



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 1 K 762/18

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau ...,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwalt ...,
Gz.: -

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Kinder und Bildung, Rembertiring 8 – 12, 28195 Bremen,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte:

Frau ...,
Gz.: - -

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Kammer - durch Richterin Ohrmann, Richterin Feldhusen und Richter Ziemann sowie die ehrenamtlichen Richter Klaassen und Dr. Mehring aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. Juni 2018 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Klägerin bleibt nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund dieses Urteils vollstreckbaren Betrags abzuwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

Die Klägerin beanstandet die Rechtmäßigkeit einer dienstlichen Weisung der Beklagten.

Die Klägerin ist als Oberstudiendirektorin (Bes.Gr. A 16) Beamtin der beklagten Stadtgemeinde Bremen. Seit 1997 leitet sie das Gymnasium

Ende November 2017 erhielt die Klägerin von ihrem unmittelbaren Dienstvorgesetzten bei der Senatorin für Kinder und Bildung mündlich die Weisung, zum Schuljahr 2018/2019 am Gymnasium ... die Beschulung von (bis zu) fünf Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Bereich Wahrnehmungs- und Entwicklungsförderung (im Folgenden kurz: W+E-Schüler) in einem inklusiven Klassenverband (d.h. mit weiteren 19 Regelschülerinnen und -schülern) zu ermöglichen. Förderbedarf im Bereich Wahrnehmungs- und Entwicklungsförderung liegt vor, wenn umfassende Beeinträchtigungen im Bereich der intellektuellen Funktionen und in der Entwicklung der personalen oder sozialen Identität vorhanden sind mit der Folge, dass die Schülerinnen und Schüler zu einer selbständigen Lebensführung aller Voraussicht nach lebenslange Unterstützung benötigen (§ 7 Abs. 4 Erste Verordnung für unterstützende Pädagogik vom 22.05.2013, Brem.GBl. S. 252 - SaBremR 223-a-22, im Folgenden: EVuP). Gesonderte Förderzentren für W+E-Schüler bestehen in Bremen seit geraumer Zeit nicht mehr.

Erstmals mit E-Mail vom 30.11.2017 und in der Folge mit weiteren E-Mails und Schreiben bezweifelte die Klägerin gegenüber ihrem nächsthöheren Dienstvorgesetzten, dem Leiter der Abteilung „schulische Bildung, Aus- und Weiterbildung“ bei der die Rechtmäßigkeit der ihr gegenüber ergangenen Anordnung, wobei sie insbesondere das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage monierte. Mit E-Mail vom 18.12.2017 remonstrierte sie ausdrücklich. In mehreren E-Mails hielt der Leiter der Abteilung Bildung die Anordnung aufrecht. Mit Schreiben vom 15.03.2018 wies er zudem explizit darauf hin, dass die dienstliche Weisung für die Klägerin bindend und somit von ihr umzusetzen sei. Bereits unter dem 06.03.2018 erhob die Klägerin Widerspruch gegen die Anordnung mit dem Hinweis, dies geschehe zur Vorbereitung eines Klageverfahrens.

Am 15.03.2018 hat die Klägerin Klage erhoben, mit der sie die Feststellung der Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen dienstlichen Weisung und einer damit verbundenen Rechtsverletzung begehrt. Sie vertritt die Auffassung, dass die Klage sowohl zulässig als auch begründet sei. Hierzu trägt sie vor:

Im Rahmen der Zulässigkeit könne ihr eine Klagebefugnis nicht abgesprochen werden. Entgegen der Auffassung der Beklagten sei sie nicht auf das bereits durchgeführte Remonstrationsverfahren beschränkt. Denn sie sei nicht nur eine Beamtin, sondern in ihrer Stellung als Lehrerin und als Schulleiterin des Gymnasiums ... zugleich ein Organ der Beklagten. Die organschaftlichen Rechte ergäben sich für sie als Lehrerin aus § 59 BremSchulG und als Schulleiterin aus § 63 BremSchVwG. Dabei sei sie aufgrund ihrer Funktion auch für die Ausgestaltung des den Bremischen Schulen durch § 9 Abs. 1 BremSchulG und § 22 Abs. 1 BremSchVwG eingeräumten Selbstverwaltungsrechts des Gymnasiums ... verantwortlich. Gegen rechtswidrige Eingriffe der Senatorin für Kinder und Bildung in diese Rechte stehe ihr ein Abwehrrecht zu. Die Klage sei auch begründet. Nach der gesetzgeberischen Konzeption komme ein Gymnasium als Förderort für W+E-Schüler nicht in Betracht. Diese seien in Oberschulen zu beschulen. Der für Gymnasien einschlägige § 20 Abs. 3 BremSchulG gehe als speziellere Norm den Vorschriften über die Inklusion an bremischen Schulen vor. Die betreffenden Regelungen der §§ 3 Abs. 4, 4 Abs. 5, 5 Abs. 2 Nr. 6 und 9 Abs. 2 BremSchulG seien ohnehin zu allgemein formuliert, um aus ihnen abzuleiten, ob W+E-Schüler an Oberschulen oder Gymnasien zu beschulen seien. Durch die Einrichtung eines Klassenzugs mit W+E-Schülern am Gymnasium ... würden zudem die Kapazitäten für reguläre Schüler zu Unrecht beschränkt. Auch fehle es an einer hinreichenden gesetzlichen Regelung des Aufnahmeverfahrens für W+E-Schüler. § 70a BremSchulG regle lediglich die Kompetenzen zwischen der Senatorin für Kinder und Bildung und den Eltern. Schließlich fehle für eine Beschulung von W+E-Schülern am Gymnasium ... sowohl das notwendige Fachpersonal als auch die räumliche Infrastruktur. Wegen des Vorbringens der Klägerin im Einzelnen wird auf Bl. 1 bis 11 GA, Bl. 45 bis 54 GA sowie Bl. 111 bis 116 GA verwiesen.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, dass die Ende November 2017 ihr gegenüber mündlich erfolgte Anordnung der Senatorin für Kinder und Bildung der Beklagten, zum Schuljahr 2018/2019 am Gymnasium ... die Beschulung von fünf Schülerinnen und Schülern mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Wahrnehmungs- und Entwicklungsförderung in einem inklusiven Klassenverband zu ermöglichen, rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte behält sich Vortrag in der Sache vor. Denn sie vertritt die Auffassung, dass die Klage bereits wegen Fehlens einer Klagebefugnis unzulässig sei. Insoweit trägt sie vor:

Die Rechtswidrigkeit einer sachlichen Weisung, also einer unmittelbar auf Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe gerichteten, den Beamten nur in seinem Betriebsverhältnis treffende Weisung, sei ausschließlich durch Remonstration geltend zu machen; ein darüber hinausgehender verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz bestehe nicht. Die vom Obergericht Bremen für den Fall einer Verletzung des Grundrechts auf Achtung der Würde des Menschen nach Art. 1 GG anerkannte Ausnahme (OVG Bremen, Urteil vom 09. August 1988 - 2 BA 4/88, juris) liege nicht vor. Eine Klagebefugnis der Klägerin ergebe sich auch weder aus ihrer pädagogischen Freiheit als Lehrerin noch aus ihrer Stellung als Schulleiterin. Subjektive Abwehrrechte gegen schulorganisatorische Maßnahmen würden hierdurch nicht vermittelt. Die Klägerin unterliege nach § 12 BremSchVwG der Fachaufsicht. Das Selbstverwaltungsrecht der Bremischen Schulen bestehe gemäß § 9 Abs. 1 BremSchulG nur nach Maßgabe des Bremischen Schulgesetzes und des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes. Zudem beschränke § 9 Abs. 2 BremSchulG die Eigenständigkeit der Schulen ausdrücklich im Hinblick auf die inklusive Unterrichtung von behinderten Schülerinnen und Schülern. Die Einrichtung von Inklusionsklassen nach § 6 Abs. 1 BremSchVwG und die Besetzung der eingerichteten Inklusionsplätze durch individuelle Zuweisung nach § 70a Abs. 3 BremSchulG sei dem klaren Willen des Gesetzgebers zufolge ihre, der Beklagten, ureigene Kompetenz. Mangels eigener Zuständigkeit der Klägerin sei auch unter diesem Aspekt eine Verletzung ihrer subjektiven Rechte ausgeschlossen. Schließlich würden die für eine Beschulung von W+E-Schülern am Gymnasium ... erforderlichen personellen und sächlichen Mittel von ihr zur Verfügung gestellt. Wegen des Vorbringens der Beklagten im Einzelnen wird auf Bl. 33 bis 34 Rs GA sowie Bl. 101 bis 103 Rs GA Bezug genommen.

