

A. Einleitung

I. Problemstellung – Konfliktlösung im Korporatismus

Soziale Dienstleistungen wie Pflege oder die Hilfen für Menschen mit Behinderungen werden im deutschen Wohlfahrtsstaat traditionell in enger Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren erbracht. Das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes gibt dem Gesetzgeber weitgehende Freiheiten, wie er das soziale Staatsziel erreicht. Er hat sich dazu entschieden, die Erbringung dieser Leistungen in vielen Fällen an Dritte auszulagern und über vertragliche Regelungen sicherzustellen, dass Leistungsberechtigte die ihnen zustehenden Sozialleistungen erhalten. So entstehen Netzwerke zwischen sozialen Dienstleistern (Leistungserbringern) und staatlichen Leistungsträgern, die zur Koordination ihrer Handlungen auf Verhandlungen angewiesen sind. Dieses Arrangement kann im Sozialrecht auf eine über hundertjährige Tradition zurückblicken. Die ihm zugrundeliegenden Regelungsmuster wurden im Laufe der Zeit vom Vertragsrecht auf andere Gebiete übertragen. So wird auch die Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe und der Pflege über Verhandlungen und Verträge koordiniert. Der Modus der Verhandlung schafft es jedoch nicht immer, Ergebnisse zu produzieren. Darum wurden vom Gesetzgeber in diesen und anderen Bereichen des Sozialrechts Schiedsstellen geschaffen, die helfen sollen, vertragslose Zustände zu vermeiden. Die verschiedenen Schiedsstellen im Sozialgesetzbuch sind zu diesem Zweck nach einem ähnlichen Muster aufgebaut. Sie sind paritätisch besetzt, werden von einer oder mehreren gemeinsam bestimmten Personen geleitet, sie entscheiden nach dem Mehrheitsprinzip und Verhandeln und Entscheiden in der Regel nichtöffentlich.

Die vorliegende Arbeit stellt die These auf, dass es zur Aufrechterhaltung der korporatistischen Netzwerke ein wesentliches Ziel von Schiedsstellen ist, akzeptierte Ergebnisse zu produzieren. Sie geht der Frage nach, welche Mechanismen die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen durch die Akteure Leistungsträger und Leistungserbringer beeinflussen. Dafür wurde eine Literatur- und Rechtssprechungsanalyse durchgeführt und der Einfluss der oben genannten Konstruktionsmerkmale und weiterer Mechanismen auf die Akzeptanz von Verfahrensergebnissen und die Legitimität der Schiedsstelle mit einer Interviewstudie untersucht.

Die Arbeit versteht sich als Beitrag zu einer interdisziplinären Rechtsforschung.¹ Sie untersucht Rechtstatsachen und greift dafür auf rechts- politik- und wirtschaftswissenschaftliche Texte zurück, nutzt soziologische Theorien und Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als empirische Methode. Sie orientiert sich für die Darstellung der Ergebnisse am Analyserahmen des akteurzentrierten Institutionalismus und beschreibt Akteure, ihre Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, ihre Konstellationen und Interaktionsformen als Teil des auf Legitimität und Akzeptanz angewiesenen institutionellen Kontext Wohlfahrtskorporatismus und Schiedsverfahren.²

II. Erkenntnisinteresse – Warum funktionieren Schiedsverfahren im Sozialrecht?

In der Konstruktion von sozialrechtlichen Schiedsstellen wird das kooperative Grundprinzip des Sozialstaats aufgegriffen. Das zeigt sich in der gesetzlichen Ausgestaltung der Schiedsstellen mit paritätischer Besetzung durch ehrenamtliche und weisungsgebundene Vertreter:innen von Leistungsträgern und Leistungserbringern, der gemeinsamen und einvernehmlichen Bestellung von neutralen, vorsitzenden Mitgliedern und der Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip. Diese Regelungen erscheinen als Mechanismen, die Schiedsstelle und Verfahren gegenüber den Vertragsparteien legitimieren sollen. Damit sollen – so eine zentrale These der Arbeit – möglichst akzeptierte Ergebnisse erzielt werden, die das Leistungssystem aufrechterhalten. Der empirische Teil der Arbeit legt seinen Schwerpunkt darum auf die Wahrnehmung des Schiedsverfahrens durch die beteiligten Akteure.

