



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 9. Februar 1979

Holthaus

Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 7/78

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

Verfahrensbevollmächtigter:

§ 3 Nr. 3 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. 3 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.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Nach § 3 Nr. 3 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 Essen und Mülheim einen gemeinsamen Einzugsbereich für eine Kommunale Datenverarbeitungszentrale. Hiergegen wendet sich die Beschwerdeführerin. Sie möchte stattdessen mit dem Kreis Mettmann zusammenarbeiten.

2. Die Entscheidung für die Einführung der automatisierten Bearbeitung vieler ihrer Aufgaben traf die Beschwerdeführerin nach ihrem Vorbringen bereits vor mehr als 10 Jahren. Auf Anraten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) arbeitet sie seit 1971 mit einer Datenverarbeitungsanlage der Firma Siemens. Diese Anlage wurde seither kontinuierlich aufgestockt. Die Beschwerdeführerin hat nach ihren Angaben inzwischen ca. 20 Millionen DM in die Entwicklung der automatisierten Bearbeitung ihrer Aufgaben investiert.

Nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen vom 12. Februar 1974 (GV NW S. 66) - ADVG -, das in § 9 Abs. 1 die Einrichtung gemeinsamer Kommunalen Datenverarbeitungszentralen (KDVZ) vorsieht, nahm die Beschwerdeführerin in Übereinstimmung mit dem damaligen Stand der Beratungen in dem nach § 10 ADVG gebildeten Kommunalen Koordinierungsausschuß mit dem Kreis Mettmann, der ebenfalls über eine Siemens-Anlage verfügt, Verhandlungen

über eine Zusammenarbeit auf. Diese Verhandlungen führten zu einer am 14. August 1975 geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Bildung einer gemeinsamen KDVZ. Nach § 6 Abs. 1 dieser Vereinbarung verpflichteten sich die Beteiligten, alle automatisierbaren Funktionen ihrer Verwaltungen nach Maßgabe eines Aufgabenverteilungsplans arbeitsteilig zu organisieren und zu programmieren. Die Vereinbarung ist bisher von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt worden. Die seit 1974 praktizierte Zusammenarbeit der Beschwerdeführerin mit dem Kreis Mettmann kam durch den Erlaß der KDVZ-VO NW ins Stocken.

3. Der Kommunale Koordinierungsausschuß, dessen Aufgabe es nach § 11 Abs. 2 ADVG u.a. ist, Empfehlungen für die Anzahl, die Einzugsbereiche und die Organisation der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen zu erarbeiten, sprach sich in seiner vierten Sitzung am 15. November 1974 dafür aus, daß der Kreis Mettmann mit der Stadt Mülheim oder - in zweiter Linie - mit der Stadt Wuppertal eine gemeinsame Datenverarbeitungszentrale bilden sollte. Der Ausschuß folgte damit einer von der Kommunalen Koordinierungsstelle für automatisierte Datenverarbeitung zusammen mit dem Innenministerium erarbeiteten Vorlage. In seiner fünften Sitzung am 13. Dezember 1974 gab er dieser Empfehlung folgende Fassung: "Die Städte Wuppertal und Mülheim an der Ruhr sollten mit dem Kreis Mettmann eine KDVZ bilden. Sollte es hierzu nicht kommen, könnte Wuppertal auch allein bleiben."

Nachdem die Stadt Mülheim im Rahmen einer vom Kommunalen Koordinierungsausschuß durchgeführten Anhörung zum Ausdruck gebracht hatte, daß sie zwar zur Zusammenarbeit mit dem Kreis Mettmann bereit sei, die zusätzliche Einbeziehung Wuppertals aber nicht für sachdienlich halte, sprach sich der Kommunale Koordinierungsausschuß in der "Empfehlung des Kommunalen Koordinierungsausschusses für automatisierte

Datenverarbeitung zu Anzahl und Einzugsbereichen Kommunaler Datenverarbeitungszentralen (§ 11 Abs. 2 ADVG NW vom 12.2.1974, GV NW S. 66)" vom 11. März/16. April 1975 für die Bildung einer gemeinsamen KDVZ durch den Kreis Mettmann und die Stadt Wuppertal aus. Der Stadt Mülheim empfahl er den Anschluß an die KDVZ Duisburg oder Essen. Hierzu kam es, weil der Kommunale Koordinierungsausschuß sich dem Argument der Stadt Mülheim, ein aus den Städten Wuppertal und Mülheim sowie dem Kreis Mettmann bestehender Einzugsbereich sei zu groß, anschloß und der Zusammenarbeit des Kreises Mettmann mit der Stadt Wuppertal abweichend von früheren Überlegungen nunmehr Vorrang einräumte.

