



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 9. Februar 1979

Holthaus

Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 13/77

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren  
wegen der Behauptung der Stadt  
vertreten durch den Oberstadtdirektor,

Verfahrensbevollmächtigte:

§ 3 Nr. 7 der Verordnung über die Einzugsbereiche der Kommunalen  
Datenverarbeitungszentralen im Lande Nordrhein-Westfalen vom  
20. April 1977 (GV NW S. 166) verletze die Vorschriften der  
Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

17. November 1978

durch

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B i s c h o f f ,  
Präsident des Oberlandesgerichts Köln W e l t r i c h ,  
Präsident des Oberlandesgerichts Hamm T i e b i n g ,  
Professor Dr. B r o x ,  
Professor Dr. K r i e l e ,  
Rechtsanwältin S c h w a r z ,  
Professor Dr. S t e r n ,

für Recht erkannt:

§ 3 Nr. 7 der Verordnung über die Einzugs-  
bereiche der Kommunalen Datenverarbeitungs-  
zentralen im Lande Nordrhein-Westfalen  
- KDVZ-VO NW - vom 20. April 1977 (GV NW  
S. 166) ist nichtig, soweit in den durch  
diese Vorschrift gebildeten Einzugsbereich  
auch die Stadt einbezogen wird.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Nach § 3 Nr. 7 der Verordnung über die Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 20. April 1977 (GV NW S. 166) - KDVZ-VO NW - bilden die kreisfreien Städte [redacted] einen gemeinsamen Einzugsbereich für eine Kommunale Datenverarbeitungszentrale. Hiergegen wendet sich die Beschwerdeführerin. Sie möchte stattdessen entweder mit den Städten [redacted] und [redacted] sowie mit dem [redacted] oder allein mit der Stadt [redacted] eine gemeinsame Datenverarbeitungszentrale betreiben.
  
2. Nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen vom 12. Februar 1974 (GV NW S. 66) - ADVG - konstituierte sich der in § 10 Abs. 1 vorgesehene Kommunale Koordinierungsausschuß, um nach § 11 Abs. 2 ADVG Empfehlungen für die Anzahl, die Einzugsbereiche und die Organisation der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen zu erarbeiten. In seiner vierten Sitzung am 15. November 1974 sprach sich der Kommunale Koordinierungsausschuß dafür aus, daß die Städte [redacted] und [redacted] zusammen mit dem [redacted] eine gemeinsame Datenverarbeitungszentrale bilden sollten. Damit wich der Ausschuß von einer 1971 erarbeiteten Empfehlung der Kommunalen Spitzenverbände ab, nach der die Städte [redacted] und [redacted] zusammen mit der Stadt [redacted] einen Einzugsbereich bilden sollten. Der Ausschuß hielt das Konzept der Kommunalen Spitzenverbände nicht für unbrauchbar, ließ sich aber stärker davon leiten, daß die Versuche einer Zusammenarbeit der Städte [redacted] und [redacted] mit [redacted] bisher gescheitert seien und sowohl [redacted] als auch [redacted] bereits

über ein weitentwickeltes Datenverarbeitungssystem verfügten. Der Kommunale Koordinierungsausschuß hielt an seinem Vorschlag auch bei den weiteren Beratungen zunächst fest. Der Vorschlag ging in die "Empfehlung des Kommunalen Koordinierungsausschusses für automatisierte Datenverarbeitung zu Anzahl und Einzugsbereichen Kommunaler Datenverarbeitungszentralen (§ 11 Abs. 2 ADVG NW vom 2.12.1974, GV NW S. 66)" vom 11. März/16. April 1975 ein.

Bei den Verhandlungen der Städte  und  mit der Stadt  und dem  kam es in der Folgezeit zu Schwierigkeiten. Ausweislich eines Berichts der Kommunalen Koordinierungsstelle für automatisierte Datenverarbeitung vom 14. Oktober 1975 trugen die Städte  und einige Gemeinden des  Bedenken gegen die Bildung einer gemeinsamen Datenverarbeitungszentrale, weil die Städte  und  einem anderen Regierungsbezirk angehörten.

Mit einem an den Kommunalen Koordinierungsausschuß gerichteten Schreiben vom 20. Januar 1976 wandte sich der Innenminister gegen die Bildung Kommunaler Datenverarbeitungszentralen, deren Einzugsbereiche Regierungsbezirksgrenzen überschritten. Damit werde das Prinzip der Einräumigkeit, eine wichtige Grundvoraussetzung für die Leistungsfähigkeit einer modernen Verwaltung, durchbrochen.

Der Ausschuß setzte sich daraufhin erneut mit der Abgrenzung der Einzugsbereiche im Raum  /  /  auseinander. Er sprach sich für eine stärkere Berücksichtigung von Regierungsbezirksgrenzen aus und forderte die beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände auf, zu einer von ihm erwogenen Änderung der Empfehlung für den Raum zwischen  und  Stellung zu nehmen.

