Leistungen nach SGB VIII: Grundprinzipien & Verfahrensfragen

Pflicht nach dem KJSG zur Beteiligung, Aufklärung und Beratung in verständlicher, nachvollziehbarer und wahrnehmbarer Form

§ 17 SGB I, §§ 8, 10a, 36, 41a, 42 SGB VIII, § 82 SGB IX, §§ 19, 42 SGB X, § 15 BGG

DIJuF-Rechtsgutachten 7.6.2022 – SN_2022_0754 Eh

Ein Jugendamt arbeitet an internen Handlungsanweisungen zur Umsetzung der Anforderungen, die die Neuregelungen im Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) an die Fachkräfte im Jugendamt stellen. In diesem Zusammenhang wird um Stellungnahme des Instituts gebeten, wie die in mehreren neu gefassten Paragrafen verwendete Formulierung konkret zu verstehen ist, eine Beteiligung, Beratung oder Aufklärung habe in einer für die Adressatinnen (m/w/d*) „verständlichen, nachvollziehbaren und wahrnehmbaren Form" zu erfolgen. Es soll insbesondere geklärt werden, ob damit ausschließlich auf behinderungsbedingte Verständigungsbarrieren abgezielt wird und – sofern dies nicht der Fall ist – ob das Jugendamt auch verpflichtet ist, auf eigene Kosten Dolmetscherinnen zur Übersetzung in Fremdsprachen einzusetzen.

Schließlich wird nach den Folgen gefragt, wenn die Anforderungen an eine verständliche, nachvollziehbare und wahrnehmbare Form nicht erfüllt werden.

*

I. Hintergrund der Einführung einer Pflicht zur Beteiligung, Beratung und Aufklärung in verständlicher, nachvollziehbarer und wahrnehmbarer Form

Die Anforderung einer verständlichen, nachvollziehbaren und wahrnehmbaren Form der Beratung, Aufklärung und Beteiligung ist an verschiedenen Stellen in das reformierte SGB VIII eingefügt worden und betrifft

- die *Beteiligung und Beratung von Kindern und Jugendlichen* nach dem SGB VIII (§ 8 Abs. 4 SGB VIII),
- die *Beratung von jungen Menschen, Müttern, Vätern, Personensorge- und Erziehungsberechtigten* zur Wahrnehmung ihrer Rechte nach dem SGB VIII (§ 10a Abs. 1 SGB VIII),
- die *Beratung und Aufklärung von Personensorgeberechtigten und Kindern oder Jugendlichen* vor der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe und vor einer notwendigen Änderung von Art und Umfang der Hilfe (§ 36 Abs. 1 S. 1 und 2 SGB VIII),
- die *Beratung von jungen Volljährigen* innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Beendigung der Hilfe bei der Verselbstständigung im notwendigen Umfang (§ 41a Abs. 1 SGB VIII),
- die unverzügliche umfassende *Aufklärung des Kindes oder der Jugendlichen und der Personensorge- oder Erziehungsberechtigten* während der Inobhutnahme über diese Maßnahme (§ 42 Abs. 2 S. 1 SGB VIII bzw. § 42 Abs. 3 S. 1 SGB VIII).

Sowohl im Referentenentwurf des KJSG vom 5.10.2020 (abrufbar unter www.bmfsfj.de/resource/blob/163648/b5a5c7f8747c5e669e0f243c1a218858/kinder-und-jugendstaerkungsgesetz-data.pdf, Abruf: 7.6.2022) als auch im Regierungsentwurf vom 21.1.2021 (BT-Drs. 18/12730) fand sich noch eine deutlich engere Formulierung, nach der eine Beratung, Beteiligung und Aufklärung nur in einer „wahrnehmbaren Form" verlangt wurde. Der Begriff „wahrnehmbar" zielt vor allem auf die Wahrnehmung von Informationen mittels Sinnesorganen ab. In einer entsprechenden Beschlussempfehlung vom 10.3.2021 hat der Bundesrat die wahrnehmbare Form zwar als inklusionsfördernd für Menschen bspw. mit Sehbehinderungen begrüßt, aber im Hinblick auf die ganz unterschiedlichen Belange aller jungen Menschen als zu eng angesehen (vgl. BT-Drs. 19/27481, 2, 6, 14 f.). Daraufhin hat die um die Begriffe „verständlich" und „nachvollziehbar" erweiterte Formulierung Eingang in das KJSG gefunden; diese war aber nicht Teil der monatelangen fachlichen Auseinandersetzung mit den ersten beiden Entwürfen (vgl. zum zeitlichen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens https://dijuf.de/handlungsfelder/kjsg/materialpool/informationen-zum-gesetzesgebungsverfahren). Sie konkretisiert eines der zentralen Reformziele des KJSG-Gesetzgebers, nämlich die Subjektstellung von Leistungsberechtigten durch eine stärkere Adressatinnenorientierung zu verbessern.

II. Konkretisierung der Begriffe „verständlich", „nachvollziehbar" und „wahrnehmbar" für die Jugendhilfepraxis

Die Gesetzesbegründung zeigt, dass es dem Gesetzgeber mit der neuen Formvorgabe darum ging, die Subjektstellung von Leistungsberechtigten der Jugendhilfe und ihren Familien zu stärken, indem bewusster auf eine adressatinnengerechte Kommunikation seitens der Fachkräfte geachtet wird.

1. Allgemeine Anforderungen

Das Aufgreifen der sehr allgemeinen Kategorien „verständlich" und „nachvollziehbar" im Zusammenhang mit den Kommunikationsformen der Fachkräfte rückt fast alle Adressatinnen in den Fokus der neuen Vorgaben. Ein besonders wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang die altersgerechte Kommunikation mit Kindern und Jugendlichen. Die neue gesetzliche Formulierung verlangt von Fachkräften der Jugendhilfe nun ausdrücklich, sich sensibel auf das Auffassungsvermögen und die kommunikativen Fähigkeiten des Gegenübers einzustellen, damit im Ergebnis ein für dieses Gegenüber verständlicher und nachvollziehbarer Austausch steht. Dies gilt auch im Hinblick auf Erwachsene mit unterschiedlichen kognitiven Fähigkeiten und unterschiedlichem Bildungsstand. Die Ziele der „Verständlichkeit" und „Nachvollziehbarkeit" werden in jedem Einzelfall eine unterschiedliche Bedeutung haben (vgl. zu den unterschiedlichen Voraussetzungen der „Wahrnehmbarkeit" im Einzelfall II. 2.), sodass keine einheitlichen Vorgaben möglich sind, sondern von den Fachkräften eine flexible Anpassung verlangt wird. Zentral ist dabei, dass sie sich mit ihrem jeweiligen Gegenüber auf Augenhöhe begeben und auf eine Weise kommunizieren, die diese nicht überfordert (ähnlich Wiesner/Wapler/*Wapler* SGB VIII, 6. Aufl. 2022, SGB VIII § 8 Rn. 50).

Von einer Nachvollziehbarkeit einer Beratung oder Aufklärung ist dann auszugehen, wenn sie innerhalb eines struktu-

* Alle Geschlechter sind gemeint. Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird den Veröffentlichungsvorgaben der Zeitschrift entsprechend jew. in einem Beitrag durchgängig entweder nur die männliche oder nur die weibliche Form verwendet.

rierten Rahmens erfolgt und etwa zunächst der allgemeine Gesamtzusammenhang dargestellt und im Anschluss schrittweise auf einzelne strittige oder komplizierte Punkte eingegangen wird. Regelmäßig wird hierzu auch eine Vergewisserung durch Nachfragen bei der Ratsuchenden gehören, um zu klären, ob diese die Beratungsinhalte tatsächlich verstanden hat (jurisPK/*Luthe* SGB VIII, 2. Aufl., Stand: 20.8.2021, SGB VIII § 10a Rn. 29). Wie intensiv dies zu erfolgen hat und ob ggf. weitere Hilfsmittel erforderlich sind, soll im Folgenden beispielhaft anhand von bestimmten Personengruppen herausgearbeitet werden.

2. Beteiligung, Beratung und Aufklärung von Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen

Der Gesetzgeber hatte ursprünglich vor allem Menschen mit Behinderung im Blick, zu deren Gunsten bei der Erfüllung bestimmter Beteiligungs-, Beratungs- und Aufklärungspflichten eine „wahrnehmbare" Form sichergestellt werden sollte. Hierdurch sollte gleichzeitig Art. 21 UN-BRK umgesetzt werden (vgl. BT-Drs. 19/26107, 74). Dieser Artikel enthält Regelungen zum Recht der freien Meinungsäußerung, der Meinungsfreiheit und dem Zugang zu Informationen. Die Formulierung im SGB VIII stellt allerdings keine Konkretisierung dar, da vielmehr andersherum Art. 21 UN-BRK deutlich detaillierter ausführt, welche Maßnahmen erforderlich sind, um Menschen mit verschiedenen Behinderungen den Zugang zu Informationen – ohne diese Formulierung zu verwenden: in wahrnehmbarer Form – zu ermöglichen. So heißt es dort:

„Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen und Gedankengut sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, gleichberechtigt mit anderen und durch alle von ihnen gewählten Formen der Kommunikation im Sinne des Artikels 2 [*Anm. der Verf.: dh Sprachen, Textdarstellung, Brailleschrift, taktile Kommunikation, Großdruck, leicht zugängliches Multimedia sowie schriftliche, auditive, in einfache Sprache übersetzte, durch Vorleser zugänglich gemachte sowie ergänzende und alternative Formen, Mittel und Formate der Kommunikation, einschließlich leicht zugänglicher Informations- und Kommunikationstechnologie*] ausüben können, unter anderem indem sie

[…]

b) im Umgang mit Behörden die Verwendung von Gebärdensprachen, Brailleschrift, ergänzenden und alternativen Kommunikationsformen und allen sonstigen selbst gewählten zugänglichen Mitteln, Formen und Formaten der Kommunikation durch Menschen mit Behinderungen akzeptieren und erleichtern;

[…]."

Dieses Recht ist eine wesentliche Voraussetzung der allgemeinen Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden (zum Recht auf Zugänglichkeit vgl. Art. 9 UN-BRK).

Eine teilweise Verankerung dieser Anforderungen im deutschen Sozialrecht hat bereits dadurch stattgefunden, dass gegenüber allen Sozialleistungsträgern ein allgemeiner Anspruch auf Übernahme der Kosten für die Verwendung von Kommunikationshilfen, wie zB eine Gebärdendolmetscherin, für Menschen mit Beeinträchtigungen beim Sprechen und/oder Hören besteht (nach § 17 Abs. 2 SGB I bei der Ausführung von Sozialleistungen, erstmals zum 1.1.2008 eingeführt und zum 1.1.2017 geändert durch Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts [BGRWG] und nach § 19 Abs. 1 SGB X im Verwaltungsverfahren, vgl. auch § 3 KHV [Kommunikationshilfenverordnung]).

Werden die Hilfen nicht bereits nach § 17 SGB I oder § 19 SGB X erbracht, kann zudem nach § 82 SGB IX ein Anspruch auf Leistungen zur Förderung der Verständigung bestehen, um Leistungsberechtigten mit Hör- und Sprachbehinderungen die Verständigung mit der Umwelt aus besonderem Anlass zu ermöglichen oder zu erleichtern, insbesondere durch Gebärdensprachdolmetscherinnen und andere geeignete Kommunikationshilfen. Die Vorschrift enthält keinen Anspruch auf eine allgemeine Verständigungshilfe (diese kann ggf. auf Grundlage von § 78 SGB IX gewährt werden); an die Voraussetzung „aus besonderem Anlass" sind aber dennoch keine erhöhten Anforderungen zu stellen, sodass ein über das normale Kommunikationsbedürfnis hinausgehendes Bedürfnis wie etwa beim Besuch von Behörden, Gerichten, Ärztinnen etc ausreicht (zu diesen Beispielen BeckOK/*Jabben* Sozialrecht, Ed. 64, Stand: 1.9.2020, SGB IX § 82 Rn. 3; Neumann ua/*Winkler* SGB IX, 14. Aufl. 2020, SGB IX § 82 Rn. 6). Auf diesen vom Eingliederungshilfeträger zu erfüllenden Anspruch hat das Jugendamt ggf. im Rahmen seiner Beratungspflicht nach § 10a SGB VIII hinzuweisen.

Die durch das KJSG neu eingeführte Formulierung hat angesichts der Vorschriften im SGB I und SGB X und der Ratifizierung der UN-BRK in Deutschland 2009 vor allem die Funktion einer Erinnerung an die ohnehin vorhandene Verantwortung und Verpflichtung der Jugendhilfe, Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen den Zugang zu ihrem Leistungssystem durch Hilfen bei der Wahrnehmung von Informationen zu ermöglichen.

Erforderlich wird es vor allem sein, die Fachkräfte vor Ort im Hinblick auf eine inklusive Kommunikation zu sensibilisieren und zu schulen und ihnen Leitlinien an die Hand zu geben, wie in den vom Gesetzgeber herausgegriffenen Kommunikationssituationen zu verfahren ist, wenn es mit dem Gegenüber behinderungsbedingte Verständigungsbarrieren gibt. Ohnehin nicht möglich ist eine allgemein verbindliche Vorgabe, welche Form wahrnehmbar ist, da dies vom jeweiligen Einzelfall abhängig ist, sodass unterschiedliche Informationsmöglichkeiten zu schaffen sind, je nachdem, welche Bedarfslage seitens des betreffenden Kindes oder der betreffenden Jugendlichen besteht (vgl. Gesetzesbegr. BT-Drs. 19/26107, 74).

Die neuerdings betonte Pflicht zur Einhaltung einer wahrnehmbaren Form in bestimmten Kommunikationssituationen kann schließlich zum Anlass genommen werden, um zu klären, inwieweit die Jugendamtspraxis vor Ort den darüber hinausreichenden und auch ohne Übersetzung in das SGB VIII unmittelbar geltenden Anforderungen des Art. 21 UN-BRK gerecht wird.

3. Einsatz von Dolmetscherinnen bei Sprachbarrieren auf Kosten des Jugendamts bei Beteiligung, Beratung und Aufklärung?

Einerseits ist die Amtssprache – auch im Sozialrecht – deutsch (§ 19 Abs. 1 S. 1 SGB X). Andererseits hat der Gesetzgeber nun in bestimmten Beratungssituationen für das Jugendamt ausdrücklich eine verständliche Form vorgeschrieben. Nach überwiegender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur wird ein allgemeiner Anspruch auf einen Einsatz von Dolmetscherinnen zur Ermöglichung der Kommunikation von (potenziell) Leistungsberechtigten mit dem Jugendamt abge-

lehnt (gegen eine analoge Anwendung des § 17 Abs. 1 SGB I auf Sprachdolmetscherinnen ausdr. LSG NRW 31.8.2006 – L 7 VG 9/05; BeckOK/*Merten* Sozialrecht, Ed. 64, Stand: 1.3.2022, SGB I § 17 Rn. 17; gegen eine analoge Anwendung des § 185 Abs. 1 S. 1 GVG, der die Hinzuziehung einer Dolmetscherin im Gerichtsverfahren regelt, Deutsches Rotes Kreuz e. V. [DRK] Sprachmittlung als Teil der Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe. Rechtsexpertise von Professor Dr. iur. *Johannes Münder*, 2016, 15, abrufbar unter www.bvktp.de/media/drk_sprachmittlung_kijuhilfe_2016_bf_1.pdf, Abruf: 7.6.2022).

Umstritten ist, ob es für EU-Bürgerinnen aufgrund des vorrangigen EU-Gemeinschaftsrechts (vgl. § 30 Abs. 2 SGB I) möglich sein muss, sich in der offiziellen Landessprache ihres Landes an die deutschen Behörden zu wenden (FK-SGB VIII/*Trenczek*, 8. Aufl. 2019, Anh. I: Verfahren und Rechtsschutz Rn. 14). Diese Auffassung wird sowohl in der Literatur vertreten (FK-SGB VIII/*Trenczek* Anh. I: Verfahren und Rechtsschutz Rn. 14 mN für beide Auffassungen) als auch in der Praxis in fachliche Weisungen für Behördenmitarbeiterinnen übertragen (vgl. Bundesagentur für Arbeit Weisung 201611028 vom 21.11.2016 – Inanspruchnahme von Dolmetscher- und Übersetzungsdiensten, abrufbar unter www.arbeitsagentur.de/datei/weisung201611028_ba014503.pdf, Abruf: 7.6.2022).

Speziell für den Bereich der Jugendhilfe wurde angesichts der zentralen Bedeutung des differenzierten Gesprächs zwischen Fachkraft und jungen Menschen und ihren Familien schon seit Längerem in vielfältigen Zusammenhängen angenommen, dass ein Anspruch auf Einsatz einer Dolmetscherin und die Übernahme der Kosten durch das Jugendamt bestehen kann, wenn der Einsatz für die effektive Erbringung der Leistung bzw. die Erfüllung der Aufgabe erforderlich ist (vgl. dazu ausf. und differenzierend DRK Sprachmittlung). Wohl auch angesichts der späten Aufnahme der „verständlichen Form“ in den Gesetzentwurf nach der Beschlussempfehlung des Bundesrats finden sich in den Äußerungen des Gesetzgebers keine Hinweise darauf, ob er zumindest in den speziell aufgegriffenen Beratungszusammenhängen einen Anspruch auf den Einsatz einer Dolmetscherin für gegeben hält.

In der Literatur zum reformierten SGB VIII wird zT dann von einer Verständlichkeit der Beratung ausgegangen, wenn eine Verständigung mit der Beraterin auf einem bestimmten Sprachniveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER; B1 bzw. A2, vgl. www.europaeischer-referenzrahmen.de/sprachniveau.php, Abruf: 7.6.2022) möglich und so der Beratungszweck erreicht werden kann. Falls die Beratung auf diesem (unteren) Niveau angesichts der Komplexität des Beratungsgegenstands nicht möglich sein sollte, sei nach Maßgabe des pflichtgemäßen Verfahrensermessens bei Migrantinnen die Hinzuziehung einer Dolmetscherin in Betracht zu ziehen (§ 19 Abs. 2 SGB X; so jurisPK/*Luthe* SGB VIII § 10a Rn. 29).

Vor dem Hintergrund der mit der gesetzlichen Klarstellung verfolgten Ziele, die Subjektstellung und die Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen zu verbessern, erscheint die Überwindung einer Sprachbarriere als einer Form von Verständnisbarrieren ebenso unabdingbar wie bei Einschränkungen etwa des Seh- oder Hörvermögens. Der Argumentation, dass bei einer Sprachbeherrschung der Ratsuchenden, die eine der Komplexität des Gegenstands angemessene Kommunikation nicht mehr erlaubt, nach pflichtgemäßem Ermessen eine Dolmetscherin hinzuzuziehen ist, schließt sich das Institut an. Zweifel bestehen hinsichtlich des Bezugs auf ein bestimmtes Sprachniveau des GER. Das Basisniveau A2 wird selten für eine angemessene Verständigung ausreichen (erst recht in so existenziellen Zusammenhängen wie etwa bei der Aufklärung über eine Inobhutnahme), und ohnehin wird die Jugendamtsfachkraft die Sprachkenntnisse selten den jeweiligen Niveaus zuordnen können. Hilfreicher als die Suche nach einem objektivierenden Maßstab erscheint es, eine fachliche Einschätzung im Einzelfall dahingehend zu verlangen, ob eine dem Beratungsgegenstand angemessene Verständigung möglich ist. Selbst wenn ein Zertifikat auf einem bestimmten Sprachniveau erworben wurde, kann eine Verständigung in einer emotional aufgewühlten Situation dennoch ohne Dolmetscherin scheitern.

