

**Ein Bundesqualitätsgesetz –
verfassungsrechtlicher Rahmen**

Rechtsgutachten
für den
Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.
Blücherstraße 62/63
10961 Berlin

erstellt von
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

18. Dezember 2015

A. Gutachtenauftrag

Die Qualitätsstandards für die Kindertagesbetreuung sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Vor allem im Personalschlüssel zeigen sich große Unterschiede. Unterschiedlich sind aber etwa auch die Ausbildungsanforderungen an das Personal. Angesichts dieser und weiterer Unterschiede stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll sein könnte, dass der Bund länderübergreifende Qualitätsstandards für die Kindertagesbetreuung in einem Qualitätsgesetz regelte. Das ist aber nur möglich, wenn die Verfassung den Erlass eines Qualitätsgesetzes durch den Bund zulassen würde. Der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. hat um ein Rechtsgutachten zu dieser Problematik gebeten.

Das Rechtsgutachten analysiert zunächst kurz den Sachverhalt (B.) und wendet sich sodann der verfassungsrechtlichen Bewertung zu (C.). Für die Bewertung sind die Vorgaben des Grundgesetzes in ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht entscheidend. Wenn diese herausgearbeitet sind, kann geprüft werden, ob sich ein Bundesqualitätsgesetz in dem durch das Grundgesetz vorgegebenen Rahmen halten würde. Dabei ist zwischen den Zuständigkeiten des Bundes für die Gesetzgebung (C.I.), die Verwaltung (C. II.) und die Finanzierung (C. III.) zu unterscheiden. Zum Schluss des Gutachtens werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst (D.).

B. Sachverhalt

Das Bundesfamilienministerium hat in seinem „10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot“ in der Kindertagesbetreuung im Mai 2012 die Schaffung eines Qualitätsgesetzes zum Förderungsauftrag der Kindertagesbetreuung angekündigt:

„9. Qualitätsgesetz

Vertrauen der Eltern in die Qualität der Betreuung stärken, Verlässlichkeit für Fachkräfte und Jugendämter steigern, Kindeswohl fördern, Chancengerechtigkeit gewährleisten: Bildung braucht, gerade unter föderalen Bedingungen, verlässliche Qualitätsstandards. Bis zum Jahr 2020 sollen wissenschaftlich fundierte qualitative Mindeststandards bundesweit erreicht sein. Durch ein Qualitätsgesetz soll ein "Rahmen-Bildungsplan" mit bundesweiter Gültigkeit geschaffen werden, der den Förderauftrag mit Mindeststandards konkretisiert und den Bildungsplänen der Länder trotzdem noch Spielraum für landesspezifische Gestaltung überlässt. Gleichzeitig werden die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Rechtsfragen der Kindertagespflege umgesetzt.“

Verbände wie die Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Caritasverband und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft haben sich der Forderung nach einem Bundesqualitätsgesetz für die Kinderbetreuung angeschlossen. Das Gesetz soll strukturelle Standards für die Kindertagesbetreuung festlegen und die pädagogische Qualität der Betreuung ermöglichen. Dazu sollen eine Neuberechnung der Fachkraft-Kind Relation sowie das Qualifikationsniveau der pädagogischen Fachkräfte und deren Fort- und Weiterbildung gesetzlich geregelt werden.

Die Verbände betonen, dass die Fachkraft-Kind-Relation von entscheidender Bedeutung für eine gute Qualität in der Kindertagesbetreuung sei. Die Relation beschreibt, wie viele Fachkräfte für die Kinder zur Verfügung stehen. Die Verbände weisen darauf hin, dass zum Stichtag 1. März 2013 der Fachkraft-Kind-Schlüssel in Deutschland für unter Dreijährige von 4,3 bis 8,9 und für die Altersgruppe der 3- bis 6-jährigen Kinder von 10,3 bis 19,9 variiert habe. In wissenschaftlichen Untersuchungen werde dagegen folgende Fachkraft-Kind-Relation empfohlen:

- 0 bis 1 Jahr = 1:2
- 1 bis 3 Jahre = 1:3
- 3 bis 5 Jahre = 1:8
- ab 6 Jahre = 1:10.

Analog solle die Anzahl der betreuten Kinder in Kindertagespflege geregelt werden.

Weiter wird gefordert, die Arbeitszeit von pädagogischen Fachkräften in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege neu zu bewerten. Neben der unmittelbaren pädagogischen Arbeitszeit, die für den direkten Kontakt mit Kindern verwendet werde, bedürfe es Zeit für die Vor- und Nachbereitung, für die Dokumentation von Bildungsprozessen und die Zusammenarbeit mit Eltern als mittelbare pädagogische Arbeitszeit.

