



Ausschussdrucksache 21(13)57e
vom 8. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Strukturreform der Kinder- und Jugendhilfe
(Erstes Kinder- und Jugendhilfestrukturreform-Gesetz - 1. KJHSRG)

BT-Drucksache 21/8274

Dipl. Päd. Heinz Müller

Geschäftsführer Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz
gemeinnützige GmbH (ism gGmbH)



Institut für
Sozialpädagogische Forschung
Mainz gGmbH

STELLUNGNAHME

Eine Strukturreform ohne Struktur und Finanzierung – wohin führt sie und was wird sie kosten?

Folgen und Nebenwirkungen eines unzureichend vorbereiteten und abgestimmten Reforprozesses der Kinder- und Jugendhilfe

Stellungnahme Zum Regierungsentwurf des 1. KJHSG • BT-Drs. 21/8274

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 12. Oktober 2026

Heinz Müller

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH (ism)

Mainz, 12. Oktober 2026

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism) gGmbH
Flachmarktstraße 9
55116 Mainz

Heinz.mueller@ism-mz.de

ism-mz.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
1 Vorrangregelung und Zugang zu individuellen Hilfen.....	6
2 Bildungsassistenz und Verantwortung für inklusive Bildung.....	10
3 Jugendämter als zentrale Akteure und Gestalter der Umsetzung: Aufgaben, Organisation und Ressourcen.....	14
4 Inklusive Gesamtzuständigkeit: vorhandene Potenziale verbindlich erschließen.....	17
5 Finanzielle Folgen und Finanzierung der Transformation.....	20
6 Schlussfolgerung: Reformvorhaben zusammenführen, Moratorium vereinbaren und Sachverständigenkommission einsetzen.....	23
Literaturverzeichnis.....	25

Zusammenfassung

Ich begrüße das Ziel einer Strukturreform der Kinder- und Jugendhilfe ausdrücklich. Aus der Kinder- und Jugendhilfeforschung liegen hinreichende Erkenntnisse vor, um ihre Strukturen gezielt weiterzuentwickeln. Dazu gehört, die Kinder- und Jugendhilfe als verlässliche soziale Infrastruktur für alle jungen Menschen und Familien zu stärken und ihre Angebote, Leistungen und Zuständigkeiten konsequent inklusiv auszurichten. Die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention müssen dabei umgesetzt und bestehende Zugangsbarrieren sowie Zuständigkeitsgrenzen überwunden werden.

Erheblicher Entwicklungsbedarf besteht außerdem an den Schnittstellen zur Schule, zum Gesundheitssystem und zur Eingliederungshilfe. Unklare Verantwortlichkeiten, getrennte Planungen und aufwendige Abstimmungsverfahren erschweren bedarfsgerechte Hilfen und binden Ressourcen. Gerade für junge Menschen und Familien mit komplexen Unterstützungsbedarfen braucht es eine verbindliche Zusammenarbeit der beteiligten Systeme. Digitalisierung kann dazu beitragen, Verfahren zu vereinfachen und Zugänge und Unterstützungsstrukturen zu verbessern. Kommunen benötigen dafür leistungsfähige Planungs- und Steuerungsstrukturen sowie eine Finanzarchitektur, die Zuständigkeiten, Aufgaben und Finanzierung verlässlich miteinander verbindet.

In diesen Veränderungen liegen erhebliche Potenziale für bessere Hilfen, effizientere Strukturen und die wirksame Sicherung individueller Rechte. Sie sind notwendig, um die Kinder- und Jugendhilfe unter den Bedingungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels zukunftsfähig zu gestalten. Kommunale Haushaltsnot, Fachkräftemangel und wachsender Unterstützungsbedarf machen neue Wege dringend erforderlich.

Die Gesetzesbegründung greift wesentliche Teile dieses Handlungsbedarfs auf. Der Gesetzentwurf legt dafür jedoch kein schlüssiges Gesamtkonzept vor. Seine zentralen Instrumente, insbesondere die Vorrangregelung und die infrastrukturelle Bildungsassistenz, setzen infrastrukturelle Transformationsprozesse voraus, deren Umsetzung und Finanzierung ungeklärt bleiben. Ein gesetzlicher Vorrang von Regelangeboten schafft weder zusätzliche Plätze noch die fachlichen Voraussetzungen, um einen individuellen Hilfebedarf angemessen zu decken. Auch eine standortbezogene Bildungsassistenz wird erst dann zu einer tragfähigen Lösung, wenn ihre Aufgaben, ihre Einbindung in Kita und Schule sowie die Verantwortung für Personal, Koordination und Finanzierung geklärt sind.

Die Größenordnung des erforderlichen Umbaus muss deutlich benannt werden. Sollen Regelangebote künftig einen größeren Teil individueller Unterstützungsbedarfe decken, müssten beispielsweise Kitas zu familienunterstützenden Einrichtungen weiterentwickelt und Angebote des Jugendwohnens für intensivere sozialpädagogische Begleitung ausgestattet werden. Hinzu käme der Aufbau verlässlicher Bildungsassistenz an einem großen Teil der Schulen. Ein solcher Ausbau erfordert einen langfristigen und auf etwa zehn Jahre angelegten Finanzierungs- und Umsetzungshorizont. Die Modellrechnungen unserer Expertise zeigen unter den angenommenen Ausbaubedingungen zusätzliche jährliche Finanzierungsbedarfe in Milliardenhöhe, die die Kommunen schultern müssen. Auch die Jugendämter benötigen erhebliche Ressourcen für Planung, Finanzierung, Vertragsgestaltung und Qualitätsentwicklung. Das Referenzszenario der

Expertise beschreibt hierfür bundesweit Arbeitskapazitäten in der Größenordnung mehrerer Tausend Vollzeitstellen, die für die Umsetzung des Gesetzes zusätzlich geschaffen werden müßten.

Kann dieser Umbau angesichts der kommunalen Haushaltslage und des Fachkräftemangels nicht finanziert und personell abgesichert werden, drohen gegenläufige Wirkungen. Der Vorrang allgemeiner Angebote kann den Druck auf individuelle Hilfen erhöhen, weil aktuell regelhaft geeignete Alternativen fehlen und ohne zusätzliche Ressourcen auch nicht aufgebaut werden können. Weitergehende individuelle Bedarfe müssen dann aufwendiger nachgewiesen, diagnostisch abgesichert und gegenüber vermeintlich ausreichenden Regelangeboten begründet werden. Zugleich besteht die Gefahr, dass der Aufbau der Bildungsassistenz zulasten offener Angebote der Jugendarbeit und anderer präventiver Leistungen finanziert wird. Die Reform würde damit gerade jene soziale Infrastruktur schwächen, die sie stärken soll. Verzögerte Hilfen, zusätzliche Prüfverfahren und eine Verschärfung von Unterstützungsbedarfen werden weitere Kosten und teurere Einzelfallhilfen verursachen. Das Gesetz wird zwangsläufig genau das Gegenteil von dem erreichen, was eigentlich intendiert ist: Kosten einsparen, Effizienz erzeugen, Bürokratieabbau. Genau das Gegenteil wird eintreten und die Kommunen erheblich finanziell zusätzlich belasten.

An Schulen droht zudem ein noch komplexeres Nebeneinander von Schulsozialarbeit, Ganztagsangeboten, individuellen Integrationshilfen und infrastruktureller Bildungsassistenz mit unterschiedlichen Trägern, Zuständigkeiten und Finanzierungswegen. Ohne verbindliche gemeinsame Planung und fachliche Koordination entstehen zusätzliche Abstimmungsaufgaben und Parallelstrukturen. Aus mehr Personal und höheren Ausgaben allein folgt noch keine Verbesserung der Bildungsqualität. Die PISA-Befunde zeigen seit 25 Jahren eindrucksvoll, dass immer mehr add-ons an Schulen mit unterschiedlichen Angeboten und Diensten nicht die gewünschten Effekte einer chancengerechteren Bildung erzeugen. Die ressourcenintensive Bildungsassistenz in Zuständigkeit der Kommune setzt einen ineffizienten Reparaturbetrieb an Schule nicht nur fort, sondern weitet ihn aus. Für die Reform ist deshalb entscheidend, zusätzliche Unterstützung in eine gemeinsame Entwicklung von Schule und Jugendhilfe einzubinden und die Verantwortung der Länder und Kommunen dafür verbindlich zu regeln – auch in der Finanzierung, die jetzt ausschließlich zu Lasten der Kommunen gehen soll, die für Bildung nicht zuständig sind.

Die Voraussetzungen dieses Umbaus werden im vorliegenden Entwurf nicht hinreichend geregelt. Wesentliche Fragen der Finanzierung, Jugendhilfeplanung und Zusammenarbeit sollen erst im zweiten Reformgesetz bearbeitet werden. Damit werden Instrumente gesetzlich eingeführt, bevor ihre strukturellen Voraussetzungen geklärt sind. Für Kommunen und Träger bleibt offen, wie die erste Reformstufe praktisch umgesetzt werden soll und welche weiteren Veränderungen anschließend erforderlich werden. Die beiden Gesetzgebungsprozesse müssen deshalb zusammengeführt und auf ein gemeinsames Reformkonzept ausgerichtet werden. Auf dieser Grundlage kann die Umsetzung in nachvollziehbaren Stufen erfolgen.

Zugleich verliert die Reform mit dem Verzicht auf einen verbindlichen Übergang zur inklusiven Gesamtzuständigkeit eine zentrale fachliche Orientierung. Die stattdessen in § 10c SGB VIII-E vorgesehene Erprobung ist auf zugelassene Kommunen begrenzt und bis zum 31. Dezember 2032 befristet. Ein verbindlicher Termin für die bundesweite Zusammenführung wird damit nicht festgelegt. Bereits geleistete Vorbereitungen werden dadurch entwertet oder in ihrer Wirkung begrenzt; bestehende Schnittstellen und Reibungsverluste bleiben erhalten. Benötigt wird ein

verbindlicher, finanzierter Umsetzungspfad, der vorhandene Erkenntnisse und Praxiserfahrungen nutzt.