Die Stadt [redacted] und der Zweckverband "Kommunale Datenverarbeitungszentrale [redacted]" in [redacted] teilten daraufhin mit, sie seien mit dem Vorschlag, daß die Stadt [redacted] und der [redacted] eine gemeinsame Datenverarbeitungszentrale bilden sollten, einverstanden. Die Stadt [redacted] erklärte, zur Zusammenarbeit mit den Städten [redacted] und [redacted] bereit zu sein. Die Städte [redacted] und [redacted] lehnten eine Zusammenarbeit mit der Stadt [redacted] ab. Sie wiesen darauf hin, daß zwischen [redacted] und [redacted] bereits seit 1972 eine enge Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung bestehe, die weiter intensiviert werden solle.

Am 1. Oktober 1976 beschloß der Kommunale Koordinierungsausschuß, im Interesse einer zukunftsorientierten Abgrenzung der Einzugsbereiche die Bildung einer gemeinsamen Datenverarbeitungszentrale für die Städte [redacted] und [redacted] zu empfehlen.

3. Bei Erlaß der Verordnung über die Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 20. April 1977 legte der Innenminister die Empfehlungen des Kommunalen Koordinierungsausschusses zugrunde. Die Verordnung wurde am 28. April 1977 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (S. 166) verkündet. Sie ist am 1. Mai 1977 in Kraft getreten.

## II.

1. Mit der am 7. Dezember 1977 erhobenen Verfassungsbeschwerde behauptet die Beschwerdeführerin, die Bildung eines Einzugsbereichs aus den Städten [redacted], [redacted] und [redacted] in § 3 Nr. 7 der Verordnung verletze wegen der Einbeziehung der Stadt [redacted] die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Sie beantragt,

festzustellen, daß § 3 Nr. 7 der Verordnung über die Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 20. April 1977 (GV NW S. 166) verfassungswidrig und deshalb nichtig ist, soweit die Stadt betroffen ist.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die Festlegung von Einzugsbereichen für die Bildung gemeinsamer Kommunalen Datenverarbeitungszentralen greife tief in die Organisationshoheit der Gemeinden ein. Sie enthalte wichtige Weichenstellungen für die weitere Arbeit der Gemeinden und beeinflusse nachhaltig Form und Inhalt der Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Die Organisationshoheit der einzelnen Gemeinden sei Bestandteil der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Die tragende Komponente der somit verfassungsrechtlich verbürgten Organisationshoheit sei das Prinzip der Freiwilligkeit. Der Staat dürfe nur dann und insoweit in das organisatorische Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden eingreifen, als der mit dem Eingriff verfolgte Zweck nicht durch eine freiwillige Initiative der betroffenen Gemeinden angemessen erreicht werden könne und zwingende Gründe des öffentlichen Wohls den staatlichen Eingriff erforderten. Davon könne nicht die Rede sein.

Die Stadt erledige ihre automatisierbaren Verwaltungsaufgaben bereits seit langem unter Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen. Sie bediene sich dazu eines gemieteten IBM-Rechners. Die großen Erfahrungen und Fortschritte, die sie in der Ausnutzung von EDV-Anlagen gemacht habe, hätten Nachbarstädte und -kreise zum Anschluß an das IBM-System veranlaßt. Mit der Stadt bestehe bereits seit längerem eine umfassende Zusammenarbeit, die durch eine Vereinbarung vom 4. November 1976/8. März 1977

geregelt worden sei. Wegen dieser Zusammenarbeit baue die Stadt Rodgau ihre eigene auf Teilbereichen zum Einsatz kommende EDV-Anlage nicht weiter aus. Mit der Stadt Rodgau seien am 12./26. April 1976 und am 8. März 1977 Verträge über eine Zusammenarbeit geschlossen worden, weil der eigene IBM-Rechner der Stadt Rodgau bereits ausgelastet sei und für weitere Aufgaben nicht mehr herangezogen werden könne. Auch für den Rodgau habe die Stadt Rodgau durch Vertrag vom 18. Dezember 1975 die Erledigung von Aufgaben der automatisierten Datenverarbeitung übernommen. Die einwandfreie Arbeit der Datenzentrale Rodgau stehe außer Streit.

Die Stadt Rodgau erledige die für ihr Gebiet anfallenden automatisierbaren Aufgaben mit einem Siemens-Rechner. Die auch zwischen Rodgau und Rodgau geführten Gespräche über eine Zusammenarbeit seien wegen der Verschiedenheit der Systeme und Programme ergebnislos geblieben. Bei Bildung einer Datenverarbeitungszentrale für Rodgau und Rodgau müsse eines der beiden Systeme aufgegeben werden, da eine Anpassung nicht möglich sei. Der damit verbundene Investitionsverlust und die dadurch notwendig werdenden Umstellungsarbeiten würden sich nach sorgfältigen Berechnungen auf etwa 40 Million DM belaufen. Daher verletze der zwangsweise Zusammenschluß mit der Stadt Rodgau das verfassungskräftige Gebot der Freiwilligkeit und verstoße auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffe.

Kommunale Gemeinschaftseinrichtungen, die Regierungsbezirksgrenzen überschritten, seien nichts Außergewöhnliches. Die Aufsichtsführung könne in diesem Falle einem der Regierungspräsidenten übertragen werden, wie es § 29 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über Kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. April 1961 (GV NW S. 140) - KGAG - für Zweckverbände ausdrücklich vorsehe, die die Grenzen der Regierungsbezirke überschritten.

Selbst wenn man jedoch davon ausgehe, daß die Einzugsbereiche Kommunalen Datenverarbeitungszentralen Regierungsbereichsgrenzen nicht überschreiten dürften, bestehe kein Grund, ~~.....~~ und ~~.....~~ zu einer Zusammenarbeit mit ~~.....~~ zu zwingen. Der Verbund zwischen ~~.....~~ und ~~.....~~ allein erfülle alle Voraussetzungen und Anforderungen des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung für die Kommunen. Die früher einmal geäußerte Auffassung, daß ein sinnvoller und wirtschaftlicher Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung Einzugsbereiche mit mehr als 400.000 Einwohnern voraussetze, sei von den Sachkennern der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung und, wie das Beispiel der Stadt ~~.....~~ zeige, auch vom Innenminister aufgegeben worden.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, den Städten ~~.....~~ und ~~.....~~ sowie dem ~~.....~~ ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

a) Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet:

Der mit der Festlegung der Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen verbundene Eingriff in die Organisationshoheit der Gemeinden sei nur von geringer Intensität. Da die Beschwerdeführerin die Notwendigkeit der Kooperation auf dem Gebiet der automatisierten Datenverarbeitung anerkenne und die Form der Zusammenarbeit den jeweiligen Partnern überlassen bleibe, reduziere sich der Eingriff allein auf die Einschränkung bei der Wahl des Partners. Aus dem geringen Gewicht des Eingriffs folge, daß an die getroffene Regelung nur geringe Legitimationsanforderungen gestellt werden dürften.

Die Schwere des staatlichen Eingriffs könne überdies nur unter Berücksichtigung von Struktur, Traditionen und Anforderungen des jeweils betroffenen Sachbereichs beurteilt werden. Gerade bei der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung zeige sich die für institutionelle Garantien typische Bezogenheit auf die Eigengesetzlichkeiten der normrelevanten Sachbereiche. Die Sachstrukturen der ADV-Organisation würden in Nordrhein-Westfalen ebenso wie in anderen Bundesländern von der Idee des "formierten Kommunalbereichs" bestimmt. Nach dieser Organisationsvorstellung würden die Aufgaben der automatisierten Datenverarbeitung von den Kommunen grundsätzlich nicht isoliert, sondern in Kooperation und Verbund durchgeführt. Aufgabenerfüllung im Verbund stelle bei diesem Organisationsprinzip nicht eine nur ausnahmsweise zulässige Handlungsmodalität, sondern den Normalfall dar. Da die ADV-Organisation im kommunalen Bereich von vornherein durch die Aufgabenerfüllung im Verbund gekennzeichnet gewesen sei, dürfe eine verfassungsrechtliche Prüfung ihren Ansatz nicht bei einer gleichsam vorgegebenen einzelgemeindlichen Beliebigkeit sehen, müsse vielmehr berücksichtigen, daß automatisierte Datenverarbeitung originär auf Gemeinsamkeit und zwar auf eine mehrdimensionale Kooperation - interkommunal und staatlich-kommunal - angelegt sei.

Die Idee der mehrdimensionalen Kooperation sei durch die technische Entwicklung nicht überholt worden. Eine im Hinblick auf die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Ergebnisse bestmögliche Durchführung der Datenverarbeitungsaufgaben könne nur im großräumigen Verbund erreicht werden. Hinweise auf Fortschritte der Kleincomputer und der Mittleren Datentechnik seien verfehlt; denn auch künftig gehe es nicht um isolierte Wahrnehmung von ADV-Aufgaben, sondern um dezentrale technische Abwicklung komplexer Vorgänge, in deren Mittelpunkt ein Großrechner stehen müsse. Abgesehen davon, daß die Leistungsfähigkeit der Mittleren Datentechnik zur Bewältigung komplexer Verfahrenslösungen nicht ausreiche, verlangten insbesondere das Konzept

der "verteilten Intelligenz", die technische Entwicklung und die hohen Kosten im Bereich der "Software" (Notwendigkeit großer Stäbe), der staatlich-kommunale Datenträgeraustausch und der Datenschutz nach dem in der Verordnung über die Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen vorgenommenen gebietsmäßigen Zuschnitt der Datenverarbeitungszentralen.

