der eIDAS-Verordnung, wonach einer elektronischen Signatur ihre Rechtswirkung oder ihre Zulässigkeit als Beweismittel nicht allein deshalb abgesprochen werden darf, weil sie elektronisch ist oder nicht den Anforderungen einer qualifizierten elektronischen Signatur entspricht.

Daraus folgt nicht, dass jede elektronische Signatur automatisch denselben Beweiswert wie eine handschriftliche Unterschrift besitzt. Es folgt jedoch, dass ihre elektronische Form allein kein tragfähiger Ablehnungsgrund ist.

D. Einwand 3: Interne Verwaltungsvorschriften sähen Papieroriginale vor

Die Pflegekasse könnte sich darauf berufen, dass interne Arbeitsanweisungen oder Verfahrensrichtlinien die Vorlage einer handschriftlich unterzeichneten Vollmacht vorsehen.

Gutachterliche Würdigung

Interne Verwaltungsvorschriften dienen der einheitlichen Verwaltungsorganisation. Sie begründen jedoch grundsätzlich keine unmittelbaren Pflichten für Bürgerinnen und Bürger und können gesetzliche Regelungen weder erweitern noch einschränken.

Soweit interne Vorgaben strengere Anforderungen an den Vollmachtsnachweis stellen als das Gesetz selbst, können sie gegenüber dem Bürger nur dann Wirkung entfalten, wenn hierfür eine hinreichende gesetzliche Grundlage besteht.

Eine pauschale Berufung auf interne Arbeitsanweisungen genügt daher nicht, um eine nach den gesetzlichen Vorschriften formwirksam erteilte und nachgewiesene Vollmacht zurückzuweisen.

E. Einwand 4: Datenschutzrechtliche Bedenken

Ein weiterer denkbarer Einwand könnte darin bestehen, dass Gesundheitsdaten nur bei zweifelsfrei feststehender Vertretungsbefugnis an einen Dritten übermittelt werden dürften.

Gutachterliche Würdigung

Dieses Anliegen ist datenschutzrechtlich legitim. Die Pflegekasse ist verpflichtet, Sozialdaten besonders sorgfältig zu schützen.

Im vorliegenden Fall enthält die Vollmacht jedoch eine ausdrückliche datenschutzrechtliche Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten einschließlich gesundheitsbezogener Angaben zum Zweck der Beantragung und Abwicklung der Verhinderungspflege.

Datenschutzrechtliche Erwägungen rechtfertigen daher nicht ohne Weiteres die vollständige Ablehnung der Vollmacht. Vielmehr ist zunächst zu prüfen, ob die Vertretungsbefugnis ausreichend nachgewiesen ist. Erst wenn begründete Zweifel an der Bevollmächtigung bestehen, kann eine Zurückhaltung von Sozialdaten gerechtfertigt sein.

F. Einwand 5: Erhöhte Missbrauchsgefahr im elektronischen Rechtsverkehr

Schließlich könnte geltend gemacht werden, dass elektronische Verfahren generell ein höheres Missbrauchspotential aufweisen und deshalb strengere Anforderungen an Vollmachten gerechtfertigt seien.

Gutachterliche Würdigung

Der Schutz vor Missbrauch ist ein legitimes Ziel. Gleichwohl kann aus einem abstrakten Missbrauchsrisiko keine generelle Vermutung der Unwirksamkeit elektronischer Vollmachten abgeleitet werden.

Der Gesetzgeber hat mit der eIDAS-Verordnung sowie der fortschreitenden Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens gerade anerkannt, dass elektronische Verfahren grundsätzlich zulässig sind. Die Prüfung hat daher stets einzelfallbezogen zu erfolgen.

Im vorliegenden Verfahren spricht die umfangreiche technische Dokumentation des Signaturvorgangs gegen eine pauschale Annahme erhöhter Missbrauchsgefahr. Konkrete Anhaltspunkte für Manipulationen oder Identitätsmissbrauch sind weder aus den vorliegenden Unterlagen noch aus dem Verhalten der Beteiligten ersichtlich.

G. Gesamtabwägung der Gegenargumente

Die vorstehenden Einwände zeigen, dass die Pflegekasse grundsätzlich berechtigt ist, die Bevollmächtigung zu überprüfen und bei konkreten Zweifeln weitere Nachweise anzufordern. Dieses Prüfungsrecht dient dem Schutz der Versichertengemeinschaft und der rechtmäßigen Leistungsgewährung.

Gleichzeitig ergibt die gutachterliche Würdigung, dass keiner der untersuchten Einwände eine pauschale Ablehnung elektronisch unterzeichneter Vollmachten trägt.

