

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.⁸⁵² 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.⁸⁵³ 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.⁸⁵⁴ Es kann zudem vorkommen, dass der Rechtsbeistand auch nach dem Schiedsverfahren in Verhandlungen einbezogen wird, die nach einem erfolgreich geschlossenen Kompromiss stattfinden.⁸⁵⁵

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. gerichtsfest⁸⁵⁶ oder angreifbar ist,⁸⁵⁷ 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.“⁸⁵⁸

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 vorzugehen⁸⁵⁹ oder ob der Akteur nicht mit den falschen Argumenten vor Gericht zieht.⁸⁶⁰ Dem Rat der Anwält:in, nicht zu klagen, wird in der Regel auch gefolgt.⁸⁶¹ 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.⁸⁶²

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,⁸⁶³ 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.“⁸⁶⁴

Der grundsätzliche Einigungswunsch des Dienstes oder der Einrichtung würde so gegenüber dem Wunsch der Kanzlei zurücktreten, ein Grundsatzthema vor Gericht zu bringen.⁸⁶⁵

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.⁸⁶⁶ 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.⁸⁶⁷ Auch Schiedssprüche seien so schwer vergleichbar.⁸⁶⁸ Die Diskussionen sind so eher allgemeiner Natur.⁸⁶⁹ 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.⁸⁷⁰

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.“⁸⁷¹

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.⁸⁷² 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.“⁸⁷³

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.⁸⁷⁴ 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.*⁸⁷⁵

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.⁸⁷⁶ Bei übergreifenden Arbeitskreisen werden Schiedsentscheidungen eher als Argumentationshilfe herangezogen, um die eigenen Ansprüche zu untermauern.⁸⁷⁷

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.⁸⁷⁸ 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.“*⁸⁷⁹

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.“*⁸⁸⁰

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.⁸⁸¹ 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.⁸⁸² Aus der Pflege wird berichtet, dass insbesondere die Rechtsberatung eines Landesverbandes gerne vor und nach Schiedsverfahren genutzt wird.⁸⁸³

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.⁸⁸⁴ 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.⁸⁸⁵ Auch Klagen von Pflegekassen erfolgen darum gemeinsam und einheitlich.⁸⁸⁶ 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."⁸⁸⁷

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.

