

Wirtschafts-  
und Sozialpolitik

Michael Beyerlein

# Die Akzeptanz der Ergebnisse sozialrechtlicher Schiedsstellen

Ein Beitrag zur interdisziplinären Rechtsforschung  
mit Fokus auf Akteure der Eingliederungshilfe  
und der Sozialen Pflegeversicherung



**Nomos**



# Wirtschafts- und Sozialpolitik

Herausgegeben von

Prof. Dr. Rolf G. Heinze,  
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Werner Sesselmeier,  
Rheinland-Pfälzische Technische Universität  
Kaiserslautern-Landau

Prof. Dr. Josef Schmid,  
Universität Tübingen

Band 32

Michael Beyerlein

# Die Akzeptanz der Ergebnisse sozialrechtlicher Schiedsstellen

Ein Beitrag zur interdisziplinären Rechtsforschung  
mit Fokus auf Akteure der Eingliederungshilfe  
und der Sozialen Pflegeversicherung



**Nomos**



Onlineversion  
InLibra

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Kassel, Univ., Diss., 2025

1. Auflage 2026

© Die Autor:innen

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-4055-1

ISBN (ePDF): 978-3-7489-6981-5

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748969815>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

## Vorwort

Diese Arbeit wurde von der Universität Kassel im Oktober 2025 als Dissertation angenommen und im selben Monat verteidigt. Sie entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung.

An der Universität Kassel boten die Nachwuchsgruppe „Die Sozialgerichtsbarkeit und die Entwicklung von Sozialrecht und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland“ – sowie die Forschungsprojekte „Nachhaltige Teilhabe an Arbeit durch Recht“ und „Mit Vielfalt zum inklusiven Arbeitsmarkt – Aufgaben für das Reha- und Teilhaberecht“ ein äußerst inspirierendes Umfeld, von dem sowohl ich persönlich als auch diese Arbeit in hohem Maße profitiert haben. Dafür möchte ich allen Beteiligten herzlich danken.

Insbesondere danke ich meinem Erstbetreuer Prof. Dr. Felix Welti. Er hat mich ermutigt, mich mit Fragen des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens zu beschäftigen, diese Arbeit mit großer Geduld betreut und mir während meiner Tätigkeit stets den nötigen Freiraum sowie die Unterstützung gegeben, das Thema umfassend zu bearbeiten und darüber hinaus meinen fachlichen Interessen in großer Freiheit nachzugehen.

Ebenso danke ich meiner Zweitbetreuerin Prof. Dr. Tanja Klenk für ihre wertvollen Impulse, die diese interdisziplinäre Arbeit erst ermöglicht haben.

Weiterhin danke ich den Mitgliedern der Nachwuchsgruppe – Sarah Schulz, Katie Baldschun, Alice Dillbahner, Solveig Sternjakob, Katharina Weyrich, Simon Roesen und Jan Trienekens – sowie René Dittmann, Stefan Stache, Jasmin Haider, Mirjam Schülle und den weiteren Mitgliedern, Promovierenden und Freund:innen des Fachgebiets für den regelmäßigen und fruchtbaren Austausch, insbesondere bei den jährlichen Kolloquien, aber auch in der Mensa und den Cafés der Universität Kassel. Auch den Hilfskräften des Fachgebiets, insbesondere Annas Al Hariri, danke ich herzlich für die Unterstützung bei der Transkription der Interviews.

Mein besonderer Dank gilt zudem meinen Eltern, die mich auf meinem Lebensweg stets ermutigt und bedingungslos unterstützt haben.

Zum Schluss danke ich meiner Frau Anna für ihre stetige Unterstützung und ihre große Geduld. Die Arbeit in der Wissenschaft geht mit vielen Freiheiten einher, ist für Familien jedoch auch mit Herausforderungen und

## *Vorwort*

Unwägbarkeiten verbunden. Wohin uns der weitere Weg auch führen mag – ich bin glücklich und dankbar, dass wir ihn gemeinsam gehen. Dir, Jakob und unserem ungeborenen Kind ist diese Arbeit gewidmet.

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	17
Tabellenverzeichnis	19
Abkürzungsverzeichnis	21
A. Einleitung	25
I. Problemstellung – Konfliktlösung im Korporatismus	25
II. Erkenntnisinteresse – Warum funktionieren Schiedsverfahren im Sozialrecht?	26
III. Unterfragestellungen	30
IV. Gang der Untersuchung	31
B. Methodik	33
I. Experteninterviews als Erhebungsmethode	33
II. Sampling und Datenerhebung	34
III. Datenerfassung und Transkription	36
IV. Datenanalyse und Datenschutz	37
V. Methodenreflektion	39
1. Aussagekraft der Ergebnisse	39
2. Eignung der gewählten Methodik	40
3. Erhebung über Videotelefonie	41
4. Zusammensetzung des Samples	41
C. Wohlfahrtskorporatismus als institutioneller Kontext des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens	43
I. Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat	44
1. Definition und Abgrenzung	44
2. Verschiedene Typen von Wohlfahrtsstaaten	46
II. Der deutsche Wohlfahrtsstaat in seiner Ausprägung als subsidiärer und korporatistischer Sozialstaat	47
1. Subsidiaritätsprinzip	48
2. Korporatismus	49

3. Subsidiärer und regulierter Wohlfahrtskorporatismus	50
III. Entstehung und Wandel des Wohlfahrtskorporatismus in Deutschland	50
1. Kaiserreich und Weimarer Republik	50
2. Weitere Entwicklung in der Bundesrepublik	52
3. Wiedervereinigung und Steuerungswandel durch New Public Management	55
IV. Status Quo: Akteure, Akteurkonstellationen und deren Interaktionsformen in Eingliederungshilfe und Pflege	58
1. Akteure und ihre Rechtsbeziehungen	61
a) Leistungsträger - Sicherstellungsauftrag und Kooperationsgebot	62
b) Leistungserbringer	63
c) Leistungsberechtigte und das Verhältnis zum Leistungsträger	64
d) Das Leistungserbringungsverhältnis	68
aa) Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen in der Eingliederungshilfe	68
bb) Versorgungsvertrag und Pflegesatzverfahren nach SGB XI	71
cc) Landesrahmenverträge	75
e) Das Erfüllungsverhältnis	77
2. Akteurnetzwerke	78
3. Verhandlungen	79
4. (Quasi-)Markt	81
5. Wettbewerb am Beispiel der Regelungen zum „Externen Vergleich“	84
a) Pflege	84
b) Eingliederungshilfe	88
6. Hierarchie	89
V. Zusammenfassung und Fazit	91
D. Schiedsstellen in Eingliederungshilfe und Pflege als spezifischer institutioneller Kontext für Handlungen korporativer Akteure	97
I. Entstehung und historische Wurzeln	97
II. Aufgabe und Zusammensetzung	99
1. Schiedsstelle nach § 76 SGB XI	99

2. Für die Eingliederungshilfe zuständige Schiedsstelle, insbesondere nach § 133 SGB IX	100
III. Rechtlicher Charakter der Schiedsstellen	102
IV. Modus der Konfliktlösung	103
V. Verfahrensgrundsätze	106
VI. Beurteilungsspielraum	107
1. Reichweite des Beurteilungsspielraums	107
2. Grenzen des Beurteilungsspielraums	108
3. Pflicht zur Sachverhaltsermittlung	109
4. Gesteigerte Mitwirkungspflichten der Parteien	111
VII. Gerichtliche Kontrolle von Schiedssprüchen	111
VIII. Anforderungen an Schiedssprüche	112
IX. Mögliche Probleme	113
X. Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Schiedsstellen in Eingliederungshilfe und Pflege	114
1. Unterschiede	118
2. Gemeinsamkeiten	119
XI. Empirische Erkenntnisse zur Rolle der Schiedsstellen in Eingliederungshilfe und Pflege	120
1. Funktion von Schiedsverfahren	120
a) Klärung von Entgeltfragen	121
b) Klärung von Grundsatzfragen	121
c) Legitimation von Ausgaben nach innen	122
d) Schiedsverfahren als Drohkulisse in der Verhandlung	123
e) Schiedsverfahren als Möglichkeit der Fristwahrung	124
f) Schiedsverfahren als Möglichkeit Recht durchzusetzen und Augenhöhe herzustellen	125
2. Besonderheiten von Schiedsverfahren	126
a) Schiedsverfahren als Streitlösungsmechanismus und Vertragshilfeorgan zum Interessenausgleich	126
b) Schiedsverfahren als Ort des Austauschs mit großer Sachnähe	128
c) Schiedsverfahren als niedrigschwelliger und schneller Konfliktlösungsmechanismus	129
3. Gewährung rechtlichen Gehörs und Möglichkeit sich einzubringen	130
a) Mehrheitlich Zufriedenheit mit Möglichkeiten, sich in das Verfahren einzubringen	130

b) Vereinzelt Unzufriedenheit mit der Möglichkeit, sich in das Verfahren einzubringen	131
c) Sondersituation durch Pandemie	131
d) Defizite des Verfahrens	132
XII. Zusammenfassung	132
E. Theoretische Vorannahmen zu Akzeptanz und Legitimität von Schiedsstellen und deren Ergebnissen	137
I. Akzeptanzgewähr als Ziel des Schiedsverfahrens	137
II. Der Begriff Akzeptanz	139
III. Legitimitätsbegriffe und -theorien	142
1. Legitimität als Rechtmäßigkeit von Herrschaft	142
2. Empirische Legitimitätskonzepte	143
3. Normative Legitimitätskonzepte	144
IV. Ausgewählte Modelle der Legitimation von Schiedsstellen	145
1. Demokratische Legitimation	145
2. Legitimation durch Deliberation	148
3. Legitimation durch Verfahren	148
4. Legitimation durch Charisma	150
5. Mehrdimensionale Legitimation	151
V. Vorannahmen zur Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen	152
1. Bewertung der Entscheidung	152
2. Netzwerke und Kontaktsysteme	153
VI. Fazit	154
F. Legitimationsmechanismen in der Schiedsstelle und ihre Wirkung auf Akteure	157
I. Paritätische Besetzung	157
1. Interessenausgleich	158
a) Literatur und Rechtsprechung	158
b) Empirische Erkenntnisse	160
c) Zusammenfassung	162
2. Gleichberechtigung der Vertragsparteien	163
a) Literatur und Rechtsprechung	163
b) Empirische Erkenntnisse	165
c) Zusammenfassung	167

3. Sachkunde	168
a) Literatur und Rechtsprechung	168
b) Empirische Erkenntnisse	169
aa) Erfahrungen bzw. Kenntnisse im speziellen Leistungsbereich	169
bb) Betriebswirtschaftliche Kenntnisse	170
cc) Rechtliches Verständnis	171
c) Zusammenfassung	171
4. Weisungsfreiheit, Interessenvertretung und bedingte Neutralität	171
a) Literatur und Rechtsprechung	171
b) Empirische Erkenntnisse: Erwartungen der Akteure an die Mitglieder der Bänke	174
aa) Offenheit bzw. Unvoreingenommenheit	175
bb) Sachlichkeit	176
cc) Gewisse Neutralität	177
dd) Klare Rolle	178
ee) Parteilichkeit	179
ff) Unterstützung	180
gg) Zuverlässigkeit	181
hh) Geschlossenheit	181
c) Zusammenfassung	182
5. Paritätische Besetzung und Akteurnetzwerke	183
a) Akteurnetzwerke als Grundlage für die Konfliktlösung	185
b) Akteurnetzwerke als mögliche Vertrauensressource	186
c) Zusammenfassung	186
6. Zusammenfassung	187
II. Gemeinsame Bestimmung von vorsitzenden Mitgliedern	189
1. Schiedsverordnungen, Literatur und Rechtsprechung	189
2. Empirische Erkenntnisse zu Erwartungen an die vorsitzende Person	193
a) Fachkompetenz	193
aa) Juristische Fachkompetenz	195
bb) Leistungsspezifische Kenntnisse	196
cc) Verhandlungsführung und -strukturierung	197
b) Vermittlungskompetenz	198
c) Neutralität	200

d) Gemeinsame Bestimmung der vorsitzenden Person	201
aa) Gemeinsame Bestimmung des Vorsitzenden ist wichtig	203
bb) Alternativen zur gemeinsamen Bestimmung sind denkbar	206
cc) Probleme der gemeinsamen Bestimmung	206
e) Ausstrahlung	207
3. Zusammenfassung	208
III. Entscheidungsfindung nach Mehrheitsprinzip	210
1. Literatur und Rechtsprechung	210
2. Empirische Erkenntnisse zu Erwartungen an die Entscheidungsfindung der Schiedsstelle	211
3. Zusammenfassung	215
IV. Nichtöffentlichkeit	216
1. Literatur und Rechtsgrundlagen	216
a) Nichtöffentlichkeit als verbreitetes Konstruktionsmerkmal von sozialrechtlichen Schiedsverfahren	216
b) Schiedsverfahren als Verwaltungsverfahren mit parteiöffentlicher Verhandlung	217
c) Transparenz trotz Nichtöffentlichkeit durch Veröffentlichung von Schiedssprüchen	218
2. Empirische Erkenntnisse zur Relevanz und Funktion der Nichtöffentlichkeit im Schiedsverfahren	220
a) Überblick	220
b) Argumente für die Öffentlichkeit von Schiedsverfahren	220
aa) Schiedsverfahren als Angelegenheiten von öffentlichem Interesse	220
bb) Transparenz statt „Hinterzimmer-Politik“	221
c) Argumente für die Nichtöffentlichkeit von Schiedsverfahren	221
aa) Wahrung von Geschäftsgeheimnissen	221
bb) Schiedsverfahren als geschützter Raum	222
cc) Schiedsverfahren als uninteressante Spezialmaterie	223
d) Systembedingt unterschiedliche Perspektiven von Eingliederungshilfe und Pflege	223
3. Zusammenfassung	226

V. Zusammenfassung und Fazit: Beitrag der gemeinsamen, rechtlich angelegten Elemente der Schiedsverfahren zur Legitimation der Schiedsstellen	227
G. Austausch der Akteure mit ihrer Umwelt	231
I. Einfluss der Empfehlung der anwaltlichen Prozessbevollmächtigten	231
II. Einfluss der verbandlichen Umwelt	233
1. Allgemeiner und taktischer Austausch	234
2. Fachliche Beratung	236
III. Zusammenfassung und Fazit	238
H. Beitrag der Nutzenbewertung der Akteure zu Akzeptanz und Nicht-Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen	241
I. Entscheidungsfindung in der Organisation	241
II. Gründe für die Akzeptanz des Ergebnisses durch Akteure	243
1. Erreichung von Verfahrenszielen	243
2. Lange Gerichtsverfahrensdauer	245
3. Schlüssiger Schiedsspruch	247
4. Gesetz des Widersehens	248
5. Taktisches Vorgehen	250
6. Fairerer Kompromiss	251
III. Gründe für die Ablehnung von Schiedssprüchen durch Akteure	252
1. Schiedsspruch bietet Angriffsfläche	252
2. Nichterreichung von Verfahrenszielen	254
3. Rechtsunsicherheit und Klärung von Grundsatzfragen	255
4. Grobe Fehler im Schiedsspruch	256
IV. Zusammenfassung	257
I. Exkurs: Die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen als Akteur in der Schiedsstelle der Eingliederungshilfe	259
I. Paradigmenwechsel durch das BTHG – Von der Institutionen- zur Personenzentrierung	259

II. Landesregelungen zur Beteiligung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen an Schiedsverfahren nach § 133 SGB IX	263
1. Beteiligte Organisationen	263
2. Ausgestaltung der Beteiligung am Verfahren	264
III. Sicht der Konfliktparteien	266
1. Eher zustimmende Aussagen	266
2. Eher ablehnende Aussagen	268
IV. Einordnung	269
1. Beteiligung von Interessenvertretungen am Verfahren als eine Vorstufe von Partizipation	269
2. Beteiligung als enge Konsultation und aktive Einbeziehung: Verpflichtung zur Einbindung der Interessenvertretung in das Schiedsverfahren aus der UN-BRK	270
V. Fazit	272
J. Zusammenfassung - Was füllt das „Reservoir des guten Willens“?	275
K. Ergebnisdiskussion und Einordnung	283
I. Input-Legitimität der Schiedsstelle	283
1. Kompetenz der Schiedsstellenmitglieder	284
2. Repräsentation und Einbeziehung	287
3. Weitere Eigenschaften des Verfahrens	288
4. Fazit	289
II. Throughput-Legitimität der Schiedsstelle	290
1. Deliberation und Repräsentation	290
2. Transparenz und Nichtöffentlichkeit	293
3. Fazit	294
III. Output-Legitimität der Schiedsstelle	295
1. Nutzenmaximierung im Kontext von distributivem Bargaining	295
2. Schiedsstelle als Lotse in die „Zone gemeinsamer Attraktivität“	298
3. Fazit	301
IV. Der Einfluss von Akteurnetzwerken, exklusiven Zirkeln und sozialem Kapital	301
1. Kontinuitäten exklusiver Netzwerkzirkel	302

2. Gute Verankerung im Netzwerk fördert die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses	304
3. Soziales Kapital in Akteurnetzwerken als Ressource für alternative Konfliktlösung	306
4. Fazit	308
V. Abstimmungsprozesse	309
VI. Lange Gerichtsverfahrensdauern: Schiedsverfahren als Konfliktlösung mit geringen Transaktionskosten	311
L. Ausblick	313
Literaturverzeichnis	315
Anhang 1: Interviewleitfaden	331
Anhang 2: Länge der geführten Interviews	335
Anhang 3: Übersicht der verwendeten Landesschiedsverordnungen	337



# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl von Pflegeheimen in Deutschland nach Trägerschaft in den Jahren 1999 bis 2023 nach Pflegestatistik	59
Abbildung 2: Das sozialrechtliche Dreieck nach Banafsche.	65
Abbildung 3: Formen der Konfliktregelung nach Vaudt.	105
Abbildung 4: Funktion von Schiedsverfahren aus Sicht der Befragten	120
Abbildung 5: Besonderheit des Schiedsverfahrens aus Sicht der Befragten	126
Abbildung 6: Zufriedenheit der Befragten mit der Möglichkeit, sich in das Verfahren einzubringen	130
Abbildung 7: Ziele für das Schiedsverfahren getrennt nach Leistungsträgern und Leistungserbringern	160
Abbildung 8: Sicht auf die Funktion von Schiedsverfahren und das Verhältnis zur anderen Partei getrennt nach Leistungsträgern und Leistungserbringern	166
Abbildung 9: Erwartungen der Befragten an die Fachkompetenz der Mitglieder der Bänke	169
Abbildung 10: Die Erwartungen der Befragten an die Mitglieder der Bänke zusammengefasst	174
Abbildung 11: Erwartungen der Befragten an die Fachkompetenz der vorsitzenden Person	194
Abbildung 12: Erwartungen der Befragten an die Fachkompetenz der vorsitzenden Person im Detail	195
Abbildung 13: Erwartungen der Befragten an die Vermittlungskompetenz der vorsitzenden Person	198

Abbildung 14: Sicht der Befragten auf die gemeinsame Bestimmung der vorsitzenden Person	202
Abbildung 15: Genannte Argumente für die gemeinsame Bestimmung der vorsitzenden Person	203
Abbildung 16: Zusammenfassung der Erwartungen der Befragten an die vorsitzende Person	209
Abbildung 17: Erwartungen der Befragten an die Beratung und Entscheidungsfindung in der Schiedsstelle	212
Abbildung 18: Sicht der Befragten auf die Nichtöffentlichkeit des Verfahrens, Überblick	220
Abbildung 19: Sicht der Befragten auf die Nichtöffentlichkeit des Verfahrens unterteilt nach Eingliederungshilfe und Pflege	224
Abbildung 20: Sicht der Befragten auf die Nichtöffentlichkeit des Schiedsverfahrens zusammengefasst	227
Abbildung 21: Berichte der Befragten über die Entscheidungsfindung in der Organisation getrennt nach Leistungsträgern und Leistungserbringern	242
Abbildung 22: Von den Befragten genannte Gründe für die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses	243
Abbildung 23: Gründe für die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses unterteilt nach Leistungsträgern und Leistungserbringern	244
Abbildung 24: Von den Befragten genannte Gründe für die Ablehnung des Ergebnisses bzw. Klage	252
Abbildung 25: Modell der Nutzenbewertung der Akteure bei der Abwägung eines Vorgehens gegen eine Schiedsstellenentscheidungen	257
Abbildung 26: Stufenmodell der Partizipation nach Denninger et al.	270

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Schiedsstellen von Eingliederungshilfe und Pflege	115
Tabelle 2: Zentrale Ergebnisse - Mechanismen mit Einfluss auf die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen	281



## Abkürzungsverzeichnis

Abs	<i>Absatz</i>
AVSG BY	<i>Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze Bayern</i>
BAGFW	<i>Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege</i>
BAGüS	<i>Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe</i>
BSG	<i>Bundessozialgericht</i>
BSHG	<i>Bundessozialhilfegesetz, Bundessozialhilfegesetz</i>
BTHG	<i>Bundesteilhabegesetz</i>
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
BVerwG	<i>Bundesverwaltungsgericht</i>
EHSchV BB	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Brandenburg</i>
EinghV	<i>Eingliederungshilfeverordnung</i>
EinglSchiedsVO SN	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Sachsen</i>
EUTB	<i>Ergänzende, unabhängige Teilhabeberatung</i>
GG	<i>Grundgesetz</i>
GKV	<i>Gesetzliche Krankenversicherung</i>
HGBP	<i>Hessisches Gesetz über Betreuungs- und Pflegeleistungen</i>
i.d.Fv.	<i>in der Fassung vom</i>
i.S.d	<i>im Sinne des</i>
iVm	<i>In Verbindung mit</i>
KGSt	<i>Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement</i>
LEE	<i>Leistungserbringer Eingliederungshilfe</i>
LEP	<i>Leistungserbringer Pflege</i>
LTP	<i>Leistungsträger Pflege</i>
m.w.N.	<i>mit weiteren Nachweisen</i>
MediationsG	<i>Mediationsgesetz</i>
NSM	<i>Neues Steuerungsmodell</i>
PflegeV SchVO BE	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Berlin</i>

## Abkürzungsverzeichnis

PfSchV BB	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Brandenburg</i>
Pos.	<i>Position</i>
PSchVO HH	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Hamburg</i>
PSchVO RP	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Rheinland-Pfalz</i>
PSchVO SH	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Schleswig-Holstein</i>
SächsSchiedsPflegeVersVO	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Sachsen</i>
SchStLVO SGB IX M-V	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Mecklenburg-Vorpommern</i>
SchStLVO SGB XI M-V	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Mecklenburg-Vorpommern</i>
SchStVO SGB IX BE	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Berlin</i>
SchV NW	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Nordrhein-Westfalen</i>
SchVO-SGB IX NI	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Niedersachsen</i>
SchVO-SGB XI NI	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Niedersachsen</i>
SGB	<i>Sozialgesetzbuch</i>
SGB IX-SchV HB	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Bremen</i>
SGB IX-SchVO HH	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Hamburg</i>
SGB IX-SchVO SH	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Schleswig-Holstein</i>
SGB11§76V BW	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Baden-Württemberg</i>
SGB11§76V HE	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Hessen</i>
SGB11§76V ST	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Sachsen-Anhalt</i>
SGB11SchStV BR	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Bremen</i>
SGB9§133SchiedsV BW	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Baden-Württemberg</i>
SGB9§133SchiedsV HE	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Hessen</i>
SGB9§133SchiedsV RP	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Rheinland-Pfalz</i>

SGB9§133SchiedsV SL	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für das Saarland</i>
SGB9§133SchiedsV ST	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Sachsen-Anhalt</i>
SGBXI§76SchiedsV SL	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Saarland</i>
SGBXISchVO NW	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Nordrhein Westfalen</i>
SKWPG	<i>Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms</i>
ThürSchiedsVO-SGB IX	<i>Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Thüringen</i>
ThürSchiedsVO-SGB XI	<i>Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Thüringen</i>
u.a.	<i>unter anderem</i>
<i>unv.</i>	<i>unverständlich</i>
WBG	<i>Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz</i>
WfbM	<i>Werkstätten für Menschen mit Behinderungen</i>
ZPO	<i>Zivilprozessordnung</i>



## 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 Vertragsarztrecht 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

## 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.<sup>3</sup>

Gehendges Arbeit zu Pflegesatzverhandlungen für Krankenhäuser legte den Fokus mehr auf die Verhandlung und weniger auf die Schiedsstelle. Er formuliert auf Grundlage der Spieltheorie<sup>4</sup> Modelle, die er anschließend anhand von zum Teil selbst erhobenen empirischen Daten<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

Sozialrechtliche Schiedsstellen sind aufgrund ihres erheblichen wirtschaftlichen Gewichts<sup>7</sup> auch häufig Gegenstand von Beiträgen in juristischen Periodika. Aufgrund ihrer großen Anzahl<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> Fragen nach der Ermittlung einer angemessenen Vergütung,<sup>10</sup> der Rechtsnatur ihrer Entscheidung<sup>11</sup> 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, Schiedsämtler 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.<sup>12</sup> Es finden sich auch rechtspolitische Beiträge zur grundsätzlichen Ausrichtung der Schiedsstellen<sup>13</sup> oder Beiträge mit dem Anspruch, einen Überblick über Funktionsprinzipien und Gemeinsamkeiten der Schiedsverfahren zu geben.<sup>14</sup>

Als bedeutendes Sammelwerk ist das von Düring/Schnapp herausgegebene Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens zu nennen.<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> von Laffert<sup>17</sup> und Felix.<sup>18</sup>

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,<sup>19</sup> weil Dogmatik deduktiv arbeitet, also von der Norm auf die Realität schließt.<sup>20</sup> 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.“<sup>21</sup>*

Die Feststellung des BSG wurde also auf Basis der Annahme getroffen, dass die verwendeten Normen die vom Gesetzgeber intendierte Wirkung entfalten.<sup>22</sup> Auch die Bundesregierung scheint davon auszugehen, dass sich das normative Programm der Schiedsstellen in der Realität verwirklicht. In der Gesetzesbegründung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG)<sup>23</sup> und zuvor in der zum zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG)<sup>24</sup> schreibt sie ohne weitere Begründung, die Schiedsstelle habe sich bewährt.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> 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 [...].<sup>28</sup> Das Innenleben der Schiedsstellen habe eine vertiefende, wissenschaftliche Betrachtung verdient.<sup>29</sup>

In dieser Arbeit soll im Sinne einer „verstehenden“ Rechtsforschung Wissen darüber gesammelt werden, in welchem Verhältnis Norm und Realität stehen.<sup>30</sup> Die Arbeit nimmt dabei eine normativ abstinente Beobachterperspektive ein. Es soll es um Tatsachen des Seins, nicht des Sollens gehen.<sup>31</sup> 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:<sup>32</sup>

### 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 weitere<sup>33</sup> 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.

## B. Methodik

Neben einer Analyse von Literatur, Rechtsnormen und Rechtsprechung ist das Herzstück der Arbeit eine Studie mit 24 Interviews. In diesem Kapitel wird das methodische Vorgehen bei Erhebung und Auswertung dargestellt und reflektiert.

### I. Experteninterviews als Erhebungsmethode

Die Forschungsfrage der Arbeit bezieht sich auf die Wahrnehmung des Schiedsverfahrens durch die Konfliktparteien. Darum wurden Personen befragt, die eine Konfliktpartei in Schiedsverfahren in der Vergangenheit vertreten haben. Diese Personen können aufgrund ihrer spezifischen beruflichen Rolle als Expert:innen für das Schiedsverfahren betrachtet werden. Diese Zuschreibung ergibt sich daraus, dass sie Spezialwissen haben, das nur über die aktive Teilnahme an diesen Verfahren generiert werden kann.<sup>34</sup> In der Studie sind insbesondere Prozesse, Abläufe, Falllogiken und die Deutung der Befragten von Interesse. Zur Anwendung kommen darum Experteninterviews als eine Methode, dieses Wissen zu erschließen.<sup>35</sup> Im Unterschied zu Verfahren, wo Expert:innen zur Exploration eines Forschungsfelds oder als eine Datenquelle neben anderen befragt werden, sind sie in der vorliegenden Arbeit alleinige Zielgruppe der Untersuchung. Die Interviews haben es zum Ziel, dass die Befragten Auskunft über ihr eigenes Handlungsfeld geben. Im Fokus steht hauptsächlich ihr instrumentell-rationales, professionelles Handeln.<sup>36</sup>

Um sicherzugehen, dass zu allen mit der Forschungsfrage und den Unterfragen in Zusammenhang stehenden Aspekten Informationen erhoben werden können, wurden die Interviews mit einem Leitfaden (siehe Anhang) geführt. Bei Leitfadeninterviews handelt es sich um eine nichtstandardisierte Form des Interviews, bei der weder Frageformulierung noch

---

34 Vgl. dazu *Meuser/Nagel* in: *Bogner/Littig/Menz* (Hrsg.), *Experteninterviews*, S. 37.

35 *Gläser/Laudel*, *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, 4. Aufl. 2010, S. 12; *Helffferich*, *Die Qualität qualitativer Daten*, 4. Aufl. 2011, S. 31.

36 Siehe dazu *Strübing*, *Qualitative Sozialforschung*, 2. Aufl. 2018, S. 107–108.

die Reihenfolge der Fragen verbindlich vorgegeben sind. Der Leitfaden enthält jedoch vorgegebene Themen und eine Frageliste. Dabei besteht die Möglichkeit, die Reihenfolge der Fragen an den Gesprächsverlauf anzupassen und es können ad hoc Nachfragen gestellt werden. Der Leitfaden versteht sich als Richtschnur mit den unbedingt zu stellenden Fragen.<sup>37</sup> Er wurde orientiert an Gläser und Laudel entworfen, im Austausch mit dem Methodenzentrum der Universität Kassel verfeinert und anschließend einem Pretest unterzogen. Im Pretest (Interview 1) konnte sich der Leitfaden bewähren, das Interview konnte darum in die Auswertung einbezogen werden.

Das offene Leitfadeninterview ist insbesondere für die Befragung von Expert:innen das Mittel der Wahl, weil offene Interviewsituationen den Vorteil haben, dass nach eigenem Ermessen Nachfragen gestellt werden können und die Befragten über Erläuterungen, Beispiele etc. ihre funktionsbezogenen Relevanzen und Maximen preisgeben. Gänzlich auf einen Leitfaden zu verzichten, wie dies bei narrativen Interviews<sup>38</sup> üblich ist, würde die Gefahr bergen, sich den Befragten als inkompetentes Gegenüber darzustellen. Auch steht nicht die Biografie der Befragten im Mittelpunkt, sondern deren Handlungsstrategien und Entscheidungskriterien in bestimmten Funktionskontexten.<sup>39</sup>

## II. Sampling und Datenerhebung

Interviewstudien zielen nicht auf Verteilungsaussagen, wie das bei quantitativen Studien der Fall ist, sondern auf die Rekonstruktion typischer Muster. Um sicherzugehen, dass typische Muster abgebildet werden können, muss die Stichprobe entsprechend zusammengesetzt sein.<sup>40</sup> Um das Ziel zu erreichen, Aussagen zur Akzeptanz von Schiedsverfahrensergebnissen der Eingliederungshilfe und Pflege in Deutschland treffen zu können, wurde zunächst die Entscheidung getroffen, Personen zu befragen, die als Konfliktpartei an Schiedsverfahren in diesen Bereichen beteiligt waren und im Anschluss mittelbar oder unmittelbar Einfluss darauf hatten, ob das

---

37 Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl. 2010, S. 41–43.

38 Für eine Übersicht gängiger Interviewvarianten siehe Helfferich, Die Qualität qualitativer Daten, 4. Aufl. 2011, S. 36–37.

39 Meuser/Nagel in: Bogner/Littig/Menz (Hrsg.), Experteninterviews, S. 52.

40 Siehe dazu Helfferich, Die Qualität qualitativer Daten, 4. Aufl. 2011, S. 172–175.

Verfahrensergebnis, sei es ein Kompromiss oder ein Schiedsspruch, akzeptiert wird. Als Zielgruppe der Untersuchung wurden darum Mitarbeitende von Leistungsträgern und Leistungserbringern ausgewählt, die selbst aktiv als Konfliktpartei in Schiedsverfahren der Eingliederungshilfe oder Pflege beteiligt waren. Auch für Leistungsberechtigte hat das Schiedsverfahren eine große praktische Bedeutung, sie sind an den Verfahren der Pflege jedoch nur mittelbar beteiligt. Die Beteiligung von Leistungsberechtigten der Eingliederungshilfe an Schiedsverfahren war zum Zeitpunkt der Erhebung noch kaum gegeben.<sup>41</sup> Entsprechend konnte diese Personengruppe nicht befragt werden.

Ziel des Samplings war es zudem, eine möglichst realitätsnahe Verteilung zwischen verschiedenen Leistungsträger- und Leistungserbringertypen zu erfassen. In Interviewstudien ersetzt das Gütekriterium "Innere Repräsentation" das Gütekriterium "Repräsentativität". Innere Repräsentation ist dann erreicht, wenn der Kern des Feldes in der Stichprobe gut vertreten ist und auch abweichende Fälle hinreichend aufgenommen wurden. Die Stichprobe sollte also "typische", als auch "unterschiedliche" Fälle umfassen.<sup>42</sup>

Dieses Kriterium wurde einerseits durch die Einbeziehung von Schiedsverfahren in Eingliederungshilfe und Pflege erreicht. Es handelt sich um ähnliche Gremien, die nach ähnlichem Muster in einem ähnlich aufgebauten Vereinbarungsrecht vermitteln und entscheiden, die sich aber auch an vielen Stellen unterscheiden. Merkmale wie Rechtsunsicherheit im System, die Zusammensetzung der beteiligten Akteure und damit das Netzwerk sind anders ausgeprägt, wie in Kapitel D dargestellt wird. Kontrastierende Merkmale sind aber auch durch die geographische Verteilung und die verbandliche Zugehörigkeit im Sample enthalten. Es wurden 10 Interviews mit Leistungsträgern geführt. Davon vier Pflegekassen aus drei Bundesländern und sechs Träger der Eingliederungshilfe aus fünf Bundesländern. 14 Interviews wurden mit Leistungserbringern geführt, die teilweise sowohl in der Eingliederungshilfe als auch in der Pflege tätig sind und sich über sieben Bundesländer verteilen. Die verbandliche Zugehörigkeit ist ebenso heterogen. Im Sample enthalten sind Caritas (4x), bpa (2x), Paritätischer Wohlfahrtsverband (4x), Diakonie (2x) und auch kommunale Trägerschaft (1x). Dabei sind sowohl ost- als auch westdeutsche Bundesländer und ein Stadtstaat vertreten. So wurde eine große Bandbreite der Schiedsstellenpraxis erfasst.

---

41 Zu ihrer Einbindung in die Verfahren siehe den Exkurs in Kapitel I.

42 *Helferich*, Die Qualität qualitativer Daten, 4. Aufl. 2011, S. 173.

Der Feldzugang gestaltete sich anspruchsvoll und war teilweise nur mit viel Aufwand und unter Rückgriff auf verschiedene fachliche Netzwerke realisierbar. In der ersten Erhebungswelle konnte auf das fachliche Netzwerk des Fachgebiets Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung der Universität Kassel zurückgegriffen und so erste Interviewpartner gefunden werden. Besonders hilfreich waren auch Arbeitskontakte des Autors zur Deutschen Vereinigung für Rehabilitation. So konnte insbesondere Zugang zu Akteuren der Eingliederungshilfe hergestellt werden. Durch den Besuch von zwei Schiedsstellensitzungen nach SGB XII in der Vorbereitungsphase der Arbeit im September und November 2019 konnten Einblicke in das Feld genommen werden und durch die Vermittlung der vorsitzenden Personen Kontakte zu weiteren Interviewpartner:innen geknüpft werden. Die vorsitzenden Personen erwiesen sich für das Feld generell als sehr wertvolle Gatekeeper:innen. Zu einem breiten Kreis von Schiedsstellenvorsitzenden für Eingliederungshilfe und Pflege konnte durch den Besuch eines Austauschtreffens beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge Kontakt hergestellt werden. Auch über die Kontaktvermittlung durch diesen Kreis konnten erfolgreich Interviewpartner:innen gewonnen werden. Weitere Interviews konnten im weiteren Verlauf durch ein „Schneeballsystem“ generiert werden, indem am Ende eines Interviews gefragt wurde, ob es möglich sei, Kontakt zu Kolleg:innen mit ähnlichen Erfahrungen oder auf der Gegenseite herzustellen. Kontakte zu Pflegekassen waren nur mit sehr großem Aufwand und unter erneutem Zugriff auf Netzwerke und Gatekeeper:innen im Feld herzustellen.

### III. Datenerfassung und Transkription

Zwischen Oktober und Dezember 2020 wurden in einer ersten Erhebungsphase insgesamt 9 Experteninterviews geführt. Zwischen Februar 2022 und März 2023 folgten nach einer Zwischenauswertung in einer zweiten Erhebungsphase 15 weitere. Die Länge der Interviews liegt zwischen 28 und 115 Minuten. Die durchschnittliche Länge beträgt 55 Minuten.<sup>43</sup> Das letzte Interview lag Mitte Juli 2023 transkribiert vor.

Die Interviews wurden online mit dem Programm „Zoom“ geführt. Sie wurden aufgenommen und in Form von Audiodateien im Format mp3 gespeichert. Nach jedem Interview wurde eine begleitende Dokumentati-

---

43 Eine Tabelle mit der Länge der Interviews befindet sich im Anhang.

on erstellt. Sie enthält die Informationen zum Zustandekommen der Interviews, eine Beschreibung der konkreten Rahmenbedingungen, Bemerkungen zum Gesprächsverlauf, Bemerkungen zur Nachinterviewphase und ein Resümee.<sup>44</sup>

Die Audioaufnahmen wurden vollständig transkribiert. Die Transkription erfolgte durch den Autor sowie studentische Hilfskräfte unterstützt durch die Software „f4x“.<sup>45</sup> Die Transkription erfolgte regelgeleitet nach Dresing und Pehl.<sup>46</sup>

Mit Ausnahme des Pretests, der vom Autor selbst vollständig manuell transkribiert wurde, wurden die Audiodateien der Interviews direkt nach Abschluss automatisch mit f4x transkribiert und das maschinell erstellte Transskript anschließend vom Autor anonymisiert und zusammen mit der Audiodatei zur Überarbeitung an eine studentische Hilfskraft gegeben. Eine abschließende Korrektur erfolgte durch den Autor. Durch die Nutzung der Software f4 und MAXQDA war während der Analyse ein gleichzeitiges Arbeiten mit Audioaufnahme und Transkription möglich. So konnten alle getroffenen Aussagen und die Einhaltung der Transkriptionsregeln jederzeit validiert werden.

#### IV. Datenanalyse und Datenschutz

Die Interviews wurden mit der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Dabei handelt es sich um ein Verfahren zur Beschreibung ausgewählter Textbedeutungen,<sup>47</sup> das häufig bei der Analyse von Experteninterviews zum Einsatz kommt. Das in dieser Arbeit verwendete Verfahren nach Kuckartz und Rädiker<sup>48</sup> kann als inhaltlich-strukturierende qualitative Inhaltsanalyse eingeordnet werden. In der Analyse wurden am Material ausgewählte inhaltliche Aspekte identifiziert, konzeptualisiert und das Material im Hinblick auf diese Aspekte systematisch beschrieben. Diese

---

44 Die Gliederung orientiert sich an *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl. 2010, S. 192.

45 Diese Spracherkennungssoftware läuft ausschließlich auf ISO-27001 zertifizierten Servern in Deutschland. Alle Hosting- oder Support-Dienstleister sind über Verträge an die aktuellen EU-Datenschutzrichtlinien gebunden. Siehe <https://www.audiotranskription.de/f4x>.

46 *Dresing/Pehl*, Praxisbuch Transkription, 6. Aufl. 2015, S. 21 ff.

47 *Schreier*, Forum Qualitative Sozialforschung 2014, S. 3.

48 *Kuckartz/Rädiker*, Fokussierte Interviewanalyse mit MAXQDA, 2. Aufl. 2024.

Aspekte bilden zugleich die Struktur eines Kategoriensystems, dem unterschiedliche Aussagen der Interviews zugeordnet werden.<sup>49</sup> Ergänzt wurde das Kategoriensystem im Sinne eines Werkzeugkastens<sup>50</sup> um Elemente, die sich aus theoretischen Vorannahmen speisen. Handlungsleitend dafür war das Konzept von Gläser und Laudel.<sup>51</sup> Die Struktur des Kategoriensystems wurde vom Interviewleitfaden vorgegeben. Es wurde während der Auswertung noch induktiv erweitert. So entstand ein in sich konsistentes Analysewerkzeug mit ausgearbeiteten und abgrenzbaren Kategorien. Das Vorgehen nach Kuckartz und Rädiker wurde gewählt, weil der Ansatz im Unterschied beispielsweise zu Mayring weniger streng regelgebunden ist und mehr Freiheiten dabei lässt, in welchem Ausmaß Kategorien theoriegeleitet oder induktiv am Material entwickelt werden.<sup>52</sup>

Die ersten Interviews wurden mit dem Programm F4-Analyse ausgewertet, nach Abschluss der zweiten Welle erfolgte eine erneute Auswertung und eine vertiefte Analyse der Daten mit dem Programm MAXQDA. Die Nutzung von Software zur qualitativen Datenanalyse (QDA-Software) gilt in der Auswertung von Forschungsinterviews mittlerweile als Standard<sup>53</sup> und bietet viele Vorteile. Relevante Textstellen können markiert und kodiert werden, es kann über alle Texte hinweg nach bestimmten Wörtern oder Formulierungen gesucht werden, zu Textpassagen Memos verfasst werden und den Dokumenten Fallvariablen, im Fall dieser Arbeit beispielsweise Leistungsträger, Leistungserbringer, Eingliederungshilfe, Pflege, freigemeinnützig oder privat zugeordnet werden. Die Software ermöglicht die Erstellung eines Kategoriensystems, das während der Arbeit am Material erweitert werden kann. Zudem ermöglicht die Software die Gegenüberstellung von Extremfällen durch Selektion bestimmter Aussagen und bietet die Möglichkeit, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der untersuchten Fälle graphisch darzustellen.<sup>54</sup> Die Entscheidung für die Software MAXQDA ergab sich aufgrund der genannten Möglichkeit, Variablen zur Selektion spezifischer Text- oder Codegruppen zu verwenden und so beispielsweise Antworten von Leistungsträgern und Leistungserbringern oder Akteuren

---

49 Vgl. dazu *Schreier*, Forum Qualitative Sozialforschung 2014, S. 5.

50 *Schreier*, Forum Qualitative Sozialforschung 2014, S. 23.

51 *Gläser/Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl. 2010, S. 206.

52 Dazu *Schreier*, Forum Qualitative Sozialforschung 2014, S. 6.

53 *Kuckartz/Rädiker*, Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, 5. Aufl. 2022, S. 196.

54 Siehe dazu *Kuckartz/Rädiker*, Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, 5. Aufl. 2022, S. 215–216.

aus Eingliederungshilfe und Pflege zu vergleichen und das Ergebnis mit den Visualisierungsmöglichkeiten des Programms graphisch darzustellen.

In der erneuten Auswertung des Materials mit MAXQDA wurde auch das Material aus der ersten Erhebungswelle erneut durchlaufen. Die Oberkategorien des dabei verwendeten Kategoriensystems sind:

- Funktion von Schiedsverfahren,
- Besonderheit des Schiedsstellenverfahrens,
- Verhältnis zur anderen Partei allgemein,
- Verhältnis zur anderen Partei während des Schiedsverfahrens,
- Bewertung des Verfahrens allgemein,
- Erwartungen an die Vorsitzenden Person(en),
- Erwartungen an die Mitglieder der Bänke,
- Bedeutung des Netzwerks,
- Erwartungen an Beratung und Entscheidungsfindung der Schiedsstelle,
- Erwartungen an die Beteiligung von Leistungsberechtigten,
- Einfluss der Darstellung des Verfahrens,
- Ergebnis des Schiedsverfahrens als Beitrag zur Legitimation der Schiedsstelle,
- Ziele für Schiedsverhandlung,
- Entscheidungsfindung in der Organisation,
- Gründe für Akzeptanz des Ergebnisses,
- Gründe für Ablehnung des Ergebnisses/Klage,
- Einfluss der verbandlichen Umwelt ,
- Einfluss der Empfehlung der anwaltlichen Prozessbevollmächtigten auf die Akzeptanz des Ergebnisses und
- Altruistische Motive.

Bei der Analyse wurden Extremfälle zur Kontrastierung herangezogen und auch Widersprüche in den Daten benannt (siehe dazu Kapitel F, G, H und K). In Absprache mit der Datenschutzbeauftragten der Universität Kassel wurde ein Datenschutzkonzept erstellt.

## V. Methodenreflektion

### 1. Aussagekraft der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Arbeit können methodisch bedingt nicht die Aussagekraft einer quantitativen Untersuchung mit großer, repräsentativer Stich-

probe für sich beanspruchen. Die Arbeit kann jedoch aufgrund der inhaltsanalytischen Auswertung der 24 Interviews plausibel aufzeigen, wie bestimmte Phänomene zusammenhängen. So können Modelle zur weiteren empirischen Überprüfung generiert werden.<sup>55</sup> Sie können als Hypothesen weitere Forschungen zu sozialrechtlichen Schiedsstellen anleiten und bereichern.

## 2. Eignung der gewählten Methodik

Die Methode des leitfadengestützten Experteninterviews erwies sich als angemessen und geeignet, um die Forschungsfrage zu beantworten. Das benötigte Spezialwissen über Handlungen und Wahrnehmungen der Akteure in sozialrechtlichen Schiedsstellen und in ihren Institutionen konnte so abgerufen und durch die Audioaufnahmen und die Transkription gesichert werden. Die Erhebung über sieben Bundesländer hinweg unter Einbezug von westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern und einem Stadtstaat hat dazu beigetragen, dass eine große Bandbreite der Praktiken in verschiedenen Schiedsstellen für Eingliederungshilfe und Pflege erfasst werden konnte. Die Tiefe der Einblicke wäre mit einem anderen Erhebungsverfahren, insbesondere Online-Fragebögen nur schwer zu realisieren gewesen. Formen der teilnehmenden Beobachtung wären denkbar gewesen, hätten jedoch keine so breite Abdeckung des Feldes und auch nicht die mit den 24 Interviews mit verschiedenen Akteuren erzielte Varianz der Fälle erbracht.

Durch die Nutzung des Leitfadens konnten in den Interviews Informationen zu allen interessierenden Teilaspekten erhoben werden. Vereinzelt kam es jedoch vor, dass aufgrund der Dynamik des Gesprächs oder technischer Probleme einzelne Aspekte nicht angesprochen werden konnten (dazu gleich). Anhand der qualitativen Inhaltsanalyse konnten die Daten im Hinblick auf die zur Beantwortung der Forschungsfrage relevanten Aspekte identifiziert, konzeptualisiert und systematisch beschrieben werden. Das während der Forschung induktiv erweiterte Kategoriensystem war dabei das zentrale Werkzeug, das am Ende mit 189 Kategorien und 1209 kodierten Segmenten jedoch sehr umfangreich geworden ist. Die 24 Dokumente wurden zudem mit 17 Dokumentenvariablen versehen, die einen Vergleich von Fällen und Gruppen ermöglichen.

---

<sup>55</sup> Vgl. Kuckartz/Rädiker, *Fokussierte Interviewanalyse mit MAXQDA*, 2. Aufl. 2024, S. 119.

### 3. Erhebung über Videotelefonie

Insbesondere die erste Erhebungsphase lag in einer Zeit pandemisch bedingter Kontakteinschränkungen, weswegen der Pretest und die folgenden Interviews mit dem Online-Videokonferenz-Dienst „Zoom“ geführt wurden. Das Programm ermöglicht eine Kommunikation mit Bild und Ton und bietet zusätzlich die Möglichkeit, das Gespräch aufzuzeichnen. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und wurde in der zweiten Erhebungsphase fortgesetzt. Die Erhebung über Videotelefonie bot insbesondere den Vorteil, dass damit viel beschäftigten Expert:innen eine zeitsparende und wenig aufwändige Möglichkeit angeboten werden konnte, das Interview zu führen.

Die Methode hat den forschungspraktischen Vorteil, dass ohne zeitintensiven Reiseaufwand Interviews im gesamten Bundesgebiet geführt werden konnten, jedoch war die Erhebung nicht frei von technischen Problemen. In einem Gespräch hatte die befragte Person wenig Bandbreite zur Verfügung und das Gespräch brach ab und musste am Telefon fortgesetzt werden, in einem anderen wurde wegen Tonproblemen zusätzlich eine Telefonleitung genutzt, was dazu führte, dass Sprache und Bild asynchron waren. Dabei zeigte sich, dass es in solchen Fällen schwieriger ist, abzuschätzen, wo eine Gesprächspause ggf. noch weiter ausgehalten werden sollte, um weitere Informationen zu generieren bzw. genug Zeit zum Nachdenken zu geben. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass mit einem zu schnellen Einstieg in die nächste Frage ein Informationsverlust einhergehen kann.<sup>56</sup> Es zeigte sich auch, dass eine schlechte Internetverbindung zu Aussetzern im Gespräch führen kann. Das störte in einem anderen Interview den Gesprächsfluss und erschwerte die Kommunikation. Der Aufwand für die Transkription erhöhte sich in diesem Fall zudem. Im Resümee des Interviews wurde notiert, dass die schlechte Verbindungsqualität dazu geführt hat, dass auf ergänzende Nachfragen verzichtet wurde.

### 4. Zusammensetzung des Samples

Ursprünglich bestand die Annahme, dass Personen für Interviews gewonnen werden können, die das Schiedsverfahren nur von einer Außenper-

---

<sup>56</sup> Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl. 2010, S. 174.

spektive als Konfliktpartei, nicht aber von einer Innenperspektive als Mitglied der Schiedsstelle kennen. Es zeigte sich jedoch schnell, dass diese Annahme nicht realistisch war. 8 Befragte, also 33% der Expert:innen sind selbst Mitglied einer Schiedsstelle, konnten aber zudem über eigene Verfahren als Konfliktpartei berichten. Die Innen- und die Außenperspektive verschwamm so in einigen Fällen. Es gab auch weitere Überschneidungen. Insbesondere die Personen, die Leistungserbringern zuzuordnen sind, verfügten teilweise über Erfahrung in Schiedsstellen der Eingliederungshilfe und denen der Pflege. Die Zuordnung der Variable Eingliederungshilfe oder Pflege erfolgte in diesen Fällen danach, über welche Verfahren im Gespräch hauptsächlich berichtet wurde. In zwei Fällen wurde auch berichtet, dass wegen der pandemischen Bedingungen zum Zeitpunkt der Interviews zwar die Schiedsstelle angerufen wurde, es aber zu keinem Verfahren im herkömmlichen Sinne, sondern zu einer Vermittlung durch den Vorsitzenden im Schriftweg gekommen ist.<sup>57</sup> Die Interviews wurde dennoch im Sample behalten, da – wenn auch in abgewandelter Form – ein Verfahren stattgefunden hat.

---

57 Siehe dazu Kapitel D.XI.3.c.

## C. Wohlfahrtskorporatismus als institutioneller Kontext des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens

Diese Arbeit widmet sich mit sozialrechtlichen Schiedsstellen spezifischen Institutionen zur Lösung von Konflikten, die bei der Erbringung von Sozialleistungen durch nicht-staatliche Akteure im deutschen Sozialstaat entstehen. Darum folgt an dieser Stelle der Arbeit eine Auseinandersetzung mit dem Vereinbarungssystem, in dem sozialrechtliche Schiedsstelle angesiedelt sind und seinen wohlfahrtsstaatlichen Wurzeln. Korporatismus und Subsidiarität sind in den Normen des Sozialgesetzbuchs tief verankert, das System hat sich durch verschiedene Reformen mit der Zeit aber gewandelt und so auch die Beziehung der Akteure zueinander geändert. Diese ist aktuell von Wettbewerb, Konkurrenz und Hierarchie in einem Quasimarkt geprägt. Das alles beeinflusst das Verhalten der Akteure und zeigt auf, in welchem Kontext Schiedsstellen agieren. Zunächst werden die Wurzeln des Systems und sein Wandel dargestellt, bevor mit dem Status Quo Regelungen zu den vertraglichen Vereinbarungen im Leistungserbringungsrecht des SGB IX und SGB XI auf Einzelfall-, aber auch auf Landesebene als institutioneller Kontext beschrieben werden, in dem Leistungsträger und Leistungserbringer handeln. Dieser Kontext definiert Regeln, er konstituiert Akteure und Akteurkonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation.<sup>58</sup> Die Konstellation der Akteure wird darum nicht nur auf einer rechtlichen, sondern auch einer übergeordneten theoretischen Ebene als Netzwerk beschrieben, das auf Verhandlungen, aber auch Vertrauen setzt und somit stärker kooperativ ausgerichtet ist als reine Märkte und damit Strategieoptionen vorgibt. Die Vereinbarungssysteme sind jedoch als Quasimarkt ausgestaltet, dessen zentrales Element künstlich geschaffener Wettbewerb ist. Der Wettbewerb wird in beiden Systemen u.a. über Regelungen zum "externen Vergleich" geschaffen, die ebenfalls dargestellt werden, weil sich insbesondere daran die wichtige Rolle von Schiedsstellen und Gerichten zeigt, die den Quasimarkt durch ihre Rechtsprechung erst praxistauglich machen.

---

58 *Mayntz/Scharpf* in: *Mayntz/Scharpf* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, S. 49; Siehe auch *Scharpf*, *Interaktionsformen 2000*, S. 78.

## I. Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat

### 1. Definition und Abgrenzung

Für den institutionellen Kontext, der hier vorgestellt werden soll, werden grundsätzlich die Begriffe Wohlfahrtsstaat und – vorwiegend im deutschsprachigen Raum – Sozialstaat verwendet. Teilweise werden die Begriffe synonym verwendet oder zumindest mit einem ähnlichen Bedeutungsgehalt aufgeladen,<sup>59</sup> teilweise werden sie unterschieden und ihnen engere und weitere Bedeutungen zugewiesen wie z.B. bei Vogel, der von einem Wohlfahrtsstaat im weiteren Sinne als „generalisiertes politisches Ordnungsmodell des Sozialen“ spricht, vom Sozialstaat im engeren Sinne als Staat, der „auf die soziale Sicherung der Risiken des Erwerbslebens, des Alters und der Gesundheit zielt.“<sup>60</sup> Einer ähnlichen Definition schließt sich Kaufmann an:

*„Der Wohlfahrtsstaat ist der institutionelle Ausdruck der Übernahme einer legalen und damit formalen und ausdrücklichen Verantwortung einer Gesellschaft für das Wohlergehen ihrer Mitglieder in grundlegenden Belangen.“<sup>61</sup>*

Krapf weist darauf hin, dass der international verwendete Begriff des Wohlfahrtsstaats in der Regel nicht das im deutschen Sozialstaat wichtige Arbeitsrecht mitumfasst, was noch einmal die spezifisch deutsche Tradition des Sozialstaats unterstreiche.<sup>62</sup> Er bezeichnet den Sozialstaat als

*„eine Antwort auf den steigenden Bedarf nach Regulierung der im Gefolge von Industrialisierung und Urbanisierung immer komplizierter gewordenen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse, auf die geringere Bedeutung der traditionellen Formen der Daseinsvorsorge vor allem in der Familie und auf die Zuspitzung von Klassengegensätzen.“<sup>63</sup>*

---

59 Ullrich, Soziologie des Wohlfahrtsstaates 2005, S. 18; Welti in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit.

60 Vogel, Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft 2011, S. 11.

61 Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates 2016, S. 21.

62 Krapf, Der deutsche Sozialstaat: Geschichte, Aufgabenfelder und Organisation, 2. Aufl. 2020, S. 32; so auch Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaates 2003, S. 304.

63 Krapf, Der deutsche Sozialstaat: Geschichte, Aufgabenfelder und Organisation, 2. Aufl. 2020, S. 33.

Der Sozialstaat versuche von dem umfassenden Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft betroffenen Menschen in ihrer sozialen Existenz zu sichern und an den Früchten der wachsenden Produktivität durch Hebung des allgemeinen Wohlstandes partizipieren zu lassen, was nicht die Aufhebung sozialer Ungleichheit, sondern nur deren Abmilderung impliziere.<sup>64</sup>

Die Verwendung des Begriffs Sozialstaat im deutschen Sprachraum ist mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip zurückzuführen. Dort heißt es: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Der Begriff Sozialstaat ist dadurch auch normativ aufgeladen und gibt Grundsätze vor, die staatlichen Handlungen zugrunde zu legen sind. Das sind z.B. Aktivitäten zur Erreichung und Wahrung von sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich.<sup>65</sup> Das Sozialstaatsprinzip ist zudem eines der unabänderlichen Strukturprinzipien der deutschen Verfassungsordnung (Art. 79 Abs. 3 GG) und steht in unmittelbarer Nähe anderer Elemente wie Bundesstaat, Republik, Demokratie und Rechtsstaat.<sup>66</sup> Es wird jedoch im Unterschied zu den Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates und des Bundesstaates durch das Grundgesetz weniger konkretisiert und muss daher durch den Gesetzgeber ausgestaltet werden.<sup>67</sup>

Die notwendige Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips durch den Gesetzgeber zeigt die Verbindung zwischen Sozialstaat und Sozialpolitik auf. Dieser Begriff bezeichnet im Wesentlichen staatliche und parastaatliche (durch beispielsweise Sozialversicherungsträger<sup>68</sup>) Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung. Im Zentrum steht dabei die Absicherung von Risiken wie Alter, Behinderung, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Armut und Arbeitslosigkeit, die zu einem Verlust des Einkommens führen können.<sup>69</sup> Sozialpolitik ist geprägt von der Kompromissbildung sich antagonistisch gegenüberstehender Interessengruppen, insbesondere zwischen Kapital und Arbeit bzw. deren institutioneller Vertretung

---

64 *Ebd.*

65 *Welti* in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), *Fachlexikon der Sozialen Arbeit*.

66 *Zacher* in: *Isensee/Badura/Achterberg u. a.* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Rn. 96; *Grotz/Schroeder*, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland 2021*, S. 35–36; *Ipsen*, *Staatsrecht*, 32. Aufl. 2020, Rn. 989.

67 *Grzeszick* in: *Dürig/Herzog/Scholz*, *Grundgesetz*, Art. 20, Rn. 4.

68 *Boeckh et al.* 2021, *Sozialpolitische Akteure und Prozesse im Mehrebenensystem*.

69 *Kaufmann* in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht*, S. 21.

in Form von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Sie trägt zur Befriedung dieser Konflikte bei und ist zugleich eine Arena in der Verständigungsprozesse über Vorstellungen, von Gerechtigkeit, Freiheit und Solidarität stattfinden.<sup>70</sup> Auch die in dieser Arbeit beschriebenen Aushandlungsprozesse zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern sind ein wesentliches Feld der Sozialpolitik.

## 2. Verschiedene Typen von Wohlfahrtsstaaten

Wohlfahrts- oder Sozialstaaten gibt es international betrachtet in verschiedenen Ausprägungen. Eine Möglichkeit der Kategorisierung ist eine Einordnung in Bismarck- und Beveridge-Systeme. Bismarck-Systeme<sup>71</sup> stützen sich auf beitragsfinanzierte Sozialversicherungen, die meist an die (abhängige) Erwerbsarbeit gekoppelt sind, Beveridge-Systeme<sup>72</sup> auf eine steuerfinanzierte Mindestsicherung für die gesamte Bevölkerung, die durch Eigenleistungen ergänzt wird.<sup>73</sup>

Eine weitere, weit rezipierte Typologisierung von Wohlfahrtsstaaten stammt von dem dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen. Er unterscheidet zwischen liberalen, konservativ-korporatistischen und sozialdemokratischen Idealtypen von Wohlfahrtsstaaten. Liberale Wohlfahrtsstaaten betonen nach Esping-Andersen die Rolle des freien Marktes und der Familie. Leistungen sind überwiegend steuerfinanziert, Transferleistungen i. d. R. bedürftigkeitsgeprüft. Anspruchsvoraussetzungen sind streng und das Leistungsniveau niedrig. Beispiele für diesen Typ sind Kanada, die USA, Großbritannien, Australien und die Schweiz.<sup>74</sup>

Sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten sind charakterisiert durch universale Leistungen. Sie sind auf Gleichheit auf hohem Niveau angelegt, was durch soziale Bürgerrechte als Anspruchsgrundlage verwirklicht werden

---

70 Backhaus-Maul in: Grunwald/Langer (Hrsg.), Sozialwirtschaft, S. 118.

71 Die Bezeichnung gründet auf den durch Otto von Bismarck in seiner Rolle als Reichskanzler geschaffenen System öffentlich-rechtlicher Sozialversicherungen zur Absicherung von typischen Risiken der Arbeiterexistenz vgl. Tennstedt in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, S. 73.

72 Benannt nach William Beveridge, Leiter einer Sachverständigenkommission zur Reform des Sozialversicherungssystems in Großbritannien. Vgl. Oschmiansky et al. 2020, Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle.

73 Butterwege, Krise und Zukunft des Sozialstaates 2018, S. 24.

74 Esping-Andersen, The three worlds of welfare capitalism 1990, S. 26–27.

soll. Die Leistungen werden überwiegend aus Steuern finanziert und bewirken eine Abkopplung sozialer Sicherheit von Lohnarbeit (Dekommodifizierung). Diesem Wohlfahrtsstaatstyp werden die skandinavischen Länder zugeordnet.<sup>75</sup>

Den deutschen Wohlfahrtsstaat sowie Frankreich und Österreich ordnet Esping-Andersen dem konservativ-korporatistischen Typ zu. Diese Wohlfahrtsstaaten sind auf die Gewährung sozialer Sicherheit unter Beibehaltung von Statusunterschieden ausgerichtet. Die umverteilende Wirkung von Sozialleistungen ist bei diesem Typ gering. Kirchen üben großen Einfluss aus, weshalb der Erhalt von traditionellen Familienformen und das Subsidiaritätsprinzip (dazu gleich) stark ausgeprägt sind. Die starke Verbindung von Lohnarbeit mit sozialen Ansprüchen führt dazu, dass Frauen, die nicht im Erwerbsleben stehen, häufig ausgeschlossen werden. Soziale Rechte sind überwiegend klassen- und statusgebunden.<sup>76</sup> So wird das durch Tarifverträge und Sozialversicherung erreichte Niveau an sozialer Sicherheit und Teilhabe nicht von allen gleichermaßen erreicht. Alleinerziehende, Menschen mit Migrationshintergrund oder Menschen mit Behinderung bleiben auf dem Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung benachteiligt, wie Stache und Welti feststellen.<sup>77</sup>

Vorschläge für eine Erweiterung dieser Typologie wurden u.a. gemacht für rudimentäre Wohlfahrtsstaaten des Mittelmeerraums und postkommunistische Wohlfahrtsstaaten in Osteuropa.<sup>78</sup>

## II. Der deutsche Wohlfahrtsstaat in seiner Ausprägung als subsidiärer und korporatistischer Sozialstaat

Als korporatistisch wird der deutsche Sozialstaat u.a. deswegen klassifiziert, weil er in Folge sozialpolitischer Entscheidungen zum einen Statusunterschiede zwischen Arbeitern, Angestellten und Beamten aufrechterhält, zum anderen aber auch stark von der Mitwirkung von verschiedenen Organi-

---

75 Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* 1990, S. 27–28; *Oschmiansky et al.* 2020, Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle.

76 Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism* 1990, S. 27; *Ullrich*, *Soziologie des Wohlfahrtsstaates* 2005, S. 46; *Oschmiansky et al.* 2020, Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle.

77 Vgl. *Stache/Welti*, SFO 2024, S. 601.

78 *Ullrich*, *Soziologie des Wohlfahrtsstaates* 2005, S. 48; *Oschmiansky et al.* 2020, Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle.

sationen und Interessengruppen geprägt ist.<sup>79</sup> Diese Mitwirkung wurde immer wieder mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet. So auch im Entwurf für das Sozialgesetzbuch von 1973. Die Bundesregierung betont darin, dass der Staat weder organisatorisch noch finanziell die nötige sozialen Hilfe allein in ausreichendem Maße gewährleisten kann und darum auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der freien Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe, auch mit Selbsthilfeorganisationen angewiesen ist.<sup>80</sup>

### 1. Subsidiaritätsprinzip

Subsidiarität ist ein Begriff aus der Sozialphilosophie zur Kennzeichnung einer Ordnung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Der lateinische Begriff „subsidium“ bedeutet Hilfe oder Reserve. Subsidiarität meint entsprechend, dass Aufgaben, Handlungen oder Problemlösungen so weit wie möglich selbstbestimmt und eigenverantwortlich vom Einzelnen, von der kleinsten Gruppe, wie etwa Familien oder unteren Organisationsebenen wie Gemeinden durchgeführt werden. Nur wenn das nicht möglich ist, sollen größere Kollektive oder höhere Ebenen die Aufgaben unterstützend übernehmen.<sup>81</sup>

Das Prinzip hat seine Wurzeln sowohl in der katholischen Soziallehre als auch im Liberalismus. Während der Begriff im Liberalismus ein Zurückdrängen des Staates zugunsten marktförmiger Vergesellschaftung bedeutet, hat Subsidiarität in der Tradition des sozialen Katholizismus die Konstitution der deutschen Form des Wohlfahrtsstaates geprägt.<sup>82</sup> Konkret geht das Prinzip in der katholischen Soziallehre auf zwei Enzykliken der Päpste Leo XIII. und Pius XI aus den Jahren 1891 und 1931 zurück.<sup>83</sup> In der Enzyklika von Pius dem XI. von 1931 heißt es:

*„[...] so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können,*

---

79 Ullrich, *Soziologie des Wohlfahrtsstaates* 2005, S. 50.

80 Vgl. z.B. BT-Drs. 7/868, S. 26.

81 Kries in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), *Fachlexikon der Sozialen Arbeit*, S. 892.

82 Butterwege, *Krise und Zukunft des Sozialstaates* 2018, S. 33; Jüster in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.), *Sozialwirtschaft*, S. 690.

83 Jüster in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.), *Sozialwirtschaft*, S. 689.

für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen [...].<sup>84</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip prägt entsprechend auch die Umsetzung des sozialen Staatsziels aus Art. 20 Abs.1 GG. Der Sozialstaat hat die Situation von Individuen und privaten Gemeinschaften so zu gestalten, dass sie selbst einen möglichst großen Beitrag zur individuellen Verwirklichung des sozialen Staatsziels leisten können, was gleichermaßen einen staatlichen Handlungsauftrag bedeutet, diesen aber auch begrenzt.<sup>85</sup> Im Verhältnis von Staat und nichtstaatlichen Leistungserbringern bedeutet das traditionell, dass sich staatliche Institutionen bei der Organisation sozialer Dienste zurückhalten, die Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege dagegen eine Schlüsselstellung einnehmen. Diese Aufgabenteilung ist jedoch rückläufig,<sup>86</sup> wie im Weiteren noch gezeigt wird.

## 2. Korporatismus

Der Modus, in dem Staat und nicht-staatliche Leistungserbringer zur Realisierung des Subsidiaritätsprinzips kooperieren, wird als Korporatismus oder Neo-Korporatismus bezeichnet. Darunter versteht man die Beteiligung organisierter Gruppen an politischen Entscheidungen und deren Umsetzung.<sup>87</sup> In der Politikwissenschaft ist der Begriff des Neo-Korporatismus zeitgemäßer. Er bezeichnet Formen der Kooperation von Verbänden und Staat in verschiedenen Politikfeldern und auf verschiedenen Ebenen und umfasst auch die Übertragung öffentlicher Aufgaben. Zu den Eigenschaften des Neo-Korporatismus gehört, dass der Staat Einfluss auf die Bildung und Organisierung von Interessengruppen nimmt, was sich an staatlich initiierten Verbandsgründungen, Zwangs- und Quasizwangsmitgliedschaften und anderen Organisationshilfen zeigt. Gruppeninteressen werden erst im Prozess der Interessenorganisierung in den Verbänden erzeugt und konkretisiert. Die Verbände müssen dabei einerseits den Forderungen aus ihren eigenen Reihen und andererseits den Forderungen ihrer Umwelt gerecht

---

84 *Papst Pius XI* 1931, Enzyklika *Quadragesimo anno*, Rn. 79.

85 *Zacher* in: *Isensee/Badura/Achterberg u. a.* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Rn. 92.

86 *Butterwegge*, *Krise und Zukunft des Sozialstaates* 2018, S. 34.

87 *Czada* in: *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.), *Staatslexikon online*; *Eyßell*, *Vom lokalen Korporatismus zum europaweiten Wohlfahrtsmarkt* 2015, S. 28.

werden und diese zu einem Ausgleich bringen. Dabei wird in der Politikwissenschaft auch beobachtet, dass sie z.B. im Sozialwesen als gemeinwohlorientierte Steuerungsinstanzen fungieren können, die den Staat ohne die Entlastung durch die Verbände überfordern würden.<sup>88</sup> Damit schließt sich der Kreis zum Subsidiaritätsprinzip.

### 3. Subsidiärer und regulierter Wohlfahrtskorporatismus

Entsprechend kann man von einem spezifisch deutschen „subsidiären Wohlfahrtskorporatismus“ sprechen. Dieser war zunächst von den Wohlfahrtsverbänden als zentralisierte, repräsentative und mit privilegiertem Zugang zur Politik ausgestattete Erbringer sozialer Dienstleistungen auf der einen und dem Staat als Partner und Finanzier auf der anderen Seite geprägt.<sup>89</sup> In der Literatur wird beobachtet, dass dieses Arrangement seinen Zenit mittlerweile überschritten hat.<sup>90</sup> Die aktuelle Konstellation kann mit Reichenbachs als „regulierter Wohlfahrtskorporatismus“ beschrieben werden.<sup>91</sup> Da der deutsche Sozialstaat von einer großen sozialpolitischen Kontinuität geprägt ist,<sup>92</sup> sollen Entstehung und Wandel des spezifisch deutschen subsidiären Wohlfahrtskorporatismus nachfolgend umrissen werden.

## III. Entstehung und Wandel des Wohlfahrtskorporatismus in Deutschland

### 1. Kaiserreich und Weimarer Republik

Die bereits beschriebene Form des deutschen subsidiären Wohlfahrtskorporatismus entwickelte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zwischen der Märzrevolution 1848 und der Reichsgründung 1871 entwickelte sich vor allem in den deutschen Städten eine Vereinskultur, die auch den

---

88 Voelzkow in: Andersen/Bogumil/Marschall u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, S. 649–651. So auch die Gesetzesbegründung des SGB I, vgl. BT-Drs. 7/868, S. 26.

89 Boeßenecker/Vilain, Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, 2. Aufl. 2013, S. 11; Reichenbachs in: Heinze/Lange/Sesselmeier (Hrsg.), Neue Governancessstrukturen in der Wohlfahrtspflege, S. 104.

90 Bode in: Benz/Lütz/Schimank u. a. (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 405.

91 Reichenbachs in: Heinze/Lange/Sesselmeier (Hrsg.), Neue Governancessstrukturen in der Wohlfahrtspflege, S. 123.

92 Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats 2003, S. 304.

Rahmen für private soziale Betätigungen bot. Diese bestand parallel zur kommunal getragenen Armenpflege, die bis weit in das 19. Jahrhundert das einzige umfassende System sozialer Hilfen gegen Not und Existenzgefährdung war.<sup>93</sup> Das brachte mit einer Ausdehnung des zentral gesteuerten Wohlfahrtsstaats Abgrenzungs- und Koordinationsprobleme mit sich. Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz<sup>94</sup> trug der Tatsache Rechnung, dass die Bevölkerung in Folge der Industrialisierung zunehmend mobiler wurde. Die Armenpflege erfuhr eine Reform, die eine reichseinheitliche Grundlage für dieses soziale Sicherungssystem schuf. Der Bürgerstatus, einhergehend mit dem Recht auf Unterstützung im Falle der Verarmung, wurde an den Zentralstaat gekoppelt, was die öffentliche Armenversorgung zur Staatsaufgabe machte.<sup>95</sup> Damit einhergehend machte die Gesetzgebung über den Unterstützungswohnsitz die Einrichtung von Plattformen zum Erfahrungsaustausch und zur Meinungsbildung unter Einbeziehung der privaten Wohlfahrtspflege nötig.<sup>96</sup> Bereits zum damaligen Zeitpunkt wurde das in einzelnen Kommunen über systematische Subventionierung privater Vereine von staatlicher Seite, aber auch durch die Entsendung von Verwaltungsmitgliedern in Vereinsgremien gelöst. Grundsätzlich existierten öffentliche und private Fürsorge jedoch finanziell unabhängig nebeneinander. Es fand ein Ausbau des Anstaltswesens statt und die Armenfürsorge begann sich zu diversifizieren. Einer der Zweige war die „Krüppelfürsorge“.<sup>97</sup> Auf nationaler Ebene gründeten sich zu dieser Zeit Vereine, die als Koordinations- und Diskussionsforum genutzt wurden und teilweise noch heute unter anderem Namen Bestand haben, wie der 1880 als Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit gegründete Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge<sup>98</sup> und auch die 1909 als Deutsche Vereinigung für Krüppelfürsorge gegründete Deutsche Vereinigung für Rehabilitation.<sup>99</sup>

---

93 Rudloff in: *Rassow/Born* (Hrsg.), *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867-1914*, S. 13.

94 *Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes*, Band 1870, Nr. 20, S. 360 – 373.

95 *Sachße/Tennstedt/Roeder* in: *Rassow* (Hrsg.), *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, S. 29–31.

96 *Flierl*, *Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege 1992*, S. 149.

97 *Welti*, *Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat 2005*, S. 201.

98 *Sachße* in: *Rauschenbach/Sachße/Olk* (Hrsg.), *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*, S. 126–129; zur Bedeutung des Deutschen Vereins im Kaiserreich siehe auch *Rudloff* in: *Rassow/Born* (Hrsg.), *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867-1914*, S. 18–19.

Verbände der freien Wohlfahrtspflege spielten im Kaiserreich noch keine wichtige Rolle. Das änderte sich aber, nachdem Fürsorge und Wohlfahrtspflege in Folge des ersten Weltkriegs zunehmend zentral auf Reichsebene gesteuert wurden. Zu dieser Zeit bildeten sich die auch heute noch bekannten Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege heraus. Die Spitzenverbände gewannen rasch an Bedeutung, was an staatlicher Subventionierung und der Gründung einer eigenen Wohlfahrtsbank lag.<sup>100</sup> Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922<sup>101</sup> enthielt in § 6 bereits folgende Formulierung:

„Das Jugendamt hat die freiwillige Tätigkeit zur Förderung der Jugendwohlfahrt unter Wahrung ihrer Selbstständigkeit und ihres satzungsmäßigen Charakters zu unterstützen, anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen, um mit ihr zum Zwecke eines planvollen Ineinandergreifens aller Organe und Einrichtungen der öffentlichen und privaten Jugendhilfe und der Jugendbewegung zusammenzuwirken.“

1924 wurde der Dachverband der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege gegründet. So bildete sich zwischen freier Wohlfahrtspflege und dem Staat — gefördert durch das damals zentrumsgeführte Reichsarbeitsministerium, das vor allem die konfessionellen Wohlfahrtsverbände fördern wollte — ein Komplex, innerhalb dessen soziale Probleme definiert und darauf abgestimmte Interventionen exklusiv verhandelt wurden. Die Zeit der Weimarer Republik kann entsprechend als Geburtsstunde des subsidiären Wohlfahrtskorporatismus in Deutschland gesehen werden.<sup>102</sup>

## 2. Weitere Entwicklung in der Bundesrepublik

Die starke Einbindung der freien Wohlfahrtspflege in den Sozialstaat wurde in der Zeit des NS-Regimes unterbunden. In der DDR blieb das auch so. Das System der sozialen Sicherung der DDR setzte auf Zentralisierung und Verstaatlichung. An die Stelle der korporatistischen Interessenvermitt-

---

99 Vgl. dazu Hendrich in: *Blumenthal/Schliehe* (Hrsg.), *Teilhabe als Ziel der Rehabilitation*, S. 32 ff; und Welti in: *Blumenthal/Schliehe* (Hrsg.), *Teilhabe als Ziel der Rehabilitation*.

100 Sachße in: *Rauschenbach/Sachße/Olk* (Hrsg.), *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*, S. 131–132.

101 Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922, RGBl. I, S. 633.

102 Sachße in: *Rauschenbach/Sachße/Olk* (Hrsg.), *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*, S. 132–133.

lung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren trat in der DDR die SED-gelenkte Interessenvermittlung zwischen der Parteiführung und dem Staatsapparat einerseits und ihren Gefolgschaftsverbänden wie dem Freien Deutschen Gewerkschaftsbund sowie den Betrieben andererseits.<sup>103</sup> Lediglich Diakonie und Caritas konnten in engen Grenzen einen Teil ihrer Aufgaben wahrnehmen.<sup>104</sup>

In der Bundesrepublik wurde der Pfad der Weimarer Republik ab 1949 wieder aufgenommen. Das duale System von Staat und Freier Wohlfahrtspflege wurde durch die Fürsorge<sup>105</sup> und Jugendhilfegesetzgebung<sup>106</sup> von 1953 grundlegend verankert<sup>107</sup> und mit dem Bundessozialhilfegesetz<sup>108</sup> und dem Gesetz für Jugendwohlfahrt<sup>109</sup> verfestigt. Im Bundessozialhilfegesetz wurde der freien Wohlfahrtspflege ein Vorrang gegenüber staatlichen Leistungserbringern eingeräumt.<sup>110</sup> Das kam insbesondere in § 10 BSHG i.d.F.v. 30.06.1961 zum Ausdruck, dessen Abs. 3 und 4 lauten:

*„(3) Die Zusammenarbeit soll darauf gerichtet sein, daß sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit der freien Wohlfahrtspflege zum Wohle des Hilfesuchenden wirksam ergänzen. Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen.*

*(4) Wird die Hilfe im Einzelfall durch die freie Wohlfahrtspflege gewährleistet, sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen; dies gilt nicht für die Gewährung von Geldleistungen.“*

Das im BSHG festgeschriebene Rangverhältnis zwischen Staat und freier Wohlfahrtspflege führte im Gesetzgebungsprozess zu Konflikten, die im Wesentlichen Fragen der Subsidiarität zum Gegenstand hatten. Kritisiert wurde die Verpflichtung der Sozialhilfeträger, die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen

---

103 Schmidt, Grundzüge der Sozialpolitik in der DDR 1999, S. 10–14.

104 Flierl, Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege 1992, S. 167.

105 Gesetz über die Änderung und Ergänzung fürsorgerechter Bestimmungen vom 20.08.1953, BGBl. I, Nr. 51, S. 967–970.

106 Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 28.08.1953, BGBl. I, Nr. 54, S. 1035–1037.

107 Sachße in: Bode/Wilke (Hrsg.), Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat, S. 19.

108 BGBl. I 1961, Nr. 46, S. 815–841.

109 BGBl. I 1961, Nr. 64, S. 1205–1219.

110 Hockerts in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, S. 156.

sen zu unterstützen. Aus der Opposition wurde die Befürchtung geäußert, dass die Wohlfahrtsverbände durch die angedachte staatliche Unterstützung und die damit absehbare Vorherrschaft in der Leistungserbringung zu „seelenlosen“ Apparaten würden, die sich von ihrer ursprünglichen Konzeption entfernen.<sup>111</sup> Die Opposition stimmte dem BSHG entsprechend nicht zu.<sup>112</sup>

Der Konflikt wurde mittels Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollklagen von mehreren Ländern und Kommunen auch vor das Bundesverfassungsgericht getragen. Diese argumentierten u.a., dass eine Subventionierungspflicht zugunsten der freien Wohlfahrtspflege mit der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes nicht vereinbar sei.<sup>113</sup> Das BVerfG jedoch stellte fest:

*„Keineswegs folgt aus dem Sozialstaatsprinzip, daß der Gesetzgeber für die Verwirklichung dieses Ziels nur behördliche Maßnahmen vorsehen darf. Art. 20 Abs. 1 GG bestimmt nur das ‚Was‘, das Ziel, die gerechte Sozialordnung; er läßt aber für das ‚Wie‘, d. h. für die Erreichung des Ziels, alle Wege offen. Deshalb steht es dem Gesetzgeber frei, zur Erreichung des Ziels auch die Mithilfe privater Wohlfahrtsorganisationen vorzusehen.“<sup>114</sup>*

Mit der Schaffung des SGB I wurde darauf Bezug genommen. § 17 Abs. 3 S. 1 und 2 SGB I in der Fassung vom 11.12.1975 formulieren:

*„In der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen wirken die Leistungsträger darauf hin, daß sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen. Sie haben dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten.“*

Diese Formulierung ist seitdem unverändert bestehen geblieben. Die Bundesregierung begründete sie damals, wie bereits erwähnt, mit der Tatsache, dass der Staat die nötige soziale Hilfe in manchen Sozialleistungsberei-

---

111 Rede der Abgeordneten Helene Wessel (SPD), BT-Plenarprotokoll vom 04.05.1961, S. 9063. Die Befürchtung, dass durch die Schaffung von Wohlfahrtsmärkten die altruistischen Präferenzen der Leistungserbringer zu Gunsten einer selbstbezogenen Moral verdrängt werden, wird als „crowding-out effect“ bezeichnet. Vgl. *Cremmer/Fritz/Goldschmidt*, ZfP 2018, S. 345.

112 Vgl. dazu *Lenz*, Vor 60 Jahren: Bundestag beschließt Bundessozialhilfegesetz.

113 *BVerfG*, Urt. v. 18.07.1967 – 2 BvF 3/62, *BVerfGE*, 22, 180 Rn. 27.

114 *BVerfG*, Urt. v. 18.07.1967 – 2 BvF 3/62, *BVerfGE*, 22, 180 Rn. 74.

chen weder organisatorisch noch finanziell allein in ausreichendem Maße gewährleisten könne und verwies weiter auf die historisch begründete partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der freien Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe.<sup>115</sup>

In den Regelungen des BSHG und des SGB I kann also eine gesetzliche Absicherung des neokorporatistischen Verhältnisses gesehen werden. Vorrang wurde nicht allen sozialen Initiativen eingeräumt, sondern lediglich der Freien Wohlfahrtspflege. Diese Form des subsidiären Wohlfahrtskorporatismus konnte sich in der Folge als durchgängiges Strukturprinzip des Verhältnisses zwischen Sozialstaat und Freier Wohlfahrtspflege etablieren.<sup>116</sup> Sie zählt — wie bereits an der Typologisierung von Esping-Andersen deutlich wurde — auch im internationalen Vergleich zu einer Besonderheit des deutschen Sozialstaats.<sup>117</sup>

### 3. Wiedervereinigung und Steuerungswandel durch New Public Management

Ein Wandel im Verhältnis von freier Wohlfahrtspflege und Staat wird in der Literatur ab den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts festgestellt. Nachdem in den 70er Jahren in einer „sozialdemokratischen Blütezeit“ durch Findung und Absicherung sozialer Risiken neue soziale Gruppen und Problemlagen in das System der sozialen Sicherung aufgenommen wurden und das zu einer Expansion der sozialen Sicherung sowie von sozialen Diensten und Einrichtungen führte, fand mit Beginn der Ära Kohl eine politische Umorientierung statt.<sup>118</sup> Mit der Verankerung des Konkurrenzprinzips und der Aufnahme marktwirtschaftlicher Strukturelemente in das Gesundheits- bzw. Sozialsystem wurden die Voraussetzungen für einen Systemwechsel geschaffen.<sup>119</sup>

Dieser in den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts zu verortende Systemwechsel wird auf einen allgemeinen neoliberalen Zeitgeist zurückgeführt, der in der Sozialpolitik mit der Implementierung (betriebs-) wirt-

---

115 BT-Drs. 7/868, S. 26.

116 Jüster in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.), *Sozialwirtschaft*, S. 693–694.

117 Hockerts in: *Masuch/Spellbrink/Becker u. a.* (Hrsg.), *Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht*, S. 156; *Kaufmann*, *Herausforderungen des Sozialstaates* 2016, S. 26.

118 *Backhaus-Maul* in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.), *Sozialwirtschaft*, S. 122.

119 *Butterwege*, *Krise und Zukunft des Sozialstaates* 2018, S. 153.

schaftlicher Kriterien und Verfahren, wie etwa Effizienz und Wirkung sowie Leistungsverträgen und Budgets einherging.<sup>120</sup> Konkreter Ausdruck dieses Zeitgeistes sind Reformen nach dem Leitbild des „New Public Management“, die auch das Verhältnis der wohlfahrtsstaatlichen Akteure zueinander verändert haben und einen massiven Umbau in sozialen Diensten und Einrichtungen zur Folge hatten.<sup>121</sup>

New Public Management — im deutschen Sprachraum als „neues Steuerungsmodell“ bekannt — steht als Sammelbegriff für eine Umstrukturierung von Staat und Verwaltung. Maßgeblich befördert wurde die Debatte in Deutschland durch die Präsentation eines neuen Steuerungsmodells (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), das sich stark an den allgemeinen Zielen des New Public Management orientierte.<sup>122</sup> Zentrale Merkmale sind u.a. eine stärkere Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung.<sup>123</sup> Ein wichtiges Element ist die Steuerung anhand von Kontraktmanagement. Durch Zielvereinbarungen werden den Organisationseinheiten Ressourcen gegen Leistungsversprechen überlassen.<sup>124</sup> In der Hochphase dieses Umbaus sind auch die Reform des Bundessozialhilfegesetzes durch das zweite Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG)<sup>125</sup> und die Schaffung der sozialen Pflegeversicherung<sup>126</sup> zu verorten.

Das Rechtsverhältnis zwischen Sozialhilfeträgern und Leistungserbringern war bis dahin nur rudimentär geregelt und von einer relativ starken Position der Wohlfahrtspflege geprägt, da der Sozialhilfeträgern die Übernahme der Heimkosten nur bei „unvertretbaren Mehrkosten“ verweigern konnte.<sup>127</sup> Mit dem Haushaltsbegleitgesetz von 1984<sup>128</sup> erfolgte eine Reform des BSHG, mit der die Kostenübernahme an das Vorliegen einer Vergütungsvereinbarung gekoppelt wurde, die entweder mit dem Träger

---

120 *Backhaus-Maul* in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.), *Sozialwirtschaft*, S. 122.

121 *Bode/Leitner* in: *Bode/Wilke* (Hrsg.), *Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat*, S. 3.

122 *Oschmiansky* 2010, *Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung*.

123 *Proeller* in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), *Gabler Wirtschaftslexikon*.

124 *Oschmiansky* 2010, *Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung*.

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

126 Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit vom 26. Mai 1994, BGBl. I Nr. 30, S. 1014-1071.

127 *Mälzer*, *Das Recht der Vergütungsvereinbarungen der stationären Altenpflege nach §§ 84, 85 SGB XI 2022*, S. 23–24.

128 *Haushaltsbegleitgesetz 1984 v. 22.12.1983*, BGBl. I S. 1532.

der Einrichtung oder seinem Verband bestand.<sup>129</sup> In Rahmenpflegesatzvereinbarungen war vorgesehen, dass Pflegesätze vor dem jeweiligen Wirtschaftszeitraum vereinbart werden sollen, das war aber nicht zwingend. Vereinbarungen wurden verursacht durch viele Einzelpflegesätze erst verspätet getroffen. Faktisch bestand damit ein retrospektives Verfahren, das dazu führte, dass alle in einer Wirtschaftsperiode entstandenen und bereits nachgewiesenen Selbstkosten einer Einrichtung durch den Sozialhilfeträger ausgeglichen wurden.<sup>130</sup>

Das 2. SKWPG nahm mit Artikel 1 eine wesentliche Strukturänderung im Bundessozialhilfegesetz vor. § 93 BSHG, der die die Finanzierung von Diensten und Einrichtungen der Sozialhilfe regelte, wurden neue Absätze 3 bis 6 angefügt. Diese regelten, dass Vereinbarungen über die Vergütung von Leistungen vor einer bestimmten Wirtschaftsperiode zu schließen sind. Die Neuregelung löste das zuvor weitgehend praktizierte Selbstkostendeckungsprinzip durch ein System prospektiver Entgelte ab.<sup>131</sup> Vorbild waren vorangegangene Änderungen im Bereich der Krankenhausfinanzierung und die Ausgestaltung der Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung.<sup>132</sup>

Der Regierungsentwurf argumentiert, dass das Selbstkostendeckungsprinzip nicht mehr modernen betriebswirtschaftlichen Erfordernissen entspreche. Die nunmehr vorgesehenen prospektiven Entgelte hätten die Funktion, Kosten für stationäre Hilfen leistungsgerecht zu vergüten. Dem darin liegenden Risiko einer Unterdeckung stehe bei leistungsfähigen, wirtschaftlich arbeitenden Einrichtungen die Chance einer Überdeckung gegenüber, die der Einrichtung verbleibe. Die Bundesregierung bezieht sich in dem Gesetzentwurf gleichsam auf die parallel geschaffene Pflegeversicherung, die ähnlichen Finanzierungsprinzipien unterliegt.<sup>133</sup>

Der Regierungsentwurf des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit argumentiert, dass in der Vereinbarung prospektiver Pflegesätze, wie sie im Entwurf vorgesehen waren, „eine klare Absage an jegliche Form der Kostenerstattung“ liege, wie sie zuvor im Bundessozialhilfegesetz für die Pflegeheime vorgesehen waren. Pflegesätze, wie sie im Gesetzentwurf vorgeschlagen wurden, hätten nicht mehr die

---

129 Mälzer, Das Recht der Vergütungsvereinbarungen der stationären Altenpflege nach §§ 84, 85 SGB XI 2022, S. 28.

130 Igl, Einführung leistungsgerechter Entgelte bei der Hilfe in Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz 1995, S. 95–96.

131 Friedrich, NDV 1994, S. 166.

132 BT-Drs. 12/5510, S. 10.

133 BT-Drs. 12/5510, S. 10.

Funktion, Kosten „in weitgehender Abstraktion von erbrachten Leistungen“ zu ersetzen.<sup>134</sup> Die Prospektivität wurde zum zwingenden Prinzip des Verfahrens erhoben, damit die in den Pflegesatzverhandlungen festgelegten Vorgaben auch tatsächlich eingehalten werden können.<sup>135</sup>

Mit den Reformen wurde der Wettbewerb zwischen frei-gemeinnützigen und privatgewerblichen Anbietern von sozialen Dienstleistungen institutionalisiert und die Stellung der Letzteren damit aufgewertet. Wettbewerbsstrukturen schufen einen politisch regulierten „Pflegetmarkt“, der Konkurrenz als maßgebliches Lenkungsprinzip in den Sozialstaat hinein verlängerte.<sup>136</sup>

#### IV. Status Quo: Akteure, Akteurkonstellationen und deren Interaktionsformen in Eingliederungshilfe und Pflege

Die Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege in Eingliederungshilfe und Pflege hat der Trend zu mehr Wettbewerb und mehr politischer Steuerung nicht gestört. Das seit den 60er Jahren andauernde Wachstum hat sich unter geänderten ökonomischen Rahmenbedingungen fortgesetzt. Hinzu ist seitdem eine nicht unerhebliche Anzahl von privatgewerblichen Anbietern gekommen,<sup>137</sup> wie auch Abbildung 1 am Beispiel der Anzahl von Pflegeheimen in Deutschland zeigt.

---

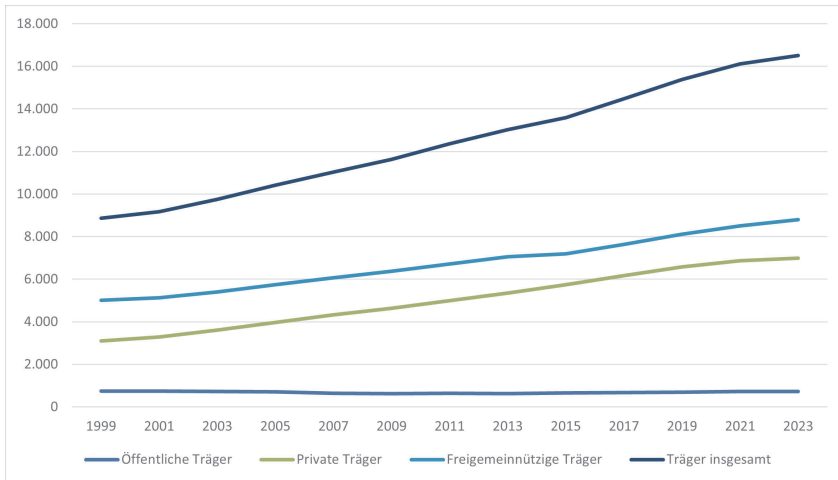
134 BT-Drs. 12/5262, S. 144.

135 BT-Drs. 12/5262, S. 145.

136 *Butterwegge*, *Krise und Zukunft des Sozialstaates* 2018, S. 150.

137 *Backhaus-Maul* in: *Heinze/Lange/Sesselmeier* (Hrsg.), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege*, S. 28–29.

Abbildung 1: Anzahl von Pflegeheimen in Deutschland nach Trägerschaft in den Jahren 1999 bis 2023 nach Pflegestatistik<sup>138</sup>



Bei ambulanten Pflegediensten stellen private Anbieter mittlerweile sogar die Mehrzahl der Leistungserbringer.<sup>139</sup> Das Hinzutreten weiterer Akteure und die stärkere staatliche Steuerung des Leistungsgeschehens kann als Entflechtung des neo-korporatistischen Arrangements gewertet werden.<sup>140</sup> Die freie Wohlfahrtspflege sieht sich nach einer langen Phase der Hegemonie gewerblichen Leistungserbringern gleichgestellt, mit denen sie auf staatlich geschaffenen Quasi-Märkten (dazu gleich) in einen starken Wettbewerb geprägt von Kosten- und Qualitätsdruck tritt. Aufgrund von Kontraktmanagement unterliegen sowohl frei-gemeinnützige als auch private und öffentliche Leistungserbringer einer kontinuierlichen Preis- und Qualitätskontrolle.<sup>141</sup>

In diesem Abschnitt soll eine Beschreibung relevanter Aspekte der aktuellen Konfiguration versucht werden. In der Literatur wird beschrieben, dass sich die Steuerung von Wohlfahrtsproduktion in vielen Fällen in

138 Statistisches Bundesamt 2024, Pflegestatistik.

139 Statistisches Bundesamt 2024, Pflegestatistik.

140 Jüster in: Grunwald/Langer (Hrsg.), Sozialwirtschaft, S. 695.

141 Möhring-Hesse in: Heinze/Lange/Sesselmeier (Hrsg.), Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege, S. 57.

Governance-Regimen vollzieht,<sup>142</sup> und dass der Governance-Ansatz einen Rahmen bietet, um Ordnungsmuster und Lenkungsstrukturen in diesen Feldern zu beschreiben.<sup>143</sup>

Hinter Governance steht kein einheitliches, klar konturiertes Konzept.<sup>144</sup> Der Begriff kann als "Mechanismus der Handlungskoordination zum Ziele der Interdependenzbewältigung durch unterschiedliche, private wie staatliche, Akteure" verstanden werden.<sup>145</sup> Diese Koordinations- und Steuerungsmechanismen haben die Form von Markt, Hierarchie, Netzwerken und Gemeinschaften und nutzen dafür Wettbewerb, Tausch, einseitige Macht-ausübung, Verhandlungen, Vertrauen u.a. in unterschiedlichen Kombinationen.<sup>146</sup> Im Vordergrund stehen dabei Aushandlungen. Entscheidungen werden nicht einseitig getroffen, sondern durch Vereinbarung. Damit bieten Governance-Strukturen andere Lösungsmöglichkeiten als hierarchieba-sierte oder marktliche Systeme.<sup>147</sup>

Es ist davon auszugehen, dass die dominante Governance-Form ver-schiedener sozialstaatlicher Leistungen, in die Dritte involviert sind, die des Netzwerkes ist.<sup>148</sup> Gleichsam ist darauf hinzuweisen, dass idealtypische Governance-Formen in der Praxis nicht vorkommen.<sup>149</sup> Das Governance-Konzept ermöglicht eine Betrachtung auf hohem Abstraktionsniveau, die in der Regel aus der Beschreibung einer Kombination verschiedener Grund-formen besteht.<sup>150</sup>

Das Konzept hat aber auch Grenzen. Der Governance-Ansatz unterstellt den Akteuren ein grundsätzliches Interesse an einer kollektiven Regelung und blendet u.a. aus, dass auch die bewusste Nichtentscheidung offener Fragen oder auch die Verschiebung von Problemen in andere Handlungs-arenen zum Handlungsrepertoire der betrachteten Akteure gehören kann.<sup>151</sup> Das Instrumentarium des Ansatzes ist für eine heuristische Betrachtung auf

---

142 Roß in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.), *Sozialwirtschaft*, S. 726.

143 *Klenk/Nullmeier*, *Public Governance als Reformstrategie*, 2. Aufl. 2004, S. 22.

144 *Klenk/Nullmeier*, *Public Governance als Reformstrategie*, 2. Aufl. 2004, S. 19.

145 *Möltgen-Sicking/Winter* in: *Möltgen-Sicking/Winter* (Hrsg.), *Governance*, S. 13.

146 Roß in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.), *Sozialwirtschaft*, S. 726.

147 Roß in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.), *Sozialwirtschaft*, S. 728.

148 *Eyßell*, *Vom lokalen Korporatismus zum europaweiten Wohlfahrtsmarkt 2015*, S. 247; *Bode*, *Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats 2013*, S. 355; *Roß* in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.), *Sozialwirtschaft*, S. 735.

149 *Wald/Jansen* in: *Benz/Lütz/Schimank u. a.* (Hrsg.), *Handbuch Governance*, S. 103.

150 *Nullmeier* in: *Evers/Heinze/Olk* (Hrsg.), *Handbuch Soziale Dienste*, S. 286.

151 Siehe dazu *Benz/Lütz/Schimank et al.* in: *Benz/Lütz/Schimank u. a.* (Hrsg.), *Handbuch Governance*, S. 18–19.

hohem Abstraktionsniveau jedoch gut geeignet. Es ermöglicht, Typen von Koordinationsstrukturen zu identifizieren und auf einem Kontinuum zwischen Markt und Staat einzuordnen oder in Kategorien wie Wettbewerb, Netzwerke, Verhandlungen oder Gemeinschaft zu verorten, um ihr Zusammenwirken zu analysieren.<sup>152</sup>

Die Konfiguration von Eingliederungshilfe und Pflege soll darum nachfolgend als Netzwerk mit Elementen von Hierarchie und Markt beschrieben werden. Dafür werden zunächst die relevanten Akteure und ihre Beziehungen skizziert,<sup>153</sup> dann die für das Feld relevanten Governance-Formen und Mechanismen beschrieben.

### 1. Akteure und ihre Rechtsbeziehungen

Eine in der Rechtswissenschaft gebräuchliche Beschreibung der Beziehung der Akteure in diesem Feld ist das in Abbildung 2 dargestellte sozialrechtliche Dreieck. Dieses beschreibt die Konstellation, die auftritt, wenn freigeinnützige, öffentliche oder private Leistungserbringer Rechtsansprüche von Bürger:innen für Sozialleistungsträger erfüllen. Es entsteht dann, wenn der Staat, wie im bereits beschriebenen korporatistischen Sozialstaatsmodell, kein Monopol auf die Erbringung sozialer Dienste hat, sondern zur Erfüllung der sozialstaatlichen Ziele Dritte einbezieht.<sup>154</sup> Zuvor wurde bereits dargestellt, dass das BVerfG das Sozialstaatsprinzip so interpretiert, dass dem Gesetzgeber die Entscheidung zur Einbeziehung Dritter offen steht,<sup>155</sup> ihn dabei aber gleichwohl die Verantwortung trifft, dass die erforderlichen Leistungen erbracht werden und nur geeignete Leistungserbringer mit ihrer Umsetzung betraut werden.<sup>156</sup> Welche Institutionen konkret die staatliche Verantwortung in Eingliederungshilfe und Pflege tragen, wird nachfolgend dargestellt.

---

152 *Benz/Lütz/Schimank et al.* in: *Benz/Lütz/Schimank u. a.* (Hrsg.), *Handbuch Governance*, S. 18.

153 Dieses Verfahren wird vor der Analyse von Netzwerken vorgeschlagen. Vgl. *Wald/Jansen* in: *Benz/Lütz/Schimank u. a.* (Hrsg.), *Handbuch Governance*, S. 93.

154 *Mussgnug* in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (Hrsg.), *Fachlexikon der Sozialen Arbeit*, S. 198.

155 *BVerfG*, Urt. v. 18.07.1967 – 2 BvF 3/62, *BVerfGE*, 22, 180 Rn. 74.

