ism
Institut für
Sozialpädagogische Forschung
Mainz gGmbH

Heinz Müller

Wenn Reformversprechen und Finanzierungsrealität auseinanderfallen

Fachliche Voraussetzungen, Transformationskosten und Finanzfolgen des 1. Kinder- und Jugendhilfestrukturreformgesetzes

Wenn Reformversprechen und Finanzierungsrealität auseinanderfallen

Fachliche Voraussetzungen, Transformationskosten und Finanzfolgen des 1. Kinder- und Jugendhilfestrukturreformgesetzes

Mainz, August 2026

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH (ism)
Flachsmarktstraße 9, 55116 Mainz
www.ism-mz.de

Heinz Müller 06131/240 41 – 10 heinz.mueller@ism-mz.de

Inhalt

Vorwort 6

1. Einleitung 9

2. Methodisches Vorgehen 12

2.1 Gegenstand und Quellen 12

2.2 Prüfung der ministeriellen Kostenannahmen und ihre Grenzen 12

3. Fachlicher und finanzpolitischer Prüfrahmen zu Reformauftrag und Finanzierungsarchitektur 15

3.1 Wann können gruppenbezogene und niedrigschwellige Angebote individuelle Hilfen in der Infrastruktur tatsächlich ergänzen oder ersetzen? 15

3.2 Was lässt sich aus steigenden Ausgaben überhaupt über Reform- und Einsparpotenziale ableiten? 16

3.3 Wer trägt die Hauptlast, wenn Infrastruktur fehlt oder öffentliche Leistungen zurückgenommen werden? 18

3.4 Wo entstehen neue Aufgaben und wer trägt die Kosten? 19

3.5 Das Konnexitätsprinzip: Welche Kosten gehören in eine belastbare Finanzfolgenabschätzung und wer muss sie tragen? 20

4. Kann Kindertagesbetreuung Hilfen zur Erziehung teilweise ersetzen? 23

4.1 Auf welchen Annahmen beruhen die erwarteten 100 Millionen Euro Entlastung? 24

4.2 Wann kann Kindertagesbetreuung Aufgaben einer Sozialpädagogischen Familienhilfe übernehmen? 26

4.3 Was eine starke Regelinstitution „Kita“ voraussetzt 28

4.4 Welche zusätzlichen Infrastrukturkosten müssen finanziert werden, bevor 100 Millionen Euro Entlastung entstehen könnten? 30

4.5 Perspektive für die weitere Reformgestaltung 32

5. Was bedeutet ein gesetzlicher Vorrang von gruppenbezogenen Angeboten für individuelle Rechtsansprüche in den Hilfen zur Erziehung? 35

5.1 Welche Folgen hat ein gesetzlicher Vorrang für den Zugang zu individuellen Rechtsanspruchshilfen? 36

5.2 Unter welchen Bedingungen kann Jugendwohnen eine Hilfe nach § 34 SGB VIII ersetzen? 39

5.3 Wie die 250 Millionen Euro Einsparung durch Jugendwohnen berechnet werden 41

5.4 Was muss aufgebaut und finanziert werden, bevor Hilfen in das Jugendwohnen verlagert werden können? 42

5.5 Welche Finanzierungsbedingungen braucht der Übergang in eine neue Angebotsstruktur? 46

6. Was bedeutet die Entfristung der Verfahrenslotsen, wenn die inklusive Gesamtzuständigkeit kein Reformgegenstand mehr ist? 48

6.1 Welche Funktion haben Verfahrenslotsen ohne verbindlichen Übergang zur Gesamtzuständigkeit? 49

6.2 Welcher Personal- und Finanzierungsbedarf entsteht für eine dauerhaft arbeitsfähige Verfahrenslotsenstruktur? 50

6.3 Welche Aufbaukosten entstehen und welcher Auftrag soll dauerhaft finanziert werden? 51

7. Kann aus individueller Assistenz eine verlässliche Bildungsinfrastruktur werden und wer trägt die Verantwortung und die Kosten? 53

7.1 Überwindet die Bildungsassistenz die schulische Reparaturfalle der Kinder- und Jugendhilfe oder organisiert sie sie nur neu? 54

7.2 In welchem Umfang können bestehende Individualhilfen tatsächlich eine Bildungsassistenz werden? 55

7.3 Welche Größenordnung hat der Personal- und Finanzierungsbedarf einer Bildungsassistenz? 58

7.4 Was muss das Jugendamt zusätzlich leisten, um Bildungsassistenz eine Angebotsform in Schule zu steuern? 60

7.5 Wie muss der Aufbau der Bildungsassistenz finanziert werden, solange Individualhilfen weiterlaufen? 61

7.6 Welche Aussagekraft hat die angenommene Milliarde, wenn Aufbau-, Transformation und Folgekosten unberücksichtigt bleiben? 63

8. Welche Steuerungs- und Personalressourcen brauchen Jugendämter für die Umsetzung der Strukturreform? 66
8.1 Die Welche Steuerungs- und Personalressourcen brauchen Jugendämter für die Umsetzung der Strukturreform? 67
8.2 Welche kommunalen Mehr- und Minderaufwände erfasst die Gesetzesfolgenabschätzung und welche nicht? 68
8.3 Auf welcher Grundlage lässt sich der reformbedingte Personalaufwand abschätzen? 69
8.4 Welche bundesweite Größenordnung ergibt sich aus dem Referenzszenario? 71

9. Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus der fachlichen und finanziellen Prüfung des Kabinettsentwurfs zur Strukturreform der Kinder- und Jugendhilfe? 74
9.1 Welche gemeinsamen Befunde ergeben sich aus den untersuchten Reformbausteinen? 75
9.2 Welche Ressourcen sind für Aufbau, Transformation und dauerhafte Finanzierung der Strukturreformelemente erforderlich? 77
9.3 Aus einem Einsparprogramm muss ein finanzierter Transferprozess werden 80
9.4 Was folgt aus den Befunden für die Verantwortungs- und Finanzierungsarchitektur? 81
9.5 Die Konsequenz für das weitere Gesetzgebungsverfahren 82

10. Literatur 85

11. Tabellenverzeichnis 91

12. Anhang 92
12.1 Methodischer Rahmen 92
12.2 Kindertagesbetreuung 93
12.3 Vorrangprinzip und Jugendwohnen 96
12.4 Verfahrenslotsen 99
12.5 Infrastrukturelle Bildungsassistenz 100

Vorwort

Die vorliegende Expertise wurde im Auftrag der Vorbereitungsgruppe der Berliner Runde erstellt. Die Berliner Runde ist als bundesweiter fachpolitischer Dialogprozess entstanden, in dem Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Ländern und Kommunen, Wissenschaft, Fachverbänden, Praxis und Selbstvertretung über die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe beraten. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie die Kinder- und Jugendhilfe als verlässliche soziale Infrastruktur für junge Menschen und Familien weiterentwickelt und dauerhaft abgesichert werden kann. Dazu gehören eine tragfähige Finanzierung, handlungsfähige kommunale Strukturen, gute Bedingungen für Fachkräfte, ein wirksamer Kinderschutz und die Sicherung individueller Rechte und Teilhabechancen. Die Veranstaltungen, Arbeitspapiere und Stellungnahmen des Dialogprozesses werden auf der Website der Berliner Runde dokumentiert (berliner-runde.de).

Ausgangspunkt war der im Frühjahr 2025 begonnene Dialog über die Zukunftsfähigkeit der Kinder- und Jugendhilfe. Am 20. Oktober 2025 fand in der Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund das erste bundesweite Politik-Dialog-Forum unter dem Titel „In die Zukunft der Kinder, Jugendlichen und Familien investieren – Für starke kommunale Strukturen und eine zukunftsfähige Kinder- und Jugendhilfe“ statt. Eingeladen hatten das Niedersächsische Sozialministerium, das Institut für Sozial- und Organisationspädagogik der Universität Hildesheim und das Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz. Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen, aus Wohlfahrts- und Fachverbänden, Wissenschaft und Praxis verständigten sich dort darauf, die Diskussion nicht bei einzelnen Forderungen zu belassen, sondern einen längerfristigen Prozess über eine gemeinsame Gesamtstrategie für die Kinder- und Jugendhilfe zu beginnen.

Dieser Dialog wurde am 2. Juli 2026 in der Saarländischen Landesvertretung in Berlin fortgesetzt. Auf Einladung des saarländischen Sozialministers Dr. Magnus Jung standen angesichts wachsender kommunaler Finanzierungsprobleme, der Diskussion über Einsparungen im Sozialstaat und der anstehenden Strukturreform insbesondere die Verbindung von Rechten, Teilhabe, Infrastruktur und Finanzierung im Mittelpunkt. Die Ergebnisse wurden unter der Überschrift „Rechte, Teilhabe und nachhaltige Finanzarchitektur für die Kinder- und Jugendhilfe“ zusammengeführt. Die Diskussion bestätigte einen Befund, der bereits die erste Berliner Runde geprägt hatte. Eine Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe kann nicht allein über neue gesetzliche Anforderungen oder Veränderungen einzelner Leistungsansprüche gelingen. Sie braucht zugleich eine Verständigung darüber, welche Infrastruktur notwendig ist, wer für ihren Aufbau verantwortlich ist und wie

ihre Finanzierung zwischen Bund, Ländern und Kommunen verlässlich organisiert werden kann.

Mit dem vom Bundeskabinett am 12. August 2026 beschlossenen Entwurf des 1. Kinder- und Jugendhilfestrukturreformgesetzes liegen erstmals konkrete gesetzliche Vorschläge vor, die eine stärkere Infrastrukturorientierung mit erheblichen Erwartungen an die künftige Ausgabenentwicklung verbinden. Damit stellt sich sehr konkret die Frage, die in beiden Berliner Runden immer wieder aufgerufen wurde, nicht nur zu beschreiben, welcher Zielzustand fachlich wünschenswert ist. Zu prüfen ist ebenso, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, welche Kosten im Übergang entstehen und welche dauerhaften finanziellen Verpflichtungen mit einer neuen Struktur verbunden sind

Die Kinder- und Jugendhilfe steht vor grundlegenden infrastrukturellen Herausforderungen. Der Fachkräftemangel, wachsende und komplexere Unterstützungsbedarfe, die inklusive Weiterentwicklung, neue Rechtsansprüche, erhebliche regionale Unterschiede und die schwierige Finanzlage vieler Kommunen lassen sich nicht durch einzelne Korrekturen oder kurzfristige Sparvorgaben bearbeiten. Gleichzeitig besteht die Chance, bestehende Strukturen neu zu ordnen, Regelangebote zu stärken, Schnittstellen zu anderen Leistungssystemen verbindlicher zu gestalten und individuelle Hilfen dort früher und passender einzusetzen, wo sie tatsächlich gebraucht werden.

Darin liegt möglicherweise eine historische Chance. Gerade weil finanzielle Spielräume enger werden, besteht die Aufgabe nicht darin, möglichst schnell irgendeine Reform zu verabschieden. Es geht darum, auf der Grundlage von Fachlichkeit, empirischem Wissen und einem klaren normativen Gerüst Strukturveränderungen einzuleiten, die auch langfristig tragen. Mehr Teilhabegerechtigkeit unter Bedingungen knapper Ressourcen ist dabei kein Widerspruch. Sie verlangt aber, genauer zu unterscheiden, welche Infrastruktur für alle verlässlich vorhanden sein muss, welche individuellen Rechte nicht zur Disposition stehen und wo Aufgaben zwischen Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Gesundheit, Eingliederungshilfe, Arbeitsförderung und anderen Systemen neu geordnet werden müssen. Dabei ist es zentral die Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt zu betrachten und nicht einzelne infrastrukturellen Angebote gegen andere Hilfen auszuspielen.

Sparen allein ist dafür kein Konzept. Wer Leistungen anders organisieren will, muss den Übergang ermöglichen. Dazu gehören Investitionen, Personal, Planung, Qualifizierung und eine Zeit, in der bestehende und neue Strukturen nebeneinander finanziert werden müssen. Erst danach kann empirisch geprüft werden, ob bessere Strukturen zugleich dazu führen, dass bestimmte Ausgaben dauerhaft sinken. Ein-

sparungen können das Ergebnis einer gelungenen Strukturreform sein. Sie entstehen dann, wenn Aufgaben anders, wirksamer und mit geringerem Ressourceneinsatz erfüllt werden können. Strukturveränderungen selbst kosten jedoch zunächst Geld. Neue Angebote müssen aufgebaut, Personal gewonnen, Organisationen verändert und Übergänge finanziert werden. Davon zu unterscheiden sind Abbau und Leistungskürzungen. Sie können kurzfristig zu geringeren Haushaltsausgaben führen, sind aber noch keine Strukturreform und können nachhaltig Kosten erzeugen. Werden bspw. Bedarfe lediglich in Familien, andere Leistungssysteme oder in spätere und intensivere Hilfen verlagert, können aus kurzfristigen Einsparungen erhebliche Folgekosten entstehen. Nicht jede Haushaltsentlastung ist auch eine Reformrendite.

Die Vorbereitungsgruppe hat deshalb angeregt, die finanziellen Annahmen des Kabinettsentwurfs genauer zu analysieren. Untersucht werden sollte, ob die zugrunde gelegte fachliche Logik trägt, welche Infrastruktur die vorgesehenen Veränderungen voraussetzen, welche Individualleistungen weiterhin erforderlich bleiben und welche zusätzlichen Anforderungen an Planung, Personal und Verwaltung entstehen. Ein besonderes Augenmerk liegt auf den Transformationskosten. Tiefgreifende Strukturveränderungen benötigen Investitionen, Personalaufbau und Zeit, während bestehende Rechtsansprüche und Leistungen zunächst weiter gewährleistet werden müssen.

Die Expertise knüpft damit an die Diskussionen der Berliner Runde an. Die fachlichen Bewertungen, Modellrechnungen und Schlussfolgerungen liegen in der Verantwortung des Autors. Sie sollen eine überprüfbare Grundlage für die weitere parlamentarische und fachpolitische Diskussion schaffen. Ihr Anliegen ist nicht, notwendige Reformen zu verhindern. Sie fragt vielmehr, unter welchen fachlichen, organisatorischen und finanziellen Bedingungen aus Reformimpulsen eine tragfähige Strukturreform werden kann, die Rechte sichert, Infrastruktur stärkt und ihre Finanzierung nicht erst der späteren Umsetzung durch Länder, Kommunen und Träger überlässt.

1. Einleitung

Das Erste Kinder- und Jugendhilfestrukturreformgesetz greift aktuelle und sehr grundlegende Herausforderungen zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe auf. Unterstützungsbedarfe werden zu häufig erst dann bearbeitet, wenn sie sich verdichtet haben und eine individualisierte Hilfe notwendig wird. Eine ausgewogene und gut abgestimmte Infrastruktur unterschiedlicher Angebote sowie niedrigschwellig erreichbare Regelangebote, verlässliche soziale Orte und früh verfügbare Beratung können Familien entlasten, Teilhabe sichern und intensivere Hilfen in geeigneten Fällen vermeiden. Die Grundrichtung des Gesetzes ist deshalb fachlich nachvollziehbar.

Der Kabinettsentwurf verbindet diesen Reformansatz jedoch mit weitreichenden Einsparerwartungen. Für Bund, Länder und Kommunen werden keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ausgewiesen. Ab 2036 soll die öffentliche Hand jährlich um rund 1,34 Milliarden Euro entlastet werden. Die Entlastung beruht vor allem auf vier Annahmen. Kindertagesbetreuung soll einen Teil ambulanter Hilfen zur Erziehung ersetzen. Jugendsozialarbeit und Jugendwohnen sollen gegenüber stationären Hilfen Vorrang erhalten. Die Bildungsassistenz soll als Infrastruktur an Schulen und Kitas organisiert werden. Verfahrenslotsen werden entfristet, obwohl der Übergang zur inklusiven Gesamtzuständigkeit vertagt wird.

Jeder dieser Ansätze kann fachlich sinnvoll weiterentwickelt werden und schließt an Fachdebatten an. Allerdings gibt es auch Gründe dafür, dass die fachlichen Erkenntnisse bislang nicht hinreichend umgesetzt wurden. Neue Angebote in der Infrastruktur müssen geplant, personell ausgestattet, räumlich verfügbar und dauerhaft weiterentwickelt, gepflegt und finanziert werden, bevor sie individuelle Hilfen verlässlich ergänzen oder ersetzen können. Während des Ausbaus laufen bestehende Leistungen weiter. Es entstehen Parallelkosten, neue Planungsaufgaben und ein zusätzlicher Bedarf an Personal, Qualifizierung, Daten und Kooperation. Werden diese Aufwendungen nicht ausgewiesen, erscheint eine Reform auf dem Papier kostenneutral, obwohl sie vor Ort erhebliche Finanzierungsbedarfe auslöst. Die Gefahr besteht, dass Leistungen bereits zurückgefahren werden, für die noch keine anderen bedarfsgerechten Angebote in der Infrastruktur vorliegen. Dies kostet Vertrauen in die Kinder- und Jugendhilfe, das nur schwer wieder aufgebaut werden kann.

Die mit dem 1. KJHSRG verbundenen Reformimpulse und das Ziel, die Kinder- und Jugendhilfe wirksamer, einfacher und auch wirtschaftlicher zu gestalten, sind ausdrücklich anzuerkennen. Gerade weitreichende Reformen brauchen jedoch eine

möglichst offene Betrachtung der absehbaren Wirkungen, der notwendigen Voraussetzungen und der nicht beabsichtigten Nebenfolgen. Der Gesetzentwurf selbst weist darauf hin, dass Reformprozesse zunächst zusätzlichen Aufwand erzeugen und einer gesicherten Erkenntnisgrundlage bedürfen.

Die Reform gewinnt an fachlicher und politischer Glaubwürdigkeit, wenn dieser Transfer nicht nachträglich den Ländern, Kommunen und Trägern überlassen, sondern von Beginn an sichtbar gemacht wird. Gesellschaftliche Akzeptanz entsteht dort, wo Ziele, Kosten, Verantwortlichkeiten und erwartbare Folgen nachvollziehbar miteinander verbunden werden. Immer neue, voneinander getrennte Reformideen, die kurzfristig Entlastung versprechen, ohne ihren Zusammenhang mit bestehenden Strukturen und ihren Umsetzungs-bedingungen zu klären, gefährden dagegen eine gemeinsame Vertrauens- und Planungskultur. Die Expertise will dazu beitragen, dass aus einzelnen Reformimpulsen ein tragfähiger Entwicklungsprozess für eine moderne Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe und für gute Bedingungen des Aufwachsens junger Menschen und ihrer Familien werden kann.

Die Expertise rekonstruiert deshalb zunächst die ministeriellen Berechnungen. Sie prüft anschließend deren fachliche und empirische Voraussetzungen und entwickelt transparente Gegenrechnungen, soweit die vorhandenen Daten dies zulassen. Ziel ist keine exakte alternative Prognose. Die Datenlage gibt das nicht her. Es geht um belastbare Größenordnungen und um die Frage, welche Mittel in einem zehnjährigen Transferprozess bereitstehen müssen, bevor mögliche Entlastungen als gesicherte Einsparungen angesetzt werden können. Ausgangspunkt ist ein konstruktives Verständnis von Strukturreform. Individuelle Rechte und eine leistungsfähige Infrastruktur gehören zusammen. Eine starke Regelinstitution wie Kita oder Jugendarbeit erweitert die Handlungsmöglichkeiten in der Infrastruktur. Damit diese Erweiterung gelingt, müssen Verantwortung, Steuerung und Finanzierung aufeinander bezogen werden.

Eine zusätzliche Grundlage für die vorliegende Prüfung liefert die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu den Datengrundlagen und Kostenkalkulationen des 1. KJHSRG. Sie macht deutlich, dass zentrale Voraussetzungen der Reform bislang selbst auf Bundesebene nicht hinreichend geklärt sind. Für die infrastrukturelle Bildungsassistenz soll ein Forschungsvorhaben erst noch untersuchen, welche bestehenden Unterstützungsformen welche Wirkungen entfalten. Gleichzeitig geht die Bundesregierung davon aus, dass eine flächendeckende Bildungsassistenz nicht innerhalb weniger Jahre aufgebaut werden kann und die Ausgaben für bestehende Schulbegleitungen in den ersten acht Jahren nicht zurückgehen. Eine belastbare Kostenvereinbarung mit den Ländern über die Bildungsassistenz ist nicht vorgesehen. Auch zu wichtigen Ausgangsdaten, etwa zur Verteilung von

Assistenzleistungen auf Regel- und Förderschulen oder zur Kompensation unzureichender schulischer Bedingungen durch Eingliederungshilfe, liegen dem Bund keine hinreichenden Erkenntnisse vor (Deutscher Bundestag 2026, S. 3–5). Gerade deshalb erscheint es notwendig, die mit dem Reformvorhaben verbundenen Einsparerwartungen um eine Betrachtung der Voraussetzungen, Transformationskosten und möglichen Folgewirkungen zu ergänzen. Wenn Wirkungen erst noch untersucht, Strukturen erst aufgebaut und Finanzierungsverantwortlichkeiten noch geklärt werden müssen, können die ausgewiesenen Entlastungen nicht bereits als gesicherte Kostenfolgen behandelt werden. Die Expertise setzt an dieser Lücke an und versucht, die bislang nicht oder nur teilweise ausgewiesenen Bedingungen des Umbaus sichtbar und soweit möglich berechenbar zu machen.

Die am 25. Juni 2026 zwischen Bund und Ländern vereinbarte stärkere Kostenbeteiligung des Bundes greift für das 1. KJHSRG nicht. Nach Auskunft der Bundesregierung gilt die vorgesehene Übernahme von 80 Prozent der Mehrkosten für entsprechende Bundesleistungsgesetze erst für Gesetzentwürfe, die nach dem 1. Oktober 2026 im Bundeskabinett beschlossen werden. Das 1. KJHSRG war am 12. August 2026 im Kabinett. Damit bleibt gerade eine Reform außerhalb der neuen Finanzierungsregel, die zusätzliche kommunale Planungs-, Steuerungs- und Infrastrukturaufgaben begründet. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die Kostenverantwortung innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens selbst zu klären und nicht erst der späteren Umsetzung durch Länder und Kommunen zu überlassen (Deutscher Bundestag 2026, S. 2).

2. Methodisches Vorgehen

2.1 Gegenstand und Quellen

Untersucht wird der vom Bundeskabinett am 12. August 2026 beschlossene Entwurf. Im Mittelpunkt stehen das Vorrangprinzip, die Kindertagesbetreuung als Regelinstitution, das Verhältnis von Jugendsozialarbeit und stationären Hilfen, die Entfristung der Verfahrenslotsen, die infrastrukturelle Bildungsassistenz und die damit verbundenen Anforderungen an die Jugendhilfeplanung. Primärquellen sind der Gesetzentwurf, seine Begründung, das geltende SGB VIII und die einschlägigen Regelungen des SGB IX.

Für Fallzahlen, Ausgaben, Einrichtungen und Personal werden die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik, die nationale Bildungsberichterstattung, das Fachkräftebarometer und weitere öffentlich dokumentierte Daten verwendet[1]. Ausgewählte aktuelle Forschungsergebnisse ordnen Zugangsungleichheiten, Hilfeverläufe, Inklusion, Kita-Sozialarbeit, Care Leaver und Transformationsbedingungen in die Argumentation ein. Stellung-nahmen von Fachverbänden werden zur fachpolitischen Bewertung herangezogen. Daten- und Quellenstand ist der 28. August 2026.

2.2 Prüfung der ministeriellen Kostenannahmen und ihre Grenzen

Der Gesetzentwurf verbindet einzelne Reformbausteine mit konkreten Erwartungen über künftige Entlastungen oder eine Dämpfung des Ausgabenanstiegs. Gegenstand dieser Expertise ist nicht, eigene oder andere Einsparpotenziale zu bestimmen. Geprüft wird vielmehr, auf welchen fachlichen, empirischen und rechnerischen Annahmen die ausgewiesenen Entlastungen beruhen und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssten, damit die angenommenen Veränderungen praktisch umgesetzt werden können.

---

[1] Für Literatur- und Quellenrecherche, sprachliche Überarbeitung und die Nachrechnung statistischer Angaben wurden KI-Modelle unterstützend genutzt. Nicht eingesetzt wurde KI für die Konzeption der Expertise, die inhaltliche Analyse und Argumentation, die Interpretation der Befunde und die Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Alle Quellen wurden im Original geprüft, alle Berechnungen nachvollzogen und angeleitet. Konzeption, Argumentation und Schlussfolgerungen sowie die Verantwortung für den Text liegen beim Autor.

Die Prüfung beginnt deshalb mit dem fachlichen Sinngehalt des jeweiligen Reformbausteins. Untersucht wird, welches Problem mit der vorgesehenen Regelung bearbeitet werden soll, welche Funktion die vorgeschlagene Veränderung übernehmen kann und welche Folgen sich daraus für bestehende Leistungen und Strukturen ergeben. Dabei ist insbesondere zu klären, ob bisherige Leistungen tatsächlich entfallen können, ob sie in anderer Form weiter erbracht werden müssen oder ob Aufgaben und Kosten lediglich zwischen Angeboten, Leistungssystemen oder staatlichen Ebenen verschoben werden. Eine rechnerisch nachvollziehbare Kostenannahme kann fachlich dennoch wenig belastbar sein, wenn unterschiedliche Leistungen als austauschbar behandelt oder notwendige Voraussetzungen ihrer Wirkung nicht berücksichtigt werden.

Auf dieser Grundlage wird die ministerielle Rechenkette nachvollzogen. Geprüft wird, welche Fallzahlen, Ausgaben, Leistungsarten und Zeiträume verwendet werden und ob diese Größen sachlich zusammenpassen. Wo der Gesetzentwurf Annahmen über Wirkungen oder Veränderungen der Inanspruchnahme trifft, wird untersucht, worauf diese Annahmen beruhen und wie belastbar die zugrunde liegenden Daten sind.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Fallzahl- und Ausgabenentwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe nicht monokausal erklärt werden können. Rechtliche Veränderungen wirken zusammen mit demografischen Entwicklungen, sozialen Lebenslagen, fachlichen Praktiken, regionalen Angebotsstrukturen, der Verfügbarkeit von Fachkräften und Veränderungen in angrenzenden Leistungssystemen. Hinzu kommt, dass neue gesetzliche Regelungen örtlich auf sehr unterschiedliche Ausgangslagen treffen. Was in einem Jugendamt einen erheblichen Veränderungsbedarf auslöst, kann in einem anderen bereits gelebte Praxis sein. Für die Finanzfolgenabschätzung folgt daraus, dass allgemeine Veränderungen von Fallzahlen oder Ausgaben nicht ohne Weiteres einer gesetzlichen Neuregelung zugerechnet werden können. Als Einspar- oder Mehrkosteneffekt des Gesetzes kann nur der Teil angesetzt werden, für den ein nachvollziehbarer Zusammenhang mit der vorgesehenen Rechtsänderung begründet werden kann.

Anschließend wird bestimmt, welche Ressourcen für die vorgesehene Umsetzung erforderlich wären. Dazu können zusätzliche Fachkräfte, Jugendhilfeplanung, wirtschaftliche Jugendhilfe und Verwaltung ebenso gehören wie Qualifizierung, Koordination, Daten- und IT-Strukturen oder der Aufbau neuer Angebote. Von besonderer Bedeutung ist die Übergangsphase. Neue Strukturen müssen häufig bereits aufgebaut werden, während bestehende Leistungen zunächst weiterlaufen. Einmalige Investitionen, zeitlich begrenzte Transformationskosten und dauerhaft entstehende Betriebskosten werden deshalb getrennt betrachtet.

Wo ausreichende Daten fehlen, werden diese Lücken nicht durch vermeintlich genaue Prognosen ersetzt. Modellrechnungen werden nur dort vorgenommen, wo sich fachlich vertretbare Zusammenhänge herstellen lassen. Sie dienen dazu, Größenordnungen und Ressourcenbedarfe sichtbar zu machen. So kann beispielsweise berechnet werden, welche Personalausstattung notwendig wäre, wenn eine Bildungsassistenz an einem bestimmten Anteil der Schulen und Kindertageseinrichtungen tatsächlich verfügbar sein soll. Daraus wird jedoch nicht abgeleitet, dass in entsprechendem Umfang bestehende Individualleistungen entfallen.

Die Ergebnisse sind als vorausschauende Folgenabschätzung zu verstehen. Sie machen sichtbar, welche Voraussetzungen und Kosten mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Veränderungen verbunden sind und wo die ministeriellen Kostenannahmen aufgrund fehlender Daten oder ungeklärter Wirkungszusammenhänge an Grenzen stoßen. Ob und in welchem Umfang später tatsächlich Entlastungen entstehen, ist eine empirische Frage der Umsetzung und nicht Gegenstand einer Ex-ante-Berechnung dieser Expertise.

3. Fachlicher und finanzpolitischer Prüfrahmen zu Reformauftrag und Finanzierungsarchitektur

Strukturveränderungen verändern nicht nur die Art, wie Leistungen erbracht werden. Sie verschieben auch Aufgaben, Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung. Das ist in der Kinder- und Jugendhilfe besonders relevant, weil bundesrechtlich gesetzte Ansprüche und Anforderungen überwiegend von Ländern und Kommunen umgesetzt werden und zugleich wichtige Ursachen von Unterstützungsbedarfen in anderen Systemen liegen. Werden Leistungen neu geordnet, können deshalb Ausgaben an einer Stelle sinken und an anderer Stelle neu entstehen. Eine belastbare Finanzfolgenabschätzung muss diese Verschiebungen ebenso erfassen wie die Kosten für Aufbau, Vorhaltung und Steuerung der neuen Strukturen.

Für die Bewertung des 1. KJHSRG ist dieser Zusammenhang zentral. Der Kabinettsentwurf verändert nicht nur einzelne Leistungen, sondern auch das Verhältnis von Individualhilfen und gruppenbezogenen und niedrigschwelligen Angeboten in der Infrastruktur, die Aufgaben der Jugendhilfeplanung sowie die Schnittstellen zu Schule, Eingliederungshilfe und anderen Leistungssystemen. Damit werden zugleich Verantwortlichkeiten und Finanzierungsbedarfe neu verteilt. Bevor die einzelnen Reformbausteine betrachtet werden, ist deshalb zu klären, unter welchen Bedingungen diese gruppenbezogenen und niedrigschwelligen Angebote überhaupt eine tragfähige Alternative darstellen können, wie Kostenverschiebungen zu bewerten sind und wie Verantwortung, Steuerung und Finanzierung zusammengehören. Daran knüpft die bereits entwickelte Diskussion um eine neue Verantwortungs- und Finanzarchitektur der Kinder- und Jugendhilfe an (Jung/Müller 2026; Jung et al. 2026).

3.1 Wann können gruppenbezogene und niedrigschwellige Angebote individuelle Hilfen in der Infrastruktur tatsächlich ergänzen oder ersetzen?

