



MHKBD Nordrhein-Westfalen | 40190 Düsseldorf

An die
Kanzlei Redeker Sellner Dahs
Postfach 1364
53003 Bonn

– Per E-Mail –

30. März 2026

Stellungnahme des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen und des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Kommunalaufsichtsbeschwerde betreffend die Errichtung einer Förderschule in Neunkirchen-Seelscheid

Ihr Schreiben vom 13. Januar 2026

Sehr geehrter Herr Krebühl,

Ihr Schreiben vom 13. Januar 2026 mit der Bitte der beabsichtigten Errichtung einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung in der Gemeinde Neunkirchen-Seelscheid auf der Grundlage von §§ 24 Abs. 1, 26 Abs. 1 LVerbO NRW entgegenzutreten habe ich erhalten.

Zu schulrechtlichen Bestimmungen habe ich das Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen um Stellungnahme zu Ihrer Kommunalaufsichtsbeschwerde gebeten. Die Stellungnahme liegt mit Bericht vom 24. März wie nachfolgend dargestellt vor:

„Nach Prüfung der schulorganisatorischen Aspekte ist die o. g. Maßnahme des LVR gemäß §§ 78 ff. Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW) im Ergebnis nicht zu bestanden.

Rechtliche Ausgangslage:

Für die Errichtung einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Körperliche und motorische Entwicklung sind im Rahmen der Schulentwicklungsplanung allein die Landschaftsverbände nach § 78 Absatz 3 Schulgesetz NRW als Schulträger zuständig.



Die Landschaftsverbände sind daher nach § 78 Absatz 4 Schulgesetz NRW verpflichtet, Förderschulen mit o. g. Förderschwerpunkt zu errichten und fortzuführen, wenn in ihrem Gebiet ein Bedürfnis dafür besteht und die Mindestgröße (§ 82 Schulgesetz NRW) gewährleistet ist. Ein Bedürfnis besteht, wenn die Förderschule im Rahmen der Schulentwicklungsplanung erforderlich ist, damit ein entsprechendes Bildungsangebot an einer Förderschule in zumutbarer Entfernung wahrgenommen werden kann.

Die maßgeblichen rechtlichen Vorgaben zur Schulentwicklungsplanung ergeben sich aus den §§ 80 ff. Schulgesetz NRW. Nach § 80 Absatz 1 Satz 1 Schulgesetz NRW sind die Schulträger verpflichtet, für ihren Bereich eine mit den Planungen benachbarter Schulträger abgestimmte Schulentwicklungsplanung zu betreiben. Sie dient nach Maßgabe des Bedürfnisses (§ 78 Absatz 4 Schulgesetz NRW) der Sicherung eines gleichmäßigen, inklusiven und alle Schulformen und Schularten umfassenden Bildungs- und Abschlussangebots in allen Landesteilen (§ 80 Absatz 1 Satz 2 Schulgesetz NRW). Die Pflicht zur Schulentwicklungsplanung schließt nach dem Gesetzeswortlaut ausdrücklich die Landschaftsverbände ein (§ 80 Absatz 1 Satz 1).

Der Beschluss des Schulträgers über eine schulorganisatorische Maßnahme, in diesem Fall der Errichtungsbeschluss des LVR zur Errichtung einer Förderschule, ist durch die obere Schulaufsichtsbehörde zu genehmigen, wenn er den Vorschriften der §§ 78 bis 80, 81 Absatz 1, 82 und 83 Schulgesetz NRW nicht widerspricht und der Schulträger über die erforderliche Verwaltungs- und Finanzkraft verfügt.

Umfang der Zuständigkeit des LVR:

Entsprechend der gesetzlichen Zuständigkeitszuweisung gemäß § 78 Absatz 3 Schulgesetz NRW erstrecken sich die Befugnis und Verpflichtung des LVR zur Schulentwicklungsplanung ausschließlich auf die in seiner Trägerschaft stehenden Förderschulen. Eine über diese Zuständigkeitszuweisung hinausgehende, inklusive Schulentwicklungsplanung ist dem LVR rechtlich und tatsächlich nicht möglich.