Auch solle die Qualifikation von Kindertagespflegepersonen sich am Förderungsbedarf der Kinder orientieren und kompetenzorientiert geregelt werden. Garant für ein hohes Qualitätsniveau sei in Kindertageseinrichtungen wie bei Kindertagespflegepersonen die Fort- und Weiterbildung. Zudem müssten verbindliche Zeitkontingente für die Leitungen von Kindertageseinrichtungen festgelegt werden und müsse ein Anspruch auf Fachberatung für Kindertageseinrichtungen gesetzlich verankert werden.

Schließlich sei die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland neu zu regeln. Bislang belaufe sich der Anteil der Kommunen an den öffentlichen Netto-Ausgaben der Kindertagesbetreuung auf rund 60 Prozent, während der Anteil der Länder bei knapp 40 Prozent liege.

Diese Forderungen lassen sich nur politisch durchsetzen, wenn der verfassungsrechtliche Rahmen den Erlass eines Bundesqualitätsgesetzes ermöglicht. Im Folgenden ist deshalb zu untersuchen, wie weit die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungsbefugnisse des Bundes im Bereich der Kindertagesbetreuung reichen. Dabei kommt für die Staatspraxis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besonderes Gewicht zu.

C. Verfassungsrechtliche Bewertung

Eine verfassungsrechtliche Bewertung der Umsetzungsmöglichkeiten für die vom Bundesfamilienministerium und den genannten Fachverbänden erhobene Forderung nach einem Bundesqualitätsgesetz ist nur auf der Grundlage einer Analyse des Rahmens möglich, den das Grundgesetz dem Bundesgesetzgeber im Bereich der Kindertagesbetreuung vorgibt. Auf der Grundlage einer solchen Analyse lassen sich Aussagen zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Umsetzung der erhobenen Forderungen durch die Verabschiedung eines Bundesqualitätsgesetzes machen. Zunächst müssen die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes untersucht werden (I.). Sodann sind auf der Grundlage der Ermittlung der Verwaltungskompetenzen des Bundes (II.) dessen Finanzierungskompetenzen festzustellen, die an die Regelung der Verwaltungszuständigkeit anknüpfen (III.).

I. Gesetzgebungskompetenzen

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Qualitätsgesetz könnte sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG ergeben. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung über die öffentliche Fürsorge gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (1.) hat der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (2.).

1. Öffentliche Fürsorge, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG setzt voraus, dass ein Bundesqualitätsgesetz in das Sachgebiet der öffentlichen Fürsorge fallen würde. Für dieses Sachgebiet steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung zu. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff der öffentlichen Fürsorge nicht eng auszulegen.

BVerfGE 97, 332 (341).

Zur öffentlichen Fürsorge gehört nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinne, sondern auch die Jugendpflege. Sie soll das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern, ohne dass eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen braucht. Damit soll Entwicklungsschwierigkeiten der Jugendlichen begegnet und Gefährdungen vorgebeugt werden.

So schon BVerfGE 22, 180 (212 f.).

Die Kindergartenbetreuung dient nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts denselben Zielen. Sie helfe den Eltern bei der Erziehung, fördere und schütze die Kinder und trage dazu bei, positive Lebensbedingungen für Familien und Kinder zu schaffen.

Vgl. § 1 Abs. 3 Nrn. 1 – 4 SGB VIII.

Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die Kindergartenbetreuung für das spätere Sozialverhalten der Kinder in hohem Maße prägend sei, weil es sich um die zumeist erste Betreuung außerhalb des Elternhauses handele. Das diene der präventiven Konfliktverhütung und damit dem Ziel der Jugendpflege. Das Gleiche gilt heute für die Kindertagesbetreuung, die schon bei jüngeren Kindern ansetzt. Kompetenzrechtlich unschädlich ist, dass Kindergärten und Kindertageseinrichtungen zugleich Bildungseinrichtungen im elementaren Bereich sind. Der Bildungsbezug, der etwa in § 22 Abs. 2 SGB VIII zum Ausdruck kommt, entzieht Regelungen der Kindertagesbetreuung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die fürsorgerischen und bildungsbezogenen Aufgaben der Kinderbetreuung sind danach untrennbar miteinander verbunden. Das Gericht schließt eine Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz in fürsorgerische und bildungspolitische Regelungen aus und betont ausdrücklich, dass das auch für Kostenregelungen gelte, ohne die eine effektive

Gewährleistung von Fürsorgeleistungen nicht möglich sei. Der Schwerpunkt des Kindergartenwesens und ebenso der Kindertagesbetreuung ist eine fürsorgende Betreuung mit dem Ziel der Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit präventiver Konfliktvermeidung. Dahinter steht der vorschulische Bildungsauftrag zurück. In der Konsequenz ist der gesamte Bereich der öffentlichen Fürsorge im Sinn von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzuordnen.

