Jörg Tänzer

Rechtsverwirklichung durch Infrastruktur im Betreuungswesen

**Chancen eines Systemwandels von der justizförmigen
zur sozialrechtsförmigen Betreuung**

Dissertation zur Erlangung des Grades
eines Doktors der Verwaltungswissen-
schaften (Dr. rer. publ.) der Deutschen
Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer

Erstgutachter: Prof. Dr. Rainer Pitschas

Zweitgutachter: Prof. Dr. Detlef Merten

Tag der mündlichen Prüfung:

21.12.2006

Berichte aus der Rechtswissenschaft

Jörg Tänzer

**Rechtsverwirklichung durch Infrastruktur
im Betreuungswesen**

Chancen eines Systemwandels von der justizförmigen
zur sozialrechtsförmigen Betreuung

Shaker Verlag
Aachen 2009

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer,
Diss., 2006

Copyright Shaker Verlag 2009

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-8322-8172-4

ISSN 0945-098X

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen
Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9
Internet: www.shaker.de • E-Mail: info@shaker.de

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde bei den Geschlechterbezeichnungen jeweils nur die männliche Form gewählt, es ist darunter auch die weibliche Form zu verstehen.

„Je weniger die Leute wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden,
desto besser schlafen sie!“

Otto Graf Bismarck

Rechtsverwirklichung durch Infrastruktur im Betreuungswesen

Inhaltsverzeichnis		7
Einführung		11
1. Entwicklung des materiellen Betreuungsrechts und der Infrastruktur, Entwicklungstendenzen		19
1.1	Vormundschaft und Pflegschaft und ihre Organisation bis zur Reform 1991	
1.2	Das geltende materielle Betreuungsrecht	24
1.2.1	Das Betreuungsgesetz 1992	
1.2.2	Das (1.) Betreuungsrechts-Änderungsgesetz	26
1.2.3	Das 2. Betreuungsrechts-Änderungsgesetz	27
1.3	Lage und Entwicklungsperspektiven des Betreuungswesens	31
1.3.1	Die Fallzahlen- und Kostenentwicklung bei der Justiz	
1.3.2	Mögliche künftige Entwicklung der Zahl der Betreuungsbedürftigen	42
1.3.3	Potential von Betreuungspersonen	51
1.3.3.1	Gesellschaftliche Entwicklung	
1.3.3.2	Ehrenamtliche Betreuerpotentiale	55
	Zusammenfassende Thesen	58
2. Nicht aufgabenangemessene Infrastruktur im Betreuungswesen		59
2.1	Unzureichende Rolle der Betreuungsbehörden in der Betreuungsinfrastruktur als Ergebnis gesetzgeberischer Regelungsabstinez	61
2.2	Betreuungsvereinsfinanzierung	73
2.3	Entwicklung und Normierung von Vorsorgevollmachten	78
2.3.1	Vorsorgevollmachten ersetzen Betreuerbestellungen von Angehörigen	
2.3.2	Qualität der Rechtsbesorgung durch Vorsorgebevollmächtigte	79
	Zusammenfassende Thesen	84
3. Betreuung als grundrechtsrelevante Sozialleistung		85
3.1	Betreuung und Sozialrecht	
3.2	Betreuung und Grundrechtsbezug	91
3.3	Betreuung als soziale Dienstleistung	96
3.4	Betreuung als Teilhabeleistung gem. § 55 SGB IX?	98
	Zusammenfassende Thesen	102
4. Betreuungsinfrastruktur in Bund, Ländern und Gemeinden		103
4.1	Aufgabenverteilung zwischen Justiz und Verwaltung im Betreuungswesen	
4.1.1	Rechtsprechung, Rechtspflege und Verwaltung	104
4.1.2	Aufgabenübertragung von den Gerichten zu den Betreuungsbehörden	109