Der im Zusammenhang mit der streitgegenständlichen dienstlichen Weisung entstandene Verwaltungsvorgang der Beklagten hat dem Gericht vorgelegen.

Entscheidungsgründe

I. Die Klage ist unzulässig. Für die von ihr begehrte Feststellung, dass die Ende November 2017 ihr gegenüber mündlich erfolgte Anordnung der Senatorin für Kinder und Bildung der Beklagten, zum Schuljahr 2018/2019 am Gymnasium ... die Beschulung von (bis zu) fünf Schülerinnen und Schülern mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Wahrnehmungs- und Entwicklungsförderung in einem inklusiven Klassenverband zu ermöglichen, rechtswidrig ist und sie in ihren Rechten verletzt, steht der Klägerin eine Klagebefugnis nicht zur Seite. Denn eine Verletzung eigener Rechte der Klägerin durch die streitgegenständliche dienstliche Weisung erscheint nicht einmal möglich (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, Komm., 22. Aufl. 2016, § 42 Rn. 59). Dies ergibt sich im Einzelnen wie folgt:

1. Aus ihrer Rechtsstellung als Beamtin im Amt einer Oberstudiendirektorin (Bes.Gr. A 16) steht der Klägerin eine Klagebefugnis ersichtlich nicht zu.

Grundlegende Voraussetzung für die Bejahung der Klagebefugnis für Klagen eines Beamten gegen Maßnahmen des Dienstherrn ist es, dass der Kläger eine Verletzung in seinen Rechten geltend macht. Dies erfordert, dass die Maßnahme oder Unterlassung in ein geltend gemachtes Recht gerade des Klägers eingreifen. Ist dies der Fall, ist es Frage der Begründetheit der Klage, ob der Eingriff gegenüber dem Kläger rechtswidrig erfolgt ist. Es reicht daher nicht aus, wenn eine Verletzung von Normen beanstandet wird, die allein öffentlichen, z. B. dienstlichen Interessen oder dem Schutz von Rechten Dritter zu dienen bestimmt sind (Plog/Wiedow, BBG, Stand Mai 2018, § 126 Rn. 17). Dies gilt nicht nur wie von § 42 Abs. 2 VwGO ausdrücklich normiert für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen, sondern auch für die vorliegende Feststellungsklage. Zwar ist das in § 43 Abs. 1 VwGO geforderte berechnete Interesse des Feststellungsklägers an der erstrebten Feststellung nicht gleichbedeutend mit einem rechtlichen Interesse, sondern schließt über ein solches Interesse hinaus jedes als schutzwürdig anzuerkennende Interesse auch wirtschaftlicher oder ideeller Art ein. Daraus folgt aber nicht, dass jeder in diesem Sinne Interessierte auch ohne eigene Rechtsbetroffenheit Feststellungsklage erheben kann. Vielmehr ist - wie das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung annimmt (vgl. u.a. Urteil vom 6. Februar 1986 - BVerwG 5 C 40.84 - BVerwGE 74, 1 <4> = Buchholz 424.01 § 41 Nr. 5 S. 15; Beschluss vom 30. Juli 1990 - BVerwG 7 B 71.90 - Buchholz 310 § 43 Nr. 109 mit weiteren Nachweisen) - auf die Feststellungsklage nach § 43 VwGO zur Vermeidung der dem Verwaltungsprozess fremden Popularklage die Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO über die Klagebefugnis entsprechend anzuwenden. Dies bedeutet, dass auch die auf die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens

eines Rechtsverhältnisses gerichteten Klagen gemäß § 43 Abs. 1 VwGO nur zulässig sind, wenn es dem Kläger dabei um die Verwirklichung seiner Rechte geht, sei es, dass er an dem festzustellenden Rechtsverhältnis selbst beteiligt ist, sei es, dass von dem Rechtsverhältnis immerhin eigene Rechte des Klägers abhängen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1995 – 2 C 32/94 –, BVerwGE 99, 64-69, juris Rn. 18).

Eine Verletzung eigener Rechte der Klägerin ist vorliegend jedoch nicht ersichtlich. Mangels eigener Rechtsbetroffenheit sind beamtenrechtliche Klagen gegen solche Weisungen des Dienstherrn, die sich darauf beschränken, die Aufgabenerfüllung des Beamten in einer von den Vorgesetzten als recht- und zweckmäßig angesehenen Weise zu steuern (sog. rein innerdienstliche Weisungen), unzulässig. Hierdurch werden Rechte des Beamten regelmäßig nicht mit Außenwirkung berührt; er ist lediglich im Rahmen der gebotenen Beratung und Unterstützung seines Dienstherrn verpflichtet, auf Bedenken gegen die Zweck- oder Rechtmäßigkeit angeordneter Maßnahmen hinzuweisen. Darüber hinaus sind ggf. fortbestehende Bedenken durch eine förmliche Remonstration geltend zu machen. Darin erschöpfen sich die bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Dienstherrn und Beamten bestehenden Rechte und Pflichten des Beamten; für eine gerichtliche Geltendmachung ist kein Raum. Eine Einbeziehung von Gerichten in innerdienstliche Meinungsverschiedenheiten über die gebotene Art der Aufgabenerfüllung, z. B. in einer Art Organstreitverfahren ist nicht vorgesehen (st. Rspr. vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 22. August 2005 – 6 BN 1/05 –, Rn. 5; Beschluss vom 30. November 1993 – 2 B 156/93 –, Rn. 6, jeweils juris sowie Plog/Wiedow, BBG, Stand Mai 2018, § 126 Rn. 32 m. w. N.), denn die Gerichte haben zu respektieren, dass dienstliche Belange des Dienstherrn in Ausübung des ihm zustehenden Organisationsrechts maßgebend geprägt werden durch verwaltungspolitische Entscheidungen, die nur beschränkter gerichtlicher Überprüfung unterliegen (Plog/Wiedow, BBG, Stand Mai 2018, § 126 Rn. 48 m.zahlr.w.N.). Bereits das Remonstrationsverfahren stellt weder einen individuellen Rechtsschutz dar, noch soll es seinen solchen ersetzen. Es dient einzig der Haftungsentlastung des Beamten. Denn er ist verpflichtet, auch rechtswidrige Weisungen auszuführen. Ein subjektives Recht, nur zu rechtmäßiger Aufgabenerfüllung angewiesen zu werden, besteht nicht (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 07. November 1994 – 2 BvR 1117/94 –, Rn. 5, juris; Plog/Wiedow, BBG, Stand Mai 2018, § 62 Rn. 22 m.zahlr.w.N). Die Gehorsamspflicht endet erst in Evidenzfällen - bei besonders schwerwiegendem Verfassungsverstoß (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 07. November 1994 – 2 BvR 1117/94 –, Rn. 8, juris). Diese grundsätzliche Befolgungspflicht entspricht einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG. Sie rechtfertigt sich aus dem die Gehorsamspflicht tragenden Grund der zu wahrenen Funktionstüchtigkeit der öffentlichen Verwaltung und der deshalb gebotenen Effektivität des Entscheidungsprozesses und

Handlungsvollzugs. Könnte der einzelne Beamte den Ablauf und Vollzug einer in den Bereich seiner Dienstaufgaben fallenden Verwaltungsentscheidung hemmen, wenn er aufgrund einer abweichenden Rechtsauffassung die von ihm weisungsgemäß auszuführende Amtshandlung für "schlicht" rechtswidrig hält, wäre angesichts der Fülle offener und nicht abschließend geklärter Rechtsfragen ein effektives Arbeiten der Verwaltung nicht möglich und damit die Erfüllung der ihr übertragenen öffentlichen Aufgaben ernsthaft gefährdet. Das aber wäre mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar, der die Institution des Berufsbeamtentums in ihrer Funktionsfähigkeit im Interesse der Allgemeinheit erhalten und gewährleisten will (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 07. November 1994 – 2 BvR 1117/94 –, Rn. 9, juris).