BVerfGE 97, 332 (341).

Ausreichend ist eine zumindest potentielle Bedürftigkeit, die sich in einer typisierend bezeichneten und nicht notwendig akuten Bedarfslage manifestiert, auf deren Beseitigung oder Minderung die gesetzliche Regelung zielt. Dafür reicht der besondere Aufwand für die Betreuung von Kleinkindern aus.

BVerfG, Urt. V. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 29 f.

2. Erforderlichkeit eines Bundesqualitätsgesetzes, Art. 72 Abs. 2 GG

Das Bundesqualitätsgesetz müsste auch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (a.) oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse (b.) erforderlich sein, damit dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zusteht. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Anforderung in seinem Urteil zur Verfassungswidrigkeit des Betreuungsgeldgesetzes vom 21. Juli 2015 noch einmal konkretisiert.

a. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Nach dem Urteil ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dann bedroht und der Bund zum Eingreifen ermächtigt, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“ Nach dem Urteil kann ein rechtfertigendes besonderes Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung auch dann bestehen, „wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und

diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder.“ Dagegen ist ein Gesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht schon dann erforderlich, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen oder um eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse geht.

BVerfG, Urt. V. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 35.

Das Merkmal der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zielt nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts „auf den Ausgleich spezifisch föderaler Nachteile der Einwohner einzelner Länder ... zur Vermeidung daraus resultierender Gefährdungen des bundesstaatlichen Sozialgefüges.“

BVerfG, Urt. V. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 38.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 21. Juli 2015 ausdrücklich in Erwägung gezogen, dass die zwischen alten und neuen Länder bestehenden Unterschiede in der Betreuungsquote, denen ein ebenfalls differierender Betreuungsbedarf gegenüberstehe, eine Erforderlichkeit der Einführung des Betreuungsgeldes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse rechtfertigen könne. Das Gericht hat aber die Erforderlichkeit verneint, weil das Betreuungsgeldgesetz nicht bezwecke, Engpässe bei der Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen zu beheben.

BVerfG, Urt. V. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 41.

b. Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 21. Juli 2015 auch die Voraussetzungen präzisiert, unter denen eine bundesgesetzliche Regelung als erforderlich zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit angesehen werden kann. Das ist bezüglich der Rechtseinheit der Fall, „wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.“ Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ist ein Bundesgesetz nach dem Urteil erforderlich, „wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich

brächten“. Die Regelung durch Bundesgesetz, die im gesamtstaatlichen Interesse erfolgen muss, braucht allerdings für die Rechts- oder Wirtschaftseinheit in dem normierten Bereich nicht unerlässlich zu sein. „Es genügt vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber andernfalls nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- oder Wirtschaftseinheit erwarten darf“.

BVerfG, Urt. V. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 49.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht auf die unterschiedlichen Erwägungen in den Gesetzgebungsverfahren zum Betreuungsgeldgesetz und zum Kinderförderungsgesetz verwiesen und zu erkennen gegeben, dass es die Begründung der Erforderlichkeit des Kinderförderungsgesetzes im Gegensatz zu den Angaben zur Erforderlichkeit des Betreuungsgelds für verfassungsrechtlich tragfähig hält. Die vom Bundesverfassungsgericht zitierte

BVerfG, Urt. V. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 52.

Passage aus der Begründung des Kinderförderungsgesetzes lautet:

„Die aus dieser Vielfalt der unterschiedlichen Regelungen resultierende Rechtszersplitterung kann sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden. Angesichts der von Land zu Land unterschiedlichen Zugangskriterien zu den Tageseinrichtungen können Eltern, die eine Erwerbstätigkeit mit Pflichten in der Familie vereinbaren wollen und angesichts der Anforderungen der Wirtschaft ein hohes Maß an Mobilität aufbringen müssen, nicht darauf vertrauen, in allen Ländern ein im Wesentlichen gleiches Angebot an **qualitätsorientierter Tagesbetreuung** vorzufinden. Aus demselben Grunde können auch überregional agierende Unternehmen nicht damit rechnen, in allen Ländern auf ein Potenzial qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte zurückgreifen zu können, da sie örtlich und regional fehlende Betreuungsmöglichkeiten an einer Erwerbstätigkeit hindern“.

BTDrucks 16/9299, S. 11 f., Hervorhebung nur hier.

