

Gebühren eines sozialrechtlichen Schiedsstellenverfahrens

Christian Grube

1. Einleitung

Schiedsstellen sind wesentliche Bausteine im Sozialrecht, denn ohne ihre Tätigkeit lässt sich die Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis¹ letztlich nicht sicherstellen. Das Leistungserbringungsrecht ist gekennzeichnet von Verträgen zwischen den Leistungserbringern und den Sozialleistungsträgern. Einigen sich die Vertragsparteien nicht über den Inhalt der notwendigen Verträge, ist die entsprechende Schiedsstelle aufgerufen, eine Entscheidung über die strittigen Punkte zu treffen. Ohne das Vorliegen eines wirksamen Vertrags würde die Bewilligung einer Sozialleistung nicht möglich sein und der Leistungsberechtigte erhielte die ihm an sich zustehende Leistung nicht.²

Die Zahl der sozialrechtlichen Schiedsstellen ist groß, man könnte auch sagen zu groß.³ Vor allem im SGB V existieren zahlreiche Schiedsstellen, Schiedsämter und Schiedspersonen.⁴ Auch im Pflegeberufegesetz⁵ oder im Krankenhausfinanzierungsgesetz⁶ und im Krankenhausentgeltgesetz⁷ sind zum Beispiel Schiedsstellen vorgesehen.

1 S. dazu grundlegend BSG, Urteil vom 28.10.2008, B 8 SO 22/07 R, juris; Becker, Das Schiedsstellen-Verfahren im Sozialrecht, S. 271 ff.; Pattar, SRa 2012, S. 85 ff.; Grube, SRa 2017, S. 121 ff.; Grube, Das sozialhilferechtliche Dreiecksverhältnis, S. 433 ff.; Bernzen/Grube/Sitzler (Hrsg.), Leistungs- und Entgeltvereinbarungen in der Sozialwirtschaft, S. 26 ff.; Lange in: jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 75 Rn. 24 ff.; Busse in: jurisPK-SGB IX, § 123 Rn. 19; Streichsbier in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, § 75 SGB XII Rn. 3 und § 123 SGB IX Rn 3.

2 Ausnahmsweise ist eine Leistungsbewilligung auch ohne Vertrag möglich, s. z.B. § 123 Abs. 5 SGB IX.

3 S. zu Vorschlägen der Vereinheitlichung und Harmonisierung des Schiedswesens, Gottlieb, SRa 2012, S. 150 ff.; Gottlieb/Krüger, NDV 2013, S. 571 ff.

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

5 § 36 PflBG.

6 § 18a KHG.

7 § 13 KHEntgG.

Im vorliegenden Beitrag soll es nur um die Schiedsstellen im SGB VIII, SGB IX, SGB XI und SGB XII gehen und insoweit um ein bisher vernachlässigtes, geradezu vergessenes Problem, nämlich um die Gebühren, die bei der Durchführung eines Schiedsverfahrens anfallen können. Anlass für diese Untersuchung ist, dass in den 16 Bundesländern für die Festsetzung der Gebühr für ein Schiedsstellenverfahren erheblich voneinander abweichende Regelungen existieren. In vielen Fällen ist das vorsitzende Mitglied der Schiedsstelle für die Erhebung der Gebühr zuständig, in anderen Ländern wird die Schiedsstelle selbst insoweit für zuständig erklärt, und schließlich gibt es auch Regelungen, wonach die Geschäftsstelle der Schiedsstelle oder eine (sonstige) Landesbehörde die Gebühr festzusetzen hat. Diese Vielgestaltigkeit lässt sich vor dem Hintergrund der maßgeblichen Rechtslage nicht als Ausfluss länderspezifischer Gestaltungsfreiheit deuten.

In allen hier angesprochenen Sozialgesetzbüchern werden Schiedsstellen durch Gesetz als von den Ländern zu errichtende „Organisationen“⁸ bestimmt. Dabei wird auch ihre gesetzliche Aufgabe benannt. So heißt es in § 126 Abs. 2 Satz 1 SGB IX, dass die Schiedsstelle nach § 133 SGB IX wegen der „strittigen Punkte“, über die sich die Parteien nicht haben einigen können, angerufen werden kann.⁹ In § 76 Abs. 1 SGB XI findet sich die Vorschrift über die in jedem Land zu bildenden Schiedsstellen, wobei in Satz 2 auf die an anderer Stelle im SGB XI zugewiesenen Angelegenheiten für die Schiedsstellen verwiesen wird. In § 85 Abs. 5 SGB XI¹⁰ ist eine dieser Angelegenheiten genannt, nämlich eine Pflegesatzvereinbarung festzusetzen, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist zustande gekommen ist. In der Vorschrift ist nicht von „strittigen Punkten“ die Rede, aber es ergibt sich von selbst, dass eine Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien deshalb nicht zustande gekommen ist, weil es Punkte gibt, über die man sich nicht einigen konnte. Hinsichtlich der Schiedsstelle nach § 78g SGB VIII liegt sicherlich die deutlichste gesetzliche Aufgabenbeschreibung vor, denn es heißt in Absatz 1, dass Schiedsstellen „für Streit- und Konfliktfälle“ einzurichten sind. In § 78g Abs. 2 Satz 1 SGB VIII wird dann die Aufgabe der Schiedsstelle noch einmal dahingehend beschrieben, dass „über die Gegenstände, über die keine Einigung erreicht werden konnte“, zu entscheiden ist. Festhalten kann man also, dass trotz unterschiedlicher Wort-