Auf die verschiedenen Schulträger sind die Regelungen des Schulorganisationsrechts in dem Umfang anwendbar, wie ihre gesetzlich zugewiesene Rolle es erfordert bzw. ermöglicht. Dies gilt auch für die verschiedenen Zielvorgaben der Schulentwicklungsplanung, die aufgabenbezogen zu verstehen sind. Daher formuliert § 80 Absatz 1



Schulgesetz NRW einschränkend: „**Soweit** Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände Schulträgeraufgaben nach § 78 zu erfüllen haben...“. Bestätigt wird diese Auslegung durch die Gesetzesbegründung zum Ersten Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 5. November 2013, mit dem die Pflicht zur inklusiven Schulentwicklungsplanung eingeführt wurde:

„Alle Gemeinden und Kreise mit Schulträgeraufgaben nach § 78 sind verpflichtet, schrittweise ein inklusives Bildungsangebot bereit zu stellen, das bedarfsgerecht auch zu den im Schulgesetz vorgesehenen Abschlüssen führt. Hierbei sind sie verpflichtet, für ihren Bereich eine mit den Planungen benachbarter Schulträger abgestimmte Schulentwicklungsplanung zu betreiben.“

M.a.W. die Verpflichtung, ein inklusives Bildungsangebot bereit zu stellen, obliegt im Rahmen ihrer Schulträgeraufgaben danach nicht den Landschaftsverbänden.

Den vorliegenden Unterlagen zufolge handelte der LVR im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit. Die Errichtung allgemeiner Schulen ist dem LVR gesetzlich verwehrt, sodass ihm eine eigenständige inklusive Schulentwicklungsplanung nicht möglich ist. Davon unberührt bleibt die Verpflichtung zur Abstimmung der Schulentwicklungsplanung mit anderen Schulträgern, die auch inklusive Aspekte zu berücksichtigen hat.

Kein Nachrangigkeitsverhältnis zwischen allgemeinen Schulen und Förderschulen im Sinne einer schulorganisatorischen Subsidiarität:

Darüber hinaus hat der Landesgesetzgeber im Rahmen der schulrechtlichen Regelungen kein Nachrangigkeitsverhältnis zwischen allgemeinen Schulen und Förderschulen im Sinne einer schulorganisatorischen Subsidiarität normiert. Aus § 20 Absatz 2 Schulgesetz NRW, wonach die sonderpädagogische Förderung in der Regel in der allgemeinen Schule stattfindet, lässt sich nicht ableiten, dass Förderschulen gegenüber allgemeinen Schulen nachrangig zu errichten wären. Die Vorschrift beschreibt den Regelfall der Beschulung im Rahmen des Gemeinsamen Lernens, begründet jedoch kein Vorrang- oder Subsidiaritätsprinzip im Sinne einer schulorganisatorischen Planungshierarchie. Der LVR könnte sich insoweit nicht mit dem Hinweis auf ein vorrangig durch andere Schulträger zu schaffendes inklusives



Angebot von seinen Planungsverpflichtungen im Förderschulbereich entlasten. Er muss vielmehr ein bedürfnisgerechtes Angebot vorhalten. Zudem besteht die Verpflichtung, Schulen entsprechend dem festgestellten Bedürfnis zu errichten und fortzuführen nach § 78 Absatz 4 Satz 4 Schulgesetz NRW nur dann nicht, soweit und solange bereits vorhandene Schulen anderer öffentlicher oder privater Schulträger das Schulbedürfnis durch einen geordneten Schulbetrieb (§ 82) erfüllen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Bedürfnisfeststellung nach § 78 Absatz 4 Satz 2 Schulgesetz NRW immer auf eine Schulform bezogen ist, so dass ein für eine bestimmte Schulform festgestelltes Bedürfnis nicht durch Angebote von Schulen anderer Schulformen erfüllt werden kann.

Bedürfnisfeststellung des LVR zur Errichtung einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Körperliche und motorische Entwicklung in Neunkirchen-Seelscheid:

Ein Bedürfnis zur Errichtung einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Körperliche und motorische Entwicklung in Neunkirchen-Seelscheid besteht, wenn diese im Rahmen der Schulentwicklungsplanung erforderlich ist, damit das entsprechende Bildungsangebot in zumutbarer Entfernung wahrgenommen werden kann. Für die Feststellung des Bedürfnisses sind die Entwicklung des gemeindebezogenen Schüleraufkommens, hier bezogen auf verbandsangehörige Gebietskörperschaften, und der Wille der Eltern mit Wohnsitz auf dem Gebiet des Schulträgers nach § 78 Absatz 5 Schulgesetz NRW maßgeblich. Die verfassungsrechtlich garantierte Schulformwahlfreiheit der Eltern ist auch im Bereich sonderpädagogischer Förderung von Bedeutung, weil den Eltern von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf nach § 20 Absatz 2 Schulgesetz NRW das Recht zusteht, den Förderort zwischen der allgemeinen Schule und der Förderschule zu wählen.

Eine abschließende Bewertung des Bedürfnisses erfolgt im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bei schulorganisatorischen Maßnahmen gemäß § 81 Absatz 3 Schulgesetz NRW durch die obere Schulaufsichtsbehörde. Diese Bewertung der Genehmigungsbehörde ist angesichts einer planerischen Einschätzungsprärogative des Schulträgers auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt, die sich daran zu orientieren hat, ob der Schulträger bestehende rechtliche Vorgaben



beachtet und den Sachverhalt unter Zugrundelegung plausibler Annahmen bzw. Prognosen ermittelt hat sowie in einem willkürfreien Verfahren zu vertretbaren Bewertungen gelangt ist. Die Bedürfnisfeststellung des LVR erscheint aus hiesiger Sicht im Ergebnis plausibel.

Die Feststellung eines Bedürfnisses kann auf unterschiedliche Arten erfolgen. Bei kommunalen Schulangeboten erfolgt in aller Regel eine Elternbefragung, bezogen auf die gewünschte Schulform. Dies ist auf den Förderschulbereich jedoch nicht ohne Weiteres übertragbar. Im Schulorganisationsrecht ist es ebenso anerkannt, wenn eine für die Mindestgröße hinreichende Nachfrage nach Schulplätzen durch Anmeldeüberhänge an bereits bestehenden Schulen nachgewiesen ist oder sich aus der aktuellen Zahl der Auspendlerinnen und Auspendler ein hinreichendes Bedürfnis ergibt. Entscheidend ist, ob sich ein Bedürfnis aus den Darlegungen plausibel ableiten lässt. Steigende Schülerzahlen bei Annahme eines gleichbleibenden Wahlverhaltens könnten insoweit das Bedürfnis für einen Ausbau bestehender Systeme rechtfertigen.

Der LVR stützt sich auf seine Schulentwicklungsplanung seit 2016, die durch die vorgelegten Anlagen nachvollziehbar dokumentiert wird, und führt aus, dass die geplante Förderschule in Neunkirchen-Seelscheid perspektivisch der Entlastung der bestehenden Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Körperliche und motorische Entwicklung in Wiehl, Rösrath und Sankt Augustin dient, deren Mindestgröße laut Datenmaterial unproblematisch erreicht wird und bei denen die Kapazitätserschöpfung nach Aussage des Trägers bereits teilweise räumliche Engpässe verursacht. Im Rahmen der Schulentwicklungsplanung hat der LVR ein nachvollziehbares Handlungskonzept entwickelt.

Die Vorgehensweise des LVR folgt einem verständlichen Verfahren. Sie umfasst die Ermittlung des Schüleraufkommens in den relevanten Gebieten, die Bewertung der Bedarfe auf Landesebene unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben, die Analyse der Beschulungsquote in Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Körperliche und motorische Entwicklung und die Bewertung der Ausübung des Elternwahlrechts nach § 20 Schulgesetz NRW.

