

Das Schiedsstellenverfahren im Krankenhausrecht*

Gerrit Manssen**

Die Finanznot im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung verschärft die Interessengegensätze zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern. Dadurch steigt die Bedeutung der vom Gesetzgeber in § 114 SGB V und § 18 KHG für den Krankenhausbereich vorgesehenen Schiedsstellen. Das Verfahren vor diesen Stellen ist nur unvollständig normiert. Der nachfolgende Beitrag untersucht die Frage, inwieweit die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder oder die Verwaltungsgerichtsordnung als „Auffangordnung“ herangezogen werden können. Behandelt wird auch die sehr strittige Frage des Rechtsschutzes gegen Schiedentscheidungen. Es wird untersucht, welche Konsequenzen sich aus der bisher ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung ergeben und inwieweit ein gesetzgeberischer Neuordnungsbedarf besteht.

A AUFGABE UND FUNKTION DER SCHIEDSSTELLEN IM KRANKENHAUSBEREICH

1 Allgemeines

Die Beziehungen zwischen den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung und den Leistungserbringern, zu denen auch die Krankenhäuser gehören, sind in vielfältiger Weise durch Verträge geregelt und zu regeln.¹ Dieses

sogenannte Vereinbarungsprinzip drängt die unmittelbare staatliche Verantwortung zurück. Die Modalitäten der Leistungserbringung und die Vergütungen der Leistungen werden nicht primär hoheitlich geregelt. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sind vielmehr die Betroffenen zunächst selbst dazu aufgerufen, auf konsensualem Wege ihre Beziehungen zu regeln.

Für die Krankenhäuser sind drei Arten von Verträgen von besonderem Interesse. Nach § 112 SGB V schließen die Landesverbände der Krankenkassen und die Verbände der Ersatzkassen mit der Landeskrankenhausgesellschaft oder mit Vereinigungen der Krankenhaussträger gemeinsame Verträge über die allgemeinen Bedingungen der Krankenhausbehandlung (zu den Einzelheiten siehe § 112 Abs. 2 SGB V).² Nach § 115 SGB V werden die Rahmenbedingungen für die ambulante und stationäre Behandlung zwischen den Landesverbänden der Krankenkassen bzw. den Verbänden der Ersatzkassen, den kassenärztlichen Vereinigungen und der Landeskrankenhausgesellschaft bzw. den Vereinigungen der Krankenhaussträger im Land ebenfalls durch Vertrag geregelt.³ Schließlich werden die Pflegesätze nach § 18 KHG i. V. m. § 16 BPflV zwischen den Krankenhaussträgern und den Sozialleistungsträgern ausgehandelt.⁴

Bei den zu treffenden Vereinbarungen besteht nur im geringen Umfang Interessenparallelität zwischen den Vertragsparteien, vielfach hingegen herrschen klare Interessengegensätze. Besonders deutlich wird dies bei den Pflegesätzen. Die Krankenkassen sind an möglichst niedrigen, die Krankenhäuser an möglichst hohen Pflegesätzen interessiert. Das Vereinbarungsprinzip hat funktionelle Grenzen, da es letztlich im öffentlichen Interesse zu einer Vereinbarung kommen muß. Der Staat hat deshalb ein Verfahren vorzusehen, um eine verbindliche Regelung auch dann zu erreichen, wenn sich die Parteien nicht einigen. Dafür gibt es im Grundsatz zwei Regelungsmodelle. Entweder kann der Staat die Bedingungen im Falle der Nichteinigung hoheitlich festsetzen, oder der Vertragsinhalt wird durch eine im Grundsatz neutrale Instanz bestimmt.

Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend hat sich der Gesetzgeber im Krankenhausrecht für die Einschaltung einer neutralen Instanz entschieden. Eingerichtet werden auf Länderebene sogenannte Schiedsstellen, eine nach § 114 SGB V, die andere nach § 18 a KHG i. V. m. § 19 BPflV.

2 Die Schiedsstelle gemäß § 114 SGB V

Die Schiedsstelle nach § 114 SGB V entscheidet vor allem bei fehlender Einigung über Verträge nach § 112 und § 115 SGB V (§ 112 Abs. III und § 115 Abs. III SGB V). § 112 Abs. III SGB V sieht zwar ein Tätigwerden der Schiedsstellen nur dann vor, wenn bis zum 31.12.1989 keine Einigung über die in § 112 Abs. 1 SGB V genannten Gegenstände erzielt worden ist. Es besteht jedoch wohl Einigkeit darüber, daß auch nach Ablauf dieser Frist jede Partei berechtigt ist, jederzeit den Vertragsinhalt von der Schiedsstelle festsetzen zu lassen, soweit kein gültiger Vertrag (mehr) besteht.⁵

Die Schiedsstelle besteht aus einem unparteiischen Vorsitzenden, zwei weiteren unparteiischen Mitgliedern, Vertretern der Krankenkassen und der Krankenhäuser in gleicher Zahl sowie einer entsprechenden Zahl von Stellvertretern (§ 114 Abs. 2 Satz 1 SGB V). Bestellt werden die Vertreter bzw. Stellvertreter der Krankenkassen von den Landesverbänden der Krankenkassen und den Verbänden der Ersatzkassen, die der Krankenhäuser von der Landeskrankenhausgesellschaft (§ 114 Abs. 2 Satz 2 SGB V). Der Vorsitzende bzw. die weiteren unparteiischen Mitglieder werden entweder durch Einigung der beteiligten Organisationen oder durch Los bestellt (§ 114 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 4 SGB V). Die Mitglieder der Schiedsstelle führen ihr Amt als Ehrenamt (§ 114 Abs. 3 Satz 1 SGB V). Auch die Vertreter der Krankenhäuser bzw. der Krankenkassen sind Weisungen nicht unterworfen. Die Festsetzungen durch die Schiedsstelle wirken unmittelbar vertragsgestaltend.⁶

5 Heinze, in: Schulin (s. Fußn. 3), § 38 RdNr. 65.

6 Düring, Das Schiedswesen in der gesetzlichen Krankenversicherung, 1992, S. 50.

7 § 18a III KHG, dadurch soll „die Unabhängigkeit der Schiedsstelle gesichert werden“ (so die Begründung des Regierungsentwurfs des § 18a, BT-Drucks. 391/84 und BT-Drucks. 10/2095, abgedruckt in: Heinze/Wagner [Hrsg.], Die Schiedsstelle des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, 1989, S. 117 f.).

8 So Wagner, NJW 1991, 737 (738), ders., in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 111 f.

9 Vgl. zur Entstehungsgeschichte Jung, KHG, 2. Aufl. 1985, S. 1-54 mit Abdruck der Entwürfe der Bundesregierung und des Bundesrates, ders., in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 1-20, dazu Redeker, NJW 1988, 1481 (1485); Zuck/Quaas, NJW 1987, 687 (689).

10 Jung, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 15.

11 Vgl. dazu z. B. § 18a IV KHG, für Bayern Verordnung über die Schiedsstellen für die Festsetzung der Krankenhauspflegesätze (SchiedKpflV) vom 17.12.1989, GVBl. 1986, 825, Nordrhein-Westfalen, Verordnung über die Schiedsstellen nach § 18a KHG (Schiedsstellenverordnung – SchV-KHG) vom 28.1.1986, GVBl. 1986, 67. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Schiedsstellenverfahren nach dem KHG in einer Vereinbarung zwischen der Krankenhausgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern e.V. und den Krankenkassen- bzw. den Krankenversicherungsverbänden geregelt worden, die am 1.5.1991 in Kraft getreten ist. Vgl. die im Anhang abgedruckten Schiedsstellenverordnungen bei Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 131-166. Für die Schiedsstellen nach dem SGB V vgl. z. B. für Nordrhein-Westfalen die Verordnung über die Landesschiedsstelle nach dem SGB V (Landesschiedsstellenverordnung LSchV) vom 28.11.1989. Vgl. zur Rechtslage in Thüringen G. Schmidt, LKV 1993, 224, für Mecklenburg-Vorpommern die Landesverordnung über die Landesschiedsstelle (LSchV) vom 7.8.1995, GVBl. 1995, 368.