Die gesetzlichen Vorschriften verlangen eine einzelfallbezogene Prüfung. Liegt – wie hier – eine schriftliche Vollmacht mit detailliert dokumentiertem Audit-Trail sowie einer von der Pflegekasse zunächst verarbeiteten Bevollmächtigung vor, bedarf eine ablehnende Entscheidung einer nachvollziehbaren gesetzlichen Grundlage und einer konkreten Begründung. Ohne solche Darlegungen bestehen erhebliche rechtliche Zweifel an der Tragfähigkeit einer pauschalen Zurückweisung.

XII. Verfassungsrechtliche Würdigung

A. Einführung

Die vorangegangenen Kapitel haben ergeben, dass sich weder aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch noch aus den Vorschriften des Sozialgesetzbuches oder der eIDAS-Verordnung ein ausdrückliches Erfordernis einer handschriftlichen Originalunterschrift für die streitgegenständliche Vollmacht ableiten lässt. Soweit die Pflegekasse die Anerkennung einer elektronisch unterzeichneten Vollmacht dennoch verweigern sollte, stellt sich ergänzend die Frage, ob eine solche Verwaltungspraxis mit den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar wäre.

Die nachfolgenden Ausführungen dienen nicht der unmittelbaren Prüfung einer Grundrechtsverletzung. Sie sollen vielmehr aufzeigen, welche verfassungsrechtlichen Wertungen bei der Auslegung der einfachgesetzlichen Vorschriften zu berücksichtigen sind.

B. Privatautonomie und allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)

Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit. Zu ihrem Schutzbereich gehört auch die Privatautonomie, insbesondere das Recht, private Rechtsverhältnisse eigenverantwortlich zu gestalten und Dritte mit der Wahrnehmung eigener Angelegenheiten zu betrauen.

Die Erteilung einer Vollmacht ist Ausdruck dieser Privatautonomie. Sie ermöglicht es einer Person, selbst zu bestimmen, wer sie gegenüber Behörden oder anderen Stellen vertreten soll.

Gerade im Bereich der sozialen Pflegeversicherung kommt diesem Recht besondere Bedeutung zu. Viele Versicherte sind aufgrund ihres Alters, gesundheitlicher Einschränkungen oder kognitiver Beeinträchtigungen auf Unterstützung angewiesen. Die Möglichkeit, eine Vertrauensperson oder einen professionellen Dienstleister mit der Kommunikation gegenüber der Pflegekasse zu bevollmächtigen, trägt dazu bei, die selbstbestimmte Wahrnehmung sozialrechtlicher Ansprüche zu sichern.

Eine Verwaltungspraxis, die elektronisch unterzeichnete Vollmachten ohne Einzelfallprüfung generell ablehnt, würde diese privatautonome Entscheidung erheblich erschweren. Ein solcher Eingriff wäre nur dann gerechtfertigt, wenn hierfür eine tragfähige gesetzliche Grundlage und ein legitimer Zweck bestünden und die Maßnahme verhältnismäßig wäre.

C. Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)

Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet die Verwaltung, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.

Eine generelle Ablehnung sämtlicher elektronisch unterzeichneter Vollmachten würde unterschiedliche technische Verfahren unabhängig von ihrer jeweiligen Sicherheit gleich behandeln. Damit würde nicht zwischen einer bloßen Namenseingabe und einem dokumentierten Signaturverfahren mit Audit-Trail unterschieden.

Ebenso könnte eine Ungleichbehandlung gegenüber Versicherten entstehen, die ihre Angelegenheiten persönlich erledigen können, während pflegebedürftige oder hochbetagte Versicherte auf eine wirksame Bevollmächtigung angewiesen sind.

Das Gleichbehandlungsgebot verlangt daher eine differenzierende Betrachtung. Die Verwaltung hat die Qualität des jeweiligen Nachweises sowie die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen und darf nicht allein auf die elektronische Form der Unterzeichnung abstellen.

D. Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)

Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat, den Zugang zu sozialrechtlichen Leistungen wirksam zu ermöglichen und sozial schutzbedürftige Menschen besonders zu berücksichtigen.

Die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung sollen den Pflegebedürftigen tatsächlich zugutekommen. Dies setzt voraus, dass die vorgesehenen Antragsverfahren auch von Personen bewältigt werden können, die alters- oder krankheitsbedingt auf Unterstützung angewiesen sind.

Eine restriktive Anerkennungspraxis gegenüber wirksam erteilten Vollmachten könnte dazu führen, dass gerade diejenigen Personen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung

ihrer Leistungsansprüche erhalten, für deren Schutz die Pflegeversicherung geschaffen wurde.

