



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 B 338/14**

(VG: 1 V 1754/14)

### Beschluss

#### In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Prof. Alexy, Traub und Dr. Harich am 22. Januar 2015 beschlossen:

**Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 1. Kammer – vom 17. Dezember 2014 wird zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Beschwerdeverfahrens hat der Antragsteller zu tragen.**

**Der Streitwert wird für das Verfahren vor dem Verwaltungs- und für das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht auf jeweils 5.000,00 Euro festgesetzt; insoweit wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts abgeändert.**

**Der Antrag des Antragstellers, ihm für das Beschwerdeverfahren Prozesskostenhilfe unter Beiordnung seiner Prozessbevollmächtigten zu gewähren, wird abgelehnt.**

#### G r ü n d e

##### I.

Die Beschwerde des Antragstellers, die sich gegen die mit Bescheid der Senatorin für Bildung und Wissenschaft vom 25.09.2014 zunächst für die Dauer eines halben Jahres erfolgte Zuweisung seines Sohnes A. an das Regionale Beratungs- und Unterstützungszentrum Ost wendet und bei deren Prüfung das Oberverwaltungsgericht auf die dargelegten Gründe beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), bleibt erfolglos.

Zutreffend ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Zuweisungsbescheides gegenüber dem privaten Aussetzungsinteresse des Antragstellers überwiegt. Die gegen den Zuweisungsbescheid erhobene Klage wird aller Voraussicht nach erfolglos bleiben. Darüber hinaus besteht auch ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung.

Die gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts erhobenen Beschwerdegründe greifen nicht durch.

**1.**

Der Antragsteller rügt zunächst erfolglos, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Zuweisung A.s zu einem Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum nicht vorliegen. Er meint, die Antragsgegnerin habe auch im Hinblick auf ihre Ermessensausübung nicht hinreichend zwischen den verschiedenen in § 55 Abs. 4 BremSchulG enthaltenen Tatbeständen unterschieden, deren Voraussetzungen in tatsächlicher Hinsicht nicht vorlägen. Dies überzeugt nicht.

Der Zuweisungsbescheid stützt sich auf § 55 Abs. 4 BremSchulG. Das Verwaltungsgericht hat als Rechtsgrundlage auf § 55 Abs. 4 Satz 1 1. Alt. BremSchulG abgestellt und angenommen, A.s Lern- und Sozialverhalten mache die Zuweisung zu einem Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum erforderlich und Ordnungsmaßnahmen (nach § 46 und § 47 BremSchulG) seien erfolglos geblieben. Ob die Zuweisung auch auf den erst mit Wirkung vom 01.02.2014 (Brem.GBl. S. 72) eingefügten Satz 2 gestützt werden kann, hat es ausdrücklich dahinstehen lassen.

§ 55 Abs. 4 Satz 1 und 2 BremSchulG enthält in seiner jetzigen Fassung verschiedene Fälle, in denen die vorübergehende Herausnahme aus dem Klassenverband der Stammschule und die Zuweisung zu einem Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum notwendig sein kann. Diese Fälle lassen sich nicht immer unterscheiden. Bereits dies verkennt die Beschwerde, wenn sie meint, es handele sich bei § 55 Abs. 4 BremSchulG um ein ausdifferenziertes System gesetzlicher Tatbestände, die voneinander zu trennen sind. Die Vorschrift ist stattdessen erkennbar von dem gesetzgeberischen Willen getragen, der Schulaufsicht in besonderen Fällen eine Eingriffsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen, um eine eskalierende Situation sowohl aus Gründen des Kindeswohls als auch des Schulfriedens zu entschärfen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Staat, wenn er einerseits eine Verpflichtung zum Schulbesuch für sich in Anspruch nimmt (vgl. hierzu zuletzt ausführlich Urteil des Senats vom 19.11.2013 - 1 A 275/10, NordÖR 2014, 92 ff.), er andererseits dafür sorgen muss, dass die körperliche und geistige Unversehrtheit der Schülerinnen und Schüler gewahrt bleibt und sie ihren Bildungsanspruch verwirklichen können. Ist dies aufgrund des Verhaltens einzelner Schüler gefährdet, müssen Schule und Schulaufsicht reagieren und unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen des betroffenen Schülers eine Lösung finden. Hierfür stellen die schulrechtlichen Bestimmungen eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung (z.B. Erlass von Ordnungsmaßnahmen nach §§ 46, 47 BremSchulG bis zum Ausschluss vom Schulbesuch nach § 47a Abs. 4 BremSchulG), die die vorübergehende Zuweisung zu einem Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum nach § 55 Abs. 4 BremSchulG einschließt.

Der vorliegende Fall ist dadurch gekennzeichnet, dass der Sohn des Antragstellers im Hinblick auf sein Sozialverhalten auffällig ist. Er ist wiederholt gegenüber anderen Schülerinnen und Schülern tätlich geworden und hat auch darüber hinaus erheblich Unterricht und Schulbetrieb gestört. Dies ist nicht ernstlich zweifelhaft. Es ist im Kern auch nicht streitig, auch wenn im gerichtlichen Verfahren der Versuch unternommen worden ist, A.s Verhalten zu relativieren und teilweise auch zu bagatellisieren. Die Schule hat hierzu umfangreich Vorfälle dokumentiert. Diese Dokumentation ist Gegenstand der Schullaufbahnakte. Hierauf wird Bezug genommen. Die beiden Klassenlehrer haben damit den Sachverhalt in einer Weise dokumentiert, die es der Schulaufsicht ermöglicht, eine Entscheidung nach § 55 Abs. 4 BremSchulG zu treffen. Dagegen sind die von der Beschwerde erhobenen Forderungen an Inhalt und Umfang der Dokumentation für die hier in Rede stehende letztlich pädagogische Maßnahme überzogen.

Jedenfalls nach dem Akteninhalt können die bei A. vorliegenden Auffälligkeiten im Hinblick auf sein Sozialverhalten zulässiger Inhalt von Ordnungsmaßnahmen sein. Zu Recht

hat die Schule deshalb zunächst versucht, durch die Verhängung solcher Maßnahmen (schriftlicher Verweis, Suspendierung) auf sein Verhalten einzuwirken und eine Änderung herbeizuführen. Der Senat weist deshalb nur am Rande darauf hin, dass die vorherige Verhängung von Ordnungsmaßnahmen nicht immer Voraussetzung sein kann für die Zuweisung zu einem Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum, obwohl der Wortlaut des § 55 Abs. 4 BremSchulG, insbesondere in seiner seit dem 01.02.2014 geltenden Fassung, dies nahelegt. Ein solches Verständnis der Vorschrift ließe unberücksichtigt, dass Ordnungsmaßnahmen ihrerseits geeignet sein müssen. Sind sie es nicht, was letztlich eine Einzelfallentscheidung ist, die anhand pädagogischer Maßstäbe zu treffen ist, besteht kein Grund, sie nur deswegen zu verhängen, um eine Voraussetzung für die Zuweisung zu einem Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum zu schaffen. Zugleich sind im Anwendungsbereich des § 55 Abs. 4 Satz 1 und 2 BremSchulG Fallkonstellationen denkbar, in denen die Zuweisung zu einem Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum notwendig werden kann, ohne dass vorherige Ordnungsmaßnahmen ein geeignetes Mittel sind, um auf den Schüler einzuwirken. Insbesondere der Wortlaut des § 55 Abs. 4 Satz 1 BremSchulG ist insoweit offen, weil er als Grund für eine Zuweisung sowohl den betroffenen Schüler („Lern- und Sozialverhalten“) als auch die Auswirkungen einer Verhaltensauffälligkeit („dauerhafte Störungen der Unterrichts- und Erziehungsarbeit“) in den Blick nimmt. Auch vor diesem Hintergrund lassen sich § 55 Abs. 4 Satz 1 BremSchulG nicht zwei trennscharf voneinander zu unterscheidende Tatbestandsalternativen entnehmen, deren gemeinsame Voraussetzung in jedem Fall die Erfolglosigkeit der Verhängung von Ordnungsmaßnahmen ist.