Die Kinder- und Jugendhilfe ist zu einer zentralen öffentlichen Infrastruktur des Aufwachsens geworden. Rechtsansprüche, Schutzpflichten und Beteiligungs-

rechte wurden ausgebaut. Mit Kindertagesbetreuung, Ganztag, Inklusion und GaFöG kamen neue Aufgaben hinzu. Diese Entwicklungen waren politisch gewollt und fachlich begründet. Die öffentliche Verantwortung wuchs, ihre Finanzierungsordnung blieb zurück. Darin liegt der Strukturwiderspruch, an dem eine Reform ansetzen muss (Berliner Runde II 2026, 1 f.; Jung et al. 2026).

Der Kabinettsentwurf benennt ganz klar komplexere Bedarfe, Personalengpässe, steigende Fallzahlen und ungeklärte Zuständigkeiten zur Beschreibung der aktuellen Lage der Kinder- und Jugendhilfe. Die Entfristung der Verfahrenslots*innen, ein besserer Pflegekinderschutz, verständlichere Verfahren und gruppenbezogene Assistenz weisen fachlich in die richtige Richtung. Aus der Diagnose folgt jedoch keine Hinführung auf einen notwendigen und langfristigen Umbauprozess und dessen Finanzierung. Für Bund, Länder und Kommunen werden keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ausgewiesen. Ab 2036 erwartet der Entwurf stattdessen eine jährliche Entlastung von rund 1,34 Milliarden Euro. Sie soll vor allem dadurch entstehen, dass Kindertagesbetreuung, Jugendsozialarbeit und Bildungsassistenz vorrangig eingesetzt und individualrechtliche Hilfen teilweise ersetzt werden (Bundesregierung 2026).

Damit wird die Reihenfolge vertauscht. Die Einsparung ist verbucht, die dafür erforderlichen Angebote weder flächendeckend vorhanden noch in Aufbau und Betrieb finanziert. Wo sie fehlen, wird aus der angenommenen Spar-Reform ein Investitionsprogramm ohne Finanzierung. Gerade deshalb ist der Entwurf ein Stresstest für eine neue Finanzarchitektur. Gesetzgebung, fachliche und planerische Gesamtverantwortung und Finanzierung müssen wieder zusammengeführt, Übergänge finanziert und Systemgrenzen (z.B. an der Schnittstelle zu Schule und Gesundheit) verbindlich koordiniert werden. Der Entwurf setzt dagegen die Entlastung vor die Investition, den Vorrang vor die Verfügbarkeit und die Zuständigkeitsverschiebung vor die Klärung der Verantwortung. Die Kritik richtet sich nicht gegen die Stärkung von Infrastruktur als Strukturreformprojekt, sondern gegen ihre Verwandlung in ein Sparinstrument ohne empirische Basis.

3.2 Was lässt sich aus steigenden Ausgaben überhaupt über Reform- und Einsparpotenziale ableiten?

Die kommunale Finanzkrise ist real und in der Bundespolitik angekommen. Gemeinden und Gemeindeverbände schlossen 2025 mit einem Rekorddefizit von 31,9 Milliarden Euro ab. Für die Kinder- und Jugendhilfe gaben Bund, Länder und Gemeinden 2024 brutto 78,8 Milliarden Euro aus: 52,4 Milliarden Euro für Kindertagesbetreuung, 19,6 Milliarden Euro für Hilfen zur Erziehung und 2,5 Milliarden Euro

für Jugendarbeit (Destatis 2026a; 2026b). Diese Zahlen beschreiben nur den Umfang der Ausgaben und enthalten noch keine Bewertung über deren Angemessenheit. Kosten steigen, weil neue Rechtsansprüche (z.B. GaFöG) geschaffen, Tarife und Sachkosten erhöht, zusätzliche Plätze in Kitas und betreuten Wohnformen benötigt und Qualitätsanforderungen verändert wurden. Hinzu kommen wachsende Belastungen junger Menschen und ihrer Familien. Der Gesetzgeber hat aus guten Gründen eine leistungsfähige Kinder- und Jugendhilfe geschaffen. Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit braucht es tragfähige öffentliche Haushalte **und** eine Infrastruktur, die Teilhabe für junge Menschen sichert. Beides kann nicht gegeneinander ausgespielt werden, wird aber in der öffentlichen Diskussion gerne gemacht.

Auch die Erzählung vom ungebremst wachsenden Sozialstaat erklärt wenig. Eine singuläre deutsche Ausgabenexpansion, aus der unmittelbar ein Kürzungsauftrag folgen würde, ist nicht belegt (Dullien/Rietzler 2024). Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist über Jahrzehnte hinweg relativ stabil geblieben, mit einem leichten Anstieg insbesondere in Krisenzeiten (IAQ 2025). Das immunisiert die Kinder- und Jugendhilfe nicht gegen eine Aufgabenkritik. Unnötige Bürokratie, Doppelstrukturen, unklare Zuständigkeiten und unpassende Leistungen gibt es. Alles zu bewahren wäre ebenso falsch, wie jede Mehrausgabe zur Verschwendung zu erklären. Der Prüfmaßstab muss deshalb genauer sein und danach fragen, ob eine Aufgabe tatsächlich verschwindet, wirksamer erfüllt wird oder ob sie lediglich in ein anderes System, in krisenhafte Hilfeverläufe oder zurück in die Familie wandert? Von einer Strukturreform im positiven Sinn kann nur gesprochen werden, wenn dadurch Hilfen weniger stigmatisierend und inklusiver werden, Teilhabechancen verbessert und der wachsende Unterstützungsbedarf mit anderen Infrastrukturbedingungen fachlich angemessen und ressourcenschonend bearbeitet werden kann. Müssen stattdessen andere Leistungssysteme, später einsetzende, intervenierendere und teurere Hilfen oder die Familien einspringen, bleibt der Bedarf bestehen. So kann schnell aus einer vielleicht gut gemeinten Absicht heraus, ein Abbau funktionierender Strukturen eingeleitet werden, ohne neue, tragfähigere aufzubauen.

3.3 Wer trägt die Hauptlast, wenn Infrastruktur fehlt oder öffentliche Leistungen zurückgenommen werden?

Wer über soziale, kulturelle und materielle Ressourcen verfügt, erlebt den Abbau öffentlicher Infrastruktur und Leistungen anders als eine Familie ohne diese Möglichkeiten. Besonders sichtbar wird das bei Alleinerziehenden. 2025 lebten rund 1,62 Millionen Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern in Deutschland. Knapp jede fünfte Familie war eine Ein-Eltern-Familie. 28,9 Prozent der Menschen in diesen Haushalten waren armutsgefährdet, gegenüber 12,0 Prozent in Paarhaushalten mit Kindern (Destatis 2026c). Öffentliche Kürzungen beim Unterhaltsvorschuss, beim Wohngeld oder der Grundsicherung treffen hier auf deutlich geringere Möglichkeiten, sie privat aufzufangen. Die gleiche Frage stellt sich bei Familien mit Kindern mit Behinderungen, psychisch belasteten jungen Menschen, Care Leaver*innen, geflüchteten Jugendlichen und Familien ohne tragfähiges soziales Netzwerk. Gemeinsam ist ihnen eines: Ihre Teilhabe kann in besonderer Weise davon abhängen, dass öffentliche Strukturen tatsächlich zugänglich, verlässlich und bedarfsgerecht sind.

Deutschland gehört zu den Ländern, in denen soziale Herkunft für Bildungs- und Teilhabechancen herausragende Rolle spielt. PISA 2022 zeigt für Deutschland einen Leistungsabstand in Mathematik von 111 Punkten zwischen dem sozial privilegiertesten und dem sozial am stärksten benachteiligten Viertel der Jugendlichen. Der Abstand liegt deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 93 Punkten. Der sozioökonomische Status erklärt in Deutschland 19 Prozent der Leistungsunterschiede, gegenüber 15 Prozent im OECD-Durchschnitt (OECD 2023). Auch der IQB-Bildungstrend kommt zu einem eindeutigen Befund. Die sozialen Disparitäten in der Sekundarstufe I waren 2022 so stark ausgeprägt wie in keiner der Erhebungen seit 2009 (Stanat et al. 2023). Diese Abhängigkeit setzt sich im weiteren Bildungsverlauf fort. Nach den aktuellen OECD-Daten erreicht in Deutschland nur etwa ein Fünftel der jungen Erwachsenen, deren Eltern keinen Abschluss im Sekundarbereich II haben, selbst einen tertiären Abschluss. Bei jungen Erwachsenen mit mindestens einem tertiär gebildeten Elternteil sind es etwa drei Fünftel (OECD 2025). Soziale Ungleichheit wird auch von jungen Menschen selbst als relevantes gesellschaftliches Problem wahrgenommen. In der 19. Shell Jugendstudie äußerten 63 Prozent der Befragten Sorge über soziale Ungleichheit (Albert et al. 2024).

Vor diesem Hintergrund sind sozialstaatliche Reformen immer auch unter dem Gesichtspunkt ihrer Verteilungswirkungen zu betrachten. Werden öffentliche Leistungen eingeschränkt oder Zugänge erschwert, bevor funktional gleichwertige und

verlässlich verfügbare Strukturen aufgebaut sind, trifft dies Familien nicht in gleicher Weise. Wer Einkommen, Zeit, Wissen, stabile Netzwerke oder die Möglichkeit hat, private Förderung, Betreuung oder Beratung zu organisieren, kann Ausfälle eher kompensieren. Für Familien, die über diese Ressourcen nicht verfügen, können dieselben Veränderungen unmittelbar die Bildungs-, Entwicklungs- und Teilhabechancen ihrer Kinder berühren. Eine Reform, die öffentliche Unterstützung zurücknimmt, ohne diese unterschiedlichen Ausgangsbedingungen zu berücksichtigen, läuft deshalb Gefahr, bereits bestehende soziale Ungleichheiten zu verstärken.

Der 17. Kinder- und Jugendbericht beschreibt soziale Ungleichheit als eine zentrale Bedingung des Aufwachsens und verbindet gute Infrastruktur mit Vertrauen und Verlässlichkeit (Deutscher Bundestag 2024). Das aktuelle Gutachten des Deutschen Jugendinstituts zu kinder- und jugendgerechten Lebensräumen versteht Infrastruktur ebenfalls nicht nur als Summe von Einrichtungen, sondern als Ermöglichungsstruktur für Entwicklung, Teilhabe und Alltagsbewältigung (Roscher et al. 2026). Kinder- und Jugendhilfe ist in diesem Sinne eine Infrastruktur für alle und eine konkrete Unterstützungs-, Hilfe- und Schutzagentur für Einzelne. Deshalb darf die Strukturreform in der Kinder- und Jugendhilfe nicht isoliert von anderen sozialpolitischen Entwicklungen betrachtet werden.

Der Abbau des Sozialstaates trifft die Kinder, Jugendlichen und Familien, für die wir besondere Verantwortung nach noch geltendem Recht haben in besonderer Härte und kumuliert. Fest steht allerdings, der Sozialstaatsabbau wird mehr Kinder- und Jugendhilfeleistungen erzeugen. In dieser Situation gleichzeitig auch die Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe abzubauen und in ihrer Funktionalität zu schwächen, ist nicht nur kontraproduktiv, sondern auch fachpolitisch verantwortungslos.

3.4 Wo entstehen neue Aufgaben und wer trägt die Kosten?

Politik gestaltet die Bedingungen des Aufwachsens durch Rechte, Infrastruktur und öffentliche Institutionen. Sie ordnet damit zugleich Verantwortung. Jede Verschiebung von Verantwortung verändert auch die Verteilung der Kosten. Für jede öffentliche Aufgabe muss deshalb geklärt sein, wer Rechte und Standards setzt, wer ihre Umsetzung steuert und wer sie finanziert. Eine tragfähige Finanzarchitektur führt diese drei Antworten zusammen, doch in der Kinder- und Jugendhilfe fallen sie in drei Richtungen auseinander. Vertikal setzt der Bund Rechte und Standards, während Länder und vor allem Kommunen erhebliche Vollzugs- und Finan-

zierungslasten tragen. Horizontal werden allgemeine Angebote häufig projektförmig und unter Haushaltsvorbehalt finanziert. Intensive Hilfe erzeugen immer häufiger einen enormen Druck im Kommunalhaushalt. Hier fehlt ein Lastenausgleich. Sektoral liegen Ursachen für Bedarfslagen, Steuerungsmacht und Kosten in unterschiedlichen Systemen. Eine nicht hinreichend inklusive Schule erzeugt oder verstärkt sozialrechtlich zu bearbeitende Teilhabebedarfe. Fehlende kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung erhöht den Druck auf die Hilfen zur Erziehung. Wohnraummangel verlängert stationäre Unterbringungen (Jung et al. 2026).

So gerät die Kinder- und Jugendhilfe zum Auffangsystem für Probleme, die sie selbst nicht steuern kann. Mit der Aufgabenkritik muss auch die Verantwortung geklärt werden. Grundsätzlich ist zu fragen, was zur Kinder- und Jugendhilfe, was zu Schule, Gesundheit, Eingliederungshilfe, Arbeitsförderung oder Wohnungspolitik gehört und wo gemeinsame Planung und Finanzierung notwendig sind. Eine tragfähige Finanzarchitektur braucht eine planungsgebundene und abgesicherte Finanzierung. Individualrechtliche Leistungen benötigen einen Ausgleich für regionale, demografische und fachliche Dynamiken. Gemeinsame Aufgaben an den Grenzen von Schule, Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheit und Eingliederungshilfe verlangen verbindliche Kofinanzierung. Erst dann lässt sich entscheiden, welche Strukturen erhalten, verändert oder zurückgebaut werden können.

3.5 Das Konnexitätsprinzip: Welche Kosten gehören in eine belastbare Finanzfolgenabschätzung und wer muss sie tragen?

Bund und Länder vereinbarten am 25. Juni 2026 erstmals einen Mechanismus der Veranlassungskonnexität. Bei neuen oder geänderten Bundesleistungsgesetzen, die Länder und Kommunen jährlich mit mehr als 200 Millionen Euro belasten, soll der Bund grundsätzlich 80 Prozent der Mehrkosten übernehmen. Der politische Leitsatz lautet „Wer bestellt, bezahlt“ (Bundesregierung 2026b). Damit wird ausdrücklich anerkannt, dass bundesrechtliche Entscheidungen erhebliche finanzielle Folgen auf anderen staatlichen Ebenen auslösen können und diese nicht selbstverständlich bei Ländern und Kommunen verbleiben dürfen.

Für die Kostenfolgenabschätzung von Bundesgesetzen verändert sich damit der Maßstab. Sie dient nicht mehr allein dazu, den möglichen Aufwand einer neuen

Regelung zu beschreiben. Von ihr hängt künftig auch ab, ob eine finanzielle Beteiligung des Bundes ausgelöst wird. Die Abgrenzung dessen, was als zusätzlicher Aufwand anerkannt und berechnet wird, bekommt damit unmittelbar verteilungspolitische Bedeutung. Werden notwendige Personalstellen, Planungsleistungen, Investitionen oder Übergangskosten nicht als Folge des Gesetzes erfasst, erscheinen sie auch nicht in der für die Konnexität maßgeblichen Rechnung.

Das 1. KJHSRG zeigt dieses Problem besonders deutlich. Es begründet beziehungsweise erweitert Planungs-, Kooperations- und Infrastrukturaufgaben in einem wesentlich kommunal getragenen Handlungsfeld. Gleichzeitig werden für Länder und Kommunen keine entsprechenden zusätzlichen Haushaltsausgaben ausgewiesen. Die Bundesregierung geht vielmehr von späteren Entlastungen aus. Genau an dieser Stelle entscheidet die gewählte Rechenlogik über das Ergebnis. Werden etwa der Aufbau einer Bildungsassistenz, zusätzliche Jugendhilfeplanung, wirtschaftliche Jugendhilfe und Verwaltung, Qualifizierung, Daten- und IT-Strukturen sowie die notwendige Zeit paralleler Finanzierung vorhandener Individualhilfen und neuer Angebote nicht als reformbedingte Kosten erfasst, können erhebliche reale Aufwendungen entstehen, ohne in der Gesetzesfolgenabschätzung sichtbar zu werden.

Fallzahl- und Ausgabenentwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe sind multifaktoriell. Gesetzliche Veränderungen treffen auf demografische, soziale und regionale Entwicklungen sowie auf örtliche Praxen, die Reformimpulse teilweise bereits vorweggenommen haben. Für die Abschätzung von Einsparwirkungen ist deshalb zu unterscheiden, welche Veränderungen auch ohne das Gesetz eingetreten wären, welche bereits bestehende Praxis lediglich rechtlich abgesichert wird und welche Effekte tatsächlich zusätzlich durch die Neuregelung entstehen. Zugleich sind jene infrastrukturellen Voraussetzungen einzubeziehen, die geschaffen werden müssen, damit eine gesetzlich erwartete Wirkung überhaupt eintreten kann. Beides wird in der Kostenrechnung des Kabinettsentwurfs bislang nicht hinreichend getrennt.

Hinzu kommt, dass erwartete Minderausgaben und tatsächlich entstehende Mehrkosten zeitlich und sachlich nicht miteinander verwechselt werden dürfen. Eine künftig möglicherweise vermiedene Kostensteigerung finanziert keine Stelle, die heute für Jugendhilfeplanung eingerichtet werden muss. Sie finanziert auch keine Qualifizierung, kein neues Vertragswesen und keinen mehrjährigen Aufbau einer Infrastruktur. Ebenso wenig kann eine angenommene spätere Verringerung von Einzelfallhilfen bereits gegen Kosten gerechnet werden, solange die neue Struktur noch nicht vorhanden ist und individuelle Ansprüche weiter erfüllt werden müssen.

Gerade Transformationsprozesse erzeugen deshalb zunächst zusätzliche Ausgaben, bevor mögliche Entlastungseffekte überhaupt eintreten können.

Für das 1. KJHSRG greift, wie bereits erwähnt, die am 25. Juni 2026 vereinbarte neue Regelung allerdings noch nicht. Die Bundesregierung hat klargestellt, dass sie erst für Gesetzentwürfe gilt, die nach dem 1. Oktober 2026 im Bundeskabinett beschlossen werden. Der Kabinettsbeschluss zum 1. KJHSRG erfolgte bereits am 12. August 2026 (Deutscher Bundestag 2026, S. 2). Das Gesetz ist damit von der neuen Finanzierungsregel zeitlich ausgenommen. Gerade deshalb ist es aber ein aufschlussreicher Vorläufer. Es zeigt, welche Bedeutung eine vollständige Kostenbestimmung künftig haben wird und wie leicht neue Aufgaben unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der Konnexität bleiben können, wenn Transformations- und Folgekosten nicht systematisch erfasst werden.

Eine sachgerechte Anwendung des Konnexitätsprinzips setzt deshalb eine Kostenrechnung voraus, die über den formalen Erfüllungsaufwand hinausgeht. Erfasst werden müssen die unmittelbar durch eine gesetzliche Veränderung ausgelösten zusätzlichen Ressourcen ebenso wie zeitlich begrenzte Transformationskosten und dauerhaft notwendige Betriebsausgaben. Dazu gehören auch Kosten, die nicht im gleichen Haushaltstitel entstehen wie die erwartete Entlastung oder erst bei anderen öffentlichen Trägern sichtbar werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eine Reform auf Bundesebene als kostenneutral oder sogar entlastend ausgewiesen wird, während ihre praktische Umsetzung auf kommunaler Ebene zusätzliche dauerhafte Ausgaben erzeugt.

Die Frage der Transformationskosten ist damit keine nachgelagerte Detailfrage der Umsetzung. Sie gehört zum Kern einer neuen Verantwortungs- und Finanzarchitektur. Wer gesetzlich neue Strukturen verlangt oder bestehende Leistungen neu ordnet, muss zugleich transparent machen, welche Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen, was der Übergang kostet und welche Ebene diese Kosten trägt. Erst auf einer solchen Grundlage kann das Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ tatsächlich Wirkung entfalten. Im Rahmen des geplanten Strukturreformgesetzes wird genau dieses Prinzip systematisch umgangen.

4. Kann Kindertagesbetreuung Hilfen zur Erziehung teilweise ersetzen?

Prüfung der fachlichen und finanziellen Annahmen des Kabinettsentwurfs

Die Stärkung der Kindertagesbetreuung ist fachlich richtig. Sie kann Familien entlasten, Bedarfe früher sichtbar machen und individualisierte Hilfen ergänzen. Daraus folgt jedoch nicht, dass ein Drittel der ambulanten Hilfen für ein- und zweijährige Kinder durch einen Kita-Platz ersetzt werden kann. Die im Kabinettsentwurf ausgewiesenen 100 Mio. Euro sind beim derzeitigen Erkenntnisstand ein Wunschszenario. Es fehlen sowohl ein belastbarer Wirkungsnachweis als auch die Kosten der Infrastruktur, die eine solche Entlastung erst ermöglichen könnte.

Der Kabinettsentwurf des Ersten Kinder- und Jugendhilfestrukturreform-Gesetzes verfolgt ein nachvollziehbares Ziel. Kinder und Familien sollen früher, niedrigschwelliger und möglichst in ihren alltäglichen Lebensorten unterstützt werden. Kindertageseinrichtungen sind dafür von großer Bedeutung. Sie fördern Kinder, entlasten Familien, schaffen kontinuierliche Kontakte und können Brücken zu weitergehender Unterstützung bauen. Die Grundrichtung, Regel- und Infrastrukturangebote zu stärken, ist deshalb zu begrüßen. Sie wird auch in den Stellungnahmen von DIJuF und AGJ grundsätzlich unterstützt. Beide verweisen zugleich auf die unterschiedlichen Aufgaben der Angebote und die noch fehlenden strukturellen Voraussetzungen (DIJuF 2026, S. 2; AGJ 2026, S. 7).

Das Problem liegt nicht im Ziel, sondern in der zeitlichen und finanziellen Übersetzung. Der Entwurf rechnet bereits ab 2028 mit einer jährlichen Entlastung von 100 Mio. Euro bei den Hilfen zur Erziehung. Ein eigener Aufbaupfad für Zugang, Plätze, Personal, Qualität und Kooperation ist nicht hinterlegt. Damit werden mögliche spätere Entlastungen vorweggenommen, während die Kosten des Übergangs außerhalb der Rechnung bleiben. Dieses Kapitel prüft die Annahme und entwickelt einen realistischen Rahmen für einen zehnjährigen Transferprozess. Die methodischen Einzelheiten und sämtliche Rechenschritte sind im Anhang dokumentiert.

4.1 Auf welchen Annahmen beruhen die erwarteten 100 Millionen Euro Entlastung?

Nach § 27 Absatz 5 SGB VIII-E sollen Regelangebote sowie gruppenbezogene Angebote gegenüber einer Hilfe zur Erziehung in der Infrastruktur vorrangig sein, wenn sie dem Bedarf im Einzelfall gleichermaßen oder besser entsprechen. Diese Einschränkung ist entscheidend. Der Vorrang ist keine abstrakte Rangfolge zwischen Leistungsarten. Er setzt einen fachlichen Vergleich im konkreten Fall voraus. Eine Kita kann eine Familie erheblich stabilisieren, ohne deshalb denselben Bedarf zu bearbeiten wie eine aufsuchende Familienhilfe. Umgekehrt kann eine gut ausgestattete Regelinstitution verhindern, dass ein Unterstützungsbedarf sich verfestigt oder eine Hilfe unnötig lange fortgeführt wird. Beides ist möglich. Welche Wirkung eintritt, lässt sich nur am konkreten Bedarf und am Hilfeverlauf beurteilen.

Der Entwurf beschreibt diese Unsicherheit selbst. Er weist darauf hin, dass aktuelle methodologisch belastbare Studien zu den berichteten Kostendämpfungs- und Einsparungseffekten sozialräumlicher Infrastrukturkonzepte nicht vorliegen. Ebenso hält er fest, dass Reformprozesse schrittweise erfolgen müssen, weil Veränderungen zunächst Aufwand verursachen und ein bereits angespanntes System sonst weiter überfordern können (Bundesregierung 2026, S. 21 und 35). Für die Kita-Komponente werden aus diesen zutreffenden Feststellungen jedoch keine haushalterischen Konsequenzen gezogen. Die Entlastung wird sofort und vollständig angesetzt.

Eine belastbare Finanzfolgenabschätzung muss anders vorgehen. Sie hat zunächst zu klären, welche Leistungen fachlich substituierbar sind. Dann ist empirisch zu prüfen, wie häufig eine vollständige oder teilweise Entlastung tatsächlich eintritt. Schließlich müssen den vermiedenen Ausgaben alle zusätzlichen Infrastruktur-, Transfer- und Restkosten gegenübergestellt werden. Einsparungen können erst in dem Umfang berücksichtigt werden, in dem die erforderliche Infrastruktur aufgebaut ist und Wirkungen nachgewiesen sind. Dies ist kein Einwand gegen die Reformidee, wenn auch die erforderlichen Rahmenbedingungen benannt werden und die sind erheblich und weitreichend. Das ist die Voraussetzung dafür, dass eine gute Idee nicht durch unerfüllbare Sparvorgaben beschädigt wird.

Die Rechnung lässt sich in einem Satz zusammenfassen. Für 2023 werden rund 30.000 ein- und zweijährige Kinder mit einer ambulanten Hilfe zur Erziehung angesetzt. Für ein Drittel dieser Fälle soll vorrangig Kindertagesbetreuung gewährt werden können. Multipliziert mit durchschnittlich rund 10.000 Euro je Sozialpädagogischer Familienhilfe ergibt dies 100 Mio. Euro im Jahr (Bundesregierung 2026, S. 35). Arithmetisch ist die Rechnung korrekt. Methodisch verknüpft sie jedoch Größen, die nicht ohne Weiteres zusammengehören. Die Rechenkette und die dabei auftretenden methodischen Prüfpunkte sind in Anhang 13.2, Tabellen 4 und 5, dokumentiert.

Zunächst werden Kinder und Familienfälle vermischt. Die SPFH nach § 31 SGB VIII ist eine Hilfe für Familien. Ein Familienfall kann mehrere Kinder umfassen. Für 2023 weist die Kinder- und Jugendhilfestatistik 140.263 SPFH-Fälle und 284.922 junge Menschen in diesen Familien aus. Das entspricht im Durchschnitt 2,03 jungen Menschen je Fall (AKJStat 2026a). Wird die Ausgangsmenge in der Berechnung des Ministeriums von 30.000 Kindern nur zur Prüfung durch dieses Verhältnis geteilt, ergeben sich rund 14.800 Familienfälle. Ein Drittel davon entspräche bei 10.000 Euro Durchschnittsausgaben einer Größenordnung von etwa 49 Mio. Euro. Die Rekonstruktion zeigt lediglich, dass die ausgewiesenen 100 Mio. Euro von einer statistisch nicht geklärten Einheit abhängen.

Entscheidend bleibt die angenommene Drittelquote. Sie wird nicht aus einer Untersuchung zu ein- und zweijährigen Kindern, zu SPFH-Verläufen oder zu einem vergleichbaren Ausbauprogramm abgeleitet. Der Entwurf verweist auf kommunale Berichte über Kostendämpfung, erklärt aber zugleich, dass methodologisch belastbare Studien fehlen. Die Quote ist damit eine politische Rechenannahme. Auch die angeführte Betreuungsquote von 37,8 Prozent ist erklärungswürdig. Dieser U3-Wert schließt die sehr geringe Beteiligung der unter Einjährigen ein. Für die ausgewählten Ein- und Zweijährigen lag die Beteiligung 2025 einschließlich Kindertagespflege bei 54,7 Prozent. Vor allem sagt keine der beiden Quoten etwas darüber aus, welcher Anteil einer SPFH bei realisiertem Kita-Zugang entfallen würde.

Hinzu kommt ein zweites methodisches Problem. Die Rechnung des Ministeriums behandelt eine Sozialpädagogische Familienhilfe im Ergebnis als eine Leistung, die entweder vollständig anfällt oder vollständig entfällt. In der Praxis sind auch andere Wirkungen denkbar. Eine verlässlich verfügbare Kindertagesbetreuung kann dazu beitragen, dass eine SPFH mit geringerem Stundenumfang erbracht, später begonnen oder früher beendet werden kann, ohne dass der Hilfebedarf der Familie vollständig entfällt. Für die Abschätzung solcher Effekte wären Angaben zu Fach-

leistungsstunden und Hilfeverläufen aussagekräftiger als durchschnittliche Jahresausgaben je Fall. Bundesweit vergleichbare Daten liegen dazu jedoch nicht vor. Die im Kabinettsentwurf verwendeten durchschnittlichen Fallkosten erlauben deshalb keine belastbare Aussage darüber, welcher Ausgabenanteil bei einer stärkeren Nutzung von Kindertagesbetreuung tatsächlich vermieden werden könnte.

Die Drittelquote ist damit keine empirisch abgeleitete Wirkungsgröße, sondern eine für die Kostenrechnung gesetzte und angesichts der vorhandenen Daten sehr weitreichende Annahme. Hinzu kommt, dass Kindertagesbetreuung bereits nach geltendem Recht Bestandteil der Unterstützungsarchitektur von Familien sein kann und Jugendämter bei der Hilfeplanung vorhandene Regelangebote berücksichtigen. Ein Teil der möglichen entlastenden Wirkung einer Kita ist deshalb keine neue Wirkung des vorgesehenen Vorrangprinzips.

4.2 Wann kann Kindertagesbetreuung Aufgaben einer Sozialpädagogischen Familienhilfe übernehmen?

Kindertagesbetreuung und SPFH gehören beide zur Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe, folgen aber unterschiedlichen Aufträgen. Kindertageseinrichtungen fördern die Entwicklung des Kindes, unterstützen Erziehung und Bildung in der Familie und helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung zu vereinbaren (§ 22 SGB VIII). Die SPFH unterstützt Familien durch intensive Betreuung und Begleitung bei Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, in Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen. Sie ist in der Regel längerfristig angelegt, verlangt die Mitarbeit der Familie und findet wesentlich im häuslichen Alltag statt (§ 31 SGB VIII). Ein Betreuungsplatz ist deshalb nicht schon aufgrund seiner Regelhaftigkeit funktional gleichwertig.

Gerade bei Familien mit psychischen Erkrankungen, Suchtproblemen, konflikthaften Beziehungen, prekären Wohnverhältnissen oder einer Überforderung in der Alltagsorganisation reicht die Förderung des Kindes in der Einrichtung häufig nicht aus. Die Kita kann das Kind schützen und stabilisieren. Sie kann Beobachtungen einordnen, Eltern ansprechen und bei Bedarf weitere Hilfe vermitteln oder Schutzprozesse auslösen. Die Bearbeitung der elterlichen Erkrankung, der familiären Dynamik oder einer desorganisierten Haushaltsführung bleibt jedoch eine andere Aufgabe. Untersuchungen zu Familien mit psychisch erkrankten Eltern empfehlen daher verbindliche lokale Netzwerke und passgenaue Hilfeketten. Sie stützen keine

einfache Ersetzung spezialisierter Hilfen durch Kindertagesbetreuung (Dalhof et al. 2023).