In der Folgezeit arbeiteten die Beschwerdeführerin und der Kreis Mettmann auf der Grundlage ihrer nicht genehmigten Vereinbarungen weiter zusammen. Die Stadt Wuppertal benutzt nach wie vor ihre Datenverarbeitungsanlage allein.

Mit einem an den Vorsitzenden des Kommunalen Koordinierungsausschusses gerichteten Schreiben vom 20. Januar 1976 teilte der Innenminister mit, er sei nicht bereit, die Empfehlungen des Ausschusses u.a. zum Raum Wuppertal, Solingen, Remscheid zu akzeptieren: Die Bildung eines Einzugsbereichs aus den Städten Leverkusen, Remscheid und Solingen sowie dem Rheinisch-Bergischen Kreis verletze das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung, weil dabei die Grenze zwischen den Regierungsbezirken Düsseldorf und Köln überschritten würde.

Daraufhin beschloß der Kommunale Koordinierungsausschuß in seiner neunten Sitzung am 8. März 1976, seine Empfehlungen insoweit aufzuheben, als darin Regierungsbezirksgrenzen überschreitende Einzugsbereiche vorgeschlagen wurden. Der Vorsitzende des Kommunalen Koordinierungsausschusses schlug bei der Aussprache über mögliche Alternativen vor, je eine KDVZ für das Gebiet der Städte Remscheid, Solingen und Wuppertal sowie für das Gebiet des Kreises

Mettmann und der Stadt Mülheim zu bilden. Der Vertreter des Innenministers teilte mit, diese Lösung werde die Zustimmung des Innenministers finden, obgleich sie hinsichtlich der Stadt Mülheim "unschön" sei.

Im Rahmen einer erneuten Anhörung durch den Kommunalen Koordinierungsausschuß bekundeten die Beschwerdeführerin und der Kreis Mettmann erneut ihre Bereitschaft zu einer Fortsetzung und Vertiefung ihrer Zusammenarbeit (Niederschrift der 19. Sitzung vom 12.7.1976, Schriftsätze vom 25.3.1976 und 7.4.1976). In seiner 13. Sitzung am 1.10.1976 beschloß der Kommunale Koordinierungsausschuß, eine Zusammenarbeit der Stadt Mülheim mit der Stadt Essen zu empfehlen. Der Kreis Mettmann solle allein eine Datenverarbeitungszentrale einrichten. Dabei ließ sich der Ausschuß von der Erwägung leiten, daß die Stadt Mülheim zum Ruhrgebiet gehöre.

4. 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 22. März 1978 erhobenen Verfassungsbeschwerde behauptet die Beschwerdeführerin, die Bildung eines Einzugsbereichs aus den Städten Essen und Mülheim in § 3 Nr. 3 der Verordnung verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung. Sie beantragt,

festzustellen, daß § 3 Nr. 3 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 Mülheim betroffen ist.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die Festlegung von Einzugsbereichen für die Bildung gemeinsamer KDVZ greife tief in die Organisationshoheit der Gemeinden ein. Sie enthalte wichtige Weichenstellungen für die weitere Arbeit der Gemeinden und beeinflusse nachhaltig Inhalt und Form ihrer Aufgabenwahrnehmung. Es gehe dabei nicht um eine eng begrenzte Kompetenzabgabe, sondern vielmehr darum, daß die betroffenen Gemeinden mit dem Medium der Aufgabenbewältigung Befugnis und Herrschaft über ihre Verwaltung aufgeben und mit anderen kommunalen Einheiten teilen müßten, und zwar auf der ganzen Breite des kommunalen Wirkungskreises.