156 *BVerfG*, Urt. v. 18.07.1967 – 2 BvF 3/62, *BVerfGE*, 22, 180 Rn. 81.

a) Leistungsträger - Sicherstellungsauftrag und Kooperationsgebot

Zuständige Leistungsträger für die soziale Pflegeversicherung sind Pflegekassen (§ 21a Abs. 2 SGB I). Ihre Aufgaben werden von den Krankenkassen wahrgenommen (§ 1 Abs. 2 SGB XI). Bei den Pflegekassen handelt es sich um rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung (§ 46 Abs. 2 S. 1 SGB XI). Die Zahl der Pflegekassen ist wie die der gesetzlichen Krankenkassen rückläufig. Zum 1. Januar 2024 gab es in Deutschland noch 95 gesetzliche Kranken- und damit auch Pflegekassen. Zuletzt gab es 11 Allgemeine Ortskrankenkassen, 70 Betriebskrankenkassen und 14 Sonstige Krankenkassen.<sup>157</sup>

Zuständig für Leistungen der Eingliederungshilfe sind die durch Landesrecht bestimmten Behörden (§§ 28a Abs. 2 SGB I und 94 Abs. 1 SGB IX). In den Landesausführungsgesetzen zum SGB IX wurden örtliche und überörtliche Träger mit je eigenen landesspezifischen Abgrenzungen bestimmt. Die Zuständigkeit orientiert sich dabei am Alter oder einem Lebensabschnitt der Leistungsberechtigten, aber teilweise auch an der Wohnform. Grundsätzlich sind als Träger der Eingliederungshilfe entweder das jeweilige Bundesland, Kommunalverbände höherer Ordnung wie Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen, der Landeswohlfahrtsverband in Hessen, die Bezirke in Bayern oder kommunale Sozialverbände in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen oder Städte und Gemeinden bestimmt. Die sachliche Zuständigkeit ist landesrechtlich unterschiedlich ausgestaltet.<sup>158</sup>

Die Strukturverantwortung der Sozialleistungsträger ist in § 17 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB I gesetzlich normiert. Die Regelung verpflichtet Leistungsträger darauf hinzuwirken, dass Berechtigte die ihnen zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhalten und dass die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. § 17 Abs. 3 SGB I legt, wie bereits dargelegt, fest, dass Leistungsträger in der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen darauf hinwirken, dass sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen. Ähnliche Regelungen, die die Strukturverantwortung

---

157 *GKV-Spitzenverband*, Entwicklung der Anzahl gesetzlicher Krankenkassen in Deutschland von 1970 bis 2024.

158 Für eine detaillierte Auflistung siehe *Beyerlein*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A4-2020, S. 4–7.

der Leistungsträger festschreiben und gleichzeitig das korporatistische Grundprinzip des Sozialstaats betonen, gibt es auch in den jeweiligen Leistungsgesetzen. So z.B. in § 12 SGB XI. Hier wird den Pflegekassen in Abs. 1 der Sicherstellungsauftrag zugewiesen und in Abs. 2 wird ihnen auferlegt, zur Erreichung dieses Ziels mit den Trägern der gesundheitlichen und sozialen Versorgung partnerschaftlich zusammen zu arbeiten, um die für den Pflegebedürftigen zur Verfügung stehenden Hilfen zu koordinieren. § 69 S. 2 SGB XI konkretisiert den Sicherstellungsauftrag erneut dahingehend, dass Versorgungsverträge sowie Vergütungsvereinbarungen mit den Trägern von Pflegeeinrichtungen und sonstigen Leistungserbringern zu schließen sind. Für die Eingliederungshilfe legt § 95 S. 1 und 2 SGB IX fest, dass der Sicherstellungsauftrag in der Sicherstellung einer personenzentrierten<sup>159</sup> Leistung für Leistungsberechtigte unabhängig vom Ort der Leistungserbringung besteht und dazu Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern abgeschlossen werden. Wer diese Leistungserbringer sind, beschreibt der folgende Abschnitt.

## b) Leistungserbringer

Allein die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände Diakonie, Caritas, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Der Paritätische und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden betreiben in Deutschland über 41.000 Dienste und Einrichtungen der Eingliederungshilfe und Pflege mit über 960.000 Beschäftigten.<sup>160</sup> Dazu kommt noch eine nicht unerhebliche Zahl von Einrichtungen, die von privatwirtschaftlichen Anbietern betrieben werden. Diese sind in der Regel im Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. (bpa) organisiert. Hinzu kommt eine überschaubare Anzahl kommunaler Anbieter, wie an der Pflegestatistik ersichtlich wird. Insbesondere in der Pflege hat sich der Anteil privater Leistungsanbieter vergrößert. Dort verzeichnen sie seit Ende der 90er Jahre einen permanenten Anstieg ihrer Pflegeeinrichtungen

159 Der Begriff meint, dass Leistungen nicht auf Einrichtungen zentriert sind, die Unterstützung am individuellen Bedarf ausgerichtet wird und Leistungsberechtigte und deren Bedarfe ganzheitlich in den Blick genommen werden sollen. Vgl. *Beyerlein 2021*, Kurzgutachten zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern, S. 19. Der Begriff ist ursprünglich institutions- und professionskritisch. Vgl. dazu *Schäfers, Soziale Probleme 2014*.

160 *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege*, Gesamtstatistik, S. 25–28.

und -dienste. Jedoch steigt in gleichem Maße auch die Anzahl frei-gemeinnütziger Pflegedienste und -einrichtungen. 2023 listet die Pflegestatistik 16.505 Pflegeheime und 15.549 ambulante Pflegedienste, wobei die Anzahl ambulanter Pflegedienste in privater Trägerschaft, wie bereits dargestellt, mittlerweile deutlich überwiegt. Stationäre Angebote werden aktuell noch mehrheitlich von freigemeinnützigen Trägern erbracht. Kommunale Träger spielen sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich eine untergeordnete Rolle. Die Pflegestatistik listet 717 Pflegeheime und 204 ambulante Pflegedienste in öffentlicher Trägerschaft.<sup>161</sup>

Für die Eingliederungshilfe existieren solche aggregierten Zahlen nicht. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) gibt an, im Feld der Hilfen für Menschen mit Behinderung 20.219 Einrichtungen zu betreiben, die sich noch weiter in besondere Wohnformen, Tageseinrichtungen, Beratungsstellen, ambulante Dienste etc. unterteilen. Diese bieten 656.902 Betten bzw. Plätze.<sup>162</sup> Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS) berichtet für das Jahr 2023, dass 472.510 Bürger:innen Leistungen der Eingliederungshilfe in unterschiedlichen Wohnangeboten in Anspruch genommen haben. Dazu kommen noch 269.815 Menschen, die im Arbeitsbereich von WfbM beschäftigt sind und 3.457 Personen, die ein Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX in Anspruch nehmen.<sup>163</sup> Diese Zahlen lassen schließen, dass privat-gewerbliche Leistungserbringer in der Eingliederungshilfe grob 80.000 Personen betreuen und damit eine weniger bedeutende Rolle als in der Pflege spielen.

### c) Leistungsberechtigte und das Verhältnis zum Leistungsträger

Deutlich wurde bereits, dass öffentliche Leistungsträger und frei-gemeinnützige, private und öffentliche Leistungserbringer zur Erreichung sozialstaatlicher Ziele kooperieren sollen und es ohne diese Kooperation kaum Leistungsangebote in der Pflege und der Eingliederungshilfe gäbe. Abbil-

---

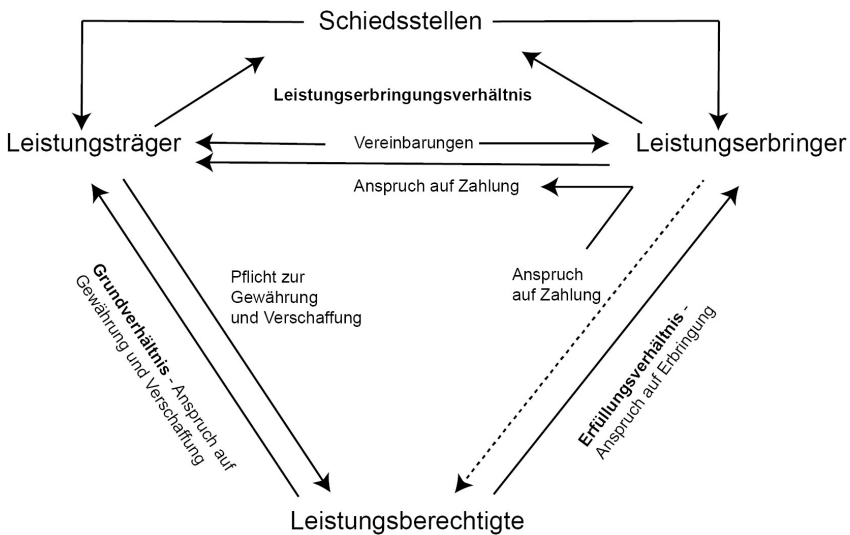
161 *Statistisches Bundesamt*, Anzahl von Pflegeheimen in Deutschland nach Trägerschaft in den Jahren 1999 bis 2023; *Statistisches Bundesamt*, Anzahl der zugelassenen ambulanten Pflegedienste in Deutschland nach Trägerschaft in den Jahren 1999 bis 2023.

162 *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege*, Gesamtstatistik, S. 28.

163 *Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe*, BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe, S. 5–6.

dung 2 verdeutlicht, dass Ausgangspunkt dieses Dreiecks die leistungsberechtigte Person mit ihren Rechtsansprüchen ist, sich aus dem Arrangement aber wechselseitige Rechtsverhältnisse auf den verschiedenen Schenkeln des Dreiecks ergeben. Das Verhältnis zwischen leistungsberechtigter Person und Leistungsträger wird als Grundverhältnis oder Sozialleistungsverhältnis, das Verhältnis des Leistungsträgers zum Leistungserbringer als Leistungserbringungsverhältnis und das zwischen leistungsberechtigter Person und Leistungserbringer als Erfüllungsverhältnis bezeichnet.<sup>164</sup> Auch die vermittelnde Position der Schiedsstellen im Leistungserbringungsverhältnis ist abgebildet.

Abbildung 2: Das sozialrechtliche Dreieck nach Banafsche.<sup>165</sup>



Kern und Ausgangspunkt des Dreiecksverhältnisses ist ein subjektiver Rechtsanspruch von Bürger:innen gegenüber einem Sozialleistungsträger. Leistungsträger kommen ihrem Sicherstellungsauftrag insbesondere dadurch nach, dass sie feststellen und bescheiden, welche Leistungen in welchem Umfang zu erbringen sind und dafür die Kostenübernahme zusa-

164 Hänlein, *Recht der Sozialen Dienste* 2018, Rn. 4.

165 Banafsche in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), *Stichwortkommentar Behindertenrecht*, Rn. 10.

gen.<sup>166</sup> Das Verhältnis ist also ein öffentlich-rechtliches.<sup>167</sup> Die Beschaffung der konkreten Dienstleistung wird aber erst durch den Abschluss von Verträgen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern möglich. Das Leistungserbringungsrecht, das die Inhalte dieser Verträge regelt, dient folglich unmittelbar der Realisierung der Rechtsansprüche von Bürger:innen.<sup>168</sup>

Auf Sozialleistungen besteht ein Anspruch, soweit Leistungsträger nicht ermächtigt sind, bei der Entscheidung über die Leistung nach ihrem Ermessen zu handeln (§ 38 SGB I). Ein gebundener Rechtsanspruch entsteht, sobald die im Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes bestimmten Voraussetzungen vorliegen (§ 40 Abs. 1 SGB I). Die Entscheidung über die Gewährung einer Sozialleistung wird in der Regel in Gestalt eines Verwaltungsakts (§ 31 SGB X) mitgeteilt.

Voraussetzung, um Leistungen der Pflegeversicherung zu erhalten, ist zunächst die Zugehörigkeit zum versicherten Personenkreis. Das ergibt sich im Wesentlichen aus § 20 SGB XI.<sup>169</sup> Leistungen der Pflegeversicherung werden auf Antrag erbracht und setzen zwei Jahre Mitgliedschaft vor Antragstellung voraus (§ 33 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 SGB XI). Ob die Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen (hier: Pflegebedürftigkeit nach § 14 SGB XI) vorliegen, wird nach den Vorgaben des § 18 SGB XI geprüft. Die Pflegekassen als zuständige Leistungsträger greifen dazu auf die Expertise des medizinischen Dienstes nach § 278 SGB V oder anderer Gutachter zurück. Die so entstandene Bedarfsermittlung ist Grundlage der Feststellung, ob ein Leistungsanspruch besteht.<sup>170</sup>

Auch Leistungen der Eingliederungshilfe werden auf Antrag gewährt (§ 108 Abs. 1 S. 1 SGB IX). Leistungsberechtigt sind Menschen, die aufgrund einer Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 SGB IX in der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft eingeschränkt sind oder bei denen das zu erwarten ist. Die Definition des berechtigten Personenkreises zu Leistungen der Eingliederungshilfe stellt zusätzlich auf eine weiter zu kon-

---

166 *Mussnug* in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), *Fachlexikon der Sozialen Arbeit*, S. 198.

167 *Banafsche* in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), *Stichwortkommentar Behindertenrecht*, Rn. 13.

168 *Banafsche* in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), *Stichwortkommentar Behindertenrecht*, Rn. 5.

169 Für Details zum versicherten Personenkreis siehe *Kuhn-Zuber* in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), *Stichwortkommentar Behindertenrecht*, Rn. 7.

170 *Roller* in: *Schlegel/Voelzke*, § 18 SGB XI Rn. 63.

ketisierende Wesentlichkeit der Behinderung ab.<sup>171</sup> Das erfolgt per Rechtsverordnung. Die §§ 1-3 EinglV definieren grob, wer zum Personenkreis der Menschen mit wesentlicher körperlicher, geistiger und seelischer Behinderung gehört.<sup>172</sup> In der Realität spielen Arbeitshilfen der Träger der Sozial- und Eingliederungshilfe eine wichtige Rolle bei der Zuordnung zum leistungsberechtigten Personenkreis.<sup>173</sup> Weiter muss die Aussicht bestehen, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe nach § 90 SGB IX erfüllt werden kann (§ 99 SGB IX).

Erkennung und Ermittlung des Leistungsbedarfs richten sich in der Eingliederungshilfe nach den für alle Rehabilitationsträger gültigen Vorgaben der §§ 12 ff. SGB IX. Dieser werden durch das in den §§ 117 ff. SGB IX normierte Gesamtplanverfahren ergänzt. Die Feststellung der Leistungen erfolgt nach § 120 Abs. 2 SGB IX auf Grundlage des Gesamtplans. Er dient der Steuerung, Wirkungskontrolle und Dokumentation des Teilhabeprozesses, bedarf der Schriftform und soll regelmäßig, spätestens nach zwei Jahren, überprüft und fortgeschrieben werden (§ 121 Abs. 2 S. 2 SGB IX). Die Schaffung der Regelungen zur Gesamtplanung verfolgte neben der stärkeren Personenzentrierung der Leistung das Ziel, die Steuerungsfunktion der Leistungsträger gegenüber den Leistungserbringern zu stärken.<sup>174</sup> Darin ist auch eine Fortschreibung des Pfads der dargestellten Steuerungsreformen im Sinne des NSM zu erkennen. Der Gesamtplan wirkt auch in das Rechtsverhältnis zwischen Leistungsberechtigten und Leistungserbringern hinein, da diese gemäß § 123 Abs. 4 Nr. 1 SGB IX verpflichtet sind, Leistungen der Eingliederungshilfe unter Beachtung der Inhalte des Gesamtplanes zu erbringen.<sup>175</sup> Das macht die Interdependenzen der beschriebenen Rechtsbeziehungen deutlich und führt weiter zum Leistungserbringungsverhältnis.

---

171 Und das mit über 100-jähriger historischer Kontinuität. Vgl. *Engels et al.* 2018, BMAS Forschungsbericht 517, S. 90.

172 Für Details siehe *Bieritz-Harder* in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, S. 16 ff.

173 *Engels et al.* 2018, BMAS Forschungsbericht 517, S. 114.

174 BT-Drs. 18/9522, S. 5.

175 Vgl. dazu *Beyerlein*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag E9-2021.

#### d) Das Leistungserbringungsverhältnis

Bei Leistungen der Eingliederungshilfe und Pflege handelt es sich im Wesentlichen um Sach- und Dienstleistungen. Der positive Leistungsbescheid ist entsprechend auf Gewährung und Verschaffung dieser Leistungen gerichtet.<sup>176</sup> Ein aus Sicht des BSG untrennbarer Bestandteil dieser Sachleistungsverschaffung ist die Übernahme der dem Leistungserbringer zustehenden Vergütung.<sup>177</sup>

Um ihrem Sicherstellungsauftrag (§ 12 SGB XI, § 95 SGB IX) bzw. ihrer Strukturverantwortung (§ 17 SGB I) gerecht zu werden, schließen die Sozialleistungsträger mit den Leistungserbringern im Vorfeld einer konkreten Inanspruchnahme durch leistungsberechtigte Personen Verträge ab, die die Modalitäten der Leistungserbringung regeln. Im Recht der Pflegeversicherung erfolgt zunächst der Abschluss eines Versorgungsvertrages, der die Leistungserbringer grundsätzlich zur Versorgung zulässt (vgl. § 72 Abs. 4 S. 1 SGB XI), in der Eingliederungshilfe ist dieses Verfahren einstufig und die Leistungserbringer sind mit Abschluss der gesetzlich vorgeschriebenen Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen zur Versorgung zugelassen.<sup>178</sup> Der rechtliche Rahmen dieser Vertragsbeziehungen wird nachfolgend genauer dargestellt.

#### aa) Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen in der Eingliederungshilfe

Den rechtlichen Rahmen für Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen im Vertragsrecht der Eingliederungshilfe gibt § 125 SGB IX vor. Die Regelung stellt klar, dass die Vereinbarungen zwischen dem Träger der Eingliederungshilfe und dem Leistungserbringer mindestens zwei Regelungsgegenstände haben: Leistungs- und Vergütungsvereinbarung. In Leistungsvereinbarungen sind Inhalt, Umfang und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen der Eingliederungshilfe zu regeln, in Vergütungsvereinbarungen deren Vergütung. Bei den Vereinbarungen handelt es sich um per-

---

176 *Banafsche* in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Rn. 14.

177 BSG, Urt. v. 28.10.2008 – B 8 SO 22/07 R, Rn. 22.

178 *Bieritz-Harder* in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (Hrsg.), *Fachlexikon der Sozialen Arbeit*, S. 199; *Beyerlein*, *Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht*, Beitrag E3-2019, S. 1; *Hänlein*, *Recht der Sozialen Dienste* 2018, 225 ff.

sonenunabhängige, öffentlich-rechtliche Normverträge.<sup>179</sup> § 125 Abs. 2 S. 1 SGB IX bestimmt nicht abschließend den Mindestinhalt der Leistungsvereinbarungen. Es können also auch weitere Leistungsmerkmale aufgenommen werden.<sup>180</sup> Inhalt und Umfang der Leistungen richten sich dabei nach dem Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe. Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind nicht zu berücksichtigen, da sich der Inhalt der Vereinbarungen seit der Reform durch das BTHG auf die Fachleistungen konzentriert.<sup>181</sup> In Leistungsvereinbarungen sind auch Fragen der Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistung zu regeln. Der unbestimmte Rechtsbegriff der Wirksamkeit ist in diesem Zusammenhang neu.<sup>182</sup>

Weiter sind in Leistungsvereinbarungen Angaben zum betreuten Personenkreis aufzunehmen. Dieser muss hinreichend konkret beschrieben werden,<sup>183</sup> da mit dem Abschluss der Vereinbarungen auch eine Aufnahmespflicht des Leistungserbringers einhergeht (§ 123 Abs. 4 SGB IX).<sup>184</sup> Zur sächlichen Ausstattung i.S.d. § 125 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX gehören Einrichtungsgegenstände (Mobiliar, Maschinen, Fahrzeuge etc.) sowie Gegenstände und Hilfsmittel, die erforderlich sind, um die Leistungen zu erbringen.<sup>185</sup> § 125 Abs. 2 Nr. 3 formuliert, dass Art, Umfang, Ziel und Qualität der Leistungen der Eingliederungshilfe zu beschreiben sind. Die Art der Leistung und deren Umfang bestimmt sich nach dem Bedarf der Leistungsberechtigten. Die Ziele von Leistungen ergeben sich allgemein aus §§ 4 Abs. 1 und § 90 SGB IX.

Über das Merkmal Qualität der Leistung werden Leistungsstandards beschrieben, die erfüllt werden müssen, damit das Angebot des Leistungserbringers dazu geeignet ist, die Leistung bedarfsgerecht zu erbringen. Dabei findet sich häufig eine Gliederung in Struktur-, Prozess-, und Ergebnisqualität entsprechend dem Donabedian-Prinzip.<sup>186</sup> Festzulegen sind

179 BSG, Urt. v. 25.09.2014 – B 8 SO 8/13 R, Rn. 15; Busse in: *Kreitner/Luthe*, juris PraxisKommentar SGB IX, § 125 SGB IX, Rn. 8.

180 BT-Drs. 18/9522, S. 296.

181 Busse in: *Kreitner/Luthe*, juris PraxisKommentar SGB IX, § 125 SGB IX, Rn. 15; BT-Drs. 18/9522, S. 290.

182 Dazu grundsätzlich *Beyerlein*, NDV 2019, S. 251.

183 *Winkler* in: *Neumann/Pahlen/Winkler*, et al., Sozialgesetzbuch IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, § 125 SGB IX, Rn. 5.

184 Busse in: *Kreitner/Luthe*, juris PraxisKommentar SGB IX, § 125 SGB IX, Rn. 21.

185 *Ebd.*, Rn. 24.

186 *Beyerlein*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A7-2020, S. 4.

ebenfalls Qualität und Quantität der personellen Ausstattung (§ 125 Abs. 2 Nr. 4 und 5 SGB IX) und ggf. ein Personalschlüssel.<sup>187</sup> Welche Methode hierbei zur Anwendung kommt, wird in den Rahmenverträgen nach § 131 SGB IX geregelt. Die Qualifikation des Personals ist bei Leistungen zu regeln, die unmittelbar dem Leistungsberechtigten erbracht werden.<sup>188</sup> Mit Kosten für betriebsnotwendige Anlagen i.S.d. § 125 Abs. 2 Nr. 6 schließlich ist der Investitionsaufwand für Erst- und Wiederbeschaffung von Anlagegütern sowie Miete bzw. Pacht und Darlehenszinsen gemeint. Welche Anlagen betriebsnotwendig sind, richtet sich nach Aufgabenstellung, Leistungsangebot und dem vom Träger der Eingliederungshilfe zu finanzierenden Standard.<sup>189</sup>

§ 125 Abs. 3 SGB IX formuliert Rahmenbedingungen für die Vergütungsvereinbarung. Vergütungsvereinbarungen haben ausdrücklich die Fachleistung der Eingliederungshilfe zum Gegenstand. Grundlage sind die Inhalte der Leistungsvereinbarung.<sup>190</sup> Dabei sollen Leistungspauschalen gebildet werden, die entweder nach Gruppen von Leistungsberechtigten mit vergleichbarem Bedarf, Stundensätzen (sog. Fachleistungsstunde) sowie für die gemeinsame Inanspruchnahme durch mehrere Leistungsberechtigte (§ 116 Abs. 2 SGB IX) kalkuliert werden können. Die Vereinbarungen müssen den Grundsätzen des § 123 Abs. 2 SGB IX entsprechen. Sie unterliegen also den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit und dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten. Vereinbarungen sind zudem prospektiv, also vor Beginn der jeweiligen Wirtschaftsperiode für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen. Das Vereinbarungsrecht des SGB IX schreibt insofern die seit der Reform des BSHG eingeführten markt- und wettbewerbsförmigen Governance-Mechanismen fort.

§ 125 Abs. 4 SGB IX schließlich stellt eine Sonderregelung für die Vergütung von WfbM dar.<sup>191</sup> Die Regelung bezieht sich auf Vergütungsvereinbarungen mit WfbM und anderen Leistungsanbietern (§ 60 SGB IX). Diese müssen zusätzlich die mit der wirtschaftlichen Betätigung in Zusammenhang stehenden Kosten berücksichtigen, sofern sie im Einzelfall über die in einem Wirtschaftsunternehmen üblicherweise entstehenden Kosten hin-

---

187 Winkler in: *Neumann/Pahlen/Winkler*, et al., Sozialgesetzbuch IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, § 125 SGB IX, Rn. 5.

188 BT-Drs. 18/9522, S. 296.

189 BT-Drs. 18/9522, S. 296.

190 Ebd.

191 Busse in: *Kreitner/Luthe*, juris PraxisKommentar SGB IX, § 125 SGB IX, Rn. 10.

ausgehen (§ 125 Abs. 4 S. 1 SGB IX). Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) sind nicht nur Leistungserbringer, sondern produzieren auch wirtschaftliche Ergebnisse aus der Leistung ihrer Beschäftigten, die im Rahmen dessen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten. Vergütungsvereinbarungen mit WfbM müssen dieser Tatsache Rechnung tragen.

Für die Bezahlung der dem Leistungserbringer zustehenden Vergütung durch den Leistungsträger wurde für das Recht der Sozialhilfe die Rechtsfigur des Sachleistungsverschaffungsanspruchs entwickelt. Das bedeutet, dass der Sozialhilfeträger die zivilrechtliche Schuld des Leistungsberechtigten, die er gegenüber dem Leistungserbringer hat, durch Erklärung eines kumulativen Schuldbeitritts übernimmt.<sup>192</sup> Diese Konstruktion sorgte in der Praxis für Diskussionen, wurde aber von der Rechtsprechung letztlich aufrecht erhalten.<sup>193</sup> Mit der Überführung der Eingliederungshilfe in den zweiten Teil des SGB IX wurde die Diskussion durch den Gesetzgeber beendet. In § 123 Abs. 6 SGB IX wurde die Klarstellung eingefügt, dass der Leistungserbringer gegen den Träger der Eingliederungshilfe einen Anspruch auf Vergütung der gegenüber dem Leistungsberechtigten erbrachten Leistungen der Eingliederungshilfe hat. Mit der Regelung wird den Leistungserbringern ein unmittelbarer und öffentlich-rechtlicher Zahlungsanspruch gegen den Träger der Eingliederungshilfe eingeräumt.<sup>194</sup> Eine ähnliche Regelung gibt es in der sozialen Pflegeversicherung mit § 87a Abs. 3 SGB XI seit 2001.<sup>195</sup>

#### bb) Versorgungsvertrag und Pflegesatzverfahren nach SGB XI

Wie bereits erwähnt, ist das Leistungserbringungsverhältnis in der Pflege zweistufig. In der ersten Stufe wird die Teilnahme an der Versorgung durch einen statusbegründenden Versorgungsvertrag geregelt. Das bedeutet mit Vertragsschluss erhalten der Pflegedienst oder das Pflegeheim den Status einer „zugelassenen Pflegeeinrichtung“, mit der generellen Berechtigung und Verpflichtung, während der Dauer des Vertrages Pflegebedürftige zu

192 BSG, Urt. v. 28.10.2008 – B 8 SO 22/07 R, Rn. 25; *Grube*, SRa 2017, S. 121.

193 *Grube*, SRa 2017, S. 121 mit Verweis auf BGH, Urteil vom 7. Mai 2015 – III ZR 304/14 –, BGHZ 205, 260-270 und BGH, Urteil vom 31. März 2016 – III ZR 267/15 –, BGHZ 209, 316-329.

194 BT-Drs. 18/9522, S. 294.

195 Eingeführt durch das Gesetz zur Qualitätssicherung und zur Stärkung des Verbraucherschutzes in der Pflege vom 09.09.2001, BGBl I Nr. 47, S. 2320-2330.

Lasten der Pflegeversicherung zu versorgen.<sup>196</sup> Die Pflegekassen dürfen ambulante und stationäre Pflege nur durch Pflegeeinrichtungen gewähren, mit denen ein Versorgungsvertrag besteht. Der Vertrag regelt den Versorgungsauftrag, also Art, Inhalt und Umfang der allgemeinen Pflegeleistungen, die von der Pflegeeinrichtung während der Dauer des Vertrages für die Versicherten zu erbringen sind (§ 72 Abs. 1 S. 2 SGB XI). Vertragsparteien sind der Träger der Pflegeeinrichtung und die Landesverbände der Pflegekassen, wobei mit dem Träger der Sozialhilfe Einvernehmen hergestellt werden muss (§ 72 Abs. 2 S. 1 SGB XI). Das wurde ursprünglich mit der Einbindung des Sachverständigen der Sozialhilfeträger begründet, die vor Einführung der Pflegeversicherung für die Verhandlung der Pflegesätze zuständig waren, trägt aber auch der Tatsache Rechnung, dass sie Träger der Leistungen zur Pflege nach § 61 ff. SGB XII sind und dann die Kosten für Unterkunft und Verpflegung tragen, wenn es die Leistungsberechtigten nicht können.<sup>197</sup>

Bei Vorliegen der in § 72 Abs. 3 S. 1 SGB XI genannten Voraussetzungen besteht für Leistungserbringer ein Anspruch auf Abschluss eines Versorgungsvertrags. Im Einzelnen muss es sich um ambulante oder stationäre Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 SGB XI handeln, die Leistungen unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegefachkraft erbringen. Die Dienste und Einrichtungen müssen die Gewähr für eine leistungsfähige und wirtschaftliche pflegerische Versorgung bieten sowie eine ortsübliche Arbeitsvergütung an ihre Beschäftigten zahlen, sich verpflichten, ein Qualitätsmanagement einzuführen und weiterzuentwickeln, die Durchführung von Qualitätsprüfungen ermöglichen und Daten entsprechend des Infektionsschutzgesetzes weitergeben (§ 72 Abs. 3 Nr. 1-5 SGB IX). Eine weitere Voraussetzung zum Abschluss von Versorgungsverträgen ist, dass Leistungserbringer ihren Beschäftigten tarifvertraglich bzw. kirchenarbeitsrechtlich vereinbarte Entlohnungen zahlen (§ 72 Abs. 3a-f SGB XI).<sup>198</sup> Mit Abschluss des Versorgungsvertrags ist die jeweilige Einrichtung zur Versorgung zugelassen, aber auch verpflichtet.<sup>199</sup>

Die zweite Stufe, die Leistungsvergütung, wird im 8. Kapitel des SGB XI umfangreich geregelt. Sie besteht aus einer Vergütung der Pflegeleistung und bei stationärer Pflege zusätzlich in einem Entgelt für Unterkunft und Verpflegung (§ 82 Abs. 1 S. 1 SGB XI). Für Unterkunft und Verpflegung

---

196 BT-Drs. 12/5262, S. 135.

197 Kingreen in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, et al., Gesundheitsrecht, § 72 SGB XI, Rn. 7.

198 Vgl. dazu *Hlava*, SR 2021,

199 *Hänlein*, Recht der Sozialen Dienste 2018, Rn. 228.

kommt jedoch nicht die Pflegekasse auf, sondern die pflegebedürftige Person selbst (§ 82 Abs. 1 S. 4 SGB XI) bzw. nachrangige Leistungsträger wie die der Sozialhilfe, wenn keine ausreichenden Mittel vorhanden sind. Weitere Kosten entstehen Leistungserbringern durch Aufwendungen für Investitionen, zusätzliche Betreuungs- und Aktivierungsleistungen und weitere Zusatzleistungen.<sup>200</sup>

Für die Vergütung der Pflegeleistungen statuiert § 72 Abs. 4 S. 3 SGB XI dem Grunde nach einen Vergütungsanspruch.<sup>201</sup> Das achte Kapitel des SGB XI konkretisiert diesen Vergütungsanspruch wie bereits erwähnt mit der Regelung des § 87a Abs. 3 S. 1 SGB XI, die einen direkten Zahlungsanspruch der Einrichtung gegen die Pflegekasse regelt.<sup>202</sup> Die dem pflegebedürftigen Heimbewohner zustehenden Leistungsbeträge sind demnach von seiner Pflegekasse mit befreiender Wirkung für den Leistungsberechtigten unmittelbar an das Pflegeheim zu zahlen (§ 87a Abs. 3 S. 1 SGB XI). Für die Vergütung von ambulanten und stationären Leistungen gelten im Wesentlichen dieselben Regelungen. Die in den §§ 82 ff. SGB XI aufgestellten Regelungen für die stationäre Versorgung gelten nämlich aufgrund der Verweise in § 89 Abs. 3 S. 4 SGB XI in wesentlichen Teilen auch für den ambulanten Bereich.<sup>203</sup>

Der Zahlungsanspruch der Leistungserbringer erstreckt sich nur auf die zuvor vereinbarten Pflegesätze. Das Verfahren zur Bestimmung dieser Sätze ist in § 85 SGB XI geregelt. Dem dort geregelten Pflegesatzverfahren liegen drei Prinzipien zu Grunde: Nach dem Vereinbarungsprinzip werden die Pflegesätze zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer mit Wirkung für alle Pflegebedürftigen der jeweiligen Einrichtung festgelegt. Die Vereinbarung erfolgt entsprechend der Programmatik der NSM-Reformen nach wie vor prospektiv, also vor einer bestimmten Wirtschaftsperiode (§ 85 Abs. 3 S. 1 SGB XI). Auch wird davon ausgegangen, dass der Leistungsträger in dem Verfahren die Interessen der Pflegebedürftigen vertritt (Treuhandprinzip). Das Pflegeheim hat seiner Vergütungsforderung jedoch auch eine schriftliche Stellungnahme der nach heimrechtlichen Vorschriften vorgesehenen Interessenvertretung der Bewohner:innen beizufügen (§ 85 Abs. 3

200 Einen guten Überblick über sämtliche Aufwendungen und Finanzierungsquellen geben *Baumeister/Baumeister* in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, et al., Gesundheitsrecht, Vorbemerkungen zu §§ 82 bis 92 f SGB XI, Rn. 5 ff.

201 *Kingreen* in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, et al., Gesundheitsrecht, § 72 SGB XI, Rn. 12.

202 *O'Sullivan* in: *Schlegel/Voelzke*, § 87a SGB XI Rn. 50.

203 *Hänlein*, *Recht der Sozialen Dienste* 2018, Rn. 232.

S. 2 HS. 2 SGB XI). Das BSG misst dieser Regelung eine besondere materiell-rechtliche Bedeutung zu, da sie die einzige Mitwirkungsmöglichkeit derjenigen darstellt, die letztlich von den ausgehandelten bzw. von der Schiedsstelle festgesetzten Preisen für Pflegeleistungen, Unterkunft und Verpflegung direkt betroffen sind.<sup>204</sup> Das Individualprinzip schließlich besagt, dass die Pflegesatzvereinbarung für jede zugelassene Einrichtung gesondert abzuschließen ist. Das wird in § 85 Abs. 2 S. 2 SGB XI festgeschrieben. Jedoch besteht abweichend davon die Möglichkeit, dass eine Pflegesatzkommission Vereinbarungen für eine Mehrzahl von Einrichtungen abschließt (§ 86 SGB XI).<sup>205</sup> Weitere Gegenstände der Vereinbarungen sind Vergütungszuschläge für zusätzliche Betreuungs- und Aktivierungsleistungen nach § 43b SGB XI (§§ 84 Abs. 8 und 85 Abs. 8 SGB XI).<sup>206</sup>

Unterkunft und Verpflegung werden nicht von der Pflegekasse getragen, aber dennoch nach demselben Verfahren wie die Pflegevergütung vereinbart. Die gesetzliche Konzeption geht davon aus, dass Pflegekassen und die übrigen Kostenträger dabei als Sachwalter für die Interessen der Pflegebedürftigen, die nicht Teil des Verfahrens sind, handeln und sicherstellen, dass die von den Pflegeheimen angebotene Unterkunft und Verpflegung in einem angemessenen Verhältnis zu den von ihnen geforderten Entgelten stehen.<sup>207</sup> § 87 S. 1 SGB XI formuliert dazu, dass die als Pflegesatzparteien betroffenen Leistungsträger mit dem Träger des Pflegeheimes die von den Pflegebedürftigen zu tragenden Entgelte für die Unterkunft und für die Verpflegung jeweils getrennt vereinbaren. Das bedeutet, dass es keine zusammengenommenen Pauschalbeträge für Unterkunft und Verpflegung geben soll.<sup>208</sup>

Investitionsaufwendungen von Pflegeeinrichtungen sollen nach der gesetzlichen Konzeption grundsätzlich von den Ländern im Rahmen ihres Sicherstellungsauftrags gefördert werden. Sie sind verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirt-

---

204 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 23.

205 *Baumeister/Baumeister* in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, et al., *Gesundheitsrecht*, § 87 SGB XI, Rn. 3; *O'Sullivan* in: *Schlegel/Voelzke*, § 85 SGB XI Rn. 3.

206 Siehe dazu *Hänlein*, *Recht der Sozialen Dienste* 2018, Rn. 236.

207 BT-Drs. 12/5262, S. 147.

208 Diese Klarstellung geht auf eine Harmonisierung mit dem HeimG zurück. Jetzt sorgt sie für einen Gleichlauf mit § 6 Abs. 3 WBVG, der eine getrennte Aufführung von Leistungen für Wohnraum, Pflege und Betreuung und ggf. Verpflegung vorsieht (§ 6 Abs. 3 Nr. 2 WBVG). Vgl. *O'Sullivan* in: *Schlegel/Voelzke*, § 87 SGB XI Rn. 4; *Baumeister/Baumeister* in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, et al., *Gesundheitsrecht*, § 87 SGB XI, Rn. 4.

schaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur (§ 9 S.1 SGB XI). Dieser Verantwortung kommen jedoch die wenigsten Länder im erforderlichen Maße nach, weswegen § 82 Abs. 3 S. 1 SGB XI regelt, dass betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen oder Aufwendungen für Miete, Pacht, etc. die durch öffentliche Förderung gemäß § 9 SGB XI nicht vollständig gedeckt sind, den Pflegebedürftigen gesondert berechnet werden dürfen.

### cc) Landesrahmenverträge

Ein wichtiges kooperatives Element, das das Leistungserbringungsverhältnis vorformt, sind Rahmenverträge. Sie werden zwischen den Verbänden der Leistungsträger und den Vereinigungen, Verbänden oder Arbeitsgemeinschaften von Leistungserbringern abgeschlossen.<sup>209</sup> In der Eingliederungshilfe und der Pflege erfolgt der Abschluss auf Landesebene. Die Vereinbarungen regeln die allgemeinen Bedingungen, unter denen sich ein über eine Vielzahl einzelner Verträge erfolgender, auf Dauer angelegter Geschäftsverkehr vollziehen soll. Die Bedingungen, die für alle Verträge gelten sollen, werden gewissermaßen "vor die Klammer" gezogen.<sup>210</sup> Gesetzliche Vorgaben für Rahmenverträge finden sich in der Pflege in § 75 SGB XI, in der Eingliederungshilfe in § 131 SGB IX.

Landesrahmenverträge nach § 131 SGB IX haben die Funktion, einen landesweit einheitlichen Rahmen für den Abschluss schriftlicher Vereinbarungen nach § 125 SGB IX vorzugeben.<sup>211</sup> Vertragspartner sind dabei alle in dem jeweiligen Land beteiligten Träger der Eingliederungshilfe und die Vereinigungen der Leistungserbringer auf Landesebene. Das umfasst die Landesliga oder Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege und die Vereinigungen der privatgewerblichen Leistungserbringer. Auch regional begrenzte Vereinigungen wie Diözesan-Caritasverbände können Vertragsparteien sein.<sup>212</sup> In den Verträgen regeln die Vertragsparteien verschiedene Fragen. Unter anderem geht es um die Abgrenzung von Kostenarten und -bestandteilen (§ 131 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB IX), insbesondere welche Kosten fach- und welche existenzsichernden Leistungen zugeschrieben werden, die Zusammensetzung von Investitionsbeträgen (§ 131 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB IX),

209 *Becker/Meeßen/Neueder et al.*, VSSR 2011, S. 349.

210 Hessisches Landessozialgericht, Urt. v. 25.02.2011 – L 7 SO 237/10 KL, Rn. 50.

211 *Boetticher*, Das neue Teilhaberecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 414; *Busse* in: *Kreitner/Luthe*, juris PraxisKommentar SGB IX, § 131 SGB IX, Rn. 5.

212 *Rombach* in: *Jahn*, § 131 SGB IX S. 3.

Fragen der Ermittlung und Zusammensetzung von Leistungspauschalen (§ 131 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB IX), Merkmale für die Bildung von Gruppen mit vergleichbarem Bedarf und deren Anzahl (§ 131 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB IX), Personalrichtwerte oder andere Methoden zur Festlegung der personellen Ausstattung (§ 131 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 SGB IX), Grundsätze und Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen sowie Inhalt und Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen (§ 131 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 SGB IX) und das Verfahren zum Abschluss von Vereinbarungen (§ 131 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 SGB IX).<sup>213</sup>

In den meisten Landesrahmenverträgen nach § 131 SGB IX ist zudem geregelt, dass eine Vertragskommission gebildet wird. Sie besteht aus den gleichen Akteuren, die auch den Landesrahmenvertrag verhandeln. Ihre Aufgabe ist die Weiterentwicklung und Auslegung des Landesrahmenvertrages. Das umfasst beispielsweise in Hamburg u.a. die Grundlagen, Kriterien und Verfahren zur Ermittlung von Vergütungen oder die Entwicklung und Weiterentwicklung von Grundlagen, Kriterien und Verfahren zur Bildung von Gruppen mit vergleichbarem Bedarf. Ihre Beschlüsse sind für alle Vertragspartner verbindlich.<sup>214</sup>

Rahmenverträgen für die Pflege nach § 75 SGB XI haben den Zweck, die gesetzlichen Vorgaben für eine zweckmäßige und wirtschaftliche Versorgung der Pflegebedürftigen, unter Einbeziehung des Sachverständes der überörtlichen Träger der Sozialhilfe umzusetzen.<sup>215</sup> Vorbild für die Regelung ist das Modell der Selbstverwaltung der gesetzlichen Krankenversicherung und da insbesondere die vertragsärztliche Versorgung (vgl. §§ 82 ff. SGB V) und das Krankenhausrecht (vgl. § 112 SGB V).<sup>216</sup>

Die Verträge regeln insbesondere den Inhalt der Pflegeleistungen, die Abgrenzung zwischen den Pflegeleistungen und den Leistungen bei Unterkunft und Verpflegung (§ 75 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SGB XI), die allgemeinen

---

213 Für weitere Details siehe *Beyerlein*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A5-2020; *Beyerlein*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A6-2020; *Beyerlein*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A7-2020; sowie *Beyerlein* 2021, Kurzgutachten zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern.

214 Landesrahmenvertrag nach § 131 Abs. 1 SGB IX für die Freie- und Hansestadt Hamburg vom 19.12.2018, § 2. Abrufbar unter <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/sozialbehoerde/rechtliche-grundlagen/infoline/lrv-sgb09-131-20181219-00-46064> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).

215 BT-Drs. 12/5262, S. 138.

216 BT-Drs. 12/5262, S. 139; *Schumann* in: *Udsching/Schütze*, SGB XI, § 75 SGB XI, Rn. 2.

Bedingungen der Pflege einschließlich der Vertragsvoraussetzungen und der Vertragserfüllung, Fragen der Kostenübernahme und Abrechnung der Entgelte (§ 75 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGB XI), Maßstäbe und Grundsätze für die personelle und sächliche Ausstattung der Pflegeeinrichtungen (§ 75 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 SGB XI), die Überprüfung der Notwendigkeit und Dauer der Pflege (§ 75 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 SGB XI), die Verfahrens- und Prüfungsgrundsätze für Wirtschaftlichkeits- und Abrechnungsprüfungen (§ 75 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 SGB XI), die Verfahrens- und Prüfungsgrundsätze für die Zahlung einer ortsüblichen Vergütung an die Beschäftigten (§ 75 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 SGB XI) und die Anforderungen an die geeigneten Nachweise bei den Vergütungsverhandlungen (§ 75 Abs. 2 S. 1 Nr. 11 SGB XI).

Kommt ein Rahmenvertrag innerhalb von sechs Monaten ganz oder teilweise nicht zustande, nachdem eine Vertragspartei schriftlich zu Vertragsverhandlungen aufgefordert hat, wird sein Inhalt auf Antrag einer Vertragspartei durch die Schiedsstelle nach § 76 festgesetzt (§ 75 Abs. 4 S. 1 SGB XI). Eine vergleichbare Regelung sieht das Recht der Eingliederungshilfe nicht vor. Dort sind Rahmenverträge nicht schiedsfähig. Die Verträge können zudem von jeder Vertragspartei mit einer Frist von einem Jahr ganz oder teilweise gekündigt werden (§ 75 Abs. 5 S. 1 SGB XI). Weiterhin ist die Vereinbarung von Empfehlungen auf Bundesebene zum Inhalt der Landesrahmenverträge vorgesehen (§ 75 Abs. 6 SGB XI).

#### e) Das Erfüllungsverhältnis

Rechtsbeziehungen entstehen auch im Verhältnis zwischen Leistungserbringern und Leistungsberechtigten. Diese haben im Wesentlichen die Gestalt von privatrechtlichen Verträgen.<sup>217</sup> Dabei haben Leistungsberechtigte innerhalb der von den Leistungsträger ausreichend zur Verfügung zu stellenden Dienste und Einrichtungen (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I) ein Wunsch- und Wahlrecht (§ 33 SGB I i.V.m. §§ 8 und 104 SGB IX bzw. § 2 Abs. 2 SGB XI), das jedoch nicht schrankenlos gilt und durch das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beschränkt wird.<sup>218</sup> In Fällen, in denen neben der Erbringung von Pflege- oder Betreuungsleistungen auch die Überlassung von Wohnraum vertraglich vereinbart werden, ist zudem

217 *Banafsche* in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Rn. 26; *Becker/Meeßen/Neueder et al.*, VSSR 2011, S. 354.

218 *Banafsche* in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Rn. 27.

das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (WVBVG) auf die Verträge anzuwenden (§ 1 Abs. 1 S. 1 WVBVG). Das WVBVG versteht sich als Verbraucherschutzgesetz.<sup>219</sup> Es begründet verschiedene Pflichten der Leistungserbringer wie Informationspflichten vor Vertragsschluss (§ 3 WVBVG) und regelt u.a. die Form und die zulässigen Inhalte des Vertrages sowie Rechtsfolgen bei Nicht- oder Schlechtleistung (§ 10 WVBVG).<sup>220</sup>

## 2. Akteurnetzwerke

Anhand der Betrachtung der Akteure und ihrer Rechtsbeziehungen im sozialrechtlichen Dreieck ist bereits erkennbar, wie sie ein Netzwerk bilden, das dazu beiträgt, die Handlungen der verschiedenen Akteure zu koordinieren, um sozialstaatliche Leistungen zu produzieren. Netzwerke können als eine hybride Steuerungsform zwischen Markt und Hierarchie eingeordnet werden. Sie haben es zum Ziel, die Leistungen verschiedener Akteure zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels zu koordinieren.<sup>221</sup> Es sind formal nicht geregelte, auf freiwilliger Basis beruhende, relativ dauerhafte Beziehungen zwischen autonomen Akteuren. Dabei müssen die Akteure innerhalb des Netzwerks nicht gleichberechtigt sein. Einzelne Akteure können eine Zentralstellung einnehmen oder es können mehrere Zentren mit Schlüsselakteuren bestehen, um die sich die anderen Akteure gruppieren.<sup>222</sup> Entsprechend ist nicht die Gleichheit oder Gleichberechtigung der Akteure konstitutiv für ein Netzwerk, sondern deren relative Autonomie.<sup>223</sup> In den Netzwerken interagieren mehrere steuerungsrelevante Akteure und verständigen sich dabei auf Normen oder Verfahren. Dabei kann es auch um die Festlegung fachlicher Standards gehen.<sup>224</sup> Der vorherrschende Governance-Mechanismus ist die Verhandlung.<sup>225</sup> In Netzwerken sind Verhandlungen jedoch stärker von kooperativer Zusammenarbeit geprägt, als auf Märkten. Sie setzen gegenseitiges Vertrauen als Wirkmechanismus voraus. Dieses Vertrauen entsteht, weil zwischen den Netzwerkakteuren nicht nur eine

---

219 BT-Drs. 16/12409, S. 11.

220 Kuhn-Zuber in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), *Stichwortkommentar Behindertenrecht*, Rn. 3; Vgl. dazu auch *Hänlein*, *Recht der Sozialen Dienste* 2018, Rn. 261 ff.

221 *Wald/Jansen* in: *Benz/Lütz/Schimank u. a.* (Hrsg.), *Handbuch Governance*, S. 96.

222 *Nullmeier* in: *Evers/Heinze/Olk* (Hrsg.), *Handbuch Soziale Dienste*, S. 289.

223 *Klenk/Nullmeier*, *Public Governance als Reformstrategie*, 2. Aufl. 2004, S. 33.

224 *Bode* in: *Benz/Lütz/Schimank u. a.* (Hrsg.), *Handbuch Governance*, S. 404.

225 *Wald/Jansen* in: *Benz/Lütz/Schimank u. a.* (Hrsg.), *Handbuch Governance*, S. 93.

ökonomische Tauschbeziehung besteht, sondern auch andere Arten von Beziehungen. Auch beeinflussen Erfahrungen aus vergangenen Transaktionen das Vertrauen der Netzwerkakteure untereinander.<sup>226</sup> Scharpf unterscheidet vor dem Hintergrund spieltheoretischer Überlegungen zwischen schwachem und starkem Vertrauen, das die Interaktion der Netzwerkakteure unterschiedlich beeinflussen kann. *Schwaches Vertrauen* beinhaltet im Wesentlichen die Erwartung, dass die vom anderen Akteur mitgeteilten Informationen über seine Optionen und Präferenzen bei der Verhandlung wahrheitsgemäß und nicht absichtlich irreführend sind und dass Akteure explizit eingegangenen Verpflichtungen nachkommen. Starkes Vertrauen beinhaltet darüber hinaus die Erwartung, dass der andere Akteur Strategieoptionen vermeidet, die für ihn selbst attraktiv wären, wenn sie die Interessen des anderen Akteurs ernsthaft verletzen würden. Es bedeutet zudem, dass die Akteure sich bei Bedarf gegenseitig helfen würden, auch wenn das mit erheblichen Kosten verbunden wäre.<sup>227</sup> Als wichtiger Koordinierungsmechanismus innerhalb der beschriebenen Konfiguration werden Verhandlungen nachfolgend beschrieben.

### 3. Verhandlungen

Ziel von Verhandlungen im sozialen Leistungserbringungsrecht ist es, dass die beteiligten Akteure eine lösungsorientierte Entscheidung im Konsens herbeiführen. Die geschlossenen Verträge sollen es schaffen, Leistung und Gegenleistung in ein angemessenes Verhältnis zu setzen.<sup>228</sup> Auch für Verhandlungen zwischen den Netzwerkakteuren Leistungsträger und Leistungserbringer gibt es einen Rahmen, der das Verfahren festlegt und das Funktionieren des Mechanismus sicherstellen soll. Dafür regelt § 126 Abs. 1 SGB IX für die Eingliederungshilfe, dass Aufforderungen zu Verhandlungen schriftlich zu erfolgen haben, ggf. Verhandlungsgegenstände zu benennen sind und dass auf Verlangen einer Partei geeignete Nachweise zu den Verhandlungsgegenständen vorzulegen sind. § 85 SGB XI enthält für die Pflege wie bereits beschrieben noch dichtere Vorgaben. Diese gesetzlichen Regelungen zu Ablauf und Inhalt der Verhandlungen werden teilweise durch rahmenvertragliche Regelungen konkretisiert, die die Parteien auf Landes-

226 Wald/Jansen in: Benz/Lütz/Schimank u. a. (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 98.

227 Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 234.

228 Becker/Meeßen/Neueder et al., VSSR 2012, S. 113–114.

ebene geschlossen haben. Grundlage für die Eingliederungshilfe ist § 131 Abs. 1 Nr. 7 SGB IX. Grundlage in der Pflege ist § 75 Abs. 2 S. 1 Nr. 11 SGB XI

Betrachtet man die koordinierenden Verhandlungen in Eingliederungshilfe und Pflege theoretisch, kann man sie am ehesten dem Modell des distributivem Bargaining in einem Zwangsverhandlungssystem zuordnen. Dabei haben beide Parteien ein Veto bezüglich von der anderen Seite vorgeschlagener Projekte, weil die Projekte von den Beiträgen beider Parteien abhängig sind, was im Wesentlichen das korporatistische Arrangement in Eingliederungshilfe und Pflege beschreibt. Die Parteien sind in Verhandlungen also gezwungen, sich in einer „Zone gemeinsamer Attraktivität“ zu treffen, die beiden gleichermaßen Vorteile bietet.<sup>229</sup>

Ein ähnliches Setting beschreibt Mansbridge mit kooperativen Gegenspielerverhandlungen. Diese charakterisiert, dass die Verhandlungspartner anerkennen, dass sie unterschiedliche Interessen haben und auch bereit sind, Kompromisse zu finden. Sie gehen gleichzeitig davon aus, dass alle Parteien in erster Linie ihre eigenen Interessen im Blick haben. Sie haben keine böswilligen Absichten, sind aber auch nicht altruistisch veranlagt. Sie begegnen einander mit einem gewissen Maß an Misstrauen und jeder erwartet von der anderen Seite, dass sie sich strategisch für ihre eigenen Interessen einsetzt. Gleichzeitig wird erwartet, dass vorhandene Machtgefälle würdevoll eingesetzt werden, dass alle Parteien das Gesetz einhalten und dass alle gemeinsamen Vereinbarungen eingehalten werden.<sup>230</sup> In der rechtswissenschaftlichen Literatur kommen Becker, Meeßen, Neueder et al. zu ähnlichen Ergebnissen. Sie folgern, dass mit den Verhandlungen das Ziel verbunden ist, dass die ausgehandelten Ergebnisse von allen Beteiligten akzeptiert werden. Die Kooperationspartner erreichen das durch eine lösungsorientierte Entscheidungsfindung im Konsens unter gleichmäßiger Berücksichtigung auch gegensätzlicher Interessen und die Achtung ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit.<sup>231</sup>

Die Verhandlungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern finden jedoch nicht im luftleeren Raum statt. Zur Handlungskoordination

---

229 Vgl. *Scharpf*, Interaktionsformen 2000, S. 214–215. Darauf wird ausführlich in Kapitel J.IV. eingegangen.

230 *Raiffa/Richardson/Metcalf*, Negotiation analysis 2007, S. 94; *Mansbridge* in: *Bächtiger/Shikano/Linhart* (Hrsg.), Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie, S. 24.

231 *Becker/Meeßen/Neueder et al.*, VSSR 2012, S. 113–114; ähnlich auch aus den Politikwissenschaften *Klenk/Nullmeier*, Public Governance als Reformstrategie, 2. Aufl. 2004, S. 34–35.

werden die Verhandlungen zwischen den Akteuren in ein Setting mit Wettbewerbselementen gesetzt, das man als Quasimarkt einordnen kann. Die Besonderheit dieses Settings ist es, dass der Staat durch Veränderungen an den institutionellen Rahmenbedingungen die Balance der Verhandlungsmacht zugunsten der einen oder anderen Seite verschieben kann.<sup>232</sup> Der Steuerungsmechanismus Verhandlung wird darin beeinflusst von dem Mechanismus Wettbewerb.

#### 4. (Quasi-)Markt

Zuvor wurde bereits beschrieben, dass das sozialstaatliche Setting von Eingliederungshilfe und Pflege seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts mit marktwirtschaftlichen Elementen versehen wurde. Zentrale Merkmale der Reformen unter dem Leitbild des New Public Management waren Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung. In der Eingliederungshilfe machte sich das vor allem durch die Einführung prospektiv zu vereinbarenden Entgelte bemerkbar, was auch ein wesentliches Merkmal des Leistungserbringungsrechtes der sozialen Pflegeversicherung ist. Die so geschaffenen Strukturen werden in der Literatur auch als "Pflegetmarkt" bezeichnet.<sup>233</sup>

Die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen durch nicht-staatliche Akteure und die Steuerung dieses Ensembles über marktähnliche Strukturen wird im englischen Sprachraum unter dem Begriff „Quasi-Märkte“ diskutiert. Der Begriff wurde von Le Grand geprägt.<sup>234</sup> Bei Quasimärkten handelt es sich einerseits um Märkte, weil soziale Dienstleistungen nicht von staatlichen Stellen, sondern von wettbewerbsfähigen, unabhängigen Anbietern angeboten werden. Sie unterscheiden sich jedoch in wesentlichen Punkten von konventionellen Märkten. Auf der Angebotsseite herrscht Wettbewerb zwischen produzierenden Unternehmen oder Dienstleistungsanbietern. Hier konkurrieren unabhängige Institutionen wie Pflegedienste und -einrichtungen um Kund:innen. Diese Institutionen sind jedoch nicht zwangsläufig auf Maximierung ihrer Gewinne ausgerichtet und auch nicht

232 Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 329. Siehe dazu auch die Ausführungen Kapitel C.IV.6.

233 BT-Drs. 18/10510, S. 117, Butterwegge, Krise und Zukunft des Sozialstaates 2018, S. 149.

234 Die folgende Darstellung bezieht sich auf LeGrand in: LeGrand (Hrsg.), Quasi-markets and social policy, S. 10.

notwendigerweise in Privatbesitz. Die genauen Ziele der gemeinnützigen Unternehmen und ihre Eigentümerstruktur sind im Gegensatz zu konventionellen Marktteilnehmern eher unklar.<sup>235</sup>

Auf der Nachfrageseite eines Quasi-Markts wird die Kaufkraft der Verbraucher:innen oft nicht in Geld ausgedrückt. Ihre Kaufkraft hat die Gestalt von zweckgebundenen Budgets oder „Gutscheinen“<sup>236</sup>, die auf den Kauf einer bestimmten Dienstleistung beschränkt sind, die den Benutzer:innen zugewiesen wird. Zuvor wurden bereits die Regelungen zu öffentlich-rechtlichen Zahlungsansprüchen der Leistungserbringer gegen Pflegekassen und Träger der Eingliederungshilfe aus § 123 Abs. 6 SGB IX und § 87a Abs. 3 SGB XI dargestellt. Die Normen regeln eine direkte Zahlung staatlicher Leistungsanbieter an Leistungserbringer von zuvor vereinbarten Pauschalbeträgen unter Ausklammerung der Leistungsberechtigten. Auch denkbar ist, dass die Kaufkraft der Leistungsberechtigten in einer einzigen staatlichen Einkaufsagentur zentralisiert ist. In den meisten Fällen sind es auch nicht die Konsumierenden, die eine Kaufentscheidung treffen, sondern diese Entscheidungen werden an Dritte delegiert.<sup>237</sup>

Damit ein solches Marktkonstrukt funktioniert, müssen von staatlicher Seite verschiedene Voraussetzungen geschaffen werden. Das beginnt mit der Zulassung von Akteuren zum Markt. Diese steht nach der gesetzlichen Konzeption allen Anbietern offen, die die Leistung entsprechend der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbringen können und die zudem geeignet und leistungsfähig sind (§ 124 Abs. 1 S. 2 SGB IX; § 72 Abs. 3 S. 1 SGB XI). Das BSG sieht darin ein System, in dem alle Wirtschaftsteilnehmer, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, ohne weitere Selektivität zur Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe berechtigt sind und damit um ein einfaches Zulassungssystem, das allen Anbietern einen gleichberechtigten Zugang zur Leistungserbringung gewährt. Damit einhergeht, dass Leistungen (im Fall dieses Urteils Leistungen der Eingliederungshilfe) nicht durch öffentliche Aufträge oder Konzessionen nach vergaberechtlichen Grundsätzen beschafft werden dürfen.<sup>238</sup> Das würde bestimmte Akteure vom Markt ausschließen. Die Fähigkeit, am Markt teilzunehmen muss dennoch geprüft und überwacht werden. Es gibt vielfältige Qualitätsvorgaben auf Sozial- Ordnungs- und vertragsrechtlicher

---

235 *LeGrand* in: *LeGrand* (Hrsg.), Quasi-markets and social policy, S. 10.

236 Wie Weiterbildungsgutscheinen in der Arbeitsförderung.

237 *LeGrand* in: *LeGrand* (Hrsg.), Quasi-markets and social policy, S. 10.

238 BSG, Urt. v. 17.05.2023 – B 8 SO 12/22 R, Rn. 18.

Basis. Zu nennen sind hier z.B. Regelungen zur Erstellung von Expertenstandards, die den allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse konkretisieren.<sup>239</sup> Auch daran zeigt sich, dass das Ziel, Effizienzgewinne zu erreichen in der Regel nur über hohe Administrations- und Überwachungskosten zu erreichen ist.<sup>240</sup>

Damit Konsument:innen an den Märkten teilnehmen können, muss ihnen der Zugang materiell möglich sein, ihnen müssen alle nötigen Informationen über Angebotsstrukturen zur Verfügung stehen und sie müssen fähig sein, die richtigen Entscheidungen für ihre soziale Sicherung zu treffen.<sup>241</sup> Damit das möglich ist, werden Rechtsansprüche<sup>242</sup> geschaffen, die einen Marktzugang schaffen. Die Verträge zwischen Leistungsberechtigten und Leistungserbringern in Eingliederungshilfe und Pflege unterliegen zudem nicht gänzlich der Vertragsfreiheit und sind in vielen Fällen durch das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz vorgezeichnet, das Vereinbarungen zu Ungunsten der Leistungsberechtigten verhindern soll und damit eine verbraucherschützende Wirkung hat. Auch finden sich im Recht der Eingliederungshilfe und der Pflege verschiedene Regelungen, die Leistungserbringer zur Transparenz über ihre Angebote verpflichten oder die eine Bewertung der Angebote durch externe Stellen vorsehen. Die Leistungsträger haben gegenüber den (potentiell) Leistungsberechtigten umfangreiche Beratungspflichten (§§ 14 SGB I, 25 Abs.1 Nr.3 SGB IX, 106 SGB IX, 7 SGB XI, 7a SGB XI). Verstärkter Fokus wird in letzter Zeit auch auf Beratungsangebote für Leistungsberechtigte gelegt, die teilweise unabhängig von Leistungsträgern und Leistungserbringern erfolgen sollen, wie die ergänzende, unabhängige Teilhabeberatung (EUTB) nach § 32 SGB IX.

Auch geht mit der Schaffung von Marktsystemen die Notwendigkeit einher, Anreizstrukturen für Leistungsanbieter zu schaffen. Die können, wenn sie falsch gesetzt sind, dazu führen, dass Anbieter gewisse Gruppen von Leistungsberechtigten bevorzugt versorgen, andere nicht aufneh-

239 Die Erstellung von Expertenstandards in der sozialen Pflegeversicherung war seit 2008 der gemeinsamen Selbstverwaltung zugewiesen, davon ist der Gesetzgeber jedoch mit dem Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz (Gesetz vom 19.06.2023 – BGBl. I 2023, Nr.155 vom 23.06.2023) abgerückt, da sich das Verfahren als zu schwerfällig erwiesen habe. Seit Einführung der entsprechenden gesetzlichen Grundlage wurde kein einziger Standard im Auftrag der Pflege-Selbstverwaltung verbindlich eingeführt. Die Bundesregierung spricht den Standards aber nach wie vor große praktische Bedeutung zu, vgl. BT-Drs. 20/6544, S. 76.

240 Cremer/Fritz/Goldschmidt, ZfP 2018, S. 346.

241 Blank, WSI 2011, S. 13.

242 Siehe dazu die Ausführungen zum Grundverhältnis im sozialrechtlichen Dreieck.

men.<sup>243</sup> Darum verpflichtet beispielsweise § 123 Abs. 4 S. 2 SGB IX Leistungserbringer der Eingliederungshilfe, die eine schriftliche Vereinbarung mit dem zuständigen Leistungsträger geschlossen haben, Leistungsberechtigte im Rahmen des vereinbarten Leistungsangebotes aufzunehmen.

Ein wesentlicher Aspekt von Märkten ist das Konkurrenzprinzip, das mit Wettbewerb einhergeht. Dieser Wettbewerb muss auf Quasimärkten jedoch künstlich geschaffen werden. In Eingliederungshilfe und Pflege wurden dazu Vergleiche zur Ermittlung einer wirtschaftlichen Vergütung von Leistungserbringern gesetzlich normiert. Auf dieses Steuerungsmodell soll nachfolgend eingegangen werden.

## 5. Wettbewerb am Beispiel der Regelungen zum „Externen Vergleich“

Welcher Steuerungsbedarf zur Konstruktion eines Marktsystems für soziale Dienstleistungen besteht und welche Probleme damit einher gehen können, zeigt sich deutlich an Regelungen, die es zum Ziel haben, angemessene Marktpreise zu ermitteln. Diese Verfahren des sog. externen Vergleichs kommen sowohl in der Pflege als auch in der Eingliederungshilfe zur Anwendung und wurde erst durch wiederholte Konkretisierungen der Rechtsprechung, aber auch durch Schiedsstellen praxistauglich.

### a) Pflege

Die Regelungen zur Vergütung stationärer Pflegeleistungen des SGB XI umfassten in § 84 Abs. 2 S. 1 in der ursprünglichen Fassung vom 26.5.1994<sup>244</sup> die Festlegung, dass Pflegesätze leistungsgerecht sein müssen. Die Bundesregierung erläuterte in der Begründung des Gesetzentwurfs, dass darin für die Pflegeversicherung eine klare Absage an jegliche Form der Kosten-erstattung, wie sie bislang im Bundessozialhilfegesetz für die Pflegeheime vorgesehen war, liege.<sup>245</sup> Wie genau eine leistungsgerechte Vergütung zu ermitteln ist, war jedoch unklar. Das führte zu einem Urteil des BSG, in dem klargestellt wurde, dass eine leistungsgerechte Vergütung von Pflegeleistungen in erster Linie über den jeweiligen Marktpreis zu ermitteln sei.

---

243 Vgl. *Cremer/Fritz/Goldschmidt*, ZfP 2018, S. 345.

244 Eingeführt durch Gesetz vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014.

245 BT-Drs. 12/5262, S. 144.

Dazu müssten die Pflegekassen Angebot und Vergütung der Leistungen anderer Leistungserbringer zum Vergleich heranziehen. Das Verfahren wurde unter Rückgriff auf Rechtsprechung des BVerwG<sup>246</sup> als externer Vergleich bezeichnet.<sup>247</sup> Das Urteil des BSG sah sich jedoch unter anderem der Kritik ausgesetzt, dass idealtypische Märkte, wie sie beschrieben und zur Grundlage der Entscheidung gemacht wurden, in der sozialen Pflegeversicherung nicht existieren, sondern dass funktionierende Pflegemärkte nicht bestünden und es sich hier um eine „Marktsimulation“ (oder eben die bereits beschriebenen Quasi-Märkte) handle.<sup>248</sup> Mit dem Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung vom 28.05.2008<sup>249</sup> wurde in § 84 SGB XI folgende Regelung ergänzt:

*"Bei der Bemessung der Pflegesätze einer Pflegeeinrichtung können die Pflegesätze derjenigen Pflegeeinrichtungen, die nach Art und Größe sowie hinsichtlich der in Absatz 5 genannten Leistungs- und Qualitätsmerkmale im Wesentlichen gleichartig sind, angemessen berücksichtigt werden."*

Die Bundesregierung wollte damit eine Einschränkung der Rechtsprechung des BSG bewirken, indem nur Pflegesätze gleichartiger Einrichtungen zum Vergleich herangezogen werden sollten.<sup>250</sup> Mit Urteilen vom 29.01.2009 für die stationäre Pflege<sup>251</sup> und vom 17.12.2009 für die ambulante Pflege<sup>252</sup> vollzog das BSG infolgedessen eine Abkehr vom reinen Marktprinzip hin zu einem mehrstufigen Verfahren der Angemessenheitsprüfung, nach dem Entgelte dann leistungsgerecht sind, wenn

1. die voraussichtlichen Gestehungskosten der Einrichtung nachvollziehbar und plausibel dargelegt werden und sie
2. in einer angemessenen und nachprüfbaren Relation zu den Sätzen anderer Einrichtungen für vergleichbare Leistungen stehen.

Mit Blick auf die Intention des Gesetzgebers, durch ein marktähnliches System der Leistungserbringung mit Gewinnmöglichkeiten aber auch Verlust-

246 BVerwG, Urt. v. 1.12.1998 – 5 C 17/97.

247 Vgl. BSG, Urt. v. 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R.

248 Zur Kritik der Rechtsprechung in der Literatur siehe BSG, Urt. v. 29.01.2009 – B 3 P 7/08 R, Rn. 17; sowie Hänlein, Externer Vergleich und ortsübliche Vergütung in der stationären Pflege 2010, S. 17. m.w.N.

249 Gesetz v. 28.05.2008, BGBl I 2008, S. 874.

250 BT-Drs. 16/7439, S. 71.

251 BSG, Urt. v. 29.01.2009 – B 3 P 7/08 R.

252 BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R.

risiko Kostensenkungen zu bewirken<sup>253</sup> stellt das BSG fest, dass ausschließlich auf Gestehungskosten gestützte Vergütungsansprüche im Leistungserbringungsrecht der Pflegeversicherung keine Grundlage fänden, diese aber gleichwohl nicht außer Acht bleiben dürften.<sup>254</sup> Geltend gemachte Entgelte seien dann nicht angemessen, wenn Kostenansätze und erwartete Kostensteigerungen nicht plausibel erklärt werden können oder wenn die begehrten Sätze im Verhältnis zu anderen Pflegediensten unangemessen sind.<sup>255</sup> Die Einhaltung der Tarifbindung und die Zahlung ortsüblicher Gehälter seien jedoch stets als wirtschaftlich angemessen zu werten.<sup>256</sup> Mit einer Entscheidung vom 16. Mai 2013<sup>257</sup> urteilte das BSG einschränkend, dass eine Grenze allerdings dort zu ziehen sei, wo im Einzelfall die Höhe der vereinbarten Lohn- und Gehaltssteigerungen die von anderen Einrichtungsträgern gezahlten Arbeitsentgelte deutlich übersteige und es hierfür am Markt keine sachlichen Gründe gebe. Es gebe keinen "Freibrief", auf Kosten der Versicherungsträger und der Versicherten jedwede Gehaltserhöhung zu vereinbaren, auch wenn dies auf Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung beruhe.<sup>258</sup>

Der Gesetzgeber konkretisierte in der Folge, dass die Bezahlung tarifvertraglich vereinbarter Vergütungen sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen von den Pflegekassen nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden kann. Diese Konkretisierung wurde durch den Bundestagsausschuss für Gesundheit eingefügt, der den Anspruch hatte, über die soeben dargestellte Rechtsprechung des BSG hinauszugehen. Pflegeeinrichtungen sollten mit der Regelung Anreize gegeben werden, ihre Mitarbeiter:innen entsprechend zu entlohnen.<sup>259</sup> Korrespondierend damit wurde in § 84 Abs. 7 SGB XI die Verpflichtung der Leistungserbringer normiert, die tatsächliche Zahlung entsprechender Löhne auf Verlangen nachzuweisen. Damit im Zusammenhang standen auch Änderungen in § 84 Abs. 2 SGB XI, die unterstrichen, dass Leistungserbringern eine angemessene Vergütung ihres Unternehmerrisikos zusteht. Der Ausschuss für Gesundheit, vom dem auch diese Änderung des Regierungsentwurfs stammt, schreibt dazu:

---

253 BT-Drs. 12/5262, S. 144.

254 BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 49.

255 BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 50; Vgl. auch *Beyerlein*, RP-Reha 2018, S. 14.

256 BSG, Urt. v. 29.01.2009 – B 3 P 7/08 R, Rn. 28.

257 BSG, Urt. v. 16.05.2013 – B 3 P 2/12 R.

258 BSG, Urt. v. 16.05.2013 – B 3 P 2/12 R, 22.

259 BT-Drs. 18/2909, S. 44.

*„Grundsätzlich ist es deshalb von den Vertragspartnern hinzunehmen, wenn die Schiedsstelle im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums nach ihrem Ermessen in vertretbarer Weise mit der Festsetzung der Pflegevergütung zugleich die Grundlage für die Realisierung von Gewinnaussichten setzt. Dies kann beispielsweise über einen festen umsatzbezogenen Prozentsatz geschehen oder auch – wie im vom Bundessozialgericht entschiedenen Fall – über die Auslastungsquote gesteuert werden. Dabei gilt dies für alle Pflegemarktteilnehmer, unabhängig ob sie in freigemeinnütziger, privater oder öffentlicher Trägerschaft sind.*

*Es wird mit der ausdrücklichen Aufnahme in § 84 Absatz 2 Satz 4 und § 89 Absatz 1 Satz 3 in diesem Zusammenhang gesetzlich klargestellt, dass dem Einrichtungsbetreiber eine Gewinnchance zusteht und seine unternehmerischen Risiken berücksichtigt werden sollen.“<sup>260</sup>*

In der Entscheidungspraxis einiger Schiedsstellen hatte sich etabliert, durch einen Zuschlag zu den Gestehungskosten in Höhe von 4% eine Konkretisierung der im Gesetz genannten Vergütung des Unternehmerrisikos zu schaffen.<sup>261</sup> Orientierung dafür gab die Regelung in § 44 Abs.1 SGB I, wonach sozialrechtliche Ansprüche auf Geldleistungen nach Ablauf eines Kalendermonats nach dem Eintritt ihrer Fälligkeit bis zum Ablauf des Kalendermonats vor der Zahlung mit 4% zu verzinsen sind. Die Regelung geht davon aus, dass Leistungsberechtigten bei der verspäteten Zahlung von Sozialleistungen Kosten durch Kreditaufnahme o.ä. entstehen, die so kompensiert werden können.<sup>262</sup> Dieser Spruchpraxis hat der 3. Senat des BSG mit seiner Entscheidung vom 26.09.2019 jedoch eine Absage erteilt. Die Gewährung eines pauschalen Gewinnzuschlags wurde als rechtswidrig beurteilt<sup>263</sup> und hohe Anforderungen an die Amtsermittlung der Schiedsstelle aufgestellt. Die Schiedsstelle müsse sich von der Plausibilität und der Nachvollziehbarkeit der prospektiv dargelegten Kostenkalkulation ein eigenes Bild machen und mindestens die wesentlichen Eckpunkte der Kostenstruktur der Einrichtung einer wertenden Betrachtung im Hinblick auf Gewinnmöglichkeiten unterziehen.<sup>264</sup> Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung vom 11.07.2021<sup>265</sup> wurde mit einem

260 BT-Drs. 18/10510, S. 117.

261 Dazu *Udsching*, jurisPR-SozR 2020, S. 3.

262 *Groth* in: Schlegel/Voelzke, § 44 SGB I, Rn. 12.

263 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 37.

264 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 29.

265 Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung v. 11.07.2021, BGBl I 2021, S. 2754.

neu eingefügten § 82c SGB XI erneut eine Konkretisierung vorgenommen, wann Personalaufwendungen als wirtschaftlich zu betrachten sind. In § 84 Abs. 7 SGB XI wurde eine Verpflichtung eingeführt, tarifliche Bezahlung nachzuweisen. Intention des Gesetzgebers ist nach wie vor eine Verbesserung der Entlohnung von Pflegekräften.<sup>266</sup>

Die Anforderungen an die Amtsermittlung der Schiedsstelle wurden mit Urteil vom 19.4.2023 wieder etwas relativiert. Kann sich die Schiedsstelle auf der Grundlage der ihr vorliegenden Unterlagen eine hinreichende Überzeugung von der Leistungsgerechtigkeit und Angemessenheit der von ihr festgesetzten Pflegesätze und Entgelte verschaffen, verletze sie mit dem Verzicht auf weitere Ermittlungen ihre Amtsermittlungspflichten nicht, wenn sie an dem ihr unterbreiteten Sachstand weder selbst Zweifel haben muss noch darauf substantiiert hingewiesen worden ist.<sup>267</sup> Das BSG entschied in dem Zuge auch, dass bei der Beurteilung der Angemessenheit der Entgelte für Unterkunft und Verpflegung einer Pflegeeinrichtung grundsätzlich dieselben Maßstäbe wie bei der Leistungsgerechtigkeit der Pflegesätze gelten,<sup>268</sup> so dass auch bei deren Festsetzung eine angemessene Vergütung des Unternehmerrisikos zu berücksichtigen ist.<sup>269</sup>

## b) Eingliederungshilfe

Mit der Herauslösung der Eingliederungshilfe aus der Sozialhilfe und der Verortung im SGB IX Teil 2 durch das Bundesteilhabegesetz<sup>270</sup> wurde in Ergänzung zu den bisherigen Regelungen in § 75 ff. SGB XII normiert, wann Leistungserbringer geeignet sind. Das sind Leistungserbringer, die unter Sicherstellung der Grundsätze des § 104 SGB IX (Leistungen nach der Besonderheit des Einzelfalles) die Leistungen wirtschaftlich und sparsam erbringen können (§ 124 Abs. 1 S. 2 SGB IX). Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Angemessenheit der Vergütung wurde auf das von der Rechtsprechung für die soziale Pflegeversicherung entwickelte zweistufige

---

266 BT-Drs. 19/30560, S. 68.

267 BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 6/22 R, Rn. 31.

268 BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 6/22 R, Rn. 14.

269 *Walther*, GesR 2023, S. 762.

270 Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016, BGBl. I, S. 3234.

Verfahren mit internem und externem Vergleich zurückgegriffen.<sup>271</sup> Die Regelung in § 124 Abs. 1 S. 3-6 SGB IX i.d.F.v. 16.06.2021 lautet:

*„Die durch den Leistungserbringer geforderte Vergütung ist wirtschaftlich angemessen, wenn sie im Vergleich mit der Vergütung vergleichbarer Leistungserbringer im unteren Drittel liegt (externer Vergleich). Liegt die geforderte Vergütung oberhalb des unteren Drittels, kann sie wirtschaftlich angemessen sein, sofern sie nachvollziehbar auf einem höheren Aufwand des Leistungserbringers beruht und wirtschaftlicher Betriebsführung entspricht. In den externen Vergleich sind die im Einzugsbereich tätigen Leistungserbringer einzubeziehen. Die Bezahlung tariflich vereinbarter Vergütungen sowie entsprechender Vergütungen nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen kann dabei nicht als unwirtschaftlich abgelehnt werden, soweit die Vergütung aus diesem Grunde oberhalb des unteren Drittels liegt.“*

An der zitierten Regelung zeigt sich, dass sich der Gesetzgeber auch in der Eingliederungshilfe für eine sozialrechtliche Privilegierung der Tarifbindung<sup>272</sup> entschieden hat. Auch in dieser Hinsicht orientiert er sich an den Regelungen des SGB XI.<sup>273</sup> Die Möglichkeit, kalkulatorische Gewinnmargen zu vereinbaren, ist auch in der Eingliederungshilfe unter gewissen Voraussetzungen gegeben. Der 8. Senat des BSG urteilte so in einem der Eingliederungshilfe zuzuordnenden Fall (jedoch noch unter Geltung des SGB XII). Die Schiedsstelle darf demnach nicht davon ausgehen, dass in der vereinbarten Vergütung in jedem Fall Gewinnchancen enthalten sind. Sie muss sich im Einzelfall davon überzeugen, woraus sich solche Möglichkeiten ergeben können und dazu ggf. einen Vergleich mit den Vergütungen anderer Einrichtungen heranziehen.<sup>274</sup>

## 6. Hierarchie

Netzwerke können — wie bereits erwähnt — als eine hybride Governance-Form auf einem Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie betrachtet werden.<sup>275</sup> Die Ausführungen zu den steuernden Eingriffen in die Quasi-

271 BT-Drs. 18/9522, S. 295.

272 Vgl. dazu Hlava, SR 2021.

273 BT-Drs. 18/10523, S. 62.

274 BSG, Urt. v. 8.12.2022 – B 8 SO 8/20 R, Rn. 23.

275 Wald/Jansen in: Benz/Lütz/Schimank u. a. (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 96.

märkte von Eingliederungshilfe und Pflege durch Regelungen zum externen Vergleich zeigen, dass hierarchische Steuerung in beiden Bereichen ein wesentliches Element der Governance-Konfiguration ist. Hierarchie kann verstanden werden als "formal geregeltes System der Über und Unterordnung mit der Möglichkeit, Akteure auf untergeordneten Stellen im Positionsgefüge Weisungen zu geben".<sup>276</sup>

Die Möglichkeit, anderen Akteuren innerhalb des Netzwerks Weisungen zu geben, ist gesetzlich für Leistungsträger und nach Landesrecht bestimmte Aufsichtsbehörden (Heimaufsicht) vorgesehen, andererseits sind Leistungserbringer auch direkt von gesetzlichen Regelungen betroffen. Die hierarchischen Regelungen haben unterschiedliche Intensität und betreffen unterschiedliche Bereiche. In die Governanceform Markt greifen insbesondere solche Regelungen ein, die für Leistungsberechtigte Markttransparenz schaffen sollen. Dabei ist an die Pflicht zur Veröffentlichung von Prüfberichten (z.B. § 17 HGBP) zu denken oder daran, dass Vereinbarungen über die Leistungserbringung Leistungsberechtigten in einer wahrnehmbaren Form zugänglich zu machen sind (§ 123 Abs. 2 S. 4 SGB IX). Als hierarchischer Eingriff in den Markt kann auch die Aufnahmeverpflichtung in § 123 Abs. 4 SGB IX betrachtet werden. So soll „Creamskimming-Effekten“ von Quasimärkten entgegengewirkt werden, die sonst dazu führen würden, dass Leistungserbringer nur mit für sie lukrativen, wenig aufwändigen Leistungsberechtigten Verträge schließen und für sie teurere, dafür umso bedürftigere Nutzer ausschließen.<sup>277</sup> Auch die beschriebenen Mechanismen des externen Vergleichs gleichen unerwünschte Effekte einer Marktsteuerung mit hierarchischen Mitteln aus. Nicht die Verbraucher entscheiden, welcher Leistungsanbieter die für sie passende Kombination aus Kosten und Leistung vorhält, sondern Leistungsträger treffen anhand eines mehr oder weniger konkret geregelten formalen Systems eine Auswahl, welche Preise aufgerufen werden dürfen.

Das BSG führte in seiner Entscheidung vom 17.5.2023 aus, dass aus dem Grundrecht der Leistungserbringer auf Berufsfreiheit ein Recht auf Einhaltung der Wettbewerbsbedingungen erwächst, wenn diese dem beruflichen Interesse der Teilnehmer am Wettbewerb dienen. Das BSG geht in der Entscheidung, die sich mit der Möglichkeit der vergaberechtlichen Ausschreibungen sozialer Dienstleistungen beschäftigt, auch stark auf die hierarchische Seite des Quasimarkts ein:

---

276 Nullmeier in: Evers/Heinze/Olk (Hrsg.), Handbuch Soziale Dienste, S. 289 im Anschluss an Döhler 2007.

277 Siehe dazu Cremer/Fritz/Goldschmidt, ZfP 2018, S. 345–346.

*„Wird zur Wahrung von Gemeinwohlbelangen der einzelne Leistungserbringer weitgehenden Einschränkungen unterworfen und kommt es in einem dergestalt durchstrukturierten Markt durch hoheitliche Maßnahmen zu weitergehenden, an den Gemeinwohlbelangen nicht ausgerichteten Eingriffen in die Marktbedingungen, die zu einer Verwerfung der Konkurrenzverhältnisse führen, so besteht die Möglichkeit, dass die im System eingebundenen Leistungserbringer in ihrem Grundrecht aus Art 12 Abs 1 GG verletzt sind.“<sup>278</sup>*

Stark hierarchisch geprägt sind auch Regelungen zur Betriebsprüfung von Leistungserbringern, die dazu dienen zu prüfen, inwiefern Vorgaben nach Landesheimgesetzen eingehalten werden (z.B. § 14 HGBP) oder vertragliche und andere gesetzliche Pflichten (§ 128 SGB IX). In der Eingliederungshilfe zeigt sich an dieser Stelle auch eine Verschiebung hin zu mehr hierarchischer Steuerung. Zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität musste vor der Reform durch das BTHG nach § 75 SGB XII noch eine Prüfungsvereinbarung geschlossen werden. Das wurde zu Gunsten eines gesetzlichen Prüfrechts nach § 128 SGB IX geändert. Auf Landesebene konnte zudem noch geregelt werden, inwiefern die Prüfungen von konkreten Anlässen abhängig gemacht werden konnten. Für die Möglichkeit, anlassunabhängige Prüfungen zu schaffen, hat sich die große Mehrheit der Bundesländer in ihren Ausführungsgesetzen entschieden.<sup>279</sup>

Auch die Landesheimgesetze ermöglichen es den Heimaufsichtsbehörden, Sanktionen zu verhängen, die bis zur Untersagung des Betriebs reichen (z.B. § 19 HGBP). § 129 Abs. 1 S. 1 SGB IX ermöglicht die Kürzung der Vergütung, wenn gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen von Leistungserbringern der Eingliederungshilfe ganz oder teilweise nicht eingehalten werden. Über die Höhe der Kürzung ist jedoch Einvernehmen herzustellen (§ 129 Abs. 1 S. 2 SGB IX), was wiederum kooperativen Charakter hat. Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet auf Antrag einer Vertragspartei die Schiedsstelle (§ 129 Abs. 1 S. 3 SGB IX).

## V. Zusammenfassung und Fazit

Ziel dieses Kapitels war es, den Sozialstaat und das Schiedsverfahren als institutionellen Kontext zu beschreiben, der vorgibt, in welcher Konstellation

---

278 BSG, Urt. v. 17.05.2023 – B 8 SO 12/22 R, Rn. 29.

279 Beyerlein, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A4-2020, S. 11.

tion die in der Arbeit untersuchten Akteure zueinander stehen und miteinander interagieren. Die Darstellung geht dabei entsprechen des Ansatzes der interdisziplinären Rechtsforschung über die bloße Beschreibung von Rechtsbeziehungen im sozialrechtlichen Dreieck hinaus, sondern bezieht verschiedene Ebenen und Systeme aufeinander und ordnet die Konstellationen theoretisch ein, um ein breites Bild des institutionellen Kontexts zu zeichnen, der stark von Pfadabhängigkeiten geprägt ist und zu seinem Funktionieren auf eine ständige Nachsteuerung der Gesetzgebung und der Rechtsprechung angewiesen ist. Die wesentlichen Erkenntnisse finden sich nachfolgend zusammengefasst.

Der deutsche Sozialstaat in seiner spezifischen subsidiär-korporatistischen Ausprägung war in den hier beschriebenen Bereichen seit der Weimarer Republik von einem exklusiven Verhältnis zwischen den Wohlfahrtsverbänden als privilegierte Erbringer sozialer Dienstleistungen einerseits und dem Staat als Partner und Finanzier auf der anderen Seite geprägt. Dieses Verhältnis wurde in der Bundesrepublik insbesondere in BSHG und Jugendwohlfahrtsgesetz sowie später im allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuchs verankert. Der subsidiäre Wohlfahrtskorporatismus konnte sich als Strukturprinzip des Verhältnisses zwischen Staat und Freier Wohlfahrtspflege etablieren. In den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts begann sich dieses Arrangement jedoch zu wandeln bzw. anders zu akzentuieren. Neoliberal geprägte Reformen nach dem Leitbild des New Public-Management veränderten das Verhältnis der wohlfahrtsstaatlichen Akteure zueinander durch Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie eine ziel- und ergebnisbezogene Steuerung. Insbesondere wurde das weitgehend praktizierte Selbstkostendeckungsprinzip durch ein System prospektiver Entgelte abgelöst. Auch verloren die Wohlfahrtsverbände ihre exklusive Stellung und es traten insbesondere in der Pflege vermehrt private Anbieter sozialer Dienstleistungen neben die etablierten Leistungserbringer. Mit Reichenbachs<sup>280</sup> kann man hier von einem regulierten Wohlfahrtskorporatismus sprechen. Für eine übersichtliche Beschreibung des so entstandenen und nun vorherrschenden Status quo lässt sich der Governance-Ansatz nutzen. Die Konfiguration von Eingliederungshilfe und Pflege stellt sich hier als Netzwerk mit Elementen von Hierarchie und Markt dar.

Die in dem Feld tätigen Leistungserbringer sind zu einem großen Teil die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände Diakonie, Caritas, Deutsches Rotes Kreuz,

---

280 Reichenbachs in: Heinze/Lange/Sesselmeier (Hrsg.), Neue Governancessstrukturen in der Wohlfahrtspflege.

Arbeiterwohlfahrt, Der Paritätische und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden, jedoch kommt privaten Akteuren, die im Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. (bpa) organisiert sind, in der Pflege eine erhebliche Rolle zu. In der ambulanten Pflege haben die privaten Anbieter die freie Wohlfahrtspflege mittlerweile zahlenmäßig überholt, in der Eingliederungshilfe sind die Verbände der freien Wohlfahrtspflege nach wie vor dominant. Eine untergeordnete Rolle spielen in beiden Systemen öffentlich getragene Leistungserbringer.

Zentrale Akteure in der Pflege sind die Pflegekassen, die für Sachleistungen der Pflegeversicherung zuständig sind. Die Träger der Sozialhilfe waren vor der Entstehung der Pflegeversicherung allein für ambulante und stationäre Pflegeleistungen zuständig. In die aktuell bestehenden Netzwerke sind sie nach wie vor eingebunden, da mit ihnen Einverständnis über die Inhalte der vertraglichen Vereinbarungen im Leistungserbringungsverhältnis hergestellt werden muss. Die Träger der Eingliederungshilfe sind je nach Landesrecht Länder, Kommunalverbände, Städte oder Gemeinden. Sie nehmen seit der Reform durch das Bundesteilhabegesetz eine noch zentralere Rolle in den Netzwerken der Eingliederungshilfe ein. Ihnen wurden durch das Gesamtplanverfahren (§§ 117 ff. SGB IX) mehr Steuerungsmöglichkeiten für den Prozess der Leistungserbringung zugewiesen und sie wurden in den meisten Bundesländern mit einem Prüfrecht ausgestattet, das es ihnen erlaubt, die Wirtschaftlichkeit, Qualität und Wirksamkeit der von Netzwerkpartnern erbrachten Leistungen ohne konkreten Anlass zu prüfen (§ 128 SGB IX). Sie tragen wie auch die Pflegekassen aufgrund der gesetzlich zugewiesenen Strukturverantwortung dafür Sorge, dass die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I). Um ihrem gesetzlichen Sicherstellungsauftrag gerecht zu werden und somit die Rechtsansprüche der Sozialleistungsberechtigten erfüllen zu können, schließen die zuständigen Leistungsträger mit einer Vielzahl von Leistungserbringern Verträge, die Inhalt und Qualität sozialer Dienstleistungen regeln. Diese werden in vielen Fällen von Rahmenverträgen auf Landesebene vorgeformt, für die es wiederum Bundesempfehlungen geben soll. Deutlich wird, dass die Leistungsträger in den Governance-Netzwerken von Eingliederungshilfe und Pflege eine Zentralstellung einnehmen und z.B. mit anlassunabhängigen Wirtschaftlichkeitsprüfungen hierarchisch auf Leistungserbringer einwirken können. Um die genannten Verträge zu schließen, ist es jedoch notwendig, dass die beteiligten Akteure miteinander in Verhandlungen treten. Verhandlungen sind innerhalb der beschriebenen Konfigura-

tion der zentrale Koordinierungsmechanismus. Das gegenseitige Vertrauen der sich in einem dauerhaften Austausch befindlichen Netzwerkakteure ist dafür eine wichtige Funktionsvoraussetzung. Die Leistungsberechtigten spielen in diesen Netzwerken eine untergeordnete Rolle. Fragen ihrer Einbindung werden in Kapitel I diskutiert.

Durch die Einführung der Pflegeversicherung und die Reformen des 2. SKWPG wurden dem Anschein nach marktliche Elemente in die zuvor exklusiven subsidiär-korporatistischen Netzwerke implementiert. Jedoch wurden mit den Reformen keine Märkte, sondern Quasi-Märkte geschaffen. Diese können Effizienzgewinne in der Regel nur über hohe Administrations- und Überwachungskosten erreichen. Insbesondere die andauernden Konflikte über die künstliche Schaffung von Wettbewerb mit rechtlich vorgegebenen Vergleichsmechanismen zur Ermittlung von Marktpreisen zeigen das. Damit die geschaffenen Quasimärkte funktionieren, wurde eine Vielzahl weiterer Qualitätsvorgaben geschaffen, die insbesondere in der Pflege komplex sind. In der Eingliederungshilfe ist die Qualitätsdiskussion noch nicht ganz so weit, der Regelungsumfang dazu in Landesrahmenverträgen ist dennoch groß.<sup>281</sup> Die Konformität mit den vorgegebenen Regeln wird nicht allein durch Preismechanismen und Konkurrenz, sondern auch durch Sanktionierung von nicht-konformem Verhalten (z.B. Nichteinhaltung von Tarifvergütung oder Personalmindestmengen) hergestellt. Leistungsträger haben die dazu nötigen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten.

Das zeigt, dass durch die Schaffung von quasi-marktlichen Strukturen eine Verlagerung der Netzwerke hin zu hierarchischer Steuerung stattgefunden hat, die in den zuvor exklusiven und korporatistisch geprägten Netzwerken unter Geltung des Kostendeckungsprinzips nicht so ausgeprägt war. Die Bedeutung kooperativer Verhandlungen für die Handlungskoordination in den Netzwerken ist nach wie vor hoch. Damit ist das Ziel verbunden, dass die ausgehandelten Ergebnisse von allen Beteiligten akzeptiert werden. Die hierarchisch geprägten Wettbewerbselemente und umfangreichen Anforderungen an die Leistungen können jedoch insbesondere unter den aktuellen Rahmenbedingungen dazu führen, dass eine Einigung zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern nicht zustande kommt.

Die Konfliktlösung und Zusammenführung der durch verschiedene Einflüsse geprägten Interessen ist dann die Aufgabe der Schiedsstellen, denen sich diese Arbeit widmet. In den Schiedsstellen wurde das kooperative

---

281 Vgl. dazu *Beyerlein* 2021, Kurzgutachten zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern, S. 43 ff.

Grundprinzip des Sozialstaats aufgegriffen. Insbesondere ihre paritätische Besetzung und die gemeinsame Wahl einer neutralen vorsitzenden Person zeigen das. Probleme des Netzwerks sollen so zunächst innerhalb des Netzwerks durch die beteiligten Akteure gelöst werden, die durch die gemeinsame Lösung auch ihr gegenseitiges Vertrauen stärken können. Sie haben dabei einen weiten Entscheidungsspielraum, der nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist.<sup>282</sup> Schiedsstellen nehmen also in den beschriebenen sozialstaatlichen Settings eine wichtige Aufgabe ein. Ihre Fähigkeiten zur Konfliktlösung und Interessenzusammenführung dürften aufgrund der hierarchischen Verschiebung in den traditionellen Netzwerkstrukturen aktuell noch stärker gefordert sein. Das folgende Kapitel beschreibt Schiedsstellen darum als spezifischen institutioneller Kontext für die Handlungen der beschriebenen korporativen Akteure.

---

282 Vgl. BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 6/22 R, mit Verweis auf die ständige Rechtsprechung des dritten und weiterer Senate des BSG.



## D. Schiedsstellen in Eingliederungshilfe und Pflege als spezifischer institutioneller Kontext für Handlungen korporativer Akteure

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass sowohl Eingliederungshilfe- als auch Pflegeleistungen durch ein Netzwerk produziert werden, das von quasimarktlichen Wettbewerbselementen mit hierarchischer Steuerung durch Leistungsträger geprägt ist. Zentraler Koordinationsmechanismus der autonomen Akteure sind Verhandlungen, die vor einem Wirtschaftszeitraum stattfinden. Die prospektive Vereinbarung der Entgelte machte es nötig, einen Mechanismus zur Konfliktlösung zu schaffen, da die gegenläufigen Interessen von Leistungsträgern und Leistungserbringern dazu führen können, dass keine Einigung erzielt werden kann. Die Nichteinigung der Parteien soll jedoch nicht zu vertragslosen Zuständen führen und die sozialstaatlichen Leistungen produzierenden Netzwerke aufrecht erhalten werden. So wurde mit dem 2. SKWPG und der sozialen Pflegeversicherung Schiedsstellen in die Leistungssysteme eingeführt. Diese sollen bei Nichteinigung der Parteien über strittige Punkte entscheiden. Sie sollen zwischen den unterschiedlichen Interessen vermitteln und diese zusammenführen.<sup>283</sup> Das Schiedsverfahren ist also immer auch Anlass und Arena für eine spezifische Form der Interaktion von Akteuren. Bei ihrer Interaktion in den Schiedsstellen sind die korporatistischen Akteure bestimmten Entscheidungsregeln unterworfen,<sup>284</sup> wie noch gezeigt werden wird. Die Entstehung, Aufgabe und Arbeitsweise sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Arenen in Eingliederungshilfe und Pflege werden nachfolgend dargestellt.

### I. Entstehung und historische Wurzeln

Erste Schiedsstellenregelungen für das Sozialrecht finden sich im Abkommen zwischen den Organisationen der Ärzte und der Krankenkassen vom

---

283 BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 68.

284 *Mayntz/Scharpf* in: *Mayntz/Scharpf* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, S. 48.

23.12.1913 (Berliner Abkommen).<sup>285</sup> Ziel des Abkommens war es, Konflikte zwischen Krankenkassen und niedergelassenen Ärzten beizulegen. Die Reichsversicherungsverordnung<sup>286</sup> von 1911 sah in § 368 vor, dass Beziehungen zwischen Ärzten und Kassen durch schriftlichen Vertrag geregelt werden. Die Bezahlung anderer Ärzte konnte die Kasse, von dringenden Fällen abgesehen, ablehnen. Versicherte hatte zudem nach § 369 RVO nur die Auswahl zwischen Ärzten, die mit den Kassen Verträge geschlossen hatten.<sup>287</sup> Das führte zu Konflikten und gipfelte 1913 in der Drohung der organisierten Ärzteschaft, Patienten nur noch gegen Barzahlung zu behandeln.<sup>288</sup> Eine Eingabe sämtlicher medizinischer Fakultäten im Deutschen Reich an den Reichskanzler Theobald von Bethmann Hollweg aus dem selben Jahr beschreibt, dass es eine Forderung der Ärzteschaft war, Schiedsinstanzen einzuführen, um ihre Vergütungsforderungen gegenüber den Krankenkassen durchsetzen zu können. Diese sollten mit einem beamteten Vorsitzenden besetzt sein und der Schiedsspruch sollte beide Konfliktparteien binden. Auch die Krankenkassen sahen Schiedsstellen als geeignetes Mittel an, Entscheidungen bei Streit über die Honorierung ärztlicher Tätigkeiten zu treffen.<sup>289</sup> Das anschließend getroffene Berliner Abkommen zwischen den Organisationen der Ärzte und der Krankenkassen vom 23.12.1913 enthielt letztlich folgende Formulierung:

*„Soweit über den Abschluß neuer Verträge keine Einigung erzielt wird, unterwerfen sich die Ärzte und Kassen dem Spruch eines paritätisch besetzten Schiedsamts mit beamtetem Vorsitzenden darüber, welche Bedingungen als angemessene dem Verträge zugrunde zu legen sind.“<sup>290</sup>*

Seitdem wurden in vielen Sozialleistungsbereichen Schiedsstellen geschaffen. Die Leitnorm für die meisten dieser Einrichtungen ist § 89 SGB V.<sup>291</sup>

---

285 Becker, SGB 2003, S. 664; Siehe dazu Henning/Scheidt in: Rassow/Born (Hrsg.), Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, S. 647.

286 RGBI 1911, S. 580.

287 Vgl. dazu Stier-Somlo, Reichsversicherungsverordnung vom 19. Juli 1911 nebst dem Einführungsgesetz 1913, S. 300.

288 Henning/Scheidt in: Rassow/Born (Hrsg.), Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, S. 40.

289 Vgl. Henning/Scheidt in: Rassow/Born (Hrsg.), Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, S. 631–633.

290 Henning/Scheidt in: Rassow/Born (Hrsg.), Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, S. 649.

291 Schnapp in: Düring/Schnapp (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 5.

Die Regelung bestimmt, dass ein Schiedsamt in Fällen entscheidet, in denen eine vertragliche Einigung zwischen den Parteien nicht zustande kommt. Es ist paritätisch mit Leistungsträgern und Leistungserbringern besetzt, den Vorsitz führt eine neutrale Person und es gibt zwei weitere unparteiische Mitglieder. Das Schiedsamt entscheidet mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder. Das SGB V kennt noch eine Vielzahl weiterer Schiedsinstanzen. Nur beispielhaft genannt seien Schiedsinstanzen für Modellvorhaben nach § 63 SGB V ( § 64a Abs. 2 S. 2 SGB V), für Vergütungsverträge nach § 75 Abs. 3b SGB V und ein sektorenübergreifendes Schiedsgremium auf Landes- und Bundesebene ( § 89a Abs.1 und 2 SGB V).<sup>292</sup> Weitere Schiedsstellen gibt es im Recht der Kinder- und Jugendhilfe ( § 78g SGB VIII), der Pflegeversicherung ( § 76 SGB XI), der Sozialhilfe ( § 81 SGB XII) und der Eingliederungshilfe ( § 133 SGB IX). Diese Schiedsstellen verfügen über eine ähnliche Konstruktion.<sup>293</sup>

- Den Vorsitz führt eine von den Vertragsparteien bestimmte, neutrale Person. Ggf. gibt es weitere neutrale Mitglieder.
- Die Vertragsparteien entsenden in gleicher Zahl weisungsungebundene Mitglieder.
- Die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder entscheidet.