Das Sozialstaatsprinzip spricht daher für eine Auslegung der einfachgesetzlichen Vorschriften, die den Zugang zu Sozialleistungen erleichtert, ohne den Schutz vor Missbrauch aufzugeben.

E. Rechtsstaatsprinzip und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG)

Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden.

Hieraus folgt, dass belastende Maßnahmen einer Behörde einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und nachvollziehbar begründet werden müssen.

Sollte eine Pflegekasse die Anerkennung einer Vollmacht allein wegen ihrer elektronischen Unterzeichnung verweigern, müsste sie darlegen, auf welche gesetzliche Vorschrift sie ihre Entscheidung stützt, weshalb der gesetzlich vorgesehene Nachweis der Vollmacht nicht erbracht worden sein soll, und weshalb im konkreten Einzelfall mildere Maßnahmen, etwa eine ergänzende Identitätsprüfung, nicht ausreichen.

Eine Verwaltungspraxis, die sich ausschließlich auf interne Arbeitsanweisungen oder pauschale Erwägungen stützt, würde diesen rechtsstaatlichen Anforderungen nur dann genügen, wenn sie sich innerhalb des gesetzlichen Rahmens bewegt und die gesetzlichen Wertungen wahrt.

F. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Jede belastende Maßnahme der Verwaltung muss geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Die Verhinderung von Identitätsmissbrauch und unberechtigten Leistungsanträgen stellt einen legitimen Zweck dar. Die vollständige Ablehnung einer elektronisch unterzeichneten Vollmacht ist jedoch nur dann erforderlich, wenn mildere Mittel den gleichen Schutz nicht gewährleisten.

Im vorliegenden Sachverhalt liegen neben der Vollmacht ein umfangreicher Audit-Trail sowie weitere Identifizierungsmerkmale vor.

Sollten dennoch Zweifel bestehen, wäre zunächst zu prüfen, ob diese durch eine Rückfrage beim Versicherten, die Vorlage weiterer Identitätsnachweise oder eine ergänzende Bestätigung der Bevollmächtigung ausgeräumt werden können.

Eine sofortige Zurückweisung der Vollmacht ohne Prüfung solcher milderer Maßnahmen könnte sich daher als unverhältnismäßig erweisen.

G. Verfassungsrechtliche Gesamtabwägung

Die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Grundgesetzes begründen keinen unmittelbaren Anspruch auf Anerkennung jeder elektronisch unterzeichneten Vollmacht. Sie geben jedoch einen verbindlichen Auslegungsrahmen für die Anwendung des einfachen Rechts vor.

Im Zusammenspiel mit § 167 BGB, § 13 SGB X und den unionsrechtlichen Vorgaben der eIDAS-Verordnung sprechen die verfassungsrechtlichen Wertungen dafür, dass die Vertretungsbefugnis eines Versicherten nicht aufgrund einer schematischen Ablehnung elektronischer Unterzeichnungen verneint werden darf.

Vielmehr ist eine einzelfallbezogene Prüfung erforderlich, bei der sowohl der Schutz vor Missbrauch als auch das Selbstbestimmungsrecht des Versicherten, der effektive Zugang zu Sozialleistungen und die Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht angemessen berücksichtigt werden.

XIII. Europarechtliche Würdigung

A. Einführung

Die Beurteilung der streitgegenständlichen Vollmacht richtet sich nicht ausschließlich nach dem nationalen Recht. Die Bundesrepublik Deutschland ist als Mitgliedstaat der Europäischen Union verpflichtet, unmittelbar geltendes Unionsrecht anzuwenden und nationales Recht unionsrechtskonform auszulegen.

Für den vorliegenden Sachverhalt ist insbesondere die Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS-Verordnung) von Bedeutung. Als Verordnung gilt sie unmittelbar in allen Mitgliedstaaten und bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht.

Die eIDAS-Verordnung schafft einen unionsweit einheitlichen Rechtsrahmen für elektronische Signaturen und verfolgt das Ziel, Vertrauen in digitale Verfahren zu stärken und Hindernisse für den elektronischen Rechtsverkehr abzubauen.

B. Zielsetzung der eIDAS-Verordnung

Nach ihren Erwägungsgründen verfolgt die Verordnung insbesondere folgende Ziele:

Förderung des digitalen Binnenmarktes, Schaffung von Rechtssicherheit im elektronischen Geschäftsverkehr, Stärkung des Vertrauens in elektronische

Identifizierungs- und Signaturverfahren, Beseitigung technischer und rechtlicher Hindernisse für elektronische Transaktionen,

Gleichwertige Anerkennung elektronischer Vertrauensdienste innerhalb der Europäischen Union.