12 Jung, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 1 (4).

3 Die Schiedsstellen gemäß § 18a KHG/§ 19 BPflV

Die Schiedsstellen nach § 18a KHG/§ 19 BPflV bestehen nur aus einem unparteiischen Vorsitzenden und einer entsprechenden Zahl von Krankenkassen bzw. Krankenhausvertretern (§ 18 Abs. 4 KHG). Hinsichtlich von Ehrenamtlichkeit und Weisungsbundenheit gilt gleiches wie bei den Schiedsstellen nach § 114 SGB V.⁷ Sie haben jedoch nicht die Befugnis, unmittelbar vertragsgestaltend tätig zu werden.⁸ Zwar verfolgte die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren das Ziel, die Selbstverwaltungskompetenz der beteiligten Parteien durch die Schaffung der Schiedsstelle zu stärken.⁹ Dem hätte es entsprochen, verbindliche Schiedsentscheidungen durch die Schiedsstellen vorzusehen. Jedoch fürchteten die Länder um ihren Einfluß auf die Höhe der Pflegesätze.¹⁰ Das Schiedsstellenverfahren wurde deshalb als Kompromißlösung im Sinne eines vertragsvorbereitenden Schiedsverfahrens ausgestaltet. Verbindlich werden die Pflegesätze erst mit behördlicher Genehmigung nach § 18 Abs. 5 KHG. Damit haben die zuständigen Landesbehörden das letzte Wort über die Höhe der Pflegesätze.

B DIE RECHTSNATUR DER SCHIEDSSTELLEN

1 Einleitende Überlegungen

Der Gesetzgeber hat für das Verfahren vor den Schiedsstellen keine Verfahrensordnung vorgesehen. Teilweise enthalten die Schiedsstellenverordnungen der Länder mehr oder weniger punktuelle Regelungen, nach denen das Verfahren durchgeführt werden soll.¹¹ Nicht geregelt wird jedoch die grundsätzliche Frage nach den anwendbaren Verfahrensprinzipien und nach der „Auffangordnung“, die Anwendung findet, wenn sich in den Schiedsstellenverordnungen keine Regelungen finden.

In Erwägung zu ziehen sind folgende Möglichkeiten: Soweit man das Schiedsstellenverfahren vor allem als Verwaltungsverfahren begreift, kommt eine Anwendung entweder des SGB X oder des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Betracht. Sieht man im Schiedsverfahren eher ein gerichtsähnliches Verfahren, ist an die Anwendung der Vorschriften der Zivilprozeßordnung hinsichtlich des streitigen Verfahrens, an die Anwendung der Vorschriften der Zivilprozeßordnung über das Schiedsgerichtsverfahren (§§ 1025 ff. ZPO) oder an eine Anwendung der Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung zu denken.

Welche Verfahrensordnung man für unmittelbar oder wenigstens für analog anwendbar hält, hängt maßgeblich von der Rechtsnatur der Schiedsstellen ab. Für beide Schiedsstellen, also sowohl für diejenige nach § 114 SGB V als auch für die Schiedsstelle nach § 18a KHG/§ 19 BPflV, läßt sich zunächst feststellen, daß es sich hierbei nicht um Justiz- oder justizähnliche Organe handelt.¹² Die Schiedsstellen befassen sich nicht mit Rechts- sondern mit Regelungsstreitigkeiten. Die Prozeßordnungen (ZPO; VwGO) sind deshalb unmittelbar nicht als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze nur mit entsprechender Vorsicht heranzuziehen.

Allgemein läßt sich weiterhin feststellen, daß es sich bei den Schiedsstellen nicht um Organe einer juristischen Person handelt.¹³ Ein Organ kennzeichnet sich dadurch, daß für eine in der Regel juristische Person Rechtshandlungen vorgenommen werden. Die Schiedsstellen sind jedoch rechtlich verselbständigt. Sie handeln nicht für andere, vor allem nicht für die sie bildenden Körperschaften, sondern aus einem eigenen gesetzlichen Auftrag heraus. Andererseits sind sie jedoch auch keine eigenen juristischen Personen.¹⁴ Die Schiedsstellen weisen keine körperschaftliche Struktur auf, vor allem verwalten sie nicht die Angelegenheiten ihrer Mitglieder.¹⁵

Hinsichtlich der Anwendbarkeit der Verfahrensgesetze (VwVfG, SGB X) sind allgemeine Feststellungen nicht möglich. Es ist zwischen den beiden Schiedsstellen zu differenzieren.

2 Qualifizierung der Schiedsstelle nach § 114 SGB V

Für die Schiedsstellen nach § 114 SGB V ist zunächst an eine Anwendung des SGB X zu denken. Insofern käme es darauf an, ob es sich bei den Schiedsstellen um eine „Behörde“ handelt.¹⁶ Gemäß § 1 Abs. 2 SGB X ist Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrt. Ebenso wie ein Organ handelt eine Behörde nicht für sich selbst, sondern für einen dahinterstehenden Rechtsträger.¹⁷ Das gilt jedenfalls, soweit man vom sogenannten organisationsrechtlichen Behördenbegriff ausgeht.¹⁸ Der Behördenbegriff des § 1 Abs. 2 SGB X (entsprechend § 1 Abs. 4 VwVfG) ist aber ein solcher funktioneller Art.¹⁹ Es kommt alleine darauf an, ob sich in einem öffentlich-rechtlichen Normenkomplex Kompetenzzuweisungen an die entsprechende Stelle finden.²⁰ Dies ist hinsichtlich der Schiedsstellen der Fall. Man kann deshalb davon ausgehen, daß es sich bei ihnen um Behörden nach § 1 Abs. 2 SGB X handelt.²¹

Soweit die Schiedsstellen Vertragsinhalte nach §§ 112, 115 SGB V festsetzen oder Prüfer gemäß § 113 SGB V bestellen, üben sie öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit aus, die den Vorschriften des SGB X unterliegt.²² Es handelt sich insoweit um Verwaltungsverfahren nach § 8 SGB X. Die Bestellung eines Prüfers erfüllt die Merkmale des Verwaltungsaktbegriffes (§ 31 SGB X).²³ Die Tätigkeit nach §§ 112, 115 SGB V zielt auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

Für die Schiedsstellen nach § 114 SGB V läßt sich deshalb zusammenfassend feststellen, daß für das von ihnen durchzuführende Verwaltungsverfahren die Bestimmungen des SGB X und ergänzend die der Verordnungen der Landesregierungen nach § 114 Abs. 5 SGB V heranzuziehen sind.

3 Qualifizierung der Schiedsstelle nach § 18 a KHG

Für die Schiedsstelle nach § 18 a KHG ist das SGB X unanwendbar.²⁴ Es handelt sich nicht um eine Verwaltungstätigkeit „nach diesem Gesetzbuch“ (§ 1 Abs. 1 SGB X, Art. II § 1 SGB I). Als Verfahrensordnung in Betracht kommt deshalb das Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes. Voraussetzung dafür ist, daß es sich bei der Schiedsstelle um eine Behörde des „Landes“ oder sonstiger, der Aufsicht des Landes unterstehender Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes handelt (§ 1 Abs. 1 VwVfG M-V).²⁵ Insoweit ergeben sich bereits Bedenken. Träger der Schiedsstelle ist weder das Land noch eine sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person. Die Schiedsstelle unterliegt zwar der Aufsicht der zuständigen Landesbehörde (§ 18a Abs. 5 KHG). Die Aufsicht durch das Land führt nicht dazu, daß es sich um eine Behörde des Landes handelt.²⁶ Auch eine Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes kommt nicht in Betracht. Es handelt sich bei der Schiedsstelle nicht um eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Nr. 2 VwVfG).