## II. Aufgabe und Zusammensetzung

### 1. Schiedsstelle nach § 76 SGB XI

Grundlegende organisatorische Regelungen zur Schiedsstelle der Pflegeversicherung finden sich in § 76 SGB XI. Sie wurde zusammen mit der Sozialen Pflegeversicherung zum 01.01.1995 eingeführt und ist Landesschiedsstellen für Krankenkassen und Krankenhäuser nach § 114 SGB V nachgebildet.<sup>294</sup>

Die Schiedsstelle nach § 76 SGB XI besteht aus Vertreter:innen der Pflegekassen und Pflegeeinrichtungen in gleicher Zahl sowie einem unpartei-

---

292 Für eine detaillierte Aufzählung siehe *Filges* in: Schlegel/Voelzke, § 89 SGB V Rn. 8.

293 *Becker/Meeßen/Neueder et al.*, VSSR 2012, S. 119. Einen Überblick der relevantesten Schiedseinrichtungen im Sozialrecht geben *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens.

294 *Udsching* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 832.

ischen Vorsitzenden und zwei weiteren unparteiischen Mitgliedern. Der Schiedsstelle gehört auch eine Vertretung des Verbandes der privaten Krankenversicherung e. V. sowie eine Vertretung der Träger der Sozialhilfe im Land an. Die Vertretung der Pflegekassen und deren Stellvertretung werden von den Landesverbänden der Pflegekassen, die Vertretung der Pflegeeinrichtungen und deren Stellvertretung von den Vereinigungen der Träger der Pflegedienste und Pflegeheime im Land bestellt. Die vorsitzende Person und die weiteren unparteiischen Mitglieder werden von den beteiligten Organisationen gemeinsam bestellt (§ 76 Abs. 2 S. 1 bis 4 SGB XI). Die Mitglieder der Schiedsstelle führen ihr Amt als Ehrenamt und sind an Weisungen nicht gebunden. Jedes Mitglied hat eine Stimme und die Entscheidungen werden mit der Mehrheit der Mitglieder getroffen. Ergibt sich keine Mehrheit, gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag (§ 76 Abs. 3 SGB XI). Näheres regeln die Länder per Rechtsverordnung (§ 76 Abs. 5 SGB XI). Als alternativer Konfliktlösungsmechanismus sieht § 76 Abs. 6 SGB XI seit 2008 die Anrufung einer Schiedsperson vor.<sup>295</sup>

Die Schiedsstellen nach § 76 SGB XI haben mehrere Aufgaben. Im Vordergrund steht die Festsetzung der Pflegevergütung und der Leistungs- und Qualitätsmerkmale in Pflegesatzvereinbarungen (§ 85 Abs. 5 SGB XI), aber auch Landesrahmenverträge können Gegenstand des Verfahrens sein (§ 75 Abs. 4 SGB XI). Weitere Aufgaben der Schiedsstelle als Ganzes oder nur der Vorsitzenden Mitglieder können die Festsetzung der Ausbildungsumlage (§ 82a Abs. 4 SGB XI) oder Entscheidungen bei Streitigkeiten zwischen Landesverbänden der Pflegekassen mit den Arbeitsgemeinschaften der Träger der Sozialhilfe (§ 81 Abs. 2 SGB IX) sein.<sup>296</sup>

## 2. Für die Eingliederungshilfe zuständige Schiedsstelle, insbesondere nach § 133 SGB IX

Die Schiedsstelle der Sozialhilfe wurde ab 1994 in § 94 BSHG nach Vorbild der Pflegeversicherungsschiedsstelle verankert<sup>297</sup> und durch das Gesetz

---

295 Diese Regelung wurde durch das PflWG m. W. v. 1. 7. 2008 eingeführt.

296 Kingreen in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, et al., Gesundheitsrecht, § 76 SGB XI, Rn. 5; Dazu ausführlich *Udsching* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 842.

297 *Gottlieb* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, S. 472.

zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch<sup>298</sup> ab 2005 inhaltsgleich in § 80 SGB XII überführt. Zum 01.01.2018 wurde im Zuge der Herauslösung der Eingliederungshilfe aus der Sozialhilfe mit dem Bundesteilhabegesetz die Schiedsstelle des SGB XII in § 81 verschoben und eine Schiedsstelle in § 133 SGB IX geschaffen. Wie andere Schiedseinrichtungen im Sozialrecht folgt auch ihre Struktur den Schiedsämtern nach § 89 SGB V.

Die Schiedsstellen der Eingliederungshilfe werden für jedes Land oder Teile davon gesondert gebildet (§ 133 Abs.1 SGB IX) und bestehen aus entsendeten Vertretungen der Leistungserbringer und der Träger der Eingliederungshilfe in gleicher Zahl sowie einer unparteiischen vorsitzenden Person (§ 133 Abs. 2 SGB IX). Während die Vertretungen der Leistungsträger und -erbringer von den jeweiligen Vereinigungen selbst bestellt werden und dabei im Falle der Leistungserbringer auf die Trägervielfalt zu achten ist, werden die vorsitzende Person und ihre Stellvertretung von den beteiligten Organisationen gemeinsam bestellt. Kann darüber keine Einigkeit hergestellt werden, erfolgt eine Wahl per Los, ist auch das nicht erfolgreich, bestellt die zuständige Landesbehörde auf Antrag eines der Beteiligten die Vertretung und benennt die Kandidaten für die vorsitzende Person und ihre Stellvertretung (§ 133 Abs. 3 SGB IX). Die Mitglieder der Schiedsstelle führen ihr Amt als Ehrenamt, sie sind an Weisungen nicht gebunden und jedes Mitglied hat eine Stimme. Entscheidungen werden mit der Mehrheit der Mitglieder getroffen. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme der vorsitzenden Person (§ 133 Abs. 4 SGB IX). Näheres wird auch hier durch Rechtsverordnungen auf Landesebene bestimmt (§ 133 Abs. 5 SGB IX).

Die Schiedsstellen nach § 133 SGB IX sind zuständig für Streitigkeiten über Inhalt, Umfang, Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistung (§ 126 Abs. 2 SGB IX). Dabei kann es sich um Fragen des zu betreuenden Personenkreises, der erforderlichen sächlichen und personellen Ausstattung, Art, Umfang, Ziel und Qualität der Leistung sowie der betriebsnotwendigen Anlagen handeln. Die Schiedsstellen sind weiter dafür zuständig, über Vergütungskürzungen nach festgestellter Verletzung vertraglicher Pflichten zu entscheiden, wenn sich die Vertragsparteien darüber nicht einigen können (§ 129 Abs.1 SGB IX). Schwerpunkt der Aufgaben ist in den meisten Fällen die Festsetzung einer zwischen den Vertragsparteien strittigen Vergütung.<sup>299</sup>

---

298 Gesetz vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022.

299 Grube, RP-Reha 2018, S. 10; Gleiches wird für die Schiedsstelle im SGB VIII beobachtet. Vgl. Gottlieb, ZKJ 2017, S. 269.

Schiedsverfahren der Eingliederungshilfe sind erst seit der Reform durch das BTHG und der damit verbundenen Herauslösung der Eingliederungshilfe aus der Sozialhilfe der Schiedsstelle nach § 133 SGB IX zugeordnet.<sup>300</sup> Die Regelungen für die neue Eingliederungshilfeschiedsstelle nach § 133 SGB IX und ihr Pendant für die Sozialhilfe nach § 81 SGB XII wurden jedoch mit dem BTHG im Wesentlichen inhaltsgleich von §§ 80 und 81 SGB XII in der bis 31.12.2019 gültigen Fassung übernommen.<sup>301</sup> Die Schiedsstellen der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe unterscheiden sich in ihrer aktuellen Ausprägung entsprechend nur in einem Detail. Eine Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen kann per Landesverordnung Teil der Schiedsstelle werden (§ 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX). Dieser Unterschied wird in der Literatur darauf zurückgeführt, dass Entscheidungen der Schiedsstelle Leistungsberechtigte unmittelbar betreffen, weil Leistungsvereinbarungen ihre Leistungsansprüche konkretisieren.<sup>302</sup> Was die Aufgaben der Schiedsstellen angeht, hat sich durch das BTHG eine nicht unwesentliche Änderung ergeben: Die Schiedsstelle nach § 80 SGB XII war nur für Vergütungsvereinbarungen zuständig, die Schiedsstellen nach § 81 SGB XII und § 133 SGB IX sind sowohl für Leistungs- als auch für Vergütungsvereinbarungen zuständig.<sup>303</sup>

### III. Rechtlicher Charakter der Schiedsstellen

Die Schiedsstellen der Eingliederungshilfe und der Pflege sind als eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 2 SGB X zu klassifizieren.<sup>304</sup> Genauer gesagt handelt es sich um Behörden im funktionalen Sinne, also um Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.<sup>305</sup> Als Vertrags-

---

300 Das Vertragsrecht der Eingliederungshilfe wurde bereits mit der zweiten Reformstufe des BTHG zum 1. Januar 2018 im Teil 2 des SGB IX verankert, um den Parteien in Vorbereitung auf die Übertragung des Leistungsrechts zum 1. Januar 2020 Zeit zu geben, die nötigen Vereinbarungen zu verhandeln und abzuschließen, vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 363.

301 BT-Drs. 18/9522, S. 300, 344.

302 Rosenow in: Fuchs/Ritz/Rosenow, § 133 SGB IX Rn. 41 Vgl. Dazu die Ausführungen in Kapitel I.

303 Streichsbier in: Grube/Wahrendorf/Flint, § 133 SGB IX Rn. 12.

304 Schnapp in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 19; BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 14.

305 Gottlieb in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 1020.

hilfeorgan leiten die Schiedsstellen ihre Entscheidungsbefugnis von den Vertragsparteien ab. Das heißt, der Entscheidungsspielraum der Schiedsstelle misst sich am Vereinbarungsspielraum der Vertragsparteien.<sup>306</sup> Der Schiedsspruch ist dementsprechend ein vertragsgestaltender Verwaltungsakt im Sinne des § 31 SGB X.<sup>307</sup>

Vom BSG wird die Schiedsstelle als sachnahes und unabhängiges Gremium charakterisiert, das zwischen unterschiedlichen Interessen vermitteln und diese zusammenführen kann. Es geht davon aus, dass sie vom Gesetzgeber geschaffen wurde, da sie durch die paritätische Zusammensetzung, das Mehrheitsprinzip und die fachliche Weisungsfreiheit von beiden Seiten akzeptierte Entscheidungen treffen kann. Insbesondere auch deswegen, weil es in den strittigen Fragen mehrere sachlich vertretbare Lösungen geben könne und diese stets auch Kompromisscharakter hätten.<sup>308</sup>

Im Grundsatz stimmt die sozial- und verwaltungsrechtliche Rechtsprechung zu verschiedenen Schiedsstellen darin überein, dass die Entscheidungen der Schiedsstellen Kompromisscharakter haben, darum einen gerechten Interessenausgleich herbeiführen und somit nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar sind.<sup>309</sup>

#### IV. Modus der Konfliktlösung

Wie bereits erwähnt können Schiedsstellen angerufen werden, wenn es nach einem gesetzlich festgelegten Zeitraum zu keiner Einigung zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer kommt. Das Verfahren ist in der Realität mehrstufig und umfasst auch das Bemühen, den Konflikt der Parteien ohne Schiedsspruch zu lösen.<sup>310</sup> Diese Aufgabe ist jedoch nicht gesetzlich geregelt, sondern findet sich in den jeweiligen Schiedsstellenverordnungen.<sup>311</sup> Verschiedene Landesschiedsstellenverordnungen enthalten

---

306 BSG, Urt. v. 07.10.2015 – B 8 SO 1/14 R, Rn. 12.

307 *Gottlieb* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 1078.; BT-Drs. 18/9522, S. 298.

308 BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 68.

309 *Von Laffert*, Sozialgerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen 2006, S. 24; zuletzt BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 6/22 R, Rn. 23 mit Verweis auf die ständige Rechtsprechung des dritten und weiterer Senate des BSG.

310 *Becker*, SGB 2003, S. 666. *Zeitler*, RsDE 2003, S. 25 sieht in der Schlichtung die "vornehmste" Aufgabe der Schiedsstelle.

311 *Felix*, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung 2018, S. 26.

Formulierungen wie „Der Vorsitzende soll in der mündlichen Verhandlung darauf hinwirken, dass die Parteien zu einer einvernehmlichen Lösung der strittigen Angelegenheit kommen“.<sup>312</sup>

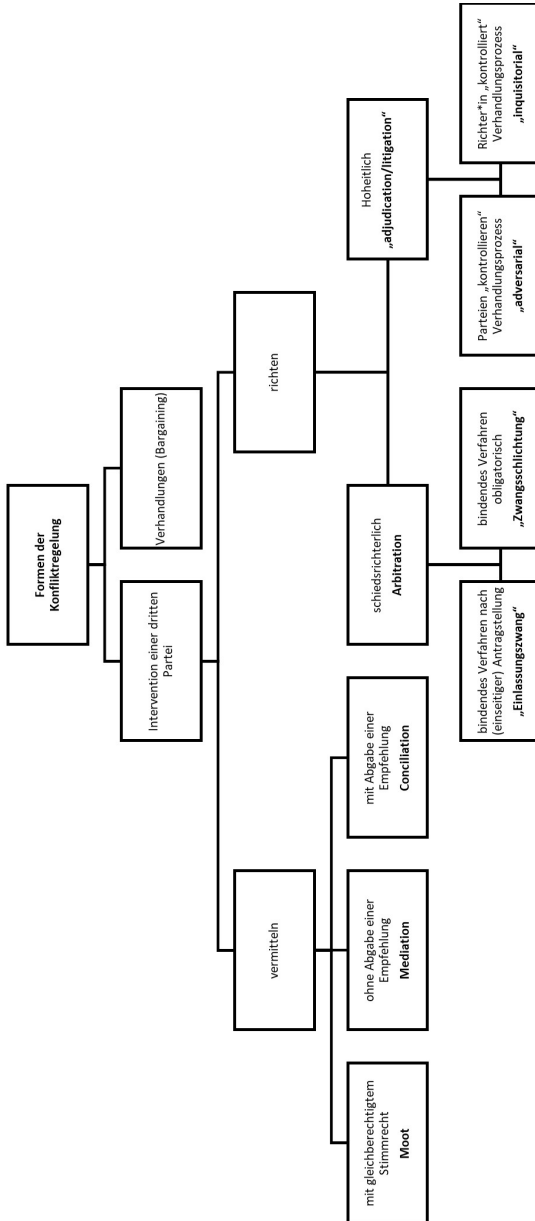
Durch die Anrufung der Schiedsstelle verlagert sich der Modus der Entscheidungsfindung bzw. die Koordination der Handlungen im Netzwerk von der Verhandlung hin zu einer Entscheidungsfindung unter Zuhilfenahme einer dritten Partei. In einem weiteren Schritt sind die Schiedsstellen dazu berechtigt, Vertragsinhalte festzusetzen. Es zeigt sich, dass die Festsetzung der Vertragsinhalte durch eine dritte Person nur dann möglich sein soll, wenn mildere Mittel ausgeschöpft sind. Eine Darstellung verschiedener Konfliktregelungsmechanismen<sup>313</sup> findet sich in Abbildung 3.

---

312 Bspw. § 10 Abs. 1 VO nach § 80 SGB XII Berlin; § 10 Abs. 1 PflegeV SchVO Berlin; § 10 Abs. 1 SGB II SchStV Bremen; § 8 Abs. 2 SGBX SchVO NRW.

313 Siehe dazu *Vaudt*, Außergerichtliche Konfliktregelung unter Rechtsunsicherheit 2001, S. 59.

Abbildung 3: Formen der Konfliktregelung nach Vaudt.<sup>314</sup>



314 Vaudt, Außergerichtliche Konfliktregelung unter Rechtsunsicherheit 2001, S. 59.

Aus der Abbildung wird ersichtlich, dass sowohl Verhandlungen (Bargaining) als auch die Einschaltung einer dritten Person (3rd-Party intervention) einen Modus zur Konfliktregelung darstellen. Dabei sieht das Schiedsstellenverfahren nach Wegfall der Verhandlungsoption zunächst eine Vermittlung<sup>315</sup> vor, die mediative Züge trägt. Mediation ist ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben. Der Mediator hat dabei keinerlei Entscheidungsbefugnis (§ 1 MediationsG). Diese Phase des Schiedsstellenverfahrens lässt sich am ehesten als Vertragshilfe<sup>316</sup> bezeichnen. Die Schiedsstelle leistet dabei Vertragshilfe als Mediation ohne Abgabe einer Empfehlung oder als Schlichtung (Conciliation) mit Abgabe einer Empfehlung.<sup>317</sup> In beiden Fällen agiert die Schiedsstelle vermittelnd und nicht richtend. Ist das nicht erfolgreich, wechselt der Modus der Konfliktlösung von einem vermittelnden, hin zu einem richtenden Verfahren. Der Entscheidungsspielraum bemisst sich allerdings am Vereinbarungsspielraum der Vertragsparteien und geht nicht darüber hinaus.<sup>318</sup> Das in Schiedsstellen übliche, gesetzlich verankerte obligatorische Verfahren bindet die Konfliktparteien und kann darum als Zwangsschlichtung<sup>319</sup> bezeichnet werden.

## V. Verfahrensgrundsätze

Nachfolgend werden Verfahrensgrundsätze des Schiedsverfahrens anhand einer Analyse der Rechtsprechung des dritten und achten Senats des BSG sowie der Rechtsprechung des fünften Senats des BVerwG dargestellt, das bis 2005 für die Sozialhilfe zuständig war. Die höchstrichterliche Recht-

---

315 "Vermittelnde Zusammenführung unterschiedlicher Interessen" BSG, Urt. v. 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R, Rn. 22. Siehe zudem beispielhaft § 8 Abs. 4 PSchVO SH; § 11 Abs. 1 S. 2 ThürSchiedsVO-SGB IX.

316 In der Rechtsprechung des BSG wird nicht nur das Vermitteln zwischen den Parteien, sondern auch die stellvertretende Entscheidungsfindung als Vertragshilfe bezeichnet. Aufgrund des Charakters der Schiedsstelle als Vertragshilfeorgan bestimmen jedoch in beiden Fällen allein die Beteiligten durch ihre Anträge den Gegenstand des Schiedsstellenverfahrens wie auch die Reichweite der Schiedsstellenentscheidung. Vgl. BSG, 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R, Rn. 9.

317 Siehe dazu *Collin*, Außergerichtliche und gerichtliche Konfliktlösung: Arbeitspapier 2012, S. 8.

318 Vgl. *Grube*, RP-Reha 2018, S. 8; BSG, 07.10.2015 – B 8 SO 21/14 R, Rn. 12.

319 *Schnapp* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 11; *Schütte*, NDV 2005, S. 247.

sprechung in Pflege und Sozialhilfe hat insbesondere unterstrichen, dass sich ein faires Verfahren durch die Wahrung des rechtlichen Gehörs auszeichnet<sup>320</sup> und dass ein faires Verfahren auch hinreichende Ermittlung des Sachverhalts bei Einhaltung der Grenzen des Beurteilungsspielraums erfasst.<sup>321</sup> Ein weiterer von der Rechtsprechung erwähnter Grundsatz ist der der Unmittelbarkeit der mündlichen Verhandlung, der wiederum mit dem Beschleunigungsgebot des Verfahrens in Zusammenhang steht.<sup>322</sup> Nachfolgend werden die Festlegungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu Beurteilungsspielraum, gerichtlicher Kontrolle von Schiedssprüchen und Anforderungen an die Schiedssprüche dargestellt und es wird kurz auf mögliche Probleme eingegangen.

## VI. Beurteilungsspielraum

### 1. Reichweite des Beurteilungsspielraums

Sowohl die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Schiedsstelle der Pflege als auch die zur Schiedsstelle der Sozialhilfe betont besonders stark den weitreichenden Beurteilungsspielraum der Schiedsstellen. Der Beurteilungsspielraum besteht bei den vom Gesetzgeber zugedachten Aufgaben, über Leistungsinhalte, Leistungsstandards, Personalausstattung, das Prüfungsverfahren sowie Inhalt und Durchführung der Prüfung zu entscheiden. Die Hauptaufgabe sei in der Definition und Ausfüllung der Rechtsgrundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit in Bezug auf die Beurteilung der Höhe und des Umfangs von strittigen Positionen zu sehen; im Konfliktfall komme ihr die Entscheidung über Kalkulationsgrundlagen zu.<sup>323</sup> Der Schiedsspruch muss dabei in einem fairen Verfahren auf der Basis eines hinreichend ermittelten Sachverhalts ergehen und sich innerhalb der Grenzen des Beurteilungsspielraums halten.<sup>324</sup> Immer wieder wird in der höchstrichterlichen Rechtsprechung betont, dass sich die gerichtliche Prüfung von Schiedssprüchen nur darauf beziehen kann, ob der Sachverhalt ermittelt ist, die verfahrensrechtlichen

---

320 BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 30.

321 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 18; BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 30.

322 BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 26.

323 BVerwG, Urt. v. 1.12.1998 – 5 C 17/97, Rn. 14; BSG, 05.07.2018 – B 8 SO 28/16 R, Rn. 15.

324 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 18.

Regelungen eingehalten sind und die Schiedsstelle ihren Gestaltungsspielraum nicht verkannt hat.<sup>325</sup> Vgl. dazu auch die Formulierung des 3. Senats des BSG:

*"Einer paritätisch und sachkundig besetzten Schiedsstelle kommt - nach ständiger Rechtsprechung aller mit Schiedsverfahren befassten Senate des BSG - bei ihrer Entscheidungsfindung grundsätzlich ein weitreichender Beurteilungsspielraum zu, der nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist."*<sup>326</sup>

Die Rechtsprechung sieht sich beispielsweise gehindert, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Schiedsspruchs festzusetzen. Das unterliege der Vertragsautonomie der Parteien und sei deshalb auch innerhalb der Kompetenzen der Schiedsstelle.<sup>327</sup> Auch wird Schiedsstellen die Freiheit zugesprochen, sich an Vergütungsregelungen zu orientieren, die von der Rechtsprechung für andere Leistungssysteme entwickelt wurden.<sup>328</sup> Konkret ging es dabei um die Anwendung des in Kapitel C.IV.5 dargestellten Verfahrens zum externen Vergleich. Der 3. Senat des BSG hat wiederholt formuliert, dass die von der Schiedsstelle in ihrer speziellen Zusammensetzung gefundenen Lösungen nicht immer die einzig sachlich vertretbaren sind und häufig Kompromisscharakter aufweisen.<sup>329</sup>

## 2. Grenzen des Beurteilungsspielraums

Die Grenzen des Beurteilungsspielraums sieht die Rechtsprechung dort erreicht, wo materielles und formelles Recht durch die Schiedsstelle verletzt wird. Zudem reicht der Beurteilungsspielraum der Schiedsstelle nur soweit, wie der Gesetzgeber es den Vereinbarungspartnern selbst überlässt, die Inhalte von Vereinbarungen festzulegen.<sup>330</sup> So führte in einem Verfahren vor dem 3. Senat des BSG bereits die fehlende, aber nach § 85 Abs 3 Satz 2 Halbsatz 2 SGB XI erforderliche Einholung der Stellungnahme der nach

---

325 BSG, Urt. v. 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R; BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, 1/18; BSG, Urt. v. 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R; BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R; BSG, Urt. v. 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R; BSG, Urt. v. 13.07.2017 – B 8 SO 11/15 R.

326 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 18.

327 BSG, Urt. v. 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R.

328 BSG, Urt. v. 28.01.2021 – B 8 SO 6/19 R, Rn. 17.

329 BSG, Urt. v. 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R, Rn. 22; BSG, Urt. v. 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 29.

330 BSG, Urt. v. 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 30.

heimrechtlichen Vorschriften vorgesehenen Interessenvertretung der Bewohner:innen des Pflegeheims zur Rechtswidrigkeit des Schiedsspruchs.<sup>331</sup> In anderen Fällen hatte die Schiedsstelle versäumt, die von den Beschäftigten einer WfbM zu entrichtenden Beiträge zur Berufsgenossenschaft bei der Bemessung der Vergütung zu berücksichtigen.<sup>332</sup> In einem weiteren Fall wurde entschieden, dass der Schiedsstelle nicht freisteht zu entscheiden, welche Kosten bei der Ermittlung des Investitionsbetrags überhaupt zu berücksichtigen sind.<sup>333</sup> Der 8. Senat des BSG sah es auch nicht vom Entscheidungsfreiraum der Schiedsstelle gedeckt, abstrakte Höchstbeträge aus dem Landes-Förderrecht als Obergrenze für Investitionskosten anzusetzen. Die Orientierung an solchen Höchstbeträgen sei Ausdruck von haushaltsrechtlichen Prioritäten, können aber im Grundsatz keinen Interessenausgleich darstellen.<sup>334</sup> Dieser Punkt hängt eng mit der Pflicht zur Sachverhaltsermittlung zusammen.

### 3. Pflicht zur Sachverhaltsermittlung

Die Schiedsstelle wird von der Rechtsprechung als Behörde klassifiziert.<sup>335</sup> Sie trifft dementsprechend eine Amtsermittlungspflicht. Das wurde vom Bundesverwaltungsgericht 2005 noch anders gesehen. Das BVerwG sah aufgrund der Mitwirkungspflichten der Parteien eher den Beibringungsgrundsatz als maßgeblich an.<sup>336</sup> Der 3. Senat des BSG schloss sich dieser Rechtsprechung jedoch nicht an, da von der Entscheidung der Schiedsstelle nach § 76 SGB XI nicht nur die Konfliktparteien, sondern auch die Leistungsberechtigten betroffen seien, die nicht Opfer einer Beweislastentscheidung werden dürften. Zudem handle es sich bei Schiedssprüchen um Akte staatlicher Rechtsetzung, weswegen der Amtsermittlungsgrundsatz sachnäher sei.<sup>337</sup> Um eine Plausibilitätsprüfung im Rahmen ihrer Amtsermittlungspflicht durchführen zu können, muss sich die Schiedsstelle dafür nötige Unterlagen vorlegen lassen. Das können z.B. Miet- und Pachtverträ-

331 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 19.

332 BSG, Urt. v. 29.05.2019 – B 8 SO 3/18 R, Rn. 15.

333 BSG, Urt. v. 05.07.2018 – B 8 SO 28/16 R, Rn. 16.

334 BSG, Urt. v. 13.07.2017 – B 8 SO 11/15 R, Rn. 24.

335 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 14; BSG, Urt. v. 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R, Rn. 11.

336 BVerwG 3. Senat, Urt. v. 08.09.2005 – 3 C 41/04, Rn. 20.

337 BSG, Urt. v. 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 44; BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 33; BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 2/22 R, Rn. 20.

ge sein, die geltend gemachte Investitionskosten nachvollziehbar machen.<sup>338</sup> Auch hat der 3. Senat des BSG entschieden, dass es Aufgabe der Schiedsstelle ist, Kostenkalkulationen auf die Möglichkeiten Gewinne zu erwirtschaften, zu untersuchen. Eine pauschale Zuteilung von Gewinn verkenne dagegen den Umfang der Ermittlungspflichten der Schiedsstelle. Geboten sind insoweit nach Maßgabe der Sachaufklärung von Amts wegen vielmehr die Würdigung sowohl der kalkulierten eigenen Gestehungskosten ("interne Plausibilitätskontrolle") als auch der Sachlage bei ähnlichen Einrichtungen ("externer Vergleich"); ferner sind die Sicherstellung der Versorgung der Versicherten sowie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Beitragsatzstabilität in den Blick zu nehmen.<sup>339</sup> Gleichzeitig erkennt die Rechtsprechung an, dass die Kapazitäten der Schiedsstellen begrenzt sind:

*"Zwar gilt auch für das Verfahren vor der Schiedsstelle der Ermittlungsgrundsatz des § 20 SGB X, die Mitglieder der Schiedsstelle üben ihr Amt aber als Ehrenamt aus (§ 80 SGB XII). Schon daraus, und der Zusammensetzung der Schiedsstelle mit einem fehlenden Verwaltungsunterbau wird deutlich, dass die Notwendigkeit zur vollständigen Aufklärung des Sachverhalts nicht gefordert werden kann."*<sup>340</sup>

Die uneingeschränkte Anwendung des Amtsermittlungsgrundsatzes würde die Schiedsstelle überfordern und stehe zudem dem Beschleunigungsgebot<sup>341</sup> im Wege. Das BSG betont in seiner jüngeren Rechtsprechung zur Pflegeschiedsstelle darum, dass die Schiedsstelle bei der abschließenden Bewertung von weiteren Ermittlungen absehen darf, wenn sie am Vorbringen einer Pflegeeinrichtung weder selbst Zweifel haben muss noch auf solche substantiiert hingewiesen wird.<sup>342</sup> Vor dem Hintergrund der Besonderheiten des Schiedsverfahrens ist der Ermittlungsgrundsatz deshalb durch besondere Mitwirkungspflichten der Beteiligten in wesentlicher Hinsicht begrenzt.<sup>343</sup>

---

338 BSG, Urt. v. 28.01.2021 – B 8 SO 6/19 R, Rn. 18; BSG, Urt. v. 13.07.2017 – B 8 SO 11/15 R.

339 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R.

340 BSG, Urt. v. 07.10.2015 – B 8 SO 21/14 R, Rn. 20.

341 Dazu BSG, Urt. v. 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R, Rn. 19; sowie BSG, Urt. v. 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 45.

342 BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 6/22 R, Rn. 27; BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 2/22 R, Rn. 22.

343 BSG, Urt. v. 07.10.2015 – B 8 SO 21/14 R, Rn. 20; BSG, Urt. v. 25.04.2018 – B 8 SO 26/16 R, Rn. 22; BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 6/22 R, Rn. 30.

#### 4. Gesteigerte Mitwirkungspflichten der Parteien

Zu den Mitwirkungspflichten der Parteien führt der dritte Senat des BSG aus:

*„Daher ist das Schiedsverfahren in besonderem Maße von den Mitwirkungspflichten der Beteiligten geprägt, weshalb die Schiedsstelle in Ermangelung eines Verwaltungsunterbaus und im Hinblick auf ihre Stellung und Funktion ihrer Amtsermittlungspflicht regelmäßig genügt, wenn sie solche Angaben und Unterlagen von den Vertragspartnern anfordert, denen sie im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums Bedeutung beimessen möchte oder denen nach der Rechtslage für die Schiedsstellenentscheidung Bedeutung beizumessen ist.“<sup>344</sup>*

Versäumen Konfliktparteien, ihren Mitwirkungspflichten nachzukommen, geht das zu ihren Lasten, wie hier der 8. Senat des BSG betont:

*"[...] jedenfalls geht die fehlende Mitwirkung des Klägers bei der Erueirung des Grundes für hohe Sachausgaben ebenso wie bei der Prüfung der Plausibilität zu seinen Lasten. Auch hier ist es nicht Aufgabe der Schiedsstelle, trotz ihrer nur beschränkten personellen und finanziellen Kapazität Ermittlungen nachzuholen, die durchzuführen der Kläger sich kategorisch weigert.“<sup>345</sup>*

#### VII. Gerichtliche Kontrolle von Schiedssprüchen

Gegen Entscheidungen der Schiedsstellen ist grundsätzlich der Rechtsweg zu den Sozialgerichten gegeben. Die gerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen beschränkt sich aber im Wesentlichen darauf zu überprüfen, ob der Sachverhalt richtig ermittelt worden ist, die verfahrensrechtlichen Regelungen eingehalten worden sind und ob die Schiedsstelle bei der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange ihren Gestaltungsspielraum nicht verkannt hat.<sup>346</sup> Die eingeschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit wird daraus abgeleitet, dass Entscheidungen der Schiedsstellen

---

344 BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 6/22 R, Rn. 30.

345 BSG, Urt. v. 07.10.2015 – B 8 SO 21/14 R, Rn. 23.

346 *Düring*, WzS 2016, S. 242; BSG, Urt. v. 07.10.2015 – B 8 SO 1/14 R, Rn. 12; BSG, Urt. v. 04.07.2018 – B 3 KR 21/17 R, 32.

Kompromisscharakter haben und auf einen gerechten Interessenausgleich angelegt sind.<sup>347</sup>

Wenn sich oberste Bundesgerichte mit Schiedsstellenentscheidungen auseinandersetzen, beschäftigen sie sich mit verfahrensrechtlichen Aspekten wie dem Verhältnis von Amtsermittlungspflicht der Schiedsstelle und Mitwirkungspflichten der Parteien<sup>348</sup> oder klären grundsätzliche inhaltliche Fragen zur Ermittlung einer angemessenen Vergütung<sup>349</sup> oder der Bedeutung unbestimmter Rechtsbegriffe.<sup>350</sup>

### VIII. Anforderungen an Schiedssprüche

Der Schiedsspruch selbst wird von der Rechtsprechung als Verwaltungsakt klassifiziert. Er stellt einen Interessenausgleich zwischen den Konfliktparteien durch ein "sachnahes und unabhängiges Gremium dar"<sup>351</sup> und ergibt sich aus einer Mehrheitsentscheidung.<sup>352</sup> Er hat u.U. Kompromisscharakter.

Die gerichtliche Überprüfung des Schiedsspruchs beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Ermittlung des Sachverhalts in einem fairen Verfahren unter Wahrung des rechtlichen Gehörs erfolgte, der bestehende Beurteilungsspielraum eingehalten und zwingendes Gesetzesrecht beachtet worden ist. Dies setzt voraus, dass die gefundene Abwägung auch hinreichend begründet worden ist.<sup>353</sup> Dabei orientiert sich das BSG an der Dogmatik zur Begründung eines Verwaltungsakts. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Schiedsstelle zu ihrer Entscheidung bewogen haben (§ 35 Abs 1 Satz 2

---

347 Von Laffert, Sozialgerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen 2006, S. 24; vgl. auch BSG, Urt. v. 04.07.2018 – B 3 KR 21/17 R, Rn. 32 mit Verweis auf ständige Rechtsprechung.

348 BSG, Urt. v. 25.04.2018 – B 8 SO 26/16 R; vgl. dazu Beyerlein, RP-Reha 2018. Eine starke Ausweitung der Amtsermittlungspflichten erfolgte durch den dritten Senat des BSG. Vgl. BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R.

349 Bei der Frage, wie die Angemessenheit einer strittigen Vergütung zu ermitteln ist, hat sich in verschiedenen Sozialleistungsbereichen das vom BSG für das Recht der Sozialen Pflegeversicherung entwickelte zweistufige Verfahren der Vergütungsermittlung (sog. interner und externer Vergleich) etabliert.

350 Vgl. Düring, WzS 2016, S. 241–243.

351 BSG, Urt. v. 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R, Rn. 22.

352 BSG, Urt. v. 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 17.

353 BSG, Urt. v. 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R, Rn. 22.

SGBX).<sup>354</sup> Unbestimmt im Sinne von § 33 SGBX ist ein Verwaltungsakt demnach, wenn sein Verfügungssatz nach seinem Regelungsgehalt in sich nicht widerspruchsfrei ist und davon Betroffene bei Zugrundelegung der Erkenntnismöglichkeiten eines verständigen Empfängers nicht in der Lage sind, ihr Verhalten daran auszurichten. Im konkreten Fall wurde als nicht ausreichend bewertet, wenn die Beteiligten Verhandlungsergebnisse für sich selbst in ihren Unterlagen dokumentieren oder sich die Bestimmtheit der Regelung erst unter Rückgriff auf die Akten herstellen lässt.<sup>355</sup> Einschränkung urteilte der 8. Senat des BSG:

*"In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Schiedsstelle zu ihrer Entscheidung bewogen haben (§ 35 Abs 1 Satz 2 SGBX). Dabei darf sie sich auf die tragenden Gründe beschränken, wenn und soweit den Betroffenen die Sach- und Rechtslage bekannt ist, und deshalb auch auf Gründe Bezug nehmen, die dem Betroffenen bereits mitgeteilt wurden oder die ihm in sonstiger Weise ohne Weiteres zugänglich sind."*<sup>356</sup>

## IX. Mögliche Probleme

In der Literatur wird vereinzelt beschrieben, dass die Bänke nicht immer bereit sind, Kompromisse einzugehen und auf vorher abgesprochenen Auffassungen beharren.<sup>357</sup> Somit blockieren sie sich gegenseitig und die Entscheidung obliegt praktisch der vorsitzenden Person.<sup>358</sup>

Auch kann es bei Schiedsstellen der Eingliederungshilfe vorkommen, dass aufgrund landesrechtlicher Regelungen sog. „trojanische Pferde“ in der Schiedsstelle vertreten sind.<sup>359</sup> Das ist die Vertretung der Kommunen, die als Träger von Diensten und Einrichtungen den Leistungserbringern zugeordnet sind, aufgrund ihrer anderen Funktion als Leistungsträger wird vermutet, dass sie nicht dieselbe Interessenlage wie die anderen Leistungs-

354 BSG, Urt. v. 28.01.2021 – B 8 SO 6/19 R, Rn. 15; Vgl. dazu auch jüngst LSG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.10.2024 – L 9 SO 56/24 KL, Rn. 29.

355 BSG, Urt. v. 15.12.2021 – B 3 P 4/19 R, Rn. 31.

356 BSG, Urt. v. 13.07.2017 – B 8 SO 11/15 R, Rn. 16.

357 Währendorf, KV 2016, S. 224.

358 Penner, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag D 16-2013, S. 5.

359 Von Laffert, Sozialgerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen 2006, S. 34; Becker/Meeßen/Neueder et al., VSSR 2012, S. 120.

erbringer haben. Die paritätische Besetzung kann somit nicht mehr gegeben sein. Das hat sich in den empirischen Erhebungen der Arbeit aber nicht bestätigt. Von dem Problem wurde zwar in einem Interview berichtet, aber nur in einem Fall aus zweiter Hand.<sup>360</sup> Trojanische Pferde scheinen in der Praxis also kein sehr großes Problem darzustellen.

#### X. Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Schiedsstellen in Eingliederungshilfe und Pflege

Die Schiedsstellen der Eingliederungshilfe und Pflege sind ähnlich konstruiert, weisen im Detail jedoch Unterschiede auf. Unterschiede und Gemeinsamkeiten werden in der folgenden Tabelle dargestellt. Die Unterschiede sind farblich hervorgehoben.

---

360 Interview 3 LEP, Pos. 67.

Tabelle 1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Schiedsstellen von Eingliederungshilfe und Pflege

	Schiedsstelle nach § 131 SGB IX	Schiedsstelle nach § 76 SGB XI
Ort/Anzahl	Für jedes Land oder für Teile eines Landes (§ 133 Abs. 1 SGB IX).	Für jedes Land (§ 76 Abs. 1 S. 1 SGB XI).
Mitglieder	Vertreter der Leistungserbringer und Vertreter der Träger der Eingliederungshilfe in gleicher Zahl (§ 133 Abs. 2 SGB IX).	Vertreter der Pflegekassen und Pflegeeinrichtungen in gleicher Zahl (§ 76 Abs. 2 S. 1 SGB XI).
Ehrenamt und Weisungsgebundenheit	Die Mitglieder der Schiedsstelle führen ihr Amt als Ehrenamt. Sie sind an Weisungen nicht gebunden (§ 133 Abs. 4 S. 1 und 2 SGB IX).	Die Mitglieder der Schiedsstelle führen ihr Amt als Ehrenamt. Sie sind an Weisungen nicht gebunden (§ 76 Abs. 3 S. 1 und 2 SGB XI).
Personenzahl in der Schiedsstelle lt. Landesverordnungen	Zwischen 7 und 13 Personen	Zwischen 11 und 19 Personen
Vorsitz bzw. Unparteiische	Ein unparteiischer Vorsitzender (§ 133 Abs. 2 SGB IX).	Ein unparteiischer Vorsitzender und zwei weitere unparteiische Mitglieder (§ 76 Abs. 2 S. 1 SGB XI).
Weitere Beteiligte	Ggf. Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen (§ 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX)	Vertreter des Verbandes der privaten Krankenversicherung e. V. sowie der überörtlichen oder, sofern Landesrecht dies bestimmt, ein örtlicher Träger der Sozialhilfe im Land (§ 76 Abs. 2 S. 2 SGB XI).
Wahl der Vorsitzenden bzw. Unparteiischen	Der Vorsitzende und sein Stellvertreter werden von den beteiligten Organisationen gemeinsam bestellt (§ 133 Abs. 3 S. 4 SGB IX)	Der Vorsitzende und die weiteren unparteiischen Mitglieder werden von den beteiligten Organisationen gemeinsam bestellt (§ 76 Abs. 2 S. 4 SGB XI).

D. Schiedsstellen in Eingliederungshilfe und Pflege

<p>Lösung bei fehlender Einigung auf vordisponierendes Mitglied</p>	<p>Schiedsstelle nach § 131 SGB IX</p> <p>Kommt eine Einigung nicht zustande, werden sie durch Los bestimmt. Soweit die beteiligten Organisationen der Leistungserbringer oder die Träger der Eingliederungshilfe keinen Vertreter bestellen oder keine Kandidaten für das Amt des Vorsitzenden und des Stellvertreters benennen, bestellt die zuständige Landesbehörde auf Antrag eines der Beteiligten die Vertreter und benennt die Kandidaten für die Position des Vorsitzenden und seines Stellvertreters (§ 133 Abs. 3 S. 5 und 6 SGB IX).</p>	<p>Schiedsstelle nach § 76 SGB XI</p> <p>Kommt eine Einigung nicht zustande, werden sie durch Los bestimmt. Soweit beteiligte Organisationen keinen Vertreter bestellen oder im Verfahren nach Satz 4 keine Kandidaten für das Amt des Vorsitzenden oder der weiteren unparteiischen Mitglieder benennen, bestellt die zuständige Landesbehörde auf Antrag einer der beteiligten Organisationen die Vertreter und benennt die Kandidaten (§ 76 Abs. 2 S. 5 und 6 SGB XI).</p>
<p>Entscheidungsfindung</p>	<p>Jedes Mitglied hat eine Stimme. Die Entscheidungen werden mit der Mehrheit der Mitglieder getroffen. Ergibt sich keine Mehrheit, entscheidet die Stimme des Vorsitzenden (§ 133 Abs. 4 S. 3 - 5 SGB IX).</p>	<p>Jedes Mitglied hat eine Stimme. Die Entscheidungen werden mit der Mehrheit der Mitglieder getroffen. Ergibt sich keine Mehrheit, gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag (§ 76 Abs. 3 S. 3 - 5 SGB XI).</p>
<p>Aufgaben in voller Besetzung*</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsvereinbarungen nach § 125 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX</li> <li>- Vergütungsvereinbarungen nach § 125 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX</li> <li>- Höhe des Kürzungsbetrags nach § 129 Abs. 1 S. 3 SGB IX</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inhalt des Rahmenvertrages (§ 75 Abs. 4 SGB XI)</li> <li>- Bemessung und Höhe des von den zugelassenen Pflegeeinrichtungen zu zahlenden Anteils an der Ausbildungsumlage (§ 82 a Abs. 4 S. 3 SGB XI)</li> <li>- Pflegesatzvereinbarungen für stationäre Leistungserbringer (§ 85 Abs. 5 S. 1 SGB XI)</li> <li>- Von Pflegesatzkommissionen vereinbarte Pflegesatzvereinbarungen für stationäre Leistungen (§ 86 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 85 Abs. 5 S. 1 SGB XI)</li> <li>- Vereinbarungen über die von den Pflegebedürftigen zu tragenden Entgelte für Unterkunft und Verpflegung (§ 87 S. 3 i.V.m. § 85 Abs. 5 S. 1 SGB XI)</li> <li>- Vergütung für ambulante Pflegeleistungen (§ 89 Abs. 3 S. 4 i.V.m. § 85 Abs. 5 S. 1 SGB XI)</li> </ul>

Nur Unparteiische**	Schiedsstelle nach § 131 SGB IX	Schiedsstelle nach § 76 SGB XI
Verfahrensalternativen		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entscheidungen, die von den Landesverbänden der Pflegekassen und den Trägern der Sozialhilfe gemeinsam zu treffen sind (§ 81 Abs. 2 S. 2 SGB XI)</li> <li>- Pflegesatzvereinbarungen im stationären und ambulanten Bereich, denen der Sozialhilfeträger widerspricht (§ 85 Abs. 5 S. 2 SGB XI)</li> <li>- Kürzung der vereinbarten Pflegevergütungen bei Nichteinhaltung der gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen durch die Pflegeeinrichtung (§ 115 Abs. 3 SGB XI)</li> </ul>
Konkretisierung durch Rechtsverordnung	Auf Landesebene (§ 133 Abs. 5 SGB IX)	<p>Abweichend von § 85 Abs. 5 SGB XI können die Parteien der Pflegesatzvereinbarung gemeinsam eine unabhängige Schiedsperson bestellen. Diese setzt spätestens bis zum Ablauf von 28 Kalendertagen nach ihrer Bestellung die Pflegesätze und den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens fest (§ 76 Abs. 6 S. 1 und 2 SGB XI).</p> <p>Auf Landesebene (§ 76 Abs. 5 SGB XI)</p>
Gegen wen ist Klage zu richten?	Klage ist gegen den Verhandlungspartner und nicht gegen die Schiedsstelle zu richten (§ 126 Abs. 2 S. 4 SGB IX).	Schiedsstelle ist Klagegegnerin. <sup>361</sup>

\* Für die Schiedsstelle nach § 76 SGB XI entnommen aus *Kingreen* in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, et al., Gesundheitsrecht, § 76 SGB XI, Rn. 5.

\*\* Ebenso hier.

Die Tabelle zeigt, dass die Schiedsstellen nach § 76 SGB XI und § 133 SGB IX aufgrund ihrer gemeinsamen Vorbilder einen ähnlichen Aufbau und eine ähnliche Funktionsweise haben, jedoch im Detail Unterschiede aufweisen.

## 1. Unterschiede

Unterschiede bestehen zum einen in der möglichen Anzahl der Schiedsstellen. In der Eingliederungshilfe können mehrere Schiedsstellen in einem Bundesland existieren, in der Pflege dagegen nicht. Auch in der Besetzung gibt es Unterschiede. Die Schiedsstelle der Pflege ist mit drei unabhängige Personen besetzt, die der EGH und Sozialhilfe nur mit einer. Die Schiedsstelle der Pflege hat zudem das breitere Aufgabenspektrum. Neben den strittigen Inhalten von Pflegesatzvereinbarungen kann sie auch Inhalte von Landesrahmenverträgen festlegen. Im SGB XI gibt es zudem in drei Fällen ein verkürztes Verfahren, in dem nicht die Schiedsstelle als Ganzes, sondern nur die Unparteiischen Mitglieder angerufen werden können. Auch gibt es in der Pflege eine Verfahrensalternative zur Schiedsstelle. Die Parteien können nach § 76 Abs. 6 SGB XI gemeinsam eine unabhängige Schiedsperson bestellen, die Pflegesätze und den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens festsetzt. Etwas Vergleichbares gibt es für die Eingliederungshilfe nicht. Auch im Fall einer Klage gegen einen Schiedsspruch gibt es einen Unterschied. Die Schiedsstelle nach § 76 SGB XI ist im Fall der Anfechtung des Schiedsspruchs die Klagegegnerin, in der Eingliederungshilfe ist die Klage gegen den Verhandlungspartner zu richten. Starke Unterschiede gibt es auch, was die Größe der Schiedsstellen angeht. Die bundesrechtlichen Vorgaben, die Schiedsstellen paritätisch zu besetzen, werden in unterschiedlichem Ausmaß in Landesverordnungen<sup>362</sup> konkretisiert. Hier sind bereits in den jeweiligen Rechtskreisen erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern zu erkennen. Das Spektrum der personellen Besetzung variiert bei der Schiedsstelle nach § 76 SGB XI zwischen 19 und 11 Personen. In Bayern und Rheinland-Pfalz hat die Schiedsstelle nach § 76 SGB XI insgesamt 19

---

361 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 12.

362 Auf diese Landesverordnungen wird an verschiedenen Stellen der Arbeit Bezug genommen. Die verwendeten Abkürzungen finden sich im Abkürzungsverzeichnis. Zusätzlich findet sich statt Vollzitat in den Fußnoten im Anhang eine Übersicht mit Fundstelle und letzter Änderung der verwendeten Verordnungen.

Mitglieder,<sup>363</sup> in Thüringen, Sachsen, Hessen und Brandenburg 17,<sup>364</sup> in Hamburg und Bremen 15,<sup>365</sup> in Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg, dem Saarland und Schleswig-Holstein 13,<sup>366</sup> in Berlin, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen 11.<sup>367</sup>

Die personelle Besetzung der Schiedsstellen der Eingliederungshilfe bewegt sich bundesweit zwischen 13 und 7 Mitgliedern. Die Schiedsstellen nach § 131 SGB IX für Rheinland-Pfalz ist mit 13 Personen bundesweit die größte.<sup>368</sup> Es folgen Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, das Saarland, Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg, Brandenburg, Hessen, Sachsen und Thüringen mit jeweils 11 Mitgliedern,<sup>369</sup> dann Niedersachsen und Bayern mit 9<sup>370</sup> und Berlin, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern mit jeweils 7 Mitgliedern<sup>371</sup>. Im Durchschnitt ist die Schiedsstelle der Pflege um mehr als 4 Personen größer als die der Eingliederungshilfe.

## 2. Gemeinsamkeiten

Zentrale Elemente von Schiedsstelle und Schiedsverfahren sind in Eingliederungshilfe und Pflege aber auch gleich gestaltet.

- Die paritätische Besetzung mit ehrenamtlichen und weisungsungebundenen Vertretern von Leistungsträgern und Leistungserbringern.
- Die gemeinsame und einvernehmliche Bestellung von neutralen, vorsitzenden Mitgliedern.

---

363 § 52 AVSG BY; § 2 Abs. 1 PSchVO RP.

364 § 1 Abs. 1 ThürSchiedsVO-SGB XI; § 2 Abs. 1 S. 1 SächsSchiedsPflegeVersVO; § 2 Abs. 1 SGBII§76V HE; § 1 Abs. 1 PflSchV BB.

365 § 2 Abs. 1 PSchVO HH; § 2 Abs. 1 SGBIISchStV BR.

366 § 3 Abs. 1 SchStLVO SGB XI M-V; § 2 Abs. 1 SGBII§ 76V BW; § 2 Abs. 1 SGBXI§76-SchiedsV SL; § 3 Abs. 1 PSchVO SH.

367 § 2 Abs. 1 PflegeV SchVO BE; § 2 Abs. 1 SGBII§76V ST; § 1 Abs. 1 SchVO-SGB XI NI; § 2 Abs. 1 SGBXISchVO NW.

368 § 2 Abs. 1 SGB9§133SchiedsV RP.

369 § 2 Abs. 1 SchV NW; § 2 Abs. 1 SGB9§133SchiedsV BW; § 2 Abs. 1 SGB9§133SchiedsV SL; § 3 Abs. 1 SchVO SH; § 2 Abs. 1 SGB IX-SchV HB; § 2 Abs. 1 SGB IX-SchVO HH; § 1 Abs. 2 EhSchV BB; § 2 SGB9§133SchiedsV HE; § 2 Abs. 1 EinglSchiedsVO SN; § 2 Abs. 1 ThürSchiedsVO-SGB IX.

370 § 1 Abs. 1 S. 1 SchVO-SGB IX NI; § 41b i.V.m. § 41c AVSG BY.

371 § 2 Abs. 1 SchStVO SGB IX BE; § 2 Abs. 1 SGB9§133SchiedsV ST; § 3 Abs. 1 SchStLVO SGB IX M-V.

- Die Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip.
- Die Nichtöffentlichkeit der Sitzung.

Diese Elemente sind es, die eine Vielzahl von Schiedsstellen im Sozialgesetzbuch gemeinsam haben, weswegen ihre beabsichtigte Funktion nachfolgend genauer betrachtet werden soll.

## XI. Empirische Erkenntnisse zur Rolle der Schiedsstellen in Eingliederungshilfe und Pflege

An dieser Stelle können Erkenntnisse aus der Interviewstudie die Beschreibung der Schiedsstellen ergänzen. Die weiteren Ergebnisse werden in den Kapiteln F bis H dargestellt. Die Expert:innen wurden zu Beginn des Interviews gefragt, was aus ihrer Sicht das Besondere an sozialrechtlichen Schiedsverfahren ist. Der Impuls führte dazu, dass viele Befragte zunächst ihre Sicht auf die Funktion von Schiedsverfahren erläuterten. Die Antworten werden darum separat nach der Sicht auf Funktion und Besonderheit des Verfahrens dargestellt.

### 1. Funktion von Schiedsverfahren

Abbildung 4: Funktion von Schiedsverfahren aus Sicht der Befragten

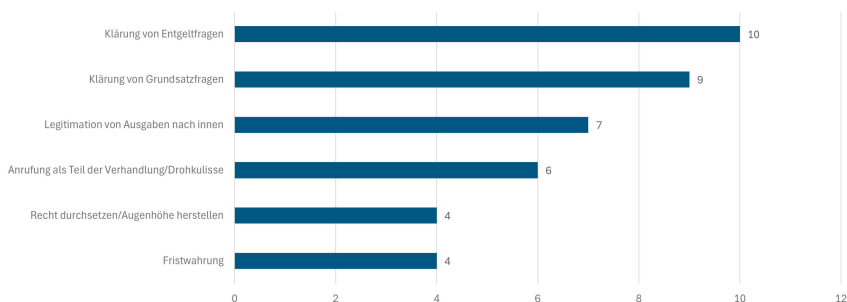


Abbildung 4 zeigt, dass die meisten Befragten (10) die Hauptfunktion der Schiedsstelle in der Klärung von Entgeltfragen sehen. Es folgt die Klärung von Grundsatzfragen, die Legitimation von Ausgaben nach innen, die Nutzung der Schiedsstelle als Drohkulisse in der Verhandlung, die Fristwahrung und die Herstellung von Ausgenhöhe bzw. das Durchsetzen von

Recht. Die Sicht der Expert:innen auf diese Funktionen wird nachfolgend genauer dargestellt.

#### a) Klärung von Entgeltfragen

Es zeigte sich wenig überraschend, dass viele Befragte die Funktion von Schiedsverfahren in der Klärung von Entgeltfragen sehen, wo unterschiedliche Auffassungen über die angemessene Höhe der Vergütung oder einzelne Bestandteile einer sozialen Dienstleistung bestehen<sup>372</sup> und Leistungserbringer die Auffassung haben, dass sie mit dem im Verhandlungsweg erreichten Entgelt wirtschaftlich nicht zurechtkommen.<sup>373</sup> Das kann auch darin begründet sein, dass in vergangenen Verhandlungsrunden einem zu niedrigen Preis zugestimmt wurde.<sup>374</sup> Wird die Schiedsstelle angerufen, besteht die Möglichkeit, die eigene Kostenstruktur und damit einhergehende finanzielle Bedarfe darzustellen.<sup>375</sup>

#### b) Klärung von Grundsatzfragen

Eine weitere wichtige Funktion von Schiedsverfahren ist die Klärung von Grundsatzfragen. Die Anrufung der Schiedsstelle wird besonders dann als sinnvoll angesehen, wenn Grundparameter der bisherigen vertraglichen Vereinbarungen wesentlich abgeändert werden sollen oder die Probleme mit den aktuellen Vereinbarungen als existentiell angesehen werden und nicht in einer erneuten Verhandlungen mit dem Leistungsträger gelöst werden können.<sup>376</sup> Beispielsweise bei der Geltendmachung von Risikozuschlägen,<sup>377</sup> der Anerkennung von (anderen) Personalkosten,<sup>378</sup> der Vergütung nach Tarif oder tarifähnlichen Vereinbarungen,<sup>379</sup> grundsätzlichen Fragen

---

372 Interview 1 LEP, Pos. 23; Interview 2 LEE, Pos. 17; Interview 7 LEP, Pos. 25; Interview 11 LEE, Pos. 75; Interview 13 LTE, Pos. 43; Interview 16 LEP, Pos. 7.

373 Interview 3 LEP, Pos. 16; Interview 5 LEE, Pos. 8.

374 Interview 4 LTE, Pos. 14.

375 Interview 10 LEE, Pos. 91.

376 Interview 7 LEP, Pos. 81; Interview 10 LEE, Pos. 101; Interview 12 LTE, Pos. 36; Interview 4 LTE, Pos. 14.

377 Interview 1 LEP, Pos. 27.

378 Interview 3 LEP, Pos. 16.

379 Interview 3 LEP, Pos. 80. Dieser Punkt dürfte in der aktuellen Praxis weniger relevant sein. Die Rechtslage hat sich geändert, so dass die tarifliche Bezahlung kein

der Vergütungskalkulation<sup>380</sup> oder der Umstellung von einem Eigentums- auf ein Mietmodell bei den eigenen Einrichtungen und Diensten.<sup>381</sup> Die Impulse dafür können auch aus neuer Gesetzgebung oder Rechtsprechung entstehen.<sup>382</sup> In solchen grundsätzlichen Fällen ist man auch eher geneigt, einen Schiedsspruch einzufordern, um die Thematik vor Gericht weiter verfolgen zu können.<sup>383</sup>

c) Legitimation von Ausgaben nach innen

Insbesondere für Leistungsträger hat das Schiedsverfahren die Funktion, Ausgaben nach innen zu legitimieren, die ansonsten aus haushaltspolitischen Gründen schwer zu rechtfertigen wären. Dieser Eindruck wird von Leistungserbringern geäußert, die in Schiedsverfahren das Signal bekommen haben, dass eine inhaltliche Einigung erreicht wurde, das Verfahren aber dennoch mit Schiedsspruch enden müsse, weil das Ergebnis gegenüber einer vorgesetzten Stelle dann besser zu rechtfertigen sei.<sup>384</sup> Das gilt insbesondere bei Grundsatzfragen wie neuen Versorgungsformen oder der Finanzierung von Tarifgehältern.<sup>385</sup> Das wird von Leistungsträgern auch bestätigt. Die Akzeptanz von höheren Ausgaben, die ggf. auch das Niveau eines externen Vergleichs<sup>386</sup> anheben, wird durch einen Schiedsspruch eher sichergestellt als durch einen Kompromiss im Schiedsverfahren.<sup>387</sup> So sieht man sich auch gegenüber Kritik von beispielsweise Landesrechnungshöfen besser abgesichert.<sup>388</sup> Von einem Interviewpartner wird auch der Eindruck geschildert, dass Schiedsstellenentscheidungen ebenfalls als Argument bei

---

großer Streitpunkt mehr in Schiedsverfahren sein dürfte. Der Gesetzgeber hat sich in den hier beschriebenen Bereichen für eine sozialrechtliche Privilegierung der Tarifbindung entschieden. Vgl. die Ausführungen Kapitel C.IV.

380 Interview 5 LEE, Pos. 70.

381 Interview 11 LEE, Pos. 85.

382 Interview 1 LEP, Pos. 25.

383 Interview 8 LTE, Pos. 15. Siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel H.III.4. und das Modell in Abbildung 26.

384 Interview 16 LEP, Pos. 82; Interview 19 LEP, Pos. 10; Interview 5 LEE, Pos. 36. Gleiches beobachtet Schäfer für die Schiedsstelle der Kinder- und Jugendhilfe. Vgl. Schäfer in: AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe (Hrsg.), Handbuch der Schiedsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe - SGB VIII, S. 41.

385 Interview 20 LEP, Pos. 6.

386 Vgl. dazu Kapitel C.IV.5.

387 Interview 14 LTE, Pos. 8.

388 Interview 6 LTE, Pos. 125.

Verteilungskämpfen zwischen Land und Kommunen herangezogen werden können.<sup>389</sup>

#### d) Schiedsverfahren als Drohkulisse in der Verhandlung

Berichtet wird auch, dass die Anrufung der Schiedsstelle ein ganz normaler Teil der Verhandlung sein kann. Sie fungiert einerseits als Drohkulisse im Hintergrund, mit der die andere Seite motiviert werden soll, sich an kritischen Punkten zu bewegen.<sup>390</sup> Leistungserbringer erwarten sich dadurch Erfolg, weil sie davon ausgehen, dass Leistungsträger aufgrund des zu erwartenden Aufwands ein Schiedsverfahren tendenziell eher scheuen.<sup>391</sup> Eine andere Variante, von der berichtet wurde, ist die Anrufung der Schiedsstelle bereits während der laufenden Verhandlungen. Das erfüllt für Leistungserbringer die Funktion, Druck auf Leistungsträger auszuüben, weil diese in der Verhandlung vorgebrachte Argumente dann auch vor einem neutralen Dritten rechtfertigen müssen. Hier hat die Schiedsstelle die Funktion, eine gleichberechtigtere Verhandlungssituation herzustellen.<sup>392</sup> Die Schiedsstelle wird auch angerufen, wenn der Eindruck entsteht, dass die Aufnahme einer Verhandlung verweigert wird. Die Anrufung dient dann dazu, die Gegenseite an den Verhandlungstisch zu bewegen.<sup>393</sup> Das wird von Leistungsträgern als große Belastung und teilweise ungerechtfertigt wahrgenommen, weil nach der Aufforderung zur Verhandlung teilweise noch gar keine Daten als Verhandlungsgrundlage vorliegen. Die Verhandlung komplett in das Schiedsverfahren zu verlagern, wie es in solchen Fällen faktisch geschieht, wird entsprechend als unsachgemäß bewertet.<sup>394</sup> Für Leistungsträger gestalte sich die Situation generell schwierig, weil Verhandlungen geballt am Ende eines Jahres erfolgen und dann aufgrund

---

389 Interview 2 LEE, Pos. 117.

390 Interview 4 LTE, Pos. 16; Interview 14 LTE, Pos. 68.

391 Interview 16 LEP, Pos. 12. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt auch Gehendges. Die Schiedsstellendrohung verbessert das Verhandlungsergebnis von Leistungserbringern. *Gehendges, Pflegesatzverhandlungen in Deutschland 2000*, S. 192; ebenso *Nothnagel, Die Rolle von Schiedsverfahren im Verhandlungsprozess in der gemeinsamen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung Deutschlands*, S. 160.

392 Interview 11 LEE, Pos. 79.

393 Interview 21 LEP, Pos. 10.

394 Interview 12 LTE, Pos. 84.

der großen Menge die gesetzlich vorgegebenen Fristen nicht eingehalten werden können.<sup>395</sup>

#### e) Schiedsverfahren als Möglichkeit der Fristwahrung

Die Anrufung der Schiedsstelle zur Fristwahrung, um Vergütungen noch für ein laufendes Kalenderjahr beanspruchen zu können, ist eine Funktion, die insbesondere Leistungserbringer nutzen. Beschrieben wird, dass sich Vergütungsverhandlungen teilweise sehr lange hinziehen. Die Schiedsstelle der Eingliederungshilfe darf angerufen werden, wenn es nicht innerhalb von drei Monaten, nachdem eine Partei zu Verhandlungen aufgefordert wurde, zu einer schriftlichen Vereinbarung kommt (§ 126 Abs. 2 S. 1 SGB IX). Bei der Schiedsstelle der Pflege beträgt die Frist im regulären Pflegesatzverfahren sechs Wochen (§ 85 Abs. 5 S. 1 SGB XI). Beschrieben wird, dass der Leistungsträger diese Zeit oft verstreichen lässt und so am Ende eines Jahres unter Zeitdruck ggf. mehrere Schiedsstellenanträge gestellt werden müssen.<sup>396</sup> Die Schiedsstelle hat in diesen Fällen also die Funktion, Entgelte rückwirkend geltend machen zu können.<sup>397</sup> Das wird teilweise auch als strukturelles Problem des Verfahrens gesehen.<sup>398</sup> Die mit dem Rückwirkungsverbot einhergehende Praxis, dass Schiedsstellenanträge gestellt werden müssen, um Vergütungen rückwirkend geltend machen zu können wird auch von Leistungsträgern als problematisch wahrgenommen, gleichzeitig aber anerkannt, dass es in der Praxis häufig nicht möglich ist, innerhalb der gesetzlich vorgegebenen drei Monate eine Verhandlung aufzunehmen.<sup>399</sup> Das nachfolgende Zitat verdeutlicht die Problemlage:

*"Wie gesagt haben wir jetzt in [Bundesland] zumindest aber auch, - ich weiß nicht, ob das eine Besonderheit ist oder in anderen Ländern auch so ist, - dass wir häufig tatsächlich noch gar nicht die Verhandlungen richtig aufnehmen konnten und dann jetzt schon gezwungen werden durch das Gesetz in die Schiedsstelle zu gehen, weil sonst unsere Träger einfach enorme finanzielle Nachteile hätten. Denn wenn wir so wie in der Vergan-*

---

395 Interview 12 LTE, Pos. 86.

396 Interview 3 LEP, Pos. 26.

397 Dieses Vorgehen wird auch in der Literatur beschrieben. Es diene nicht der Streit-schlichtung und belaste die Schiedsstellen. Vgl. *Bieback*, NZS 2024, S. 563.

398 Interview 10 LEE, Pos. 85; Interview 11 LEE, Pos. 37.

399 Interview 12 LTE, Pos. 12.

*genheit dann erst Mitte des Jahres oder auch zum Ende des Jahres erst mit den Verhandlungen abgeschlossen haben, und wir das nicht rückwirkend für die Träger berücksichtigen können, haben die natürlich ein ganzes Jahr verlorenes Geld und das können die nicht machen. Das ist auch ganz klar. Es ist eigentlich ja auch schon/ Deswegen wollte der Gesetzgeber das glaube ich auch machen, dass die Träger eben nicht solange auch in eine Vorleistung gehen müssen und/ Denn das ist natürlich auch so, wenn ich jetzt fast ein ganzes Jahr verhandele mit dem [Leistungsträger] und nicht zu einer Einigung komme, muss ich ja trotzdem aber mein Personal gegebenenfalls schon mit einem höheren Tarif bezahlen über das Jahr und bau dadurch natürlich auch entweder Rücklagen ab im Idealfall oder muss tatsächlich auch irgendwie ein Kredit aufnehmen oder irgendetwas anderes finden.”<sup>400</sup>*

f) Schiedsverfahren als Möglichkeit Recht durchzusetzen und Augenhöhe herzustellen

Nur Leistungserbringer berichten davon, dass das Schiedsverfahren für sie die Funktion habe, Recht durchzusetzen<sup>401</sup> bzw. Augenhöhe mit Leistungsträgern herzustellen. Berichtet wird die Wahrnehmung, dass Leistungsträger in vielen Fällen die Möglichkeit haben, Bedingungen für Verträge in den Verhandlungen einseitig vorzugeben. Das wird in Konstellationen verstärkt, in denen es keine hinreichenden rahmenvertraglichen Vorgaben gibt oder Verhandlungen herausgezögert werden. Dann können Schiedsstellen helfen, Augenhöhe bei der Schließung von Vereinbarungen herzustellen.<sup>402</sup> Sie erhöhen mit der Anrufung den Druck auf Leistungsträger und führen als offizielle Stelle dazu, dass sich Leistungsträger für ihre Argumente rechtfertigen müssen.<sup>403</sup> Sie fungiere damit als Korrektiv zu der hierarchischen Steuerung in den Quasimärkten und können vor allem die Position der Leistungserbringer stärken. Für diese können Schiedsverfahren so Rechts- und Planungssicherheit für Investitionen schaffen.<sup>404</sup>

---

400 Interview 12 LTE, Pos. 14.

401 Interview 2 LEE, Pos. III.

402 Interview 20 LEP, Pos. 10.

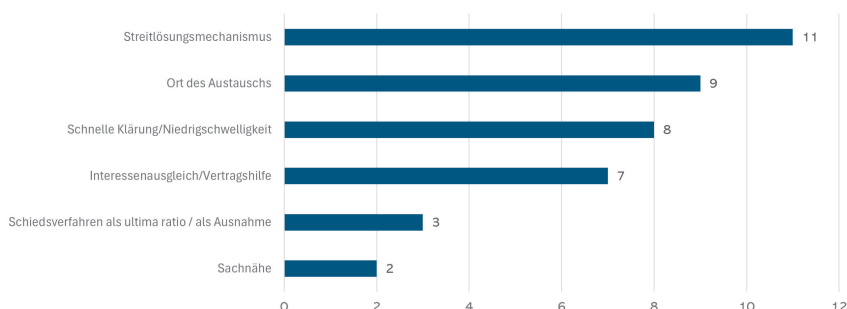
403 Interview 11 LEE, Pos. 79.

404 Interview 19 LEP, Pos. 40.

## 2. Besonderheiten von Schiedsverfahren

Zu Beginn des Interviews wurden die Expert:innen gefragt, was aus ihrer Sicht das Besondere an sozialrechtlichen Schiedsverfahren ist. Dabei zeigt sich, wie an Abbildung 5 ersichtlich, dass die Besonderheit des Schiedsverfahrens vor allem in seiner Funktion als Streitlösungsmechanismus gesehen wird, aber auch viele Expert:innen betonen, dass es sich bei Schiedsstellen um einen Ort des Austauschs handle.

Abbildung 5: Besonderheit des Schiedsverfahrens aus Sicht der Befragten



Ebenfalls genannt wurden die schnelle und niedrigschwellige Möglichkeit, Konflikte zu lösen, die Funktion als Vertragshilfeorgan zum Interessenausgleich, aber auch die Sachnähe. Drei Interviewpartner betonen, dass ein Schiedsverfahren für sie ein außergewöhnlicher Schritt ist, der möglichst vermieden wird.

### a) Schiedsverfahren als Streitlösungsmechanismus und Vertragshilfeorgan zum Interessenausgleich

Das Schiedsverfahren wurde erwartbar als Streitlösungsmechanismus<sup>405</sup> bezeichnet, der dem sozialgerichtlichen Verfahren vorgelagert ist.<sup>406</sup> Erwartet wird, dass die Konfliktlösung vor der Schiedsstellen leichter fällt, als die vor Gericht.<sup>407</sup> Konflikte sollen rechtlich und betriebswirtschaftlich

405 Interview 4 LTE, Pos. 16; Interview 5 LEE, Pos. 26.

406 Interview 1 LEP, Pos. 19.

407 Interview 11 LEE, Pos. 22; Interview 22 LEP, Pos. 15.

beleuchtet werden.<sup>408</sup> Strittige Punkte müssen ausgemacht, verhandelt und möglichst im Kompromiss gelöst werden.<sup>409</sup> Dabei soll es die Schiedsstelle auch schaffen, festgefahrene Konflikte durch die Darstellung ihrer Perspektive zu lösen.<sup>410</sup> Durch die Einschaltung einer unabhängigen Dritten Stelle wechselt der Konflikt die Ebene.<sup>411</sup> Dabei sollte idealerweise die Konfliktlösung mittels Mediation<sup>412</sup> bzw. die Einigung ohne Schiedsspruch im Vordergrund stehen.<sup>413</sup>

In Übereinstimmung mit der gerichtlichen Klassifikation der Schiedsverfahren wurden sie auch als Mechanismus zum Interessenausgleich<sup>414</sup> bzw. zur Vertragshilfeorgan<sup>415</sup> bezeichnet. Ein Leistungserbringer geht davon aus, dass Leistungsträger grundsätzlich das Interesse haben, aufgrund ihrer treuhänderischen Position nicht unnötig Geld auszugeben, Leistungserbringer wirtschaftlich arbeiten und einen gewissen Gewinn machen wollen. Hier müsse die Schiedsstelle einen Mittelweg finden.<sup>416</sup> Ziel des Verfahrens sollte ein Vergleich sein<sup>417</sup> und nur bei grundsätzlichen Fragen mit Schiedsspruch beendet werden.<sup>418</sup> Berichtet wird auch, dass Vergleiche häufiger in der Schiedsstelle der Eingliederungshilfe und weniger häufig in der Pflegeschiedsstelle gelingen.<sup>419</sup>

Die Einigung im Verhandlungsweg ist jedoch der Normalfall und die Anrufung der Schiedsstelle eher die Ausnahme. Entsprechend wird das Schiedsverfahren auch von einigen Befragten als Ultima Ratio beschrieben, die nur im Notfall genutzt werde, wenn Verhandlungen keinen Erfolg haben.<sup>420</sup> In dem Fall müsse sie aber zwingend vorhanden und einsatzfähig sein.<sup>421</sup> Ein Leistungsträger formuliert es so:

*„Also mein Ziel, ich muss da jetzt natürlich wieder/ oder kann nur von mir sprechen. Ich habe es immer als/ Ich hätte fast gesagt eine Niederla-*

---

408 Interview 10 LEE, Pos. 11.

409 Interview 2 LEE, Pos. 27.

410 Interview 14 LTE, Pos. 12.

411 Interview 3 LEP, Pos. 20.

412 Interview 23 LTP, Pos. 18.

413 Interview 6 LTE, Pos. 15.

414 Interview 8 LTE, Pos. 15; Interview 24 LTP, Pos. 10.

415 Interview 2 LEE, Pos. 27.

416 Interview 15 LEP, Pos. 20.

417 Interview 13 LTE, Pos. 21.

418 Interview 8 LTE, Pos. 15; Interview 23 LTP, Pos. 73; Interview 24 LTP, Pos. 86.

419 Interview 8 LTE, Pos. 17.

420 Interview 9 LEP, Pos. 5.

421 Interview 7 LEP, Pos. 92.

*ge, jedenfalls als keinen Erfolg empfunden, wenn etwas zur Schiedsstelle gegangen ist, weil das für mich ein Indiz dafür war und ist, dass im Vorfeld was schiefgelaufen ist.*<sup>422</sup>

## b) Schiedsverfahren als Ort des Austauschs mit großer Sachnähe

Viele Befragte gaben auch an, dass es sich bei der Schiedsstelle für sie um einen Ort des Austauschs handle. Das bedeutet, dass die Expert:innen im Verfahren auch erwarten, dass man insbesondere bei neuen Themen oder Grundsatzfragen miteinander diskutiert, einen breiten Raum hat, den eigenen Standpunkt zu verdeutlichen<sup>423</sup> und dabei auch bereit ist, Argumente der Gegenseite anzuerkennen.<sup>424</sup> Diese inhaltliche Aufarbeitung des Konfliktgegenstands vor der Schiedsstelle kann dazu führen, dass eine einvernehmliche Lösung gefunden wird,<sup>425</sup> was von der Schiedsstelle aktiv unterstützt wird.<sup>426</sup> Dabei leistet die Schiedsstelle oft auch eine wichtige Übersetzungsarbeit zwischen den unterschiedlichen Perspektiven von Leistungsträgern und Leistungsbringern, die teilweise unterschiedliche Arten der Buchführung nutzen.<sup>427</sup> Die Diskussion in der Schiedsstelle kann so ein gemeinsames Verständnis bei solchen Unklarheiten schaffen.<sup>428</sup> Die Schiedsstelle leiste auch einen Beitrag, Diskussion zu versachlichen und "die Befindlichkeitsebene" aus dem Konflikt zu nehmen<sup>429</sup> und für die Diskussion Augenhöhe zu schaffen, die andernfalls unter Einschaltung von Anwaltskanzleien und Beratungsfirmen den Konflikt intensivieren und verteuern würden.<sup>430</sup> Der Einigungsspielraum ist dabei jedoch für einzelne Personen zu ungenau, die sich ein mathematisch und kalkulatorisch klares Ergebnis wünschen würden.<sup>431</sup> Auch Erörterungstermine spielen für den Austausch eine wichtige Rolle. Mit der dort geäußerten Einschätzung des Vorsitzenden können auch festgefahrene Verhandlungen wieder in Bewe-

---

422 Interview 4 LTE, Pos. 51.

423 Interview 21 LEP, Pos. 12.

424 Interview 1 LEP, Pos. 59.

425 Interview 6 LTE, Pos. 25; Interview 14 LTE, Pos. 40.

426 Interview 8 LTE, Pos. 15.

427 Interview 10 LEE, Pos. 16.

428 Interview 21 LEP, Pos. 18.

429 Interview 10 LEE, Pos. 11.

430 Interview 10 LEE, Pos. 58.

431 Interview 5 LEE, Pos. 30.

gung gebracht werden.<sup>432</sup> Dabei sei die Sachnähe der Schiedsstelle ein besonderer Vorteil des Verfahrens,<sup>433</sup> der so im sozialgerichtlichen Verfahren nicht zwingend vorhanden sei, bzw. nicht in dem Maße zum Tragen komme.<sup>434</sup>

c) Schiedsverfahren als niedrigschwelliger und schneller  
Konfliktlösungsmechanismus

Als eine Besonderheit, die das Schiedsverfahren dem sozialgerichtlichen Verfahren überlegen macht, wird die niedrigschwellige und schnelle Klärung von Konflikten beschrieben. Im Gerichtsverfahren seien viele Formalien zu beachten und inhaltliche Diskussionen hätten wenig Raum.<sup>435</sup> Zudem wird erwartet, dass eine gerichtliche Klärung deutlich mehr Zeit in Anspruch nimmt als das Schiedsverfahren.<sup>436</sup> Die Niedrigschwelligkeit wird jedoch nicht nur positiv beurteilt. Ein Leistungsträger betrachtet es als Problem, dass die Anrufung der Schiedsstelle sehr niedrigschwellig erfolgen kann. Er geht davon aus, dass Konflikte, die vor die Schiedsstelle getragen werden, nicht beklagt worden wären, würde nur die gerichtliche Klärung zur Verfügung stehen.<sup>437</sup> Leistungserbringer dagegen begrüßen es, dass die Schiedsstelle auch als "Disziplinierungsinstitut" funktioniere, das aufgrund der gesetzlich festgelegten Fristen den Abschluss von Verhandlungen herbeiführen könne<sup>438</sup> und somit eine schnelle Konfliktlösung ermöglicht. Aus unternehmerischer Perspektive sei es wichtig, dass diese gesetzlichen Fristen auch eingehalten werden.<sup>439</sup>

---

432 Interview 7 LEP, Pos. 35.

433 Interview 1 LEP, Pos. 21.

434 Interview 5 LEE, Pos. 26.

435 Interview 21 LEP, Pos. 12.

436 Interview 1 LEP, Pos. 77; Interview 20 LEP, Pos. 10; Interview 22 LEP, Pos. 15.

437 Interview 4 LTE, Pos. 16.

438 Interview 5 LEE, Pos. 26; Interview 7 LEP, Pos. 92.

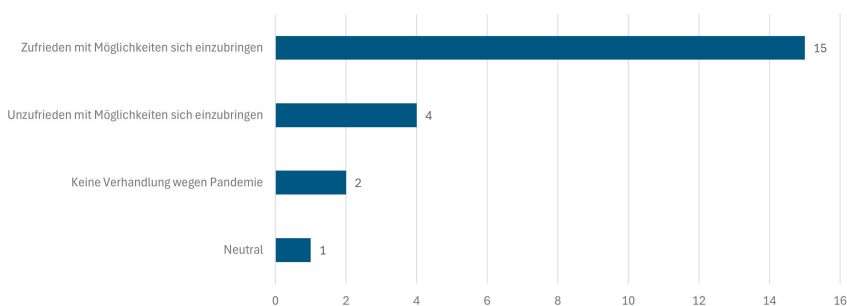
439 Interview 19 LEP, Pos. 34.

### 3. Gewährung rechtlichen Gehörs und Möglichkeit sich einzubringen

#### a) Mehrheitlich Zufriedenheit mit Möglichkeiten, sich in das Verfahren einzubringen

Eine Mehrheit der Interviewten zeigt sich zufrieden mit der Möglichkeit, sich in das Verfahren einzubringen. Die Befragten hatten den Eindruck, dass ihnen ausreichend rechtliches Gehör gewährt wurde, wie Abbildung 6 zeigt.

Abbildung 6: Zufriedenheit der Befragten mit der Möglichkeit, sich in das Verfahren einzubringen



Teilweise wurde das dahingehend relativiert, dass trotz guter Möglichkeiten sich einzubringen und den eigenen Standpunkt zu erläutern, nicht gesagt sei, dass die Schiedsstelle das auch verstehe und dem folge.<sup>440</sup>

*„Da war ich schon zufrieden, also, das ähm (...) rechtliches Gehör bekommt man da natürlich, da hat man, also, ja, ganz normal, ja, da gab es keine (...) Anlässe für mich, mich nicht genügend berücksichtigt zu sehen, das war in Ordnung.“<sup>441</sup>*

*„Ne also, da muss ich schon sagen, wir hatten ausreichend Redezeit. Wir konnten unseren Antrag noch einmal erläutern. Wir konnten auch im Gespräch mit den Schiedsstellenmitgliedern nochmal Fragen beantworten, die die hatten, um dann ihr Urteil oder ihre Meinung da eben zu festigen. Das war, also das fand ich schon in Ordnung. Also wie man da mit uns umgegangen ist und wie uns rechtlich Gehör gegeben wurde, das war schon*

440 Interview 5 LEE, Pos. 32.

441 Interview 6 LTE, Pos. 17.

*in Ordnung. Was daraus dann gemacht wurde, ist nochmal eine andere Sache.*<sup>442</sup>

b) Vereinzelt Unzufriedenheit mit der Möglichkeit, sich in das Verfahren einzubringen

Vier Befragte zeigten sich aber auch unzufrieden mit der Möglichkeit, sich in das Verfahren einzubringen. Das liegt einerseits daran, dass teilweise Themen, die aus Sicht der Partei wichtig für das Verfahren wären, nicht angesprochen werden, weil sie vielleicht zu kompliziert sind, bzw. sei es schwierig diese Themen der Schiedsstelle begreiflich zu machen.<sup>443</sup> Auch wurde kritisiert, dass obwohl man die eigene Kostenstruktur sehr transparent mache, dennoch nach dem Schiedsverfahren gezwungen sein könne, unterhalb der eigenen Gestehungskosten zu arbeiten.<sup>444</sup> Ursächlich dafür ist die Anwendung des in Kapitel C.IV.5. dargestellten Marktpreismodells des BSG. Als besonders frustrierend wird es beschrieben, wenn umfangreiche Unterlagen eingereicht werden, diese aber nicht von der Schiedsstelle gelesen werden.<sup>445</sup>

c) Sondersituation durch Pandemie

Zwei Interviewpartner berichten auch von Situationen, in denen es aufgrund der Corona-Pandemie nicht möglich war, sich in das Verfahren einzubringen, weil Schiedsverfahren nicht stattfinden konnten. Die Verhandlungspartner wurden in der Situation gebeten weiter zu verhandeln und zu versuchen, außerhalb der Schiedsstelle zu einer Einigung zu kommen.<sup>446</sup> Teilweise erfolgte die gesamte Kommunikation mit der Schiedsstelle während dieser Ausnahmesituation inkl. Kompromissvorschlägen nur über Telefon und E-Mail, was als unzureichend bewertet wird:

*„Naja, vom Prinzip kann man, ja, einbringen, inwieweit das, ich sag mal zu diesen Rahmenbedingungen halt möglich war. Zu der Zeit war es halt*

---

442 Interview 13 LTE, Pos. 25.

443 Interview 15 LEP, Pos. 28.

444 Interview 9 LEP, Pos. 12. Zu den Mechanismen des Marktmodells siehe Kapitel C.IV.5.

445 Interview 2 LEE, Pos. 103.

446 Interview 13 LTE, Pos. 105.

*nur via Schriftverkehr, Mailaustausch, Telefonaustausch möglich. Also vom Prinzip ich war persönlich nicht in einem Schiedsstellenverfahren anwesend, wie man das klassisch kennt vom Prinzip, wo jeder wahrscheinlich seine Position vorträgt oder entsprechend, ich sag mal alles abgehandelt wird; so ein Verfahren hatte ich selber persönlich noch nicht gehabt, also kann ich dazu wenig sagen. Also die Möglichkeiten, die uns gegeben waren, waren aus meiner Sicht nicht ausreichend aber okay, kommt man doch die Sachverhalte nochmal entsprechend einstellen, und die, ja, Kompromisse abwägen und, wie gesagt, entsprechend dann nochmal einen Vorschlag unterbreiten für diese Einigung.<sup>447</sup>*

#### d) Defizite des Verfahrens

Bemängelt wurden auch einige Defizite des Verfahrens. Kritisiert wird, dass die Verfahren im Gegensatz zur Sozialgerichtsbarkeit nicht kostenfrei und auch schlecht digitalisiert sind.<sup>448</sup> Verfahren werden auch als zu kompliziert wahrgenommen, was kleinere Leistungserbringer abschrecke. Auch seien die Verfahren und ihre Ergebnisse kaum dokumentiert und darum sehr intransparent.<sup>449</sup> Teilweise wird auch kritisiert, dass zu wenig belastbare Unterlagen der Gegenseite im Verfahren vorliegen<sup>450</sup> oder dass die Bänke selbst in weite Teile des Verfahrens nicht einbezogen werden.<sup>451</sup> Ein Befragter sieht die Möglichkeit sich in das Verfahren einzubringen eher sachlich. Das Einbringen von Unterlagen wird eher als eine Art Verwaltungsakt wahrgenommen.<sup>452</sup>

## XII. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es sich bei den Schiedsstellen der Eingliederungshilfe und Pflege um ein sozialstaatliches Konfliktre-

---

447 Interview 14 LTE, Pos. 26.

448 Interview 10 LEE, Pos. 82. Es ist darauf hinzuweisen, dass Verfahren bei der Sozialgerichtsbarkeit nur für Versicherte, Leistungsempfänger und behinderte Menschen kostenfrei sind (§ 183 SGG), während sie für Leistungserbringer - also in der hier maßgeblichen Konstellation - gebührenpflichtig sind.

449 Interview 10 LEE, Pos. 121.

450 Interview 17 LTP, Pos. 72.

451 Interview 23 LTP, Pos. 20.

452 Interview 11 LEE, Pos. 24.

gelungsmodell handelt, das angelehnt an historische Vorbilder aus dem Vertragsarztwesen zur Aufgabe hat, dabei zu helfen, die Modalitäten der Erbringung sozialer Dienstleistungen zu regeln und dabei die Interessen von Leistungsträgern und Leistungserbringern zum Ausgleich zu bringen, wenn der zentrale Regelungsmechanismus Verhandlung versagt. Ihre Schaffung wurde durch die Einführung prospektiver Entgeltsysteme mit der Pflegeversicherung und den Reformen des 2. SKWPG nötig, die die Bedeutung von Verhandlungen nochmals vergrößerten.

Ihre Funktion ist es, die hierarchisch geprägten korporatistischen Netzwerke zu stabilisieren, in denen soziale Dienstleistungen produziert werden, indem sie bei fehlender Einigung der Vertragsparteien dafür sorgen, dass vertragliche Vereinbarungen über die Modalitäten der Erbringung von sozialstaatlich garantierten sozialen Dienstleistungen geschlossen werden. Die Schiedsstellen, die keine Gerichte, sondern Behörden im Sinne von § 1 Abs. 2 SGB X sind, versuchen das zunächst in einem vermittelnden Modus, der von Mediation bis Schlichtung reicht, sie können aber auch in den Modus der Zwangsschlichtung wechseln. Die stellvertretende Festsetzung der Vertragsinhalte ist jedoch erst dann möglich, wenn mildere Mittel ausgeschöpft sind. Wenn Vertragsinhalte stellvertretend festgesetzt werden, handelt es sich um einen Akt staatlicher Rechtsetzung.

Das Schiedsstellenverfahren unterliegt dabei ähnlichen Grundsätzen wie das gerichtliche Verfahren. Rechtliches Gehör muss gewährt werden, der Sachverhalt hinreichend ermittelt und der Grundsatz der Unmittelbarkeit sowie das Beschleunigungsgebot eingehalten werden. Verfahrensergebnis sind vielfach vertragliche Einigungen der Konfliktparteien durch Vermittlung der Schiedsstelle, wie in den Interviews berichtet wurde. Statistiken zur Art der Erledigung sind jedoch nicht öffentlich zugänglich. Wird dennoch ein Schiedsspruch erlassen, ist dieser als Verwaltungsakt im Sinne von § 31 SGB X zu klassifizieren und unterliegt auch den Begründungsanforderungen eines Verwaltungsakts nach § 35 SGB X. Eine gerichtliche Kontrolle von Schiedssprüchen ist möglich, die Rechtsprechung betont aber durchweg die eingeschränkte Überprüfbarkeit aufgrund des weitreichenden Beurteilungsspielraums der Schiedsstellen.

Dieser besteht insbesondere bei der Hauptaufgabe der Schiedsstellen, die Rechtsgrundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit zu definieren und auszufüllen. Der Beurteilungsspielraum reicht so weit, wie der Gesetzgeber es den Vereinbarungspartnern selbst überlässt, die Inhalte von Vereinbarungen festzulegen. Die Grenzen sind dort erreicht, wo materielles oder formelles Recht durch die Schiedsstelle verletzt wird.

Die Schiedsstellen haben ebenfalls eine Pflicht zur Sachverhaltsermittlung, die jedoch durch besonders hohe Mitwirkungspflichten der Beteiligten begrenzt ist.

Unterschiede zwischen den Schiedsstellen von Eingliederungshilfe und Pflege zeigen sich insbesondere in Bezug auf ihren Aufgabenbereich und ihre Größe. Während die Schiedsstelle der Eingliederungshilfe über strittige Inhalte der Vereinbarungen nach § 125 SGB IX und Vergütungskürzungen nach § 129 SGB IX entscheidet, fallen in den Aufgabenbereich der Schiedsstelle nach § 76 SGB XI neben verschiedenen Vergütungsfragen auch Rahmenverträge nach § 75 SGB XI. Die Schiedsstelle der Pflege kann je nach Landesrecht bis zu 19 Personen groß sein. Sie ist im Schnitt um mehr als 4 Personen größer als die der Eingliederungshilfe mit bis zu 13 Personen. Auf einer abstrakteren Ebene sind die Schiedsstellen von Eingliederungshilfe und Pflege gut vergleichbar. Gemeinsamkeiten sind

- die paritätische Besetzung mit ehrenamtlichen und weisungsungebundenen Vertretern von Leistungsträgern und Leistungserbringern,
- die gemeinsame und einvernehmliche Bestellung von neutralen, vorsitzenden Mitgliedern,
- die Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip und
- die Nichtöffentlichkeit der Sitzung.

Die Interviewdaten zeigen, dass Leistungsträger und Leistungserbringer die wichtigste Funktion beider Schiedsstellen in der Praxis in der Klärung von Entgeltfragen sehen. Schiedsstellen sind für sie ein schneller und niedrigschwelliger Weg, um Konflikte zu klären und sie verfügen zudem über die nötige Sachnähe. Angestrebt wird im Falle einfacher Vergütungsstreitigkeiten häufig eine Lösung durch Vertragshilfe bzw. Interessenausgleich ohne Schiedsspruch. Jedoch spielen die Schiedsstellen auch eine wichtige Rolle bei der Klärung von Grundsatzfragen der Leistungserbringung. Hier kann die Schiedsstelle durch Schiedssprüche zur Lösung von offenen Fragen beitragen oder dient dazu, diese Probleme für eine weitergehende gerichtliche Klärung aufzubereiten. Insbesondere bei Grundsatzfragen besteht die Erwartung, dass die Schiedsstelle als Ort des Austauschs genutzt wird und Übersetzungsarbeit zwischen den unterschiedlichen Perspektiven der Parteien leistet.

Bereits in der Vertragsverhandlung spielen Schiedsstellen eine wichtige Rolle, weil sie als Drohkulisse im Hintergrund dazu beitragen können, dass die Aussicht eines Schiedsverfahrens zu einer Beschleunigung von Verhandlungsprozessen, zur Aufweichung von festgefahrenen Positionen

und einem Ausgleich von systembedingten Machtasymmetrien<sup>453</sup> führt. Das Schiedsverfahren ist in der Praxis aber die Ausnahme, nicht die Regel. Darum wird es von einigen Befragten als *Ultima Ratio* beschrieben. Eine praktisch genutzte Funktion, die nicht der ursprünglich angedachten Aufgabe entspricht, ist die Anrufung in der laufenden Verhandlung zur Verfahrensbeschleunigung oder um Druck auszuüben. In dem Fall dient die Anrufung der Schiedsstelle einer Konfliktpartei u.a. dazu, die andere Partei (in der Regel Leistungsträger) an den Verhandlungstisch zu bewegen. Eine weitere für die Praxis relevante Funktion, die ebenfalls nicht der ursprünglichen Konzeption entspricht, ist die Anrufung der Schiedsstelle zur Fristwahrung bzw. als Möglichkeit, um Vergütungen für einen vergangenen Zeitraum ab Anrufung der Schiedsstelle und nicht erst zum Ende der Vertragsverhandlungen beanspruchen zu können. Dazu kann es z.B. kommen, wenn Leistungsträger mit einem hohen Aufkommen von Verhandlungen überfordert sind. Das System der prospektiven Entgeltverhandlung stößt hier mitunter an seine Grenzen und die Schiedsstelle wird als Korrektiv genutzt. Für Leistungsträger hat das Schiedsverfahren in vielen Fällen auch die Funktion, Ausgaben nach innen zu rechtfertigen, die als Ergebnis einer Verhandlung von bspw. Finanzressorts oder Rechnungshöfen bemängelt worden wären. Die Schiedsstelle kann bestätigen, dass Vergütungsforderungen mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit vereinbar sind.

Die Befragten sehen ihren Anspruch auf rechtliches Gehör im Schiedsverfahren mehrheitlich als erfüllt an, wobei von einer Minderheit auch Kritik geäußert wird. Als besonders frustrierend wird es beschrieben, wenn umfangreiche Unterlagen eingereicht werden, dann aber der Eindruck entsteht, dass diese nicht gelesen werden. Es hat sich auch gezeigt, dass in der Corona-Pandemie nicht alle Schiedsverfahren in den digitalen Raum verlagert werden konnten, was als Einschränkung des rechtlichen Gehörs wahrgenommen wurde. Kritisiert wurde entsprechend u.a. die unzureichende Digitalisierung des Verfahrens.

Nach dieser Beschreibung der Rolle der Schiedsstellen in den sozialstaatlichen Netzwerken von Eingliederungshilfe und Pflege stellt sich umso mehr die Frage, welche Mechanismen ein erfolgreiches Schiedsverfahren bewirken, das die Interessen der Parteien zum Ausgleich bringt. Dazu werden im folgenden Kapitel theoretische Annahmen formuliert.

---

453 Siehe dazu die Ausführung in Kapitel C.IV.



## E. Theoretische Vorannahmen zu Akzeptanz und Legitimität von Schiedsstellen und deren Ergebnissen

In Kapitel C und D wurde gezeigt, dass Leistungen der Eingliederungshilfe und Pflege in Netzwerken produziert werden. Leistungsträger nehmen in diesen Netzwerken eine Zentralstellung ein und können mit hierarchischen Mitteln wie Prüfungen und Vergütungskürzungen auf Leistungserbringer einwirken. Der vorherrschende Koordinationsmechanismus ist die Verhandlung zwischen den grundsätzlich gleichrangig zusammenarbeitenden Akteuren. Damit sollen ihre Handlungen koordiniert und die Erreichung gemeinsamer Ziele ermöglicht werden. In diesem Kapitel wird zunächst die These aufgestellt, dass die Akzeptanz der Verfahrensergebnisse ein wesentliches Ziel von Verhandlungen und Schiedsverfahren ist. Weiter wird die These aufgestellt, dass die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses wesentlich von Legitimitätsmechanismen in der Schiedsstelle beeinflusst werden soll. Dafür werden die Begriffe Akzeptanz und Legitimität geklärt und es werden anhand von ausgewählten Theorien Annahmen zu Mechanismen der Legitimation der Schiedsstelle und zur Akzeptanz ihrer Ergebnisse formuliert.

### I. Akzeptanzgewähr als Ziel des Schiedsverfahrens

Verhandlungen werden in der Literatur unterschiedlicher Disziplinen als sozialstaatlicher Koordinationsmechanismus beschrieben. Das angestrebte Ziel wird von Becker et al. in einem juristischen Beitrag in der Sicherstellung der Akzeptanz seines Ergebnisses gesehen:

*„Akzeptanzgewähr ist [...] ein übergeordnetes Ziel eines jeden Kooperationsprozesses. Sie wird erreicht durch lösungsorientierte Entscheidungsfindung im Konsens unter gleichmäßiger Berücksichtigung auch gegensätzlicher Interessen sämtlicher Kooperationspartner und Achtung ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit.“*<sup>454</sup>

---

454 Becker/Meeßen/Neueder et al., VSSR 2012, S. 113.

Auch Felix geht davon aus, dass der Regelungsmodus der vertraglichen Vereinbarung es ermöglicht, dass die Vertragspartner die daraus resultierende Rechtslage akzeptieren.<sup>455</sup> Nothnagel stellt zudem in einer volkswirtschaftlichen Arbeit zu Schiedsverfahren fest, dass die Akzeptanz der Schiedssprüche durch die Verhandlungsparteien eine wesentliche Anforderung an das Verfahren ist.<sup>456</sup> In einem Netzwerk, das auf Vereinbarungen als Mittel zur Koordination gemeinsamer Handlungen aufbaut, ist es also wesentlich, dass diese Vereinbarungen so gestaltet sind, dass sie für die Akteure akzeptabel sind. So wird eine wichtige Voraussetzung für die weitere Zusammenarbeit im Netzwerk geschaffen. Die gemeinsame Tauschgeschichte und die Einbettung in multiple Beziehungen beeinflussen die Koordination künftiger Transaktionen und tragen dazu bei, dass die zentrale Ressource der Zusammenarbeit im Netzwerk entsteht: Vertrauen.<sup>457</sup>

Auch mit Einleitung des Schiedsverfahrens wird das Vereinbarungssystem nicht verlassen.<sup>458</sup> Schiedsstellenverfahren sind als Verlängerung der Vertragsverhandlungen unter Führung unparteiischer Mitglieder zu verstehen<sup>459</sup> und der Schiedsstelle stehen keine eigenen, sondern lediglich von den Vertragsparteien abgeleitete Rechte zu.<sup>460</sup> Sie haben die Aufgabe, die beschriebenen Netzwerke durch Mediation, Schlichtung oder stellvertretende Festlegung von Vertragsinhalten funktionsfähig zu halten. Nicht zuletzt ihre paritätische Besetzung und die gemeinsame Wahl einer neutralen vorsitzenden Person zeigt, dass auch Schiedsstellen ein wesentlicher Ausdruck des Kooperations-<sup>461</sup> bzw. Vereinbarungsprinzips<sup>462</sup> im Sozialstaat sind. Das zeigt sich auch daran, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung einen Interessenausgleich als wesentliches Verfahrensziel sieht<sup>463</sup> und da-

---

455 Felix, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung 2018, S. 6–7.

456 Nothnagel, Die Rolle von Schiedsverfahren im Verhandlungsprozess in der gemeinsamen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung Deutschlands, S. 205.

457 Wald/Jansen in: Benz/Lütz/Schimank u. a. (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 98; So auch Kolhoff in: Kolhoff/Grunwald (Hrsg.), Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft, S. 135; Möltgen-Sicking/Winter in: Möltgen-Sicking/Winter (Hrsg.), Governance, S. 16.

458 BVerwG, 5. Senat, 04.08.2006 – 5 C 13/05, Rn. 13.

459 BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 45.

460 BSG, 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R, Rn. 9.

461 So auch Becker/Meeßen/Neueder et al., VSSR 2012, S. 118.

462 BVerwG, 5. Senat, Urt. v. 01.12.1998 – 5 C 17/97, Rn. 15; Becker, SGB 2003, S. 666.

463 BSG, Urt. v. 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R, Rn. 22; BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 44; BSG, Urt. v. 29.01.2009 – B 3 P 7/08 R, Rn. 9.

von ausgeht, dass am Ende des Verfahrens häufig ein Kompromiss steht.<sup>464</sup> Insofern gilt für das Schiedsverfahren das Gleiche wie für Verhandlungen: Ein wesentliches Ziel ist die Produktion akzeptierter Ergebnisse. Der Begriff der Akzeptanz ist darum zentral für diese Arbeit und soll nachfolgend definiert werden.

## II. Der Begriff Akzeptanz

Akzeptanz kann nach Lucke in Anlehnung an Max Weber definiert werden als

*„Chance, für bestimmte Meinungen, Maßnahmen, Vorschläge und Entscheidungen bei einer identifizierbaren Personengruppe ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu finden und unter angebbaren Bedingungen aussichtsreich auf deren Einverständnis rechnen zu können.“*<sup>465</sup>

De Bakker lehnt sich wiederum an Lucke an, erweitert die Definition und fokussiert sie mehr auf das akzeptierende Subjekt und nennt mögliche Gründe für Akzeptanz:

*„Akzeptanz ist das Maß der Anerkennung, Billigung, Anpassung oder Kompromissbereitschaft, das soziale Akteure (ausdrücklich oder stillschweigend) in ihren Haltungen, Auffassungen und sozialen Handlungen gegenüber bestimmten Meinungen, Vorschlägen, Maßnahmen oder Beschlüssen an den Tag legen, wobei die Beweggründe von authentisch motivierter Überzeugung, selbstverständlichen Gewohnheiten bis rational berechnendem Eigennutz oder der Furcht vor Gegenmaßnahmen variieren können.“*<sup>466</sup>

Er bietet auch eine Typologie an, anhand der die Akzeptanz von Akteuren genauer eingeordnet werden kann:

*„Typ 1: Die authentische Akzeptanz gegründet auf Informiertheit, Überzeugung und Einsicht.*

*Typ 2: Die demonstrative und gutheiße Akzeptanz ohne aktuelle Selbstbetroffenheit.*

---

464 BSG, 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R, Rn. 22; BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 68; BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 29.

465 Lucke, ZfRSoz 1996, S. 224.

466 De Bakker, ZfRSoz 2003, S. 223–224.

*Typ 3: Die durch Gewohnheit verinnerlichte, nicht-bewusste oder halb bewusste Akzeptanz.*

*Typ 4: Die opportunistische oder berechnende Akzeptanz ohne innerliche Überzeugung.*

*Typ 5: Die Verlegenheitsakzeptanz der vermeintlichen oder tatsächlichen Alternativlosigkeit.*

*Typ 6: Die wider Willen und gegen besseres Wissen durchgesetzte Akzeptanz.<sup>467</sup>*

Luhmann bezieht sich in seiner Definition von Akzeptanz auf Gerichtentscheidungen und hebt den Aspekt des Lernens bei Akzeptanzprozessen hervor:

*„Gemeint ist, daß Betroffene aus welchen Gründen immer die Entscheidung als Prämisse ihres eigenen Verhaltens übernehmen und ihre Erwartungen entsprechend umstrukturieren.“<sup>468</sup>*

Eher rechtspositivistisch wird argumentiert, dass in der Akzeptanz von Herrschaftshandeln eine retrospektive Beurteilung von Herrschaftshandeln liegt, die aber nicht in der Lage ist, dem Herrschaftshandeln selbst Legitimität zu verschaffen.<sup>469</sup> Andere, eher empirisch/deskriptiv orientierte Ansätze<sup>470</sup> wie der von Beetham sehen die Akzeptanz von Herrschaftshandeln neben der Legalität der Handlungen und der Übereinstimmung mit normativen Prinzipien als eine Voraussetzung für die Legitimität einer politischen Ordnung.<sup>471</sup> Blankenburg sieht Akzeptanz auf der Ebene des Subjekts als (rechts-)soziologisch einfach festzustellen an. Sie sei etwa bei Prozessbeteiligten daran zu messen, in welchem Maß auch Unterlegene eines Prozesses bereit seien, das Ergebnis zu akzeptieren. Der Grund für Akzeptanz sei jedoch auf einer übergeordneten Ebene im Vertrauen in Institutionen wie der Justiz oder dem Rechtsstaat im Allgemeinen zu suchen.<sup>472</sup> Schliesky weist darauf hin, dass die Akzeptanz der Herrschaftsgewalt durch die Herrschafts- unterworfenen bereits bei mittelalterlichen Denkern als ein wesentliches Kriterium der Legitimität von Herrschaftsgewalt beschrieben

---

467 De Bakker, ZfRSoz 2003, S. 232.

468 Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 33.

469 Brünen, Demokratische Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses zum Ausschluss von Arzneimitteln durch Richtlinien 2018, S. 106.

470 Zur Unterscheidung siehe Klafki in: Klafki (Hrsg.), Patterns of legitimacy, S. 10.

471 Beetham, The legitimation of power, 5. Aufl. 2002, S. 19; siehe auch Glaser, Über legitime Herrschaft 2013, S. 22.

472 Blankenburg, Mobilisierung des Rechts 1995, S. 123.

wurde.<sup>473</sup> Dabei sind jedoch nicht alle Personengruppen gleichermaßen im Blick, wie bei Beetham deutlich wird. Es sei zur Legitimation von Herrschaft wichtig, das Einverständnis von bestimmten, (ggf. ökonomisch und sozial hochstehenden) Personengruppen einzuholen. Wessen Akzeptanz von Bedeutung ist und wessen nicht, unterliege jedoch einem permanenten Wandel.<sup>474</sup>

Hier zeigt sich eine enge Verbindung zur Legitimität. Insbesondere wenn sich Akzeptanz auf die Ergebnisse von Herrschaftshandeln bezieht, sei es durch Regierungen, Gerichte oder wie im Fall dieser Arbeit Schiedsstellen, sind die Akzeptanz des Herrschaftsergebnisses und die Legitimität des Herrschaftshandelns konzeptionell miteinander verbunden. Das zeigt auch die rechtssoziologische Forschung zu Gerichten. Die Legitimität von Gerichten wird erforscht, indem beispielsweise gefragt wird, ob der oberste Gerichtshof der USA abgeschafft werden sollte, wenn er viele Entscheidungen trifft, mit denen die meisten Menschen nicht einverstanden sind. Diese Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Legitimität eines Gerichts ein „Reservoir guten Willens“ benötigt, das dem Gericht auch zugesteht, Entscheidungen gegen individuelle Interessen zu treffen.<sup>475</sup> Auch Lucke argumentiert, dass nur durch die immer wieder neue Beschaffung von Akzeptanz Legitimität hergestellt und dauerhaft erhalten werden kann.<sup>476</sup> Ähnlich argumentieren Dammayr et al.: Sie sehen Legitimität als das

*„stets mehr oder minder fragile Ergebnis eines Prozesses [...], in dem die Akzeptanz etwa von politischer Herrschaft, sozialer Ungleichheit oder Leistungsanforderungen in einer oft konflikthaften Aushandlung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen AkteurInnen unter Rückgriff auf normative Deutungsmuster vorübergehend hergestellt wird.“<sup>477</sup>*

Die Akzeptanz, die in dieser Arbeit anhand der Interviews identifiziert wurde, entspricht am ehesten der Beschreibung von De Bakker. Die Akteure beschreiben in den Interviews Anerkennung, Billigung, Anpassung oder Kompromissbereitschaft gegenüber den Ergebnissen des Verfahrens und auch die genannten Gründe entsprechen weitgehend den von de

473 Schliesky, Legitimität 2020, S. 20–21.

474 Beetham, The legitimation of power, 5. Aufl. 2002, S. 18–19.

475 Gibson in: Cane/Kritzer (Hrsg.), the Oxford handbook of empirical legal research, S. 837–839.

476 Lucke, ZfRSoz 1996, S. 243.

477 Dammayr/Grass/Rothmüller in: Dammayr/Graß/Rothmüller (Hrsg.), Legitimität, S. 14.

Bakker genannten. Sie reichen von authentisch motivierter Überzeugung bis zu rational berechnendem Eigennutz und vereinzelt auch der Furcht vor Gegenmaßnahmen, wobei eine Typologie der Akzeptanz, wie sie de Bakker weiter vorschlägt, mit den gewonnenen Daten, die oft eher Schilderungen von Gesamteindrücken über mehrere Verfahren hinweg sind, nicht zielführend erscheint. Viel wesentlicher für diese Arbeit ist die Erkenntnis, dass die Legitimität der Schiedsstelle und des Verfahrens als wesentliche Voraussetzung der Akzeptanz des Verfahrensergebnisses betrachtet werden muss, weil Akzeptanz und Legitimität konzeptionell verbunden sind. Da Akzeptanz, wie Lucke schreibt, Legitimation begrenzt und zugleich ihre wichtigste Voraussetzung ist,<sup>478</sup> kann auch die Frage nach der Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen nicht beantwortet werden, ohne zu fragen, was Schiedsstellen Legitimität verleiht. Zentrale Legitimitätsbegriffe und -theorien werden darum nachfolgend beschrieben.

### III. Legitimitätsbegriffe und -theorien

#### 1. Legitimität als Rechtmäßigkeit von Herrschaft

Der Legitimitätsbegriff bezieht sich grundsätzlich auf die Rechtmäßigkeit von Herrschaft und setzt darum den Vorhandensein von Herrschaft in irgendeiner Form voraus.<sup>479</sup> Legitimität kann verstanden werden als das Vertrauen<sup>480</sup> in die Rechtmäßigkeit einer bestehenden politischen Herrschaft oder sozialen Ordnung.<sup>481</sup> Damit einher geht, dass Herrschaftsunterworfenen bereit sind, den Befehlen oder Anweisungen machtbefugter Personen oder Instanzen zu folgen.<sup>482</sup> Legitimität ist jedoch ein fluides, kontextbezogenes und kontextabhängiges Konzept, wie Klafki anmerkt.<sup>483</sup> Grob kann zwischen empirischen und normativen Legitimitätskonzepten unterschieden werden.

---

478 Lucke, ZfRSoz 1996, S. 243.

479 Schliesky, Legitimität 2020, S. 15.

480 Schliesky, ZRP 2021, S. 27.

481 Dammayr/Grass/Rothmüller in: Dammayr/Graß/Rothmüller (Hrsg.), Legitimität, S. 9; Glaser, Über legitime Herrschaft 2013, S. 26; Schliesky, Legitimität 2020, S. 15.

482 De Bakker, ZfRSoz 2003, S. 221.

483 Klafki in: Klafki (Hrsg.), Patterns of legitimacy, S. 12.

## 2. Empirische Legitimitätskonzepte

Empirische Verständnisse von Legitimität beziehen sich auf die messbare Wahrnehmungen der Betroffenen darüber, ob die Autorität einer Institution angemessen ausgeübt wird.<sup>484</sup> Darunter sind viele der soziologischen Konzepte von Legitimität zu fassen, die häufig auf Max Weber zurückgehen.<sup>485</sup> Dessen Herrschaftssoziologie nennt drei Quellen der Legitimität:

- Legale Herrschaft, die auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und der sie ausführenden Personen beruht,
- Traditionale Herrschaft, die auf dem Glauben an die „Heiligkeit“ von Traditionen beruht und den durch diese Traditionen berufenen Personen Autorität verleiht und
- Charismatische Herrschaft, die sich durch die Strahlkraft gewisser Personen ergibt und somit die von ihnen geschaffenen Institutionen legitimiert.<sup>486</sup>

Glaser kristallisiert aus vorhandenen Ansätzen und in Anlehnung an Beetham eine Drei-Kriterien-Theorie heraus. Die Kriterien sind

- die Legalität einer politischen Ordnung,
- ihre Übereinstimmung mit normativen Prinzipien und
- Akzeptanz<sup>487</sup>

als Grundlage einer legitimen Ordnung. Sie verweist dabei auf zwischen den Aspekten bestehende Interdependenzen.<sup>488</sup> Hier wird auch Bezug auf den Beitrag der Akzeptanz des Herrschaftsergebnisses zur Legitimation von Herrschaft hergestellt. Diesen betont auch Luhmann. Bezogen auf Gerichte definiert er Legitimität als „generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen“.<sup>489</sup> Legitimität muss jedoch erst hergestellt werden und ist darum ein zustandsbezogener Begriff.<sup>490</sup>

---

484 *Klafki* in: *Klafki* (Hrsg.), *Patterns of legitimacy*, S. 10.

485 *Glaser*, *Über legitime Herrschaft* 2013, S. 23.

486 *Weber*, *Grundriss der Sozialökonomik* 1922, S. 124.

487 *Braun/Schmitt* in: *Kaina/Römmle* (Hrsg.), *Politische Soziologie*, S. 53 benutzen dafür die Bezeichnung Legitimitätsüberzeugung.

488 *Glaser*, *Über legitime Herrschaft* 2013, S. 22.

489 *Luhmann*, *Legitimation durch Verfahren*, 9. Aufl. 1983, S. 28.

490 *Brünen*, *Demokratische Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses zum Ausschluss von Arzneimitteln durch Richtlinien* 2018, S. 30.

### 3. Normative Legitimitätskonzepte

Normative Ansätze beschreiben ein Verständnis von Legitimität, das sich aus der Einhaltung verfahrenstechnischer und materieller Grundsätze wie Transparenz, Rechenschaftspflicht, Gerechtigkeit, Übereinstimmung mit normativen Prinzipien und demokratischer Legitimation ergibt.<sup>491</sup> Insbesondere der rechtswissenschaftliche Legitimitätsbegriff konzentriert sich primär auf die Frage nach der Legalität von Herrschaft, die sich im Wesentlichen daraus ergibt, dass Herrschaft durch Wahlen errungen wurde.<sup>492</sup> Schliesky sieht in diesem Konzept der demokratischen Legitimation eine rechtspositivistische Verengung, die außerrechtliche Legitimitätskonzepte moralischer oder soziologischer Natur<sup>493</sup> weitgehend ausschließt. Kern ist demokratische Legitimation als notwendige Voraussetzung für Herrschaftshandeln. Alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter muss sich demnach auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden.<sup>494</sup> Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt dafür ist das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG). Danach geht alle Staatsgewalt vom Volk aus.<sup>495</sup> Demokratische Legitimation kann in diesem von der Rechtsprechung entwickelten Konzept auf zwei miteinander in Wechselbeziehung<sup>496</sup> stehende Arten erfolgen. Einerseits organisatorisch-personell durch die Bestellung von Personen, die hoheitliche Entscheidungen treffen. Diese müssen durch eine „ununterbrochene Legitimationskette auf das Staatsvolk“ zurückzuführen sein. Andererseits durch sachlich-inhaltliche Legitimation, die durch „Gesetzesbindung und Bindung an Aufträge und Weisungen der Regierung“ vermittelt wird.<sup>497</sup>

---

491 Klafki in: Klafki (Hrsg.), Patterns of legitimacy, S. 10.

492 Glaser, Über legitime Herrschaft 2013, S. 22.

493 Vgl. dazu Mahlmann (Hrsg.), Rechtsphilosophie und Rechtstheorie, S. 177 ff.

494 BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11, BVerfGE, 147, 50 Rn. 218.

495 BVerfG, Beschluss v. 05.12.2002 – 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98, BVerfGE, 107, 59 Rn. 148.

496 Dazu Böckenförde in: Isensee/Badura/Achterberg u. a. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 23. m.w.N.

497 BVerfG, Urt. v. 07.11.2017 – 2 BvE 2/11, BVerfGE, 147, 50 Rn. 198; Siehe dazu auch Jarass in: Jarass/Pieroth/Kment, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 20 GG, Rn. 8.

## IV. Ausgewählte Modelle der Legitimation von Schiedsstellen

Legitimität ist ein zustandsbezogener Begriff und steht, wie bereits erwähnt, am Ende eines Prozesses, der als Legitimation bezeichnet wird. Damit wird Herrschaft gerechtfertigt.<sup>498</sup> Nachfolgend sollen eine Reihe empirischer, aber auch normativer Ansätze und Theorien und ihre mögliche Erklärungskraft für die Legitimität von Schiedsstellen und Schiedsverfahren vorgestellt werden. Diese Ansätze wurden teilweise als Vorüberlegungen für die Detaillierung des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit herangezogen.<sup>499</sup>

### 1. Demokratische Legitimation

2002 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass zur Legitimation von Herrschaftshandeln in der funktionalen Selbstverwaltung, der auch viele sozialrechtliche Schiedsstellen zugeordnet werden können,<sup>500</sup> nicht zwingend eine lückenlose personelle Legitimationskette vom Volk zum einzelnen Entscheidungsbefugten vorliegen muss. Jedoch wird es als nötig angesehen, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimierter Amtswalter unterliegt.<sup>501</sup> Die Legitimation des Handelns dieser Körperschaften speist sich zusätzlich aus einer autonomen Legitimation, die sich aus Sachnähe, Betroffenheit und Sachverstand der an der Selbstverwaltung mitwirkenden Bürger ergibt.<sup>502</sup> Die Organisationsstruktur der Selbstverwaltungseinheiten muss jedoch ausreichende institutionelle Vorkehrungen dafür enthalten, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden.<sup>503</sup> Kör-

---

498 Brünen, Demokratische Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses zum Ausschluss von Arzneimitteln durch Richtlinien 2018, S. 30; Schliesky, Legitimität 2020, S. 15.

499 Zur Methodik siehe dazu Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl. 2010, S. 77. Die damaligen Vorüberlegungen finden sich in dem Sammelbandbeitrag des Autors zu Baldschun/Dillbahrer/Sternjakob u. a. (Hrsg.), Sozialgerichtsbarkeit im Blick.

500 Schnapp in: Düring/Schnapp (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 11.

501 BVerfG, Beschluss v. 05.12.2002 – 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98, BVerfGE, 107, 59 Rn. 148.

502 Grzeszick in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20, Rn. 178.

503 BVerfG, Beschluss v. 05.12.2002 – 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98, BVerfGE, 107, 59 Rn. 145.

perschaffen mit Selbstverwaltung dürfen das schutzwürdige Interesse ihrer Mitglieder nicht vernachlässigen und müssen auch Minderheitsbelange ermitteln und darstellen. Es darf keine Gruppe "institutionell majorisiert" werden.<sup>504</sup>

Wendet man diese Kriterien kursorisch auf Schiedsstellen an, erscheint zumindest fraglich, ob ein hinreichendes Legitimationsniveau gegeben ist. Im Schiedsverfahren der Pflege beispielsweise werden die Interessen der Leistungsberechtigten stark tangiert. Sie tragen die dort vereinbarten Entgelte für Unterkunft und Verpflegung komplett und die Teile der Pflegesätze, die über den Pauschalbeträgen der Pflegesätze liegen. Ihre Interessen werden einerseits berücksichtigt, indem über Sozialwahlen der Verwaltungsrat der Pflegeversicherungen gewählt wird, der zur Hälfte aus Versicherten, zur anderen Hälfte aus Arbeitgebervertretenden besteht (§§ 209 und 217c SGB V i.V.m § 46 SGB XI). Der Verwaltungsrat beschließt die Satzung und überwacht den Vorstand. Im Schiedsverfahren selbst ist die im Pflegesatzverfahren zu beachtende Stellungnahme der heimrechtlich vorgesehenen Interessenvertretung der Bewohner:innen nach § 85 Abs.3 S.2 SGB XI jedoch die einzige Mitwirkungsmöglichkeit der von der Verhandlungsergebnissen direkt betroffenen Versicherten.<sup>505</sup> In einem anderen korporatistischen Koordinationsgremium, den Bundesausschüssen der Ärzte bzw. Zahnärzte und Krankenkassen, gab es in den 90er Jahren eine ähnliche Konstellation. Die Interessen der Leistungsberechtigten wurden allein durch die Repräsentanten der Krankenkassen vertreten. Im Nachfolger, dem gemeinsamen Bundesausschuss wurde mit mehreren Reformgesetzen eine stärkere Einbindung der Versicherten vorgenommen, um die Legitimation des Gremiums zu stärken.<sup>506</sup> Das BSG zieht hier jedoch keine Parallelen und geht davon aus, dass die Interessen der Leistungsberechtigten von den beteiligten Kostenträgern treuhänderisch wahrgenommen und entsprechend angemessen repräsentiert werden.<sup>507</sup> Auch Düring und Schnapp konstatieren für ein ähnliches Gremium, das Schiedsamt nach § 89 SGB V, in der Summe ein ausreichendes Legitimationsniveau, wobei die personelle Legitimation der Mitglieder der Schiedsstelle defizitär, dafür aber die

---

504 *BVerfG*, Beschluss v. 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, *BVerfGE*, 146, 164 Rn. 126.

505 *BSG*, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 23.

506 *Hänlein* in: *Baldschun/Dillbäcker/Sternjakob u. a.* (Hrsg.), *Sozialgerichtsbarkeit im Blick*, S. 308.

507 *BSG*, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 15.

sachlich-inhaltliche Legitimation der Rechtsetzung ausreichend sei.<sup>508</sup> Sie betonen jedoch, dass eine Legitimationskette von den Versicherten zu den Kassenvertretern nur schwer herzustellen sei, weil sich die Interessen der Kassen und der Versicherten nicht immer decken und die Verwaltungsräte auch nur zur Hälfte mit Versicherten besetzt sind.<sup>509</sup>

In den Schiedsstellen der Eingliederungshilfe ist seit dem BTHG die Möglichkeit gegeben, per Landesrecht Interessenvertretungen der Leistungsberechtigten beratend zu beteiligen. Das dürfte ihr normatives Legitimationsniveau durch die Einbindung von Betroffeneninteressen erhöhen, jedoch ist nach wie vor eine institutionelle Majorisierung der Interessen von Leistungsträgern und Leistungserbringern im Sinne des Beschlusses des BVerfG vom 12.07.2017<sup>510</sup> gegeben. Das zeigt sich insbesondere daran, dass die vorsitzende Person zwar in einem demokratischen Akt gemeinsam von Leistungsträgern und Leistungserbringern bestimmt werden, Leistungsberechtigte jedoch kein Mitspracherecht haben.<sup>511</sup>

Das hier vorgestellte normative Konzept der demokratischen Legitimation im deutschen Verfassungsrecht ist nicht das einzige Konzept zur Herleitung von Legitimität und steht in dieser Arbeit, bei der es darum geht, dogmatische Annahmen empirisch auf den Prüfstand zu stellen,<sup>512</sup> auch nicht im Mittelpunkt. Dennoch besteht eine Verbindung zwischen der hier beispielhaft skizzierten normativen Legitimation von Schiedsstellen und empirisch- deskriptiven Legitimationskonzepten. Das BVerfG bewahrt für diese Ansätze eine gewisse Offenheit, indem es betont, dass nur freie Wahlen legitimierend wirken können, was eine freien und offenen Prozess der Meinungsbildung voraussetzt.<sup>513</sup> So lassen sich Brücken beispielsweise zum Ansatz der deliberativen Legitimation schlagen, der nachfolgend dargestellt wird.

---

508 *Düring/Schnapp* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 70.

509 *Düring/Schnapp* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 64.

510 *BVerfG*, Beschluss v. 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13, *BVerfGE*, 146, 164.

511 Siehe dazu auch den Exkurs in Kapitel I.

512 Siehe dazu die Ausführungen zu Erkenntnisinteresse und Forschungsbedarf in Kapitel A.II.

513 *Schliesky*, Legitimität 2020, S. 50–52. Zu freien Diskursen als Voraussetzung für demokratische Wahlen siehe *BVerfG*, Urt. v. 02.03.1977 – 2 BvE 1/76, *BVerfGE*, 44, 125 Rn. 46.

## 2. Legitimation durch Deliberation

Es lässt sich die Annahme formulieren, dass Schiedsstellen Vertrauen entgegengebracht wird und die Schiedssprüche akzeptiert werden, weil die Ergebnisse der Schiedsstelle im Modus der demokratischen Deliberation entstehen. Die Annahme fußt auf der Rechtstheorie von Jürgen Habermas. Für ihn ergibt sich die Geltung von Recht daraus, dass es Ergebnis einer demokratischen Deliberation ist:<sup>514</sup> „Der demokratische Prozeß trägt die ganze Bürde der Legitimation.“<sup>515</sup> Deliberation zeichnet sich dadurch aus, dass die Teilnehmenden gleichberechtigt sind. Das bezieht sich auf die teilnehmenden Personen und ihre Argumente. Auch müssen sich die Diskursbeiträge aufeinander beziehen.<sup>516</sup>

Die gesetzliche Konzeption von Schiedsstellen deutet darauf hin, dass eine Akzeptanz der Entscheidung und eine Legitimation der Schiedsstelle durch deliberative Entscheidungsfindung erreicht werden soll. Die Mitglieder der Bänke haben ein freies Mandat und sollen mit Mehrheit entscheiden. Aufgrund ihrer Sachnähe sollen sie in der Lage sein, pragmatische Diskurse zu führen und so einen Interessenausgleich herbeiführen. Die paritätische Besetzung soll zu einer mittelbaren Beteiligung der von der Entscheidung betroffenen Personen führen. Wie *Hänlein* jedoch in Bezug auf die Konzeption dieser Arbeit treffend angemerkt hat, kann die Deliberationstheorie auch den Blick auf Leistungsberechtigte lenken, die in der Pflege nicht Teil des Deliberationsprozesses sind und in der Eingliederungshilfe nur beratend mitwirken. Dies könnte ein Legitimationsdefizit der Schiedsstelle darstellen.<sup>517</sup>

## 3. Legitimation durch Verfahren

Weiter kann angenommen werden, dass die Regelungen für das Schiedsverfahren eine Legitimation durch Verfahren bewirken sollen, die dazu führt, dass ein breites Spektrum von Entscheidungen akzeptiert wird.

---

514 *Baer*, Rechtssoziologie, 5. Aufl. 2023, S. 151.

515 *Habermas*, Faktizität und Geltung, 5. Aufl. 1997, S. 664.

516 *Kranenpohl*, Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses 2010, S. 162. Siehe dazu auch *Mansbridge* in: *Bächtiger/Shikano/Linhart* (Hrsg.), Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie.

517 Siehe dazu den Tagungsbericht von *Kilimann/Köller/Savran* in: *Baldschun/Dillbäner/Sternjakob u. a.* (Hrsg.), Sozialgerichtsbarkeit im Blick, S. 34. Die beratende Mitwirkung ist in den Schiedsverordnungen der Länder zudem sehr unterschiedlich ausgestaltet. Siehe den Exkurs in Kapitel I.

Die Annahme stützt sich einerseits auf Luhmanns Theorie der Legitimation durch Verfahren.<sup>518</sup> Demnach ist es nicht die Entscheidung eines Gerichts, die zu seiner Akzeptanz führt, sondern die Tatsache, dass diese Entscheidung in einem legitimen Verfahren zustande gekommen ist.<sup>519</sup> Es geht Luhmann primär um den Beitrag zur Legitimation der Entscheidungen, den das entscheidende System selbst erbringen kann.<sup>520</sup> Die paritätische Zusammensetzung nach dem Prinzip der Gruppenrepräsentation mit neutralem Vorsitz, das Mehrheitsprinzip und die Weisungsfreiheit der Mitglieder der Bänke sollen bewirken, dass das Verfahren als möglichst legitim wahrgenommen wird. So könnte bei einer Vielzahl möglicher Entscheidungen bei ähnlichen Sachverhalten durch die Ausgestaltung der Schiedsstellen selbst Akzeptanz für deren Entscheidungen erzeugt werden.

Die Hypothese findet andererseits in der Herrschaftssoziologie Max Webers eine Grundlage. Dabei kommt die rationale Legitimität aufgrund des Glaubens an die Legalität der gesetzten Ordnung der Luhmannschen These von Legitimation durch Verfahren nahe<sup>521</sup> und wird auch in aktuellen Arbeiten noch herangezogen. Kranenpohl greift die Typologie auf, um Erkenntnisse zur Legitimität des Bundesverfassungsgerichts zu ordnen. Einer legalen Herrschaftslegitimation sei demnach die breite Konsensuche in den Senaten zuzuordnen und auch die Tatsache, dass im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Kammern und Senate dem Argumentieren gemäß der juristischen Methodenlehre und nicht etwa politisch motivierten Verhandlungsprozessen die entscheidende Bedeutung zukommt. Dieses Primat des Rechts führe letztlich zu einer starken legalen Herrschaftslegitimation.<sup>522</sup> Auch die Akzeptanz von Schiedsstellenentscheidungen ließe sich auf das Vertrauen in gesetzte Ordnungen und Legalität des Handelns in einem legitimen Verfahren zurückführen. Weiterhin ist eine Legitimation durch Charisma im Weberschen Sinne denkbar. Das wird nachfolgend ausgeführt.

---

518 Siehe *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983.

519 Dazu *Röhl*, Rechtssoziologie 1987, S. 442.

520 *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 36.

521 Luhmann moniert aber, Webers Modell „läßt nicht ausreichend erkennen, wie solche Legitimität der Legalität soziologisch möglich ist.“ *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 28–29.

522 *Kranenpohl*, Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses 2010, S. 332 und 402.

#### 4. Legitimation durch Charisma

Schiedsstellen könnten als legitim wahrgenommen und ihre Ergebnisse akzeptiert werden, weil der neutralen vorsitzenden Person in ihrer Qualifikation und ihrer Fähigkeit, Konflikte zu lösen, in hohem Maße Vertrauen entgegengebracht wird. Weber schreibt, dass im Falle der charismatischen Herrschaft einer als charismatisch wahrgenommenen Person aufgrund von persönlichem Vertrauen in Offenbarung, Heldentum oder Vorbildlichkeit gehorcht wird.<sup>523</sup> Das beschreibt im Kern die Beziehung zwischen qualifizierten Personen und ihrem Verhalten einerseits und den Wertungen dieses Verhaltens durch Personen auf der anderen Seite. Eine Person wird dann charismatisch legitimiert, wenn sie anderen Personen aus einer intensiv erlebten Krisensituation hilft. Bewährt sich eine Person in solchen Notsituationen mit situativ und persönlich wertvollen Qualitäten, wird ihr von anderen Personen ein charismatischer Führungsanspruch zugesprochen.<sup>524</sup> In der Literatur finden sich viele Hinweise auf die zentrale Position der neutralen Person für das Schiedsverfahren.<sup>525</sup> Insbesondere deuten die Ergebnisse von Nothnagels Beobachtungen zu Schiedsstellen nach SGB V in Bayern auf eine Legitimation der Schiedsstelle durch Charisma hin. Er stellt fest, dass Entscheidungen der Schiedsstelle insbesondere dann akzeptiert werden, wenn die vorsitzende Person von beiden Seiten einvernehmlich bestimmt wurde. Fand eine Auswahl per Losverfahren statt, waren vermehrte Klagen von der im Losverfahren mit ihrem Kandidaten unterlegenen Seite festzustellen. Im Falle eines einvernehmlich gewählten Vorsitzenden, dem beide Seiten gleichermaßen wünschenswerte Eigenschaften zusprechen, wurde der Schiedsspruch kaum angegriffen.<sup>526</sup>

---

523 Weber, Grundriss der Sozialökonomik 1922, S. 124.

524 Utz in: Müller/Sigmund (Hrsg.), Max Weber-Handbuch, S. 54–55.

525 Vgl. z.B. Penner, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag D 16-2013; Nothnagel, Die Rolle von Schiedsverfahren im Verhandlungsprozess in der gemeinsamen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung Deutschlands, S. 166; Becker, SGB 2003, S. 668; von Laffert, Sozialgerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen 2006, S. 41; Becker/Meeßen/Neueder et al., VSSR 2012, S. 119.

526 Nothnagel, Die Rolle von Schiedsverfahren im Verhandlungsprozess in der gemeinsamen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung Deutschlands, S. 185.

## 5. Mehrdimensionale Legitimation

Die etwas jüngere theoretische Konzeption von Scharpf fragt, den Gedanken der Systemtheorie aufgreifend, welche Input- und welche Output-Einflüsse ein (politisches) System legitimieren.<sup>527</sup> Sie geht damit über die bisher dargestellten Ansätze hinaus.

Inputlegitimität bezeichnet dabei den Aspekt des „government by the people“ und beruht im Wesentlichen auf den beiden Schlüsselbegriffen „Partizipation“ und „Konsens“. Dem Kriterium, dass politische Entscheidungen den Willen des Volkes widerzuspiegeln haben, wird demnach durch die Partizipation der Bevölkerung im Politikprozess Rechnung getragen. Es wird davon ausgegangen, dass gesichert ist, dass politische Entscheidungen im Sinne der Bevölkerung gefasst werden, wenn diese den Beschlussfassungsprozess entsprechend beeinflussen kann. Ein hohes Maß an Partizipation innerhalb einer politischen Ordnung würde folglich Legitimitätsstiftend bzw. Legitimitäts erhöhend wirken.<sup>528</sup>

Outputlegitimität bezieht sich hingegen nicht auf die Art und Weise, wie politische Entscheidungen zustande kommen, sondern vielmehr auf die Qualität politischer Handlungen und Entscheidungen. Um Outputlegitimität zu besitzen, muss die innerhalb einer politischen Ordnung betriebene Politik, ihr Output also, den Willen der Herrschaftsunterworfenen zum Ausdruck bringen. Der Schlüsselbegriff lautet „Effizienz“.<sup>529</sup> Die Output-Perspektive leitet ihre Legitimation von der Fähigkeit ab, Probleme zu lösen.<sup>530</sup> Maßstab sind der Herrschaftszweck und das Herrschaftsziel. Politische Handlungen werden also an ihrer Effektivität<sup>531</sup> und Effizienz<sup>532</sup> gemessen.<sup>533</sup>

Schmidt erweitert das Modell um eine weitere Dimension, die Throughputlegitimität. Diese nimmt stärker den Prozess in den Blick, der in der „Blackbox“ des politischen Systems stattfindet. Beschrieben werden damit

---

527 Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 2. Aufl. 1972, S. 21.

528 Scharpf, *Regieren in Europa* 1999, S. 17.

529 Glaser, *Über legitime Herrschaft* 2013, S. 33–34.

530 Scharpf, *Regieren in Europa* 1999, S. 20.

531 Beurteilungskriterium, mit dem sich beschreiben lässt, ob eine Maßnahme geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel zu erreichen. Vgl. *Amelung* in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), *Gabler Wirtschaftslexikon*.

532 Beurteilungskriterium, mit dem sich beschreiben lässt, ob eine Maßnahme geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel in einer bestimmten Art und Weise zu erreichen. Vgl. *Steven* in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), *Gabler Wirtschaftslexikon*.

533 Schliesky, *Legitimität* 2020, S. 134.

Konstruktionen und deliberative Prozesse, die Rechenschaftspflicht, Transparenz und den Zugang der Zivilgesellschaft fördern. Es geht also weitgehend um die Beziehungsqualität der handelnden Akteure. Die Throughputlegitimität wird nach Schmidt durch Prozesse gesteigert, die effizient und inklusiv funktionieren und gleichzeitig ein konstruktives Miteinander fördern.<sup>534</sup>

Es ist davon auszugehen, dass sich auch sozialrechtliche Schiedsstellen nicht nur durch die Repräsentation der Vertragsparteien in der Schiedsstelle und deliberative Entscheidungsfindung legitimieren, sondern auch durch ihre Fähigkeit zur konkreten Problemlösung. Ihre wahrgenommene Legitimität wäre dann am größten, wenn wünschenswerte Input-, Output- und Throughput-Faktoren sich ergänzen. Die Legitimität der Schiedsstelle und somit die Akzeptanz ihrer Ergebnisse müssen also auch an ihren Ergebnissen gemessen werden. Die Theorie stellt so eine Verbindung von Faktoren in der Schiedsstelle zu Faktoren im Ergebnis des Verfahrens dar.

## V. Vorannahmen zur Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen

### 1. Bewertung der Entscheidung

Es ist entsprechend weiterhin anzunehmen, dass Schiedsstellenentscheidungen dann akzeptiert werden, wenn sie den streitenden Vertragsparteien ein Maximum an Nutzen bieten. Diese Annahme kann sich auf den spieltheoretischen Ansatz von Nash stützen. Dieser geht davon aus, dass ein komplettes Scheitern von Verhandlungen für Parteien keinen Nutzen hat. Eine optimale Lösung würde dementsprechend bedeuten, dass sie für beide Parteien den Nutzen maximiert. Dabei soll eine für beide Seiten vorteilhafte Schiedsrichterlösung pareto-optimal sein, d.h. es soll kein anderes Ergebnis geben, bei dem beide Spieler gleichzeitig bessere Ergebnisse erzielen.<sup>535</sup>

Die gesetzgeberische Konzeption sieht vor, dass Schiedsstellen einen Interessenausgleich schaffen. Ein Interessenausgleich hat es, wie ökonomische Ansätze nahelegen, einerseits zum Ziel, Leistung und Gegenleistung in ein angemessenes Verhältnis zu setzen und den Nutzen der jeweiligen Vertrags-

---

534 Schmidt, KFG Working Paper Series No. 21/2011, S. 8–9.

535 Davis, Spieltheorie für Nichtmathematiker, 4. Aufl. 2005, S. 116.

partner zu maximieren.<sup>536</sup> Auch wird in Literatur und Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass Entscheidungen von Schiedsstellen häufig Kompromisscharakter haben. Ein Interessenausgleich, der zugleich Kompromiss ist, käme einer idealtypischen Schiedsrichterlösung sehr nahe. Die Arbeit von Nothnagel zeigt zudem, dass die Akzeptanz von Schiedsstellenentscheidungen auch von der Abweichung von nach betriebswirtschaftlichen Erfordernisse definierten Verhandlungszielen abhängt.<sup>537</sup>

## 2. Netzwerke und Kontaktsysteme

Ein weiterer Faktor, der zu Akzeptanz oder Ablehnung von Schiedsstellenentscheidungen führen kann, sind die bereits beschriebenen korporatistischen Netzwerke. Die Akteure in den Netzwerken begegnen sich häufig außerhalb von Vertrags- und Schiedsstellenverhandlungen in Arbeitskreisen oder Vertragskommissionen und sind so im Idealfall nicht nur über ökonomische Tauschbeziehungen, sondern aufgrund von Erfahrungen mit vergangenen Transaktionen durch ein Vertrauensverhältnis miteinander verbunden. Diese netzwerkimmanenten Mechanismen könnten auch die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen beeinflussen. Luhmann spricht hier von Kontaktsystemen.<sup>538</sup> Es ist davon auszugehen, dass die Parteien das Interesse haben, ein vertrauensvolles Verhältnis beizubehalten und die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen darum auch von der erwarteten Wirkung auf zukünftige Verhandlungen beeinflusst wird.<sup>539</sup> Das beschreibt Scharpf als „Schatten der Zukunft“. Die Existenz des Netzwerks beeinflusst die Interaktion der Akteure und macht dabei manche Handlungen wahrscheinlicher als andere.<sup>540</sup> Zur Aufrechterhaltung des Leistungssystems ist jede Seite auf die Kooperation der anderen angewiesen und die Parteien stehen unter einem „Gesetz des Wiedersehens“.<sup>541</sup> Es kann daher möglich sein, dass Parteien im Einzelfall einen als nachteilig empfundenen Schiedsspruch akzeptieren oder sich auf einen Vergleichsvorschlag einlassen, um

---

536 *Allmann/Loth*, Wirtschaftswissenschaftliches Studium 2016, S. 480.

537 *Nothnagel*, Die Rolle von Schiedsverfahren im Verhandlungsprozess in der gemeinsamen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung Deutschlands, S. 184.

538 *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 75.

539 *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 76.

540 *Scharpf*, Interaktionsformen 2000, S. 232.

541 *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 75.

die notwendige Beziehung zur anderen Partei nicht zu gefährden und so zukünftige Vereinbarungen zu sichern.

## VI. Fazit

In diesem und den vorangegangenen Kapiteln konnte gezeigt werden, dass Schiedsstellen als Teil des Vereinbarungssystems zu sehen sind. Das ergibt sich aus der spezifischen Rolle der Schiedsstellen in dem Netzwerk, das zur Handlungskoordination auf ein Vereinbarungssystem von grundsätzlich gleichrangigen Akteuren setzt, jedoch auch hierarchisch gesteuerte Wettbewerbselemente enthält. Die Schiedsstellen haben darin keine Sonderrechte, sondern nur den Gestaltungsspielraum über strittige Inhalte von Vereinbarungen, den auch die Vereinbarungspartner selbst haben. Verfahrensergebnis sind vielfach vertragliche Einigungen der Konfliktparteien durch Vermittlung der Schiedsstelle.<sup>542</sup>

Ein wesentliches Verfahrensziel in dem auf Konsens ausgelegten Vereinbarungssystem ist die Produktion akzeptierter Ergebnisse. Dabei scheint die Begriffsdefinition von de Backer als das Maß der Anerkennung, Billigung, Anpassung oder Kompromissbereitschaft, das die Akteure gegenüber den Ergebnissen des Schiedsverfahrens zeigen<sup>543</sup> für die Arbeit passend, wichtig ist aber nicht eine Typisierung der Arten von Akzeptanz, sondern die Erkenntnis, dass Anerkennung, Billigung, Anpassung oder Kompromissbereitschaft eng mit der wahrgenommenen Legitimität der Schiedsstelle verbunden sind.

Nach Lucke begrenzt Akzeptanz Legitimität und ist zugleich ihre wichtigste Voraussetzung. Legitimität ist immer zu verstehen als Legitimität von Herrschaft und wird disziplinär unterschiedlich definiert. Legitimität ist jedoch ein zustandsbezogener Begriff und muss hergestellt werden. Der Prozess der Herstellung von Legitimität und die Mechanismen, die ihn bewirken, sind in dieser Arbeit darum von großer Bedeutung. Zentral in den Rechtswissenschaften ist das Konzept der demokratischen Legitimation, das auf die beiden wechselbezüglich verbundenen Säulen von organisatorisch-personeller und sachlich-inhaltlicher Legitimation aufgebaut ist, jedoch für Selbstverwaltungskörperschaften auch andere Legitimationsmechanismen anerkennt. Es zeigt insbesondere auf, dass Leistungsberechtigte

---

542 Öffentlich zugängliche Daten sind jedoch kaum vorhanden.

543 Siehe dazu *de Bakker*, ZfRSoz 2003, S. 223–224.

im beschriebenen korporatistischen Setting eine randständige Position einnehmen.

Der Gesetzgeber setzt in langer Kontinuität für die Erfüllung der sozialstaatlichen Aufgabe der Schiedsstellen auf eine ähnliche Grundkonstruktion. Sie zeichnen sich durch die paritätische Besetzung mit ehrenamtlichen und weisungsungebundenen Vertretern von Leistungsträgern und Leistungserbringern, die gemeinsame und einvernehmliche Bestellung von neutralen, vorsitzenden Mitgliedern, die Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip und die Nichtöffentlichkeit der Sitzung aus. Eine zentrale Annahme dieser Arbeit ist es, dass es sich dabei auch um Legitimationsmechanismen handelt, die auf die Konfliktparteien wirken sollen. Der Interessenausgleich und damit auch die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses soll durch die spezifische Konstruktion der Schiedsstellen begünstigt werden.

Die dargestellten theoretischen Ansätze deuten darauf hin, dass eine Akzeptanz ihrer Ergebnisse u.a. durch legitimierende Faktoren in der Schiedsstelle selbst erreicht werden könnte. Die Entscheidungsfindung in einem deliberativen Modus, in dem die Mitglieder der Schiedsstelle gleichberechtigt anhand von rationalen Argumenten zu einer Entscheidung kommen, könnte die wahrgenommene Legitimität der Schiedsstelle erhöhen. Im gleichen Maße würde es der Legitimität der Institution schaden, wenn davon auszugehen wäre, dass ihre Mitglieder mit vorgefestigten, politisch oder fiskalisch motivierten Positionen einseitige Entscheidungen treffen und dabei nicht bereit sind, ihre Position aufgrund von Argumenten zu verlassen.

Die paritätische Zusammensetzung nach dem Prinzip der Gruppenrepräsentation mit neutralem Vorsitz, das Mehrheitsprinzip und die Weisungsfreiheit der Mitglieder der Bänke könnten zum Ziel haben, dass das Verfahren als legitim wahrgenommen wird. Der von beiden Seiten gewählten vorsitzenden Person kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Sie muss im Vorfeld von beiden Seiten akzeptiert werden und ihren Führungsanspruch durch ihre Kompetenz, Konflikte zu lösen, das Verfahren zu führen und konsistente Schiedssprüche zu formulieren, untermauern.

Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass der Output der Schiedsstelle zu ihrer Legitimation beiträgt. Weltfremde oder dauerhaft einseitige Entscheidungen, die aus einem legitimen Verfahren hervorgehen, aber keinen Interessenausgleich schaffen, würden dazu führen, dass die Parteien aus dem Verfahren keinerlei Nutzen ziehen. Die wahrgenommene Legitimität des Gremiums sinkt damit. Die Nutzenbewertung der Parteien könnte jedoch durch Abhängigkeitsbeziehungen im Netzwerk beeinflusst werden.

Legitime Verfahren mit deliberativer Entscheidungsfindung und eine als kompetent wahrgenommene vorsitzende Person könnten also dazu beitragen, einen breiten Rahmen zu schaffen, in dem Konfliktparteien bereit sind, Ergebnisse von Schiedsverfahren zu akzeptieren oder sich ohne Schiedsspruch zu einigen. Die Frage nach den Gründen für die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen kann nicht beantwortet werden, ohne auch danach zu fragen, was Schiedsstellen Legitimität verleiht. Die folgenden Kapitel stellen nun die Ergebnisse der empirischen Überprüfung dieser Annahmen dar.

## F. Legitimationsmechanismen in der Schiedsstelle und ihre Wirkung auf Akteure

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Interviewstudie dargestellt, die sich auf die gesetzlich angelegten Legitimationsmechanismen paritätische Besetzung, gemeinsame Bestimmung von vorsitzenden Mitgliedern, Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip und Nichtöffentlichkeit beziehen. Die Mechanismen werden, wo es möglich ist, mit einschlägiger Literatur und Rechtsprechung kontextualisiert. Damit wird die Unterfragestellung 1 nach dem Einfluss gesetzlich angelegter Legitimierungsmechanismen auf die Akzeptanz von Schiedsstellenentscheidungen adressiert.

### I. Paritätische Besetzung

Die paritätische Besetzung ist von Beginn an ein wesentliches Konstruktionsmerkmal verschiedener sozialrechtlicher Schiedsstellen. Dabei wurde das kooperative Grundprinzip des Sozialstaats aufgegriffen. Schiedsstellen der Eingliederungshilfe und der Pflege sind ergänzend zu den unparteiischen Mitgliedern in gleicher Zahl mit Vertretern von Leistungsträgern und Leistungserbringern besetzt. Sie können so in der EGH bis zu 13, in der Pflege bis zu 19 Mitglieder umfassen.<sup>544</sup> Diese paritätische Besetzung dient – wie im Folgenden gezeigt wird – ganz wesentlich der Legitimation der Schiedsstelle gegenüber Leistungsträgern und Leistungserbringern und kann dazu beitragen, dass ihre Vergleichsvorschläge angenommen und ihre Entscheidungen akzeptiert werden. Die paritätische Besetzung legitimiert die Schiedsstelle auf verschiedene Art und Weise. Sie bringt die grundsätzliche Gleichberechtigung der Vertragsparteien zum Ausdruck, dient dem Ziel, einen Interessenausgleich herzustellen und soll Sachkunde in das Schiedsverfahren einbringen. Dabei bewegen sich die Mitglieder der Bänke in einem stetigen Spannungsfeld zwischen Weisungsfreiheit, Interessenvertretung und bedingter Neutralität. Wie das Schiedsverfahren auf die handelnden Akteure wirkt, wird schließlich auch durch ihre Position in unterschiedlichen Akteurnetzwerken beeinflusst. Nachfolgend werden die

---

544 Siehe dazu die ausführliche Darstellung in Kapitel D.X.

genannten Aspekte unter Rückgriff auf Literatur, Rechtsprechung und die empirischen Erkenntnisse der Interviewstudie dargestellt.

## 1. Interessenausgleich

### a) Literatur und Rechtsprechung

Ein zentrales Ziel, welches mit der paritätischen Besetzung der Schiedsstelle verfolgt wird, ist über alle Schiedsstellen des SGB hinweg, ein Interessenausgleich zwischen den Vertragsparteien.<sup>545</sup> Die Schiedsstellen sollen einen fairen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen der Beteiligten herbeiführen und auf eine Einigung bzw. eine für beide Seiten akzeptable Lösung hinwirken.<sup>546</sup> Dadurch, dass die Entscheidung von Vertretern der gegenläufigen Interessen zu treffen ist, wird eine gerechte Entscheidung vermutet.<sup>547</sup>

Welche Interessen das sein könnten, führt die Bundesregierung in der Begründung des BTHG aus. Sie geht davon aus, dass die Träger der Eingliederungshilfe Interesse an einer ausreichenden und kostengünstigen Versorgung der Leistungsberechtigten haben, die Leistungserbringer an der angemessenen Vergütung ihrer Leistungen.<sup>548</sup> In der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Eingliederungshilfe und Pflege findet sich häufig diese oder eine sehr ähnliche Formulierung:

*"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 Entscheidungsfindung nutzen, die nicht immer die einzig sachlich vertretbare ist und häufig Kompromisscharakter aufweist."*<sup>549</sup>

---

545 Gottlieb, ZKJ 2017, S. 266; Hänlein in: Baldschun/Dillbäcker/Sternjakob u. a. (Hrsg.), Sozialgerichtsbarkeit im Blick, S. 302; Währendorf, KV 2016, S. 224; Becker/Meeßen/Neueder et al., VSSR 2012, S. 120.

546 Boetticher/Tammen, RsDE 2003, S. 35.

547 Von Laffert, Sozialgerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen 2006, S. 13.

548 BT-Drs. 18/9522, S. 300, 345. Ähnlich Mälzer, Das Recht der Vergütungsvereinbarungen der stationären Altenpflege nach §§ 84, 85 SGB XI 2022, S. 300.

Das BVerfG unterstreicht die Tatsache, dass Schiedsstellen aufgrund ihrer paritätischen Besetzung im Rahmen ihrer subsidiären Preisfestsetzung in der Lage sind, den Interessen von Einrichtungsbetreiber in hinreichendem Umfang Rechnung zu tragen.<sup>550</sup> Die Rechtsprechung konkretisiert zudem, welche Interessen im Schiedsverfahren zum Ausgleich gebracht werden sollen und weist dabei neben Leistungsträgern und Leistungserbringern auch auf die Interessen der Beitragszahler und der Leistungsberechtigten hin:

*„Auf der einen Seite hat die Schiedsstelle dem Interesse der Leistungserbringer an der angemessenen Vergütung ihrer Leistungen und damit mittelbar auch dem öffentlichen Interesse an einer ausreichenden Versorgung mit ambulanten Pflegediensten Rechnung zu tragen. Auf der anderen Seite trägt sie die Verantwortung für eine kostengünstige Leistungserbringung; dies betrifft neben der Solidargemeinschaft aller Beitragszahler insbesondere auch die zu Hause versorgten Pflegebedürftigen, die den von der sozialen Pflegeversicherung mit den Pauschalbeträgen nach § 36 SGB XI nicht abgedeckten Anteil der Vergütung selbst zu tragen haben. Mittelbar ist auch das Interesse von Angehörigen und Sozialhilfeträgern betroffen, soweit die Pflegebedürftigen die Lasten nicht selbst tragen können.“<sup>551</sup>*

Dazu ist anzumerken, dass die Konstruktion vermeintlich homogener Gruppen in gerichtlichen Entscheidungen Ausdruck der Positionierung eines Gerichts in einem Verteilungskonflikt sein kann, wie Baldschun herausgearbeitet hat. Das Argumentationsmuster setzt auf die Gegenüberstellung einer gebenden Gruppe – die Steuer- oder Beitragszahler – mit einem nehmenden Individuum, das seine Ansprüche nun nicht mehr nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber der zuvor konstruierten Gruppe rechtfertigen muss, die letztlich erschaffen wurde, um ein Gegengewicht zu ihrem Anspruch herzustellen.<sup>552</sup> In den Interviews wurde berichtet, dass Leistungsträger ähnliche Argumentationsmuster heranziehen, um Ansprüche von Leistungserbringern abzuwehren.<sup>553</sup>

---

549 BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 68; BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 29; BSG, Urt. v. 29.01.2009 – B 3 P 7/08 R, Rn. 41; BSG, Urt. v. 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R, Rn. 9.

550 BVerfG I. Senat, 2. Kammer, Nichtannahmebeschluss v. 01.09.2008 – 1 BvR 887/08, 1 BvR 888/08, 1 BvR 889/08, 1 BvR 890/08, 1 BvR 891/08, Rn. 18.

551 BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 44.

552 Vgl. Baldschun in: Baldschun/Dillbahner/Sternjakob u. a. (Hrsg.), Sozialgerichtsbarkeit im Blick, 187 ff.

553 Vgl. Interview 20 LEP, Pos. 18.

b) Empirische Erkenntnisse

Dass die Interessen-Zuschreibungen der beiden Gruppen in Rechtsprechung und Gesetzgebung durchaus zutreffend sind, zeigen die Interviewdaten.

Abbildung 7: Ziele für das Schiedsverfahren getrennt nach Leistungsträgern und Leistungserbringern

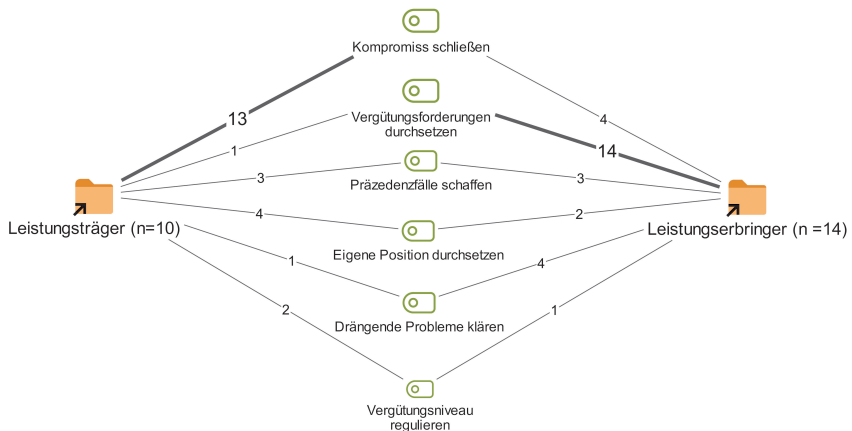


Abbildung 7 verdeutlicht, dass Leistungserbringer in deutlich höherem Maß mit dem Ziel in das Schiedsverfahren gehen, Vergütungsforderungen durchzusetzen (14 codierte Segmente aus 9 Interviews mit Leistungserbringern gegenüber einem Segment aus einem Leistungsträger-Interview), während es Leistungsträgern eher wichtig ist, einen Kompromiss zu schließen (13 codierte Segmente in 7 Interviews mit Leistungsträgern gegenüber 4 codierten Segmenten aus 3 Interviews mit Leistungserbringern). Für sie stellen Schiedsverfahren im Tagesgeschäft eine zusätzliche Belastung dar:

*„Also oberstes Ziel bei uns war immer, dass wir tatsächlich zu einem Abschluss kommen, damit wir dann die Verhandlung auch abschließen können, weil, wie gesagt bei 120, 130 Verfahren, die man hat, die dann davon mindestens 50, 60 in die Schiedsstelle gehen, vielleicht sogar noch mehr, einfach auch teilweise nur fristwährend, weil man eben aufgrund der personellen Unterbesetzung nicht so schnell ist, alles anzupassen. Gar nicht mal, weil man gar nicht sich einigen kann in der Sache, sondern weil einfach keiner da ist, der die Verhandlung führen kann, ist das eigentlich*

*immer das oberste Ziel, wenn wir reingehen, dass wir sagen, wir wollen uns dann auch einigen.*<sup>554</sup>

Im Schiedsverfahren Kompromisse zu schließen kann also auch als Defensivmechanismus von Leistungsträgern interpretiert werden. Von ihren Vergütungsforderungen erhoffen sich Leistungserbringer, Leistungen und ein gewisses Qualitätsniveau aufrecht zu erhalten, eine tarifliche Entlohnung zu ermöglichen<sup>555</sup> oder auch die Möglichkeit zu schaffen, Gewinne zu erwirtschaften.<sup>556</sup> Berichtet wird auch, dass man sich mit dem Schiedsverfahren dagegen wehren könne, dass Leistungsträger nach Kassenlage entscheiden.<sup>557</sup> Sowohl Leistungsträger als auch Leistungserbringer gaben an, im Vorfeld einen gewissen monetären Bereich definiert zu haben, auf dem sich das Ergebnis des Schiedsverfahrens bewegen dürfe. Innerhalb dieser Spanne bestehe Kompromissbereitschaft.<sup>558</sup> Kompromissbereitschaft bestehe auch, wenn es darum gehe, welche Leistungen für einen angebotenen Preis entfallen könnten.<sup>559</sup> Ein Ergebnis unterhalb dieser Spanne könne jedoch dazu führen, dass der Schiedsspruch beklagt wird.<sup>560</sup> Das Verfahrensergebnis kann aber auch akzeptiert werden, wenn im Schiedsverfahren überzeugende Argumente angeführt werden<sup>561</sup> bzw. der Schiedsspruch im Nachgang nachvollziehbar ist.<sup>562</sup> Wenn Leistungsträger mit bestimmten monetär definierten Zielen in das Schiedsverfahren gehen, erhoffen sie sich davon, das Vergütungsniveau durch Schiedsverfahren zu regulieren, also keine zu hohen Vergütungen zu ermöglichen, die dann dazu führen würden, dass der Rahmen für wirtschaftliche Vergütungen im externen Vergleich<sup>563</sup> ansteigt:

*„Naja, klar, man möchte natürlich (...) da wird schon erwartet, dass man dann auch den Standpunkt vertritt und ähm, was ich eben gesagt habe, diese Überlegung, dass man eben auch im externen Vergleich jetzt nicht*

---

554 Interview 12 LTE, Pos. 60.

555 Interview 20 LEP, Pos. 42.

556 Interview 15 LEP, Pos. 66.

557 Interview 7 LEP, Pos. 61.

558 Interview 23 LTP, Pos. 75; Interview 2 LEE, Pos. 119; Interview 19 LEP, Pos. 36; Interview 22 LEP, Pos. 75; Interview 16 LEP, Pos. 16

559 Interview 11 LEE, Pos. 71.

560 Interview 23 LTP, Pos. 75; Interview 22 LEP, Pos. 75.

561 Interview 16 LEP, Pos. 16.

562 Interview 9 LEP, Pos. 52.

563 Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel C.IV.5.

*so ungewöhnliche Ergebnisse da mit nach Hause bringt, das möchte man natürlich [...].*<sup>564</sup>

In den Interviews zeigte sich zudem, dass um einen Interessenausgleich herbeizuführen sowohl von den Mitgliedern der Bänke, als auch vom vorsitzenden Mitglied Vermittlungskompetenzen erwartet werden. Geäußert wurde die Erwartung, zwischen den Parteien vermitteln zu können und ggf. einen Kompromiss vorzuschlagen,<sup>565</sup> wie auch dieses Zitat illustriert:

*„Also ich finde es immer gut, wenn die Schiedsstelle an sich ähm nochmal auf die Parteien (unv.) zugeht und nochmal Hinweise gibt, wie man vielleicht doch zu einem Kompromiss ähm kommen könnte.“*<sup>566</sup>

Positiv wird zudem bewertet, wenn die Mitglieder der Bänke entsprechende Kompetenzen mitbringen, dialogbereit sind und lösungsorientiert handeln.<sup>567</sup>

### c) Zusammenfassung

In Literatur, Rechtsprechung und auch der Gesetzgebung wird die Annahme formuliert, dass Schiedsstellen aufgrund ihrer paritätischen Besetzung dazu in der Lage sein sollen, unterschiedliche Interessen von Leistungsträgern und Leistungserbringern zum Ausgleich zu bringen. Die Annahme der Bundesregierung, dass Leistungsträger ein Interesse an einer ausreichenden und kostengünstigen Versorgung der Leistungsberechtigten haben, die Leistungserbringer an der angemessenen Vergütung ihrer Leistungen, lässt sich anhand der Interviews im Wesentlichen bestätigen. Die Schiedsverfahren werden von Leistungserbringern hauptsächlich mit dem Ziel verfolgt, Vergütungsforderungen durchzusetzen, Leistungsträgern ist es dagegen wichtig, öffentliche Mittel wirtschaftlich zu verwenden und damit einhergehend die Kosten des Gesamtsystems im Rahmen zu halten. Im Schiedsverfahren versuchen sie in der Regel einen Kompromiss zu erzielen. Vermittlungskompetenzen der Mitglieder werden von beiden Seiten erwartet. Die Schiedsstellen sollen so akzeptierte Ergebnisse produzieren, die aufgrund des weiten Beurteilungsspielraums auf einer Bandbreite sachlich vertretbarer Lösungen liegen können.

---

564 Interview 6 LTE, Pos. III, siehe auch Interview 15 LEP, Pos. 62.

565 Interview 24 LTP, Pos. 54; Interview 8 LTE, Pos. 45.

566 Interview 3 LEP, Pos. 71.

567 Interview 14 LTE, Pos. 54.

## 2. Gleichberechtigung der Vertragsparteien

### a) Literatur und Rechtsprechung

Die paritätische Besetzung von Gremien, die wesentliche Rahmenbedingungen von beruflichen Tätigkeiten festlegen, wurde bereits im Vorfeld des Berliner Abkommens von 1913 als Möglichkeit gesehen, "dem wesentlichsten und berechtigten Wunsche der Ärzteschaft nach Unabhängigkeit von den Kassenorganen und nach einer würdigeren Stellung in einer für alle Teile annehmbaren Form" Rechnung zu tragen. Es sollten im Rahmen der gemeinsamen Verhandlung Einrichtungen geschaffen werden, die "in Angelegenheiten, welche den Ärzten und Kassen gemeinsam sind, die Ärzte als gleichberechtigten Faktor den Kassen gegenüber anerkennt und ihnen einen maßgebenden Einfluß auf die Gestaltung dieser Angelegenheiten gewährt."<sup>568</sup> Die Gleichberechtigung von freier Wohlfahrtspflege und staatlichen Leistungsträgern bei Leistungen der Pflege und Eingliederungshilfe in einem subsidiär-korporatistischen System war insbesondere in § 10 BSHG festgeschrieben. Als dann durch die Pflegeversicherung und das 2. SKWPG eine stärker hierarchische Steuerung mit quasi-marktlichen Strukturen implementiert wurde,<sup>569</sup> fiel die Wahl auf den Mechanismus Schiedsstelle, um Leistungserbringern die Möglichkeit zu geben, den gesetzlich nach wie vor angelegten Gleichrang wieder herzustellen. Die Bundesregierung schreibt im Gesetzentwurf des 2. SKWPG, dass die Funktion der Schiedsstelle aus dem Bereich der Krankenhausfinanzierung bekannt sei und sich dort bewährt habe und argumentiert weiter, dass Leistungserbringer durch Schiedsstellen mehr Einfluss auf die Gestaltung von Einzelverträgen nehmen könnten. Nicht nur in Bezug auf die Höhe der Entgelte, sondern auch auf die Leistungsinhalte und Personalausstattung. Damit werde eine stärkere Einbindung der Einrichtungen in den Vollzug des BSHG erreicht und ihre Mitverantwortung für die Gestaltung der Leistung und ihrer Entgelte erhalte eine gesetzliche Basis. Alle Einrichtungsträger, sowohl freigemeinnützige als auch privat-gewerbliche würden gleichermaßen an dem Abschluss von Pflegesatzvereinbarungen nach dem BSHG beteiligt.<sup>570</sup>

---

568 *Henning/Scheidt* in: *Rassow/Born* (Hrsg.), *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, S. 633.

569 Siehe dazu die Ausführungen zum Wohlfahrtskorporatismus als institutioneller Kontext des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens in Kapitel C.

570 BT-Drs. 12/5510, S. 11-12.

In der Literatur wird unter Rückgriff auf Rechtsprechung beschrieben, dass Schiedsstellen als Vertragshilfeorgane Ausdruck des Vereinbarungsprinzips sind und die Einrichtung von Schiedsstellen damit die Konsequenz der gesetzgeberischen Entscheidung sei, die Sicherstellung der Versorgung der gemeinsamen Selbstverwaltung zu überantworten.<sup>571</sup> Schiedsstellen werden als Ausdruck von wohlfahrtsstaatlichem Korporatismus und Korrektiv gegen die „Marktmacht“ der Leistungsträger beschrieben.<sup>572</sup> Die Zuschreibung als Vertragshilfeorgan ist auch in der Rechtsprechung etabliert. Was das bedeutet, führt das BSG in einer Entscheidung vom 23.7.2014 aus:

*"Der Schiedsstelle als hoheitlichem Vertragshilfeorgan stehen nach der Konzeption der §§ 77, 80 SGB XII keine eigenen, sondern lediglich von den Vertragsparteien abgeleitete Rechte zu [...]. Mit der Schiedsstelle wollte der Gesetzgeber nämlich lediglich eine Einrichtung schaffen, die im Fall des Scheiterns der autonomen Vertragsverhandlungen der Beteiligten zwischen den Interessen vermittelt [...], was sich ua an der paritätischen Zusammensetzung, dem bei der Entscheidungsfindung maßgeblichen Mehrheitsprinzip sowie der fachlichen Weisungsfreiheit der Schiedsstelle zeigt (§ 80 Abs 2 und 3 SGB XII)."*<sup>573</sup>

Ältere Rechtsprechung des BVerwG zur Schiedsstelle der Sozialhilfe spricht im Anschluss an die entspr. Bundestagsdrucksache<sup>574</sup> von der Schiedsstelle als Ausdruck einer Konfliktlösung nach dem "Vereinbarungsprinzip" außerhalb des Bereiches staatlicher Verwaltung und Justiz innerhalb der Rechtssphäre der Vertragsparteien.<sup>575</sup> Sowohl die Rechtsprechung zur Schiedsstelle der Sozialhilfe als auch die zur Schiedsstelle der Pflege betonen, dass es sich bei dem Verfahren um eine Verlängerung der Vertragsverhandlungen handelt.

*"Das Schiedsstellenverfahren ist auch als Verlängerung der Vertragsverhandlungen unter Führung unparteiischer Mitglieder zu verstehen, denn zu einem Schiedsspruch kommt es erst, wenn sich die Beteiligten auch vor der Schiedsstelle nicht einigen können."*<sup>576</sup>

---

571 Becker, SGB 2003, S. 666.

572 Schütte, NDV 2005, S. 253; Boetticher/Tammen, RsDE 2003, S. 36–37.

573 BSG, Urt. v. 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R, Rn. 9.

574 BT-Drs. 12/5510, S. 11.

575 BVerwG, Urt. v. 1.12.1998 – 5 C 17/97, Rn. 15.

576 BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 45.

*„Durch die Entscheidung der Schiedsstelle wird das Vereinbarungssystem nicht verlassen, sondern dahin modifiziert, dass an die Stelle einer an sich gewünschten, aber nicht erreichten vereinbarten Vergütung die durch die Schiedsstelle festgesetzte Vergütung tritt. Auch nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums besteht das Vertragssystem fort, indem zunächst, d.h. bis zum Inkrafttreten neuer Vergütungen, die vereinbarten oder festgesetzten Vergütungen weitergelten [...]“<sup>577</sup>*

Die Vertragsautonomie der Parteien wird durch das Schiedsverfahren (zumindest dann, wenn ein Schiedsspruch ergeht) eingeschränkt, wie das BVerwG zum BSHG feststellte:

*"Der für einen Einrichtungsträger begründete wirtschaftliche Zwang, sich einer gegebenenfalls erforderlich werdenden Schiedsstellenentscheidung zu unterwerfen, läßt sich nicht als Ausdruck von Vertragsautonomie und einer freiwilligen Unterwerfung unter ein vertragliches Schlichtungsverfahren begreifen, da das Schiedsstellenverfahren der §§ 93, 94 BSHG nicht auf einer vertragsautonomen Entscheidung der Verfahrensbeteiligten, sondern auf staatlicher Setzung beruht."<sup>578</sup>*

Das BVerwG hatte damit jedoch Verfahren im Sinn, die mit einem Schiedsspruch enden. Das Schiedsverfahren kennt – wie bereits dargestellt – mehrere Modi und kann von Mediation über Schlichtung bis zum Richten reichen. Die Vertragsautonomie bleibt beim vermittelnden Eingreifen der Schiedsstelle erhalten.<sup>579</sup>

## b) Empirische Erkenntnisse

Auch in den Interviews zeigt sich, dass Schiedsverfahren als Korrektiv gegen die vermeintliche oder tatsächliche Marktmacht der Leistungsträger wahrgenommen werden. Abbildung 8 zeigt anhand eines Zwei-Fälle-Modells, dass über Eingliederungshilfe und Pflege hinweg ausschließlich Leistungserbringer davon berichten, dass sie in der Verhandlungssituation vor der Schiedsstelle eine Aufhebung von Über-Unterordnungsverhältnissen wahrnehmen bzw. dass die Schiedsstelle grundsätzlich dazu beiträgt, dass allzu ausgeprägte Subordinationsverhältnisse in der Praxis nicht entstehen

---

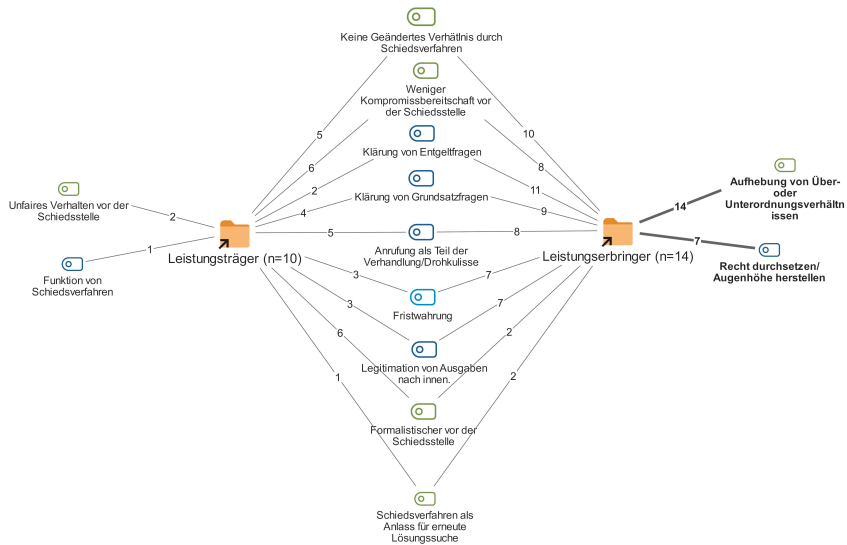
577 BVerwG, 5. Senat, 04.08.2006 – 5 C 13/05, Rn. 13.

578 BVerwG, Urt. v. 1.12.1998 – 5 C 17/97, Rn. 16.

579 Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel D.IV.

können, weil bereits in der Verhandlung klar ist, dass es noch ein Korrektiv gibt.<sup>580</sup>

Abbildung 8: Sicht auf die Funktion von Schiedsverfahren und das Verhältnis zur anderen Partei getrennt nach Leistungsträgern und Leistungserbringern



Über andere Funktionen des Schiedsverfahrens herrscht Einigkeit und auch sonst wird das Verhältnis zur anderen Partei ähnlich beschrieben. Von Leistungserbringern wird berichtet, dass die Verfahren Augenhöhe herstellen können<sup>581</sup> und die Schiedsstelle als Dritte Instanz ihnen das Gefühl gibt, gegen Willkür der Leistungsträger im Verfahren geschützt zu sein.<sup>582</sup> Das verdeutlicht dieses Zitat eines Leistungserbringers:

„Also da sind wir natürlich dann immer ein bisschen ausgeliefert, den Kostenträgern. Also die setzen dann ihre Bedingungen und sagen: ‚Das wird jetzt so gemacht‘. Gibt dann, wenn es gut läuft, sagen wir mal in Teilen vom SGB VIII, dann haben wir noch (unv.) auch Rahmenvereinbarungen, jetzt auf die Stadt [Stadt] auch bezogen (unv.) oder bestimmte Parameter

580 Interview 22 LEP, Pos. 27.

581 Interview 3 LEP, Pos. 20.

582 Interview 19 LEP, Pos. 12.

*in einem sehr konflikthaften Prozess, aber zwischen der Gemeinschaft der Leistungserbringer und der Stadt [Stadt] ausgehandelt worden war. Das heißt dann hat man da eine Grundlage und auch sozusagen eine geeinte Sichtweise, welche Standards man da auch in den Verhandlungen hat, und wenn das aber nicht so ist, oder wenn es verändert wird, einseitig, und jetzt, in dem Fall der Stadt [Stadt], dann sitzen wir am kürzeren Hebel so [...]. Aber wenn es dann um die Kohle geht, kann es dann sehr schwierig werden, wenn die Stadt es rauszögert und sagt: ‚Gibt es nicht‘. Und dann bleibt natürlich die Schiedsstelle als Mittel und wir sind natürlich auch als mittlerer Träger, also wir können uns das gerade so leisten, sage ich mal eine renommierte Anwaltskanzlei zu beauftragen.<sup>583</sup>*

Für Leistungserbringer eröffnet das Schiedsverfahren so die Möglichkeit, zuvor abgelehnte Vergütungsforderungen oder -modelle mit Hilfe der Schiedsstelle durchzusetzen.<sup>584</sup>

### c) Zusammenfassung

Die Paritätische Besetzung der Schiedsstelle hat es also unter Anderem zum Ziel, in Verwirklichung des kooperativen Grundprinzips des Sozialstaats das partnerschaftliche Zusammenwirken von Leistungsträgern und Leistungserbringern zum Wohl der Leistungsberechtigten (§ 17 Abs. 3 SGB I) zu ermöglichen. Im nach wie vor präferierten Vereinbarungssystem, das durch prospektive Finanzierungsmodi und weitere quasimarktliche Mechanismen wie externe Vergleiche eine hierarchischere Ausrichtung erfahren hat, sollen Schiedsstellen Augenhöhe bei Konflikten um die Ausgestaltung von Vereinbarungen schaffen. Das wird durch die Erkenntnisse aus den Interviews bestätigt, wo insbesondere Leistungserbringer das Schiedsverfahren als eine Möglichkeit beschreiben, Über-Unterordnungsverhältnisse aufzuheben. Schiedsstellen können also als Mittel gesehen werden, eine Gleichberechtigung der beteiligten Akteure im kooperativen Sozialstaat herzustellen und partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe zu ermöglichen.

---

583 Interview 20 LEP, Pos. 10.

584 Interview 20 LEP, Pos. 8.

### 3. Sachkunde

#### a) Literatur und Rechtsprechung

Die Mitglieder der Schiedsstellen sollen nach Vorstellung von Rechtsprechung und Bundesregierung in der Lage sein, die Definition und Ausfüllung der Rechtsgrundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit in Bezug auf die Beurteilung der Höhe und des Umfangs von strittigen Positionen zu leisten.<sup>585</sup> Sie sollen entsprechend mit der zu regelnden Materie vertraut sein<sup>586</sup> und ihre Erfahrungen und ihren Sachverstand im Rahmen des Beurteilungsspielraums praxisnah einbringen können, insbesondere wenn belastbares Zahlenmaterial nicht vorhanden ist.<sup>587</sup> Mit der paritätischen Besetzung geht also auch die Erwartung der Sachkunde der Schiedsstelle einher.<sup>588</sup> Der 3. Senat des BSG schreibt:

*„Auf die von Sachkunde getragene Besetzung der Schiedsstelle nehmen auf der einen Seite die betroffenen Pflegekassen und auf der anderen Seite die Pflegeeinrichtungen auch selbst Einfluss, indem sie in gleicher Zahl Vertreter entsenden.“<sup>589</sup>*

Die Sachnähe der Mitglieder der Schiedsstelle soll sich u.a. daraus ergeben, dass sie durch ihre Tätigkeit Kenntnis über die örtlichen Verhältnisse haben, die für die Streitsache von Bedeutung sind.<sup>590</sup> Paritätische Besetzung und Sachkunde sind dementsprechend wesentliche Argumente dafür, der Schiedsstelle einen weiten Beurteilungsspielraum zuzugestehen.

---

585 BVerwG, Urt. v. 1.12.1998 – 5 C 17/97, Rn. 18 mit Verweis auf BT-Drs. 12/5510, S. 12.

586 BVerwG, Urt. v. 1.12.1998 – 5 C 17/97, Rn. 18.

587 BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 46.

588 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 18 mit Verweis auf ständige Rechtsprechung aller mit Schiedsverfahren befassten Senate des BSG.

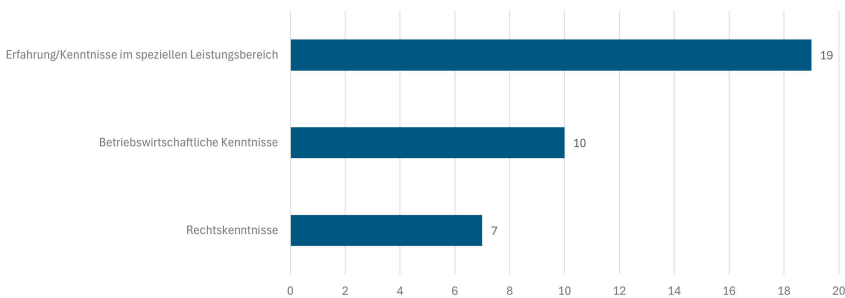
589 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 35.

590 BSG, Urt. v. 07.10.2015 – B 8 SO 1/14 R, Rn. 13.

## b) Empirische Erkenntnisse

Welche Erwartungen die Akteure in Eingliederungshilfe und Pflege an die Fachkompetenz der Mitglieder haben, zeigt sich in den Ergebnissen der Interviewstudie.

*Abbildung 9: Erwartungen der Befragten an die Fachkompetenz der Mitglieder der Bänke*



Wie Abbildung 9 zeigt, gibt die große Mehrheit der Befragten an, dass die Fachkompetenz der Mitglieder der Bänke wichtig ist. Darunter fallen betriebswirtschaftliche Kenntnisse und Rechtskenntnisse. Mit Abstand am wichtigsten sind den Befragten Erfahrungen und Kenntnisse im jeweiligen Leistungsbereich. Was genau damit gemeint ist, wird nachfolgend ausgeführt.

## aa) Erfahrungen bzw. Kenntnisse im speziellen Leistungsbereich

Erfahrungen bzw. Kenntnisse im speziellen Leistungsbereich zu haben, bedeutet für die Befragten, dass die Mitglieder der Bänke über eigene operative Erfahrung in der Pflege bzw. Eingliederungshilfe verfügen. Sie sollten Wissen über und Erfahrungen in Pflegesatz- oder Investkostenverhandlungen haben<sup>591</sup> und idealerweise auch mal eine Einrichtung geleitet haben.<sup>592</sup> Welche Erwartungshaltung konkret bei einem Leistungserbringer aus der Pflege besteht, zeigt das folgende Zitat:

591 Interview 9 LEP, Pos. 34; Interview 13 LTE, Pos. 66; Interview 15 LEP, Pos. 52.

592 Interview 19 LEP, Pos. 20.

*„Also die sollten fachlich als auch Betriebswir/ Also je nachdem, was für ein Thema ist, im Rahmen des Schiedsstellenverfahrens, sollten die halt eine Expertise haben oder von ihrer Profession oder von ihrer Tätigkeit hineinpassen. Dass die auch die Sachlage bewerten können und auch einen Beitrag also in ihren Erkenntnissen, eine Art Beitrag leisten auch in den Diskussionen. Weil das habe ich auch erlebt, weil auch die Vorlage aus den jeweiligen Seiten oder das ist ja elementar auch für einen Schiedsstellenvorsitzenden, der da nicht aus dem Bereich kommt. Der muss ja/ kriegt ja auch dann den Input. Deswegen ist es auch wichtig. Also dass die schon, wenn es um SGB IX geht, sollten die alle aus dem SGB IX kommen. Manchmal, weil, wenn oben quasi branchenfremde oder so sind, hat man ja alles abgedeckt. Wichtig ist nur, dass im Schiedsverfahren wirklich dann das rechtliche, fachliche als auch das betriebswirtschaftliche. Also das sehe ich als die Säulen.“<sup>593</sup>*

#### bb) Betriebswirtschaftliche Kenntnisse

Formuliert wurde, wie das Zitat ebenfalls zeigt, auch die Erwartung, dass die Mitglieder der Bänke betriebswirtschaftliche Kenntnisse haben sollen. Erwartet wird eine große Fachlichkeit in der Kalkulation von Vergütungen.<sup>594</sup> Dabei gehen die Befragten auch davon aus, dass gerade inhaltliche und betriebswirtschaftliche Kenntnisse von den Vertretern der Bänke in die Schiedsstelle eingebracht werden:

*„Das heißt also wenn man normalerweise drei Köpfe hätte, wäre es vielleicht sinnvoll, das klar für das Verfahren jemand aus der Juristerei, begleitend tangierend aber jemanden fachliches, wirklich jemanden der aus der Materie kommt, eine Pflegefachkraft oder jemanden, der wirklich sich mit Konzepten und dann natürlich jemand, wenn's um Entgelte geht, ist natürlich auch eine betriebswirtschaftliche Komponente von Bedeutung. [...] Weil letztlich gibt es ja dann auch noch beide Seiten, Kostenträger Leistungserbringer. Normalerweise das inhaltliche oder betriebswirtschaftliche müssen die ja deklarieren“<sup>595</sup>*

---

593 Interview 7 LEP, Pos. 43.

594 Interview 3 LEP, Pos. 50.

595 Interview 7 LEP, Pos. 31, siehe auch Interview 10 LEE, Pos. 29.

cc) Rechtliches Verständnis

Aber auch Rechtskenntnisse oder zumindest ein gewisses rechtliches Verständnis wird von den Befragten als wichtige Eigenschaft der Mitglieder angesehen. Hier gibt es auf den Bänken teilweise auch Absprachen, wie die Bank fachlich zusammengesetzt sein sollte:

*"Die Liga und auch die privat-gewerblichen Verbände - wir haben uns immer darauf verständigt, dass immer auf unserer Bank ein Jurist sitzen muss."<sup>596</sup>*

c) Zusammenfassung

Mit der paritätischen Besetzung wird auch das Ziel verfolgt, feldspezifischen Sachverstand in die Schiedsstelle zu integrieren. In Literatur und Rechtsprechung wird die Erwartung formuliert, dass die Mitglieder der Schiedsstelle aufgrund ihrer Sachkunde in der Lage sein sollen, die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit von Diensten und Einrichtungen zu beurteilen, auch wenn kein belastbares Zahlenmaterial vorhanden ist. Sie sollen die örtlichen Verhältnisse kennen. In den Interviews zeigt sich, dass Leistungsträger und Leistungserbringer in der Praxis die Erwartung haben, dass Mitglieder der Schiedsstelle operative Erfahrungen und Kenntnisse im jeweiligen Leistungsbereich haben, betriebswirtschaftliche Kenntnisse und ein rechtliches Verständnis mitbringen.

4. Weisungsfreiheit, Interessenvertretung und bedingte Neutralität

a) Literatur und Rechtsprechung

Bundesrechtlich ist vorgegeben, dass Mitglieder von Schiedsstellen nicht an Weisungen gebunden sind (§ 76 Abs. 3 S. 2 SGB XI und § 133 Abs. 4 S. 2 SGB IX). Das wird von der Rechtsprechung neben der paritätischen Zusammensetzung und dem Mehrheitsprinzip als wichtige Voraussetzung gesehen, damit die Schiedsstellen unterschiedliche Interessen vermittelnd

---

596 Interview 16 LEP, Pos. 5.

zusammenführen können.<sup>597</sup> Weisungsfreiheit bedeutet, dass die von den Leistungserbringern und -trägern entsendeten Mitglieder der Schiedsstellen (das Gesetz spricht von Vertretern) aufgrund ihrer arbeitsvertraglichen Verpflichtungen keine Vorgaben erhalten dürfen, wie genau sie ihre Aufgabe ausüben und nicht an eine feste Auffassung gebunden werden dürfen (kein imperatives Mandat).<sup>598</sup>

Sie handeln entsprechend als sachnahe Interessenvertreter, entscheiden aber unabhängig aufgrund ihrer eigenen, pflichtgemäßen Überzeugung.<sup>599</sup> Die Weisungsungebundenheit stellt es in das Ermessen der Mitglieder, inwiefern sie sich überwiegend von Argumenten leiten lassen, auch wenn die für die Position der anderen Seite sprechen.<sup>600</sup> Damit soll eine sachorientierte Entscheidungsfindung der Schiedsstelle gewährleistet und Interessenkollisionen vermieden werden.<sup>601</sup> Es bedeutet in diesem Sinne aber nicht Unparteilichkeit. Sie bleiben auch als Mitglieder der Schiedsstelle Vertreter ihres Verbands. Becker nimmt an, dass die damit einhergehende, innere Verbundenheit zur jeweiligen Vertragsseite ein Spannungsfeld zwischen Weisungsunabhängigkeit und Stellung als (Interessen-)Vertreter schafft.<sup>602</sup> Das hat sich auch in der Auswertung der Interviews bestätigt und wird noch dargestellt..

Kingreen merkt kritisch an, dass die rechtlich statuierte Weisungsfreiheit der Mitglieder der Bänke in der Praxis bedeutungslos sei, weil Schiedsstellenmitglieder von ihren Verbänden ohne Angabe von Gründen abberufen werden können.<sup>603</sup> Die Landesverordnungen stellen dafür keine besonderen Anforderungen. Während die Abberufung vorsitzender Mitglieder nur aus wichtigem Grund vorgesehen ist,<sup>604</sup> können die Mitglieder der Bänke

---

597 BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 68; BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 29; BSG, Urt. v. 29.01.2009 – B 3 P 7/08 R, Rn. 41; BSG, Urt. v. 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R, Rn. 9.

598 *Udsching* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 876; *Busse* in: *Kreitner/Luthe*, juris PraxisKommentar SGB IX, § 131 SGB IX, Rn. 20.

599 *Streichsbier* in: Grube/Wahrendorf/Flint, § 133 SGB IX Rn. 10.

600 *Rosenow* in: Fuchs/Ritz/Rosenow, § 133 SGB IX Rn. 14a.

601 *Banafsche* in: *Rolfs/Giesen/Kreikebohm*, et al., BeckOK Sozialrecht, § 133 SGB IX, Rn. 18.

602 *Becker*, SGB 2003, S. 670.

603 *Kingreen* in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, et al., Gesundheitsrecht, § 76 SGB XI, Rn. 11; *Udsching* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 876.

604 Vgl. beispielsweise § 5 Abs. 1 PflegeV SchVO BE.

jederzeit von ihren Organisationen abberufen werden.<sup>605</sup> Vereinzelt ist vorgegeben, dass sie zuvor anzuhören sind<sup>606</sup>. Die unparteiischen Mitglieder sind in dieser Beziehung besser geschützt, weil sie nur von beiden Parteien gemeinsam oder auf Antrag einer Seite durch die Aufsichtsbehörde abberufen werden können. Die Weisungsfreiheit sei daher bedeutsamer für die Unparteiischen.<sup>607</sup>

Das Spannungsfeld zwischen Interessenvertretung und Weisungsfreiheit hat auch schon die Rechtsprechung beschäftigt. Das BSG unterstreicht, dass Weisungsfreiheit nur mit einer bedingten Unabhängigkeit einhergeht bzw., dass damit keine Unparteilichkeit gemeint sein kann:

*"Die Regelungen des SGB X zu Personen, die in einem Verwaltungsverfahren nicht für eine Behörde tätig werden dürfen [...], und zur Besorgnis der Befangenheit (§ 17 SGB X) können jedoch allenfalls auf die unparteiischen Mitglieder angewandt werden [...], da das Gesetz von den anderen Mitgliedern ausdrücklich keine unparteiische Amtsausübung erwartet. Vielmehr sieht § 76 Abs 2 SGB XI für die Schiedsstelle ausdrücklich die Mitwirkung von Vertretern der Pflegekassen und Pflegeeinrichtungen vor, für die die Verträge Anwendung finden. Die Schiedsstelle ist danach mit Mitgliedern besetzt, die nach den allgemeinen Regelungen des § 16 Abs 1 S 1 Nr 3 und 5 SGB X von der Mitwirkung ausgeschlossen wären, sodass zumindest diese Regelungen auf die Besetzung der Schiedsstelle keine Anwendung finden können."*<sup>608</sup>

Nur, weil ein Mitglied der Schiedsstelle an Verhandlungen zu einem Landesrahmenvertrag mitgewirkt hat, kann es laut Rechtsprechung also nicht als befangen gelten. Gleiches hat der 8. Senat des BSG für den Fall entschieden, dass ein Mitglied der Schiedsstelle an Vergütungsverhandlungen beteiligt war.<sup>609</sup>

---

605 Vgl. beispielsweise § 7 Abs. 3 SGB IX-SchVO HH.

606 Siehe dazu § 5 Abs. 3 SGB 9§133SchiedsV BW.

607 Kingreen in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, et al., *Gesundheitsrecht*, § 76 SGB XI, Rn. 11.

608 BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 21.

609 BSG, Urt. v. 07.10.2015 – B 8 SO 1/14 R, Rn. 14.

b) Empirische Erkenntnisse: Erwartungen der Akteure an die Mitglieder der Bänke

Von den befragten Leistungsträgern und Leistungserbringern werden über die Weisungsfreiheit hinaus eine Vielzahl von Anforderungen formuliert, die in der Analyse der Interviews unter „Fairness“ gefasst wurden. Erwartet wird neben einer gewissen, aber nicht absoluten Neutralität, Offenheit gegenüber Argumenten, Unvoreingenommenheit gegenüber den streitenden Parteien, Klarheit in der eigenen Rolle innerhalb der Schiedsstelle und Sachlichkeit.

Abbildung 10: Die Erwartungen der Befragten an die Mitglieder der Bänke zusammengefasst

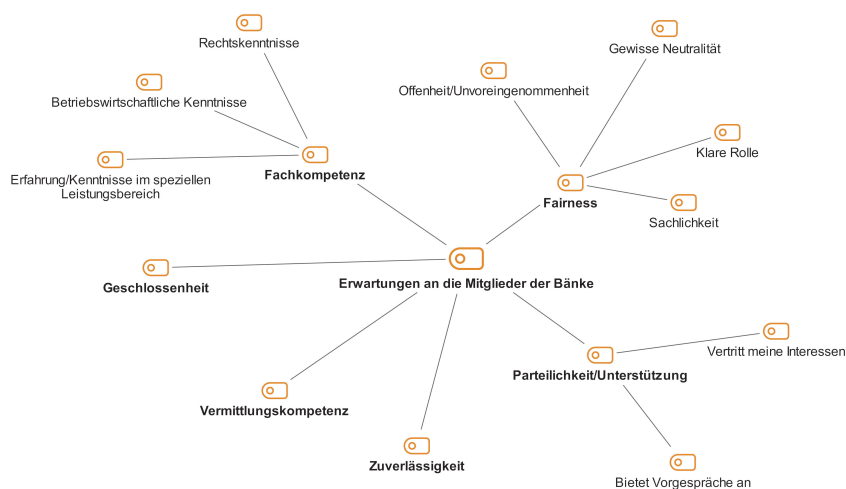


Abbildung 10 zeigt die Erwartungen an die Mitglieder Bänke zusammengefasst. Mit der paritätischen Besetzung stehen neben der bereits dargestellten Vermittlungskompetenz und Fachkompetenz insbesondere Erwartungen an Fairness, Parteilichkeit und Unterstützung, Zuverlässigkeit und Geschlossenheit in Verbindung. Was die Befragten darunter verstehen, wird nachfolgend dargestellt.

aa) Offenheit bzw. Unvoreingenommenheit

Offenheit bzw. Unvoreingenommenheit bedeutet für die Befragten, dass Argumente der anderen Seite anerkannt werden<sup>610</sup> bzw. dass dafür eine gewisse Offenheit besteht<sup>611</sup> und möglicherweise aufgrund dessen die eigene Meinung geändert wird,<sup>612</sup> die Mitglieder nicht mit Vorurteilen oder Vorbehalten belastet sind<sup>613</sup> und versuchen Verständnis für die Belange der anderen Seite aufzubringen,<sup>614</sup> wie dieses Zitat illustriert:

*„Also, da (...) Neutralität kann man da nicht erwarten, aber eine gewisse Offenheit finde ich da wichtig, dass man eben ja auch versucht, die andere Bank zu verstehen und nicht nur (...) da hinkommt, um irgendwelche Interessen durchzusetzen, also, (...) das habe ich aber bei uns in der Schiedsstelle auch immer so erlebt, dass da Personen waren, ja (...) die da auch schon dran interessiert waren, da eine Verständigung hinzukriegen. Also (...) man möchte schon ja auch wissen, was die andere Seite denkt, ähm, das schon, aber ja (...) das ist halt so ein Geben und Nehmen, und dafür müssen die offen sein, finde ich.“<sup>615</sup>*

Kritisch wird bewertet, wenn der Eindruck entsteht, dass die Mitglieder sich nicht in den Sachverhalt eingearbeitet haben und egal, was im Verfahren vorgetragen wird, vorhersehbar für ihre Seite stimmen.<sup>616</sup> Das verlagert die Verantwortung für die Entscheidung der Schiedsstelle in Gänze auf die vorsitzende Person:

*„Und teilweise haben wir es so, da kommen Menschen an, die fragen sich naja, gelesen habe ich das, verstanden habe ich es nicht, ich weiß eigentlich gar nicht, was ich hier so soll und sitzen dann da irgendwie sechs Stunden rum und es bringt einfach nichts. Die dürfen halt dann irgendwie zum Schluss mit abstimmen. Aber es ist völlig klar, dass sie sowieso für die Seite abstimmen. Und ich kenne eigentlich kaum Schiedsstellensprüche, die dann tatsächlich nicht Pari Pari enden. Wo der Vertreter, der Vorsitzende dann die Entscheidung trifft.“<sup>617</sup>*

---

610 Interview 20 LEP, Pos. 40.

611 Interview 6 LTE, Pos. 45.

612 Interview 9 LEP, Pos. 34.

613 Interview 15 LEP, Pos. 54; Interview 7 LEP, Pos. 45.

614 Interview 6 LTE, Pos. 47; Interview 5 LEE, Pos. 56.

615 Interview 6 LTE, Pos. 45.

616 Interview 10 LEE, Pos. 70; Interview 5 LEE, Pos. 48.

617 Interview 10 LEE, Pos. 70.

Ein Sonderfall kann sein, dass die Schiedsstelle identisch mit der Kommission ist, die den Landesrahmenvertrag ausgehandelt hat und aufgrund dessen bereits eine einheitliche vorgefestigte Meinung hat. In solchen Fällen wird wenig Offenheit von der Schiedsstelle für Argumente erwartet.<sup>618</sup>

## bb) Sachlichkeit

Neben Offenheit und Unvoreingenommenheit äußern viele Befragte auch die Erwartung, dass die Mitglieder der Schiedsstelle in dem Verfahren sachorientiert entscheiden und handeln sollen. Mit einer fachlich orientierten Arbeitsweise der Schiedsstelle, die fachlichen Argumenten mehr Gewicht beimisst als Interessenlagen der Bänke und sich ernsthaft mit Argumenten auseinandersetzt, haben einigen Befragte gute Erfahrungen gemacht<sup>619</sup> und formulieren das auch als Erwartung an die Arbeit der Schiedsstelle, wie diese Zitate zeigen:

*„Also entscheidend wäre es schon, dass sie sich mit den Argumenten ernsthaft auseinandersetzen, [die] vorgebracht wurden. Und eigentlich wäre die Erwartung, dass man versucht, auch auf den beiden Bänken ein Stück weit Neutralität auch herzustellen.“<sup>620</sup>*

*„Da erwarte ich eigentlich von den Schiedsstellenmitgliedern beider Bänke, eine gewisse Objektivität. Ich meine, dass die natürlich von Leistungsträger oder Leistungserbringer kommen und natürlich auch deren Interessenlagen vertreten, ist mir klar. Ich erwarte aber trotzdem, eine gewisse Objektivität und auch eine gewisse Professionalität. Auch da gibt es, teilweise Situationen, wo jemand sehr provokante Fragen stellt, wo klar ist, dass er nicht nur die fachliche Sicht hat, sondern tatsächlich provozieren möchte. Aus welchem Grund auch immer [...]. Aber generell erwarte ich auch eigentlich schon eine Objektivität aller Beteiligten. Egal ob das jetzt der Vertreter der Leistungserbringer oder der Leistungsträger ist und auch mein Wunsch wäre, tatsächlich, ein einvernehmliches Ergebnis der Schiedsstelle als Ganzes und eben nicht eine reine Bänkeabstimmung. Das ist je nach Thema machbar, bei manchen Themen wäre es natürlich Utopie, weil es viel zu viele grundlegende Erwägungen dahinterstehen und in der Regel als Partei kann ich das, glaube ich, auch ganz gut einschätzen. Ob es jetzt*

---

618 Interview 2 LEE, Pos. 49.

619 Interview 8 LTE, Pos. 51; Interview 20 LEP, Pos. 40; Interview 21 LEP, Pos. 66.

620 Interview 21 LEP, Pos. 66.

*ein Thema ist, wo so viel grundlegende Erwägungen dahinterstehen, dass es definitiv einen Beschluss geben wird oder ob es auch in dem Verfahren Möglichkeiten gibt, vielleicht tatsächlich einen Kompromiss zu finden. Der auch von beiden Parteien akzeptiert wird.*<sup>621</sup>

Darunter fällt auch, dass in der Schiedsstelle sachlich argumentiert wird und nicht polemisch.<sup>622</sup> Das verstärkte Konflikte eher als sie zu befrieden.<sup>623</sup>

### cc) Gewisse Neutralität

Weiter erwarten die befragten Expert:innen eine gewisse Neutralität. Das betrifft einmal die Frage, ob Personen, die zuvor direkt an den betreffenden Vertragsverhandlungen beteiligt waren, Mitglied der Schiedsstelle sein können. Hier wird Befangenheit vermutet.<sup>624</sup> Auch ist nicht immer klar, inwiefern die Mitglieder der Schiedsstelle weisungsungebunden sein können, wenn sowohl die Konfliktpartei als auch mehrere Mitglieder der Schiedsstelle von derselben Behörde/Fachverwaltung kommen:

*"[Leistungsträgerseite] hatte tatsächlich nur Mitarbeiter ihrer eigenen Fachverwaltung dabei. Und das stellt natürlich [...] die Frage in den Raum, inwieweit ist denn da eigentlich noch Neutralität gegeben."*<sup>625</sup>

Die Tatsache, dass jemand, der direkt in die Verhandlungen involviert war, Mitglied des Spruchkörpers ist, löst darum Unbehagen aus:

*"Weil dann steht man vor der Tür und denkt sich, mein Gott, jetzt stehe ich hier irgendwie mit irgendjemandem draußen, der eh nix gesagt hat und der eigentliche Vertreter der anderen Seite sitzt drin und ich als Vertreter meiner Seite, ich muss raus gehen."*<sup>626</sup>

Von einzelnen Befragten wird auch grundsätzlich in Frage gestellt, ob das System der Verbandsvertreter in der Schiedsstelle tragfähig ist oder ob die Schiedsstelle nicht mit noch mehr unabhängigen Personen im Sinne von Schöffen besetzt sein sollte. Das wird mit dem Interessengegensatz der

---

621 Interview 8 LTE, Pos. 49.

622 Interview 18 LTP, Pos. 41; Interview 17 LTP, Pos. 42; Interview 9 LEP, Pos. 36.

623 Interview 24 LTP, Pos. 56.

624 Interview 9 LEP, Pos. 34.

625 Interview 10 LEE, Pos. 48.

626 Interview 10 LEE, Pos. 66.

jeweiligen Seiten,<sup>627</sup> aber auch damit begründet, dass teilweise auch Grundsatzfragen in die Schiedsstelle getragen werden, zu denen verbandsintern bereits eine gefestigte Auffassung besteht. Hier könne die Konfliktpartei nicht mehr damit rechnen, dass die Vertretung ihres Verbandes offen für ihre Argumente ist:

*„Also Ich würde es so sehen, wenn sie natürlich vor die Schiedsstelle mit einem im Verband umstrittenen Entgelt gehen, wird auch ihre eigene Bank eher dagegen stimmen. Und das ist schon eine Problematik, die wir auch in unserem Verfahren immer wieder hatten. Die dann auch, [...] schon auch zu einem Urteil führen kann, wo man vielleicht nicht zufrieden ist. Nur weil man aus verbandspolitischer Sicht eben sagt: ‚Nee, da hatten wir uns ja eigentlich mal darauf geeinigt, dass das wir mal so machen, und nicht anders.‘ Und das halten wir schon für ein Problem. Deswegen hatte ich auch vorhin angesprochen, die müssten neutral sein. Aber welcher Mensch kann das von sich behaupten, wenn er in einem Verband mit einbezogen wird?“<sup>628</sup>*

#### dd) Klare Rolle

Eng mit der Erwartung an eine gewisse Neutralität ist die Erwartung an eine klare Rolle der Mitglieder der Schiedsstelle verbunden. Die Befragten äußerten, dass die Mitglieder der Schiedsstelle sich ihrer Rolle in der Schiedsstelle bewusst sein und nicht übermäßig daraus ausbrechen sollten. Als problematisch betrachtet es ein Leistungserbringer beispielsweise, wenn hierarchisch hochstehende Mitarbeitende des Leistungsträgers Mitglied der Schiedsstelle sind und die ihr unterstellte Person als Konfliktpartei auftritt.<sup>629</sup>

Diese Abgrenzung wird auch von Leistungsträgern als eine Gratwanderung beschrieben, bei der es gelte, die jeweiligen Rollen gut auseinander zu halten. Spätestens dann, wenn ein hierarchisch höher stehendes Schiedsstellenmitglied der hierarchisch niedriger stehenden Prozessvertretung die Erlaubnis zur Annahme eines selbst gemachten Kompromissvorschlags geben muss, gerate das an Grenzen.<sup>630</sup> In ähnlich unklare Situationen können

---

627 Interview 17 LTP, Pos. 40.

628 Interview 22 LEP, Pos. 57.

629 Interview 10 LEE, Pos. 54.

630 Interview 12 LTE Pos. 48.

aber auch Vertreter von Leistungserbringerverbänden geraten, die einerseits als Referenten Einrichtungen fachlich beraten, in der Schiedsstelle aber auch weitgehend neutral vermitteln und entscheiden sollen.<sup>631</sup>

#### ee) Parteilichkeit

Das von Becker beschriebene Spannungsfeld zwischen einer gewissen Neutralität und Verbundenheit zeigte sich auch deutlich in den Interviews. Viele der Befragten erwarten von der Gegenseite Fairness und Verständnis, wünschen sich aber auch, dass sie von ihrer Seite unterstützt werden:

*„Also die Erwartungshaltung ist, dass sie sich so verhalten, wie man es vorher dann überlegt hat, was ist jetzt hier die aus der jeweiligen Perspektive richtige Sichtweise. Und wenn es mal anders gekommen/ ich glaube, war aber nie, dann hätte ich erwartet, dass bereits während der mündlichen Verhandlung ein Hinweis kommt. Wenn also da ein neuer Sachverhalt auftaucht, der bisher nicht richtig berücksichtigt worden ist oder nicht richtig berücksichtigt werden konnte, da muss das in der mündlichen Verhandlung klargestellt werden. Denn es hat ja auch keinen Sinn, sich gegenseitig die Zeit mit umfangreichen Beratungen zu stehlen.“<sup>632</sup>*

Dass sich die Mitglieder Schiedsstelle in einem Spannungsfeld befinden, wird dabei in vielen Fällen erkannt. Die Grenzen des Spannungsfelds sind für einen Leistungsträger erreicht, wenn Interna aus der Besprechung des Spruchkörpers direkt zu der jeweiligen Streitpartei getragen werden:

*„Also, im schlimmsten Fall habe ich es sogar erlebt, dass ein Schiedsstellenmitglied, als dann unterbrochen wurde die Verhandlung, damit die Parteien sich draußen wiederfinden in ihren Räumen, dass dann ein Schiedsstellenmitglied sogar mitgegangen ist und da nochmal nachgefragt hat oder irgendwas erzählt hat, was man vielleicht in der nächsten Runde dann noch vorbringen könnte. Das finde ich nicht fair. Das ist nicht in Ordnung.“<sup>633</sup>*

Auch hier ist der Austausch der Schiedsstellenmitglieder mit den Banken eine Gratwanderung zwischen Neutralität und Unterstützung, die klar ausartiert werden muss. Ein Leistungserbringer betont beispielsweise, dass

---

631 Interview 5 LEE, Pos. 16.

632 Interview 4 LTE, Pos. 47; siehe auch Interview 20 LEP, Pos. 40.

633 Interview 13 LTE, Pos. 29.

er Feedback von Schiedsstellenmitgliedern in der Verhandlungspause sehr wertschätzt.

*„Natürlich waren wir davor im Austausch oder auch mal in der Pause, wo die mal ein Feedback gegeben haben und gesagt haben: "Ja, das lief jetzt gut oder das war jetzt kritisch" oder so. "Pass da auf in der Richtung, dass ihr euch da nicht verhaspelt", oder so Geschichten, also, nein klar, das war schon gut.“<sup>634</sup>*

#### ff) Unterstützung

Eine viel praktizierte Form der Unterstützung ist, wie gerade in dem Zitat schon angeklungen, Vorgespräche mit der jeweiligen Bank anzubieten. Dazu äußern sich einige Befragte mit einer großen Selbstverständlichkeit:

*"Einige Länderschiedsstellen bieten so etwas an, so eine Art Vorgespräch mit der Leistungserbringerbank. Das haben wir auch schon mal genutzt und wenn man da ein gutes Bild abgibt, dann wird man auch von [Leistungserbringerverbände] und so unterstützt.“<sup>635</sup>*

Andere betonen die ambivalente Position der Mitglieder der Schiedsstelle zwischen Neutralität und Unterstützung<sup>636</sup> oder scheinen sich nicht ganz sicher zu sein, ob diese Form der Unterstützung tatsächlich legitim ist. Berichtet wird aber, dass eine Kontaktaufnahme vor dem Schiedsverfahren in der Regel stattfindet:

*„B: [...] Also wir betreiben das nicht direkt. Weiß auch gar nicht, ob das zulässig ist, muss ich an der Stelle sagen. Aber natürlich kriegen die das ja mit. Also da es ja Mitglieder sind, die auch in verschiedenen Arbeitsgruppen mitkriegen, wissen die natürlich: ‚Ah ja, der [Leistungserbringer] hat hier, ne?, ein Schiedsstellenverfahren‘; und spätestens wenn die die Unterlagen haben, wissen die ja auch von der Thematik, weil ihnen das mit Sicherheit schon mal einer erzählt hat. Allzu groß ist ja dann das [Bundesland] auch nicht und die einzelnen Verbände auch nicht. Die kennt man schon untereinander.“*

---

634 Interview 20 LEP, Pos. 36.

635 Interview 9 LEP, Pos. 10.

636 Interview 20 LEP, Pos. 34.

*I: Kommt es vor, dass dann beispielsweise ihr Vertreter der Bank sie kontaktiert? Wenn er das mitbekommt, da ist ein Schiedsverfahren anhängig, und möchte nochmal Informationen haben.*

*B: Ja, das gibt es schon. Wenn es dann Rückfragen gibt, auf jeden Fall. Aber ich glaube, das gab es bei uns auch, wo dann Details noch immer unklar waren, dass dann einfach nochmal Rückfragen gestellt wurden, fanden wir auch gut.“<sup>637</sup>*

### gg) Zuverlässigkeit

Wichtig war den Befragten auch die Zuverlässigkeit der Mitglieder der Bänke. Das bedeutet einmal, dass sie sich gut auf die Sitzung vorbereitet haben und die Unterlagen kennen.<sup>638</sup> Zur Zuverlässigkeit gehört für einige Befragte aber auch, dass die eigene Bank überhaupt erscheint und vollzählig ist:

*„Auf Seite der Leistungserbringer erleben wir, wir sind schon froh, wenn alle [Zahl] da sind. (...) Das ist selten genug. Und wenn die dann kommen und auch noch die Unterlagen kennen, und den Träger, um den es geht, sind wir ja noch glücklicher, (...) und wenn die die dann auch noch gelesen haben, dann sind wir dankbar (...).“<sup>639</sup>*

Wenn ein Ausfall durch eine Vertretungsperson kompensiert wird, wird es als frustrierend beschrieben, wenn diese unvorbereitet erscheint.<sup>640</sup> In den Fällen, in denen ein Mitglied ungeplant ausfällt und auch nicht ersetzt wird, wird erwartet, dass dennoch die Parität innerhalb der Schiedsstelle hergestellt wird.<sup>641</sup>

### hh) Geschlossenheit

Eine weitere Erwartung an die Mitglieder der Bänke ist ihre Geschlossenheit. Damit ist einerseits die Geschlossenheit der eigenen Bank gemeint,

---

637 Interview 22 LEP, Pos. 71-73.

638 Interview 19 LEP, Pos. 22; Interview 12 LTE, Pos. 42; Interview 10 LEE, Pos. 52; Interview 2 LEE, Pos. 75.

639 Interview 2 LEE, Pos. 75.

640 Interview 10 LEE, Pos. 48.

641 Interview 9 LEP, Pos. 48.

um ggf. auch gegenüber dem Vorsitz im Sinne der streitenden Partei auftreten zu können,<sup>642</sup> aber auch beispielsweise keine Vorurteile gegenüber anderen Leistungserbringern zu haben. Insbesondere ein privater Leistungserbringer sieht sich Vorurteilen innerhalb der Leistungserbringerbank ausgesetzt:

*„also gerade [Bundesland] war geprägt davon, dass die Leistungserbringerbank da sehr voreingenommen ist was private Träger betrifft. Das ist etwas wo man nicht wirklich (mit) umgehen kann, das kann man nicht verändern. Insofern sind das so die Fälle, wo man dann echt enttäuscht rausgeht. Eigentlich ziehen wir doch alle am gleichen Strang und alle haben was davon. Und jetzt steht man hier allein auf weiter Flur und kommt keinen Punkt weiter. Das ist schwierig.“<sup>643</sup>*

Angesprochen wird aber auch die Geschlossenheit der Schiedsstelle insgesamt. Ein Leistungsträger, der selbst auch Mitglied einer Schiedsstelle ist, findet, die Schiedsstelle sollte nach Möglichkeit über die Bänke hinweg einvernehmlich entscheiden:

*„und auch mein Wunsch wäre, tatsächlich, ein einvernehmliches Ergebnis der Schiedsstelle als Ganzes und eben nicht eine reine Bänkeabstimmung. Das ist je nach Thema machbar, bei manchen Themen wäre es natürlich Utopie, weil es viel zu viele grundlegende Erwägungen dahinterstehen und in der Regel als Partei kann ich das, glaube ich, auch ganz gut einschätzen. Ob es jetzt ein Thema ist, wo so viel grundlegende Erwägungen dahinterstehen, dass es definitiv einen Beschluss geben wird oder ob es auch in dem Verfahren Möglichkeiten gibt, vielleicht tatsächlich einen Kompromiss zu finden. Der auch von beiden Parteien akzeptiert wird.“<sup>644</sup>*

### c) Zusammenfassung

Die Weisungsungebundenheit der Mitglieder der Schiedsstelle wird sowohl von der Rechtsprechung als auch vom Gesetzgeber als Mittel beschrieben, damit das Schiedsverfahren sein Ziel erreichen kann. Für die Mitglieder der Leistungsträger- und Leistungserbringerseite bedeutet Weisungsungebundenheit nicht, dass sie in der Schiedsstelle unparteiisch agieren sollen,

---

642 Interview 2 LEE, Pos. 195.

643 Interview 9 LEP, Pos. 38.

644 Interview 8 LTE, Pos. 49.

sondern dass sie nicht von ihrem Arbeitgeber mandatiert werden können, welche Auffassung sie in der Schiedsstelle vertreten sollen. Damit wird ihnen eine sachorientierte Entscheidung anhand von Argumenten ermöglicht, die auch für die Gegenseite sprechen können. Die Weisungsungebundenheit findet ihre Grenzen jedoch in der Möglichkeit, jederzeit abberufen werden zu können.

In der Interviewstudie zeigte sich, dass teilweise widersprüchliche Erwartungen an die Mitglieder der Bänke bestehen. Einerseits sollen die Mitglieder der Bänke offen und unvoreingenommen in ein Verhandlung gehen, dort möglichst sachlich agieren und ihre Position aufgrund besserer Argumente ändern, andererseits besteht die Erwartung, dass die Interessen der entsendenden Seite in der Schiedsstelle vertreten werden. Das erzeugt ein schwer aufzulösendes Spannungsfeld, das besonders stark sichtbar wird, wenn auf der Seite des Leistungsträgers eine Person auf höherer hierarchischer Ebene Mitglied der Schiedsstelle ist, eine Person auf niedrigerer hierarchischer Ebene den Leistungsträger als Konfliktpartei vertritt oder wenn Details aus der Beratung der Schiedsstelle direkt zu den Konfliktparteien getragen werden (wobei das insbesondere dann problematisch ist, wenn es mit dem Ziel passiert, der eigenen Seite einen Vorteil zu verschaffen, aber legitim, wenn es mit dem Ziel passiert, eine Einigung herbeizuführen). Viele Befragte äußern, dass es wichtig sei, im Schiedsverfahren eine klare Rolle einzunehmen, da sonst eine Delegitimierung der Schiedsstelle droht.

## 5. Paritätische Besetzung und Akteurnetzwerke

Die interviewten Expert:innen wurden auch gefragt, ob sie Mitglieder der Schiedsstelle persönlich oder von verbandsinternen Arbeitskreisen kennen und inwiefern das Ihren Blick auf die Schiedsstelle verändert. Das lässt Rückschlüsse auf die Bedeutung und Rolle des Akteurnetzwerks im Schiedsverfahren zu.

Die Interviewdaten zeigten, dass in der Praxis zwischen Netzwerken auf Seiten der Leistungsträger und Leistungserbringer und gemeinsamen, interessenübergreifenden Netzwerken zu unterscheiden ist. Ein Leistungsträger hat die Erwartung, dass Mitglieder der Bänke in Arbeitskreise der jeweiligen Seite einbezogen sind, um Diskussionsstände innerhalb des jeweiligen Verbands zu gewissen Themen zu kennen.<sup>645</sup> Im Umkehrschluss kann das

---

645 Interview 22 LEP, Pos. 49.

aber auch bedeuten, dass Konfliktparteien mit Anliegen, die sich gegen den Diskussionsstand im Netzwerk richten, keine Chance auf Unterstützung haben.<sup>646</sup> Eine befragte Person von einem privaten Leistungserbringer berichtet zudem, dass er sich teilweise auch von dem Netzwerk ausgeschlossen fühlt, was Einfluss auf seine Erfolgsaussichten vor der Schiedsstelle haben kann:

*"Das heißt schon auf der eigenen Bank hat man Schwierigkeiten, seine Interessen durchzusetzen und natürlich gegen die Kostenträger in der Regel sowieso. Die sind ja eine eingeschworene Gemeinschaft und da ist man dann als Privater, ja immer noch per se schlechter gestellt, hat ein schlechteres Ansehen. Das ist überhaupt halt so, dass man als privater Träger ja doch arg gebeutelt ist. Wenn ein Wohlfahrtsverband in die Schiedsstelle geht, dann ist das nochmal ein bisschen was anderes. Die gewinnen dann auch eher. Aber das ist nur eine subjektive Wahrnehmung von mir ehrlicherweise."<sup>647</sup>*

Eine ähnliche Problematik ergibt sich, wenn sich die Schiedsstelle im Wesentlichen aus Mitgliedern einer Vertragskommission für den Landesrahmenvertrag nach § 131 SGB IX<sup>648</sup> zusammensetzt (interessenübergreifendes Netzwerk). Auch in einer solchen Konstellation wird berichtet, dass es sehr schwer ist, gegen eine bestehende Regelung im Landesrahmenvertrag vor der Schiedsstelle vorzugehen:

*"hier in [Bundesland] regelt eine sog. [Bezeichnung Vertragskommission] die Belange des Landesrahmenvertrags, und was darüber hinaus geht (...) wenn die gleichen Protagonisten dieses Landesrahmenvertrages, oder dieser [Bezeichnung Vertragskommission] in der Schiedsstelle sitzen, (...) welche Chance haben Sie gegen die Beschlüsse einer (...) [Bezeichnung Vertragskommission] vorzugehen?"<sup>649</sup>*

Das wird durch die Sicht eines Schiedsstellenmitglieds bestätigt, jedoch positiv wahrgenommen. Die Arbeit in der Schiedsstelle sei durch die gemeinsame Arbeit am Landesrahmenvertrag mehr sachorientiert:

*"Jetzt gerade, so in den letzten zwei drei Jahren, durch die ganzen Umstellungsprozesse und Arbeiten an Rahmenverträgen, haben sie da fast*

---

646 Interview 22 LEP, Pos. 57.

647 Interview 9 LEP, Pos. 10.

648 Siehe dazu Kapitel C.IV.1.d.cc.

649 Interview 2 LEE, Pos. 49.

wöchentlichen Kontakt. Das sind dann überwiegend auch die Vertreter der Schiedsstelle, auf den jeweiligen Bänken, so dass sie ein dann sehr gutes und vertrauensvolles Miteinander haben. Auch wenn man in der Sache eben sich nicht einig ist, aber, oder andere Interesse vertritt, aber generell eine gute persönliche Beziehung hat und das wirkt sich dann auch so ein bisschen auf diese Schiedsverfahren aus, weil man gerade im Bereich SGB XII oder künftig dann wahrscheinlich auch IX, sehr stark fachlich orientierte Interessen vertritt.<sup>650</sup>

Diskussionen in der Schiedsstelle werden durch vorangegangene Diskussionen in den Netzwerken vorstrukturiert und gerahmt:

*"Auch da sind die Personen wie ich oder andere, die sowohl in diesen aktuellen Gremien, Arbeitskreisen, wie auch immer tätig sind und sie haben im Grunde genommen, sie setzten quasi eine Diskussion fort, die sie jetzt im Rahmenvertrag diskutieren. Weil das ist ja auch nichts anderes wie ein Kompromiss, den man irgendwann doch schriftlich formuliert und die Diskussion setzten sie da in der Schiedsstelle fort. Und wenn wir hier ein Ergebnis erzielen, sagen als Kompromiss, das ist jetzt der Weg, den wir beide gehen können, liegt die Vermutung sehr nahe, dass man in der Schiedsstelle genau das gleiche macht."<sup>651</sup>*

Darüber hinaus wird berichtet, dass die Netzwerke dazu beitragen, eine Grundlage für die Konfliktlösung bereitzustellen, dass es leichter falle, das Verhalten der Schiedsstelle einzuschätzen, wenn dort bekannte Personen sitzen, jedoch wurde vereinzelt auch berichtet, dass Netzwerkaspekte im Schiedsverfahren wenig Einfluss hätten.

#### a) Akteurnetzwerke als Grundlage für die Konfliktlösung

Eine Grundlage für die Konfliktlösung können Netzwerke sein, weil in der gemeinsamen Arbeit an Rahmenverträgen, in Grundsatzausschüssen etc. zahlreiche Probleme vordiskutiert werden, die dann auch in der Schiedsstelle auftauchen und dort weiter diskutiert werden. So müssen Grundsatzfragen nicht ganz von Beginn an diskutiert werden.<sup>652</sup> Die gemeinsame Arbeit schafft darüber hinaus auch eine persönliche Grundlage, die hilft,

---

650 Interview 8 LTE, Pos. 51.

651 Interview 8 LTE, Pos. 53.

652 Interview 21 LEP, Pos. 64; Interview 24 LTP, Pos. 58.

Konflikte nicht eskalieren zu lassen,<sup>653</sup> man müsse die persönliche Verbundenheit aber teilweise auch zurückfahren, weil man in der Schiedsstelle dennoch die eigenen Interessen im Blick habe:

*"[In der Arbeitsgruppe] ist das alles nett und schön. Aber in der Schiedsstelle ist das einfach nicht nett und schön, sondern da geht es dann tatsächlich um das Ergebnis, was man erzielen muss. Und da ist es dann schon etwas härter. Und da sagt man durchaus auch schonmal, nehmt es mir bitte nicht persönlich, aber hier muss ich halt mal stopp sagen. Das macht man in einer Arbeitsgruppe nicht."*<sup>654</sup>

## b) Akteurnetzwerke als mögliche Vertrauensressource

Darüber hinaus wurde auch von einigen Befragten berichtet, dass es leichter falle, die Schiedsstelle einzuschätzen, wenn einige Mitglieder durch das eigene Netzwerk bereits bekannt sind:

*„Natürlich ist es, will ich offen sein, wenn man den einen oder anderen, weiß den man auch aus der täglichen Arbeit kennt, dann kann man zumindest hat man dann/ kann man einordnen, ob er genau die Kriterien, die sie ja gefragt haben, was eine Schiedsstelle inhaltlich also was die Mitglieder zu erfüllen haben, wenn man weiß, dass das durch die Person dort ist. Sowohl Kostenträger, wenn man weiß, die sind fair. Die sind für Argumente offen. Also, das heißt also, es ist ein offenes Verfahren. Das ist natürlich förderlich, ja.“*<sup>655</sup>

Das sahen aber nicht alle Befragten so. Einige gaben auch an, dass es für sie keinen Unterschied mache, ob sie Mitglieder der Schiedsstelle aus dem eigenen Netzwerk kennen oder nicht.<sup>656</sup>

## c) Zusammenfassung

Da die Schiedsstelle durch ihre Konstruktion das wohlfahrtsstaatliche Netzwerk nachbildet, in dem soziale Dienstleistungen erzeugt werden, wurde in

---

653 Interview 4 LTE, Pos. 42.

654 Interview 13 LTE, Pos. 76.

655 Interview 7 LEP, Pos. 53. Siehe auch Interview 6 LTE, Pos. 109; Interview 10 LEE, Pos. 58; Interview 11 LEE, Pos. 53; Interview 20 LEP, Pos. 36

656 Interview 9 LEP, Pos. 42.

der Interviewstudie gefragt, ob Mitglieder der Schiedsstelle beispielsweise aus Arbeitskreisen bekannt sind und ob das den Blick auf die Schiedsstelle ändert. Dabei und auch bei der darüberhinausgehenden Frage, welcher Austausch zu Schiedsverfahren auf Verbandsebene stattfindet, zeigte sich, dass es unterschiedliche Netzwerke mit jeweils eigenem Einfluss auf das Schiedsverfahren gibt. Es gibt bei Leistungserbringern verbandsinterne Netzwerke, in denen sowohl taktischer Austausch über Verfahrensergebnisse als auch fachliche Beratung stattfindet. Dieser Austausch findet bei Leistungsträgern der Eingliederungshilfe aufgrund der sehr unterschiedlichen Strukturen weniger stark statt, Leistungsträger der Pflege dagegen müssen sich aufgrund des gemeinsamen und einheitlichen Auftretens mit jeweils im Verfahren federführender Pflegekasse sehr intensiv austauschen. Beschrieben werden auch übergreifende Netzwerke auf Leistungsträger- und Leistungserbringerseite, bei denen mehrere Verbände beteiligt sind und übergreifende Netzwerke aus Leistungserbringern und Leistungsträgern. Insbesondere Leistungserbringer von privaten Anbietern geben jedoch an, sich aus diesen Netzwerken ausgeschlossen zu fühlen und in Verhandlungen und Schiedsverfahren häufig mit Vorurteilen konfrontiert zu sein.

Das Netzwerk produziert über formelle und informelle Absprachen jenseits von individuellen Vertragsverhandlungen Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung. Das kann beispielsweise über die gemeinsame Arbeit an Landesrahmenverträgen oder den regelmäßigen Austausch in Vertragskommissionen geschehen. Berichtet wird, dass die Mitglieder der Bänke meist sehr gut in verschiedene Netzwerke integriert sind und entsprechend an der Produktion von Landesrahmenverträgen etc. beteiligt sind. Das kann eine Grundlage zur Konfliktlösung schaffen, weil die Mitglieder der Schiedsstelle und ggf. auch die Konfliktparteien, sich gut untereinander kennen. So ist Vertrauen vorhanden, das Räume für Kompromisse öffnet.

## 6. Zusammenfassung

Literatur und Rechtsprechung gehen davon aus, dass Schiedsstellen im Vereinbarungssystem von Eingliederungshilfe und Pflege, das durch prospektive Finanzierungsmodi und weitere quasimarktliche Mechanismen wie externe Vergleiche eine hierarchischere Ausrichtung erfahren hat, durch ihre paritätische Besetzung Augenhöhe bei Konflikten um die Ausgestaltung von Vereinbarungen schaffen sollen. Das wird durch die Erkenntnisse aus den

Interviews bestätigt, wo insbesondere Leistungserbringer das Schiedsverfahren als eine Möglichkeit beschreiben, Über-Unterordnungsverhältnisse aufzuheben.

Aufgrund ihrer paritätischen Besetzung sollen Schiedsstellen auch in der Lage sein, unterschiedliche Interessen von Leistungsträgern und Leistungserbringern zum Ausgleich zu bringen, wie vom BSG in ständiger Rechtsprechung betont wird. Mit den Interviews konnte ein Blick darauf geworfen werden, welche Interessen in den Verfahren grundsätzlich verfolgt werden. Es zeigte sich, dass Schiedsverfahren von Leistungserbringern hauptsächlich mit dem Ziel geführt werden, Vergütungen durchzusetzen, Gewinne zu ermöglichen, eine gewisse Qualität oder eine tarifliche Entlohnung zu ermöglichen. Leistungsträgern ist es dagegen wichtig, öffentliche Mittel wirtschaftlich zu verwenden und die Kosten des Gesamtsystems im Rahmen zu halten. Sie geben eher an, im Verfahren einen Kompromiss erzielen zu wollen. Damit das gelingen kann, werden von beiden Seiten Vermittlungskompetenzen der Schiedsstellenmitglieder erwartet.

Mit der paritätischen Besetzung wird auch das Ziel verfolgt, feldspezifischen Sachverstand in die Schiedsstelle zu integrieren. In Literatur und Rechtsprechung wird angenommen, dass die Mitglieder der Schiedsstelle aufgrund ihrer Sachkunde in der Lage sind, die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit von Diensten und Einrichtungen zu beurteilen, auch wenn kein belastbares Zahlenmaterial vorhanden ist. Sie sollen dazu auch die örtlichen Verhältnisse kennen. In den Interviews zeigte sich, dass Leistungsträger und Leistungserbringer in der Praxis die Erwartung haben, dass Mitglieder der Schiedsstelle operative Erfahrungen und Kenntnisse im jeweiligen Leistungsbereich mitbringen und über betriebswirtschaftliche Kenntnisse und ein rechtliches Verständnis verfügen.

Die rechtlich vorgegebene Weisungsungebundenheit der Mitglieder der Schiedsstelle wird sowohl von der Rechtsprechung als auch vom Gesetzgeber als Mittel beschrieben, damit das Schiedsverfahren sein Ziel erreichen kann. Für die Mitglieder der Leistungsträger- und Leistungserbringerseite bedeutet Weisungsungebundenheit jedoch nicht, dass sie in der Schiedsstelle unparteiisch agieren sollen, sondern dass sie nicht von ihrem Arbeitgeber mandatiert werden können, welche Auffassung sie in der Schiedsstelle vertreten sollen. So wird die Unabhängigkeit der Schiedsstelle sichergestellt und den Mitgliedern in Abkoppelung von den Interessen ihrer entsendenden Institution eine sachorientierte Entscheidung ermöglicht, die auch für die andere Seite ausfallen kann. Die Weisungsungebundenheit findet ihre Grenzen jedoch in der Möglichkeit, jederzeit abberufen werden zu können.

Die Interviewstudie zeigt, dass einerseits Erwartungen an die Offenheit und Unvoreingenommenheit der Mitglieder der Bänke bestehen, andererseits wird aber auch erwartet, dass die Mitglieder die Interessen „ihrer“ Seite vertreten. Das so erzeugte Spannungsfeld erreicht seine Grenzen, wenn die Rollen von Schiedsstellenmitglied und Konfliktpartei verschwimmen. Das kann passieren, wenn hierarchisch von der Bank auf die Konfliktpartei eingewirkt wird oder wenn Interna aus der Besprechung der Schiedsstelle zu einer Konfliktpartei getragen werden, um ihr damit einen Vorteil zu verschaffen. Viele Befragte geben darum an, dass es wichtig sei, im Schiedsverfahren eine klare Rolle einzunehmen.

In den Interviews zeigt sich auch, dass Akteurnetzwerke einen großen Einfluss darauf haben, ob das Ergebnis des Schiedsverfahrens akzeptiert wird, oder weitere Schritte in Erwägung gezogen werden. Akteurnetzwerke können aufgrund vorheriger gemeinsamer Arbeit eine Grundlage für die Konfliktlösung sein und als Vertrauensressource dienen. Akteurnetzwerke haben aber auch exklusiven Charakter und können nur eine begrenzte Zahl von Mitgliedern fassen. Akteure, die außerhalb dieser Netzwerke stehen, berichten darum von einer größeren Bereitschaft, gegen Ergebnisse von Schiedsverfahren vorzugehen. Eine vertiefte Auseinandersetzung damit findet in Kapitel K.IV. statt.

## II. Gemeinsame Bestimmung von vorsitzenden Mitgliedern

### 1. Schiedsverordnungen, Literatur und Rechtsprechung

Ein weiteres Element, das verschiedene Schiedsverfahren eint, ist die gemeinsame Bestimmung der vorsitzenden Person und im Fall des SGB XI der weiteren unparteiischen Mitglieder. Dem vorsitzenden Mitglied und den weiteren Unparteiischen kommt im Schiedsverfahren maßgebliche Bedeutung zu.<sup>657</sup> Der Blick in die Landesverordnungen zeigt, dass das vorsitzende Mitglied Anträge prüft,<sup>658</sup> den Rahmen der Verhandlung festlegt, also Zeit und Ort der Sitzung bestimmt, die Ladung der Parteien veranlasst und den Gegenstand der Sitzung festlegt<sup>659</sup>. Es bereitet die Sitzung zudem

---

657 Felix, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung 2018, S.198; Becker, SGB 2003, S. 668.

658 Z.B. § 9 Abs. 3 SGBXI§76SchiedsV SL; § 10 Abs. 4 SGB IX-SchVO HH.

659 Z.B. § 9 Abs. 1 S. 2 PflegeV SchVO BE; § 7 Abs. 3 SGB9§133SchiedsV HE.

inhaltlich vor, wobei einige Landesverordnungen die Vorgabe machen, dass die Sitzung so vorzubereiten ist, dass möglichst in einem Termin entschieden werden kann.<sup>660</sup> Das vorsitzende Mitglied fordert dazu Unterlagen von den Konfliktparteien an, holt Stellungnahmen und Auskünfte ein<sup>661</sup> und führt Erörterungstermine durch<sup>662</sup>. Es wird dabei von der Geschäftsstelle unterstützt, die es fachlich leitet.<sup>663</sup> Es leitet die mündliche Verhandlung,<sup>664</sup> ist in vielen Fällen für den Inhalt der Niederschrift verantwortlich<sup>665</sup> und unterzeichnet die Entscheidung der Schiedsstelle, sofern eine ergeht.<sup>666</sup> In mehreren Landesverordnungen ist zudem vorgeschrieben, dass das vorsitzende Mitglied zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens auf eine gütliche Einigung hinwirken soll bzw. muss.<sup>667</sup> Schließlich schreiben mehrere Landesverordnungen vor, dass das vorsitzende Mitglied die Schiedsstelle im gerichtlichen Verfahren bzw. nach außen vertritt.<sup>668</sup> Das ist insbesondere für die Schiedsstellen nach § 76 SGB XI relevant, weil diese im Fall von Klagen gegen Schiedssprüche die Klagegegnerin sind.<sup>669</sup> Im Fall der Eingliederungshilfe ist die Klage gegen den Verhandlungspartner und nicht gegen die Schiedsstelle zu richten (§ 126 Abs. 2 S. 4 SGB IX).

Für das vorsitzende Mitglied und ggf. weitere neutrale Mitglieder ist im Gegensatz zu den weisungsungebundenen Mitgliedern der Bänke Unparteilichkeit bzw. Neutralität gesetzlich vorgeschrieben (§ 133 Abs. 2 SGB IX, § 76 Abs. 2 S. 1 SGB XI). Das wird in den Schiedsverordnungen überwiegend so konkretisiert, dass Personen ausgeschlossen sind, die weder haupt- noch nebenberuflich bei einer der beteiligten Organisationen tätig sind

---

660 So z.B. in § 9 Abs. 4 SchStLVO SGB IX M-V; § 10 Abs. 3 SchStVO SGB IX BE.

661 Z.B. § 6 Abs. 1 S. 3 SächsSchiedsPflegeVersVO; § 8 Abs. 4 SGB9§133SchiedsV HE.

662 Z.B. § 8 Abs. 2 SGBXISchVO NW; § 11 Abs. 3 SGB IX-SchVO HH.

663 Verschiedene Landesverordnungen regeln, dass die Geschäftsstelle den fachlichen Weisungen des vorsitzenden Mitglieds unterliegt. Vgl. z.B. § 2 Abs. 1 S. 2 SchStLVO SGB XI M-V oder § 7 Abs. 2 EhSchV BB.

664 Die in Mecklenburg-Vorpommern auch digital stattfinden kann, vgl. § 9 Abs. 1 S. 3 SchStLVO SGB XI M-V sowie § 9 Abs. 1 S. 3 SchStLVO SGB IX M-V.

665 Verschiedene Landesverordnungen sehen vor, dass die Niederschrift vom vorsitzenden Mitglied unterschrieben wird, z.B. § 10 Abs. 6 PSchVO SH oder § 6 Abs. 5 SchVO-SGB IX NI.

666 Das ist nicht in allen, aber in den meisten Landesverordnungen vorgesehen. Vgl. z.B. § 11 Abs. 4 S. 1 SchStLVO SGB XI M-V oder § 9 Abs. 5 SGB9§133SchiedsV RP.

667 Z.B. § 8 Abs. 4 PSchVO SH; § 11 Abs. 1 ThürSchiedsVO-SGB IX.

668 Z.B. § 10 Abs. 5 PflSchV BB; § 12 Abs. 4 SGB9§133SchiedsV ST.

669 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 12.

oder waren.<sup>670</sup> Sie dürfen also in keinem Abhängigkeitsverhältnis zu einem Leistungserbringer oder einem Träger stehen.<sup>671</sup> Die Landesverordnungen konkretisieren vereinzelt, dass davon auch ehrenamtliche Tätigkeiten z.B. im Vorstandsbereich von Trägern und Einrichtungen umfasst sind<sup>672</sup> oder legen fest, welcher zeitliche Abstand zur Tätigkeit bei einer der beiden Seiten gegeben sein muss<sup>673</sup>.

Dem vorsitzenden Mitglied kommt auch darum entscheidendes Gewicht zu, weil seine Stimme bei gegensätzlichen Positionen ausschlaggebend ist.<sup>674</sup> Gemeint sind damit Pattsituationen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern, aber auch Pattsituationen in anderer Konstellation. Wichtig ist dabei, dass die Zahl der Mitglieder der Schiedsstelle ungerade ist.<sup>675</sup> Auch wird beschrieben, dass es insbesondere dem vorsitzenden Mitglied zukommt, einen sachgerechten Kompromiss zwischen den Parteien zu finden.<sup>676</sup> Das zeigt sich insbesondere an der Vorgabe in den Landesverordnungen, jederzeit auf eine gütliche Einigung der Parteien hinzuwirken.

Die Regelungen zur Schiedsstelle der EGH und der Pflege schreiben aufgrund dieser zentralen Rolle im Verfahren vor, dass das vorsitzende Mitglied und ggf. weitere unparteiische Mitglieder sowie deren Stellvertretungen von den beteiligten Organisationen gemeinsam bestellt werden (§ 76 Abs. 2 S. 4 SGB XI und § 133 Abs. 3 S. 4 SGB IX). Die Landesverordnungen machen für das Verfahren der Bestimmung keine weiteren Vorgaben. Sie geben lediglich vor, dass die Bestellung mit der schriftlichen Einverständniserklärung der Betroffenen zur Amtsübernahme wirksam wird.<sup>677</sup> Diese

---

670 Z.B. § 2 Abs. 3 PflegeV SchVO BE; § 2 Abs. 3 SGBXISchVO NW; § 2 Abs. 3 SGB9§133SchiedsV BW; § 2 Abs. 4 S. 1 SchV NW.

671 *Streichsbier* in: Grube/Wahrendorf/Flint, § 133 SGB IX Rn. 6; *Gottlieb* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 1022; *Wahl* in: Schlegel/Voelzke, § 76 SGB XI Rn. 16.

672 Vgl. § 2 Abs. 3 S. 1. 2. Halbs. PflegeV SchVO BE. Nach § 3 Abs. 5 S. 3 SchStLVO SGB IX M-V ist im Gegensatz dazu eine ehrenamtliche Betätigung anzuzeigen, steht aber der Unparteilichkeit nicht entgegen.

673 In Mecklenburg-Vorpommer sind das fünf Jahre, § 3 Abs. 5 SchStLVO SGB XI M-V sowie SchStLVO SGB IX M-V.

674 BT-Drs. 12/5510 S. 12.

675 *Banafsche* in: *Rolfs/Giesen/Kreikebohm*, et al., BeckOK Sozialrecht, § 133 SGB IX, Rn. 22.

676 So *Felix*, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung 2018, S. 9.

677 Z.B. § 3 Abs. 1 S. 2 PSchVO HH; § 3 Abs. 4 SchV NW; § 3 Abs. 4 ThürSchiedsVO-SGB IX.

hat entweder gegenüber der Geschäftsstelle der Schiedsstelle<sup>678</sup> oder der zuständigen Landesbehörde<sup>679</sup> zu erfolgen.

Wer zur vorsitzenden Person bestimmt werden kann, wird bundesrechtlich mit Ausnahme der Vorgabe unparteiisch zu sein, nicht bestimmt. In der Literatur wird angenommen, dass eine Befähigung zum Richteramt eine gute Voraussetzung dafür ist, wobei Fachkompetenz im einschlägigen Sozialrecht und Kompetenzen in Verhandlungsführung ebenfalls sehr wichtig sein können.<sup>680</sup> Die Landesverordnungen sehen mehrheitlich vor, dass vorsitzende Mitglieder der Schiedsstelle die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst besitzen sollen<sup>681</sup> oder sogar müssen<sup>682</sup>. Weniger Landesverordnungen fordern zwingend, dass ausschließlich eine Befähigung zum Richteramt vorliegt.<sup>683</sup> Die Berliner Schiedsverordnung SGB IX macht keine spezifischen Vorgaben und schreibt nur vor, dass der oder die Vorsitzende über die erforderlichen Fachkompetenzen verfügen muss (§ 3 Abs. 3 S. 3 SchStVO SGB IX BE).

Kann ein vorsitzendes Mitglied von den Vertragsparteien gemeinsam nicht bestimmt werden, ist bundesrechtlich ein Losverfahren vorgesehen (§ 133 Abs. 3 S. 5 SGB IX, § 76 Abs. 2 S. 5 SGB XI), das von den Landesverordnungen in unterschiedlicher Intensität konkretisiert wird. Das Verfahren wird entweder von der Geschäftsstelle<sup>684</sup> oder der zuständigen Aufsichtsbehörde<sup>685</sup> durchgeführt. Soweit die beteiligten Organisationen der Leistungserbringer oder die Träger der Eingliederungshilfe im Losverfahren keine Kandidaten für das Amt des Vorsitzenden und des Stellvertreters benennen, bestellt die zuständige Landesbehörde auf Antrag eines der Beteiligten die Vertreter und benennt die Kandidaten für die Position des Vorsitzenden und seines Stellvertreters und ggf. die weiteren unparteiischen Mitglieder (§ 133 Abs. 3 S. 6 SGB IX; § 76 Abs. 2 S. 6 SGB XI).

Es wird deutlich, dass dem vorsitzenden Mitglied der Schiedsstelle im Verfahren eine zentrale Rolle zukommt. Es legt den Rahmen der Sitzungen fest, prüft Anträge, führt Erörterungstermine durch, bereitet die Sitzung vor

---

678 Z.B. § 3 Abs. 3 S. 2 SächsSchiedsPflegerVO oder § 3 Abs. 2 SGB IX § 133 SchiedsV SL.

679 Z.B. § 3 Abs. 4 SchV NW.

680 *Von Laffert*, Sozialgerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen 2006, S. 38.

681 Z.B. § 2 Abs. 3 S. 2 PSchVO HH; § 2 Abs. 3 S. 2 SGB IX § 133 SchiedsV ST.

682 Z.B. § 2 Abs. 3 S. 2 PflgerV SchVO BE; § 2 Abs. 3 S. 2 SGB IX § 133 SchiedsV BW.

683 Z.B. § 3 Abs. 4 SchStLVO SGB XI M-V und SchStLVO SGB IX M-V; § 2 Abs. 3 S. 3 SächsSchiedsPflegerVO.

684 Z.B. § 4 Abs. 4 SchStLVO SGB XI M-V; § 2 Abs. 6 EinglSchiedsVO SN.

685 Z.B. § 3 Abs. 2 PSchVO HH; § 2 Abs. 3 S. 2 SchVO-SGB IX NI.

und ist für die Nachbereitung in Gestalt von Niederschrift und schriftlicher Entscheidung verantwortlich, ist wesentlich dafür verantwortlich, dass sich die Parteien auch ohne Schiedsspruch einigen und vertritt die Schiedsstelle in vielen Fällen gerichtlich. Seine Stimme gibt zudem den Ausschlag bei Pattsituationen in der Schiedsstelle. Es werden darum hohe Anforderungen an seine Fachkompetenz und Neutralität gestellt.

Auch die Ergebnisse der Interview-Studie zeigen, dass der vorsitzenden Person im Schiedsverfahren eine bedeutende Rolle zugemessen wird und dass an sie hohe Erwartungen bestehen. Diese werden nachfolgend beschrieben.

## 2. Empirische Erkenntnisse zu Erwartungen an die vorsitzende Person

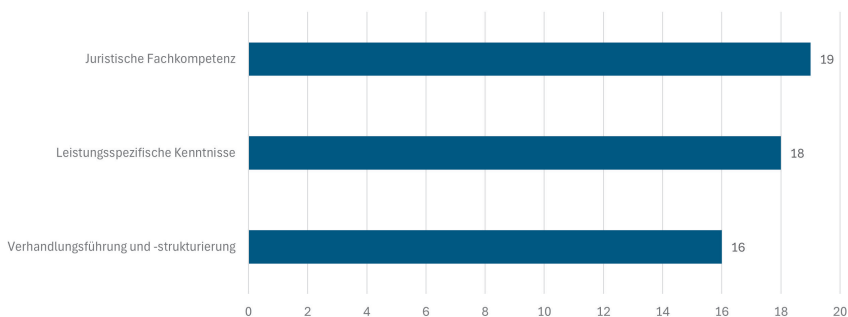
In den Interviews wurde gefragt, welche Eigenschaften die unparteiischen Mitglieder bzw. die vorsitzende Person der Schiedsstelle haben sollte. Nachfragen gab es dazu, welche Erwartung vor der Verhandlung an das Verhalten der vorsitzenden Person/der Unparteiischen während der Verhandlung bestehen und inwiefern diese erfüllt wurden. Auch wurde gefragt, wie wichtig es den Befragten ist, dass die vorsitzende Person gemeinsam von den Vertragsparteien gewählt wird und wie sie es beurteilen würden, wenn eine andere Stelle wie etwa das zuständige Ministerium eine vorsitzende Person bestimmen würde.

Die Befragten äußerten sich, bezogen auf wünschenswerte Eigenschaften der vorsitzenden Person(en) viel zu Kompetenzen, die diese mitbringen sollten. Personen mit Erfahrung vor Pflege-Schiedsstellen bezogen ihre Äußerungen zudem überwiegend auf die vorsitzende Person und weniger auf die weiteren unparteiischen Mitglieder.

### a) Fachkompetenz

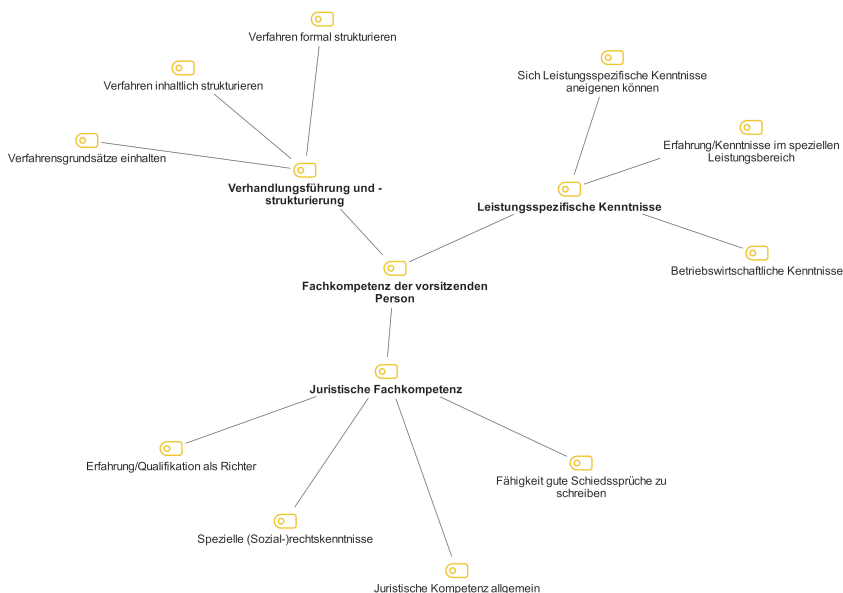
Wie Abbildung 11 zeigt, lassen sich die in den Interviews formulierten Anforderungen an die Kompetenzen der vorsitzenden Person in juristische Fachkompetenzen, Fachkompetenzen im speziellen Leistungsbereich und Verhandlungsführung und -strukturierung unterteilen, wobei juristische Fachkompetenz am häufigsten genannt wurde.

Abbildung 11: Erwartungen der Befragten an die Fachkompetenz der vorsitzenden Person



Die dargestellten Kategorien lassen sich noch weiter auffächern. Unter juristischer Fachkompetenz verstehen die Befragten richterliche Erfahrung oder die Qualifikation zum Richteramt, spezielle (Sozial-)rechtskenntnisse und die Fähigkeit, gerichtsfeste Schiedssprüche zu schreiben. Leistungsspezifische Kenntnisse sind für die Befragten praktische Erfahrungen und Kenntnisse im jeweiligen Leistungsbereich, aber auch betriebswirtschaftliche Kenntnisse und/oder die Fähigkeit, sich einzuarbeiten. Verhandlungsführung und -strukturierung umfasst die Fähigkeit, Verfahren formal und inhaltlich zu strukturieren und Verfahrensgrundsätze einzuhalten. Eine graphische Darstellung findet sich in Abbildung 12.

Abbildung 12: Erwartungen der Befragten an die Fachkompetenz der vorsitzenden Person im Detail



Die in den Interviews genannten Anforderungen an die Fachkompetenz der vorsitzenden Person werden nachfolgend ausführlicher beschrieben.

### aa) Juristische Fachkompetenz

Sehr häufig genannt wurde die Erwartung, dass die vorsitzende Person über juristische Fachkompetenzen verfügt. Das beinhaltet, wie bereits beschrieben, verschiedene Aspekte. In 9 Interviews wurde explizit die Anforderung gestellt, dass die vorsitzende Person zum Richteramt qualifiziert sein soll und oftmals auch Erfahrungen in der Arbeit als Richter:in mitbringen soll. Von den vorsitzenden Personen wird erwartet, dass sie Verfahrensgrundsätze tief verinnerlicht haben.<sup>686</sup> Weiter wird erwartet, dass mit der praktischen Erfahrung als Richter:in die Fähigkeit einhergeht, Ver-

686 Interview 1 LEP, Pos. 53; Interview 3 LEP, Pos. 40; Interview 7 LEP, Pos. 31; Interview 8 LTE, Pos. 31; Interview 9 LEP, Pos. 26; Interview 12 LTE, Pos. 26; Interview 18 LTP, Pos. 27; Interview 21 LEP, Pos. 24; Interview 23 LTP, Pos. 41.

fahren zu strukturieren.<sup>687</sup> In anderen Interviews wird unspezifisch darauf verwiesen, dass juristischer Sachverstand vorhanden sein sollte.

Wichtig sind einigen Befragten auch spezielle sozialrechtliche Kenntnisse. So reiche es nicht aus, wenn die vorsitzende Person zuvor hauptsächlich im Verwaltungsrecht tätig war und mit Sozialrecht keine Berührungspunkte hatte.<sup>688</sup> Schließlich gehört es für einige Interviewpartner auch noch zu erwarteten Kompetenz des Vorsitzenden, gute, gerichtsfeste Schiedssprüche zu verfassen. Sollte die vorsitzende Person nicht in der Lage sein, rechtsicher zu argumentieren und der Schiedsspruch entsprechende Defizite aufweisen, sei die Entscheidung entsprechend angreifbar.<sup>689</sup>

## bb) Leistungsspezifische Kenntnisse

Weiter war es den Befragten wichtig, dass die vorsitzende Person über leistungsspezifische Kenntnisse verfügt. Dabei gaben einige Befragte an, dass es für die vorsitzende Person, wichtig sei, betriebswirtschaftliche Kenntnisse oder zumindest ein Verständnis dafür zu haben. Das sei in den von Finanzfragen geprägten Schiedsverfahren von großer Bedeutung<sup>690</sup> und könne helfen, die Plausibilität eines Parteienvortrags zu bewerten.<sup>691</sup>

Neben der betriebswirtschaftlichen Bewertung ist es den Expert:innen aber auch wichtig, dass die vorsitzende Person Inhalte bewerten kann, die die Leistung betreffen. Die vorsitzende Person sollte wissen, worum es in der Leistungserbringung eigentlich geht<sup>692</sup> und damit möglichst in ihrem Berufsleben schon auf die eine oder anderer Art und Weise Erfahrung gesammelt haben.<sup>693</sup> Die Kompetenz, die Vorträge der Parteien aus juristischer, betriebswirtschaftlicher und fachlicher Perspektive bewerten zu können, helfe dabei, gezielt Kompromisse vorschlagen zu können.<sup>694</sup>

Es ist es den Befragten aber auch klar, dass es sich dabei um Idealvorstellungen handelt. Wichtig ist ihnen deswegen vor allem, dass sich die vorsitzende Person in die Verfahrensinhalte einarbeiten kann. Diese Kom-

---

687 Interview 9 LEP, Pos. 26.

688 Interview 2 LEE, Pos. 67; Interview 20 LEP, Pos. 24.

689 Interview 23 LTP, Pos. 41; Interview 18 LTP, Pos. 18; Interview 16 LEP, Pos. 67.

690 Interview 12 LTE, Pos. 26; Interview 11 LEE, Pos. 41.

691 Interview 17 LTP, Pos. 46.

692 Interview 20 LEP, Pos. 24.

693 Interview 8 LTE, Pos. 31; Interview 18 LTP, Pos. 27.

694 Interview 10 LEE, Pos. 33.

petenz wird ehemaligen Richter:innen zugesprochen.<sup>695</sup> Die Konfliktparteien honorieren es entsprechend, wenn sie das Gefühl haben, die vorsitzende Person hat sich die Unterlagen angesehen und ist gut vorbereitet.<sup>696</sup> Kritisch bewerten es die Befragten dagegen, wenn sie den Eindruck haben, die vorsitzende Person ist nicht gut vorbereitet und lässt die Verhandlung auf sich zukommen,<sup>697</sup> oder wenn Erfahrungen aus der eigenen privaten Welt unreflektiert in das Schiedsverfahren eingebracht werden:

*"Naja, aber meine Putzfrau', Originalton, 'kriegt 11 Euro.' Und das sind dann, wo ich sage, das passt nicht. Solche Dinge kann man nicht bringen und man muss da seine persönliche, private Welt auch abkoppeln und sich auch sagen wir mal mit dieser Professionalität auch auseinandersetzen."<sup>698</sup>*

### cc) Verhandlungsführung und -strukturierung

Eine weitere Fachkompetenz, die genannt wurde, ist die Fähigkeit zu Verhandlungsführung und -strukturierung. Darunter fällt, die Verhandlung formal strukturieren zu können, also die Feststellung von Formalien wie die Beschlussfähigkeit, die rechtzeitige Verteilung von Tischvorlagen, Einhaltung von Fristen etc.<sup>699</sup> Dazu gehört auch, dass erkannt wird, wann der Zeitpunkt erreicht ist, das Verfahren mit einem Schiedsspruch zu beenden.<sup>700</sup> Darunter fällt ebenso, dass das Verfahren stringent geführt wird und die Verhandlungsführung z.B. gegenüber Parteienvertretern oder Mitgliedern der Bänke nicht aus der Hand gegeben wird.<sup>701</sup> Diese Fähigkeit, mündliche Verhandlungen zu führen und zu strukturieren wird vor allem aktiven oder ehemaligen Richter:innen zugesprochen.<sup>702</sup>

Unter Verhandlungsführung und -strukturierung können ebenfalls Erwartungen an die inhaltliche Strukturierung des Schiedsverfahrens gefasst werden. Die vorsitzende Person soll in der Lage sein, wesentliche und unwesentliche Punkte zu trennen und zu priorisieren,<sup>703</sup> sich Unterlagen zu-

---

695 Interview 18 LTP, Pos. 27; Interview 16 LEP, Pos. 67.

696 Interview 24 LTP, Pos. 46.

697 Interview 9 LEP, Pos. 28.

698 Interview 21 LEP, Pos. 24.

699 Interview 9 LEP, Pos. 28.

700 Interview 8 LTE, Pos. 31; Interview 21 LEP, Pos. 24.

701 Interview 13 LTE, Pos. 56.

702 Interview 9 LEP, Pos. 26; Interview 18 LTP, Pos. 20.

703 Interview 1 LEP, Pos. 57.

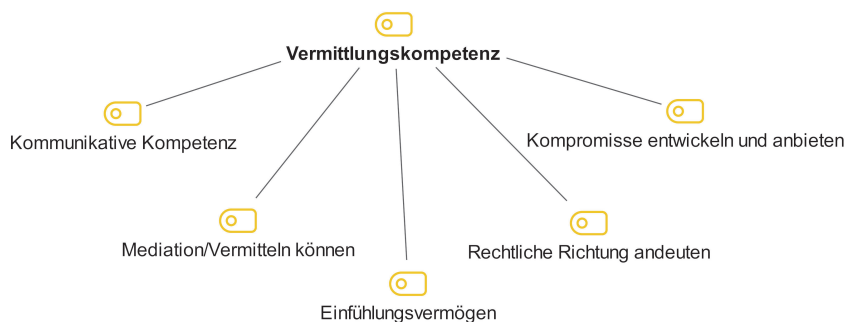
kommen lassen oder ggf. selbst Ermittlungen anstellen,<sup>704</sup> den Verfahrensstand zusammenfassen und streitige von unstreitigen Sachen trennen,<sup>705</sup> Rückfragen stellen,<sup>706</sup> aber auch die Mitwirkung der Konfliktparteien einfordern.<sup>707</sup>

Weitere Kompetenzen, die von den Expert:innen als wünschenswert eingestuft wurden, sind die Einhaltung von Verfahrensgrundsätzen im Verfahren und hier insbesondere, den Konfliktparteien rechtliches Gehör zu ermöglichen,<sup>708</sup> sowie allgemein auf ein faires Verfahren hinzuwirken.<sup>709</sup>

## b) Vermittlungskompetenz

Wichtig war den Befragten auch, dass die vorsitzende Person in der Lage ist, zwischen den streitenden Parteien zu vermitteln.

Abbildung 13: Erwartungen der Befragten an die Vermittlungskompetenz der vorsitzenden Person



Wie Abbildung 13 zeigt, wurde dabei u.a. genannt, dass die vorsitzende Person mediatorische Fähigkeiten haben sollte. Sie dürfe es sich dabei nicht zu leicht machen und beispielsweise bei finanziellen Forderungen genau den Mittelwert als Kompromiss vorschlagen.<sup>710</sup> Die Mediation habe es zum

704 Interview 2 LEE, Pos. 105.

705 Interview 10 LEE, Pos. 66; Interview 18 LTP, Pos. 20.

706 Interview 18 LTP, Pos. 20.

707 Interview 10 LEE, Pos. 85.

708 Interview 2 LEE, Pos. 155; Interview 16 LEP, Pos. 67; Interview 22 LEP, Pos. 45.

709 Interview 1 LEP, Pos. 57.

710 Interview 17 LTP, Pos. 46.

Ziel, dass sich die Parteien einigen.<sup>711</sup> Das werde beispielsweise erreicht, indem der Konflikt versachlicht wird.<sup>712</sup>

Dabei war den Befragten auch kommunikative Kompetenz wichtig, also die Fähigkeit, auf Personen einzugehen,<sup>713</sup> die Parteien an Sinn und Zweck des Schiedsverfahrens und ihre gemeinsame Verantwortung zu erinnern,<sup>714</sup> durch Kommunikation verhärtete Fronten aufzuweichen<sup>715</sup> und durch Nachfragen eine persönliche Ebene zwischen den streitenden Parteien herzustellen und das Verfahren weg von einer abstrakten Ebene zu führen.<sup>716</sup> Dabei sollte die vorsitzende Person auch ein Gespür für die "emotionale Situation" in der Verhandlung haben.<sup>717</sup> Gute Gesprächsführung ist aber auch nicht nur zwischen den streitenden Parteien, sondern auch innerhalb der Schiedsstelle zwischen den Bänken von Bedeutung.<sup>718</sup>

Die vorsitzende Person soll auch in der Lage sein, Kompromisse zu entwickeln und anzubieten. Die Erwartung ist z.B., dass sie durch die Auseinandersetzung mit dem Material in der Lage ist zu erkennen, wo ein Kompromiss vorgeschlagen werden kann und auch eine Strategie hat, mit einem Kompromissvorschlag an die Parteien heranzutreten:

*"Der Vorsitzende muss wirklich die Bereitschaft haben, sich in die Zahlenwerte einzuarbeiten. (..) Und, weil nur so kann er irgendwann merken ‚Mensch, da könnte ein Punkt sein für ein Kompromiss.‘ Also, der Vorsitzende ist ja auch derjenige, der dann irgendwann sagt ‚Ja, da könnten wir doch auch ein Kompromiss machen an der Stelle.‘ Und da muss er irgendwo eine Strategie zu finden.“<sup>719</sup>*

Ein Kompromiss soll beinhalten, dass beide Seiten aufeinander zugehen,<sup>720</sup> sich aber auch nicht damit begnügen, einfach nur den Mittelwert zwischen den Forderungen der beiden Seiten zu bilden.<sup>721</sup> Wichtig ist es den Expert:innen auch, dass die vorsitzende Person während der Sitzung eine Einschätzung gibt, wie sie die Rechtslage beurteilt und ggf. entscheiden würde.

---

711 Interview 12 LTE, Pos. 26

712 Interview 10 LEE, Pos. 31.

713 Interview 6 LTE, Pos. 29.

714 Interview 10 LEE, Pos. 85.

715 Interview 14 LTE, Pos. 38.

716 Interview 20 LEP, Pos. 26.

717 Interview 24 LTP, Pos. 48.

718 Interview 18 LTP, Pos. 18.

719 Interview 16 LEP, Pos. 65. Siehe auch Interview 24 LTP, Pos. 46.

720 Interview 13 LTE, Pos. 31.

721 Interview 17 LTP, Pos. 46.

Das hilft den Konfliktparteien, sich zu orientieren und eröffnet nochmal Räume für eigene Kompromisse.<sup>722</sup> Auch genannt wurde die Fähigkeit, Einfühlungsvermögen zu zeigen. Das äußert sich darin, Verständnis für die Situation und Sachzwänge beider Seiten zu haben<sup>723</sup> oder auch die Stimmung in der Verhandlung richtig deuten und notfalls gegensteuern zu können.<sup>724</sup>

### c) Neutralität

Wichtig war den Befragten auch die Neutralität der vorsitzenden Person.<sup>725</sup> Darunter verstehen sie, dass die vorsitzende Person mit keiner Seite besonders verbunden ist bzw. beiden Seiten gegenüber gleichermaßen loyal handelt, wie es einer der Befragten ausdrückt:

*„Also, meines Erachtens ist das Allerwichtigste tatsächlich loyal zu sein für beide Seiten. Und nicht in die Interessenvertretung einer Partei zu rutschen. Das ist nicht einfach. Das weiß ich.“<sup>726</sup>*

Problematisch wird es immer dann, wenn eine Partei den Eindruck hat, die vorsitzende Person würde in der Regel die andere Seite bevorzugen. Das ruft zunächst Misstrauen der Parteien hervor<sup>727</sup> und produziert auch Unzufriedenheit mit dem Schiedsspruch.<sup>728</sup> Auch das kann als Grund angenommen werden, warum die Wahl für den Vorsitz oft auf ehemalige Richter:innen fällt. Das bietet den Parteien wenig Grund, die Neutralität anzuzweifeln,<sup>729</sup> wie auch folgendes Zitat illustriert:

*„Also, und sie sollte natürlich, aus unserer Sicht, nicht entweder aus der GKV oder von den Leistungserbringern stammen. Und dann wird die Auswahl schon schwierig. In unserem Fall war es ja ein ehemaliger Richter vom Sozialgericht. Das finden wir als neutrale Person schon gut.“<sup>730</sup>*

---

722 Interview 24 LTP, Pos. 46; Interview 21 LEP, Pos. 24; Interview 23 LTP, Pos. 45.

723 Interview 11 LEE, Pos. 41.

724 Interview 24 LTP, Pos. 48.

725 Interview 1 LEP, Pos. 57; Interview 2 LEE, Pos. 27 und 49; Interview 3 LEP, Pos. 42; Interview 5 LEE, Pos. 46; Interview 9 LEP, Pos. 26; Interview 17 LTP, Pos. 58; Interview 20 LEP, Pos. 26; Interview 21 LEP, Pos. 26; Interview 22 LEP, Pos. 33.

726 Interview 13 LTE, Pos. 47.

727 Interview 19 LEP, Pos. 24.

728 Interview 13 LTE, Pos. 47.

729 Interview 3 LEP, Pos. 42; Interview 17 LTP, Pos. 56; Interview 19 LEP, Pos. 24.

730 Interview 22 LEP, Pos. 31.

Bedenken werden auch hervorgerufen, wenn der Eindruck entsteht, die Schiedsstelle ist organisatorisch einer Behörde zugeordnet, die einem Leistungsträger zu nahe steht.<sup>731</sup> Ein Leistungsträger aus der Pflege, wo die vorsitzende Person von zwei weiteren Unabhängigen ergänzt wird, berichtet, dass sich der Besetzungsmodus der Bänke hier lediglich verlängert und Personen gewählt werden, die in verantwortlicher Person entweder bei einem Leistungsträger oder einem Leistungserbringer beschäftigt waren:

*„Die beiden Neutralen, auch da gibt es keine, ich meine überhaupt gar keine Qualifikation, sondern die werden vorgeschlagen. Im Prinzip sollten sie ja ganz neutral sein, entspricht auch nicht so ganz der Wirklichkeit. Einen schlagen im Prinzip immer die Kostenträger vor und die anderen stimmen zu und einen bestimmen die Leistungserbringer und die Kostenträger stimmen immer mit zu. Und so hat da eigentlich jeder seine Bank.“<sup>732</sup>*

Neutralität bedeutet für die Befragten auch eine gewisse Unvoreingenommenheit. Das bedeutet zum einen keine Vorurteile z.B. gegenüber privaten Trägern zu haben<sup>733</sup> oder mit Vorurteilen anderer Art belastet zu sein<sup>734</sup> und offen für Argumente zu sein.<sup>735</sup>

#### d) Gemeinsame Bestimmung der vorsitzenden Person

Die Expert:innen wurden auch befragt, wie wichtig ist es ihnen ist, dass die vorsitzende Person gemeinsam von den Vertragsparteien bestimmt wird. Anschließend wurden sie gebeten sich vorzustellen, die vorsitzende Person würde vom zuständigen Ministerium bestimmt oder von einem Gericht

---

731 Interview 2 LEE, Pos. 43.

732 Interview 23 LTP, Pos. 41

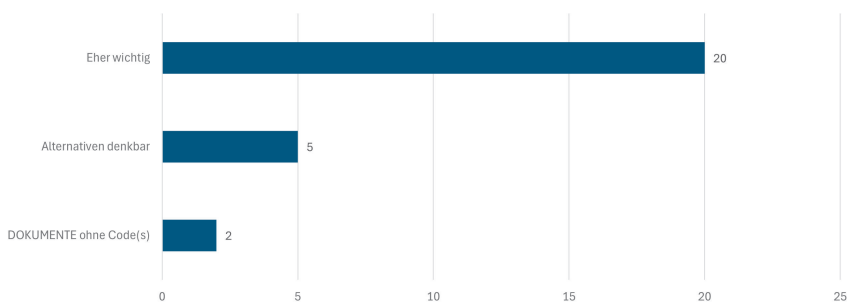
733 Interview 9 LEP, Pos. 26.

734 Interview 15 LEP, Pos. 38.

735 Interview 7 LEP, Pos. 33.

entsendet, ohne die Vertragsparteien zu fragen und gefragt, ob das die Sicht der Expert:innen auf die Schiedsstelle ändern würde.

Abbildung 14: Sicht der Befragten auf die gemeinsame Bestimmung der vorsitzenden Person



Dabei zeigte sich, wie Abbildung 14 illustriert, dass es der weit überwiegenden Mehrheit der Befragten wichtig ist, dass die vorsitzende Person gemeinsam von den Vertragsparteien bestimmt wird. In 20 der Interviews finden sich Aussagen, die das unterstreichen. In fünf Interviews gaben die Expert:innen an, dass sie sich trotz der zuvor zum Ausdruck gebrachten großen Bedeutung der gemeinsamen, konsensualen Bestimmung auch andere Verfahren vorstellen können. Den Befragten war es also einerseits wichtig, dass die vorsitzende Person gemeinsam bestimmt wird, sie können sich aber unter gewissen Umständen auch Alternativen vorstellen, wie man anhand des folgenden Zitats sieht:

*„Ja, naja, das ist schon finde ich ein wichtiges Prinzip. Dass da jemand also sozusagen Akzeptanz hat und von beiden Seiten auch akzeptiert wird, doch, finde ich das richtige Prinzip (...) Schon wichtig, ja.“<sup>736</sup>*

*„Also ehrlich gesagt, würde ich das abhängig machen, wie es wirklich läuft, beziehungsweise was die Person dann auch für einen Auftrag hat oder wie der Auftrag interpretiert wird. Aber wenn der Rahmen passen würde, wenn dann sozusagen Neutralität gewahrt wäre und da nicht sozusagen, sagen wir mal von Seiten der Politik auf der Ebene, sagen wir mal Kostendruck durchdekliniert wird und dann aus unserer Sicht dann so eine Befangenheit entstehen könnte. Also die Gefahr sehe ich potenziell. So. Aber man könnte das sicherlich auch durch Auftrag und Rahmenbedingungen*

736 Interview 20 LEP, Pos. 29-30.

auch klären. Dann wär es auch vorstellbar. Wenn das eine integre Person ist, die dann den Auftrag auch hält und im Rahmen bleibt, könnte ich mir das auch vorstellen.<sup>737</sup>

aa) Gemeinsame Bestimmung des Vorsitzenden ist wichtig

Abbildung 15: Genannte Argumente für die gemeinsame Bestimmung der vorsitzenden Person

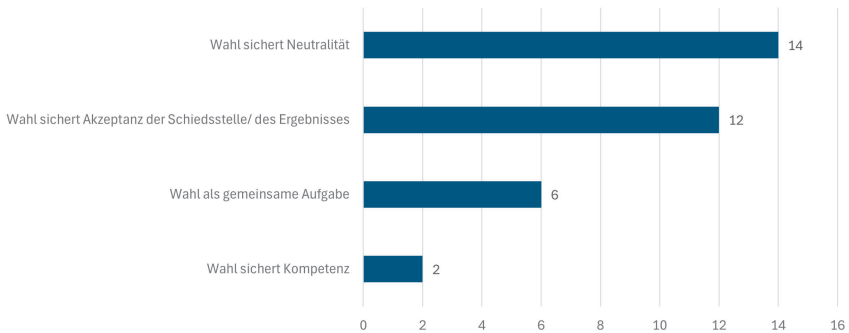


Abbildung 15 zeigt, dass von den Befragten, die die gemeinsame Wahl des Vorsitzenden als wichtig einstufen, 14 damit argumentieren, dass das Verfahren deren Neutralität sicherstelle. Von einer nicht gemeinsam bestimmten vorsitzenden Person erwarten sie ein eher einseitiges Entscheidungsverhalten. Durch die gemeinsame Suche und Bestimmung könne sichergestellt werden, dass im Verfahren und bei der Entscheidung keine Partei übermäßig bevorzugt werde.<sup>738</sup> Insbesondere Leistungserbringer befürchten dann beispielsweise ein eher fiskalisch motiviertes Entscheidungsverhalten:

*" Würde das Vertrauen in Frage stellen, (..) ne? Wenn ich sage, Ministerium ist ja sehr Land, ist Kommunen, sind die Steuergelder, an die wir ja im Grunde genommen ranwollen, wenn ich das jetzt mal einfach und salopp formuliere, ne? Sage ,Wir brauchen, um zu existieren an der und der Stelle die und die Ressourcen' und ich sag mal, wenn die von der Gegenseite spricht, dann sagt die natürlich ,Unser Kämmerer hat gesagt, das reicht ja*

737 Interview 20 LEP, Pos. 32.

738 Interview 19 LEP, Pos. 28.

*jetzt schon hinten und vorne auch bei uns nicht und wir müssen haushalten... und so.*<sup>739</sup>

*"weil ähm auch dort wieder im Ministerium es immer auf die Person ankommt, die letztlich die Entscheidung trifft, ob sie halt sag ich mal eine sozialpolitische Verantwortung spürt, oder ob sie rein fiskal denkt."*<sup>740</sup>

Eine Bestellung über die Köpfe der Parteien könnte dann unter Umständen dazu führen, dass die vorsitzende Person Angriffen der sich unterlegen fühlenden Seite ausgesetzt ist<sup>741</sup> oder dass Schiedssprüche einer nur einseitig akzeptierten Person tendenziell eher gerichtlich angegriffen werden.<sup>742</sup> Auch wird berichtet, dass sich die Sicht auf die Schiedsstelle so verändern würde:

*„Da gibt es einfach dann schon von vornherein so einen Widerstand. Also, ich würde da auch ganz, [...], würde ich da auch ganz anders rangehen, muss ich ganz ehrlich sagen.“*<sup>743</sup>

Wenn dagegen Einigkeit über die vorsitzende Person herrscht, wird beschrieben, dass die Bereitschaft höher ist, den noch unbestimmten Spruch der Schiedsstelle oder den Vermittlungsvorschlag anzunehmen. Andernfalls sei eher zu befürchten, dass der Konflikt gerichtlich geklärt werden muss:

*„Ich wäre, glaube ich, von vornherein etwas misstrauischer und würde so im Hinterkopf den Gedanken haben gut, wenn das jetzt heute hier nicht klappt, dann bleibt ja notfalls der Weg zum Gericht. Was ich bisher noch nie hatte. Also da war für mich, aber ich hatte auch den Eindruck für die anderen Beteiligten klar, die Lösung, die wir hier heute finden und schlimmstenfalls eben, dass der Antrag abgelehnt wird, oder aus Kostenträger Sicht dass dem Antrag stattgegeben wird. Die wird dann eben akzeptiert.“*<sup>744</sup>

Einem von beiden Seiten akzeptierten Vorsitzenden wird eine gewisse "friedensstiftende Kraft"<sup>745</sup> zugesprochen, die auch dazu führen könne, dass Entscheidungen nicht regelhaft gerichtlich überprüft werden:

---

739 Interview 11 LEE, Pos. 45.

740 Interview 3 LEP, Pos. 46.

741 Interview 10 LEE, Pos. 41.

742 Interview 4 LTE, Pos. 36.

743 Interview 21 LEP, Pos. 32.

744 Interview 4 LTE, Pos. 38.

745 Interview 5 LEE, Pos. 54.

*"Also, wenn beide Parteien sagen 'Ja, wir könnten uns diesen Menschen als Vorsitzender./ Ist ja schon eine Grundakzeptanz dann da. Und das hilft eben auch, diesen besagten Moment 'Heute ist das Verfahren. Heute wird eine Entscheidung getroffen, auch tatsächlich zu akzeptieren' Man fährt schon mit dieser Einstellung hin. Man hat sich vorher auf ihn geeinigt, und was er heute dann als Entscheidung verkündet, als Spruch, wird mitgenommen, ja?"<sup>746</sup>*

Es zeigt sich also, dass die gemeinsame, konsensuale Bestimmung der vorsitzenden Person dazu beiträgt, eine "Grundakzeptanz"<sup>747</sup> der Schiedsstelle zu schaffen, die dann auch dazu führt, dass das Ergebnis des Verfahrens eher akzeptiert wird. So wird ein Raum geschaffen, der es erlaubt, dass noch unbestimmte Entscheidungen auf einer gewissen Bandbreite hingenommen werden.<sup>748</sup> Diese Bandbreite verkleinert sich, wenn die vorsitzende Person mit Skepsis betrachtet wird und ihr beispielsweise unterstellt wird, eine Seite zu bevorzugen.

Betont wird auch, dass die Suche nach einem neutralen Vorsitzenden in der gemeinsamen Verantwortung der Parteien liegt und einen Akt der Selbstbestimmung darstellt, was auch wieder hilft, im Vorfeld Akzeptanz für einen noch unbestimmten Schiedsspruch zu schaffen.<sup>749</sup> Der kooperative Grundcharakter des Leistungssystems kommt also auch hier zum Ausdruck und hilft, das Netzwerk zu stabilisieren. Die Vertragsparteien sind dabei sehr bemüht, jemanden zu finden, der von beiden Seiten gleichermaßen akzeptiert wird:

*„Und auch dieses Verfahren, dass man eventuell dann per Los bestimmt, führt ja dazu, äh dass die Vertragsparteien dieses Los erstmal scheuen und versuchen, doch noch jemanden zu finden, der eigentlich äh dann für beide Seiten geeignet ist.“<sup>750</sup>*

Ein Aspekt, der ebenfalls genannt wurde ist, dass durch die gemeinsame Bestimmung des Vorsitzenden auch dessen Kompetenz sichergestellt werden könne. Würde nicht die Möglichkeit bestehen, den Vorsitzenden abzuwählen, müsste man für unbestimmte Zeit mit einem als nicht hinreichend

---

746 Interview 19 LEP, Pos. 28.

747 Interview 19 LEP, Pos. 28.

748 Vgl. dazu die Legitimitätsdefinition von Luhmann. *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 28.

749 Interview 24 LTP, Pos. 50.

750 Interview 3 LEP, Pos. 44.

kompetent wahrgenommenen Vorsitzenden auskommen.<sup>751</sup> Wenn dagegen Mitspracherecht besteht, kann auch gezielt eine Person ausgewählt werden, die zuvor Berührungspunkte mit dem entsprechenden Leistungsbereich hatte, wovon auch eine gewisse Akzeptanz des Ergebnisses erwartet wird.<sup>752</sup>

#### bb) Alternativen zur gemeinsamen Bestimmung sind denkbar

Einer Minderheit der Befragten kann sich unter gewissen Voraussetzungen Alternativen zu dem gesetzlich präferierten Verfahren vorstellen, wobei alle auch die Wichtigkeit der gemeinsamen Bestimmung betonen. Dabei sind die Motive unterschiedlich. Ein Leistungsträger geht davon aus, dass bei einer Bestellung des Vorsitzenden durch das zuständige Ministerium seine Interessen gewahrt würden, weswegen er damit keine Probleme hätte. Gleichzeitig sieht er, dass diese Person bei der anderen wohl nicht auf Akzeptanz stoßen würde.<sup>753</sup> In anderen Interviews wurde hypothetisch gefragt, wie es wäre, wenn z.B. eine Richterin vom Landessozialgericht zur Vorsitzenden bestellt würde. Ein Interviewpartner zeigte sich dem gegenüber offen. Das hätte den Vorteil, dass diese Person ggf. über aktuelleres und vielleicht auch passenderes Wissen verfügt.<sup>754</sup> Bei einem alternativen Verfahren müsste die bestimmte Person jedoch erst noch ihre Neutralität unter Beweis stellen.<sup>755</sup> Betont wird auch, dass eine wichtige Legitimation des Verfahrens durch den Outcome erfolgt:

*"Also es ist egal, woher die Leute kommen, aber die Entscheidungen, die müssen letztlich so sein, dass sie für beide Seiten nachvollziehbar sind und sozusagen nachvollziehbar und auch tragbar letztlich sind."*<sup>756</sup>

#### cc) Probleme der gemeinsamen Bestimmung

Beschrieben werden auch verschiedene Probleme, die mit der gemeinsamen Bestellung der vorsitzenden Person einhergehen. Einige Befragte berichten, dass es schwierig sei, Personen mit der entsprechenden Kompetenz

---

751 Interview 23 LTP, Pos. 53.

752 Interview 24 LTP, Pos. 52.

753 Interview 6 LTE, Pos. 43.

754 Interview 15 LEP, Pos. 48.

755 Interview 20 LEP, Pos. 32.

756 Interview 1 LEP, Pos. 55.

zu finden, die bereit sind, das Ehrenamt zu übernehmen.<sup>757</sup> Die Aufgabe ist mit einer sehr großen Verantwortung verbunden. Bei kollektiven Verfahren könne der Verfahrenswert schnell in dreistellige Millionenhöhe ansteigen,<sup>758</sup> aber auch bei regulären Verfahren sei zu beobachten, dass sie teilweise das Maß des ehrenamtlich schaffbaren übersteigen.<sup>759</sup> Auch thematisiert wird die Tatsache, dass die ehrenamtliche Tätigkeit mehrheitlich Personen im Ruhestand ausführen. Diese könnten altersbedingt auch an gewisse Grenzen kommen und vielleicht Schwierigkeiten haben, mit aktuellen Entwicklungen Schritt zu halten.<sup>760</sup> Entsprechend werden auch Forderungen nach einer Professionalisierung des Schiedsverfahrens geäußert.<sup>761</sup>

#### e) Ausstrahlung

Ebenfalls genannt wurden wünschenswerte Eigenschaften der vorsitzenden Person, die sich in der Kategorie "Ausstrahlung" zusammenfassen lassen. Darunter fällt, dass die vorsitzende Person als "Respektsperson" wahrgenommen wird. Beschrieben wird, dass man sich als Partei besonders gut auf eine Sitzung vorbereitet, wenn man gegenüber der vorsitzenden Person großen Respekt empfindet:

*"Aber ich hatte auch sehr viel Respekt vor dem, also ich wusste schon, wenn der Vorsitzende ist und ich komme dahin und bin nicht gut vorbereitet, das wäre mir einfach peinlich gewesen."*<sup>762</sup>

Das trägt auch dazu bei, dass die Verhandlung ordnungsgemäß ablaufen kann:

*"Ja, ich hatte das Gefühl, dass die Gegenparteien, also die Geschäftsführer etc., so ein bisschen auch, weil es ja sehr angelehnt ist an ein Gerichtsver-*

---

757 Interview 8 LTE, Pos. 41, Interview 23 LTP, Pos. 49.

758 Interview 16 LEP, Pos. 72-73.

759 Interview 12 LTE, Pos. 34.

760 Interview 10 LEE, Pos. 41; Interview 19 LEP, Pos. 12.

761 Interview 19 LEP, Pos. 28. Die Forderung wird mittlerweile auch im politischen Raum propagiert. Siehe *Der Paritätische Gesamtverband*, Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen stärken und ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe realisieren – Positionierung für eine Umsetzung und Weiterentwicklung des Bundesteilhabegesetzes, S. 8; siehe dazu auch die Reformüberlegungen von *Eicher*, SRa 2024, S. 67.

762 Interview 4 LTE, Pos. 32.

*fahren, doch durchaus Respekt hatten vor der Schiedsstelle als Institution und auch vor dem Vorsitzenden. Also, wenn der dann mal gesagt hat ‚So und so geht’s aber nicht‘, dass dann da durchaus auch sehr großer Respekt herrschte.“<sup>763</sup>*

Insbesondere ehemaligen Richter:innen wird zugetraut, als Respektperson auftreten zu können:

*“Hängt vielleicht aber auch mit jeweils ja natürlich dem Schiedsstellenvorsitzenden zusammen, auch, wie gut oder schlecht er das machen kann. Wir haben jetzt in beiden Schiedskammern auch ehemalige Richter, die natürlich auch die entsprechende Aura mitbringen und das entsprechende Auftreten. Ich könnte mir vorstellen, wenn man da jemand anders sitzen hat, kann das auch durchaus anders sein.“<sup>764</sup>*

### 3. Zusammenfassung

Die Interviewdaten, Literatur und Rechtsgrundlagen zeigen, dass dem vorsitzenden Mitglied der Schiedsstelle im Verfahren eine zentrale Rolle zukommt. Es legt den Rahmen der Sitzungen fest, prüft Anträge, führt Erörterungstermine durch, bereitet die Sitzung vor und ist für die Nachbereitung in Gestalt von Niederschrift und schriftlicher Entscheidung verantwortlich. Es ist wesentlich dafür verantwortlich, dass sich die Parteien auch ohne Schiedsspruch einigen und vertritt die Schiedsstelle der Pflege zudem gerichtlich. Seine Stimme gibt darüber hinaus den Ausschlag bei Pattsituationen in der Entscheidungsfindung. Es werden in den Schiedsverordnungen darum hohe Anforderungen an seine Fachkompetenz und Neutralität gestellt. Häufig ist die Qualifikation zum Richteramt vorgeschrieben und es darf keine Abhängigkeitsbeziehung zu einer der beiden Seiten bestehen.

Der Steuerungsmodus der Vereinbarung wird konsequent fortgesetzt, indem der Gesetzgeber den beteiligten Organisationen aufgibt, die für das Verfahren zentrale, vorsitzende Person gemeinsam zu bestimmen. Die Interviewdaten zeigen, dass diese gemeinsame Bestimmung für die Parteien sehr wichtig ist und sie sich davon die Sicherung der Neutralität, aber auch der Kompetenz der vorsitzenden Person versprechen.

Dabei wurde am häufigsten die juristische Fachkompetenz genannt, darauf folgten leistungsspezifische Kenntnisse und Kompetenzen in Ver-

---

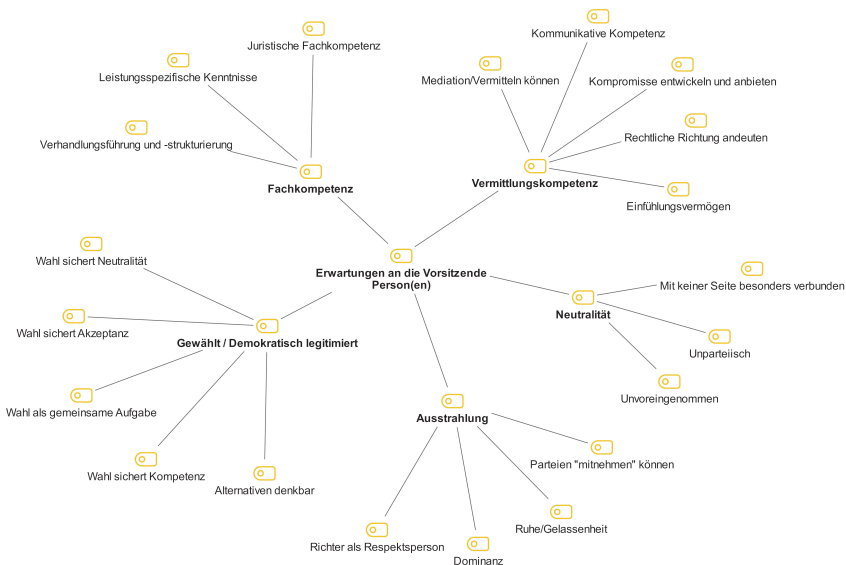
763 Interview 12 LTE, Pos. 22.

764 Interview 12 LTE, Pos. 22.

handlungsführung und -strukturierung. Wichtig war den Befragten auch Vermittlungskompetenz. Dafür sollte sie mediatorische Fähigkeiten, kommunikative Kompetenzen und Einfühlungsvermögen mitbringen, in der Lage sein, Kompromisse zu entwickeln und anhand ihrer Einschätzung der Rechtslage eine Richtung für eine mögliche Lösung andeuten. Auch die Ausstrahlung der vorsitzenden Person als Respektsperson wird als wichtige Eigenschaft genannt.

Die Unparteilichkeit bzw. Neutralität der vorsitzenden Person ist bundesrechtlich vorgeschrieben (§ 133 Abs. 2 SGB IX, § 76 Abs. 2 S. 1 SGB XI) und wird in den Schiedsstellenverordnungen konkretisiert, indem Personen ausgeschlossen sind, die weder haupt- noch nebenberuflich bei einer der beteiligten Organisationen tätig sind oder waren. Auch in den Interviews zeigte sich, dass die Neutralität der vorsitzenden Person für die überwiegende Mehrheit der Befragten wichtig ist. Erwartet wird neben Neutralität und Unparteilichkeit Unvoreingenommenheit und wie in den Schiedsverordnungen verankert, keine Abhängigkeitsbeziehung zur einen oder anderen Seite. Die Erwartungen an die vorsitzende Person sind in Abbildung 16 nochmals zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 16: Zusammenfassung der Erwartungen der Befragten an die vorsitzende Person



### III. Entscheidungsfindung nach Mehrheitsprinzip

#### 1. Literatur und Rechtsprechung

Die Entscheidungen von Schiedsstellen werden mit der Mehrheit ihrer Mitglieder getroffen. Dabei hat jedes Mitglied eine Stimme (§ 76 Abs. 3 S. 3-4 SGB XI; § 133 Abs. 4 S. 3-4 SGB IX). Mit dem Mehrheitsprinzip greift der Gesetzgeber auf eines der „fundamentalen Prinzipien der Demokratie“<sup>765</sup> zurück, in dem vor allem ihr egalitärer Charakter zum Ausdruck kommt.<sup>766</sup> Das bedeutet, es ist im Verfassungsrecht eng mit dem Prinzip der Gleichheit verbunden, das unter anderem verlangt, dass jede Stimme gleich gewichtet ist.<sup>767</sup> Allen soll so ein gleicher Anteil am Prozess der politischen Willensbildung zugestanden werden.<sup>768</sup>

Als ein Grundprinzip demokratischer Ordnung bezieht sich das Mehrheitsprinzip in erster Linie auf Wahlen und parlamentarische Abstimmungen. Seine Anwendung in Schiedsstellen lässt darauf schließen, dass es – wie auch die paritätische Besetzung – die Gleichberechtigung der Vertragsparteien und ihrer Verbände zur jeweiligen Gegenseite zum Ausdruck bringen soll.

Das Mehrheitsprinzip wirkt aber auch nach außen gerichtet und es produziert insbesondere dann akzeptierte Entscheidungen, wenn die Entscheidungsunterworfenen davon ausgehen können, dass der Mehrheitsentscheidung eine Debatte vorausgegangen ist. Man spricht hier auch von Deliberation.<sup>769</sup> Mehrheitsentscheidungen werden insbesondere dann notwendig, wenn es für die zu entscheidende Frage kein objektiv wahres Richtigkeitskriterium gibt.<sup>770</sup> Gerade das ist für Schiedsverfahren konstitutiv. Das Bundessozialgericht hat mehrfach betont, dass Schiedsstellenentscheidungen häufig eine Entscheidung zwischen mehreren sachlich vertretbaren Alternativen erfordern und dementsprechend Kompromisscharakter auf-

---

765 BVerfG, Beschluss v. 06.10.1970 – 2 BvR 225/70, Rn. 33.

766 *Badura* in: *Isensee/Badura/Achterberg u. a.* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Rn. 31.

767 *Böckenförde* in: *Isensee/Badura/Achterberg u. a.* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Rn. 52.

768 *Badura* in: *Isensee/Badura/Achterberg u. a.* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Rn. 31.

769 Vgl. dazu die Ausführung in Kapitel E.IV.2.

770 *Offe*, *Liberale Demokratie und soziale Macht* 2019, S. 196–197.

weisen.<sup>771</sup> Das Mehrheitsprinzip wirkt dann nach außen als demokratisches Grundprinzip besonders legitimierend, wenn die Entscheidungsbetroffenen davon ausgehen können, dass Entscheidungen in einem deliberativen Weg getroffen wurde. Das entspricht dem prozeduralistischen Rechtsverständnis von Jürgen Habermas, wonach ausschließlich der demokratische Prozess die so entstandene Rechtsordnung legitimiert.<sup>772</sup>

Die Gleichheit und somit die Legitimationsabsicht beschränkt sich hier jedoch nur auf die Vertragsparteien und nicht alle vom Schiedsspruch betroffenen, was aus deren Sicht ein Legitimationsproblem darstellen kann.<sup>773</sup>

## 2. Empirische Erkenntnisse zu Erwartungen an die Entscheidungsfindung der Schiedsstelle

In den Interviews wurde gefragt, welche Erwartung an die Entscheidungsfindung der Schiedsstelle hinter geschlossenen Türen besteht und welche Annahmen bestehen, was dort tatsächlich passiert. Abbildung 17 gibt einen Überblick über die Antworten. Die am häufigsten genannten Antworten sind mit dicken Linien gekennzeichnet.

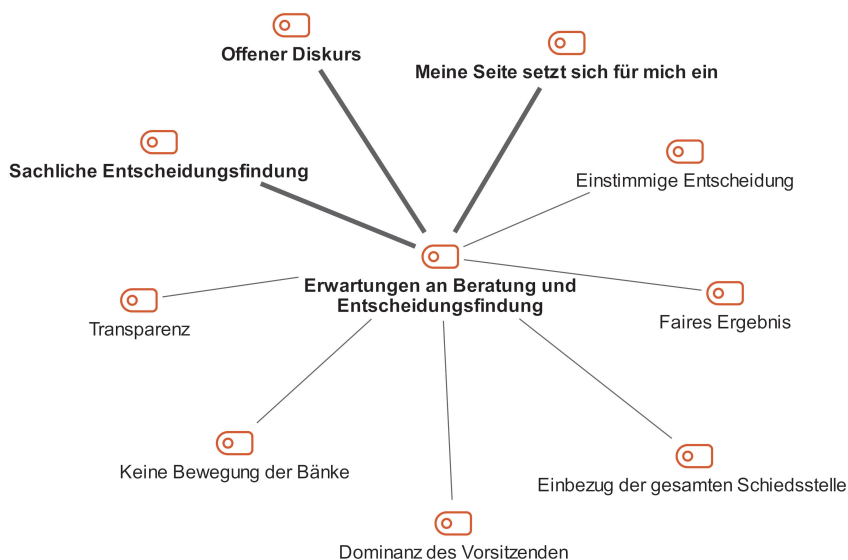
---

771 BSG, Urt. v. 14.12.2000 – B 3 P 19/00 R, Rn. 22; BSG, Urt. v. 17.12.2009 – B 3 P 3/08 R, Rn. 68; BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 29.

772 Habermas, Faktizität und Geltung, 5. Aufl. 1997, S. 664.

773 Kilimann/Köller/Savran in: Baldschun/Dillbäher/Sternjakob u. a. (Hrsg.), Sozialgerichtsbarkeit im Blick, S. 34. Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel I.

Abbildung 17: Erwartungen der Befragten an die Beratung und Entscheidungsfindung in der Schiedsstelle



Wie Abbildung 17 zeigt, äußerten die meisten Befragten die Erwartung, dass die Entscheidungsfindung sachlich erfolgen sollte. Es solle ein konstruktiver,<sup>774</sup> fachlich qualifizierter Diskurs<sup>775</sup> geführt werden, der sich an Sachfragen orientiert,<sup>776</sup> in dem die vorgetragene Argumente und Gegenargumente möglichst objektiv erörtert werden<sup>777</sup> und politische Argumente weniger stark einfließen.<sup>778</sup> Die Erwartungshaltung illustriert dieses Zitat eines Leistungserbringers:

*„Ja, das sollte sachlich sein. (...) Und, wie beraten wird... Wie man halt so Entscheidungsfindungen macht. Sachlich, vernünftig und das eben auch die Punkte ja auch alle irgendwie durchdekliniert werden, ne? Also auch die Interessen jeder Seite auch gehört werden, weil sie ja auch eine Berechtigung sicherlich haben; aus der jeweiligen Perspektive.“<sup>779</sup>*

774 Interview 2 LEE, Pos. 107.

775 Interview 16 LEP, Pos. 9.

776 Interview 22 LEP, Pos. 67.

777 Interview 1 LEP, Pos. 67.

778 Interview 3 LEP, Pos. 73.

779 Interview 11 LEE, Pos. 63.

Ein Leistungsträger stellt auch eine Verbindung zwischen der Art der Entscheidungsfindung und der Akzeptanz der Entscheidung her:

*„Aber da erwarte ich schon, dass ne Ausgewogenheit stattfindet, zwischen fachlicher, leistungsseitiger, wirtschaftlicher und auch rechtlicher Ebene, ja. In dem Kontext würde ich sehen, dass die Entscheidungen getroffen werden. Und das damit auch dadurch ne hohe Akzeptanz herholt, dass man sich der Schiedsstellenurteile auch unterordnet und nicht weiter gegen angeht.“<sup>780</sup>*

Ähnliche Erwartungen bestehen an einen offenen Diskurs. In diesem sollten die bestehenden Argumente abgewogen und auch die der Gegenseite beachtet werden<sup>781</sup> und ein gegenseitiges Verständnis für die jeweils andere Situation bzw. die Interessenlagen der Parteien<sup>782</sup> hergestellt werden, das einen Kompromiss ermöglicht.<sup>783</sup> Dabei besteht auch die Erwartung, dass die vorsitzende Person die Situation vor der Beratung zunächst rechtlich einordnet und dann für eine sachliche Diskussion sorgt.<sup>784</sup> Es wird beobachtet, dass es mehrere Beratungsrunden gibt und unter Umständen aus den Diskussionen der Schiedsstelle immer wieder Kompromissvorschläge entstehen.<sup>785</sup> Die Erwartung an einen fairen Diskurs aus der Außenperspektive illustriert diese Aussage eines Leistungserbringers:

*„Ähm, weiß ich nicht. Es ist ja tatsächlich so, man steht draußen und hat keine Ahnung, was da drin abgeht. Manchmal kriegt man ja ein Signal. Also, da erwarte ich, dass die fair miteinander umgehen und sich da auch zu Wort kommen lassen und dass das Ganze moderiert wird von dem Unabhängigen. In der Praxis - also ich habe ich keine Ahnung, was da passiert - ja, aber... Was ich mir wünschen würde, ist dass erst einmal die Bänke untereinander sich darüber verständigen und unterhalten und der Vorsitzende da so Moderator ist und letztendlich durch gezielte Fragen oder durch eigene Ideen nochmal Themen aufwirft und dann möglicherweise auch nochmal Rücksprache erfolgt mit den Antragsparteien. Und dass es dann aber irgendwie auch eine faire und offene Abstimmung gibt*

---

780 Interview 14 LTE, Pos. 66.

781 Interview 12 LTE, Pos. 58.

782 Interview 8 LTE, Pos. 60.

783 Interview 11 LEE, Pos. 69.

784 Interview 18 LTP, Pos. 67.

785 Interview 23 LTP, Pos. 69.

*in diesem Gremium [...]. Aber die sollten halt schon miteinander fair umgehen.*<sup>786</sup>

Das wird auch aus der Innenperspektive von einem Schiedsstellenmitglied bestätigt:

*„[...] sondern dass man schon versucht, auch dann abzuwägen oder auch die Argumente der Gegenseite noch mal mit in den Blick zu nehmen. Wir hatten es eben aber auch bisher bis auf einen Fall tatsächlich, dass wir uns immer geeinigt haben.“*<sup>787</sup>

Jedoch wird auch berichtet bzw. angenommen, dass die vorsitzende Person die Entscheidungsfindung der Schiedsstelle sehr dominant beeinflusst, was sowohl aus der außen- als auch der Innenperspektive negativ wahrgenommen wird.<sup>788</sup> Ebenfalls negativ wahrgenommen wird, wenn davon auszugehen wäre, dass die Bänke sich von Argumenten nicht von ihrer Position abbringen lassen.<sup>789</sup> Das illustriert dieses Zitat eines Leistungserbringer aus der Pflege:

*„Die meisten Schiedsstellen reagieren genauso, wie man es erwartet, nämlich die Kostenträger für sich und die Leistungserbringer für sich.“*<sup>790</sup>

Auch bei den Erwartungen an Beratung und Entscheidungsfindung der Schiedsstelle zeigt sich das Spannungsfeld zwischen Interessenvertretung und Weisungsfreiheit, in dem sich die Mitglieder der Schiedsstelle bewegen. Einerseits besteht die Erwartung, dass sich die jeweils eigene Bank für ihre Seite einsetzt. Dabei erwarten einige Befragte, dass ihre Argumente nochmal "Schwerpunkte setzend" eingebracht werden,<sup>791</sup> oder die eigenen Interessen im Blick behalten werden,<sup>792</sup> es wird aber auch deutlicher die Erwartung formuliert, dass die eigene Bank für einen "kämpft"<sup>793</sup> bzw. Partei ergreift<sup>794</sup> oder einen verteidigt.<sup>795</sup> Es würde teilweise auf wenig Verständnis stoßen, wenn die eigene Bank eine nachteilige Entscheidung treffen würde:

---

786 Interview 9 LEP, Pos. 48.

787 Interview 12 LTE, Pos. 58.

788 Interview 23 LTP, Pos. 22; Interview 9 LEP, Pos. 50.

789 Interview 2 LEE, Pos. 107; Interview 9 LEP, Pos. 38.

790 Interview 9 LEP, Pos. 38.

791 Interview 3 LEP, Pos. 71.

792 Interview 11 LEE, Pos. 67.

793 Interview 6 LTE, Pos. 105.

794 Interview 18 LTP, Pos. 69.

795 Interview 24 LTP, Pos. 72.

*„Wenn meine Bank gegen mich entscheiden würde, das/ Ja, wär schwer vermittelbar [...]. Also da muss man ja sehen für wen ist man da der Interessenvertreter.“*<sup>796</sup>

Drei Interviewpartner, die selbst Mitglied einer Schiedsstelle sind, äußern die Erwartung, dass die Schiedsstelle einstimmig entscheiden sollte. Es sei unglücklich, wenn die vorsitzende Person alleine entscheiden müsse, darum sei es auch wichtig, dass innerhalb der Schiedsstelle ein Kompromiss gefunden werde, der ein einstimmiges Ergebnis ermöglicht. Auch das sei eine wichtige Aufgabe des Vorsitzenden.<sup>797</sup> Dieser sollte auch darauf hinwirken, dass die Bänke sich bewegen und mitentscheiden und sich nicht auf eine starre Patt-Position zurückziehen, die die Verantwortung für die Entscheidung letztlich der vorsitzenden Person alleine zuschieben würde.<sup>798</sup> Aber auch von den Parteien selbst wird teilweise ein "enormes Bemühen" wahrgenommen, "irgendwie doch zusammen zu kommen".<sup>799</sup> Für die Akzeptanz eines Schiedsspruchs sei es förderlich, wenn klar sei, dass er von allen Mitglieder der Schiedsstelle getragen wird.<sup>800</sup> Weiter wurde die Erwartung geäußert, dass am Ende der Beratung faires Ergebnis steht.<sup>801</sup>

### 3. Zusammenfassung

Die Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip ist ein Konstruktionsmerkmal aller sozialrechtlicher Schiedsstellen. Dieses fundamentale demokratische Prinzip kann hier ebenso wie die paritätische Besetzung als Ausdruck der Gleichberechtigung von Leistungsträgern und Leistungserbringern gewertet werden. Es produziert insbesondere dann akzeptierte Entscheidungen, wenn die Entscheidungsunterworfenen davon ausgehen können, dass der Mehrheitsentscheidung eine Debatte vorausgegangen ist.

Die Ergebnisse der Interviewstudie konnten diese Annahme im Wesentlichen bestätigen. Es wurde häufig die Erwartung formuliert, dass die Schiedsstelle ihre Entscheidung aufgrund eines sachlichen, offenen Diskurses trifft. Gleichzeitig wurde es eher negativ bewertet, wenn Grund zu der Annahme bestand, dass die Mitglieder der Bänke sich von Argumenten

---

796 Interview 21 LEP, Pos. 66

797 Interview 8 LTE, Pos. 31; Interview 23 LTP, Pos. 71.

798 Interview 16 LEP, Pos. 10.

799 Interview 16 LEP, Pos. 9.

800 Interview 23 LTP, Pos. 71.

801 Interview 13 LTE, Pos. 18.

nicht in ihrer Position beeinflussen lassen und nicht von ihrer vorgefertigten Meinung abrücken. Jedoch zeigte sich auch hier wieder das Spannungsfeld zwischen Interessenvertretung und Weisungsfreiheit mit dem die Mitglieder der Bänke umgehen müssen.

#### IV. Nichtöffentlichkeit

##### 1. Literatur und Rechtsgrundlagen

###### a) Nichtöffentlichkeit als verbreitetes Konstruktionsmerkmal von sozialrechtlichen Schiedsverfahren

Ein Merkmal fast aller Schiedsverordnungen für Eingliederungshilfe und Pflege ist die Nichtöffentlichkeit der Sitzung. Es finden sich in 31 von 32 untersuchten Landesverordnungen nach § 76 Abs. 5 SGB XI bzw. § 133 Abs. 5 SGB IX Formulierungen wie “Die Schiedsstelle entscheidet auf Grund nichtöffentlicher mündlicher Verhandlung“<sup>802</sup> oder „Die Sitzungen der Schiedsstelle sind nicht öffentlich“<sup>803</sup>. Die einzige Landesverordnung, die eine Nichtöffentlichkeit der Sitzungen nicht explizit vorschreibt, ist die Schiedsverordnung nach § 133 SGB IX für Berlin.<sup>804</sup> Hier findet sich nur die Vorgabe, dass die Verhandlung mündlich sein muss. Die Nichtöffentlichkeit der Sitzung kann dennoch als Gemeinsamkeit der Schiedsverfahren nach SGB XI und SGB IX gewertet werden. Damit unterscheiden sich Verhandlungen vor Schiedsstellen der Eingliederungshilfe und der Pflege von Gerichtsverhandlungen, die nach § 169 GVG grundsätzlich öffentlich sind. Es besteht in Schiedsverhandlungen also weder unmittelbare Öffentlichkeit durch die mögliche Anwesenheit von Publikum<sup>805</sup> noch mittelbare Öffentlichkeit, die durch Berichterstattung hergestellt wird.<sup>806</sup>

---

802 Beispielsweise § 6 Abs. 1 S. 1 SchVO-SGB XI NI; § 8 Abs. 1 S. 1 PSchVO RP; § 11 Abs. 1 S. 1 SGBXI §76SchiedsV SL; § 10 Abs. 1 SGBI1§76V ST; § 6 Abs. 1 S. 1 SchVO-SGB IX NI; § 9 Abs. 1 S. 1 SGB9§133SchiedsV RP oder § 10 Abs. 1 S. 1 EinglSchiedsVO SN.

803 § 10 Abs. 1 S. 1 PflegeV SchVO BE; § 9 Abs. 1 S. 2 PflSchV BB; § 10 Abs. 3 S. 1 PSchVO SH; § 10 Abs. 3 S. 1 EhSchV BB; § 10 Abs. 1 S. 2 SGB9§133SchiedsV BW oder § 12 Abs. 4 SGB IX-SchVO HH.

804 Amtl. Abkürzung: SchStVO SGB IX (BE).

805 Dazu *Eslami*, Die Nichtöffentlichkeit des Schiedsverfahrens 2016, S. 156.

806 *Ebd.*, S. 166.

## b) Schiedsverfahren als Verwaltungsverfahren mit parteiöffentlicher Verhandlung

Stattdessen sind Schiedsverfahren parteiöffentlich. Das bedeutet, die Parteien können an der mündlichen Verhandlung teilnehmen, haben das Recht auf Akteneinsicht (§ 25 SGB X) und können Bevollmächtigte und Beiständen hinzuziehen (§ 13 SGB X).<sup>807</sup> Das wird in der Literatur damit begründet, dass die Nichtöffentlichkeit ein typisches Merkmal des Verwaltungsverfahrens ist.<sup>808</sup> Das deckt sich mit der Klassifizierung von Schiedsstellen als Behörden im funktionalen Sinne.<sup>809</sup> Es handelt sich bei ihnen um Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.<sup>810</sup> Der Schiedsspruch ist ein vertragsgestaltender Verwaltungsakt im Sinne des § 31 SGB X.<sup>811</sup> Er ist also keine vertragsautonome Entscheidung der Beteiligten und wird von der Rechtsprechung entsprechend als Akt staatlicher Rechtsetzung klassifiziert.<sup>812</sup>

Begründet wird die Nichtöffentlichkeit der Schiedsverhandlung in der Literatur auch mit dem Bedürfnis nach der vertraulichen Behandlung von Geschäftsgeheimnissen.<sup>813</sup> Ähnlich wird auch für die Nichtöffentlichkeit von Schiedsverfahren nach § 1025 ff. ZPO argumentiert.<sup>814</sup> Ein weiteres

807 *Gottlieb* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 1063; *Düring/Schnapp* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 150.

808 *Düring*, Das Schiedswesen in der gesetzlichen Krankenversicherung 1992, S. 108; *Quaas* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 597. Im Falle des förmlichen Verfahrens nach §§ 63 ff. VwVfG gilt ebenfalls der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit, was mit dem Schutz der Interessen der Beteiligten begründet wird, denen in diesem Fall der Vorrang vor dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit gegeben wird, vgl. *Michler* in: *Bader/Ronellenfitsch* (Hrsg.), BeckOK VwVfG, Rn. 2 sowie *Pautsch* in: *Pautsch/Hoffmann* (Hrsg.), VwVfG, Rn. 2.

809 BSG, Urt. v. 26.09.2019 – B 3 P 1/18 R, Rn. 14; BSG, 23.07.2014 – B 8 SO 2/13 R, Rn. 11.

810 *Gottlieb* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 1020.

811 *Gottlieb* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 1078; BT-Drs. 18/9522, S. 298.

812 BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 44.

813 *Gottlieb* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, Rn. 1063.

814 *Eslami*, Die Nichtöffentlichkeit des Schiedsverfahrens 2016, S. 192–194; Wobei dieses Schiedsverfahren mit dem sozialrechtlichen, gesetzlich normierten Verfahren abgesehen von der Nichtöffentlichkeit nur eingeschränkt zu vergleichen ist. Vgl. *Mälzer*,

Argument ist, dass durch die Nichtöffentlichkeit der Verhandlung ein geschützter Rahmen geschaffen wird, in dem es möglich ist, Kompromisse zu finden und sachbezogen zu diskutieren.<sup>815</sup>

Dem Argument der vertraulichen Behandlung von Geschäftsgeheimnissen, das im Wesentlichen auf der Berufsfreiheit der Leistungserbringer (Art. 12 GG) fußt, wird bezogen auf Schiedsverfahren nach § 1025 ff. ZPO entgegengehalten, dass in Verfahren, die öffentlich-rechtliche Verträge zum Gegenstand haben, wie es in Eingliederungshilfe und Pflege ebenfalls der Fall ist, eine Abwägung mit dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 GG stattfinden müsse. Sobald die öffentliche Hand an Schiedsverfahren beteiligt ist, sei ein gewisses Maß an Transparenz zu schaffen. Nur so erhalte die Legislative ein entsprechendes Maß an Kenntnis über das Ob und Wie eines Schiedsverfahrens unter Beteiligung der Exekutive, was die Erwägung und gegebenenfalls den Einsatz spezieller parlamentarischer Kontrollinstrumente wie kleiner und großer Anfragen, Akteneinsichtsverlangen und unter den entsprechenden Voraussetzungen die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ermögliche. Das sei auch der Fall, wenn das Legislativorgan (Z.B. im Falle von Trägern der Eingliederungshilfe) ein Stadt- oder Gemeinderat ist, der als Teil der Verwaltung zu klassifizieren ist.<sup>816</sup>

### c) Transparenz trotz Nichtöffentlichkeit durch Veröffentlichung von Schiedssprüchen

Auch wenn bei sozialrechtlichen Schiedsverfahren eine unmittelbare Öffentlichkeit im Sinne von Publikum oder eine mittelbare Öffentlichkeit, die durch Berichterstattung hergestellt wird,<sup>817</sup> nicht vorgesehen ist, kann durch die Veröffentlichung der Schiedssprüche eine gewisse Transparenz geschaffen werden. Regelungen dazu finden sich z.B. in den Schiedsverordnungen für EGH und Pflege in Mecklenburg-Vorpommern. Dort ist vorgeschrieben, dass grundlegende Entscheidungen in geeigneter Form

---

Das Recht der Vergütungsvereinbarungen der stationären Altenpflege nach §§ 84, 85 SGB XI 2022, S. 301.

815 So die Bundesregierung in Bezug auf den Bewertungsausschuss nach § 87 Abs. 4 und 5 SGB V. Vgl. BT-Drs. 17/6906, S. 61.

816 *Wolff*, NVwZ 2012, S. 208; ähnlich auch *Aden*, Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht 2012.

817 *Eslami*, Die Nichtöffentlichkeit des Schiedsverfahrens 2016, S. 166.

zu veröffentlichen sind.<sup>818</sup> Andere Schiedsverordnungen legen fest, dass die Schiedsstelle auch über die Veröffentlichung von Entscheidungen beschließt.<sup>819</sup>

Die Veröffentlichung von Entscheidungen geht über den Grundsatz der Öffentlichkeit des Verfahrens hinaus. Das Bundesverwaltungsgericht erkannte für Gerichte sogar eine Publikationspflicht, die es direkt aus dem Rechtsstaatsgebot einschließlich der Justizgewährungspflicht, dem Demokratiegebot und auch aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung ableitet.<sup>820</sup> Die Publikationspflicht erfasst alle Entscheidungen, an deren Veröffentlichung die Öffentlichkeit ein Interesse hat oder haben kann.<sup>821</sup> Das bedeutet, dass eine Auswahl veröffentlichungswürdiger Entscheidungen einerseits durch das Gericht selbst erfolgt, aber auch Entscheidungen zu veröffentlichen sind, die von der Öffentlichkeit angefragt werden. Dazu muss die Entscheidung herausgabefähig aufbereitet werden. Das bedeutet, veröffentlichungswürdige Entscheidungen sind durch Anonymisierung bzw. Neutralisierung für die Herausgabe an die Öffentlichkeit vorzubereiten.<sup>822</sup>

Die meisten Schiedsstellen veröffentlichen ihre Entscheidungen jedoch – soweit erkennbar – nur sehr zurückhaltend und nicht systematisch. Ein möglicher Grund dafür liegt wohl in der im Verwaltungsverfahren angelegten hohen Gewichtung der Interessen der Vertragsparteien. Das BSG klassifiziert die von Schiedsstellen getroffenen Regelungen jedoch nicht als vertragsautonome Entscheidungen der Beteiligten, sondern als Akte staatlicher Rechtsetzung,<sup>823</sup> an deren Inhalt in einem demokratischen Rechtsstaat auch ein grundsätzliches Interesse der Allgemeinheit angenommen werden kann. Die weitgehende Nichtöffentlichkeit verbunden mit der uneinheitlichen Veröffentlichungspraxis wirft entsprechend Bedenken im Hinblick auf Rechtsstaatsgebot, Justizgewährungspflicht, Demokratiegebot und den Grundsatz der Gewaltenteilung auf.

---

818 § 11 Abs. 4 SchVO SGB XI MV und § 11 Abs. 4 SchVO SGB IX MV.

819 § 10 Abs. 3 SchVO SGB XI NW; § 11 Abs. 8 SchVO SGB XI SH; § 11 Abs. 8 SchVO SGB XI SH; § 11 Abs. 3 SchVO SGB IX NRW.

820 BVerwG, Urt. v. 26.02.1997 – 6 C 3/96, 24, 26.

821 BVerwG, Urt. v. 26.02.1997 – 6 C 3/96, Rn. 22.

822 BVerwG, Urt. v. 26.02.1997 – 6 C 3/96, 29, 30.

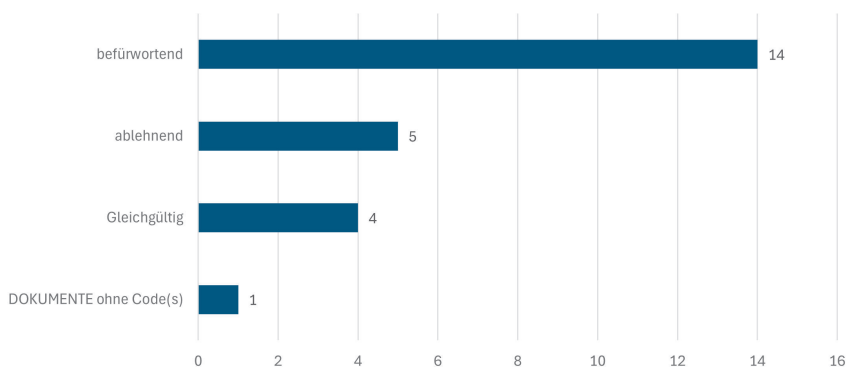
823 BSG, 25.01.2017 – B 3 P 3/15 R, Rn. 44.

## 2. Empirische Erkenntnisse zur Relevanz und Funktion der Nichtöffentlichkeit im Schiedsverfahren

### a) Überblick

Eine Frage, die mit der Arbeit beantwortet werden soll ist, welche Funktion die Nichtöffentlichkeit für die Legitimation der Schiedsstelle und die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses hat. Die Expert:innen wurden entsprechend befragt, wie wichtig es ihnen ist, dass die Verfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. Dabei zeigte sich, wie in Abbildung 18 dargestellt, dass die Nichtöffentlichkeit des Verfahrens mehrheitlich (14 Personen) befürwortet wird. Es äußerten sich aber auch 5 Personen ablehnend und 4 gleichgültig (eine Person antwortete nicht auf die Frage, sondern wick auf ein anderes Thema aus).

Abbildung 18: Sicht der Befragten auf die Nichtöffentlichkeit des Verfahrens, Überblick



### b) Argumente für die Öffentlichkeit von Schiedsverfahren

#### aa) Schiedsverfahren als Angelegenheiten von öffentlichem Interesse

Für die Öffentlichkeit des Verfahrens wurde argumentiert, dass es sich bei Schiedsverfahren im Kern um Angelegenheiten von öffentlichem Interesse handle. Diese seien nicht geheim<sup>824</sup> und insbesondere Leistungsträger treffe

824 Interview 4 LTE, Pos. 24.

die Verpflichtung nach Recht und Gesetz zu handeln und das sichtbar zu machen.<sup>825</sup> Ein Leistungserbringer sieht in einer öffentlichen Verhandlung zudem die Chance, mehr Unterstützung für seine verhandelten Anliegen zu bekommen.<sup>826</sup>

bb) Transparenz statt „Hinterzimmer-Politik“

Andere Leistungserbringer argumentieren damit, dass die Art und Weise, wie im Sozialwesen Vergütungen verhandelt werden, nach außen als eine Art "Hinterzimmer-Politik" wahrgenommen werden könnte. Fragen wie Entgeltberechnungen sollten darum möglichst transparent gemacht werden:

*„Aus Unternehmenssicht kann ich es an Einzelpunkten verstehen, weil man zeigt ja auch seine betriebswirtschaftliche Lage auf. Ich finde es immer sehr gut, wenn soziale Unternehmen natürlich auch sagen können, warum man was macht, wie man etwas aufteilt. Aber generell würde ich schlussendlich dann sagen, wenn man das ordentlich regelt, sollte das auch publik gemacht werden. Weil ich glaube, dass ist ein ganz großes Problem in unserem Sozialwesen, dass einfach noch sehr viel Hinterzimmer-Politik gemacht wird. Und den Vorwurf des Geklüngels zwischen Verwaltungen und Wohlfahrtsverbänden, den kann ich tatsächlich an dem Punkt auch so nur unterschreiben.“<sup>827</sup>*

Auch würden öffentliche Verfahren helfen, die Verfahren z.B. wissenschaftlichen Untersuchungen zugänglich zu machen, womit auch wieder Transparenz geschaffen werden könne.<sup>828</sup>

c) Argumente für die Nichtöffentlichkeit von Schiedsverfahren

aa) Wahrung von Geschäftsgeheimnissen

Gegen die Öffentlichkeit von Schiedsverfahren wurde argumentiert, dass im Schiedsverfahren sensible Geschäftsdaten offengelegt würden. Das um-

---

825 Interview 13 LTE, Pos. 33.

826 Interview 11 LEE, Pos. 28.

827 Interview 10 LEE, Pos. 18.

828 Interview 11 LEE, Pos. 97.

fasse beispielsweise die genaue Personal- und Vergütungsstruktur. Besonders hohe Entlohnung von z.B. Führungskräften könnten dann bei Mitbewerbern Begehrlichkeiten wecken.<sup>829</sup> Zudem würde im Schiedsverfahren offengelegt, wie viele Personen genau betreut werden, was Konkurrenten ggf. zur Abwerbung motivieren könne.<sup>830</sup> Ein anderer Leistungsträger argumentiert, dass er selbst wenig Interesse daran habe, dass Daten zu Bandbreitenvergleichen im externen Vergleich publik werden, weil das seine Verhandlungsposition schwächen würde.<sup>831</sup> Auch Leistungserbringer selbst haben wenig Interesse daran, dass interne Verfahren oder ihre genaue Kostenstruktur<sup>832</sup> an die Öffentlichkeit gelangen. Dabei handle es sich teilweise um Betriebsgeheimnisse von großem finanziellen Wert.<sup>833</sup>

## bb) Schiedsverfahren als geschützter Raum

Auch wird das Schiedsverfahren als geschützter Raum wahrgenommen, in dem die Beteiligten ohne kritische Blicke von außen diskutieren und auch Vergleiche eingehen können. Ein Raum ohne Publikum eröffne die Möglichkeit, eher umgangssprachlich zu argumentieren und nicht zwingend Rechtsbeistand dabei haben zu müssen.<sup>834</sup> Durch die Anwesenheit von Dritten wird erwartet, dass man sich weniger kompromissbereit zeigen könnte und vorgeschlagene Vergleiche vielleicht nicht eingeht.<sup>835</sup> Auch ermöglicht es der geschützte Rahmen, offener miteinander umzugehen und Konflikte direkter und konfrontativer anzusprechen.<sup>836</sup> Auch die Hemmschwelle, sensible Daten und die Grenzen des eigenen Verhandlungsspielraums aufzuzeigen, ist in einem geschützten Rahmen geringer, als wenn z.B. interessierte Mitbewerber im Raum sitzen.<sup>837</sup> Für Leistungsträger bietet der geschützte Raum zudem den Vorteil, dass nicht zwingend publik wird, welche Kompromisse sie im Einzelfall eingehen.<sup>838</sup>

---

829 Interview 24 LTP, Pos. 92.

830 Interview 24 LTP, Pos. 90.

831 Interview 14 LTE, Pos. 30.

832 Interview 9 LEP, Pos. 18.

833 Interview 19 LEP, Pos. 32.

834 Interview 3 LEP, Pos. 30.

835 Interview 18 LTP, Pos. 57.

836 Interview 21 LEP, Pos. 16.

837 Interview 19 LEP, Pos. 30.

838 Interview 12 LTE, Pos. 18; Interview 8 LTE, Pos. 23.

## cc) Schiedsverfahren als uninteressante Spezialmaterie

Auch wird argumentiert, die in Schiedsstellen verhandelten Gegenstände seien zu kompliziert bzw. Spezialmaterie und für die Öffentlichkeit weitgehend uninteressant.<sup>839</sup> Relativierend wird angemerkt, dass evtl. anschließende Gerichtsverfahren öffentlich seien, es dabei aber eher um rechts- und weniger um konkrete Vergütungsfragen gehe.<sup>840</sup> Auch argumentieren zwei Interviewpartner mit Sachzwängen, die eine Unmöglichkeit der Herstellung von Öffentlichkeit aufgrund von Platzmangel etc. zum Gegenstand haben. Diese Argumentation gründet aber im Wesentlichen in den Beschränkungen zur Corona-Zeit, argumentiert aber auch, dass bei einem Schiedsverfahren der Pflege ohnehin bereits eine sehr große Zahl von Personen anwesend ist.<sup>841</sup>

## d) Systembedingt unterschiedliche Perspektiven von Eingliederungshilfe und Pflege

Hier zeigt sich zwischen Eingliederungshilfe und Pflege ein weiterer Unterschied. Wie Abbildung 19 zeigt, wird über Leistungsträger und Leistungserbringer hinweg nur in der Pflege damit argumentiert, dass Schiedsverfahren aufgrund ihrer Komplexität für die Öffentlichkeit uninteressant wären. Zudem zeigt sich, dass Akteure aus der Pflege häufiger angeben, einen geschützten Raum ohne Publikum im Schiedsverfahren suchen und deutlich häufiger mit der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen für die Nichtöffentlichkeit argumentieren.

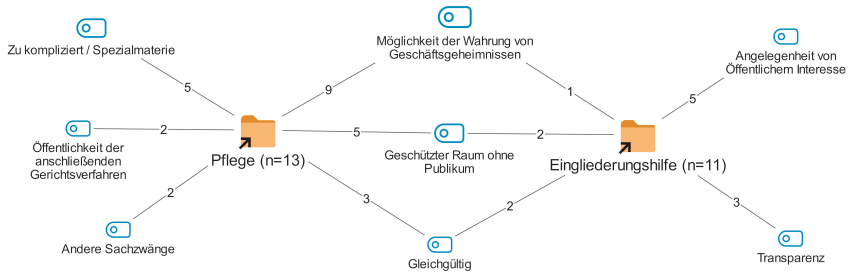
---

839 Interview 1 LEP, Pos. 33; Interview 7 LEP, Pos. 19; Interview 15 LEP, Pos. 30; Interview 16 LEP, Pos. 33; Interview 23 LTP, Pos. 29.

840 Interview 18 LTP, Pos. 57, Interview 1 LEP, Pos. 33; Interview 9 LEP, Pos. 18.

841 Interview 16 LEP, Pos. 33; Interview 18 LTP, Pos. 57.

Abbildung 19: Sicht der Befragten auf die Nichtöffentlichkeit des Verfahrens unterteilt nach Eingliederungshilfe und Pflege



Nur Akteure aus der Eingliederungshilfe – sowohl Leistungsträger als auch Leistungserbringer – argumentieren, dass es sich bei Schiedsverfahren bzw. den zu Grunde liegenden Vereinbarungen um Angelegenheiten von öffentlichem Interesse handelt, die transparent sein sollten, weswegen Öffentlichkeit im Schiedsverfahren zugelassen werden sollte. Dieses Verständnis herrscht in der Pflege so scheinbar weniger vor. Das lässt sich tiefergehend an zwei gegensätzlichen Interviewaussagen zeigen. Danach gefragt, ob es ihm wichtig ist, dass Schiedsverfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, antwortet ein (privater) Leistungserbringer aus der Pflege:

*„Absolut, ja. Weil ansonsten, würde ich klar, würd ich jetzt als Mitbewerber mich mal da ins Verfahren setzen und denken, ‚Oah, interessant hier.‘ Das ist ja mit einer Firma undenkbar, wenn die jetzt technische Verfahren hätte. Würd ich sagen, gehen Sie mal raus hier, das ist hier Betriebsgeheimnis, das ist auch Millionen wert. Und nö, ein öffentliches Verfahren ist undenkbar, nur weil es halt um öffentliche Gelder mehr oder weniger geht. Das geht nicht. Das geht echt nicht. Ne? Also, die Idee unseres Geschäftsmodells, wie ich das entwickelt und umgesetzt habe, das ist Millionen wert. Ich habe [Summe] Euro unter mir/ mit meinem Kollegen. Und weltweit [Summe] Dollar Umsatz, Dollar umgerechnet also etwas mehr sogar, [Summe]. Aber das geht nicht, dass das öffentlich breitgetreten wird, da würde ich sagen das geht nicht. Öffentlichkeit ausschließen. Das ist ein Betriebsgeheimnis.“<sup>842</sup>*

842 Interview 19 LEP, Pos. 32.

Auf dieselbe Frage antwortete ein (frei-gemeinnütziger) Leistungserbringer aus der Eingliederungshilfe:

*„Naja, sag ich mal in der Eingliederungshilfe haben wir ja in der Regel zu wenig Öffentlichkeit, sag ich mal, ne? Wir haben halt eine sehr kleine Lobby, wenn ich das im Vergleich mit der Wirtschaft sehe; von daher müsste ich eigentlich dafür sein, dass sowas auch öffentlich gemacht wird oder so, ne? Weil das sind ja dann manchmal auch Themen, ja wo es, sag ich mal, so nach gesundem Menschenverstand man sagt: ‚Ja, warum wollt ihr uns das nicht zugestehen? Worauf einigen wir uns denn jetzt? Worüber reden wir hier eigentlich?‘; ne?“<sup>843</sup>*

Erkennbar wird, dass der Leistungserbringer aus der Eingliederungshilfe sich von einem öffentlichen Schiedsverfahren eher Unterstützung bei der Erfüllung seines Auftrags erhofft. Die Öffentlichkeit des Schiedsverfahrens könne dazu beitragen, Debatten über die notwendige Höhe sozialstaatlicher Leistungen zu führen:

*„Aber ich denke, das wird in Zukunft immer wichtiger, sag ich mal, ne? Transparenz intern zu schaffen und natürlich auch extern über solche Verfahren, dass man dem, also in erster Linie dem Kostenträger und in zweiter Linie, wo wir wieder bei Öffentlichkeit sind, auch der Gesellschaft begreiflich macht, welche Arbeit leisten wir hier? Und was kostet diese Arbeit? Und uns im dritten Schritt darauf einigen, was wollen wir uns denn diese Arbeit kosten lassen? Ne? Also wollen wir halt eine/ Also und wie verstehen wir die UN-Behindertenrechtskonvention in ihrer Umsetzung? [...] Welche Leistung sollen die behinderten Menschen nicht bekommen? Oder wo ist Schluss? Und das braucht ja Debatten.“<sup>844</sup>*

Hier zeigen sich Unterschiede in den Netzwerken von Eingliederungshilfe und Pflege. Der Mechanismus Konkurrenz ist in der Pflege offensichtlich stärker ausgeprägt als in der Eingliederungshilfe. Insbesondere für private Leistungserbringer, die es in der Pflege in deutlich höherem Ausmaß gibt,<sup>845</sup> ist es wichtig, die eigenen unternehmerischen Daten zu schützen, um die Position am Markt zu behaupten. Das Thema Konkurrenz und Wettbewerb wird in den Interviews entsprechend nur von privaten Leistungserbringern angesprochen,<sup>846</sup> während andere Leistungserbringer

843 Interview 11 LEE, Pos. 28.

844 Interview 11 LEE, Pos. 95

845 Vgl. Kapitel IV.1.

846 Interview 9 LEP, Pos. 18; Interview 19 LEP, Pos. 32.

eher allgemein mit dem Schutz betriebswirtschaftlicher Daten<sup>847</sup> oder Betriebsgeheimnissen<sup>848</sup> argumentieren. Auch Leistungsträger aus der Pflege argumentieren mit Datenschutz,<sup>849</sup> während ein Leistungsträger aus der EGH argumentiert, dass die Nichtöffentlichkeit die Möglichkeit bietet, Vergleichsdaten für externe Vergleiche nicht publik machen zu müssen, die dann ggf. höhere Vergütungsforderungen anderer Leistungserbringer nach sich ziehen würden:

*„Naja, vom Prinzip, denke ich ja auch, dass da auch trägerbezogene Daten entsprechend vorgetragen werden, beziehungsweise Daten der örtlichen Träger im Sinne von Bandbreitenvergleiche, die natürlich dann, ja vielleicht von anderen genutzt werden können, die Information. Also ich halt es doch schon für sinnvoll, die Sachen mit Ausschluss der Öffentlichkeit durchzuführen, ja. Weil, wie gesagt, sonst viel Verhandlungspraktik entsprechend preisgeben.“<sup>850</sup>*

### 3. Zusammenfassung

In der Zusammenschau zeigt sich, dass für Schiedsverfahren in den Schiedsverordnungen ganz überwiegend Nichtöffentlichkeit vorgeschrieben ist. Es sind lediglich parteiöffentliche, mündliche Verhandlungen vorgesehen. Das Schiedsverfahren ist also ein spezielles Verwaltungsverfahren, in dem den Interessen der Vertragsparteien Vorrang vor dem Informationsinteresse der mittelbaren und unmittelbaren Öffentlichkeit gegeben wird. Begründet wird das in der Literatur damit, dass so ein geschützter Raum geschaffen wird, in dem sachbezogen diskutiert werden kann und in dem Kompromisse gefunden werden können. Dieses Argument wurde auch in den Interviews häufig genannt. Die überwiegende Mehrheit der Befragten spricht sich für ein Nichtöffentliches Verfahren aus und argumentiert, die Nichtöffentlichkeit führe zu größerer Kompromissbereitschaft und einem niedrigschwelligen Austausch. Geschlossene Kompromisse dringen so nicht nach außen. Zudem diene die Nichtöffentlichkeit der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und das Verfahren sei aufgrund seines speziellen Inhalts für Publikum ohnehin nur eingeschränkt interessant.

---

847 Interview 1 LEP, Pos. 33; Interview 7 LEP, Pos. 19.

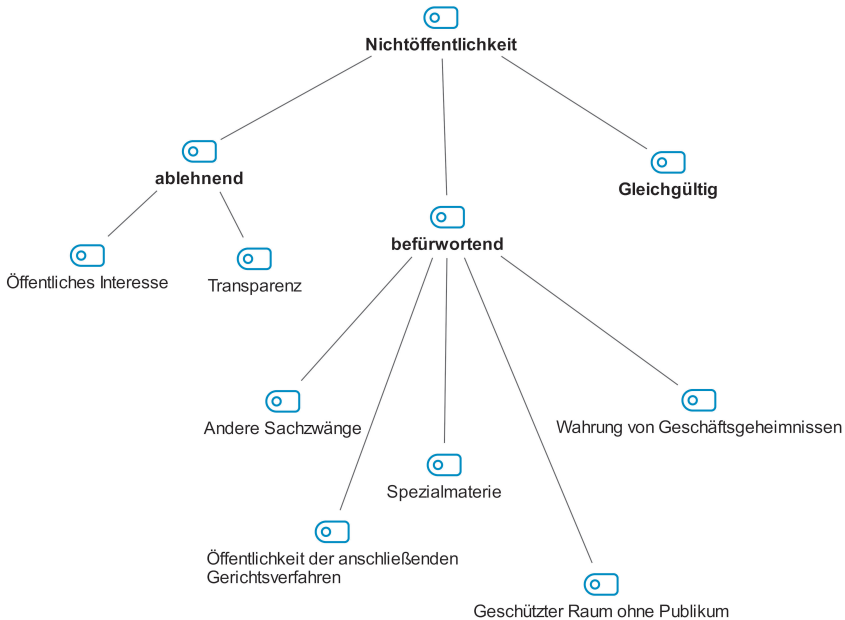
848 Interview 16 LEP, Pos. 33.

849 Interview 23 LTP, Pos. 29; Interview 24 LTP, Pos. 90; Interview 24 LTP, Pos. 92.

850 Interview 14 LTE, Pos. 30.

Weniger Befragte argumentieren für eine größere Transparenz des Vereinbarungssystems im Allgemeinen und des Schiedsverfahrens im Speziellen. Andere äußern sich dazu gleichgültig. Einen zusammenfassenden Überblick gibt Abbildung 20.

Abbildung 20: Sicht der Befragten auf die Nichtöffentlichkeit des Schiedsverfahrens zusammengefasst



## V. Zusammenfassung und Fazit: Beitrag der gemeinsamen, rechtlich angelegten Elemente der Schiedsverfahren zur Legitimation der Schiedsstellen

Ziel des Kapitels war es, rechtlich angelegte, gemeinsame Elemente der Schiedsverfahren von EGH und Pflege daraufhin zu untersuchen, welchen Beitrag sie zur Legitimation von Schiedsstelle und Schiedsverfahren und damit zur Akzeptanz von Schiedsstellen(ergebnissen) leisten. Dabei wurden rechtsdogmatisch formulierte Vorannahmen mit den Erkenntnissen der Interviewstudie abgeglichen.

Es zeigte sich, dass insbesondere in der paritätischen Besetzung eine Vielzahl von Legitimierungsmechanismen enthalten ist. Sie schafft eine

Gleichberechtigung der Vertragsparteien und integriert feldspezifischen Sachverstand in die Schiedsstelle. Die von den jeweiligen Organisationen entsendeten Mitglieder der Schiedsstelle sind weisungsungebunden, jedoch nicht neutral. Sie bewegen sich in ihrer Arbeit in einem Spannungsfeld zwischen Offenheit und Interessenvertretung, was ein klares Rollenverständnis erforderlich macht. Um die Interessen der Konfliktparteien zum Ausgleich zu bringen, brauchen sie Vermittlungskompetenzen.

In der Schiedsstelle ist das subsidiär-korporatistische Netzwerk nachgebildet, das soziale Dienstleistungen produziert und es zeigen sich Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der Einbindung von Konfliktparteien in das Netzwerk und der Bereitschaft, gerichtlich gegen Schiedssprüche vorzugehen. Eine fehlende oder unzureichende Einbindung in das wohlfahrtsstaatliche Netzwerk und eine instabile oder beschädigte Netzwerkbeziehung zur anderen Vertragspartei können dazu führen, dass insbesondere Leistungserbringer Konflikte nach erfolglosem Schiedsverfahren eher vor Gericht tragen. Die Vermutung liegt nahe, dass das darin begründet liegt, dass diesen Akteuren andere netzwerkimmanente Lösungsstrategien wie Bearbeitung von Problemlagen in Vertragskommissionen oder ein niedrigschwelliger Zugang zur politischen Ebene, also soziales Kapital, dass durch starke Beziehungen innerhalb exklusiver Zirkel entsteht und als in soziale Netzwerke eingebettete Ressourcen, auf die zugegriffen werden kann oder die für Aktionen verwendet werden kann, verstanden werden kann,<sup>851</sup> nicht im gleichen Maße zur Verfügung stehen, wie gut integrierten Leistungserbringern. Da insbesondere private Leistungsanbieter weniger soziales Kapital innerhalb der Netzwerke zu haben scheinen, ist davon auszugehen, dass die exklusiven subsidiär-korporatistischen Netzwerke zwischen freier Wohlfahrtspflege und Leistungsträgern auch über 30 Jahre nach den Steuerreformen in Pflegeversicherung und Eingliederungshilfe zum Teil fortbestehen.

Eng mit der paritätischen Besetzung im Zusammenhang steht das Mehrheitsprinzip, das als Ausdruck der Gleichberechtigung der Vertragsparteien gewertet werden kann. Gezeigt werden konnte, dass das Mehrheitsprinzip besonders dann legitimierend wirken kann, wenn die Konfliktparteien davon ausgehen können, dass der mehrheitlich getroffenen Entscheidung ein sachlicher, offener Diskurs vorausgeht, wobei die Mitglieder nicht komplett unparteiisch agieren müssen und sich auch hier in dem angesprochenen Spannungsfeld zwischen Offenheit und Interessenvertretung bewegen. Die

---

851 Vgl. dazu *Huber*, *Tijd voor Econ & Soc Geog* 2009, sowie die vertieften Ausführungen in Kapitel K.IV.

Interviewdaten lassen darauf schließen, dass es die Schiedsstelle am besten legitimiert, wenn die Mitglieder der Bänke auf einem Spektrum zwischen verhandelnder Interessenvertretung und sachlicher Problemlösung überwiegend im Modus der Problemlösung agieren. Das strikte Festhalten an der eignen Position würde die Aufgabe der Entscheidung und damit auch der Legitimation der Schiedsstelle im Wesentlichen zur vorsitzenden Person verschieben.

Der vorsitzenden Person kommt eine sehr große Legitimationsaufgabe zu. Sie hat im Verfahren eine zentrale Rolle und ihre Stimme ist bei Pattsituationen ausschlaggebend. Es werden in den Schiedsverordnungen darum hohe Anforderungen an ihre Fachkompetenz und Neutralität gestellt. Häufig ist die Qualifikation zum Richteramt vorgeschrieben und es darf keine Abhängigkeitsbeziehung zu einer der beiden Seiten bestehen. Das kooperative Grundprinzip der Netzwerke aufgreifend, wird das vorsitzende Mitglied gemeinsam von den Vertragsparteien bestimmt. Die Interviewdaten zeigen, dass die gemeinsam bestimmte Person dem Schiedsverfahren mit ihrer Fachkompetenz, Vermittlungskompetenz, Ausstrahlung und Neutralität Legitimität verleihen kann. Auch die gemeinsame Bestimmung selbst legitimiert die Schiedsstelle und das Verfahren aus Sicht der Befragten. Die konsensuale Bestimmung der vorsitzenden Person trägt dazu bei, eine "Grundakzeptanz" der Schiedsstelle zu schaffen, die dazu führt, dass ein Raum eröffnet wird, der es erlaubt, dass noch unbestimmte Entscheidungen auf einer gewissen Bandbreite hingenommen werden. Besteht dagegen Unzufriedenheit mit der vorsitzenden Person, verkleinert sich diese Bandbreite und die Bereitschaft ist höher, dass der Schiedsspruch gerichtlich angegriffen wird.

Auch die Tatsache, dass Schiedsverfahren wie andere Verwaltungsverfahren in aller Regel nichtöffentlich sind, leistet aus Sicht einer Mehrheit der Befragten einen Beitrag zur Legitimation der Schiedsstelle. Insbesondere in der Pflege, wo der Mechanismus Konkurrenz aufgrund der größeren Beteiligung gewinnorientierter, privater Leistungsanbieter stärker wirkt, wird die Anforderung an das Verfahren gestellt, einen Schutz von Geschäftsgeheimnissen sicherzustellen. Zudem soll mit dem nichtöffentlichen Verfahren ein geschützter Raum geschaffen werden, in dem ohne kritische Blicke von außen diskutiert werden kann und wo auch Vergleiche geschlossen werden können. Mehrere Interviewpartner geben an, dass die Nichtöffentlichkeit zu größerer Kompromissbereitschaft und einem niedrigschwiligen Austausch führe. In der von Konkurrenzdenken scheinbar nicht so stark geprägten Eingliederungshilfe wird eher betont, dass die Verhandlungsge-

genstände im öffentlichen Interesse transparenter gemacht werden sollten. Das könnte durch die Einbindung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen und eine regelhafte Veröffentlichung von Schiedssprüchen geschehen, was das Legitimationsniveau des Schiedsverfahrens nicht nur in den Augen der Konfliktparteien, sondern auch im demokratischen Sinne stärken würde. Vertiefte Ausführungen dazu finden sich in der Ergebnisdiskussion in Kapitel K.II.2.

## G. Austausch der Akteure mit ihrer Umwelt

In Kapitel E.V. wurde die Annahme formuliert, dass die Akteurskonstellation des Netzwerks, die in Kapitel C.IV beschrieben wurde, die Akzeptanz von Schiedsstellenentscheidungen beeinflussen kann. Die Akteure in den Netzwerken begegnen sich häufig außerhalb von Vertrags- und Schiedsstellenverhandlungen in Arbeitskreisen oder Vertragskommissionen und sind so nicht nur über ökonomische Tauschbeziehungen, sondern aufgrund von Erfahrungen mit vergangenen Transaktionen durch ein Vertrauensverhältnis miteinander verbunden und es ist davon auszugehen, dass die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen auch von der erwarteten Wirkung auf zukünftige Verhandlungen beeinflusst wird.<sup>852</sup> Eine Unterfragestellung der Arbeit bezieht sich entsprechend darauf, welche Umweltfaktoren und -mechanismen die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen beeinflussen. In der Auswertung der Interviews wurde darum der Einfluss der verbandlichen Umwelt auf die Akzeptanz des Schiedsstellenergebnisses, der Einfluss von Rechtsunsicherheit, von Netzwerken, altruistischen Motiven und weiteren Umweltfaktoren erfasst. Die Ergebnisse sind nachfolgend dargestellt.

### I. Einfluss der Empfehlung der anwaltlichen Prozessbevollmächtigten

In den Interviews wurde gefragt, welchen Einfluss die (anwaltliche) Prozessvertretung auf die Entscheidung hat, gegen einen Schiedsspruch zu klagen oder nicht. Berichtet wurde, dass Anwält:innen ihre Expertise dabei unterschiedlich in den Diskussionsprozess einbringen. Beschrieben wird eine beratende Funktion in der internen Aufarbeitung des Schiedsverfahrens, die sich darauf beziehen kann, ob die Klage gegen einen Schiedsspruch Sinn machen kann oder nicht.<sup>853</sup> Der juristische Sachverstand ist aber nicht in allen Verfahren von gleich hoher Relevanz. Geäußert wurde auch, dass eine gute inhaltliche (betriebswirtschaftliche) Vorbereitung des Verfahrens entscheidender sei. Die Rolle des Rechtsbeistands ist in solchen Fällen eher die, für eventuell auftretende Rechtsfragen im Verfahren und

---

852 Siehe dazu Kapitel E.V.2.

853 Interview 2 LEE, Pos. 141; Interview 9 LEP, Pos. 62.

damit in Zusammenhang stehenden Besprechungen verfügbar zu sein.<sup>854</sup> Es kann zudem vorkommen, dass der Rechtsbeistand auch nach dem Schiedsverfahren in Verhandlungen einbezogen wird, die nach einem erfolgreich geschlossenen Kompromiss stattfinden.<sup>855</sup>

Die am häufigsten genannte Aufgabe externer Anwält:innen ist es, zu beurteilen, ob eine Klage gegen einen Schiedsspruch erfolgreich wäre. Dabei geht es einerseits darum, den Schiedsspruch zu bewerten und damit Sicherheit zu geben, dass er ggf. gerichtsfest<sup>856</sup> oder angreifbar ist,<sup>857</sup> wie dieses Zitat verdeutlicht:

*„Also es ist in der Regel so, dass wenn wir vor ein Gericht gehen, ist es ja mittlerweile Landessozialgericht oder Bundessozialgericht. Da ist eh Anwaltszwang für uns und insofern holen wir immer unsere Anwältin an Bord. Selbst wenn sie im Schiedsverfahren nicht dabei war. Und sie macht dann für uns eine Stellungnahme, zu diesen Erfolgsaussichten. Also sie guckt sich das an, wenn sie nicht dabei war oder steht im Stoff, wenn sie dabei war und dann in der Regel geb ich eine Empfehlung ab und sage, ich würde es so und so machen. Die ist dann meistens auch mit unserer Anwältin vorbesprochen und sie schreibt dann auch mal in der Regel irgendwas dazu. Deswegen ist es auch wichtig, dass man die beteiligt, weil sie muss es ja nachher auch juristisch begründen und vertreten können und wenn sie sagt, ihr habt ja auch echt schlechte Argumente gehabt, dann lässt man auch die Finger davon.“<sup>858</sup>*

Andererseits wird Anwaltskanzleien auch ein besserer Überblick und mehr Routine in Schiedsverfahren als Verbandsjuristen zugesprochen, die das nur gelegentlich machen. So könne besser eingeschätzt werden, ob es sich lohnt, gegen einen Schiedsspruch vorzugehen<sup>859</sup> oder ob der Akteur nicht mit den falschen Argumenten vor Gericht zieht.<sup>860</sup> Dem Rat der Anwält:in, nicht zu klagen, wird in der Regel auch gefolgt.<sup>861</sup> Wenn in Aussicht gestellt wird, dass das Verfahren in einer grundsätzlichen Sache auch vor einer

---

854 Interview 21 LEP, Pos. 52; Interview 10 LEE, Pos. 113.

855 Interview 20 LEP, Pos. 52.

856 Interview 19 LEP, Pos. 44.

857 Interview 20 LEP, Pos. 50; Interview 2 LEE, Pos. 131; Interview 22 LEP, Pos. 81; Interview 18 LTP, Pos. 81.

858 Interview 9 LEP, Pos. 72

859 Interview 1 LEP, Pos. 35.

860 Interview 4 LTE, Pos. 16.

861 Interview 9 LEP, Pos. 72.

höheren Instanz Erfolg hätte, kann es jedoch sein, dass aus kurzfristigen wirtschaftlichen Gründen von einer Klage abgesehen wird.<sup>862</sup>

Zwei Befragten beobachten, dass spezialisierte Anwaltskanzleien unerfahrene Leistungserbringer entweder zu einem zu frühen Einlenken, oder aber zu sinnlosen Klagen und einem besonders aggressiven Vorgehen motivieren,<sup>863</sup> was einer Einigung ohne Schiedsspruch vor der Schiedsstelle im Weg stehen kann:

*„Also ähm ich habe schon Rechtsanwälte erlebt, die halt einen großen Einfluss auf ihre doch verunsicherten Träger sozusagen ausüben, die dann vielleicht auch in einem Spitzenverband sind, die sie nicht gut begleiten. Und dann kann diese Ängstlichkeit, diese Angst vor diesem ganzen Verfahren doch entweder dazu führen, dass man letztlich nachher die Segel streicht, obwohl man gute Chancen gehabt hätte, oder umgekehrt einem Rechtsanwalt folgt, der doch eine sehr aggressive Art vielleicht auch hat und dann trotzdem Schiffbruch erleidet.“<sup>864</sup>*

Der grundsätzliche Einigungswunsch des Dienstes oder der Einrichtung würde so gegenüber dem Wunsch der Kanzlei zurücktreten, ein Grundsatzthema vor Gericht zu bringen.<sup>865</sup>

Der Einfluss von Anwält:innen auf die Entscheidung, gegen einen Schiedsspruch vorzugehen kann zusammenfassend als hoch eingestuft werden. Jedoch können kurzfristige betriebswirtschaftliche Erwägungen insbesondere von Leistungserbringern höher gewichtet werden, als das Bedürfnis nach einer grundsätzlichen Klärung einer Rechtsfrage.

## II. Einfluss der verbandlichen Umwelt

Auch wurde in den Interviews angesprochen, inwiefern sich die Befragten mit ihrem jeweiligen Spitzenverband zu Entscheidungen von Schiedsstellen austauschen. Nachgefragt wurde, welchen Einfluss das auf die Entscheidung hat, zu klagen oder nicht.

---

862 Interview 22 LEP, Pos. 97-98. Siehe dazu auch die Ausführungen Kapitel H.II.

863 Interview 3 LEP, Pos. 118-120; Interview 17 LTP, Pos. 28.

864 Interview 3 LEP, Pos. 118.

865 Interview 8 LTE, Pos. 108.

## 1. Allgemeiner und taktischer Austausch

Dabei zeigte sich, dass die Art des verbandlichen Austauschs über Schiedsverfahren sehr stark mit der jeweiligen sozialstaatlichen Rolle zusammenhängt. Der Austausch auf Verbandsebene kann Schiedsverfahren zum Ausgangspunkt nehmen, allgemeine Fragestellungen wie Wirtschaftlichkeit, Tarifvergütung, Wirtschaftlichkeitskriterien, Personalschlüssel, Ausbildungsvergütung etc. zu diskutieren.<sup>866</sup> Insbesondere aus der Eingliederungshilfe wird berichtet, dass ein inhaltlicher Austausch zu Schiedsverfahren mit Vertretern anderer Bundesländer schwierig ist, weil sich die Rahmenbedingungen in den Ländern teilweise sehr stark unterscheiden.<sup>867</sup> Auch Schiedssprüche seien so schwer vergleichbar.<sup>868</sup> Die Diskussionen sind so eher allgemeiner Natur.<sup>869</sup> Aber auch aus der Pflege, die bundesweit deutlich besser vergleichbar ist, wird von einem eher allgemeinen Austausch berichtet, der zwar Schiedssprüche und dort behandelte Rechtsfragen zum Inhalt haben kann, aber keinen Beitrag zur Entscheidungsfindung über Klage oder Akzeptanz leisten muss.<sup>870</sup>

Die allgemeineren Diskussionen können aber auch zu einem gemeinsamen taktischen Vorgehen gegen weitreichende Schiedssprüche führen:

*„Und zudem gibt es beim [Verband] noch so einen Arbeitskreis [Name Arbeitskreis], wo also die großen Einrichtungsträger dann sitzen und da tauscht man sich dann auch, zwar unregelmäßig, aber ab und zu schon einmal über größere Entscheidungen aus und diskutiert dann auch ein mögliches Vorgehen, wie man darauf reagieren kann. Aber natürlich wird da keiner die Hosen runterlassen und Interna ausplaudern, sondern das ist eher so auf eher abstrakter Ebene. Aber dieser Austausch findet statt. Und in der Regel halt mit den jeweiligen Landesgeschäftsstellen [des Verbands], wo wir dann gerade betroffen sind. Also halt in [Bundesland], wenn wir in [Stadt] Streit haben zum Beispiel. Also das ist auch notwendig, alleine sind wir da aufgeschmissen.“<sup>871</sup>*

---

866 Interview 1 LEP, Pos. 85.

867 Interview 8 LTE, Pos. 84.

868 Interview 6 LTE, Pos. 145.

869 Interview 6 LTE, Pos. 155.

870 Interview 15 LEP, Pos. 68; Interview 18 LTP, Pos. 89; Interview 8 LTE, Pos. 86; Interview 8 LTE, Pos. 84.

871 Interview 9 LEP, Pos. 74.

Wenn sich herausstellt, dass mehrere Leistungserbringer ähnliche strukturelle Probleme haben, kann so auch die Entscheidung für eine von allen unterstützte Klage gegen einen Schiedsspruch fallen.<sup>872</sup> Auch können individuelle Erfolge in Schiedsverfahren dazu führen, dass im verbandlichen Austausch auch andere Leistungserbringer motiviert werden, Schiedsverfahren zu führen:

*„Ne, klar, das war natürlich ein Thema. Waren eigentlich neben uns in [Stadt] noch zwei Träger. Einer sozusagen in der Altenhilfe und anderer in der Behindertenhilfe, die parallel auch da in der Schiedsstelle aufgeschlagen sind. Und ja, da war das wohl so, ich sag mal hier im [Stadt]-Netzwerk, als auch auf der Ebene der [Bundesland]-[Verband] war das natürlich ein Thema, weil wir da so ein bisschen Speerspitze waren, so bestimmte Mauern eingerissen haben, sag ich mal. Und dann natürlich auch für andere da also/ Weiß nicht, jetzt mal, [Verband]-BWLer, der da auch involviert war, der uns auch unterstützt hat. Der hat dann auch mal die kleineren Pflegedienste mehr oder weniger versucht zu motivieren: ‚Geht auch an die Schiedsstelle, da kann euch nichts passieren. Da könnt ihr nur gewinnen. Guckt euch die anderen an! Die haben auch das gekriegt, was sie wollten, oder zumindest Großteil dessen‘ und, ja, das Risiko ist nicht so groß sozusagen. Man kann eigentlich nur gewinnen. Und von daher hatte es gerade, ja, war es ein Thema, haben aber wenig gemacht.“<sup>873</sup>*

Der taktische Austausch auf Verbandsebene kann jedoch auch dazu führen, dass davon abgesehen wird, gerichtlich gegen einen Schiedsspruch vorzugehen. Das ist dann der Fall, wenn offensichtlich wird, dass das zu Grunde liegende Problem bereits an anderer Stelle politisch bearbeitet wird. Beispielsweise in Verhandlungen über Rahmenvereinbarungen.<sup>874</sup> Ein Gerichtsverfahren mit unklarem Ausgang könnte diese politische Einigung eher gefährden:

*„Nein, die Entscheidung treffen wir schon immer selbst. Aber auch da ist es ähnlich wie mit der Gegenseite. Wenn es bestimmte taktische Gründe gibt, zu sagen, passt auf, wir sind da im Gespräch, da wird was kommen. Wir sind nur noch irgendwie an Kleinigkeiten am Feilen. Lasst mal gut sein, sonst wird es für uns gegebenenfalls noch schwieriger. Wenn da ein Urteil gesprochen wird, was irgendwie zu unserer jetzigen Verabredung konträr*

---

872 Interview 1 LEP, Pos. 95.

873 Interview 20 LEP, Pos. 54.

874 Interview 1 LEP, Pos. 97.

*ist, wäre das vielleicht nicht gut. Da würden wir dann schon die Köpfe zusammenstecken und sagen ja, würden wir jetzt machen oder würden wir vielleicht aus taktischen Gründen dazu nicht machen, weil wir gerade auf einer guten Kompromisslösung sind.*<sup>875</sup>

Die Diskussion auf Verbandsebene kann ebenfalls zur Folge haben, dass das Urteil aus taktischen Gründen akzeptiert wird und eher versucht wird, bei der nächsten Verhandlung nochmal die Schiedsstelle anzurufen, um gewisse Ziele zu erreichen.<sup>876</sup> Bei übergreifenden Arbeitskreisen werden Schiedsentscheidungen eher als Argumentationshilfe herangezogen, um die eigenen Ansprüche zu untermauern.<sup>877</sup>

## 2. Fachliche Beratung

Die verbandliche Umwelt fungiert nicht nur als Austauschplattform, sondern hat auch eine beratende Funktion. Spitzenverbände begleiten Schiedsverfahren teilweise engmaschig und bieten auch im Nachgang Beratung an, die dazu beitragen kann, das Verfahrensergebnis zu akzeptieren oder dagegen vorzugehen.<sup>878</sup> Für Leistungserbringer ist das wichtig, weil Spitzenverbände, ähnlich wie Leistungsträger, einen Überblick über die landesweite Vergütungslandschaft und die Schiedsverfahren haben. Die Beratung trägt also vor und nach den Verfahren dazu bei, Informations-Asymmetrien auszugleichen und hilft, die Entscheidung über Akzeptanz oder Klage zu treffen:

*„Definitiv ja, weil Erfahrungen also Erfahrungsaustausch, weil die Kostenträger haben ja einen ganz klaren Vorteil. Die Kostenträger sind ja an jedem Schiedsstellenverfahren beteiligt. Wir sind nur an den Schiedsstellenverfahren beteiligt, wo wir quasi den Antrag stellen. Also deswegen ist ja auch wichtig da für das Gleichgewicht, auch für die Informationen, dass da auch ein Austausch stattfindet. Also das heißt im Vorfeld, wenn wir einen Antrag haben, dass wir dann auch entsprechend den Antrag dann auch bewertet bekommen. Weil klar, weil das ist/ die Kostenträger haben da einen Wissensvorsprung, weil die sind ja überall involviert.“*<sup>879</sup>

---

875 Interview 10 LEE, Pos. 117.

876 Interview 22 LEP, Pos. 81; Interview 21 LEP, Pos. 58.

877 Interview 17 LTP, Pos. 70.

878 Interview 5 LEE, Pos. 91-92.

879 Interview 7 LEP, Pos. 88.

*„Es ist eine zusätzliche Expertise und Sie haben es ja angesprochen, also mit den handelnden Personen, also die schon lange oder auch jüngst im Geschäft sind, aber die mit ihrer Fachlichkeit überzeu-/ also ich lasse mich gerne überzeugen. Wenn jemand anderes Recht hat, also ich habe ja das Recht nicht gepachtet, sondern durchaus anders. Wenn die Argumente stimmen, ja, dann folge ich denen auch gern. Als das ist ja immer eine Abwägung.“<sup>880</sup>*

Der Austausch mit dem jeweiligen Spitzenverband wird als sehr wichtig beschrieben. Dabei haben auch die Schiedsstellenmitglieder der Bänke eine wichtige Rolle und sind begehrte Ansprechpartner.<sup>881</sup> Je nach landesrechtlicher Ausgestaltung der Trägerschaft der Eingliederungshilfe können auch zentrale Behörden wichtige Funktionen bei der Beratung der Leistungsträger zu Schiedsverfahren einnehmen. Auch dort werden wichtige Impulse gegeben, ob ein Schiedsspruch akzeptiert wird oder nicht.<sup>882</sup> Aus der Pflege wird berichtet, dass insbesondere die Rechtsberatung eines Landesverbandes gerne vor und nach Schiedsverfahren genutzt wird.<sup>883</sup>

Für die Pflegekassen ergibt sich eine besonders große Notwendigkeit des verbandlichen Austauschs zu Schiedsverfahren, weil die Arbeitsgemeinschaften der Leistungsträger in Gänze Partei des Pflegesatzverfahrens nach § 85 SGB XI sind. Es wird berichtet, dass nur der federführende Leistungsträger beim Schiedsverfahren anwesend ist und sich im Vorfeld mit dem Träger der Sozialhilfe und im Nachhinein auch noch mit den anderen Landesverbänden der Pflegekassen abstimmt.<sup>884</sup> Das umfasst auch die Frage, wie mit dem Ergebnis des Schiedsverfahrens umgegangen werden soll. Der Austausch ist an dieser Stelle besonders wichtig, weil das Ergebnis des Schiedsverfahrens nicht nur die federführende Partei, sondern auch alle anderen Landesverbände der Pflegekassen bindet. Eine selbstständige Entscheidung, ob der Spruch akzeptiert wird oder nicht, ist darum nicht möglich bzw. eine Abstimmung zwingend erforderlich.<sup>885</sup> Auch Klagen von Pflegekassen erfolgen darum gemeinsam und einheitlich.<sup>886</sup> Von einem problematischen Verhältnis zum eigenen Spitzenverband und darum weni-

---

880 Interview 7 LEP, Pos. 90.

881 Interview 9 LEP, Pos. 74; Interview II LEE, Pos. 92-93.

882 Interview 14 LTE, Pos. 22-24.

883 Interview 24 LTP, Pos. 84.

884 Interview 23 LTP, Pos. 83.

885 Interview 23 LTP, Pos. 85; Interview 24 LTP, Pos. 80.

886 Interview 24 LTP, Pos. 78.

ger Austausch und Abstimmung berichtet ein Leistungserbringer aus der Eingliederungshilfe:

*"ich bin bei den Gesprächen gerne dabei, aber mein Vertrauen in den Spitzenverband ist etwas zurückgegangen (...) also, wenn mein Spitzenverband nicht zur Schiedsstelle kommt, habe ich ein Problem."<sup>887</sup>*

### III. Zusammenfassung und Fazit

In der Gesamtbetrachtung des Austauschs der Akteure mit ihrer Umwelt zeigt sich ein relativ hoher Einfluss der Empfehlung der anwaltlichen Prozessvertretung darauf, gegen einen Schiedsspruch vorzugehen oder nicht. Die Einflussnahme variiert dabei je nach der Expertise und Rolle im Prozess. Die anwaltliche Prozessvertretung hat eine beratende Funktion bei der Bewertung der Klageaussichten und kann bei der internen Aufarbeitung des Schiedsverfahrens helfen. Ihre Hauptaufgabe besteht darin zu beurteilen, ob eine Klage Erfolg haben könnte. Dies umfasst die Bewertung der Gerichtsfestigkeit des Schiedsspruchs sowie die Vermeidung sinnloser Klagen. Trotz des hohen Einflusses der anwaltlichen Prozessvertretung können jedoch kurzfristige wirtschaftliche Überlegungen die Entscheidung beeinflussen, gegen einen Schiedsspruch vorzugehen.

Auch die verbandliche Umwelt kann einen Einfluss darauf haben, ob gegen Schiedssprüche vorgegangen wird oder nicht, das ist jedoch stark von der Art des verbandlichen Austauschs und der sozialstaatlichen Rolle abhängig. Der Austausch kann generelle Fragen behandeln und zu einem gemeinsamen taktischen Vorgehen führen. Spitzenverbände bieten auch beratende Unterstützung an, um die Entscheidung über Klagen oder Akzeptanz zu erleichtern und gleichen so Informations-Asymmetrien aus. Besonders in der Pflege besteht eine große Notwendigkeit für den verbandlichen Austausch, da das Ergebnis eines Schiedsverfahrens alle Landesverbände der Pflegekassen bindet.

In Anbetracht dieser wichtigen Funktion des verbandlichen Austauschs kann ein gestörtes Verhältnis zum eigenen Spitzenverband insbesondere für Leistungserbringer problematisch sein, weil Informations-Asymmetrien nicht über das Netzwerk, sondern nur über spezialisierte Anwaltskanzleien ausgeglichen werden können und Abstimmungen über eine anderweitige Konfliktlösungsmöglichkeit jenseits von Klageverfahren ausbleiben. Bereits

---

887 Interview 2 LEE, Pos. 177.

unter Punkt F.I.5. wurde herausgearbeitet, dass Netzwerke als Grundlage für Konfliktlösung und Vertrauensressource fungieren können und die Netzwerkeinbindung Einfluss darauf haben kann, ob ein Schiedsspruch akzeptiert wird oder nicht. Eine fehlende Einbindung in das wohlfahrtsstaatliche Netzwerk und eine instabile oder beschädigte Netzwerkbeziehung und damit ein geringes Maß an gegenseitigem Vertrauen können entsprechend dazu führen, dass Konflikte um Vergütung und Ausgestaltung von EGH- und Pflegeleistungen nach erfolglosem Schiedsverfahren tendenziell eher vor Gericht getragen werden, u.a. weil Akteuren mit weniger sozialem Kapital andere netzwerkimmanente Lösungsstrategien wie Bearbeitung von Problemlagen in Vertragskommissionen oder ein niedrigschwelliger Zugang zur politischen Ebene nicht im gleichen Maße zur Verfügung stehen, wie gut integrierten Leistungserbringern. Eine ausführlichere Auseinandersetzung damit findet in Kapitel K.II.4. statt.



## H. Beitrag der Nutzenbewertung der Akteure zu Akzeptanz und Nicht-Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen

Ausgehend von der Annahme, dass Akteure in Verhandlungen und Schiedsverfahren grundsätzlich Ergebnisse präferieren, die ihnen ein Maximum an Nutzen bieten, der zudem häufig monetär bemessbar ist,<sup>888</sup> ist es eine Unterfragestellung der Arbeit, welchen Einfluss die Nutzenbewertung durch die Konfliktparteien auf die Akzeptanz des Schiedsstellenergebnisses hat. Dabei stehen die Nutzenbewertung der Akteure und Mechanismen, die diese beeinflussen, im Zentrum. Im letzten Abschnitt der Interviews wurde dazu zunächst offen gefragt, was nach dem Schiedsspruch passiert. Nachgefragt wurde, wie die Entscheidung, einen Schiedsspruch zu akzeptieren oder nicht in der jeweiligen Organisation abläuft, dann was passieren müsse, damit ein Schiedsspruch akzeptiert wird und was passieren müsse, damit gegen einen Schiedsspruch geklagt wird. Die Ergebnisse werden nachfolgend dargestellt.

## I. Entscheidungsfindung in der Organisation

Die Befragten gaben mehrheitlich an, dass die Entscheidung, gegen einen Schiedsspruch zu klagen, in der Regel von oder in Abstimmung mit einer hohen hierarchischen Ebene getroffen wird. Dabei kann es sich bei Leistungserbringer um die Abteilungsleitung,<sup>889</sup> Geschäftsführung<sup>890</sup> oder den Vorstand<sup>891</sup> handeln. Bei Leistungsträgern kann das die Fachbereichsleitung,<sup>892</sup> die Behördenleitung<sup>893</sup> oder das jeweils weisungsbefugte Ministerium<sup>894</sup> sein. Insbesondere wenn die Tendenz besteht, den Schiedsspruch nicht anzunehmen, wird die Abstimmung mit einer höheren hierar-

---

888 Siehe dazu Kapitel E.V.I.

889 Interview 15 LEP, Pos. 74.

890 Interview 3 LEP, Pos. 97-98; Interview 9 LEP, Pos. 62; Interview 10 LEE, Pos. 97.

891 Interview 7 LEP, Pos. 71; Interview 20 LEP, Pos. 50.

892 Interview 13 LTE, Pos. 99.

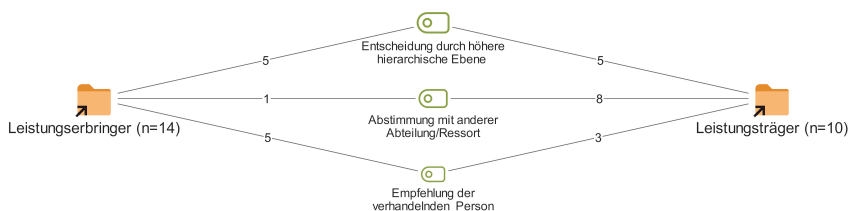
893 Interview 12 LTE, Pos. 74.

894 Interview 6 LTE, Pos. 119.

chischen Ebene gesucht.<sup>895</sup> Bei Fällen mit wenig grundsätzlicher Bedeutung kann es sein, dass die Entscheidung auf der Fachebene getroffen wird.<sup>896</sup>

Die Entscheidungsfindung in der Organisation wird auch stark von der Empfehlung der Person beeinflusst, die sie bei der Schiedsverhandlung vertreten hat.<sup>897</sup> Sie fließt ggf. zusammen mit der Empfehlung der Rechtsvertretung in die Beratung von höheren hierarchischen Ebenen ein.<sup>898</sup>

Abbildung 21: Berichte der Befragten über die Entscheidungsfindung in der Organisation getrennt nach Leistungsträgern und Leistungserbringern



Zudem wird, wie Abbildung 21 zeigt, überwiegend von Leistungsträgern berichtet, dass auch ein Austausch mit anderen Ressorts über den Inhalt des Schiedsspruchs stattfindet. Das kann beispielsweise das jeweilige Finanzressort sein, um die finanziellen Auswirkungen eines Schiedsspruchs und eventuellen Handlungsbedarf zu beraten,<sup>899</sup> oder aber die jeweilige Rechtsabteilung/das Rechtsamt.<sup>900</sup>

895 Interview 12 LTE, Pos. 74.

896 Interview 8 LTE, Pos. 78; Interview 12 LTE, Pos. 72.

897 Interview 3 LEP, Pos. 126; Interview 4 LTE, Pos. 59.

898 Interview 7 LEP, Pos. 71; Interview 9 LEP, Pos. 62; Interview 9 LEP, Pos. 62.

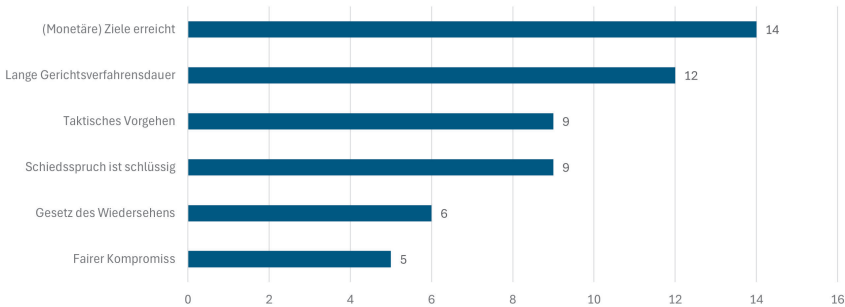
899 Interview 12 LTE, Pos. 76.

900 Interview 13 LTE, Pos. 95; Interview 14 LTE, Pos. 74; Interview 23 LTP, Pos. 83.

## II. Gründe für die Akzeptanz des Ergebnisses durch Akteure

In den Interviews wurde weiter gefragt, was passieren müsse, damit ein Schiedsspruch akzeptiert wird. Abbildung 22 zeigt die am häufigsten gegebenen Antworten.

Abbildung 22: Von den Befragten genannte Gründe für die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses



### 1. Erreichung von Verfahrenszielen

Es zeigte sich wie vermutet, dass den größten Einfluss auf die Akzeptanz eines Schiedsspruchs die Erreichung von meist monetär bemessbaren Verfahrenszielen hat. Leistungserbringer berichten, dass sie im Vorfeld des Verfahrens eine Kalkulation aufstellen und ein Ausgang des Verfahrens, der beispielsweise tarifliche Gehaltssteigerungen nicht ermöglicht, mit größerer Wahrscheinlichkeit beklagt werden würde.<sup>901</sup> Das verdeutlicht dieses Zitat:

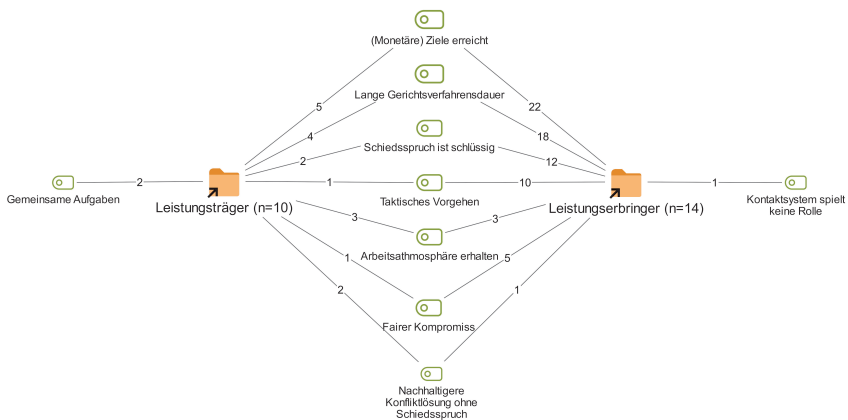
*„Also in unserem Bereich ging es wirklich rein um monetäre Aspekte. Es ging nur darum, dass man errechnet hat: ‚Okay, was bedeutet das, wenn wir die und die Gehaltssteigerungen jetzt kommen und [wir] da tariflich verpflichtet sind?‘ Das ist ja unsere Hauptproblematik, dass wir die dann ja zahlen müssen. Und wenn wir die Entgelte nicht entsprechend erhöhen können, haben wir ja eine Lücke. Und dann geht es nur darum: ‚Wie groß ist die zu erwartende Lücke? Können wir die anders kompensieren durch andere Leistungen? Oder müssen wir wirklich den längeren Weg noch gehen mit dem Gerichtsverfahren?‘ Und da ist eben die Problematik, dann*

901 Interview 9 LEP, Pos. 68.

*bleiben die Entgelte ja eher auf dem alten Satz. Dann haben sie natürlich ein akutes Liquiditätsproblem. Wenn die Lücke zu groß ist.*<sup>902</sup>

In Abbildung 23 sind die Antworten von Leistungsträgern und Leistungserbringern getrennt dargestellt. Sie verdeutlicht die hohe Bedeutung von monetären Zielen im Verfahren für Leistungserbringer. Der Erreichung monetärer Ziele konnten 22 Segmente aus 11 Interviews mit Leistungserbringern zugeordnet werden, jedoch nur 5 Segmente aus drei Interviews mit Leistungsträgern.

Abbildung 23: Gründe für die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses unterteilt nach Leistungsträgern und Leistungserbringern



Bereits in Kapitel D.XI.1. wurde beschrieben, dass eine wichtige Motivation, ein Schiedsverfahren zu führen, auch die Verfolgung einer grundsätzlichen Thematik sein kann. Entsprechend wurde auch davon berichtet, dass in Fällen, wo ein grundsätzliches Ziel wie die Refinanzierung von tariflicher Vergütung verfolgt wird, die Vernachlässigung konkreter monetärer Ziele in Kauf genommen wird. Diese können dann in einem weiteren Verhandlungsschritt erreicht werden, wenn Grundsatzparameter durch einen Schiedsspruch geklärt sind.<sup>903</sup> Umgekehrt gaben die Befragten an, in der Regel auf Rechtsmittel zu verzichten, wenn zuvor gesteckte Ziele innerhalb

902 Interview 22 LEP, Pos. 83.

903 Interview 20 LEP, Pos. 44.

eines gewissen Bereichs erreicht wurden,<sup>904</sup> auch wenn der Schiedsspruch inhaltliche Fragen nicht befriedigend beantwortet<sup>905</sup> oder auch anderweitig Angriffsfläche bietet,<sup>906</sup> wie dieses Zitat illustriert:

*„wie gesagt, wir haben was unsere Hoffnung anging, eine Kalkulationslogik vor der Schiedsstelle abgesegnet zu kriegen. Dieser Wunsch ist nicht erfüllt worden. Aber wir haben/ ne, damit man eindeutig auch für die Zukunft hat, man betrachte irgendwas in seiner Gänze und 70 Prozent davon spielen sich face to face beim Klienten ab und 30 Prozent von dem ganzen sind indirekte Leistungen, [...]. Diese Absegnung dieser Logik, mit der sind wir nicht raus. Aber wir sind mit einem Eurobetrag raus, der okay war und wir sind mit im Nachgang als wir es dann schriftlich hatten mit einer Logik der Schiedsstelle da rausgegangen, die für mich nachvollziehbar ist, auch wenn sie nicht meine war. Aber sie ist nachvollziehbar.“<sup>907</sup>*

Ein Leistungsträger berichtet zudem, dass für ihn Verfahrensziele auch darin bestehen können, eine homogene Vergütungslandschaft zu erhalten. Die Nichterreichung dieser Ziele würde aber nur in Ausnahmefällen zur Klage führen.<sup>908</sup> Bei Leistungserbringern zeigt sich eine gewisse Binnendifferenzierung. Während Akteure von Wohlfahrtsverbänden, die beratend viele Verfahren begleiten, durchaus Interesse hätten, Grundsatzfragen vor das Landessozialgericht zu tragen,<sup>909</sup> geben Geschäftsführer:innen von Diensten und Einreichungen eher an, die Erreichung kurzfristiger wirtschaftlicher Ziele der (langwierigen) gerichtlichen Klärung von Grundsatzfragen in vielen Fällen vorzuziehen.<sup>910</sup>

## 2. Lange Gerichtsverfahrensdauer

Ein weiterer Grund, nicht gerichtlich gegen einen Schiedsspruch vorzugehen ist, dass vor den Sozialgerichten eine sehr lange Verfahrensdauer erwartet wird. Gerichtsverfahren sind für Leistungserbringer mit einer

---

904 Interview 3 LEP, Pos. 104; Interview 2 LEE, Pos. 153; Interview 16 LEP, Pos. 22; Interview 21 LEP, Pos. 50.

905 Interview 5 LEE, Pos. 86.

906 Interview 21 LEP, Pos. 40.

907 Interview 5 LEE, Pos. 86.

908 Interview 6 LTE, Pos. 107.

909 Interview 3 LEP, Pos. 96.

910 Interview 21 LEP, Pos. 40.

unwägbareren Situation verbunden.<sup>911</sup> Eine Einrichtung sei so über Jahre (die das Verfahren ggf. in Anspruch nimmt) an einen gleichbleibenden Pflegesatz gebunden, was als existenzbedrohend geschildert wird:

*„Also wenn ich da noch vor Gericht gehe, dann ist eine Einrichtung, auf Jahre, auf einen Pflegesatz festgenagelt. Die hat keine Chance, irgendwo von diesem Pflegesatz wegzukommen. Also das muss man sich sehr gut überlegen, ob man gegen ein Schiedsverfahren noch Klage erhebt. Also deswegen haben wir das eigentlich auch kaum gemacht.“<sup>912</sup>*

*„Naja, also, Sozialgericht anzurufen, ist für uns eigentlich keine Option. Also erstens Mal wegen der Länge der Verfahren. Also ich sag mal, bis wir da eine Entscheidung haben, sind wir pleite.“<sup>913</sup>*

Das Schiedsverfahren wird entsprechend als vergleichsweise niedrigschwelliger Konfliktlösungsmechanismus betrachtet, der gerade aufgrund der schnellen Lösung Vorteile gegenüber dem gerichtlichen Verfahren bietet.<sup>914</sup> Auch sind Gerichtsverfahren für Leistungserbringer mit hohen Kosten verbunden.<sup>915</sup> Insbesondere für kleinere Leistungserbringer stelle sich die Frage, ob sie nach dem Schiedsverfahren noch vor Gericht gehen, oder ihre Ressourcen nicht anderweitig verwenden sollten.<sup>916</sup> In der Abwägung kann auch die Entscheidung getroffen werden, eine Leistung lieber gar nicht mehr anzubieten, als sie durch ein Gerichtsverfahren weiterhin zu ermöglichen:

*„Ja, natürlich haben wir das vorher auch mit dem Anwalt besprochen. Also: Was haben wir für Perspektiven? Aber wir waren eigentlich sehr optimistisch, dass wir sehr gute Argumente haben. Und dass es nicht ganz gegen uns laufen kann. Da waren wir eigentlich sehr sicher und der Anwalt auch sehr sicher und, ja, dem ist uns ja letztlich auch der Vorsitzende gefolgt von daher, ja. Aber natürlich schwebt es dahinter, klar, wenn wir da den Spruch kassieren, der nicht in unserem Sinne ist. Da hätte man dann neu bewerten müssen [...]. Hätte natürlich dazu führen können, dass wir sagen: ‚Aus dem problematischen Bereich/‘, der hat wirklich auch Haufen rote Zahlen geschrieben und wurde so zum richtigen Problem für die*

---

911 Interview 1 LEP, Pos. 77.

912 Interview 16 LEP, Pos. 14.

913 Interview 20 LEP, Pos. 10.

914 Interview 22 LEP, Pos. 15.

915 Interview 19 LEP, Pos. 22; Interview 8 LTE, Pos. 82.

916 Interview 10 LEE, Pos. 99.

*Gesamtorganisation. Dann hätte die Konsequenz sein können: Wir steigen aus der Pflege aus. Wahrscheinlicher, sage ich mal, als da den Klageweg dennoch zu wählen.*<sup>917</sup>

Auch daran zeigt sich, welche hohe Hürde ein gerichtliches Vorgehen gegen Schiedssprüche darstellt. Die lange Verfahrensdauer bedeutet auch im Falle des Erfolgs einen beträchtlichen Aufwand, was ebenfalls eine Hürde darstellt. So wird berichtet, dass es sehr schwierig sei, nach mehreren Jahren noch höhere Kosten geltend zu machen, insbesondere wenn Pflegebedürftige bereits verstorben sind.<sup>918</sup> Auch für Pflegekassen kann es aus demselben Grund einen enormen Aufwand bedeuten, nach gewonnenem Verfahren Gelder von Diensten oder Einrichtungen zurückzufordern und an Pflegebedürftige bzw. deren Nachkommen zu verteilen.<sup>919</sup> Der Gang vor Gericht lohne sich in vielen Fällen nur, um Grundsatzfragen zu klären,<sup>920</sup> wie auch dieses Zitat verdeutlicht:

*„Man muss halt überlegen, ob sich das lohnt, so bestimmte Themen halt, diesen Weg halt zu gehen, ob sich das wirklich Kosten Nutzen rechnet fast, ja? Also wenn ich hier jetzt über ein paar Positionen wie Verwaltungskosten, ob die dann 10 oder 12 Prozent sind, streiten vor Gericht, halt ich für sinnfrei. Wenn es um rechtliche Auslegung geht, dann macht das vielleicht schon nochmal Sinn.“*<sup>921</sup>

### 3. Schlüssiger Schiedsspruch

Auch wenn Verfahrensziele nicht in Gänze erreicht wurden, kann ein entsprechend schlüssiger und konsistenter Schiedsspruch dazu beitragen, dass das Ergebnis des Schiedsverfahrens nicht angegriffen wird. Der Schiedsspruch muss dazu gut begründet sein,<sup>922</sup> was u.a. bedeutet, dass er juristisch-handwerklich überzeugt,<sup>923</sup> aber auch dass die fachliche Logik für beide Seiten nachvollziehbar ist. Zumindest aber müsse die Logik des Schiedsspruchs so nachvollziehbar sein, dass im sozialgerichtlichen Verfah-

---

917 Interview 20 LEP, Pos. 50.

918 Interview 3 LEP, Pos. 106.

919 Interview 24 LTP, Pos. 76.

920 Interview 7 LEP, Pos. 81.

921 Interview 14 LTE, Pos. 72.

922 Interview 1 LEP, Pos. 77.

923 Interview 24 LTP, Pos. 72; Interview 18 LTP, Pos. 81.

ren nicht ohne weiteres ein anderer Ausgang erwartet werden kann.<sup>924</sup> In Fällen, in denen das gelingt, kann ein Schiedsspruch den Konflikt nachhaltig lösen.<sup>925</sup> Ein als sachgerecht empfundener Schiedsspruch gibt auch Anlass, die eigene Position zu überdenken und das eigene Handeln entsprechend anzupassen:

*„Von daher ist meine Erwartungshaltung tatsächlich wirklich, es sollte ein sachgerechtes Urteil gefällt werden. Das heißt ja nicht immer, dass wir Recht haben mit unserer Argumentation. Man holt sich ja auch häufig neuen Input in so einer Diskussion, wo man auch manchmal sagt, ‚Ja, vielleicht können Sie da drüber auch noch mal nachdenken.‘ Und vielleicht ist man dann beim nächsten Mal auch einfach an der einen oder anderen Stelle geschmeidiger. Das ist eigentlich immer meine Erwartungshaltung, dass es ein sachgerechtes Urteil wird. Ja.“<sup>926</sup>*

Als problematisch wird beschrieben, wenn der Schiedsspruch in sich nicht schlüssig ist, tragende Entscheidungsgründe nicht erkennbar sind und Zahlen willkürlich gesetzt erscheinen. Das Gerichtsverfahren kann dann als umständlicher, aber notwendiger Schritt in Erwägung gezogen werden, um nach Rückverweisung an die Schiedsstelle einen nachvollziehbaren Schiedsspruch zu bekommen:

*„Manchmal ist das einfach nur irgendeine Zahl da und man guckt die sich an und sagt okay, wie seid ihr denn da hingekommen? Ja ist halt so. Manchmal sieht man dann nicht mal im Schiedsspruch irgendwie eine Herleitung. Und dann steht man vorm Gericht und das Gericht sagt dann, das verstehen wir hier aber auch nicht, macht das doch nochmal.“<sup>927</sup>*

#### 4. Gesetz des Widersehens

Ein weiterer Faktor, der dazu führen kann, dass Schiedssprüche nicht angegriffen werden, ist das im sozialstaatlichen Netzwerk immanente "Gesetz des Wiedersehens".<sup>928</sup> Leistungsträger und Leistungserbringer stehen miteinander in einem symbiotischen, kooperativen Verhältnis, welches Ver-

---

924 Interview 5 LEE, Pos. 88.

925 Interview 19 LEP, Pos. 34.

926 Interview 24 LTP, Pos. 72.

927 Interview 9 LEP, Pos. 52.

928 Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 75.

trauen erfordert.<sup>929</sup> Entsprechend geben einige der befragten Expert:innen an, bei der Abwägung, einen Schiedsspruch zu beklagen auch mit in die Waagschale zu werfen, ob die Beziehung zum Kooperationspartner nicht unnötig belastet wird.<sup>930</sup> Der regelmäßige Austausch ist Teil der Netzwerkbeziehung.<sup>931</sup> Entsprechend wird versucht, die Beziehung nicht unnötig zu belasten.<sup>932</sup> Zur Natur dieser Beziehung gehört auch, dass die Parteien große Spielräume haben und Lösungen nicht ohne weiteres auf dem Rechtsweg herstellbar sind. Sie müssen darum primär im Verhandlungsweg gefunden werden.<sup>933</sup> Die erneute Aufbereitung des Sachstands vor der Schiedsstelle kann dazu beitragen, erneut im Dialog nach Lösungen zu suchen,<sup>934</sup> was auch dazu führt, dass der Klageweg weniger aussichtsreich erscheint als die Klärung in Schiedsstelle und Netzwerk:

*„Also dadurch, dass man gegebenenfalls in Austausch ist, wenn man zum Beispiel weiß, bestimmte Prozesse werden durch ein Schiedsstellenverfahren angestoßen und ich weiß, alles klar, im Hintergrund bewegt sich alles, um an den Grundsatzfragen bestimmte Dinge zu klären. Das läuft auf Verbandsebene, in der Verwaltung. Mir ist bekannt, dass da Dinge laufen, aber die sind halt noch nicht so schnell. Dann würde ich natürlich auch sagen, warum soll ich jetzt klagen. Das werden wir dieses Jahr eh nicht mehr kriegen. Das wird ein Heidenaufwand sein.“<sup>935</sup>*

Leistungsträgern ist dabei bewusst, dass die Parteien zur Erreichung der gemeinsamen wohlfahrtsstaatlichen Ziele aufeinander angewiesen sind<sup>936</sup> und dass die Fortentwicklung des Systems nur in Kooperation gelingen kann. Sie haben darum auch ein strategisches Interesse an einer guten Beziehung zu den Leistungserbringern:

*„Und ich habe mich jedes Mal darum bemüht, auch immer mit Erfolg, mit der gegnerischen Partei, gegnerisch lese ich jetzt fast schon in Anführungszeichen, schnell wieder Kontakt aufzunehmen, damit da nicht irgendetwas*

---

929 Siehe Wald/Jansen in: Benz/Lütz/Schimank u. a. (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 98. Die Rolle des Vertrauens in Akteurnetzwerken wird ausführlich in der Ergebnisdiskussion in Kapitel J behandelt.

930 Interview 3 LEP, Pos. 96.

931 Interview 4 LTE, Pos. 77.

932 Interview 4 LTE, Pos. 57.

933 Interview 6 LTE, Pos. 129.

934 Interview 6 LTE, Pos. 25.

935 Interview 10 LEE, Pos. 101.

936 Interview 6 LTE, Pos. 157.

*hängen bleibt. Denn wir haben in den letzten 15 Jahren in [Region] einige Entwicklungen in der Eingliederungshilfe gehabt, die wären gegen oder ohne die Wohlfahrtspflege nicht möglich gewesen. Und es wäre strategisch eine Riesendummheit gewesen, sich dann da atmosphärisch Probleme zu schaffen, die man wirklich nicht brauchen kann. Also, es war ein sehr professioneller oder ist ein sehr professioneller Umgang. Und das soll auch in Zukunft so sein. Es geht ja jetzt nicht um irgendwelche persönlichen Auseinandersetzungen.“<sup>937</sup>*

## 5. Taktisches Vorgehen

Ein Grund für die Akzeptanz eines Schiedsstellenergebnisses kann auch taktisches Vorgehen sein. Es wird ein Kompromiss eingegangen oder ein Schiedsspruch in der Annahme akzeptiert, dass man die Verfahrensziele in der nächsten Verhandlungsrunde oder einem erneuten Schiedsstellenverfahren<sup>938</sup> besser als vor Gericht verfolgen kann,<sup>939</sup> wie auch dieses Zitat zeigt:

*„Also, dann akzeptiert man aus strategischen Gründen, überlegt, wie kriege ich es refinanziert, kann ich mir das erlauben, ähm, dann macht man mal so einen faulen Kompromiss (...) aber sofort mit der Zielgabe, im nächsten Jahr hole ich mir das wieder.“<sup>940</sup>*

Das wird insbesondere bei Entgeltfragen so gesehen.<sup>941</sup> Hier kann der Schiedsspruch in der neuen Verhandlungsrunde als Argument herangezogen werden, dass die eigene Position stärkt oder zumindest verhärtete Position der Gegenseite aufweichen kann.<sup>942</sup> Auch wird berichtet, dass es in einigen Situationen als sinnvoller betrachtet wird, auf eine politische, statt auf eine gerichtliche Lösung des Konflikts zu hoffen. Das kann bedeuten, dass man versucht, Grundsatzfragen über die eigenen Verbände in Gesetzgebungsverfahren einzubringen:

*„Genau, das ist ja auch immer eine Möglichkeit, dass man dann sagt über die Arbeitskreise, über die politische Willensbildung, über die nächste*

---

937 Interview 4 LTE, Pos. 57.

938 Interview 21 LEP, Pos. 58.

939 Interview 1 LEP, Pos. 77.

940 Interview 2 LEE, Pos. 167.

941 Interview 7 LEP, Pos. 81.

942 Interview 22 LEP, Pos. 87; Interview 20 LEP, Pos. 44.

*Gesetzgebungsverfahren. Sind ja Verbände, wie auch GKV, sind ja alle beteiligt, gibt es ja auch viele Chancen, verschiedene Themen zu platzieren. Und manchmal werden die ja auch so umgesetzt. Und dann muss man abwägen: Okay, ist vielleicht der Gesetzgeber-Weg der bessere, um da verbandspolitisch vorzugehen? Oder ist der juristische besser?*<sup>943</sup>

Eine andere Möglichkeit ist, das Problem anderen Plattformen innerhalb des übergreifenden Netzwerks zuzuspielen.<sup>944</sup> Das können beispielsweise aktuell stattfindende Verhandlungen zu Landesrahmenverträgen sein.<sup>945</sup> Wie eine Verlagerung in eine andere Netzwerkebene aussehen kann, zeigt dieses Zitat:

*„So und das ist natürlich dann auch so eine Art Kompromiss zu sagen, kommt, ihr kriegt jetzt erst mal nicht mehr. Wir müssen alle gleich behandeln. Aber wir werden uns im Rahmen, im Sinne des Rahmenvertrags etwas Besonderes einfallen lassen. Dann ist das wirklich, liegt es am Austausch, mit der Gegenseite entsprechend auch, wo man, sagt, gut, dann lassen wir das einfach und können uns lieber nochmal intern zusammensetzen und sagen, wie könnte man das für die zukünftigen Jahre ausgestalten. Also die Offenheit gibt es schon, aber mehr auf der Fachebene als auf der Entgeltebene.“*<sup>946</sup>

## 6. Fairerer Kompromiss

Schließlich kann auch die Annahme, dass der Schiedsspruch (einen akzeptablen) Kompromisscharakter hat, dazu beitragen, dass er nicht angegriffen wird,<sup>947</sup> wie dieses Zitat verdeutlicht:

*„Erst einmal emotional muss man sich einstimmen, aber das ist das Positive; man weiß, dieser Tag wird eine Entscheidung bringen, die in der Regel 99 Prozent akzeptiert wird. Das ist schonmal sehr gut, also man/ Dadurch entsteht auch eine Kompromissbereitschaft. Ich denke auch mal auf beiden Seiten. Und es gibt weniger da um' s Ego, sondern um reine Fakten, wo man dann sagt "okay, das ist so die Untergrenze. Das ist der Wunsch.“*

---

943 Interview 22 LEP, Pos. 89.

944 Interview 10 LEE, Pos. 101.

945 Interview 6 LTE, Pos. 127.

946 Interview 10 LEE, Pos. 101.

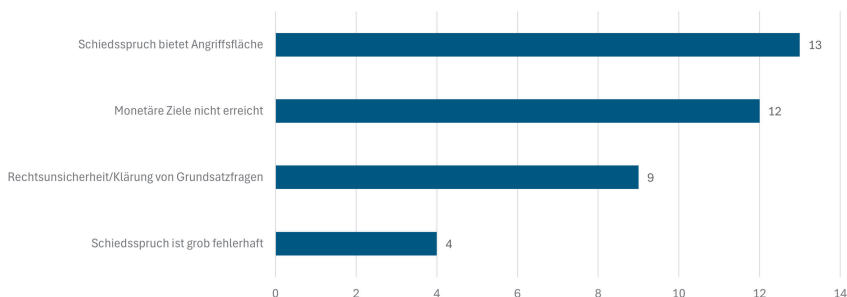
947 Interview 12 LTE, Pos. 76.

*Kann auch dann dazu führen, dass man sagt, anstatt zwölf Monate akzeptieren wir auch gerne mal 18 Monate, wenn ihr uns da entgegenkommt. Also für einen Unternehmer ist eine 18-monatige Sicherheit nicht ohne in der heutigen Zeit, ne?*<sup>948</sup>

### III. Gründe für die Ablehnung von Schiedssprüchen durch Akteure

Die Expert:innen wurden ebenfalls befragt, was passieren müsse, damit Klage gegen einen Schiedsspruch erhoben wird. Die häufigsten Antworten sind in Abbildung 25 dargestellt und werden im Folgenden erläutert. Die Zahl in der Grafik stellt die Interviews dar, in denen eine entsprechende Antwort gegeben wurde.

Abbildung 24: Von den Befragten genannte Gründe für die Ablehnung des Ergebnisses bzw. Klage



#### 1. Schiedsspruch bietet Angriffsfläche

Auf die Frage was passieren müsse, damit man gegen einen Schiedsspruch gerichtlich vorgeht, fielen die meisten Antworten, wie Abbildung 24 zeigt, in die Kategorie "Schiedsspruch bietet Angriffsfläche". Das bedeutet, dass zunächst anhand der schriftlichen Ausfertigung der Entscheidung der Schiedsstelle geprüft wird, ob diese im gerichtlichen Verfahren mit Erfolg angegriffen werden kann. Dafür spielt eine entscheidende Rolle, dass ein schriftlicher Schiedsspruch als Entscheidungsgrundlage vorliegt.<sup>949</sup> So

948 Interview 19 LEP, Pos. 36.

949 Interview 2 LEE, Pos. 129; Interview 6 LTE, Pos. 121.

kann geprüft werden, ob beispielsweise essenzielle Formalien eingehalten wurden, Argumentationsmängel vorliegen, der Beurteilungsspielraum verkannt wurde<sup>950</sup> oder Rechtsgrundsätze nicht beachtet wurden<sup>951</sup> und ob sich so Chancen für Erfolg bei der gerichtlichen Auseinandersetzung ergeben,<sup>952</sup> wie anhand dieses Zitats deutlich wird:

*„Wenn die geschiedste Vergütung nicht akzeptabel ist für den Fachbereich, (...) dann wird geprüft, ob an irgendeiner Stelle der Schiedsspruch angreifbar ist. Ob er an Argumentationsmängeln leidet. Ob er irgendwelche Rechtsgrundsätze nicht beachtet hat. Ob er was falsch interpretiert hat. Das ist insofern schwierig, als auch die Schiedsstelle einen gewissen Interpretationsspielraum hat. Aber wenn der überschritten ist in erheblichem Maß oder wenn Rechtsfehler sind, dann kann man dagegen klagen. Wenn nicht, würde ich auch dem Fachbereich raten: ‚Lasst mal die Finger davon, weil das verzögert es ja ungemein.‘<sup>953</sup>*

Wie aus dem Zitat auch deutlich wird, geben einige Befragte an, erst in eine Prüfung auf Angriffspunkte einzusteigen, wenn die geschiedste Vergütung als nicht akzeptabel bewertet wird oder das Ergebnis aus anderen Gründen nicht akzeptiert werden kann.<sup>954</sup> Beispielsweise wenn kurz nach dem Schiedsspruch ein gegenteiliges höchstgerichtliches Urteil ergangen ist.<sup>955</sup> Entsprechend negativ wird bewertet, wenn der Schiedsspruch lückenhaft ist. Davon erwartet sich ein Leistungserbringer auch Nachteile im Gerichtsverfahren, weil so wesentliche Inhalte des Schiedsverfahrens vor Gericht wiederholt werden müssten und nicht auf die Inhalte des Schiedsspruchs zurückgegriffen werden könne.<sup>956</sup> Zur Qualität der Schiedssprüche treffen die Befragten unterschiedliche Aussagen. Einerseits wird vermutet, dass Schiedssprüche mehrheitlich angreifbar seien,<sup>957</sup> andererseits wird den Schiedsstellenvorsitzenden aber auch eine große Kompetenz zugesprochen, gerichtsfeste Schiedssprüche zu formulieren.<sup>958</sup> Wird in einem Schiedsspruch relevante Angriffsfläche ausgemacht, bestimmen für die meisten Befragten aber dennoch wirtschaftliche Erwägungen, ob die Entscheidung

---

950 Interview 24 LTP, Pos. 82.

951 Interview 18 LTP, Pos. 79.

952 Interview 9 LEP, Pos. 64.

953 Interview 18 LTP, Pos. 79.

954 Siehe auch Interview 8 LTE, Pos. 76.

955 Interview 23 LTP, Pos. 87.

956 Interview 10 LEE, Pos. 95.

957 Interview 21 LEP, Pos. 54; Interview 2 LEE, Pos. 129.

958 Interview 15 LEP, Pos. 78; Interview 16 LEP, Pos. 67; Interview 8 LTE, Pos. 76.

angegriffen wird. Das Gerichtsverfahren müsse am Ende auch „monetär Sinn machen.“<sup>959</sup>

## 2. Nichterreichung von Verfahrenszielen

Die Nichterreichung von Verfahrenszielen wird ebenfalls häufig als Grund angegeben zu erwägen, gegen einen Schiedsspruch vorzugehen. Insbesondere Leistungserbringer geben an, im Vorfeld des Schiedsverfahrens monetär messbare Verfahrensziele zu formulieren,<sup>960</sup> wie auch dieses Zitat illustriert:

*„Also in unserem Bereich ging es wirklich rein um monetäre Aspekte. Es ging nur darum, dass man errechnet hat: ‚Okay, was bedeutet das, wenn wir die und die Gehaltssteigerungen jetzt kommen und da tariflich verpflichtet sind?‘ Das ist ja unsere Hauptproblematik, dass wir die dann ja zahlen müssen. Und wenn wir die Entgelte nicht entsprechend erhöhen können, haben wir ja eine Lücke. Und dann geht es nur darum: ‚Wie groß ist die zu erwartende Lücke? Können wir die anders kompensieren durch andere Leistungen? Oder müssen wir wirklich den längeren Weg noch gehen mit dem Gerichtsverfahren?‘ Und da ist eben die Problematik, dann bleiben die Entgelte ja eher auf dem alten Satz. Dann haben sie natürlich ein akutes Liquiditätsproblem. Wenn die Lücke zu groß ist.“<sup>961</sup>*

Werden diese unterschritten, wird häufig angegeben, dass dann eine Klage in Erwägung gezogen wird.<sup>962</sup> Dabei wird einerseits berichtet, dass die Entscheidung zu klagen, relativ sachlogisch und automatisch getroffen wird, wenn ein bestimmtes Ziel nicht erreicht wird,<sup>963</sup> andere Befragte berichten, dass beispielsweise aufgrund der zu erwartenden Unwägbarkeiten eines Gerichtsverfahrens, das auch für längere Zeit unveränderte Kostensätze

---

959 Interview 3 LEP, Pos. 110; Interview 21 LEP, Pos. 54.

960 Interview 21 LEP, Pos. 50; Interview 22 LEP, Pos. 83; Interview 2 LEE, Pos. 119; Interview 7 LEP, Pos. 71.

961 Interview 22 LEP, Pos. 83.

962 Interview 1 LEP, Pos. 77; Interview 16 LEP, Pos. 20; Interview 2 LEE, Pos. 119; Interview 21 LEP, Pos. 46; Interview 5 LEE, Pos. 94; Interview 7 LEP, Pos. 71; Interview 19 LEP, Pos. 40.

963 Interview 21 LEP, Pos. 50.

bedeutet<sup>964</sup> sehr genau abgewogen werden muss, mit welchem Aufwand und welchem vermuteten Ertrag ein Gerichtsverfahren verbunden wäre.<sup>965</sup>

### 3. Rechtsunsicherheit und Klärung von Grundsatzfragen

Ein weiterer Grund einen Schiedsspruch zu beklagen kann sein, dass die Akteure durch ein Gerichtsverfahren Rechtssicherheit bzw. die Klärung von Grundsatzfragen erreichen wollen.<sup>966</sup> Ein Schiedsspruch wird beispielsweise angegriffen, um eine offene Rechtsfrage gerichtlich klären zu lassen.<sup>967</sup> Das war in der Vergangenheit häufiger bei der Frage der Refinanzierung von Tarifgehältern nötig, wie berichtet wird.<sup>968</sup> Wenn es lediglich darum gehe, wie hoch beispielsweise Verwaltungskosten anzusetzen sind, wird eine gerichtliche Klärung als eher nicht sinnvoll betrachtet.<sup>969</sup> Von der Klärung von Grundsatzfragen erhoffen sich die Befragten finanzielle Planungssicherheit für die Zukunft.<sup>970</sup> Auch kann die Überschreitung der Kompetenz und des Beurteilungsspielraums von Schiedsstellen, beispielsweise durch das Zusprechen höherer Vergütungen als ursprünglich beantragt, ein Grund für ein Gerichtsverfahren sein.<sup>971</sup> Zur Klärung von wichtigen Grundsatzfragen ist man auch bereit, einen langen Verfahrenszeitraum vor der Sozialgerichtsbarkeit in Kauf zu nehmen.<sup>972</sup> Jedoch kann es auch bei strukturellen Unklarheiten passieren, dass kurzfristige wirtschaftliche Erwägungen höher gewichtet werden, als die langfristige Klärung von Grundsatzfragen,<sup>973</sup> wie dieses Zitat zeigt:

*„Naja, die [Anwälte] hätten natürlich ein Interesse gehabt, das weiter zu verfolgen, weil man da einfach nochmal so ein Grundsatzthema hätte entscheiden können; das ist richtig. An der Stelle war es dann schon auch wichtig, dass man dann in der Schiedsstelle auch auf der Ebene dann ar-*

---

964 Interview 16 LEP, Pos. 20.

965 Interview 8 LTE, Pos. 82; Interview 9 LEP, Pos. 68.

966 Interview 24 LTP, Pos. 82; Interview 6 LTE, Pos. 101; Interview 24 LTP, Pos. 86; Interview 12 LTE, Pos. 76.

967 Interview 1 LEP, Pos. 77.

968 Interview 3 LEP, Pos. 96.

969 Interview 14 LTE, Pos. 72.

970 Interview 22 LEP, Pos. 94.

971 Interview 24 LTP, Pos. 82.

972 Interview 7 LEP, Pos. 81.

973 Interview 21 LEP, Pos. 54; Interview 3 LEP, Pos. 96.

*gumentieren kann und da hat der Anwalt dann auch eine Rolle gehabt an der Stelle dann mal, einfach das noch einmal sehr deutlich gegenüber dem Vorsitzenden herauszuarbeiten, dass die Rechtsprechung nun mal so ist. Hat am Ende ja nicht dazu geführt, dass er sich davon hat beeindrucken lassen, aber (...) da kann das schon mal wichtig sein, an der Stelle, aber an der Entscheidung, ob man dagegen vorgeht oder nicht, wie gesagt, ich würd da immer die wirtschaftlichen Kriterien wirklich vorneweg stellen [...].<sup>974</sup>*

#### 4. Grobe Fehler im Schiedsspruch

Ein weiterer Grund, gerichtlich gegen eine Schiedsstellenentscheidung vorzugehen, sind grobe Fehler im Schiedsspruch.<sup>975</sup> Dabei kann es sich um grobe juristische Fehler<sup>976</sup> oder offensichtliche Rechenfehler handeln.<sup>977</sup> Auch neue, dem Schiedsspruch entgegenstehende höchstrichterliche Rechtsprechung kann dazu führen, dass in Erwägung gezogen wird, einen Schiedsspruch anzugreifen.<sup>978</sup> Die Erfolgsaussichten werden jedoch aufgrund des großen Beurteilungsspielraums der Schiedsstelle gering eingeschätzt, wie dieses Zitat verdeutlicht:

*„Ja, wie gesagt, wenn ich wirklich sehe, dass Recht gebrochen wurde oder nicht richtig angewandt wurde, dann würde ich mich auch vor Gericht wagen. Aber es ist vielleicht das Besondere, was am Anfang von Ihnen noch gefragt wurde, das Besondere an den Sozialhilfeverfahren ist eben, dass wir auch ganz viele Ermessensspielräume haben. Die gut ausgeführt... Also wir haben ganz viele unbestimmte Rechtsbegriffe, ganz viele Ermessensspielräume und das muss alles irgendwo definiert werden. Und das kann man so und so machen, je nachdem durch welche Brille man guckt. Und ja, das ist halt das Schwierige dann auch. Und wenn nicht jetzt wirklich ganz krass gegen das Recht verstoßen wurde. Wenn da steht, es ist zu machen und wir machen es trotzdem nicht, dann brauch ich nicht vor Gericht gehen.“<sup>979</sup>*

---

974 Interview 21 LEP, Pos. 54.

975 Interview 1 LEP, Pos. 77.

976 Interview 13 LTE, Pos. 101.

977 Interview 4 LTE, Pos. 65.

978 Interview 17 LTP, Pos. 66.

979 Interview 13 LTE, Pos. 101.

## IV. Zusammenfassung

Die Akzeptanz des Schiedsspruchs hängt zu einem ganz wesentlichen Teil von der Abweichung von ursprünglichen Verhandlungszielen ab.<sup>980</sup> Bereits in Kapitel F.I.2. wurde beschrieben, dass die am häufigsten genannten Ziele für das Schiedsverfahren sind, Vergütungsforderungen durchzusetzen, Kompromisse zu schließen oder grundsätzliche Fragen zu klären, wobei Leistungsträger eher Kompromisse schließen, Leistungserbringer eher Vergütungsforderungen durchsetzen wollen.