Schließlich hat die Schulentwicklungsplanung maßgeblich an bestehende Tatsachen und Rahmenbedingungen anzuknüpfen. Erwartete Entwicklungen können nur insoweit Berücksichtigung finden, wie ihr Eintritt bereits hinreichend absehbar ist (Konkretisierungsgrad). Eltern



von Schülerinnen und Schülern mit einem Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung haben gemäß § 20 Absatz 2 Schulgesetz das Recht, für ihr Kind die Förderschule als Ort der sonderpädagogischen Förderung zu wählen.

Zutreffend ist die rechtliche Einschätzung des LVR, dass im Falle eines feststehenden Bedürfnisses eine unbedingte Errichtungspflicht besteht.

Mindestgröße und Planungsermessen:

Die Erreichung der Mindestgröße von 100 Schülerinnen und Schülern gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 5 der Verordnung über die Mindestgrößen der Förderschulen und der Schulen für Kranke (MindestgrößenVO) ist aus hiesiger Sicht nicht ausgeschlossen. Die beabsichtigte Förderschule in Neunkirchen-Seelscheid soll der räumlichen Entlastung der bestehenden, die Mindestgröße deutlich überschreitenden Förderschulen in Wiehl, Rösrath und Sankt Augustin dienen. Dabei handelt es sich um ein legitimes Ziel der Schulentwicklungsplanung. Die Schulträger sind gemäß § 79 Schulgesetz NRW verpflichtet, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lehrmittel bereitzustellen. Unter anderem durch das Ergreifen schulorganisatorischer Maßnahmen können raumnotbedingte Beeinträchtigungen des Unterrichtsbetriebs vermieden werden.

Der LVR entscheidet als Schulträger im Rahmen seines Planungsermessens über die Art, den Umfang und die Reihenfolge der schulorganisatorischen Maßnahmen, um die Versorgung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf sicherzustellen. Er hat nach § 81 Absatz 2 Schulgesetz NRW die Möglichkeit, neue Schulen zu errichten sowie bestehende Schulen zusammenzulegen oder zu teilen, solange die Mindestgröße jeweils gesichert ist.

Bei der Ausübung seines Planungsermessens berücksichtigt der LVR offensichtlich auch seine Pflicht nach § 79 Schulgesetz NRW.

Keine Beeinträchtigung der Rechte anderer Schulträger:

Aus hiesiger Sicht ist eine Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie benachbarter Schulträger aus Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz (GG) durch den Errichtungsbeschluss nicht ersichtlich. Ein Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie liegt insbesondere dann vor, wenn einer Gemeinde eine ihr zugewiesene Aufgabe entzogen, ihre Planungshoheit rechtlich verdrängt oder ihre



eigenverantwortliche Gestaltungsmacht eingeschränkt wird. Der LVR handelt innerhalb seines eigenen, gesetzlich begründeten Aufgabenbereichs und tritt nicht als zu den Gemeinden und Kreisen konkurrierender Schulträger auf.

Im Falle einer angenommenen Beeinträchtigung der Rechte anderer Schulträger eröffnet das Schulgesetz NRW ein strukturiertes Verfahren zur Wahrung betroffener Belange. Gemäß § 80 Absatz 2 Satz 2 Schulgesetz NRW sind die Schulträger verpflichtet, in enger Zusammenarbeit und gegenseitiger Rücksichtnahme auf ein regional ausgewogenes, vielfältiges, inklusives und umfassendes Angebot zu achten und benachbarte Schulträger rechtzeitig anzuhören, die durch die Planungen in ihren Rechten betroffen sein können. Die ordnungsgemäße Anhörung ist bei der Beantragung der Genehmigung eines Errichtungsbeschlusses darzulegen. Damit wird dem interkommunalen Rücksichtnahmegebot institutionell Rechnung getragen. Macht ein Schulträger eine Rechtsverletzung geltend, kann er bei der zuständigen oberen Schulaufsichtsbehörde ein Moderationsverfahren beantragen. Die Schulentwicklungsplanung entfaltet für sich genommen keine unmittelbare Rechtswirkung. Erst im Genehmigungsverfahren nach § 81 Absatz 3 Schulgesetz NRW werden die Belange benachbarter Schulträger geprüft und abgewogen. Anhaltspunkte dafür, dass die gesetzlichen Abstimmungsvorschriften missachtet worden wären oder ein regionaler Konsens nicht hätte erzielt werden können, sind nicht ersichtlich.