Die Verordnung soll nicht nur den privaten Rechtsverkehr erleichtern, sondern auch die Digitalisierung des Verwaltungshandelns fördern.

Dieses unionsrechtliche Ziel ist bei der Auslegung nationaler Vorschriften zu berücksichtigen.

C. Art. 25 eIDAS-Verordnung

Für den vorliegenden Sachverhalt ist Art. 25 Abs. 1 eIDAS-Verordnung von zentraler Bedeutung.

Danach gilt:

Einer elektronischen Signatur dürfen ihre Rechtswirkung und ihre Zulässigkeit als Beweismittel in Gerichtsverfahren nicht allein deshalb abgesprochen werden, weil sie in elektronischer Form vorliegt oder weil sie nicht den Anforderungen einer qualifizierten elektronischen Signatur entspricht.

Diese Vorschrift enthält zwei wesentliche Aussagen:

1. Verbot formbezogener Diskriminierung

Elektronische Signaturen dürfen nicht allein aufgrund ihrer elektronischen Form zurückgewiesen werden.

Die elektronische Form ist für sich genommen kein Ablehnungsgrund.

2. Zulässigkeit als Beweismittel

Auch elektronische Signaturen, die nicht qualifiziert sind, bleiben grundsätzlich als Beweismittel zulässig.

Ihre Beweiskraft ist im Einzelfall zu würdigen.

D. Bedeutung für das deutsche Sozialverwaltungsverfahren

Die eIDAS-Verordnung regelt nicht unmittelbar die Wirksamkeit einer Vollmacht nach deutschem Zivilrecht.

Sie beeinflusst jedoch die Auslegung nationaler Vorschriften.

Dies gilt insbesondere für

§ 167 BGB,

§ 13 SGB X,

sowie die allgemeine Beweiswürdigung im Verwaltungsverfahren.

Eine Auslegung dieser Vorschriften, nach der elektronische Vollmachten ohne weitere Prüfung generell ausgeschlossen wären, stünde nur dann mit dem Unionsrecht im Einklang, wenn hierfür eine eindeutige gesetzliche Grundlage bestünde.

Eine solche gesetzliche Regelung konnte im Rahmen dieses Gutachtens nicht festgestellt werden.

E. Grundsatz der technologischen Neutralität

Ein tragender Gedanke des europäischen Digitalrechts ist der Grundsatz der technologischen Neutralität.

Dieser Grundsatz bedeutet, dass gesetzliche Regelungen grundsätzlich nicht bestimmte technische Lösungen bevorzugen oder benachteiligen sollen, sofern unterschiedliche Verfahren den angestrebten Schutzzweck gleichermaßen erfüllen können.

Übertragen auf den vorliegenden Sachverhalt folgt daraus:

Entscheidend ist nicht, ob eine Vollmacht auf Papier oder elektronisch unterzeichnet wurde.

Entscheidend ist vielmehr, ob die Authentizität, die Integrität und die Nachweisbarkeit der Vollmacht im konkreten Einzelfall ausreichend gewährleistet sind.

Gerade diese Fragen sind anhand der vorgelegten Unterlagen zu beantworten.

F. Würdigung des verwendeten Signaturverfahrens

Nach den vorliegenden Audit-Protokollen wurden unter anderem dokumentiert:

Versand der Signaturanfrage,

erfolgreiche Zustellung,

Verifizierung der verwendeten E-Mail-Adresse,

Beginn des Signaturvorgangs,

Abschluss des Signaturvorgangs,

Zeitstempel,
IP-Adresse,
Browserkennung,
Session-ID,
kryptographische Hashwerte des Dokuments,
vollständiger Ereignisverlauf.

Diese Dokumentation ermöglicht eine nachvollziehbare Rekonstruktion des Unterzeichnungsvorgangs und stellt objektive Anhaltspunkte für die Integrität des Dokuments bereit.

Aus den Unterlagen ergibt sich jedoch nicht eindeutig, welcher Signaturstufe nach der eIDAS-Verordnung das verwendete Verfahren zuzuordnen ist. Deshalb kann dieses Gutachten nicht feststellen, dass eine qualifizierte oder fortgeschrittene elektronische Signatur verwendet wurde.

Dieser Umstand ist für die vorliegende Rechtsfrage jedoch nicht entscheidend.