Aus diesen Gründen lehne ich den Gesetzentwurf in seiner vorliegenden Form ab. Eine Strukturreform muss klären, wie Aufgaben, Zuständigkeiten, Angebote, Finanzierung und Steuerung künftig zusammenwirken sollen. Daran gemessen liefert der vorliegende Gesetzentwurf keinerlei konsistente Strukturidee. Ich empfehle ein befristetes Moratorium für die strittigen Strukturregelungen, die Zusammenführung der beiden Reformvorhaben und die unverzügliche Einsetzung einer unabhängigen Sachverständigenkommission. Diese sollte auf Grundlage vorhandener Forschung und Praxiserfahrungen zügig Vorschläge für eine fachlich begründete, finanzierte und gegebenenfalls gestufte Strukturreform erarbeiten. Ihr Auftrag muss die inklusive Gesamtzuständigkeit, eine neue Finanzarchitektur, die Stärkung kommunaler Strukturen, Digitalisierung und die verbindliche Zusammenarbeit mit Schule und Gesundheitssystem umfassen¹.

Die nachfolgende Stellungnahme konzentriert sich auf diese strukturell bedeutsamen und besonders strittigen Aspekte des Gesetzentwurfs. Andere Regelungsbereiche werden nicht kommentiert. Im Mittelpunkt stehen die fachlichen Voraussetzungen, die finanziellen Folgen und die möglichen Wirkungen der vorgesehenen Reforminstrumente.

¹ Die Stellungnahme stützt sich insbesondere auf meine im Auftrag der Vorbereitungsgruppe der Berliner Runde erstellte Expertise zu den fachlichen Voraussetzungen, Transformationskosten und Finanzfolgen des 1. KJHSRG [2]. Die Empfehlungen zur Reform und ihrer Finanzierung knüpfen außerdem an das Impulspapier „Eine stabile Finanzarchitektur für die Kinder- und Jugendhilfe“ [4] und die Ergebnisse des fachpolitischen Dialoges der Berliner Runde vom 2. Juli 2026 in der Saarländischen Landesvertretung [5] an.

1 Vorrangregelung und Zugang zu individuellen Hilfen

Ausgangspunkt: Infrastruktur und individuelle Hilfen gemeinsam weiterentwickeln

Eine stärkere soziale Infrastruktur kann dazu beitragen, Familien frühzeitiger zu erreichen, Unterstützung im Alltag zu verankern und individuelle Hilfen besser mit den Lebensbedingungen junger Menschen zu verbinden. Darin liegen erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten für die Kinder- und Jugendhilfe. Eine Strukturreform sollte diese Möglichkeiten systematisch erschließen und die Voraussetzungen für bedarfsgerechte, wirksame und wirtschaftliche Angebote schaffen.

Viele Unterstützungsbedarfe entstehen im Zusammenwirken von familiären Belastungen, materieller Unsicherheit, fehlenden sozialen Netzwerken und unzureichenden Zugängen zu Bildung, Betreuung und gesundheitlicher Versorgung. Individuelle erzieherische Hilfen müssen deshalb mit Angeboten verbunden werden, die auch diese Lebensbedingungen verbessern. Gerade für Alleinerziehende können verlässliche Betreuung, alltagspraktische Entlastung, erreichbare Beratung und soziale Kontakte wesentliche Bestandteile einer wirksamen Unterstützung sein.

Die Bedeutung dieser Zusammenhänge zeigt sich in der Kinder- und Jugendhilfestatistik: Bei jeder zweiten Familie, für die 2024 eine Hilfe zur Erziehung ohne Erziehungsberatung neu begonnen wurde, bestand ein Transferleistungsbezug. Unter den Alleinerziehenden in dieser Gruppe betrug der Anteil über 60 Prozent. Diese Befunde unterstreichen die Bedeutung materieller und sozialer Ressourcen für die Weiterentwicklung der Hilfen. Sie erlauben jedoch keine Aussage darüber, welcher Anteil individueller Hilfen durch Infrastrukturangebote ersetzt werden könnte.

Fachlich geht es darum, Unterstützung so zu organisieren, dass sie unterschiedliche Bedarfe zusammenhängend bearbeiten kann. Dazu gehören niedrigschwellige Angebote ebenso wie verlässlich verfügbare individuelle Hilfen. Auch diese sind Bestandteil einer leistungsfähigen sozialen Infrastruktur. Eine gesetzliche Gegenüberstellung beider Angebotsformen greift deshalb zu kurz.

Erforderlich sind Angebote zwischen den bisherigen Leistungsformen

Ein erhebliches Entwicklungspotenzial liegt in Angeboten, die bisher getrennte Aufgaben miteinander verbinden und ihre Unterstützungsintensität flexibel an veränderte Bedarfe anpassen können. Dafür bestehen unterschiedliche Ansatzpunkte.

Zwischen Kindertagesbetreuung und Sozialpädagogischer Familienhilfe können Familienkitas, Familienzentren und aufsuchende Unterstützungsangebote stärker miteinander verbunden werden. Eine Kita kann Familien im Alltag erreichen und Vertrauen aufbauen. Soll sie darüber hinaus familienbezogene Unterstützungsaufgaben übernehmen, benötigt sie zusätzliche sozialpädagogische Fachkräfte, Beratungsräume, Zeit für Elternarbeit und verbindliche Kooperationen. Die Aufnahme eines Kindes in eine Kita deckt für sich genommen weder die Bearbeitung familiärer Konflikte noch eine erforderliche aufsuchende Unterstützung ab. Welche Aufgaben gemeinsam erbracht werden können und welche ergänzende Hilfe notwendig bleibt, muss fachlich geklärt werden. Hierfür müssen Strukturen aufgebaut und die Finanzierung gesichert werden. Hier liegen Ansatzpunkte und Handlungsbedarfe, die auch rechtlich gefasst werden müssen.

Zwischen stationärer Erziehungshilfe und selbstständigem Wohnen werden differenzierte Wohn- und Betreuungsformen benötigt. Dazu können sozialpädagogisch begleitete Wohnangebote mit unterschiedlichen Betreuungsintensitäten, verlässlicher Krisenunterstützung und fließenden Übergängen gehören. Für ihre Eignung ist entscheidend, ob sie den Entwicklungsstand und den tatsächlichen Unterstützungsbedarf des jungen Menschen berücksichtigen. Eine geringere Betreuungsintensität begründet noch keine gleich geeignete Hilfe. Benötigt werden passende Wohnplätze, qualifiziertes Personal und die Möglichkeit, Unterstützung bei veränderten Bedarfen anzupassen. Auch in diesem Bereich müssen zunächst neue Strukturen aufgebaut, neue Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen und Konzepte entwickelt werden. Die bestehenden Jugendwohnheime sind sicher ein guter Ankerpunkt. Sie können aber in keiner Weise zusätzliche und höhere Bedarfslagen in einem nennenswerten Umfang decken. Hier wären erhebliche Investitionen in Gebäude, Konzepte und Personal erforderlich.

Für Kinder psychisch oder suchtkranker Eltern sollten Unterstützungsstrukturen entwickelt werden, die auf wechselnde familiäre Belastungen reagieren können. Dazu gehören verlässliche Bezugspersonen, alltagspraktische Entlastung und kurzfristig intensiviert Unterstützung in Krisen. Eine solche Begleitung sollte auch in stabileren Phasen erreichbar bleiben. Dafür müssen Jugendhilfe und Gesundheitsversorgung ihre Aufgaben und Finanzierung verbindlich aufeinander abstimmen. Mit § 20 SGB VIII und den Frühen Hilfen wurden schon Ansatzpunkte geschaffen, die deutlich auf- und ausgebaut werden müssten. Hier besteht Handlungsbedarf.

Bei komplexen Fallkonstellationen sowie bei Ressourcenarmut und sozialer Ausgrenzung braucht es gemeinsam verantwortete Angebote, die pädagogische Unterstützung mit gesundheitlichen, schulischen, materiellen und sozialen Fragen verbinden. Für Familien muss erkennbar sein, wer die Unterstützung koordiniert. Für Fachkräfte müssen Zuständigkeiten, Entscheidungswege und Finanzierung geklärt sein. Andernfalls bleibt es bei einer Vielzahl einzelner Leistungen, deren Zusammenführung erneut den Familien überlassen wird. An vorhandene Erfahrungen und Modelle kann dabei angeknüpft werden. Ihre Weiterentwicklung, Erprobung, Evaluation und verlässliche Verankerung in der Fläche erfordern jedoch einen gestalteten Reformprozess. Eine Vorrangregelung stellt diese Angebote und ihre fachlichen Voraussetzungen nicht bereit. Auch hier zeigen sich Ansatzpunkte für eine sehr große Gruppe junger Menschen und Familien, die mangels rechtlicher Hürden, Zuständigkeitsprobleme und mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten nicht umgesetzt werden können.

Der Vorrang setzt eine Leistungsfähigkeit voraus, die erst geschaffen werden muss

Der vorgesehene § 27 Absatz 5 SGB VIII knüpft den Vorrang von Infrastruktur- und Regelangeboten an deren mindestens gleiche Eignung im Einzelfall. § 36 Absatz 2 SGB VIII-E sieht hierfür eine Prüfung im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte vor. Individuelle Rechtsansprüche werden damit nicht pauschal aufgehoben. Die Kritik richtet sich auf die Voraussetzungen und die möglichen Steuerungswirkungen dieser Regelung.

Ein fachlich tragfähiger Eignungsvergleich muss die tatsächliche Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Barrierefreiheit, Betreuungsintensität und Verlässlichkeit eines Angebots berücksichtigen. Er muss klären, ob dessen Personal und Konzept den konkreten Bedarf bearbeiten können. Das bloße Vorhandensein einer Einrichtung oder eines grundsätzlich passenden Angebots genügt dafür nicht. Bereits die geltende Prüfung von Eignung und Notwendigkeit berücksichtigt, ob ein Bedarf

anderweitig gedeckt werden kann. Der zusätzliche gesetzliche Vorrang schafft deshalb noch keine fachliche Verbesserung. Eine solche Verbesserung entsteht erst, wenn tatsächlich geeignete Angebote aufgebaut und die Übergänge zwischen ihnen verlässlich gestaltet werden. Beispiele hierfür wurden benannt.