Soweit § 80 Absatz 2 Schulgesetz NRW drittschützende Wirkung entfaltet, geschieht dies primär zugunsten anderer betroffener öffentlicher Schulträger (OVG Münster, Beschluss vom 19.08.2014 – 19 B 909/14). Eine bloße Berufung auf objektiv-rechtliche Verfahrensvorschriften genügt nicht, vielmehr ist die Möglichkeit der Verletzung eigener subjektiver Selbstverwaltungsrechte erforderlich.

Zum Schreiben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 29. Januar d. J. erlaube ich mir den Hinweis, dass die Landesregierung sich keineswegs der Pflicht entledigt, inklusive Bildung voranzutreiben. Seit dem Schuljahr 2014/2015 sind weit über 6.000 zusätzliche Landesstellen für das Gemeinsame Lernen geschaffen worden. Auf der Grundlage des Inklusionsfördergesetzes gewährt das Land den Kommunen seit dem Schuljahr 2014/2015 zudem einen Belastungsausgleich infolge des 9.



Schulrechtsänderungsgesetzes sowie als weitere freiwillige Leistung eine schuljährliche Inklusionspauschale zur Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung von sozialrechtlichen Individualansprüchen dienen. Bis zum Schuljahr 2025/2026 beläuft sich der Belastungsausgleich auf einen Gesamtbetrag in Höhe 200 Mio. Euro und die Inklusionspauschale auf einen Gesamtbetrag in Höhe von 501 Mio. Euro.“

In Ihrer Kommunalaufsichtsbeschwerde stellen Sie zudem eine Verletzung des § 75 Abs. 1 S. 3 GO NRW in Verbindung mit § 23 Abs. 2 S. 1 LVerbO NRW dar. Die Rechtsverletzung ergebe sich daraus, dass sich der Landschaftsverband Rheinland im Rahmen der Investitionskosten, möglichen Kostensteigerungen und Folgekosten des Förderschulneubaus nicht an dem allgemeinen Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft orientiert. Wie in der Stellungnahme des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen ausführlich dargestellt, liegt eine Notwendigkeit für den Bau einer entsprechenden Förderschule nachweislich vor. Auch stehen keine wirtschaftlich sinnvolleren Alternativen zur Verfügung.

Bei den von Ihnen spezifisch angeführten Kosten von zwei Förderschulen liegt die Herrichtung weit mehr als zehn Jahre, in einem Fall annähernd 20 Jahre zurück. Dieser Vergleich kann aufgrund der zwischenzeitlich immens gestiegenen Baukosten sowie der fortgeschrittenen gesetzlichen Ansprüche hinsichtlich Energieeinsparung und Nachhaltigkeit nicht ohne eine detaillierte Betrachtung und Analyse herangezogen werden. Auf Nachfrage beim Landschaftsverband Rheinland wurde zudem klargestellt, dass der kalkulierte Kostenrahmen in Höhe von 97 Mio. Euro vielmehr die aktuellen Kostenkennwerte aus den realisierten Schulneu- und Erweiterungsbauten der vergangenen Jahre, zuzüglich der prognostizierten Kostensteigerungen bis zum geplanten Vergabezeitraum berücksichtigt.

Alternative Mittelverwendungen wurden im Rahmen der Schulentwicklungsplanung und der Prüfung nichtbaulicher Maßnahmen laut LVR ebenfalls angemessen berücksichtigt.

Der Neubau der Förderschule in Neunkirchen-Seelscheid stellt daher auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die sachgerechteste Form der Aufgabenerfüllung dar.



Die vorgebrachten Beanstandungen stellen **aus Sicht des MHKBD** ebenfalls keine Grundlage für ein kommunalaufsichtliches Einschreiten dar. Es werden keine Maßnahmen empfohlen.

Mit freundlichem Gruß

gez. Zakrzewski