

<b>Gericht:</b>	BVerwG 5. Senat	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	01.12.1998	<b>Normen:</b>	§ 93 BSHG vom 21.12.1993, § 94 BSHG vom 21.12.1993
<b>Aktenzeichen:</b>	5 C 17/97		
<b>Dokumenttyp:</b>	Urteil		

### (Pflegevereinbarungen in der Sozialhilfe; Einschätzungsprärogative der Schiedsstelle nach § 94 BSHG)

#### Leitsatz

1. Der Schiedsstelle nach § 94 BSHG steht im Rahmen der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 93 Abs. 2 BSHG (insbesondere Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Leistungsfähigkeit, leistungsgerechtes Entgelt) eine Einschätzungsprärogative zu. Die gerichtliche Kontrolle der Schiedsstellenentscheidung ist insoweit auf die Nachprüfung beschränkt, ob die Bewertungen der Schiedsstelle dem Sinngehalt dieser unbestimmten Gesetzesbegriffe gerecht werden und, gemessen daran, in Anbetracht des von der Schiedsstelle vollständig ermittelten Sachverhalts vertretbar sind.

#### Orientierungssatz

1. Ausgehend von einer Einschätzungsprärogative der Schiedsstelle hat sich das Gericht bei der Überprüfung der dem Schiedsspruch zugrunde liegenden Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange darauf zu beschränken, festzustellen, ob die Schiedsstelle die widerstreitenden Interessen der Vertragsparteien ermittelt, alle für die Abwägung erforderlichen tatsächlichen Erkenntnisse gewonnen und die Abwägung frei von Einseitigkeit in einem den gesetzlichen Vorgaben des § 94 Abs. 3 BSHG entsprechenden fairen und willkürfreien Verfahren, inhaltlich orientiert an den materiellrechtlichen Vorgaben des Entgeltvereinbarungsrechts, vorgenommen hat.

#### Fundstellen

BVerwGE 108, 47-56 (Leitsatz und Gründe)  
NDV-RD 1999, 34-37 (Leitsatz und Gründe)  
ZfF 1999, 135-138 (Leitsatz und Gründe)  
ZFSH/SGB 1999, 281-284 (Leitsatz und Gründe)  
Buchholz 436.0 § 93 BSHG Nr 4 (Leitsatz und Gründe)  
NVwZ-RR 1999, 446-448 (Leitsatz und Gründe)  
FEVS 49, 337-345 (Leitsatz und Gründe)  
DVBI 1999, 1113-1116 (Leitsatz und Gründe)  
RsDE Nr 42, 88-96 (1999) (Leitsatz und Gründe)  
RzP § 93 Abs 2 BSHG Nr 2 (red. Leitsatz und Gründe)  
ZfS 2001, 150--154 (Leitsatz 1 und Gründe)

#### weitere Fundstellen

NVwZ 1999, 996 (Leitsatz)  
RzP § 85 Abs 5 SGB XI Nr 2 (red. Leitsatz)  
RzP § 84 Abs 2 SGB XI Nr 2 (red. Leitsatz)

#### Verfahrensgang

vorgehend Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht 4. Senat, 23. Oktober 1996, Az: 4 L 3258/95, Urteil  
vorgehend VG Hannover, 2. Februar 1995, Az: 3 A 8186/94

#### Diese Entscheidung wird zitiert

## **Rechtsprechung**

Vergleiche BVerwG 5. Senat, 8. Februar 2008, Az: 5 B 7/08

Vergleiche Sächsisches Oberverwaltungsgericht 5. Senat, 10. Mai 2006, Az: 5 B 575/04

Vergleiche VG Karlsruhe 8. Kammer, 14. Februar 2006, Az: 8 K 1878/04

Vergleiche VG Magdeburg 6. Kammer, 8. November 2004, Az: 6 B 1190/04 MD

Vergleiche VG Leipzig 2. Kammer, 19. Februar 2004, Az: 2 K 1430/03

Vergleiche Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München 12. Senat, 6. April 2001, Az: 12 B 00.2019

Vergleiche Landessozialgericht für das Land Niedersachsen 3. Senat, 30. Mai 2000, Az: L 3 P 82/99

## **Literaturnachweise**

Uwe Berlit, jurisPR-BVerwG 24/2006 Anm. 6 (Anmerkung)

Steffen Luik, jurisPR-SozR 3/2007 Anm. 5 (Anmerkung)