Der notwendige Umbau erfordert erhebliche Investitionen

Eine solche Weiterentwicklung betrifft Einrichtungen, Dienste und Jugendämter gleichermaßen. Benötigt werden zusätzliche oder umgestaltete Räume, neues Personal und Qualifizierung, verlässliche Kooperationen sowie geeignete Finanzierungsvereinbarungen. Jugendämter müssen Bedarfe und vorhandene Kapazitäten ermitteln, den Ausbau planen und dessen Qualität und Wirkung überprüfen. Diese Aufgaben benötigen eigene personelle Ressourcen. Während des Aufbaus müssen bestehende Hilfen bedarfsgerecht weitergeführt werden.

Die Modellrechnungen meiner Expertise verdeutlichen die mögliche Größenordnung:

Die Einsparrechnung zur **Kindertagesbetreuung** beruht auf der Annahme, dass ein Kita-Angebot bei einem Teil der Familien ambulante Hilfen zur Erziehung ersetzen kann. Gemeint ist insbesondere die Sozialpädagogische Familienhilfe, bei der Fachkräfte Eltern und Kinder im Familienalltag und bei Erziehungsproblemen unterstützen. Der Entwurf nimmt an, dass für 10.000 ein- und zweijährige Kinder vorrangig Kindertagesbetreuung genutzt werden könnte. Daraus leitet er Einsparungen von **100 Millionen Euro jährlich** bei den Hilfen zur Erziehung ab. [1, S. 32]

Meine Modellrechnung untersucht, welche zusätzlichen Mittel erforderlich wären, um diese Kinder mit ausreichend ausgestatteten Betreuungsangeboten zu erreichen. Dabei wird günstig angenommen, dass gut die Hälfte bereits eine Kindertagesbetreuung nutzt. Für die übrigen Kinder müssten rund 4.500 zusätzliche Plätze geschaffen werden. Außerdem wird für die gesamte Gruppe eine bessere Personalausstattung angesetzt, damit mehr Fachkräfte für die Betreuung zur Verfügung stehen. Allein daraus ergeben sich **rund 116 Millionen Euro zusätzliche öffentliche Ausgaben pro Jahr**. Familienbezogene Beratung und Unterstützung, Kita-Sozialarbeit, Bau- und Umbaukosten sowie weitere Aufwendungen für den Übergang sind darin noch nicht enthalten. Im berechneten Szenario übersteigen somit bereits die zusätzlichen laufenden Kita-Ausgaben die im Entwurf erwarteten Einsparungen. Ob eine entsprechend ausgestattete Kita tatsächlich Familienhilfe entbehrlich machen kann, ist damit noch nicht nachgewiesen. [2, S. 30–32]

Beim **sozialpädagogisch begleiteten Jugendwohnen** geht es um eine andere Verlagerung: Ein Teil der jungen Menschen, die bislang in Einrichtungen der Heimerziehung oder anderen betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII leben, soll künftig Angebote der Jugendsozialarbeit nutzen. Diese verbinden Wohnen mit sozialpädagogischer Begleitung, insbesondere im Zusammenhang mit schulischer und beruflicher Ausbildung. Der Entwurf nimmt an, dass solche Angebote für ein Viertel der berücksichtigten Hilfefälle geeignet oder besser geeignet wären. Das entspricht 16.697 Hilfefällen jährlich. Weil diese Angebote nach seiner Annahme rund 30 Prozent günstiger wären, erwartet er ab 2033 Einsparungen von **250 Millionen Euro pro Jahr**. [1, S. 32–33]

Meine Modellrechnung fragt, welche zusätzlichen Wohnangebote aufgebaut werden müssten, damit diese Verlagerung überhaupt möglich wäre. Vorhandene Plätze sind bereits belegt und können nicht als freie Reserve behandelt werden. Je nach durchschnittlicher Aufenthaltsdauer wären rund 8.300 bis 16.700 zusätzliche Plätze erforderlich. Für deren Schaffung sowie für Planung, organisatorischen Aufbau, Personalvorlauf und Anlaufkosten ergibt sich ein Finanzierungsbedarf

von **insgesamt rund 1,0 bis 2,7 Milliarden Euro**. Dieser Betrag bezeichnet die Aufbau- und Umstellungskosten im betrachteten Zeitraum bis 2037, keine jährlich wiederkehrende Ausgabe. [2, S. 43–46 und 96–98]

Beide Beispiele zeigen: Die erwarteten Einsparungen setzen Angebote voraus, deren Ausbau zunächst zusätzliche Mittel benötigt. Erst wenn diese Kosten und die fortbestehenden Hilfen berücksichtigt werden, lässt sich beurteilen, ob und wann öffentliche Haushalte insgesamt entlastet werden.

Die Kostenprognosen zeigen, wie stark das Einsparversprechen von den Voraussetzungen abhängt, die für eine Verlagerung von Hilfen erst geschaffen werden müssen. Erwartete Minderausgaben dürfen deshalb nicht vorab als verfügbare Finanzierung des Umbaus behandelt werden. Erforderlich ist eine mehrjährige, eigenständig abgesicherte Finanzierung von Investitionen, laufendem Betrieb und Übergangskosten.

Ohne die schrittweise Bereitstellung einer bedarfsorientierten Infrastruktur drohen höhere Zugangshürden und Folgekosten

Bleibt dieser Umbau aus, trifft die Vorrangregelung auf Angebote, deren Ausstattung und Aufgaben sich kaum verändert haben und gerade durch die Finanznot der Kommunen z.T. massiv abgebaut werden. Unter kommunalem Haushaltsdruck kann dann der Anreiz wachsen, vorhandene Regelangebote zunächst als ausreichend anzusehen. Ein darüberhinausgehender Bedarf muss ausführlicher begründet werden. Zusätzliche Stellungnahmen, diagnostische Abklärungen und Dokumentationsanforderungen können den Zugang zu einer geeigneten individuellen Hilfe erschweren. Damit droht eine problematische Verschiebung der fachlichen Aufmerksamkeit: Um Unterstützung zu erhalten, müssen Defizite des Kindes oder der Familie immer genauer beschrieben werden. Dadurch wird zwar der Hilfebedarf noch deutlicher und ggf. dringlicher. In der Folge müssen dann allerdings auch intensivere Hilfen gewährt werden – auch wenn der Bedarf faktisch geringer ist. Dieses Vorrangprinzip erzeugt eine paradoxe Situation: für Familien entstehen zusätzliche Hürden; bei Fachkräften wird Zeit durch Nachweis- und Abgrenzungsarbeit gebunden. Beginnt eine passende Hilfe dadurch später, können sich Belastungen verstärken, Krisen zuspitzen und tragfähige Beziehungen verloren gehen. Ein höherer Mitteleinsatz bedeutet unter diesen Bedingungen keinen entsprechenden Gewinn an Wirksamkeit. Dies ist ein begründetes Umsetzungsrisiko, das im Gesetz so systematisch angelegt ist.

Die Vorrangregelung sollte deshalb in der vorliegenden Form nicht beschlossen werden. Fachlich erforderlich ist ein finanzierter Entwicklungsprozess, der geeignete Infrastruktur aufbaut, individuelle Hilfen mit ihr verbindet und ihre gemeinsame Wirksamkeit überprüft. Dazu gehören verbindliche kommunale Planung, qualifizierte Koordination und Finanzierungsformen, die bedarfsgerechte Kombinationen ermöglichen. Junge Menschen und Eltern müssen beteiligt werden und erreichbare Beratungs- und Beschwerdemöglichkeiten haben. Notwendige Hilfen dürfen nicht davon abhängen, dass zuvor ein unzureichendes Angebot erfolglos durchlaufen wurde.

2 Bildungsassistenz und Verantwortung für inklusive Bildung

Die Idee einer standortbezogenen Bildungsassistenz ist fachlich nachvollziehbar. Verlässlich verfügbare Assistenzteams können Unterstützung leichter zugänglich machen, Vertretung bei Personalausfällen ermöglichen und den Personaleinsatz besser auf wechselnde Bedarfe abstimmen. Sie können außerdem dazu beitragen, dass Kinder weniger durch eine ausschließlich ihnen zugeordnete Begleitperson als besonders unterstützungsbedürftig gekennzeichnet werden. Voraussetzung ist, dass die individuelle Unterstützung tatsächlich gewährleistet bleibt.

Die gemeinsame Erbringung geeigneter Assistenzleistungen ist bereits heute möglich. § 27 Absatz 3 Satz 3 SGB VIII und § 112 Absatz 4 SGB IX eröffnen entsprechende Möglichkeiten unter Berücksichtigung des jeweiligen individuellen Bedarfs beziehungsweise der Zumutbarkeit. Der Reformbedarf geht deshalb über die rechtliche Ermöglichung von Pooling hinaus. Neu ist insbesondere die stärkere Verlagerung von individuell organisierten Leistungen auf eine durch Jugendhilfeplanung gestaltete und an den Einrichtungen vorgehaltene Infrastruktur. Damit verbindet der Entwurf die Neuorganisation bestehender Leistungen mit zusätzlichen Planungs-, Vorhalte- und Koordinationsaufgaben. Individuelle Hilfen bleiben erforderlich, wenn die Infrastruktur fehlt oder den Bedarf nicht deckt.

Eine solche Infrastruktur muss aufgebaut, personell ausgestattet und dauerhaft finanziert werden. Die bloße Zusammenfassung bisheriger Einzelfallhilfen gewährleistet weder eine verlässliche Präsenz noch eine bedarfsgerechte Versorgung aller vorgesehenen Standorte.

Hilfen in Kita und Schule können bereits jetzt gebündelt werden. Die „neue“ Bildungsassistenz hält an getrennten Hilfen fest, ohne einen zusätzlichen Nutzen für die gemeinsame Unterstützung aller Kinder überzeugend zu begründen

Ein grundlegendes Problem besteht darin, dass entsprechende Assistenzleistungen nach dem SGB IX von der vorgesehenen Infrastrukturregelung ausdrücklich nicht erfasst werden. Damit bleibt die Aufteilung nach sozialrechtlicher Zuständigkeit bestehen. An derselben Schule können somit eine infrastrukturelle Bildungsassistenz nach dem SGB VIII, weiterhin erforderliche individuelle Hilfen nach dem SGB VIII sowie individuelle oder gemeinsam erbrachte Assistenzleistungen nach dem SGB IX nebeneinander bestehen. Für Kinder innerhalb derselben Klasse gelten dann unterschiedliche Zugänge, Verfahren und Finanzierungsbedingungen. Die Reform bündelt einen Teil der Ressourcen, führt aber die für eine inklusive Unterstützung relevanten Leistungen nicht zusammen.