„Nur einheitliche Basisnormen im Bundesgebiet schaffen die Voraussetzungen für die Mobilität, die von den Eltern heute im Arbeitsleben erwartet wird. Deshalb ist ein bedarfsgerechtes Angebot an **qualifizierter Tagesbetreuung** in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland heute eine zentrale Voraussetzung für die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort in einer globalisierten Wirtschaftsordnung. Engpässe in der Versorgung mit Betreuungsplätzen in einzelnen Regionen haben unmittelbare Folgen für die Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte und damit für die Wettbewerbsfähigkeit dieser Region“.

BTDrucks 16/9299, S. 12 linke Spalte, Hervorhebung nur hier.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang betont, dass beim Kinderförderungsgesetz unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit maßgeblich auf den Zusammenhang zwischen Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Möglichkeiten der Beteiligung von Eltern am Arbeitsleben abgestellt und damit an die Bedeutung der Regelungen als Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsfaktor angeknüpft worden sei. Das Gericht hat auch darauf hingewiesen, dass vor dem Erlass des Kinderförderungsgesetzes bereits die Erforderlichkeit des Elterngeldes nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz auf den Gesichtspunkt der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit gestützt worden sei. Zitiert wird in dem Urteil

BVerfG, Urt. V. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 54.

folgende Passage aus der Gesetzesbegründung:

„Das die Leistungen nach diesem Gesetz übergreifende Ziel der Unterstützung betreuender Eltern bezieht sich auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland. Die Ausgestaltung der Elternzeit und der damit eng zusammenhängenden Elterngeldleistungen haben unmittelbaren Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung von Eltern und die damit korrespondierenden Anforderungen insbesondere an die Arbeitgeber, sich auf diese Auszeiten einzustellen. Hiervon ist der gesamte deutsche Arbeitsmarkt betroffen. Eine andernfalls zu erwartende Regelungsvielfalt auf Länderebene und die damit verbundene Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen können im Hinblick auf die gewünschten positiven Wirkungen für Familien nicht hingenommen werden“.

BTDrucks 16/1889, S. 16 f.

Das bundesstaatliche Regelungsinteresse hat das Bundesverfassungsgericht insoweit also vor allem durch die Arbeitsmarkteffekte elternschaftsbedingter Auszeiten gestützt gesehen.

BVerfG, Urt. v. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 55.

Das Bundesverfassungsgericht betont in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass der Bundesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 2 GG für die nach dem Kinderförderungsgesetz gewährten Leistungen von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der öffentlichen Fürsorge Gebrauch machen durfte.

BVerfG, Urt. v. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 58.

Da das Bundesverfassungsgericht die Regelungen des Kinderförderungsgesetzes zur Schaffung des Betreuungsplatzanspruchs als erforderlich zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG qualifiziert hat, damit Eltern und Unternehmen darauf vertrauen dürfen, „in allen Ländern ein im Wesentlichen gleiches Angebot an qualitätsorientierter Tagesbetreuung vorzufinden“,

BVerfG, Urt. v. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 52.

ist auch ein Bundesqualitätsgesetz zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich, weil sein Zweck gerade auf die Sicherung der Qualität der Kindertagesbetreuung zielt. Dass danach auch die Erforderlichkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gegeben wäre, liegt zumindest nahe, kann hier aber letztlich offen bleiben. In jedem Fall verfügt der Bund über die konkurrierende Gesetzgebung zum Erlass eines Bundesqualitätsgesetzes, weil die Voraussetzungen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG gegeben sind, da ein Bundesqualitätsgesetz zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich wäre.

II. Verwaltungskompetenzen

1. Verwaltungszuständigkeit der Länder, Art. 83 GG

Für den Vollzug eines Bundesqualitätsgesetzes wären gemäß Art. 83 GG grundsätzlich die Länder verantwortlich. Sie führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die Länder müssten das Bundesqualitätsgesetz dementsprechend als eigene Angelegenheit ausführen. Der Bundesgesetzgeber dürfte dann in dem Gesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG keine Aufgaben übertragen. Die Länder wären verpflichtet, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Länder könnten aber ihren Kommunen Aufgaben beim Vollzug eines Bundesqualitätsgesetzes übertragen.

2. Bundesstiftung, Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

Das Grundgesetz lässt in Art. 87 Abs. 3 aber auch zu, dass der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten

des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet. Mit der ganz herrschenden Auffassung ist davon auszugehen, dass die Erwähnung der Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes nur beispielhaften Charakter hat, so dass ohne weiteres auch Stiftungen des öffentlichen Rechts errichtet werden können.