4.2	Verfassungsrechtlicher Rahmen einer Aufgabenübertragung auf Behörden	113
4.2.1	Grundgesetzlicher Rahmen	
4.2.2	Landesverfassungsrechtlicher Rahmen	116
4.3	Verwaltungsfunktionalreform: Zweckmäßige und wirtschaftliche Verteilung der Betreuungshilfaufgaben auf überörtliche und örtliche Behörden	117
4.3.1	„Betreuungsgerichtshilfe“ durch die Behörde	123
4.3.2	Wahrnehmung der Sozialbegutachtung durch die Betreuungsbehörden	126
4.3.2.1	Übertragungen der behördlichen Aufgaben auf die Kommunen	128
4.3.2.2	Sozialgutachtenerstellung durch justiznahen unabhängigen Landesdienst	130
4.4	Beratungsinfrastruktur für Betreuer und Bevollmächtigte	133
4.5	Feststellung vorrangiger Sozialleistungen als „andere Hilfen“	139
4.5.1	Pflege-Weiterentwicklungsgesetz	140
4.5.2	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen	144
4.5.3	Durchsetzung der Nachrangigkeit der Betreuung gegenüber anderen Hilfen	146
4.6	Zulässigkeit und verwaltungswissenschaftliche Zweckmäßigkeit der Aufgabenzentralisierung	150
4.6.1	Betreuungsbehördliche Aufgaben Kernbereich kommunaler Aufgabenerfüllung?	
4.6.2	Zweckmäßigkeit der Aufgabenzentralisierung als Abkehr vom Neuen Steuerungsmodell	152
4.6.3	Landesinterne Ausgleichsfunktion als weiterer Grund für die Hochzonung betreuungsbehördlicher Aufgaben	154
4.7	Verteilung betreuungsbehördlicher Aufgaben auf die örtliche und die überörtliche Ebene	156
	Zusammenfassende Thesen	158
5.	Normierung der Qualifikation von Berufsbetreuern als Element einer Betreuungsinfrastruktur	160
5.1	Verfassungsrechtlicher Rahmen für konkrete Regelungen der Betreuerqualifikation	
5.2	Pflicht des Gesetzgebers zur Konkretisierung der Betreuereignung	165
5.3	Rechtsprechung zum Verfahren der Betreuerauswahl	168
5.3.1	Frühere Rechtsprechung	
5.3.2	Insolvenzverwalterentscheidung des BVerfG	170
5.3.3	OLG Frankfurt zur Betreuerauswahl	176
5.3.4	OLG München zur Betreuerauswahl	180
5.3.5	OLG Saarbrücken zur Betreuerauswahl	181
5.3.6	OLG Hamm zur Betreuerauswahl	182
5.4	Kriterienkataloge ohne Rechtsgrundlage	185
5.4.1	Prüfungskatalog der Betreuungsbehörde des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald (2003)	186