8 Zu ihrer rechtlichen Einordnung s. unter III.

9 Ebenso für das SGB XII in § 77 Abs. 2 Satz 1 SGB XII.

10 Es gibt noch weitere zugewiesene Angelegenheiten für die Schiedsstelle, § 75 Abs. 4 SGB XI.

wahl alle hier zu betrachtenden Schiedsstellen die gesetzliche Aufgabe haben, einen nicht zustande gekommenen Vertrag, der offenbar an unterschiedlichen Vorstellungen der Vertragsparteien gescheitert ist, durch einen Schiedsspruch „herzustellen“.¹¹

Für alle der erwähnten Schiedsstellen, deren Errichtung (Bildung) eine zwingende Aufgabe des jeweiligen Landes ist, existieren Schiedsstellenverordnungen, in denen das „Nähere“ von den Landesregierungen durch Rechtsverordnung zu regeln ist. In den bundesrechtlichen Ermächtigungen für den Erlass von Schiedsstellenverordnungen¹² findet man stets unter den Gegenständen, die durch Rechtsverordnung noch näher zu regeln sind, „die Erhebung und die Höhe der Gebühren sowie die Verteilung der Kosten“.¹³ Diese Verordnungen enthalten stark voneinander abweichende Regelungen betreffend die Erhebung der Gebühren.

Um diese in den Schiedsstellenverordnungen vorzufindenden Regelungen über die Gebühren eines Schiedsstellenverfahrens soll es im Folgenden nur gehen; die anderen Regelungsgegenstände (Höhe der Gebühr und Verteilung der Kosten) bleiben einer weiteren Untersuchung vorbehalten. Insoweit muss bereits an dieser Stelle gesagt werden, dass die betreffenden Regelungen in der Frage, wer die Gebühr erhebt, derart weit voneinander abweichen, dass allein dieser Umstand dazu herausfordert, die Rechtmäßigkeit (Gültigkeit) der betreffenden Vorschriften zu überprüfen. Es stellt sich daher die Frage, ob die Regelungen in den Schiedsstellenverordnungen über Gebühren von den in allen Sozialgesetzbüchern gleichlautenden Verordnungsermächtigungen gedeckt sind.

Insoweit ist zu klären, wer die Befugnis zur Gebührensatzung besitzt. Da eine Gebührenerhebung eine Zahlungspflicht auslöst, wird man verlangen müssen, dass Bestimmungen über die sachliche Zuständigkeit als formale Voraussetzung einer Gebührenerhebung einzuhalten sind.

11 In der BT-Drs. 17/5178, S. 21 zu § 111 Abs. 5 SGB V heißt es, dass mit der Schiedsstelle ein „Konfliktlösungsmechanismus“ installiert werde; in welcher rechtlichen Form der Konflikt gelöst wird, dazu s. unter III.2.

12 Die bundesrechtlichen Verordnungsermächtigungen lauten in allen Vorschriften, durch die Schiedsstellen einzurichten sind, gleich: „Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere zu bestimmen über [...] die Erhebung und die Höhe der Gebühren sowie über die Verteilung der Kosten“; so § 78g Abs. 4 Nr. 4 SGB VIII; § 133 Abs. 5 Nr. 7 u. 8 SGB IX; § 76 Abs. 5 SGB XI, § 81 Abs. 5 SGB XII; ebenso § 111b Abs. 5 SGB V.

13 Ebenso in § 89 Abs. 11 SGB V; s. auch die Schiedsamtverordnung; BGBl III, Nr. 827-10; zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.05.2019, BGBl I, S. 646.

II. Art. 80 GG als Ausgangspunkt

Die Überprüfung einer Landesrechtsverordnung hat von Art. 80 Abs. 1 GG auszugehen, wonach die Landesregierungen – wie in den vorliegenden Fällen – durch Gesetz ermächtigt werden können, das Nähere zu gewissen Materien in einer Rechtsverordnung zu regeln. Dabei müssen in der gesetzlichen Vorschrift, die die Ermächtigung enthält, Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmt werden. In den vorliegenden Fällen gesetzlicher Ermächtigung geht es darum, das Nähere über die Erhebung und die Höhe der Gebühren sowie die Verteilung der Kosten zu bestimmen. Diese Ermächtigung ist relativ weit und unbestimmt gefasst. Das Bundesverfassungsgericht¹⁴ stellt allerdings an die Bestimmtheit der Ermächtigung nicht allzu strenge Anforderungen. Es genügt, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Ermächtigungsnorm.

Die ausreichende Bestimmtheit der hier in Rede stehenden (gleichlautenden) Ermächtigungsnormen wird in der Literatur¹⁵ übereinstimmend nicht angezweifelt. Das soll auch in diesem Beitrag nicht weiter untersucht werden. Eine andere Frage ist es indes, ob sich die Schiedsstellenverordnungen bei der Umsetzung der Ermächtigung in jeder Hinsicht an den von der Ermächtigung gesetzten Rahmen halten, auch wenn der Rahmen unbestimmt ist und der Auslegung bedarf.