Da die Vollmacht nach § 167 BGB grundsätzlich formfrei ist und § 13 SGB X lediglich einen schriftlichen Nachweis verlangt, kommt es maßgeblich darauf an, ob die Pflegekasse den Nachweis der Bevollmächtigung im konkreten Fall als ausreichend ansehen muss.

G. Unionsrechtskonforme Auslegung

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sind nationale Vorschriften möglichst unionsrechtskonform auszulegen.

Dies bedeutet, dass nationale Behörden bei mehreren vertretbaren Auslegungsmöglichkeiten diejenige wählen sollen, welche die Ziele des Unionsrechts möglichst weitgehend verwirklicht.

Übertragen auf den vorliegenden Sachverhalt bedeutet dies:

Soweit § 13 SGB X offenlässt, welche Anforderungen an den schriftlichen Nachweis einer Vollmacht zu stellen sind, spricht das Unionsrecht dafür, eine Auslegung zu bevorzugen, die elektronischen Dokumenten und elektronischen Signaturen grundsätzlich offen gegenübersteht und deren Beweiswert nicht allein wegen ihrer digitalen Form verneint.

H. Europarechtliche Gesamtabwägung

Die eIDAS-Verordnung begründet keinen Anspruch darauf, dass jede elektronische Signatur in jedem Verwaltungsverfahren ohne weitere Prüfung anerkannt werden muss.

Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten jedoch dazu, elektronische Signaturen nicht allein aufgrund ihrer elektronischen Form oder wegen des Fehlens einer qualifizierten elektronischen Signatur von vornherein als rechtlich unbeachtlich zu behandeln.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Verwaltungspraxis, welche elektronisch unterzeichnete Vollmachten unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung generell zurückweist, mit den Zielsetzungen der eIDAS-Verordnung nur schwer vereinbar.

Vielmehr verlangt das Unionsrecht eine einzelfallbezogene Würdigung des jeweiligen Nachweises unter Berücksichtigung seiner technischen und tatsächlichen Aussagekraft.

XIV. Gesamtabwägung

A. Ausgangspunkt der Abwägung

Die vorangegangenen Kapitel haben die zivilrechtlichen, sozialrechtlichen, unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bevollmächtigung sowie die rechtliche Bedeutung elektronischer Signaturverfahren untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass die Rechtsfrage nicht durch eine einzelne Vorschrift beantwortet werden kann. Vielmehr ist eine Gesamtabwägung aller betroffenen Interessen erforderlich.

Auf der einen Seite steht das berechtigte Interesse der Pflegekasse, Identitätsmissbrauch zu verhindern und Sozialleistungen ausschließlich auf Grundlage einer wirksamen Vertretungsmacht zu bewilligen. Auf der anderen Seite stehen die Privatautonomie der Versicherten, der gesetzlich vorgesehene Zugang zur Vertretung im Sozialverwaltungsverfahren sowie die unionsrechtlich geförderte Digitalisierung des Rechtsverkehrs.

Die entscheidende Frage lautet daher, ob eine pauschale Ablehnung der vorgelegten elektronisch unterzeichneten Vollmacht geeignet und erforderlich ist, um den legitimen Schutzzweck der Pflegekasse zu erreichen.

B. Die Interessen der Pflegekasse

Die Pflegekasse erfüllt eine öffentliche Aufgabe und ist verpflichtet, die Mittel der sozialen Pflegeversicherung wirtschaftlich und rechtmäßig einzusetzen.

Hieraus folgt insbesondere die Pflicht, unberechtigte Leistungsanträge zu verhindern, die Identität der handelnden Personen zu prüfen, Missbrauch zu vermeiden,

Sozialdaten vor unbefugtem Zugriff zu schützen.

Diese Ziele sind rechtlich legitim und werden durch das Sozialrecht ausdrücklich geschützt.

Daraus ergibt sich grundsätzlich auch das Recht der Pflegekasse, im Einzelfall weitere Nachweise einer behaupteten Bevollmächtigung anzufordern, sofern konkrete Zweifel bestehen.

Dieses Prüfungsrecht wird durch das vorliegende Gutachten nicht in Frage gestellt.

C. Die Interessen der Versicherten

Dem gegenüber steht das ebenso gewichtige Interesse der Versicherten an einer wirksamen Wahrnehmung ihrer sozialrechtlichen Ansprüche.

Die soziale Pflegeversicherung richtet sich typischerweise an Personen, höheren Lebensalters, mit körperlichen Einschränkungen, mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, oder mit eingeschränkter Fähigkeit, komplexe Verwaltungsverfahren eigenständig zu bewältigen.