Selbst wenn sich die Hürde des Anwendungsbereiches in § 1 VwVfG/VwVfG M-V überspringen ließe, wäre damit nicht viel gewonnen. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Zweiten Teils des VwVfG (§§ 9-30) und auch der Bestimmungen über Ausschüsse (§§ 88-93) ist, daß es sich bei der Verwaltungstätigkeit um die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens handelt (§§ 9 bzw. 88, 9 VwVfG). Ein Verwaltungsverfahren kennzeichnet sich dadurch, daß es auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlaß eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluß eines öffentlich rechtlicher Vertrages abzielt (§ 9 VwVfG). Die Vereinbarungen über Pflegesätze nach § 18 KHG sind zwar als öffentlich-rechtlichen Vertrag anzusehen.²⁷ Auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist das Schiedsverfahren aber höchstens indirekt gerichtet. Wenn die Parteien sich über den Inhalt des Vertrages nicht einigen, wird der Vertragsinhalt durch den Schiedsspruch festgesetzt. Damit wirkt die Schiedsstelle zwar vertragsgestaltend, ihre Tätigkeit zielt aber nicht auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

13 Düring (s. Fußn. 6), S. 65; Wagner, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 105.

14 Düring (s. Fußn. 6), S. 60; Zuck/Quaas, NJW 1987, 687 (688).

15 Düring (s. Fußn. 6), S. 60; vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, § 23 RdNr. 40.

16 Bejahend Düring (s. Fußn. 6), S. 65.

17 Schröder-Printzen/ders., SGB X, 2. Aufl. 1990, § 1 Anm. 3 m.w.N.

18 Vgl. BVerfGE 10, 20 (48); Düring (s. Fußn. 6), S. 56 ff; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl. 1976, § 76 d, S. 83; dazu Böckenförde, in: Festschrift für H. J. Wolff, 1973, S. 269 ff.

19 Düring (s. Fußn. 6), S. 62; Hauck, in: Hauck/Haines, SGB X, § 1 RdNr. 20, Schnapp, SGb 1985, 89 (90).

20 Düring (s. Fußn. 6), S. 62.

21 Düring (s. Fußn. 6), S. 65; Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, Band II, 11. Aufl. 1995, S. 467 h.

22 Düring (s. Fußn. 6), S. 65; Brackmann (s. Fußn. 21), S. 467 h.

23 Düring (s. Fußn. 6), S. 65.

24 So auch Wagner, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 103 (106).

25 Bejahend insoweit etwa Kisker, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 21 (23 ff); vgl. BVerwG, Urt. v. 23.11.1993, NJW 1994, 2435; Zuck/Quaas, NJW 1987, 687 (688 f) m.w.N.

26 Vgl. auch Wagner, NJW 1991, 737.

27 Lenz, NJW 1985, 653 m.w.N.

Auch als Tätigkeit, die auf Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung oder den Erlaß eines Verwaltungsaktes gerichtet ist, läßt sich die Tätigkeit der Schiedsstelle nicht verstehen.²⁸ Der Schiedsspruch der Schiedsstelle hat keine Verwaltungsaktqualität.²⁹ Es fehlt an einer unmittelbaren Rechtswirkung der Entscheidung nach außen. Dies folgt aus § 18 Abs. 5 KHG. Auch die von der Schiedsstelle festgesetzten Vertragsinhalte bedürfen einer Genehmigung durch die zuständige Behörde. Die Tätigkeit der Schiedsstelle verbleibt also im vorbereitenden Stadium. Es handelt sich um eine Art „Vertragshilfe“.³⁰ Zwar mag des Argument stimmen, daß § 9 VwVfG nicht verlangt, daß die Behörde den Verwaltungsakt unbedingt selbst erlassen muß.³¹ Die Schiedsstelle prüft jedoch weder die Voraussetzungen des Verwaltungsaktes noch bereitet sie ihn vor. Dies macht vielmehr die Genehmigungsbehörde. Die Schiedsstelle bereitet den Genehmigungsgegenstand vor, nicht die Genehmigung selbst.

Für die Schiedsstelle nach § 18 KHG/ § 19 BPfIV gibt es also keine unmittelbar anwendbare Verfahrensordnung. Die Anforderungen an das Verwaltungsverfahren sind deshalb in Anlehnung an die allerdings spärlichen positiv-gesetzlichen Ausgangspunkte unter Heranziehung allgemeiner verfahrensrechtlicher Grundsätze zu entwickeln.

C DAS VERFAHREN VOR DEN SCHIEDSSTELLEN

1 Das Antragserfordernis

Beide Schiedsstellen werden nicht von Amts wegen, sondern nur auf Antrag tätig (§ 18 Abs. 4 Satz 1 KHG, § 115 Abs. 3 Satz 1 SGB V, § 8 LSchVO M-V). Es gilt also die Dispositionsmaxime. Zeigt keine Partei ein Interesse daran, einen vertragslosen Zustand zu beenden, kommt es

auch zu keinem Schiedsverfahren. Antragsberechtigt sind jeweils die Vertragsparteien, jedoch auch nur sie. Wichtig ist die damit verbundene Einschränkung vor allem für Schiedsstellen nach § 18 KHG. Im Pflegesatzrecht ist zu unterscheiden zwischen den Vereinbarungen der Vertragsparteien auf Landesebene (hierzu zählen die in § 18 Abs. 1 Satz 2 KHG genannten Stellen, siehe § 11 Abs. 3 Satz 1 BPfIV) und den Vereinbarungen der „Vertragsparteien“. Die Vertragsparteien auf Landesebene können sich am Pflegesatzverfahren der Vertragsparteien zwar beteiligen (§ 18 Abs. 1 Satz 2 KHG), sie sind jedoch nicht antragsberechtigt.

Der Antrag ist an die Geschäftsstelle der Schiedsstelle zu richten.³² Er ist schriftlich zu stellen.³³ Was der Antrag im einzelnen zu enthalten hat, ist in den Schiedsstellenverordnungen und Vereinbarungen unterschiedlich geregelt. So enthält die Landesschiedsstellenverordnung für Mecklenburg-Vorpommern sehr strenge Anforderungen (siehe § 9). Der Sachverhalt ist zu erläutern, ein zusammenfassendes Ergebnis ist darzulegen, die Teile, über die eine Einigung nicht zustande gekommen ist, sind zu benennen, es ist ein Vertragsinhalt anzugeben, der festgesetzt werden soll, und die begehrte Festsetzung ist zu begründen.³⁴ § 6 der Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien auf Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern enthält hingegen sehr viel zurückhaltendere Anforderungen: Der Antrag soll die Vertragsparteien bezeichnen, den Sachverhalt darlegen und ein zusammenfassendes Ergebnis der bisherigen Vertragsverhandlungen enthalten.³⁵

Die strengen Anforderungen, die etwa § 6 LSchVO M-V im Hinblick auf die Antragstellung enthält, müssen überraschen. Sie gehen erheblich über das hinaus, was etwa die Verwaltungsgerichtsordnung für die Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage vorschreibt. Dort ist als zwingendes Erfordernis lediglich die Angabe von Kläger, Beklagtem und Streitgegenstand vorgeschrieben (§ 81 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Einen bestimmten Antrag zu stellen, ist lediglich ein Sollerfordernis (§ 81 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Vergegenwärtigt man sich, daß die Einleitung einer verwaltungsgerichtlichen Klage sehr viel umfangreichere Konsequenzen nach sich zieht als die Einleitung eines Schiedsstellenverfahrens,³⁶ erscheinen die Erfordernisse von § 9 LSchVO etwas übertrieben. Bedenken gegen ihre Rechtmäßigkeit ergeben sich hieraus letztlich jedoch nicht. Entspricht der Antrag nicht den vom Verordnungsgeber aufgestellten Erfordernissen, hat der Vorsitzende die Antragsteller hierauf hinzuweisen und die notwendigen Ergänzungen anzuregen. Erst wenn auch nach einer solchen Aufforderung die Mängel nicht beseitigt sind, hätte die Schiedsstelle festzustellen, daß ein ordnungsgemäßer Antrag auf Einleitung des Verfahrens nicht gestellt ist.