Hinsichtlich des Inhalts der Ermächtigung ergeben sich keine besonderen Probleme. Der Regelungsgegenstand der Ermächtigung ist ausreichend umrissen. Das Ausmaß der ermöglichten Regelungen ist dagegen offengeblieben, weil zur Höhe der Gebühren und zur Verteilung der Kosten keine näheren Vorgaben gemacht sind. Der Zweck der Ermächtigung ist nicht genannt; man kann ihn nur aus dem Gesamtzusammenhang des Schiedswesens ermitteln. Dies hat das Bundesverfassungsgericht¹⁶ ebenfalls als zulässig erachtet, zumal dann, wenn die Eigenart des zu regelnden Sachverhalts eine genauere begriffliche Umschreibung der Ermächtigung nicht angezeigt erscheinen lässt. So liegt es hier. Es kommt darauf an, welche Bedeutung im Rahmen des Schiedswesens den Regelungen über Gebühren und Kosten zukommt. Was ist ihr Sinn und Zweck? Um das zu

14 BVerfG, Beschluss vom 11.03.2020, 2 BvL 5/17, juris Rn. 101.

15 Vgl. Streichsbier in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, § 81 SGB XII Rn. 28 und § 133 SGB IX Rn. 28; Krohn in: Hauck/Noftz, SGB XII, § 81 Rn. 12 f.; Lange in: jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 81 Rn. 48.

16 BVerfG, Beschluss vom 11.03.2020, 2 BvL 5/17, juris Rn. 103.

klären, ist das Schiedswesen der angesprochenen Sozialgesetzbücher näher zu betrachten; seine Grundstrukturen und seine Handlungsweisen sind zu analysieren.

III. Die Rechtsnatur der Schiedsstelle

1. Doppelnatur in organisationsrechtlicher Hinsicht

In der Literatur wird zuweilen darüber gerätselt, ob die Schiedsstelle eine Behörde oder etwas (unbestimmt) Anderes ist. Solche Überlegungen mögen dogmatisch reizvoll sein; sie haben aber letztlich keine praktischen Auswirkungen. Dies zeigt sich im Übrigen daran, dass die Rechtsprechung und die überwiegende Literatur ohne Ausnahme davon ausgehen, dass die Schiedsstelle eine Behörde im Sinne von § 1 Abs. 2 SGB X bzw. von § 1 Abs. 4 VwVfG ist.¹⁷ Die Schiedsstelle nimmt nämlich insofern eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung wahr, als sie – wenn auch in einer besonderen Art – gewährleistet, dass das öffentlich-rechtliche Leistungsgeschehen funktioniert. Ohne Verträge, ohne die Schiedsstelle würde der Sozialleistungsträger seiner Gewährleistungsverantwortung nach § 17 Abs. 1 SGB I nicht gerecht werden können.¹⁸ Das Handeln der Schiedsstellen bei der Erfüllung ihrer gesetzlich übertragenen Aufgaben besitzt einen Entscheidungscharakter und erweist sich damit als Ausübung von Staatsgewalt.¹⁹

Die Schiedsstellen sind auch in die behördlichen Strukturen eingebunden. Sie sind regelmäßig bei dem zuständigen Ministerium angesiedelt und unterliegen der dortigen Rechtsaufsicht. Sie verfügen über eine Geschäftsstelle, die von dem vorsitzenden Mitglied der Schiedsstelle geleitet wird, soweit es das Schiedsverfahren angeht. Die rein administrative

17 Schnapp, Zum Rechtscharakter der Schiedsinstitutionen, S. 40 f.; Welti in: Becker/Kingreen, SGB V, § 111b Rn. 4; Jaritz/Eicher in: jurisPK-SGB XII, 2. Aufl., § 80 Rn. 30; Streichsbier in Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, § 81 Rn. 8; Grube, Praktische Hinweise zum Schiedsverfahren, S. 120; Lange in: jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 81 Rn. 17; BVerfG, Beschluss vom 28.02.2002, 5 C 25/01, juris Rn. 11 ff.; BSG, Urteil vom 23.07.2014, B 8 SO 2/13 R, juris Rn. 11; BSG, Urteil vom 14.12.2000, B 3 P 19/00 R, juris; Bay. LSG, Urteil vom 24.11.2011, L 8 SO 223/09 KL, juris Rn. 45 f.

18 In § 69 SGB XI: „Sicherstellungsauftrag“.

19 Vgl. Felix, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung, S. 16.

Abwicklung der Schiedsstellenaufgaben obliegt der Geschäftsstelle. Die Schiedsstelle hat somit einen doppelten Charakter; einerseits ist sie eine normale Landesbehörde, andererseits ist sie ein Streitschlichtungsorgan, das mit unabhängigen Personen besetzt ist.²⁰

Das vorsitzende Mitglied der Schiedsstelle hat ebenfalls eine doppelte Funktion; einerseits ist es Teil des streitschlichtenden Organs, andererseits hat es behördliche Funktionen, indem etwa die Geschäftsstelle angewiesen wird, den Schiedsstellenantrag der anderen Vertragspartei zuzustellen, Aufklärungs- und Hinweisschreiben an die Vertragsparteien zu senden und schließlich für die Zustellung des Schiedsspruchs zu sorgen.²¹

Auch die Geschäftsstelle einer Schiedsstelle hat eine Doppelnatur. Sie ist insoweit Teil des Schiedsstellenverfahrens, als sie das Verfahren operativ begleitet, indem sie die Verfügungen des Vorsitzenden ausführt, also den Schriftwechsel zwischen den Vertragsparteien jeweils übersendet und Hinweisschreiben des Vorsitzenden übermittelt sowie schließlich einen Beschluss der Schiedsstelle an die Vertragsparteien zustellt. Andererseits ist die Geschäftsstelle eine Einrichtung der Verwaltung des Landes und ist insoweit in die Behördenhierarchie eingebunden. Die Beschäftigten der Geschäftsstelle sind den üblichen Weisungen einer Behördenleitung unterworfen.

2. Doppelnatur der Akte der Schiedsstelle

Die Handlungen der Schiedsstelle sind vor dem Hintergrund der Doppelnatur der Schiedsstelle zu analysieren. Einerseits trifft die Schiedsstelle im Rahmen ihrer zentralen Aufgabe eine Entscheidung über die zwischen den Vertragsparteien strittig gebliebenen Punkte. Andererseits muss die Schiedsstelle auch übliche behördliche Verwaltungsaufgaben erfüllen; sie muss das gesamte Schiedsstellenverfahren „behördlich“ begleiten, indem der Schiedsstellenantrag an die andere Vertragspartei zugestellt wird, Hinweisschreiben des vorsitzenden Mitglieds an die Vertragsparteien und die Mitglieder der Schiedsstelle übermittelt werden; der Termin für die Verhandlung (nebst Ladung) ist festzusetzen, ein Protokoll über die Verhand-

20 Zur Doppelnatur der Schiedsstelle vgl. Schnapp, Zum Rechtscharakter der Schiedsinstitutionen, S. 40f.; Schindler/Münder in: FK-SGB VIII, § 78g Rn. 8; Streichsbier in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, § 133 SGB IX Rn. 8 und § 81 SGB XII Rn. 8.

21 S. etwa § 9 Schiedsstellenverordnung SGB XI für Schleswig-Holstein vom 08.10.2019, GVOBl.Schl.-H., S. 412.

lung muss erstellt werden und schließlich wird ein Beschluss an die Vertragsparteien zugestellt. Gegebenenfalls ist auch noch eine Entscheidung darüber zu treffen, ob der Schiedsstellenbeschluss veröffentlicht werden soll. Alle diese Akte sind keine Streitschlichtungsentscheidungen, sondern sie betreffen behördliches Verwaltungshandeln.

Wie indes die Streitschlichtungsentscheidungen der Schiedsstelle in das System der hoheitlichen Handlungsformen einzuordnen sind, wird ebenfalls – wie hinsichtlich der Behördeneigenschaft – in der Literatur²² tiefgründig diskutiert, obwohl die Rechtsprechung²³ seit Jahren und übereinstimmend der Auffassung ist, dass der Schiedsspruch ein Verwaltungsakt ist. Sicherlich handelt es sich um eine besondere Ausprägung eines Verwaltungsakts, aber die Kernvoraussetzungen für einen Verwaltungsakt sind gegeben. Denn eine Behörde hat in einem Einzelfall gehandelt und der Schiedsspruch ist eine amtliche (hoheitliche) Maßnahme, die für das Leistungserbringungsrecht unerlässlich ist.

IV. Ermächtigung zur Gebührenfestsetzung

Ausgehend von diesen Vorklärungen ist zu erörtern, wie es um die Regelungen betreffend „die Erhebung der Gebühren“ steht. Dies ist – wie ausgeführt – danach zu beurteilen, ob sich die entsprechenden Regelungen der Schiedsstellenverordnungen im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung halten.

1. Gebührenfestsetzung – Befund aus den Regelungen der Schiedsstellenverordnungen

Wenn man die Schiedsstellenverordnungen der in die Betrachtung einzubeziehenden vier Sozialleistungssysteme untersucht, stößt man auf eine frappierende Vielfältigkeit der Regelungen, die dazu herausfordert, die Rechtmäßigkeit mancher Regelungen in Frage zu stellen, da es zumindest erklärungsbedürftig ist, wieso bei gleichlautender Ermächtigungsnorm derart unterschiedliche Regelungen in den Schiedsstellenverordnungen

22 S. z.B. Wabnitz, Überblick: Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII, S. 78 f. m.w.N.

23 Diese Frage wird in der Rechtsprechung gar nicht mehr diskutiert; vgl. etwa Hess. LSG, Urteil vom 22.05.2019, L 4 SO 103/17 KL, juris Rn. 71; LSG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 28.04.2020, L 9 SO 3/19 KL, juris Rn. 20.

zu finden sind. Es können und brauchen für diese Untersuchung nicht alle Schiedsstellerordnungen angeführt zu werden; die aufzuwerfenden Fragen ergeben sich bereits aus einer Auswahl der einschlägigen Schiedsstellenverordnungen. Danach ergibt sich in den einzelnen Sozialleistungssystemen folgendes Bild zu der Frage, wer die Gebühr festsetzt:

- a) Bereich des SGB XII
 - die Schiedsstelle²⁴
 - der Vorsitzende²⁵
 - die Geschäftsstelle²⁶
- b) Bereich des SGB XI
 - die Schiedsstelle²⁷
 - der Vorsitzende²⁸
 - die Geschäftsstelle²⁹
 - die Schiedsstelle auf Vorschlag des Vorsitzenden³⁰
- c) Bereich SGB IX
 - die Schiedsstelle³¹
 - der Vorsitzende³²

24 § 11 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Sachsen vom 01.09.2020, SächsGVBl., S. 489; § 12 Abs. 4 Schiedsstellenverordnung Sachsen-Anhalt vom 04.04.2016, GVBl.LSA, S. 152.