Abbildung 25: Modell der Nutzenbewertung der Akteure bei der Abwägung eines Vorgehens gegen eine Schiedsstellenentscheidungen

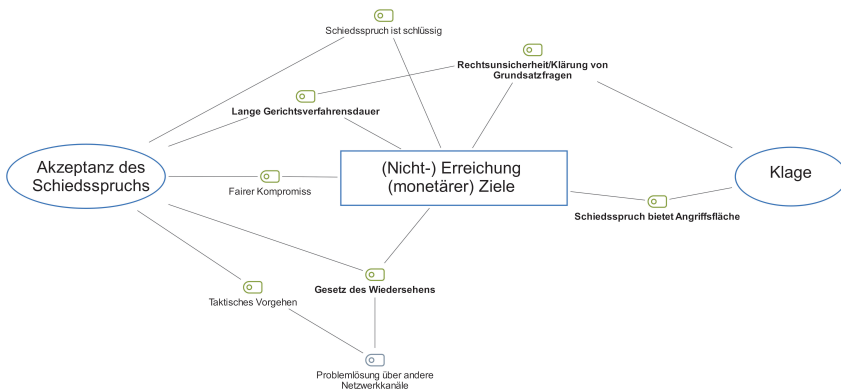


Abbildung 25 fasst die Antworten aus den Interviews zu der Frage, was Akteure zu einem Vorgehen gegen einen Schiedsspruch bewegt, in einem Modell ihrer Nutzenbewertung zusammen. Dabei ist die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung monetär bemessbarer Verfahrensziele ins Zentrum gestellt. Die Interviewdaten zeigen, dass dieser Faktor bei der Nutzenbewertung eines Vorgehens gegen einen Schiedsspruch eine zentrale Rolle spielt. Die Elemente auf der linken Seite der Abbildung sprechen bei einer Nutzenbewertung für, die Elemente auf der rechten Seite gegen die Akzeptanz des Schiedsspruchs.

980 Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt *Nothnagel*, Die Rolle von Schiedsverfahren im Verhandlungsprozess in der gemeinsamen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung Deutschlands, S. 184.

In den Interviews zeigte sich, dass je nachdem, in welchem Maß Verfahrensziele erreicht werden, ein gerichtliches Vorgehen gegen den Schiedsspruch in Erwägung gezogen wird. Die wahrgenommenen Hürden sind jedoch hoch. Die wichtigsten Gründe dafür, einen Schiedsspruch zu akzeptieren, sind im Modell auf der linken Seite dargestellt. Es handelt sich dabei um das Vorliegen eines schlüssigen Schiedsspruchs, der wenig Angriffsfläche bietet, die Aussicht auf ein langes Gerichtsverfahren oder die Aussicht, das zugrundeliegende Problem entweder in einer erneuten Verhandlungsrunde (taktisches Vorgehen) oder über andere Kanäle des Netzwerks effizienter lösen zu können als vor Gericht. Dabei spielt in einigen Fällen auch eine Rolle, dass Netzwerkbeziehungen durch ein Gerichtsverfahren nicht unnötig belastet werden sollen. In den Netzwerken herrscht das „Gesetz des Wiedersehens“<sup>981</sup> und der Verzicht auf eine Klage kann unter Umständen dazu führen, in den nächsten Transaktionen Vorteile zu erhalten. Dieser Grund kann in der Abwägung jedoch auch je nach Verhandlungsziel in den Hintergrund treten.

Der wichtigste Grund dafür, einen Schiedsspruch anzugreifen, ist Unzufriedenheit mit dem Inhalt, also die Nichterreichung eines Verfahrensziels. Der Schiedsspruch muss jedoch zusätzlich Angriffsfläche bieten. Ist der Schiedsspruch dagegen schlüssig und bietet wenig Angriffsfläche, wird eine Klage als nicht erfolgversprechend beurteilt und das Verfahrensergebnis akzeptiert. Grob fehlerhafte Schiedssprüche werden je nach Verfahrensziel wahrscheinlicher angegriffen. Ein weiterer wichtiger Grund ist die beabsichtigte gerichtliche Klärung von Grundsatzfragen, für die zusätzlich keine Klärung in anderen Netzwerkanälen in Frage kommt. Dafür nehmen die Akteure auch die Nachteile eines langwierigen Gerichtsverfahrens in Kauf.

---

981 Siehe dazu Kapitel E.V.2.

## I. Exkurs: Die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen als Akteur in der Schiedsstelle der Eingliederungshilfe

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich im wesentlichen auf Netzwerke zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern, die zur Koordination ihrer Handlungen auf Verhandlungen angewiesen sind. Die beiden Akteure vereinbaren in langer Tradition Inhalte und Vergütung sozialer Dienstleistungen. Den Leistungsberechtigten kommt dabei eine eher randständige Position zu.<sup>982</sup> Mit dem Bundesteilhabegesetz wurde dieser historische Pfad in der Eingliederungshilfe modifiziert und Leistungsberechtigten wurden Beteiligungsrechte an der Verhandlung von Landesrahmenverträgen und dem Schiedsverfahren gegeben. Dieser Paradigmenwechsel, der auch zur Folge hat, dass Leistungsberechtigten mehr Einfluss auf die Prozesse im Leistungserbringungsverhältnis gewährt wird, soll nachfolgend als Exkurs dargestellt werden. Dazu wird eine Analyse der Eingliederungshilfe-Schiedsverordnungen der Länder und die Sicht der befragten Akteure in der Schiedsstelle auf die Beteiligung der Leistungsberechtigten dargestellt. Anhand der Vorgaben der UN-BRK werden abschließend normative Anforderungen an die Beteiligung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen am Verfahren herausgearbeitet. Die normativ abstinente Beobachterperspektive, die mit einer verstehenden Rechtsforschung einhergeht (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel A.II.), wird damit kurz verlassen.

### I. Paradigmenwechsel durch das BTHG – Von der Institutionen- zur Personenzentrierung

Die Leistungserbringung der Eingliederungshilfe erfolgte lange Zeit und erfolgt teilweise immer noch in einem Modus, den man als „institutionenzentriert“ bezeichnen kann. Prägend dafür waren und sind Anstalten, Heime

---

982 Siehe dazu die Ausführungen zur demokratischen Legitimation von Schiedsstellen in Kapitel E.IV.1. oder die Ausführungen zur Akteurkonstellation in EGH und Pflege in Kapitel C.IV.1.

und andere stationäre bzw. teilstationäre Einrichtungen.<sup>983</sup> Die stationäre Unterbringung von Menschen mit Behinderungen hat lange Tradition und wurde durch den in Kapitel C beschriebenen arbeitsteiligen Korporatismus zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern stabilisiert. Wiese konstatiert, dass die damit verbundenen institutionalisierten Pfade nach wie vor wirkmächtig sind.<sup>984</sup> Entsprechend ändert sich dieser Zustand trotz geänderter Rechtslage nur langsam. Der Kennzahlenvergleich der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe stellt für das Jahr 2023 einen Rückgang der Menschen, die in besonderen Wohnformen leben um 0,5 % im Vergleich zum Vorjahr auf 191.640 fest. Gleichzeitig stieg die Zahl der Menschen, die Leistungen außerhalb dieser Wohnformen beziehen um 4,3 % auf 277.516.<sup>985</sup> Das erscheint vor dem Hintergrund von Art. 19 UN-BRK noch nicht ausreichend. Die Regelung verpflichtet die Vertragsstaaten u.a. zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das gleiche Recht haben, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben. Das umfasst, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben. Entsprechend kritisieren die Vereinten Nationen in den abschließenden Bemerkungen zum zweiten und dritten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland über die Umsetzung der UN-BRK die noch immer weitgehende Segregation von Menschen mit Behinderungen in institutionellen Einrichtungen und das Fehlen von Maßnahmen, um eine Deinstitutionalisierung voranzutreiben.<sup>986</sup>

Mit der traditionell praktizierten institutionenzentrierten Art der Leistungserbringung geht auch einher, dass die leistungsberechtigten Personen abgeschirmt und sozial abgesondert werden. Den Institutionen der Behindertenhilfe wurden entsprechend Attribute zugeschrieben, mit denen Goffmann „totale Institutionen“ beschreibt und das als Kritik ins Feld

---

983 *Schädler*, Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe unter Bedingungen institutioneller Beharrlichkeit, S. 245.

984 *Wiese*, Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe, S. 89.

985 *Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe*, BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe, S. 5.

986 *Vereinte Nationen*, CRPD/C/DEU/CO/2-3, Rn. 43. Die gleiche Kritik äußerten die UN bereits in den abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenberichtsverfahren. Vgl. *Vereinte Nationen*, CRPD/C/DEU/CO/1, Rn. 41.

geführt.<sup>987</sup> Konstitutiv für das Leben in einer Anstalt oder stationären Einrichtung ist nach Rosenow eine rechtliche Deprivation, die Leistungsbe-rechtigte in ihren Grundrechten stark einschränkt.<sup>988</sup> Dass diese Einschränkung von Grundrechten ein Wesensmerkmal von stationären Einrichtungen ist, belegt er u.a. damit, dass sie auch in der Rechtsprechung des BSG genutzt wird, um stationäre Einrichtungen zu charakterisieren. In seiner Entscheidung vom 13.2.2014 grenzt der 8. Senats des BSG stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe von ambulanten anhand des bestimmenden Einflusses der Einrichtung auf den Tagesablauf der Leistungsbe-rechtigten ab.<sup>989</sup>

Die rechtliche Deprivation der Leistungsberechtigten hat ihren Ursprung auch in den zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern vereinbarten Rahmenbedingungen der Leistung, die insbesondere in Kapitel C.IV dargestellt wurden. Diese Vereinbarungen lassen in Fortschreibung des beschriebenen institutionalisierten Pfads Inhalte von Leistungsvereinbarungen weitgehend offen und geben damit Leistungserbringern weitgehend Dispositionsmacht über Inhalt und Umfang der zu erbringenden Leistung.<sup>990</sup> Die Ausgestaltung des Vereinbarungsrechts war lange Zeit entsprechend einer Bundesempfehlung nach § 93d BSHG in Abstraktion vom tatsächlichen Bedarf durch die Vereinbarung von Leistungstypen und Hil-febedarfgruppen geprägt.<sup>991</sup> Diese haben es nicht zum Ziel, bedarfsgerechte Leistungen zu erbringen, sondern dienen als Kalkulationsgrundlage für vertraglich vereinbarte Maßnahmenpauschalen.<sup>992</sup> Dieses Regelungsmuster ist auch aktuell noch sehr verbreitet. Die Pauschalierung kann eine faktische Deckelung der Leistung zur Folge haben, weil von den Pauschalen nicht erfasste Bedarfe nicht finanziert werden können. Das BSG sieht diese Problematik jedoch als systemimmanent an. Im „lernenden“ Vereinbarungssystem könnten Abweichungen der Bedarfe nach oben und unten aufgefangen werden. Mögliche Probleme seien durch erneute Verhandlungen

---

987 Rudloff/Kersting/Miquel et al. in: Rudloff/Kersting/Miquel u. a. (Hrsg.), Ende der Anstalten?, S. 4–5; Siehe dazu Goffman, *Asyle* 1972, S. 17–18.

988 Rosenow, Sicherstellung personenzentrierter Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Leistungsvereinbarung nach § 125 Abs. 2 SGB IX vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Vertragsrecht der Sozialhilfe, S. 463.

989 BSG, Urt. v. 13.02.2014 – B 8 SO 11/12 R, Rn. 23.

990 Rosenow, Sicherstellung personenzentrierter Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Leistungsvereinbarung nach § 125 Abs. 2 SGB IX vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Vertragsrecht der Sozialhilfe, S. 43.

991 *Ebd.*, S. 156.

992 BSG, Urt. v. 06.12.2018 – B 8 SO 9/18 R, Rn. 33.

von Leistungsträgern und Leistungserbringern zu beheben.<sup>993</sup> Für die Leistungsberechtigten ist das problematisch. Auch wenn ihr Rechtsanspruch gegen den Leistungsträger den Ausgangspunkt des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses<sup>994</sup> bildet, wird die Leistung, die sie am Ende bekommen und ihr Umfang ganz wesentlich durch Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen sowie die sie vorformenden Landesrahmenverträge konkretisiert, an deren Erstellung sie entsprechend des institutionenorientierten Pfades lange Zeit nicht beteiligt waren.<sup>995</sup>

Ein wesentliches Ziel des Bundesteilhabegesetzes war die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe von der einrichtungs- zur personenzentrierten Leistung.<sup>996</sup> Im BTHG hat Personenzentrierung drei Elemente: Leistungen sollen nicht auf Einrichtungen zentriert sein, die Unterstützung soll sich am individuellen Bedarf orientieren und Leistungsberechtigte und deren Bedarfe sollen ganzheitlich in den Blick genommen werden.<sup>997</sup> Der ursprünglich institutions- und professionskritische<sup>998</sup> Begriff Personenzentrierung hat in diesem diskursiven Kontext auch den Charakter eines sozialpolitischen Steuerungsinstruments, das zum Abbau vorhandener Asymmetrien auf dem Sozialmarkt führen soll.<sup>999</sup>

Die historisch bedingt schwache Position der Leistungsberechtigten auf dem Sozialmarkt sollte im BTHG gestärkt werden, indem die durch Landesrecht bestimmten maßgeblichen Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen bei der Erarbeitung und Beschlussfassung der Rahmenverträge nach § 131 SGB IX beratend mitwirken.<sup>1000</sup> Der Grundgedanke, Leistungsberechtigte in die Entstehung vertraglicher Regelungen, die sie maßgeblich betreffen, beratend einzubinden, wurde auch in den Regelungen zum Schiedsverfahren aufgegriffen. § 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX sieht vor, dass Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen per Rechtsverordnung der Länder an Schiedsverfahren beteiligt werden können. Das erscheint vor dem Hintergrund der institutionenzentrierten Ausgestaltung

---

993 BSG, Urt. v. 06.12.2018 – B 8 SO 9/18 R, Rn. 43; Siehe dazu *Klie*, NDV 2019 sowie *Beyerlein*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A6-2020.

994 Siehe dazu Kapitel C.IV.1.

995 *Banafsche* in: *Deinert/Welti/Luik u. a.* (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Rn. 5.

996 BT-Drs. 18/9522, S. 197.

997 *Beyerlein* 2021, Kurzgutachten zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern, S. 19.

998 *Schäfers*, Soziale Probleme 2014, S. 332.

999 *Wiese*, Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe, S. 258.

1000 BT-Drs. 18/9522, S. 300.

des Systems, die die Interessen der Leistungsberechtigten nicht immer im Blick hat, sinnvoll.

Wie Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen in Schiedsverfahren beteiligt werden, wird nachfolgend anhand der entsprechenden Landesverordnungen untersucht.<sup>1001</sup>

## II. Landesregelungen zur Beteiligung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen an Schiedsverfahren nach § 133 SGB IX

Die Analyse der 16 Landesverordnungen nach § 133 Abs. 5 SGB IX<sup>1002</sup> zeigt, dass in allen Bundesländern mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen<sup>1003</sup> eine Regelung zur Beteiligung von Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderung am Schiedsverfahren getroffen wurde. Diese werden über unterschiedliche Organisationen in das Verfahren eingebunden.

### 1. Beteiligte Organisationen

Die Verordnungen von Brandenburg, Berlin, Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt sehen eine Bestimmung über Beiräte von Menschen mit Behinderung nach den BGG der Länder vor.<sup>1004</sup> Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Sachsen und Thüringen verweisen auf die nach den SGB IX-Ausführungsgesetzen bestimmten Interessenvertretungen, die nach § 131 Abs. 2 SGB IX an der Erarbeitung und Beschlussfassung von Rahmenverträgen

---

1001 Geschäftsordnungen der Schiedsstellen, die diese Verordnungen weiter konkretisieren, wurden jedoch außer Acht gelassen.

1002 Eine Übersicht findet sich im Anhang.

1003 Die einschlägige Verordnung über die Schiedsstellen nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - vom 14. Juni 1994, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21.07.2018 (GV. NRW. S. 414) enthält keinerlei Aussagen zur Beteiligung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderung nach § 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX.

1004 § 6 Abs. 2 EhSchV BB, § 7 Abs. 2 SchStVO SGB IX BE, § 14 Abs. 1 SGB9§133-SchiedsV BW, § 6 Abs. 2 SGB IX-SchV HB, § 18 Abs. 3 SGB9§133SchiedsV HE, § 4 S. 1 SchVO-SGB IX NI, § 6 S. 3 SGB9§133SchiedsV RP, § 14 Abs. 1 SGB IX-SchVO SH, § 11 Abs. 1 SGB9§133SchiedsV ST.

beteiligt sind.<sup>1005</sup> In Baden-Württemberg ist der Landesbehindertenbeauftragte zudem automatisch Mitglied der Schiedsstelle und in Bayern wird das Mitglied vom Verein „LAG Selbsthilfe“ bestimmt.<sup>1006</sup> Die Verordnungen für Berlin und Bremen enthalten eine einschränkende Regelung, die wohl der Befangenheit von Mitgliedern der Interessenvertretung entgegenwirken sollen:

*„Der Vertreter oder die Vertreterin und die Stellvertretungen dürfen weder im Bereich der Leistungserbringer noch der Leistungsträger haupt- oder nebenberuflich oder ehrenamtlich tätig sein. Sie dürfen sich nicht in der Betreuung eines in der Schiedsstelle vertretenen Leistungserbringers oder eines sich am Verfahren beteiligten Leistungserbringers befinden.“*<sup>1007</sup>

## 2. Ausgestaltung der Beteiligung am Verfahren

Von den 15 Landesverordnungen, die Regelungen über die Beteiligung von Interessenvertretungen enthalten, stellen 11 explizit klar, dass die Beteiligung beratender Natur ist,<sup>1008</sup> wie sich beispielhaft an der Regelung der Verordnung aus Sachsen-Anhalt zeigt:

*„Der Behindertenbeirat des Landes Sachsen-Anhalt kann aus der Mitte seiner Mitglieder eine Person zur ständigen sachverständigen Beratung der Schiedsstelle und eine weitere als deren Stellvertretung benennen.“*<sup>1009</sup>

Sechs Verordnungen bestimmen zudem, dass die beratenden Äußerungen der Interessenvertretungen in das Protokoll der Sitzung aufzunehmen sind.<sup>1010</sup> In der Verordnung für Mecklenburg-Vorpommern ist dagegen geregelt, dass die Interessenvertretung zwar am Verfahren beteiligt ist, jedoch

---

1005 § 8 Abs. 8 SchStLVO SGB IX M-V, § 14 SGB9§133SchiedsV SL, § 8 Abs. 1 Eingl-SchiedsVO SN, § 7 ThürSchiedsVO-SGB IX.

1006 § 14 Abs. 1 SGB9§133SchiedsV BW, § 41d AVSG BY.

1007 § 6 Abs. 2 S. 2-3 SGB IX-SchV HB, ähnlich § 7 Abs. 2 S. 2 S. 2-3 SchStVO SGB IX BE.

1008 § 6 Abs. 1 S. 2 EhSchV BB, § 7 Abs. 1 S. 2 SchStVO SGB IX BE, § 41e Abs. 4 S. 1 AVSG BY, § 6 Abs. 1 S. 1 SGB IX-SchV HB, § 9 Abs. 3 S. 1 SGB IX-SchVO HH, § 4 S. 2 SchVO-SGB IX NI, § 6 S. 2 SGB9§133SchiedsV RP, § 14 Abs. 4 S. 1 SGB IX-SchVO SH, § 8 Abs. 1 EinglSchiedsVO SN, § 11 Abs. 1 und 2 SGB9§133SchiedsV ST, § 7 S. 2 ThürSchiedsVO-SGB IX.

1009 § 11 Abs. 1 und 2 SGB9§133SchiedsV ST.

1010 § 14 Abs. 4 S. 5 SGB9§133SchiedsV BW, § 41e Abs. 4 S. 2 AVSG BY, § 6 Abs. 1 S. 2 SGB IX-SchV HB, § 18 Abs. 2 S. 2 SGB9§133SchiedsV HE, § 9 Abs. 3 S. 2 SGB IX-SchVO HH, § 14 Abs. 4 S. 2 SGB IX-SchVO SH.

kein Rederecht hat.<sup>1011</sup> Sie kann somit auch nicht beratend wirken. Die Teilnahme der Interessenvertretung ist in einigen Verordnung zudem optional ausgestaltet („kann teilnehmen“).<sup>1012</sup>

Uneinheitlich ist geregelt, welchen Einblick die Interessenvertretungen in Verfahrensunterlagen nehmen dürfen. Die Verordnungen für Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt erlauben den Interessenvertretungen Einsicht in die Unterlagen des Verfahrens zu nehmen.<sup>1013</sup> Die Schiedsverordnung für Mecklenburg-Vorpommern schließt das explizit aus.<sup>1014</sup> Die bayerische Verordnung nimmt die Interessenvertretung von dem Recht aus, Einsicht in die vollständigen von den Parteien eingereichten Unterlagen zu nehmen, mit der Einladung werden jedoch „entscheidungserhebliche Unterlagen“ versandt.<sup>1015</sup> Unabhängig von ihrem Einsichtsrecht verpflichten die Landesverordnungen die Interessenvertretungen mehrheitlich zur Verschwiegenheit.

Ob die Interessenvertretung an der Beratung der Schiedsstelle teilnehmen darf, ist überwiegend nicht explizit in den Verordnungen geregelt. Die Verordnungen von Bayern und Baden-Württemberg geben den Interessenvertretungen das Recht, an der Beratung der Schiedsstelle teilzunehmen.<sup>1016</sup> Die Verordnungen für Hessen und Mecklenburg-Vorpommern schließen das ausdrücklich aus.<sup>1017</sup> Die Bayerische Verordnung regelt zudem, dass die Schiedsstelle nur dann beschlussfähig ist, wenn auch die Ladung an die Interessenvertretung ordnungsgemäß erfolgt ist.<sup>1018</sup>

---

1011 „Das für Soziales zuständige Ministerium und die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen gemäß § 8 Absatz 8 sind berechtigt, an den Sitzungen der Schiedsstelle teilzunehmen. Den Zuhörenden und den Vertretungen nach Satz 2 und 3 stehen kein Rede- und Stimmrecht zu“ (§ 10 Abs. 2 S. 3 und 4 SchStLVO SGB IX M-V).

1012 § 7 Abs. 1 S. 2 SchStVO SGB IX BE, § 8 Abs. 1 EinglSchiedsVO SN, § 7 S. 2 ThürSchiedsVO-SGB IX.

1013 § 8 Abs. 3 SGB9§133SchiedsV RP, § 14 Abs. 3 SGB IX-SchVO SH, § 11 Abs. 3 S. 4 SGB9§133SchiedsV ST.

1014 § 9 Abs. 3 S. 4 SchStLVO SGB IX M-V.

1015 § 41e Abs. 3 S. 1 AVSG iV.m. §40b Abs. 2 S. 2 AVSG BY.

1016 § 14 Abs. 4 S. 4 SGB9§133SchiedsV BW, § 41e Abs. 3 S. 3 AVSG BY.

1017 § 18 Abs. 2 S. 1 SGB9§133SchiedsV HE, § 11 Abs. 3 S. 1 SchStLVO SGB IX M-V.

1018 § 41e Abs. 3 S. 2 AVSG BY.

### III. Sicht der Konfliktparteien

Die tatsächliche Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen am Schiedsverfahren konnte aufgrund der verzögerten Umsetzung des BTHG in den Ländern<sup>1019</sup> in dieser Arbeit nicht untersucht werden. Leistungsberechtigte oder Betroffenenverbände mit Erfahrung in sozialrechtlichen Schiedsstellenverfahren waren zum Zeitpunkt der Erhebungen so gut wie nicht vorhanden und konnten darum auch nicht befragt werden. Die Frage, wie sie sich einbringen können und wie ihre Mitwirkung das Verfahren beeinflusst, muss in einer nachfolgenden Arbeit genauer untersucht werden. In der vorliegenden Untersuchung wurden jedoch die Akteure Leistungsträger und Leistungserbringer befragt, wie sie die Beteiligung von Leistungsberechtigten am Verfahren beurteilen. Sie wurden konkret gefragt, welche Rolle Leistungsberechtigte bei einem Schiedsverfahren spielen sollten. Dabei wurde auf die Möglichkeit in § 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX verwiesen, die Beteiligung von Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen per Rechtsverordnung zu regeln. Die Befragten zeigten sich überwiegend offen für die Beteiligung von Leistungsberechtigten am Verfahren, was nachfolgend dargestellt wird.

#### 1. Eher zustimmende Aussagen

Eher zustimmende Aussagen betonen, dass die Leistungsberechtigten so in der Lage seien, ihre Interessen vor der Schiedsstelle zu vertreten. Das wird in der Pflege noch als Manko wahrgenommen:

*„Es kommt drauf an. Also, wir haben ja hier das Problem, gerade bei ambulanten Pflegediensten, oder in der Pflege insgesamt, es fehlt ja eigentlich einer, der die Interessen des Pflegebedürftigen vertritt. Weil bei den Ergebnissen, die da zustande kommen, letztendlich der Leidtragende ist der Pflegebedürftige, weil der muss die Mehrkosten bezahlen.“<sup>1020</sup>*

---

1019 Engels et al. 2025, BMAS Forschungsbericht 657, S. 24 nennen als Grund dafür vor allem die stockenden Verhandlungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern zu den Rahmenverträgen und Leistungsvereinbarungen. Mitte 2024 hatte nur etwa ein Drittel der Leistungserbringer in allen Leistungsbereichen neue Leistungsvereinbarungen.

1020 Interview 17 LTP, Pos. 20.

Dabei wird zu bedenken gegeben, dass die Interessenvertretung in der Lage sein müsse, fachlich auf Augenhöhe aufzutreten.<sup>1021</sup> Sobald die Interessenvertretung der Leistungsberechtigten jedoch von spezialisierten Verbandsvertretern vorgenommen wird, entferne man sich vom "Peer-Ansatz".<sup>1022</sup> Auch sei darauf zu achten, dass sie sich nicht als Interessenvertreter einer der beiden Vertragsparteien wahrnehmen.<sup>1023</sup> Zudem sei es sinnvoller, Leistungsberechtigte eher in Fragen der Ausgestaltung und weniger in Fragen der Finanzierung der Leistungen einzubinden,<sup>1024</sup> wenn es also um Leistungsvereinbarungen geht.<sup>1025</sup> Die Frage der konkreten Finanzierung wird für die Interessenvertretung als eher zweitrangig angesehen.<sup>1026</sup>

Von einigen Befragten wird es grundsätzlich als hilfreich empfunden, dass Leistungsberechtigte dort ihre Perspektive einbringen können. Sie seien Expert:innen in eigener Sache und könnten gut beteiligt werden.<sup>1027</sup> Das sei auch im Sinne der UN-BRK.<sup>1028</sup> So eröffne sich ein Blick auf Aspekte, den die Vertragsparteien nicht haben.<sup>1029</sup> Aus der Pflege wurde berichtet, dass es bereits eine Betroffenenbeteiligung im Landespflegeausschuss gebe und auch der Bewohnerbeirat grundsätzlich über Stellungnahmen in das Verfahren eingebunden sei, wobei die Komplexität der Unterlagen das Gremium auch überfordern könne.<sup>1030</sup> Die Beteiligung eröffne auch die Chance, das System im Sinne der Leistungsberechtigten weiterzuentwickeln.<sup>1031</sup> Dabei argumentieren zwei Interviewpartner auch mit einem Anspruch auf Information über die Finanzierung der sozialen Leistung. Viele Personen hätten ein Interesse daran zu erfahren, wie das System, von dem sie Leistungen erhalten, funktioniert.<sup>1032</sup>

---

1021 Interview 10 LEE, Pos. 64.

1022 Interview 12 LTE, Pos. 50. Gemeint ist, dass unmittelbar Betroffene am Verfahren beteiligt werden. Das ist im SGB IX für die Beratung in EUTB vorgesehen (§ 32 Abs. 3 SGB IX), jedoch nicht für die Interessenvertretung im Schiedsverfahren.

1023 Interview 13 LTE, Pos. 78.

1024 Interview 10 LEE, Pos. 64; Interview 9 LEP, Pos. 46.

1025 Interview 12 LTE, Pos. 50; Interview 22 LEP, Pos. 63.

1026 Interview 12 LTE, Pos. 50.

1027 Interview 5 LEE, Pos. 64.

1028 Interview 11 LEE, Pos. 57.

1029 Interview 6 LTE, Pos. 95; Interview 14 LTE, Pos. 62.

1030 Interview 23 LTP, Pos. 67.

1031 Interview 20 LEP, Pos. 38.

1032 Interview 4 LTE, Pos. 45; Interview 7 LEP, Pos. 55.

## 2. Eher ablehnende Aussagen

Einige Befragte äußerten sich auch skeptisch. Gegen die Beteiligung von Leistungsberechtigten wurde vor allem eingewendet, dass das Verfahren zu komplex sei und das Vereinbarungswesen primär Leistungsträger und Leistungserbringer betreffe.<sup>1033</sup> Das erfordere gut ausgebildete Interessenvertreter und könne von selbst betroffenen und Ehrenamtlichen nur schwer geleistet werden.<sup>1034</sup>

Zwei Akteure aus der Pflege argumentieren, dass die Interessen der Leistungsberechtigten im Verfahren entsprechend des Treuhandprinzips<sup>1035</sup> bereits grundsätzlich über die Pflegekassen vertreten seien.<sup>1036</sup> Da es im Schiedsverfahren nur um Finanzierung, nicht aber um den Inhalt der Leistung gehe, sei diese Vertretung auch ausreichend.<sup>1037</sup> Das Verfahren diene zudem in erster Linie der Koordinierung von zwei Parteien, was durch die Hinzuziehung einer Dritten schwieriger werde:

*„Sind sie aber nicht Partei. Sie sind bei Landesrahmenverträgen nicht Partei. Und sie sind ja auch/ Sie sind ja am Ende/ Die Landesrahmenverträge betreffen ja auch nicht die Patienten, sondern den Dienst, mit dem ich den Vertrag schliesse. Das heißt, sie sind objektiv ja nicht beteiligt. Und deswegen stelle ich mir das schon schwierig vor, weil/ Ich sage mal so, es ist ja auch schon nicht ganz einfach, zwischen zwei Parteien eine Lösung zu finden.“<sup>1038</sup>*

Es zeigt sich also bei Leistungsträgern und Leistungserbringern eine überwiegende Offenheit für die Beteiligung von Leistungsberechtigten am Schiedsverfahren, jedoch sind auch skeptische bis ablehnende Aussagen im Sample enthalten.

---

1033 Interview 8 LTE, Pos. 55.

1034 Interview 9 LEP, Pos. 46; Interview 15 LEP, Pos. 32.

1035 Siehe dazu Kapitel C.IV.1.d.bb.

1036 Interview 9 LEP, Pos. 44.

1037 Interview 24 LTP, Pos. 98.

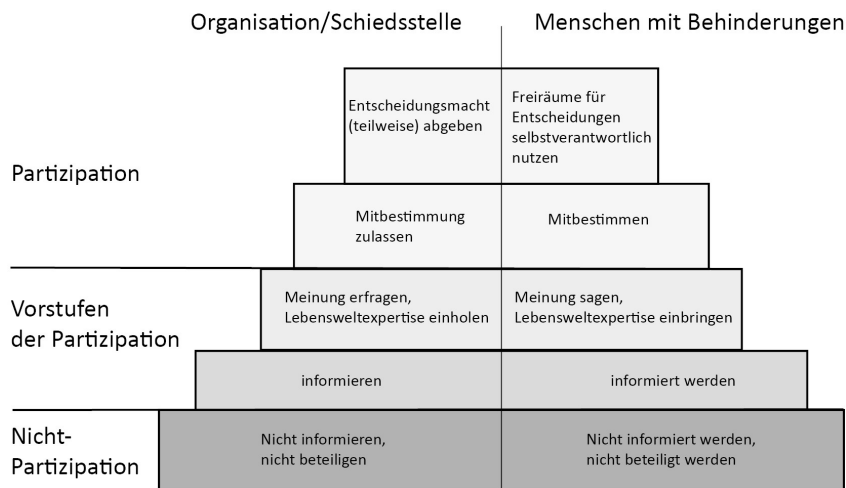
1038 Interview 24 LTP, Pos. 100.

## IV. Einordnung

### 1. Beteiligung von Interessenvertretungen am Verfahren als eine Vorstufe von Partizipation

Die Ausgestaltung der Beteiligungsregelungen in den Schiedsverordnungen zeigt eine ähnliche Bandbreite wie die Positionen der Leistungsträger und Leistungserbringer in den Interviews. Die Landesverordnungen sprechen überwiegend im Anschluss an den Wortlaut der Verordnungsermächtigung in § 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX von „Beteiligung“ der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen. Eine Beteiligung im Sinne von Mitbestimmung ist im Vereinbarungssystem, das zur Koordination auf Verträge zwischen zwei Akteuren, notfalls unter Zuhilfenahme der Schiedsstelle setzt, jedoch auch nach der Reform durch das Bundesteilhabegesetz nicht vorgesehen. Legt man die vorgefundene Art der Beteiligung in den Landeschiedsverordnungen an das in Abbildung 26 dargestellte Stufenmodell der Partizipation an, wird erkennbar, dass es sich dabei nicht um Beteiligung im Sinne von Partizipation, sondern um eine Vorstufe davon handelt. Am unteren Ende der Partizipationstreppe sind die Regelungen der Schiedsverordnung Mecklenburg-Vorpommern zu verorten, die mit der Versagung des Rederechts nur informierenden Charakter haben. Andere Regelungen ermöglichen es den Interessenvertretungen, angehört zu werden und ihre Expertise einzubringen und beziehen sie dafür auch in die Beratung der Schiedsstelle ein, was als hohe Vorstufe von Partizipation charakterisiert werden kann.

Abbildung 26: Stufenmodell der Partizipation nach Denninger et al.<sup>1039</sup>



Tatsächliche Partizipation würde nach diesem Modell erst an dem Punkt beginnen, wo den Interessenvertretungen ein Stimmrecht eingeräumt werden würde, was jedoch außerhalb des gesetzlich vorgesehenen Rahmens des Leistungserbringungsrechts liegt und dem historischen Pfad der vertraglichen Koordinierung von zwei Parteien entgegenlaufen würde.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Landesverordnungen stellt sich jedoch die Frage, in welchem Umfang es rechtlich geboten ist, Menschen mit Behinderungen in das Schiedsverfahren einzubinden.

## 2. Beteiligung als enge Konsultation und aktive Einbeziehung: Verpflichtung zur Einbindung der Interessenvertretung in das Schiedsverfahren aus der UN-BRK

Das Ausmaß der Einbindung der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen in das Schiedsverfahren gibt im Recht der Eingliederungshilfe die UN-Behindertenrechtskonvention vor. Sie wurde mit Ratifikati-

<sup>1039</sup> Denninger et al. 2023, Mitbestimmen! Fragensammlung zur Partizipation, S. 20 orientieren sich dabei an *Straßburger/Rieger* in: *Straßburger* (Hrsg.), Partizipation kompakt, S. 232.

onsgesetz vom 26.3.2009<sup>1040</sup> in die deutsche Rechtsordnung übernommen, gilt zudem als gemischtes völkerrechtliches Abkommen in den Mitgliedsstaaten der EU auch als EU-Recht.<sup>1041</sup> Die Bestimmungen des Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats (Art. 4 Abs. 5 UN-BRK). Sie binden also auch die Länder und Kommunen. Das ergibt sich zudem aus dem Lindauer Abkommen sowie dem Grundsatz der Bundestreue.<sup>1042</sup> In Ländern und Kommunen bindet die UN-BRK Legislative, Exekutive und Judikative, weil die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG).<sup>1043</sup> Der Gesetzgeber hat zudem deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er erwartet, dass die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen das mit dem Bundesteilhabegesetz geschaffene neue Recht in der konkreten Rechtsanwendung stets im Lichte der UN-BRK umsetzen werden.<sup>1044</sup> Das umfasst auch den Erlass von Rechtsverordnungen.

Die UN-BRK ist also in diesem Fall einschlägig. Sie trifft auch Aussagen dazu, in welchem Umfang Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen am Schiedsverfahren zu beteiligen sind. Die Vertragsstaaten trifft die Verpflichtung, bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung des Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, mit den Menschen mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen zu führen und sie aktiv einzubeziehen (Art. 4 Abs. 3 UN-BRK). Das Schiedsverfahren kann ohne Weiteres als Entscheidungsprozess eingeordnet werden, der Menschen mit Behinderungen direkt betrifft. Das ergibt sich aus dem Art. 4 UN-BRK konkretisierenden General Comment Nr. 7.<sup>1045</sup> Derartigen Äußerungen von Vertragsorganen der UN misst das BVerfG hohes Gewicht

1040 BGBl. 2008 II S. 1419.

1041 Die Bestimmungen der UN-BRK bilden einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Vgl. *EuGH*, Urt. v. 11.04.2013 – C-335/11 und C-337/11, Ring, Skouboe Werge, Rn. 30.

1042 *Janßen*, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht (im Erscheinen), S. 4.

1043 Banafsche in SWK Behindertenrecht, Rn. 17.

1044 BT-Drs. 18/10528, S. 2.

1045 *Committee on the Rights of Persons with Disabilities* 2018, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, im Folgenden CRPD/C/GC/7.

zu, wenn sie auch Gerichte nicht unmittelbar binden.<sup>1046</sup> Die Formulierung „in Bezug auf Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen“ in Art. 4 Abs. 3 UN-BRK umfasst demnach die gesamte Bandbreite an Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können.<sup>1047</sup> Sie umfasst demnach auch Schiedsverfahren, in denen die faktischen Voraussetzungen für eine teilhabefördernde Leistungserbringung geschaffen werden.

Aus der UN-BRK ergibt sich für Behörden wie Schiedsstellen die Pflicht, den Meinungen und Ansichten von Behindertenorganisationen gebührende Beachtung zu schenken und Priorität einzuräumen. Die Behörden sind zudem verpflichtet, Behindertenorganisationen über die Ergebnisse solcher Prozesse zu informieren. Dazu gehört eine explizite Erläuterung der Ergebnisse, Erwägungen und Entscheidungsgründe in verständlicher Form, wie und warum ihre Ansichten berücksichtigt wurden.<sup>1048</sup>

## V. Fazit

Das im Kern auf die Akteure Leistungsträger und Leistungserbringer bezogene Vereinbarungssystem wird mit den Regelungen zur Beteiligung von Interessenvertretungen am Schiedsverfahren zwar nicht grundlegend geändert, jedoch modifiziert. Sie sollen ein Beitrag zur politisch gewollten Abkehr von der Institutionenzentrierung sein, die insbesondere die Umsetzung der UN-BRK in deutsches Recht nötig macht. Die Regelungen sollen so auch die Stellung der Leistungsberechtigten im Quasimarkt verbessern.

Im Vereinbarungssystem, das zur Koordination sozialstaatlicher Handlungen auf Vereinbarungen zwischen zwei Akteuren setzt, sind die Leistungsberechtigten als Akteur aber nach wie vor nur „Zaungast“. Bei Leistungsträgern und Leistungserbringern zeigte sich in den Interviews eine überwiegende Offenheit für die Beteiligung von Leistungsberechtigten am Schiedsverfahren, jedoch sind auch skeptische bis ablehnende Aussagen im Sample enthalten.

Die Landesverordnungen der Eingliederungshilfeschiedsstellen beziehen die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen unterschiedlich stark ein und vereinzelt sind nach Maßgabe des Stufenmodells der Partizi-

---

1046 BVerfG, Beschluss v. 29.01.2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 65.

1047 CRPD/C/GC/7, Nr. 18.

1048 CRPD/C/GC/7, Nr. 23.

pation nach Denninger et al. hohe Vorstufen der Partizipation am Verfahren festgeschrieben. So müssen die beratenden Äußerungen der Interessenvertretungen in einigen Ländern zwingend in das Protokoll aufgenommen werden und die Interessenvertretungen haben das Recht, Einblick in die Verfahrensunterlagen zu nehmen und an der Beratung der Schiedsstelle teilzunehmen. Jedoch gibt es auch Landesverordnungen, die eine Beteiligung überhaupt nicht regeln oder faktisch verhindern, weil sie den leistungsberechtigten kein Rederecht zugestehen. Diese Regelungen erscheinen schwer mit den Vorgaben von Art. 4 Abs. 3 UN-BRK in Einklang zu bringen. Die Regelungen der UN-BRK sehen zwar keine direkte Partizipation im Sinne von Mitbestimmung vor, jedoch eine hohe Vorstufe davon, die ermöglicht, im Rahmen von engen Konsultationen und einer aktiven Einbeziehung auf Augenhöhe über die zu beratende Thematik mitdiskutieren zu können. Das schließt ein, dass die Interessenvertretung hinreichend über den Gegenstand des Verfahrens informiert wird und an allen Diskussionen inklusive der Beratung der Schiedsstelle beteiligt wird.



## J. Zusammenfassung - Was füllt das „Reservoir des guten Willens“?

Diese Arbeit hatte es zum Ziel, im Sinne einer interdisziplinären Rechtsforschung<sup>1049</sup> einen Beitrag zur besseren Kenntnis über die Funktion und Funktionsvoraussetzungen von sozialrechtlichen Schiedsverfahren zu leisten. Von Interesse war, ob und wie die Legitimationsmechanismen in der Schiedsstelle in der Realität Wirkung entfalten und welche weiteren Mechanismen zu ihrem Funktionieren beitragen. Eine wesentliche Annahme der Arbeit ist, dass das Schiedsverfahren im Kern auf akzeptierte Ergebnisse zielt. Darum sollte die Frage beantwortet werden, welche Mechanismen die Akzeptanz der Ergebnisse von Schiedsverfahren durch Konfliktparteien beeinflussen.

Dazu wurde in Kapitel C zunächst der institutionelle Kontext des Schiedsverfahrens analysiert und theoretisch eingeordnet. Es wurde herausgearbeitet, dass der wohlfahrtsstaatliche Pfad, dem die Ausgestaltung der exemplarisch gewählten Bereiche Eingliederungshilfe und Pflege folgt, zur Produktion von sozialen Dienstleistungen auf Netzwerke setzt. Sie haben durch die Einführung marktlicher Elemente in den 1990er Jahren ihren exklusiven Charakter verloren und sich für Leistungserbringer außerhalb der freien Wohlfahrtspflege geöffnet. Den Leistungsträgern sind in der Folge der neoliberal geprägten Reformen mehr hierarchische Steuerungsmöglichkeiten gegeben worden, um die geschaffenen Quasimärkte funktionsfähig zu halten. Zusätzlich musste das BSG das vom Gesetzgeber konzipierte Marktmodell praxistauglich machen, indem es mit mehreren Entscheidungen ein Verfahren zur Ermittlung von Marktpreisen schuf.<sup>1050</sup> Zentraler Koordinationsmechanismus der Akteure in dem System sind kooperative Verhandlungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern. Diese erfolgen im Modus von „distributivem Bargaining“. Dabei sind die Parteien in Verhandlungen gezwungen, sich in einer „Zone gemeinsamer Attraktivität“ zu treffen, die beiden gleichermaßen Vorteile bietet.<sup>1051</sup> Es zeigte sich, dass das System stark von Pfadabhängigkeiten geprägt ist und die marktli-

---

1049 Dazu Baer, Rechtssoziologie, 5. Aufl. 2023, S.13 sowie Rosenstock/Singelstein/Boulanger in: Boulanger (Hrsg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung, S. 21.

1050 Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel C.IV.5.

1051 Siehe dazu Scharpf, Interaktionsformen 2000, 214 ff.

chen Elemente zu ihrem Funktionieren auf eine ständige Nachsteuerung der Gesetzgebung und der Rechtsprechung angewiesen sind.

Schiedsstellen haben in dem System die Aufgabe, die sozialstaatlichen Netzwerke zu stützen und die Produktion sozialer Dienstleistungen sicherzustellen, wie in Kapitel D herausgearbeitet wurde. Das tun sie, indem sie bei Konflikten über Vertragsinhalte zunächst zwischen den Parteien vermitteln und schlichten.<sup>1052</sup> Um die Produktion sozialer Dienstleistungen sicher zu stellen, kann es aber auch nötig werden, in den Modus der Zwangsschlichtung zu wechseln. Den Schiedsstellen stehen dabei keine eigenen, sondern von den Vertragsparteien abgeleitete Rechte zu. Sie sind keine Gerichte, sondern Behörden im funktionalen Sinne, die in ihrer Arbeit aber ähnlichen Verfahrensgrundsätzen unterliegen. Bei Schiedssprüchen handelt es sich entsprechend um Akte staatlicher Rechtsetzung. Wenn Schiedsstellen Vertragsinhalte stellvertretend festlegen, haben sie einen weiten, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum.

Eine zentrale Annahme der Arbeit, die in Kapitel E vorgestellt wurde, ist es, dass es der Regelungsmodus der vertraglichen Vereinbarung in korporatistischen sozialstaatlichen Netzwerken zum Ziel hat, akzeptierte Ergebnisse zu produzieren.<sup>1053</sup> Daraus wird abgeleitet, dass dieses Ziel gleichermaßen für das Schiedsverfahren gilt, mit dem das Vereinbarungssystem nicht verlassen wird.<sup>1054</sup> Insbesondere wenn sich Akzeptanz auf die Ergebnisse von Herrschaftshandeln beziehen soll, sei es durch Regierungen, Gerichte oder wie im Fall dieser Arbeit Schiedsstellen, sind die Akzeptanz des Herrschaftsergebnisses und die Legitimität des Herrschaftshandelns konzeptionell eng miteinander verbunden, wie die rechtssoziologische Forschung zeigt.<sup>1055</sup> Die Arbeit geht darum davon aus, dass die Frage nach den Gründen für die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen nicht beantwortet werden kann, ohne danach zu fragen, was Schiedsstellen Legitimität verleiht. Darum wurde für die empirischen Erhebungen der Weg gewählt, die in der Schiedsstelle handelnden Akteure Leistungsträger und Leistungserbringer in Experteninterviews zu befragen, wie sie die Legitimationsmechanismen in der Schiedsstelle beurteilen und welche weiteren Mechanismen

---

1052 Siehe dazu die Ausführungen zum Modus der Konfliktlösung in Kapitel D.IV.

1053 Dazu *Felix*, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung 2018, S. 6–7 sowie *Becker/Meeßen/Neueder et al.*, VSSR 2012, S. 113.

1054 So BVerwG, 5. Senat, 04.08.2006 – 5 C 13/05, Rn. 13.

1055 *Lucke*, ZfRSoz 1996; *Tyler*, Annual review of psychology 2006; *Gibson* in: *Cane/Kritzer* (Hrsg.) Siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel E.II.

ihre Akzeptanz des Verfahrensergebnisses beeinflussen.<sup>1056</sup> Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus von Scharpf und Mayntz lieferte der Arbeit den passenden Analyserahmen, um die Ergebnisse zu ordnen und den institutionellen Kontext, die handelnden Akteure, ihre Konstellationen und Interaktionsformen zu beschreiben und zu untersuchen.<sup>1057</sup>

Zur Strukturierung der Interviewstudie wurde auf verschiedene theoretische Module zurückgegriffen, die eine Vorstellung davon geben, welche Mechanismen die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen beeinflussen könnten.<sup>1058</sup> Es handelt sich um akkumuliertes Wissen, das bei der empirischen Erhebung genutzt wird, um Aufmerksamkeit auf die empirischen Sachverhalte zu lenken, von denen theoretisch begründet angenommen werden kann, dass sie für die Beantwortung der Forschungsfrage wichtig sind.<sup>1059</sup> Eine dieser theoretisch begründeten Annahmen ist, dass durch die Konstruktion von Schiedsstellen deliberative Entscheidungsprozesse ermöglicht werden sollen. Sie stützt sich auf die Rechtstheorie von Jürgen Habermas.<sup>1060</sup> Die Arbeit geht zudem mit Max Weber davon aus, dass die vorsitzende Person das Verfahren charismatisch legitimieren soll.<sup>1061</sup> Eine weitere theoretische Vorannahme, die eher auf spieltheoretischen Überlegungen fußt, ist, dass legitimierende Mechanismen im Zusammenspiel mit der Bewertung des Ergebnisses des Schiedsverfahrens und der Erfüllung von Verfahrenszielen der Konfliktparteien zu sehen sind. Bei Leistungsträgern und Leistungserbringern handelt es sich um zweckgerichtete Akteure, die auf Grundlage ihrer institutionell geformten Präferenzen und Wahrnehmungen handeln und entsprechend den für sie besten Handlungsverlauf wählen.<sup>1062</sup> Auch geht die Arbeit u.a. mit Luhmann davon aus, dass noch weitere Mechanismen aus der Umwelt der Parteien wie netzwerkimmanente Kontaktsysteme die Akzeptanz des Ergebnisses beeinflussen.<sup>1063</sup> Akzeptanz wird in Anlehnung an De Bakker<sup>1064</sup> empirisch erfassbar als das Maß der Anerkennung, Billigung, Anpassung oder Kompromissbereitschaft, das die Akteure gegenüber den Ergebnissen des Schiedsverfahrens

---

1056 Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel B.

1057 Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 85.

1058 Dazu Scharpf, Interaktionsformen 2000, 64 ff.

1059 Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl. 2010, S. 78.

1060 Habermas, Faktizität und Geltung, 5. Aufl. 1997, S. 664.

1061 Weber, Grundriss der Sozialökonomik 1922, S. 124.

1062 Dazu Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 66.

1063 Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 75.

1064 De Bakker, ZfRSoz 2003, S. 223.

zeigen, definiert. Eine Einordnung der Interviewergebnisse in verschiedene Akzeptanztypologien, wie sie de Bakker formuliert hat,<sup>1065</sup> wurde zu Beginn der Arbeit erwogen, letztlich aber nicht vorgenommen, weil die Interviews aufgrund der Konstruktion des Leitfadens eher grundsätzliche Motive der Befragten zu Tage förderten und weniger die Entscheidungsprozesse in ganz konkreten Verfahren. Eine Annahme, die im Verlauf des Forschungsprozesses verworfen wurde, war, dass die Akteure, die sich in ihrer Außendarstellung teilweise sehr altruistisch präsentieren,<sup>1066</sup> auch im Schiedsverfahren bereit sind, aufgrund altruistischer Motive Verfahrensergebnisse zu akzeptieren. Das erscheint mit den Mechanismen des in Kapitel C dargestellten Quasimarkts nicht vereinbar zu sein. Die Forschungsfrage, welche Mechanismen die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen durch Konfliktparteien beeinflussen, wurde entsprechend in empirisch überprüfbare Unterfragen operationalisiert. Sie lauten:

- 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?
  - 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?

---

1065 De Bakker, ZfRSoz 2003, S. 232.

1066 Vgl. beispielsweise *Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen* 2007, Zum Wandel der Wohlfahrtsverbände, S. 9 f.

- 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?

In der Auswertung der Interviews, die in den Kapiteln F, G und H dargestellt wird, zeigte sich grundsätzlich, dass die beschriebenen Legitimationsmechanismen aus Sicht der Akteure unter gewissen Voraussetzungen ein „Reservoir guten Willens“ füllen können, wie es Gibson als Legitimitätsgrundlage von Institutionen beschreibt. Institutionen brauchen dieses Reservoir, um effektiv funktionieren zu können, weil es Loyalität zu der Institution bewirkt.<sup>1067</sup>

Mit der qualitativen Inhaltsanalyse konnten die wesentlichen Mechanismen herausgearbeitet werden, die dazu beitragen, dieses Reservoir zu füllen und so, je nach Ausprägung, ein mehr oder weniger breites Spektrum zu eröffnen, auf dem sich Schiedsstellenentscheidungen und Kompromissvorschläge bewegen können, die akzeptiert werden. Wie bereits in Kapitel B.V. erwähnt, können die Ergebnisse der Arbeit methodisch bedingt nicht die Aussagekraft einer quantitativen Untersuchung mit großer, repräsentativer Stichprobe für sich beanspruchen. Die Arbeit kann jedoch aufgrund der Auswertung der 24 Interviews plausibel aufzeigen, wie bestimmte Phänomene zusammenhängen. So lassen sich Modelle erstellen, auf die in späteren Forschungen aufgebaut werden kann.<sup>1068</sup>

Die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse lassen sich entsprechend in Anlehnung an das Legitimationskonzept von Scharpf,<sup>1069</sup> das von Schmidt<sup>1070</sup> und Weiteren ergänzt wurde, in einem Modell zusammenfassen, das die herausgearbeiteten Kategorien um sechs Hauptmechanismen für die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen gruppiert. Es handelt sich um drei Dimensionen der Legitimität und drei Mechanismen, die die Akzeptanz der Verfahrensergebnisse unmittelbar beeinflussen:

---

1067 Gibson in: *Cane/Kritzer* (Hrsg.), *The Oxford handbook of empirical legal research*, S. 838.

1068 Siehe dazu *Kuckartz/Rädiker*, *Fokussierte Interviewanalyse mit MAXQDA*, 2. Aufl. 2024, S. 119.

1069 *Scharpf*, *Regieren in Europa* 1999.

1070 *Schmidt*, *KFG Working Paper Series No. 21/2011*; *Mosley/Wong*, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2021.

- Die Input-Legitimität der Schiedsstelle ergibt sich aus der Qualität der Vertretungsorgane, Wahlprozessen und der Einbeziehung der Konfliktparteien.
- Die Throughput-Legitimität der Schiedsstelle ergibt sich aus der Qualität des Entscheidungsprozesses, insbesondere seiner Transparenz, der wahrgenommenen Qualität der Beratung und der wahrgenommenen Repräsentation der Interessen der Konfliktparteien im Entscheidungsprozess.
- Ihre Output-Legitimität leitet die Schiedsstelle aus ihrer Fähigkeit ab, Probleme zu lösen.
- Das korporatistische Netzwerk beeinflusst die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses durch Abstimmungsprozesse und das Vorhalten alternativer Konfliktlösungsstrategien bei entsprechend guter Verankerung der Akteure.
- Interne Abstimmungsprozesse mit der anwaltlichen Prozessvertretung oder höheren hierarchischen Ebenen beeinflussen die Akzeptanz der Verfahrensergebnisse unmittelbar.
- Die Erwartung, dass Gerichtsverfahren sehr viel Zeit in Anspruch nehmen, trägt ebenfalls dazu bei, dass Verfahrensergebnisse akzeptiert werden.

Die Mechanismen und die zugehörigen Codes sind in Tabelle 2 in einem Modell zusammengefasst, das anschließend in der Ergebnisdiskussion erläutert wird.

Tabelle 2: Zentrale Ergebnisse - Mechanismen mit Einfluss auf die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen

Mechanismus	Bestandteile	Wesentliche Faktoren
Input-Legitimität	<i>Kompetenz der Schiedsstellenmitglieder</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wahrnehmung der Fachkompetenz der vorsitzenden Person und der Mitglieder</li> <li>- Wahrnehmung der Ausstrahlung der vorsitzenden Person,</li> <li>- Wahrnehmung der Vermittlungskompetenz der vorsitzenden Person und der Mitglieder</li> <li>- Wahrgenommene Fairness der Mitglieder der Schiedsstelle</li> </ul>
	<i>Einbeziehung der Konfliktparteien</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausmaß, in dem durch das Verfahren Augenhöhe hergestellt wird</li> <li>- Möglichkeit, sich in das Verfahren einzubringen und rechtliches Gehör zu bekommen</li> <li>- <i>Repräsentation der Leistungsberechtigten</i></li> </ul>
	<i>Weitere Strukturelle Eigenschaften des Verfahrens</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Größe des Spruchkörpers und damit verbundene Probleme</li> </ul>
Throughput-Legitimität	<i>Repräsentation der Konfliktparteien</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Meine Seite setzt sich bei Beratung und Entscheidungsfindung für mich ein“</li> <li>- Wahrgenommene Neutralität der vorsitzenden Person</li> <li>- Zuverlässigkeit der Mitglieder Schiedsstelle</li> </ul>
	<i>Deliberation in der Schiedsstelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Annahme, dass in der Schiedsstelle ein offener Diskurs geführt wird</li> <li>- Annahme, dass die Schiedsstelle Entscheidungen sachlich trifft (Problemlösung statt verhandelnder Interessenvertretung)</li> <li>- Die Entscheidung der Schiedsstelle wird einstimmig getroffen</li> </ul>
	<i>(In-)Transparenz des Verfahrens</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterstützung des eigenen Anspruchs durch Öffentlichkeit vs.</li> <li>- Geschützter Rahmen zum Austausch bei Wahrung von Geschäftsgeheimnissen</li> </ul>
Output-Legitimität	<i>Bewertung der Verfahrensergebnisse</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nutzenmaximierung durch Erreichung (monetärer) Verfahrensziele</li> <li>- Schaffung eines Interessensausgleichs in der "Zone gemeinsamer Attraktivität"</li> </ul>
Abstimmungsprozesse	<i>Entscheidungsfindung in der Organisation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abstimmung mit anderer Abteilung/Ressort</li> <li>- Entscheidung durch höhere hierarchische Ebene</li> <li>- Empfehlung der verhandlungsführenden Person</li> </ul>
	<i>Austausch mit verbandlicher Umwelt</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taktischer Austausch</li> <li>- Fachliche Beratung</li> <li>- Verpflichtender Austausch</li> </ul>

J. Zusammenfassung - Was füllt das „Reservoir des guten Willens“?

Mechanismus	Bestandteile	Wesentliche Faktoren
Netzwerk	<i>Mechanismen in den korporatistischen Netzwerken</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetz des Wiedersehens/Schatten der Zukunft</li> <li>- Nutzung einer neuen Verhandlungsrunde</li> <li>- Problemlösung über exklusive Netzwerkkanäle/Soziales Kapital</li> </ul>
Gerichtsverfahren	<i>Erwartungen an Gerichtsverfahren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erwartung, dass Gerichtsverfahren sehr viel Zeit in Anspruch nehmen</li> <li>- Akzeptanz des Verfahrensergebnisses als Lösung mit niedrigeren Transaktionskosten</li> </ul>

## K. Ergebnisdiskussion und Einordnung

In diesem abschließenden Teil der Arbeit wird das Modell in Tabelle 2 unter Rückgriff auf theoretische Ansätze erläutert und in den Kontext der Ergebnisse der Inhaltsanalyse gesetzt.

### I. Input-Legitimität der Schiedsstelle

Die Input-Legitimität der Schiedsstelle wird in Anlehnung an Schmidt<sup>1071</sup> sowie Mosley und Wong<sup>1072</sup> als Mechanismus definiert, der sich aus der wahrgenommenen Kompetenz der Mitglieder der Schiedsstelle und der Qualität des Verfahrens speist, sich aber auch auf die Qualität von Wahlprozessen und die Möglichkeit der Partizipation am Verfahren bezieht. Es geht also auch darum, inwiefern sich die Akteure einbezogen fühlen, sie rechtliches Gehör erlangen können und inwiefern aus ihrer Sicht die Voraussetzungen für Deliberation innerhalb der Schiedsstelle durch diese Strukturen geschaffen werden. Insofern umfasst das hier beschriebene Konzept von Input-Legitimität auch Aspekte einer prozeduralen Legitimation im Sinne von Habermas.<sup>1073</sup> Mechanismen erzeugen (Input-)Legitimität, indem sie Kommunikations- und Teilnahmerechte an rationalen Diskursen schaffen.<sup>1074</sup>

Die Akteure fühlen sich repräsentiert und einbezogen, wenn sie den Eindruck haben, dass das Schiedsverfahren Augenhöhe zwischen den Akteuren herstellt, die in den Verhandlungen mit unterschiedlichen Machtpositionen ausgestattet sein können.<sup>1075</sup> Sie erleben das Verfahren zudem positiv, wenn sie den Eindruck haben, dass sie sich einbringen und ihren Standpunkt deutlich machen können, wie es eine Mehrheit der Befragten äußerte.<sup>1076</sup> Die Beteiligung der Leistungsberechtigten hatte in der dargestellten Erhe-

---

1071 Schmidt, KFG Working Paper Series No. 21/2011, S. 16 ff.

1072 Mosley/Wong, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2021, S. 329.

1073 Klafki in: Klafki (Hrsg.), *Patterns of legitimacy*, S. 11.

1074 Habermas in: Hubig (Hrsg.), *Cognitio humana, Dynamik des Wissens und der Werte*, S. 189–190.

1075 Siehe dazu Kapitel D.XI.1.

1076 Siehe dazu Kapitel D.XI.3.

bung keinen Einfluss auf die Wahrnehmung der Akteure, könnte sich aber in zukünftigen Erhebungen unter Einbeziehung der Leistungsberechtigten als wichtiger Einflussfaktor auf die Input-Legitimität herausstellen.<sup>1077</sup>

Weitere strukturelle Eigenschaften des Verfahrens wie die Größe der Schiedsstelle, mit der eine gewisse Trägheit einhergeht und die deliberative Prozesse erschweren kann und andere von einzelnen Befragten genannte Defizite wie Intransparenz des Verfahrens, Komplexität des Verfahrens und seine schlechte Digitalisierung können die Input-Legitimität aus Sicht der Akteure senken.<sup>1078</sup> Sehr großen Einfluss auf die Input-Legitimität haben Eigenschaften der vorsitzenden Person und der Mitglieder der Bänke und hier insbesondere ihre Kompetenz. Das wird nachfolgend ausführlicher dargestellt.

### 1. Kompetenz der Schiedsstellenmitglieder

An den Interviewdaten zeigt sich, wie in Kapitel F.II. dargestellt wurde, dass insbesondere die vorsitzende Person einen maßgeblichen Einfluss auf die Input-Legitimität der Schiedsstelle hat. Die gemeinsame Bestimmung ist für die Akteure sehr wichtig und sie versprechen sich davon die Sicherung der Neutralität, aber auch der Kompetenz der vorsitzenden Person. Vor allem die wahrgenommene Kompetenz der vorsitzenden Person ist für die Legitimation der Schiedsstelle von zentraler Bedeutung, wie die Daten zeigen. Am häufigsten wurde die juristische Fachkompetenz genannt, darauf folgten leistungsspezifische Kenntnisse und Kompetenzen in Verhandlungsführung und -strukturierung. Wichtig war den Befragten auch Vermittlungskompetenz. Als weitere wichtige Eigenschaften wurden die Ausstrahlung als Respektsperson und ihre Neutralität genannt.<sup>1079</sup>

Dem *Strukturprinzip der Koordination durch Verhandlungen* folgend ist bundesrechtlich vorgegeben, dass das vorsitzende Mitglied der Schiedsstelle zunächst einvernehmlich von beiden Seiten bestellt werden soll, um akzeptierte Kandidat:innen zu finden.<sup>1080</sup> Erst wenn das scheitert, sind andere Maßnahmen wie Losverfahren vorgesehen, um die Besetzung und Arbeitsfähigkeit der Schiedsstelle sicherzustellen. In den Interviews zeigte sich, dass der überwiegenden Mehrheit der Befragten wichtig ist, dass die vor-

---

1077 Siehe dazu Kapitel I.

1078 Siehe dazu Kapitel D.XI.3.

1079 Siehe dazu Kapitel F.II.

1080 Siehe dazu Kapitel F.II.1.

sitzende Person gemeinsam von den beteiligten Organisationen bestimmt wird.<sup>1081</sup> Erwartet wird, dass die gemeinsame Bestimmung die Neutralität der vorsitzenden Person sichert. Es konnte auch gezeigt werden, dass die gemeinsame Bestimmung zur Akzeptanz des Ergebnisses beiträgt, wie es insbesondere dieses Zitat verdeutlicht:

*"Also, wenn beide Parteien sagen 'Ja, wir könnten uns diesen Menschen als Vorsitzender./ Ist ja schon eine Grundakzeptanz dann da. Und das hilft eben auch, diesen besagten Moment 'Heute ist das Verfahren. Heute wird eine Entscheidung getroffen, auch tatsächlich zu akzeptieren' Man fährt schon mit dieser Einstellung hin. Man hat sich vorher auf ihn geeinigt, und was er heute dann als Entscheidung verkündet, als Spruch, wird mitgenommen, ja?"<sup>1082</sup>*

Es wird deutlich, dass u.a. wegen der Eigenschaften der vorsitzenden Person und der Tatsache, dass sie gemeinsam von den beteiligten Organisationen bestimmt wurde, eine generalisierte Bereitschaft entsteht, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen, wie sie Luhmann beschreibt,<sup>1083</sup> was eine Annahme der Arbeit bestätigt. Die Schiedsstelle gewinnt durch diesen Mechanismus also an Legitimität. Das wird auch daran deutlich, dass sich diese Bandbreite verkleinert, wenn die vorsitzende Person nicht gemeinsam bestimmt wird, wie hier deutlich wird:

*„I: Wie wichtig ist es Ihnen denn, dass die vorsitzende Person gemeinsam von den Vertragsparteien gewählt wird?*

*B: Das ist auch ein struktureller Beitrag, damit diese Institution tatsächlich den Frieden stiften kann, den sie soll. Wenn da von oben durchgedrückt, vom Sozialministerium was weiß ich ein Krankenkassenvertreter, oder einseitig ein Vertreter benannt würde, dann hätte das nicht die friedensstiftende Kraft. Dann wäre klar, irgendeiner marschiert dann immer gleich durch in die nächste Instanz und lässt das überprüfen. Also das ist schon/ das ist schon klug, das so zu organisieren.“<sup>1084</sup>*

Es zeigte sich auch, dass die Ausstrahlung der gemeinsam bestimmten vorsitzenden Person dazu beitragen kann, dass die Schiedsstelle ihre Aufgabe erfüllt. Wenn die vorsitzende Person als Respektsperson wahrgenommen

---

1081 Siehe dazu Kapitel F.II.2.d.

1082 Interview 19 LEP, Pos. 28.

1083 Vgl. dazu *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 28.

1084 Interview 5 LEE, Pos. 49-50.

wird, führt das dazu, dass die Parteien das Verfahren ernst nehmen und sich gut darauf vorbereiten.<sup>1085</sup> Hier wird erkennbar, dass die gemeinsame Bestimmung die vorsitzende Person im Sinne Max Webers „charismatisch“ legitimiert. Dabei wird einer als charismatisch wahrgenommenen Person aufgrund von persönlichem Vertrauen in „Offenbarung, Heldentum oder Vorbildlichkeit“ gehorcht.<sup>1086</sup> Die beteiligten Organisationen einigen sich auf eine Person, der sie wünschenswerte Eigenschaften zur Lösung ihrer Konflikte zuschreiben und sie beurteilen fortwährend, ob sich die Person aufgrund ihrer Fach- und Vermittlungskompetenz in der Aufgabe bewährt und in diesen Notsituationen hilft. Ist das der Fall, steigert das den Führungsanspruch der vorsitzenden Person<sup>1087</sup> und somit auch die Legitimation von Schiedsstelle und Verfahren. In den Interviews finden sich überwiegend Aussagen, die Schiedsstellenvorsitzenden positive Eigenschaften und eine gute Verfahrensführung zuschreiben.<sup>1088</sup> Ein Beispiel ist diese Aussage eines Vertreters eines Leistungsträgers:

*„Aber ich hatte auch sehr viel Respekt vor dem, also ich wusste schon, wenn der Vorsitzende ist und ich komme dahin und bin nicht gut vorbereitet, das wäre mir einfach peinlich gewesen.“<sup>1089</sup>*

Ein anderes Beispiel ist die folgende Aussage eines Leistungserbringers aus der Pflege:

*„Wir haben in [Bundesland] die glückliche Situation, dass wir jetzt schon seit langer Zeit in der SGB XI Schiedsstelle immer, meistens, also pensionierte BSG-Richter hatten. Die sind es gewohnt, sehr, sehr komplexe Sachverhalte aufzunehmen. Bin immer wieder beeindruckt, wie die detailgerecht also die das Aufnehmen und auch sich eine eigene Meinung bilden.“<sup>1090</sup>*

Diese Person berichtet überwiegend positiv vom Schiedsverfahren und von der vorsitzenden Person. Klageverfahren hat sie bisher eher vermieden.<sup>1091</sup> Hinzu kommt, dass sie gut im Netzwerk integriert ist. Die legitimierende Wirkung der vorsitzenden Person zeigt sich besonders deutlich durch die Gegenüberstellung der vielen positiven Aussagen mit einer im Sample ent-

---

1085 Siehe dazu Kapitel F.II.2.e.

1086 Weber, Grundriss der Sozialökonomik 1922, S. 124.

1087 Vgl. Utz in: Müller/Sigmund (Hrsg.), Max Weber-Handbuch, S. 55.

1088 Siehe dazu Kapitel F.II.2.

1089 Interview 4 LTE, Pos. 32.

1090 Interview 16 LEP, Pos. 9.

1091 Interview 16 LEP, Pos. 14.

haltenen, stark kontrastierenden Wahrnehmung. Ein Leistungserbringer aus der Eingliederungshilfe antwortet auf die Frage, ob der Schiedsspruch als ungerecht empfunden wird oder er sich im Verfahren anderweitig im Nachteil fühlte Folgendes:

*„Also, nicht ungerecht nur allein, weil es ist jetzt die Erfahrung der vielen Jahre, die wir Schiedsstellenverfahren führen, es sind gravierende Verhandlungsfehler, ja. Es wird Recht gebeugt, die Rechtsstaatlichkeit wird ausgehebelt. (...) Ähm, wie auch immer. Es werden auch Formalien nicht geachtet, bis hin, dass es eben zu Eklats kommt, dass, ähm, Pausengespräche mit protokolliert werden.“<sup>1092</sup>*

Diese Person berichtet auch an anderen Stellen im Interview von einem unfairen Verfahren, ist mit der vorsitzenden Person nicht einverstanden und es zeigt sich darüber hinaus eine schwache Integration in das Netzwerk aus Leistungsträger und Leistungserbringern. Hier hat der charismatische Legitimationsmechanismus der gemeinsamen Bestimmung keine Wirkung entfaltet und es wird eine sehr hohe Bereitschaft berichtet, gegen Schiedssprüche gerichtlich vorzugehen.<sup>1093</sup> Durch die Kontrastierung der beiden Fälle zeigt sich die Legitimierungsfunktion der vorsitzenden Person deutlich. Es lässt sich schließen, dass die gemeinsame Bestimmung der vorsitzenden Person die Schiedsstelle und das Schiedsverfahren legitimieren und zu einer Akzeptanz der Ergebnisse beitragen kann.

## 2. Repräsentation und Einbeziehung

Durch die paritätische Besetzung bildet die Schiedsstelle die Struktur der beschriebenen korporatistischen Netzwerke nach und soll so ermöglichen, dass Leistungsträger und Leistungserbringer trotz Konflikten im Sinne von § 17 Abs. 3 SGB I zum Wohl der Leistungsberechtigten zusammenarbeiten. Das Verfahren schafft Augenhöhe bei Konflikten um die Ausgestaltung von Vereinbarungen, was einen Beitrag zur Legitimation der Schiedsstelle leistet.<sup>1094</sup> Insbesondere Leistungserbringer beschreiben das Schiedsverfahren als eine Möglichkeit, Über-Unterordnungsverhältnisse aufzuheben, wie sich an diesem Zitat zeigt:

---

1092 Interview 2 LEE, Pos. 134-135.

1093 Interview 2 LEE, Pos. 47.

1094 Siehe dazu Kapitel D.XI.

*„Also die Schiedsstelle/ Also die Kassen treten in der Schiedsstelle auch so auf, und sagen, Ihr seid ja eigentlich unsere Erfüllungsgehilfen hier und wir stellen hier die Bedingungen fest. Also wir haben in keinem Punkt, bis auf den Vorsitzenden, das Gefühl, dass wir quasi eine gleichrangige Partei sind. Man versucht uns auch sehr oft hart verbal sogar, anzugehen und zu sagen, wir würden nicht wirtschaften können oder nicht organisieren können.“<sup>1095</sup>*

Auch daran zeigt sich, dass mit Markt- und Wettbewerbsorientierung und den dazugehörigen quasimarktlichen Steuerungsinstrumenten in Eingliederungshilfe und Pflege auch eine stärkere Hierarchisierung verbunden war, die Schiedsstellen teilweise wieder ausgleichen können, was zu ihrer Legitimation beiträgt.

Eine Mehrheit der Interviewten zeigt sich zufrieden mit der Möglichkeit, sich in das Verfahren einzubringen und hatte den Eindruck, dass ausreichend rechtliches Gehör gewährt wurde, was ebenfalls Einfluss auf die Input-Legitimität der Schiedsstelle hat.<sup>1096</sup> Die Repräsentation der Leistungsberechtigten ist noch defizitär, wie in Kapitel I gezeigt wurde.

### 3. Weitere Eigenschaften des Verfahrens

Weitere Eigenschaften des Verfahrens, die Einfluss auf die Input-Legitimation haben, sind in der Inhaltsanalyse unter der Kategorie „Defizite des Verfahrens“ gefasst worden. Kritisiert wird, dass die Verfahren im Gegensatz zur Sozialgerichtsbarkeit nicht kostenfrei und auch schlecht digitalisiert sind.<sup>1097</sup> Verfahren werden auch als zu kompliziert wahrgenommen, was kleinere Leistungserbringer abschrecke. Auch seien die Verfahren und ihre Ergebnisse kaum dokumentiert und darum sehr intransparent.<sup>1098</sup> Teilweise wird auch kritisiert, dass zu wenig belastbare Unterlagen der Gegenseite im Verfahren vorliegen<sup>1099</sup> oder dass die Bänke selbst in weite Teile des Verfahrens nicht einbezogen werden.<sup>1100</sup> Es ist davon auszugehen, dass diese Verfahrensdefizite die Input-Legitimation der Schiedsstelle eher schwächen,

---

1095 Interview 19 LEP, Pos. 14.

1096 Siehe dazu Kapitel D.XI.

1097 Interview 10 LEE, Pos. 82.

1098 Interview 10 LEE, Pos. 121.

1099 Interview 17 LTP, Pos. 72.

1100 Interview 23 LTP, Pos. 20.

im Vergleich mit der Legitimation durch Vorsitz und Bänke aber weniger gewichtig sind.

Auch wurde geäußert, dass die Schiedsstelle teilweise als zu groß wahrgenommen wird und das Verfahren so eher wie eine Gerichtsverhandlung erscheint. Der Spruchkörper kann in voller Besetzung auf beeindruckende Größe anwachsen und so auch ein wenig einschüchternd wirken:

*"Also das ist wie eine Gerichtsverhandlung in Groß, also so viel Schöffengericht gibt es gar nicht, ja? Nicht mal bei schwersten!"<sup>1101</sup>*

Der Schiedsstelle kann es so schwerfallen, ihre Aufgabe zu erledigen. Das Verfahren wird darum auch als teilweise zu träge beschrieben. Dieses Manko wird von einigen Landesvorsitzenden versucht, durch Erörterungstermine im kleinen Kreis auszugleichen, in denen oft noch eine Vermittlung gelingt. Die Schiedsstelle muss so nicht in voller Besetzung zusammentreten, was das Verfahren beschleunigt.<sup>1102</sup>

#### 4. Fazit

Sind die eben beschriebenen Faktoren und auch weitere, wie die Möglichkeit der Konfliktparteien, rechtliches Gehör zu erlangen, vorhanden, entsteht eine generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen auf einer gewissen Bandbreite hinzunehmen. Diese Bandbreite verkleinert sich, wie gezeigt wurde, wenn die Akteure diese Faktoren als weniger ausgeprägt wahrnehmen. Sie vergrößert sich, wenn diese strukturellen Voraussetzungen aus Sicht der Akteure stark ausgeprägt sind, wie anhand der charismatischen Legitimation der vorsitzenden Person deutlich wurde. Auch von Bedeutung sind dabei Größe und Arbeitsfähigkeit des Spruchkörpers und inwiefern diese Struktur die Möglichkeit für Austausch und Verhandlung bietet oder inwiefern andere strukturelle Defizite wie hohe Verfahrenskosten oder mangelnde Digitalisierung das behindern. Aus einer Außenperspektive wird hier auch die Frage der Beteiligung der Leistungsberechtigten noch größere Bedeutung erlangen.

---

1101 Interview 18 LTP, Pos. 18.

1102 Interview 24 LTP, Pos. 26-28.

## II. Throughput-Legitimität der Schiedsstelle

Die Throughput-Legitimität der Schiedsstelle wird ebenfalls in Anlehnung an Schmidt<sup>1103</sup> sowie Mosley und Wong aus den Bestandteilen Repräsentation, Deliberation und Transparenz gebildet. Sie erfasst die Qualität des Entscheidungsprozesses selbst, insbesondere seine Transparenz, die wahrgenommene Qualität der Beratung und die wahrgenommene Repräsentation der eigenen Interessen im Entscheidungsprozess.<sup>1104</sup>

Im Falle von Schiedsstellen hat sich gezeigt, dass eher Intransparenz als Transparenz gegenüber den Akteuren legitimierend wirkt, wie in Kapitel F.IV. dargestellt wurde. Die Befragten wünschen sich mehrheitlich ein nichtöffentliches Verfahren, wobei sich einige, aus Gründen der wünschenswerten Transparenz von öffentlichen Ausgaben oder um den eigenen Anspruch zu bestärken, durchaus mehr Öffentlichkeit vorstellen können.

Deliberation ist ein Mechanismus, der die Schiedsstelle trotz ihrer Einbettung in ein Verhandlungssystem legitimiert. Vor allem Leistungserbringer äußerten die Erwartung, dass der Diskurs in der Schiedsstelle mit fachlich/pragmatischen Argumenten geführt wird und zu einer sachlichen Entscheidungsfindung führt. In einem offenen Diskurs soll zwischen den bestehenden Argumenten abgewogen werden und es sollen auch die Argumente der Gegenseite beachtet werden. Deliberation und Repräsentation stehen jedoch in einem schon mehrfach angesprochenen Spannungsverhältnis. Erwartungen an die Parteilichkeit der Mitglieder der Bänke können mit der Erwartung an einen offenen Diskurs in Konflikt geraten.<sup>1105</sup> Die Repräsentation, die auf die Throughput-Legitimität einwirkt, speist sich jedoch nicht nur aus der Parteilichkeit der Mitglieder der Bänke, sondern auch aus deren Zuverlässigkeit, deren Einbeziehung in Diskussionen und der Gewissheit, dass das vorsitzende Mitglied gerade nicht parteilich ist. Die Mechanismen werden nachfolgen genauer erläutert.

### 1. Deliberation und Repräsentation

Unter den Oberbegriff Deliberation fallen Mechanismen, die eine sachliche und lösungsorientierte Entscheidungsfindung fördern. In den Interviews wurde häufig die Erwartung formuliert, dass die Schiedsstelle ihre

---

1103 Schmidt, KFG Working Paper Series No. 21/2011.

1104 Mosley/Wong, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2021, S. 329.

1105 Siehe dazu insbesondere die Kapitel F.III. und F.IV.

Entscheidung aufgrund eines sachlichen, offenen Diskurses trifft, wie in Kapitel F.III. dargestellt wurde. Gleichzeitig wurde es eher negativ bewertet, wenn Grund zu der Annahme bestand, dass die Mitglieder der Bänke sich von Argumenten nicht in ihrer Position beeinflussen lassen und nicht von ihrer vorgefertigten Meinung abrücken. Eine hohe Throughput-Legitimität der Schiedsstelle lässt sich nach den Ergebnissen der Interviews erreichen, wenn Mitglieder der Bänke auf einem Spektrum zwischen verhandelnder Interessenvertretung und sachlicher Problemlösung überwiegend im Modus der Problemlösung agieren.

Die Voraussetzung für deliberative Prozesse bietet die Weisungsfreiheit der Mitglieder der Schiedsstelle. Damit wird ihnen eine sachorientierte Entscheidung anhand von Argumenten ermöglicht, die auch für die Gegenseite sprechen können. Das korrespondiert mit einem weiteren Merkmal des Schiedsverfahrens, der Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip. Es zeigte sich, dass dieser Mechanismus die Schiedsstelle insbesondere dann legitimiert, wenn die Entscheidungsunterworfenen davon ausgehen können, dass der Mehrheitsentscheidung eine Debatte vorausgegangen ist. In den Interviews wurde häufig die Erwartung formuliert, dass die Schiedsstelle ihre Entscheidung aufgrund eines sachlichen, offenen Diskurses trifft. Gleichzeitig wurde es eher negativ bewertet, wenn Grund zu der Annahme bestand, dass die Mitglieder der Bänke sich von Argumenten nicht in ihrer Position beeinflussen lassen und nicht von ihrer vorgefertigten Meinung abrücken, wobei es der Besonderheit des auf Verhandlungen basierenden Koordinationsmechanismus entspricht, dass von den Mitgliedern nicht erwartet wird, dass sie komplett unparteiisch agieren. Die in den Interviews formulierte Erwartung, einerseits offen und unvoreingenommen zu sein, möglichst sachlich zu argumentieren und die eigene Position aufgrund besserer Argumente zu ändern, andererseits aber die Interessen der entsendenden Seite in der Schiedsstelle zu vertreten, erzeugt für die Mitglieder ein schwer aufzulösendes Spannungsfeld, weil die Beratung der Schiedsstelle sowohl diskursiven Charakter als auch Verhandlungscharakter haben kann. Diskurse und Verhandlungen unterscheiden sich jedoch in ihrer Zielsetzung:

*„In Diskursen wollen die Teilnehmer, indem sie sich gegenseitig mit Argumenten von etwas zu überzeugen suchen, zu gemeinsamen Ansichten ge-*

*langen, während sie in Verhandlungen einen Ausgleich ihrer verschiedenen Interessen anstreben.*<sup>1106</sup>

Die Interviewdaten lassen darauf schließen, dass eine hohe Throughput-Legitimität der Schiedsstelle erreicht wird, wenn die Mitglieder der Bänke auf einem Spektrum zwischen verhandelnder Interessenvertretung und sachlicher, diskursiver Problemlösung überwiegend im Modus der Problemlösung agieren. Das strikte Festhalten an der eigenen Position würde die Aufgabe der Entscheidung im Wesentlichen zur vorsitzenden Person verlagern. Ein offener, sachorientierter Diskussions- und Entscheidungsprozess wäre nicht zu erwarten und könnte auch nicht legitimierend wirken.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Kranenpohl bei der Untersuchung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses des Bundesverfassungsgerichts. Die Entscheidungsberatung kann einen Spruchkörper dann legitimieren, wenn die Entscheidungsunterworfenen davon ausgehen können, dass die beteiligten Akteure nicht verhandeln, sondern argumentieren.<sup>1107</sup> Im Unterschied zu einem Gericht ist es für eine Schiedsstelle jedoch unschädlich, wenn die Entscheidungsfindung Elemente von Verhandlung beinhaltet, es soll schließlich auch ein Interessenausgleich hergestellt werden. Von den Befragten wird sowohl die Erwartung geäußert, dass eine sachliche Entscheidung getroffen wird, als auch, dass ihre Interessen von der eigenen Bank im Blick behalten werden.

Weitere Throughput-Legitimität kann die Schiedsstelle gewinnen, wenn die Akteure der Ansicht sind, dass ihre Perspektive im Entscheidungsprozess angemessen repräsentiert ist, unabhängig davon, ob sie Teil dieses Prozesses waren oder nicht.<sup>1108</sup> Viele Befragte äußerten die Erwartung, dass sich ihre Seite in der Schiedsstelle für sie einsetzt, die andere aber auch offen für Argumente ist. Das so entstehende Spannungsfeld wurde bereits diskutiert und ist nicht leicht aufzulösen, dennoch bildet auch die vermittelnde Interessenvertretung eine Grundlage für die Throughput-Legitimation der Schiedsstelle. Gleiches gilt für die Zuverlässigkeit der Mitglieder der Bänke und auch die Neutralität des Vorsitzenden. Diese Faktoren können förderlich für die Deliberation in der Schiedsstelle sein.

---

1106 *Habermas* in: Hubig (Hrsg.), *Cognitio humana, Dynamik des Wissens und der Werte*, S. 190.

1107 *Kranenpohl*, *Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses* 2010, S. 497.

1108 *Mosley/Wong*, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2021, S. 331.

## 2. Transparenz und Nichtöffentlichkeit

Während die Legitimität anderer Institutionen durch Transparenz und Rechenschaftspflicht steigt,<sup>1109</sup> stellt sich der Befund für sozialrechtliche Schiedsstellen anders dar. Die Mehrheit der Befragten spricht sich für ein nichtöffentliches Verfahren aus und argumentiert, die Nichtöffentlichkeit führe zu größerer Kompromissbereitschaft und einem niedrigschweligen Austausch (siehe Kapitel F.IV.).

Insbesondere in der Pflege, wo der Mechanismus Konkurrenz u.a. aufgrund der größeren Beteiligung gewinnorientierter, privater Leistungsanbieter stärker wirken kann, wird in den Interviews die Anforderung an das Verfahren gestellt, einen Schutz von Geschäftsgeheimnissen sicherzustellen. Zudem soll mit dem nichtöffentlichen Verfahren ein geschützter Raum geschaffen werden, in dem ohne kritische Blicke von außen diskutiert werden kann und wo auch Vergleiche geschlossen werden können. Mehrere Interviewpartner geben an, dass die Nichtöffentlichkeit zu größerer Kompromissbereitschaft und einem niedrigschweligen Austausch führt. In der von Konkurrenzdenken nicht so stark geprägten Eingliederungshilfe wird jedoch auch betont, dass die Verhandlungsgegenstände im öffentlichen Interesse transparenter gemacht werden sollten. Die befragten Leistungserbringer sehen sich scheinbar (traditionell bedingt?) eher als Teil eines wohlfahrtsstaatlichen Settings als eines Markts. Zumindest betonen sie stärker ihre öffentliche Verantwortung und erwarten sich von öffentlicheren Verfahren Unterstützung für ihre Vergütungsforderungen.<sup>1110</sup> Leistungsträger dagegen können eher von der Nichtöffentlichkeit profitieren, da beispielsweise geschlossene Kompromisse nicht nach außen dringen. Ihre starke Position im Netzwerk wird so geschützt.

Damit die Schiedsstelle ihre Aufgabe erfüllen kann, ist es wichtig, dass bei der Mediation und Schlichtung ein geschützter Raum ohne Publikum geschaffen wird, der es den Parteien ermöglicht, frei und ohne Beobachtung ihre Konflikte anzusprechen, Fehler einzugestehen und ggf. auch die eigene Position ohne Gesichtsverlust und Außenwirkung zu verlassen. Die Nichtöffentlichkeit trägt dazu bei, dass vertrauliche Gespräche unter Moderation der Schiedsstelle möglich sind. Auch die Aussicht, sensible interne Daten einer Öffentlichkeit offenbaren zu müssen, würde die Legitimität der Schiedsstelle einschränken und wohl dazu führen, dass sie weniger genutzt wird.

---

1109 Siehe für die EU *Schmidt*, KFG Working Paper Series No. 21 2011, S. 24.

1110 Interview 2 LEE, Pos. 37; Interview 11 LEE, Pos. 28 und 95.

Auch in den Fällen, in denen das Verfahren mit einem Schiedsspruch endet, sollte der Schutz von sensiblen Geschäftsdaten ermöglicht und ein geschützter Raum zum Austausch erhalten bleiben. Jedoch hat der Gesetzgeber mit dem BTHG anerkannt, dass der Kreis der Beteiligten am Verfahren erweitert werden muss, um auch den Interessen der Leistungsberechtigten Rechnung zu tragen. Mit § 133 Abs. 5 Nr. 10 SGB IX wurde den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Beteiligung von Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen am Verfahren zu regeln. Damit wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass die im Schiedsverfahren verhandelten Gegenstände in hohem Maße im Interesse der Leistungsberechtigten sind, wie in Kapitel I dargestellt wurde. Damit ging die Annahme einher, dass bilaterale Absprachen auch mit Hilfe der Schiedsstelle aufgrund der jeweils eigenen Interessenlagen nicht immer Ergebnisse produzieren, die auch im Sinne der Leistungsberechtigten sind.<sup>1111</sup> Das ist theoretisch betrachtet folgerichtig. Durch die Erhöhung der Sichtbarkeit von Transaktionen für Dritte Akteure lässt sich opportunistisches Verhalten in Netzwerkbeziehung reduzieren.<sup>1112</sup> Die von mehreren Befragten erwünschte Funktion der Öffentlichkeit, Debatten über Inhalt und Umfang sozialstaatlicher Leistungen in das Schiedsverfahren einzubringen, kann darum am ehesten durch die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen oder vergleichbare Vertretungen von Leistungsberechtigten wahrgenommen werden, ohne das Verfahren in den Augen von Leistungsträgern und Leistungserbringern zu delegitimieren.

### 3. Fazit

Schiedsstellen können aus Sicht der Konfliktparteien aus ihrer Intransparenz Legitimität ziehen. Ein weitgehend öffentliches Schiedsverfahren wäre dysfunktional, weil davon auszugehen wäre, dass es aus Angst vor der Offenbarung von Geschäftsgeheimnissen oder dem Inhalt von individuellen Kompromissen wenig genutzt werden würde. Dass Schiedssprüche, die regelmäßig die Verwendung öffentlicher Mittel in nicht geringfügiger Höhe zum Gegenstand haben, nur in wenigen Fällen veröffentlicht werden, erscheint jedoch problematisch. Ein Interesse der Öffentlichkeit und der Legislative kann grundsätzlich angenommen werden. Zudem ist es möglich, Schiedssprüche, wie auch Gerichtsurteile zu anonymisieren und

---

1111 Das hat insbesondere Rosenow belegt. Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel I.

1112 *Scharpf*, Interaktionsformen 2000, S. 232.

damit dem Bedürfnis nach Schutz von Geschäftsgeheimnissen und dem Bedürfnis nach Transparenz gleichermaßen Rechnung zu tragen.

### III. Output-Legitimität der Schiedsstelle

Ihre Output-Legitimität leitet die Schiedsstelle aus ihrer Fähigkeit ab, Probleme zu lösen.<sup>1113</sup> Das tut sie mit deliberativen Methoden in einem institutionellen Kontext, der die Akteure Verhandlungen nach dem Muster von distributivem Bargaining (dazu gleich) unterwirft. Das Schiedsverfahren muss es darin schaffen, die Interessen der Akteure zum Ausgleich zu bringen.<sup>1114</sup> Der Interessenausgleich ist also der Maßstab der Output-Legitimität der Schiedsstelle. Dabei kann man den Akteuren eine gewisse rationale Handlungsweise unterstellen, die sich aus dem institutionellen Kontext ergibt, in den ihre Interaktionen eingebettet sind. Die Herstellung der Output-Legitimität wird darum nachfolgend in Anlehnung an spieltheoretische Konzepte<sup>1115</sup> erklärt. Ihre Output-Legitimität generiert die Schiedsstelle demnach durch eine Navigation der Akteure in eine Zone gemeinsamer Attraktivität. Schafft sie es, mit schlüssigen Schiedssprüchen oder mediatischem bzw. vermittelnden Wirken einen Interessenausgleich herzustellen, hat sie ihre Outputlegitimität gesteigert.

#### 1. Nutzenmaximierung im Kontext von distributivem Bargaining

Die Ergebnisse der Interviewstudie zeigen, dass die Akteure in Verhandlungen und Schiedsverfahren grundsätzlich Ergebnisse präferieren, die ihnen ein Maximum an Nutzen bieten, der zudem häufig monetär bemessbar ist.<sup>1116</sup> Die folgenden Aussagen illustrieren das:

*„Ich habe die Entscheidung, was den Eurobetrag angeht und das ist ja sozusagen auf den allerersten Blick das Entscheidende. Zwei Parteien streiten sich über einen Eurobetrag zu einer Fachleistungsstunde und werden am Ende mit einem Ergebnis von der Schiedsstelle nach Hause geschickt.*

---

1113 Die Definition orientiert sich an Scharpf, Regieren in Europa 1999, S. 22.

1114 Siehe dazu Kapitel F.I.1.

1115 Siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel E.V.1.

1116 Siehe dazu Kapitel H.II.

*Mit dem Ergebnis war ich zufrieden. So zufrieden, dass für mich von dem reinen inhaltlichen Ergebnis ein Klageverfahren keine Rolle spielte.*<sup>1117</sup>

*„Naja, als ähm (...) [Leistungsträger] hat man ja immer (...) auch die Vergütungslandschaft im Blick, also man geht ja, wie gesagt, eigentlich geht es immer ums Geld (...) und manchmal geht es um eine Art der Berechnung, aber oft geht es auch einfach nur darum, dass man sagt, also, ähm (...) mein externer Vergleich ist jetzt so und so, die liegen schon am obersten Rand, das geht so nicht, das kann ich nicht rechtfertigen, und dann möchte man das da irgendwie eingefangen kriegen, damit man nicht insgesamt den Schnitt wieder weiter nach oben zieht, ne? Das ist (...) ja, das ist meistens das Ziel (...).“*<sup>1118</sup>

Altruistische Handlungsorientierungen konnten dagegen nicht ausgemacht werden.<sup>1119</sup> Auch handelt es sich bei Leistungsträgern und Leistungserbringern um zweckgerichtete Akteure, die auf Grundlage ihrer institutionell geformten Präferenzen und Wahrnehmungen handeln und entsprechend den für sie besten Handlungsverlauf wählen.<sup>1120</sup> Das legt es nahe, die Entstehung von Output-Legitimation angelehnt an die Spieltheorie zu erklären. Die Spieltheorie ist eine (mathematische) 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.<sup>1121</sup> In der spieltheoretischen Analyse geht man grundsätzlich von Akteuren aus, die sich rational verhalten. Damit ist gemeint, dass sie bestimmte Ziele verfolgen und dabei diejenigen Mittel wählen, von denen sie glauben, dass sie besonders geeignet sind, ihre Ziele zu verwirklichen.<sup>1122</sup> Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Personen, die ihre Institution in der Schiedsstelle vertreten, im Interesse und aus der Perspektive dieser Institution handeln. In dem bereits beschriebenen institutionellen Kontext aus Netzwerken, Verhandlungen, Quasimarkt, Wettbewerb und Hierarchie herrschen institutionelle Normen

---

1117 Interview 5 LEE, Pos. 76.

1118 Interview 6 LTE, Pos. 107.

1119 Bereits Nothnagel stellte fest, dass die Akzeptanz von Verfahrensergebnissen unter anderem von der Abweichung von ursprünglichen Verhandlungszielen abhängt. Vgl. Nothnagel, Die Rolle von Schiedsverfahren im Verhandlungsprozess in der gemeinsamen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung Deutschlands, S. 184.

1120 Dazu Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 66.

1121 Ockenfels in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon.

1122 Behnke, Entscheidungs- und Spieltheorie, 2. Aufl. 2020, S. 14.

wie beispielsweise das Verfahren des „Externen Vergleichs“ (siehe dazu Kapitel C. IV), die Ressourcen und Handlungsoptionen definieren, bestimmte Ziele vorgeben und kognitive Orientierungen prägen.<sup>1123</sup> Man kann den Akteuren also in gewissem Umfang eine rationale Handlungsorientierung unterstellen.

In den Interviews zeigte sich, dass sich die Akteure überwiegend in einer Verhandlungssituation sehen, in der weniger das ob, sondern vielmehr das wie der Leistungserbringung im Zentrum steht. Viele Interviewte beschrieben, dass eine Interessendivergenz, bei der in der Sache auch mal hart gerungen werde,<sup>1124</sup> als normal und systemimmanent angesehen werde und das auch gut von einer persönlichen Ebene getrennt werden könne.<sup>1125</sup> Es gehe dabei nicht "unter die Gürtellinie".<sup>1126</sup> Jedoch wurde von Leistungserbringern auch von Verhandlungspartnern berichtet, die sehr stark auf ihrem externen Vergleichssystem beharren und nicht bereit sind, Ausnahmen anzuerkennen.<sup>1127</sup> In einem anderen Fall wird eine Art Verzögerungspraktik beschrieben, bei der sich die Vertragsverhandlungen durch immer wieder neue Nachfragen nach Unterlagen unverhältnismäßig in die Länge ziehen.<sup>1128</sup>

Das beschreibt im Wesentlichen die Verhandlungsform von distributivem Bargaining. Diese ist gekennzeichnet durch zwei Akteure, die zur Realisierung von Projekten aufeinander angewiesen sind. Das Projekt, in diesem Fall die Produktion von sozialen Dienstleistungen in Eingliederungshilfe und Pflege steht nicht in Frage, jedoch die Verteilung von Kosten und Nutzen bei der Realisierung des Projekts. Beide Akteure haben die Möglichkeit, ein Projekt durch ihr Veto zu verhindern,<sup>1129</sup> also entweder durch Entzug der Finanzierung oder Weigerung die Leistung zu erbringen, wie dieses Zitat zeigt:

*„Und da muss man, das meinte ich vorhin auch, da muss man auch gegebenenfalls den Mut haben, wissen wer sitzt da auch in der Schiedsstelle und hören die tatsächliche auch auf dem fachlichen Ohr entsprechend zu und sagt, was wollt ihr denn eigentlich jetzt. Sollen wir diese Leistung so*

---

1123 Mayntz/Scharpf in: Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, S. 35.

1124 Interview 22 LEP, Pos. 23.

1125 Interview 10 LEE, Pos. 20; Interview 12 LTE, Pos. 20.

1126 Interview 9 LEP, Pos. 20.

1127 Interview 2 LEE, Pos. 89; Interview 20 LEP, Pos. 6.

1128 Interview 19 LEP, Pos. 10.

1129 Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 214–215.

*erbringen oder wir ziehen uns einfach aus dieser Leistung zurück, wenn sie nicht adäquat finanziert wird mit unseren Tarifentlohnungssystem. Dann werden wir sie einfach irgendwann nicht mehr anbieten. Dann warten wir, bis der Mietvertrag ausläuft und wickeln einfach diese Einrichtungen oder den Dienst ab.*<sup>1130</sup>

Die Parteien gehen zwar mit bestimmten Erwartungen in das Schiedsverfahren, sind aber auch bereit, sich auf Kompromisse einzulassen:

*„Ja, natürlich. Also ganz klar. Also wir haben/ Auch bei den Pflegesatzverhandlungen wissen wir eigentlich genau, was ist unser Mindestwert, den wir erreichen wollen. [...] Also wir haben immer einen bestimmten Zielwert im Blick und versuchen da natürlich möglichst nah ranzukommen. Es kann dann trotzdem passieren, dass dieser Zielwert am Ende nicht erreicht wird und man dann sagt ‚Okay, das ist jetzt auch in Ordnung‘. Weil das ist so, auch ein Schiedsstellenverfahren kann also interessante Überraschungen bringen, dass nämlich Dinge, die man bisher meinte, dass die doch relativ simpel und einfach sind, plötzlich in Frage gestellt werden.“*<sup>1131</sup>

Dabei lassen sich die Probleme nicht auf simple Vergütungshöhen reduzieren, sondern sind häufig komplexer:

*„Ja, in dem Falle war es das Ziel, dass sich die na, sagen wir mal, die vier Parteien, die fünf, wenn man die Schiedsstelle noch dazu nimmt, die ist die fünfte Institution, also, dass wir als Leistungserbringer eine Partei und Kostenträger, letztendlich drei Parteien, [Leistungsträger 1] federführend und zuständig, aber [Leistungsträger 2], eben virtuell oder sogar praktisch mit am Tisch, dass die am Ende eine/ sich auf eine Rechenlogik oder Annahmenlogik einigen, das ist in dem Falle sozusagen die mathematische Grundlage, um von der Nettostunde auf die Bruttostunde zu kommen.“*<sup>1132</sup>

## 2. Schiedsstelle als Lotse in die „Zone gemeinsamer Attraktivität“

Distributives Bargaining ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die Parteien gegenseitig Ausgleichszahlungen anbieten können, um die andere Partei in

---

1130 Interview 10 LEE, Pos. 113.

1131 Interview 16 LEP, Pos. 16.

1132 Interview 5 LEE, Pos. 70.

eine „Zone gemeinsamer Attraktivität“ zu holen. Die Höhe der Ausgleichszahlungen ist Gegenstand der Verhandlungen.<sup>1133</sup>

In vielen Interviews wurde als Konflikt, über den in der Vergangenheit häufig Schiedsverfahren geführt wurden, die Anerkennung der tariflichen Vergütung des Personals in sozialen Einrichtungen und Diensten angeführt. Diese Frage dürften durch die gesetzgeberischen Entwicklungen in den letzten Jahren hinfällig sein. § 72 SGB XI schreibt als Voraussetzung für die Zulassung zur Versorgung seit 1. September 2022 tarifliche Vergütung der Beschäftigten in der Pflege vor (§ 72 Abs. 3a SGB XI). Alternativ ist jedoch auch eine an tariflicher Vergütung orientierte Bezahlung in gleicher Höhe möglich (§ 72 Abs. 3b SGB XI).<sup>1134</sup> Als Beispiel für einen Konflikt vor einer Schiedsstelle ist das Thema aber gut geeignet. Dieses Interviewsegment beschreibt ein Schiedsverfahren, bei dem nach einem Konflikt durch die Einschaltung der Schiedsstelle ein für beide Seiten akzeptables Ergebnis erreicht wurde:

*„Ja (...) Jetzt muss ich gerade mal überlegen, wie eigentlich, (...) wie der Schiedsspruch war. Also das war eigentlich bei uns mehr oder weniger so ein zweistufiges Verfahren. Also natürlich waren wir, ich sag mal jederzeit zu einem Kuhhandel bereit. Deswegen geht man ja immer nochmal zur Gegenseite und sagt: "Wie sieht es aus?" (...) Und wie gesagt, hatten wir natürlich auch an bestimmten Stellen ein Puffer und waren nicht so blauäugig zu denken, wir kriegen das alles durch und auf der anderen Seite war aber, sag ich mal gerade an dem Kernpunkt, also werden Tarifgehälter als wirtschaftlich anerkannt, so, dafür brauchten wir einen Schiedsspruch. Und die Gegenseite im Übrigen auch. Sie hätten das auch nicht, sozusagen für uns so ohne weiteres akzeptieren können. Da hätten sie wahrscheinlich im Innen wiederum einen Haufen Ärger bekommen oder gesagt: „Wo ist da die Rechtsgrundlage?“ Damit wurden die eigentlich gezwungen, bestimmte Bestandteile von unseren Kalkulationen anzuerkennen. So und das beinhaltet der Schiedsspruch in dem Fall, wenn ich mich recht erinnere, und dann sind wir aber trotzdem noch mal dann auf dieser Grundlage in eine Verhandlung gegangen und haben dort wiederum einen Kuhhandel gemacht. Also das war so zweistufig, aber der Schiedsspruch, aber ohne den Schiedsspruch wäre das nicht gegangen. Wurde sozusagen die*

---

1133 Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 214–216.

