Wehrhafte Inklusion

Zum Plan der AfD Sachsen-Anhalt, die schulische Inklusion zu beenden

Marten Breuer

21.09.2026 doi: 10.59704/b9cc2c9b46d096db

Im sogenannten Regierungsprogramm der AfD-Sachsen-Anhalt ist zu lesen:

> *„Das Experiment ‚Inklusion', also der gemeinsame Unterricht von behinderten Kindern mit normal begabten Kindern und die Abschaffung der herkömmlichen Förderschulen, ist auf ganzer Linie gescheitert. … Wir werden die Inklusion unverzüglich beenden und die Förderschulen ausbauen!"*

Auch wenn AfD-Spitzenkandidat Ulrich Siegmund in einem TV-Duell kurz vor der Wahl in diesem Punkt deutlich zurückgerudert ist („Wir möchten uns jedes Kind individuell anschauen"), ist die Sorge groß, dass die AfD nach einer etwaigen Regierungsbildung in Sachsen-Anhalt ihren Worten Taten folgen lassen wird. Fragt man danach, ob diese Pläne rechtlich umsetzbar sind, zeigt sich schnell, dass sie gegen geltendes Recht verstoßen würden und Klagen dagegen – ob individualrechtlich oder durch eine Normenkontrolle – durchaus erfolgversprechend wären.

Der Blick ins Völkerrecht

Im Ausgangspunkt ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesrepublik Deutschland bei der schulischen Inklusion völkerrechtlich gebunden ist. Gem. Art. 24 Abs. 1 Satz 1 UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) erkennen die Vertragsstaaten „das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung" an. Und gem. Satz 2 gewährleisten sie „ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen". Die Bundesrepublik Deutschland ist völkerrechtlich seit dem 26. März 2009 an die BRK gebunden. Und auch wenn die deutsche Fassung, die im Bundesgesetzblatt veröffentlicht ist, von „Integration" statt von „Inklusion" spricht, ist doch heute unstrittig, dass es sich hierbei um einen Übersetzungsfehler handelt (völkerrechtlich bindend ist die zwischen den deutschsprachigen Ländern abgestimmte Fassung ohnehin nicht). Im österreichischen Bundesgesetzblatt ist seit 2016 in neuer Übersetzung zutreffend von einem „inklusiven Bildungssystem auf allen Ebenen" die Rede.

Doch das Völkerrecht ist notorisch durchsetzungsschwach. Die Überwachung der Umsetzung der BRK liegt in den Händen des BRK-Ausschusses. Das Hauptinstrument stellen dabei die sogenannten Staatenberichte dar, die von der Bundesrepublik als Vertragspartei in mehrjährigen Abständen vorgelegt werden müssen. Das letzte Berichtsverfahren endete im September 2023 mit den sogenannten Concluding Observations des BRK-Ausschusses. Der nächste Berichtszyklus ist für den Beginn der 2030er Jahre angesetzt. Dass der Ausschuss im Rahmen des Berichtsverfahrens zeitnah auf eine mögliche Abschaffung der Inklusion in Sachsen-Anhalt reagiert, ist daher unwahrscheinlich. Ganz abgesehen davon sind die Concluding Observations völkerrechtlich unverbindlich, handelt es sich beim BRK-Ausschuss doch nicht um ein internationales Gericht, sondern um ein reines Expertengremium. Und Vergleichbares gilt für „Entscheidungen" des BRK-Ausschusses in Individualbeschwerden, die zwar dem Grunde nach möglich sind, aber ebenfalls mit unverbindlichen „Vorschlägen und Empfehlungen" enden (Art. 5 des BRK-Fakultativprotokolls).

Immerhin: Der Einwand, dass für die (hier zu unterstellende) Abschaffung der Inklusion in Sachsen-Anhalt nicht die Bundes-, sondern die Landesebene verantwortlich sei, fände völkerrechtlich kein Gehör. Aus Sicht des Völkerrechts wird der Staat als Einheit wahrgenommen, muss sich der Gesamtstaat also auch Handlungen der föderalen Einheiten zurechnen lassen (siehe auch Art. 4 Abs. 5 BRK).