Burgi, Art. 87 Rn. 104, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Aufl. 2010, mit umfassenden Nachweisen zur ganz herrschenden Meinung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner neueren Rechtsprechung betont, wie weit die dem Bund durch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eröffnete Verwaltungskompetenz reicht. Es hat herausgearbeitet, dass Art. 87 GG ebenso wie die anderen Regelungen des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes eine sachgerechte Ausführung der Bundesgesetze und den Aufbau einer leistungsfähigen Bundesverwaltung ermöglichen soll, soweit die Aufgaben nicht von den Ländern wahrgenommen werden. In diesem Sinne sichert Art. 87 GG die Beachtung der Interessen des Bundes an einer leistungsfähigen Verwaltung, soweit er eigene Verwaltungskompetenzen hat oder sie begründen kann. Dementsprechend stellt Art. 87 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterschiedliche Möglichkeiten bereit, zwischen denen der Bund wählen darf, soweit die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Einrichtung der jeweiligen Behörden erfüllt sind. Das Gericht hat die von Teilen der Literatur behauptete Subsidiarität von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG im Verhältnis zu Art. 87 Abs. 1 GG ausdrücklich verneint, weil sonst das Recht und die Pflicht zur Wahl einer sachgerechten Organisationsstruktur ohne hinreichenden Grund eingeengt würden. Der Bund dürfe von der Ermächtigung des Absatzes 3 nicht etwa nur Gebrauch machen, wenn er andere Möglichkeiten zur Einrichtung bundeseigener Behörden nicht habe. Vielmehr sei es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Bund im Interesse effektiver Aufgabenbewältigung die in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ermöglichte Organisationsform der nach Art. 87 Abs. 1 GG eröffneten vorziehe.

BVerfGE 110, 33 (50 f.).

Da dem Bund für die Materie der öffentlichen Fürsorge und damit auch für die Sicherung der Qualität der Kindertagesbetreuung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG die Gesetzgebung zusteht,

siehe dazu oben I.

kann er durch Bundesgesetz für die Sicherung der Qualität der Kindertagesbetreuung also auch eine Stiftung des öffentlichen Rechts errichten.

3. Zuständigkeit aus der Natur der Sache

Schließlich könnte sich eine Verwaltungskompetenz des Bundes für die Sicherung der Qualität der Kindertagesbetreuung auch aus der Natur der Sache als einer ungeschriebenen Zuständigkeitsgrundlage ergeben. Die Staatspraxis beruft sich insoweit auf den Wortlaut des Art. 30 GG. Danach ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Die erforderliche Zulassung einer Aufgabenwahrnehmung durch den Bund wird aus einer Kompetenz aus der Natur der Sache abgeleitet, welche die Verfassung implizit zulasse. Diese Kompetenz ist schon unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung in der Literatur entwickelt worden: Es handele sich um den „ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtsatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Reichs darstellen, vom Reich und nur von ihm geregelt werden können“.

Anschütz, Die Reichsaufsicht, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrecht, 1. Band, 1930, S. 365 (367).

Das Bundesverfassungsgericht hat die Definition der Zuständigkeit kraft Natur der Sache von Anschütz übernommen. Es hat aber zugleich betont, dass Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten zwingend fordern müssten. Argumente aus der Natur der Sache versagten, wo sich auch eine andere Lösung mit beachtlichen Gründen rechtfertigen lasse.

BVerfGE 11, 89 (99).

In seinem Urteil zum Jugendwohlfahrtsgesetz vom 18. Juli 1967 hat das Bundesverfassungsgericht eine Förderungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Jugendhilfe für Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter anerkannt.

BVerfGE 22, 180 (217).

Es reiche aus, wenn Bestrebungen ihrer Art nach durch ein Land allein nicht wirksam gefördert werden könnten. Als Beispiel für zulässige Förderungen auf dem Gebiet der Jugendpflege durch den Bund hat das Gericht zentrale Einrichtungen genannt, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckte, darüber hinaus auch gesamtdeutsche und internationale Aufgaben. Ungeachtet kritischer Stimmen in der Literatur hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung später nicht korrigiert. Die Staatspraxis hat sich auf diese Rechtsprechung berufen und dabei vor allem dem Gesichtspunkt der Überregionalität besondere Bedeutung zugemessen. Eine Verhandlungskommission von Bund und Ländern hat bereits 1971 den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern, das sogenannte Flurbereinigungsabkommen, ausgearbeitet.

Siehe den Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13 ff. (76).