Auch die Zugangsrichtung ist komplexer als die Rechnung unterstellt. Kitas sind häufig Orte, an denen Belastungen erstmals sichtbar werden. Eine bessere Ausstattung kann deshalb nicht nur Hilfen vermeiden, sondern zusätzliche Bedarfe früher erkennen. Zugleich erreichen Regelangebote nicht automatisch alle Familien. Bei vorhandenem Betreuungsbedarf hatten Kinder mit Einwanderungsgeschichte 2024 eine um zehn Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, einen Platz zu nutzen. Bei Kindern aus Haushalten mit Transferleistungsbezug betrug die Differenz neun Prozentpunkte (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2026, S. 112–114). Forschung zur Platzvergabe zeigt zudem, dass Knappheit Auswahlprozesse erzeugt, in denen soziale Ungleichheit wirksam werden kann (Bader/Scholz 2025). Familien, die das Anmeldesystem nicht kennen, aufgrund einer Erkrankung kaum handlungsfähig sind oder keine Erwerbstätigkeit geltend machen können, benötigen deshalb häufig einen unterstützten Zugang.

Eine Kindertagesbetreuung kann eine Hilfe zur Erziehung nur dann ganz oder teilweise ersetzen, wenn sie über ihren regulären Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag hinaus auch den konkreten erzieherischen Unterstützungsbedarf der Familie bearbeiten kann. Denkbar ist dies etwa in Familienzentren oder vergleichbar ausgestatteten Einrichtungen, die über zusätzliches Personal, spezifische familienunterstützende Angebote und verbindliche Kooperationen mit Beratungsstellen und anderen Diensten verfügen. Eine regulär ausgestattete Kita übernimmt diese Funktion nicht allein dadurch, dass das Kind sie besucht. Wo entsprechende Strukturen vorhanden sind, kann eine SPFH möglicherweise vermieden, in geringerem Umfang eingesetzt oder früher beendet werden. In anderen Fällen ergänzen sich Kita und SPFH, weil die Unterstützung der Familie weiterhin notwendig bleibt. Zugleich können niedrigschwellige Angebote Belastungen früher sichtbar machen und damit zunächst sogar zu einer höheren Inanspruchnahme von Hilfen führen. Eine bessere Infrastruktur führt deshalb nicht automatisch zu sinkenden Ausgaben in den Hilfen zur Erziehung. Ihr fachlicher Erfolg kann ebenso darin bestehen, Unterstützungsbedarfe früher zu erkennen, passender zu bearbeiten und belastende Hilfeverläufe zu vermeiden.

Die ministerielle Rechnung bildet zudem nur eine vollständige Substitution von Fällen ab. In der Praxis sind jedoch auch Teilwirkungen denkbar. Für die Abschätzung solcher Effekte wären Angaben zu Fachleistungsstunden und Hilfeverläufen aussagekräftiger als durchschnittliche Jahresausgaben je Fall. Bundesweit vergleichbare Daten liegen hierzu jedoch nicht vor. Eine belastbare Quantifizierung

möglicher Teilentlastungen ist deshalb derzeit ebenso wenig möglich wie die Annahme, ein bestimmter Anteil der Hilfen könne vollständig entfallen. Die für die Gesetzesfolgenabschätzung entscheidende Frage wäre deshalb nicht, ob eine Kita grundsätzlich entlastend auf eine SPFH wirken kann, sondern welcher zusätzliche Effekt gerade durch die neue Vorrangregelung gegenüber der bereits bestehenden Praxis entsteht. Auch hierfür liegt keine empirische Grundlage vor. Vor diesem Hintergrund ist die angenommene Drittelquote nicht nur unbelegt, sondern als sehr weitreichende beziehungsweise günstige Annahme einzuordnen. Die Drittelquote ist damit keine empirisch abgeleitete Wirkungsgröße, sondern eine für die Kostenrechnung gesetzte und angesichts der vorhandenen Erkenntnisse sehr weitreichende Annahme.

4.3 Was eine starke Regelinstitution „Kita“ voraussetzt

Die Regelinstitution „Kita“ kann zusätzliche Aufgaben nur übernehmen, wenn ihr Kernauftrag verlässlich erfüllt wird. Daran fehlt es vielerorts. 2024 berichteten 44 Prozent der befragten Eltern von ungeplanten Schließtagen, vor allem aufgrund von Personalmangel. In U3-Gruppen lag der Personal-Kind-Schlüssel im Bundesmedian bei 1 zu 3,8. Die im Fachkräftebarometer herangezogene fachliche Empfehlung liegt unter Einbezug mittelbarer pädagogischer Arbeit sowie von Urlaubs- und Krankheitszeiten bei 1 zu 2,7. Im Durchschnitt fehlten den Einrichtungen zudem knapp fünf Leitungsstunden in der Woche gegenüber dem ermittelten Bedarf (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2026, S. 101 und 105; Autor:innengruppe Fachkräftebarometer 2025, S. 80 und 183). Zusätzliche familienbezogene Aufgaben können unter diesen Bedingungen nicht kostenneutral entstehen.

Erforderlich sind zunächst ausreichende Plätze und verlässliche Öffnungszeiten. Hinzukommen Zeit für Elterngespräche, Beobachtung und Dokumentation, Fachberatung, Leitung und fallbezogene Kooperation. Wo Familien mit komplexen Belastungen erreicht werden sollen, braucht es aufsuchende Ansprache, Sprachmittlung und Unterstützung bei der Anmeldung. Kita-Sozialarbeit kann Eltern bei Behördenkontakten begleiten, Zugänge in den Sozialraum herstellen und das pädagogische Team entlasten. Die bisherige Forschung beschreibt sie gerade als Ergänzung dort, wo die zeitlichen und fachlichen Möglichkeiten der pädagogischen Fachkräfte enden. Vertrauliche Räume, eigenständige Zeitressourcen, Beweglichkeit im Sozialraum und eine gute Einbindung in das Team gehören zu ihren Bedingungen (Lochner/Gaßmann 2024).

Die Ausgangslagen unterscheiden sich regional. In vielen westdeutschen Regionen müssen U3-Angebote weiterhin ausgebaut werden. Dort treffen zusätzliche Infrastrukturaufgaben auf einen noch nicht gedeckten Betreuungsbedarf. In Teilen Ostdeutschlands entstehen angesichts sinkender Kinderzahlen Spielräume, zugleich bestehen ungünstigere Personalschlüssel und besondere Anforderungen an wohnortnahe Angebote im ländlichen Raum. Selbst innerhalb einzelner Länder verlaufen Ausbau und Rückbau nebeneinander. Jugendhilfeplanung muss deshalb kleinräumig ansetzen und Betreuungsbedarfe, soziale Belastung, Personal, Gebäude und HzE-Daten zusammenführen (Autor:innengruppe Fachkräftebarometer 2026, S. 6–8 und 25).

Sinkende Kinderzahlen erzeugen keine automatische Haushaltsrendite. Einrichtungen haben fixe Kosten. Kleine Standorte können trotz Unterbelegung für die Erreichbarkeit in sozialräumlicher Nähe erforderlich bleiben. Vor allem bestehen erhebliche Qualitätslücken. Die demografische Entwicklung eröffnet deshalb eine Chance, frei werdende Kapazitäten in bessere Personalschlüssel, Inklusion, Kita-Sozialarbeit und verlässlichere Angebote zu überführen. Diese demografische Rendite entsteht nur durch eine politische Reinvestitionsentscheidung. Wird das Personal vorschnell abgebaut, fehlt es für den beabsichtigten Umbau.

Der Ausbau familienunterstützender Strukturen in Kindertageseinrichtungen setzt voraus, dass dafür auch qualifiziertes Personal gewonnen und in den Einrichtungen eingesetzt werden kann. Gerade unter den Bedingungen des Fachkräftemangels ist das keine kurzfristig verfügbare Ressource. Fachkräfte aus der SPFH lassen sich nicht einfach in die Kindertagesbetreuung „verschieben“, weil sich Arbeitsfelder, Qualifikationen, Aufgaben-profile und organisatorische Bedingungen unterscheiden. Soll die Kita zusätzliche erzieherische Unterstützungsfunktionen übernehmen, braucht es deshalb neue Stellenprofile, Qualifizierung, verlässliche Kooperationsstrukturen und Zeit für deren Entwicklung. Auch das Deutsche Jugendinstitut weist für die frühe Bildung darauf hin, dass neue fachliche Anforderungen nur dann wirksam umgesetzt werden können, wenn dafür personelle, zeitliche und organisatorische Ressourcen vorhanden sind. Gerade fehlende Planungszeit und Personalmangel begrenzen die Aufnahme zusätzlicher Aufgaben (Blatter/Schelle 2022, S. 52 f., 61 f.).

4.4 Welche zusätzlichen Infrastrukturkosten müssen finanziert werden, bevor 100 Millionen Euro Entlastung entstehen könnten?

Mit dem vorhandenen Datenstand lässt sich nicht seriös berechnen, in welchem Umfang eine besser ausgebaute Kindertagesbetreuung SPFH-Ausgaben tatsächlich reduziert. Dafür fehlen vergleichbare Verlaufsdaten, Angaben zu Veränderungen des Stundenumfangs und ein belastbares Wirkungsmodell. Möglich ist jedoch eine andere Prüfung: Welche zusätzlichen öffentlichen Aufwendungen wären mindestens erforderlich, damit die vom Kabinettsentwurf unterstellte Entlastungswirkung überhaupt eintreten könnte?

Die folgende Rechnung ist deshalb kein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Kindertagesbetreuung und Sozialpädagogischer Familienhilfe. Beide Leistungen erfüllen unterschiedliche Aufgaben. Eine leistungsfähige Kindertagesbetreuung ist unabhängig von möglichen Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung als Bildungs-, Betreuungs- und Teilhabeinfrastruktur erforderlich. Geprüft wird ausschließlich, ob die ausgewiesene Entlastung von 100 Mio. Euro als Entlastung öffentlicher Haushalte plausibel ist, wenn die dafür notwendigen zusätzlichen Ressourcen einbezogen werden.

Für diese Schwellenwertrechnung wird zunächst angenommen, dass die im Entwurf genannten 10.000 Kinder tatsächlich erreicht werden sollen. 2025 nahmen 54,7 Prozent der Ein- und Zweijährigen eine Tageseinrichtung oder öffentlich geförderte Kindertagespflege in Anspruch. Unter der bewusst günstigen Annahme, dass die ministerielle Zielgruppe dieselbe Beteiligung erreicht, benötigten rund 4.532 Kinder erstmals einen zusätzlichen Platz. Das Statistische Bundesamt weist für 2022 bei freien Trägern durchschnittliche Ausgaben von 18.600 Euro je Krippenkind aus. Ohne Preisfortschreibung entsprechen die zusätzlich benötigten Plätze jährlichen Systemkosten von rund 84,3 Mio. Euro (Statistisches Bundesamt 2024, 2025a, 2025b und 2026d).

Damit wäre lediglich der Zugang zum bestehenden Angebot finanziert. Wird die Differenz zwischen dem tatsächlichen U3-Personal-Kind-Schlüssel von 1 zu 3,8 und der fachlichen Empfehlung von 1 zu 2,7 auf den Personalanteil der Kosten übertragen, steigt der rechnerische Personaleinsatz um 40,7 Prozent. Für 10.000 Kinder entspricht dies rund 60,6 Mio. Euro im Jahr. Zusammen ergeben sich 144,9

Mio. Euro Systemkosten. Wird der beobachtete öffentliche Finanzierungsanteil als vorsichtige Näherung angesetzt, sind davon rund 115,9 Mio. Euro öffentlich zu finanzieren. Einer möglichen Bruttoentlastung von 100 Mio. Euro bei den Hilfen zur Erziehung stünde damit bereits vor weiteren Aufwendungen ein öffentlicher Mehrbedarf von rund 15,9 Mio. Euro gegenüber. Der vollständige Rechenweg, weitere Berechnungsvarianten und die bislang nicht quantifizierbaren Kostenpositionen finden sich in Anhang 13.2 sowie in den Tabellen 6 und 7.

Dass bereits die eng gefassten zusätzlichen Aufwendungen die ausgewiesene Bruttoentlastung erreichen oder übersteigen, bedeutet nicht, dass SPFH gegenüber Kindertagesbetreuung die wirtschaftlichere Leistung wäre. Es zeigt vielmehr, dass sich der notwendige Ausbau einer Regelinfrastruktur nicht aus einer vorab verbuchten Einsparung bei den Hilfen zur Erziehung finanzieren lässt. Soll die im Gesetzentwurf ausgewiesene Entlastung von 100 Mio. Euro nicht nur im Haushalt der Hilfen zur Erziehung sichtbar werden, sondern tatsächlich zu einer geringeren Belastung der öffentlichen Haushalte führen, müssen auch die Kosten der neu aufzubauenden Infrastruktur berücksichtigt werden. Bereits die hier sehr eng gefasste Modellrechnung ergibt zusätzliche öffentliche Aufwendungen von rund 116 Mio. Euro jährlich. Unter dieser Annahme müssten daher nicht 100 Mio. Euro, sondern mindestens rund 216 Mio. Euro bisherige HzE-Ausgaben tatsächlich entfallen, damit unter dem Strich eine Entlastung von 100 Mio. Euro verbleibt. Da in dieser Rechnung die für eine Bearbeitung erzieherischer Bedarfe zusätzlich erforderlichen familienunterstützenden Angebote, Fachkräfte und Transformationskosten noch nicht enthalten sind, dürfte der dafür notwendige Betrag tatsächlich deutlich höher liegen. Nicht enthalten sind Bau und Umbau, Räume für Beratung, Zugangsunterstützung, Kita-Sozialarbeit, Leitung, Fachberatung, Qualifizierung, Kooperation und Evaluation. Ebenso fehlen die in der Übergangszeit weiterlaufenden HzE-Ausgaben.

Diese Gegenrechnung ist ausdrücklich kein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Kindertagesbetreuung und Sozialpädagogischer Familienhilfe. Beide Leistungen haben unterschiedliche Aufgaben, und eine leistungsfähige Kindertagesbetreuung erfüllt unabhängig von möglichen HzE-Effekten eigenständige Bildungs-, Betreuungs-, Teilhabe- und Unterstützungsfunktionen. Die Rechnung prüft ausschließlich, ob die im Kabinettsentwurf ausgewiesene Entlastung von 100 Mio. Euro als finanzielle Entlastung der öffentlichen Haushalte plausibel ist, wenn die Voraussetzungen einbezogen werden, die für ihre angenommene Wirkung erst geschaffen werden müssten. Dass diese Voraussetzungen bereits erhebliche zusätzliche Mittel erfordern, bedeutet deshalb nicht, dass die SPFH die „günstigere“ Leistung

wäre. Es zeigt vielmehr, dass sich der notwendige Ausbau der Regelinfrastruktur nicht aus einer vorweggenommenen Einsparung bei den Hilfen zur Erziehung finanzieren lässt.

Damit ist noch keine Struktur geschaffen, die erzieherische Bedarfe von Familien bearbeiten kann. Werden zusätzlich familienunterstützende Fachkräfte, Beratung, Fachberatung, Kooperation, Planung und Steuerung berücksichtigt, steigt der notwendige Ressourceneinsatz deutlich. Bereits eine zurückhaltende Modellannahme von 1.000 zusätzlichen sozialpädagogischen Vollzeitstellen würde weitere rund 90 Mio. Euro jährlich erfordern. Damit läge der laufende Finanzierungsbedarf bereits bei deutlich über 230 Mio. Euro. Weitere Struktur- und Transformationskosten sind darin noch nicht enthalten. Die im Gesetzentwurf angenommene Entlastung von 100 Mio. Euro setzt damit einen erheblichen vorgelagerten Ausbau voraus. Ob und in welchem Umfang dadurch später SPFH-Ausgaben tatsächlich entfallen, ist eine empirische Frage und kann ex ante nicht unterstellt werden.

4.5 Perspektive für die weitere Reformgestaltung

Die im Gesetzentwurf ausgewiesenen 100 Mio. Euro eignen sich weder als praxistaugliche Einsparidee noch als vorweggenommener Maßstab für Entscheidungen im Einzelfall. Maßgeblich bleibt, ob ein vorhandenes Angebot den konkreten erzieherischen Bedarf tatsächlich abdecken kann. Wo dies nicht der Fall ist, bleibt eine individuelle Hilfe erforderlich. Damit verschiebt sich zugleich die Perspektive auf die weitere Reformgestaltung. Die fachlich interessante Frage besteht nicht darin, wie schnell bestehende Hilfen zurückgeführt werden können. Zu klären ist vielmehr, welche Infrastruktur aufgebaut werden muss, damit Familien früher und verlässlicher unterstützt werden können und welche bisherigen Hilfen dadurch tatsächlich entbehrlich, weniger intensiv oder kürzer werden. Dieser Zusammenhang kann nicht durch eine einmalige gesetzliche Setzung beantwortet werden. Er muss über mehrere Jahre aufgebaut, beobachtet und nachgesteuert werden.

Für eine solche Entwicklung braucht es einen verlässlichen Finanzierungsrahmen. In der Aufbauphase entstehen zusätzliche Ausgaben, weil neue Angebote, Personal, Kooperation, Planung und Datengrundlagen geschaffen werden müssen, während bestehende Hilfen zunächst weiterlaufen. Freiwerdende Mittel sollten deshalb nicht vorzeitig als Einsparung abgeschöpft werden. Sie können zunächst dazu dienen, Qualität, Zugänglichkeit und Reichweite der neuen Strukturen zu sichern.

Erst wenn sich empirisch zeigt, dass bestimmte Individualhilfen dauerhaft in geringerem Umfang benötigt werden, lässt sich beurteilen, ob daraus auch eine finanzielle Entlastung entsteht.

Eine bundesweite Reform muss dabei unterschiedliche Ausgangslagen berücksichtigen. Der Ausbaubedarf in einer wachsenden Großstadt unterscheidet sich von dem eines ländlichen Kreises mit sinkenden Kinderzahlen. Regionen mit hoher sozialer Belastung benötigen andere Ressourcen als Gebiete mit günstigerer Sozialstruktur. Auch vorhandene Kita-Kapazitäten, Fachkräfteangebot und Unterstützungsstrukturen unterscheiden sich erheblich. Eine tragfähige Finanzierungsarchitektur sollte deshalb nicht ausschließlich an Einwohner- oder Fallzahlen anknüpfen, sondern regionale Bedarfe, soziale Belastungen, vorhandene Infrastruktur und demografische Entwicklungen berücksichtigen. Wie dies konkret ausgestaltet wird, kann nicht für alle Kommunen bundesgesetzlich vorgegeben werden. Bundesrecht kann aber den Rahmen dafür schaffen, dass Mittel bedarfsgerecht verteilt, Aufbaukosten finanziert und regionale Unterschiede nicht zu unterschiedlichen Teilhabechancen werden.

Zu einer solchen Reform gehört schließlich eine kontinuierliche Beobachtung ihrer Auswirkungen. Dabei reicht es nicht zu erfassen, ob Fallzahlen oder Ausgaben der Hilfen zur Erziehung sinken. Zu beobachten ist ebenso, ob Familien früher erreicht werden, ob Unterstützungsbedarfe besser bearbeitet werden, ob Individualhilfen tatsächlich entfallen oder lediglich in andere Systeme verlagert werden und welche neuen Bedarfe durch niedrigschwellige Zugänge sichtbar werden. Finanzielle und fachliche Wirkungen müssen deshalb gemeinsam betrachtet werden.

Damit verändert sich auch der Charakter der Reform. Aus einer gesetzlichen Einsparerwartung würde ein lernender Entwicklungsprozess, in dem Bund, Länder, Kommunen, Wissenschaft und Praxis gemeinsam überprüfen, welche Strukturen funktionieren, welche Ressourcen sie benötigen und wie Verantwortung und Finanzierung dauerhaft zusammengeführt werden können. Eine solche Vorgehensweise nimmt die Reformziele ernst, ohne ihre Wirkungen vorwegzunehmen. Sie schafft zugleich die Grundlage dafür, dass Veränderungen nicht als immer neue Einzelmaßnahmen erlebt werden, sondern als Teil einer nachvollziehbaren und verlässlichen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe.

Eine starke Kindertagesbetreuung ist somit keine Alternative zur bedarfsgerechten Hilfe, sondern ein wesentlicher Teil einer besseren Unterstützungsarchitektur. Da-

mit sie diese Rolle übernehmen kann, braucht sie Zeit, Personal und eine verlässliche Finanzierung. Die Reform gewinnt an fachlicher und politischer Glaubwürdigkeit, wenn sie diesen Transfer offen ausweist.

5. Was bedeutet ein gesetzlicher Vorrang von gruppenbezogenen Angeboten für individuelle Rechtsansprüche in den Hilfen zur Erziehung?

Prüfung der fachlichen, rechtlichen und finanziellen Annahmen am Beispiel von Jugendwohnen und stationären Hilfen

Die Stärkung niedrigschwelliger Regelangebote und der Jugendsozialarbeit ist fachlich diskussionswürdig. Ein Vorrang ist aber nur dann verantwortbar, wenn das Angebot im konkreten Fall tatsächlich verfügbar, zugänglich, mindestens gleich geeignet und in seiner Qualität verlässlich ist. Wo diese Voraussetzungen erst geschaffen werden müssen, entstehen zunächst Transformationskosten. Die Jugendhilfeplanung kann diesen Auf- und Umbau steuern, muss dazu aber selbst erstmal deutlich auf personalisiert werden.

Der Kabinettsentwurf des Ersten Kinder- und Jugendhilfestrukturreform-Gesetzes verfolgt mit dem Ausbau von niedrigschwelligen und gruppenbezogenen Angeboten in der Infrastruktur ein fachlich wichtiges Ziel. Unterstützung soll früher, näher am Alltag und möglichst ohne stigmatisierende Sonderwege erreichbar sein. Eine solche Infrastruktur kann individuelle Hilfen ergänzen, ihre Intensität verringern und in geeigneten Fällen auch ersetzen. Sie ist deshalb kein Gegenmodell zum individuellen Rechtsanspruch, sondern Teil einer leistungsfähigen Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe.

Die entscheidende Frage ist, wie der Übergang rechtlich, fachlich und finanziell geordnet wird. Der Entwurf verbindet den Vorrang mit einem Eignungsvergleich im Einzelfall. Zugleich rechnet er allein für die Verlagerung von Hilfen nach § 34 SGB VIII in sozialpädagogisch begleitete Wohnformen nach § 13 Absatz 3 SGB VIII ab 2033 mit 250 Mio. Euro jährlicher Entlastung. Dieses Kapitel prüft beide Ebenen. Im Mittelpunkt stehen die Systematik des Vorrangs, die besondere Schnittstelle zwischen Jugendwohnen und stationären Hilfen sowie die Kosten des dafür notwendigen Aufbaus.

5.1 Welche Folgen hat ein gesetzlicher Vorrang für den Zugang zu individuellen Rechtsanspruchshilfen?

§ 27 Absatz 5 SGB VIII-E enthält zwei Vorrangregeln. Nach Satz 1 sollen Angebote, insbesondere nach den §§ 13, 16 bis 18 und 22 bis 24 SGB VIII, vorrangig gewährt werden, wenn sie im Hinblick auf den Bedarf des Kindes oder Jugendlichen geeigneter oder gleichermaßen geeignet sind. Satz 2 ordnet für Jugendliche und junge Volljährige einen besonderen Vorrang von Hilfen oder Maßnahmen der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII an. Beide Regeln begründen damit keine abstrakte Rangfolge nach der Kostenintensität einer Leistung. Maßstab bleibt der im Einzelfall festgestellte Bedarf.

Gegenüber dem Referentenentwurf ist das Verfahren präzisiert worden. Nach § 36 Absatz 2 SGB VIII-E entscheidet das Jugendamt im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte. Für den besonderen Vorrang ist zu vergleichen, ob eine Hilfe nach § 13 mindestens ebenso geeignet ist wie eine Hilfe zur Erziehung, insbesondere nach den §§ 28 bis 35. Beim allgemeinen Vorrang wird zusätzlich auf den durch die Jugendhilfeplanung festgestellten Bestand an Einrichtungen und Diensten Bezug genommen. Die Begründung stellt klar, dass nur tatsächlich verfügbare Angebote berücksichtigt werden dürfen. Deckt ein Angebot den Bedarf nur teilweise, muss es mit einer Hilfe zur Erziehung kombiniert werden. Kinderschutzverfahren bleiben unberührt. Bei jungen Volljährigen soll § 41a SGB VIII auch dann gelten, wenn § 13 den Anspruch erfüllt (Bundesregierung 2026, S. 12, 15, 45 und 50). Damit greift der Kabinettsentwurf mehrere Einwände aus dem Beteiligungsverfahren auf.

Offen bleibt, nach welchen fachlichen Kriterien gleiche Eignung festgestellt wird, wie schnell bei einer unzureichenden Bedarfsdeckung in eine individuelle Hilfe gewechselt werden muss und wer das Risiko einer Fehlzuordnung trägt. Die Begründung stellt zwar klar, dass nur tatsächlich verfügbare Angebote berücksichtigt werden dürfen und eine nur teilweise Bedarfsdeckung durch eine individuelle Hilfe ergänzt werden muss. Diese Aussagen sind für die Auslegung der Vorschrift bedeutsam, sie sind jedoch nicht in gleicher Weise normativ abgesichert wie eine ausdrückliche Regelung im Gesetzestext. Gerade mit Blick auf den Zugang zu einem individuellen Rechtsanspruch wäre eine gesetzliche Klarstellung deshalb vorzugswürdig. Der Normtext enthält bislang weder eine zeitliche Vorgabe für den Übergang in eine Individualhilfe noch ein ausdrückliches Verfahren für den Fall, dass

sich ein zunächst als geeignet eingeschätztes Angebot tatsächlich als nicht bedarfsdeckend erweist.

Eine Hilfe ist nicht schon deshalb gleich geeignet, weil sie einen Teil des Bedarfs berührt. Verglichen werden müssen Ziel, Intensität, Verlässlichkeit und Dauer der Unterstützung. Hinzukommen Schutz, Beziehungskontinuität, therapeutische und lebenspraktische Bedarfe, Arbeit mit der Herkunftsfamilie, Erreichbarkeit sowie das Wunsch- und Wahlrecht. Bei jungen Volljährigen ist außerdem zu prüfen, ob die Hilfe eine selbstbestimmte und eigenverantwortliche Lebensführung tatsächlich absichert. Eine niedrigere Betreuungsintensität kann fachlich im Einzelfall angemessen sein. Sie kann aber nicht zugleich als Grund für geringere Kosten und ohne weitere Prüfung als Beleg gleicher Eignung dienen.

Jugendhilfeplanung und Hilfeplanung erfüllen unterschiedliche Aufgaben. Die Planung muss ein bedarfsgerechtes Angebot schaffen. Die Hilfeplanung klärt, welche Unterstützung die einzelne Person/Familie benötigt. Wo die örtliche Infrastruktur eine Lücke aufweist, darf diese Lücke nicht zur Absenkung des individuellen Bedarfs führen, damit die Hilfe dann passt. Die AGJ hat diese Grundrichtung zutreffend formuliert. Niedrigschwellige Angebote können früh wirken und Belastungen entgegenwirken. Ihr Vorrang darf jedoch nur an mindestens gleiche Eignung anknüpfen. Der Einzelfall bleibt der Maßstab (AGJ 2026, S. 6 f.).

Schon nach geltendem Recht muss das Jugendamt vor und im Rahmen der Hilfeplanung prüfen, welche Unterstützung geeignet und notwendig ist und ob vorhandene Angebote den Bedarf bereits abdecken. Mit dem vorgesehenen Vorrang verändert sich jedoch das Gewicht dieser Prüfung. Ein allgemeines Angebot wird nun ausdrücklich zur vorrangig zu berücksichtigenden Alternative zur individuellen Hilfe. Damit steigen die Anforderungen an die Begründung und Dokumentation der Entscheidung. Das Jugendamt muss nicht nur wissen, dass ein Angebot formal vorhanden ist, sondern auch beurteilen können, ob es tatsächlich erreichbar, verfügbar und für den konkreten Bedarf gleichermaßen geeignet ist. Zusätzlicher Aufwand entsteht deshalb weniger durch einen neuen Prüfschritt als durch die höhere rechtliche und steuerungsbezogene Bedeutung einer Prüfung, die bislang bereits Bestandteil fachlicher Hilfeplanung ist. Ein regelhafter Eignungsvergleich verlangt aktuelle Informationen über Plätze, Leistungsprofile und Qualität. Er muss mit dem jungen Menschen erörtert, nachvollziehbar dokumentiert und überprüft werden. Wird die Prüfung als zusätzliche Eingangsstufe organisiert, kann sie den Zugang zu einer notwendigen Hilfe verzögern. Wird sie nur formal abgearbeitet, schafft sie Bürokratie ohne fachlichen Gewinn. Sinnvoll ist sie daher nur als integrierter Teil der Hilfeplanung.

Mit einem ausdrücklichen Vorrang verändert sich nicht nur die Steuerungslogik, sondern auch die Stellung der individuellen Rechtsanspruchshilfen. Je stärker gruppenbezogene Angebote als grundsätzlich ausreichende Lösung vorausgesetzt werden, desto höher wird der Legitimationsdruck für jene Hilfen, die darüber hinausgehen. In der Praxis kann dies dazu führen, dass der besondere Unterstützungsbedarf eines jungen Menschen stärker nachgewiesen, diagnostisch abgesichert und dokumentiert werden muss, bevor eine individuelle Hilfe gewährt wird. Gutachten, Testverfahren und zusätzliche fachliche Stellungnahmen können damit an Bedeutung gewinnen. Was als Vereinfachung gedacht ist, kann für die betroffenen jungen Menschen und Familien zu einer stärkeren Problemzuschreibung und Stigmatisierung führen und zugleich die Verfahren aufwendiger, länger und kostenintensiver machen. Der individuelle Bedarf wird dann nicht früher und einfacher bearbeitet, sondern muss zunächst besonders deutlich als Abweichung von der Regel begründet werden.