Das Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung werde den Sachstrukturen der Datenverarbeitung gerecht, ohne in unzulässiger Weise in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden einzugreifen. Es beruhe auf der Anerkennung einer gesonderten Organisation der automatisierten Datenverarbeitung auf kommunaler Ebene. Die Organisation und Koordination sei vorrangig in die Eigenverantwortung des Kommunalbereichs gegeben. Das in § 9 ADVG aufgestellte Finalprogramm und die Möglichkeit des Erlasses einer Rechtsverordnung zur Festlegung der Einzugsbereiche stelle lediglich sicher, daß sachgerechte Lösungen nicht durch opponierende Gemeinden verhindert würden. Staatlichen Organisationsentscheidungen komme somit nur eine Hilfsfunktion zu. § 9 Abs. 2 ADVG gestatte die Bildung von Einzugsbereichen gegen den Willen beteiligter Gemeinden nur nach Maßgabe jener Verfassungsmaßstäbe, die auch sonst für staatliche Ingerenzen in den Selbstverwaltungsbereich Geltung hätten. Das sei vor allem das Übermaßverbot mit seinem Teilaspekt, dem Erforderlichkeitsgrundsatz. Die Erforderlichkeit sei materiell im Hinblick auf die in § 9 formulierten Ziele zu beurteilen. Formell-verfahrensmäßig setze sie voraus, daß zielgerechte freiwillige Lösungen nicht zustande kämen. Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Regelung sei somit nur dann verfassungswidrig, wenn die Lösungsmodelle, zu denen sich die Beschwerdeführerin freiwillig verstehe, im Hinblick auf die in § 9 ADVG zulässigerweise normierten Ziele gleichwertig seien. Das sei nicht der Fall.

Das Nebeneinander der kleinen Honeywell-Bull-Anlage in [ ] und der IBM-Anlage in [ ] biete bereits wegen der technischen Inkompatibilitäten keine hinreichende Basis für eine systematische Dezentralisation nach Art der "verteilten Intelligenz". Aber auch wenn [ ] und [ ] bereit sein sollten, ihre derzeitige Zusammenarbeit unter erheblichen finanziellen Mitteln zu einer modern ausgestatteten kommunalen Datenverarbeitungszentrale fortzuentwickeln, sei diese der in der Verordnung vorgeschriebenen Lösung nicht gleichwertig.

Eines der Ziele der kommunalen Neugliederung, deren Berücksichtigung § 9 Abs. 2 ADVG verlange, sei es gewesen, die im oberzentralen Verflechtungsbereich der Stadt [ ] liegenden Städte [ ] und [ ] stärker in eine gemeinsame Entwicklung mit der Stadt [ ] einzubeziehen. Dem an sich naheliegenden Zusammenschluß der drei Städte hätten allerdings große sich aus der topographischen Situation und der räumlichen Entfernung zu [ ] ergebende Hindernisse für eine städtebauliche Integration entgegengestanden. Der Verzicht auf die "große Lösung" schließe jedoch nicht auch die "kleine Lösung", eine verwaltungsmäßige Integration unterhalb der Eingemeindungsschwelle, aus. Es bedeute vielmehr eine konsequente Weiterführung der Leitlinien der kommunalen Neugliederung, wenn für die nicht auf topographische Rücksichtnahmen verwiesene verwaltungsräumliche Gliederung der ADV-Organisation die Kooperation der drei Städte vorgeschrieben werde.

Bei der Bildung eines auf [ ] und [ ] begrenzten Datenbereichs werde der oberzentrale Einzugsbereich von [ ] durchschnitten und ein zusammenhängender Ballungskern auf zwei Datenverarbeitungszentralen aufgeteilt. Die spezifischen Informations- und Programmierungsbedürfnisse der drei eng miteinander verflochtenen Ballungskernstädte könnten dann nicht mehr optimal befriedigt werden.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit stelle die Bildung eines Einzugsbereichs nur aus den Städten und keine überzeugende Alternative dar. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit solle ein Einzugsbereich im Regelfall mindestens 400.000 Einwohner umfassen. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Einzugsbereiche liege bei 611.000 Einwohnern. und zählten zusammen nur etwa 300.000 Einwohner.

Im übrigen dürfe die Frage der Wirtschaftlichkeit einer Kommunalen Datenverarbeitungszentrale nicht unter dem Aspekt kurz- oder mittelfristiger Umstellungsschwierigkeiten gesehen werden. Sie müsse vielmehr unter dem Gesichtspunkt langfristiger Entwicklungen beurteilt werden. Daß es bei einer Zusammenarbeit zwischen den Städten und Umstellungsprobleme gebe, sei unbestreitbar. Unzutreffend sei aber die von der Beschwerdeführerin angegebene Höhe des Umstellungsaufwandes.

- b) Die Stadt begrüßt die in der Verordnung getroffene Regelung und hält eine Zusammenarbeit mit den Städten auf dem Gebiet der elektronischen Datenerfassung und -verarbeitung insbesondere aus regionalplanerischen Gründen für notwendig.
- c) Die Stadt hat mitgeteilt, daß sie in den vergangenen Jahren auf dem Gebiet der Datenverarbeitung zwar eng mit der Stadt zusammengearbeitet habe und auf Teilgebieten noch zusammenarbeite, inzwischen die Vorbereitungen zur Bildung einer gemeinsamen Datenzentrale mit dem aber nahezu abgeschlossen seien.
- d) Die Stadt unterstützt die Verfassungsbeschwerde und schließt sich den Ausführungen der Beschwerdeführerin an.

Sie sieht sich ebenfalls in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Von einer Verfassungsbeschwerde habe sie abgesehen, weil angesichts der Verfassungsbeschwerde der Stadt dazu keine Notwendigkeit bestanden habe.

3. Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Schriftsätze mit ihren Anlagen Bezug genommen.
4. Zur gemeinsamen Verhandlung und Beweisaufnahme wurde die Sache mit den Verfahren VerFGH 7/78 ( ) und VerFGH 9/78 ( ) verbunden. Es wurde Beweis erhoben durch Vernehmung des Oberkreisdirektors und des Hauptgutachters der KGSt als Sachverständige. Auf den Fragenkatalog (Bl. 415 bis 417 d.A.) und das Ergebnis der Beweisaufnahme (Folien, Hülle Bl. 420 d.A.) wird ebenfalls Bezug genommen.

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerFGHG zulässig. Nach diesen Vorschriften können Gemeinden und Gemeindeverbände Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung einlegen, daß Landesrecht die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie verletze. Der Begriff "Landesrecht" ist, um dem Schutzzweck der Vorschrift zu entsprechen, weit auszulegen; er umfaßt auch Rechtsverordnungen (vgl. BVerfGE 26, 237).

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet. § 3 Nr. 7 KDVZ-VO NW verletzt die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung.

1. Art. 78 Abs. 1 LV gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dadurch wird ihnen ein grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassender Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich zuerkannt (BVerfGE 26, 237; VerfGH NW OVGE 26, 271). Diese Verfassungsgarantie ist indessen nicht absolut. Sie ist, wie in Art. 28 Abs. 2 GG und in Art. 78 Abs. 2 LV zum Ausdruck kommt, innerhalb gewisser Grenzen der gesetzlichen Einwirkung zugänglich. Dabei darf nach übereinstimmender Auffassung von Rechtsprechung und Lehre der Wesensgehalt (Kernbereich) der Selbstverwaltung nicht angetastet werden (VerfGH NW OVGE 9, 82; OVGE 11, 150; BayVerfGH BayVBl. 1978, 427 und BayVBl. 1978, 498; W. Blümel, VVDStRL Heft 36 (1978), S. 188 ff.; R. Grawert, ebda S. 288 f.; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1977, S. 305 ff. jeweils m.w.Nachw.).
2. Zwar greifen nach Meinung der Beschwerdeführerin sowohl § 9 ADVG als auch die KDVZ-VO NW in den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie ein. Dies kann jedoch offenbleiben, weil der angegriffene durch die Rechtsverordnung getroffene Zusammenschluß zu einer gemeinsamen Datenverarbeitungszentrale aus anderen Gründen nichtig ist.
3. § 3 Nr. 7 KDVZ-VO NW ist nichtig, weil die für die Beschwerdeführerin maßgebliche Regelung der Verordnung über die Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen im Lande Nordrhein-Westfalen den in § 9 Abs. 1 und 2 ADVG gesteckten Rahmen überschreitet. Nach Art. 78 Abs. 2 LV können Gesetze den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung regeln. Dieser Regelungsvorbehalt ist ebenso auszulegen wie der entsprechende Vorbehalt in Art. 28 Abs. 2 GG. Gesetz im Sinne dieser Vorschrift kann zwar auch eine Rechtsverordnung sein (BVerfGE aaO, BayVerfGH BayVBl. 1978, 498).

Im Falle einer Regelung durch Rechtsverordnung muß diese aber auf einer dem Art. 70 LV genügenden Ermächtigung beruhen; sie darf den durch die ermächtigende Vorschrift gesteckten Rahmen nicht überschreiten.

- a) Ungeachtet der Intensität des Eingriffs beschränkt die Festlegung der Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen angesichts des faktischen Zwanges zur Automation den Entscheidungsspielraum der Gemeinden und beeinflußt durch Zuordnung bestimmter Partnergemeinden Inhalt und Form der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in zahlreichen Sachbereichen. Davon geht § 9 Abs. 2 ADVG aus. Deshalb gestattet die Vorschrift die Bildung von Einzugsbereichen gegen den Willen betroffener Gemeinden nicht beliebig, sondern nur unter Berücksichtigung jener Verfassungsmaßstäbe, die auch sonst für staatliche Eingriffe in den kommunalen Selbstverwaltungsbereich gelten. Das ist neben der Wahrung des Kernbereichs die Orientierung am allgemeinen Wohl und die Beachtung des Übermaßverbots. Das öffentliche Wohl ist vom Gesetzgeber in den durch §§ 1 und 9 ADVG vorgegebenen Zielen in zulässiger Weise konkretisiert worden. Gleichzeitig hat er in § 9 ADVG die Bildung von Einzugsbereichen gegen den Willen von Gemeinden nur zugelassen, soweit das zur Verwirklichung der gesetzten Ziele dringend geboten ist. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes und aus der in das ADV-Organisationsgesetz aufgenommenen Verweisung auf das Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit.

Nach der Begründung der Landesregierung zu § 7 des Gesetzesentwurfs - § 9 der späteren Gesetzesfassung - sollte dem Innenminister die Befugnis zustehen, die Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen "notfalls" durch Rechtsverordnung festzulegen, um sicherzustellen, daß der Aufbau eines Verbundnetzes und eines Landesinformationssystems nicht verhindert oder gestört werde (Landtagsdrucksache 7/1983, S. 12). Dieses Anliegen wurde vom

Vertreter der Landesregierung im Landtagsausschuß für Innere Verwaltung (APr 7/1023, 82./A 6) verdeutlicht. Er stellte heraus, daß der Erlaß einer Rechtsverordnung nur für solche Fälle vorgesehen werden sollte, in denen das Gemeinwohl auf andere Weise nicht gesichert werden könne. § 7 Abs. 2 des Entwurfs trage der Forderung, daß sich die zwangsweise Zusammenfassung von Gemeinden an den strengen Voraussetzungen der §§ 13 und 26 KGAG für die Bildung von Pflichtverbänden und Pflichtregelungen orientieren müsse, voll Rechnung. Eine Rechtsverordnung dürfe nur dann erlassen werden, wenn sie im Sinn der genannten Vorschriften "dringend geboten" sei.

Um dieses Anliegen, das nach Ansicht des Ausschusses für Innere Verwaltung im Gesetzentwurf nur unzureichend zum Ausdruck kam, deutlich im Gesetz zu verankern, fügte der Gesetzgeber auf Anregung des Ausschusses Satz 4 in § 9 Abs. 1 ADVG ein (Landtagsdrucksache 7/3313, S. 6). Satz 4 ist aufgrund dieser vom Gesetzgeber deutlich gemachten Zielsetzung ungeachtet seiner Aufnahme in den Abs. 1 auch bei der Auslegung und Anwendung des Abs. 2 des § 9 ADVG zu beachten. Er soll neben den anderen in § 9 niedergelegten Grundsätzen dirigierende Kraft für die Organisation der aufzubauenden Datenverarbeitungszentralen haben. Angesichts dieser im Gesetz zum Ausdruck gebrachten Zielsetzung kann der - nicht eindeutige - Wortlaut der Verweisung auf das Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit: "bleiben unberührt", nicht zu einer anderen Auslegung führen.

Nach § 22 Abs. 1 KGAG bedarf es zwar eines förmlichen Gesetzes, wenn Gemeinden Aufgaben, zu denen sie nicht verpflichtet sind, gemeinsam erfüllen sollen. Diese

Regelung ist aber für die Bildung Kommunalen Datenverarbeitungszentralen durch das verweisende Gesetz dahingehend modifiziert worden, daß aufgrund des § 9 Abs. 2 ADVG auch eine Rechtsverordnung den Zusammenschluß anordnen kann.

Maßgeblich ist somit ausschließlich die in den §§ 13 Abs. 1 und 26 Abs. 1 KGAG normierte Dringlichkeit für die Bildung von Pflichtverbänden oder den Erlaß von Pflichtregelungen. Auch Zwangszusammenschlüsse zu gemeinsamen Datenverarbeitungszentralen sind danach nur zulässig, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten sind. Das sind sie nur, wenn die in den §§ 1 und 9 ADVG normierten Ziele durch freiwillige Zusammenschlüsse nicht oder nicht in ausreichendem Maße verwirklicht werden können. Bei der Prüfung, ob ein Zwangszusammenschluß dringend geboten ist, muß mit Rücksicht auf das verfassungskräftig geschützte Recht der kommunalen Selbstverwaltung ein strenger Maßstab angelegt werden.

Der Eingriff in die als Bestandteil der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich grundsätzlich geschützte Organisationshoheit der Gemeinden unterliegt mithin strengeren Legitimationsanforderungen als ein Eingriff in den verfassungsrechtlich nur begrenzt geschützten Bestand einer einzelnen Gemeinde.

- b) Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der in der Verordnung über die Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen getroffenen Entscheidungen wird auch durch ein planerisches Element dieser Entscheidungen (vgl. BayVerfGH BayVB1. 1978, 432) nicht eingeschränkt. § 9 Abs. 2 ADVG ermächtigt den Innenminister nicht zu einem flächendeckenden Gesamtakt, sondern nur zu lückenausfüllenden oder korrigierenden Entscheidungen in der Form einer Rechtsverordnung dort, wo freiwillige Lösungen nicht zustande kommen. Aus

diesem Grund ist jeder einzelne in der KDVZ-VO NW getroffene Zusammenschluß als solcher zu würdigen und am Maßstab des Gesetzes zu prüfen.

- c) Die Bildung einer gemeinsamen Kommunalen Datenverarbeitungszentrale für die Städte ..... und ..... ist zur Verwirklichung der in den §§ 1 und 9 ADVG vorgegebenen Ziele nicht dringend geboten. Diese können durch die Zusammenarbeit der Städte ..... und ..... im Rahmen einer gemeinsamen Datenverarbeitungszentrale und bei Fortführung der Datenverarbeitungszentrale in ..... für das Gebiet dieser Stadt in gleichem oder ausreichendem Maße verwirklicht werden.

- (1) Nach den §§ 1 Abs. 1 und 9 Abs. 2 Satz 2 ADVG soll durch die Bildung gemeinsamer kommunaler Datenverarbeitungszentralen ein wirtschaftlicher Einsatz leistungsfähiger Datenverarbeitungsanlagen, die sich für eine Integration und für den Aufbau des Landesinformationssystems eignen, ermöglicht werden.

Aus den Bekundungen der Sachverständigen ergibt sich bei aller Unterschiedlichkeit der Kriterien, nach denen ein "Großrechner" bestimmt werden kann, daß die Stadt ..... über einen Rechner verfügt, der allen Anforderungen an die Leistungsfähigkeit gerecht wird. Er eignet sich auch für eine mehrdimensionale Kooperation und den Aufbau eines Landesinformationssystems.

Die Beweisaufnahme hat darüberhinaus ergeben, daß die in der angegriffenen Verordnung für die Bildung von kommunalen Datenverarbeitungszentralen angenommene Untergrenze von 400.000 Einwohnern als Kriterium zu wenig gesichert ist, um die Zusammenfassung von ..... und ..... unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten dringend zu gebieten. Die

Sachverständigen haben die bereits in den Beratungen des Kommunalen Koordinierungsausschusses vertretene Auffassung bestätigt, daß nach bisherigem Kenntnisstand zuverlässige Aussagen über wirtschaftlich optimale Einzugsbereiche, die über die Festlegung gewisser mittlerer Bandbreiten hinausgehen, nicht möglich sind. Die Zahl von 400.000 Einwohnern ist seinerzeit als untere Richtgröße angenommen worden, ohne dadurch die Wirtschaftlichkeit bei nur 300.000 Einwohnern auszuschließen oder auch nur ausschließen zu können. Im Bereich der "Hardware" ist zudem ein Preisverfall eingetreten, der den damaligen Überlegungen die Grundlage entzogen hat, soweit sie die Kosten für die Datenverarbeitungsanlagen betreffen. Im Bereich der "Software" sind die Kosten zwar gestiegen; sie werden wegen der Notwendigkeit personeller Stäbe zur Programmerarbeitung, -aufbereitung und -entwicklung möglicherweise noch weiter steigen. Auch damit läßt sich jedoch die dringende Notwendigkeit einer Mindestbasis von 400.000 Einwohnern für jede der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen nicht erweisen. Die "Software" wird, wie die mündliche Verhandlung ergeben hat, zu einem nicht unerheblichen Teil innerhalb der beiden Anwendergemeinschaften ( ) und ( ) arbeitsteilig erarbeitet. Das schließt zwar die Notwendigkeit von Anpassungs- und Aufbereitungsprozessen nicht immer aus; damit ist jedoch ein Weg aufgezeigt, der Kosteneinsparungen auch für die unter der Schwelle von 400.000 Einwohnern verbleibenden Einzugsbereiche kommunaler Datenverarbeitungszentralen ermöglichen könnte. Angesichts dieser Entwicklung läßt sich nicht feststellen, daß eine Untergrenze von 400.000 Einwohnern ohne Ausnahme dringend geboten ist.

Auch im Hinblick auf eine wirtschaftliche Ausnutzung der in der vorhandenen Anlage ist die Einbeziehung von ... und ... in deren Einzugsbereich nicht dringend geboten. ... zählt allein ca. 400.000 Einwohner und erfüllt damit auch nach den Maßstäben der Landesregierung die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Einsatz leistungsfähiger Anlagen.

- (2) Nach § 9 Abs. 2 Satz 3 ADVG sollen bei der Abgrenzung der Einzugsbereiche der Datenverarbeitungszentralen die Leitlinien und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung, insbesondere das zentralörtliche Gliederungsprinzip und raumstrukturelle sowie planungsräumliche Zusammenhänge berücksichtigt werden. Auch dieses Ziel kann die in der Verordnung getroffene Regelung nicht rechtfertigen.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Städte ... und ... nach den Grundsätzen der kommunalen Neugliederung mit ... hätten zusammengefaßt werden müssen und der Gesetzgeber davon nur wegen der Besonderheiten der topographischen Situation und der räumlichen Entfernungen Abstand genommen hat. Auch wenn das richtig sein sollte, hat der Gesetzgeber selbst es jedenfalls nicht für notwendig gehalten, die allgemeinen Leitlinien der kommunalen Neugliederung insoweit zu realisieren. Das Ergebnis der gebietlichen Neuordnung ist die fortbestehende Selbständigkeit und Kreisfreiheit der Städte ... und ...

