



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 9/78

Verkündet am 9. Februar 1979
Holthaus
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

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

§ 1 Nr. 4 der Verordnung über die Einzugsbereiche der Kommunalen
Datenverarbeitungszentralen im Lande Nordrhein-Westfalen vom
20. April 1977 (GV NW S. 166) verletze die Vorschriften der Landes-
verfassung über das Recht der Selbstverwaltung,
hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

17. November 1978

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:

§ 1 Nr. 4 der Verordnung über die Einzugs-
bereiche der Kommunalen Datenverarbeitungs-
zentralen im Lande Nordrhein-Westfalen
- KDVZ-VO - vom 20. April 1977 (GV NW S. 166)
ist nichtig.

G r ü n d e :

A.

I.

1. Nach § 1 Nr. 4 der Verordnung über die Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 20. April 1977 (GV NW S. 166) - KDVZ-VO - bilden die kreisfreie Stadt Hamm und der Kreis Unna einen gemeinsamen Einzugsbereich für eine Kommunale Datenverarbeitungszentrale (KDVZ). Hiergegen wendet sich die Beschwerdeführerin. Sie möchte statt dessen mit der Stadt Münster und den Kreisen Coesfeld und Warendorf 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. Sie bediente sich zunächst einer bei den Stadtwerken Hamm installierten EDV-Anlage. Im Dezember 1966 bot sie dem Kreis Unna die Mitbenutzung dieser Anlage an. Der Kreis Unna lehnte das Angebot ab, weil zwischen dem Kreis und seinen Gemeinden damals bereits eine Einigung darüber erzielt worden war, daß sich die Gemeinden des Kreises einer beim Kreis geplanten Datenverarbeitungsanlage anschließen sollten. Im Jahre 1969 kam es nochmals zu Gesprächen zwischen der Beschwerdeführerin und dem Kreis Unna, die jedoch ohne Ergebnis verliefen. In der Folgezeit bemühte sich die Beschwerdeführerin um eine Zusammenarbeit mit der Datenverarbeitungszentrale Münster. Die Verhandlungen führten im August 1972 zum Abschluß einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Stadt Hamm mit den Gemeinden und Kreisen, die bis dahin bereits im Rahmen der Datenverarbeitungszentrale Münster zusammenwirkten. Der Innenminister genehmigte diese Vereinbarung, soweit sie die Stadt Hamm betraf, unter dem Vorbehalt des Widerrufs. Bereits im Jahre 1971 hatte der Innenminister die Beschwerdeführerin darauf hingewiesen, daß ein Zusammengehen mit der Stadt

Münster nach seiner Auffassung mit raumordnerischen Gesichtspunkten unvereinbar sei.

Nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen vom 12. Februar 1974 (GV NW S. 66) - ADVG - nahm der nach § 10 Abs.1 ADVG gebildete Kommunale Koordinierungsausschuß seine Beratungen auf, um nach § 11 Abs. 2 ADVG Empfehlungen für die Anzahl, die Einzugsbereiche und die Organisation der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen zu erarbeiten. In seiner Sitzung vom 6./7. März 1975 befaßte er sich nach Anhörung der Beschwerdeführerin, der Stadt Münster und des Kreises Unna mit der Abgrenzung der Einzugsbereiche der Datenzentralen Münster und Unna. Ein Teil der Mitglieder des Ausschusses schlug - entgegen einer früheren Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände - vor, die Stadt Hamm im Einzugsbereich der KDVZ Münster zu belassen. Nach eingehender Erörterung sprach sich der Ausschuß schließlich jedoch mit Mehrheit für einen Anschluß der Stadt Hamm an die KDVZ Unna aus. Dieser Vorschlag ging in die "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 ein. Die Beschwerdeführerin setzte auch in der Folgezeit ihre Mitarbeit in der KDVZ Münster fort.