Die Organisationshoheit der einzelnen Gemeinden sei Bestandteil der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Der Staat könne zwar regelnd in den organisatorischen Bereich der Gemeinden eingreifen. Regelungen dieser Art unterlägen jedoch verfassungsrechtlichen Schranken, insbesondere dürfe nicht in den Kernbereich der Selbstverwaltung eingegriffen werden. Jedenfalls dürften sie bei einem so hohen Stellenwert, wie er der Festlegung der Einzugsbereiche der KDVZ zukomme, nur durch oder aufgrund eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes vorgenommen werden. Die in § 9 Abs. 2 ADVG ausgesprochene Ermächtigung an den Ordnungsgeber genüge nicht dem Bestimmtheitsgebot in Art. 80 GG und Art. 70 LV NW. Bei der Festlegung der Einzugsbereiche gehe es um existentielle Fragen, für deren Lösung der Gesetzgeber selbst Maßstäbe und Orientierungsrichtlinien bereitstellen müsse. Die in § 9 Abs. 2 ADVG formulierte Zielvorgabe sei ohne Eingrenzungs- und Orientierungswert. Sie lasse

keine nachvollziehbaren Kriterien für die Entscheidung über den Zuschnitt von Einzugsbereichen erkennen. Der dort angesprochene Gesichtspunkt des "wirtschaftlichen Einsatzes" sei schon deswegen unbrauchbar, weil Wirtschaftlichkeit ohne eine Bezugsgröße keinen Maßstab darstelle. Insbesondere bleibe offen, ob die Wirtschaftlichkeit nur aus der Sicht des gesamten Landes oder auch aus der Sicht der einzelnen betroffenen Gemeinden beurteilt werden müsse. § 3 Nr. 3 KDZ-VO NW sei somit schon mangels ausreichender gesetzlicher Ermächtigung verfassungswidrig.

In den organisatorischen Bereich der Gemeinden eingreifende Regelungen müßten ferner das Prinzip der Freiwilligkeit berücksichtigen. Dieses Prinzip sei eine Komponente der durch die Landesverfassung verbürgten Organisationshoheit. 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. Verfahrensrechtlich bedeute dieses Prinzip, daß der Staat das Problem partieller kommunaler Zusammenarbeit nur dann "von oben" lösen dürfe, wenn es nicht zu einer vertretbaren freiwilligen Zusammenarbeit komme. Nur wenn die freiwillige Zusammenarbeit offensichtlich ungeeignet sei, die anstehenden Probleme zu lösen - hier: den Zielvorgaben des § 9 ADVG zu genügen -, sei ein Zwangszusammenschluß zulässig. Materiellrechtlich folge daraus, daß der Zwangszusammenschluß erhöhten Legitimationsanforderungen unterliege. Dieses Prinzip sei auch Bestandteil der gesetzlichen Ordnung. Das Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. April 1961 (GV NW S. 190) beruhe erkennbar auf der Vorstellung, daß institutionalisierte

Zusammenarbeit von Gemeinden nur ausnahmsweise vom Staat erzwungen werden dürfe. Durch die Verweisung auf dieses Gesetz in § 9 Abs. 1 Satz 4 ADVG sei das Freiwilligkeitsprinzip auch für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kommunalen Datenverarbeitung - über seine verfassungsrechtliche Gewährleistung hinaus - vom Gesetzgeber bekräftigt worden.

Durch die Zusammenarbeit mit dem Kreis Mettmann würden die Ziele des ADVG besser als durch eine Zusammenarbeit mit der Stadt Essen verwirklicht. Die Zusammenarbeit mit dem Kreis Mettmann genüge allen technologischen Erfordernissen. Bei einem Zusammenschluß von Mülheim und Mettmann werde eine Größenordnung erreicht, die einen wirtschaftlichen Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung gewährleiste. Die Wirtschaftlichkeit des Zusammenschlusses mit der Stadt Essen werde allein durch die Höhe des notwendigen Umstellungsaufwandes in Frage gestellt. Da der Kreis Mettmann und die Stadt Mülheim Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf seien, erfülle der Zusammenschluß mit Mettmann auch die Organisationsdirektive der Zugehörigkeit zu demselben Planungsraum. Die Behauptung, Mettmann und Mülheim hätten einen qualitativ unterschiedlichen Informations- und Programmierungsbedarf, werde bereits durch die bisherige gute Zusammenarbeit widerlegt. Schließlich würden auch die Belange der Stadt Essen voll gewahrt, da Essen groß genug sei, um allein eine Datenverarbeitungszentrale zu betreiben.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, der Stadt Essen und dem Kreis Mettmann 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 Eigenesetzlichkeiten 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 ADVG 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.

Durch die Zusammenfassung von Essen und Mülheim werde ein Einzugsbereich geschaffen, der mit 851.000 Einwohnern einen wirtschaftlichen Einsatz der erforderlichen Großanlagen gewährleiste und den raumstrukturellen Gegebenheiten - beide Städte gehörten zum Ruhrgebiet und zum Ballungskern - entspreche. Die vorgeschlagene Zusammenarbeit mit dem Kreis Mettmannstelle bereits deshalb keine gleichwertige Alternative dar, weil eine echte Kommunale Datenverarbeitungszentrale erkennbar nicht gegründet werden solle. Nach § 6 der zwischen der Stadt Mülheim und dem Kreis Mettmann geschlossenen Vereinbarung sei nicht die Errichtung einer gemeinsamen Datenverarbeitungszentrale, sondern lediglich die arbeitsteilige Wahrnehmung der automatisierbaren Funktionen der Kommunalverwaltung beabsichtigt. § 23 des Gesetzes über Kommunale Gemeinschaftsarbeit gehe jedoch davon aus, daß eine kommunale Gebietskörperschaft einzelne Aufgaben - als Aufgabe müsse hier der Betrieb einer Datenverarbeitungszentrale verstanden werden - für die anderen Beteiligten durchführe.

Außerdem entspreche die Zusammenarbeit der Stadt Mülheim mit dem Kreis Mettmann nicht den am zentralörtlichen Gliederungsprinzip orientierten Leitlinien der kommunalen Neugliederung. Der nach Düsseldorf hin orientierte Kreis Mettmann sei Teil der Ballungsrandzone und habe folglich einen anderen Informations- und Programmierungsbedarf als die enger mit Duisburg und Essen verflochtene Ballungskernstadt Mülheim. Die planungsräumliche Zugehörigkeit

zum Ballungskern habe letztlich den Ausschlag für die Zuordnung der Stadt Mülheim gegeben.

- b) Der Kreis Mettmann bestätigt, daß bereits im Jahre 1975 eine Vereinbarung mit der Stadt Mülheim über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der automatisierten Datenverarbeitung zustande gekommen sei, enthält sich jedoch einer Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit der gebildeten Einzugsbereiche.
 - c) Die Stadt Essen bekundet ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Stadt Mülheim.
3. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens und des Sachverhalts im einzelnen wird auf den Inhalt der Schriftsätze mit ihren Anlagen, die Materialien zum Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen sowie die von der Landesregierung vorgelegten Niederschriften über die Beratungen des Kommunalen Koordinierungsausschusses Bezug genommen.
4. Zur gemeinsamen Verhandlung und Beweisaufnahme wurde die Sache mit den Verfahren VerFGH 13/77 (Solingen) und VerFGH 9/78 (Hamm) verbunden. Es wurde Beweis erhoben durch Vernehmung des Oberkreisdirektors Dr. Jürgen Albath und des Hauptgutachters der KGSt Dr. Jürgen Ostermann als Sachverständige. Auf den Fragenkatalog (Bl. 415 bis 417 d.A. VerFGH 13/77) und das Ergebnis der Beweisaufnahme (Folien, Hülle Bl. 420 d.A. VerFGH 13/77) 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. 3 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. 3 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 Landesinformationssysteme 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 Gesetzesentwurf 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 kommunaler 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 eines gemeinsamen Einzugsbereichs für die kreisfreien Städte Essen und Mülheim ist zur Verwirklichung der in den §§ 1 und 9 ADVG vorgegebenen Ziele nicht dringend geboten. Diese Ziele können durch die Zusammenarbeit der Stadt Mülheim und des Kreises Mettmann im Rahmen einer gemeinsamen Kommunalen Datenverarbeitungszentrale und durch die Fortführung der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale in Essen für das Gebiet dieser Stadt in gleichem oder ausreichendem Maße verwirklicht werden.