Die Arbeit kann dabei an Erkenntnisse aus unterschiedlichen Disziplinen anknüpfen. Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten haben sich mit ökonomischen Aspekten von Schiedsverfahren befasst und dabei vorwiegend den Bereich der Krankenhausfinanzierung betrachtet. So stellte Nothnagel 2006 fest, dass die Akzeptanz von Schiedssprüchen ganz wesentlich davon abhängt, ob die vorsitzende, neutrale Person von Leistungsträgern und Erbringern im Konsens bestellt wurde. Wurde die vorsitzende

1 Vgl. dazu *Rosenstock/Singelstein/Boulanger* in: Boulanger (Hrsg.), *Interdisziplinäre Rechtsforschung*.

2 Siehe dazu *Scharpf*, *Interaktionsformen* 2000, S. 84 ff.

Person per Los bestimmt, stellte er einen Anstieg der Klagen gegen den Schiedsspruch fest.³

Gehendges Arbeit zu Pflegesatzverhandlungen für Krankenhäuser legte den Fokus mehr auf die Verhandlung und weniger auf die Schiedsstelle. Er formuliert auf Grundlage der Spieltheorie⁴ Modelle, die er anschließend anhand von zum Teil selbst erhobenen empirischen Daten⁵ überprüft. Dabei kommt er unter anderem zu dem Schluss, dass sich die hohe Anzahl von Schiedsstellenverfahren in der Krankenhausfinanzierung auf Informationsprobleme der GKV zur Leistungsstärke von Krankenhäusern oder unterschiedliche Grundeinschätzungen der Akteure über erwartete Schiedsstellenentscheidungen zurückführen lässt. Auch kommt er zu dem Schluss, dass die Existenz von Schiedsstellen die Verhandlungsposition der Leistungserbringer stärkt.⁶

Sozialrechtliche Schiedsstellen sind aufgrund ihres erheblichen wirtschaftlichen Gewichts⁷ auch häufig Gegenstand von Beiträgen in juristischen Periodika. Aufgrund ihrer großen Anzahl⁸ gibt es über alle Sozialleistungsbereiche hinweg eine große Fülle an Veröffentlichungen, die sich rechtsdogmatisch mit Aspekten der Verfahren der verschiedenen Schiedsstellen beschäftigen. Das können die inhaltliche Zuständigkeit der Schiedsstelle für verschiedene Fragen,⁹ Fragen nach der Ermittlung einer angemessenen Vergütung,¹⁰ der Rechtsnatur ihrer Entscheidung¹¹ oder die gerichtli-

3 *Nothnagel*, Die Rolle von Schiedsverfahren im Verhandlungsprozess in der gemeinsamen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung Deutschlands, S. 205–206.

4 Die Spieltheorie ist eine Methode, die das rationale Entscheidungsverhalten in sozialen Konfliktsituationen ableitet, in denen der Erfolg des Einzelnen nicht nur vom eigenen Handeln, sondern auch von den Aktionen anderer abhängt. Siehe *Ockenfels* in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon sowie die Ausführungen in den Kapiteln E.V.1 und J.III.1.

5 Genutzt wurde ein Fragebogen, den der Autor an Geschäftsstellen der Schiedsstellen versendet hat. Vgl. *Gehendges*, Pflegesatzverhandlungen in Deutschland 2000, S. 182.

6 *Gehendges*, Pflegesatzverhandlungen in Deutschland 2000, S. 232.

7 *Felix*, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung 2018, S. 280.

8 Das von Schnapp/Düring herausgegebene Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens beschreibt über 20 verschiedene, gesetzlich verankerte Schiedsstellen, Schiedsämter und Schiedspersonen und beschränkt sich dabei noch auf jene mit der größten praktischen Relevanz.

9 *Schellhorn*, NDV 1998.

10 *Richter*, Altenheim: Lösungen fürs Management 1999; *Baehrens/Bachert/Höschele*, NDV 2005; *Kulenkampff/Wenzel*, NDV 2008; *Hasenberg/Lutz/Felske*, NDV 2015.