25 § 14 Schiedsstellenverordnung Saarland vom 21.02.2017, Amtsbl. I, S. 280; § 10 Abs. 1 Schiedsstellenverordnung Thüringen vom 03.11.1994, GVBl., S. 1190; § 12 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Nordrhein-Westfalen vom 24.07.1994, GV.NRW., S. 264, geändert durch Gesetz vom 16.12.2004, GV.NRW., S. 816; § 7 Abs. 1 Schiedsstellenverordnung Niedersachsen vom 26.09.2019, Nds.GVBl., S. 275.

26 § 14 Schiedsstellenverordnung Baden-Württemberg vom 30.05.1994, GBl., S. 297.

27 § 13 Abs. 1 Schiedsstellenverordnung Schleswig-Holstein vom 08.10.2019, GVOBl.Schl.-H., S. 412; § 11 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Hamburg vom 23.05.1995, HmbGVBl., S. 101; § 9 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Sachsen vom 02.11.2009, SächsGVBl., S. 559.

28 § 8 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Niedersachsen vom 31.03.1995, Nds.GVBl., S. 58; § 13 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Brandenburg vom 10.04.1995, GVBl. II, S. 338; § 11 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Nordrhein-Westfalen vom 09.07.2019, GV.NRW., S. 341.

29 § 14 Abs. 1 Schiedsstellenverordnung Baden-Württemberg vom 13.03.1995, GBl., S. 283.

30 § 9 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Sachsen vom 02.11.2009, SächsGVBl., S. 559.

31 § 13 Abs. 4 Schiedsstellenverordnung Schleswig-Holstein vom 03.06.2019, GVOBl. Schl.-H., S. 165; § 12 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Sachsen vom 23.06.2020, SächsGVBl., S. 336.

32 § 63 Abs. 1 Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze Bayern vom 02.12.2008, GVBl., S. 912, 982; § 13 Schiedsstellenverordnung Brandenburg vom

- d) Bereich SGB VIII
- die Schiedsstelle³³
 - die Geschäftsstelle³⁴
 - der Vorsitzende³⁵
 - das Landesjugendamt³⁶

2. Rechtliche Beurteilung der Regelungen betreffend die Gebührenfestsetzung

a) Zuständigkeit der Schiedsstelle

Soweit in einer Schiedsstellenverordnung die Schiedsstelle für die Festsetzung der Gebühr für zuständig erklärt wird, stellt sich die Frage, ob der Ordnungsgeber zu einer solchen Regelung nach der Verordnungsermächtigung befugt ist. Diese Frage stellt sich deshalb, weil der Schiedsstelle damit eine Aufgabe übertragen wird, die ihr möglicherweise nicht zukommt, weil bundesrechtlich nur eine bestimmte Kompetenz und Aufgabe für die Schiedsstelle vorgesehen sind, nämlich offen gebliebene Punkte des Vertrags streitschlichtend festzusetzen. Ob der Landesverordnungsgeber über die bundesrechtlich vorgesehene Aufgabenzuweisung an die Schiedsstelle hinausgehen kann, ist also zu entscheiden.

Es wurde bereits ausgeführt, dass alle hier in die Untersuchung einbezogenen Schiedsstellen die Aufgabe haben, Streit- und Konfliktfälle zwischen den Vertragsparteien (Leistungserbringer und Sozialleistungsträger) zu entscheiden und zu schlichten. Die Festsetzung einer Gebühr für

24.04.2020, GVBl. II, Nr. 27; § 11 Schiedsstellenverordnung Rheinland-Pfalz vom 10.05.2019, GVBl., S. 88; § 14 Abs. 5 Schiedsstellenverordnung Berlin vom 30.04.2019, GVBl., S. 270.

33 § 9 Schiedsstellenverordnung Hessen vom 15.12.2014, GVBl., S. 377, und § 10 Geschäftsordnung der Schiedsstelle; § 13 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Berlin vom 05.08.1999, GVBl., S. 480; § 12 Abs. 1 Schiedsstellenverordnung Nordrhein-Westfalen vom 20.04.1999, GV.NRW., S. 176; § 13 Abs. 4 Schiedsstellenverordnung Sachsen-Anhalt vom 04.04.2016, GVBl.LSA, S. 142.

34 § 14 Abs. 1 Schiedsstellenverordnung Baden-Württemberg vom 18.01.1999, GBl., S. 53; § 11 Abs. 1 Schiedsstellenverordnung Hamburg vom 15.12.1998, HmbGVBl., S. 325.

35 § 9 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Niedersachsen vom 22.03.2000, Nds. GVBl., S. 54, zuletzt geändert durch Verordnung vom 20.06.2017, Nds. GVBl., S. 193; § 14 Abs. 3 Schiedsstellenverordnung Saarland vom 13.05.2019, Amtsbl. I, S. 403.

36 § 15 Abs. 1 Schiedsstellenverordnung Brandenburg vom 11.03.1999, GVBl. II, S. 252.

das Schiedsverfahren ist kein Gegenstand, über den die Vertragsparteien untereinander streiten; sie können zwar ein Interesse daran haben, dass die Gebühr möglichst niedrig festgesetzt wird. Das ist aber kein Verhandlungsgegenstand zwischen ihnen. Die Gebührenfestsetzung ist vielmehr eine „reine“ Verwaltungsaufgabe der Schiedsstelle, die sie in ihrer Doppelfunktion als Behörde wahrzunehmen hat.³⁷ Die Schiedsstellenmitglieder sind als Gremium nur zur Streitschlichtung unter den Vertragsparteien befugt.