Fachlich sinnvoll wäre eine rechtskreisübergreifend geplante und finanzierte Assistenzstruktur. Unterschiedliche Unterstützungsbedarfe könnten gemeinsam betrachtet, Vertretungen organisiert und vorhandene personelle Ressourcen besser aufeinander abgestimmt werden. Dafür müssen Zuständigkeiten, Kostenteilung, Qualifikationsanforderungen und individuelle Ansprüche verbindlich geklärt werden. Die gemeinsame Organisation darf dabei keine fachlich notwendigen Unterschiede der Unterstützung einebnen. Der Entwurf schafft hierfür keinen umfassenden Rahmen. Er lässt damit ein wesentliches Potenzial einer inklusiven und ressourcenschonenden Weiterentwicklung ungenutzt.

Die Länder müssen ihre Verantwortung für inklusive Schule wahrnehmen. Das Gesetz nimmt dafür allerdings die Kommunen in die Pflicht

Eine inklusive Bildungsinfrastruktur muss mit der Entwicklung von Unterricht und Schulorganisation verbunden werden. Dazu gehören die Gestaltung von Lernprozessen, der Umgang mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen, sonderpädagogische Unterstützung und die Zusammenarbeit der pädagogischen Professionen. Assistenz kann jungen Menschen den Zugang zu diesen Angeboten ermöglichen. Sie kann deren notwendige inklusive Weiterentwicklung an Schulen jedoch nicht übernehmen. Für Schulrecht, Unterricht, Lehrkräfte und die pädagogischen Rahmenbedingungen tragen die Länder die maßgebliche Verantwortung. **Die kommunale Kinder- und Jugendhilfe darf nicht zur dauerhaften Ersatzfinanzierung einer unzureichenden schulischen Grundausrüstung werden.** Auch § 10 Absatz 1 SGB VIII stellt klar, dass Verpflichtungen der Schulen durch Leistungen der Jugendhilfe unberührt bleiben.

Der Entwurf sieht zwar die Einbeziehung der Schulbehörden in die Planung nach § 80a SGB VIII-E vor. Damit sind aber weder die schulische Grundausrüstung noch eine verbindliche Aufgaben- und Kostenteilung geregelt. Daraus entsteht ein strukturelles Ungleichgewicht: Die Kinder- und Jugendhilfe soll zusätzliche Unterstützung planen und finanzieren, während wesentliche Bedingungen ihres Bedarfs und ihrer Wirksamkeit durch das Schulsystem bestimmt werden. Erforderlich sind deshalb aufeinander abgestimmte bundes- und landesrechtliche Regelungen. Die Länder müssen verbindlich festlegen, welchen Beitrag Schule selbst leistet und wie sie sich an gemeinsam verantworteten Strukturen beteiligt. Die Finanzierung darf nicht davon abhängen, welche Mittel im kommunalen Jugendhilfehaushalt noch verfügbar sind. Für Kindertageseinrichtungen ist die Ausgangslage gesondert zu betrachten. Hier müssen Bildungsassistenz, inklusive Personalausstattung und bestehende landesrechtliche Förder- und Finanzierungsstrukturen zusammengeführt werden. Die Aufgabenverteilung im Schulbereich lässt sich darauf nicht unverändert übertragen.

Zusätzliche Angebote in Schule benötigen eine gemeinsame Steuerung

An und um Schulen können bereits heute unterschiedliche Unterstützungssysteme zusammentreffen: Schulsozialarbeit, Ganztagsangebote, sonderpädagogische Förderung, individuelle Assistenz und weitere Angebote freier Träger. Sie folgen unterschiedlichen Aufträgen, Finanzierungen und Organisationsformen. Eine zusätzliche Bildungsassistenz muss in dieses Gefüge fachlich und organisatorisch eingebunden werden.

Dafür genügt es nicht, zusätzliches Personal am selben Standort einzusetzen. Geklärt werden müssen Aufgabenprofile, fachliche Leitung, Weisungsbefugnisse, gemeinsame Arbeitszeiten und die Verantwortung für die Abstimmung im Schulalltag. Ebenso braucht es eine gemeinsame Betrachtung der Bedarfe und vorhandenen Ressourcen. Jugendhilfeplanung, Schulentwicklungsplanung und die Planung der Eingliederungshilfe müssen dafür verbindlich zusammenarbeiten.

Bleibt diese Verbindung aus, droht eine weitere Zersplitterung: Mehr Angebote und Beschäftigte stehen nebeneinander, während Zuständigkeitsfragen und Koordinationsaufwand zunehmen. Für Familien bleibt unklar, wer ihre Unterstützung insgesamt verantwortet. Für Fachkräfte entstehen zusätzliche Abstimmungen, ohne dass sie die Bedingungen von Unterricht und Schulorganisation gemeinsam gestalten können. Zusätzliche Assistenz kann für einzelne junge Menschen hilfreich

sein. Eine Verbesserung von Bildungsqualität, Bildungsgerechtigkeit und Inklusion auf struktureller Ebene setzt jedoch voraus, dass sie Bestandteil eines gemeinsamen pädagogischen und organisatorischen Konzepts wird. Ein höherer Ressourceneinsatz allein gewährleistet diese Wirkung nicht.

Welche Kosten und Investitionen durch Bildungsassistenz entstehen können

Der Finanzierungsbedarf hängt davon ab, wie viele Einrichtungen ausgestattet werden, welche Unterstützung sie benötigen und welcher Anteil bestehender Individualleistungen tatsächlich in die neue Struktur überführt werden kann. Meine Modellrechnung untersucht, welche jährlichen Kosten entstehen würden, wenn Assistenzangebote schrittweise an Kitas und Schulen aufgebaut werden. Angenommen werden eine Vollzeitstelle je allgemeinbildender Schule und eine halbe Vollzeitstelle je Kita, jeweils mit Vollkosten von 75.000 Euro pro Vollzeitstelle. Die Prozentangaben in der Tabelle zeigen, welcher Anteil der Einrichtungen diese Ausstattung erhält.

Als Vergleichsgröße dienen die im Gesetzentwurf angesetzten bisherigen Ausgaben von 1,8 Milliarden Euro jährlich. Für die Rechnung nehme ich günstig an, dass bei einer Ausstattung aller Einrichtungen 70 Prozent dieses Geldes künftig für die neuen Assistenzangebote eingesetzt werden könnten. Die übrigen 30 Prozent müssten weiterhin für individuelle Hilfen bereitstehen, weil eine gemeinsame Assistenz nicht jeden Unterstützungsbedarf abdecken kann. Ob tatsächlich ein so großer Anteil überführt werden könnte, ist empirisch nicht nachgewiesen.

Während des Aufbaus müssen entsprechend mehr individuelle Hilfen weiterfinanziert werden. Erhält zunächst nur ein Viertel der Einrichtungen die neue Assistenz, wird im Modell auch nur ein Viertel des grundsätzlich überführbaren Geldes für die neue Infrastruktur verfügbar. Neue Angebote und fortbestehende individuelle Hilfen müssen deshalb gleichzeitig finanziert werden.

Der jährliche Gesamtfinanzierungsbedarf in der Tabelle umfasst die neuen Assistenzangebote, die verbleibenden individuellen Hilfen sowie kommunale Planung und Verwaltung. Die letzte Spalte zeigt, wie viel dafür gegenüber den bisherigen 1,8 Milliarden Euro zusätzlich benötigt würde. Es handelt sich um Ausbauszenarien, keine Prognose der tatsächlichen Gesetzeskosten.

Ausstattung von Kitas und Schulen im Modell	Jährlicher Gesamtfinanzierungsbedarf	Jährlicher Mehrbedarf gegenüber 1,8 Mrd. Euro
10 Prozent der Einrichtungen	rund 2,24 Mrd. Euro	rund 0,44 Mrd. Euro
25 Prozent der Einrichtungen	rund 2,76 Mrd. Euro	rund 0,96 Mrd. Euro
50 Prozent der Einrichtungen	rund 3,63 Mrd. Euro	rund 1,83 Mrd. Euro
100 Prozent der Einrichtungen	rund 5,38 Mrd. Euro	rund 3,58 Mrd. Euro

Quelle: Eigene Modellrechnung; einschließlich fortbestehender Individualleistungen und kommunaler Planung und Verwaltung. Leistungen nach dem SGB IX sind nicht eingerechnet.

Bereits eine Ausstattung mit Bildungsassistenz von einem Viertel der Einrichtungen erfordert unter diesen Annahmen nahezu eine Milliarde Euro zusätzlich pro Jahr. Bei einem flächendeckenden Ausbau steigt der jährliche Mehrbedarf auf rund 3,6 Milliarden Euro. In den jährlichen Kosten enthalten sind rund **88 Millionen Euro für Planung, Vertragswesen, Verwaltung und Koordination**. Dahinter steht ein modellierter Arbeitsumfang von bundesweit rund **979 Vollzeitäquivalenten in**

den Jugendämtern, die dieses neue Angebot zu Planen, zu konzeptionieren, wirtschaftlich abzuwickeln und vertraglich zu sichern haben . Wie viele Stellen tatsächlich neu geschaffen werden müssen, hängt von den vorhandenen und nutzbaren Kapazitäten ab.

Davon zu unterscheiden sind die **einmaligen beziehungsweise zeitlich befristeten Aufwendungen für den Übergang**. Für die Ausbaustufe von 25 Prozent ergeben sich im Modell zusätzlich rund **0,5 bis 0,7 Milliarden Euro**. Dazu gehören Umsetzungskapazitäten, Daten- und IT-Aufbau, Vertragsentwicklung, Qualifizierung sowie eine Anlaufreserve, weil neue Teams bereits arbeitsfähig sein müssen, bevor bisherige Individualleistungen verändert werden können. Bauliche Anpassungen, zusätzliche schulische Ressourcen und die Koordination mit dem SGB IX sind darin noch nicht enthalten.