Daneben gibt es weitere materielle Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Antragstellung. Es müssen vor Anrufung der Schiedsstelle Vertragsverhandlungen stattgefunden haben. Mit einem Antrag an die Schiedsstelle darf nicht das Ziel verfolgt werden, „richtige“ Vertragsverhandlungen erst dort durchzuführen.³⁷ Bei der Schiedsstelle nach § 18a KHG/§ 19 BPfIV muß vor

28 Anders Zuck/Quaas, NJW 1987, 687 (688).

29 BVerwG, Urt. v. 23.11.1993, NJW 1994, 2435; Wagner, NJW 1991, 737. Anders Kisker, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 30; Redeker, NJW 1981, 1481 (1485).

30 So Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 63.

31 So Zuck/Quaas, NJW 1987, 687 (688).

32 Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 70; Düring, (s. Fußn. 6), S. 105 m.w.N.

33 § 9 Satz 1 LSchVO M-V, § 6 der Vereinbarung über die Schiedsstelle für die Feststellung der Krankenhauspflegesätze in Mecklenburg/Vorpommern; siehe weiterhin auch J. Robbers, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 47 (48 f.).

34 Vgl. demgegenüber § 8 LandesschiedsstellenVO Nordrhein-Westfalen vom 28.11.1989.

35 Vgl. § 9 Satz 2 der bayerischen SchiedKrPfIV vom 17.12.1985, GVBl. 1986, 825; § 7 Abs. 2 der SchV-KHG Nordrhein-Westfalen vom 28.1.1986, GVBl. 1986, 67, mit ähnlich strengen Anforderungen.

36 Die Klageerhebung begründet nach § 90 Abs. 1 VwGO die Rechtshängigkeit, die eine Reihe von prozessualen und materiellen Rechtsfolgen auslöst, z. B. den Anspruch auf Prozeßzinsen bei Leistungs- und Verpflichtungsklagen, die Verjährungsunterbrechung, die perpetuatio fori. Vgl. dazu Stern, Verfassungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Arbeit, 7. Aufl. 1995, § 13 I RdNr. 279 f.

37 Vgl. auch Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 61 (81).

Anrufung der Schiedsstelle eine Aufforderung zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen nach § 18 Abs. 4 Satz 1 KHG erfolgt und die Sechs-Wochen-Frist abgelaufen sein.

Zu einer Festsetzung des Vertragsinhaltes durch die Schiedsstelle kommt es schließlich auch dann nicht, wenn der Antrag sich nur auf nicht schiedsstellensfähige Tatbestände bezieht.³⁸ In solchen Fällen hat die Schiedsstelle festzustellen, daß ein ordnungsgemäßer Antrag nicht gestellt worden ist.

2 Die Durchführung des Verfahrens vor der Schiedsstelle

2.1 Unmittelbarkeit und Mündlichkeit

Die Schiedsstellen entscheiden im Regelfall aufgrund von mündlicher Verhandlung.³⁹ Ohne mündliche Verhandlung kann nur dann entschieden werden, wenn die Parteien auf eine mündliche Verhandlung verzichten.⁴⁰ Mit dem Prinzip der Mündlichkeit geht der Grundsatz der Unmittelbarkeit einher.⁴¹ Unmittelbarkeit bedeutet, daß die Grundlagen der Entscheidung Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sein müssen.⁴² In jedem Fall gilt für das Schiedsstellenverfahren der Grundsatz des rechtlichen Gehörs,⁴³ egal ob mit oder ohne mündliche Verhandlung entschieden wird.

2.2 Nichtöffentlichkeit

Ein zweiter Verhandlungsgrundsatz ist der der Nichtöffentlichkeit.⁴⁴ In der mündlichen Verhandlung sind nur die Parteien anwesenheitsberechtigt, allerdings mit der Möglichkeit, sich vertreten zu lassen. In Abwesenheit einer der Parteien kann verhandelt werden, wenn in der Ladung ausdrücklich hierauf hingewiesen worden ist.⁴⁵ Dies gilt auch dann, wenn eine ausdrückliche Niederlegung in einer Verfahrensordnung fehlt, also etwa für die Schiedsstellen nach § 18a KHG/§ 19 BPfIV in Mecklenburg-Vorpommern.

2.3 Amtsermittlungs- oder Beibringungsgrundsatz

2.3.1 Amtsermittlung bei der Schiedsstelle nach § 114 SGB V

Im Rahmen der Diskussion um die Rechtsnatur der Schiedsstelle nach § 114 SGB V⁴⁶ wurde darauf hingewiesen, daß es sich bei ihr jedenfalls im funktionellen Sinne um eine Behörde im Sinne von § 1 Abs. 2 SGB X handelt. Daraus resultiert die Geltung des Amtsermittlungs- bzw. Untersuchungsgrundsatzes (§ 20 SGB X). Entsprechend sehen §§ 11, 12 LSchVO M-V vor, daß die Schiedsstelle Auskünfte einholen, Unterlagen anfordern und Sachverständige hinzuziehen kann.

Trotz Geltung des Untersuchungsgrundsatzes hat die Mitwirkungspflicht der Beteiligten auch im Verfahren vor der Schiedsstelle nach § 114 SGB V eine über die allgemeine Regelung des SGB X hinausgehende Bedeutung. Bereits nach allgemeinem Sozialverfahrensrecht „sollen“ die Beteiligten bei der Ermittlung des Sachverhaltes mitwirken (§ 21 Abs. 2 SGB X). Sie sind zu einem wahrheitsgemäßen Vortrag und zur Vollständigkeit verpflichtet.⁴⁷ Diese Obliegenheit hat unter Umständen Konsequenzen für die Entscheidung der Schiedsstelle. Im Verwaltungsprozeßrecht ist anerkannt, daß die Rüge mangelnder Sachaufklärung nicht durchgreift, wenn sie darauf beruht, daß die Beteiligten ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen sind.⁴⁸ Je komplexer eine Entscheidungssituation ist, desto eher rechtfertigt sich ein Rückgriff auf diesen Grundsatz. Daß die Schiedsstellenverfahren nach § 114 SGB V mit sehr komplexen Sachverhalten konfrontiert werden, ist nicht zu bezweifeln. Sie werden zudem nur auf Antrag einer Partei tätig, was ebenfalls ein deutliches Indiz für eine verstärkte Mitwirkungspflicht ist. Es läßt sich deshalb der Schluß ziehen, daß eine Verletzung der Mitwirkungsobligationen der Erhebung der Rüge mangelnder Sachaufklärung in einem möglicherweise anschließenden Gerichtsverfahren entgegensteht.

2.3.2 Die Ermittlungsgrundsätze bei Schiedsstellen nach § 18 a KHG

Auf die Schiedsstellen nach § 18a KHG/§ 19 BPfIV ist weder das Verwaltungsgesetz des Bundes oder der Länder noch das SGB X anwendbar.⁴⁹ Es gibt deshalb keine gesetzliche Bestimmung darüber, ob der Untersuchungs-

38 Vgl. J. Robbers, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 47 (57 f.).

39 § 10 Abs. 1 Satz 1 LSchVO M-V, § 6 Abs. 2 Satz 1 Vereinbarung M-V. Vgl. auch Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 47 (66); § 11 Abs. 1 Satz 1 LSchV NW vom 28.11.1989;

§ 8 Abs. 1 Satz 1 SchV-KHG NW vom 28.1.1986, GVBl. 1986, 67; § 19 Abs. 2 Bay. SchiedKrPfIV vom 17.12.1985, GVBl. 1986, 825.