Die Gebührenfestsetzung könnte indes eine Annexkompetenz zu der Kernaufgabe einer Schiedsstelle gehören. Ein sachlicher Zusammenhang mit der Tätigkeit der Schiedsstelle bei der Streitentscheidung ist nicht zu verkennen. Es könnten auch praktische Gründe dafür sprechen, der Schiedsstelle die Kompetenz zur Festsetzung einer Gebühr zu übertragen, denn sie kennt den Streitstoff und das Ergebnis des Verfahrens, so dass sie die Höhe der Gebühr und eine möglicherweise zu treffende Verteilung auf die Vertragsparteien am besten beurteilen kann.

Aus diesem Grund enthalten auch manche Schiedsstellenverordnungen sogar ausdrücklich die Regelung, dass die Gebühr zusammen mit dem Schiedsspruch festzusetzen sei.³⁸ Man geht also insoweit von einem engen Zusammenhang zwischen Streitentscheidung und Gebühr aus.

Bei näherer Betrachtung ergeben sich indes erhebliche Zweifel an dieser Kompetenzübertragung. Zunächst ist auf ein praktisches Problem hinzuweisen. Eine nicht unerhebliche Zahl von Schiedsverfahren führen nicht zu einer Verhandlung vor der Schiedsstelle, sondern erledigen sich bereits vorher, weil die Vertragsparteien außerhalb des Schiedsverfahrens weiter untereinander verhandelt und sich irgendwie geeinigt haben; auch eine Rücknahme des Schiedsantrags kommt in Betracht. In diesen Fällen ist die Schiedsstelle als Streitschlichtungsorgan nicht in Erscheinung getreten; eine Annexkompetenz kann in diesen Fällen nicht begründet werden. Daher sehen manche Schiedsstellenverordnungen auch vor, dass dann statt der Schiedsstelle der Vorsitzende die Gebühr festzusetzen hat.³⁹ Die Schiedsstellenmitglieder sollen offenbar nicht nur wegen der Gebühren-

37 S. dazu sogleich unter b.

38 § 11 Schiedsstellenverordnung Sachsen SGB XII vom 01.09.2020, SächsGVBl., S. 489; § 9 Schiedsstellenverordnung Hessen SGB VIII vom 15.12.2014, GVBl., S. 377.

39 § 14 Abs. 4 Schiedsstellenverordnung Mecklenburg-Vorpommern SGB XII vom 13.12.2005, GVOBl. M-V, S. 661; § 9 Abs. 2 Schiedsstellenverordnung Sachsen SGB XI vom 02.11.2009, SächsGVBl., S. 559.

festsetzung zur Schiedsstelle anreisen. Dies zeigt wiederum, wie beliebig mit der Kompetenz zur Gebührenfestsetzung umgegangen wird.⁴⁰

Wenn mit „Schiedsstelle“ das Streitschlichtungsorgan gemeint ist, das die Gebühr festzusetzen hat, stellt sich die Frage, wie das verfahrensrechtlich zu gestalten wäre. Die Schiedsstelle entscheidet auf Grund mündlicher Verhandlung, die mit den Vertragsparteien durchzuführen ist. Es ist nicht vollstellbar, dass die Vertragsparteien über die Gebühr verhandeln könnten (und sollten). Ein Streit dürfte zwischen ihnen ohnehin schwerlich bestehen, es sei denn, es ginge um die Verteilung der Gebühr, weil dann auch die Höhe der Gebühr für jede Vertragspartei von Interesse sein könnte. Wenn aber etwa der Schiedsstellenantrag des Leistungserbringers keinen Erfolg vor der Schiedsstelle erzielt, wäre eine Verhandlung über die Gebühr geradezu absurd, sofern die Verordnung vorsieht, dass die „unterliegende“ Vertragspartei die Gebühr allein zu tragen hat. Der Sozialleistungsträger (die andere Vertragspartei) dürfte schwerlich dafür plädieren, dem Gegner eine hohe Gebühr aufzuerlegen.

Eine Entscheidung der Schiedsstelle als Streitschlichtungsorgan ist außerhalb der Verhandlung in den Schiedsstellenverordnungen grundsätzlich nicht vorgesehen. Daher würde eine Kompetenz, die Gebühr entgegen dieser Regelung festzusetzen, gegen die verfahrensrechtliche Vorschrift verstoßen, dass Entscheidungen der Schiedsstelle auf Grund mündlicher Verhandlung ergehen. Die Schiedsstellenverordnung enthielte in sich einen Widerspruch.

Entsprechende Regelungen über die Kompetenz der Schiedsstelle, die Gebühr festzusetzen, lassen sich nur „retten“, wenn man unter „Schiedsstelle“ nach dem oben zu ihrer Doppelnatur Gesagten ausnahmsweise die „Behörde Schiedsstelle“ meint. Sie wird durch das vorsitzende Mitglied nach außen vertreten.⁴¹ Das bedeutet im Ergebnis, dass bei dieser Auslegung das vorsitzende Mitglied die Gebühr festsetzt. Das gesamte Schiedsstellengremium kann aber nicht die „Behörde Schiedsstelle“ repräsentie-

40 Was das für die isolierte Klage gegen die Gebührenfestsetzung bedeutet, ist bisher im Dunkeln geblieben; die Kommentare befassen sich damit nicht. Nur bei Streichsbier in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, § 133 SGB IX Rn. 27 finden sich erste Andeutungen zu der Problematik. Vage sind die Ausführungen bei Jaritz/Eicher in: jurisPK-SGB XII, 2. Aufl., § 80 Rn. 60.1 und 60.2.