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 28. April 1978 erhobenen Verfassungsbeschwerde behauptet die Beschwerdeführerin, die Bildung eines Einzugsbereichs aus der Stadt Hamm und dem Kreis Unna in § 1 Nr. 4 der Verordnung verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Sie beantragt, festzustellen, daß § 1 Nr. 4 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 Hamm betroffen ist.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die Festlegung von Einzugsbereichen für die Bildung gemeinsamer kommunaler 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 auf freiwilliger Grundlage beruhende Zusammenarbeit der Stadt Hamm mit den Gebietskörperschaften, die den Einzugsbereich der KDVZ Münster bildeten, genüge allen Anforderungen

und Zielvorgaben des ADV-Organisationsgesetzes. Der Zuschnitt der Datenverarbeitungsanlagen der KDVZ Münster ermögliche eine hohe Leistungsfähigkeit auch im Hinblick auf den Aufbau eines Landesinformationssystems; die Größe des Einzugsbereichs gewährleiste die Wirtschaftlichkeit der Datenverarbeitungszentrale. Die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Datenverarbeitungszentrale Unna setze die Einbeziehung der Stadt Hamm in ihren Einzugsbereich nicht voraus. Die Leistungsfähigkeit der in Unna betriebenen Anlage werde von niemandem in Frage gestellt. Sie könne auch wirtschaftlich betrieben werden. Der Verordnungsgeber habe - sicherlich ohne den Zielvorgaben des ADV-Organisationsgesetzes zuwiderzuhandeln - noch kleinere Einzugsbereiche gebildet. Angesichts des außergewöhnlichen Preisverfalls im Bereich der "Hardware" und der zunehmenden Arbeitsteilung im Bereich der "Software" innerhalb der Anwendergemeinschaften gehe der Trend ohnehin wieder zur Bildung kleinerer Einzugsbereiche.

Das von der Landesregierung hervorgehobene Prinzip der "Einräumigkeit der Verwaltung" sei im ADV-Organisationsgesetz für die Regierungsbezirksebene nicht verankert worden. Im übrigen komme diesem Prinzip mehr optische als praktische Bedeutung zu. Ein Dritter, hier das Land oder der Regierungspräsident, dürfe die von den Datenverarbeitungszentralen aufbereiteten und gespeicherten Daten ohnehin nur mit Zustimmung der betroffenen Gemeinden abrufen. Technisch sei es kein Problem, daß die Datenverarbeitungszentrale Münster dem Regierungspräsidenten in Arnsberg die Daten übermittle, die die Stadt Hamm betreffen.

Auch raumordnerische und zentralörtliche Belange würden durch die Mitarbeit der Stadt Hamm in der KDVZ Münster nicht beeinträchtigt. Mit diesen Belangen und den Zielen der kommunalen Neugliederung setze sich der Verordnungsgeber vielmehr gerade durch die von ihm getroffene Regelung in Widerspruch. Im Rahmen der kommunalen Neugliederung sei wiederholt die unterschiedliche Interessenslage des Kreises Unna als Dortmunder Umlandkreis und der

Stadt Hamm hervorgehoben worden; der Gesetzgeber habe dem mit seiner Neuordnung des Raumes zwischen Dortmund und Hamm Rechnung getragen.

Eine Neuorientierung der Stadt Hamm von der Mitarbeit in der KDVZ Münster, die eine Siemens-Anlage benutze, auf eine Zusammenarbeit mit der KDVZ Unna, die eine IBM-Anlage benutze, erfordere schließlich einen erheblichen und vermeidbaren Umstellungsaufwand. Sie sei auch wenig bürgerfreundlich. Als Folge einer Umstellung würden auf die Bürger zahlreiche Änderungen z.B. durch neue Konto-Nummern im Kassenwesen und neue Aktenzeichen im Steuer- und Sozialwesen zukommen.

2. Dem Landtag, der Landesregierung, dem Kreis Unna und der Stadt Münster 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 ADVG formulierten Ziele zu beurteilen. Formellverfahrensmäßig 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.