2. Entgegen ihrer Auffassung kann die Klägerin eine Klagebefugnis auch nicht aus ihrer Rechtsstellung als Lehrerin oder als Schulleiterin oder aus dem dem Gymnasium ... zustehenden Selbstverwaltungsrecht ableiten. Denn weder die einer Bremer Lehrerin eingeräumte pädagogische Freiheit noch die Befugnisse einer bremischen Schulleiterin noch das den bremischen Schulen gesetzlich zuerkannte Selbstverwaltungsrecht umfassen die Organisationskompetenz, über die Einrichtung einer Inklusionsklasse zu bestimmen. Dies obliegt allein der Beklagten. Zu Recht verweist die Beklagte insoweit auf die formellgesetzlichen Regelungen des § 6 Abs. 1 BremSchVwG und des § 70a Abs. 3 BremSchulG. Das Argument der Klägerin, als „Hüterin“ des Selbstverwaltungsrechts des Gymnasiums ... stehe ihr ein Abwehrrecht gegen objektiv-rechtswidrige fachaufsichtliche Maßnahmen der Beklagten zu, überzeugt nicht. Die Befugnisse der Klägerin als Lehrerin und Schulleiterin reichen nur soweit, wie sie ihr von der Beklagten verliehen worden sind. Für eine Übertragung des geltend gemachten Abwehrrechts ist aber nichts ersichtlich. Ungeachtet dessen ist die streitgegenständliche dienstliche Weisung auch rechtmäßig. Insoweit ist Folgendes auszuführen:

a) Die streitgegenständliche Weisung konnte ohne Überschreitung der Fachaufsicht getroffen werden, sodass sich keine Klagebefugnis aus einer etwaigen Verletzung der Eigenständigkeit des Gymnasiums ... ergibt.

aa) Die Eigenständigkeit der Schulen ist in § 9 Abs. 1 BremSchulG statuiert. Nach dessen Satz 1 ist jede Schule eine eigenständige pädagogische Einheit und verwaltet sich nach Maßgabe des Bremischen Schulgesetzes und des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes selbst. Satz 2 des Absatzes 1 und die Absätze 2 bis 5 enthalten Einschränkungen bzw. Zielvorgaben und Konkretisierungen dieses Rechts. Zudem sieht § 22 Abs. 1 BremSchVwG vor, dass die Schulen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften sowie der Entscheidungen der Schulbe-

hörden selbst regeln. § 22 Abs. 2 Satz 1 BremSchVwG bestimmt, dass die Senatorin für Kinder und Bildung im Bereich des Schulwesens durch Rechtsverordnung die Eigenständigkeit der Schulen nur insoweit einschränken darf, als es zur Förderung und Sicherung der Gleichwertigkeit im Bildungswesen und der Chancengleichheit der Schülerinnen und Schüler erforderlich ist.

Das schulische Selbstverwaltungsrecht besteht nach ausdrücklicher gesetzlicher Regelung in § 9 Abs. 1 Satz 1 BremSchulG und 22 Abs. 1 Satz 1 BremSchVwG aber nur nach Maßgabe „des Bremischen Schulgesetzes und des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes“ bzw. „im Rahmen der Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften sowie der Entscheidungen der Schulbehörden“. Das Bremische Schulverwaltungsgesetz weist die Regelungskompetenz für die streitgegenständliche Anordnung der Beklagten zu. Die Entscheidung über die Einrichtung von Klassenverbänden liegt – wie die Bereitstellung schulischer Ressourcen insgesamt – nach § 6 Abs. 1 Satz 1 BremSchVwG im Ermessen der Beklagten (stRspr des Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, vgl. etwa Beschluss vom 12. September 2008 – 1 B 391/08 –, Rn. 29; Beschluss vom 19. August 2009 – 2 B 246/09 –, Rn. 17, jeweils juris).

Unabhängig davon findet das schulische Selbstverwaltungsrecht seine Grenze zudem in den im Rahmen der Fachaufsicht erteilten Weisungen der Beklagten. Die Senatorin für Kinder und Bildung übt gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 BremSchVwG die Fachaufsicht über die Schulen der Stadtgemeinden aus. Die Fachaufsicht umfasst gemäß § 12 Abs. 1 BremSchVwG die Gewährleistung der Qualität der Arbeit der einzelnen Schulen sowie die Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der schulischen Arbeit im Rahmen der Vorgaben der inneren Schulverwaltung.

bb) Die Weisung ist vorliegend durch die Fachaufsicht gedeckt. Sofern die Klägerin einwendet, Aufsichtsmaßnahmen dürften nur „erforderlichenfalls“ erfolgen, hebt sie damit auf die Regelung in § 12 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BremSchVwG ab, wonach die Fachaufsicht schulische Entscheidungen und Maßnahmen aufheben, zur erneuten Entscheidung oder Beschlussfassung zurückweisen oder erforderlichenfalls selbst entscheiden bzw. fehlende schulische Entscheidungen durch Anweisung anfordern oder erforderlichenfalls selbst entscheiden kann. Aus dem Wortlaut und der Systematik dieser Regelungen ergibt sich bereits, dass es sich vorliegend nicht um eine Entscheidung handelt, die im Rahmen der Fachaufsicht lediglich „erforderlichenfalls“ anstelle der Schule getroffen werden dürfte. Die Beschränkung, nur erforderlichenfalls im Rahmen der Fachaufsicht zu entscheiden, betrifft nicht den vorliegenden Fall, sondern grundsätzlich von der Schule bzw. deren Gremien zu treffende Entscheidungen. Die Einrichtung von Klassenverbänden und

somit auch die Einrichtung eines Inklusionsklassenverbandes liegen jedoch – wie ausgeführt – im Ermessen der Beklagten und fallen nicht in den grundsätzlich den Schulen zugewiesenen Kompetenzbereich.

Dass es sich hierbei nicht um Entscheidungskompetenzen der Schulen handeln kann, liegt zudem auf der Hand. Könnte jede Schule im Rahmen der Eigenverantwortung entscheiden, wie viele Klassenzüge eingerichtet werden und ob in diesen Klassenzügen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichtet werden, wäre es der Beklagten nicht möglich, sicherzustellen, dass sie ihrem staatlichen Bildungsauftrag und dem gesetzgeberisch verordneten Inklusionsauftrag (§ 3 Abs. 4 und § 4 Abs. 5 BremSchulG) nachkommen kann. Allein daher haben die Schulen weder Allein- noch Mitentscheidungsrechte in diesen Fragen. Schließlich spricht gegen eine Verletzung der schulischen Eigenständigkeit zum einen, dass diese gemäß der Legaldefinition in § 2 Abs. 2 Nr. 2 BremSchulG, welche nach § 1 Abs. 3 BremSchVwG auch für dieses Gesetz gilt, ohnehin nur einen Handlungsfreiraum gewährt, der der Fachaufsicht unterliegt und zum anderen, dass § 9 Abs. 2 BremSchulG hinsichtlich der Eigenständigkeit der Schule vorgibt, dass der Unterricht und das weitere Schulleben für alle Schülerinnen und Schüler gemeinsam sein, eine Benachteiligung bestimmter sozialer, ethnischer oder kultureller Gruppen vermeiden und zum Abbau sozialer Schranken beitragen soll (Satz 1). Inklusive Unterrichtung und Erziehung sollen Maßnahmen der individuellen Förderung und Herausforderung sowie des sozialen Lernens ausgewogen miteinander verknüpfen (Satz 2) und die Förderung von behinderten Schülerinnen und Schülern soll im gemeinsamen Unterricht erfolgen (Satz 3). Diese Vorschrift, welche Vorgaben hinsichtlich der inklusiven Beschulung an die Schulen statuiert, zeigt, dass die Eigenständigkeit der Schulen es ihnen erst recht nicht erlaubt, sich gegen eine inklusive Beschulung insgesamt oder hinsichtlich einzelner Förderbedarfe zu entscheiden.

cc) § 12 BremSchVwG begründet schließlich kein subjektives Recht der Schulen oder der dort Beschäftigten, sich gegen objektiv-rechtswidrige Maßnahmen der Beklagten im Rahmen der Fachaufsicht gerichtlich zur Wehr zusetzen (α). Ungeachtet dessen stellt sich die streitgegenständliche Anordnung nicht als rechtswidrig dar (β).