11 *Boetticher/Tammen*, RsDE 2003.

che Rezeption von Schiedssprüchen sein.¹² Es finden sich auch rechtspolitische Beiträge zur grundsätzlichen Ausrichtung der Schiedsstellen¹³ oder Beiträge mit dem Anspruch, einen Überblick über Funktionsprinzipien und Gemeinsamkeiten der Schiedsverfahren zu geben.¹⁴

Als bedeutendes Sammelwerk ist das von Düring/Schnapp herausgegebene Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens zu nennen.¹⁵ Hier wird eine Vielzahl sozialrechtlicher Schiedsinstitutionen beschrieben. Ausführungen zu sozialrechtlichen Schiedsstellen finden sich zudem in allen einschlägigen Rechtskommentaren zu den verschiedenen Büchern des Sozialgesetzbuchs. Auch gibt es einige Monografien, die sich mit sozialrechtlichen Schiedsstellen befassen. Insbesondere zu nennen sind die von Düring,¹⁶ von Laffert¹⁷ und Felix.¹⁸

Die rechtswissenschaftlichen Untersuchungen sind weitgehend dogmatisch angelegt und gehen davon aus, dass Schiedsstellen dem Grunde nach so funktionieren wie sie sollen. Das „Sein“, also die empirisch erfassbare Realität dieser Verfahren spielt dabei eine untergeordnete Rolle,¹⁹ weil Dogmatik deduktiv arbeitet, also von der Norm auf die Realität schließt.²⁰ Nach dem gleichen Modus verfährt die Rechtsprechung. Sie geht davon aus, dass Schiedsstellen u.a. aufgrund ihrer Konstruktion in der Lage sind, ihre gesetzlich festgelegte Aufgabe zu erfüllen:

"Insbesondere mit der paritätischen Zusammensetzung, dem Mehrheitsprinzip und der fachlichen Weisungsfreiheit (§ 76 Abs 3 SGB XI) will der Gesetzgeber die Fähigkeit dieses Spruchkörpers zur vermittelnden Zusammenführung unterschiedlicher Interessen und zu einer Entscheidungsfin-

12 Düring, WzS 2016.

13 Schütte, NDV 2005; Felix in: Detterbeck/Rozek/Coelln (Hrsg.), Recht als Medium der Staatlichkeit; Gottlieb, SRa 2012; Plantholz, SRa 2012; Gottlieb/Krüger, NDV 2013; Penner, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag D 16-2013; Jantz/Klenk in: Döhler/Franzke/Wegrich (Hrsg.), Der gut organisierte Staat.

14 Becker, SGB 2003; Schnapp, GesR 2014; Seewald, VSSR 2015; Grube, RP-Reha 2018; Eicher, SRa 2024; Bieback, NZS 2024.

15 Düring/Schnapp (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens.

16 Düring, Das Schiedswesen in der gesetzlichen Krankenversicherung 1992.

17 Von Laffert, Sozialgerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen 2006.

18 Felix, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung 2018.

19 Rosenstock/Singelstein/Boulanger in: Boulanger (Hrsg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung, S. 21.

20 Baer, Rechtssoziologie, 5. Aufl. 2023, S. 287.

„dung nutzen, die nicht immer die einzig sachlich vertretbare ist und häufig Kompromisscharakter aufweist.“²¹

Die Feststellung des BSG wurde also auf Basis der Annahme getroffen, dass die verwendeten Normen die vom Gesetzgeber intendierte Wirkung entfalten.²² Auch die Bundesregierung scheint davon auszugehen, dass sich das normative Programm der Schiedsstellen in der Realität verwirklicht. In der Gesetzesbegründung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG)²³ und zuvor in der zum zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG)²⁴ schreibt sie ohne weitere Begründung, die Schiedsstelle habe sich bewährt.²⁵ Von der Rechtsprechung wird, wie an dem Zitat ersichtlich, die Annahme formuliert, dass die gesetzlich festgelegten Konstruktionsmerkmale paritätische Zusammensetzung, Mehrheitsprinzip und fachliche Weisungsfreiheit zur Konfliktlösung beitragen. Ob und wie das der Fall ist, ist für sie aufgrund des rechtsdogmatischen Operationsmodus nicht weiter von Belang. Bereits Kelsen konstatierte in der „Reinen Rechtslehre“, dass es bei von der Rechtsautorität gesetzten Sollnormen nicht auf die Kategorien wahr oder unwahr, sondern die Kategorien gültig oder ungültig ankommt.²⁶