41 § 7 Schiedsstellenverordnung Brandenburg SGB IX vom 24.04.2020, GVBl. II, Nr. 27; § 6 Schiedsstellenverordnung Hessen SGB IX vom 11.12.2018, GVBl., S. 723; § 1 Schiedsstellenverordnung Sachsen-Anhalt SGB XII vom 04.04.2016, GVBl.LSA, S. 152.

ren, weil den Mitgliedern etwas übertragen würde, wozu sie – anders als das vorsitzende Mitglied – nicht befugt sind.

b) Rechtsnatur der Gebühr

Der Umstand, dass die Schiedsstelle bei der Festsetzung der Gebühr als „normale“ Verwaltungsbehörde und nicht als Streitschlichtungsorgan agiert, folgt auch daraus, dass die Gebühr eine sogenannte Verwaltungsgebühr ist, wie sie von jeder Verwaltungsbehörde für ihre Dienstleistungen erhoben wird. Es soll mit der Gebühr der Verwaltungsaufwand der Schiedsstelle finanziert werden.⁴²

Allerdings weist die Gebühr des Schiedsverfahrens gewisse Besonderheiten auf, die bei den Detailfragen der Gebührensatzung noch eine Rolle spielen werden. Denn die Gebührenregelungen in den Schiedsstellenverordnungen beruhen nicht – wie dies sonst die Regel ist – auf einem Landes-Gebührengesetz, sondern sie beruhen allein auf der bundesrechtlichen Ermächtigung, das Nähere in einer Schiedsstellenverordnung zu regeln.

Auf die Landes-Gebührengesetze kann nicht zurückgegriffen werden, weil das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG nicht eingehalten ist; im Gegenteil wird stets die bundesrechtliche Rechtsgrundlage in den Schiedsstellenverordnungen genannt. Daher muss sich aus den Schiedsstellenverordnungen z.B. ergeben, wie die Höhe der Gebühr zu ermitteln ist. Auch insoweit sind viele Schiedsstellenverordnungen defizitär; sie halten die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze des Gebührenrechts oft nicht ein.⁴³

Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass der zu finanzierende Verwaltungsaufwand in einem weiteren Sinne von zwei Stellen in Anspruch genommen wird, denn beide Vertragsparteien benötigen die Hilfe der Schiedsstelle. Daher kann eine Verteilung der Gebühr notwendig werden.

42 So ausdrücklich § 14 Abs. 1 Schiedsstellenverordnung Brandenburg SGB XI vom 10.04.1995, GVBl. II, S. 338; § 11 Schiedsstellenverordnung Hamburg SGB VIII vom 15.12.1998, HmbGVBl., S. 325.

43 Z.B. ist eine Rahmengebühr vorgesehen, ohne dass Kriterien für die Ausfüllung des Rahmens geregelt sind; so etwa § 14 Schiedsstellenverordnung Baden-Württemberg SGB XI vom 13.03.1995, GBl., S. 283; § 12 Schiedsstellenverordnung Nordrhein-Westfalen SGB VIII vom 20.04.1999, GV.NRW., S. 176, zuletzt geändert durch Verordnung vom 07.03.2017, GV.NRW., S. 316.

c) Ergebnis

Die Regelungen in Schiedsstellenverordnungen, wonach die Schiedsstelle (gemeint als Streitschlichtungsorgan) die Gebühr festsetzt, sind mithin nichtig, weil sie von der Verordnungsermächtigung nicht gedeckt sind. Die Regelungen, wonach der Vorsitzende als Repräsentant der „Behörde Schiedsstelle“ die Gebühr festsetzt, sind dagegen nicht zu beanstanden, weil es sich um eine reine Verwaltungstätigkeit handelt, die nicht mehr zu der Kompetenz zur Streitschlichtung gehört. In dieser Weise regeln es daher auch die meisten Schiedsstellenverordnungen. Ebenso wenig begegnet es rechtlichen Zweifeln, wenn die Geschäftsstelle oder sogar eine Verwaltungsstelle außerhalb der Schiedsstelle die Gebühr festsetzt. Der Landes-Verordnungsgeber kann die Kompetenz zur Festsetzung der anfallenden Verwaltungsgebühren relativ frei bestimmen.

Die hier erörterte Frage der Zuständigkeit für die Festsetzung der Gebühr wirkt sich in erheblichem Maße auf den Rechtsschutz gegen die Festsetzung aus, zumal dann, wenn man die Gebühr als „normale“ Verwaltungsgebühr deutet. Das Verwaltungsgericht Magdeburg⁴⁴ hatte es mit einer Gebührenfestsetzung durch die Schiedsstelle (als Streitschlichtungsorgan) im Verfahren nach dem SGB VIII zu tun, wobei nur die Gebühr isoliert angefochten wurde. Statt die andere Vertragspartei – wie es § 78g Abs. 2 Satz 3 SGB VIII verlangt – als Klagegegner anzusehen, ließ das Gericht kurzerhand die Klage gegen die Schiedsstelle zu und begründete das damit, dass es sich bei der Gebührenfestsetzung in Wahrheit nicht um eine solche Entscheidung der Schiedsstelle handele, die zur Schlichtung eines Streits zwischen den Vertragsparteien getroffen worden sei. Dies ist nur ein Beispiel für die vielen Probleme, die bei Klagen gegen Entscheidungen und Festsetzungen der Schiedsstelle auftreten und gelöst werden müssen, wenn es um die Gebühr geht. Das Verwaltungsgericht Magdeburg hat allenfalls „geahnt“, dass man auf ein Problem gestoßen war; eine fundierte Begründung für die Lösung des Problems hat indes in dem Urteil gefehlt.