α) Die Argumentation der Klägerin, aus dem Umstand, dass die Beklagte nach § 12 Abs. 2 BremSchVwG nur „erforderlichenfalls“ selbst entscheiden dürfe, ergebe sich, dass gestützt auf dieses Recht keine rechtswidrigen Maßnahmen im Rahmen der Fachaufsicht gefordert werden dürften, da kein Erfordernis i. S. d. Vorschrift für rechtswidrige Maßnahmen gegeben sei, geht fehl. Die Einschränkung „erforderlichenfalls“ sagt nichts über die rechtliche Qualität der in Rede stehenden Maßnahme aus, sondern bedeutet

schlicht, dass die Beklagte befugt ist, selbst Entscheidungen zu treffen, wenn die übrigen in § 12 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BremSchVwG genannten Handlungsformen (Zurückverweisung zur erneuten Entscheidung oder Beschlussfassung, Anforderung einer fehlenden schulischen Maßnahme) im Einzelfall nicht tunlich sind. M.a.W. bedeutet die Einschränkung „erforderlichenfalls“ lediglich, dass – wenn möglich – eine Entscheidung durch die Schule herbeigeführt werden soll, bevor die Beklagte statt dieser selbst entscheidet. Die Einschränkung bezieht sich somit auf das „ob“ einer Entscheidung durch die Beklagte (hierzu oben bb)) und nicht auf deren Inhalt in dem Sinne, dass die Beklagte nur von der Regelungsmaterie her „erforderliche“ Entscheidungen treffen dürfte.

Die Weisung verletzt zudem nicht die schulische Selbstverwaltung in Hinblick auf § 12 Abs. 4 BremSchVwG, wonach Aufsichtsmaßnahmen darauf gerichtet sein müssen, dass die Schule ihre Aufgaben eigenverantwortlich in dem gesetzlich vorgegebenen Rahmen erfüllen kann und sie so zu gestalten sind, dass die konzeptionell begründete pädagogische Arbeit von Lehrkräften und Schulleitung sowie deren Handlungsspielräume in der Personal- und Qualitätsentwicklung in der erforderlichen Eigenständigkeit sowie die Beteiligung von Eltern und Schülerinnen und Schülern weitestmöglich gewahrt und gestützt werden. Entgegen der Ansicht der Klägerin folgt hieraus nicht, dass jede objektiv-rechtswidrige Maßnahme im Rahmen der Fachaufsicht die schulische Eigenständigkeit und die Rechte der Lehrkräfte und der Schulleitung verletze. Die Vorschrift sieht lediglich vor, dass Maßnahmen im Rahmen der Fachaufsicht auf das erforderliche Maß beschränkt bleiben, um die dort genannten Freiheiten nicht mehr als notwendig zu beschneiden. Sie begründet darüber hinaus kein subjektives Recht der Schulen bzw. der dort Beschäftigten, sich gegen objektiv-rechtliche Maßnahmen gerichtlich zu Wehr zu setzen. Gemessen hieran geht die Anordnung, die Beschulung von (bis zu) fünf Schülerinnen und Schülern mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Wahrnehmungs- und Entwicklungsstörung in einem inklusiven Klassenverband zu ermöglichen, nicht über das Erforderliche hinaus, da die Beklagte bereits auf die Remonstration der Klägerin hin (mit E-Mail des Abteilungsleiters Bildung vom 05.02.2017) dargelegt hat, dass die Einrichtung eines solchen Klassenzugs auch am Gymnasium ... der insgesamt und insbesondere in der Region Ost gestiegenen Nachfrage nach Schulplätzen für W+E-Schüler geschuldet ist. In die pädagogische Arbeit der Lehrer, die Handlungsspielräume der Schulleitung und die Eigenverantwortlichkeit der Schule wird somit nicht weiter als erforderlich eingegriffen.

β) Die Weisung ist zudem rechtmäßig. Die Senatorin für Kinder und Bildung war befugt, die streitgegenständliche Weisung zu erteilen. Im Rahmen ihrer Organisationsbefugnis ist sie berechtigt, nach pflichtgemäßem Ermessen über die Zügigkeit der einzelnen Schulen

und in diesem Rahmen auch über die Einrichtung von Inklusionsklassenzügen zu entscheiden. Diese Organisationsbefugnis folgt aus § 6 Abs. 1 und 2, 4 Abs. 1 und 2 BremSchVwG i. V. m. 17 AufnahmeVO. Nach § 4 BremSchVwG obliegt den Stadtgemeinden die äußere Schulverwaltung als Selbstverwaltungsangelegenheit, soweit es sich nicht um Schulen der öffentlichen Verwaltung, um an Hochschulen angegliederte Bildungsgänge oder um die Schule für Technische Assistenten in der Medizin handelt (Abs. 1). Die äußere Schulverwaltung umfasst die Maßnahmen, die zur Schaffung der äußeren Voraussetzungen für das Lehren und Lernen in der Schule erforderlich sind. Hierzu zählt insbesondere, die Schulen und ihre Einrichtungen zu bauen, auszustatten, zu betreiben und zu unterhalten oder dafür Sorge zu tragen sowie Schularten und Bildungsgänge an den einzelnen Organisationseinheiten einzurichten und zuzuordnen (Trägerschaft) (Abs. 2). Nach § 6 BremSchVwG liegen die Einrichtung, Verlegung und Auflösung von Schulen, die Verlegung von Jahrgangsstufen und Klassen sowie die Einrichtung, Verlegung und Beendigung von Bildungsgängen unter Berücksichtigung pädagogischer und finanzieller Notwendigkeiten im Ermessen der Stadtgemeinden (Abs. 1 Satz 1). Die Einrichtung von Bildungsgängen ist nur zulässig, wenn sie grundsätzlich vom Land vorgesehen sind (Abs. 1 Satz 3). Die Kapazität der einzelnen Schulen, Schularten oder Bildungsgänge wird ebenfalls von den Stadtgemeinden festgesetzt. Maßgebend sind im Rahmen der insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen der jeweilige pädagogische Anspruch der Schulen, Schularten oder der Bildungsgänge und die räumlichen Möglichkeiten der jeweiligen Schule. Die Kriterien der Kapazitätsfestsetzung und die generellen, auch pädagogisch bedingten maximalen Schul-, Klassen- oder Lerngruppengrößen regelt eine Rechtsverordnung (Abs. 2). Die gestützt auf diese Ermächtigung erlassene Aufnahmeverordnung sieht in § 17 Abs. 1 vor, dass die Zügigkeit der einzelnen Schulen in der Stadtgemeinde Bremen von der Senatorin für Kinder und Bildung unter Berücksichtigung der jeweiligen räumlichen Bedingungen und des jeweiligen pädagogischen Konzepts der Schule, insbesondere des Ganztagsbetriebes oder der Unterrichtung in Jahrgangsteams, festgesetzt wird. Schließlich bestimmt § 70a Abs. 3 BremSchulG, dass die Entscheidung über den Förderort von Kindern oder Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Stadtgemeinde Bremen von der Senatorin für Kinder und Bildung nach Beteiligung der Erziehungsberechtigten getroffen wird.

Nach diesem Regelungsprogramm setzt die, welcher die Stadtgemeinde Bremen insofern ihre Rechte aus den §§ 4 und 6 BremSchVwG übertragen hat, nicht bloß generell die Zügigkeit der einzelnen Schulen fest, sondern sie hat auch über die Einrichtung von Inklusionszügen zu entscheiden. Die Befugnis hierzu ergibt sich aus dem Umstand, dass die Einrichtung von Inklusionsklassen und somit auch Inklusionszügen an allen Schulen und somit Schulformen durch das Bremische Schulgesetz vorgegeben ist und die Kom-

petenz zur Festsetzung der Zügigkeit in § 17 AufnahmeVO auf die Senatorin für Kinder und Bildung übertragen worden ist. Auch wenn es daher eines Rückgriffs auf § 70a Abs. 3 BremSchulG nicht bedürfte, unterstreicht die darin vorgesehene Entscheidungsbefugnis der Senatorin für Kinder und Bildung über den Förderort von Kindern mit sonderpädagogischen Förderbedarf ihre Kompetenz zur Festsetzung von Inklusionszügen (mit jeweiligem Förderschwerpunkt) zusätzlich.

In der Einrichtung des Inklusionszugs am Gymnasium ... durch die Senatorin für Kinder und Bildung liegt weder ein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes (Wesentlichkeitsgebot) noch steht ihr § 20 Abs. 3 BremSchulG als *lex specialis* entgegen. Auch gegen die Aufnahme der W+E-Schüler außerhalb des regulären Aufnahmeverfahrens bestehen keine Bedenken.

Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, und darf sie nicht anderen Normgebern überlassen. Wann es danach einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten, zu entnehmen (st. Rspr. d. BVerfG, vgl. nur Nichtannahmebeschluss vom 10. November 2009 – 1 BvR 1178/07 –, Rn. 36 m. w. N., sowie grundlegend: Beschluss vom 28. Oktober 1975 – 2 BvR 883/73 –, BVerfGE 40, 237-261, Rn. 34, jeweils juris). Besteht eine Leitentscheidung des Gesetzgebers hinsichtlich wesentlicher Regelungsbereiche, ist es jedoch mit dem Wesentlichkeitsgebot vereinbar, wenn er die weitere Konkretisierung der Verwaltung durch Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder der Rechtsanwendung im Einzelfall überlässt (BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 1975 – 2 BvR 883/73 –, BVerfGE 40, 237-261, Rn. 35, juris). Diese allgemeinen Grundsätze gelten auch für den Bereich des Schulrechts (BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981 – 1 BvR 640/80 –, BVerfGE 58, 257-283, Rn. 45, juris). Auch hier müssen zwar die wesentlichen Entscheidungen gesetzlich verankert werden, nicht jedoch alle Einzelheiten, da dies den Rahmen des Gesetzesumfangs und der gesetzgeberischen Möglichkeiten sprengen und einen Verlust an Flexibilität bedeuten würde, wenn jede organisatorische Entscheidung durch Gesetzesänderung mit entsprechend aufwendigen Verfahren erfolgen müsste (BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981 – 1 BvR 640/80 –, BVerfGE 58, 257-283, Rn. 46, juris; Clemens, Grenzen staatlicher Maßnahmen im Schulbereich – Rechtsschutz gegen Änderungen der Schulstruktur, NVwZ 1984, 65, 67). Konkret ist daher die Einführung einer gymnasialen

Oberstufe wegen der damit verbundenen Auflösung des Klassensystems eine wesentliche, vom Gesetzgeber zu treffende Entscheidung (BVerfG, Beschluss vom 22. Juni 1977 – 1 BvR 799/76 –, BVerfGE 45, 400-421, Rn. 79, ferner Beschluss vom 26. Februar 1980 – 1 BvR 684/78 –, BVerfGE 53, 185-205, Rn. 35, jeweils juris). Gleiches gilt für die Einführung einer (verpflichtenden) Förderstufe (BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 1972 – 1 BvR 230/70 –, BVerfGE 34, 165-200, Rn. 104, juris) und generell für die Frage, welche Schulformen eingeführt werden sollen (BVerfG, Beschluss vom 22. Juni 1977 – 1 BvR 799/76 –, BVerfGE 45, 400-421, Rn. 61; Beschluss vom 26. Februar 1980 – 1 BvR 684/78 –, BVerfGE 53, 185-205, Rn. 35, jeweils juris). Dabei bleibt die Ausgestaltung der jeweiligen Schulformen dem Landesgesetzgeber vorbehalten; eine Verbindlichkeit für die Schulorganisation der Länder durch herkömmliche Schulformbezeichnungen besteht nicht und wäre mit der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder auch nicht zu vereinbaren. Die Schulform "Gymnasium" ist daher weder grundgesetzlich garantiert noch kann sie durch Bundesgesetz für die Länder verbindlich festgelegt werden (BVerfG, Beschluss vom 26. Februar 1980 – 1 BvR 684/78 –, BVerfGE 53, 185-205, Rn. 37). Zudem obliegt es der Schulverwaltung, die vom Gesetzgeber vorgesehenen Schulformen hinsichtlich der Bildungs- und Erziehungsziele durch Rechtsverordnungen weiter zu konkretisieren und Lehr- und Stoffpläne durch Verwaltungsvorschriften zu erlassen (BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 1977 – 1 BvL 1/75 –, BVerfGE 47, 46-85, Rn. 99; zurückhaltender BVerwG, Urteil vom 13. Januar 1982 – 7 C 95/80 –, BVerwGE 64, 308-318, Rn. 15, jeweils juris). Außerdem darf die Schulverwaltung in dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen selbst entscheiden, an welchen Standorten Schulen eines Schultyps eingerichtet und andere Schulen geschlossen werden. Hierzu bedarf es grundlegender, durch Rechtsverordnung festzulegender Rahmenkriterien, auf deren Grundlage die Schulverwaltung im Einzelfall die Einrichtung oder Schließung durch schlichten Organisationsakt vornehmen kann (BVerwG, Beschluss vom 23. Oktober 1978 – 7 CB 75/78 –, Rn. 11, juris).

Gemessen an diesen Grundsätzen ist der Vorbehalt des Gesetzes hinsichtlich der Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinbildenden Schulen und somit auch an Gymnasien gewahrt. Der Landesgesetzgeber hat anlässlich der Schulrechtsreform 2009 ausdrücklich die inklusive Beschulung dieser Schüler im Bremischen Schulgesetz vorgesehen. § 3 Abs. 4 BremSchulG postuliert den Auftrag an die bremischen Schulen, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln. Sie sollen im Rahmen ihres Erziehungs- und Bildungsauftrages die Inklusion aller Schülerinnen und Schüler unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Staatsbürgerschaft, Religion oder einer Beeinträchtigung in das gesellschaftliche Leben und die schulische Gemeinschaft befördern und Ausgrenzungen Einzelner vermeiden. § 5 Abs. 4 BremSchulG sieht vor, dass

der Unterricht und das weitere Schulleben für behinderte und nichtbehinderte Schülerinnen und Schüler gemeinsam gestaltet werden sollen. Die Schule hat der Ausgrenzung von jungen Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Sie soll Beeinträchtigungen in der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen durch geeignete Maßnahmen vorbeugen sowie Auswirkungen von Behinderungen mindern und ausgleichen und auf die gleichberechtigte Teilhabe behinderter Schülerinnen und Schüler am Schulleben unter Berücksichtigung ihrer Beeinträchtigungen hinwirken. Nach § 9 Abs. 2 BremSchulG sollen der Unterricht und das weitere Schulleben für alle Schülerinnen und Schüler gemeinsam sein, eine Benachteiligung bestimmter sozialer, ethnischer oder kultureller Gruppen vermeiden und zum Abbau sozialer Schranken beitragen. Inklusive Unterrichtung und Erziehung sollen Maßnahmen der individuellen Förderung und Herausforderung sowie des sozialen Lernens ausgewogen miteinander verknüpfen. Die Förderung von behinderten Schülerinnen und Schülern soll im gemeinsamen Unterricht erfolgen. Ferner wird als Bildungs- und Erziehungsziel die Erziehung zu einem Verständnis für Menschen mit körperlichen, geistigen und seelischen Beeinträchtigungen und zur Notwendigkeit gemeinsamer Lebens- und Erfahrungsmöglichkeiten (§ 5 Abs. 2 Nr. 6 BremSchulG) erklärt. § 35 Abs. 4 Sätze 2 und 3 BremSchulG stellen zudem klar, dass die schulische Förderung von Schülern mit Bedarf an sonderpädagogischer Förderung Auftrag des gesamten Schulsystems ist und sich alle Schulen an der Realisierung des Auftrags nach § 4 Abs. 5 BremSchulG zu beteiligen haben. Aus der Begründung (Drucksache der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – 17/778) des Gesetzesentwurfs, der im Wesentlichen unverändert beschlossen wurde, ergibt sich, dass der Gesetzgeber mit diesen Regelungen die Voraussetzung für die Inklusive Beschulung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allen Schulen schaffen wollte. Hinsichtlich der oben wiedergegebenen Vorschriften heißt es in der Begründung:

„Die eingefügte Formulierung verdeutlicht die mit den Gesetzesänderungen in den §§ 22 und 25 verfolgten Ziele in der sonderpädagogischen Förderung. Die Schulen in Bremen und Bremerhaven werden damit die ersten Schulen der Bundesrepublik Deutschland sein, die nach der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderung den klaren Auftrag zur Inklusion haben.“ (Drucksache der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – 17/778 S. 24)

Der Gesetzesvorlage ging zudem ein von der Deputation für Bildung aufgrund Beschlusses der Bürgerschaft (Landtag) vom 16.10.2007 eingesetzter Fachausschuss voraus, dessen Empfehlungen in den Gesetzesentwurf übernommen worden waren. Zu seinen Aufgaben gehörte es u. a., Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Bremischen Schulsystems hinsichtlich der individuellen Förderung und Forderung von Schülern an allen Schulformen, insbesondere an Gymnasien, und der Sicherung der gemeinsamen

Beschulung von behinderten und nicht behinderten Kindern zu erarbeiten (Drucksache der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – 17/778 S. 23). In dem allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung wird zudem ausgeführt:

„Behinderte und nichtbehinderte Kinder werden zunehmend gemeinsam unterrichtet. Die sonderpädagogische Förderung findet künftig in den allgemeinen Schulen statt.“ (Drucksache der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – 17/778 S. 24)

Zudem heißt es hinsichtlich der beiden nach der Schulrechtsreform 2009 existierenden Schulformen der Sekundarstufe Oberschule und Gymnasium, dass beide Schulformen eine an der persönlichen Leistungsfähigkeit orientierte Anforderung und Förderung anbieten und die Schüler beim „Erreichen des persönlich erreichbaren Abschlusses an der gewählten Schule“ unterstützen (Drucksache der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – 17/778 S. 26).