Gerade diese Personengruppe ist häufig auf die Unterstützung durch Angehörige oder professionelle Dienstleister angewiesen.

§ 13 SGB X trägt diesem Umstand ausdrücklich Rechnung, indem er die Vertretung durch Bevollmächtigte zulässt.

Eine Verwaltungspraxis, welche die praktische Inanspruchnahme dieser Vertretungsmöglichkeit unverhältnismäßig erschwert, könnte den gesetzgeberischen Zweck der Vorschrift beeinträchtigen.

D. Würdigung des konkreten Nachweises

Von zentraler Bedeutung ist der Umstand, dass der vorliegende Sachverhalt nicht lediglich auf einer elektronischen Namenseingabe oder einem eingescannten Unterschriftsbild beruht.

Vielmehr wurden der Pflegekasse vorgelegt:

eine schriftlich formulierte Vollmacht,

die Annahmeerklärung des Bevollmächtigten,

personenbezogene Daten des Vollmachtgebers,

Versicherungsdaten,

eine datenschutzrechtliche Einwilligung,

ein detailliertes Audit-Protokoll,
technische Identifizierungsmerkmale,
kryptographische Hashwerte,
Zeitstempel,
sowie ein vollständiger Ereignisverlauf der Unterzeichnung.

Hinzu kommt, dass die AOK Niedersachsen den Antrag zunächst entgegengenommen und in ihrer Eingangsbestätigung selbst dokumentiert hat, dass der Antrag durch einen Bevollmächtigten gestellt und eine Vollmacht übermittelt wurde.

Diese Umstände sprechen dafür, dass der Pflegekasse ein nachvollziehbarer und substantiierter Nachweis der behaupteten Bevollmächtigung vorlag.

E. Geeignetheit und Erforderlichkeit einer Ablehnung

Selbst wenn die Pflegekasse Zweifel an der Echtheit der Vollmacht haben sollte, stellt sich die Frage, ob deren vollständige Zurückweisung das mildeste geeignete Mittel darstellt.

Im vorliegenden Sachverhalt wären verschiedene weniger eingriffsintensive Maßnahmen denkbar gewesen:

telefonische Rückfrage beim Versicherten,
schriftliche Bestätigung der Bevollmächtigung,
Anforderung ergänzender Identitätsnachweise,
erneute Übersendung der Vollmacht,
persönliche Identitätsbestätigung.

Diese Möglichkeiten hätten den Schutzzweck der Pflegekasse ebenso fördern können, ohne die Vertretungsbefugnis von vornherein auszuschließen.

Aus der Verhältnismäßigkeit folgt, dass eine vollständige Ablehnung regelmäßig erst dann in Betracht kommt, wenn mildere Maßnahmen nicht ausreichen oder konkrete Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Verwendung der Vollmacht bestehen.

F. Gewichtung der rechtlichen Argumente

Im Rahmen der Gesamtabwägung ergeben sich folgende Gesichtspunkte:

Für die Position der Pflegekasse sprechen:

das legitime Interesse an der Vermeidung von Missbrauch,
die Pflicht zum Schutz von Sozialdaten,
die Verantwortung für eine rechtmäßige Leistungsgewährung,
das Recht, bei Zweifeln weitere Nachweise zu verlangen.

Gegen eine pauschale Ablehnung sprechen:

die Formfreiheit der Vollmacht nach § 167 BGB,
der Nachweis der Vollmacht gemäß § 13 SGB X,
die unionsrechtlichen Vorgaben der eIDAS-Verordnung,
der dokumentierte Audit-Trail,
die fehlende gesetzliche Verpflichtung zur eigenhändigen Originalunterschrift,
die bereits erfolgte Annahme und Zuordnung der Vollmacht durch die Pflegekasse,
die Möglichkeit milderer Aufklärungsmaßnahmen,
die verfassungsrechtlichen Wertungen der Privatautonomie, der Verhältnismäßigkeit
und des Sozialstaatsprinzips.

Diese Gesichtspunkte sind gegeneinander abzuwägen.

G. Ergebnis der Abwägung

Nach der im Gutachten vorgenommenen Gesamtwürdigung überwiegen die Argumente gegen eine pauschale Ablehnung der vorgelegten Vollmacht.

Dies bedeutet ausdrücklich nicht, dass jede elektronisch unterzeichnete Vollmacht ohne weitere Prüfung anzuerkennen wäre.

Ebenso wenig bedeutet es, dass die Pflegekasse auf jede Identitätsprüfung verzichten müsste.