Reaktionsmöglichkeiten nach deutschem Verfassungsrecht

Damit verlagert sich der Blick auf das innerstaatliche Recht, insbesondere auf das Verfassungsrecht. Traditionell greift in Konstellationen wie diesen der Grundsatz der Bundestreue. Nach diesem aus dem Bundesstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz schulden sich Bund und Länder gegenseitige Rücksicht. Das Land Sachsen-Anhalt wäre danach also verpflichtet zu vermeiden, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen Art. 24 BRK verstößt. Diese Verpflichtung könnte im Wege eines Bund-Länder-Streits (Art. 94 Abs. 1 Nr. 3 GG) vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden. Antragsteller wäre die Bundesregierung, Antragsgegner das Land Sachsen-Anhalt (§ 68 BVerfGG). Allerdings: Am Ende eines solchen Verfahrens würde das Bundesverfassungsgericht lediglich feststellen, dass das Land Sachsen-Anhalt durch die beanstandete Maßnahme gegen das Grundgesetz verstoßen hat. Ein bloßes Feststellungsurteil also. Was in einem funktionierenden Rechtsstaat als eine pure Selbstverständlichkeit gilt – nämlich dass der Staat auch aus Feststellungsurteilen die notwendigen Schlüsse zieht (sogenannte Ehrenmanntheorie) –, erscheint im Falle einer AfD-geführten Landesregierung Sachsen-Anhalt alles andere als sicher.

Bleibt also zu überlegen, welche weiteren Reaktionsmöglichkeiten die deutsche Rechtsordnung bietet. Das hängt im Ausgangspunkt ganz davon ab, wie eine AfD-geführte Landesregierung ihr Ziel, „die Inklusion unverzüglich [zu] beenden“, realisieren würde. Selbstverständlich könnte sie durch (Nicht-)Gewährung von Fördermitteln, Personalentscheidungen und sonstige Verwaltungsmaßnahmen versuchen, das System gleichsam „auszutrocknen“. Um die Inklusion wie proklamiert zu beenden, müsste die AfD aber im Grunde das Schulgesetz ändern, das sich an verschiedenen Stellen zur Inklusion bekennt (insbesondere § 1 Abs. 3 Satz 2 SchulG LSA: „Inklusive Bildungsangebote für Schülerinnen und Schüler werden in allen Schulformen gefördert.“). Da Bildung Ländersache ist, könnten ein AfD-dominierter Landtag von Sachsen-Anhalt sämtliche Verweise auf Inklusion im Schulgesetz streichen und durch den Hinweis auf Förderschulangebote ersetzen. Hierfür bedürfte es (lediglich) einer einfachen Mehrheit im Parlament.

Ein solches Änderungsgesetz verstieße klar gegen Art. 24 BRK. Und hier wird die Sache rechtlich interessant: Denn die BRK ist nicht nur ein völkerrechtlicher Vertrag. Indem der Deutsche Bundestag gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG seine Zustimmung zur BRK gegeben hat, ist zugleich der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl in Gestalt eines einfachen Bundesgesetzes erteilt worden. Wenn ein Landesgesetz (hier: das Änderungsgesetz zum SchulG LSA) gegen Bundesrecht verstößt, kann darauf mit der abstrakten Normenkontrolle (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG) reagiert werden. Dieses Verfahren könnten ein Viertel der Mitglieder des Bundestages, die Bundesregierung oder eine Landesregierung initiieren. Nun wird eine AfD-geführte Landesregierung kaum ihr eigenes Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht angreifen. Da es sich bei der abstrakten Normenkontrolle aber nicht um ein kontradiktorisches Verfahren handelt, das von einer möglichen Beeinträchtigung eigener Rechte abhängig ist, sondern um ein objektives Beanstandungsverfahren, könnte jede andere Landesregierung das Änderungsgesetz vom Bundesverfassungsgericht überprüfen lassen (vgl. hier).

Was wäre das Ergebnis eines solchen Verfahrens? Gem. § 78 Satz 1 BVerfGG wäre das Änderungsgesetz vom Bundesverfassungsgericht für nichtig zu erklären (vgl. auch Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“). Darin liegt der große Vorteil gegenüber dem Bund-Länder-Streit: Das Bundesverfassungsgericht könnte die Rechtsfolge (Nichtigkeit des Änderungsgesetzes) selbst herbeiführen; hierdurch würde die alte Rechtslage wieder aufleben.