Eine Beschränkung der inklusiven Beschulung von W+E-Schülern auf bestimmte Schulformen findet in der Gesetzesbegründung daher ebenso wenig eine Stütze wie die Ansicht der Klägerin, an einem Gymnasium seien nur Schüler inklusiv zu beschulen, von denen erwartet werden könne, sie würden das Abitur erfolgreich erwerben.

Dementsprechend sieht auch der Schulentwicklungsplan (2. Auflage 2011, S. 73) vor, dass „in den Gymnasien Unterrichtskonzepte zum Umgang mit Heterogenität entwickelt [werden] und die Unterrichtsgestaltung prägen sollen. Die Gymnasien entwickeln Förderkonzepte, die neben der binnendifferenzierenden Unterrichtsgestaltung auch ergänzende Angebote umfassen. Für Fördermaßnahmen werden der Sekundarstufe I des Gymnasiums Ressourcen zur Verfügung gestellt.“

Die Weisung ist zudem mit § 20 Abs. 3 BremSchulG und § 6 Abs. 1 Satz 3 BremSchVwG vereinbar. Entgegen der Ansicht der Klägerin wird durch die Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf weder eine „Schule für alle“ geschaffen, noch der gymnasiale Bildungsgang in seiner grundlegenden Konzeption verändert. Dass mit der Gesetzesnovelle 2009, durch welche zum einen die Oberschulen und zum anderen die inklusive Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allen Schulen im Land Bremen eingeführt wurde, keine „Schule für alle“ geschaffen werden sollte, zeigt sich bereits daran, dass eine hierauf abzielende Gesetzesvorlage der Fraktion Die LINKE (Drucksache der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – 17/759) in erster Lesung abgelehnt wurde. Der gymnasiale Bildungsgang wird zudem – ohne dass es hierauf wegen der Leitentscheidungen des Gesetzgebers anlässlich der Novelle 2009 ankäme; eine Garantie „des einen gymnasialen Bildungsgangs gibt es wie ausgeführt nicht

– nicht grundlegend durch die inklusive Beschulung von W+E-Schülern verändert. Nach der von der Beklagten vorgelegten Konzeption „Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf Wahrnehmung und Entwicklungsförderung an Gymnasien im Bundesland Bremen“, welche die Beklagte – unwidersprochen – als verbindlich ansieht, werden diese Schüler zieldifferent in kooperativer Form zusammen mit den Schülern des gymnasialen Bildungsgangs beschult (S.4). Bei doppelter Lehrerbesezung findet ein flexibler Einsatz von individualisierten und kooperativen Lernformen statt (S.5). Ein Lernen in gemeinsamen Projekten findet nur in einzelnen Unterrichtsfächern nach gemeinsamer Planungsarbeit der beteiligten Lehrkräfte, Sonderpädagogen und Assistenzen statt. Den größeren Zeitrahmen hingegen nimmt die individuelle Förderung in äußerer Differenzierung ein. Zudem werden für die W+E-Schüler ab der 8. Klassenstufe Elemente der individuellen Berufsorientierung (Schülerfirmen, praktische Anwendungen im handwerklichen oder hauswirtschaftlichen Bereich; Praktika in der geschützten Werkstatt des M...hofs und Werkstatttage in den berufsbildenden Schulen sowie begleitete Praktika in Bremer Dienstleistungsbetrieben ab der Klassenstufe 9) durchgeführt. Diese speziellen Förder- und Unterrichtsangebote und somit große Teile der Beschulung der W+E-Kinder finden also nicht im selben Klassenraum wie der auf das Abitur ausgerichtete Unterricht, sondern in eigens zu schaffenden Differenzierungsräumen statt (S. 6).

Bei dieser Art der inklusiven Beschulung von W+E-Schülern an Gymnasien wird offensichtlich kein neuer, nicht vom Land zugelassener Bildungsgang i.S.v. § 6 Abs. 1 Satz 3 BremSchVwG geschaffen. Der sich aus den §§ 3 Abs. 4, 4 Abs. 5 und 9 Abs. 2 BremSchulG ergebende Auftrag zur inklusiven Beschulung wird lediglich auch am Gymnasium umgesetzt. Der gymnasiale Bildungsgang an sich, wie er vom Landesgesetzgeber in § 20 Abs. 3 BremSchulG vorgesehen ist, wird hierdurch nicht verändert. Die regulären Schüler lernen trotz der inklusiven Beschulung die Inhalte, welche sie auf das Abitur vorbereiten auf dem in § 20 Abs. 3 BremSchulG genannten Anforderungsniveau unter Berücksichtigung der Lernfähigkeit dieser Schüler mit einem erhöhten Lerntempo. Die Inklusionsschüler werden dementsprechend nicht in dem gymnasialen Bildungsgang zum Abitur, sondern parallel hierzu an den Gymnasien inklusiv auf einem ihren jeweiligen Möglichkeiten entsprechenden Anforderungsniveau (§§ 35 Abs. 1, 9 Abs. 2 BremSchulG) unterrichtet und gefördert. Aufgrund der nicht nur zieldifferent, sondern auch in weiten Teilen – gerade in den Kernfächern – in äußerer Differenzierung erfolgenden inklusiven Beschulung der W+E-Schüler ist nicht ersichtlich, dass – wie von der Klägerin befürchtet – die regulären Schüler des gymnasialen Bildungsgangs das erhöhte Lerntempo wegen Verzögerungen bzw. Störungen durch die W+E-Schüler nicht oder jedenfalls schlechter werden halten können. Die Klägerin als Schulleiterin hat es zudem gerade in der Hand,

durch entsprechende konkrete Gestaltung des pädagogischen Konzepts der inklusiven Beschulung dafür Sorge zu tragen, dass sowohl den Belangen der regulären Schüler als auch denen der W+E-Schüler Rechnung getragen wird.

Einer inklusiven Beschulung von W+E-Schülern an Gymnasien steht, anders als die Klägerin meint, nicht die unterschiedliche Konzeption von Oberschule und Gymnasium entgegen. Zwar sieht § 20 Abs. 2 Satz 4 BremSchulG vor, dass an der Oberschule der Unterricht die Neigungen und die Lernfähigkeit der einzelnen Schüler durch zunehmende Differenzierung auf unterschiedlichen Anforderungsniveaus berücksichtigt. Dies bezieht sich jedoch zum einen offensichtlich auf die regulären Schüler und nicht auf inklusiv beschulte Schüler. So geht die Begründung des Gesetzesvorschlags davon aus, dass die grundsätzlich an der Oberschule zu erwerbenden Abschlüsse das Abitur, der mittlere Schulabschluss und die erweiterte und einfache Berufsbildungsreife sind (Drucksache der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – 17/778 S. 27). Es ist jedoch zwischen den Beteiligten unstrittig, dass W+E-Schüler in der Regel den Besuch der allgemeinbildenden Schulen nach der zehnten Klasse (lediglich) mit einem allgemeinen Zeugnis nach § 10b ZeugnisVO abschließen und danach in die Werkstufe der berufsbildenden Schulen (§ 25a BremSchulG) wechseln. Zudem ermöglicht auch das Gymnasium den Erwerb aller Abschlüsse (§ 20 Abs. 3 Satz 2 BremSchulG), welche an der Oberschule erworben werden können (vgl. die Aufzählung in § 3 Abs. 2 der Verordnung über die Sekundarstufe I des Gymnasiums vom 26.06.2009 (Brem.GBl. S. 256) in der Fassung der Verordnung vom 21.12.2013 (Brem.GBl. 2014 S. 4) - SaBremR 223-a-19). Die Ansicht der Klägerin, dass im Rahmen der inklusiven Beschulung an Gymnasien nur solche Schüler aufzunehmen seien, die erwartbar das Abitur erwerben werden, mithin vornehmlich körperlich behinderte Schüler, findet somit im Gesetz keine ausreichende Stütze. Zudem haben – nach der bevorrechtigten Aufnahme von Schülern, welche in der Grundschule Leistungen über Regelstandard erbracht haben – an bremischen Gymnasien auch Schüler unabhängig von ihren bisherigen Leistungen in der Grundschule einen Aufnahmeanspruch (vgl. § 6 Abs. 5 BremSchVwG), so dass es nach der gesetzlichen Konzeption auch für reguläre Schüler, die ausgehend von ihren bisherigen Leistungen nicht erwartbar das Abitur erwerben werden, möglich ist, Gymnasien zu besuchen. Schließlich erscheint es nicht fernliegend, sich den Herausforderungen der zieldifferenten inklusiven Beschulung von W+E-Schülern auch an Gymnasien zu stellen, da an diesen reguläre Schüler grundsätzlich auf einem einheitlichen Anforderungsniveau unterrichtet werden, während die Oberschulen ohnehin bereits vor der Herausforderung stehen, ihre regulären Schüler zieldifferent zu unterrichten und zu der dadurch bedingten Aufgliederung des Unterrichts noch ein weiteres Anforderungs- bzw. Förderungsniveau hinzukäme.