Konsequenzen für die Reform: Ungelöste Strukturprobleme von Schule werden zur Finanzierungsaufgabe der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe

Ohne eine eigenständige Finanzierung entsteht für Kommunen der Druck, den Aufbau aus bestehenden Kinder- und Jugendhilmitteln zu bestreiten. Damit droht eine Konkurrenz zur Jugendarbeit, Familienbildung und anderen präventiven Angeboten. Deren Rückbau zugunsten einer schulbezogenen Assistenzstruktur würde die soziale Infrastruktur außerhalb von Schule schwächen und dem erklärten Reformziel entgegenwirken.

Ebenso problematisch wäre es, Individualhilfen bereits zurückzuführen, bevor eine geeignete Infrastruktur tatsächlich verfügbar ist. Für junge Menschen und Familien muss Unterstützung während des gesamten Übergangs bedarfsgerecht gesichert bleiben. Die Bildungsassistenz sollte deshalb in der vorgesehenen Form nicht vorab eingeführt werden. Erforderlich ist ein gemeinsames Konzept von Ländern, Kommunen, Kinder- und Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und Schule, das Aufgaben, Qualitätsanforderungen, Steuerung und Finanzierung verbindlich regelt. Es muss die Leistungen nach dem SGB IX einbeziehen, individuelle Ansprüche sichern und Aufbaukosten sowie dauerhafte Betriebskosten vollständig berücksichtigen. Eine tragfähige Reform muss inklusive Bildung als gemeinsame Gestaltungsaufgabe organisieren. Sie darf die ungelösten Strukturprobleme des Schulsystems nicht als zusätzliche Finanzierungsaufgabe in die kommunale Kinder- und Jugendhilfe verlagern.

3 Jugendämter als zentrale Akteure und Gestalter der Umsetzung: Aufgaben, Organisation und Ressourcen

Die Reform setzt leistungsfähige Jugendämter voraus

Ob die vorgesehenen Veränderungen zu besseren Hilfen und effizienteren Strukturen führen, entscheidet sich wesentlich an der Umsetzungsfähigkeit der Jugendämter. Sie müssen Bedarfe ermitteln, Angebote entwickeln, deren Finanzierung und Qualität sichern und die Zusammenarbeit mit freien Trägern, Schulen, Eingliederungshilfe und Gesundheitsversorgung organisieren. Eine stärkere Infrastrukturorientierung erhöht die Anforderungen an diese Aufgaben. Die Gesamt- und Planungsverantwortung der öffentlichen Jugendhilfe besteht bereits. § 79 SGB VIII verpflichtet die öffentlichen Träger auch dazu, für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter zu sorgen und ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen. Der Entwurf begründet deshalb keine grundsätzlich neue Verantwortung. Er setzt jedoch eine deutlich intensivere Wahrnehmung dieser Verantwortung voraus.

Je stärker individuelle Bedarfe durch vorgehaltene Angebote gedeckt werden sollen, desto genauer muss das Jugendamt deren Leistungsfähigkeit kennen und beeinflussen können. Es muss gewährleisten, dass geeignete Unterstützung am richtigen Ort, in ausreichendem Umfang und zum erforderlichen Zeitpunkt verfügbar ist. Dafür werden fachliche Konzepte, belastbare Daten, Gestaltungsmöglichkeiten und qualifiziertes Personal benötigt. Die Stärkung kommunaler Steuerung kann deshalb nicht darauf beschränkt bleiben, den Jugendämtern zusätzliche Umsetzungsaufgaben zu übertragen. Sie muss ihre organisatorische und finanzielle Handlungsfähigkeit verbessern.

Welche Aufgaben aufgebaut oder erheblich verstärkt werden müssen

Bedarfsanalyse und laufende Kapazitätsplanung. Jugendämter benötigen aktuelle Informationen über Bedarfslagen, vorhandene Angebote, Personal, freie Kapazitäten, Wartezeiten und regionale Versorgungslücken. Eine Bestandsliste reicht dafür nicht aus. Für die Vorrangregelung muss nachvollziehbar sein, welche Angebote einen konkreten Bedarf tatsächlich übernehmen können. Für die Bildungsassistenz müssen standortbezogene Bedarfe und weiterhin erforderliche Individualleistungen gemeinsam betrachtet werden. Erkenntnisse aus der Einzelfallarbeit müssen systematisch in die Angebotsplanung einfließen.

Angebotsentwicklung und Gestaltung der Infrastruktur. Neue familienunterstützende Angebote, differenzierte Wohnformen oder standortbezogene Assistenzstrukturen entstehen nicht allein durch gesetzliche Vorgaben. Jugendämter müssen gemeinsam mit freien Trägern Konzepte entwickeln, Standorte und Kapazitäten planen, Kooperationen vereinbaren und den Aufbau begleiten. Junge Menschen und Familien müssen daran beteiligt werden. Die dafür erforderlichen Entscheidungen sind mit der kommunalen Haushaltsplanung und den politischen Gremien, insbesondere dem Jugendhilfeausschuss, zu verbinden.

Finanzierung, Vertragsgestaltung und wirtschaftliche Steuerung. Eine Infrastruktur muss verlässlich vorgehalten werden, auch wenn ihre Auslastung schwankt. Dafür sind geeignete Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen erforderlich. Gleichzeitig müssen individuelle Hilfen weiter finanziert werden. Jugendämter benötigen die Kompetenz und Arbeitszeit, um Vorhaltekosten, fallbezogene Leistungen, Übergangskosten und gegebenenfalls Kostenanteile anderer Leistungsträger zu bestimmen und miteinander abzustimmen.

Qualitätsentwicklung und Überprüfung der Bedarfsdeckung. Wenn ein Infrastrukturangebot einen individuellen Leistungsanspruch erfüllen soll, muss seine Eignung überprüfbar sein. Dafür braucht es fachliche Anforderungen an Ausstattung, Zugänglichkeit, Verlässlichkeit und Zusammenarbeit. Ebenso muss erkennbar werden, welche jungen Menschen durch das Angebot nicht ausreichend erreicht werden und ergänzende Unterstützung benötigen. Beteiligung, Beschwerdemöglichkeiten und die Auswertung von Versorgungslücken gehören deshalb zur laufenden Steuerung.

Verbindliche Zusammenarbeit und Datenmanagement. Jugendhilfeplanung muss enger mit Schulentwicklungsplanung, Eingliederungshilfe und Gesundheitsversorgung verbunden werden. Das erfordert abgestimmte Zuständigkeiten, Entscheidungswege und Finanzierungen. Hinzu kommen geeignete digitale Verfahren für Planung, Vertragswesen, Finanzierung und Qualitätsentwicklung. Diese Zusammenarbeit benötigt dauerhaft verantwortliche Stellen und verlässliche Arbeitsstrukturen.

Die beschriebenen Aufgaben sind fachliche Voraussetzungen einer bedarfsgerechten Infrastruktur.

Die Jugendämter müssen zugleich ihre eigene Organisation verändern

Die Reform betrifft nicht nur einzelne Planungsstellen. Sie verändert das Zusammenwirken von Jugendhilfeplanung, Allgemeinem Sozialen Dienst, wirtschaftlicher Jugendhilfe, Vertragswesen, Qualitätsentwicklung und Leitung. So muss beispielsweise eine im Hilfeverlauf festgestellte Versorgungslücke in die Planung zurückgespielt werden. Umgekehrt benötigen die Fachkräfte der Einzelfallarbeit aktuelle Informationen darüber, welche Angebote tatsächlich verfügbar und geeignet sind. Werden diese Verbindungen nicht organisiert, entstehen zusätzliche Prüfungen und Abstimmungen, während Entscheidungen weiterhin auf unvollständigen Informationen beruhen.

Erforderlich sind deshalb klare Aufgabenverteilungen, gemeinsame Arbeitsprozesse und ausreichend ausgestattete Leitungs- und Koordinationsfunktionen. Die Beschäftigten benötigen Zeit für Konzeptentwicklung, Qualifizierung und die Einführung neuer Verfahren. Während des Übergangs laufen bestehende Aufgaben weiter. Kinderschutz, Hilfeplanung, Beratung und Leistungsgewährung müssen verlässlich gewährleistet bleiben, während neue Angebote und Verfahren entstehen. Personal für die Transformation darf deshalb nicht lediglich aus bereits ausgelasteten Diensten abgezogen werden.

Welche personellen und finanziellen Größenordnungen zu berücksichtigen sind

Unsere Expertise bildet den reformbezogenen Arbeitsumfang in einem Referenzszenario ab. Berücksichtigt werden Jugendhilfeplanung und Infrastrukturentwicklung, wirtschaftliche Jugendhilfe, Vertragswesen und Qualitätsentwicklung, Fachcontrolling und Daten, zusätzliche Sachbearbeitung sowie eine befristete Steuerung des Umbaus.

Für kleinere, mittlere und größere Jugendämter werden unterschiedliche Arbeitsumfänge angesetzt. Die Hochrechnung auf 559 Jugendämter ergibt folgende Größenordnungen:

Phase	Modellierte reformbezogene Arbeitskapazität bundesweit	Rechnerischer jährlicher Ressourcenwert bei 90.000 Euro Vollkosten je Stelle
Aufbau und Umstellung	rund 2.580 Vollzeitäquivalente	rund 232 Mio. Euro
Dauerhafte Aufgaben nach der Umstellung	rund 2.360 Vollzeitäquivalente	rund 213 Mio. Euro

Quelle: Eigene Modellrechnung.

Die Werte beschreiben die Arbeitskapazität für die zusätzlich entstehenden oder deutlich intensivierten Funktionen. Vorhandene Stellen dürfen nicht ohne diese Prüfung als freie Ressourcen angerechnet werden. Die Rechnung verdeutlicht gleichwohl, dass die Reform bundesweit Planungs- und Steuerungsleistungen im Umfang mehrerer Tausend Vollzeitstellen voraussetzt. Ein erheblicher Teil dieser Arbeit bleibt auch nach dem Aufbau der neuen Infrastruktur dauerhaft erforderlich. Die im Kapitel zur Bildungsassistenz ausgewiesenen rund 979 Vollzeitäquivalente für Planung und Verwaltung sind in diesem umfassenderen Personalmodell enthalten. Die gesondert betrachteten Verfahrenslotsen sind dagegen nicht Bestandteil dieses Modells.