Doch kein Verstoß gegen Art. 24 BRK?

Voraussetzung ist freilich, dass tatsächlich ein Verstoß gegen höherrangiges Bundesrecht vorliegt. Aber ist dies hier überhaupt der Fall? Zwei Einwände gilt es zu entkräften:

Erstens die These von der fehlenden Justiziabilität von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (wsk-Rechte). Traditionell unter-

scheidet man im menschenrechtlichen Diskurs zwischen den Menschenrechten der ersten Generation – das sind die liberalen Abwehrrechte, wie sie auch für das Grundgesetz prägend sind – und solchen der zweiten Generation (eben den wsk-Rechten). Lange Zeit dominierte die Auffassung, wsk-Rechte seien ohnehin nicht justiziabel, könnten also nicht vor Gericht durchgesetzt werden, da sie auf eine allmähliche Verwirklichung (insbesondere durch gesetzgeberische Maßnahmen) angewiesen seien. Auch Art. 4 Abs. 2 BRK formuliert für wsk-Rechte einen ähnlichen Progressionsvorbehalt. Allerdings hat sich im internationalen Diskurs zwischenzeitlich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die pauschale Verneinung der Justiziabilität von wsk-Rechten zu kurz greift. Vielmehr ist der konkrete Einzelfall zu betrachten. Die (hier unterstellte) vollständige Abschaffung der Inklusion an den Schulen Sachsen-Anhalts bietet hierfür geradezu ein Paradebeispiel: Auch wenn für den Auf- und Ausbau von inklusiven Schulen der Progressionsvorbehalt aus Art. 4 Abs. 2 BRK gilt, würde doch die generelle Abschaffung der Inklusion der Verpflichtung aus Art. 24 Abs. 1 BRK diametral zuwiderlaufen. Hierin läge ein klarer Verstoß gegen die mit der BRK eingegangene Verpflichtung, der einer gerichtlichen Feststellung zugänglich ist. Art. 24 Abs. 1 BRK wäre in dieser Fallkonstellation also justiziabel.

Zweitens der fehlende Rechtsanwendungsbefehl im Bereich der Länderkompetenzen. Durch das Zustimmungsgesetz zur BRK gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl erteilt worden. Doch gilt dieser Rechtsanwendungsbefehl nur in Bereichen, für die der Bund auch gesetzgebungsbefugt ist? Insbesondere das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, ein völkerrechtliches Übereinkommen bedürfe, „soweit es in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallende Fragen regelt, der Transformation durch den zuständigen Landesgesetzgeber“ (hier). Folgte man dieser Ansicht, liefe der Rechtsanwendungsbefehl des Art. 24 BRK im Bereich des Schulrechts gleichsam ins Leere. Denn zu einer zusätzlichen innerstaatlichen Ratifikation der BRK durch die Landesparlamente ist es nie gekommen (vgl. hierzu das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Brandenburgischen Landtags). Das Meinungsbild in der Literatur ist gespalten. Jedenfalls im Ergebnis wird man der Position des Bundesverwaltungsgerichts nicht zustimmen können. Denn Menschenrechte sind eine Querschnittsmaterie, für die staatsorganisationsrechtliche Kompetenzabgrenzungen keine Rolle spielen (näher hier).

Festzuhalten bleibt damit: Eine abstrakte Normenkontrolle gegen ein Änderungsgesetz zum SchulG LSA, mit dem die Inklusion im Schulbereich abgeschafft würde, hätte durchaus Aussicht auf Erfolg. Voraussetzung wäre, dass die betreffenden Akteure den politischen Willen haben, dieses Instrument auch zu nutzen.

Der Weg vor die Verwaltungsgerichte

Zu guter Letzt: Wie verhält es sich für diejenigen, die von einer (möglichen) Abschaffung betroffen wären? Stünde ihnen der Weg zu den Verwaltungsgerichten offen? Auch das hängt im Ausgangspunkt stark von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung ab. Bei der Überweisung an eine andere Schule – diese sieht § 44 Abs. 4 Nr. 7 SchulG LSA schon jetzt als eine mögliche Ordnungsmaßnahme, nicht aber als Fördermaßnahme vor – handelt es sich um einen Verwaltungsakt, den Betroffene mittels Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht, ggf. kombiniert mit einstweiligem Rechtsschutz, angreifen könnten.

