Gast *Kommentar*

Infrastruktur versus Individualanspruch? Eine Reformchance für mehr Teilhabe





Janka Goldan *Kerstin Schneider*

Der Entwurf des Ersten Kinder- und Jugendhilfestrukturreformgesetzes hat eine öffentliche Debatte ausgelöst, in der die Einführung einer sogenannten infrastrukturellen Bildungsassistenz auf ein „Kostensparmodell" reduziert wird. Von verschiedenen Interessenvertretungen wird kritisiert, dass ein vorrangig eingeführtes infrastrukturelles Angebot pauschal zulasten der Kinder mit Unterstützungsbedarf gehe. Angesichts der Entwicklungen im Bereich der schulischen Eingliederungshilfe ist es verwunderlich, dass sich die Diskussion zwischen Kostensparen auf der einen und Vorrang des Individualanspruchs auf der anderen Seite bewegt. Wie wir noch ausführen werden, haben beide Forderungen mit der aktuellen Realität nicht mehr viel zu tun.

Um möglichen Missverständnissen unserer Argumentationsführung und möglichen Implikationen zuvorzukommen, möchten wir zwei Prämissen vorwegnehmen.

- Auf der Suche nach Lösungen sollte keine Organisationsform, sondern vor allem ein zentrales Ziel Vorrang haben, nämlich die Teilhabe sowie bestmögliche Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen.
- Wenn diese Teilhabe durch die Schule sowie infrastrukturelle Maßnahmen nicht gesichert werden kann, muss eine individuelle Unterstützung für diese Gruppe künftig verlässlich verfügbar sein. Es ist unseres Erachtens unter allen Beteiligten unstrittig, dass infrastrukturelle Maßnahmen nicht für alle Kinder ausreichen werden.

Kostensparen vs. Vorrang des Individualanspruchs – Teilhabe ist auch im bestehenden System nicht verlässlich gesichert

Dass die Debatte beinahe ausschließlich um Einsparungen kreist, erweckt den Eindruck, Teilhabe sowie der Individualanspruch seien im bestehenden System zuverlässig gesichert. Das ist nicht der Fall. Antrags- und Bewilligungsverfahren dauern nicht selten Monate, in denen das Kind keine Unterstützung erhält. Doch selbst ein positiver Bescheid garantiert diese nicht zuverlässig: Es muss ein Träger gefunden werden, der eine geeignete Person zur Verfügung stellen kann. Erkrankt oder kündigt diese Person, wird der Schulbesuch unsicher und kann teilweise nicht stattfinden. Wie fragil das gegenwärtige System ist, zeigt das Beispiel Bremen. Die Versorgungsquote liegt nach Angaben des Senats im Schuljahr 2024/25 bei knapp 60 Prozent. In einigen Fällen konnten Kinder aufgrund einer fehlenden Individualassistenz zeitweise kaum oder gar nicht am Unterricht teilnehmen (Senat der Freien Hansestadt Bremen, 2025, 2026). Wie viele Unterrichtsstunden, Tage oder Monate verbringen Kinder in Deutschland ohne die bewilligte Unterstützung? Wie häufig wird ihre Unterrichtszeit verkürzt oder werden sie vollständig vom Unterricht ausgeschlossen? Wie oft müssen Eltern die Versorgungslücke auffangen? Darüber wissen wir erschreckend wenig. Die Fälle in Bremen sind vermutlich nur ein Beispiel eines ansonsten weitgehend undokumentierten Problems.

Das gegenwärtige System individualisiert damit nicht nur die Leistung, sondern auch ihr Ausfallrisiko. Gerade deshalb könnten infrastrukturelle Angebote den individuellen Rechtsanspruch erst wieder verlässlich ermöglichen: Unterstützung wäre vom ersten Schultag an verfügbar, Vertretung könnte organisiert und Personal dauerhaft in die schulischen Strukturen eingebunden werden.

Wir bewegen uns daher längst nicht mehr in einem Möglichkeitsraum zwischen Kostenersparnis auf der einen und Individualanspruch auf der anderen Seite. Die eigentliche Frage lautet, wie sich ein (individueller) Rechtsanspruch unter den Bedingungen knapper personeller und finanzieller Ressourcen in reale Teilhabe übersetzen lässt. Dafür brauchen wir beides: eine verlässliche inklusive Infrastruktur und individuelle Assistenz, wo sie erforderlich ist. Wer Teilhabe für alle sichern will, darf deshalb nicht allein die bestehende Organisationsform verteidigen. Alle müssen gemeinsam bereit sein, sie im Interesse der Kinder neu zu denken.

An diesem Punkt berühren sich elterliche, schulische und fiskalische Verantwortung. Eine Leistung, die zwar bewilligt ist, mangels verfügbaren Personals aber nicht erbracht werden kann, sichert keine Teilhabe – unabhängig davon, wie viel Geld dafür im Haushalt vorgehalten wird oder ob im Gesetz der Individualanspruch Vorrang hat. Umgekehrt sind steigende Ausgaben noch kein Beleg für eine steigende Wirksamkeit. Das bestehende System neu zu denken, bedeutet deshalb auch, die Frage nach dem Ressourceneinsatz nicht zu tabuisieren.

Fiskalische Verantwortung braucht eine bessere Datengrundlage

Öffentliche Mittel sind begrenzt. Jeder Euro, den die Gemeinschaft für eine bestimmte Leistung aufwendet, steht an anderer Stelle nicht zur Verfügung – möglicherweise ebenfalls für die Verwirklichung von Bildungs- und Teilhaberechten.

Politik muss daher fragen, ob die vorhandenen Mittel so eingesetzt werden, dass sie die intendierte und größtmögliche Wirkung ent-

falten. Mittel weitgehend unhinterfragt, also ohne systematisches Monitoring, bereitzustellen, reicht nicht aus. Denn das ist in den letzten Jahrzehnten doch weitgehend geschehen: In Nordrhein-Westfalen haben sich die Fallzahlen der über § 35a SGB VIII und § 112 SGB IX finanzierten Schulassistenzen zwischen den Schuljahren 2013/14 und 2020/21 nahezu verdreifacht (Schneider et al., 2024), in Bremen haben sich die Kosten zwischen 2022 und 2025 fast verdoppelt (Senat der Freien Hansestadt Bremen, 2026). Dieser Trend zeigt sich deutschlandweit, wenngleich verlässliche Zahlen rar sind.

Über die Ursachen lässt sich nur mutmaßen. Der Anstieg kann Ausdruck realer und bislang nicht ausreichend gedeckter individueller Teilhabebedarfe sein. Er kann aber auch ein Hinweis auf eine infolge der Einführung der schulischen Inklusion unzureichende personelle Ausstattung der Schulen sein, die über das Sozialgesetzbuch kompensiert wird. Weitere Einflussfaktoren sind denkbar und vermutlich auch plausibel, für einige gibt es Hinweise – belastbare Daten kaum.

Man kann der Politik also nicht vorwerfen, fiskalische Verantwortung zu übernehmen und die Kosten und ihre Entwicklung zu hinterfragen. Aber man kann zwei Dinge kritisieren:

- Die Umsteuerung erfolgt zu einem Zeitpunkt, an dem der Reformdruck aufgrund knapper öffentlicher Mittel derart groß ist, dass die Entscheidungen und damit auch die Einführung und Umsetzung zu wenig datenbasiert und damit zu wenig legitimiert sind. Dass die Fallzahlen in besorgniserregendem Ausmaß steigen, ist seit vielen Jahren bekannt.
- Die Datenbasis im Bund, bei den Ländern und Kommunen reicht weiterhin nicht aus, um relevanten Fragen auf den Grund zu gehen und zielgerichtet zu steuern.

Es ist zu hoffen, dass die Politik ihre Verantwortung zukünftig ernst nimmt, die Datenbasis stärkt und – sofern das Gesetz beschlossen wird – die angekündigte Evaluation und das Monitoring der infrastrukturellen Maßnahmen konsequent umsetzt (Bundesregierung, 2026). Derzeit ist im Referentenentwurf zwar ein Monitoring vorgesehen, allerdings auf Basis der Kinder- und Jugendhilfestatistik, die sich in ihrer aktuellen Form für belastbare Analysen nicht eignet, da Leistungen für individuelle Schulassistenz nach § 35a SGB VIII hier nicht differenziert erfasst werden. Hier könnte und sollte zeitnah nachgebessert werden (Riphahn et al., 2025).

Neben dem Monitoring der Kosten muss der Fokus auf der Entwicklung und Teilhabe der Kinder liegen sowie auf der Frage, unter welchen Bedingungen welches Modell wirkt. Welche Umsetzungs- und Qualitätsstandards braucht es, welche Form der Professionalisierung benötigen Menschen, die Kinder mit komplexen Unterstützungsbedarfen begleiten? Diese Fragen müssen im Übrigen für alle Organisationsformen gleichermaßen gelten. Auch zur individuellen Schulassistenz, die von Kritikerinnen und Kritikern des Referentenentwurfs – darunter an vorderer Stelle freie Wohlfahrtsverbände – häufig als bewährtes Modell verteidigt wird, liegen nur wenige und teilweise widersprüchliche Befunde vor (Goldan et al., 2023). Man darf zu Recht belastbare Evidenz für die infrastrukturelle Bildungsassistenz verlangen, aber man darf das bestehende Modell nicht von derselben Prüfung ausnehmen. Auch die individuelle Schulassistenz muss zeigen, unter welchen Bedingungen sie Teilhabe fördert, wo sie unverzichtbar ist und wo sie möglicherweise unbeabsichtigte Abhängigkeit, Stigmatisierung oder ungünstige Entwicklungsverläufe fördert.

Infrastrukturelle und individuelle Assistenz bedarfsgerecht verbinden

Die zentrale Frage wird, sofern das Gesetz in dieser Form beschlossen wird, lauten: Wann reicht ein infrastrukturelles Angebot aus und wann benötigt ein Kind weiterhin individuelle Schulassistenz? Der Referentenentwurf enthält dafür keine Kriterien. Ein allgemeingültiger Maßstab dürfte auch nur schwer zu bestimmen sein. Einen Vorrang infrastruktureller Angebote halten wir insofern grundsätzlich für richtig, wenn er als Unterstützung wirklich flächendeckend, niedrigschwellig, nachhaltig und ohne Antragsverfahren vom ersten Schultag an verfügbar werden kann. Behinderung und eine daraus möglicherweise resultierende Gefährdung der Teilhabe an Bildung entstehen nicht auf Basis individueller Merkmale, sondern in Wechselwirkung mit Barrieren der Umwelt. Ob ein Kind individuelle Assistenz benötigt, hängt deshalb wesentlich davon ab, wie barrierearm, personell, räumlich und sächlich ausgestattet sowie pädagogisch handlungsfähig die konkrete Bildungseinrichtung ist. Dies sollte der Maßstab der Beurteilung werden.

Um den Bogen zum Ausgangspunkt zurückzuschlagen: Wenn alle Beteiligten im Prozess die beiden eingangs formulierten Prämissen verfolgen – dass Teilhabe das Ziel ist und manche Kinder dafür weiterhin eine individuelle Assistenz benötigen –, kann der Gesetzentwurf zum Ausgangspunkt werden, eine seit langem unbefriedigend organisierte Unterstützungslandschaft grundlegend weiterzuentwickeln. Statt Energie in verhärteten Fronten zu verbrauchen, sollten Politik, Eltern, Schulen, Selbstvertretungen, Wissenschaft und Leistungserbringer gemeinsam klären und datenbasiert untersuchen, wie Unterstützung finanziert und organisiert sein muss, damit sie Kinder vom ersten Schultag an verlässlich erreicht, ihre Teilhabe und Selbstständigkeit stärkt und überall dort individuelle Assistenz gewährleistet, wo sie wirklich erforderlich ist. Nicht die Bewahrung einer bestimmten Organisationsform ist der Maßstab, sondern die reale Teilhabe jedes einzelnen Kindes.

Literatur

Bundesregierung. (2026, 6. August). *Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Denise Loop, Misbah Khan, Dr. Anja Reinalter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Folgen für Kinder und Familien durch Änderungen in Leistungsgesetzen: Datengrundlagen und Kostenkalkulationen der Bundesregierung* (Bundestagsdrucksache 21/7497). Deutscher Bundestag. Verfügbar unter https://dserver.bundestag.de/btd/21/074/2107497.pdf (Zugriff am 02.10.2026)

Goldan, J., Grüter, S., Guth, T., Ilina-Georgescu, A., Corbach, R. & Lütje-Klose, B. (2023). Infrastrukturelle Poolmodelle im Bereich der Schulassistenz. Ziele, Rahmenbedingungen und Evaluation am Beispiel des Modellprojekts „Systemische Schulassistenz im Kreis Soest". *Zeitschrift für Heilpädagogik, 74 (11), 516–531.* Verfügbar unter https://pub.uni-bielefeld.de/download/2983978/2983979/Goldan%20et%20al.%20%282023%29.pdf

Riphahn, R. T., Peichl, A., Raum, B., Schneider, K. & Vorgrimler, D. (2025). Ein Forschungsdatengesetz für Deutschland: Datenzugang, Datenverknüpfung und Datenschutz. *Ordnung der Wissenschaft, 3, 139–154.* Verfügbar unter https://ordnungderwissenschaft.de/wp-content/uploads/2025/06/Fisahn.pdf

Schneider, K., Makles, A. M., Goldan, J. & Kozhaya, M. (2024). *Fünfter Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion in Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht.* Bergische Universität Wuppertal. Verfügbar unter https://www.wib.uni-wuppertal.de/fileadmin/wib/documents/publications/WIB_EvalInklF%C3%B6G_5_Bericht_final.pdf

Senat der Freien Hansestadt Bremen. (2025, 1. April). *Beschulung von Kindern mit Unterstützungsbedarf – Jedes Kind muss zur Schule gehen können!* (Drucksache 21/1119). Bremische Bürgerschaft. Verfügbar unter https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2025-04-02_Drs-21-1119_f9d8a.pdf

Senat der Freien Hansestadt Bremen. (2026, 5. Mai). *Systemische Assistenz in Schule und Kita – Wirksamkeit, Kostenentwicklung und Steuerungsperspektive* (Drucksache 21/795 S). Bremische Bürgerschaft. Verfügbar unter https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2026-05-05_Drs-21-795%20S_493a6.pdf

Prof. Dr. Janka Goldan
Bergische Universität Wuppertal
Institut für Bildungsforschung der School of Education
Mitglied im Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung
Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal
goldan@uni-wuppertal.de

Prof. Dr. Kerstin Schneider
Bergische Universität Wuppertal
Schumpeter School of Finance and Management
Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung
Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal
schneider@wiwi.uni-wuppertal.de

Autorenfoto auf Seite 487
Die Fotos zeigen von links Prof. Dr. Janka Goldan und Prof. Dr. Kerstin Schneider



Impressum

Die **Zeitschrift für Heilpädagogik** erscheint zwölfmal jährlich jeweils zum Monatsanfang.

Herausgeber:
Verband Sonderpädagogik e.V., Würzburg
Hans-Sachs-Weg 18, 97082 Würzburg
Tel. 0931 24020, Fax 0931 24023
post@verband-sonderpaedagogik.de

Auflage: 7500 Exemplare

Anzeigenverwaltung:
Marianne Schardt
Kornblumenweg 16
52477 Alsdorf
marianne.schardt@verband-sonderpaedagogik.de

Chiffre-Anzeigen bitte direkt an die vds-Bundesgeschäftsstelle in Würzburg

Die Bilder auf der Titelseite wurden von Schülerinnen und Schülern der Wladimir-Filatow-Schule Leipzig gemalt.

Satz und Layout:
vieth-gestaltung - Karl-Heinz Vieth
Töpferstraße 50, 49078 Osnabrück
info@vieth-gestaltung.de

Druck:
WKS Print Partner GmbH
Stimmerswiesen 3
34587 Felsberg

Preis für Einzelbezug:
9,50 Euro (inkl. MwSt., zzgl. Versandspesen)

Für Mitglieder des Verbands Sonderpädagogik e.V. ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten. Anträge auf Mitgliedschaft können an die Bundesgeschäftsstelle gerichtet werden. Studierende und Lehramtsanwärter erhalten ermäßigte Mitgliedsbeiträge.

Manuskripte werden an einen der beiden Schriftleiter erbeten. Gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Schriftleitung und des Verbands Sonderpädagogik e.V. wieder.

Für unverlangt eingesandte Buchbesprechungsexemplare wird keine Verantwortung übernommen. Grundsätzlich erscheinen in der Zeitschrift für Heilpädagogik nur Erstveröffentlichungen.

Weitere Informationen für Autoren mit den Richtlinien zur Einreichung der Manuskripte auf Anforderung per Post oder unter www.verband-sonderpaedagogik.de

Die **Zeitschrift für Heilpädagogik** wird laufend im Fachinformationssystem Bildung bibliografisch nachgewiesen. Sie wird regelmäßig für die Literaturdatenbank PSYNDEX und den Referatedienst Psychologischer Index der Universität Trier (ZPID) ausgewiesen.
Die **Zeitschrift für Heilpädagogik** wird im European Reference Index for the Humanities (ERIH) geführt.

Alle Anfragen und Reklamationen bitte direkt an die Bundesgeschäftsstelle!