Umsetzungskapazität muss vor Einführung der neuen Strukturen gesichert werden

Die Jugendämter benötigen eine finanzierte Vorbereitung, bevor sie die vorgesehenen Infrastrukturaufgaben wirksam übernehmen können. Dazu gehören eine Bestandsaufnahme ihrer personellen und organisatorischen Voraussetzungen, eine auf konkrete Arbeitsprozesse bezogene Personalbemessung sowie verbindliche Pläne für Qualifizierung, Digitalisierung und Organisationsentwicklung. Befristete Mittel können den Aufbau neuer Verfahren und Angebote unterstützen. Dauerhafte Aufgaben der Planung, Finanzierung, Vertragssteuerung und Qualitätsentwicklung benötigen dagegen eine dauerhafte Finanzierung. Ein zeitlich begrenztes Förderprogramm allein reicht hierfür nicht aus.

Bleiben diese Voraussetzungen ungeklärt, drohen zusätzliche Aufgaben auf bereits gebundene Kapazitäten zu treffen. Dann können Planung und Qualitätsentwicklung hinter der laufenden Fallbearbeitung zurückbleiben, neue Angebote nur unzureichend aufgebaut und individuelle Entscheidungen verzögert werden. Die angestrebte Steuerungsfähigkeit würde dadurch geschwächt. Die personelle und organisatorische Stärkung der Jugendämter gehört deshalb in das Zentrum der Strukturreform. Ihre Voraussetzungen müssen gemeinsam mit den neuen Leistungs- und Infrastrukturregelungen geklärt und finanziell abgesichert werden. Eine spätere Bearbeitung im zweiten Reformgesetz kommt für die Umsetzung der ersten Stufe zu spät.

4 Inklusive Gesamtzuständigkeit: vorhandene Potenziale verbindlich erschließen

Inklusion ist bereits ein geltender Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe

Die Debatte über die inklusive Gesamtzuständigkeit muss von den bereits bestehenden Aufgaben ausgehen. Die Kinder- und Jugendhilfe ist schon heute für junge Menschen mit und ohne Behinderungen verantwortlich. Für die Kindertagesbetreuung ist die gemeinsame Förderung von Kindern mit und ohne Behinderungen ausdrücklich vorgesehen. Diese Aufgaben hängen nicht von einer künftigen Zuständigkeitszusammenführung ab. Auch der Schutzauftrag des Jugendamtes umfasst Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Die Frühen Hilfen verbinden bereits heute Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitsversorgung, Schwangerschaftsberatung und Frühförderung. Beratung, Familienförderung, Jugendarbeit und weitere Angebote müssen ebenfalls zugänglich und inklusiv ausgestaltet werden. Die inklusive Weiterentwicklung hat somit eine breite gesetzliche und praktische Grundlage.

Die noch ausstehende Zuständigkeitszusammenführung betrifft insbesondere die individuellen Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen, die bislang nach Teil 2 des SGB IX erbracht werden. Leistungen für junge Menschen mit seelischen Behinderungen gehören bereits zum Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe. Bei einer differenzierten Betrachtung zeigen sich deutliche Leistungsschwerpunkte: Für Minderjährige sind heilpädagogische Leistungen im Vorschulalter und Leistungen zur Teilhabe an Bildung besonders bedeutsam. Damit stehen insbesondere Frühförderung sowie Unterstützung in Kitas und Schulen im Mittelpunkt der praktischen Neuordnung. Weitere Leistungen und besondere Unterstützungsbedarfe müssen selbstverständlich berücksichtigt werden. Die statistischen Auswertungen bestätigen jedoch, dass es sich um konkret beschreibbare Aufgabenbereiche handelt, die eng mit bereits bestehenden kommunalen Verantwortlichkeiten verbunden sind. Die Zusammenführung ist organisatorisch anspruchsvoll. Ihr Umfang sollte deshalb präzise bestimmt werden. Sie vervollständigt die Verantwortung einer Kinder- und Jugendhilfe, deren Angebote und Arbeitsweisen bereits heute inklusiv sein müssen.

Die Zusammenführung von Leistungen nach dem SGB VIII und dem SGB IX für Minderjährige eröffnet fachliche und wirtschaftliche Synergien

Eine gemeinsame Zuständigkeit ermöglicht es, Unterstützungsbedarfe junger Menschen und ihrer Familien zusammenhängend zu bearbeiten. Erzieherische Unterstützung, behinderungsbedingte Teilhabebedarfe und die Bedingungen des familiären Alltags können gemeinsam betrachtet werden. Gerade bei sich überschneidenden Bedarfslagen kann dies Zugänge vereinfachen und die Abstimmung geeigneter Leistungen verbessern. Für Familien liegt der Vorteil in einer verlässlicheren Zuständigkeit. Sie müssen ihre Situation nicht wiederholt gegenüber verschiedenen Stellen erläutern oder Zuständigkeitskonflikte zwischen Behörden nachvollziehen. Fachkräfte können ihre Arbeit stärker auf die passende Unterstützung und deren gemeinsame Ausgestaltung richten.

Auch wirtschaftlich bestehen erhebliche Potenziale. Getrennte Zuständigkeiten verursachen Aufwand für Abgrenzungen, Fallübergaben, Abstimmungen und gegebenenfalls

Kostenerstattungen. Gemeinsame Verfahren können vermeidbare Mehrfacharbeit reduzieren. Eine zusammengeführte Planung kann Bedarfe und vorhandene Ressourcen umfassender erfassen, Versorgungslücken erkennen und die Angebotsentwicklung besser abstimmen. Gemeinsame Datenstrukturen, abgestimmte Vertragsverfahren und eine gebündelte Qualitätsentwicklung können weitere Ressourcen freisetzen.

Besonders deutlich wird dies bei der Unterstützung in Kitas und Schulen. Eine gemeinsame Zuständigkeit würde die Voraussetzungen verbessern, Assistenzleistungen rechtskreisübergreifend zu planen und zu organisieren. Die im vorangegangenen Kapitel beschriebene Trennung zwischen infrastruktureller Bildungsassistenz nach dem SGB VIII und Leistungen nach dem SGB IX könnte damit überwunden werden. Diese Potenziale entstehen durch die tatsächliche Verbindung von Aufgaben, Verfahren und Angeboten. Dafür muss zunächst in Organisationsentwicklung, Personal, Qualifizierung und digitale Verfahren investiert werden. Eine konkrete Einsparsumme lässt sich daraus nicht vorab ableiten. Die Fortführung getrennter Zuständigkeiten erhält jedoch gerade jene Reibungsverluste, deren Verringerung ein zentrales Ziel der Strukturreform sein soll.

Die Praxis benötigt eine verbindliche Perspektive

Die inklusive Gesamtzuständigkeit ist fachlich und politisch seit vielen Jahren vorbereitet worden. In zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden fanden umfangreiche Beteiligungsprozesse statt: „Mitreden – Mitgestalten“ von 2018 bis 2019 und „Gemeinsam zum Ziel“ von 2022 bis 2023. Dabei wurden Perspektiven aus Praxis, Wissenschaft, Verwaltung und Selbstvertretung zusammengetragen und zentrale Fragen der Ausgestaltung bearbeitet. In zahlreichen Kommunen und bei Trägern sind darauf aufbauend Abstimmungen, Qualifizierungen und Organisationsentwicklungen begonnen worden. Die Ausgangslagen und Entwicklungsstände unterscheiden sich. Gleichwohl bestehen Erfahrungen, Konzepte und Arbeitsbeziehungen, auf denen eine verbindliche Umsetzung aufbauen kann.

Auch konkrete Unterstützung für die Verwaltungsumstellung liegt bereits vor. Das vom Bundesfamilienministerium geförderte Projekt zur Umsetzungsbegleitung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes hat eine Roadmap und fünf vertiefende Handreichungen entwickelt. Sie behandeln unter anderem die Organisation des Umstellungsprozesses, vorbereitende Schritte sowie Aufbau- und Ablauforganisation. Wenn die gesetzliche Zielperspektive wieder offen wird, geraten solche Entwicklungen unter Rechtfertigungsdruck. Stellenbesetzungen, Qualifizierungen, Investitionen und organisatorische Entscheidungen können vertagt werden. Bereits eingesetzte Mittel verlieren an Wirkung, wenn erarbeitete Konzepte nicht umgesetzt und aufgebaute Kooperationen nicht weiterentwickelt werden. Das betrifft zugleich den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis. Die fehlende Verbindlichkeit verursacht damit selbst Aufwand: Vorbereitungen werden unterbrochen, müssen später aktualisiert oder erneut begonnen werden. Zugleich bleiben die laufenden Kosten der getrennten Zuständigkeiten bestehen.

Eine befristete Erprobung bietet keine ausreichende Planungssicherheit

Der Entwurf gibt den bisher gesetzlich angelegten Übergang zur inklusiven Gesamtzuständigkeit auf und eröffnet stattdessen eine begrenzte Erprobung. Es gibt keinen verbindlichen Termin für eine bundesweite Zusammenführung. Auch der vorgesehene Bericht bis zum 31. März 2030 schafft keine gesetzlich gesicherte Anschlussperspektive. Für eine grundlegende Organisationsumstellung

ist dies unzureichend. Kommunen sollen Personal, Verfahren und Kooperationen für eine Zuständigkeit entwickeln, deren dauerhafte Fortführung offenbleibt. Die Erprobung setzt zugleich bereits geeignete organisatorische und personelle Bedingungen sowie eine gesicherte Finanzierung voraus. Gerade Kommunen mit schwächeren Ausgangsbedingungen benötigen jedoch Unterstützung, um diese Voraussetzungen überhaupt schaffen zu können.

Eine Auswahl besonders gut vorbereiteter Kommunen beantwortet zudem nur begrenzt die Frage, wie der Übergang unter unterschiedlichen kommunalen Bedingungen gelingen kann. Hinzu kommen Abstimmungsprobleme zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Kommunen, etwa bei Umzügen und Fallübergaben. Damit kann die Erprobung vorübergehend zusätzliche Unterschiede und Schnittstellen erzeugen. Eine erneute Modellphase ohne verbindlichen bundesweiten Anschluss ist deshalb kein geeigneter Ersatz für die ausstehende Umsetzungsentscheidung. Sie verschiebt die Entwicklung gemeinsamer und effizienterer Strukturen und schwächt die Orientierung, die Kommunen für ihre Vorbereitung benötigen.