Diese Verwaltungsvereinbarung ist zwar nie in Kraft getreten, hat aber dennoch die Staatspraxis geleitet. Danach kann der Bund „Vorhaben der wissenschaftlichen Großforschung vornehmlich im Bereich der Kern-, Weltraum-, Luftfahrt- und Meeresforschung sowie auf dem Gebiet der Datenverarbeitung“ finanzieren. „Zur Großforschung gehören Vorhaben, die wegen ihrer besonderen wissenschaftlichen Bedeutung und ihres außerordentlichen finanziellen Aufwands sinnvoller Weise nur vom Gesamtstaat gefördert werden können (Großforschung)“. Weiter kann der Bund nach dem Entwurf „Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die sich auf das Bundesgebiet als Ganzes beziehen und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden können“, durchführen. Schließlich kann er die „Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und deren Bestrebungen ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (nichtstaatliche zentrale Organisationen)“ übernehmen. Weiterhin sieht das Flurbereinigungsabkommen die Förderung der gesamtstaatlichen Repräsentation vor, die auch die Förderung von Musik, Film, Festspielen, Sport und gesellschaftspolitischer Bildungsarbeit umfassen soll.

Siehe den Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13 ff. (78).

Grundsätzlich erscheint es nicht ausgeschlossen, dass neben der Förderung des Steinkohlebergbaus, des Sports und der Musik auch Fördermaßnahmen zu Gunsten der Qualität der Kindertagesbetreuung durch den Bund auf die Annahme einer Zuständigkeit aus der Natur der Sache heraus gestützt werden. Ein solches Vorgehen ist allerdings bislang nur eine theoretische Möglichkeit und praktisch noch nicht versucht worden. Ob das Bundesverfassungsgericht seine 45 Jahre alte Rechtsprechung zur ungeschriebenen Förderkompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Jugendhilfe auch auf die Förderung der Qualität der Kindertagesbetreuung erstrecken würde, ist schwer vorherzusagen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Gericht 1967 die Förderkompetenz nur für Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter bejaht und für die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen verneint hat.

BVerfGE 22, 180 (217).

Die Staatspraxis hat diese Voraussetzungen allerdings immer großzügig interpretiert. Daher erscheint es nicht ausgeschlossen, dass das Bundesverfassungsgericht die gesetzgeberische Annahme einer ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeit des Bundes für die Sicherung einer qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung wegen der Überregionalität der Aufgabe ebenso akzeptieren würde, wie es 1967 die Förderung von Aufgaben der Jugendhilfe mit eindeutig überregionalem Charakter gebilligt hat. Die Überregionalität der Aufgabe eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung zu sichern, könnte mit dem Erfordernis begründet werden, dass Eltern darauf vertrauen können müssen, „in allen Ländern ein im Wesentlichen gleiches Angebot an qualitätsorientierter Tagesbetreuung vorzufinden.“

So das zustimmende Zitat von BTDrucks. 16/9299, S. 11 f. in BVerfG, Urt. v. 21. Juli 2015, 1 BvF 2/13, Rn. 52.

III. Finanzierungskompetenz

Grundsätzlich sind nach dem Konnexitätsprinzip die Länder zur Tragung der Kosten verpflichtet, die sich aus der Umsetzung eines Bundesqualitätsgesetzes ergeben (1.). Der Bund darf den Ländern allerdings unter bestimmten Umständen Finanzhilfen für Investitionen im Bereich der Kinderbetreuung geben (2.). Finanzmittel zur Deckung der Kosten, die mit einer qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung verbunden sind, können die Länder auch durch eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens erhalten (3.). Eine indirekte Förderung wäre durch die Gewährung von Geldleistungen an die Eltern möglich (4.). Der Bund könnte auch eine Stiftung zur Sicherung der Qualität der Kinderbetreuung errichten, deren Mittel zur Finanzierung qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung eingesetzt werden könnten (5.). Schließlich wäre es nicht undenkbar, in der Sicherung der Qualität der Kindertagesbetreuung eine Aufgabe mit eindeutig überregionalem Charakter zu sehen, die in eine ungeschriebene Finanzierungszuständigkeit des Bundes fällt (6.).

1. Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG

Da die Länder grundsätzlich zum Vollzug des Bundesqualitätsgesetzes verpflichtet wären, müssten sie gemäß Art. 104a Abs. 1 GG auch die Ausgaben tragen, die mit der Umsetzung des Gesetzes verbunden wären. Nach dem finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip folgt die Ausgabenlast der Aufgabenlast. Die im Vollzug des Bundesqualitätsgesetzes liegende Verwaltungsaufgabe müssten also die Länder finanzieren. Wenn die Länder Vollzugsaufgaben auf die Kommunen übertragen sollten, müssten sie diesen nach dem Konnexitätsprinzip, das Bestandteil der Landesverfassungen aller Flächenländer ist, die entsprechenden Kosten erstatten. So heißt es etwa in Art. 78 Abs. 3 Satz 1 und 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen:

„Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und tragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen.“

2. Finanzhilfen des Bundes, Art. 104b GG

Der Bund kann gemäß Art. 104b Abs. 1 GG den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Kommunen gewähren, die entweder zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Voraussetzung ist in allen Fällen, dass der Bund in dem Bereich, für den er Finanzhilfen gewährt, über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt. Wie oben unter B.I. dargelegt, hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Verabschiedung eines Bundesqualitätsgesetzes.