Im vorliegenden Fall war die Verhängung von Ordnungsmaßnahmen nicht von vornherein ungeeignet. Zutreffend hat die Schule zunächst diesen Weg beschritten. Es liegt deshalb nahe, die Zuweisung, wie es auch das Verwaltungsgericht getan hat, auf § 55 Abs. 4 Satz 1 BremSchulG zu stützen. Allerdings überhöht die Beschwerde in diesem Zusammenhang die Bedeutung der vorherigen Verhängung von Ordnungsmaßnahmen, wenn sie insoweit Ermessensfehler und die Verletzung von Zustellungsvorschriften rügt. Soweit die vorherige Verhängung von Ordnungsmitteln vor dem Hintergrund der Auffälligkeit im Sozialverhalten konkret in Betracht kommt und deswegen gemäß § 55 Abs. 4 Satz 1 BremSchulG zulässigerweise Voraussetzung für eine Zuweisung zu einem Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum ist, kommt den Ordnungsmaßnahmen in erster Linie Hinweis- und Warnfunktion gegenüber dem betroffenen Schüler und seinen Erziehungsberechtigten zu. Sie müssen nicht vollziehbar und erst recht nicht bestandskräftig sein, um eine Zuweisung nach § 55 Abs. 4 Satz 1 BremSchulG, die – wie auch § 55 Abs. 4 Satz 2 BremSchulG, aber in einem anderen Maße – dem Rechtsgüterschutz innerhalb der Schule dient, zu erlassen. Im vorliegenden Fall bestehen keine Zweifel, dass die erlassenen Ordnungsmaßnahmen diesen Zweck erfüllt haben. Die Ordnungsmaßnahmen waren jeweils das Ergebnis von Klassenkonferenzen, zu denen A.s Eltern eingeladen waren und an denen sie regelmäßig teilnahmen. Nach den in der Schullaufbahnakte enthaltenen Protokollen war die Prozessbevollmächtigte des Antragstellers, die zugleich gesetzliche Betreuerin von A.s Mutter ist, bei den meisten Klassenkonferenzen ebenfalls anwesend.

## 2.

Die weiteren Beschwerdegründe greifen ebenfalls nicht durch. Dies gilt zunächst für die mit der Beschwerde angegriffene Begründung für die sofortige Vollziehung des Zuweisungsbescheides, die nach Klageerhebung mit Schreiben vom 02.10.2014 erfolgt ist. Allerdings rügt die Beschwerde noch einmal zu Recht, dass die Begründung in einem erheblichen Maße fehlerhaft ist, wenn sie A. vorwirft, er belästige sowohl Mitschülerinnen und Mitschüler als auch Lehrkräfte sexuell. Die Antragsgegnerin hat eingeräumt, dass diese Vorwürfe der Schulaufsicht falsch sind. Es ist nicht Aufgabe eines Verfahrens auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Klage, den Antragsteller im Hinblick auf eine fehlerhafte Begründung des Sofortvollzuges zu rehabilitieren. Das in § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO enthaltene Begründungserfordernis soll in erster Linie der Behörde den

Ausnahmecharakter vergegenwärtigen, dem die behördlich angeordnete sofortige Vollziehung unterliegt. Dass der Schulaufsicht der Ausnahmecharakter der sofortigen Vollziehung bewusst war, erscheint hier nicht zweifelhaft.

### 3.

Soweit die Beschwerde zuletzt geltend macht, der Zuweisungsbescheid sei bereits deshalb fehlerhaft, weil von der in § 55 Abs. 4 Satz 4 BremSchulG enthaltenen Verordnungsermächtigung bislang kein Gebrauch gemacht worden sei, folgt dem der Senat nicht. Nach § 55 Abs. 4 Satz 4 BremSchulG in der seit dem 01.02.2014 geltenden Fassung regelt das Nähere über das Verfahren der Zuweisung, der Rückführung und der Beteiligung der Erziehungsberechtigten eine Rechtsverordnung. Eine solche Rechtsverordnung ist bislang nicht erlassen worden. Die Antragsgegnerin beruft sich im Hinblick auf die Ausgestaltung des Verfahrens stattdessen bislang auf Richtlinien über das Verfahren der vorübergehenden Zuweisung von Schülerinnen und Schülern zur Erfüllung der Schulpflicht zum Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentrum.