Die Einbeziehung der Stadt Hamm in den Einzugsbereich der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale in Münster werde den nach § 9 ADVG zu berücksichtigenden

zentralörtlichen und raumstrukturellen Gegebenheiten nicht gerecht. Hamm gehöre raumstrukturell nicht zum Münsterland, sondern gemeinsam mit dem Kreis Unna zum oberzentralen Einzugsbereich Dortmunds und zur Ballungsrandzone. Die Zusammenfassung der Gemeinden und Gemeindeverbände in "zusammengehörigen Räumen" sei für die automatisierte Datenverarbeitung von herausragender Bedeutung. Verflechtungen aller Art brächten einen Bedarf an Datenaustausch und -integration mit sich, dem am ehesten bei einer Zusammenarbeit in nur einer Datenverarbeitungszentrale entsprochen werden könne. Nur eine gemeinsame Datenverarbeitungszentrale könne den aus der Orientierung auf das Oberzentrum Dortmund und der Zugehörigkeit zur Ballungsrandzone herrührenden spezifischen Informations- und Programmierungsbedarf des Kreises Unna und der Stadt Hamm optimal befriedigen.

Die Ausweitung des Einzugsbereichs der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale für die Stadt Münster und die Kreise Coesfeld und Warendorf auf die Stadt Hamm verstoße auch gegen den Grundsatz, daß die Einzugsbereiche der Kommunalen Datenverarbeitungszentralen Regierungsbezirksgrenzen nicht überschreiten sollten. Nur die strikte Berücksichtigung dieses Grundsatzes und die dadurch ermöglichte Übereinstimmung von Computerregion und Planungsraum werde den Bedürfnissen der Regionalplanung gerecht. Wenn für diese Planung erhebliche Daten in der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale eines anderen Regierungsbezirks gespeichert würden, werde der Zugriff der Bezirksplanungsbehörden (Regierungspräsidenten) auf diese Daten erschwert. Der Grundsatz der Ein- bzw. Gleichräumigkeit der Verwaltung sei ein wesentliches Element einer modernen leistungsfähigen Verwaltung und habe in § 9 ADVG seinen Niederschlag gefunden.

Nur die in § 1 Nr. 4 KDVG-VO getroffene Regelung werde schließlich dem Anliegen einer flächendeckenden Verteilung leistungsfähiger kommunaler Datenverarbeitungszentralen zur Sicherung einer gleichmäßigen Versorgung

aller Teile des Landes gerecht. Der Kreis Unna könne nicht allein bleiben, weil er mit nur 375.000 Einwohnern für eine eigene Datenverarbeitungszentrale zu klein sei. Eine Zusammenarbeit mit der Stadt Dortmund oder mit dem Kreis Soest bringe ähnliche Umstellungsprobleme mit sich, wie sie die Stadt Hamm der getroffenen Regelung entgegenhalte. Soest müsse sich dann von der langjährigen bewährten Zusammenarbeit mit der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Hellweg-Sauerland trennen; im Falle einer Zusammenarbeit mit Dortmund müsse Unna sein Rechenzentrum aufgeben. Aus diesem Grunde komme nur eine Zusammenarbeit mit der Stadt Hamm in Betracht. Diese könne sich für ein Verbleiben in der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Münster nicht auf Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes berufen. Die Genehmigung der Zusammenarbeit mit dieser Datenverarbeitungszentrale sei ihr im Jahr 1972 nur unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt worden.

- b) Der Kreis Unna bekundet seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Stadt Hamm. Er hält diese Zusammenarbeit aus wirtschaftlichen und raumstrukturellen Gründen für geboten und hebt die Leistungsfähigkeit der Datenverarbeitungsanlagen in Unna hervor. Diese könnten die durch die Einbeziehung der Stadt Hamm verursachte Mehrbelastung ohne Aufstockungen bewältigen.
 - c) Die Stadt Münster und der Kreis Warendorf schließen sich dem Vorbringen der Beschwerdeführerin an und halten die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für begründet.
 - d) Der Kreis Coesfeld hat nicht Stellung genommen.
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 13/77 (Solingen) und VerFGH 7/78 (Mülheim) 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. § 1 Nr. 4 KDVZ-V0 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 BayVB1. 1978, 427 und BayVB1. 1978, 498; W. Blümel, VVDStRL Heft 36 (1978), S. 188 ff.; R. Grawert, ebd. 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-V0 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. § 1 Nr. 4 KDVZ-V0 ist deshalb 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 BayVB1. 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, insbesondere 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 solle, 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 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 BayVBl. 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 KDZV-VO getroffene Zusammenschluß als solcher zu würdigen und am Maßstab des Gesetzes zu prüfen.
- c) Die Bildung einer gemeinsamen Kommunalen Datenverarbeitungszentrale für die kreisfreie Stadt Hamm und den Kreis Unna ist zur Verwirklichung der in den §§ 1 und 9 ADVG vorgegebenen Ziele nicht dringend geboten. Diese können bei Fortsetzung der Zusammenarbeit der Stadt Hamm mit der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale in Münster 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 den Aufbau des Landesinformationssystems eignen, ermöglicht werden. Die Leistungsfähigkeit der Datenverarbeitungszentrale in Münster sowie ihre Eignung für eine Integration und den Aufbau des Landesinformationssystems stehen außer Frage. Die Einwohnerzahl, die sich unter Einbeziehung der Stadt Hamm auf ca. 800.000 Einwohner beläuft, ermöglicht auch nach den Maßstäben der Landesregierung eine günstige Relation von Leistungen und Kosten und damit eine wirtschaftliche Arbeit dieser Zentrale.

Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung, insbesondere der Anhörung der Sachverständigen und dem Vortrag des Kreises Unna, steht fest, daß auch dieser Kreis über eine Datenverarbeitungsanlage verfügt, die den in § 9 Abs. 2 ADVG gestellten Anforderungen gerecht wird.

Die Beweisaufnahme hat darüberhinaus ergeben, daß die bei Erlaß der Verordnung für die Bildung von kommunalen Datenverarbeitungszentralen angenommene Untergrenze von 400.000 Einwohnern als Kriterium zu wenig gesichert ist, um eine Vergrößerung des Einzugsbereichs der Datenverarbeitungszentrale Unna über das Gebiet des Kreises Unna hinaus 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 370.000 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 AKD (Arbeitsgemeinschaft Kommunale Datenverarbeitung) und KDN (Kommunale Datenverarbeitung Nordrhein-Westfalen) 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 Kommunalen Datenverarbeitungszentralen ermöglichen könnte. Angesichts dieser Entwicklung läßt sich nicht feststellen, daß eine Untergrenze von 400.000 Einwohnern ohne Ausnahme dringend geboten ist.

- (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.

Das Vorbringen der Landesregierung, die Stadt Hamm gehöre ebenso wie die Gemeinden des Kreises Unna zum Einzugsbereich des Oberzentrums Dortmund und der Schluß, ihre verwaltungsräumliche Integration auf dem Gebiet der automatisierten Datenverarbeitung entspreche den Leitlinien der kommunalen Neugliederung, lassen sich anhand der Neugliederungsgesetze und ihrer Materialien nicht belegen.

Nach den Feststellungen der Landesregierung im Entwurf zum Münster/Hamm-Gesetz (S. 444, 453) ist Hamm als ein zentraler Ort mittlerer Stufe anzusehen, der selbst Teilfunktionen eines Oberzentrums wahrnimmt. Soweit er dazu nicht im Stande ist, liegt er im Einzugsbereich der Oberzentren Dortmund und Münster, ohne daß einem dieser beiden Zentren ohne weiteres ein überwiegender Einfluß zugesprochen werden kann. Die Gemeinden des Kreises Unna sind demgegenüber oberzentral ausschließlich oder ganz überwiegend auf Dortmund orientiert.