Die mit einer Vorrangstellung allgemeiner Angebote verbundene Verschiebung des Legitimationsdrucks auf individuelle Leistungen ist als Mechanismus aus unterschiedlichen Forschungsfeldern bekannt. In der Inklusions- und Sonderpädagogik wird dieser Zusammenhang als Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma beschrieben. Zusätzliche Ressourcen setzen häufig die Feststellung und Dokumentation eines besonderen individuellen Bedarfs voraus, wodurch gerade jene diagnostischen Kategorien verstärkt werden können, die inklusive Strukturen eigentlich überwinden sollen (Neumann/Lütje-Klose 2020, S. 3–28). Für die Hilfen zur Erziehung ist ein vergleichbarer Zusammenhang zwischen Bedarfsprüfung, Defizitzuschreibung und Stigmatisierung empirisch und theoretisch beschrieben. Der Zugang zu Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII setzt die Feststellung eines besonderen erzieherischen Bedarfs voraus und kann damit verbunden sein, familiale Belastungen und Defizite gegenüber der Verwaltung besonders deutlich darstellen zu müssen. Untersuchungen zeigen, dass solche Prüfprozesse von Eltern teilweise als belastend, beschämend oder stigmatisierend erlebt werden (Schrödter 2020; Freres/Schrödter 2024, S. 7–10). Ergänzend zeigt die Forschung zu administrativen Belastungen, dass zusätzliche Nachweis-, Dokumentations- und Verfahrensanforderungen nicht nur Verwaltungsaufwand erzeugen, sondern den Zugang zu Sozialleistungen erschweren können. Besonders problematisch ist dies für Menschen, die aufgrund ihrer Lebenslage ohnehin geringere Ressourcen zur Bewältigung komplexer Verfahren besitzen (Herd/Moynihan 2025, S. 129–150). Auch experimentelle Befunde aus dem deutschen Bildungssystem weisen darauf hin, dass diagnostische Zuschreibungen selbst Wahrnehmungen und Erwartungen beeinflussen können. Bei

identischer Fallbeschreibung führte die diagnostische Kategorie „Lernbehinderung“ bei Lehrkräften teilweise zu niedrigeren längerfristigen Leistungserwartungen und häufiger zu Empfehlungen für eine Förderschule (Kashikar/Lüke/Grosche 2026, S. 37–54).

Die vorgesehene Vorrangregelung des 1. KJHSRG enthält Strukturmerkmale, unter denen ein erhöhter Legitimations- und Diagnostikdruck entstehen kann. Je stärker allgemeine Angebote als Regelfall und individuelle Rechtsanspruchshilfen als nachrangige Lösung ausgestaltet werden, desto wichtiger wird deshalb die verfahrensrechtliche Sicherung, dass ein weitergehender Bedarf ohne zusätzliche Hürden festgestellt und eine individuelle Hilfe eingeleitet werden kann. Auch die AGJ weist in ihrer Stellungnahme zum 1. KJHSRG darauf hin, dass geklärt werden muss, wie ungedeckte Bedarfe festgestellt werden, wann in ein Individualleistungsverfahren überzugehen ist und wer darzulegen hat, dass die vorhandene Infrastruktur den konkreten Bedarf tatsächlich deckt (AGJ 2026, S. 6 f.).

Eine Strukturreform sollte deshalb vermeiden, dass niedrigschwellige Angebote dadurch gestärkt werden, dass individualrechtliche Hilfen zugleich zu besonders rechtfertigungsbedürftigen Ausnahmeleistungen werden. Aus einer fachlich nachvollziehbaren Idee kann sonst ein Mechanismus entstehen, der zusätzliche Diagnostik, längere Verfahren und schließlich komplexere und kostenintensivere Hilfen mit hervorbringt. Die Stärkung allgemeiner Angebote sollte deshalb von einer gesetzlichen Vorranglogik entkoppelt werden. Was dafür gebraucht wird, ist kein Vorrangprinzip, sondern eine neue Finanzierungsarchitektur, die den Aufbau und die dauerhafte Vorhaltung bedarfsgerechter Infrastruktur ermöglicht, ohne individuelle Rechtsansprüche unter fiskalischen Rechtfertigungsdruck zu setzen. Erst wenn Kommunen über verlässlich finanzierte Angebote verfügen, können diese im Rahmen der ohnehin notwendigen fachlichen Bedarfsklärung selbstverständlich berücksichtigt werden. Ob sie im Einzelfall ausreichen, bleibt dann eine fachliche und keine fiskalisch vorstrukturierte Entscheidung.

5.2 Unter welchen Bedingungen kann Jugendwohnen eine Hilfe nach § 34 SGB VIII ersetzen?

Zwischen Jugendwohnen und stationären Hilfen bestehen Überschneidungen, aber keine allgemeine Austauschbarkeit. § 13 Absatz 3 SGB VIII-E ermöglicht eine sozialpädagogisch begleitete Wohnform während einer schulischen oder beruflichen

Bildungsmaßnahme oder bei der beruflichen Eingliederung. Sie ist als Kann-Leistung ausgestaltet. § 34 SGB VIII verbindet demgegenüber Alltagserleben mit pädagogischen und therapeutischen Angeboten. Die Hilfe kann auf Rückkehr in die Familie, eine andere Lebensform oder eine längerfristige Vorbereitung auf ein selbstständiges Leben gerichtet sein. Sie schließt komplexe erzieherische, biografische und gesundheitliche Bedarfe ein.

Der 17. Kinder- und Jugendbericht ordnet das Jugendwohnen an der Schnittstelle von Kinder- und Jugendhilfe, Wohnungsmarkt und Ausbildungshilfe ein und weist zugleich auf die Spannung zwischen dem Rechtsanspruch junger Volljähriger und seiner Bewilligungspraxis hin. Hilfen nach § 41 und die Nachbetreuung nach § 41a SGB VIII haben gerade in dieser Übergangsphase die Aufgabe, Verselbstständigung zu ermöglichen, ohne notwendige Unterstützung vorschnell zu beenden (Deutscher Bundestag 2024, S. 374–376, 418–422). Die inzwischen veröffentlichten Ergebnisse der ersten Befragungswelle der bundesweiten Langzeitstudie Care Leaver Statistics unterstreichen diese Bedeutung. Zwar streben 81,9 Prozent der befragten jungen Menschen eine eigenständige Wohnform an. Gleichzeitig nennen 45 Prozent auch Wohnformen, die weiterhin Unterstützung einschließen, und knapp 20 Prozent können sich einen Verbleib in der Kinder- und Jugendhilfe oder eine andere betreute Wohnform vorstellen. Nur 53,4 Prozent fühlen sich gut auf ein eigenständiges Leben nach dem Auszug vorbereitet, beim Umgang mit Behörden sind es 47,3 Prozent und bei der finanziellen Selbstständigkeit 59,2 Prozent. Zugleich verlassen Care Leaver*innen die Jugendhilfe häufig zu einem Zeitpunkt, an dem Bildungs- und Berufswege noch nicht abgeschlossen sind. Die Studie macht damit deutlich, dass der Wunsch nach Selbstständigkeit nicht mit dem Wegfall von Unterstützungsbedarf gleichgesetzt werden kann. Verselbstständigung ist ein Prozess, der Zeit, erreichbare Bezugspersonen und die Möglichkeit benötigt, Unterstützung je nach Lebenslage fortzuführen oder wieder zu intensivieren (Verbund Care Leaver Statistics 2025, S. 82–84, 153–160). Ein Wechsel in eine weniger intensive Wohnform darf diese Kontinuität nicht aus fiskalischen Gründen unterbrechen.

Die ministerielle Ausgangsmenge umfasst alle § 34-Fälle im Alter zwischen 16 und längstens 27 Jahren. Diese Zusammenfassung ist für eine Eignungsprognose zu grob. Sie verbindet Minderjährige mit jungen Volljährigen, begonnene mit beendeten Hilfen und sehr unterschiedliche Hilfeziele. Ob eine schulische oder berufliche Maßnahme besteht, wie hoch der Betreuungsbedarf ist und welche Schutz-, Therapie- oder Beziehungsbedarfe vorliegen, wird nicht ausgewiesen. Gerade diese

Merkmale entscheiden aber darüber, ob § 13 Absatz 3 überhaupt anwendbar und fachlich gleichwertig ist.

Für die vom Entwurf angenommene Gruppe, in der § 13 besser geeignet ist, gilt zudem ein einfacher Zusammenhang. Ist das Angebot vorhanden und tatsächlich besser geeignet, muss schon nach geltendem Recht eine passende Leistung gewählt werden. Eigenständige Bedeutung gewinnt die Regel vor allem bei behaupteter gleicher Eignung. Auf diese Gruppe entfallen 150 Mio. Euro und damit 60 Prozent der gesamten ministeriellen Einsparung.

5.3 Wie die 250 Millionen Euro Einsparung durch Jugendwohnen berechnet werden

Die Rechenkette ist arithmetisch klar. Ausgangspunkt sind 66.788 statistische § 34-Fälle junger Menschen im Alter zwischen 16 und längstens 27 Jahren im Jahr 2023. Für 10 Prozent oder 6.679 Fälle wird § 13 Absatz 3 als besser geeignet angenommen. Für weitere 15 Prozent oder 10.018 Fälle soll die Leistung gleichermaßen geeignet sein. Ab 2033 werden somit jährlich 16.697 Fälle verlagert. § 34 wird mit rund 50.000 Euro je Fall angesetzt. Angebote nach § 13 sollen nach nicht näher bezeichneten Praxisbeispielen und Tagessätzen 30 Prozent günstiger sein. Aus 15.000 Euro Differenz je Fall ergeben sich rechnerisch 250,5 Mio. Euro, gerundet 250 Mio. Euro im Jahr (Bundesregierung 2026, S. 35 f.).

In dieser Differenzrechnung ist der laufende Aufwand des Jugendwohnens rechnerisch enthalten. Er bleibt im Entwurf jedoch unsichtbar. Bei 35.000 Euro je Fall wären ab 2033 jährlich rund 584,4 Mio. Euro für die aufgenommenen § 13-Fälle zu finanzieren. Die entsprechende § 34-Referenz beträgt 834,9 Mio. Euro. Damit die ausgewiesene Entlastung eintritt, muss das neue Leistungsvolumen zunächst vollständig und verlässlich bereitstehen. Die Annahmen sind empirisch nicht belegt. Der Entwurf veröffentlicht weder die erwähnten Praxisbeispiele noch die Verteilung der Tagessätze. Er zeigt auch nicht, wie die Quoten von 10 und 15 Prozent aus Fallmerkmalen abgeleitet wurden. Die Größen sind zudem nicht unabhängig. Ein um 30 Prozent günstigeres Angebot hat regelmäßig eine geringere Personalausstattung. Ob es dennoch gleich geeignet ist, hängt gerade davon ab, wie viel Unterstützung die ausgewählte Gruppe benötigt. Der angenommene Fallanteil und die Kostendifferenz dürfen deshalb nicht ohne eine gemeinsame Bedarfs- und Leistungsanalyse miteinander multipliziert werden.

Der Ansatz von 50.000 Euro lässt sich als grobe Größenordnung nachvollziehen. Für 2023 weist der Monitor Hilfen zur Erziehung 127.584 § 34-Fälle und Ausgaben von 6,017 Mrd. Euro aus. Das entspricht rechnerisch rund 47.200 Euro. Die Fallzahl addiert jedoch die am Jahresende laufenden und die im Laufe des Jahres beendeten Hilfen. Sie ist keine Zahl belegter Platzjahre. Der Quotient beschreibt daher keine kurzfristig vermeidbaren Grenzkosten eines konkreten Wechsels. Zudem stieg die Gesamtzahl der § 34-Hilfen 2024 um 5,1 Prozent auf 134.049. Die Bezugsgröße ist also nicht statisch (AKJStat 2026b; Statistisches Bundesamt 2026a). Die Rechenkette und der vom Kabinettsentwurf unterstellte stufenweise Aufbau bis 2037 sind in Anhang 13.3, Tabellen 9 und 10, nachvollzogen.

Hinzu kommt eine Unsicherheit der verwendeten Ausgangsgröße. Gerade die Zahl der älteren Jugendlichen und jungen Volljährigen in der Heimerziehung war in den vergangenen Jahren erheblichen Schwankungen unterworfen. Eine Rolle spielen dabei unter anderem die wechselnden Zugänge unbegleiteter minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer und deren zeitversetztes Hineinwachsen in höhere Altersgruppen beziehungsweise ihr Ausscheiden aus der Jugendhilfe. Die für 2023 ausgewiesenen 66.788 Fälle sind deshalb keine ohne Weiteres stabile Bezugsgröße für eine bis 2033 reichende Verlagerungsannahme. Der Kabinettsentwurf erläutert nicht, warum gerade dieser Jahreswert für die langfristige Prognose geeignet sein soll und in welchem Umfang migrationsbedingt schwankende Hilfeverläufe die Ausgangsmenge prägen.

Eine belastbarere Prognose müsste deshalb zumindest untersuchen, wie sich die Altersgruppe zusammensetzt, welcher Anteil der Hilfen im Zusammenhang mit vorhergehenden Verfahren für unbegleitete Minderjährige steht und wie sich die entsprechenden Kohorten im Zeitverlauf entwickeln. Eine solche Analyse ist mit den veröffentlichten Aggregatdaten nicht möglich. Die Modellrechnung dieser Expertise übernimmt daher die ministerielle Fallzahl als Rechengröße, nicht als eigene Prognose der künftigen Fallentwicklung.

5.4 Was muss aufgebaut und finanziert werden, bevor Hilfen in das Jugendwohnen verlagert werden können?

Eine belastbare Wirkungsprognose ist mit den vorhandenen Daten nicht möglich. Die amtliche Statistik zur Jugendsozialarbeit erfasst Einrichtungen, Plätze, Perso-

nal und öffentliche Ausgaben, aber weder die konkreten Leistungen noch die jungen Menschen, die sie nutzen. Möglich ist eine transparente Kapazitätsrechnung. Sie übersetzt die ministerielle Vollausbaustufe in drei Annahmen zur durchschnittlichen Belegung innerhalb eines Jahres. Bei sechs Monaten wären zusätzlich rund 8.349 belegte Plätze erforderlich, bei neun Monaten 12.523 und bei zwölf Monaten 16.697. Das entspricht 41, 62 oder 82 Prozent der zuletzt vergleichbar ausgewiesenen bundesweiten Kapazität des Jugendwohnens von knapp 20.300 Plätzen im Jahr 2020. Der Bestand ist keine freie Reserve. Er versorgt bereits die bisherigen Zielgruppen (Kopp/Pothmann 2024, S. 165, 174-176).

Auch der Personalbedarf ist erheblich. 2020 standen in der unterkunftsbezogenen Jugendsozialarbeit 1.028 Vollzeitäquivalente für rund 20.300 Plätze zur Verfügung. Wird dieses rein empirische Verhältnis als Untergrenze übertragen, wären je nach Belegungsdauer etwa 423, 634 oder 846 zusätzliche Vollzeitäquivalente erforderlich. Für junge Menschen mit komplexeren Vorerfahrungen kann der Bedarf höher liegen. Sie zeigt, welche Größenordnung rekrutiert und qualifiziert werden müsste, selbst wenn die bisherige Personaldichte ausreichen sollte.

Für neue Wohnplätze lässt sich ebenfalls nur ein Korridor bilden. Die bayerische Förderrichtlinie für Auszubildendenwohnheime nennt 25 Quadratmeter Wohnfläche, 3.300 Euro je Quadratmeter für das Bauwerk und zusätzlich 20 Prozent für Planungsleistungen. Daraus ergeben sich zum Preisstand Anfang 2024 rund 99.000 Euro je Platz, ohne Grundstück und weitere Kosten. Mit dem Baupreisindex für Wohngebäude auf Mai 2026 fortgeschrieben sind es rund 108.000 Euro. Das 2025 fertiggestellte Bremer Auszubildendenwohnheim mit integrierter sozialpädagogischer Begleitung kostete bei 66 Plätzen 8,9 Mio. Euro oder rund 135.000 Euro je Platz. Nach der Baupreisentwicklung bis Mai 2026 entspricht dies rund 142.000 Euro. Übertragen auf die drei Kapazitätsszenarien liegt der einmalige Investitionskorridor zwischen 0,90 und 2,37 Mrd. Euro. Umbau und Anmietung können günstiger sein, müssen aber standortbezogen nachgewiesen werden (Freistaat Bayern 2024, Nr. 19; Freie Hansestadt Bremen 2025; Statistisches Bundesamt 2026b).

Nach der ministeriellen Staffel summieren sich die behaupteten Entlastungen von 2028 bis 2037 auf 1,525 Mrd. Euro. Schon der reine Kapitalbedarf beansprucht davon je nach Belegungsdauer und Baukosten zwischen 0,90 und 2,37 Mrd. Euro. Ob er als Investitionszuschuss, über Fremdfinanzierung oder in den Leistungsentgelten getragen wird, ändert den zeitlichen Haushaltsverlauf, nicht aber die notwendige finanzielle Ressource. Der Entwurf legt nicht offen, welche Investitionsfinanzierung in den angenommenen Kosten von 35.000 Euro je § 13-Fall enthalten ist.

Eine Gegenrechnung muss deshalb Investitions- und Entgeltfinanzierung getrennt ausweisen.

Eine Prognose wäre mit den verfügbaren Daten nicht zu rechtfertigen. Möglich ist jedoch eine transparente Ex-ante-Rechnung nach der Logik des Erfüllungsaufwands. Den Bedarfsanker bildet die ministerielle Vollausbaustufe von 16.697 jährlich verlagerten Fällen. Da für diese Gruppe weder Aufenthaltsdauer noch Unterstützungsintensität ausgewiesen werden, werden weiterhin sechs, neun und zwölf Monate durchschnittliche Belegung angesetzt. Daraus folgen 8.349, 12.523 oder 16.697 zusätzliche Plätze. Die auf Mai 2026 fortgeschriebenen Investitionswerte betragen 108.000, 125.000 und 142.000 Euro je Platz. Das ist der größte Kostenblock.

Hinzu kommt die örtliche Planung. Für die fünfjährige Aufbauphase von 2028 bis 2032 werden je Jugendamt jährlich 0,25, 0,5 oder eine Mitarbeiterkapazität angesetzt. Das ist ein Arbeitszeitkorridor für Bedarfserhebung, Beteiligung, Standortentwicklung, Vereinbarungen und Kapazitätssteuerung. Bei 559 Jugendämtern und standardisierten Jahreskosten von 67.520 Euro für den höheren kommunalen Dienst entstehen 47,2 bis 188,7 Mio. Euro. Auch wenn vorhandenes Personal diese Aufgaben übernimmt, fällt der Zeitaufwand als Opportunitätskosten an. Jugendhilfeplanung ist eine Pflichtaufgabe und wird durch die Reform inhaltlich erweitert. Die BAG Landesjugendämter beschreibt sie als anspruchsvollen, integrierten Planungs- und Koordinationsprozess (BAG Landesjugendämter 2024; Infosystem Kinder- und Jugendhilfe 2026; Statistisches Bundesamt 2025c, S. 25).

Für die Träger werden die aus dem Bestandsverhältnis abgeleiteten 423, 634 oder 846 Vollzeitäquivalente mit einem, zwei oder drei Monaten Vorlauf bewertet. Grundlage sind die standardisierten Arbeitskosten des Gesundheits- und Sozialwesens von 36,90 Euro je Stunde beziehungsweise 59.040 Euro je Vollzeitjahr. Daraus ergeben sich 2,7 bis 15,0 Mio. Euro. Für die erstmalige multiprofessionelle Prüfung der 16.697 Fälle werden acht, zwölf oder 16 Stunden und 42,20 Euro je Stunde angesetzt. Das entspricht 5,6 bis 11,3 Mio. Euro.

In der Aufbauphase muss Kapazität bereitstehen, bevor sie vollständig belegt werden kann. Dafür wird eine Anlaufreserve von fünf, zehn oder 15 Prozent des vom Ministerium unterstellten § 13-Betriebsvolumens der Jahre 2028 bis 2032 angesetzt. Dieses Volumen beträgt 642,9 Mio. Euro. Der mittlere Wert orientiert sich an der amtlich ausgewiesenen Belegung von 90,2 Prozent in betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2024. Er ist kein jugendwohnspezifischer Kennwert und wird deshalb als Sensitivität behandelt. Kann

nachgewiesen werden, dass der ministerielle Fallpreis diese Anlaufkosten vollständig abdeckt, ist die Position aus der Gegenrechnung herauszunehmen (Statistisches Bundesamt 2026c). Die Annahmen der drei Szenarien und die daraus resultierende Transformationsrechnung sind in Anhang 13.3, Tabellen 11 und 12, vollständig ausgewiesen.

Der Transformationsbedarf bezeichnet die zusätzlichen Mittel, die erforderlich sind, um die vom Gesetzentwurf vorgesehene Verlagerung überhaupt praktisch möglich zu machen. Er umfasst damit nicht die laufenden Kosten der bestehenden Hilfen, sondern den finanziellen Aufwand für den Übergang in eine neue Angebotsstruktur. Beim Jugendwohnen betrifft dies vor allem den Aufbau zusätzlicher Plätze, weil die benötigten Kapazitäten heute nicht flächendeckend vorhanden sind. Hinzu kommen zusätzliche Aufgaben der Jugendhilfeplanung, die den Bedarf regional bestimmen und den Ausbau steuern muss, der organisatorische Aufbau neuer Angebote bei den Trägern sowie die fachliche Prüfung der jungen Menschen, für die ein Wechsel aus einer Hilfe nach § 34 SGB VIII in ein Angebot nach § 13 Absatz 3 überhaupt in Betracht kommt. Eine Anlaufreserve berücksichtigt schließlich, dass neue Plätze bereits finanziert und vorgehalten werden müssen, bevor bestehende Hilfen tatsächlich beendet oder verändert werden können.

Je nach Umfang des angenommenen Ausbaus ergibt sich bis 2037 ein sehr unterschiedlicher Finanzierungsbedarf. Im Kompaktszenario, das von einem vergleichsweise begrenzten Ausbau ausgeht, werden rund 0,99 Mrd. Euro benötigt. Im Basisszenario steigt der Transformationsbedarf auf rund 1,74 Mrd. Euro, im Ausbauszenario auf etwa 2,68 Mrd. Euro. Den mit Abstand größten Kostenblock bildet jeweils die Schaffung zusätzlicher Wohnplätze. Im Basisszenario entfallen darauf rund 1,57 Mrd. Euro. Weitere rund 94 Mio. Euro werden für zusätzliche Jugendhilfeplanung angesetzt. Hinzu kommen Aufwendungen für den organisatorischen Aufbau der Angebote, die erstmalige fachliche Prüfung der in Betracht kommenden Fälle und eine Reserve für die Übergangsphase.

Der Vergleich mit den vom Ministerium bis 2037 erwarteten Bruttoentlastungen zeigt, wie stark das Ergebnis davon abhängt, wie weit die neue Infrastruktur tatsächlich ausgebaut werden muss. Nur im sehr zurückhaltenden Kompaktszenario übersteigen die angenommenen Entlastungen die modellierten Transformationskosten. Im Basisszenario entsteht bereits eine Finanzierungslücke von rund 215 Mio. Euro, im Ausbauszenario von gut 1,15 Mrd. Euro. Dabei sind weitere mögliche Aufwendungen noch nicht berücksichtigt, etwa für Grundstücke und Erstausstattung, regionale Fehlverteilungen von Plätzen, eine zeitweise parallele Finanzierung

bestehender und neuer Angebote oder Fälle, in denen junge Menschen nach einem Wechsel wieder eine intensivere Hilfe benötigen.

Die Rechnung spricht damit nicht gegen den Ausbau des Jugendwohnens. Sie zeigt vielmehr, dass die im Gesetzentwurf erwartete Entlastung einen vorherigen Strukturaufbau voraussetzt, dessen Kosten erheblich sein können. Je weiter die neue Angebotsstruktur reichen soll, desto weniger lässt sich der Umbau aus den erwarteten Minderausgaben selbst finanzieren. Der Transformationsbedarf ist deshalb als eigenständige Finanzierungsaufgabe zu behandeln und darf nicht erst dann berücksichtigt werden, wenn die vermeintlichen Einsparungen bereits eingetreten sein sollen.

5.5 Welche Finanzierungsbedingungen braucht der Übergang in eine neue Angebotsstruktur?

Die Modellrechnung zeigt zunächst, dass der Wechsel von einer intensiveren Hilfe nach § 34 SGB VIII in ein Angebot nach § 13 Absatz 3 nicht allein durch eine gesetzliche Vorrangregel organisiert werden kann. Damit junge Menschen tatsächlich in eine weniger intensive Wohnform wechseln können, müssen geeignete Plätze vorhanden sein, die jungen Menschen fachlich auf einen Wechsel vorbereitet und ihre individuellen Unterstützungsbedarfe geprüft werden. Zugleich müssen neue Angebote entwickelt, Personal gewonnen, Verträge abgeschlossen und Übergänge organisiert werden. Die angenommene Entlastung entsteht deshalb nicht am Anfang der Reform, sondern allenfalls am Ende eines gelungenen Transformationsprozesses.

Für die Finanzierung bedeutet dies, dass Transformationskosten und mögliche spätere Entlastungen zeitlich auseinanderfallen. Die neuen Strukturen müssen finanziert werden, bevor bestehende Hilfen zurückgeführt werden können. In einer Übergangsphase entstehen zwangsläufig parallele Kosten. Bestehende Hilfen können nicht allein deshalb beendet werden, weil zukünftig günstigere Angebote vorgesehen sind. Gleichzeitig können freie Träger keine neuen Wohnangebote aufbauen, wenn deren langfristige Finanzierung noch davon abhängt, ob später tatsächlich genügend Fälle verlagert werden. Eine tragfähige Reform braucht deshalb eine Vorfinanzierung des Strukturaufbaus und eine verlässliche Perspektive für den dauerhaften Betrieb.

Die Rechnung macht außerdem deutlich, dass eine mögliche Entlastung nicht vollständig aus dem System abgeschöpft werden kann, wenn sie gerade durch den Aufbau neuer Strukturen ermöglicht wurde. Ein Teil der frei werdenden Mittel wird für Vorhaltung, Qualität, Personal, Fachberatung, Planung und die Absicherung individueller Restbedarfe benötigt. Welche Mittel tatsächlich als Haushaltsentlastung verfügbar werden, lässt sich deshalb erst bestimmen, wenn die neue Angebotsstruktur funktioniert und beobachtet werden kann, welche Hilfen dauerhaft entfallen, welche lediglich anders erbracht werden und welche weiterhin notwendig bleiben.

Damit stellt sich die Frage der Finanzierungsarchitektur grundsätzlicher. Ein Reformmodell, das zunächst Investitionen und zusätzliche Betriebsausgaben verlangt, kann nicht allein aus erwarteten späteren Minderausgaben finanziert werden. Notwendig ist eine Finanzierung, die Aufbau, Übergang und dauerhaften Betrieb voneinander unterscheidet und zugleich klärt, welche staatliche Ebene welche Verantwortung trägt. Transformationsmittel müssen den Umbau ermöglichen, ohne Kommunen dazu zu zwingen, bestehende Hilfen vorschnell zu reduzieren, um den Aufbau der Alternative finanzieren zu können. Die dauerhafte Finanzierung der neuen Angebote muss anschließend unabhängig davon gesichert sein, ob sich die erwarteten Einsparungen in genau der angenommenen Höhe einstellen.

Der zentrale Befund liegt deshalb weniger darin, dass der Kabinettsentwurf keinen Übergang vorsieht, sondern darin, dass die finanziellen Voraussetzungen dieses Übergangs nur unvollständig abgebildet werden. Die angenommene Verlagerung in das Jugendwohnen setzt zusätzliche Plätze, Personal, Planung und organisatorischen Aufbau voraus. Gerade die dafür erforderlichen Investitionen und die Kosten der Vorhaltung werden in der Entlastungsrechnung jedoch nicht systematisch berücksichtigt. Mögliche spätere Minderausgaben können deshalb erst dann belastbar bewertet werden, wenn geklärt ist, welche zusätzlichen Mittel für Aufbau und Betrieb der Alternativangebote tatsächlich erforderlich sind. Eine mögliche Entlastung kann Ergebnis eines gelungenen Umbaus sein; sie ersetzt nicht dessen Finanzierung.

6. Was bedeutet die Entfristung der Verfahrenslotsen, wenn die inklusive Gesamtzuständigkeit kein Reformgegenstand mehr ist?

Prüfung von Auftrag, Funktion und dauerhaftem Finanzierungsbedarf

Die Entfristung der Verfahrenslotsen ist fachlich sinnvoll, weil die getrennten Leistungssysteme und ihre Schnittstellen bestehen bleiben. Mit der Aufgabe der bundesweiten inklusiven Gesamtzuständigkeit verliert jedoch ein wesentlicher Teil ihres bisherigen Auftrags seinen ursprünglichen Bezugspunkt. Aus einem Übergangsinstrument wird damit eine dauerhafte Struktur, deren Aufgabe neu bestimmt werden muss. Der Kabinettsentwurf entfristet die Funktion, ohne diesen Auftrag neu zu fassen und ohne die dafür erforderliche Stellenstruktur angemessen zu finanzieren.

Der Verfahrenslotse wurde mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz als ein zentrales Instrument für den Übergang zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe geschaffen. Seit dem 1. Januar 2024 verbindet § 10b SGB VIII zwei Aufgaben. Junge Menschen mit möglichen Ansprüchen auf Eingliederungshilfe und ihre Familien haben einen Anspruch auf unabhängige Unterstützung bei der Antragstellung, der Verfolgung des Verfahrens und der Wahrnehmung ihrer Rechte. Daneben unterstützt der Verfahrenslotse den örtlichen Träger bei der Zusammenführung der Eingliederungshilfe für junge Menschen in dessen Zuständigkeit und berichtet halbjährlich über die Erfahrungen an den Schnittstellen zu anderen Stellen und Rehabilitationsträgern.

Diese Doppelfunktion war ursprünglich folgerichtig. Aus der Begleitung der Familien sollten Erkenntnisse für den organisatorischen Umbau der Jugendämter gewonnen werden. Fallarbeit und Strukturentwicklung waren auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet, das mit der Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe ab 2028 erreicht werden sollte.

Der Kabinettsentwurf löst diesen Zusammenhang auf. Die Befristung des § 10b SGB VIII wird aufgehoben, während der gesetzlich vorgesehene Zuständigkeitsübergang zum 1. Januar 2028 gestrichen wird. An seine Stelle tritt eine bis Ende 2032 befristete Erprobung, an der nur eine begrenzte Zahl zugelassener Jugendämter teilnehmen kann. Am Ziel einer späteren Gesamtzuständigkeit wird zwar

festgehalten, ein verbindlicher Zeitpunkt und ein bundesweiter Umsetzungspfad fehlen jedoch.

Damit wird eine Übergangsstruktur entfristet, während die Transformation, auf die sie ausgerichtet war, vertagt wird. Die AGJ hatte die Entfristung im Referentenentwurf ausdrücklich begrüßt, dies aber mit der Erwartung verbunden, die Verfahrenslotsen jedenfalls bis zur sicheren Etablierung der inklusiven Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten. Für diese sichere Etablierung gibt es im Kabinettsentwurf keinen festgelegten Zeitpunkt mehr.

6.1 Welche Funktion haben Verfahrenslotsen ohne verbindlichen Übergang zur Gesamtzuständigkeit?

Die fallbezogene Funktion verliert durch die Vertagung der Gesamtzuständigkeit nicht an Bedeutung. Solange Jugendhilfe, Eingliederungshilfe, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und weitere Rehabilitationsträger getrennt zuständig bleiben, benötigen Familien Orientierung und Unterstützung. Die Entfristung stärkt insoweit den Zugang zu Rechten.