40 § 10 Abs. 2 LSchVO, § 6 Abs. 2 Satz 3 Vereinbarung M-V, § 11 Abs. 2 LSchV NW, § 8 Abs. 2 LSchV NW, § 10 Bay. SchiedKrPfIV (Entscheidung in Abwesenheit der Parteien nur bei entsprechendem Hinweis in der Ladung).

41 Dazu allgemein Ule, Verwaltungsprozeßrecht, 9. Aufl. 1987, § 29 I u. II, Schmitt-Glaeser, Verwaltungsprozeßrecht, 13. Aufl. 1994, § 15 IV RdNr. 547 f; Hufen, Verwaltungsprozeßrecht, 2. Aufl. 1996, § 35 RdNr. 27 f.

42 Düring (s. Fußn. 6), S. 108; vgl. dazu Kopp, VwGO, 10. Aufl. 1994, § 96 RdNr. 1.

43 Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 47 (67 f.), a. A. Jarass/Pieroth, GG, 3. Aufl. 1995, Art. 103 RdNr. 32, nicht für Verwaltungsbehörden; vgl. Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 103 RdNr. 55, ders., DÖV 1987, 1029.

44 § 10 Abs. 1 LSchVO M-V, § 6 Abs. 2 Vereinbarung M-V; Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 47 (66).

45 § 10 Abs. 2 LSchVO M-V.

46 Siehe oben B II und III.

47 Vgl. Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 47 (65 f.), der dies aus § 138 ZPO ableitet.

48 BVerwG, Urt. v. 8.7.1964, E 19, 87 (94), Urt. v. 16.9.1964, Buchholz 310 zu § 86 Abs. 1 VwGO Nr. 37, Urt. v. 18.1.1967, E 26, 30 (31), Urt. v. 7.11.1986, NVwZ 1987, 404 (405). Vgl. dazu Kopp (s. Fußn. 42), § 86 RdNr. 12; Berg, in: Festschrift für Christian-Friedrich Menger, 1985, 537 (545); kritisch Redeker, DVBl. 1981, 83.

49 Siehe oben B II und III.

grundssatz gilt oder nicht gilt. Insbesondere in einer Untersuchung von Heinze⁵⁰ wird die Auffassung vertreten, daß in Anlehnung an das Zivilprozeßrecht der Beibringungsgrundssatz und damit die Verfahrensprinzipien des streitigen Verfahrens anzuwenden seien.⁵¹ Die Vertragsparteien seien deshalb für das Vorbringen der Tatsachen und gegebenenfalls ihren Beweis verantwortlich, die Schiedsstellen dürften sich also nur im von den Vertragsparteien vorgegebenen Tatsachenrahmen bewegen. Dies folge insbesondere aus der Funktion der Schiedsstellen als „Vertragshilfeorgan“.⁵²

Überzeugend ist diese Argumentation nicht. Zunächst trägt die gesetzliche Festlegung, daß die Schiedsstelle an die für die Vertragsparteien geltenden Rechtsvorschriften gebunden ist (§ 19 Abs. 1 Satz 2 BPflV), zum hier diskutierten Problem nichts bei.⁵³ Bei der Alternative Untersuchungs- oder Beibringungsgrundssatz geht es nicht um die Frage der Rechtsbindung, sondern um die Verantwortung für die Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen der Entscheidung. Im Gegensatz zur Auffassung von Heinze⁵⁴ steht auch die Dispositionsmaxime, also die Abhängigkeit der Verfahrenseinleitung von einem Antrag der Parteien, der Geltung des Untersuchungsgrundssatzes nicht entgegen. Dies erweist bereits der Vergleich mit der Verwaltungsgerichtsordnung, in der ebenfalls sowohl die Dispositionsmaxime (siehe §§ 81, 82, 88 VwGO) als auch der Untersuchungsgrundssatz (§ 86 VwGO) vorgesehen sind.

Es spricht deshalb angesichts der Ähnlichkeit des Schiedsstellenverfahrens mit einem Verwaltungsverfahren mehr dafür, von der Geltung des Untersuchungsgrundssatzes auch im Schiedsstellenverfahren auszugehen.⁵⁵ Die Bedeutung dieser Frage für die konkrete Verfahrensdurchführung darf allerdings nicht überschätzt werden. Auch im Verwaltungsprozeß wird in der Regel dort nicht ermittelt, wo von den Parteien keine Tatsachen vorgetra-

gen werden. In der Praxis verschwimmt der theoretisch eindeutige Unterschied zwischen den beiden Verfahrensmaximen oft bis zur Unkenntlichkeit.

2.3.3 Folgefragen

Mit der zugrundezulegenden Prozeßmaxime hängt die Geltung und Reichweite des Beschleunigungsgrundssatzes zusammen. Das Verfahren in der Schiedsstelle nach § 114 SGB V ist wie jedes Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zügig durchzuführen. Eine spezielle Beschleunigungsvorschrift ist teilweise in den Landesschiedsordnungen zu finden.⁵⁶ Formelle oder materielle Präklusionsvorschriften gibt es hingegen nicht. Unter einem größeren Beschleunigungsdruck steht das Verfahren bei den Schiedsstellen nach § 18a KHG/§ 19 BPflV. Ein Antrag an die Schiedsstelle kann bereits dann gestellt werden, wenn eine Vereinbarung über die Pflegesätze innerhalb von sechs Wochen nicht zustande kommt. Die Sitzung ist jeweils unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Zögern (siehe § 121 Abs. 1 BGB), einzuberufen.⁵⁷ Zusätzlich wird in der Literatur vorgeschlagen, § 296 Abs. 1 ZPO entsprechend anzuwenden.⁵⁸ Da jedoch im Schiedsstellenverfahren der Untersuchungsgrundssatz gilt, kommt höchstens eine entsprechende Anwendung von § 87b VwGO in Betracht. Eine Präklusion ist aber aus rechtsstaatlichen Gründen nur dann zulässig, wenn sie gesetzlich angeordnet ist.⁵⁹ Im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG dürfen Präklusionsvorschriften nicht extensiv und auch nicht analog angewendet werden.⁶⁰ Die Heranziehung von § 87b VwGO im Schiedsstellenverfahren scheitert deshalb aus.

3 Die Beendigung des Schiedsstellenverfahrens

3.1 Rücknahme des Antrages

Eine Beendigung des Schiedsstellenverfahrens kann auf verschiedene Weise eintreten. Zunächst ist es denkbar, daß der Antrag auf Einleitung des Schiedsstellenverfahrens vom Antragsteller zurückgenommen wird. Im allgemeinen Verwaltungsverfahren wird davon ausgegangen, daß die Rücknahme eines Antrags bis zum Abschluß des Verfahrens, d. h. bis zum Eintritt der Unanfechtbarkeit der Entscheidung, möglich ist.⁶¹ Dies ist jedoch auf das Schiedsstellenverfahren wegen seiner Justizähnlichkeit nicht übertragbar. Die andere Vertragspartei ist zwar nicht unbedingt „Antragsgegner“, gleichwohl handelt es sich um eine Streitigkeit zwischen zwei Parteien vor einer neutralen Stelle. Die andere Vertragspartei muß auf den Antrag reagieren, indem sie selbst in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht Stellung nimmt. Es ist deshalb eher an eine analoge Heranziehung von § 92 Abs. 1 VwGO zu denken, wonach die Zurücknahme einer Klage nach Stellung der Anträge in der mündlichen Verhandlung nur mit Einwilligung des Beklagten (das wäre bei analoger Anwendung auf das Schiedsstellenverfahren die andere Vertragspartei) möglich ist.⁶² Eine solche Lösung wäre auch sachgerecht. Die bisherigen „Früchte“ des bis dahin durchgeführten Verfahrens müssen der anderen Partei erhalten werden. Jedenfalls ist die Möglichkeit auszu-

50 In: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 61 ff.

51 Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 68 ff. Vgl. auch Wagner, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 103 (112).

52 Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 61 (63).

53 Anders Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 61 (63).

54 In: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 61 (64).

55 Düring (s. Fußn. 6), S. 109; Brackmann (s. Fußn. 21), S. 464 b.

56 Siehe § 14 Abs. 3 LSchVO M-V, wonach die Schiedsstelle eine Entscheidung trifft, wenn ein Vermittlungsvorschlag nicht innerhalb eines Monats nach Zustellung angenommen worden ist; vgl. dazu auch § 10 II LSchV NW vom 28.11.1989, abgedruckt bei Düring (s. Fußn. 6), S. 160.

57 So bestimmt es § 18 IV KHG; dazu Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 61 (67).

58 Vgl. Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 75.

59 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 2.3.1993, NJW 1993, 1635.

60 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.7.1982, E 61, 82 (110), Beschl. v. 2.3.1993, NJW 1993, 1635, Beschl. v. 19.5.1993, DVBl. 1993, 1000 (1001). Dazu Badura, JZ 1984, 14, Papier, NJW 1980, 313, Ronellenfitsch, JuS 1983, 594.

61 BVerfG, Urt. v. 12.12.1986, E 75, 280 (284); Kopp, VwVfG, 6. Auflage 1995, § 22 RdNr. 33.

62 Vgl. dazu Peters/Mengert, Handbuch der Krankenversicherung, Band II, 23. Lfg. 1995; § 368 h Anm. 8b, Düring (s. Fußn. 6), S. 132.

schließen, daß die antragstellende Vertragspartei noch nach Erlass einer ihr möglicherweise nicht genehmen Schiedsentscheidung, jedoch vor Unanfechtbarkeit (im Verfahren der Schiedsstelle nach § 114 SGB V) den Antrag ohne Einwilligung zurücknimmt und damit den erfolgten Schiedsspruch hinfällig macht.

Die andere Vertragspartei kann sich im übrigen dadurch absichern, daß sie selbst einen eigenen Antrag an die Schiedsstelle zum gleichen Verfahrensgegenstand stellt. Rechtliche Hindernisse gibt es hierfür keine. Beide Parteien sind antragsberechtigt. Sie sind über den Gegenstand des von ihnen eingeleiteten Verfahrens dispositionsbefugt. Es gibt insoweit keinen Einwand der „Verfahrenshängigkeit“ im Verwaltungsverfahren.

Im Falle einer Erledigung des Verfahrens durch Antragsrücknahme stellt die Schiedsstelle das Verfahren durch Beschuß ein (§ 92 Abs. 2 VwGO analog). In dem Beschuß wird auch die Verfahrensgebühr festgesetzt.⁶³

3.2 Erledigung im Vorverfahren

Teilweise sehen die Landesschiedsstellenverordnungen ausdrücklich vor, daß die Schiedsstelle vor Erlass eines Schiedsspruches auf eine Einigung der Parteien hinzuwirken hat.⁶⁴ Kommt es in diesem Rahmen zu einer Einigung, also zu einem Vertragsschluß, ist das Verfahren ebenso wie bei Antragsrücknahme durch Beschuß einzustellen. Gleiches gilt, wenn die Parteien einen Einwilligungsvorschlag der Schiedsstelle annehmen.⁶⁵

3.3 Schiedsspruch

Kommt es zu keiner anderweitigen Erledigung des Verwaltungsverfahrens, ergeht ein Schiedsspruch, der den Inhalt des Vertrages festsetzt. Dieser Schiedsspruch muß sich inhaltlich im Rahmen der gestellten Anträge halten, über die gestellten Anträge darf nicht hinausgegangen werden (§ 88 VwGO analog).⁶⁶ Vor allem darf die Schiedsstelle keine Gegenstände in den Schiedsspruch aufnehmen, über die von den Parteien bereits Einigung erzielt worden ist. Der Schiedsspruch ist dann schriftlich abzufassen, zu begründen und mit Rechtsbehelfsbelehrung den Parteien zuzustellen.⁶⁷

4 Das Verhältnis von Schiedsstelle und Genehmigungsbehörde

Nach § 18 Abs. 5 KHG bedürfen die von der Schiedsstelle festgelegten Pflegesätze der Genehmigung der zuständigen Landesbehörde. Für die richtige Einordnung der Bedeutung der Schiedsstellenentscheidung ist es von entscheidender Bedeutung, welche Kontrolldichte hier vom Gesetzgeber vorgesehen ist. In der Rechtsprechung ist jedenfalls klargestellt worden, daß das Genehmigungserefordernis ausschließlich der Rechtskontrolle dient; insbesondere eröffnet es keine Befugnis zu einer von den Vereinbarungen oder den Festsetzungen abweichenden Gestaltung oder auch nur zu einer Teilgenehmigung.⁶⁸ „Paketlösungen“, die vereinbart oder festgesetzt worden sind, dürfen von der Genehmigungsbehörde nicht „aufgeschnurrt“ werden.

Nicht entschieden worden ist bisher die Frage, ob die Vertragsparteien und damit auch die Schiedsstelle über einen nur beschränkt kontrollierbaren Beurteilungsspielraum verfügen. Die generalklauselartigen Bestimmungen im Krankenhausfinanzierungsgesetz und der Bundespflegesatzverordnung lassen Raum für eine mehr oder weniger eingehende Kontrolle. Die Entscheidungsfreiheit des Beaufsichtigten ist oft um so geringer, desto auslegungsfähiger die Prüfungsmaßstäbe sind.⁶⁹ Grundlage des Vereinbarkeitsprinzips und auch der Einführung von Schiedsstellen ist jedoch die Deregulierungsidee. Der staatliche Einfluß auf die Pflegesätze sollte jedenfalls nach der Intention der Bundesregierung zu einem guten Stück zurückgedrängt werden. Deshalb spricht vieles dafür, daß vor allem Prognoseentscheidungen etwa im Hinblick auf die Kostenentwicklung nur eingeschränkt behördlich (und später auch gerichtlich) überprüfbar sind. Genehmigungsbehörde und später auch Verwaltungsgericht haben allein die Rechtmäßigkeit, nicht hingegen die Richtigkeit von Prognosen zu überprüfen. Ist eine Prognoseentscheidung vertretbar, so muß sie sowohl im Genehmigungsverfahren als auch bei einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtung Bestand haben.

Auch ansonsten enthält das Pflegesatzrecht trotz der Bestimmung des § 19 Abs. 3 BPflV Gestaltungsspielräume der Verwaltung, die zu einem von der Genehmigungsbehörde und vom Verwaltungsgericht zu respektierenden Beurteilungsspielraum führen. Genannt wird in diesem Zusammenhang etwa die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Krankenhauses, die etwa in Zahl und Art der Fachabteilungen und ihrer Ausstattung zum Ausdruck komme.⁷⁰

5 Rechtsschutzfragen bei Schiedsentscheidungen

5.1 Die Anfechtung der Schiedsentscheidung

Gegen Schiedsentscheidungen der Schiedsstellen nach § 114 SGB V steht den Beteiligten gemäß § 51 Abs. 2 SGG der Sozialrechtsweg offen. Vor Klageerhebung ist gegebenenfalls gemäß § 78 SGG ein Widerspruchsverfahren durchzuführen.

63 Vgl. § 17 Abs. 2 LSchVO M-V; vgl. auch § 14 Abs. 2 LSchV NW, abgedruckt bei Düring, (s. Fußn. 6), S. 160.

64 Vgl. § 13 LSchVO M-V, § 10 Abs. 1 Satz 1 LSchV NW.

65 Vgl. § 14 LSchVO M-V, § 10 Abs. 2 LSchV NW.

66 Heinze, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 10), S. 61, 64.

67 Vgl. § 15 LSchVO M-V, § 13 Abs. 1 LSchV NW, abgedruckt bei Düring (s. Fußn. 6), S. 160 (165).

68 BVerwG, Urt.v. 21.1.1993, NJW 1993, 2391 (2392).

69 Vgl. Kisker, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 21 (32).

Vgl. zum Problem des Beurteilungsspielraumes bei Aufnahme eines Krankenhauses in die Zielplanliste für die Krankenhausplanung einerseits OVG Koblenz, Urt. v. 13.4.1982, DVBl. 1982, 1010; andererseits BVerwG, Urt. v. 26.3.1981, E 62, 86 = DVBl. 1981, 982.

70 Jung, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 1 (14).

Wenig übersichtlich ist hingegen die Rechtslage bei Entscheidungen von Schiedsstellen nach § 18a KHG/§ 19 BPflV. Gemäß § 18 Abs. 5 KHG werden auch die von der Schiedsstelle festgesetzten Pflegesätze erst dann rechtsverbindlich, wenn die Genehmigung durch die zuständige Landesbehörde vorliegt. Vorher sind die festgesetzten (ebenso wie die vereinbarten) Pflegesätze schwebend unwirksam.⁷¹ Bei den Genehmigungsentscheidungen nach § 18 Abs. 5 KHG handelt es sich um Verwaltungsakte.⁷² Dementsprechend bestimmt § 18 Abs. 5 Satz 2 KHG, daß gegen die Genehmigung der Verwaltungsrechtsweg (§ 40 VwGO) gegeben ist. Diese gesetzliche Klarstellung läßt jedoch letztlich mehr Fragen offen, als sie Antworten gibt.⁷³ So stellt sich für den Anfechtungsbereich vor allem das Problem, ob neben einer Anfechtung der Genehmigung nach § 18 Abs. 5 KHG auch Rechtsschutz gegen die Festsetzung der Pflegesätze durch die Schiedsstelle gegeben ist. Es ist aber in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1993 gelöst worden.⁷⁴ Danach ist die Festlegung der Pflegesätze durch die Schiedsstelle ein nicht anfechtbarer, interner Mitwirkungsakt, der dem maßgeblichen behördlichen Genehmigungsakt nach § 18 Abs. 5 KHG vorgeschaltet ist. Hierfür spricht zunächst ein Umkehrschluß aus § 18 Abs. 5 Satz 2 KHG.⁷⁵ Das Gesetz sieht nur eine Anfechtung der behördlichen Genehmigung vor, nicht hingegen der Schiedsentscheidung. Auch die Entstehungs geschichte der Bestimmungen über die Schiedsstelle sprechen für eine Konzentration des Rechtsschutzes gegen die Genehmigungsentscheidung.⁷⁶ Des weiteren widerspricht eine Anfechtbarkeit auch des Schiedsspruches dem Ziel einer möglichst zügigen Abwicklung des Pflegesatzverfahrens.⁷⁷

Schließlich wendet sich das Gericht auch gegen eine übermäßige „Verrechtlichung“ des Pflegesatzverfahrens. In den „Gestaltungsspielraum der Pflegesatzparteien“ dürfe nicht eingegriffen werden, das „Vereinbarungsprinzip“ solle gestärkt werden.⁷⁸ Dem würde es widersprechen, schon die Festsetzung der Pflegesätze durch die Schiedsstelle einer rechtlichen Kontrolle zu unterwerfen.⁷⁹

Ein weiteres Argument des Bundesverwaltungsgerichtes besteht schließlich in der Überlegung, daß die Festsetzung der Schiedsstelle für die Vertragsparteien nicht verbindlich sei. Den Parteien stehe es frei, nach Ergehen der Festsetzung durch die Schiedsstellen keinen Antrag auf Genehmigung zu stellen, sondern eine anderweitige Vereinbarung zu treffen.⁸⁰ Ob es allerdings – wie das Bundesverwaltungsgericht annimmt – auch möglich ist, noch einmal die Schiedsstelle anzurufen,⁸¹ muß allerdings be zweifelt werden. Voraussetzung für die Anrufung der Schiedsstelle ist die jedenfalls teilweise Nichteinigung über Pflegesätze. Durch eine Festsetzung wird jedoch die Einigung hoheitlich hergestellt.

5.2 Klage auf Erlaß einer Schiedsentscheidung

Denkbar ist nicht nur, daß die Vertragsparteien gegen eine Entscheidung der Schiedsstelle vorgehen, sondern auch, daß sie die Schiedsstelle zu einer Entscheidung verpflichten wollen. Bei der Schiedsstelle gemäß § 114 SGB V ist gegebenenfalls nach vorherigen Widerspruchsverfahren Klage zum Sozialgericht zu erheben. Schwierigkeiten werfen hingegen Schiedsstellenentscheidungen gemäß §§ 18, 18a KHG/§19 BPflV auf. Jedenfalls nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich um interne Mitwirkungsakte, nicht um Verwaltungsakte.⁸² Dabei verweist das Gericht auf § 44a VwGO, also auf die Bestimmung über den Ausschluß von Rechtsbehelfen gegen behördliche Verfahrenshandlungen. Die Äußerungen des Gerichtes stehen jedoch im Zusammenhang mit der Prüfung der Zulässigkeit einer Anfechtungsklage. Eine Übertragung auf den Verpflichtungsbereich scheidet aus, weil die Vertragsparteien sonst rechtsschutzlos gestellt werden. § 44a VwGO läßt sich vor der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nur damit rechtfertigen, daß gegen die Hauptsacheentscheidung Rechtsbehelfe möglich bleiben und in diesem Rahmen auch die Verfahrenshandlungen überprüft werden, soweit sie jedenfalls möglicherweise auf das Ergebnis von Einfluß gewesen sind.⁸³ Ein Genehmigungsantrag nach § 18 Abs. 5 KHG an die zuständige Landesbehörde kann hingegen nur mit vereinbarten oder festgesetzten Pflegesätzen erfolgen. Entscheidet also die Schiedsstelle nicht, haben die Vertragsparteien im Falle der Nichteinigung keine Möglichkeit, eine verbindliche Pflegesatzvereinbarung zu erhalten. Ihnen muß deshalb die allgemeine Leistungsklage vor den Verwaltungsgerichten auf eine Verpflichtung der Schiedsstellen zum Tätigwerden offen stehen.⁸⁴

Erwogen werden sollte, ob eine Klage auch auf Verpflichtung der Schiedsstelle auf Erlaß einer anderen Schiedsstellenentscheidung zugelassen werden kann. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die eine Anfechtung der Schiedsentscheidung ausschließt,⁸⁵ be-

71 So Bericht des Ausschusses für Arbeits- und Sozialordnung vom 5.12.1989, BT-Drucks. 10/2565, zit. bei Redeker, NJW 1988, 1481 (1485). Dazu auch Vollmer, NJW 1985, 2161 (2166).

72 Zuck/Quaas, NJW 1987, 690; Wagner, NJW 1991, 737; Brandecker/Dietz/Bofinger, KHG, BPflV und Folgerecht, 1987; § 18 KHG Anm. III 1, § 17 BPflV, Anm.6.

73 Unklar ist etwa, ob nur gegen die Erteilung der Genehmigung Rechtsschutz möglich ist, oder auch gegen ihre Versagung. Richtigsterweise wird man den Parteien auch gegen die Versagung einer Genehmigung Rechtsschutz zuzusteuern haben (so auch BVerwG, Urt. v. 21.1.1993, NJW 1993, 2391; siehe im einzelnen Vollmer, NJW 1985, 2161 [2166]).

74 BVerwG, Urt. v. 23.11.1993, NJW 1994, 2435 f. Vgl. auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 29.6.1993, DVBl. 1993, 1218 f.

75 BVerwG, Urt. v. 23.11.1993, NJW 1994, 2435.

76 Vgl. BT-Drucks. 10/2565, S. 30; BVerwG, NJW 1994, 2435 (2436).

77 So auch BVerwG, NJW 1994, 2435 (2436), VGH Bad.-Württ., DVBl. 1993, 1218 (1219).

78 BVerwG, NJW 1994, 2435 (2436).

79 BVerwG, NJW 1994, 2435 (2436).

80 BVerwG, NJW 1994, 2435 (2436).

81 BVerwG, NJW 1994, 2435 (2436).

82 BVerwG, NJW 1994, 2435 (2436).

83 Vgl. Redeker/v. Oertzen, VwGO, 11. Aufl. 1994, § 44a RdNr. 1 m.w.N.

84 Düring (s. Fußn. 6), S. 126. Anders hingegen Zuck/Quaas, NJW 1987, 687 (692).

85 BVerwG, NJW 1994, 2435 f.

zieht sich auf den Fall, daß die Krankenkassenseite die Festlegung der Pflegesätze für zu hoch hält. In diesem Fall spricht viel dafür, eine Anfechtung der Schiedsentscheidung nicht zuzulassen. Die Anfechtungsmöglichkeit hinsichtlich der Genehmigungsentscheidung reicht jedoch dann nicht aus, wenn die Krankenhäuser das Ziel verfolgen, einen höheren Pflegesatz genehmigt zu bekommen, als er in einer Schiedsstellenentscheidung vorgesehen ist, der die bisherigen Pflegesätze heraufsetzt. Dann sind sie gezwungen, die neuen höheren, aber nach ihrer Ansicht nicht ausreichenden Pflegesätze genehmigen zu lassen,⁸⁶ ohne die Möglichkeit zu haben, ihre Rechtsauffassung, auch die neuen Sätze seien zu niedrig, gerichtlich überprüfen zu lassen. Auf ein neues Schiedsstellenverfahren kann man die Krankenhäuser nicht verweisen. Für die Schiedsstelle besteht in der Regel kein Anlaß, von ihrer einmal festgelegten Auffassung abzurücken. Schließt man jegliche Klagemöglichkeit gegen die Schiedsstellenentscheidungen aus, führt dies zu einem rechtsschutzlosen Zustand für die Krankenhäuser. Es ist deshalb davon auszugehen, daß eine Verpflichtung auf Erlaß eines anderen Schiedsspruchs zulässig ist.

6 Ausblick

Die Schiedsstellen haben mittlerweile einen festen Platz im deutschen Krankenhausrecht. Sie ermöglichen eine von Sachkunde getragene und auf Interessensaustausch bedachte Entscheidung von Regelungsstreitigkeiten zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen. Die offenen Rechtsfragen, die mit ihrer Existenz und Tätigkeit verbunden sind, lassen sich oft mit Rückgriff auf das Verwaltungsverfahrensrecht und das Verwaltungsprozeßrecht lösen. Viele offenen Fragen hätten jedoch im Gesetzgebungsverfahren mit etwas mehr Sorgfalt und mehr Mut zum Subsidiaritätsgrundsatz (beispielsweise durch einen Verzicht auf das Genehmigungserfordernis nach § 18 Abs. 5 KHG)⁸⁷ vermieden werden können.

ZFSH/SGB – Sozialrecht in Deutschland und Europa

Bibliographischer Hinweis: Die Zeitschrift erschien 35 Jahrgänge unter dem Namen „Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch ZFSH/SGB – Monatszeitschrift für deutsches, ausländisches und internationales Sozialrecht und den europäischen Sozialraum“ und wurde mit Nummer 1 des 36. Jahrganges umbenannt in „ZFSH/SGB – Sozialrecht in Deutschland und Europa“. Um eine kontinuierliche Zitierweise zu gewährleisten, wurde der Kurztitel „ZFSH/SGB“ beibehalten.

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Kurt Schelter (V.i.S.d.P.), Küppersgarten 31, 53229 Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat: Gerhard Dalichau, Vors. Richter am Hess. Landessozialgericht; Hans Jürgen Dörner, Vors. Richter am Bundesarbeitsgericht; Prof. Dr. Wolfgang Gitter, Universität Bayreuth; Dr. Hans Grüner, Landessozialgerichtspräsident a. D.; Prof. Dr. Ursula Köbl, Universität Freiburg; Prof. Dr. Bernd von Maydell, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht; Prof. Dr. Heinrich Reiter, Präsident des Bundessozialgerichts a. D.; Dr. Ralf Rothkegel, Richter am Bundesverwaltungsgericht; Prof. Dr. Peter Schiwy, Rechtsanwalt, Berlin; Prof. Dr. Hans E. Zacher, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht.

Redaktion: Maike Hafenrichter.

Manuskripte: Der Verlag haftet nicht für unverlangt eingereichte Manuskripte. Die Annahme zur Veröffentlichung muß schriftlich erfolgen. Mit der Annahme des Manuskriptes erwirbt der Verlag vom Verfasser alle Rechte.

Hinweise für Autoren: Bitte schicken Sie uns einen Ausdruck Ihrer Arbeit und eine Diskette (Word-Format). Manuskripte sollten formal und inhaltlich so durchgearbeitet sein, daß Änderungen in den Korrekturabzügen unnötig sind; größere Abweichungen vom Manuskript müssen berechnet werden. Der Titel der Arbeit soll kurz und aussagekräftig sein. Bitte geben Sie auch einen Kurztitel an. Jeder Arbeit sollte eine Zusammenfassung von maximal 20 Zeilen vorangestellt werden. Für jede Abbildung oder Tabelle soll eine erläuternde Legende vorhanden sein, die die Abbildung oder Tabelle auch ohne Nachlesen im Text verständlich macht.

Urheber- und Verlagsrecht: Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil der Zeitschrift darf in irgend einer Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Verlag: *Allgemeine Adresse:* Verlag R. S. Schulz, Berger Straße 8–10, 82319 Starnberg; *Postanschrift:* Postfach 1780, 82317 Starnberg; Telefon: (08151) 1490; Telefax: (08151) 14970 (Vertrieb)/14938 (Redaktion).

Erscheinungsweise: Monatlich. **Anzeigenverwaltung:** Margaret Sock-Freiberg, Hermann Luchterhand Verlag, Gutenbergstraße 8, 65830 Kriftel/Taunus; Telefon: (06192) 408240; Telefax: (06192) 408244. **Anzeigenpreise:** Zur Zeit gilt Anzeigenpreisliste Nr. 31. **Anzeigenschluß:** 15. des Vormonats. **Redaktionsschluß:** 15. des Vormonats. **Bezugspreise 1997:** Jährlich DM 192,-/sFr 170,50/öS 1402,-; Einzelheft: DM 30,-/sFr 27,50/öS 219,-. **Einbanddecken und Register** werden gesondert berechnet. Bestellungen über jede Buchhandlung oder direkt beim Verlag. **Bankverbindung:** Deutsche Bank, Konto-Nr.: 596549600, BLZ: 70070010. **Produktion:** CW Haarfeld GmbH, Annastraße 32–36, 45130 Essen.

ISSN 0724-4711

⁸⁶ Die Kassenseite stellt in solchen Fällen keinen Genehmigungsantrag, da es für sie wirtschaftlich günstiger ist, wenn der bisherige Vertragszustand fortgilt.

⁸⁷ Hierfür auch Jung, in: Heinze/Wagner (s. Fußn. 7), S. 1 (20).