Alexander Korthus, KH 2006, 219-222 (Anmerkung)

Christian Armbrorst, NDV 1999, 221-222 (Aufsatz)

Christian Armbrorst, NDV 1999, 221-222 (Aufsatz)

Peter Udsching, NZS 1999, 473-479 (Kongressvortrag)

Markus Plantholz, RsDE Nr 45, 30-50 (2000) (Aufsatz)

## **Praxisreporte**

Uwe Berlit, jurisPR-BVerwG 24/2006 Anm. 6 (Anmerkung)

Steffen Luik, jurisPR-SozR 3/2007 Anm. 5 (Anmerkung)

## **Kommentare**

Luthe in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB II, § 17 SGB II Einrichtungen und Dienste für Leistungen zur Eingliederung

Beier in: jurisPK-SGB V, § 89 SGB V

Neumann in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB XII, § 75 SGB XII Einrichtungen und Dienste

Reimer in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB XI, § 82 SGB XI Finanzierung der Pflegeeinrichtungen

Reimer in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB XI, § 84 SGB XI Bemessungsgrundsätze

Reimer in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB XI, § 85 SGB XI Pflegetatbestände

Stähr in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB VIII, § 78g SGB VIII Schiedsstelle

Stähr in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB VIII, § 78c SGB VIII Inhalt der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen

## **Tatbestand**

- 1 Die Beteiligten streiten über den Abschluß einer Vereinbarung nach § 93 Abs. 2 BSHG für den Zeitraum vom 1. August bis 31. Dezember 1994.
- 2 Die Klägerin zu 1 betreibt eine Einrichtung für psychisch, geistig und mehrfach Behinderte, die aus einem Krankenhaus ("Akutbereich") und einem Pflegeheim ("Langzeitbereich") besteht. Die Bewohner des Pflegeheims erhalten überwiegend Eingliederungshilfe oder Hilfe zur Pflege (auch) in der Zuständigkeit des Klägers zu 2 als des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe. Dieser hatte mit der Klägerin zu 1 zuletzt für das Jahr 1993 eine Vereinbarung über den ihr zu erstattenden Pflegesatz geschlossen.
- 3 Die Klägerin zu 1 bot dem Kläger zu 2 für den hier streitigen Zeitraum die Vereinbarung eines täglichen Pflegesatzes von 222,89 DM an. Der Kläger zu 2 war lediglich zur Vereinbarung eines Pflegesatzes von 157,36 DM bereit. Die daraufhin von dem Kläger zu 2 am 10. August 1994 als Schiedsstelle angerufene Beklagte setzte durch Entscheidung vom 26. Oktober 1994 den Pflegesatz auf 178,40 DM fest und sah für die Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 1994 zahlreiche inhaltliche Regelungen u.a. über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen vor.
- 4 Das Verwaltungsgericht hat die Entscheidung der Beklagten aufgehoben und diese verpflichtet, die Kläger unter Beachtung seiner Rechtsauffassung neu zu bescheiden. Es hat die angefochtene Entscheidung als nicht ordnungsgemäß zustande gekommen angesehen, weil bei der Beratung und Entscheidung der Schiedsstelle auch stellvertretende Mitglieder anwesend gewesen seien, die sich ebenfalls zur Sache geäußert hätten. Es lasse sich nicht feststellen, daß ohne diesen Verfahrensfehler keine andere Entscheidung in der Sache hätte rechtmäßig getroffen werden können; denn die Entscheidung der Beklagten sei nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar. Der Beklagten stehe ein Gestaltungsspielraum zu, wenn Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen sowie das zu entrichtende Entgelt im Hinblick auf eine in die Zukunft gerichtete - prospektive - Pflegevereinbarung zueinander in Beziehung gesetzt werden sollten. Daß der der Beklagten aufgegebene billige Ausgleich der widerstreitenden

Interessen hier nur in einer Weise möglich wäre, sei nicht erkennbar. Hinsichtlich der Punkte "Inhalt und Umfang der Leistungen" sowie "Qualität der Leistungen" lasse sich die von der Beklagten getroffene Entscheidung allerdings mangels einer detaillierten Beschreibung des Leistungsangebotes nicht hinreichend konkretisieren. Hinsichtlich der Bemessung des Entgelts hat das Verwaltungsgericht seine Rechtsansicht "zu den zentralen streitigen Einzelansätzen" dargelegt.