Benötigt werden Umsetzungsmöglichkeiten und Orte für gemeinsame Lernprozesse, damit 559 Jugendämter nicht alles neu erfinden und erproben müssen

Für die Grundsatzentscheidung zur inklusiven Gesamtzuständigkeit liegen ausreichend tragfähige fachliche Grundlagen vor. Die zentrale Aufgabe besteht darin, dieses Wissen in arbeitsfähige Strukturen zu übersetzen. Offene Fragen zu örtlichen Organisationsformen, Personalübergängen, Verfahren und Finanzierung müssen innerhalb eines verbindlichen Umsetzungsprozesses bearbeitet werden. Dafür braucht es eine bundesweit abgestimmte Strategie, die Kommunen entsprechend ihrer unterschiedlichen Ausgangslagen unterstützt. Nicht jedes Jugendamt sollte Organisationskonzepte, Verfahrensbeschreibungen, Vertragsmuster und digitale Lösungen selbst entwickeln müssen. Gemeinsam erarbeitete Grundlagen müssen verfügbar, anpassbar und dauerhaft gepflegt werden.

Erforderlich sind insbesondere gemeinsame Qualifizierungen von Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe, überregionale Fachberatung, verbindlicher Erfahrungsaustausch und Unterstützung bei konkreten Umsetzungsproblemen. Bereits entwickelte Lösungen sollten ausgewertet und für andere Kommunen nutzbar gemacht werden. Dabei sind die Fachkenntnisse der Eingliederungshilfe, die Erfahrungen freier Träger und die Perspektiven junger Menschen und ihrer Familien systematisch einzubeziehen.

Begleitende Forschung sollte untersuchen, welche Umsetzungsschritte unter welchen Bedingungen funktionieren, wo Zugangsprobleme bestehen und welche fachlichen und wirtschaftlichen Effekte entstehen. Ihre Ergebnisse müssen zeitnah in die laufende Umsetzung zurückfließen. Dazu braucht es gemeinsame Fragestellungen und vergleichbare Daten, ohne den einzelnen Jugendämtern jeweils eigene Forschungs- und Entwicklungsaufgaben aufzuerlegen.

Ich empfehle deshalb einen verbindlichen, finanzierten und zeitlich festgelegten Übergang zur inklusiven Gesamtzuständigkeit. Die erforderlichen Vorbereitungsschritte können gestuft erfolgen; das gemeinsame Ziel und der Umsetzungstermin müssen gesetzlich gesichert sein. Die Rücknahme der verbindlichen Perspektive ist ein fachlicher Rückschritt und behindert zugleich die Entwicklung effizienterer Strukturen. Eine Strukturreform sollte die bereits erarbeiteten Möglichkeiten zur Zusammenführung nutzen und den Kommunen die Mittel und Unterstützung für ihre Umsetzung geben.

5 Finanzielle Folgen und Finanzierung der Transformation

Die erwarteten Einsparungen sind keine abgesicherte Nettoentlastung

Der Gesetzentwurf erwartet ab 2036 jährliche Einsparungen von rund 1,34 Milliarden Euro. Bei der Bildungsassistenz beruht ein wesentlicher Teil dieser Erwartung auf der angenommenen Dämpfung künftiger Ausgabenzuwächse. Eine solche Dämpfung ist von einer Senkung bestehender Ausgaben und von einer tatsächlichen Nettoentlastung nach Finanzierung neuer Strukturen zu unterscheiden. Für die finanzielle Bewertung ist entscheidend, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit die erwarteten Wirkungen eintreten können. Werden Aufgaben von individuellen Hilfen auf infrastrukturelle Angebote verlagert, entstehen dort Personal-, Sach-, Planungs- und Koordinationskosten. Soweit individuelle Bedarfe durch diese Angebote nicht gedeckt werden, müssen ergänzende Hilfen weiter finanziert werden. Eine Ausgabenminderung in einem einzelnen Leistungsbereich sagt deshalb noch nichts über die finanzielle Wirkung im Gesamtsystem aus. Die vorliegenden Berechnungen des Entwurfs bilden diese Zusammenhänge nicht hinreichend ab. Eine belastbare Eintrittswahrscheinlichkeit der ausgewiesenen Einsparungen lässt sich daher nicht bestimmen. Ebenso wenig kann derzeit verlässlich angegeben werden, ab wann mögliche Entlastungen die zusätzlichen Aufwendungen übersteigen würden. Auch der Bundesrat kritisiert die unzureichende Erfassung der Umstellungs- und Folgekosten. Er fordert eine gemeinsame belastbare Kostenschätzung sowie eine verlässliche Beteiligung des Bundes an den finanziellen Folgen der Reform.

Verlässlich bestimmbar sind die notwendigen Finanzierungsaufgaben

Eine abschließende Gesamtsumme der Gesetzesfolgen lässt sich mit den verfügbaren Angaben nicht seriös berechnen. Dafür fehlen insbesondere verbindliche Ausbauziele, fachliche Ausstattungsanforderungen, belastbare Angaben zur Überführbarkeit bestehender Hilfen und eine Bestandsaufnahme der örtlich verfügbaren Ressourcen. Gleichwohl lässt sich fachlich nachvollziehbar bestimmen, welche Aufwendungen bei einem entsprechenden Umbau entstehen und in einer vollständigen Rechnung berücksichtigt werden müssen.

1. **Investitionen in die Infrastruktur:** etwa zusätzliche Jugendwohnplätze, Familienkitas, ...
2. **Zeitlich begrenzte Umstellungskosten:** insbesondere Konzept- und Organisationsentwicklung, Qualifizierung, Einführung neuer Verfahren, Vertragsumstellungen und zusätzliche Kapazitäten für die Steuerung des Übergangs.
3. **Dauerhafte Betriebs- und Personalkosten:** für neue oder erweiterte Angebote sowie für Planung, Finanzierung, Koordination und Qualitätsentwicklung.

Während des Übergangs können bestehende Leistungen erst in dem Umfang verändert werden, in dem geeignete neue Angebote tatsächlich verfügbar sind und die jeweiligen Bedarfe übernehmen. Neue Teams müssen gewonnen, qualifiziert und arbeitsfähig sein, bevor ihre Leistungen verlässlich genutzt werden können. Daraus entstehen zeitweise parallele Aufwendungen.

Der belastbare finanzielle Befund liegt deshalb zunächst in dieser zeitlichen Abfolge: **Der Aufbau muss finanziert werden, bevor mögliche Entlastungen wirksam werden können.** Eine künftig

erwartete Dämpfung von Ausgabenzuwächsen stellt keine verfügbare Finanzierung für gegenwärtige Investitionen und Umstellungsschritte dar.

Die Modellrechnungen zeigen erhebliche finanzielle Mehrbelastungen der Kommunen durch das geplante Gesetz

Meine Expertise untersucht ausgewählte Reformbausteine anhand offengelegter Annahmen. Diese Rechnungen sind keine vollständige Prognose der Gesetzeskosten. Sie zeigen, welche finanziellen Größenordnungen unter bestimmten Ausbau- und Ausstattungsbedingungen entstehen können.

Reformbaustein	Kostenart und Zeitraum	Größenordnung im Modell
Ausbau des sozialpädagogisch begleiteten Jugendwohnens	Investitions- und Umstellungsbedarf, kumuliert bis 2037	rund 1,0 bis 2,7 Mrd. Euro
Bildungsassistenz an 25 Prozent der Kitas und allgemeinbildenden Schulen	Zusätzliche zeitlich begrenzte Aufbau- und Umstellungskosten	rund 0,5 bis 0,7 Mrd. Euro
Bildungsassistenz an 100 Prozent dieser Einrichtungen	Jährlicher Mehrbedarf gegenüber dem angesetzten Ausgangsvolumen	rund 3,58 Mrd. Euro

Quelle: Eigene Modellrechnungen. [2, S. 43–46, 59–63 und 98–101]

Beim Jugendwohnen beruhen die Szenarien auf der im Entwurf angenommenen Verlagerung von jährlich 16.697 Fällen im Vollausbau. Variiert werden insbesondere Belegungsdauer und Investitionskosten. Bei der Bildungsassistenz werden eine Vollzeitstelle je allgemeinbildender Schule und eine halbe Stelle je Kita angesetzt. Die Überführung bisheriger Individualleistungen wird unter günstigen Annahmen modelliert. Die Annahmen und ihre Grenzen sind in den vorangegangenen Kapiteln erläutert. Der jährliche Mehrbedarf der Bildungsassistenz bezieht sich auf das im Entwurf angesetzte Ausgangsvolumen von 1,8 Milliarden Euro. Der Gesamtfinanzierungsbedarf beträgt im Modell rund 2,76 Milliarden Euro bei einer Ausstattung von einem Viertel der Einrichtungen und rund 5,38 Milliarden Euro bei vollständiger Ausstattung. Darin sind fortbestehende Individualleistungen sowie kommunale Planung und Verwaltung enthalten.

Die ausgewiesenen Beträge dürfen nicht zu einer vermeintlich gesicherten Gesamtsumme addiert werden. Sie betreffen unterschiedliche Kostenarten, Zeiträume und Ausbauszenarien. Zudem bestehen Überschneidungen: Die bei der Bildungsassistenz berücksichtigten Planungs- und Verwaltungskapazitäten sind Bestandteil des umfassenderen Personalmodells für die Jugendämter. Beim Jugendwohnen müssen Investitionsfinanzierung, Mieten und Leistungsentgelte so abgegrenzt werden, dass dieselben Aufwendungen nicht mehrfach erfasst werden.

Weitere Kosten sind bislang nur teilweise oder noch nicht quantifiziert. Dazu gehören insbesondere der umfassendere Ausbau familienunterstützender Angebote, zusätzliche schulische Ressourcen, bestimmte bauliche Anpassungen und die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit. Die Rechnungen belegen damit keine exakte Gesamthöhe der Transformationskosten. Sie zeigen jedoch, dass bereits einzelne Reformbausteine erhebliche Investitions- und Umstellungsbedarfe bis

in den Milliardenbereich auslösen können. Hinzu kommen dauerhaft zu finanzierende Leistungen und Steuerungsaufgaben.