Ob sich „Sollen“ und „Sein“ decken, soll mit dieser Arbeit herausgefunden werden. Im Sinne einer interdisziplinären Rechtsforschung soll es darum gehen, dogmatische bedingte Gewissheiten auf den Prüfstand zu stellen und somit einen Beitrag zur besseren Kenntnis über Funktion und Funktionsvoraussetzungen von sozialrechtlichen Schiedsstellen zu leisten.²⁷ Das wurde in der Literatur insbesondere von Gottlieb angeregt: *„Empirische Daten zu Schiedsstellenverfahren fehlen weitgehend. Eine Veröffentlichung von Schiedsstellenentscheidungen findet nur selten statt. Auch sind Bedeutung und Wirkung der Institution Schiedsstelle nicht tiefer gehend*

21 Ständige Rechtsprechung des BSG, zuletzt BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 6/22 R, Rn. 23.

22 Dazu *Rosenstock/Singelstein/Boulanger* in: Boulanger (Hrsg.), *Interdisziplinäre Rechtsforschung*, S. 21.

23 Gesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1387).

24 Gesetz vom 21.12.1993, BGBl. I Nr. 73, S. 2374-2377.

25 BT-Drs. 18/9522, S. 300; BT-Drs. 12/5510, S. 11.

26 *Kelsen*, *Reine Rechtslehre*, S. 75–76.

27 Dazu *Baer*, *Rechtssoziologie*, 5. Aufl. 2023, S. 13; sowie *Rosenstock/Singelstein/Boulanger* in: Boulanger (Hrsg.), *Interdisziplinäre Rechtsforschung*, S. 21.

wissenschaftlich belegt [...].²⁸ Das Innenleben der Schiedsstellen habe eine vertiefende, wissenschaftliche Betrachtung verdient.²⁹

In dieser Arbeit soll im Sinne einer „verstehenden“ Rechtsforschung Wissen darüber gesammelt werden, in welchem Verhältnis Norm und Realität stehen.³⁰ Die Arbeit nimmt dabei eine normativ abstinente Beobachterperspektive ein. Es soll es um Tatsachen des Seins, nicht des Sollens gehen.³¹ Ziel der Arbeit ist es, herauszufinden, ob und wie normative Zuschreibungen an die Schiedsstelle in der Realität Wirkung entfalten und welche weiteren Mechanismen zu ihrem Funktionieren beitragen. Die Forschungsfrage lautet:

*Welche Mechanismen beeinflussen die Akzeptanz von
Schiedsstellenergebnissen durch Konfliktparteien?*

Sie wurde aufgrund der in Kapitel E dargestellten theoretischen Überlegungen in folgende Unterfragen operationalisiert:³²

III. Unterfragestellungen

- 1) Welchen Einfluss haben gesetzlich angelegte Legitimierungsmechanismen zu Verfahren und Besetzung der Schiedsstelle auf die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen?
 - a) Welchen Einfluss hat die Besetzung des Vorsitzes und der Bänke auf die Akzeptanz des Ergebnisses?
 - b) Welchen Einfluss hat der Modus der Entscheidungsfindung auf die Akzeptanz des Ergebnisses?
 - c) Welche weiteren Eigenschaften des Schiedsstellenverfahrens beeinflussen die Akzeptanz des Ergebnisses?
- 2) Welchen Einfluss hat die Nutzenbewertung durch die Konfliktparteien auf die Akzeptanz des Schiedsstellenergebnisses?

28 *Gottlieb*, SRa 2012, S. 150; *Gottlieb*, ZKJ 2017, S. 267.

29 *Gottlieb* in: AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe (Hrsg.), 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, S. 77.

30 *Baer*, Rechtssoziologie, 5. Aufl. 2023, S. 287.

31 *Rosenstock/Singelnstein/Boulanger* in: Boulanger (Hrsg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung, S. 11–12.

32 Handlungsleitend dafür war das von Gläser und Laudel vorgeschlagene Vorgehen. Siehe *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl. 2010, S. 77 ff.