1134 Siehe dazu Schumann in: Udsching/Schütze, SGB XI, § 72, Rn. 7; Hlava, SR 2021,; sowie Hänlein, SGB 2023.

*grundlegenden Parameter festgelegt, nicht die Höhe des Entgelts, aber die Parameter.*<sup>1135</sup>

Das Verfahren kam zustande, weil der Leistungserbringer in seiner Einrichtung nach Tarif bezahlen wollte, das wurde vom Leistungsträger aber abgelehnt. Die Finanzierung der Tarifgehälter ist für den Leistungserbringer sehr attraktiv und bietet einen hohen Nutzen, weil er sich auf dem Arbeitsmarkt für Pflegepersonal besser positionieren kann, für den Leistungsträger ist das Anliegen trotz Bereitschaft des Leistungserbringers für einen „Kuhhandel“ wenig attraktiv. Für ihn wäre die Beibehaltung des Status Quo wesentlich attraktiver. Um die Zustimmung des Leistungsträgers zu gewinnen, müssten die Ausgleichszahlungen mindestens hoch genug sein, um die Verluste auszugleichen, die ihm durch die tarifliche Entlohnung entstehen würden und sie könnten nicht höher sein als der Nettonutzen, den der Leistungserbringer von der tariflichen Bezahlung zu erwarten hätte.<sup>1136</sup>

Wie sich anhand des Zitats zeigt, war es im Verhandlungsweg nicht möglich, zu einer Einigung zu kommen, die für beide Seiten akzeptabel war, weswegen die Schiedsstelle angerufen wurde. Die nötige Koordinierung der Akteure musste mit zusätzlichen Mitteln erfolgen. Der Leistungserbringer verfolgte in dem Verfahren ein eher grundsätzliches Anliegen, das für den Leistungsträger unattraktiv war. Er hätte zu einem Zeitpunkt, an dem die Frage noch nicht gesetzlich verpflichtend geregelt war, wenig Nutzen davon gehabt, die Einrichtung entsprechend zu vergüten. Auch ein Kompromiss ohne Schiedsspruch wäre mit keinerlei Nutzen für den Leistungsträger verbunden, der sich für Mehrausgaben hätte rechtfertigen müssen. Auch der Leistungserbringer wollte sich in dieser grundsätzlichen Frage auf keinen Kompromiss im Einzelfall einlassen.

Ohne die Schiedsstelle und die in ihr wirkenden Mechanismen wäre es also schwer möglich gewesen, die Anerkennung von Tarifgehältern für beide Akteure in den Bereich gemeinsamer Attraktivität zu verschieben. In Kapitel D.XI. wurde beschrieben, dass eine wesentliche Funktion von Schiedsverfahren insbesondere für Leistungsträger die Legitimation von Ausgaben nach innen ist. Selbst wenn eine grundsätzliche Einigung erreicht wurde, wird es von diesen in einigen Fällen bevorzugt, dass das Verfahren mit einem Schiedsspruch endet, weil das Ergebnis gegenüber einer vorgesetzten Stelle dann besser zu rechtfertigen ist.<sup>1137</sup> So sieht man sich auch gegenüber

---

1135 Interview 20 LEP, Pos. 44.

1136 *Scharpf*, Interaktionsformen 2000, S. 215.

1137 Interview 16 LEP, Pos. 82; Interview 19 LEP, Pos. 10; Interview 5 LEE, Pos. 36.

Kritik von beispielsweise Landesrechnungshöfen besser abgesichert.<sup>1138</sup> Der Schiedsspruch schaffte es also in diesem Fall, den Inhalt einer Vereinbarung gegen die Kritik von vorgesetzten Stellen, Rechnungshöfen etc. abzuschirmen.<sup>1139</sup> Der Verfahrensoutcome wurde für den Leistungsträger so in die Zone gemeinsamer Attraktivität verschoben und ein akzeptiertes Ergebnis produziert, das die Output-Legitimität der Schiedsstelle steigert, weil sie es geschafft hat, einen Interessenausgleich herzustellen.

### 3. Fazit

Es zeigt sich, dass die Legitimität der Schiedsstelle von einer Vielzahl von Mechanismen beeinflusst wird. Sind die Mechanismen, die Input-Throughput- und Output-Legitimität schaffen, entsprechend ausgeprägt, wird ein großes „Reservoir des guten Willens“ geschaffen, das es ermöglicht, dass Schiedssprüche entsprechend des großen Beurteilungsspielraums der Schiedsstelle auch auf einer großen Badbreite akzeptiert werden bzw. dass von der Schiedsstelle vorgeschlagene Kompromisse von den Akteuren angenommen werden. Nachfolgend werden mit Akteurnetzwerken, Abstimmungsprozessen und Gerichtsverfahrensdauer drei Mechanismen beschrieben, die nicht auf die Legitimität der Schiedsstelle, sondern unmittelbar auf die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses einwirken.

## IV. Der Einfluss von Akteurnetzwerken, exklusiven Zirkeln und sozialem Kapital

Es konnte in den Interviews eine Vielzahl von Netzwerken identifiziert werden, in denen die Akteure im Austausch stehen. So gibt es bei Leistungserbringern verbandsinterne Netzwerke, in denen sowohl taktischer Austausch über Verfahrensergebnisse als auch fachliche Beratung stattfinden. Insbesondere Leistungsträger der Pflege müssen sich in der jeweiligen Arbeitsgemeinschaft (§ 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 SGB XI) aufgrund des gemeinsamen und einheitlichen Auftretens sehr intensiv austauschen. Beschrieben werden auch übergreifende Netzwerke auf Leistungsträger- und Leistungserbringerseite, bei denen mehrere Verbände beteiligt sind und übergreifende Netzwerke aus Leistungserbringern und Leistungsträgern.

---

1138 Interview 6 LTE, Pos. 125.

1139 Siehe Kapitel C. Abschnitt XI Punkt 1.c.

Die Netzwerke produzieren über formelle und informelle Absprachen jenseits von individuellen Vertragsverhandlungen Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung. Das kann beispielsweise über die gemeinsame Arbeit an Landesrahmenverträgen oder den regelmäßigen Austausch in Vertragskommissionen geschehen, wie in Kapitel F.I.5. beschrieben wurde. Berichtet wird, dass die Mitglieder der Schiedsstelle meist sehr gut in verschiedene Netzwerke integriert sind und entsprechend an der Produktion von Landesrahmenverträgen etc. beteiligt sind.<sup>1140</sup> So ist durch die Einbettung in exklusive Netzwerkzirkel Vertrauen vorhanden, das Räume für Kompromisse öffnet. Akteure, die gut in das Netzwerk eingebunden sind, berichten darüber, dass Probleme bspw. in Vertragskommissionen, auch anderweitig und zu niedrigeren Transaktionskosten als vor Gericht gelöst werden können. Bemängelt wird in den Interviews jedoch, dass diese Tauschhistorie für das Ergebnis des Schiedsverfahrens bereits eine gewisse Richtung vorgibt, die nur schwer verlassen werden kann. Protagonisten, die eher außerhalb von exklusiven inneren Zirkeln im Netzwerk wie Vertragskommissionen stehen, befürchten, dass weder die eine noch die andere Bank ihre Position einnimmt, wenn sie sich außerhalb des Diskussionsstands im Netzwerk bewegt.<sup>1141</sup>

Hierin zeigt sich ein direkter Einfluss der Position des jeweiligen Akteurs im Netzwerk auf seine Bereitschaft, das Ergebnis des Schiedsverfahrens zu akzeptieren, wie nachfolgend ausgeführt wird.

### 1. Kontinuitäten exklusiver Netzwerkzirkel

Insbesondere Vertreter:innen privater Anbieter geben an, sich aus den beschriebenen Netzwerken ausgeschlossen zu fühlen und in Verhandlungen und Schiedsverfahren häufig mit Vorurteilen konfrontiert zu sein. Das illustriert die nachfolgende Aussage:

*„Und in der Regel, gerade bei den Elfer Schiedsstellen, haben sie auf der einen Seite die Leistungserbringerbank, und da sind wir Privaten in der Regel, nur mit einer Stimme repräsentieren, über den bpa<sup>1142</sup> und die anderen Mitglieder auf der gleichen Leistungserbringerbank, daneben Caritas und Rotes Kreuz und so. Da merkt man, hin und wieder, dass auch dort*

---

1140 Interview 8 LTE, Pos. 51.

1141 Interview 2 LEE, Pos. 49.

1142 Anm.: Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V.

*erhebliche Vorbehalte sind, wenn ein privater Träger da auftritt. Das heißt schon auf der eigenen Bank hat man Schwierigkeiten, seine Interessen durchzusetzen und natürlich gegen die Kostenträger in der Regel sowieso. Die sind ja eine eingeschworene Gemeinschaft und da ist man dann als Privater, ja immer noch per se schlechter gestellt, hat ein schlechteres Ansehen. Das ist überhaupt halt so, dass man als privater Träger ja doch arg gebeutelt ist. Wenn ein Wohlfahrtsverband in die Schiedsstelle geht, dann ist das nochmal ein bisschen was anderes. Die gewinnen dann auch eher.“<sup>1143</sup>*

Eine andere Person, die zuvor bei einem Träger der freien Wohlfahrtspflege beschäftigt war, berichtet ebenfalls, dass von Seiten der Leistungsträger ihrer Wahrnehmung nach mit zweierlei Maß gemessen werde:

*„Es gibt für die Kirchen - kenne ich ja - eigene, ich sage mal, anerkanntere Wege, die ich nicht benutzen darf, das ist auch so, es wird sehr stark unterschieden, ob man ein privater Dienst ist; also als ich bei der Kirche dieselben Sachen gesagt hab, war das kein Problem, jetzt sage ich das als Privater, da wird man grundsätzlich in Frage gestellt.“<sup>1144</sup>*

Das wird zusätzlich durch die Aussage eine:r Vertreter:in aus der freien Wohlfahrtspflege bestätigt:

*„Also, meine Erfahrung ist, die Klageverfahren, die gehen immer, fast immer von Privatgewerblichen werden die betrieben. Und da sind es dann häufig total festgefahrene, jahrelange, wie soll ich sagen, Konflikte. Da ist also auch eine Abneigung beim Sozialhilfeträger oder bei der Pflegeversicherung gegen diesen konkreten Träger. Das merkt man irgendwo. Da ist so eine bornierte Blockadehaltung. Sowas gibt es. Also, und gut, passiert. Ist dann manchmal schwierig.“<sup>1145</sup>*

Auch ein:e Vertreter:in eines Leistungsträgers gibt an, Anträge von privaten Trägern im Schiedsverfahren anders zu bewerten, als die aus der freien Wohlfahrtspflege:

*„Und, wie gesagt die Interessenslage der Leistungserbringer war, der Leistungsträger war eher einen niedrigen Wert, aber auch, fachlich betrachtet eine Differenzierung. Also, ich sag jetzt mal, dass man die Gewinnerwar-*

---

1143 Interview 9 LEP, Pos. 10.

1144 Interview 19 LEP, Pos. 10.

1145 Interview 16 LEP, Pos. 20.

*tion eines gemeinnützigen Trägers anders bewerten kann und muss als die Gewinnerwartung eines privat tätigen Anbieters. Das war uns an der Stelle schon wichtig und da hätten wir auch Unterschiede machen wollen.*<sup>1146</sup>

Die Vermutung liegt nahe, dass auch über 30 Jahre nach den in Kapitel C dargestellten Steuerungsreformen in Pflegeversicherung und Eingliederungshilfe exklusive subsidiär-korporatistischen Netzwerke zwischen freier Wohlfahrtspflege und Leistungsträgern fortbestehen und Arenen für Konfliktlösungen bieten, die anderen Akteuren nicht zugänglich sind. Sie sind so auch ein exklusiver Mechanismus, der die Akzeptanz von Verfahrensergebnisses durch die Bereitstellung einer alternativen Konfliktlösungsstrategie fördert, wie nachfolgend gezeigt wird.

## 2. Gute Verankerung im Netzwerk fördert die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses

Ob man sich innerhalb oder außerhalb dieser exklusiven Netzwerkzirkel befindet, kann Einfluss auf die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen haben. In den Interviewdaten finden sich Hinweise darauf, dass die jeweilige Position von Akteuren im wohlfahrtsstaatlichen Netzwerk und eine instabile oder beschädigte Netzwerkbeziehung zum Vertragspartner Einfluss darauf haben kann, ob tendenziell eine größere Bereitschaft besteht, Schiedssprüche anzugreifen. Eine Person, die eher außerhalb des Netzwerks steht, berichtet beispielsweise, dass das, was man theoretisch als „Gesetz des Wiedersehens“<sup>1147</sup> bzw. „Schatten der Zukunft“<sup>1148</sup> bezeichnen kann, keine Rolle dabei spiele, ob man sich für eine Klage entscheide oder nicht. Ausschlaggebend seien hauptsächlich monetäre Aspekte:

*„I: Welche Rolle spielt das denn, dass man die andere Vertragspartei wahrscheinlich nach dem Ende des Wirtschaftszeitraums wieder zu Verhandlungen trifft, bei dieser Abwägung?“<sup>1149</sup>*

*B: Bei dieser Abwägung spielt es eigentlich keine Rolle, ob man (...) weil denen ist man ja schon auf die Füße getreten im Zweifel mit dem Schiedsverfahren. Also da noch eine Klage daraufzusetzen, ist dann nicht mehr*

---

1146 Interview 8 LTE, Pos. 39.

1147 Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl. 1983, S. 75.

1148 Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 232.

1149 Anm.: Die Abwägung zu klagen nicht.

*relevant. Also nicht mehr so schlimm. Da ist wirklich nur die spannende Frage, lohnt sich das oder nicht?*<sup>1150</sup>

Eine andere außerhalb exklusiver Zirkel stehende Person berichtet von einem sehr konfliktbehafteten Verhältnis mit dem Leistungsträger:

*„Und da sind mittlerweile Befindlichkeiten auf/haben sich aufgestaut und aufgebaut, ähm, wo das Verhandeln schwierig wird, also, wir haben permanent den Vorwurf, nicht verhandlungsbereit zu sein.“*<sup>1151</sup>

Der Konflikt setzt sich in der Schiedsstelle fort, was eine Lösung ohne Schiedsspruch unwahrscheinlich macht. Hinzu kommt, dass der Schiedsstelle Rechtsbeugung und ein unfaires Verfahren vorgeworfen wird<sup>1152</sup> und die Gewähr von rechtlichem Gehör als unzureichend beurteilt wird. Wie sich zeigt, fördert das weder die Akzeptanz eines Vergleichsvorschlags noch eines Schiedsspruchs und führt zu einer sehr großen Bereitschaft, den Schiedsspruch gerichtlich anzugreifen:

*„Bei meiner ersten Verhandlung habe ich gehofft, dass man gehört wird, dass man aussprechen kann, dass die Argumente ausgetauscht werden, mittlerweile gehe ich da noch hin, um einen Grund zu haben, das Landesozialgericht anzurufen. Ich habe keine Erwartungshaltung mehr.“*<sup>1153</sup>

Das Vertrauen zum eigenen Spitzenverband und zu den Vertretern der Bänke ist ebenfalls erodiert:

*"ich bin bei den Gesprächen gerne dabei, aber mein Vertrauen in den Spitzenverband ist etwas zurückgegangen (...) also, wenn mein Spitzenverband nicht zur Schiedsstelle kommt, habe ich ein Problem.“*<sup>1154</sup>

Diese beiden Extremfälle deuten darauf hin, dass eine fehlende Einbindung in das wohlfahrtsstaatliche Netzwerk und eine instabile oder beschädigte Netzwerkbeziehung und damit ein geringes Maß an gegenseitigem Vertrauen dazu führen können, dass insbesondere schlecht eingebundene Leistungserbringer Konflikte um Vergütung und Ausgestaltung von Eingliederungshilfe- und Pflegeleistungen nach erfolglosem Schiedsverfahren tendenziell eher vor Gericht tragen. Damit im Zusammenhang steht auch, dass diesen Akteuren andere netzwerkimmanente Lösungsstrategien wie

---

1150 Interview 9 LEP, Pos. 67-68.

1151 Interview 2 LEE, Pos. 89.

1152 ebd. Pos. 135.

1153 Interview 2 LEE, Pos. 47.

1154 Interview 2 LEE, Pos. 177.

Bearbeitung von Problemlagen in Vertragskommissionen oder ein niedrigschwelliger Zugang zur politischen Ebene nicht im gleichen Maße zur Verfügung stehen, wie (traditionell) gut in das Netzwerk integrierten Leistungserbringern. Diese Erkenntnis kann mit dem Vorhandensein von sozialem Kapital erklärt werden.

### 3. Soziales Kapital in Akteurnetzwerken als Ressource für alternative Konfliktlösung

Vertrauen ist in den beschriebenen Akteurnetzwerken eine wesentliche Funktionsvoraussetzung und entsteht durch die Einbettung in multiple Beziehungen. Es spielen also nicht nur ökonomische Tauschbeziehungen eine Rolle, sondern auch weitere Beziehungsarten zwischen den Partnern. Dabei sind auch die Erfahrungen aus vergangenen Interaktionen (hier z.B. intensive gemeinsame Arbeit an Landesrahmenverträgen) relevant. So kann die gemeinsame „Tauschhistorie“ die künftige Arbeit positiv beeinflussen.<sup>1155</sup> Starkes Vertrauen gegenüber dem anderen Netzwerkakteur führt zu ähnlichem Verhalten wie es eine solidarische Interaktionsorientierung tut. Vertrauensvolle und langfristig angelegte Beziehungen entstehen dabei eher in Konstellationen, in denen Kooperation für beide Akteure vorteilhafter ist als Nichtkooperation.<sup>1156</sup>

Die höhere Klagebereitschaft der Akteure mit schwachen Netzwerkbeziehungen kann mit dem Vorhandensein von sozialem Kapital erklärt werden. Der Begriff beschreibt „all jene Ressourcen, die aus einem Netz dauerhafter Beziehungen, gegenseitigen Kennens und Anerkennens resultieren“ bzw. kann es auch beschrieben werden „als die Ressourcen, die auf der *Zugehörigkeit zu einer Gruppe* beruhen.“<sup>1157</sup> Soziales Kapital wird also als individuelle Ressource beschrieben,<sup>1158</sup> jedoch können auch Institutionen soziales Kapital besitzen.<sup>1159</sup> Soziales Kapital von Institutionen kann beschrieben werden als eine in soziale Netzwerke eingebettete Ressource, auf die zugegriffen werden kann oder die für Aktionen verwendet werden

---

1155 Wald/Jansen in: Benz/Lütz/Schimank u. a. (Hrsg.), Handbuch Governance, S. 98.

1156 Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 234–235.

1157 Braun, APuZ 2002, S. 3; Bourdieu in: Kreckel (Hrsg.), Soziale Ungleichheiten, 183 ff.

1158 Braun, APuZ 2002, S. 3.

1159 Huber, Tijdschrift voor Econ & Soc Geog 2009.

kann.<sup>1160</sup> Dabei können Schlüsselakteure, sogenannte „Gatekeeper“, von entscheidender Bedeutung sein, die in der Lage sind, externe Ressourcen zu erwerben und an andere Mitglieder zu verteilen.<sup>1161</sup> Diese Schlüsselakteure sind in den beschriebenen Netzwerken die Leistungsträger.<sup>1162</sup> Scharpf weist darauf hin, dass mit der Aufrechterhaltung starker, vertrauensvoller Netzwerkbeziehungen auch Kosten für die Akteure entstehen, da sie unter Umständen Vereinbarungen zustimmen müssen, die nicht in vollem Umfang ihren Interessen entsprechen. Sie müssten beispielsweise unvorteilhaften Kompromissen zustimmen, um kein Sozialkapital zu verlieren. Diese Verluste können nur bei einer ausgewählten Anzahl von Beziehungen in Kauf genommen werden, weswegen Netzwerke mit starken Vertrauensbeziehungen nicht alle Akteure miteinander verknüpfen können.<sup>1163</sup> So bilden sich innerhalb der Netzwerke exklusive Gruppen heraus. Soziales Kapital entsteht also einerseits durch enge Beziehungen, andererseits durch die Abschottung einer Subgruppe innerhalb des Netzwerks,<sup>1164</sup> wie es von den Befragten für exklusive Zirkel bestehend aus Mitgliedern der Schiedsstelle und/oder Vertragskommissionen beschrieben wird:

*„[...] im Grunde genommen sitzen ja als Vertreter in der Schiedsstelle überwiegend die Personen, die auch diese Regelungen beispielsweise in den Rahmenverträgen erarbeiten. Das sind ja nahezu die gleichen, also die Verbände oder die Vertreter der Spitzenverbände, die jetzt mit uns aktuell den Rahmenvertrag verhandeln, Passagen dazu mit uns verhandeln, sind auch die Personen, die in der Schiedsstelle sitzen und dort versuchen, eine Entscheidung für die Schiedsstelle zu treffen oder idealerweise eben einen Vergleich der Parteien zu erreichen. Und das ist auf der Leistungsseite relativ ähnlich. Auch da sind die Personen wie ich oder andere, die sowohl in diesen aktuellen Gremien, Arbeitskreisen, wie auch immer tätig sind und sie haben im Grunde genommen, sie setzten quasi eine Diskussion fort, die sie jetzt im Rahmenvertrag diskutieren. Weil das ist ja auch nichts anderes wie ein Kompromiss, den man irgendwann doch schriftlich formuliert und die Diskussion setzten sie da in der Schiedsstelle fort. Und wenn wir hier ein Ergebnis erzielen, sagen als Kompromiss, das ist jetzt der Weg, den*

---

1160 Huber, *Tijd voor Econ & Soc Geog* 2009, S. 160.

1161 Huber, *Tijd voor Econ & Soc Geog* 2009, S. 165.

1162 Vgl. dazu Kapitel C.IV.

1163 Mayntz/Scharpf in: Mayntz/Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, S. 235–236.

1164 Wald/Jansen in: Benz/Lütz/Schimank u. a. (Hrsg.), *Handbuch Governance*, S. 102–103.

*wir beide gehen können, liegt die Vermutung sehr nahe, dass man in der Schiedsstelle genau das gleiche macht.*<sup>1165</sup>

Diese engen Bindungen führen zu einem höheren Maß an Vertrauen, gehen aber auch mit dem Risiko einher, aufgrund der starken Bindung Interaktionen mit Verlusten abzuschließen.<sup>1166</sup> Aus diesem sozialem Kapital kann die Möglichkeit erwachsen, Organisationsziele in Arenen jenseits von Schieds- und Gerichtsverfahren zu erreichen. Das Ergebnis des Schiedsverfahrens wird darum akzeptiert:

*„So und das ist natürlich dann auch so eine Art Kompromiss zu sagen, kommt, ihr kriegt jetzt erst mal nicht mehr. Wir müssen alle gleich behandeln. Aber wir werden uns im Rahmen, im Sinne des Rahmenvertrags etwas Besonderes einfallen lassen. Dann ist das wirklich, liegt es am Austausch, mit der Gegenseite entsprechend auch, wo man, sagt, gut, dann lassen wir das einfach und können uns lieber nochmal intern zusammensetzen und sagen, wie könnte man das für die zukünftigen Jahre ausgestalten. Also die Offenheit gibt es schon, aber mehr auf der Fachebene als auf der Entgeltebene.“*<sup>1167</sup>

#### 4. Fazit

Es ist die Funktion von Schiedsstellen, die in Kapitel C.IV. beschriebenen korporatistischen Netzwerke zu stabilisieren, indem sie bei fehlender Einigung der Vertragsparteien zwischen den Akteuren vermitteln (Siehe dazu auch Kapitel D.XII). Die Ergebnisse der Inhaltsanalyse deuten darauf hin, dass die jeweilige Einbindung in die Netzwerke maßgeblichen Einfluss darauf hat, ob das Schiedsverfahren erfolgreich verläuft.

Die Kontrastierung der Mehrheit der Berichte mit im Sample enthaltenen Extremfällen zeigt, dass eine fehlende Einbindung in das wohlfahrtsstaatliche Netzwerk und eine instabile oder beschädigte Netzwerkbeziehung und damit ein geringes Maß an gegenseitigem Vertrauen dazu führen können, dass insbesondere schlecht eingebundene Leistungserbringer Konflikte um Vergütung und Ausgestaltung von Eingliederungshilfe- und Pflegeleistungen nach erfolglosem Schiedsverfahren tendenziell eher vor Gericht tragen. Damit im Zusammenhang steht auch, dass diesen Akteuren

---

1165 Interview 8 LTE, Pos. 53.

1166 Scharpf, Interaktionsformen 2000, S. 236.

1167 Interview 10 LEE, Pos. 101.

andere netzwerk-immanente Lösungsstrategien wie Bearbeitung von Problemlagen in Vertragskommissionen oder ein niedrigschwelliger Zugang zur politischen Ebene nicht im gleichen Maße zur Verfügung stehen, wie gut in das Netzwerk integrierten Leistungserbringern. Die exklusiven Netzwerke des deutschen Wohlfahrtskorporatismus scheinen also teilweise fortzubestehen. Sie bieten die Möglichkeit, Konflikte zu niedrigen Transaktionskosten zu lösen.

Die höhere Klagebereitschaft der Akteure mit schwachen Netzwerkbeziehungen kann entsprechend mit dem Vorhandensein von sozialem Kapital erklärt werden. Aus diesem sozialem Kapital kann die Möglichkeit erwachsen, Organisationsziele in Arenen jenseits von Schieds- und Gerichtsverfahren zu erreichen.

## V. Abstimmungsprozesse

Weitere Umwelteinflüsse, die die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen beeinflussen, können unter die Kategorie Abstimmungsprozesse gefasst werden. Dabei sind insbesondere die Empfehlung der anwaltlichen Prozessvertretung und der Austausch mit der verbandlichen Umwelt zu nennen. Maßgebliche Abstimmungsprozesse zur Entscheidungsfindung mit Einfluss auf die Akzeptanz der Verfahrensergebnisse finden zudem innerhalb der Institutionen statt.

Die anwaltlichen Prozessvertretung hat eine beratende Funktion bei der Bewertung der Klageaussichten und kann bei der internen Aufarbeitung des Schiedsverfahrens helfen. Ihre Hauptaufgabe besteht darin zu beurteilen, ob eine Klage Erfolg haben könnte. Dies umfasst die Bewertung der Gerichtsfestigkeit des Schiedsspruchs sowie die Vermeidung sinnloser Klagen.<sup>1168</sup> Es zeigte sich, dass insbesondere für Leistungserbringer die Erreichung monetärer Ziele im Mittelpunkt steht und die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses u.a. vom Gesetz des Wiedersehens und der Aussicht auf lange Verfahren auf der einen Seite sowie Rechtsunsicherheit, zu klärenden Grundsatzfragen und einem Schiedsspruch mit Angriffsfläche auf der anderen Seite abhängt.<sup>1169</sup>

Ein weiterer Abstimmungsprozess mit Einfluss auf die Akzeptanz des Verfahrensergebnisses ist der Austausch mit der verbandlichen Umwelt.

---

1168 Siehe dazu Kapitel G.I.

1169 Siehe dazu Kapitel H.IV.

Das ist stark von der Art des verbandlichen Austauschs und der sozialstaatlichen Rolle abhängig. Die verbandliche Umwelt dient einerseits als Austauschplattform, auf der auch gemeinsames taktisches Vorgehen gegen Schiedssprüche beschlossen werden kann. Verbände haben aber andererseits auch beratende Funktion. Sie gleichen so Informations-Asymmetrien aus und können das Klageverhalten der Konfliktparteien beeinflussen. Insbesondere für Pflegekassen sind verbandliche Abstimmungsprozesse sehr relevant. Das Ergebnis eines Schiedsverfahrens bindet alle Landesverbände der Pflegekassen. Entsprechend muss auch ein Vorgehen gegen Entscheidungen der Schiedsstelle gemeinsam abgesprochen werden.<sup>1170</sup>

Die Befragten gaben mehrheitlich an, dass die Entscheidung gegen einen Schiedsspruch zu klagen in der Regel von einer höheren hierarchischen Ebene oder in Abstimmung mit einer höheren hierarchischen Ebene getroffen wird. Dabei kann es sich bei Leistungserbringern um die Abteilungsleitung, Geschäftsführung oder den Vorstand handeln. Bei Leistungsträgern kann das die Fachbereichsleitung, die Behördenleitung oder das jeweils weisungsbefugte Ministerium sein. Insbesondere wenn die Tendenz besteht, den Schiedsspruch nicht anzunehmen, wird die Abstimmung mit einer höheren hierarchischen Ebene gesucht. Bei Fällen mit wenig grundsätzlicher Bedeutung kann es sein, dass die Entscheidung auf der Fachebene bleibt.<sup>1171</sup>

Die Entscheidungsfindung in der Organisation wird zudem stark von der Empfehlung der Person beeinflusst, die sie in der Schiedsverhandlung vertreten hat. Das ist insbesondere in größeren Organisationen der Fall, wo hierarchisch hoch stehende Entscheidungsträger:innen nicht selbst in der Schiedsverhandlung auftreten. Auch wenn die interviewten Personen meist in Positionen in ihrer Organisation sind, in denen sie das nicht unmittelbar selbst entscheiden können, hat ihre Empfehlung großes Gewicht. Sie fließt ggf. zusammen mit der Empfehlung der Rechtsvertretung in die Beratung von höheren hierarchischen Ebenen ein.<sup>1172</sup>

---

1170 Siehe dazu Kapitel G.II.

1171 Siehe dazu Kapitel H.I.

1172 Siehe auch dazu Kapitel H.I.

## VI. Lange Gerichtsverfahrensdauern: Schiedsverfahren als Konfliktlösung mit geringen Transaktionskosten

Die theoretische Betrachtung verdeutlicht, dass das Schiedsverfahren der Verhandlungssituation verschiedene Elemente hinzufügt, die helfen, ein akzeptiertes Ergebnis zu produzieren. Das sind einerseits Mechanismen, die der Schiedsstelle Legitimität geben und ihr so erst die Möglichkeit eröffnen, beispielsweise Ausgaben zu rechtfertigen und so die Nutzenbewertung der Akteure zu erhöhen. Hinzu kommen externe Faktoren, die sich negativ auf die Nutzenbewertung der Parteien auswirken, weil sie Transaktionskosten bedeuten. Das können Verhandlungs- und Informationskosten, Kosten für die Aufrechterhaltung der Vertragsbeziehung oder die Anpassung an veränderte Konstellationen sein.<sup>1173</sup>

Zu nennen sind hier vor allem lange Gerichtsverfahrensdauern bei gleichbleibendem Vertragsinhalt. Wie bereits in Kapitel H.II.2. beschrieben, sind Gerichtsverfahren für alle beteiligten Akteure mit hohen Kosten verbunden.<sup>1174</sup> In der Abwägung kann auch die Entscheidung getroffen werden, eine Leistung lieber gar nicht mehr anzubieten, als sie durch ein Gerichtsverfahren weiterhin zu ermöglichen.<sup>1175</sup> Auch daran zeigt sich, welche hohen Hürden für ein gerichtliches Vorgehen gegen Schiedssprüche bestehen. Die lange Verfahrensdauer bedeutet auch im Falle des Erfolgs hohe Transaktionskosten, wie am Beispiel bereits verstorbener Leistungsberechtigter beschrieben wurde. Der Gang vor Gericht wird darum eher bei wichtigen Grundsatzfragen in Erwägung gezogen.<sup>1176</sup> Wie die Aussicht auf ein langes Verfahren zu einer Akzeptanz des Schiedsspruchs führt, zeigt dieses Beispiel:

*„Das kann eben auch ein Kalkül sein. Zu sagen ‚Gut, wir haben nicht unseren Traumwert erreicht, aber wenn wir gegenrechnen, dass uns das drei Jahre Blockade bringt/‘ Zumal Sie ja gar nicht wissen, ob das in der ersten Instanz dann wirklich entschieden ist.“<sup>1177</sup>*

Schiedsverfahren sind also ein Mechanismus, der Transaktionskosten durch eine verhältnismäßig schnelle Konfliktlösung verringern kann.

1173 Peukert in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon.

1174 Interview 19 LEP, Pos. 22; Interview 8 LTE, Pos. 82.

1175 Interview 20 LEP, Pos. 48.

1176 Interview 7 LEP, Pos. 81.

1177 Interview 16 LEP, Pos. 29.



## L. Ausblick

Mit der Arbeit konnten Mechanismen beleuchtet werden, die Einfluss auf die Akzeptanz von Schiedsstellenentscheidungen durch wohlfahrtsstaatliche Akteure haben. Das Verständnis der Akzeptanz von Verfahrensergebnissen konnte damit um den Einfluss legitimierender Mechanismen in der Schiedsstelle, Abstimmungsprozesse, Netzwerkressourcen und -prozesse sowie weitere Umweltfaktoren erweitert und diese Mechanismen beschrieben werden. Mit der Arbeit konnten rechtsdogmatische Annahmen zur Wirkung der Schiedsstelle<sup>1178</sup> im Wesentlichen bestätigt werden und darüber hinaus konnte die Wirkung der im Gesetz beschriebenen Legitimationsmechanismen auf die Akteure detailliert beschrieben werden.

Es zeigte sich, dass sozialrechtliche Schiedsstellen ein wichtiges Instrument sind, um die Produktion sozialer Dienstleistungen in korporatistischen Netzwerken abzusichern. Es zeigte sich aber auch, dass die unterschiedliche Ausgestaltung auf Länderebene zu sehr heterogenen Spruchkörpern führt, deren enorme Größe teilweise dysfunktional sein kann. Die Ergebnisse der Arbeit könnten darum Anlass dazu geben, die rechtspolitische Diskussion über eine Vereinheitlichung der sehr unterschiedlich gestalteten sozialrechtlichen Schiedsverfahren fortzuführen.<sup>1179</sup>

Für nachfolgende Arbeiten kann das formulierte Modell in Tabelle 2 Grundlage weiterer empirischer Untersuchungen sein. Von besonderer Bedeutung dürfte die Legitimitätskonstruktion von Leistungsberechtigten und ihren Verbänden sein, die am Schiedsverfahren nur beratend oder über Stellungnahmen beteiligt sind. Ihre Sicht auf die Partizipation am Verfahren und die tatsächliche Praxis ist vor dem Hintergrund der Verpflichtungen Deutschlands aus der UN-BRK von großem Interesse.

Die Erkenntnisse der Arbeit laden ebenfalls dazu ein, zu untersuchen, wie sich das Fehlen einer Schiedsstelle auf andere korporatistisch organi-

---

1178 "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 Entscheidungsfindung nutzen, die nicht immer die einzig sachlich vertretbare ist und häufig Kompromisscharakter aufweist", ständige Rechtsprechung des BSG, zuletzt BSG, Urt. v. 19.04.2023 – B 3 P 6/22 R, Rn. 23.

1179 Siehe dazu *Gottlieb*, SRa 2012; *Gottlieb/Krüger*, NDV 2013; *Eicher*, SRa 2024.

*L. Ausblick*

sierte Bereiche des Sozialgesetzbuches auswirkt, wo ein Schiedsverfahren nicht vorgesehen ist, wie beispielsweise das Rentenversicherungsrecht.

## Literaturverzeichnis

- Aden, Menno*, Die Nichtöffentlichkeit des Schiedsverfahrens, Verstoß gegen prozessuales Grundrecht?, Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht 2012, S. 360–363.
- Allmann, Bernhard/Loth, Jörg*, Vertragsbeziehungen gesetzlicher Krankenkassen, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 45 (2016), S. 479–484.
- Amelung, Volker Eric*, Effektivität in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Berlin (zitiert: -Amelung in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.)), <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/effektivitaet-33138/version-256665> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Backhaus-Maul, Holger*, Sozialpolitische Entwicklungslinien in Deutschland in: Klaus Grunwald, Andreas Langer (Hrsg.), Sozialwirtschaft, Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden 2018, S. 118–131 (zitiert: -Backhaus-Maul in: Grunwald/Langer (Hrsg.)).
- Backhaus-Maul, Holger*, Unergründete Tiefen, Zum Stand der immer noch jungen Wohlfahrtsverbändeforschung in: Rolf G. Heinze, Joachim Lange, Werner Sesselmeier (Hrsg.), Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege, Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität, Baden-Baden 2018, S. 17–37 (zitiert: -Backhaus-Maul in: Heinze/Lange/Sesselmeier (Hrsg.)).
- Badura, Peter*, § 25 Die parlamentarische Demokratie in: Josef Isensee, Peter Badura, Norbert Achterberg, Erhard Denninger et al. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Heidelberg 2003 (zitiert: -Badura in: Isensee/Badura/Achterberg, et al. (Hrsg.)).
- Baehrens, Heike/Bachert, Robert/Höschele, Gerhard*, Warum ein retrogrades „Kalkulationsmodell Top-Down“ dem prospektiven Vereinbarungsprinzip widerspricht, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2005, S. 326–329.
- Baer, Susanne*, Rechtssoziologie, Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 5. Aufl., Baden-Baden 2023.
- Baldschun, Katie*, Die Steuerzahler – unsichtbare Beteiligte im Sozialgerichtsstreit mit eigenen Interessen? in: Katie Baldschun, Alice Dillbäher, Solveig Sternjakob, Katharina Weyrich (Hrsg.), Sozialgerichtsbarkeit im Blick, Forschung in Bewegung 2021, S. 179–193 (zitiert: -Baldschun in: Baldschun/Dillbäher/Sternjakob, et al. (Hrsg.)).
- Banafsche, Minou*, Leistungserbringungsrecht in: Olaf Deinert, Felix Welti, Steffen Luik, Judith Brockmann et al. (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, 3. Auflage, Baden-Baden, Marburg 2022, S. 1002–1028 (zitiert: -Banafsche in: Deinert/Welti/Luik, et al. (Hrsg.)).
- Becker, Peter*, Das Schiedsstellen-Verfahren im Sozialrecht, SGB (Die Sozialgerichtsbarkeit) 2003, S. 664–671.

- Becker, Ulrich/Meeßen, Iris/Neueder, Magdalena et al., Strukturen und Prinzipien der Leistungserbringung im Sozialrecht - Teil 1, VSSR (Vierteljahresschrift für Sozialrecht) 2011, S. 323–359.
- Becker, Ulrich/Meeßen, Iris/Neueder, Magdalena et al., Strukturen und Prinzipien der Leistungserbringung im Sozialrecht - Teil 3, VSSR (Vierteljahresschrift für Sozialrecht) 2012, S. 103–130.
- Beetham, David, *The legitimation of power*, 5. Aufl., Basingstoke 2002.
- Behnke, Joachim, *Entscheidungs- und Spieltheorie*, 2. Aufl., Baden-Baden 2020.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe et al., Einleitung in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und Empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden 2007, S. 9–25 (zitiert: -Benz/Lütz/Schimank et al. in: Benz/Lütz/Schimank, et al. (Hrsg.)).
- Berchtold, Josef/Huster, Stefan/Rehborn, Martin, et al. (Hrsg.), *Gesundheitsrecht, SGB V, SGB XI*, 2. Aufl., Baden-Baden 2018 (zitiert: *Bearbeiter* in: *Berchtold/Huster/Rehborn*, *Gesundheitsrecht*).
- Beyerlein, Michael, Akzeptanz und Legitimität von sozialrechtlichen Schiedsstellen, Theoretische Überlegungen in: Katie Baldschun, Alice Dillbahner, Solveig Sternjakob, Katharina Weyrich (Hrsg.), *Sozialgerichtsbarkeit im Blick, Forschung in Bewegung 2021*, S. 265–283 (zitiert: -Beyerlein in: *Baldschun/Dillbahner/Sternjakob*, et al. (Hrsg.)).
- Beyerlein, Michael, Bezüge zum Gesamtplan nach § 121 SGB IX in Landesrahmenverträgen der Eingliederungshilfe, Untersuchung der vertraglichen Ausgestaltung der Steuerungsfunktion des Gesamtplans und der Konkretisierung der Verpflichtung, Leistungen unter Beachtung des Gesamtplans zu erbringen, Teil I, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag E9-2021.
- Beyerlein, Michael, Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern, Teil IV: Qualität, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Leistungen, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A7-2020.
- Beyerlein, Michael, Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern, Teil I: Die Reform der Eingliederungshilfe und die landesrechtliche Umsetzung, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A4-2020.
- Beyerlein, Michael, Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern - Teil III, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A6-2020.
- Beyerlein, Michael, Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern -Teil II: Konkretisierung durch Landesrahmenverträge und Trennung von Fach- und existenzsichernden Leistungen, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag A5-2020.
- Beyerlein, Michael, Kurzgutachten zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern, Analyse von Regelungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung in Landesrahmenverträgen nach § 131 SGB IX, Bremen 2021, <https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/kurzgutachten-zur-umsetzung-des-bundesteilhabegesetzes-in-den-bundeslaendern-michael-beyerlein-170173> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).

- Beyerlein, Michael*, Neue Entwicklungen im Leistungserbringungsrecht der Rehabilitation, Teil I: Die Spruchpraxis der Landesschiedsstellen nach § 111b SGB V auf dem 12. Deutschen Reha-Rechtstag, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag E3 2019.
- Beyerlein, Michael*, Vergütungsfindung für ambulante Dienste der Eingliederungshilfe, Recht und Praxis der Rehabilitation (RP-Reha) 2018, S. 13–19.
- Beyerlein, Michael*, Wirkung und Wirksamkeit im Recht der Eingliederungshilfe, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2019, S. 251–259.
- Bieback, Karl-Jürgen*, Funktion und Möglichkeiten der Schiedsstelle nach § 76 SGB XI, Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS) 2024, S. 561–566.
- Bieritz-Harder, Renate*, Eingliederungshilfe in: Olaf Deinert, Felix Welti, Steffen Luik, Judith Brockmann et al. (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, 3. Auflage, Baden-Baden, Marburg 2022 (zitiert: -*Bieritz-Harder* in: *Deinert/Welti/Luik*, et al. (Hrsg.)).
- Bieritz-Harder, Renate*, Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 199–200 (zitiert: -*Bieritz-Harder* in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.)).
- Blank, Florian*, Wohlfahrtsmärkte in Deutschland - Eine voraussetzungsvolle Form der Sozialpolitik, WSI-Mitteilungen (WSI), 64 (2011), S. 11–18.
- Blankenburg, Erhard*, Mobilisierung des Rechts, Eine Einführung in die Rechtssoziologie, Berlin, Heidelberg 1995.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, § 24 Demokratie als Verfassungsprinzip in: Josef Isensee, Peter Badura, Norbert Achterberg, Erhard Denninger et al. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Heidelberg 2003 (zitiert: -*Böckenförde* in: *Isensee/Badura/Achterberg*, et al. (Hrsg.)).
- Bode, Ingo*, Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats, Wiesbaden 2013.
- Bode, Ingo*, Wohlfahrt in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und Empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 401–412 (zitiert: -*Bode* in: *Benz/Lütz/Schimank*, et al. (Hrsg.)).
- Bode, Ingo/Leitner, Siegrid*, Vorwort in: Ingo Bode, Felix Wilke (Hrsg.), Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat 2012, S. 3–6 (zitiert: -*Bode/Leitner* in: *Bode/Wilke* (Hrsg.)).
- Boeckh, Jürgen/Benz, Benjamin/Huster, Ernst-Ulrich et al.*, Sozialpolitische Akteure und Prozesse im Mehrebenensystem 07.12.2021, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/sozialpolitik-327/214366/sozialpolitische-akteure-und-prozesse-im-mehrebenen-system/> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Boefenecker, Karl-Heinz/Vilain, Michael*, Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder sozialwirtschaftlicher Akteure in Deutschland, 2. Aufl., Weinheim, Basel 2013.
- Von Boetticher, Arne*, Das neue Teilhaberecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2020.

- Von *Boetticher, Arne/Tammen, Britta*, Die Schiedsstelle nach dem Bundessozialhilfegesetz: Vertragshilfe oder hoheitliche Schlichtung?, Zugleich eine Anmerkung zum Urteil des VGH München vom 6. April 2001 und zum Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Februar 2002, Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE) 2003, S. 28–60.
- Bourdieu, Pierre*, Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital in: Reinhard Kreckel (Hrsg.), Soziale Ungleichheiten, Göttingen 1983, S. 183–198 (zitiert: -Bourdieu in: Kreckel (Hrsg.)).
- Braun, Daniela/Schmitt, Hermann*, Politische Legitimität in: Viktoria Kaina, Andrea Römmele (Hrsg.), Politische Soziologie, Ein Studienbuch, Wiesbaden 2009, S. 53–81 (zitiert: -Braun/Schmitt in: Kaina/Römmele (Hrsg.)).
- Braun, Sebastian*, Soziales Kapital, sozialer Zusammenhalt und soziale Ungleichheit, Integrationsdiskurse zwischen Hyperindividualismus und der Abdankung des Staates, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 2002.
- Brünen, Bea-Vanessa*, Demokratische Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses zum Ausschluss von Arzneimitteln durch Richtlinien, Dissertation, Münster 2018.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege* (Hrsg.), Gesamtstatistik, Berlin 2020.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe* (Hrsg.), BAGüS-Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe, Berichtsjahr 2023, Köln 2025.
- Butterwegge, Christoph*, Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden 2018.
- Collin, Peter*, Richten und Schlichten: Differenzen und Komplementaritäten, Außergerichtliche und gerichtliche Konfliktlösung: Arbeitspapier 2012.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, CRPD/C/GC/7, United Nations, Genf/New York 2018.
- Cremer, Georg/Fritz, Roland/Goldschmidt, Nils*, Soziale Dienstleistungen und Quasimärkte in der Sozialen Marktwirtschaft, Zeitschrift für Politik (ZfP), 65 (2018), S. 335–354.
- Czada, Roland*, Korporatismus in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon online 2021 (zitiert: -Czada in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.)).
- Dammayr, Maria/Grass, Doris/Rothmüller, Barbara*, Legitimität und Legitimierung in der sozialwissenschaftlichen Debatte: eine Einführung in Theorien der Rechtfertigung und Kritik von Herrschaft in: Maria Dammayr, Doris Graß, Barbara Rothmüller (Hrsg.), Legitimität, Gesellschaftliche, politische und wissenschaftliche Bruchlinien der Rechtfertigung, Bielefeld 2015, S. 7–27 (zitiert: -Dammayr/Grass/Rothmüller in: Dammayr/Graß/Rothmüller (Hrsg.)).
- Davis, Morton D.*, Spieltheorie für Nichtmathematiker, 4. Aufl. 2005.
- de Bakker, Erik*, Der (beinahe) weiße Fleck in der Legitimitätsforschung, Zeitschrift für Rechtssoziologie (ZfRSoz) 2003, S. 219–247.
- Denninger, Tina/Grüber, Katrin/Markowski, Jörg*, Mitbestimmen! Fragensammlung zur Partizipation, Berlin 2023.

- Der Paritätische Gesamtverband* (Hrsg.), Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen stärken und ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe realisieren – Positionierung für eine Umsetzung und Weiterentwicklung des Bundesteilhabegesetzes, Berlin 2024.
- Dresing, Thorsten/Pehl, Thorsten*, Praxisbuch Transkription, Regelsysteme, Software und praktische Anleitungen für qualitative ForscherInnen, 6. Aufl., Marburg 2015.
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 103. Aufl., München 2024 (zitiert: *Bearbeiter in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz*).
- Düring, Ruth*, Aktuelle Rechtsprechung des BSG zu Schiedsstellen und Schiedspersonen, Wege zur Sozialversicherung (WzS) 2016, S. 239–243.
- Düring, Ruth*, Das Schiedswesen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Baden-Baden 1992.
- Düring, Ruth/Schnapp, Friedrich E.*, Die Schiedsämter gem. § 89 SGB V in: Ruth Düring, Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, 2. Aufl., Berlin 2016, S. 57–125 (zitiert: *-Düring/Schnapp in: Düring/Schnapp (Hrsg.)*).
- Eicher, Wolfgang*, Die Schiedsstellen der Eingliederungs- und Sozialhilfe, Sozialrecht aktuell (SRa) 2024, S. 54–68.
- Engels, Dietrich/Matta, Vanita/Schütz, Holger et al.*, BMAS Forschungsbericht 657, Untersuchung der Ausführung sowie der absehbaren Wirkungen der neuen Regelungen der Eingliederungshilfe nach Art. 25 Abs. 2 BTHG (Wirkungsprognose) - Abschlussbericht 2024, Berlin 2025.
- Engels, Dietrich/Schmitt-Schäfer, Thomas/Welti, Felix et al.*, BMAS Forschungsbericht 517, Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Rechtliche Wirkungen im Fall der Umsetzung von Artikel 25a § 99 BTHG (ab 2023) auf den Leistungsberechtigten Personenkreis der Eingliederungshilfe“, Berlin 2018.
- Eslami, Nassim*, Die Nichtöffentlichkeit des Schiedsverfahrens, Tübingen 2016.
- Esping-Andersen, Gøsta*, The three worlds of welfare capitalism, Cambridge 1990.
- Eyßell, Tim*, Vom lokalen Korporatismus zum europaweiten Wohlfahrtsmarkt, Der Wandel der Governance sozialer Dienste und zugrundeliegende Strategien, Wiesbaden 2015.
- Felix, Dagmar*, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung, Bestandsaufnahme, Problemanalyse und Weiterentwicklung, Münster, Hamburg, London 2018.
- Felix, Dagmar*, Schiedsstellen im Sozialrecht, Geeignete Instrumente der Streitschlichtung? Eine kritische Analyse am Beispiel der Schiedsstelle nach § 18a Abs. 1 KHG in: Steffen Detterbeck, Jochen Rozek, Christian von Coelln (Hrsg.), Recht als Medium der Staatlichkeit, Festschrift für Herbert Bethge zum 70. Geburtstag, Berlin 2009, S. 319–338 (zitiert: *-Felix in: Detterbeck/Rozek/Coelln (Hrsg.)*).
- Flierl, Hans*, Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege, Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände, München 1992.
- Friedrich, Ursula*, Die neue Pflegesatzregelung im Bundessozialhilfegesetz, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 1994.

- Fuchs, Harry/Ritz, Hans-Günther/Rosenow, Roland, SGB IX - Kommentar zum Recht behinderter Menschen und Erläuterungen zum AGG und BGG, 7. Aufl., München 2021 (zit. als Fuchs/Ritz/Rosenow-Bearbeiter).
- Gehendges, Guido, Pflegesatzverhandlungen in Deutschland, Eine ökonomische Untersuchung unter besonderer Beachtung der Schiedsstellen nach § 18a des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, Zugl.: Saarbrücken, Univ., Diss., Hamburg 2000.
- Gibson, James L., Public Images and Understandings of Courts in: Peter Cane, Herbert M. Kritzer (Hrsg.), The Oxford handbook of empirical legal research, Reprint, Oxford 2013, S. 828–853 (zitiert: Gibson in: Cane/Kritzer (Hrsg.)).
- GKV-Spitzenverband, Entwicklung der Anzahl gesetzlicher Krankenkassen in Deutschland von 1970 bis 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74834/umfrage/anzahl-gesetzliche-krankenkassen-seit-1970/> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl., Wiesbaden 2010.
- Glaser, Karin, Über legitime Herrschaft, Wiesbaden 2013.
- Goffman, Erving, Asyl, über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen, Frankfurt (am Main) 1972.
- Gottlieb, Heinz-Dieter, Rechtsverwirklichung durch Schiedsverfahren gem. §§ 78a ff. SGB VIII, Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ) 2017, S. 266–269.
- Gottlieb, Heinz-Dieter, Schiedsstelle gem. § 80 SGB XII in: Ruth Düring, Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, 2. Aufl., Berlin 2016 (zitiert: -Gottlieb in: Düring/Schnapp (Hrsg.)).
- Gottlieb, Heinz-Dieter, Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII als mediative Schlichtungs- und Qualitätssicherungsstellen? in: AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe (Hrsg.), 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII, Hannover 2009, 77-89 (zitiert: -Gottlieb in: AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe (Hrsg.)).
- Gottlieb, Heinz-Dieter, Vereinheitlichungsaspekte bei den sozialrechtlichen Schiedsstellen nach §§ 78g SGB VIII, 76 SGB XI und 80 SGB XII, Sozialrecht aktuell (SRa) 2012, S. 150–157.
- Gottlieb, Heinz-Dieter/Krüger, Eckhard, Vorschläge zur rechtlichen Harmonisierung der Schiedsstellenverfahren nach §§ 76 SGB XI und 80 SGB XII, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2013, S. 571–572.
- Grotz, Florian/Schroeder, Wolfgang, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung, Wiesbaden 2021.
- Grube, Christian, Das sozial(hilfe)rechtliche Dreiecksverhältnis und der Zahlungsanspruch des Leistungserbringers, Sozialrecht aktuell (SRa) 2017, S. 121–124.
- Grube, Christian, Schiedsstellen im Sozialrecht, Recht und Praxis der Rehabilitation (RP-Reha) 2018.
- Grube, Christian/Wahrendorf, Volker/Flint, Thomas, SGB XII, Sozialhilfe mit Eingliederungshilfe (SGB IX Teil 2) und Asylbewerberleistungsgesetz: Kommentar, 8. Aufl., München 2024 (zit. als Grube/Wahrendorf/Flint-Bearbeiter).
- Habermas, Jürgen, Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 5. Aufl., Frankfurt am Main 1997.

- Habermas, Jürgen, Zur Legitimation durch Menschenrechte in: Christoph Hubig (Hrsg.), Cognitione humana, Dynamik des Wissens und der Werte; XVII. Deutscher Kongress für Philosophie, Leipzig, 23. - 27. September 1996, Vorträge und Kolloquien, Berlin 1997, S. 188–196 (zitiert: Habermas in: Hubig (Hrsg.)).*
- Hänlein, Andreas, Die „Gemeinsame Selbstverwaltung“ in der Rechtsprechung des BSG in: Katie Baldschun, Alice Dillbahner, Solveig Sternjakob, Katharina Weyrich (Hrsg.), Sozialgerichtsbarkeit im Blick, Forschung in Bewegung 2021, S. 301-311 (zitiert: Hänlein in: Baldschun/Dillbahner/Sternjakob, et al. (Hrsg.)).*
- Hänlein, Andreas, Externer Vergleich und ortsübliche Vergütung in der stationären Pflege, Freiburg im Breisgau 2010.*
- Hänlein, Andreas, Recht der Sozialen Dienste, München 2018.*
- Hänlein, Andreas, Tarifbindung bzw. Tariforientierung als Voraussetzung der Zulassung von Pflegeeinrichtungen, Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB) 2023, S. 201–211.*
- Hasenberg, Christiane/Lutz, Friedrich/Felske, Sebastian, Der sozialrechtliche und betriebswirtschaftliche Weg zu Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2015, S. 425–428.*
- Helferich, Cornelia, Die Qualität qualitativer Daten, Manual für die Durchführung qualitativer Interviews, 4. Aufl., Wiesbaden 2011.*
- Hendrich, Yvonne, Die Rolle der DVfR in der Entwicklung der Rehabilitation in: Wolfgang Blumenthal, Ferdinand Schliehe (Hrsg.), Teilhabe als Ziel der Rehabilitation, 100 Jahre Zusammenwirken in der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation, Heidelberg 2009, S. 31–85 (zitiert: -Hendrich in: Blumenthal/Schliehe (Hrsg.)).*
- Henning, Hansjoachim/Scheidt, Petra, Die Jahre 1911 bis 1914 in: Peter Rassow, Karl Erich Born (Hrsg.), Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, Die Sozialpolitik in den letzten Friedensjahren des Kaiserreiches (1905-1914), Mainz 2008 (zitiert: -Henning/Scheidt in: Rassow/Born (Hrsg.)).*
- Hlava, Daniel, Sozialrechtliche Privilegierung von Tarifverträgen, Soziales Recht (SR) 2021, S. 233–252.*
- Hockerts, Hans-Günter, Die sozialstaatlichen Grundentscheidungen in der frühen Bundesrepublik in: Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink, Ulrich Becker, Stephan Leibfried (Hrsg.), Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin 2014, S. 139–159 (zitiert: -Hockerts in: Masuch/Spellbrink/Becker, et al. (Hrsg.)).*
- Huber, Franz, social capital of economic clusters, towards a network-based conception of social resources, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (Tijd voor Econ & Soc Geog), Vol. 100 (2009), S. 160–170.*
- Igl, Gerhard, Einführung leistungsgerechter Entgelte bei der Hilfe in Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, 1. Stufe; Studie erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Baden-Baden 1995.*
- Ipsen, Jörn, Staatsrecht, 32. Aufl., München 2020.*
- Jahn, Kurt, Sozialgesetzbuch (SGB) für die Praxis, Kommentar, hrsg. von Hans-Peter Schell, Freiburg 2018 (zit. als Jahn-Bearbeiter).*

- Janßen, Christina*, Studieren mit Beeinträchtigungen – rechtssoziologische Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention, Teil 1: Der rechtliche Rahmen, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht (im Erscheinen).
- Jantz, Bastian/Klenk, Tanja*, Konfliktlösung und Normsetzung durch Schiedsgerichte: Zum veränderten Verhältnis von Politik, Verwaltung und Recht in der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik in: Marian Döhler, Jochen Franzke, Kai Wegrich (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat*, Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2015, S. 449–474 (zitiert: -*Jantz/Klenk* in: *Döhler/Franzke/Wegrich* (Hrsg.)).
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo/Kment, Martin* (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl., München 2024 (zitiert: *Bearbeiter* in: *Jarass/Pieroth/Kment*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland).
- Jüster, Markus*, Transformation der Subsidiarität in: Klaus Grunwald, Andreas Langer (Hrsg.), *Sozialwirtschaft, Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden 2018, S. 689–702 (zitiert: -*Jüster* in: *Grunwald/Langer* (Hrsg.)).
- Kaufmann, Franz-Xaver*, Herausforderungen des Sozialstaates, Berlin, Frankfurt am Main 2016.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, Sozialpolitisches Denken im Horizont der Differenz von Staat und Gesellschaft - Die deutsche Tradition in: Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink, Ulrich Becker, Stephan Leibfried (Hrsg.), *Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht*, Berlin 2014, S. 21–47 (zitiert: -*Kaufmann* in: *Masuch/Spellbrink/Becker*, et al. (Hrsg.)).
- Kaufmann, Franz-Xaver*, Varianten des Wohlfahrtsstaats, Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main 2003.
- Kelsen, Hans*, Reine Rechtslehre, Studienausgabe der 2. Auflage 1960, hrsg. von Matthias Jestaedt, Tübingen 2017.
- Kilimann, Martin/Köller, Romina-Victoria/Savran, Gül*, Bericht zur Konferenz „Sozialgerichtsbarkeit im Blick – Interdisziplinäre Forschung in Bewegung“, 21. und 22. September 2020 in: Katie Baldschun, Alice Dillbahner, Solveig Sternjakob, Katharina Weyrich (Hrsg.), *Sozialgerichtsbarkeit im Blick, Forschung in Bewegung 2021*, S. 27–36 (zitiert: -*Kilimann/Köller/Savran* in: *Baldschun/Dillbahner/Sternjakob*, et al. (Hrsg.)).
- Klafki, Anika*, Patterns of Legitimacy, An Introduction in: Anika Klafki (Hrsg.), *Patterns of legitimacy*, Baden-Baden 2024, S. 9–17 (zitiert: -*Klafki* in: *Klafki* (Hrsg.)).
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank*, *Public Governance als Reformstrategie*, 2. Aufl., Düsseldorf 2004.
- Klie, Thomas*, Das Bundessozialgericht und die Eingliederungshilfe als „lernendes System“, Anmerkungen zum BSG-Urt. vom 6. Dezember 2018, B 8 SO 9/18 R, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2019, S. 397–400.
- Kolhoff, Ludger*, Orders of Governance in: Ludger Kolhoff, Klaus Grunwald (Hrsg.), *Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft*, Wiesbaden 2018, S. 133–147 (zitiert: -*Kolhoff* in: *Kolhoff/Grunwald* (Hrsg.)).

- Kranenpohl, Uwe*, Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses, Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts, Wiesbaden 2010.
- Krapf, Manfred*, Der deutsche Sozialstaat: Geschichte, Aufgabenfelder und Organisation, Eine Einführung, 2. Aufl., Bielefeld 2020.
- Kreitner, Jochen/Luthe, Ernst-Wilhelm* (Hrsg.), juris PraxisKommentar SGB IX, 4. Aufl., Saarbrücken 2023 (zitiert: *Bearbeiter* in: *Kreitner/Luthe*, juris PraxisKommentar SGB IX).
- von Kries, Caroline*, Subsidiarität in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 892–893 (zitiert: *-Kries* in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.)).
- Kuckartz, Udo/Rädiker, Stefan*, Fokussierte Interviewanalyse mit MAXQDA, Schritt für Schritt, 2. Aufl., Wiesbaden 2024.
- Kuckartz, Udo/Rädiker, Stefan*, Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, Grundlagentexte Methoden, 5. Aufl., Weinheim, Basel 2022.
- Kuhn-Zuber, Gabriele*, Heim in: Olaf Deinert, Felix Welti, Steffen Luik, Judith Brockmann et al. (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, 3. Auflage, Baden-Baden, Marburg 2022a (zitiert: *-Kuhn-Zuber* in: *Deinert/Welti/Luik*, et al. (Hrsg.)).
- Kuhn-Zuber, Gabriele*, Pflegeversicherung in: Olaf Deinert, Felix Welti, Steffen Luik, Judith Brockmann et al. (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, 3. Auflage, Baden-Baden, Marburg 2022b (zitiert: *-Kuhn-Zuber* in: *Deinert/Welti/Luik*, et al. (Hrsg.)).
- Kulenkampff, Rainer/Wenzel, Gerd*, Wie kann man eine leistungsgerechte Vergütung nach den §§ 75ff SGB XII durchsetzen?, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2008, S. 125–131.
- LeGrand, Julian*, Introduction in: Julian LeGrand (Hrsg.), Quasi-markets and social policy, 4. Aufl., Basingstoke 1999, S. 1–12 (zitiert: *-LeGrand* in: *LeGrand* (Hrsg.)).
- Lenz, Kristin*, Vor 60 Jahren: Bundestag beschließt Bundessozialhilfegesetz, Berlin 2021, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw18-kalenderblatt-bundessozialhilfegesetz-837714> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen*, Zum Wandel der Wohlfahrtsverbände, Ein Beitrag zur sozialpolitischen Diskussion 2007, [https://www.liga-hessen.de/uploads/media/2007-05-30\\_Zum\\_Wandel\\_der\\_Wohlfahrtsverbaende.pdf](https://www.liga-hessen.de/uploads/media/2007-05-30_Zum_Wandel_der_Wohlfahrtsverbaende.pdf) (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Lucke, Doris*, Legitimation durch Akzeptanz. Zur Subjektorientierung einer „systematischen“ Debatte, Zeitschrift für Rechtssoziologie (ZfRSoz) 1996, S. 221–248.
- Luhmann, Niklas*, Legitimation durch Verfahren, 9. Aufl., Frankfurt am Main 1983.
- Mälzer, Steffen*, Das Recht der Vergütungsvereinbarungen der stationären Altenpflege nach §§ 84, 85 SGB XI, Die Änderungen des gesetzgeberischen Ausgangsmodells unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmung des angemessenen Zuschlags für das Unternehmerrisiko, Zugl.: Halle-Wittenberg, Univ., Diss., 2021, Baden-Baden 2022.

- Mansbridge, Jane J.*, Deliberative und nicht-deliberative Verhandlungen in: André Bächtiger, Susumu Shikano, Eric Linhart (Hrsg.), Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie, Band 9: Deliberation und Aggregation, Wiesbaden 2015, S. 1-39 (zitiert: -*Mansbridge* in: *Bächtiger/Shikano/Linhart* (Hrsg.)).
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz Wilhelm*, Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus in: Renate Mayntz, Fritz Wilhelm Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt, New York 1995 (zitiert: -*Mayntz/Scharpf* in: *Mayntz/Scharpf* (Hrsg.)).
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike*, Experteninterviews und der Wandel der Wissensproduktion in: Alexander Bogner, Beate Littig, Wolfgang Menz (Hrsg.), Experteninterviews, Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2009, S. 35-60 (zitiert: -*Meuser/Nagel* in: *Bogner/Littig/Menz* (Hrsg.)).
- Michler, Hans-Peter*, § 68 VwVfG in: Johann Bader, Michael Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, München 2023 (zitiert: -*Michler* in: *Bader/Ronellenfitsch* (Hrsg.)).
- Möhring-Hesse, Matthias*, Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung, Der destruktive Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege in: Rolf G. Heinze, Joachim Lange, Werner Sesselmeier (Hrsg.), Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege, Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität, Baden-Baden 2018, S. 57-78 (zitiert: -*Möhring-Hesse* in: *Heinze/Lange/Sesselmeier* (Hrsg.)).
- Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben*, Governance: Begriff, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen in: Katrin Möltgen-Sicking, Thorben Winter (Hrsg.), Governance, Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder, Wiesbaden, Heidelberg 2019, S. 1-21 (zitiert: -*Möltgen-Sicking/Winter* in: *Möltgen-Sicking/Winter* (Hrsg.)).
- Mosley, Jennifer E./Wong, Jade*, Decision-Making in Collaborative Governance Networks: Pathways to Input and Throughput Legitimacy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 31 (2021), S. 328-345.
- Mussnug, Friederike*, Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., Baden-Baden 2022, S. 198-199 (zitiert: -*Mussnug* in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.)).
- Neumann, Dirk/Pahlen, Ronald/Winkler, Jürgen, et al.* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, Kommentar, 15. Aufl., Köln 2024 (zitiert: *Bearbeiter* in: *Neumann/Pahlen/Winkler*, Sozialgesetzbuch IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen).
- Nothnagel, Jens*, Die Rolle von Schiedsverfahren im Verhandlungsprozess in der gemeinsamen Selbstverwaltung in der gesetzlichen Gesundheitsversorgung Deutschlands, Dissertation, München, Universität der Bundeswehr 2006.
- Nullmeier, Frank*, Governance sozialer Dienste in: Adalbert Evers, Rolf G. Heinze, Thomas Olk (Hrsg.), Handbuch Soziale Dienste, Wiesbaden 2011, S. 284-298 (zitiert: -*Nullmeier* in: *Evers/Heinze/Olk* (Hrsg.)).

- Ockenfels, Axel*, Spieltheorie in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Berlin (zitiert: -*Ockenfels* in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.)), <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/spieltheorie-46576/version-269854> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Offe, Claus*, Liberale Demokratie und soziale Macht, Demokratietheoretische Studien, Wiesbaden 2019.
- Oschmiansky, Frank*, Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung, Bundeszentrale für politische Bildung 2010, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55048/steuerung-modernisierung?p=all> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Oschmiansky, Frank/Berthold, Julia*, Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle, Bundeszentrale für politische Bildung 2020, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/305930/wohlfahrtsstaatliche-grundmodelle> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Papst Pius XI*, Enzyklika Quadragesimo anno, Über die Wiederherstellung der sozialen Ordnung und die Vervollkommnung der Normen des evangelischen Gesetzes, im 40. Jahr nach der Veröffentlichung der Enzyklika Leo XIII. „Rerum Novarum“, Vatikanische Verlagsbibliothek, Rom 1931, [https://www.vatican.va/content/pius-xi/la/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](https://www.vatican.va/content/pius-xi/la/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html) (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Pautsch, Arne*, § 68 VwVfG in: Arne Pautsch, Lutz Hoffmann (Hrsg.), VwVfG, Verwaltungsverfahrensgesetz : Kommentar, 2., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin 2021 (zitiert: -*Pautsch* in: *Pautsch/Hoffmann* (Hrsg.)).
- Penner, Andreas*, Schiedsstellenverfahren nach § III Abs 5 SGB V: Möglichkeiten und Fallstricke, Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht, Beitrag D 16-2013.
- Peukert, Helge*, Transaktionskostenökonomik in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Berlin (zitiert: -*Peukert* in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.)), <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/transaktionskostenoeconomik-48587/version-271838> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Plantholz, Markus*, Schiedsverfahren in der Sozialhilfe, Sozialrecht aktuell (SRA) 2012, S. 142–145.
- Proeller, Isabelle*, New Public Management in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Berlin (zitiert: -*Proeller* in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.)), <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/new-public-management-npm-38664/version-262085> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Quaas, Michael*, Die Schiedsstellen für Krankenhäuser und Reha-Einrichtungen nach KHG und SGB V in: Ruth Düring, Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, 2. Aufl., Berlin 2016, S. 279–341 (zitiert: -*Quaas* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.)).
- Raiffa, Howard/Richardson, John/Metcalf, David*, Negotiation analysis, The science and art of collaborative decision making, Cambridge, Massachusetts, London, England 2007.

- Reichenbachs, Mauricio*, Der Korporatismus ist tot, lang lebe der Korporatismus!, Über die Klassifizierung von Staat-Verbändebeziehungen und wieso sich Deutschland in der Ära des regulierten Wohlfahrtskorporatismus befindet in: Rolf G. Heinze, Joachim Lange, Werner Sesselmeier (Hrsg.), Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege, Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität, Baden-Baden 2018, S. 103–127 (zitiert: *-Reichenbachs in: Heinze/Lange/Sesselmeier (Hrsg.)*).
- Richter, Ronald*, Was ist der leistungsgerechte Preis?, Oder: Die neue Macht der Schiedsstellen, Altenheim: Lösungen fürs Management, Vol. 38 (1999), S. 17–23.
- Röhl, Klaus F.*, Rechtssoziologie, Ein Lehrbuch, Köln 1987.
- Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf, et al.* (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 66. Aufl., München (zitiert: *Bearbeiter in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm, BeckOK Sozialrecht*).
- Rosenow, Roland*, Sicherstellung personenzentrierter Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Leistungsvereinbarung nach § 125 Abs. 2 SGB IX vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Vertragsrecht der Sozialhilfe, Dissertation, Freiburg, 2025.
- Rosenstock, Julika/Singelstein, Tobias/Boulanger, Christian*, Versuch über das Sein und Sollen der Rechtsforschung, Bestandsaufnahme eines interdisziplinären Forschungsfeldes in: Boulanger (Hrsg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung, Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis, Wiesbaden 2019 (zitiert: *-Rosenstock/Singelstein/Boulanger in: Boulanger (Hrsg.)*).
- Roß, Paul-Stefan*, Governance in: Klaus Grunwald, Andreas Langer (Hrsg.), Sozialwirtschaft, Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden 2018, S. 726–738 (zitiert: *-Roß in: Grunwald/Langer (Hrsg.)*).
- Rudloff, Wilfried*, Armenpflege und kommunale Wohlfahrtspolitik in: Peter Rassow, Karl Erich Born (Hrsg.), Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867-1914, Ausbau und Differenzierung der Sozialpolitik seit Beginn des neuen Kurses (1890-1904), Mainz 2016a (zitiert: *-Rudloff in: Rassow/Born (Hrsg.)*).
- Rudloff, Wilfried*, Kommunale Armenpflege in: Peter Rassow, Karl Erich Born (Hrsg.), Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867-1914, Von der kaiserlichen Sozialbotschaft bis zu den Februarerlassen Wilhelms II. (1881-1890), Mainz 2015b (zitiert: *-Rudloff in: Rassow/Born (Hrsg.)*).
- Rudloff, Wilfried/Kersting, Franz-Werner/Miquel, Marc von et al.*, Krise der Anstalten, Deinstitutionalisierung und gesellschaftlicher Wandel in Deutschland in: Wilfried Rudloff, Franz-Werner Kersting, Marc von Miquel, Malte Thießen (Hrsg.), Ende der Anstalten?, Großeinrichtungen, Debatten und Deinstitutionalisierung seit den 1970er Jahren, Paderborn 2022, S. 3–34 (zitiert: *-Rudloff/Kersting/Miquel et al. in: Rudloff/Kersting/Miquel, et al. (Hrsg.)*).
- Sachße, Christoph*, Der Deutsche Verein und die „duale“ Wohlfahrtspflege, Eine Skizze zur Geschichte des deutschen Sozialmodells in: Ingo Bode, Felix Wilke (Hrsg.), Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat 2012 (zitiert: *-Sachße in: Bode/Wilke (Hrsg.)*).

- Sachße, Christoph*, Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat, Entstehung und Entwicklung der „dualen“ Wohlfahrtspflege in: Thomas Rauschenbach, Christoph Sachße, Thomas Olk (Hrsg.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1996, S. 123–149 (zitiert: -*Sachße* in: *Rauschenbach/Sachße/Olk* (Hrsg.)).
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian/Roeder, Elmar*, Armengesetzgebung und Freizügigkeit, Erster Halbband in: Peter Rassow (Hrsg.), Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, Von der Reichsgründungszeit bis zur Kaiserlichen Sozialbotschaft (1867 bis 1881), Mainz 2000 (zitiert: -*Sachße/Tennstedt/Roeder* in: *Rassow* (Hrsg.)).
- Schädler, Johannes*, Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe unter Bedingungen institutioneller Beharrlichkeit, Dissertation, Siegen 2012.
- Schäfer, Peter*, Verhandeln vor der Schiedsstelle - Verfahrensgrundsätze und Methoden in: AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe (Hrsg.), Handbuch der Schiedsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe - SGB VIII, Als Expertise und Praxishilfe, Hannover 2020, S. 29–72 (zitiert: -*Schäfer* in: *AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe* (Hrsg.)).
- Schäfers, Markus*, „Personenzentrierung“ als sozialpolitische Programmformel im Zeichen der Inklusion, Zu den Widersprüchlichkeiten einer Neuausrichtung des Hilfesystems für Menschen mit Behinderungen, *Soziale Probleme* 2014, S. 317–336.
- Scharpf, Fritz W.*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 2. Aufl., Konstanz 1972.
- Scharpf, Fritz W.*, Interaktionsformen, Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000.
- Scharpf, Fritz W.*, Regieren in Europa, Effektiv und demokratisch?, Frankfurt 1999.
- Schellhorn, Walter*, Zuständigkeit der Schiedsstellen nach § 94 BSHG für Pflegeeinrichtungen, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 1998, S. 189–190.
- Schlegel/Voelzke*, jurisPK-SGB I, 4. Aufl. 2024 (zit. als *Schlegel/Voelzke-Bearbeiter*).
- Schlegel/Voelzke*, jurisPK-SGB V, 4. Aufl. 2020 (zit. als *Schlegel/Voelzke-Bearbeiter*).
- Schlegel/Voelzke*, jurisPK-SGB XI, 4. Aufl., 2024 (zit. als *Schlegel/Voelzke-Bearbeiter*).
- Schliesky, Utz*, Legitimität, Vergangenheit, Gegenwart und digitale Zukunft des Staates und seiner Herrschaftsgewalt in einem Begriff, Berlin 2020.
- Schliesky, Utz*, Präkäre Legitimität – Die Staatsgewalt in Zeiten der Pandemie, *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 2021, S. 27–29.
- Schmidt, Manfred G.*, Grundzüge der Sozialpolitik in der DDR, ZeS-Arbeitspapier, 18/99, Bremen 1999.
- Schmidt, Vivien*, Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and throughput, KFG Working Paper Series No. 21/2011.
- Schnapp, Friedrich E.*, Das sozialrechtliche Schiedsverfahren im Aufwind, *Gesundheitsrecht (GesR)* 2014, S. 193–203.

- Schnapp, Friedrich E.*, Grundzüge des Schiedswesens im Sozialrecht in: Ruth Düring, Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, 2. Aufl., Berlin 2016, S. 31–51 (zitiert: -*Schnapp* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.)).
- Schreier, Margit*, Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten, Forum Qualitative Sozialforschung 2014.
- Schütte, Wolfgang*, Streitschlichtung im kooperativen Sozialstaat, Sozialrechtliche Schiedsstellen aus rechtspolitischer Sicht, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 2005, S. 246–255.
- Seewald, Otfried*, Gestaltungsfreiheit und rechtliche Bindungen von Schiedsamt und Vertragsparteien im SGB V, Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR) 2015, S. 27–63.
- Stache, Stefan/Welti, Felix*, Koordination von Schnittstellen zwischen sozialen Kontexten am Beispiel der Arbeitsmarkt(re)integration im betrieblichen Alltag, Sozialer Fortschritt (SFO), Vol. 73 (2024), S. 599–615.
- Statistisches Bundesamt*, Anzahl der zugelassenen ambulanten Pflegedienste in Deutschland nach Trägerschaft in den Jahren 1999 bis 2023 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36958/umfrage/ambulante-pflegedienste-in-deutschland-nach-traegerschaft/> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Statistisches Bundesamt*, Anzahl von Pflegeheimen in Deutschland nach Trägerschaft in den Jahren 1999 bis 2023 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/201876/umfrage/anzahl-von-pflegeheimen-nach-traegerschaft-in-deutschland/#statisticContent> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Statistisches Bundesamt*, Pflegestatistik, Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung - Deutschlandergebnisse - 2021 2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/Publikationen/Downloads-Pflege/laender-pflegebeduerftige-5224002219005.html> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Steven, Marion*, Effizienz in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Berlin (zitiert: -*Steven* in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.)), <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/effizienz-35160/version-258648> (zuletzt geprüft am 12.2.2026).
- Stier-Somlo, Fritz*, Reichsversicherungsverordnung vom 19. Juli 1911 nebst dem Einführungsgesetz, Handausgabe mit Einleitung, Erläuterungen, Anhang und Sachregister, München 1913.
- Straßburger, Gaby/Rieger, Judith*, Partizipation kompakt, Komplexe Zusammenhänge auf den Punkt gebracht in: Gaby Straßburger (Hrsg.), Partizipation kompakt, Für Studium, Praxis und Lehre sozialer Berufe, Weinheim [u.a.] 2014, S. 230–247 (zitiert: -*Straßburger/Rieger* in: *Straßburger* (Hrsg.)).
- Strübing, Jörg*, Qualitative Sozialforschung, Eine komprimierte Einführung, 2. Aufl., Berlin, Boston 2018.
- Tennstedt, Florian*, Die erste Ausformung der Sozialgesetzgebung in der Bismarckzeit in: Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink, Ulrich Becker, Stephan Leibfried (Hrsg.), Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin 2014, S. 73–92 (zitiert: -*Tennstedt* in: *Masuch/Spellbrink/Becker*, et al. (Hrsg.)).
- Tyler, Tom R.*, Psychological perspectives on legitimacy and legitimation, Annual review of psychology, 57 (2006), S. 375–400.

- Udsching, Peter*, Anmerkung zu BSG 3. Senat, Urt. vom 26.09.2019 - B 3 P 1/18 R, juris PraxisReport Sozialrecht (jurisPR-SozR) 2020.
- Udsching, Peter*, Die Schiedsstellen in der Pflegeversicherung in: Ruth Düring, Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens, 2. Aufl., Berlin 2016 (zitiert: -*Udsching* in: *Düring/Schnapp* (Hrsg.)).
- Udsching, Peter/Schütze, Bernd* (Hrsg.), SGB XI, Soziale Pflegeversicherung: Kommentar, 6. Aufl., München 2024 (zitiert: *Bearbeiter* in: *Udsching/Schütze*, SGB XI).
- Ullrich, Carsten G.*, Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Eine Einführung, Frankfurt/Main 2005.
- Utz, Richard*, Charisma in: Hans-Peter Müller, Steffen Sigmund (Hrsg.), Max Weber-Handbuch, Leben – Werk – Wirkung, 2. Aufl., Stuttgart, München 2020, S. 54–59 (zitiert: -*Utz* in: *Müller/Sigmund* (Hrsg.)).
- Vaudt, Susanne*, Außergerichtliche Konfliktregelung unter Rechtsunsicherheit, Die Schiedsstelle für Krankenhauspflegesätze, Zugl.: Trier, Univ., Diss, 2001, München, Mering 2001.
- Vereinte Nationen* (Hrsg.), CRPD/C/DEU/CO/1, Concluding observations on the initial report of Germany, Genf/New York 2015.
- Vereinte Nationen* (Hrsg.), CRPD/C/DEU/CO/2-3, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, Genf/New York 2023.
- Voelzkow, Helmut*, Neokorporatismus in: Uwe Andersen, Jörg Bogumil, Stefan Marschall, Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2021, S. 649–651 (zitiert: -*Voelzkow* in: *Andersen/Bogumil/Marschall*, et al. (Hrsg.)).
- Vogel, Berthold*, Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg 2011.
- von Laffert, Lisa*, Sozialgerichtliche Kontrolle von Schiedsstellenentscheidungen, Unter besonderer Berücksichtigung der Schiedsstellen nach den §§ 76 SGB XI und 80 SGB XII, Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 2006, Hamburg 2006.
- Wahrendorf, Volker*, Strukturen ausgewählter Schiedsstellenverfahren, Kranken- und Pflegeversicherung (KV) 2016, S. 221–227.
- Wald, Andreas/Jansen, Dorothea*, Netzwerke in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank, Georg Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und Empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 93–105 (zitiert: -*Wald/Jansen* in: *Benz/Lütz/Schimank*, et al. (Hrsg.)).
- Walther, Madeleine*, Die Vergütung des Unternehmerrisikos bei Pflegesatzverhandlungen, Gesundheitsrecht (GesR) 2023, S. 762–764.
- Weber, Max*, Grundriss der Sozialökonomik, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1922.
- Welti, Felix*, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen, Zugl.: Kiel, Univ., Habil.-Schr., 2004/05, Tübingen 2005.

- Welti, Felix*, Der rechtliche Schutz behinderter Menschen in Deutschland, systematische, verfassungsrechtliche und europäische Grundlagen in: Wolfgang Blumenthal, Ferdinand Schliehe (Hrsg.), Teilhabe als Ziel der Rehabilitation, 100 Jahre Zusammenwirken in der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation, Heidelberg 2009, S. 117–125 (zitiert: -Welti in: *Blumenthal/Schliehe* (Hrsg.)).
- Welti, Felix*, Sozialstaatsprinzip in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., Baden-Baden 2022 (zitiert: -Welti in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.)).
- Wiese, Anneke*, Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe, Eine Wissenssoziologische Diskursanalyse des sozialpolitischen Diskurses zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen von 2005 – 2016, Dissertation, Lüneburg 2018.
- Wolff, Johanna*, Grenze der Heimlichkeit, Nicht-öffentliche Schiedsverfahren mit Beteiligung der öffentlichen Hand am Maßstab des Verfassungsrechts, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 205–209.
- Zacher, Hans Friedrich*, § 28 Das soziale Staatsziel in: Josef Isensee, Peter Badura, Norbert Achterberg, Erhard Denninger et al. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Heidelberg 2003 (zitiert: -Zacher in: *Isensee/Badura/Achterberg, et al.* (Hrsg.)).
- Zeitler, Helmut*, Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Schiedsstellen nach dem BSHG, SGB VIII und SGB XI, Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE) 2003.

## Anhang 1: Interviewleitfaden

### *Vorbemerkung*

- Das Ziel meiner Untersuchung ist es, Faktoren sichtbar zu machen, die die Akzeptanz von Schiedsstellenentscheidungen in der Realität beeinflussen.
- Dazu interviewe ich Personen, die in der Vergangenheit als Konfliktpartei an einem Schiedsverfahren beteiligt waren.
- Ablauf des Interviews darstellen
- Ihre persönlichen Daten werden geschützt und die Untersuchung erfolgt anonym.
- Sind Sie mit einer Aufzeichnung des Gesprächs einverstanden?

### *Rahmenbedingungen*

1. Beschreiben Sie bitte kurz, in welcher Organisation Sie arbeiten und was dort Ihre Aufgabe ist
  - Fachlicher Hintergrund (Ausbildung/Studium)
2. Aufgrund ihrer beruflichen Stellung waren Sie bereits an mehreren Schiedsverfahren beteiligt. Welche waren das?
  - Alternativ: Welche sind das typischerweise?
  - Wie kommt es zu einem Schiedsverfahren?
3. Was ist aus Ihrer Sicht das Besondere an sozialrechtlichen Schiedsverfahren?

### *Bewertung des Verfahrens allgemein*

1. Wie zufrieden sind Sie mit den Möglichkeiten, sich in das Verfahren einzubringen?
  - Ist es möglich, Ihren Standpunkt dort deutlich machen?
  - Können Sie das an einem Beispiel verdeutlichen?
2. Wie wichtig ist es Ihnen, dass die Verfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden?

*Beziehung zur anderen Partei*

1. Wie würden Sie Ihre Beziehung zu der anderen Konfliktpartei beschreiben?
2. Stellt sich für Sie das Verhältnis zu der anderen Partei während des Verfahrens anders dar als in der Verhandlungssituation? Was nehmen Sie anders wahr?

*Beurteilung der Schiedsstellenmitglieder*

1. Welche Eigenschaften sollten die unparteiischen Mitglieder bzw. die vorsitzende Person der Schiedsstelle haben?
  - Welche Erwartung haben Sie vor der Verhandlung an das Verhalten der vorsitzenden Person/der Unparteiischen während der Verhandlung?
  - Inwiefern wurde diese Erwartung erfüllt?
2. Wie wichtig ist es Ihnen, dass die vorsitzende Person gemeinsam von den Vertragsparteien gewählt wird?
  - Stellen Sie sich vor, die vorsitzende Person würde vom Ministerium bestimmt ohne die Vertragsparteien zu fragen. Wie würde das ihre Sicht auf die Schiedsstelle ändern?
3. Welche Eigenschaften sollten die Mitglieder der Bänke haben?
  - Welche Erwartung hatten Sie vor der Verhandlung an das Verhalten der Mitglieder der Bänke?
  - Inwiefern wurde Ihre Erwartung erfüllt?
4. Kennen Sie Mitglieder der Schiedsstelle persönlich oder von verbandsinternen Arbeitskreisen?
  - Nachfrage: Inwiefern verändert das Ihren Blick auf die Schiedsstelle?
5. Welche Rolle sollten die Leistungsberechtigten bei einem Schiedsverfahren spielen?
  - Neu: Durch das BTHG können jetzt auch Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderung am Schiedsverfahren beteiligt werden. Wie beurteilen Sie das?

*Modus der Entscheidungsfindung*

Welche Erwartung haben Sie an die Entscheidungsfindung der Schiedsstelle hinter geschlossenen Türen? Was sollte dort passieren?

2. Was glauben Sie ist dort passiert?

*Ziele und eigene Rolle*

1. Welche Ziele setzt man sich so für eine Schiedsstellenverhandlung?

- Können Sie das vielleicht an einem Beispiel illustrieren?
- 2. Wie oft werden die erreicht?
- 3. Welche Erwartungen hat Ihre Organisation an Ihr Auftreten in der Schiedsstelle?

*Klage/nicht Klage*

*Was passiert nach dem Schiedsspruch?*

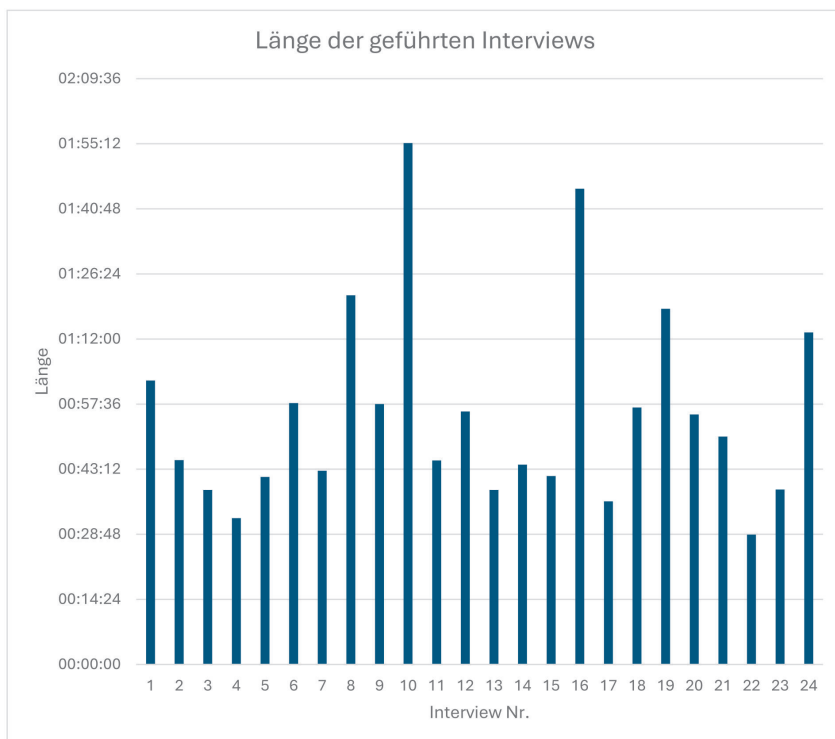
- Wie wird die Entscheidung einen Schiedsspruch zu akzeptieren oder nicht getroffen? Wie läuft das in der Organisation ab?
  - Wer entscheidet das? Wer ist an der Entscheidung beteiligt?
  - Welchen Einfluss hatte die schriftliche Darstellung der Entscheidung auf die Entscheidung zu klagen oder die Entscheidung zu akzeptieren?
- Was muss passieren, damit man den Schiedsspruch akzeptiert?
  - Kann es passieren, dass man Schiedssprüche akzeptiert, mit denen man nicht zu 100% zufrieden ist? Falls ja warum?
    - Beispiel?
  - Ich könnte mir vorstellen, dass Sie sich noch mit der anderen Partei zu Verhandlungen treffen. Inwiefern hatte die Aussicht, bald wieder verhandeln zu müssen Einfluss darauf, zu klagen oder nicht?
  - Aufrechterhaltung des Leistungssystems?
- Was muss passieren, damit man gegen einen Schiedsspruch klagt?
  - Konkretes Beispiel?
  - Fühlt man sich gegenüber der anderen Partei im Nachteil?
  - Findet man den Schiedsspruch ungerecht?
- Welchen Einfluss hatte Ihre Prozessvertretung bei der Entscheidung zu klagen oder nicht?
- Haben Sie sich mit Ihrem Spitzenverband zu der Entscheidung der Schiedsstelle ausgetauscht?
  - Falls ja: Welchen Einfluss hatte das auf Ihre Entscheidung zu klagen oder die Entscheidung zu akzeptieren?

*Sonstiges*

- Habe ich aus Ihrer Sicht vergessen, etwas zu fragen? Was gibt es sonst noch zu sagen?
  - Gibt es Faktoren, die die Akzeptanz von Schiedsstellenentscheidungen beeinflussen, über die wir noch gar nicht gesprochen haben?
- Könnte ich mich wegen Nachfragen nochmal an Sie wenden?



## Anhang 2: Länge der geführten Interviews





## Anhang 3: Übersicht der verwendeten Landesschiedsverordnungen

### Anhang 3: Übersicht der verwendeten Landesschiedsverordnungen

Pflege		Eingliederungshilfe			
Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung	Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Baden-Württemberg	Verordnung der Landesregierung über die Schiedsstelle nach § 76 des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Schiedsstellenverordnung - SGB XI) Vom 13. März 1995, GBl. 1995, 283, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 28. Februar 2011 (GBl. S. 106, 111)	SGB XI § 76V BW	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Baden-Württemberg	Verordnung der Landesregierung über die Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (Schiedsstellenverordnung SGB IX) vom 17. Dezember 2020, GBl. 2020, 1272	SGB 9 § 133 SchiedsV BW
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Bayern	Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (AVSG) vom 2. Dezember 2008, GVBl 2008, 912, 982, zuletzt geändert am 04.06.2024	AVSG BY	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Bayern	Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (AVSG) vom 2. Dezember 2008; zuletzt geändert am 04.06.2024	AVSG BY
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Berlin	Verordnung über die Schiedsstelle nach § 76 des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Pflegen-Versicherungs-Schiedsstellen-Verordnung - PflegeVschVO) Vom 2. Februar 2010, GVBl. 2010, 33, zuletzt geändert durch Artikel 46 der Verordnung vom 01.09.2020 (GVBl. S. 683)	PflegeVschVO BE	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Berlin	Verordnung über die Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (Schiedsstellenverordnung SGB IX) vom 30. April 2019, GVBl. 2019, 270	SchSVO SGB IX BE

### Anhang 3: Übersicht der verwendeten Landesschiedsverordnungen

Pflege		Eingliederungshilfe			
Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung	Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Brandenburg	Verordnung über die Schiedsstelle nach dem Elften Buch des Sozialgesetzbuches (Pflegerversicherungs-Schiedsstellenverordnung - PflSchV) Vom 10. April 1995, GVBl. II 1995, 338, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 04.07.2024 (GVBl. II Nr. 48)	PflSchV BB	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Brandenburg	Brandenburgische Verordnung über die Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (Eingliederungshilfe-Schiedsstellenverordnung - EhSchV) Vom 24. April 2020, GVBl. II 2020, Nr. 27, zuletzt geändert durch Artikel 72 des Gesetzes vom 05.03.2024 (GVBl. I Nr. 9)	EhSchV BB
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Bremen	Verordnung über die Erreichen der Schiedsstelle nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch Vom 7. März 1995, Brem.GBl. 1995, 145, zuletzt geändert durch Geschäftsverteilung des Senats vom 20.10.2020 (Brem.GBl. S. 1172)	SGB11SchStV BR	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Bremen	Verordnung über die Schiedsstelle nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX-SchV) Vom 18. August 2020, Brem.GBl. 2020, 853	SGB IX-SchV HB

Anhang 3: Übersicht der verwendeten Landesschiedsverordnungen

Pflege		Eingliederungshilfe	
Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung	Verwendete Abkürzung
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Hamburg	Verordnung über die Schiedsstelle nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch (Pflege- Schiedsstellenverordnung - PSchVO) Vom 26. November 2024, HmbGVBl. 2024, 610	PSchVO HH	SGB IX-SchVO HH
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Hessen	Verordnung über die Schiedsstelle nach § 76 des Elften Buches Sozialgesetzbuch Vom 19. Dezember 2022, GVBl. 2022, 807	SGB I § 76 V HE	SGB 9 § 133 SchiedsV HE
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Mecklenburg-Vorpommern	Landesverordnung über die Bildung und das Verfahren einer Schiedsstelle nach § 76 des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Schiedsstellenverordnung SGB XI - SchSfLVO SGB XI M-V) Vom 5. Juli 2021, GVOBl. M-V 2021, 1140, 1149	SchSfLVO SGB XI M-V	SchSfLVO SGB IX M-V
		Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Hamburg	Verordnung über die Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX-SchVO) Vom 1. Oktober 2019, HmbGVBl. 2019, 327, zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Mai 2022 (HmbGVBl. S. 343)
		Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Hessen	Verordnung über die Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch Vom 11. Dezember 2018, GVBl. 2018, 723, zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Dezember 2022 (GVBl. S. 807)
		Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Mecklenburg-Vorpommern	Landesverordnung über die Bildung und das Verfahren einer Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (Schiedsstellenverordnung SGB IX - SchSfLVO SGB IX M-V) Vom 5. Juli 2021, GVOBl. M-V 2021, 1140

Anhang 3: Übersicht der verwendeten Landesschiedsverordnungen

Pflege		Eingliederungshilfe			
Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung	Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Niedersachsen	Niedersächsische Verordnung über die Schiedsstelle nach § 76 des Elften Buchs des Sozialgesetzbuchs (SchVO-SGB XI) Vom 27. März 1995, Nds. GVBl. 1995, 58, zuletzt geändert durch Verordnung vom 01.10.2023 (Nds. GVBl. S. 236)	SchVO-SGB XI NI	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Niedersachsen	Verordnung über die Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buchs des Sozialgesetzbuchs für das Land Niedersachsen (SchVO-SGB IX) Vom 26. September 2019, Nds. GVBl. 2019, 273, zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 01.10.2023 (Nds. GVBl. S. 236)	SchVO-SGB IX NI
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Nordrhein Westfalen	Verordnung über die Schiedsstelle nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch (SGB-XI-Schiedsstellenverordnung - SGB-XISchVO) Vom 9. Juli 2019, GV. NRW. 2019, 371, zuletzt geändert durch Artikel 83 des Gesetzes vom 01.02.2022 (GV. NRW. S. 122)	SGBXISchVO NW	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Nordrhein Westfalen	Verordnung über die Schiedsstellen nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - (Schiedsstellenverordnung - SchV) Vom 14. Juni 1994, GV. NRW. 1994, 264, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21.07.2018 (GV. NRW. S. 414)	SchV NW



### Anhang 3: Übersicht der verwendeten Landesschiedsverordnungen

Pflege		Eingliederungshilfe			
Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung	Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Sachsen	Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Schiedsstelle gemäß § 76 Abs. 5 SGB XI (Sächsische Schiedsstellenpflegetversicherungsverordnung - SächsSchiedsPflegeVersVO) Vom 2. November 2009, SächsGVBl. 2009, 559	SächsSchiedsPflegeVersVO	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Sachsen	Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Schiedsstelle gemäß § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (Eingliederungshilfe-Schiedsstellenverordnung - EinglSchiedsVO) vom 23. Juni 2020, SächsGVBl. 2020, 336	EinglSchiedsVO SN
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Sachsen-Anhalt	Verordnung über die Schiedsstelle nach § 76 des Elften Buches Sozialgesetzbuch Vom 4. April 2016, GVBl. LSA 2016, 147	SGB11§76V ST	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Sachsen-Anhalt	Verordnung über die Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch Vom 29. Mai 2019, GVBl. LSA 2019, 111	SGB9§133SchiedsV ST
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Schleswig-Holstein	Landesverordnung über die Schiedsstelle nach dem Pflege-Versicherungsgesetz (Pflege-Schiedsstellenverordnung - PSchVO) Vom 8. Oktober 2019, GVObI. 2019, 412, zuletzt geändert durch LVO v. 26.11.2024, GVObI. S. 859	PSchVO SH	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Schleswig-Holstein	Landesverordnung über die Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX-Schiedsstellenverordnung - SGB IX-SchVO) Vom 3. Juni 2019, GVObI. 2019, 165, zuletzt geändert durch Verordnung v. 26.11.2024, GVObI. S. 859	SGB IX-SchVO SH

Anhang 3: Übersicht der verwendeten Landesschiedsverordnungen

Pflege		Eingliederungshilfe	
Verordnung	Bezeichnung und Fundstelle	Verwendete Abkürzung	Verwendete Abkürzung
Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 5 SGB XI für Thüringen	Thüringer Verordnung über die Schiedsstelle nach § 76 des Elften Buches Sozialgesetzbuch (ThürSchiedsVO-SGB XI) Vom 28. September 1995, GVBl. 1995, 319, GVBl. 1995, 319	ThürSchiedsVO-SGB XI	ThürSchiedsVO-SGB IX
Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Thüringen	Thüringer Verordnung über die Schiedsstelle nach § 133 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (Thüringer Schiedsstellenverordnung SGB IX - ThürSchiedsVO-SGB IX-) Vom 15. September 2020, GVBl. 2020, 532, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 4. Juni 2024 (GVBl. S. 188, 191)	Rechtsverordnung nach § 133 Abs. 5 SGB IX für Thüringen	ThürSchiedsVO-SGB IX