Ein mehrjähriger Finanzierungsrahmen muss an den Strukturreformmaßnahmen ausgerichtet werden

Aus diesen Befunden folgt die Notwendigkeit einer eigenständigen Finanzierung des Umbaus. Die Kommunen benötigen verlässliche Mittel, um neue Strukturen aufzubauen und bestehende Unterstützung während des Übergangs zu sichern. **Als vorläufige und grobe Orientierung für die politische Finanzierungsplanung schlage ich einen zusätzlichen Rahmen in einer verlässlichen Größenordnung über etwa zehn Jahre vor.** Zusätzliche Mittel können ihre Wirkung nur entfalten, wenn klar ist, welche Veränderungen damit erreicht werden sollen. Ein Transformationsprogramm braucht deshalb gemeinsame fachliche Ziele, geregelte Verantwortlichkeiten, nachvollziehbare Umsetzungsschritte und eine begleitende Überprüfung der Ergebnisse. Zu den Zielen sollten die inklusive Zusammenführung von Zuständigkeiten, besser zugängliche und bedarfsgerechte Unterstützung, die Verringerung vermeidbarer Schnittstellen sowie eine wirksamere Nutzung personeller und finanzieller Ressourcen gehören. Kommunen benötigen Spielräume, dafür geeignete Organisations- und Angebotsformen zu entwickeln. Gleichzeitig sollten gemeinsame Arbeitshilfen, Qualifizierungen und digitale Grundlagen verhindern, dass jedes Jugendamt dieselben Entwicklungsaufgaben erneut bearbeiten muss.

Die Finanzierung sollte auf vereinbarten kommunalen und regionalen Umsetzungskonzepten beruhen. Diese müssen vorhandene Strukturen, erforderliche Veränderungen, Personalbedarf, Kosten und die Sicherung laufender Hilfen während des Übergangs zusammenführen. Begleitende Evaluation sollte zeitnah zeigen, ob Zugänge verbessert, Bedarfe verlässlich gedeckt und vermeidbare Aufwände reduziert werden. Ein solcher Rahmen eröffnet zugleich die Möglichkeit, andere und möglicherweise wirksamere sowie wirtschaftlichere Lösungen zu entwickeln als die bislang im Entwurf vorgesehenen Instrumente. Dafür müssen Finanzierung, Zuständigkeiten und Angebotsentwicklung gemeinsam bearbeitet werden. Die finanzielle Prüfung führt damit unmittelbar zur Frage nach der Gestaltung des weiteren Reformprozesses. Ein tragfähiges Gesamtkonzept muss fachliche Ziele, rechtliche Regelungen, kommunale Umsetzung und Finanzierung zusammenführen. Darauf richtet sich der nachfolgende Vorschlag eines befristeten Moratorium und einer unabhängigen Sachverständigenkommission.

6 Schlussfolgerung: Reformvorhaben zusammenführen, Moratorium vereinbaren und Sachverständigenkommission einsetzen

Ich empfehle, den Gesetzentwurf in seiner vorliegenden Form nicht zu beschließen. Die Analyse zeigt, dass seine zentralen Instrumente erhebliche fachliche, organisatorische und finanzielle Veränderungen voraussetzen, deren Umsetzung bislang nicht hinreichend geklärt ist. Ohne diese Voraussetzungen drohen zusätzliche Zugangshürden, aufwendigere Verfahren und höhere Kosten. Der erhebliche Reformbedarf verlangt deshalb eine Neuordnung des weiteren Vorgehens.

Der vorliegende Gesetzentwurf und die angekündigte zweite Reformstufe sollten in einem gemeinsamen Reform- und Gesetzgebungsprozess zusammengeführt werden. Die derzeitige Aufteilung trennt Fragen, die nur im Zusammenhang sinnvoll entschieden werden können. Bereits im ersten Schritt sollen Vorrangregelungen und Bildungsassistenz die Leistungserbringung verändern. Wesentliche Weiterentwicklungen der Finanzierung, kommunalen Steuerung und Zusammenarbeit mit anderen Systemen werden dagegen dem zweiten Schritt zugeordnet.

Welche Infrastruktur benötigt wird, hängt jedoch von ihren Aufgaben, den individuellen Bedarfen und der Verantwortung der beteiligten Systeme ab. Ihre Leistungsfähigkeit wird durch Personal, Finanzierung und Organisation bestimmt. Erst wenn diese Zusammenhänge geklärt sind, lässt sich beurteilen, welche rechtlichen Instrumente geeignet sind und welche finanziellen Wirkungen erwartet werden können. Die Zusammenführung beider Reformvorhaben ermöglicht eine solche Gesamtbetrachtung. Sie schafft zugleich Planungssicherheit für Kommunen und Träger, die sonst zunächst eine erste Stufe umsetzen müssten, während wesentliche Bedingungen ihrer weiteren Entwicklung offenbleiben. Auch der Bundesrat fordert, fachliche Ziele, Zuständigkeiten, Leistungsstrukturen, Übergänge und Finanzierung in einem tragfähigen Gesamtkonzept zusammenzuführen.

Ein gemeinsames Konzept ist mit einer gestuften Umsetzung vereinbar. Unterschiedliche Vorbereitungs- und Aufbauzeiten können berücksichtigt werden, wenn Ziel, Verantwortlichkeiten, Finanzierung und zeitliche Abfolge von Beginn an verbindlich geregelt sind.

Ein befristetes Moratorium schafft Zeit für entscheidungsreife Vorschläge

Für diese Neuordnung schlage ich ein auf zwölf Monate befristetes Moratorium vor. Zurückgestellt werden sollten die strittige Vorrangregelung und die Einführung der Bildungsassistenz in der vorliegenden Konstruktion. Dieser Zeitraum ist mit einem verbindlichen Arbeitsauftrag, Zwischenberichten und einer anschließenden parlamentarischen Befassung zu verbinden. Das Moratorium ist durch den dringenden Handlungsbedarf begründet. Kommunale Haushaltsnot, Fachkräftemangel und wachsende Unterstützungsbedarfe begrenzen die Möglichkeiten, unzureichend vorbereitete Veränderungen zunächst einzuführen und anschließend unter zusätzlichem Aufwand zu korrigieren. Die verfügbare Zeit und die knappen Ressourcen sollten deshalb für einen fachlich begründeten und finanziell abgesicherten Umbauentwurf genutzt werden. Das Moratorium darf nicht dazu dienen, diese Entscheidung erneut auf unbestimmte Zeit zu verschieben.

Eine unabhängige Sachverständigenkommission soll die Themen der Strukturreform vorbereiten

Zeitgleich sollte eine unabhängige Sachverständigenkommission eingesetzt werden. Ihr Auftrag ist, vorhandene Forschung, Politik (Bund, Länder, Kommunen) und Praxiserfahrungen zu einem umsetzbaren Reformkonzept zusammenzuführen. Die fachlichen Ziele einer inklusiven, bedarfsgerechten und rechtsbasierten Kinder- und Jugendhilfe sind dabei der Ausgangspunkt. Zu klären sind die gesetzlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen ihrer Umsetzung.

Die Kommission sollte ausdrücklich auch Alternativen zu den bislang vorgeschlagenen Instrumenten prüfen. Eine ergebnisoffene Prüfung der geeigneten Mittel ist erforderlich, damit die Reform vorhandene Entwicklungsmöglichkeiten ausschöpfen kann. Dazu gehören gemeinsame und rechtskreisübergreifende Angebote, flexiblere Unterstützungsformen und Finanzierungsmodelle, die verlässliche Infrastruktur mit individuellen Leistungsansprüchen verbinden.

Die Kommission benötigt sozialpädagogische, rechtliche, ökonomische und organisationswissenschaftliche Expertise sowie Kenntnisse der kommunalen Umsetzung. Bund, Länder, Kommunen und freie Träger sind systematisch einzubeziehen. Junge Menschen, Eltern und Menschen mit Behinderungen müssen ihre Erfahrungen und Anforderungen in geeigneten, zugänglichen Beteiligungsformaten einbringen können.

Die Kinder- und Jugendhilfe braucht eine Strukturreform, die individuelle Rechte sichert, inklusive Unterstützung ermöglicht und Kommunen handlungsfähiger macht. Dafür müssen gesetzliche Ziele und praktische Voraussetzungen gemeinsam geregelt werden. Die Zusammenführung der Reformvorhaben, ein befristetes Moratorium und eine klar beauftragte Sachverständigenkommission bieten einen Weg, die vorhandenen Erkenntnisse zügig in einen verbindlichen und finanzierten Reformprozess zu überführen.

Literaturverzeichnis

- [1] Bundesregierung (2026): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Strukturreform der Kinder- und Jugendhilfe. BT-Drs. 21/8274 vom 30. September 2026, einschließlich Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates und des Bundesrates. <https://dserver.bundestag.de/btd/21/082/2108274.pdf>
- [2] Müller, Heinz (2026): Wenn Reformversprechen und Finanzierungsrealität auseinanderfallen. Fachliche Voraussetzungen, Transformationskosten und Finanzfolgen des 1. Kinder- und Jugendhilfestrukturereformgesetzes. Expertise im Auftrag der Vorbereitungsgruppe der Berliner Runde. Mainz: Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH (ism).
- [3] Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (2026): 1. KJHSRG-Regierungsentwurf führt zu rasantem Reformkarussell statt zu kohärentem Gesamtkonzept. Stellungnahme des Vorstands vom 1./2. Oktober 2026. Insbesondere S. 4–14.
- [4] Jung, Madeleine / Koch, Josef / Müller, Heinz / Schröder, Dirk / Schröder, Wolfgang / Schönenberg, Hanna (2026): *Eine stabile Finanzarchitektur für die Kinder- und Jugendhilfe*. Impulspapier der Berliner Runde, 24. Februar 2026.
- [5] Berliner Runde II (2026): *Impuls aus der saarländischen Landesvertretung. Rechte, Teilhabe und nachhaltige Finanzarchitektur für die Kinder- und Jugendhilfe. Ergebnisse des fachpolitischen Dialoges am 2. Juli 2026 in Berlin*.