Anders stellt sich die strukturelle Funktion dar. Außerhalb der Modellkommunen sollen Verfahrenslotsen weiterhin eine Zusammenführung unterstützen, die auf absehbare Zeit nicht stattfindet. Fachlich lässt sich diese Aufgabe als Schnittstellenmanagement, Wissenstransfer, inklusive Jugendhilfeplanung und Weiterentwicklung kommunaler Angebote neu bestimmen. Der Kabinettsentwurf nimmt eine solche Neubestimmung aber nicht vor. Er lässt die bisherige Aufgabe bestehen, obwohl ihr ursprünglicher Reformgegenstand entfällt.

Die Entfristung ist deshalb nicht falsch. Sie verändert jedoch den Charakter der Aufgabe. Aus einem zeitlich begrenzten Instrument zur Vorbereitung eines Systemwechsels wird eine dauerhafte Struktur, die die Folgen eines weiterhin gegliederten Leistungssystems bearbeitet. Damit entstehen nicht nur vorübergehende Transformationskosten, sondern dauerhaft zu finanzierende Betriebskosten.

6.2 Welcher Personal- und Finanzierungsbedarf entsteht für eine dauerhaft arbeitsfähige Verfahrenslotsenstruktur?

Der Kabinettsentwurf veranschlagt für die fallbezogene Unterstützung jährlich rund 9,35 Millionen Euro. Grundlage sind 230.075 potenzielle Beratungsfälle, für die jeweils 60 Minuten angesetzt werden. Für die strukturelle Aufgabe werden zusätzlich 573 Verfahrenslotsen mit jeweils 80 Arbeitsstunden im Jahr und Kosten von rund 1,87 Millionen Euro kalkuliert.

Für die folgende Modellrechnung wird von 559 Jugendämtern ausgegangen. Überträgt man die ministerielle Zeitlogik auf diese Zahl, ergeben sich rund 274.800 Arbeitsstunden oder knapp 172 Vollzeitäquivalente. Jedem Jugendamt stünden damit rechnerisch etwa 0,31 Stellen zur Verfügung. Für die gesamte strukturelle Aufgabe wären zehn Arbeitstage je Jugendamt und Jahr vorgesehen. Die ministerielle Stundenrechnung und die drei stellenbezogenen Vergleichsmodelle sind in Anhang 13.4, Tabelle 13, gegenübergestellt.

Diese Rechnung bildet keine eigenständige kommunale Funktion ab. Eine Verfahrenslotsenstelle muss erreichbar sein, Wissen über mehrere Leistungssysteme vorhalten, Verfahren begleiten, Kontakte zu anderen Trägern pflegen und Erkenntnisse für Planung und Organisationsentwicklung auswerten. Sie wird nicht jeweils für eine Stunde eingerichtet, wenn ein Beratungsfall auftritt. Hinzu kommt, dass sich die in den Ländern aufgebauten Strukturen noch in der Entwicklung befinden und der gegenwärtige Bestand deshalb nicht mit dem fachlich erforderlichen Zielbestand gleichgesetzt werden kann.

Die vorhandenen Umsetzungsbeispiele weisen regelmäßig eigenständige Stellen aus, auch der von der ism gGmbH begleitete Modellprozess in Rheinland-Pfalz sowie weitere kommunale Praxisbeispiele zeigen, dass Jugendämter Vollzeitstellen besetzen. In kleineren Ämtern kommen auch Teilstellen um 0,75 vor, Großstädte halten teilweise sogar mehr als eine Stelle vor. Diese Angaben ersetzen keine bundesweite Erhebung, sie geben aber einen plausibleren Ausgangspunkt als eine reine Stundenrechnung. Für die Modellierung wird zudem angenommen, dass jeweils etwa die Hälfte der Arbeitszeit auf die Begleitung von Familien und auf fallübergreifende Strukturaufgaben entfällt. Dies entspricht der gesetzlichen Doppelfunktion (Dittmann et al. 2024).

Für die Vergleichsrechnung werden vorläufige Vollkosten von 90.000 Euro je VZÄ angesetzt. Darin sind Arbeitgeberkosten, Arbeitsplatz, IT, Fortbildung und allgemeine Verwaltungskosten enthalten. Der Kabinettsentwurf weist nur rund 11,2 Millionen Euro aus, weil er die einzelnen Arbeitsstunden mit einem unmittelbaren Stundensatz bewertet. Bei Anwendung derselben Vollkostenlogik auf die ministeriell errechneten 172 VZÄ ergäben sich rund 15,5 Millionen Euro. Ein größenbezogenes Szenario mit durchschnittlich 0,9 Stellen je Jugendamt führt demgegenüber zu einem dauerhaften Finanzierungsbedarf von rund 45 Millionen Euro im Jahr. Werden im Bundesdurchschnitt eine Stelle und damit für kleinere Ämter auch interkommunale Lösungen sowie höhere Ausstattungen in Großstädten zugrunde gelegt, steigt der Betrag auf rund 50 Millionen Euro. Gegenüber der ministeriell implizierten Personalausstattung ergibt sich damit eine Finanzierungslücke von etwa 30 bis 35 Millionen Euro jährlich.

6.3 Welche Aufbaukosten entstehen und welcher Auftrag soll dauerhaft finanziert werden?

Die Berechnung beschreibt den Bruttobedarf einer dauerhaft arbeitsfähigen Struktur. Ein Teil dieser Stellen ist bereits vorhanden und wird heute von den Kommunen finanziert. Diese bestehenden Aufwendungen dürfen bei der Ermittlung des zusätzlichen Ausbauvolumens nicht ein zweites Mal angesetzt werden. Sie können bei der Kostenfolge der Entfristung aber auch nicht unberücksichtigt bleiben, weil die gesetzliche Aufgabe ohne Änderung zum 31. Dezember 2027 auslaufen würde. Die Entfristung macht aus einem befristeten kommunalen Aufwand eine dauerhafte bundesrechtlich veranlasste Finanzierungspflicht.

Wie hoch der zusätzliche Stellenaufbau tatsächlich ausfällt, lässt sich erst nach einer bundesweiten Erhebung des vorhandenen Stellenumfangs bestimmen. Gleiches gilt für einmalige Aufwendungen für Qualifizierung, Organisationsentwicklung, barrierefreie Zugänge, Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation und verbindliche Kooperationsstrukturen. Diese Kosten sind in der Modellrechnung nicht enthalten. Das Ergebnis ist insofern eher zurückhaltend.

Die Entfristung der Verfahrenslotsen sollte deshalb mit einer Klärung ihres künftigen Auftrags verbunden werden. Für die fallbezogene Unterstützung braucht es eine verlässlich erreichbare und fachlich unabhängige Struktur. Für die strukturelle

Was bedeutet die Entfristung der Verfahrenslotsen, wenn die inklusive Gesamtzuständigkeit kein Reformgegenstand mehr ist?

Arbeit muss bestimmt werden, ob sie der Vorbereitung einer späteren Gesamtzuständigkeit, der inklusiven Jugendhilfeplanung oder dem dauerhaften Schnittstellenmanagement dienen soll. Erst auf dieser Grundlage kann eine nach Größe und Aufgabenprofil der Jugendämter differenzierte Personalbemessung vorgenommen werden.

Der Kabinettsentwurf trifft diese Entscheidung nicht. Er hält den Verfahrenslotsen dauerhaft vor, vertagt aber die Reform, aus der sich seine Doppelfunktion ursprünglich erklärt. Die Folge ist keine Einsparung, sondern die Verstetigung einer zusätzlichen Schnittstellenstruktur. Fachlich kann diese Struktur zwar gut begründet werden, sollte dann jedoch auch als solche beschrieben, ausgestattet und dauerhaft finanziert werden.

7. Kann aus individueller Assistenz eine verlässliche Bildungsinfrastruktur werden und wer trägt die Verantwortung und die Kosten?

Der Kabinettsentwurf organisiert einen Teil der Schul- und Kitaassistenz neu. Aus individuell bewilligten Leistungen sollen an Einrichtungen verfügbare Teams werden. Das kann Zugänge erleichtern und Stigmatisierung vermindern. Es ist aber noch keine Reform der inklusiven Bildung. Der Entwurf legt weder fest, wie viele Einrichtungen versorgt werden sollen, noch mit welchem Personal und zu welchen Kosten. Damit wird die inklusive Ausrichtung der Schule zu einer Strukturaufgabe der Kommune, obwohl die Zuständigkeit bei den Ländern liegt. Die finanziellen zusätzlichen Auswirkungen für die Kommunen sind erheblich.

Der Kabinettsentwurf greift mit der Bildungsassistenz einen fachlich sinnvollen Ansatz auf. Bislang erhalten Kinder und Jugendliche mit einem entsprechenden Unterstützungsbedarf häufig eine individuell bewilligte Schul- oder Integrationshilfe, die sie während des Besuchs einer Kita oder Schule begleitet und ihre Teilhabe sichert. Diese Hilfen werden in der Regel für das einzelne Kind beantragt, geprüft und personengebunden organisiert (§35a SCBVIII). Künftig sollen solche Unterstützungsleistungen stärker als verlässlich verfügbare Ressource an der Einrichtung selbst vorgehalten werden. Das kann einen flexibleren Personaleinsatz ermöglichen, Vertretung erleichtern und dazu beitragen, einzelne Kinder weniger sichtbar als besonders unterstützungsbedürftig zu markieren. Darin liegt ein tatsächlicher Reformimpuls.

Der Entwurf beantwortet jedoch nicht, wie eine solche Bildungsassistenz personell ausgestattet sein soll, wie viele Einrichtungen erreicht werden sollen und wie ihr Aufbau finanziert wird. Hinzu kommt ein grundlegendes Strukturproblem. Bildungsassistenz wird in Schule erbracht, ihre Ausgestaltung soll aber über das SGB VIII kommunal geplant und finanziert werden. Die Länder behalten dagegen die Verantwortung für Schulrecht, Personal und inklusive Schulentwicklung. Zugleich bleibt der individuelle Anspruch auf Assistenz bestehen, wenn die Bildungsassistenz den Bedarf nicht deckt. Für Leistungen nach dem SGB IX wird eine vergleichbare Infrastrukturregelung nicht geschaffen. Damit können an derselben Schule künftig für einen Teil der Kinder infrastrukturelle Angebote nach dem SGB VIII und

für andere weiterhin individuell bewilligte Leistungen nach dem SGB IX nebeneinander bestehen. Die Reform überwindet die bisherige Zersplitterung damit nicht, sondern organisiert sie teilweise neu. Die folgende Modellrechnung untersucht deshalb nicht mögliche Einsparungen, sondern welche personellen und finanziellen Voraussetzungen eine tatsächlich verfügbare Bildungsassistenz hätte und welche Individualleistungen während des Aufbaus und auch danach weiterfinanziert werden müssen.

7.1 Überwindet die Bildungsassistenz die schulische Reparaturfalle der Kinder- und Jugendhilfe oder organisiert sie sie nur neu?

Die Bildungsassistenz soll künftig grundsätzlich als ein von der Jugendhilfeplanung (§80 SGB VIII) entwickeltes Angebot an Kindertageseinrichtungen und Schulen zur Verfügung stehen. Das Angebot erfüllt den individuellen Bedarf an Anleitung und Begleitung, ohne dass regelmäßig ein Hilfeplanverfahren durchgeführt wird. Eine Einzelfallhilfe bleibt vorgesehen, wenn kein geeignetes Angebot vorhanden ist oder der Bedarf nur durch eine persönlich zugeordnete Assistenz gedeckt werden kann. Der Rechtsanspruch entfällt damit nicht vollständig. Sein Zugang hängt aber künftig davon ab, ob die vorhandene Struktur als ausreichend angesehen wird.

Die bundesweite Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen mit Behinderungen ist im Kabinettsentwurf zugleich entfallen. Entsprechende Assistenzleistungen nach dem SGB IX werden von der neuen SGB-VIII-Struktur ausdrücklich nicht erfasst. An derselben Schule können deshalb weiterhin eine Bildungsassistenz nach dem SGB VIII, individuelle oder gemeinsam erbrachte Leistungen nach dem SGB IX und schulische Unterstützungsressourcen nebeneinander bestehen. Die Regelung bündelt einen Teil der bisherigen Hilfen, beseitigt die geteilten Zuständigkeiten aber nicht. Damit wird zunächst die Organisationsform einer sozialrechtlichen Leistung verändert. Aus einer individuell zugeordneten Assistenz soll teilweise eine standortbezogene Ressource werden. Das ist ein sinnvoller Ansatz, er ist jedoch nicht mit einer Reform des Bildungssystems gleichzusetzen.

Schulbegleitung ist vielerorts unverzichtbar, weil sie einzelnen Kindern den Zugang zu Unterricht, Klassengemeinschaft und Schulalltag ermöglicht. Sie übernimmt zugleich eine Kompensationsfunktion für ein Schulsystem, das mit Heterogenität und inklusiven Ansprüchen noch immer nur begrenzt zurechtkommt. Genau darin liegt die Reparaturfalle. Die Kinder- und Jugendhilfe und die Eingliederungshilfe finanzieren zusätzliches Personal, können Unterricht, Klassengrößen, sonderpädagogische Ausstattung und schulische Organisationsformen aber kaum beeinflussen. Damit bleibt auch das Problem bestehen, das an anderer Stelle als Reparaturfalle beschrieben wurde (Müller 2026, S. 362–367).

Eine standortbezogene Bildungsassistenz kann diese Reparatur besser organisieren. Sie kann Personal flexibler einsetzen, Vertretung erleichtern und verhindern, dass einzelne Kinder durch eine ständig anwesende Begleitperson sichtbar ausgesondert werden. Bleiben die schulischen Bedingungen unverändert, wird aus der individuellen Reparatur allerdings nur eine kollektiv organisierte Reparatur. Eine inklusive Schule entsteht nicht dadurch, dass kommunal finanzierte Assistenzkräfte zusammengelegt werden.

Eine weitergehende Strukturreform müsste deshalb klären, welche personelle und fachliche Grundausstattung Schule selbst gewährleisten muss, welche ergänzende Funktion die Bildungsassistenz übernimmt und für welche Bedarfe weiterhin Individualleistungen notwendig sind. Dazu gehört auch die Finanzierungsverantwortung. Die Länder bestimmen Schulrecht, Personal und Qualitätsstandards. Eine dauerhaft in Schule eingesetzte Infrastruktur kann deshalb nicht allein zur Finanzierungsaufgabe der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe werden. Auch AGJ, DIJuF und IGfH weisen auf diese ungeklärte Verantwortungsverteilung hin (AGJ 2026, S. 8–10; DIJuF 2026, S. 2–4; IGfH 2026, S. 14).

7.2 In welchem Umfang können bestehende Individualhilfen tatsächlich eine Bildungsassistenz werden?

Der Kabinettsentwurf legt für die nach dem SGB VIII erbrachten Schul- und Kitaassistenzen einen Ausgangsbetrag von rund 1,8 Milliarden Euro und 61.816 Fälle zugrunde. Der Kabinettsentwurf weist damit zunächst das heutige Leistungs- und Ausgabenvolumen aus. Anders als bei der Berechnung zum Jugendwohnen lässt sich daraus jedoch keine geschlossene leistungsbezogene Rechenkette ableiten. Die erwartete Entlastung wird nicht daraus berechnet, dass eine bestimmte Zahl

von Individualhilfen mit einem bestimmten Kostenwert in Bildungsassistenz überführt wird. Ausgangspunkt ist vielmehr die Ausgabenentwicklung. Die zwischen 2021 und 2022 beobachtete Wachstumsrate von 13 Prozent wird in die Zukunft fortgeschrieben und anschließend angenommen, dass die Bildungsassistenz einen zunehmenden Teil dieses prognostizierten Ausgabenzuwachses verhindert. Bis 2036 soll der zusätzliche Anstieg vollständig gedämpft werden. Auf diesem Weg entsteht die ausgewiesene Größenordnung von rund einer Milliarde Euro.

Offen bleibt jedoch, wodurch diese Kostendämpfung praktisch erreicht werden soll. Der Kabinettsentwurf bestimmt weder, wie viele Schulen und Kindertageseinrichtungen mit Bildungsassistenz ausgestattet werden müssen, noch welche Personalausstattung dafür erforderlich ist. Ebenso wenig wird ausgewiesen, welcher Anteil der heutigen Individualhilfen tatsächlich in eine standortbezogene Infrastruktur überführt werden kann und welcher dauerhaft bestehen bleibt. Damit fehlt die Verbindung zwischen dem vorgesehenen Strukturaufbau und der angenommenen finanziellen Wirkung. Die Rechnung beschreibt einen erwarteten Ausgabenverlauf, nicht die Kosten der Infrastruktur, die diesen Ausgabenverlauf bewirken soll.

Diese 1,8 Milliarden Euro sind keine frei verfügbare Finanzierungsmasse. Mit ihnen werden heute Leistungen nach § 35a SGB VIII erbracht. Um die Größenordnung sichtbar zu machen, werden für die folgende Modellrechnung durchschnittliche Vollkosten von 75.000 Euro je Assistenz-Vollzeitstelle angesetzt. Dieser Betrag bildet einen nachvollziehbaren Mittelwert für unterschiedliche Qualifikationen einschließlich Arbeitgeberkosten und betrieblicher Gemeinkosten. Unter dieser Annahme entsprechen 1,8 Milliarden Euro rechnerisch rund 24.000 Vollzeitstellen.

Eine Überführung dieser Leistungen in eine Bildungsassistenz bedeutet deshalb zunächst, dass vorhandene personelle Ressourcen anders organisiert werden. Daraus folgt für sich genommen weder eine Einsparung noch ein zusätzlicher Finanzbedarf. Die Kostenwirkung hängt davon ab, wie viele Einrichtungen künftig mit einer Grundstruktur ausgestattet werden, welcher Anteil der heutigen Individualleistungen tatsächlich in diese Struktur überführt werden kann und wie viele individuelle Hilfen auch danach notwendig bleiben.

Genau diese letzte Größe ist für die Kostenrechnung entscheidend. Nicht jeder Unterstützungsbedarf kann durch ein an der Schule oder Kita vorhandenes Team gedeckt werden. Manche jungen Menschen benötigen weiterhin eine individuell zugeordnete Assistenz, eine besondere Qualifikation oder eine Unterstützungsintensität, die über eine allgemeine Infrastruktur nicht verlässlich erbracht werden kann.

Der Individualanspruch bleibt deshalb nicht nur rechtlich, sondern auch praktisch ein Bestandteil des neuen Systems.

Für die Modellrechnung des Ministeriums wird angenommen, dass selbst bei einer vollständig aufgebauten Bildungsassistenz mindestens 30 Prozent der heutigen Ausgaben für Individualleistungen fortbestehen. Bezogen auf 1,8 Milliarden Euro wären dies 540 Millionen Euro jährlich. Umgekehrt unterstellt diese Annahme, dass bis zu 70 Prozent der heutigen Ausgaben grundsätzlich in eine standortbezogene Infrastruktur überführt werden könnten. Die Annahmen zum schrittweisen Übergang und die daraus entstehenden Finanzierungsbedarfe nach Ausbaustufe sind in Anhang 13.5, Tabelle 14, dokumentiert.

Die Annahme ist optimistisch. Es gibt derzeit keine empirische Grundlage dafür, dass tatsächlich 70 Prozent der heutigen Ausgaben durch eine Infrastruktur ersetzt werden können. Der Wert dient deshalb nicht als Prognose, sondern als günstige Modellannahme. Gerade daran lässt sich prüfen, welche finanziellen Anforderungen bereits dann entstehen, wenn ein sehr erheblicher Teil der bisherigen Leistungen tatsächlich überführbar wäre. Wichtig ist, diese 30 Prozent nicht in jeder Ausbaustufe pauschal anzusetzen. Solange die Bildungsassistenz nur an einem Teil der Einrichtungen vorhanden ist, müssen an den übrigen Standorten die bisherigen Individualleistungen schon deshalb weiterlaufen. Erst mit dem Ausbau der neuen Struktur kann ein Teil der grundsätzlich überführbaren Ausgaben zurückgehen.

Um den Übergang modellhaft abzubilden, wird vereinfachend angenommen, dass der Anteil der grundsätzlich überführbaren Ausgaben proportional mit dem Ausbau der Bildungsassistenz wächst. Wenn im Vollausbau höchstens 70 Prozent der heutigen Ausgaben in eine standortbezogene Infrastruktur überführt werden könnten, wären bei einer Versorgung von zehn Prozent der Einrichtungen zunächst höchstens sieben Prozent des heutigen Ausgabenvolumens überführbar. Rund 93 Prozent beziehungsweise 1,67 Milliarden Euro müssten weiterhin für Individualleistungen zur Verfügung stehen. Bei einem Ausbau auf ein Viertel der Einrichtungen wären es unter derselben Annahme noch 82,5 Prozent beziehungsweise 1,49 Milliarden Euro, bei der Hälfte der Einrichtungen 65 Prozent beziehungsweise 1,17 Milliarden Euro. Erst bei vollständiger Verfügbarkeit der neuen Bildungsassistenz würde in diesem bewusst günstigen Modell der angenommene Restanteil von 30 Prozent beziehungsweise 540 Millionen Euro erreicht. Diese Proportionalität ist keine empirische Annahme über die tatsächliche Verteilung der heutigen Ausgaben. Einrichtungen unterscheiden sich erheblich nach Zahl, Intensität und Kosten der bestehenden Assistenzleistungen. Die Rechnung dient ausschließlich dazu, die Finanzierungslogik eines schrittweisen Umbaus sichtbar zu machen. Damit wird ein

zentraler Teil der erforderlichen Transformation deutlich. Individualleistungen verschwinden nicht zu dem Zeitpunkt, an dem der Aufbau der neuen Infrastruktur beginnt. Sie gehen erst in dem Umfang zurück, in dem eine geeignete Struktur tatsächlich vorhanden ist und den bisherigen Bedarf übernehmen kann.

7.3 Welche Größenordnung hat der Personal- und Finanzierungsbedarf einer Bildungsassistenz?

Deutschland verfügt über rund 61.000 Kindertageseinrichtungen und rund 32.800 allgemeinbildende Schulen. Um eine Größenordnung für eine tatsächlich vorhandene Infrastruktur zu gewinnen, wird mit einer bewusst knapp bemessenen Grundausstattung gerechnet. Je Schule wird eine Vollzeitstelle und je Kita eine halbe Vollzeitstelle angesetzt. Große Schulen, lange Öffnungszeiten, besondere Unterstützungsbedarfe, unterschiedliche Qualifikationen und Ausfallreserven sind darin noch nicht berücksichtigt. Der Ansatz setzt keine fachlichen Personalstandards, sondern beschreibt lediglich eine minimale personelle Präsenz an den Einrichtungen.

Eine flächendeckende Mindestausstattung würde danach rund 63.300 Assistenz-Vollzeitstellen erfordern. Bei Vollkosten von 75.000 Euro je Stelle entstehen allein für das Assistenzpersonal rund 4,75 Milliarden Euro jährlich. Für den tatsächlichen Aufbau ist allerdings nicht nur die neue Infrastruktur zu finanzieren. Hinzu kommen die Individualleistungen, die in der jeweiligen Ausbaustufe fortbestehen, sowie die später erläuterten Aufgaben der Jugendhilfeplanung, der wirtschaftlichen Jugendhilfe und der Verwaltung. Für diesen kommunalen Steuerungsblock werden rund 88 Millionen Euro jährlich angesetzt.

Tabelle 1: Kosten und Finanzierungsbedarf nach Ausbaustufe der Bildungsassistenz

Ausbaustufe Bildungsassistenz	Assistenz-VZÄ	Kosten neue Infrastruktur	fortbestehende Individualleistungen	Planung und Verwaltung	jährlicher Finanzierungsbedarf
10 % der Einrichtungen	rund 6.330	0,475 Mrd. €	1,674 Mrd. €	0,088 Mrd. €	rund 2,24 Mrd. €
25 % der Einrichtungen	rund 15.825	1,187 Mrd. €	1,485 Mrd. €	0,088 Mrd. €	rund 2,76 Mrd. €
50 % der Einrichtungen	rund 31.650	2,374 Mrd. €	1,170 Mrd. €	0,088 Mrd. €	rund 3,63 Mrd. €
100 % der Einrichtungen	rund 63.300	4,748 Mrd. €	0,540 Mrd. €	0,088 Mrd. €	rund 5,38 Mrd. €

Bei der Rechnung handelt es sich nicht um eine Prognose, sondern macht eine Struktur sichtbar. Schon bei einer Ausstattung von zehn Prozent der Einrichtungen würde auf heutiger Kostenbasis ein jährlicher Finanzierungsbedarf von rund 2,24 Milliarden Euro entstehen, weil der ganz überwiegende Teil der bisherigen Individualleistungen zunächst weiterläuft. Bei einer Versorgung eines Viertels der Einrichtungen steigt der Bedarf auf rund 2,76 Milliarden Euro. Gegenüber den heutigen 1,8 Milliarden Euro wären dies rund 960 Millionen Euro zusätzlich im Jahr.

Gerade diese 25-Prozent-Stufe zeigt, warum ein Transfer nicht aus den heutigen Mitteln allein finanziert werden kann. Eine neue Infrastruktur für ein Viertel der Einrichtungen kostet rund 1,19 Milliarden Euro. Gleichzeitig können drei Viertel der Einrichtungen noch gar nicht auf diese Struktur zurückgreifen. Unter der bereits günstigen Annahme eines im Vollausbau zu 70 Prozent überführbaren Ausgabenvolumens müssen deshalb noch rund 1,49 Milliarden Euro Individualleistungen weiterfinanziert werden.

Auch die vollständige Umwandlung der heutigen 1,8 Milliarden Euro in Assistenzstellen wäre keine Lösung. Daraus ließen sich rund 24.000 Vollzeitstellen finanzieren. Das entspricht lediglich knapp 38 Prozent der für die hier angenommene flächendeckende Mindestausstattung benötigten 63.300 Stellen. Gleichzeitig stünde dann kein Geld mehr für individuelle Hilfen, Planung oder Verwaltung zur Verfügung.

Die Annahme von 30 Prozent fortbestehenden Individualleistungen ist dabei selbst eine erhebliche Stellschraube. Bleiben im Vollausbau nicht 30, sondern 50 Prozent

der heutigen Individualausgaben erforderlich, steigt der jährliche Finanzierungsbedarf der flächendeckenden Mindeststruktur von rund 5,38 auf rund 5,74 Milliarden Euro. Bei 70 Prozent wären es rund 6,10 Milliarden Euro. Welche Größenordnung tatsächlich sachgerecht ist, lässt sich erst durch eine systematische Untersuchung heutiger Bedarfe und ihrer Überführbarkeit bestimmen.

Das ist ein wichtiger Befund für die weitere Gesetzgebung. Eine Kostenrechnung kann nicht zunächst unterstellen, dass Individualleistungen weitgehend verschwinden, und die erforderliche Infrastruktur anschließend unbestimmt lassen. Der Umfang der fortbestehenden Individualhilfen und die Ausstattung der neuen Struktur müssen gemeinsam bestimmt werden. Beide Größen entscheiden über die tatsächlichen Folgekosten.

7.4 Was muss das Jugendamt zusätzlich leisten, um Bildungsassistenz eine Angebotsform in Schule zu steuern?

Mit der Bildungsassistenz verändert sich nicht nur die Leistungserbringung an Schulen und Kitas. Ein Teil der bisherigen Bedarfsklärung wird auf die Ebene der Jugendhilfeplanung verlagert. Planung bekommt damit unmittelbare Bedeutung für den Zugang zu Leistungen. Sie muss feststellen, an welchen Einrichtungen welche Ressourcen erforderlich sind, wie unterschiedliche Bedarfe berücksichtigt werden, wo das vorhandene Angebot nicht ausreicht und wann weiterhin ein individuelles Verfahren einzuleiten ist.

Eine solche Planung kann nicht aus einem einmal erstellten Bestand an Einrichtungen bestehen. Sie benötigt fortlaufend Daten über Kinderzahlen, Schulen und Kitas, vorhandene Assistenzressourcen, individuelle Restbedarfe, Auslastung und regionale Entwicklungen. Hinzu kommt die Abstimmung mit Schulentwicklungsplanung, Eingliederungshilfe und Leistungserbringern. AGJ und IGfH weisen deshalb zu Recht darauf hin, dass die Jugendhilfeplanung für diese Aufgabe vielerorts erst personell und fachlich gestärkt werden muss (AGJ 2026, S. 9; IGfH 2026, S. 14).

Auch die wirtschaftliche Jugendhilfe wird durch die neue Leistung nicht überflüssig. Sie muss neue Leistungs- und Vergütungsmodelle entwickeln, Kostenanteile klären, Individualleistungen und Infrastruktur nebeneinander finanzieren und gegebe-

nenfalls Abrechnungen mit anderen Leistungssystemen bearbeiten. Hinzu kommen Vertragsverhandlungen, Datenmanagement, Beschwerdewege und die laufende Koordination mit Schulen und Trägern.

Für die Modellrechnung werden je Jugendamt 0,75 VZÄ für Jugendhilfeplanung, 0,5 VZÄ für wirtschaftliche Jugendhilfe und Vertragswesen sowie 0,5 VZÄ für Verwaltung, Daten und Koordination angesetzt. Bei 559 Jugendämtern ergeben sich rund 979 Vollzeitstellen. Mit durchschnittlichen Vollkosten von 90.000 Euro entspricht dies rund 88 Millionen Euro im Jahr. Die zugrunde gelegten Planungs- und Verwaltungskapazitäten sowie die einzelnen Transformationsblöcke sind in Anhang 13.5, Tabellen 15 und 16, ausgewiesen.

Dieser Ansatz ist ebenfalls kein fachlicher Personalstandardwert, sondern Bestandteil eines Rechenmodells mit begründeten Annahmen. Kleine Jugendämter können einzelne Funktionen interkommunal organisieren, während große Städte und Landkreise deutlich höhere Kapazitäten benötigen werden. Die Rechnung zeigt aber, dass die neue Steuerungslogik nicht ohne zusätzliche personelle Ressourcen funktioniert. Planung und Verwaltung sind nicht Begleitbürokratie einer ansonsten vorhandenen Leistung. Sie sind Voraussetzung dafür, dass eine pauschal bereitgestellte Ressource bedarfsgerecht verteilt, überprüft und mit den fortbestehenden Individualansprüchen verbunden werden kann.

7.5 Wie muss der Aufbau der Bildungsassistenz finanziert werden, solange Individualhilfen weiterlaufen?

Der Übergang von individuell bewilligten Assistenzleistungen zu einer standortbezogenen Bildungsassistenz kann nicht kostenneutral erfolgen. Die neue Struktur muss zunächst aufgebaut und arbeitsfähig sein, bevor bestehende Individualhilfen zurückgeführt werden können. Laufende Hilfen können nicht mit dem Hinweis auf ein künftig verfügbares Angebot beendet werden. Für junge Menschen und ihre Familien muss vielmehr sichergestellt sein, dass der bisher gedeckte Unterstützungsbedarf auch während des Umbaus verlässlich erfüllt wird. Deshalb entstehen über mehrere Jahre parallele Aufwendungen für die bestehenden Leistungen und den Aufbau der neuen Infrastruktur.

