

J. Zusammenfassung - Was füllt das „Reservoir des guten Willens“?

Diese Arbeit hatte es zum Ziel, im Sinne einer interdisziplinären Rechtsforschung¹⁰⁴⁹ 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.¹⁰⁵⁰ 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.¹⁰⁵¹ 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.¹⁰⁵² 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.¹⁰⁵³ Daraus wird abgeleitet, dass dieses Ziel gleichermaßen für das Schiedsverfahren gilt, mit dem das Vereinbarungssystem nicht verlassen wird.¹⁰⁵⁴ 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.¹⁰⁵⁵ 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.¹⁰⁵⁶ 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.¹⁰⁵⁷

Zur Strukturierung der Interviewstudie wurde auf verschiedene theoretische Module zurückgegriffen, die eine Vorstellung davon geben, welche Mechanismen die Akzeptanz von Schiedsstellenergebnissen beeinflussen könnten.¹⁰⁵⁸ 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.¹⁰⁵⁹ 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.¹⁰⁶⁰ Die Arbeit geht zudem mit Max Weber davon aus, dass die vorsitzende Person das Verfahren charismatisch legitimieren soll.¹⁰⁶¹ 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.¹⁰⁶² 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.¹⁰⁶³ Akzeptanz wird in Anlehnung an De Bakker¹⁰⁶⁴ 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,¹⁰⁶⁵ 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,¹⁰⁶⁶ 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.¹⁰⁶⁷

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.¹⁰⁶⁸

Die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse lassen sich entsprechend in Anlehnung an das Legitimationskonzept von Scharpf,¹⁰⁶⁹ das von Schmidt¹⁰⁷⁰ 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"> - Wahrnehmung der Fachkompetenz der vorsitzenden Person und der Mitglieder - Wahrnehmung der Ausstrahlung der vorsitzenden Person, - Wahrnehmung der Vermittlungskompetenz der vorsitzenden Person und der Mitglieder - Wahrgenommene Fairness der Mitglieder der Schiedsstelle
	<i>Einbeziehung der Konfliktparteien</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ausmaß, in dem durch das Verfahren Augenhöhe hergestellt wird - Möglichkeit, sich in das Verfahren einzubringen und rechtliches Gehör zu bekommen - <i>Repräsentation der Leistungsberechtigten</i>
	<i>Weitere Strukturelle Eigenschaften des Verfahrens</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Größe des Spruchkörpers und damit verbundene Probleme
Throughput-Legitimität	<i>Repräsentation der Konfliktparteien</i>	<ul style="list-style-type: none"> - „Meine Seite setzt sich bei Beratung und Entscheidungsfindung für mich ein“ - Wahrgenommene Neutralität der vorsitzenden Person - Zuverlässigkeit der Mitglieder Schiedsstelle
	<i>Deliberation in der Schiedsstelle</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Annahme, dass in der Schiedsstelle ein offener Diskurs geführt wird - Annahme, dass die Schiedsstelle Entscheidungen sachlich trifft (Problemlösung statt verhandelnder Interessenvertretung) - Die Entscheidung der Schiedsstelle wird einstimmig getroffen
	<i>(In-)Transparenz des Verfahrens</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung des eigenen Anspruchs durch Öffentlichkeit vs. - Geschützter Rahmen zum Austausch bei Wahrung von Geschäftsgeheimnissen
Output-Legitimität	<i>Bewertung der Verfahrensergebnisse</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzenmaximierung durch Erreichung (monetärer) Verfahrensziele - Schaffung eines Interessensausgleichs in der "Zone gemeinsamer Attraktivität"
Abstimmungsprozesse	<i>Entscheidungsfindung in der Organisation</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Abstimmung mit anderer Abteilung/Ressort - Entscheidung durch höhere hierarchische Ebene - Empfehlung der verhandlungsführenden Person
	<i>Austausch mit verbandlicher Umwelt</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Taktischer Austausch - Fachliche Beratung - Verpflichtender Austausch

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"> - Gesetz des Wiedersehens/Schatten der Zukunft - Nutzung einer neuen Verhandlungsrunde - Problemlösung über exklusive Netzwerkkanäle/Soziales Kapital
Gerichtsverfahren	<i>Erwartungen an Gerichtsverfahren</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Erwartung, dass Gerichtsverfahren sehr viel Zeit in Anspruch nehmen - Akzeptanz des Verfahrensergebnisses als Lösung mit niedrigeren Transaktionskosten