Literatur

Becker, Peter, Das Schiedsstellen-Verfahren im Sozialrecht, in: Becker, Peter/Dalichau, Gerhard (Hrsg.), Perspektiven des Gesundheitswesens: Festschrift für Bernd Wiegand zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2003, S. 271 ff.

44 VG Magdeburg, Urteil vom 20.07.2020, 6 A 48/18, juris.

- Becker, Ulrich/Kingreen, Thorsten (Hrsg.), SGB V, Gesetzliche Krankenversicherung, Kommentar, 7. neu bearbeitete Auflage, München 2020 (zitiert: Bearbeiter in: Becker/Kingreen, SGB V).
- Berzen, Christian/Grube, Christian/Sitzler, Rebekka (Hrsg.), Leistungs- und Entgeltvereinbarungen in der Sozialwirtschaft. Regulierungsinstrumente in der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe, Baden-Baden 2018.
- Felix, Dagmar, Konfliktlösungsinstrumente bei dreiseitigen Verträgen und Beschlüssen der Selbstverwaltung im System der gesetzlichen Krankenversicherung: Bestandsaufnahme, Problemanalyse und Weiterentwicklung, Münster 2018.
- Gottlieb, Heinz-Dieter, Vereinheitlichungsaspekte bei den sozialrechtlichen Schiedsstellen nach §§ 78g SGB VIII, 76 SGB XI und 80 SGB XII, Sozialrecht aktuell 2012, S. 150 ff.
- Gottlieb, Heinz-Dieter/Krüger, Eckhard, Vorschläge zur rechtlichen Harmonisierung der Schiedsstellenverfahren nach §§ 76 SGB XI und 80 SGB XII, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2013, S. 571 ff.
- Grube, Christian/Wahrendorf, Volker/Flint, Thomas (Hrsg.), SGB XII – Sozialhilfe mit Eingliederungshilfe und Asylbewerberleistungsgesetz. Kommentar, 7. Auflage, München 2020 (zitiert: Bearbeiter in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII).
- Grube, Christian, Das sozialhilferechtliche Dreiecksverhältnis, in: Welti, Felix/Fuchs, Maximilian/Fuchsloch, Christine/Naegele, Gerhard/Udsching, Peter (Hrsg.), Gesundheit, Alter, Pflege, Rehabilitation – Recht und Praxis im interdisziplinären Dialog. Festschrift für Gerhard Igl, Baden-Baden 2017, S. 433 ff.
- Grube, Christian/Paulat, Monika, Praktische Hinweise zum Schiedsverfahren, in: AFET Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. (Hrsg.), Handbuch der Schiedsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe – SGB VIII als Expertise und Praxishilfe, Hannover 2020, S. 119 ff.
- Grube, Christian, Das sozial(hilfe)rechtliche Dreiecksverhältnis und der Zahlungsanspruch des Leistungserbringers, Sozialrecht aktuell 2017, S. 121 ff.
- Hauck, Karl/Noftz, Wolfgang (Hrsg.), Sozialgesetzbuch (SGB) XII: Sozialhilfe. Kommentar, Loseblatt, Stand 02/2021 (zitiert: Bearbeiter in: Hauck/Noftz, SGB XII).
- Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 8. vollst. überarb. Auflage, Baden-Baden 2019 (zitiert: Bearbeiter in: FK-SGB VIII).
- Pattar, Andreas Kurt, Sozialhilferechtliches Dreiecksverhältnis – Rechtsbeziehungen zwischen Hilfebedürftigen, Sozialhilfeträgern und Einrichtungsträgern. Einführung in die rechtlichen Grundlagen, Sozialrecht aktuell 2012, S. 85 ff.
- Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas (Hrsg.), Juris Praxiskommentar SGB IX – Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, 3. Auflage, Saarbrücken 2018, Stand 04.03.2021 (zitiert: Bearbeiter in: jurisPK-SGB IX).

- Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas (Hrsg.), *Juris Praxiskommentar SGB XII – Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) Sozialhilfe/Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)*, 2. Auflage, Saarbrücken 2014, Stand 03.11.2016 (zitiert: Bearbeiter in: *jurisPK-SGB XII*, 2. Aufl.).
- Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas (Hrsg.), *Juris Praxiskommentar SGB XII – Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) Sozialhilfe/Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)*, 3. Auflage, Saarbrücken 2020, Stand 01.02.2020 (zitiert: Bearbeiter in: *jurisPK-SGB XII*, 3. Aufl.).
- Schnapp, Friedrich/Düring, Ruth (Hrsg.), *Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens*, 2. Auflage, Berlin 2016.
- Schnapp, Friedrich, *Zum Rechtscharakter von Schiedsinstitutionen*, in: Schnapp, Friedrich/Düring, Ruth (Hrsg.), *Handbuch des sozialrechtlichen Schiedsverfahrens*, 2. Auflage, Berlin 2016, S. 40 ff.
- Wabnitz, Reinhard Joachim, *Überblick: Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII – Aufgaben, Rechtsnatur, Verfahren und Rechtsschutz*, in: AFET Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. (Hrsg.), *Handbuch der Schiedsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe – SGB VIII als Expertise und Praxishilfe*, Hannover 2020, S. 73 ff.