Für die Jugendämter bedeutet dies, dass einerseits je nach regionalen Ausgangsbedingungen ggf. nicht unerhebliche finanzielle Ressourcen für Dolmetscherinnen eingesetzt werden müssen und außerdem die Herausforderung zu meistern ist, hinreichend qualifizierte Dolmetscherinnen zu finden, die die Aussagen der Fachkraft mit der erforderlichen Sensibilität in angemessene Worte übertragen.

III. Folgen der Nichteinhaltung der Formvorschriften

1. Verstoß gegen Pflichten aus § 17 Abs. 2 SGB I und § 19 SGB X (wahrnehmbare Form)

Jugendämter sind verpflichtet, die Ansprüche von Menschen mit Beeinträchtigungen beim Sprechen und Hören nach § 17 SGB I, § 19 SGB IX auf Verwendung von Gebärdensprache oder anderen geeigneten Kommunikationshilfen selbst zu erfüllen. Bei (behaupteten) Verstößen gegen diese Vorschriften räumt § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BGG (Behindertengleichstellungsgesetz) bestimmten anerkannten Verbänden (dazu § 15 Abs. 3 BGG) das Recht ein, ohne eigene Rechtsverletzung Klage nach Maßgabe der VwGO oder des SGG auf Feststellung eines Verstoßes zu erheben (Verbandsklagerecht). Aus der Pflicht der Leistungsträger zur Kostentragung wird gefolgert, dass hör- und sprachbehinderte Menschen sich die erforderlichen Hilfen selbst beschaffen können und in diesen Fällen einen Anspruch auf Erstattung dieser Aufwendungen haben (zu § 17 SGB I Kasseler Kommentar/*Spellbrink* Sozialversicherungsrecht, Ed. 117, Stand: 12/2021, SGB I § 17 Rn. 46). Auf diese Weise wird die Einhaltung der geforderten „wahrnehmbaren Form“ zumindest für den Personenkreis der Menschen mit Hör- und Sprachbehinderungen im Verwaltungsverfahren und bei der Ausführung von Sozialleistungen abgesichert. Ein solches Verbandsklagerecht besteht auch bei Verstößen gegen die Pflicht zur Gewährung von Kommunikationshilfen nach § 82 SGB IX.

2. Sonstige Folgen von Beratung in nicht verständlicher, nachvollziehbarer und wahrnehmbarer Form

In den Beratungs- und Aufklärungssituationen, in denen das KJSG besondere Anforderungen an die Kommunikation der Fachkräfte stellt, besteht kein Verbandsklagerecht nach dem BGG (regelmäßig wird es auch gar nicht um behinderungsbedingte Bedarfe gehen) und kein Recht zur Selbstbeschaffung. Ein solches wäre idR auch gar nicht sinnvoll umsetzbar, da ein verständliches Gespräch mit der Fachkraft nicht auf eigene Kosten anderweitig beschafft werden kann. Allerdings kann eine nicht verständliche Beteiligung etwa am Hilfeplanverfahren wie ein Ausfall der Beteiligung wirken und einen Verfahrensfehler darstellen, der eine anschließende Entschei-

dung des Jugendamts rechtswidrig macht. Ein solcher Fehler kann jedoch iSd § 42 S. 1 SGB X unbeachtlich sein, wenn die Entscheidung auch bei Beachtung der gesetzlichen Vorgaben zum Verfahren genauso ergangen wäre (vgl. LPK-SGB VIII/ *Kunkel/Kepert*, 8. Aufl. 2022, SGB VIII § 36 Rn. 1).