Diese Parallelfinanzierung ist keine vermeidbare Ineffizienz, sondern eine notwendige Bedingung des Übergangs. Neue Assistenzteams müssen gewonnen, qualifiziert und in die Einrichtungen eingebunden werden. Gleichzeitig sind örtliche Konzepte, neue Vertrags- und Vergütungsstrukturen, Daten- und IT-Verfahren sowie Abstimmungen zwischen Jugendämtern, Schulen, Kindertageseinrichtungen und Leistungserbringern erforderlich. Hinzu kommen zeitlich befristete zusätzliche Kapazitäten in den Jugendämtern, um den Umbau überhaupt organisieren zu können.

Die Größenordnung lässt sich an einer ersten Ausbaustufe verdeutlichen. Wird zunächst ein Viertel der Kitas und Schulen mit einer knapp bemessenen Bildungsassistenz ausgestattet, entstehen nach der zuvor dargestellten Modellrechnung rund 1,19 Milliarden Euro jährliche Kosten für diese Infrastruktur. Da die neue Struktur erst an einem Teil der Einrichtungen vorhanden ist und auch dort nicht jeden individuellen Bedarf übernehmen kann, müssen unter der günstigen Annahme einer langfristig weitreichenden Überführbarkeit noch rund 1,49 Milliarden Euro für Individualleistungen zur Verfügung stehen. Hinzu kommen rund 88 Millionen Euro für Jugendhilfeplanung, wirtschaftliche Jugendhilfe, Verwaltung und Koordination. Der jährliche Finanzierungsbedarf dieser ersten Ausbaustufe liegt damit bei rund 2,76 Milliarden Euro und bereits etwa 960 Millionen Euro über dem heutigen Ausgangsvolumen von 1,8 Milliarden Euro.

Davon zu unterscheiden sind die eigentlichen Transformationskosten. Für eine Ausbaustufe von 25 Prozent ergibt die Modellrechnung einen zusätzlichen zeitlich begrenzten Finanzierungsbedarf von rund 0,5 bis 0,7 Milliarden Euro. Darin enthalten sind zusätzliche Umsetzungskapazitäten, Daten- und IT-Aufbau, Vertragsentwicklung, Beteiligung, Qualifizierung und eine begrenzte Phase der Überlappung zwischen neuen Assistenzteams und noch weiterlaufenden Individualhilfen. Bauliche Veränderungen, zusätzliche Ressourcen des Schulsystems, landesweite Unterstützungsstrukturen und die Koordination mit den weiterhin bestehenden Leistungen nach dem SGB IX sind darin noch nicht berücksichtigt. Der Betrag ist deshalb keine vollständige Kostenschätzung, sondern beschreibt eine Größenordnung für die Finanzierung des Übergangs.

Damit wird ein grundlegendes Finanzierungsproblem sichtbar. Die Transformation benötigt Mittel zu einem Zeitpunkt, zu dem die im Gesetzentwurf erwarteten Entlastungen noch gar nicht eingetreten sein können. Eine möglicherweise später vermiedene Ausgabensteigerung kann weder die heute erforderlichen Stellen noch den Aufbau neuer Teams oder die mehrjährige Parallelfinanzierung finanzieren. Soll die Bildungsassistenz tatsächlich aufgebaut werden, braucht es deshalb eine

eigenständige Transformationsfinanzierung, die nicht davon abhängig gemacht werden kann, dass zuvor Individualhilfen reduziert werden.

Dies ist zugleich eine Frage der Finanzierungsarchitektur. Der Bund setzt den gesetzlichen Rahmen, die kommunale Kinder- und Jugendhilfe soll die neue Struktur in Schule planen und finanzieren. Wesentliche Bedingungen ihres Bedarfs und ihrer Wirksamkeit werden durch das Schulsystem bestimmt. Eine tragfähige Finanzierung muss deshalb Aufbau, Übergang und dauerhaften Betrieb unterscheiden und zugleich klären, welche staatliche Ebene für welche Aufgabe Verantwortung übernimmt. Andernfalls entsteht für die Kommunen der Druck, bestehende Leistungen zurückzuführen, um überhaupt Mittel für den Aufbau der vorgesehenen Alternative zu gewinnen. Genau dies würde die fachliche Reihenfolge umkehren.

7.6 Welche Aussagekraft hat die angenommene Milliarde, wenn Aufbau-, Transformation und Folgekosten unberücksichtigt bleiben?

Die Kostenannahme des Kabinettsentwurfs folgt einer anderen Logik. Ausgangspunkt sind rund 1,8 Milliarden Euro heutige Ausgaben. Die zwischen 2021 und 2022 beobachtete Wachstumsrate von 13 Prozent wird in die Zukunft fortgeschrieben. Anschließend wird angenommen, dass die neue Bildungsassistenz einen zunehmenden Anteil dieses prognostizierten jährlichen Ausgabenzuwachses verhindert. Ab 2036 soll der zusätzliche Anstieg vollständig zum Stillstand kommen. Daraus ergibt sich die ausgewiesene Entlastung von ungefähr einer Milliarde Euro.

Diese Milliarde beschreibt damit keine Verringerung gegenüber den heutigen Ausgaben und auch keinen Nettoeffekt der Reform. Sie bezeichnet einen Teil einer hypothetischen zukünftigen Kostensteigerung, von dem angenommen wird, dass er nicht eintreten wird. Wie viel die dafür erforderliche Bildungsassistenz selbst kostet, bleibt in dieser Rechnung unberücksichtigt. Gleiches gilt für die Individualhilfen, die weiterhin notwendig sind, für die zusätzlichen Planungs- und Verwaltungsaufgaben und für die Kosten des Übergangs.

Die Bundesregierung geht selbst – wie bereits erwähnt – davon aus, dass eine flächendeckende Bildungsassistenz nicht innerhalb weniger Jahre aufgebaut werden

kann. Für die ersten acht Jahre sollen die Kosten der bestehenden Schulbegleitungen ausdrücklich nicht sinken. Erwartet wird lediglich eine Abschwächung ihres weiteren Anstiegs. Gleichzeitig konnte die Bundesregierung auf Nachfrage keine Modellvorhaben benennen, aus denen sich die angenommenen bundesweiten Kostendämpfungseffekte belastbar ableiten ließen. Vielmehr soll die infrastrukturelle Bildungsassistenz und die Wirkung bestehender Unterstützungsformen erst noch in einem Forschungsvorhaben untersucht werden (Deutscher Bundestag 2026, S. 3–4).

Damit liegt das grundlegende Problem weniger in einer einzelnen Rechenoperation als in der Reihenfolge der Annahmen. Die langfristige Entlastungswirkung wird bereits beziffert, während Umfang, Ausstattung, Wirkungsweise und Kosten der dafür erforderlichen Infrastruktur noch nicht bestimmt sind. Die Modellrechnung dieser Expertise setzt deshalb bewusst an einer anderen Stelle an. Sie fragt nicht, wie viel durch Bildungsassistenz eingespart werden könnte, sondern welche Ressourcen notwendig wären, wenn aus einer überwiegend individuellen Leistung tatsächlich eine verfügbare Infrastruktur werden soll.

Die Ergebnisse zeigen, dass dabei zwei Größen besonders wichtig sind. Zum einen entscheidet der angestrebte Versorgungsgrad darüber, wie viele Assistenzressourcen überhaupt aufgebaut werden müssen. Zum anderen ist offen, welcher Anteil der heutigen Individualleistungen tatsächlich in eine standortbezogene Struktur überführt werden kann. Die hierfür angenommene Restgröße von 30 Prozent im Vollausbau ist ausdrücklich keine empirisch belegte Quote, sondern eine günstige Modellannahme. Sie unterstellt umgekehrt, dass bis zu 70 Prozent des heutigen Ausgabenvolumens grundsätzlich überführbar wären. Bereits unter dieser weitreichenden Annahme entstehen erhebliche zusätzliche Kosten.

Bei einer Versorgung eines Viertels der Einrichtungen liegt der jährliche Finanzierungsbedarf im Modell bei rund 2,76 Milliarden Euro. Eine flächendeckende, sehr knapp bemessene Grundstruktur würde einschließlich der noch verbleibenden Individualleistungen und der kommunalen Planungs- und Verwaltungsaufgaben rund 5,38 Milliarden Euro jährlich erfordern. Auch dieser Wert ist keine Prognose und kein Vorschlag für einen bundesweiten Transferprozess. Er zeigt lediglich, welche Größenordnung mit dem Begriff einer tatsächlich vorhandenen Infrastruktur verbunden sein kann. Bleibt ein größerer Anteil individueller Hilfen erforderlich oder werden höhere Ausstattungsstandards benötigt, steigt der Finanzierungsbedarf entsprechend.

Die fachliche Bewertung der Bildungsassistenz hängt nicht davon ab, ob sie kurzfristig Geld spart. Eine verlässlich vorhandene Assistenz kann Zugänge erleichtern, Vertretung verbessern, Unterstützungsressourcen flexibler einsetzen und Stigmatisierung verringern. Das sind eigenständige Reformziele. Eine Strukturreform wird daraus allerdings erst dann, wenn zugleich geklärt wird, welche Aufgabe die Bildungsassistenz übernehmen soll, wie sie personell ausgestattet wird, welche Individualleistungen bestehen bleiben und wie die Verantwortung zwischen Schule, Eingliederungshilfe und Kinder- und Jugendhilfe verteilt wird.

Bislang verändert der Kabinettsentwurf vor allem die sozialrechtliche Organisation einer Leistung, die wesentlich im System Schule erbracht wird. Das Schulsystem selbst wird dadurch nicht inklusiver ausgestattet. Seine Personal-, Organisations- und Qualitätsverantwortung bleibt bei den Ländern, während die kommunale Kinder- und Jugendhilfe die neue Infrastruktur planen und weitgehend finanzieren soll. Gleichzeitig bestehen individuelle Leistungen nach dem SGB IX fort. Damit wird die bisherige Reparaturfalle nicht grundsätzlich verlassen. Sie droht vielmehr, von der individuell finanzierten Begleitung einzelner Kinder auf eine kommunal finanzierte Infrastruktur ausgeweitet zu werden.

Eine tragfähige Weiterentwicklung braucht deshalb keinen vorweggenommenen Einsparbetrag, sondern einen nachvollziehbaren Ausbaupfad, eine gesicherte Finanzierung der weiterhin notwendigen Individualleistungen und eine mehrjährige Transformationsfinanzierung. Für den Schulbereich muss zugleich geklärt werden, welche Assistenz zur inklusiven Grundausstattung der Schule gehört und welche ergänzend sozialrechtlich finanziert wird. Erst wenn diese Voraussetzungen geschaffen und ihre Wirkungen über mehrere Jahre beobachtet worden sind, lässt sich empirisch beurteilen, ob und in welchem Umfang sich daraus auch eine Dämpfung der öffentlichen Ausgaben ergibt. Eine solche Entlastung kann Ergebnis einer gelungenen Reform sein. Sie kann aber nicht ihre finanzielle Voraussetzung ersetzen.

8. Welche Steuerungs- und Personalressourcen brauchen Jugendämter für die Umsetzung der Strukturreform?

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Veränderungen begründen keine grundsätzlich neue Gesamtverantwortung der Jugendämter. Sie setzen jedoch neue Akzente dafür, wie diese Verantwortung wahrgenommen werden soll. Mit der stärkeren Orientierung auf gruppenbezogene und niedrigschwellige Angebote in der Infrastruktur, dem Ausbau des Jugendwohnens und insbesondere der Bildungsassistenz gewinnen Planung, Angebotsentwicklung, Finanzierung, Vertragsgestaltung und laufende Steuerung zusätzlich an Bedeutung. Ein größerer Teil der Unterstützungsleistung soll nicht mehr ausschließlich über Entscheidungen im Einzelfall, sondern über verlässlich vorgehaltene und bedarfsgerecht ausgestaltete Angebote organisiert werden.

Damit steigen die Anforderungen an die Steuerung und Weiterentwicklung der örtlichen Kinder- und Jugendhilfestrukturen. Jugendämter müssen genauer und kontinuierlicher wissen, welche Angebote tatsächlich vorhanden und verfügbar sind, welche Kapazitäten und Leistungsprofile sie aufweisen, welche Bedarfe damit gedeckt werden können und wo weiterhin individuelle Hilfen erforderlich sind. Wie groß der daraus entstehende zusätzliche Aufwand ist, hängt allerdings von der jeweiligen Ausgangslage ab. Einige Jugendämter haben entsprechende Planungs-, Daten- und Kooperationsstrukturen bereits entwickelt; andere müssten dafür erhebliche zusätzliche Kapazitäten aufbauen.

Für die Kostenfolgen der Reform ist deshalb nicht zu unterstellen, dass jedes Jugendamt vor völlig neuen Aufgaben steht. Zu prüfen ist vielmehr, welche zusätzlichen personellen und organisatorischen Anforderungen durch die gesetzlich verstärkte Infrastrukturorientierung entstehen und in welchem Umfang vorhandene Strukturen diese bereits abdecken. Der darüber hinausgehende Personalbedarf gehört teilweise zu den zeitlich begrenzten Transformationskosten, überwiegend aber zu den dauerhaft entstehenden Folgekosten einer stärker infrastrukturell gesteuerten Kinder- und Jugendhilfe.

8.1 Die Welche Steuerungs- und Personalressourcen brauchen Jugendämter für die Umsetzung der Strukturreform?

Jugendhilfeplanung und Hilfeplanung erfüllen weiterhin unterschiedliche Funktionen. In der Hilfeplanung wird geklärt, welche Unterstützung ein einzelner junger Mensch oder eine Familie benötigt. Jugendhilfeplanung hat dagegen die Aufgabe, ein bedarfsgerechtes Angebot zu entwickeln und dessen Weiterentwicklung zu begleiten. Mit der stärkeren gesetzlichen Bedeutung von Infrastruktur wächst die Verbindung zwischen beiden Ebenen. Je stärker individuelle Bedarfe durch vorgehaltene Angebote gedeckt werden sollen, desto genauer muss die Planung wissen, welche Angebote tatsächlich verfügbar sind und welche Bedarfe sie übernehmen können.

Besonders deutlich wird dies bei der Bildungsassistenz. Hier soll ein Teil der bisherigen individuellen Bedarfsklärung durch eine standortbezogene Planung ersetzt werden. Das Jugendamt muss dafür Schulen und Kindertageseinrichtungen, vorhandene Assistenzressourcen, unterschiedliche Bedarfslagen und weiterhin notwendige Individualleistungen gemeinsam betrachten. Auch beim Jugendwohnen reicht es nicht, auf einen gesetzlichen Vorrang hinzuweisen. Zusätzliche Plätze müssen geplant, Standorte entwickelt und die Angebotsentwicklung mit freien Trägern abgestimmt werden.

Damit wächst nicht nur die Bedeutung der Jugendhilfeplanung. Die wirtschaftliche Jugendhilfe muss neue Finanzierungs- und Vergütungsmodelle bearbeiten und zugleich Infrastruktur und weiterhin bestehende Individualleistungen finanzieren. Vertragswesen und Qualitätsentwicklung gewinnen an Bedeutung, weil die Leistungsfähigkeit allgemeiner Angebote künftig unmittelbarer für die Gewährung individueller Hilfen relevant wird. Daten müssen laufend aufbereitet werden, damit Planung und Einzelfallsteuerung auf aktuelle Informationen über Kapazitäten, Kosten und Bedarfe zurückgreifen können.

Auch die Sachbearbeitung verschwindet durch eine stärkere Infrastrukturorientierung nicht. Individualleistungen bleiben bestehen und müssen weiterhin geprüft und bewilligt werden. Hinzu kommen gerade in der Übergangsphase neue Abgrenzungs- und Koordinationsfragen. Bestehende Leistungen laufen weiter, während

neue Angebote aufgebaut werden. Die Reform erzeugt deshalb zunächst eine Phase, in der alte und neue Steuerungsformen parallel organisiert werden müssen.

Die Verfahrenslotsen gehören ebenfalls zu dieser veränderten Steuerungslandschaft. Ihre Kosten und ihre personelle Ausstattung wurden bereits gesondert untersucht und werden deshalb im folgenden Personalmodell nicht erneut als zusätzlicher Bedarf angesetzt. Ihre Erkenntnisse über Schnittstellen und Zugangsprobleme sind allerdings eine wichtige Informationsquelle für Jugendhilfeplanung und Organisationsentwicklung.

8.2 Welche kommunalen Mehr- und Minderaufwände erfasst die Gesetzesfolgenabschätzung und welche nicht?

Der Kabinettsentwurf kommt für Länder und Kommunen insgesamt zu einer Verringerung des jährlichen Erfüllungsaufwands. Einen wesentlichen Anteil daran hat die Annahme, dass eine digitale Anwendung die Prüfung der örtlichen Zuständigkeit erheblich vereinfacht. Für 278.103 Fälle werden jeweils zwei eingesparte Arbeitsstunden angesetzt. Daraus errechnet der Entwurf eine jährliche Entlastung von rund 22,6 Millionen Euro.

Diese mögliche Entlastung ist grundsätzlich zu berücksichtigen. Sie darf jedoch nicht mit einer vollständigen Personalentlastung der Jugendämter gleichgesetzt werden. Ob aus eingesparten Bearbeitungszeiten tatsächlich freie Stellenkapazitäten entstehen, hängt von den örtlichen Abläufen, der Funktionsfähigkeit der Anwendung und der Möglichkeit ab, viele kleine Zeitanteile organisatorisch zusammenzuführen. Rechnerisch entsprechen die angesetzten Stunden rund 348 Vollzeitäquivalenten. Für die folgende Modellrechnung werden sie als mögliche Kapazitätsentlastung ausgewiesen, nicht aber als bereits realisierter Stellenabbau.

Auf der anderen Seite werden zentrale neue Aufgaben kaum bewertet. Für die Planung der Bildungsassistenz nach § 80a SGB VIII-E wird der Aufwand lediglich als geringfügig eingestuft. Ein Personalbedarf für Jugendhilfeplanung, wirtschaftliche Jugendhilfe, Vertragswesen, Datenmanagement oder zusätzliche Steuerung wird nicht ausgewiesen. Gerade diese Aufgaben sind jedoch Voraussetzung dafür, dass

Infrastruktur geplant, finanziert und mit den fortbestehenden Individualansprüchen verbunden werden kann.

Die Kostenfolgenabschätzung ist deshalb asymmetrisch. Eine mögliche digitale Zeitersparnis wird in Stunden und Euro vollständig berechnet. Neue Planungs- und Steuerungsaufgaben werden dagegen weitgehend ohne Mengen- und Zeitansatz behandelt. Der ausgewiesene Erfüllungsaufwand bildet damit keinen Saldo der tatsächlich aus der Reform entstehenden kommunalen Aufgaben.

8.3 Auf welcher Grundlage lässt sich der reformbedingte Personalaufwand abschätzen?

Eine bundesweit nachvollziehbare Personalbemessung für die durch das 1. KJHSRG zusätzlich akzentuierten Planungs- und Steuerungsaufgaben liegt nicht vor. Eine solche lässt sich auch nicht allein aus der Einwohnerzahl eines Jugendamtsbezirks ableiten. Jugendämter unterscheiden sich erheblich nach Größe, Organisationsstruktur, Aufgabenzuschnitt, vorhandener Infrastruktur und dem Stand ihrer Planungs- und Steuerungsentwicklung.

Die bundesweite Untersuchung des Instituts für Soziale Arbeit (ISA) zur Jugendhilfeplanung zeigt diese Unterschiede deutlich. An der Erhebung 2020 beteiligten sich 243 Jugendämter aus allen 16 Ländern. In drei Vierteln der befragten Jugendämter standen für Jugendhilfeplanung mindestens 0,5 Vollzeitäquivalente zur Verfügung; am häufigsten wurde eine volle Stelle angegeben. Zugleich verfügte ein Viertel über weniger als eine halbe Stelle. Die Untersuchung verweist ausdrücklich darauf, dass der notwendige Stellenumfang mit der Größe der Kommune und dem konkreten Aufgabenzuschnitt zusammenhängt. Zwei Drittel der Planungsfachkräfte waren zudem mit weiteren Aufgaben wie Qualitätsentwicklung, Controlling, Kooperation oder Fachberatung befasst. Die vorhandene Personalausstattung kann deshalb nicht ohne Weiteres mit frei verfügbarer Kapazität für neue Aufgaben gleichgesetzt werden (ISA 2021/2022).

Auch die fachlichen Empfehlungen zur Personalbemessung in Jugendämtern sprechen gegen einen abstrakten bundesweiten Personalschlüssel. Personalbedarf sollte auf der Grundlage der tatsächlich wahrzunehmenden Prozesse, ihrer Häufigkeit und ihres Zeitaufwands bestimmt und an die jeweilige örtliche Organisation

angepasst werden. Das gilt erst recht für Aufgaben, die durch eine Gesetzesreform neu entstehen oder an Bedeutung gewinnen. (LWL-Landesjugendamt Westfalen)

Eine belastbare bundesweite Prognose darüber, wie viele Stellen durch das 1. KJHSRG tatsächlich neu geschaffen werden müssten, ist deshalb mit den verfügbaren Daten nicht möglich. Dafür wäre zunächst zu erheben, welche Kapazitäten in Jugendhilfeplanung, wirtschaftlicher Jugendhilfe, Vertragswesen, Qualitätsentwicklung, Datenmanagement und Verwaltung bereits vorhanden sind, in welchem Umfang sie durch bestehende Aufgaben gebunden sind und welche zusätzlichen Arbeitsprozesse die Reform örtlich tatsächlich auslöst.

Die folgende Modellrechnung verfolgt daher einen engeren Zweck. Sie ist keine Personalbemessung und keine Stellenforderung, sondern ein Referenzszenario. Es soll sichtbar machen, welche Größenordnung reformbezogener Arbeitskapazität entsteht, wenn die im Gesetzentwurf vorausgesetzten zusätzlichen Planungs-, Finanzierungs- und Steuerungsleistungen mit eigenständiger Arbeitszeit hinterlegt werden und nicht lediglich bestehenden Stellen ohne Ressourcenausgleich zusätzlich übertragen werden.

Für diese Größenordnungsrechnung werden drei Jugendamtstypen verwendet. Bestimmte Funktionen benötigen unabhängig von der Größe des Jugendamtes einen Mindestumfang, während der Aufwand für Einrichtungen, Leistungsfälle, Vertragspartner, Daten und Koordination mit der Größe des Zuständigkeitsgebiets wächst. Die Einwohnerzahl dient dabei lediglich als Näherungsgröße.

Tabelle 2: Reformbezogene Arbeitskapazitäten im Referenzszenario[2]

Funktion	klein, ca. 50.000 EW	mittel, ca. 200.000 EW	groß, ca. 500.000 EW
Jugendhilfeplanung und Infrastrukturentwicklung	0,75	1,50	3,00
Wirtschaftliche Jugendhilfe	0,44	1,00	2,13

[2] Eigene Modellrechnung. Die Werte sind keine empirischen Personalstandards, sondern Arbeitsannahmen für eine Größenordnungsrechnung. Vorhandene und für die Reform tatsächlich verfügbare Kapazitäten sind bei einer örtlichen Personalbemessung anzurechnen. Funktionen können verbunden oder interkommunal organisiert werden. Verfahrenslotsen sind nicht enthalten.

Funktion	klein, ca. 50.000 EW	mittel, ca. 200.000 EW	groß, ca. 500.000 EW
Vertragswesen und Qualitätsentwicklung	0,44	1,00	2,13
Fachcontrolling und Daten	0,44	1,00	2,13
zusätzliche Sachbearbeitung	0,35	0,65	1,25
befristete Transfersteuerung	0,21	0,48	1,00
Aufbauphase insgesamt	2,63	5,63	11,64
davon dauerhaft	2,42	5,15	10,64

Die Tabelle beschreibt damit nicht, wie viele neue Stellen ein bestimmtes Jugendamt einstellen muss. Sie zeigt, welche Arbeitskapazität im Referenzszenario für die zusätzlichen beziehungsweise deutlich intensivierten Funktionen zur Verfügung stehen müsste. Ein Jugendamt, das bereits über ausgebaute Planungs-, Vertrags- und Datenstrukturen verfügt, wird einen größeren Teil davon aus dem Bestand abdecken können. Wo diese Funktionen bislang nur gering ausgestattet sind oder vorhandene Stellen vollständig durch bestehende Aufgaben gebunden werden, fällt der zusätzliche Ressourcenbedarf entsprechend höher aus.

8.4 Welche bundesweite Größenordnung ergibt sich aus dem Referenzszenario?

Wird das Referenzszenario auf 559 Jugendämter und rund 83,5 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner übertragen, entspricht die modellierte reformbezogene Arbeitskapazität während der Aufbauphase einer Größenordnung von rund 2.580 Vollzeitäquivalenten. Nach Abschluss der befristeten Transfersteuerung verbleibt ein rechnerisches Volumen von rund 2.360 Vollzeitäquivalenten für dauerhaft wahrzunehmende Planungs-, Finanzierungs-, Vertrags-, Daten- und Steuerungsaufgaben.

Diese Werte sind ausdrücklich nicht mit einem bundesweiten zusätzlichen Stellenbedarf gleichzusetzen. Dafür fehlt eine Bestandsaufnahme der bereits vorhande-

nen und tatsächlich verfügbaren Kapazitäten. Die Rechnung macht vielmehr sichtbar, welche Arbeitsleistung in der Gesetzesfolgenabschätzung berücksichtigt werden müsste, wenn die vorgesehenen Infrastrukturaufgaben nicht ohne zusätzlichen Zeitaufwand erbracht werden können.

Der Kabinettsentwurf stellt dem eine mögliche digitale Entlastung gegenüber. Für die vereinfachte Prüfung der örtlichen Zuständigkeit werden rechnerisch rund 348 Vollzeitäquivalente an eingesparter Arbeitszeit angenommen. Wird diese Entlastung vollständig als nutzbare Kapazität unterstellt, reduziert sich das reformbezogene Arbeitsvolumen im Referenzszenario auf rund 2.230 VZÄ während der Aufbauphase und rund 2.015 VZÄ dauerhaft. Auch diese Werte bezeichnen kein notwendiges Neueinstellungsvolumen, sondern die nach Verrechnung der ministeriell angenommenen Zeiteinsparung verbleibende Arbeitskapazität des Szenarios.

Bei angenommenen Vollkosten von 90.000 Euro je Vollzeitäquivalent entspricht dies einem jährlichen Ressourcenwert von rund 201 Millionen Euro während der Aufbauphase und 181 Millionen Euro im dauerhaften Betrieb. Ohne die bislang nur rechnerisch angenommene digitale Entlastung lägen die entsprechenden Größenordnungen bei rund 232 beziehungsweise 213 Millionen Euro.

Damit lässt sich aus der Modellrechnung keine exakte zusätzliche Haushaltsbelastung der Kommunen ableiten. Dafür müsste zunächst ermittelt werden, welcher Anteil der modellierten Funktionen bereits personell vorhanden und für die neuen Aufgaben verfügbar ist. Sie zeigt jedoch, dass die Annahme, die stärkere Infrastrukturorientierung könne ohne nennenswerten zusätzlichen Steuerungsaufwand umgesetzt werden, einer empirischen Grundlage bedarf. Gerade die ISA-Befunde zur sehr unterschiedlichen Ausstattung der Jugendhilfeplanung sprechen dagegen, bundesweit von ausreichenden freien Kapazitäten auszugehen.

Für die Finanzierungsarchitektur bleibt zudem die Unterscheidung zwischen befristetem und dauerhaftem Aufwand wichtig. Zusätzliche Kapazitäten für die eigentliche Umstellung gehören zu den Transformationskosten. Planung, Vertragssteuerung, wirtschaftliche Jugendhilfe, Datenmanagement und Qualitätsentwicklung enden dagegen nicht mit dem Aufbau der Infrastruktur. Soweit die Reform diese Funktionen dauerhaft intensiviert, entstehen wiederkehrende Folgekosten.

Der entscheidende Befund lautet deshalb nicht, dass bundesweit exakt eine bestimmte Zahl neuer Stellen geschaffen werden muss. Der Gesetzentwurf setzt eine deutlich intensivere örtliche Planungs- und Steuerungsleistung voraus, ohne deren

vorhandene Kapazitäten, zusätzlichen Arbeitsaufwand und Finanzierung systematisch zu ermitteln. Eine belastbare Gesetzesfolgenabschätzung müsste deshalb zunächst den vorhandenen Personaleinsatz erfassen und anschließend prozessbezogen bestimmen, welche zusätzlichen Aufgaben durch die Reform entstehen.

9. Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus der fachlichen und finanziellen Prüfung des Kabinettsentwurfs zur Strukturreform der Kinder- und Jugendhilfe?

Dieses Schlusskapitel bündelt die Ergebnisse der Expertise. Die vorangegangenen Kapitel haben die Kostenannahmen des Kabinettsentwurfs nicht nur rechnerisch nachvollzogen, sondern jeweils geprüft, ob die zugrunde gelegte fachliche Logik trägt und welche Voraussetzungen geschaffen werden müssten, damit die erwarteten Wirkungen überhaupt eintreten können. Modelliert wurden von uns Größenordnungen des notwendigen Infrastrukturaufbaus und -umbaus, der Transformationskosten und der dauerhaft zusätzlich entstehenden Aufgaben.

Der Kabinettsentwurf greift reale Herausforderungen der Kinder- und Jugendhilfe auf. Verlässlichere Regelangebote, die Weiterentwicklung von Jugendwohnen und Bildungsassistenz sowie die Entfristung der Verfahrenslotsen können fachlich sinnvoll sein. Das Problem liegt in der Verbindung von Reformzielen mit einer Einsparrechnung, die den angestrebten Zielzustand vielfach bereits als vorhanden voraussetzt. Ab 2036 erwartet der Entwurf eine jährliche Entlastung der öffentlichen Haushalte von rund 1,34 Milliarden Euro. Zusätzliche Haushaltsmittel für den dafür erforderlichen Strukturaufbau werden dagegen nicht entsprechend ausgewiesen (Bundesregierung 2026).

Die vorliegende Analyse kommt zu einem gänzlich anderen Ergebnis. Die gruppenbezogenen und niedrigschwelligen Angebote können individuelle Hilfen nur dort ergänzen oder teilweise ersetzen, wo sie tatsächlich vorhanden, erreichbar und fachlich geeignet ist. Neue Angebotsstrukturen müssen deshalb zunächst geschaffen werden. Während dieses Umbaus laufen individuelle Hilfen weiter, Personal muss gewonnen und qualifiziert, Planung ausgebaut, neue Verträge geschlossen und zusätzliche Verwaltungs- und Steuerungsaufgaben übernommen werden. Das Schlusskapitel verbindet die Einzelbefunde wieder mit der Ausgangsfrage der Expertise: Unter welchen Bedingungen kann aus den vorgesehenen Veränderungen tatsächlich eine tragfähige Strukturreform werden?