Schließlich bestehen keine Bedenken gegen die Aufnahme von W+E-Schülern außerhalb des regulären Aufnahmeverfahrens. Das Aufnahmeverfahren an allgemeinbildenden Schulen ist in § 6a BremSchVwG geregelt und sieht vor, dass an Gymnasien – bei entsprechender Bewerberzahl – sämtliche Plätze an Schüler vergeben werden, deren Leistungen im ersten Schulhalbjahr des vierten Jahrgangs über dem Regelstandard lagen. Diese Regelung betrifft jedoch nur reguläre Schüler und nicht solche, bei denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf i.S.v. § 7 Abs. 1 EVuP festgestellt wurde. Denn die Aufnahme dieser Schüler richtet sich nach § 70a Abs. 3 BremSchulG, der vorsieht, dass in der Stadtgemeinde Bremen die Senatorin für Kinder und Bildung nach Beteiligung der Erziehungsberechtigten die Entscheidung über den Förderort trifft. Dementsprechend sieht § 1 Abs. 2 AufnahmeVO vor, dass die Aufnahme von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf außerhalb des durch diese Verordnung geregelten Verfahrens erfolgt und diesem vorgeht. Dies ist auch zwingend, da der Anspruch regulärer Schüler, bei einem zumutbaren Schulweg den Bildungsgang zu besuchen, der den Erwerb der angestrebten abschließenden Berechtigung eröffnet (§ 6 Abs. 1 Satz 2 BremSchVwG) an jeder Oberschule und an jedem Gymnasium erfüllt werden kann, da beide Schulformen alle Abschlüsse ermöglichen, während dies für den Anspruch auf sonderpädagogische Förderung (§ 35 Abs. 1 BremSchulG) nicht der Fall ist. Für eine angemessene Beschulung und Förderung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist es erforderlich, Schüler mit bestimmten Förderbedarfen in einer Inklusionsklasse zusammenzufassen, da zum einen mit demselben Förderbedarf regelmäßig ähnliche Bedürfnisse einhergehen und zum anderen die (zufällige) Zusammenlegung von Schülern mit unterschiedlichen Förderbedarfen (etwa im Bereich der sozial-emotionalen Entwicklung und im Bereich Wahrnehmungs- und Entwicklungsförderung) zu vermeidbaren Schwierigkeiten führen würde. Ohne eine Zuweisung durch die Senatorin für Kinder und Bildung außerhalb des regulären Aufnahmeverfahrens wäre es zudem dem Zufall überlassen, wie viele Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in einzelne Klassenverbände bzw. Jahrgänge an den verschiedenen Schulen aufgenommen würden, was ebenfalls einer beiden Seiten Rechnung tragenden, sinnvollen inklusiven Beschulung zuwiderliefe.

b) Eine Klagebefugnis der Klägerin ergibt sich auch nicht aus ihrer Stellung als Lehrerin bzw. Schulleiterin. Aus dieser Stellung folgen keine subjektiven, vor Eingriffen der streitgegenständlichen Art durch die Beklagte geschützten Rechte der Klägerin. Im Einzelnen:

aa) Sofern die Klägerin sich auf einen Eingriff in die ihr als Lehrerin zukommende pädagogische Freiheit beruft, folgt hieraus keine Klagebefugnis. Denn die pädagogische Freiheit verleiht dem Lehrer kein subjektiv öffentliches Recht gegenüber Maßnahmen der Schulaufsicht.

Das Bremische Schulgesetz sieht in § 59 Abs. 1 vor, dass der Lehrer die unmittelbare pädagogische Verantwortung für den Unterricht und die Erziehung der Schülerinnen und Schüler im Rahmen der Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsanordnungen und Entscheidungen der zuständigen schulischen Gremien und Personen, insbesondere der Schulleitung und der Schulleiterin oder des Schulleiters trägt (Satz 1). Er betreut die ihm anvertrauten Schülerinnen und Schüler, soweit dies untrennbarer Bestandteil seines unterrichtlichen und erzieherischen Auftrages ist (Satz 2). Die Befugnisse der Fach- und Dienstaufsicht bleiben unberührt (Satz 3). Daneben sieht § 59 Abs. 2 BremSchulG vor, dass der Lehrer neben unterrichtlichen, erzieherischen und betreuenden Aufgaben auch Aufgaben, die zur Schulentwicklung notwendig sind, zu übernehmen hat. Die aus dieser pädagogischen Verantwortung folgende pädagogische Freiheit gewährt Lehrern kein subjektiv öffentliches Recht gegenüber Maßnahmen der Schulaufsicht. Das Oberverwaltungsgericht hat hierzu unlängst ausgeführt:

„Die mit der pädagogischen Verantwortung dem Lehrer eingeräumte pädagogische Freiheit findet ihren Grund und ihre Rechtfertigung in der Erziehungsaufgabe des Lehrers. Sie ist allein der Funktion bzw. dem Amt und nicht der persönlichen Sphäre des Lehrers zugeordnet und damit eine auf den Schulzweck und die Bildungsinteressen der Schüler bezogene Freiheit. In ihrer Reichweite hängt sie von der konkreten landesrechtlichen Ausgestaltung des Schulrechts ab. Nach § 59 Abs. 1 Satz 1 BremSchulG tragen die Lehrer die pädagogische Verantwortung im Rahmen der Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsanordnungen und Entscheidungen der zuständigen schulischen Gremien und Personen, insbesondere der Schulleitung und der Schulleiterin oder des Schulleiters. Auch § 3 der Lehrerdienstordnung - LDO - vom 02.08.2005 (Sa BremR 2040-I-7) gewährleistet die pädagogische Freiheit des Lehrers „nur“ im Rahmen der Gesetze, Verordnungen und Richtlinien der zuständigen Schulbehörden sowie der Beschlüsse der Konferenzen und der Anordnungen der Vorgesetzten. Nach § 63 Abs. 1 Satz 4 BremSchulVwG hat der Schulleiter für die Qualitätsentwicklung und die Qualitätssicherung des Unterrichts Sorge zu tragen und in diesem Bereich das Letztentscheidungsrecht und nach § 63 Abs. 2 Satz 3 BremSchulVwG hat er die Entscheidungen der in der Schule tätigen Personen aufzuheben, wenn er für die Entscheidung nicht die Verantwortung übernehmen kann. Ebenso ergibt sich auch aus § 17 Abs. 3 LDO das Recht des Schulleiters oder der Schulleiterin zur Notenänderung. Mit dieser schulorganisatorischen Ausgestaltung ist ein in der pädagogischen Verantwortung gründendes subjektives öffentliches Recht der Lehrkräfte nicht vereinbar. Danach ist der Lehrer aufgrund seiner pädagogischen Eigenverantwortung nicht davor geschützt, dass die Schulaufsicht von ihm erteilte Zeugnisnoten oder Benotungen einer Klassenarbeit unmittelbar ändert oder ihn zu entsprechenden Änderungen anweist“ (Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom 16. Juli 2012 – 2 A 92/10 –, Rn. 12 m.zahlr.w.N., juris).