- 5 Das Oberverwaltungsgericht hat die Beklagte verpflichtet, über den Antrag der Klägerin zu 1 unter Beachtung der Entscheidungsgründe seines Urteils neu zu entscheiden. Das Berufungsurteil ist wie folgt begründet:
- 6 Im Ergebnis sei die Beklagte verpflichtet, für die Zeit vom 1. August bis 31. Dezember 1994 eine Vereinbarung über Inhalt, Umfang, Qualität und Prüfung der von der Klägerin zu 1 zu erbringenden Leistungen entsprechend deren Leistungsangebot in der Anlage K 4 zur Klageschrift und über die dafür zu erbringenden Entgelte in Höhe von mehr als 178,40 DM, aber wesentlich niedriger als 222,89 DM festzusetzen. Im einzelnen hat die Vorinstanz dazu ausgeführt:
- 7 Die Klägerin zu 1 könne, da sie zutreffend Verpflichtungsklage erhoben habe, nicht mit selbständigem Antrag die Aufhebung der Entscheidung der Beklagten wegen bestimmter Verfahrensverstöße verlangen. Die Festsetzungen der Beklagten über die von der Klägerin zu 1 zu erbringenden Leistungen seien auch nicht unbestimmt, sondern in Verbindung mit der von der Klägerin zu 1 in der Anlage zur Klageschrift vorgelegten Leistungsbeschreibung und mit den Kenntnissen über ihre seit Jahrzehnten bestehende Einrichtung hinreichend bestimmbar. Die Beklagte sei aber nicht befugt, Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen anders festzusetzen, als sie der Leistungsträger selbst beschreibe und anbiete; sie dürfe auch nicht eine bestimmte Leistung vorschreiben, die der Einrichtungsträger nach seinem Konzept nicht erbringen wolle. Dem Rechtsstreit fehle auch nicht wegen eines der Beklagten zustehenden Gestaltungsspielraums die Spruchreife. Bei der Anwendung der Rechtsbegriffe "Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit" habe die Schiedsstelle weder einen Gestaltungsspielraum noch Ermessen; ihre Entscheidungen unterlägen der unbeschränkten Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte. Die für die Kalkulation des festzusetzenden Entgeltes maßgebenden Kostenpositionen brauche das Berufungsgericht aber nicht im einzelnen selbst zu berechnen, sondern könne die Beklagte zur Neuberechnung unter Beachtung der Entscheidungsgründe auch des Urteils des Verwaltungsgerichts und "ergänzender" Äußerungen zu den "Hauptstreitpunkten" im Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom selben Tage (23. Oktober 1996) in dem Parallelverfahren BVerwG 5 C 29.97 verpflichten.
- 8 Gegen das Berufungsurteil haben alle Beteiligten die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt, der Kläger zu 2 im Wege der Anschlußrevision. Sie rügen die Verletzung formellen und materiellen Rechts.
- 9 Der Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht hat sich zur Frage eines Entscheidungsspielraums der Beklagten im Sinne des Berufungsgerichts geäußert.

### **Entscheidungsgründe**

- 10 Die Revisionen sind begründet. Das angegriffene Urteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Dies führt zu seiner Aufhebung und zur Zurückverweisung der Sache an die Vorinstanz (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 11 Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Entscheidung der Beklagten vom 26. Oktober 1994 sei gerichtlich voll nachprüfbar, ist mit Bundesrecht unvereinbar.
- 12 Die beklagte Schiedsstelle wurde auf der Grundlage von § 94 BSHG in der Fassung von Art. 1 Nr. 10 des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms - 2. SKWPG - vom 21. Dezember 1993 (BGBl I S. 2374) errichtet, um mit Wirkung vom 1. Juli 1994 (vgl. Art. 12 Abs. 2 Satz 1 2. SKWPG) auf der Grundlage von § 93 Abs. 3 Satz 2 BSHG in der Fassung des 2. SKWPG (F. 1994) tätig zu werden, wenn der Träger der Sozialhilfe und der Träger einer Einrichtung oder sein Verband sich nicht über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen sowie das dafür zu entrichtende Entgelt (vgl. § 93 Abs. 2 Satz 1 BSHG <F. 1994>) einigen können. Die Schiedsstelle nach § 94 BSHG ist der Schiedsstelle nach § 76 SGB XI nachgebildet (vgl. BTDrucks 12/5510 vom 4. September 1993, S. 11, zu § 94), wobei