Die Verordnungsermächtigung beschränkt sich auf das Verfahren der Zuweisung, während sich die materiellen Anforderungen an die Zuweisung bereits abschließend aus § 55 Abs. 4 BremSchulG ergeben. Regelungen zum Verfahren der Zuweisung sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass sie auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten erfolgen kann und damit in das elterliche Erziehungsrecht eingreift. In der verfassungsrechtlichen Literatur wird die Ansicht vertreten, dass unter Umständen Ansprüche Einzelner auf Gebrauchmachen von einer Verordnungsermächtigung bestehen können, wenn der Verordnungserlass auch ihren Individualinteressen zu dienen bestimmt ist (vgl. etwa *Remmert*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand der Bearbeitung Dezember 2013, Art. 80 Rn. 120; vgl. hierzu sowie zu einer objektiv wirkenden Normerlasspflicht auch *Ramsauer*, in: AK-GG, Stand der Bearbeitung Oktober 2001, Art. 80 Rn. 52 ff.). Es wäre vor diesem Hintergrund nicht unbedenklich, sollte der Ordnungsgeber von der ihm in § 55 Abs. 4 Satz 4 BremSchulG eingeräumten Befugnis dauerhaft keinen Gebrauch machen, wofür hier allerdings nach den Ausführungen der Antragsgegnerin, wonach sich die Verordnung in der Bearbeitung befinde, nichts spricht. Ohnehin ist nicht ersichtlich, dass das Fehlen einer Verordnung im vorliegenden Fall Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Zuweisungsentscheidung haben könnte. Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass verfahrensmäßige Rechte des betroffenen Kindes oder seiner Erziehungsberechtigten durch den Nichterlass der Verordnung verkürzt worden sind. Die Erziehungsberechtigten sind von der Schule vor Erlass der Zuweisung intensiv beteiligt worden. Soweit die Beschwerde geltend macht, aufgrund des Nichterlasses der Verordnung bestünden Unsicherheiten im Hinblick auf die Dauer der Zuweisung, ist dies nicht zutreffend. Der angegriffene Bescheid befristet die Dauer der Maßnahme „für zunächst ein halbes Jahr“. § 55 Abs. 4 Satz 3 BremSchulG bestimmt, dass sie insgesamt zwei Schuljahre nicht überschreiten soll.

### II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Dabei macht der Senat gemäß § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG von seiner Befugnis Gebrauch, die Festsetzung des Streitwerts durch das Verwaltungsgericht von Amts wegen zu ändern. Die für die Dauer von zunächst sechs Monaten erfolgte Zuweisung, die für sofort vollziehbar erklärt worden ist, erging „mit sofortiger Wirkung“. Unabhängig von der Frage, ob sie zurzeit vollzogen wird, geht der Senat davon aus, dass sich die Zuweisung sechs Monate nach Erlass des angegriffenen Bescheides erledigen wird. Vor diesem Hintergrund muss davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutz die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnimmt. Der Streitwert ist deshalb auf den im Hauptsacheverfahren anzunehmenden Streitwert anzuheben.

**III.**

Der Antrag des Antragstellers, ihm auch für das Beschwerdeverfahren Prozesskostenhilfe unter Beiordnung seiner Prozessbevollmächtigten zu gewähren, war abzulehnen, weil die Voraussetzungen für eine Gewährung nicht vorlagen. Das Beschwerdeverfahren bot zu keinem Zeitpunkt hinreichende Aussicht auf Erfolg (§ 166 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO). Das Verwaltungsgericht hat die Ablehnung des Antrages auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage ausführlich und überzeugend begründet. Die Beschwerde hat keine Gründe aufgezeigt, die eine Abänderung des Beschlusses rechtfertigen (vgl. unter I.). Soweit die Auslegung des § 55 Abs. 4 BremSchulG Rechtsfragen für den Fall aufwirft, dass Ordnungsmaßnahmen nicht geeignet erscheinen, ist dies im vorliegenden Verfahren nicht entscheidungserheblich.

gez. Prof. Alexy

gez. Traub

gez. Dr. Harich