Die Stadt Hamm und die Gemeinden des neuen Kreises Unna sind durch das Neugliederungsgesetz verwaltungsräumlich nicht integriert worden. Die Landesregierung hat diese Lösung im Entwurf des Ruhrgebiet-Gesetzes seinerzeit ausführlich begründet. Uneingeschränkt zustimmend hat sie dort (S. 317/318) eine Untersuchung von Boustedt wiedergegeben, die zu dem Ergebnis kommt, daß die Stadtregion Hamm nicht Bestandteil der Rhein-Ruhr-Agglomeration "Stadtregion Ruhrgebiet", sondern eine selbständige, vom Ruhrgebiet abgesetzte Region sei, während ein großer Teil des Kreises Unna zum Ergänzungsgebiet und zur verstädterten Zone um Dortmund zu rechnen sei. Im einzelnen hat die Landesregierung im Anschluß daran ausgeführt, daß die Interessen der von Dortmund stark beeinflussten Gemeinden des Kreises Unna mit denen der Stadt Hamm nicht in Einklang zu bringen seien. Die Aufgabe des neuen Kreises Unna sei primär darin zu sehen, die zunehmenden Umlandprobleme mit der Stadt Dortmund in Zusammenarbeit mit dieser zu bewältigen (S. 316, 318). Die Leitlinien und das Ergebnis der kommunalen Neugliederung sprechen danach eher für eine Einbeziehung des Kreises Unna in den Bereich der Datenverarbeitungszentrale Dortmund. Die Fortsetzung der Zusammenarbeit der Stadt Hamm mit der Datenverarbeitungszentrale in Münster ist im Hinblick auf das Anliegen, die kommunale Neugliederung zu berücksichtigen, der vom Innenminister verordneten Lösung jedenfalls gleichwertig.

- (3) Nach dem Vorbringen der Landesregierung soll bei der Bildung der Einzugsbereiche auch der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung Berücksichtigung finden. Die Einzugsbereiche sollen Regierungsbezirksgrenzen nicht überschreiten.

Der Verbleib der Stadt Hamm im Bereich der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Münster läßt dieses Prinzip unberücksichtigt, weil der Bereich die Grenze der Regierungsbezirke Arnsberg und Münster überschreiten würde. Dieser Mangel der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen freiwilligen Lösung vermag indes eine dringende Notwendigkeit der in § 1 Nr. 4 KDVZ-V0 getroffenen Regelung nicht zu begründen.

Die Landesregierung hat die Notwendigkeit, Regierungsbezirksgrenzen überschreitende Einzugsbereiche zu vermeiden, in erster Linie mit den auf der Ebene der Regierungsbezirke wahrzunehmenden Aufgaben der Regionalplanung und mit den Erfordernissen einer wirksamen Rechtsaufsicht begründet. Planungs- und Computerregion müßten übereinstimmen. Regionalplanungs- und Computerregion stimmen indes ohnehin nicht in dem Sinne überein, daß einer Planungs- auch eine Computerregion entspricht. Alle Regierungsbezirke des Landes sind in mehrere Einzugsbereiche unterteilt, so daß die Bezirksplanungsbehörden Daten verschiedener Datenverarbeitungszentralen verwenden müssen. Weder technisch noch rechtlich sind Probleme ersichtlich, die ausschließen, auch Daten, die von einer außerhalb des Regierungsbezirks gelegenen Datenzentrale erarbeitet worden sind, zu erhalten und zu verwerten. Adressaten der Programmierungs- und Informationswünsche der Bezirksplanungsbehörden sind, wie die mündliche Verhandlung ergeben hat, nicht die Datenverarbeitungszentralen, sondern ausschließlich die einzelnen Gemeinden und Kreise, die in jedem Falle demselben Regierungsbezirk angehören wie die für sie zuständige Bezirksplanungsbehörde. Sofern im Einzelfall

ein regional-spezifischer Informations- und Programmierungsbedarf bestehen sollte, muß die angesprochene Gemeinde ihn bei der Datenzentrale, mit der sie zusammenarbeitet, anmelden. Dies mag gelegentlich zu einem höheren Aufwand führen. Er ist jedoch so wenig feststellbar, daß eine dringende Notwendigkeit für die angefochtene Regelung nicht begründet ist.

Für die Lösung der Aufsichtsprobleme, die sich aus einem Regierungsbezirksgrenzen überschreitenden Bereich einer Datenverarbeitungszentrale ergeben können, weist § 29 KGAG einen Weg. Diese Vorschrift geht von der Zulässigkeit Regierungsbezirksgrenzen überschreitender Zweckverbände aus. Angesichts der Verweisung auf das gesamte KGAG in § 9 Abs. 1 Satz 4 ADVG ist auch diese Vorschrift in Bezug genommen. Hätte der Gesetzgeber zwingend Einräumigkeit auch auf der Regierungsbezirksebene anordnen wollen, hätte er dies ebenso wie in § 9 Abs. 1 Satz 3 ADVG für die Kreisebene zum Ausdruck bringen müssen.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern