

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 Schmidt¹⁰⁷¹ sowie Mosley und Wong¹⁰⁷² 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.¹⁰⁷³ Mechanismen erzeugen (Input-)Legitimität, indem sie Kommunikations- und Teilnahmerechte an rationalen Diskursen schaffen.¹⁰⁷⁴

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.¹⁰⁷⁵ 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.¹⁰⁷⁶ 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.¹⁰⁷⁷

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.¹⁰⁷⁸ 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.¹⁰⁷⁹

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.¹⁰⁸⁰ 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.¹⁰⁸¹ 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?"¹⁰⁸²

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,¹⁰⁸³ 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.“¹⁰⁸⁴

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.¹⁰⁸⁵ 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.¹⁰⁸⁶ 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 Person¹⁰⁸⁷ 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.¹⁰⁸⁸ 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.“¹⁰⁸⁹

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.“¹⁰⁹⁰

Diese Person berichtet überwiegend positiv vom Schiedsverfahren und von der vorsitzenden Person. Klageverfahren hat sie bisher eher vermieden.¹⁰⁹¹ 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.“¹⁰⁹²

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.¹⁰⁹³ 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.¹⁰⁹⁴ 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.“¹⁰⁹⁵

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.¹⁰⁹⁶ 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.¹⁰⁹⁷ Verfahren werden auch als zu kompliziert wahrgenommen, was kleinere Leistungserbringer abschrecke. Auch seien die Verfahren und ihre Ergebnisse kaum dokumentiert und darum sehr intransparent.¹⁰⁹⁸ Teilweise wird auch kritisiert, dass zu wenig belastbare Unterlagen der Gegenseite im Verfahren vorliegen¹⁰⁹⁹ oder dass die Bänke selbst in weite Teile des Verfahrens nicht einbezogen werden.¹¹⁰⁰ 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!"¹¹⁰¹

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.¹¹⁰²

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 Schmidt¹¹⁰³ 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.¹¹⁰⁴

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.¹¹⁰⁵ 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.*¹¹⁰⁶

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.¹¹⁰⁷ 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.¹¹⁰⁸ 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,¹¹⁰⁹ 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 öffentlichen Verfahren Unterstützung für ihre Vergütungsforderungen.¹¹¹⁰ 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.¹¹¹¹ Das ist theoretisch betrachtet folgerichtig. Durch die Erhöhung der Sichtbarkeit von Transaktionen für Dritte Akteure lässt sich opportunistisches Verhalten in Netzwerkbeziehung reduzieren.¹¹¹² 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.¹¹¹³ 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.¹¹¹⁴ 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 Konzepte¹¹¹⁵ 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.¹¹¹⁶ 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.*¹¹¹⁷
*„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 (...).“*¹¹¹⁸

Altruistische Handlungsorientierungen konnten dagegen nicht ausgemacht werden.¹¹¹⁹ 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.¹¹²⁰ 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.¹¹²¹ 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.¹¹²² 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.¹¹²³ 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,¹¹²⁴ als normal und systemimmanent angesehen werde und das auch gut von einer persönlichen Ebene getrennt werden könne.¹¹²⁵ Es gehe dabei nicht "unter die Gürtellinie".¹¹²⁶ Jedoch wurde von Leistungserbringern auch von Verhandlungspartnern berichtet, die sehr stark auf ihrem externen Vergleichssystem beharren und nicht bereit sind, Ausnahmen anzuerkennen.¹¹²⁷ 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.¹¹²⁸

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,¹¹²⁹ 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 Selbstregulung 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.*¹¹³⁰

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.“*¹¹³¹

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.“*¹¹³²

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.¹¹³³

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).¹¹³⁴ 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.*¹¹³⁵

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.¹¹³⁶

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.¹¹³⁷ 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.¹¹³⁸ Der Schiedsspruch schaffte es also in diesem Fall, den Inhalt einer Vereinbarung gegen die Kritik von vorgesetzten Stellen, Rechnungshöfen etc. abzuschirmen.¹¹³⁹ Der Verfahrenoutcome 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.¹¹⁴⁰ 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.¹¹⁴¹

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 bpa¹¹⁴² 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.“¹¹⁴³

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.“¹¹⁴⁴

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.“¹¹⁴⁵

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.*¹¹⁴⁶

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“¹¹⁴⁷ bzw. „Schatten der Zukunft“¹¹⁴⁸ 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?“¹¹⁴⁹

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?*¹¹⁵⁰

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.“*¹¹⁵¹

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 wird¹¹⁵² 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.“*¹¹⁵³

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.“*¹¹⁵⁴

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.¹¹⁵⁵ 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.¹¹⁵⁶

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.“¹¹⁵⁷ Soziales Kapital wird also als individuelle Ressource beschrieben,¹¹⁵⁸ jedoch können auch Institutionen soziales Kapital besitzen.¹¹⁵⁹ 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.¹¹⁶⁰ Dabei können Schlüsselakteure, sogenannte „Gatekeeper“, von entscheidender Bedeutung sein, die in der Lage sind, externe Ressourcen zu erwerben und an andere Mitglieder zu verteilen.¹¹⁶¹ Diese Schlüsselakteure sind in den beschriebenen Netzwerken die Leistungsträger.¹¹⁶² 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.¹¹⁶³ 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,¹¹⁶⁴ 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.*¹¹⁶⁵

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.¹¹⁶⁶ 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.“*¹¹⁶⁷

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.¹¹⁶⁸ 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.¹¹⁶⁹

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.¹¹⁷⁰

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.¹¹⁷¹

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.¹¹⁷²

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.¹¹⁷³

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.¹¹⁷⁴ In der Abwägung kann auch die Entscheidung getroffen werden, eine Leistung lieber gar nicht mehr anzubieten, als sie durch ein Gerichtsverfahren weiterhin zu ermöglichen.¹¹⁷⁵ 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.¹¹⁷⁶ 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.“¹¹⁷⁷

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.