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die im Kabinettsentwurf angelegte Strukturreform lässt sich nicht kostenneutral umsetzen. Sie erfordert Investitionen in einen Umbau- und Transformationsprozess, der zu erheblichen Teilen auf kommunaler Ebene organisiert und finanziert werden müsste. Ohne einen Transformationsfonds für die nächsten 10 Jahre ist diese Strukturreform nicht zu leisten. Zugleich zwingt insbesondere die Bildungsassistenz zu einer grundsätzlichen politischen Klärung: Soll die inklusive Schule künftig in erheblichem Umfang über kommunal finanzierte Jugendhilfeinfrastruktur abgesichert werden, obwohl Schulorganisation, Personal und Qualitätsverantwortung bei den Ländern verbleiben?

Ohne einen Transformationsfonds für die nächsten zehn Jahre ist diese Strukturreform nicht zu leisten. Die Folgen wären keineswegs nur eine verzögerte oder unvollständige Umsetzung. Werden neue Angebotsstrukturen gesetzlich vorausgesetzt, ohne ihren Aufbau zu finanzieren, geraten bestehende Leistungen unter Kürzungsdruck, bevor tragfähige Alternativen vorhanden sind. Zugleich entstehen neue Prüf-, Abgrenzungs- und Planungsverfahren, die zusätzliche personelle Ressourcen binden und den Zugang zu individuellen Hilfen erschweren können. Kommunen müssten den Umbau aus bereits angespannten Haushalten finanzieren und würden damit faktisch gezwungen, Mittel innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe umzuschichten. So kann das Gesetz genau jene Strukturen schwächen, die für seine Umsetzung gebraucht werden. Im Ergebnis drohen mehr Bürokratie, neue Zugangshürden, eine Verschärfung regionaler Unterschiede und der Rückbau fachlicher Entwicklungen, ohne dass die versprochenen neuen Strukturen verlässlich entstehen. Eine unfinanzierte Strukturreform verfehlt damit nicht nur ihr Ziel; sie verschlechtert Ausgangslage und schafft neue Probleme, ohne die aktuellen Herausforderungen zu bearbeiten.

Diese beiden Fragen zur Finanzierung des Umbaus und der Neuordnung von Verantwortung bilden den roten Faden der folgenden Gesamtbewertung.

9.1 Welche gemeinsamen Befunde ergeben sich aus den untersuchten Reformbausteinen?

Die vier vertieft untersuchten Reformbausteine folgen unterschiedlichen fachlichen Logiken. Für ihre finanzielle Bewertung stellt sich jedoch dieselbe Grundfrage: Sind die Strukturen, auf deren Nutzung der Kabinettsentwurf seine Entlastungsannahmen stützt, tatsächlich vorhanden und leistungsfähig oder müssen sie erst aufge-

baut werden? Die Analyse zeigt in allen vier Bereichen, dass mögliche Minderausgaben vorweggenommen werden, während die Voraussetzungen dafür erst geschaffen werden müssen.

Bei der Kindertagesbetreuung wird angenommen, dass ein Teil der Sozialpädagogischen Familienhilfen durch den Vorrang einer Kita vermieden werden kann. Eine regulär ausgestattete Kindertageseinrichtung bearbeitet jedoch nicht automatisch den erzieherischen Bedarf einer Familie. Soll sie zusätzliche familienunterstützende Aufgaben übernehmen, braucht sie ausreichend Plätze, verlässliche Personalschlüssel, zusätzliche sozialpädagogische Kompetenzen und verbindliche Kooperationen. Erst dann kann im Einzelfall geprüft werden, ob eine SPFH tatsächlich entbehrlich, weniger intensiv oder kürzer wird.

Beim Jugendwohnen besteht ebenfalls eine fachlich sinnvolle Schnittstelle zu stationären Hilfen. Ein Teil junger Menschen braucht möglicherweise keine intensive Hilfe nach § 34 SGB VIII mehr, wohl aber Wohnraum und sozialpädagogische Unterstützung. Ein gesetzlicher Vorrang schafft die dafür benötigten Plätze jedoch nicht. Wenn jährlich bis zu 16.697 junge Menschen in Angebote nach § 13 Absatz 3 wechseln sollen, müssen erhebliche zusätzliche Wohnkapazitäten entwickelt, finanziert und personell ausgestattet werden. Die Infrastruktur muss vorhanden sein, bevor eine bestehende Hilfe fachlich verantwortbar verändert werden kann.

Die Entfristung der Verfahrenslotsen zeigt ein anderes Problem. Der ursprünglich auf die inklusive Gesamtzuständigkeit bezogene Übergangsauftrag wird verstetigt, obwohl die bundesweite Zusammenführung 2028 nicht mehr kommt. Die fallbezogene Beratung bleibt fachlich notwendig. Für die strukturelle Aufgabe muss dagegen neu geklärt werden, ob Verfahrenslotsen künftig eine spätere inklusive Gesamtzuständigkeit vorbereiten, Schnittstellen dauerhaft bearbeiten oder insbesondere Jugendhilfeplanung und Organisationsentwicklung unterstützen sollen. Eine dauerhaft vorgeschriebene Funktion braucht dafür auch eine dauerhaft finanzierte Stellenstruktur.

Am weitesten reicht die Bildungsassistenz. Sie kann individualisierte Schul- und Kitaassistenz teilweise in verlässlich verfügbare Teams überführen und damit Zugänge erleichtern, Vertretung verbessern und Stigmatisierung reduzieren. Der Entwurf verändert damit aber zunächst die Organisationsform einer sozialrechtlichen Leistung. Eine Reform der inklusiven Schule findet nicht statt. Die Länder behalten die Verantwortung für Schule, Personal und Unterricht, während die kommunale Jugendhilfe eine wesentliche zusätzliche Infrastruktur planen und finanzieren soll.

Gleichzeitig bleiben individuelle Leistungen bestehen und entsprechende Leistungen nach dem SGB IX außerhalb der neuen Struktur. Die bisherigen Schnittstellen werden dadurch nicht aufgehoben, sondern teilweise neu angeordnet.

Über alle Bereiche hinweg gilt deshalb, dass ein gesetzlicher Vorrang keine Infrastruktur erzeugt. Wo eine leistungsfähige Alternative vorhanden ist, wird sie schon heute fachlich in die Hilfeentscheidung einbezogen. Was fehlt, ist weniger ein Vorrangprinzip als eine Finanzierungsarchitektur, die den Aufbau und die verlässliche Vorhaltung solcher Angebote ermöglicht.

9.2 Welche Ressourcen sind für Aufbau, Transformation und dauerhafte Finanzierung der Strukturreformelemente erforderlich?

Die Modellrechnungen zeigen, welche Ressourcen in nachvollziehbaren Größenordnungen erforderlich wären, wenn die im Kabinettsentwurf vorgesehenen Veränderungen tatsächlich umgesetzt werden sollen. Gerade dadurch wird der Unterschied zwischen einer rechnerischen Bruttoentlastung und den finanziellen Bedingungen ihrer Realisierung sichtbar.

Tabelle 3: Ministerielle Erwartungen und modellierter Finanzierungsbedarf[3]

Reform-baustein	**Erwartung des Kabi-nettsentwurfs**	**Ergebnis der Prüfung und Modellrechnung**
Kinderta-gesbetreu-ung	100 Mio. Euro jährliche Entlastung bei den Hil-fen zur Erziehung	Zugang und eine Verbesserung der Personalausstattung er-zeugen modellhaft rund 116 Mio. Euro zusätzliche öffentliche Aufwendungen jährlich. Soll die Kita erzieherische Bedarfe tatsächlich bearbeiten, kommen familienunterstützende Fach-kräfte hinzu. Mit modellhaft 1.000 zusätzlichen sozialpädago-gischen Stellen steigt der jährliche Ressourcenbedarf auf deutlich über 200 Mio. Euro. Weitere Transformationskosten sind noch nicht enthalten.
Jugend-wohnen statt § 34 SGB VIII	Ab 2033 rund 250 Mio. Euro Einsparungen jährlich, bis 2037 kumu-liert 1,525 Mrd. Euro Bruttoentlastung	Je nach benötigter Platzkapazität ergeben sich bis 2037 zu-sätzliche Transformationsaufwendungen von rund 1 bis 2,7 Mrd. Euro. Im Basisszenario sind es rund 1,74 Mrd. Euro und damit etwa 215 Mio. Euro mehr als die bis dahin erwartete Bruttoentlastung. Mehrere weitere Kostenpositionen sind noch nicht bewertet.
Verfah-renslotsen	Rund 11,2 Mio. Euro jährlich für fallbezo-gene und strukturelle Aufgaben	Eine arbeitsfähige Stellenstruktur benötigt im Modell rund 37,7 bis 50,3 Mio. Euro jährlich, im mittleren Szenario etwa 45 Mio. Euro. Daraus ergibt sich gegenüber der ministeriellen Rechnung eine Größenordnung von rund 30 bis 35 Mio. Euro zusätzlich jährlich, die bislang nicht abgebildet ist. Bereits vor-handene Stellen sind bei der endgültigen Finanzierung anzu-rechnen.
Infrastruk-turelle Bil-dungsas-sistenz	Bis 2036 soll ein jährli-cher Ausgabenzuwachs von ungefähr 1 Mrd. Euro vermieden werden	eine knapp bemessene Bildungsassistenz an 25 % der Kitas und Schulen führt im Modell einschließlich fortbestehender Individualleistungen und kommunaler Steuerung zu einem jährlichen Finanzierungsmehrbedarf von rund 2,76 Mrd. Euro. Das sind rund 960 Mio. Euro mehr als das heutige Ausgangs-volumen von 1,8 Mrd. Euro. Für den Übergang kommen rund 0,5 bis 0,7 Mrd. Euro Transformationskosten hinzu. Eine flä-chendeckende Mindeststruktur läge unter einer sehr günsti-gen Annahme zum verbleibenden Individualbedarf bei rund 5,4 Mrd. Euro jährlich zusätzlich.

[3] Eigene Modellrechnungen dieser Expertise. Die Werte haben unterschiedliche Bezugs-zeiträume und teilweise überschneidende Kostenbestandteile. Sie dürfen deshalb nicht zu einer vermeintlich exakten Gesamtsumme addiert werden. Insbesondere Pla-nungs- und Verwaltungsleistungen werden in einzelnen Fachmodellen teilweise be-reits berücksichtigt. Die Berechnungen zeigen Größenordnungen und Finanzierungbe-dingungen, keine Prognosen zukünftiger Aufwendungen.

Reform-baustein	Erwartung des Kabinettsentwurfs	Ergebnis der Prüfung und Modellrechnung
Steuerungsfähigkeit der Jugendämter	Insgesamt wird von sinkendem kommunalem Erfüllungsaufwand ausgegangen, insbesondere durch digitale Vereinfachungen	Nach Anrechnung der vom Entwurf erwarteten digitalen Zeitersparnis ergibt das Arbeitsmodell während des Aufbaus rund 2.230 zusätzliche VZÄ mit etwa 201 Mio. Euro jährlichen Vollkosten. Dauerhaft verbleiben rund 2.015 VZÄ beziehungsweise etwa 181 Mio. Euro jährlich. Verfahrenslotsen sind darin nicht erneut eingerechnet.

Der Vergleich macht zunächst deutlich, dass die zentralen Reformbausteine nicht kostenneutral aus dem heutigen Bestand heraus umgesetzt werden können. Besonders sichtbar wird dies bei der Bildungsassistenz. Der heutige Ausgabenrahmen von rund 1,8 Milliarden Euro finanziert bereits individuelle Leistungen. Soll daraus eine standortbezogene Infrastruktur entstehen, kann nur jener Anteil in neue Strukturen überführt werden, dessen bisheriger Bedarf dort tatsächlich übernommen wird. Individuelle Hilfen verschwinden deshalb nicht mit Beginn des Ausbaus, sondern allenfalls schrittweise. Wie groß der langfristig überführbare Anteil sein kann, ist bislang empirisch ungeklärt.

Auch die Größenordnung von rund einer Milliarde Euro, die der Kabinettsentwurf für die Bildungsassistenz ausweist, hat einen anderen Aussagegehalt. Sie beschreibt keine Verringerung der heutigen Ausgaben, sondern einen künftig möglicherweise nicht eintretenden Ausgabenzuwachs. Die Bundesregierung geht zugleich selbst davon aus, dass die bisherigen Kosten der Schulbegleitungen in den ersten acht Jahren nicht sinken und die Wirkungen infrastruktureller Bildungsassistenz noch Gegenstand eines Forschungsvorhabens sein sollen (Deutscher Bundestag 2026, S. 3–4). Der finanzielle Ertrag wird damit bereits beziffert, während der notwendige Strukturaufbau und seine Wirkung noch nicht hinreichend bestimmt sind.

Die Gegenrechnungen beweisen nicht, dass langfristig keine Entlastungen entstehen können. Bei besserer Infrastruktur können Hilfen früher einsetzen, kürzer dauern oder in einzelnen Fällen entbehrlich werden. Auch Pooling und verlässlich verfügbare Angebote können Ressourcen effizienter einsetzen. Ob und in welchem Umfang dies geschieht, ist aber eine empirische Frage. Eine Reform kann fachlich erfolgreich sein und dennoch zunächst mehr kosten, weil bislang ungedeckte Bedarfe früher sichtbar werden und tatsächlich bearbeitet werden. Sinkende Fallzahlen oder Ausgaben allein sind deshalb kein geeigneter Erfolgsmaßstab.

Was die Modellrechnungen in Größenordnungen zeigen

Die Modellrechnungen ergeben in allen untersuchten Bereichen dasselbe Bild: Die im Kabinettsentwurf erwarteten Entlastungen setzen zunächst erhebliche zusätzliche Ressourcen voraus. Bei der Kindertagesbetreuung entstehen bereits für zusätzliche Plätze und eine eng gefasste Verbesserung der Personalausstattung modellhaft rund 116 Mio. Euro zusätzliche öffentliche Aufwendungen pro Jahr, noch ohne zusätzliche familienunterstützende Angebote und Transformationskosten. Beim Jugendwohnen liegt der modellierte Transformationsbedarf bis 2037 je nach Ausbau zwischen rund 1 und 2,7 Mrd. Euro; im mittleren Szenario sind es rund 1,74 Mrd. Euro und damit bereits mehr als die bis dahin erwartete Bruttoentlastung von 1,525 Mrd. Euro. Für die Verfahrenslotsen ergibt eine dauerhaft arbeitsfähige Stellenstruktur einen Finanzierungsbedarf von rund 45 Mio. Euro jährlich gegenüber rund 11,2 Mio. Euro im Kabinettsentwurf. Bei der Bildungsassistenz führt bereits eine Ausstattung von 25 Prozent der Kitas und Schulen zu einem jährlichen Finanzierungsbedarf von rund 2,76 Mrd. Euro, also etwa 960 Mio. Euro mehr als das heutige Ausgabenvolumen, zuzüglich rund 0,5 bis 0,7 Mrd. Euro Transformationskosten. Eine flächendeckende, sehr knapp bemessene Grundstruktur läge im Modell bei rund 5,4 Mrd. Euro jährlichem Gesamtfinanzierungsbedarf. Für die Jugendämter ergibt die Modellrechnung nach Anrechnung der unterstellten digitalen Entlastung zusätzlich rund 201 Mio. Euro jährlich während des Aufbaus und rund 181 Mio. Euro dauerhaft mit ca. 2000 zusätzlichen Stellen.

9.3 Aus einem Einsparprogramm muss ein finanzierter Transferprozess werden

Investitionen in die Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe

Der zentrale Unterschied zwischen der Kostenlogik des Kabinettsentwurfs und der vorliegenden Expertise liegt im zeitlichen Verlauf. Der Entwurf rechnet vom möglichen Endzustand zurück. Die Expertise betrachtet den Weg dorthin. Genau auf diesem Weg entstehen die bislang nur teilweise berücksichtigten Kosten. Ein Umbau beginnt mit Bestandsaufnahme, Planung und Investition. Danach müssen neue Angebote aufgebaut, Personal gewonnen und qualifiziert, Verträge verändert und die neuen Strukturen erprobt werden. In dieser Phase können die bisherigen Leistungen nicht einfach entfallen. Erst wenn die neue Infrastruktur tatsächlich funktioniert und den individuellen Bedarf übernimmt, können bestehende Ausgaben schrittweise zurückgehen. Transformationskosten entstehen deshalb vor möglichen Entlastungen.

Daneben entstehen dauerhafte Folgekosten. Die Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe benötigt mehr Jugendhilfeplanung, wirtschaftliche Jugendhilfe, Vertragssteuerung, Daten und Qualitätsentwicklung. Infrastruktur muss nicht nur geschaffen, sondern dauerhaft gesteuert, gepflegt und weiterentwickelt werden. Auch Verfahrenslotsen werden als dauerhafte Schnittstellenstruktur finanziert. Diese Kosten können nicht aus einem einmaligen Transformationsfonds getragen werden, sondern brauchen eine verlässliche Regelfinanzierung.

Der Fachkräftemangel begrenzt zusätzlich das Tempo. Finanzielle Mittel lassen sich bereitstellen, qualifiziertes Personal jedoch nicht kurzfristig erzeugen. Der Transfer braucht deshalb einen realistischen Zeitraum, in dem Personalentwicklung, Qualifizierung und Organisationsentwicklung mit dem Ausbau der Infrastruktur verbunden werden. Ein solcher Zeitraum ist keine Verzögerung der Reform, sondern eine ihrer Voraussetzungen.

Ebenso wichtig ist die regionale Differenzierung. Ausbauprobleme in wachsenden westdeutschen Regionen unterscheiden sich von demografisch bedingten Umbaupotenzialen in anderen Teilen Deutschlands. Großstädte benötigen andere Planungs- und Steuerungskapazitäten als kleine Landkreise. Soziale Belastung, vorhandene Einrichtungen, Fachkräfteangebot und Erreichbarkeit unterscheiden sich erheblich. Eine bundesweite Reform braucht deshalb gemeinsame fachliche Standards und Finanzierungsregeln, darf ihre Umsetzung aber nicht auf einen einheitlichen Platz- oder Personalfaktor reduzieren.

9.4 Was folgt aus den Befunden für die Verantwortungs- und Finanzierungsarchitektur?

Die Expertise führt damit über die Prüfung einzelner Kostenpositionen hinaus. Viele der steigenden Aufwendungen der Kinder- und Jugendhilfe entstehen an Schnittstellen, die sie selbst nur begrenzt beeinflussen kann. Schule, Gesundheit, Eingliederungshilfe, Arbeitsförderung und Wohnungsmarkt bestimmen einen Teil der Bedarfslagen mit. Die kommunale Kinder- und Jugendhilfe finanziert zunehmend die Folgen fehlender oder unzureichender Strukturen anderer Systeme.

Besonders deutlich wird dies bei der Bildungsassistenz. Eine sozialrechtlich finanzierte Assistenz kann einem Kind die Teilnahme am Unterricht ermöglichen. Sie

verändert aber weder Klassengröße noch Unterrichtskonzept, schulische Personalressourcen oder sonderpädagogische Ausstattung. Werden nun individuelle Schulbegleitungen zu einer kommunal finanzierten Infrastruktur zusammengefasst, ohne die Verantwortung des Schulsystems neu zu bestimmen, wird die Reparaturfalle nicht verlassen. Die Reparatur wird lediglich anders organisiert.

Eine nachhaltige Strukturreform muss deshalb Verantwortung, Steuerung und Finanzierung wieder miteinander verbinden. Der Bund kann neue Rechte und Strukturvorgaben nicht setzen, ohne ihre finanziellen Folgen mitzudenken. Die Länder müssen dort Verantwortung übernehmen, wo sie die Systeme gestalten, insbesondere im Schulbereich. Die Kommunen benötigen einen gesicherten Rahmen für Planung und örtliche Umsetzung. An den Schnittstellen braucht es verbindliche Kofinanzierung statt unverbindlicher Kooperation.

Die neue zwischen Bund und Ländern vereinbarte Veranlassungskonnexität weist in diese Richtung. Das 1. KJHSRG fällt aufgrund des Zeitpunkts des Kabinettsbeschlusses noch nicht unter die neue Regel. Es zeigt aber, warum eine solche Regel nur funktionieren kann, wenn Folge-, Transformations- und Betriebskosten vollständig ausgewiesen werden. Werden sie in der Gesetzesfolgenabschätzung nicht erfasst, kann auch das Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ nicht greifen.

Für einen tragfähigen Transfer braucht es deshalb zwei unterschiedliche Finanzierungswege. Zeitlich begrenzte Investitionen, Parallelkosten, Qualifizierung, Datenaufbau und zusätzliche Umsetzungskapazitäten gehören in eine Transformationsfinanzierung. Dauerhafte Infrastruktur-, Personal- und Steuerungskosten müssen anschließend in einer verlässlichen Finanzierungsordnung abgesichert werden. Mögliche spätere Entlastungen können in diese Architektur zurückfließen, dürfen aber nicht bereits zur Finanzierung des Aufbaus vorausgesetzt werden.

9.5 Die Konsequenz für das weitere Gesetzgebungsverfahren

Gute Infrastruktur braucht keinen Vorrang

Viele der im Entwurf aufgegriffenen Probleme verlangen nach einer Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Der gegenwärtige Kabinettsentwurf verbindet diese Reform jedoch mit finanziellen und rechtlichen Vorannahmen, für die an zentralen Stellen noch die empirischen, infrastrukturellen und finanziellen Voraussetzungen fehlen. Besonders problematisch ist die gesetzliche Vorranglogik. Gute

Infrastruktur braucht keinen Vorrang, um im Einzelfall genutzt zu werden. Wenn ein Angebot tatsächlich verfügbar und fachlich gleich oder besser geeignet ist, gehört seine Berücksichtigung bereits zu einer verantwortlichen Hilfeentscheidung. Ein gesetzlicher Vorrang kann dagegen unter Haushaltsdruck zusätzlichen Rechtfertigungs- und Diagnostikdruck auf individuelle Rechtsanspruchshilfen erzeugen. Damit besteht die Gefahr, dass aus einer gut gemeinten Infrastrukturorientierung neue Zugangshürden, längere Verfahren und schließlich komplexere Hilfen entstehen.

Für die strittigen Vorrang- und Einsparregelungen ist deshalb ein zeitlich begrenztes Moratorium sachgerecht. Ausgesetzt werden sollte die gesetzliche Verknüpfung von Vorrang, Anspruchserfüllung und bereits vorweggenommener Einsparung, solange deren fachliche und finanzielle Voraussetzungen nicht ausreichend geklärt sind. Für diese Klärung braucht es einen verbindlichen gemeinsamen Arbeitsprozess von Bund, Ländern und Kommunen unter Beteiligung von Praxis, Wissenschaft, freien Trägern sowie jungen Menschen und Familien. Die von der Berliner Runde vorgeschlagene Kommission „Verlässliches Aufwachsen“ bietet dafür einen geeigneten Rahmen.

Der Kabinettsentwurf erwartet ab 2036 eine jährliche Entlastung von rund 1,34 Milliarden Euro. Die Modellrechnungen dieser Expertise zeigen dagegen, dass die dafür vorausgesetzte Infrastruktur zunächst erhebliche zusätzliche Mittel benötigt. Schon eine begrenzte erste Ausbaustufe der infrastrukturellen Bildungsassistenz führt im Modell zu einem jährlichen Finanzierungsbedarf von rund 2,76 Milliarden Euro und benötigt zusätzlich etwa 0,5 bis 0,7 Milliarden Euro für den Übergang. Beim Jugendwohnen liegt der modellierte Transformationsbedarf bis 2037 im mittleren Szenario bei rund 1,74 Milliarden Euro. Die neue Steuerungslogik der Jugendämter erzeugt daneben einen dauerhaften zusätzlichen Personalbedarf in einer Größenordnung von rund 180 Millionen Euro jährlich, und auch die Verfahrenslotsen benötigen eine dauerhafte Finanzierung, die deutlich oberhalb der ministeriellen Stundenrechnung liegt.

Was als Spar- und Strukturreform angekündigt wird, ist in seiner Umsetzung zunächst ein umfangreicher Investitions- und Transformationsprozess. Eine fachlich tragfähige Kinder- und Jugendhilfereform muss deshalb den Aufbau finanzieren, individuelle Rechte sichern und Verantwortung ordnen. Ob daraus später Einsparungen entstehen, kann erst danach empirisch festgestellt werden. Eine Reform gewinnt nicht dadurch an Glaubwürdigkeit, dass ihr finanzieller Ertrag möglichst früh als Einsparung verbucht werden kann, sondern dadurch, dass sie offenlegt, was ihre Umsetzung kostet und wer dafür Verantwortung übernimmt.

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus der fachlichen und finanziellen Prüfung des Kabinettsentwurfs zur Strukturreform der Kinder- und Jugendhilfe?

10. Literatur

Albert, M./Quenzel, G./de Moll, F. et al. (2024): Jugend 2024. 19. Shell Jugendstudie. Pragmatisch zwischen Verdrossenheit und gelebter Vielfalt. Weinheim/Basel: Beltz.

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (2026): Weichenstellung durch SGB VIII-Reform. Stellungnahme zum Referentenentwurf des 1. KJHSRG vom 16.04.2026. Berlin. https://www.agj.de/positionen/artikel/default-8072da34d546202e00e8c73abf91b35d.html

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (2026): Weichenstellung durch SGB VIII-Reform: nicht auf übersteigerte Erwartungen zusteuern, sondern wirksam Unterstützungszugänge eröffnen. Stellungnahme zum Referentenentwurf des Ersten Kinder- und Jugendhilfestrukturreformgesetzes, Berlin.

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik – AKJStat (2026a): Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII). Monitor Hilfen zur Erziehung. Datenstand 2023, Abruf 12.08.2026. https://www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/steckbriefe-der-hilfearten/sozialpaedagogische-familienhilfe-31-sgb-viii

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik – AKJStat (2026b): Heimerziehung (§ 34 SGB VIII). Monitor Hilfen zur Erziehung. Datenstand 2023, Abruf 20.08.2026. https://www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/steckbriefe-der-hilfearten/heimerziehung-34-sgb-viii

Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2026): Bildung in Deutschland 2026. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildungsungleichheiten nach sozialer Herkunft. Bielefeld: wbv. DOI 10.3278/9783763980253. https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2026

Autor:innengruppe Fachkräftebarometer (2025): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2025. Bielefeld: wbv. DOI 10.3278/9783763979578. https://www.weiterbildungsinitiative.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/WiFF_FKB_2025_barrierefrei.pdf

Autor:innengruppe Fachkräftebarometer (2026): Vom Ausbau zum Abbau? Die Kita-Landschaft im demografischen Wandel. Bielefeld: wbv. DOI 10.3278/9783763980420. https://www.weiterbildungsinitiative.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/WiFF_FKB-Broschuere_2026.pdf

Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2024): Kinder- und Jugendhilfereport 2024. Eine kennzahlenbasierte Analyse mit einem Schwerpunkt zum

Fachkräftemangel. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich. Darin Kopp, Katharina/Pothmann, Jens: Jugendsozialarbeit (§§ 13, 13a SGB VIII), S. 165–178. https://doi.org/10.3224/84743044

Bader, Samuel/Scholz, Antonia (2025 [online 2024]): De facto-Kategorisierung und Ungleichheit bei der Kita-Platzvergabe in Deutschland. Zeitschrift für Sozialreform 71(1), S. 37–62. https://doi.org/10.1515/zsr-2024-0010

Berliner Runde II (2026): Rechte, Teilhabe und nachhaltige Finanzarchitektur für die Kinder- und Jugendhilfe. Ergebnisse des fachpolitischen Dialogs am 2. Juli 2026 in Berlin. Berlin. https://www.berliner-runde.de

Blatter, Kristine/Schelle, Regine (2022): Wissenstransfer in der frühen Bildung. Modelle, Erkenntnisse und Bedingungen. München: Deutsches Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2022/DJI_Wissenstransfer_in_der_fruehen_Bildung_2022.pdf

Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (2024): Kompetenzprofil Jugendhilfeplanung. 2., aktualisierte Fassung. Beschlossen auf der 136. Arbeitstagung vom 06. bis 08.05.2024 in Mainz. https://www.bag-landesjugendaemter.de/de/neues/kompetenzprofil-jugendhilfeplanung/

Bundesfachverbände für Erziehungshilfen (2026): Zur Strukturreform des SGB VIII. Inklusion, Steuerung und Rechtsanspruch. Positionspapier vom 15.04.2026.

Bundesregierung (2026): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Strukturreform der Kinder- und Jugendhilfe. Kabinettsentwurf, Dokumentstand 12.08.2026. Berlin.

Bundesregierung (2026b): Bund-Länder-Beratungen im Juni 2026. Einigung zur Veranlassungskonnexität vom 25.06.2026. https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bund-laender-beratungen-juni-26-2437146

Dalhof, Marie et al. (2023): Frühe Hilfen und Psychiatrie Hand in Hand. Gemeinsam Präventionsnetzwerke stärken. KVJS Analyse. Stuttgart/Ulm. https://www.kvjs.de/fileadmin/publikationen/Forschung/KVJS-Forschung_Kurzbericht_Frue_Hilfen.pdf

Destatis – Statistisches Bundesamt (2026a): Öffentliche Hand gab 2024 rund 78,8 Milliarden Euro für Kinder- und Jugendhilfe aus. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/aktuell-kinder-jugendhilfe-ausgaben.html

Destatis – Statistisches Bundesamt (2026b): Öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2025 bei 127,3 Milliarden Euro. Pressemitteilung Nr. 117 vom 07.04.2026. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/04/PD26_117_711.html

Destatis – Statistisches Bundesamt (2026c): 1,62 Millionen Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern leben in Deutschland. Pressemitteilung Nr. N051 vom 23.07.2026. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/07/PD26_N051_12.html

Deutscher Bundestag (2024): 17. Kinder- und Jugendbericht. Bundestagsdrucksache 20/12900. Berlin. https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/244626/b3ed585b0cab1ce86b3c711d1297db7c/17-kinder-und-jugendbericht-data.pdf

Deutscher Bundestag (2026): Folgen für Kinder und Familien durch Änderungen in Leistungsgesetzen. Antwort der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 21/7497 vom 06.08.2026. Berlin.

Deutscher Bundestag (2026): Folgen für Kinder und Familien durch Änderungen in Leistungsgesetzen – Datengrundlagen und Kostenkalkulationen der Bundesregierung. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 21/7497 vom 6. August 2026, Berlin.

Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht – DIJuF (2026): Zentrale Nachbesserungsbedarfe am 1. KJHSRG-E. Zusammenfassung vom 28.04.2026. Heidelberg. https://dijuf.de/handlungsfelder/inklusives-sgb-viii/1-kjhsrg-e

Deutsches Jugendinstitut – DJI (2025): Erschwerter Start ins Erwachsenenleben. Erste Ergebnisse der Care Leaver Statistics-Längsschnittstudie. Meldung vom 07.10.2025. https://www.dji.de/veroeffentlichungen/aktuelles/news/article/1644-erschwerter-start-ins-erwachsenenleben.html

Dittmann, Eva/Kühnel, Sybille/Kügler, Nicolle/Schmutz, Elisabeth (2024): Verfahrenslots:innen. Neue Akteur:innen in der inklusiven Kinder- und Jugendhilfe in Rheinland-Pfalz. Arbeitshilfe zu Gestaltungsanforderungen und Praxisimpulsen. Mainz. https://www.berichtswesen-rlp.de/themen/verfahrenslotsen.html

Dittmann, Eva/Müller, Heinz (2019): Wo steht die Integrationshilfe? Entwicklungstrends und Weiterentwicklungsbedarfe schulbezogener Eingliederungshilfe. Das Jugendamt, H. 3, S. 118–122.

Dullien, Sebastian/Rietzler, Katja (2024): Die Mär vom ungebremst wachsenden deutschen Sozialstaat. IMK Kommentar Nr. 11. Düsseldorf.

Freie Hansestadt Bremen, Senatspressestelle (2025): Bremens erstes Azubiwohnheim voraussichtlich im Herbst bezugsfertig. Mitteilung vom 22.04.2025. https://www.senatspressestelle.bremen.de/pressemitteilungen/bremens-erstes-azubiwohnheim-voraussichtlich-im-herbst-bezugsfertig-467087

Freistaat Bayern (2024): Richtlinien für die Förderung von Wohnraum für Auszubildende. AzubiR 2024. BayMBl. Nr. 70. https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_2330_B_14304-93

Freres, K./Schrödter, M. (2024): Bedingungslose ambulante Erziehungshilfen. Für einen respektvollen Umgang mit Eltern und Kindern. In: Sozial Extra, 48, H. 1, S. 7–10. DOI: 10.1007/s12054-024-00660-5.

Herd, P./Moynihan, D. (2025): Administrative Burdens in the Social Safety Net. In: Journal of Economic Perspectives, 39, H. 1, S. 129–150. DOI: 10.1257/jep.20231394.

Infosystem Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland (2026): Aufbau des Jugendamtes. Angabe zu 559 Jugendämtern, Abruf 20.08.2026. https://www.kinder-jugendhilfe.info/strukturen/aufbau-des-jugendamtes-zweigliedrigkeit

Institut Arbeit und Qualifikation – IAQ (2025): Sozialleistungsquote 1960–2024. Sozialpolitik aktuell. Stand 22.07.2025.

Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen – IGfH (2026): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Ersten Kinder- und Jugendhilfestrukturreformgesetzes vom 16.04.2026. Frankfurt am Main. https://igfh.de/publikationen/fachpolitische-stellungnahmen/stellungnahme-zum-ersten-kinder

Jung, Madeleine/Müller, Heinz (2026): Eine Strukturreform, die nicht finanziert, was sie voraussetzt. Warum der Kabinettsentwurf ein Moratorium braucht und die Kinder- und Jugendhilfe eine neue Verantwortungs- und Finanzarchitektur. In: *Dialog Erziehungshilfe*, H. 3/2026, AFET, im Erscheinen.

Jung, Madeleine/Müller, Heinz/Schönenberg, Helen/Koch, Josef/Schröer, Wolfgang (2026): Eine stabile Finanzarchitektur für die Kinder- und Jugendhilfe. Rechte sichern. Verantwortung teilen. Teilhabe ermöglichen. Berlin/Mainz/Hildesheim.

Kashikar, L./Lüke, T./Grosche, M. (2026): Effects of Diagnostic Labels for Students With Learning Problems on Teachers' Stereotypes and Performance Expectations. In: Journal of Learning Disabilities, 59, H. 1, S. 37–54. DOI: 10.1177/00222194251315187.

Lochner, Barbara/Gaßmann, Annegret (2024): Zusammenarbeit mit Familien in der Kita-Sozialarbeit. Angebote, Konturierungen und Rahmenbedingungen. Sozial Extra 48, S. 419–423. https://link.springer.com/article/10.1007/s12054-024-00739-z

Müller, Heinz (2026): Die Reparaturfalle. Wie Schulbegleitung zur Strukturfrage geworden ist. Das Jugendamt, H. 7–8, S. 362–367.

Neumann, P./Lütje-Klose, B. (2020): Diagnostik in inklusiven Schulen – zwischen Stigmatisierung, Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma und förderorientierter Handlungsplanung. In: Gresch, C./Kuhl, P./Grosche, M./Sälzer, C./Stanat, P. (Hrsg.): Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schulleistungserhebungen. Einblicke und Entwicklungen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 3–28.

OECD (2023): PISA 2022 Results. Country Note Germany. Paris: OECD Publishing.

OECD (2025): Bildung auf einen Blick 2025. OECD-Indikatoren. Ländernotiz Deutschland. Paris: OECD Publishing.

Roscher, Tobias/Böllert, Karin/Pothmann, Jens/Holthusen, Bernd/Seckinger, Mike (2026): Kinder- und jugendgerechte Infrastruktur und Lebensräume in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten. München: Deutsches Jugendinstitut.

Schieler, Andy/Menzel, Daniela (2024): Kitas 2. Klasse? Mehrfachbelastungen von Kitas mit Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21331.pdf

Schrödter, M. (2020): Bedingungslose Jugendhilfe. Von der selektiven Abhilfe defizitärer Elternschaft zur universalen Unterstützung von Erziehung. Wiesbaden: Springer VS.

Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), geltende Fassung. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/

Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX), geltende Fassung. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_9_2018/

Stanat, P./Schipolowski, S./Schneider, R./Sachse, K. A./Weirich, S./Henschel, S. (Hrsg.) (2023): IQB-Bildungstrend 2022. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich. Münster/New York: Waxmann.

Statistisches Bundesamt (2024): Kitas in freier Trägerschaft 2022. Ausgaben je Kind bei 12.300 Euro. Pressemitteilung Nr. 248 vom 27.06.2024. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/06/PD24_248_22.html

Statistisches Bundesamt (2025a): Kinder in Tageseinrichtungen am 01.03.2025 nach Altersgruppen und Bundesländern. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/kinder-kindertageseinrichtungen.html

Statistisches Bundesamt (2025b): Kinder in Kindertagespflege am 01.03.2025 nach Altersgruppen und Bundesländern. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Tabellen/kinder-tagespflege.html

Statistisches Bundesamt (2025c): Lohnkostentabellen 2025 zur Erfüllungsaufwands- und Bürokratiekostenmessung. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/lohnkosten-tabellen.pdf?__blob=publicationFile&v=7

Statistisches Bundesamt (2026a): Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe und Hilfe für junge Volljährige 2024 nach Art der Hilfe. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Jugendarbeit/Tabellen/hilfen-erziehung-jungevolljaehrige.html

Statistisches Bundesamt (2026b): Baupreisindizes für Wohn- und Nichtwohngebäude. Preisstand Mai 2026. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Preise/bpr110.html

Statistisches Bundesamt (2026c): Träger der Kinder- und Jugendhilfe. 32.700 Träger im Jahr 2024. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/aktuell-traeger-kinder-jugendhilfe.html

Statistisches Bundesamt (2026d): Bevölkerung in Deutschland nach Altersjahren am 31.12.2024. GENESIS-Online, Tabelle 12411-0005, Abruf 20.08.2026.

11. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kosten und Finanzierungsbedarf nach Ausbaustufe der Bildungsassistenz 59

Tabelle 2: Reformbezogene Arbeitskapazitäten im Referenzszenario 70

Tabelle 3: Ministerielle Erwartungen und modellierter Finanzierungsbedarf 78

Tabelle 4: Verwendete Kostenbegriffe 92

Tabelle 5: Rekonstruktion der ministeriellen Rechenkette 93

Tabelle 6: Methodische Prüfpunkte 94

Tabelle 7: Berechnungsvarianten des jährlichen Mitteleinsatzes 95

Tabelle 8: Noch nicht quantifizierte Transformations- und Folgekosten 95

Tabelle 9: Rekonstruktion der 250 Millionen Euro 96

Tabelle 10: Ministerieller Aufbaupfad und kumulierte Bruttoentlastung 97

Tabelle 11: Annahmen der drei Ausbauvarianten 97

Tabelle 12: Ergebnis der Transformationsrechnung in Millionen Euro 98

Tabelle 13: Personal- und Kostenmodelle für Verfahrenslotsen 99

Tabelle 14: Jährlicher Finanzierungsbedarf nach Ausbaustufe 100

Tabelle 15: Jugendhilfeplanung, wirtschaftliche Jugendhilfe und Verwaltung 101

Tabelle 16: Transformationskosten der ersten Ausbaustufe 101

12. Anhang

Der Anhang dokumentiert die Rechenschritte, Kostenblöcke und Modellannahmen. Er soll die Prüfung der im Haupttext verwendeten Größenordnungen ermöglichen, ohne dort methodische Einzelheiten zu wiederholen.

12.1 Methodischer Rahmen

Der Anhang dokumentiert die Rechenwege und Annahmen, die den Modellrechnungen der Expertise zugrunde liegen. Ausgangspunkt ist jeweils die im Kabinettsentwurf ausgewiesene Kosten- oder Entlastungsannahme. Diese wird zunächst rechnerisch rekonstruiert und anschließend daraufhin geprüft, welche Fallzahlen, Kostenwerte und Wirkungsannahmen verwendet werden.

Soweit verfügbar, werden diese Annahmen mit amtlichen Statistiken, öffentlich zugänglichen Finanz- und Strukturdaten sowie Forschungsergebnissen abgeglichen. Wo für notwendige Ressourcen keine empirisch gesicherten Werte vorliegen, werden Modellannahmen verwendet. Sie werden jeweils kenntlich gemacht und so gewählt, dass Rechenweg und Größenordnung nachvollziehbar bleiben. Die daraus entstehenden Werte sind keine Prognosen, sondern Wenn-dann-Berechnungen unter den jeweils ausgewiesenen Voraussetzungen.

Berücksichtigt werden laufende Aufwendungen, einmalige oder zeitlich begrenzte Transformationskosten und dauerhaft entstehende Folgekosten, soweit sie quantifiziert werden können. Kostenpositionen, für die keine belastbare Berechnungsgrundlage vorliegt, werden benannt, aber nicht mit einem Schätzwert versehen.

Tabelle 4: Verwendete Kostenbegriffe

Begriff	Verwendung in der Expertise
Bruttoentlastung	Ausgabe, die bei angenommener Verlagerung rechnerisch entfällt, bevor neue Struktur-, Rest- und Übergangskosten berücksichtigt werden.
Nettoeffekt	Saldo nach laufenden Kosten der neuen Leistung, Aufbau, Übergang, fortbestehenden Individualleistungen und Verlagerungen in andere Systeme.

Begriff	Verwendung in der Expertise
Transformationskosten	Einmalige oder zeitlich befristete Aufwendungen, die den Übergang ermöglichen. Dazu gehören insbesondere Investitionen, Planung, Qualifizierung, IT und Anlaufreserven.
Dauerhafte Folgekosten / Erfüllungsaufwand	Wiederkehrender Personal- und Sachaufwand für Beratung, Planung, Fallprüfung, Verträge, Daten, Steuerung und Qualitätssicherung.
Modellrechnung / Szenario	Transparente Wenn-dann-Rechnung. Sie beschreibt eine Größenordnung und keine kausal nachgewiesene Wirkung oder Prognose.

Eine Addition der Kapitelwerte ist nur eingeschränkt möglich. Planungs-, Verwaltungs- und Datenaufgaben überschneiden sich teilweise. Insbesondere die in den Fachkapiteln ausgewiesenen Aufwendungen für Jugendhilfeplanung, wirtschaftliche Jugendhilfe, Daten und Verwaltung sind Bestandteil des übergreifenden Personalmodells in Kapitel 8 und dürfen bei einer Gesamtbetrachtung nicht doppelt angesetzt werden.

12.2 Kindertagesbetreuung

Ausgangspunkt ist die im Kabinettsentwurf ausgewiesene Entlastung von 100 Mio. Euro. Geprüft wird erstens die ministerielle Rechenkette, zweitens der fachliche Zusammenhang zwischen Kindertagesbetreuung und SPFH und drittens die Größenordnung, die allein für Zugang und eine eng gefasste Qualitätsbedingung aufzubringen wäre. Eine kausale Kosten-Nutzen-Analyse ist mangels geeigneter Verlaufs- und Vergleichsdaten nicht möglich.

Tabelle 5: Rekonstruktion der ministeriellen Rechenkette[4]

Nr.	Größe	Ansatz
1	Ausgangsmenge	Rund 30.000 ein- und zweijährige Kinder mit ambulanter Hilfe zur Erziehung im Jahr 2023.
2	Zuordnung	Die allermeisten neu begonnenen ambulanten Hilfen seien SPFH.
3	Kostenwert	Durchschnittlich rund 10.000 Euro je SPFH im Jahr 2023.

[4] Eigene Rekonstruktion nach Bundesregierung (2026), S. 35.

Nr.	Größe	Ansatz
4	Wirkungsannahme	Für ein Drittel der Ausgangsmenge könne vorrangig Kindertagesbetreuung gewährt werden.
5	Ergebnis	30.000 × 1/3 × 10.000 Euro = 100 Mio. Euro jährliche Bruttoentlastung bei den Hilfen zur Erziehung.

Tabelle 6: Methodische Prüfpunkte

Prüfpunkt	Problem	Erforderliche Klärung
Statistische Einheit	Ausgangsmenge zählt Kinder; SPFH und Kostenrechnung beziehen sich auf Familienfälle.	Kinder und Familienfälle getrennt berichten; Familienfall-Kind-Relation offenlegen.
Leistungsart	Ambulante Hilfen werden mit dem Kostenwert der SPFH verbunden.	SPFH eindeutig abgrenzen; andere ambulante Hilfen separat behandeln.
Zeitbezug	Bestand, beendete und neu begonnene Hilfen ergeben keine jährlich vermeidbare Kohorte.	Zugangs- und Verlaufskohorten bilden; Zeitpunkt und Dauer einer möglichen Entlastung bestimmen.
Substitution	Die Drittelquote ist nicht durch eine methodologisch belastbare Studie belegt.	Wirkung in Modellregionen mit einheitlichen Kriterien und Vergleichsdesign prüfen.
Kostenbegriff	Durchschnittsausgaben werden als vollständig vermeidbare Ausgaben behandelt.	Vorhaltung, Restkosten und Abbaupfad getrennt berechnen.
Systemgrenze	Zusätzliche Kita- und Transferkosten fehlen in der ausgewiesenen Entlastung.	Bruttoentlastung und Nettoeffekt über alle öffentlichen Haushalte ausweisen.

Rechenweg der Schwellenwertrechnung

2025 nutzten 54,7 Prozent der Ein- und Zweijährigen eine Tageseinrichtung oder öffentlich geförderte Kindertagespflege. Unter der günstigen Annahme, dass die ministerielle Zielgruppe dieselbe Beteiligung erreicht, hätten 45,3 Prozent von 10.000 Kindern noch keinen Platz. Das entspricht rund 4.532 zusätzlichen Plätzen. Bei beobachteten Jahresausgaben von 18.600 Euro je Krippenkind ergeben sich rund 84,3 Mio. Euro Systemkosten.

Qualität. Der rechnerische Mehrbedarf an Personal zwischen dem tatsächlichen U3-Schlüssel von 1 zu 3,8 und der fachlichen Empfehlung von 1 zu 2,7 beträgt 40,7 Prozent. Bezogen auf den Personalanteil der beobachteten U3-Kosten ergibt dies für 10.000 Kinder rund 60,6 Mio. Euro. Diese Übertragung beziffert eine veröffentlichte Qualitätsbedingung und behauptet nicht, dass dieser Personaleinsatz kausal SPFH ersetzt.

Engste fachlich unterlegte Variante. Zugang und Qualitätsbedingung ergeben zusammen rund 144,9 Mio. Euro Systemkosten. Bei einer öffentlichen Finanzierungsnäherung von 80 Prozent entsprechen dies rund 115,9 Mio. Euro jährlich. Weitere familienunterstützende Funktionen, Planung, Qualifizierung, Kooperation und Übergangskosten sind darin nicht enthalten.

Tabelle 7: Berechnungsvarianten des jährlichen Mitteleinsatzes[5]

Rechenvariante	Neue Plätze	Systemkosten	Öffentliche Näherung
Nur Zugang bei altersbezogener Beteiligung von 54,7 %	4.532	84,3 Mio. €	67,4 Mio. €
Zugang und Qualität bei altersbezogener Beteiligung von 54,7 %	4.532	144,9 Mio. €	115,9 Mio. €
Zugang und Qualität bei der im Entwurf genannten U3-Quote von 37,8 %	6.220	176,3 Mio. €	141,0 Mio. €
Zugang und Qualität, wenn alle 10.000 Kinder einen neuen Platz benötigen	10.000	246,6 Mio. €	197,3 Mio. €

Tabelle 8: Noch nicht quantifizierte Transformations- und Folgekosten[6]

Kostenblock	Einzubeziehende Aufwendungen
Zugang	Aufsuchende Information, Anmeldung, Sprachmittlung, Begleitung und transparente Priorisierung.

[5] Eigene Berechnung. Platzkosten: neue Plätze × 18.600 Euro. Zusätzliche Qualitätskosten: 10.000 × 18.600 Euro × 0,80 Personalanteil × 0,407 = 60,6 Mio. Euro. Öffentliche Näherung: 80 Prozent der Systemkosten. Gerundete Jahreswerte auf Kostenbasis 2022; Personalrelationen 2024.

[6] Eigene Kostenarchitektur auf Grundlage der im Haupttext ausgewerteten Quellen.

Kostenblock	Einzubeziehende Aufwendungen
Kapazität	Neubau, Umbau, Konversion, Ausstattung sowie Beratungs- und Rückzugsräume.
Qualität	Fachkräfte, Ausfallreserven, Leitung, Fachberatung und mittelbare pädagogische Zeit.
Zusatzfunktionen	Kita-Sozialarbeit, Familienzentren, multiprofessionelle und inklusive Kompetenz.
Kooperation	Verbindliche Schnittstellen zu ASD, Frühen Hilfen, Beratung, Gesundheitssystem und Eingliederungshilfe.
Transfer	Qualifizierung, Organisationsentwicklung, Personalübergänge, Moderation, IT und Datenschutz.
Evaluation	Verlaufsdaten, Vergleichsdesigns, Kostenrechnung und unabhängige wissenschaftliche Begleitung.
Übergang und Restkosten	Parallel weiterlaufende Hilfen, Vorhaltung, regionaler Standortschutz und Leistungen anderer Systeme.

12.3 Vorrangprinzip und Jugendwohnen

Die Rechnung zum Jugendwohnen ist eine Szenarioanalyse und keine Wirkungsprognose. Ausgangspunkt ist die ministerielle Annahme, dass ab 2033 jährlich 16.697 Fälle aus § 34 SGB VIII in § 13 Absatz 3 SGB VIII verlagert werden können. Da Aufenthaltsdauer, Unterstützungsintensität und notwendige Kapazitäten nicht ausgewiesen sind, werden drei transparente Ausbauvarianten gerechnet.

Tabelle 9: Rekonstruktion der 250 Millionen Euro[7]

Gruppe	Fälle	§ 34-Referenz	§ 13-Volumen	Differenz
Besser geeignet	6.679	50.000 €	35.000 €	100,2 Mio. €
Gleich geeignet	10.018	50.000 €	35.000 €	150,3 Mio. €
Vollausbau ab 2033	16.697	834,9 Mio. €	584,4 Mio. €	250,5 Mio. €

[7] Eigene Rechnung nach Bundesregierung (2026), S. 35 f. Rundungsabweichungen gegenüber den ausgewiesenen 250 Mio. Euro.

Tabelle 10: Ministerieller Aufbaupfad und kumulierte Bruttoentlastung[8]

Jahr	verlagerte Fälle	Entlastung im Jahr	kumuliert ab 2028
2028	1.670	25 Mio. €	25 Mio. €
2029	1.670	25 Mio. €	50 Mio. €
2030	3.340	50 Mio. €	100 Mio. €
2031	3.340	50 Mio. €	150 Mio. €
2032	8.349	125 Mio. €	275 Mio. €
2033	16.697	250 Mio. €	525 Mio. €
2034	16.697	250 Mio. €	775 Mio. €
2035	16.697	250 Mio. €	1.025 Mio. €
2036	16.697	250 Mio. €	1.275 Mio. €
2037	16.697	250 Mio. €	1.525 Mio. €

Tabelle 11: Annahmen der drei Ausbauvarianten[9]

Parameter	Kompakt	Basis	Ausbau
Durchschnittliche Belegung je Jahresfall	6 Monate	9 Monate	12 Monate
Zusätzliche Plätze	8.349	12.523	16.697
VZÄ-Benchmark aus Bestandsrelation 2020	423	634	846
Investition je Platz, Preisstand Mai 2026	108.000 €	125.000 €	142.000 €

[8] Quelle: Bundesregierung (2026), S. 35 f.; kumulierte Werte eigene Addition.

[9] Eigene Modellbildung nach Bundesregierung (2026), Kopp/Pothmann (2024), Freistaat Bayern (2024), Freie Hansestadt Bremen (2025), Statistisches Bundesamt (2025c; 2026b; 2026c), BAG Landesjugendämter (2024) und Infosy-tem Kinder- und Jugend-hilfe (2026). MAK bezeichnet eine Mitarbeiterkapazität von 1.600 Stunden im Jahr.

Parameter	Kompakt	Basis	Ausbau
Planung je Jugendamt und Jahr, 2028–2032	0,25 MAK	0,5 MAK	1,0 MAK
Vorlauf / Qualifizierungszeit bei Trägern	1 Monat + 5 Tage	2 Monate + 8 Tage	3 Monate + 10 Tage
Erstmalige multiprofessionelle Prüfung je Fall	8 Stunden	12 Stunden	16 Stunden
Anlaufreserve des § 13-Betriebsvolumens 2028–2032	5 %	10 %	15 %

Tabelle 12: Ergebnis der Transformationsrechnung in Millionen Euro[10]

Kostenblock	Kompakt	Basis	Ausbau
Platzinvestition	901,7	1.565,4	2.371,0
Jugendhilfeplanung 2028–2032	47,2	94,4	188,7
Betriebsaufbau und Qualifizierungszeit	2,7	7,7	15,0
Erstmalige multiprofessionelle Fallprüfung	5,6	8,5	11,3
Anlaufreserve 2028–2032	32,1	64,3	96,4
Transformationskosten insgesamt	989,4	1.740,2	2.682,4
Ministerielle Bruttoentlastung 2028–2037	1.525,0	1.525,0	1.525,0
Rechnerischer Saldo	+535,6	−215,2	−1.157,4

Nicht quantifiziert sind insbesondere Grundstücke und Erstausstattung, regionale Fehlverteilungen, Parallelbetrieb und Kontinuität laufender Hilfen, Umzüge, Abbrüche und Rückkehr in intensivere Hilfen sowie mögliche Kostenverschiebungen

[10] Eigene Berechnung, Preisstand Mai 2026, ohne weitere Preissteigerung und ohne Abzinsung. Ein positiver Saldo bedeutet nur, dass die ministerielle Bruttoentlastung die hier quantifizierten Transformationskosten übersteigt. Nicht quantifizierte Kosten sind nicht enthalten.

in Wohnen, Ausbildung, SGB II/III/IX, Gesundheit und Schule. Der nach dem Vollausbau wiederkehrende Eignungsvergleich ist kein Transformationsaufwand. Bei acht bis 16 Stunden je Fall entstünden modellhaft weitere 5,6 bis 11,3 Mio. Euro dauerhafter Erfüllungsaufwand pro Jahr.

Die im Modell angesetzte Jugendhilfeplanung ist bei einer Gesamtbetrachtung Bestandteil des übergreifenden Personalmodells in Kapitel 8 und darf nicht zusätzlich zu dessen bundesweiten Kosten addiert werden. Eine alternative Finanzierung der Platzinvestitionen über Leistungsentgelte wird nicht gesondert modelliert, weil der Kabinettsentwurf nicht offenlegt, ob und in welchem Umfang Investitionsanteile bereits im angenommenen § 13-Fallpreis enthalten sind.

12.4 Verfahrenslotsen

Der Kabinettsentwurf bewertet die fallbezogene Beratung und die strukturelle Aufgabe über einzelne Arbeitszeiten. Die Vergleichsrechnung übersetzt diese Zeitmenge zunächst in Vollzeitäquivalente und stellt ihr anschließend drei stellenbezogene Arbeitsmodelle gegenüber. Diese Modelle sind keine bundesweit empirisch bestätigte Personalbemessung.

Tabelle 13: Personal- und Kostenmodelle für Verfahrenslotsen[11]

Berechnungsansatz	VZÄ je Jugendamt	VZÄ bundesweit	Jährliche Kosten
Kabinettsentwurf	–	–	rund 11,2 Mio. €
Ministerielle Stundenmenge, in VZÄ und Vollkosten übersetzt	0,31	rund 172	rund 15,5 Mio. €
Konservative Untergrenze	0,75	rund 419	rund 37,7 Mio. €
Größenbezogenes Arbeitsszenario	0,90	rund 503	rund 45,3 Mio. €
Eine Stelle im Durchschnitt	1,00	559	rund 50,3 Mio. €

[11] Eigene Berechnung nach dem Kabinettsentwurf. Für die Vergleichsrechnung werden 559 Jugendämter, 1.600 Jahresarbeitsstunden und Vollkosten von 90.000 Euro je VZÄ zugrunde gelegt.

Nicht enthalten sind einmalige Aufwendungen für Qualifizierung, Organisationsentwicklung, barrierefreie Zugänge, Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation und verbindliche Kooperationsstrukturen. Ebenso wenig wird unterstellt, dass sämtliche modellierten Stellen zusätzlich geschaffen werden müssen. Der zusätzliche Finanzierungsbedarf kann erst nach einer bundesweiten Bestandserhebung der bereits vorhandenen Stellen bestimmt werden.

12.5 Infrastrukturelle Bildungsassistenz

Das Modell setzt 61.031 Kindertageseinrichtungen, rund 32.800 allgemeinbildende Schulen und Vollkosten von 75.000 Euro je Assistenz-Vollzeitstelle an. Eine Stelle je Schule und eine halbe Stelle je Kita beschreiben eine bewusst knappe Präsenz und keinen fachlichen Personalstandard. Für den Vollausbau wird als günstige Modellannahme unterstellt, dass höchstens 70 Prozent des heutigen SGB-VIII-Ausgabenvolumens in eine standortbezogene Infrastruktur überführt werden können und mindestens 30 Prozent als Individualleistungen fortbestehen.

Während des schrittweisen Ausbaus wird vereinfachend angenommen, dass der überführbare Ausgabenanteil proportional mit dem Versorgungsgrad wächst. Diese Proportionalität ist keine empirische Aussage über die tatsächliche Verteilung heutiger Hilfen. Sie dient ausschließlich dazu, die Finanzierungslogik des Übergangs sichtbar zu machen.

Tabelle 14: Jährlicher Finanzierungsbedarf nach Ausbaustufe[12]

Ausbaustufe	Assistenz-VZÄ	Kosten neue Infrastruktur	fortbestehende Individualleistungen	Planung / Verwaltung	jährlicher Finanzierungsbedarf
10 %	rund 6.330	0,475 Mrd. €	1,674 Mrd. €	0,088 Mrd. €	rund 2,24 Mrd. €
25 %	rund 15.825	1,187 Mrd. €	1,485 Mrd. €	0,088 Mrd. €	rund 2,76 Mrd. €
50 %	rund 31.650	2,374 Mrd. €	1,170 Mrd. €	0,088 Mrd. €	rund 3,63 Mrd. €
100 %	rund 63.300	4,748 Mrd. €	0,540 Mrd. €	0,088 Mrd. €	rund 5,38 Mrd. €

[12] Eigene Modellrechnung. Fortbestehende Individualleistungen = 1,8 Mrd. Euro × [1 – (0,70 × Ausbaustufe)]. Die 30-Prozent-Annahme gilt damit erst für den Vollausbau. Bauliche Anpassungen, zusätzliche schulische Ressourcen und Leistungen nach dem SGB IX sind nicht eingerechnet.

Tabelle 15: Jugendhilfeplanung, wirtschaftliche Jugendhilfe und Verwaltung[13]

Aufgabenbereich	Annahme je Jugendamt	VZÄ bundesweit	Jährliche Modellkosten
Jugendhilfeplanung	0,75 VZÄ	rund 419	rund 37,7 Mio. €
Wirtschaftliche Jugendhilfe und Vertragswesen	0,50 VZÄ	rund 280	rund 25,2 Mio. €
Verwaltung, Daten und Koordination	0,50 VZÄ	rund 280	rund 25,2 Mio. €
Zusammen	1,75 VZÄ	rund 979	rund 88,0 Mio. €

Tabelle 16: Transformationskosten der ersten Ausbaustufe[14]

Transformationsblock	Modellannahme	Kosten
Befristete Umsetzungskapazität	eine VZÄ je Jugendamt für drei Jahre	rund 151 Mio. €
Daten, IT, Verträge und Beteiligung	100.000 Euro je Jugendamt	rund 56 Mio. €
Qualifizierung der Assistenzteams	2.000 Euro je neuer Infrastruktur-VZÄ	rund 32 Mio. €
Anlauf- und Überlappungsreserve	10 bis 20 % der neuen Assistenzkosten für zwei Jahre	rund 237 bis 475 Mio. €
Transformationsrahmen	Summe der Modellblöcke	rund 476 bis 713 Mio. €

[13] Eigene Modellrechnung für 559 Jugendämter und durchschnittliche Vollkosten von 90.000 Euro je VZÄ. Diese 979 VZÄ bilden nur die im Fachmodell der Bildungsassistenz berücksichtigten Planungs- und Verwaltungsfunktionen ab. Sie sind Bestandteil des umfassenderen Personalmodells in Kapitel 8 und dürfen nicht zusätzlich zu dessen bundesweiten Kosten addiert werden.

[14] Eigene Modellrechnung für eine 25-prozentige Ausbaustufe. Die Anlauf- und Überlappungsreserve berücksichtigt, dass neue Teams bereits finanziert werden müssen, bevor bisherige Individualleistungen tatsächlich im modellierten Umfang zurückgeführt werden können. Nicht enthalten sind die Transformation des Schulsystems, bauliche Anpassungen, landesweite Kompetenzstellen, die Koordination mit dem SGB IX und allgemeine Preissteigerungen.

ism gGmbH

Flachsmarktstr. 9

55116 Mainz

www.ism-mz.de

ism@ism-mz.de

06131/24041-10