Bei einem Verzicht auf die vom Innenminister getroffene Regelung wird der oberzentrale Einzugsbereich ... - soweit ... und ... oberzentral auf ... hin orientiert sind - durch eine Datenbereichsgrenze zerschnitten und ein zusammenhängender Ballungskern auf zwei Datenverarbeitungszentralen aufgeteilt. Darin liegt jedoch kein Mangel, der die Bildung einer

gemeinsamen Kommunalen Datenverarbeitungszentrale dringend geböte.

Würde das Vorliegen oberzentraler Verflechtungen oder die Zugehörigkeit zu einem zusammenhängenden Ballungskern die dringende Notwendigkeit einer gemeinsamen Datenverarbeitungszentrale begründen, dann hätten diese Gesichtspunkte auch in anderen Fällen ausschlaggebend sein müssen, wie z.B. im Fall des Oberzentrums und des Umlandkreises . Auch die Stadt müsste dann mit der Stadt in einer gemeinsamen Datenverarbeitungszentrale zusammenarbeiten, weil sie mit dieser einen zusammenhängenden Ballungskern bildet.

Es mag zutreffen, daß die drei Städte , und aufgrund gleichgelagerter Probleme einen gemeinsamen Informations- und Programmierungsbedarf haben. Dabei handelt es sich um Probleme, wie sie so oder ähnlich anderen im wesentlichen gleichstrukturierten Städten innerhalb zusammenhängender Ballungskerne regelmäßig gemeinsam sind. Daß dieser Umstand die dringende Erforderlichkeit einer gemeinsamen Datenverarbeitungszentrale nicht begründen kann, zeigen die sonst getroffenen Regelungen.

Auch unter regionalplanerischen Gesichtspunkten besteht kein Bedürfnis nach einer gemeinsamen Kommunalen Datenverarbeitungszentrale für die drei Städte. Die Regionalplanung erfolgt auf der Ebene der Regierungsbezirke. Alle drei Städte gehören zum Regierungsbezirk . Deshalb kann auch das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung - unabhängig von der Frage des normativen Charakters dieses Grundsatzes - die Erforderlichkeit der verordneten Lösung nicht begründen. Im Hinblick auf dieses Ziel ist die Bildung eines Einzugsbereichs aus den Städten und offensichtlich gleichwertig.

III.

Nach § 50 Abs. 3 in Verbindung mit § 47 Satz 1 VerfGHG wird § 3 Nr. 7 KDVZ-VO NW für nichtig erklärt, soweit nach dieser Vorschrift ein Einzugsbereich gebildet wird, dem die Städte [ ] und [ ] gemeinsam angehören.

Nach § 47 Satz 2 VerfGHG wird § 3 Nr. 7 KDVZ-VO NW auch insoweit für nichtig erklärt, als auch die Stadt [ ] in einen die Stadt [ ] umfassenden Einzugsbereich einbezogen wird. § 47 Satz 2 VerfGHG erweitert nämlich die Befugnis des Verfassungsgerichtshofs zur Nichtigerklärung über den Streitgegenstand hinaus auf "das Gesetz", in dem die nichtige Rechtsnorm enthalten ist, wenn es aus denselben Gründen wie die den Streitgegenstand des Verfahrens bildende Regelung verfassungswidrig ist (vgl. die dem § 47 Satz 2 VerfGHG entsprechende Regelung in § 78 Satz 2 BVerfGG und dazu BVerfGE 18, 300). Wenn § 47 Satz 2 VerfGHG erlaubt, die Nichtigerklärung auf das ganze Gesetz auszudehnen, so bedarf es keiner Darlegung, daß der Verfassungsgerichtshof ein Weniger, nämlich eine einzelne Bestimmung des Gesetzes oder Bestandteile einer solchen, für verfassungswidrig erklären kann, sofern es sich um einen eingrenzbaaren Regelungstatbestand handelt (vgl. BVerfGE 17, 62; 18, 300; 21, 305 f; 24, 103; 24, 363; 40, 328 f). Dies trifft für die Verbindung [ ] mit [ ] in § 3 Nr. 7 KDVZ-VO NW zu. Sie ist aus denselben Gründen wie die Verbindung [ ] mit [ ] verfassungswidrig, da auch sie weder freiwillig zustande gekommen, noch dringend geboten ist. Die Stadt [ ] hat in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren ihren Willen bekundet, mit der Stadt [ ] zusammen eine gemeinsame Datenverarbeitungszentrale zu betreiben.

Die Verbindung [ ] und [ ] innerhalb eines Einzugsbereichs kann dagegen weder nach Satz 1 noch nach Satz 2 des § 47 VerfGHG für nichtig erklärt werden. Da