- (1) Nach §§ 1 Abs. 1 und 9 Abs. 2 Satz 2 ADVG soll durch die Bildung gemeinsamer Kommunalen Datenverarbeitungszentralen ein wirtschaftlicher Einsatz leistungsfähiger Datenverarbeitungsanlagen gewährleistet werden.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Bildung einer Datenverarbeitungszentrale nur für das Gebiet der Stadt Mülheim mit ca. 189.000 Einwohnern unwirtschaftlich wäre; diese Lösung wird von der Beschwerdeführerin nicht verfolgt. Die Landesregierung zieht aus dem Umstand, daß die Beschwerdeführerin und der Kreis Mettmann sich in der von ihnen getroffenen Vereinbarung vom 14.8.1975 - nur - zu einer arbeitsteiligen Erledigung der automatisierbaren Aufgaben verpflichtet haben, zu Unrecht den Schluß, die Beschwerdeführerin sei zu der notwendigen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der automatisierten Datenverarbeitung nicht bereit. Nach dem Vorbringen der Beschwerdeführerin stellte diese Vereinbarung nur den ersten Schritt einer Integration dar, die sich wirtschaftlich sinnvoll nur in mehreren Phasen

vollziehen und in deren Rahmen die maschinelle Integration der personellen und der Programmintegration nur nachfolgend könne. Aus der Vereinbarung vom Jahre 1975 und dem seithe angeblich eingetretenen Stillstand der Integrationsbemühungen auf mangelnde Integrationsbereitschaft zu schließen, ist insbesondere deshalb ausgeschlossen, weil die Fortentwicklung der Zusammenarbeit durch die Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung und den Erlaß der Verordnung behindert worden ist.

Daß die Einwohnerzahl des Kreises Mettmann und der Stadt Mülheim zusammen ebenso wie die Einwohnerzahl der Stadt Essen allein eine hinreichende Basis für den wirtschaftlichen Einsatz leistungsfähiger Datenverarbeitungsanlagen bieten, bedarf angesichts des Vorbringens der Landesregierung zur Mindestgröße der Einzugsbereiche und des Ergebnisses der Beweisaufnahme keiner Darlegung. Sollte die Datenverarbeitungszentrale in Essen bei Einbeziehung der Stadt Mülheim kostengünstiger arbeiten können, so würde es sich um einen Vorteil handeln, der nicht entfallen, sondern verlagert würde. Die durch die Einbeziehung der Stadt Mülheim bewirkte günstige Leistungs-Kosten-Relation käme der Datenverarbeitungszentrale im Kreise Mettmann zugute.

Ebenso bedarf es keiner Darlegung, daß sowohl der Kreis Mettmann zusammen mit der Stadt Mülheim als auch die Stadt Essen in der Lage sind, Datenverarbeitungsanlagen einzusetzen, die sich für eine Integration und den Aufbau eines Landesinformationssystems eignen.

- (2) Die Verordnung über die Einzugsbereiche der Datenverarbeitungszentralen berücksichtigt das Organisationsprinzip der Einräumigkeit der Verwaltung. Die in ihr festgelegten Einzugsbereiche durchschneiden in keinem Falle Kreis- oder Regierungsbezirksgrenzen. Da nicht nur die Städte Essen

und Mülheim, sondern auch der Kreis Mettmann zum Regierungsbezirk Düsseldorf gehören, ist die von der Beschwerdeführerin gewünschte Lösung im Hinblick auf dieses Ziel der in der Verordnung getroffenen Regelung gleichwertig.

- (3) Nach § 9 Abs. 2 ADVG sollen bei der Bildung der Einzugsbereiche die Leitlinien und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung, insbesondere das zentralörtliche Gliederungsprinzip und raumstrukturelle sowie planungsräumliche Zusammenhänge berücksichtigt werden. Nach dem Vorbringen der Landesregierung hat deshalb die planungsräumliche Zugehörigkeit der Stadt Mülheim zum Ballungskern und zum Ruhrgebiet den Ausschlag für die Zuordnung der Beschwerdeführerin zum Einzugsbereich der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale in Essen gegeben.

Auch dieses Ziel kann die getroffene Regelung nicht rechtfertigen. In der kommunalen Neugliederung ist Mülheim eine selbständige und kreisfreie Stadt geblieben. Spezielle Neugliederungsziele für die Stadt Mülheim, aus denen sich nunmehr Direktiven für die Einbeziehung in den oberzentralen Einzugsbereich Essen ableiten ließen, sind im Rahmen der kommunalen Neugliederung nicht entwickelt worden.

Die Stadt Mülheim ist durch Berufspendlerströme und oberzentrale Beziehungen zwar mit der Stadt Essen verflochten; das gilt jedoch ebenso im Hinblick auf Duisburg und - möglicherweise in geringerem Maße - auf Düsseldorf. Berufspendlerströme und zentralörtliche Verflechtungen verlaufen auch zwischen Mülheim und Gemeinden des Kreises Mettmann. Die südlichen Teile der Stadt Mülheim gehören mit den nördlichen Gemeinden des Kreises Mettmann zu einem größeren

Bereich, der in Zukunft für die Bevölkerung aus dem Raum Düsseldorf und den Räumen Duisburg, Mülheim und Essen Erholungsfunktionen ausüben soll (Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung des Raumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, S. 229). Auch der Kreis Mettmann ist oberzentral teilweise mit Essen verflochten. Er faßt die rechtsrheinischen Gebiete zusammen, die in den oberzentralen Bezügen auf Düsseldorf, Essen und Wuppertal orientiert sind (aaO, S. 394). Nach allem ergibt sich aus dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip kein dringender Grund für eine Zuordnung der Stadt Mülheim zur Kommunalen Datenverarbeitungszentrale in Essen.

Die Stadt Mülheim gehört unbeschadet ihrer Zugehörigkeit zum Ruhrgebiet und zum Ballungskern auch nicht zu einem "Planungsraum Ruhrgebiet", da es einen solchen normativ festgelegten Planungsraum nicht gibt. Der Ballungskern Ruhrgebiet gehört zu den Planungsräumen der Bezirksplanungsbehörden in Düsseldorf, Arnsberg und Münster. Für die Stadt Mülheim, die Stadt Essen und den Kreis Mettmann ist ein und dieselbe Bezirksplanungsbehörde zuständig. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, zu dem zwar die Städte Mülheim und Essen, nicht aber der Kreis Mettmann gehören, hat im Bereich der Landesplanung, der Regionalplanung und Bauleitplanung keine eigenen Kompetenzen mehr (vgl. Köstering, Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in der Funktionalreform, Der Städte- tag 1975, S. 576 ff).

Die gemeinsame Zugehörigkeit von Essen und Mülheim zum Ballungskern und zum Ruhrgebiet begründet auch keinen spezifischen Informations- und Programmierungsbedarf von solchem Gewicht, daß er die dringende Notwendigkeit der Zugehörigkeit zu einer Kommunalen Datenverarbeitungszentrale begründen könnte. Eine Stadt des Ballungskerns und ein Kreis der Ballungsradzone mögen zwar bis zu

einem gewissen Maße einen unterschiedlichen Programmierungsbedarf haben. Angesichts der im wesentlichen einheitlichen Lebensverhältnisse in der Stadt Mülheim und im Kreis Mettmann und der bisher guten Zusammenarbeit zwischen beiden können die Unterschiedlichkeiten aber nicht so gravierend sein, daß sie die Gleichwertigkeit der von der Beschwerdeführerin gewünschten Alternativlösung gegenüber der vom Innenminister verordneten Lösung in nennenswertem Umfang infrage stellen könnten. Auch insoweit hat die Landesregierung keine eindeutige Ungleichwertigkeit der freiwilligen Lösung dargetan.

Die Bildung eines Einzugsbereichs aus den kreisfreien Städten Essen und Mülheim ist somit im Hinblick auf keines der in den §§ 1 und 9 ADVG formulierten Ziele dringend geboten.

Dr. Bischoff	Weltrich	Tiebing	
Dr. Brox	Dr. Kriele	Schwarz	Dr. Stern