- a) Welchen Einfluss hat die Nutzenbewertung durch die Konfliktparteien auf die Akzeptanz des Ergebnisses?
- b) Welche Mechanismen beeinflussen die Nutzenbewertung der Konfliktparteien?
- 3) Welche Umweltfaktoren und -mechanismen beeinflussen die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen?
 - a) Welchen Einfluss hat die verbandliche Umwelt auf die Akzeptanz des Schiedsstellenergebnisses?
 - b) Welchen Einfluss hat Rechtsunsicherheit auf die Akzeptanz des Schiedsstellenergebnisses?
 - c) Welchen Einfluss haben vorhandene Kontaktsysteme und Netzwerke auf die Akzeptanz des Schiedsstellenergebnisses?
 - d) Welche weiteren Umweltfaktoren erhöhen die Bereitschaft, das Schiedsstellenergebnis zu akzeptieren?
 - e) Inwiefern beeinflussen altruistische Motive die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen?

IV. Gang der Untersuchung

Nach einer Darstellung der Methodik in Kapitel B wird der Wohlfahrts-korporatismus in Kapitel C als institutioneller Kontext der in Eingliederungshilfe und Pflege vorherrschenden Akteurkonstellationen und Interaktionsformen wie Netzwerken, Quasimarkt, Wettbewerb und Hierarchie beschrieben. In Kapitel D werden sodann die Schiedsstellen in Eingliederungshilfe und Pflege als spezifischer institutioneller Kontext für Handlungen der korporatistischen Akteure beschrieben und Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet. Das umfasst Aufgaben und Zusammensetzung, den rechtlichen Charakter, eine Betrachtung des Modus der Konfliktlösung, den Beurteilungsspielraum und weiteres. In diesem Kapitel werden mit der Sichtweise von korporativen Akteuren auf Funktion und Besonderheiten der Schiedsverfahren auch erste empirische Erkenntnisse der Interviewstudie dargestellt.

In Kapitel E wird anhand einschlägiger Literatur die These aufgestellt, dass Akzeptanz ein wesentliches Ziel von Schiedsverfahren ist und anschließend das Verhältnis zwischen Akzeptanz und Legitimität betrachtet. Das Kapitel enthält zudem eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Ansätzen der Legitimation von Macht und versucht die Übertragung auf Schiedsstellen. Diese theoretische Auseinandersetzung wurde einer empiri-

schen Überprüfung unterzogen, die in den nachfolgenden Kapiteln F bis H dargestellt ist.

Kapitel F befasst sich anhand von Literatur, Rechtsprechung und Empirie mit den gesetzlich angelegten Legitimationsressourcen Paritätische Besetzung, Gemeinsame Bestimmung des vorsitzenden Mitglieds, Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip und Nichtöffentlichkeit. Kapitel G stellt mit dem Einfluss der Empfehlung der anwaltlichen Prozessbevollmächtigten und der verbandlichen Umwelt zwei Umweltfaktoren dar, die Einfluss auf die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen nehmen, während sich Kapitel H auf Einflüsse bezieht, die im Wesentlichen die Nutzenbewertung der befragten Akteure widerspiegeln und im Zusammenspiel mit der Erreichung von Verfahrenszielen die Akzeptanz von Verfahrensergebnissen befördern oder hemmen können.

Mit Kapitel I wurde die Arbeit um einen Exkurs über die Rolle von Leistungsberechtigten im Schiedsverfahren am Beispiel der Eingliederungshilfe ergänzt. Die Leistungsberechtigten sind die Akteure, auf die sich die Koordinierungsanstrengungen von Leistungsträgern und Leistungserbringern im Kern beziehen, sie haben in diesen Verfahren aber eine randständige Position. Das wird reflektiert und es werden vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 3 UN-BRK Vorschläge zur Optimierung ihrer Einbindung unterbreitet (und damit die beabsichtigte normative Abstinenz der Arbeit kurz verlassen).

In Kapitel J erfolgt eine Zusammenfassung, in Kapitel K die abschließende Diskussion. Die Ergebnisse der Arbeit werden zu einem Modell der Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen verdichtet, das die in der Interviewstudie identifizierten Einflüsse in Anlehnung an Scharpf und weitere³³ in drei Legitimitätsdimensionen (Input, Throughput und Output), eine Netzwerkdimension und interne Abstimmungsprozesse clustert. Die Wirkung dieser Dimensionen wird abschließend beschrieben. Die Arbeit schließt mit einem Ausblick in Kapitel L.

33 Scharpf, Regieren in Europa 1999; Schmidt, KFG Working Paper Series No. 21/2011; Mosley/Wong, Journal of Public Administration Research and Theory 2021.