Auch das OVG Lüneburg geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Garantie der eigenen pädagogische Verantwortung der Lehrkräfte bei der Erziehung und Unter-

richtung der Schüler ausschließlich öffentlichen Interessen zu dienen bestimmt ist und sich hieraus kein subjektives Abwehrrecht verbeamteter Lehrkräfte gegenüber Eingriffen des Dienstherrn ergibt (OVG Lüneburg, Beschluss vom 15. Mai 2009 – 5 ME 39/09 –, Rn. 5 m. w. N., juris).

bb) Auch aus der Stellung der Klägerin als Schulleiterin folgt keine Klagebefugnis. Es ist nicht ersichtlich, dass die Beklagte durch die streitgegenständliche Weisung in Rechte der Klägerin eingegriffen hat.

Die Klägerin beruft sich vorliegend auf eine Verletzung der ihr durch § 63 BremSchVwG eingeräumten Rechte. Diese Norm sieht in Abs. 1 vor, dass der Schulleiter die Schule leitet (Satz 1) und er die Gesamtverantwortung für die Schule trägt (Satz 2). Zudem entscheidet er in allen Angelegenheiten der Organisation des schulischen Lebens und der Wirtschaftsführung im Rahmen der grundsätzlichen Beschlüsse der Schulkonferenz (Satz 3), hat für die Qualitätsentwicklung und die Qualitätssicherung des Unterrichts Sorge zu tragen und in diesem Bereich das Letztentscheidungsrecht (Satz 4). Die Ausübung dieses Rechts setzt eine eingehende Erörterung mit dem Gremium oder der Person voraus, das oder die eine abweichende Entscheidung getroffen hatte (Satz 5) und gilt nicht für Entscheidungen der Schulkonferenz, die sie im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BremSchVwG mit Dreiviertelmehrheit getroffen hat (Satz 6). Er hat zudem die Entscheidungen der in der Schule tätigen Personen aufzuheben, wenn sie oder er für die Entscheidung nicht die Verantwortung übernehmen kann (§ 63 Abs. 2 Satz 3 BremSchVwG) und vertritt die Schule nach außen (§ 63 Abs. 4 Satz 1 BremSchVwG).

Soweit die Klägerin eine Klagebefugnis damit zu begründen versucht, dass sie als Schulleiterin die Gesamtverantwortung trüge und es ihr daher möglich sein müsse, für rechtswidrig gehaltene Weisungen gerichtlich überprüfen zu lassen, geht diese Argumentation fehl. Auch dieser Verantwortung kann die Klägerin sich im Falle einer (vermeintlich) rechtswidrigen Weisung durch eine Remonstration hiergegen gemäß § 36 Abs. 2 Satz 3 BeamStG entziehen. Gründe, weshalb § 36 BeamStG auf die Verantwortlichkeit der Klägerin gemäß § 63 Abs. 1 Satz 2 BremSchVwG nicht ebenso wie im Falle der pädagogischen Verantwortung der Lehrer (§ 59 Abs. 1 Satz 1 BremSchulG, hierzu bereits oben sowie Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen Urteil vom 09. August 1988 – 2 BA 4/88 –, juris) anwendbar sein soll, sind nicht ersichtlich. Insbesondere ergibt sich aus § 63 Abs. 2 Satz 3 BremSchVwG entgegen der Ansicht der Klägerin nichts anderes. Diese Vorschrift betrifft gerade den umgekehrten Fall und sieht vor, dass die Schulleiterin Entscheidungen des ihr unterstehenden Schulpersonals aufheben kann, wenn sie die Verantwortung dafür nicht übernehmen kann. In diesen Fällen scheidet eine

Remonstration offensichtlich aus, da die Regelung Fälle betrifft, in denen die vermeintlich rechtswidrige Maßnahme „von unten“ kommt und eine Remonstration „nach oben“ keinen Sinn ergäbe. In solchen Fällen muss der Schulleiterin daher eine andere Möglichkeit gegeben werden, sich ihrer Verantwortung (§ 63 Abs. 1 Satz 2 BremSchVwG) zu entziehen. Der Gesetzgeber hat daher das aus der Vorgesetztenfunktion der Schulleiterin (§ 63 Abs. 2 Satz 2 BremSchVwG) entspringende Recht, auf die Entscheidungen des nachgeordneten Personals Einfluss zu nehmen und diese z. B. aufzuheben, für diese Fälle in § 63 Abs. 2 Satz 3 BremSchVwG zu einer Pflicht zur Aufhebung verdichtet, wenn die Schulleiterin andernfalls im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für die Schule für rechtswidrige Maßnahmen einzustehen hätte bzw. dies befürchtet.

Schließlich folgt auch aus § 63 Abs. 1 Sätze 3 und 4 BremSchVwG nichts anderes. Der Gegenstand der Weisung, die Beschulung von fünf Schülerinnen und Schülern mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Wahrnehmungs- und Entwicklungsstörung in einem inklusiven Klassenverband zu ermöglichen, betrifft weder die Organisation des schulischen Lebens und der Wirtschaftsführung, noch die Qualitätsentwicklung und die Qualitätssicherung des Unterrichts. Die streitige Entscheidung über die Einrichtung eines W+E-Zugs ist diesen Regelungsbereichen vorgelagert. Die der Klägerin durch § 63 Abs. 2 Sätze 3 und 4 BremSchVwG eingeräumte Befugnis betrifft die Gestaltung des „Schulalltags“ und die Qualitätssicherung des Unterrichts im Rahmen der vom Schulträger vorgegebenen Situationen. Die Entscheidung über die Einrichtung von Klassenverbänden liegt – wie die Bereitstellung schulischer Ressourcen insgesamt – nach § 6 Abs. 1 Satz 1 BremSchVwG im Ermessen der Beklagten (stRspr des Obergericht der Freien Hansestadt Bremen, vgl. etwa Beschluss vom 12. September 2008 – 1 B 391/08 –, Rn. 29; Beschluss vom 19. August 2009 – 2 B 246/09 –, Rn. 17, jeweils juris). Ebenso wie die schulische Eigenständigkeit entfalten auch die Rechte der Klägerin aus § 63 BremSchVwG sich erst im Rahmen der von der Beklagten festgesetzten Vorgaben und finden ihre Grenze in den im Rahmen der Fachaufsicht erteilten Weisungen der Beklagten.

Die Fachaufsicht umfasst gemäß § 12 Abs. 1 Satz die Gewährleistung der Qualität der Arbeit der einzelnen Schulen, was zeigt, dass das in § 63 Abs. 2 Satz 3 BremSchVwG normierte Letztentscheidungsrecht der Klägerin im Rahmen der Qualitätsentwicklung und -Sicherung nur gegenüber schulischen Gremien oder dem dort beschäftigten Personal gilt, wofür auch der Umstand spricht, dass die Ausübung des Letztentscheidungsrechts gem. § 63 Abs. 1 Satz 4 BremSchVwG voraussetzt, dass eine eingehende Erörterung mit dem Gremium oder der Person, das oder die die abweichende Entscheidung getroffen hatte, vorausgegangen ist. Schließlich ist auch hinsichtlich der in § 63 BremSchVwG ge-

regelten Aufgaben der Klägerin als Schulleiterin davon auszugehen, dass diese – wie die pädagogische Freiheit der Lehrer (vgl. hierzu Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom 16. Juli 2012 – 2 A 92/10 –, Rn. 12, juris) – kein subjektives Recht des Amtsinhabers vermitteln, sondern ihren Grund in der innerschulischen Position der Schulleiter haben und zugunsten des staatlichen Bildungsauftrags und der Bildungsinteressen der Schüler eine ordnungsgemäße innerschulische Organisation von Handlungsabläufen und Entscheidungsbefugnissen gewährleisten sollen. Sie sind daher der Funktion bzw. dem Amt und nicht der persönlichen Sphäre des jeweiligen Schulleiters zugeordnet und begründen für diesen keine subjektiven Rechte.

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann Zulassung der Berufung beantragt werden. Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu stellen und muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Der Antrag ist beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzureichen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Der Antrag muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten gestellt werden.

gez. Ohrmann

gez. Feldhusen

gez. Ziemann