Finanzhilfen darf der Bund den Ländern aber nur für besonders bedeutsame Investitionen der Länder selbst oder ihrer Kommunen gewähren. Die besondere Bedeutung von Investitionen im Bereich der Kindertagesbetreuung dürfte angesichts der Auswirkungen auf die Erziehung und Bildung der Kinder und angesichts der Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt zu bejahen sein. Nicht finanziert werden darf allerdings auf dieser Grundlage der laufende Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Außerdem müssen die Investitionen einem der drei im Grundgesetz genannten besonderen Zwecke dienen. Insoweit erscheint es vertretbar davon auszugehen, dass Investitionshilfen an die Länder im Bereich der Kindertagesbetreuung zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Die Finanzhilfen dürfen allerdings nicht dauerhaft, sondern nur befristet gewährt werden (Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG). Außerdem sind sie degressiv auszugestalten (Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG).

3. Umsatzsteuerneuverteilung, Art. 106 Abs. 4 GG

Der Bund kann die Länder in die Lage versetzen, die Kosten einer qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung zu tragen, indem er einer Neufestsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer gemäß Art. 106 Abs. 4 GG zustimmt. Eine solche Umsatzsteuerneuverteilung vermag allerdings nicht sicherzustellen, dass die Länder die ihnen aus dem Umsatzaufkommen zufließenden zusätzlichen Mittel auch für eine Verbesserung der Kindertagesbetreuung verwenden. Die Länder sind in der Entscheidung über das ihnen zufließende Steueraufkommen völlig frei. Es könnte nur versucht werden, den Weg zu einer Sicherung der vom Bund intendierten Verwendung des zusätzlichen Umsatzaufkommens über ein politisches Übereinkommen zu gehen. Rechtlich durchsetzbar wäre eine solche politische Vereinbarung jedoch nicht. Auch wenn die Länder

die Mehreinnahmen an die Kommunen weiterleiten würden, wäre nicht automatisch sichergestellt, dass diese die Mittel für eine Qualitätssteigerung der Kindertagesbetreuung ausgeben würden.

4. Geldleistungsgesetz

In Betracht könnte auch eine indirekte Förderung der Qualität der Kindertagesbetreuung durch ein Geldleistungsgesetz des Bundes kommen. Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG eröffnet die Möglichkeit, dass Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Vorstellbar wäre, dass der Bundesgesetzgeber ein Geldleistungsgesetz verabschiedete, in dem Eltern ein Rechtsanspruch auf Geldleistungen eingeräumt würde, der es ihnen erlaubte, die Kosten der einer qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung zu finanzieren. Ein solches KiFöG müsste einen Geldleistungsanspruch in einer Höhe garantieren, die es den Kindertageseinrichtungen erlaubte, eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung anzubieten. Voraussetzung für den Anspruch müsste sein, dass ein Kind des Anspruchsberechtigten in einer Kindertagesstätte kostenpflichtig betreut würde. Es handelte sich dann nicht um eine institutionelle Förderung der Einrichtung, sondern um eine personelle Förderung der Eltern, die es diesen erlaubte, mit ihren Beiträgen für die Kosten der Einrichtung aufzukommen.

5. Stiftungslösung

Wenn der Bund auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eine Bundesstiftung zur Sicherung der Qualität der Kinderbetreuung errichtete, ergäbe sich daraus gemäß Art. 104a Abs. 1 GG seine Finanzierungszuständigkeit. Er könnte die Bundesstiftung als echte Stiftung mit einem Stiftungsvermögen ausstatten, aus deren Erträgen die Förderleistungen zugunsten der Qualitätssicherung gezahlt werden. Er könnte sich aber auch dafür entscheiden, der Stiftung nur ein nominelles Stiftungsvermögen zuzuweisen und durch das jährliche Bundeshaushaltsgesetz der Stiftung periodisch die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel zuzuweisen. Beide Vorgehensweisen lässt das Grundgesetz zu.

Ein Beispiel für eine vergleichbare Stiftung ist etwa die Deutsche Bundesstiftung Umwelt. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem schon 1976 gebilligt, dass der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenz für öffentliche Fürsorge die Nationalstiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“ errichtet hat, die nach § 4 des Stiftungsgesetzes

BGBI. 1971 I S. 2018.

aus dem Bundeshaushalt mit 100 Millionen DM mitfinanziert worden war.