der Gesetzgeber auf Erfahrungen mit der Schiedsstelle im Bereich der Krankenhausfinanzierung zurückgriff (s. BTDrucks a.a.O.). Nach § 93 Abs. 3 Satz 2 BSHG (F. 1994) entscheidet die Schiedsstelle, wenn eine Vereinbarung nach § 93 Abs. 2 BSHG innerhalb von sechs Wochen nicht zustande kommt, nachdem eine Partei schriftlich zu Verhandlungen aufgefordert hat, auf Antrag einer Partei unverzüglich über die Gegenstände, über die keine Einigung erreicht werden konnte. Gegen die Entscheidung der Schiedsstelle ist nach § 93 Abs. 3 Satz 3 BSHG der Verwaltungsrechtsweg gegeben, ohne daß es zuvor einer Nachprüfung in einem Vorverfahren bedarf (§ 93 Abs. 3 Satz 4 Halbsatz 1 BSHG); damit ist die Schiedsstellenentscheidung vom Gesetzgeber als Verwaltungsakt ausgestaltet worden, gegen den unmittelbar die Klage zulässig ist (BTDrucks a.a.O., S. 11 zu § 93 Buchstabe b). Ihre Befugnis, durch Verwaltungsakt zu entscheiden, unterscheidet die Schiedsstelle nach § 94 BSHG von der Schiedsstelle nach § 18 a KHG (vgl. dazu BVerwGE 94, 301 <303>; Wagner, NJW 1991, 737).

- 13 Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, die auf der Grundlage des § 93 Abs. 3 Satz 2 BSHG ergangene Schiedsstellenentscheidung verwaltungsgerichtlich überprüfen zu lassen, führt indessen nicht zu einer vollinhaltlichen, sondern nur zu einer Überprüfung mit eingeschränkter "Kontrolldichte". Dies folgt aus dem Wesen und den Aufgaben der Schiedsstelle nach § 94 BSHG sowie aus der Eigenart ihrer Entscheidungen.
- 14 Die Aufgabe der Beklagten ist in der Gesetzesbegründung unter Hinweis auf § 93 Abs. 2 bis 5 BSHG dahin umschrieben, daß sie im Konfliktfall über Leistungsinhalte, Leistungsstandards, Personalausstattung, das Prüfungsverfahren sowie Inhalt und Durchführung der Prüfung zu entscheiden habe; ihre Hauptaufgabe sei in der Definition und Ausfüllung der Rechtsgrundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit in bezug auf die Beurteilung der Höhe und des Umfangs von strittigen Positionen zu sehen; im Konfliktfall komme ihr die Entscheidung über Kalkulationsgrundlagen zu (BTDrucks a.a.O., S. 12). Diese Aufgabenstellung bedingt, daß der Beklagten ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Entscheidungsspielraum belassen wird, dessen Grenzen von der Funktion und rechtlichen Einordnung der Schiedsstellenentscheidung abhängen.
- 15 Die Einrichtung einer Schiedsstelle zur Entscheidung von Konflikten zwischen Sozialhilfeträgern und von ihnen in die Erfüllung ihrer Aufgaben einbezogenen Leistungsträgern ist begriffen worden als Ausdruck einer Konfliktlösung nach dem "Vereinbarungsprinzip" (BTDrucks a.a.O., S. 11) außerhalb des Bereiches staatlicher Verwaltung und Justiz innerhalb der Rechtssphäre der Vertragsparteien (vgl. auch Schellhorn/Jirasek/Seipp, Das Bundessozialhilfegesetz, 15. Aufl. 1997, § 93 Rn. 48: "Lösung ... im Bereich des Vertragsrechts"). In ähnlicher Weise hat das Bundessozialgericht die Funktion des Schiedsamtes nach § 368 h RVO als "Schlichtung, nicht ... Rechtsfindung" gekennzeichnet (BSGE 20, 73 <76>), dessen Spruch die Rechtswirkung einer vertraglichen Vereinbarung habe (BSGE 52, 253 <254>). Vor dem Hintergrund, daß der Gesetzgeber durch die paritätische Besetzung der Schiedsstelle gemäß § 94 Abs. 2 BSHG erreichen wollte, "alle Einrichtungsträger - freigemeinnützige und privatgewerbliche - gleichermaßen an dem Abschluß von Pflegesatzvereinbarungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (zu beteiligen)" (BTDrucks a.a.O., S. 12), wird für die Schiedsstelle nach § 94 BSHG - wie schon vom Bundessozialgericht (BSGE 20, 73 <76, 81>) für das Schiedsamt nach § 368 h RVO - gefolgert, daß Rechte und Pflichten der Schiedsstelle dieselben seien wie diejenigen der Vertragsparteien selbst (vgl. z.B. Heinze, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend <Hrsg.>, Prospektive Pflegesätze im BSHG <1994>, S. 61). Inhaltliche Grenzen der Kompetenzen der Schiedsstelle könnten sich aus dieser Sicht im wesentlichen nur aus den für öffentlich-rechtliche Verträge geltenden Nichtigkeitsgründen des § 58 Abs. 2 SGB X ergeben.
- 16 Doch läßt es sich nicht rechtfertigen, die Grenzen der rechtlichen Befugnisse der nach § 94 BSHG gebildeten Schiedsstelle erst dort zu ziehen, wo die rechtlichen Befugnisse der Vertragsparteien selbst enden und damit den Schiedsspruch auf Grund der Verweisung in § 61 Satz 2 SGB X auf die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs in entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Leistungsbestimmung durch Dritte (§§ 317, 319 BGB) dem nur auf offenbare Unbilligkeit überprüfbar billigen Ermessen der Schiedsstelle zu unterstellen. Dagegen, das "materielle Entgeltvereinbarungsrecht" des Bundessozialhilfegesetzes allein aus der Sicht des "freiheitlichen Prinzips der Vertragsverhandlungen" (Heinze a.a.O., S. 61) zu bestimmen, spricht, daß jenem Prinzip in den §§ 93, 94 BSHG nicht vollständig Geltung verschafft, die "Vertragsfreiheit des Vereinbarungsrechtes" (so die Stellungnahme des Oberbundesanwälts) im Schiedsstellenverfahren nicht durchgehend verwirklicht ist. Der

für einen Einrichtungsträger begründete wirtschaftliche Zwang, sich einer gegebenenfalls erforderlich werdenden Schiedsstellenentscheidung zu unterwerfen, läßt sich nicht als Ausdruck von Vertragsautonomie und einer freiwilligen Unterwerfung unter ein vertragliches Schlichtungsverfahren begreifen, da das Schiedsstellenverfahren der §§ 93, 94 BSHG nicht auf einer vertragsautonomen Entscheidung der Verfahrensbeteiligten, sondern auf staatlicher Setzung beruht. Auch Erklärungsmodelle wie etwa das der Vertragshilfe (s. dazu Heinze a.a.O., S. 56; Armborst NDV 1996, 262; ders., NDV 1998, 191 f.) können es vor diesem Hintergrund nicht rechtfertigen, den gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber einem "Verwaltungsakt mit der Wirkung einer vertraglichen Vereinbarung" (Hatzl, NZS 1995, 448 <451>) auf die Kontrolle zu beschränken, ob die Grenzen der Vertragsautonomie nicht überschritten sind. Ungeachtet der Vorstellung des Gesetzgebers, es handele sich bei der Schiedsstellenentscheidung um einen Akt der Beteiligung aller Einrichtungsträger an dem Zustandekommen von Pflegesatzvereinbarungen auf der Grundlage der Vertragsfreiheit des Vereinbarungsrechtes, kann darum zur Wahrung des verfassungsrechtlichen Gebots effektiver Rechtsschutzgewährung (Art. 20 Abs. 3, Art. 19 Abs. 4 GG) gegenüber einer Schiedsstellenentscheidung nach § 93 Abs. 3 Satz 2 BSHG nicht auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle verzichtet werden. Dabei ist allerdings den gesetzlichen Aufgaben der Schiedsstelle Rechnung zu tragen.

- 17 Nach ihrer schon im Gesetzgebungsverfahren deutlich gewordenen Aufgabenstellung ist die Schiedsstelle auch zu einer inhaltlichen Gestaltung der Vertragsbeziehungen befugt (zu der mit Wirkung vom 1. Januar 1999 geänderten Aufgabenumschreibung s. § 93 b BSHG in der Fassung von Art. 1 Nr. 30 des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 <BGBl I S. 1088>). Sie ist mithin nicht etwa - wie die Klägerin zu 1 mit ihrer Revision geltend macht - darauf beschränkt, ein ihr von einer der Vertragsparteien unterbreitetes Angebot entweder abzulehnen oder mit Wirkung gegenüber dem anderen Vertragspartner gewissermaßen en bloc anzunehmen.
- 18 Soweit es hierbei um eine "Definition und Ausfüllung der Rechtsgrundsätze Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit in bezug auf die Beurteilung der Höhe und des Umfangs von strittigen Positionen" geht (BTDrucks a.a.O., S. 12) - worin der Gesetzgeber die "Hauptaufgabe" der Schiedsstelle (BTDrucks a.a.O.) sieht -, muß eine gerichtliche Überprüfung der Schiedsstellenentscheidung deren Wesen als Schlichtungsmaßnahme eines weisungsfreien, mit Vertretern der Interessen der betroffenen Gruppen besetzten Gremiums gerecht werden. Mit dieser Besetzung bringt das Gesetz zum Ausdruck, daß es die Mitglieder der Schiedsstelle als mit der zu regelnden Materie vertraute und zu einer vermittelnden Zusammenführung von u.U. gegenläufigen Interessen der Beteiligten berufene Personen für geeignet hält, eine sach- und interessengerechte Lösung zu finden. Diese vom Gesetz gerade ihnen zugetraute Kompetenz gebietet es, die gerichtliche Überprüfung auf die der Schiedsstelle gesetzten rechtlichen Vorgaben zu beschränken und ihr für ihre Bewertungen und Beurteilungen im Rahmen der unbestimmten Rechtsbegriffe (insbesondere Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Leistungsfähigkeit, leistungsgerechtes Entgelt) einen Spielraum, eine Einschätzungsprärogative zu belassen (zur beschränkten Überprüfbarkeit von Regelsatzfestsetzungen vgl. BVerwGE 94, 326 <331>).
- 19 Allerdings hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Anwendung des unbestimmten Gesetzesbegriffs der "sparsamen Wirtschaftsführung" im Bereich der Krankenhausfinanzierung eine behördliche Einschätzungsprärogative verneint (Urteil vom 19. Januar 1984 - BVerwG 3 C 45.81 - Buchholz 451.74 § 17 KHG Nr. 6 = NJW 1984, 2648 <2649> = DVBl. 1984, 525; vgl. auch schon BVerwGE 62, 86 <100>). Das Recht der Krankenhausfinanzierung ist jedoch mit dem Entgeltvereinbarungsrecht des Bundessozialhilfegesetzes schon deshalb nicht vergleichbar, weil es dort um die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bei der Festsetzung eines Pflegesatzes durch die zuständige Behörde geht, während hier die Anwendung vergleichbarer unbestimmter Rechtsbegriffe durch eine in erster Linie zur Schlichtung, nicht aber zu bloßer Rechtsanwendung berufene Schiedsstelle zu beurteilen ist.
- 20 Ausgehend von einer Einschätzungsprärogative der Schiedsstelle hat sich das Gericht bei der Überprüfung der dem Schiedsspruch zugrunde liegenden Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange darauf zu beschränken, festzustellen, ob die Schiedsstelle die widerstreitenden Interessen der Vertragsparteien ermittelt, alle für die Abwägung erforderlichen tatsächlichen Erkenntnisse gewonnen und die Abwägung frei von Einseitigkeit in einem den gesetzlichen Vorgaben des § 94 Abs. 3 BSHG entsprechenden fairen und willkürfreien Verfahren,

inhaltlich orientiert an den materiellrechtlichen Vorgaben des Entgeltvereinbarungsrechts, vorgenommen hat.

- 21 Eine allgemeine normative Vorgabe für die Schiedsstelle und damit zugleich auch Prüfungsmaßstab im gerichtlichen Verfahren nach § 93 Abs. 3 Satz 3 BSHG ist der Bedarfsdeckungsgrundsatz des Sozialhilferechts (vgl. auch BVerwGE 97, 53 <57 f.>). Er gebietet, daß auf der Grundlage der zwischen den Trägern der Sozialhilfe und den Einrichtungsträgern unter Hinzuziehung der Schiedsstelle zustande gekommenen Vereinbarungen die von den Hilfesuchenden benötigten Sozialhilfeleistungen so erbracht werden können, daß den Anforderungen von § 1 Abs. 2, § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 2 BSHG genügt ist. Darum bestimmt § 93 Abs. 2 Satz 2 BSHG (F. 1994), daß die Leistungsentgelte es einer Einrichtung ermöglichen müssen, eine "bedarfsgerechte Hilfe" zu leisten.
- 22 Weitere gesetzliche Vorgaben des materiellen Entgeltrechts ergeben sich aus dem ab 1. Juli 1994 geltenden sog. **prospektiven Entgeltsystem**: Nach § 93 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 BSHG (F. 1994) sind die Vereinbarungen im Sinne des § 93 Abs. 2 BSHG vor Beginn der jeweiligen Wirtschaftsperiode für einen zukünftigen Zeitraum (Vereinbarungszeitraum) abzuschließen. In dieser Hinsicht richtet sich die gerichtliche Überprüfung darauf, ob dieses System durch den Schiedsspruch folgerichtig umgesetzt wird (Systemgerechtigkeit). Die gesetzlich vorgeschriebene "prospektive" Berechnung der Pflegesätze hat die "Funktion, ... konkrete stationäre Hilfen leistungsgerecht zu vergüten" und "dem geltenden Gebot der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit ... verstärkt Rechnung (zu tragen)" (BTDrucks a.a.O., S. 10). Die prospektiven Entgelte sind darum nicht kosten-, sondern leistungsorientiert. **Dies bedeutet eine "Abkehr von der bisherigen Abrechnung der Kosten auf der Grundlage von Selbstkostenblättern"** (BTDrucks a.a.O., S. 11) und damit eine grundlegende Änderung des bis dahin für Pflegesätze praktizierten Entgeltsystems (vgl. auch die Nachweise in dem im Parallelverfahren BVerwG 5 C 29.97 ergangenen Beschluß des Senats vom 23. September 1997 - BVerwG 5 B 51.97 - <Buchholz 436.0 § 93 BSHG Nr. 3, S. 12 f.>.) **Eine Bemessung der Pflegesätze nach den tatsächlich entstandenen Selbstkosten (Selbstkostendeckungsprinzip) entspricht mithin seit dem 1. Juli 1994 nicht mehr dem geltenden Recht.**
- 23 Mit dem System der Prospektivität ist eine Orientierung an bereits entstandenen Kosten (retrospektiven Selbstkosten) allerdings nicht generell unvereinbar. Nur ist die tatsächliche Höhe der in der Vergangenheit entstandenen Kosten jetzt nicht mehr Ausgangspunkt, sondern lediglich einer von mehreren Anhaltspunkten für die Entgeltgestaltung (vgl. Igl, Einführung leistungsgerechter Entgelte bei der Hilfe in Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, Studie, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit <1995>, S. 223). Zur Höhe der Entgelte bestimmt § 93 Abs. 2 Satz 2 BSHG (F. 1994), daß sie leistungsgerecht sein und einer Einrichtung bei sparsamer und wirtschaftlicher Betriebsführung ermöglichen müssen, eine bedarfsgerechte Hilfe zu leisten. Nachträgliche Ausgleichs sind nach Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 nicht zulässig. Durch die Forderung des Gesetzes, daß die Entgelte leistungsgerecht sein und einer Einrichtung bei sparsamer und wirtschaftlicher Betriebsführung ermöglichen müssen, eine bedarfsgerechte Hilfe zu leisten, soll den Einrichtungen ein **"auskömmlicher, leistungsgerechter Preis ... gewährleistet"** werden (BTDrucks a.a.O., S. 11). **Auf Grund des prospektiven Entgeltsystems sollen Einrichtungen daher nicht gezwungen werden, die von ihnen erwarteten Leistungen unterhalb ihrer Gestehungskosten anzubieten** (vgl. auch Igl a.a.O., S. 100, 178; Endt/Kirchhof/Mezger/Weber-Sieb, ZfS 1995, 66 <67>). (Prospektive) Selbstkosten sind folglich, sofern sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen, auch bei prospektiven Pflegesätzen die Untergrenze des festzusetzenden Entgelts. Die Beurteilung, ob ein Anbieter den von ihm geltend gemachten Pflegesatz zur Deckung seiner Selbstkosten wirklich benötigt, ist nicht möglich, ohne daß die Schiedsstelle eine an jenen Grundsätzen orientierte "Entscheidung über Kalkulationsgrundlagen" (BTDrucks a.a.O., S. 12) trifft (siehe auch BVerwGE 97, 53 <55> für die Kostenübernahme nach § 93 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 BSHG).
- 24 Soweit es um die Beachtung der Grundsätze der "Wirtschaftlichkeit", der "Sparsamkeit" und der "Leistungsfähigkeit" geht, hat sich die gerichtliche Kontrolle gemäß dem Willen des Gesetzgebers, daß die Definition und Ausfüllung dieser Begriffe "Hauptaufgabe" (BTDrucks a.a.O., S. 12) der Schiedsstelle selbst und nicht der Gerichte sein soll, auf die Nachprüfung zu beschränken, ob die Bewertungen der Schiedsstelle dem Sinngehalt dieser unbestimmten

Gesetzesbegriffe gerecht werden und, gemessen daran, in Anbetracht des von der Schiedsstelle vollständig ermittelten Sachverhalts vertretbar sind.

- 25 Solche Bewertungen setzen notwendig einen **Vergleich** voraus. Dabei kommt in Betracht, daß Entgelte verschiedener Einrichtungen für vergleichbare Leistungen verglichen werden ("externer Vergleich") oder daß einzelne, **interne Positionen** der Pflegesatzkalkulation eines Einrichtungsträgers gesondert daraufhin überprüft werden, ob sie einer sparsamen und wirtschaftlichen Betriebsführung entsprechen ("interner Vergleich"; zur Kostenübernahme auf der Grundlage von § 93 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Satz 2 BSHG i.d.F. des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 vom 22. Dezember 1983 <BGBl I S. 1532> s. Beschluß des Senats vom 23. September 1997 a.a.O., S. 12). **Dabei sind nicht die konkreten Kosten der in Rede stehenden Einrichtung maßgeblich, sondern es gilt - was auch aus der Wortwahl des Gesetzes hervorgeht, das auf "eine Einrichtung" abstellt - ein genereller, nicht auf "die" jeweilige individuelle Einrichtung abstellender Maßstab.** Die Erforderlichkeit eines "externen" Vergleichs, also des Vergleichs mit Entgelten, wie sie auch andere Einrichtungen für vergleichbare Leistungen erheben, folgt aus der Verpflichtung der Sozialhilfeträger, nur wirtschaftliche und sparsame Pflegesätze zu vereinbaren (vgl. BVerwGE 94, 202 <208>; zur Bedeutung eines externen Vergleichs für einen Kostenvergleich bei der Berücksichtigung des Wunschrechts des Hilfesuchenden auf der Grundlage von § 93 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 2 BSHG siehe BVerwGE 97, 53 <58 f.>). Bei der konkreten Beurteilung der Vergleichbarkeit der dem Pflegesatzangebot zugrundeliegenden Leistungen kommt die Einschätzungsprärogative der Schiedsstelle zum Tragen. Erweist sich hiernach, daß der betreffende Einrichtungsträger der preisgünstigste Anbieter ist, reicht der "externe Vergleich" aus. Kann der betreffende Einrichtungsträger hingegen nicht geltend machen, der **günstigste Anbieter zu sein, kann er nach Maßgabe der Grundsätze des § 93 Abs. 2 Satz 3 BSHG und des Merkmals "leistungsgerechtes Entgelt" in § 93 Abs. 2 Satz 2 BSHG nur berücksichtigt werden, wenn der von ihm gewünschte Pflegesatz innerhalb der Bandbreite der Entgelte für vergleichbare Leistungen anderer Einrichtungen liegt (sog. "marktgerechter" Preis).**
- 26 Weder die Beklagte noch die Vorinstanzen sind der Frage nachgegangen, wie sich die Höhe des von der Klägerin zu 1 geltend gemachten Pflegesatzes zu den Entgelten für vergleichbare Leistungen anderer Einrichtungen verhält. Dem Bundesverwaltungsgericht ist es verwehrt, die hierzu in tatsächlicher Hinsicht erforderlichen Feststellungen zu treffen (vgl. § 137 VwGO). Diese sind vielmehr dem Oberverwaltungsgericht vorzubehalten.
- 27 Da das Berufungsurteil jedenfalls aus diesen Gründen keinen Bestand hat, kann offenbleiben, wie die mit den Revisionen erhobenen Verfahrensrügen zu beurteilen sind.