5.4.2	Verfahren zur Auswahl neuer Berufsbetreuer der Arbeitsgemeinschaft der Berliner Betreuungsbehörden (2008)	188
5.4.3	Eignungskriterienkataloge der Betreuungsbehörden und die EU-Dienstleistungsrichtlinie	194
5.5	Berufszulassungsregelungen	198
5.5.1	Hochschulstudium als Einstiegsqualifikation	199
5.5.2	Qualifikationsmodule und Kontaktstudiengänge	203
5.5.3	Berufsbegleitende Betreuerstudiengänge im Bologna-System	206
5.5.3.1	Berufsbegleitender Bachelor-Studiengang	
5.5.3.2	Geplanter Masterstudiengang Soziale Beratung	208
	Zusammenfassende Thesen	209
6.	Prozesse der Verberuflichung und Professionalisierung	211
6.1	Bisherige Verberuflichungsprozesse	
6.2	Professionalisierung	214
6.3	Berufsschneidungsprozesse	221
6.4	Wissenschaftliche Domäne der Betreuung?	224
6.4.1	Case Management als betreuungswissenschaftliche Methode?	
6.4.2	Unterstützungsmanagement und Betreuungsmanagement	231
6.5	Der Berufsbetreuer als Freier Beruf	237
	Zusammenfassende Thesen	245
7.	Qualitätssicherung der Berufsbetreuertätigkeit	246
7.1	Rechtsaufsicht und Betreuungsplanung	
7.2	Qualitätsmanagement bei Betreuungsleistungserbringern durch Zertifizierung?	252
7.2.1	Qualitätssicherungssysteme im Betreuerbüro	253
7.2.2	Zumutbarkeit der Pflicht zur Qualitätssicherung	262
7.3	Berufsregister	267
7.4	Von der Fremd- zur Eigenüberwachung: Betreuerkammern?	272
7.4.1	Staatliche Gewährleistungsverantwortung als Voraussetzung für berufsrechtliche Selbstverwaltung	273
7.4.2	Verkammerung des Betreuerberufes	279
7.4.3	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verkammerung	280
7.4.4	Kammerfinanzierung	281
	Zusammenfassende Thesen	288
8.	Vergütungsbemessungssysteme	289
8.1	Betreuervergütung 1992 – 1999	290
8.2	Das (1.) Betreuungsrechts-Änderungsgesetz	292
8.3	Kritik am Vergütungssystem des 1. BtÄndG	293
8.4	Unwirksame Pauschalierungsmodelle	298
8.5	Pauschalvergütung im 2. BtÄndG	301
8.6	Auswirkungen der Pauschalvergütung	304
	Zusammenfassende Thesen	310

9.	Rechtstatsächliche Grundlagen eines leistungsgerechten Vergütungssystems	311
9.1	Statistische Merkmale	313
9.2	Grundlagen der Auswahl der Untersuchungsmerkmale des Forschungsprojekts	315
9.3	Ergebnisse	318
9.3.1	Nach Krankheitsbildern differenziert	
9.3.2	Nach der Lebenssituation differenziert	320
9.3.3	Nach der Altersstufe differenziert	
9.3.4	Zeitaufwand im Erstbestellungsjahr	322
9.3.5	Aufwandsersatz	323
9.4	Vergleich mit den Ergebnissen der ISG-Studie	
9.5	Manipulationen der Statistik: arithmetisches Mittel oder Median	324
	Zusammenfassende Thesen	328
10.	Perspektiven der Vergütungsfestsetzung	330
10.1	Eigener Vergütungsvorschlag	
10.2	Alternativen zum Vergütungsvorschlag	333
10.2.1	Kritik am Vergütungsvorschlag	
10.2.2	Empirische Fallgruppenmodelle	334
10.2.2.1	Krankenhaus-Fallpauschalen	
10.2.2.2	Hilfebedarfsgruppen in der Eingliederungshilfe	335
10.2.2.3	Der „neue Pflegebedürftigkeitsbegriff“	337
10.2.3	Fallgruppenbezogene Vergütung in der Berufsbetreuung	339
10.2.4	Betreuerentgeltordnung?	343
10.3.	Infrastruktur für ein leistungsgerechtes Vergütungssystem	344
	Zusammenfassende Thesen	350
11.	Vergütungsvereinbarungen	351
11.1	Aushandlung statt einseitiger Festsetzung	
11.2	Aushandlung als Mittel komplexen Interessenausgleichs	352
11.3	Vergütungs-aushandlung durch die Verwaltung statt durch Gerichte	356
11.4	Rechtsförmliche Grundlagen von Vergütungsvereinbarungen	359
11.4.1	Leistungserbringungsrecht der Sozialhilfe	360
11.4.2	Betreuungsvergütungsvereinbarung	363
11.4.3	Streitschlichtung	365
11.4.4	Rechtsschutz der betreuten Leistungsempfänger	367
11.4.5	Rechtsschutz nicht mittelloser Betreuer	370
	Zusammenfassende Thesen	373
	Zusammenfassende Thesen zur gesamten Bearbeitung	375
	Literaturverzeichnis	383
	Verzeichnis der Abbildungen	395
	Lebenslauf des Verfassers	397
	Rohdaten der rechtstatsächlichen Untersuchung	399