BVerfGE 42, 263 (266, 268 und 281 f.)

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, dass der Weg zur Finanzierung der Qualitätssicherung der Kindertagesbetreuung über die Errichtung und Finanzierung einer Bundesstiftung gangbar ist.

6. Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten

Traditionell stützt sich der Bund in Deutschland für die Gewährung von Finanzhilfen auch auf ungeschriebene Zuständigkeiten. Das hat vor der Einführung des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. in die Finanzverfassung 1969 zu einer umfangreichen Fondswirtschaft geführt. Auch unter Geltung des Art. 104a Abs. 4 GG sind ungeschriebene Finanzierungskompetenzen des Bundes in großem Umfang in der Staatspraxis toleriert worden. So wurden 1986 immerhin 6 der 17 größten Finanzhilfen des Bundes auf ungeschriebene Ausgabenkompetenzen gestützt. Ihr Umfang belief sich auf mehrere Milliarden DM.

Siehe etwa Zehnter Subventionsbericht, BT-Drs. 10/3821, S. 116 f., 126 ff., 146 f. und 150 f.; näher dazu Wieland, Ungeschriebene Ausgabenkompetenzen des Bundes in der geschriebenen Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Brink u. a., Aktuelle Fragen der Finanzordnung im internationalen und nationalen Recht, 1986, S. 129 ff. (130 f.).

Ungeschriebene Finanzierungskompetenzen des Bundes sind systematisch nicht leicht zu begründen, weil das Grundgesetz nicht nur die Kompetenzen für Gesetzgebung und Verwaltung, sondern auch für die staatlichen Ausgaben genau auf Bund und Länder verteilt. Wenn man jedoch eine ungeschriebene Verwaltungszuständigkeit des Bundes für eine Verbesserung der Qualität der Kinderbetreuung annimmt,

Dazu oben II.3.

ist dieser gemäß dem Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG auch für die Finanzierung zuständig, weil die Zuständigkeit für die Finanzierung einer Aufgabe von der Zuständigkeit für ihre Durchführung abhängt.

D. Ergebnisse in Thesen

1. Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die öffentliche Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG erlaubt die Verabschiedung eines Bundesqualitätsgesetzes.
2. Auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Betreuungsgeld vom 21. Juli 2015 ist die bundesgesetzliche Regelung auch zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.
3. Die Länder wären gemäß Art. 83 GG für den Vollzug eines Bundesqualitätsgesetzes zuständig.
4. Da der Bund über die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass eines Bundesqualitätsgesetzes verfügt, kann er gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eine Bundesstiftung „Qualitativ hochwertige Kinderbetreuung“ errichten.
5. Verfassungsrechtliche risikoreicher, aber nicht ausgeschlossen erscheint die Annahme einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes für den Vollzug eines Bundesqualitätsgesetzes aufgrund der Überregionalität der Verwaltungsaufgabe, den Eltern in allen Ländern ein im Wesentlichen gleiches Angebot an qualitätsorientierter Tagesbetreuung zu gewährleisten.
6. Wenn die Länder ein Bundesqualitätsgesetz in eigener Verantwortung im Sinne von Art. 83 GG vollziehen, müssen sie nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a GG die Kosten einer qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung tragen.
7. Der Bund kann den Ländern gemäß Art. 104b GG Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und ihrer Kommunen im Bereich der Tagesbetreuung gewähren, die zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums notwendig sind, allerdings befristet und degressiv ausgestaltet sein müssen.

8. Der Bund kann den Ländern durch eine Umsatzsteuerneuverteilung gemäß Art. 106 Abs. 4 GG Geld zur Finanzierung einer hochwertigen Tagesbetreuung zukommen lassen, ohne allerdings rechtlich durchsetzen zu können, dass die Länder das Geld auch zweckgerecht verwenden.

9. Der Bund kann die Finanzierung qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung indirekt durch Geldleistungen im Sinne von Art. 104a Abs. 3 GG in einem Kinderförderungsgesetz an die Eltern gewährleisten, die mit diesem Geld den Betrieb der Einrichtungen finanzieren können.

10. Wenn der Bund eine Bundesstiftung „Qualitativ hochwertige Kinderbetreuung“ errichtet, ist er gemäß Art. 104a Abs. 1 GG verpflichtet, deren Kosten zu tragen.

11. Nimmt man eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes aus der Natur der Sache wegen der Überregionalität der Aufgabe an, Unternehmen und Eltern in allen Ländern ein im Wesentlichen gleiches Angebot an qualitätsorientierter Tagesbetreuung zu gewährleisten, ergibt sich die Finanzierungszuständigkeit des Bundes ebenfalls aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG.

(Wieland)