Fraglich ist aber, ob Betroffene Art. 24 BRK als Ansatzpunkt für die Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO nutzen könnten. Das setzt voraus, dass Art. 24 BRK ein subjektiv-öffentliches Recht auf inklusive Beschulung gewährt. Insoweit ist zuzugeben, dass der Wortlaut von Art. 24 Abs. 1 Satz 2 BRK („die Vertragsstaaten gewährleisten ein integratives Bildungssystem auf allen Ebenen“) jedenfalls nach deutschem Verständnis eher für eine objektive Staatenverpflichtung als für ein subjektives Recht spricht. Zu beachten ist allerdings, dass der BRK-Ausschuss ausdrücklich von einem „Recht auf inklusive Beschulung“ ausgeht (hier). In einem gegen Spanien geführten Verfahren hat er einer Auslegung des Art. 24 als bloßes Rechtsprinzip explizit widersprochen (hier, Rn. 73). Zwar sind

die Auffassungen des BRK-Ausschusses für den innerstaatlichen Richter nicht bindend, das Bundesverfassungsgericht verlangt aber jedenfalls, dass sich der einfache Richter im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts mit dessen Auffassung auseinandersetzt (hier, Rn. 65).

Sofern es gelingt, die Zulässigkeitshürden zu überwinden, stellt sich auf der Begründetheitsebene abermals die Frage nach dem Verhältnis von Landesgesetz und BRK. Immerhin sind ja die Verweise des SchulG LSA auf die Inklusion in dem hier unterstellten Szenario durch ein Änderungsgesetz gestrichen worden. Diese gesetzlichen Vorgaben unter Rückgriff auf Art. 31 GG zu ignorieren, kommt für den Verwaltungsrichter aus Gründen der Gewaltenteilung ersichtlich nicht in Betracht. Den Ausweg weist in diesem Fall jedoch die konkrete Normenkontrolle: Zwar betrifft diese typischerweise die Frage der (Un-)Vereinbarkeit eines formellen Parlamentsgesetzes mit den Vorgaben des Grundgesetzes. Gem. Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG ist die konkrete Normenkontrolle aber auch in dem Fall statthaft, dass „die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetze“ in Rede steht.

In der Folge stellen sich dann dieselben Fragen wie bei der abstrakten Normenkontrolle. Erklärte das Bundesverfassungsgericht das Änderungsgesetz für nichtig, würde der Anspruch auf inklusive Beschulung wieder aufleben; die Anfechtungsklage gegen die Überweisung an eine Förderschule vor dem Verwaltungsgericht hätte Aussicht auf Erfolg.

Kein machtloser Rechtsstaat

Aus alledem folgt: Die deutsche Rechtsordnung steht einer Abschaffung der Inklusion im Schulgesetz von Sachsen-Anhalt keineswegs wehr- und machtlos gegenüber. Vielmehr stehen durchaus geeignete Rechtsbehelfe zur Verfügung, die die beteiligten Akteure – die Bundesregierung, ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages, eine Landesregierung oder aber die betroffenen Schülerinnen und Schüler bzw. ihre Eltern – nur beherzt nutzen müssten. Zwar stellen sich bei der Durchsetzung des Inklusionsanspruchs aus Art. 24 BRK durchaus anspruchsvolle Rechtsfragen. Es ist nicht sicher, dass das Bundesverfassungsgericht das hier unterstellte Änderungsgesetz mit Verweis auf Art. 24 BRK für nichtig erklären würde. Aber auf einen Versuch sollten wir es in jedem Fall ankommen lassen.

AUTOR*IN
Marten Breuer
Prof. Dr. Marten Breuer ist Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz.

EMPFOHLENE ZITATION
Breuer, Marten: Wehrhafte Inklusion: Zum Plan der AfD Sachsen-Anhalt, die schulische Inklusion zu beenden, Verfassungsblog, 21.09.2026, doi: 10.59704/b9cc2c9b46d096db.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260921-145425-0.