Die rechtliche Bewertung führt vielmehr zu folgendem Ergebnis:

Bestehen konkrete tatsächliche Zweifel an der Echtheit oder am Umfang einer Vollmacht, ist die Pflegekasse berechtigt und verpflichtet, den Sachverhalt weiter aufzuklären.

Fehlen solche konkreten Zweifel und stützt sich die Ablehnung allein auf die elektronische Form der Unterzeichnung, sprechen die untersuchten gesetzlichen

Vorschriften sowie die unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Wertungen gegen die Rechtmäßigkeit einer solchen Verwaltungspraxis.

H. Schlussfolgerung der Gesamtabwägung

Die Gesamtabwägung zeigt, dass die Rechtsordnung den Schutz vor Missbrauch und die Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens nicht als Gegensätze versteht. Vielmehr verlangt sie eine einzelfallbezogene Prüfung, die beiden Interessen Rechnung trägt.

Im vorliegenden Fall sprechen die vorgelegte Vollmacht, der dokumentierte Audit-Trail, die ergänzenden Identifizierungsmerkmale sowie die von der Pflegekasse selbst bestätigte Entgegennahme der Unterlagen dafür, dass ein substantiiertes Nachweis der Bevollmächtigung erbracht wurde.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine allein auf die elektronische Unterzeichnung gestützte Ablehnung nach der im Gutachten vorgenommenen Abwägung rechtlich nur dann vertretbar, wenn die Pflegekasse eine konkrete gesetzliche Grundlage benennt oder nachvollziehbare tatsächliche Umstände darlegt, die im Einzelfall Zweifel an der Authentizität oder am Umfang der Bevollmächtigung begründen. Nach dem diesem Gutachten zugrunde liegenden Sachverhalt sind solche Umstände bislang nicht ersichtlich.

XV. Endergebnis

A. Zusammenfassende Würdigung

Gegenstand dieses Gutachtens war die Frage, ob eine gesetzliche Pflegekasse berechtigt ist, eine zur Vertretung im Verwaltungsverfahren vorgelegte Vollmacht allein deshalb zurückzuweisen, weil sie elektronisch unterzeichnet wurde.

Hierzu wurden die einschlägigen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches, des Sozialgesetzbuches, der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 (eIDAS-Verordnung) sowie die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungs- und Verfassungsrechts untersucht. Darüber hinaus wurden die dem Gutachten zugrunde liegenden Unterlagen – insbesondere die Vollmacht, der Dienstleistungsvertrag, die Audit-Protokolle sowie die Eingangsbestätigung der Pflegekasse – in die rechtliche Würdigung einbezogen.

Die Prüfung hat ergeben, dass die Erteilung einer Vollmacht nach § 167 BGB grundsätzlich keiner besonderen Form unterliegt und § 13 SGB X für das Sozialverwaltungsverfahren lediglich den schriftlichen Nachweis der Bevollmächtigung vorsieht. Weder diesen Vorschriften noch den übrigen untersuchten gesetzlichen Regelungen lässt sich ein allgemeines Erfordernis einer eigenhändigen Papierunterschrift entnehmen.

Ferner verbietet Art. 25 Abs. 1 der eIDAS-Verordnung, einer elektronischen Signatur ihre Rechtswirkung oder ihre Zulässigkeit als Beweismittel allein wegen ihrer elektronischen Form oder wegen des Fehlens einer qualifizierten elektronischen Signatur abzusprechen. Diese unionsrechtliche Wertung spricht gegen eine schematische Ablehnung elektronisch unterzeichneter Vollmachten und verlangt vielmehr eine einzelfallbezogene Prüfung ihrer Authentizität und Beweiskraft.

Im vorliegenden Sachverhalt wurde der Pflegekasse eine schriftlich abgefasste Vollmacht mit umfassendem Vertretungsumfang vorgelegt. Ergänzend hierzu wurden Audit-Protokolle übermittelt, welche den Unterzeichnungsvorgang unter anderem durch Zeitstempel, verifizierte E-Mail-Adressen, IP-Adressen, Browserinformationen, Session-IDs und kryptographische Hashwerte dokumentieren. Diese Unterlagen stellen objektive Anhaltspunkte für die Integrität des Dokuments und die Nachvollziehbarkeit des Signaturvorgangs dar. Sie ersetzen zwar nicht jede denkbare Identitätsprüfung, begründen jedoch einen erheblichen Beweiswert, der bei der freien Beweiswürdigung zu berücksichtigen ist.

Darüber hinaus hat die AOK Niedersachsen den Antrag zunächst entgegengenommen, die Vollmacht dem Verfahren zugeordnet und den Antrag als Antrag eines Bevollmächtigten registriert. Erst im Anschluss wurde telefonisch erklärt, die elektronische Unterzeichnung werde nicht akzeptiert. Eine schriftliche Entscheidung oder die Benennung einer konkreten gesetzlichen Grundlage für diese Auffassung liegt nach dem diesem Gutachten zugrunde liegenden Sachverhalt bislang nicht vor.

B. Beantwortung der Rechtsfrage

Nach der im Gutachten vorgenommenen Auslegung der einschlägigen Vorschriften bestehen erhebliche rechtliche Zweifel, dass eine gesetzliche Pflegekasse eine elektronisch unterzeichnete Vollmacht allein wegen ihrer elektronischen Form zurückweisen darf.

Eine solche Zurückweisung setzt nach Auffassung des Gutachtens vielmehr voraus, dass eine ausdrückliche gesetzliche Formvorschrift besteht oder konkrete tatsächliche Umstände vorliegen, welche Zweifel an der Authentizität, Integrität oder dem Umfang der Bevollmächtigung begründen.

Für keinen dieser beiden Fälle ergeben sich aus den dem Gutachten zugrunde liegenden Unterlagen ausreichende Anhaltspunkte.

C. Anforderungen an eine rechtmäßige Entscheidung der Pflegekasse

Sollte die Pflegekasse die Anerkennung der Vollmacht verweigern, wäre sie nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts gehalten,

die konkrete Rechtsgrundlage ihrer Entscheidung zu benennen, die tatsächlichen Gründe für ihre Zweifel nachvollziehbar darzulegen, zu prüfen, ob ergänzende Nachweise oder mildere Aufklärungsmaßnahmen ausreichend sind, und ihre Entscheidung unter Berücksichtigung der gesetzlichen Wertungen des § 167 BGB, des § 13 SGB X sowie der unionsrechtlichen Vorgaben der eIDAS-Verordnung zu treffen.

Eine pauschale Ablehnung ohne nachvollziehbare Begründung begegnet nach der im Gutachten vorgenommenen Würdigung erheblichen rechtlichen Bedenken.

D. Schlussfolgerung

Nach umfassender Würdigung der gesetzlichen Grundlagen, der unionsrechtlichen Vorgaben, der verwaltungsrechtlichen Grundsätze sowie der vorgelegten Unterlagen gelangt dieses Gutachten zu folgendem Ergebnis:

Es konnte keine gesetzliche Vorschrift festgestellt werden, die eine gesetzliche Pflegekasse berechtigt, eine nach § 167 BGB formfrei erteilte und nach § 13 SGB X schriftlich nachgewiesene Vollmacht allein deshalb zurückzuweisen, weil sie elektronisch unterzeichnet wurde.

Die vorgelegten Unterlagen begründen vielmehr einen nachvollziehbaren und dokumentierten Nachweis der Bevollmächtigung. Sollten seitens der Pflegekasse gleichwohl Zweifel bestehen, sind diese im Wege einer einzelfallbezogenen Sachverhaltsaufklärung zu prüfen und zu begründen. Eine schematische Ablehnung elektronisch unterzeichneter Vollmachten allein aufgrund ihrer digitalen Form erscheint nach der im Rahmen dieses Gutachtens vorgenommenen Prüfung weder durch die untersuchten gesetzlichen Vorschriften noch durch die unionsrechtlichen Vorgaben getragen.

Gutachterliche Schlussbemerkung

Dieses Gutachten wurde nach den Grundsätzen der juristischen Methodenlehre erstellt. Es berücksichtigt die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften, die im Rahmen der Recherche ermittelten unionsrechtlichen Vorgaben sowie die von den Beteiligten zur Verfügung gestellten Unterlagen. Soweit zu einzelnen Fragen – insbesondere zur Anerkennung elektronisch unterzeichneter Vollmachten gegenüber gesetzlichen Pflegekassen – bislang keine spezifische höchstrichterliche Rechtsprechung vorliegt, wurden die Ergebnisse durch Auslegung der maßgeblichen Normen und unter Berücksichtigung allgemeiner Rechtsgrundsätze entwickelt.

Die im Gutachten vertretenen Auffassungen verstehen sich daher als gutachterliche rechtliche Bewertung. Sie ersetzen keine verbindliche gerichtliche Entscheidung, bieten jedoch nach meiner Einschätzung eine tragfähige Grundlage für die außergerichtliche

Auseinandersetzung mit der Pflegekasse sowie für eine etwaige verwaltungs- oder sozialgerichtliche Überprüfung ihrer Entscheidung.