



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Jürgen Mistol, Gisela Sengl, Kerstin Celina, Christine Kamm, Ulrich Leiner** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

**zur Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes
Mittagsverpflegung an Schulen: gut und kostenfrei**

A) Problem

Immer mehr Kinder und Jugendliche verbringen einen großen Teil ihrer Zeit in schulischen Einrichtungen. Schule ist nicht nur Lernort, sondern auch ein Lebensort – dem wird allerdings noch nicht ausreichend entsprochen. Gutes Essen in der Schule trägt nicht nur dazu bei, dass Kinder und Jugendliche fit durch den Schultag gehen, es prägt die Esskultur, die Wertschätzung für Lebensmittel und das Ernährungsverhalten. So sollte ein gemeinsames Mittagessen und eine gute Schulverpflegung ganz selbstverständlich zur (Ganztags)Schule gehören. Auf diesem Weg können Essenskultur und Ernährungsbildung Hand in Hand gehen. Diesem Anspruch wird dem Essen an der Schule nicht gerecht. Die Noten für die Schulverpflegung fielen in allen vergangenen Studien schlecht aus. Zu oft ist das Essen zu fett, zu süß oder zu salzig. Zu selten werden mittags Kartoffeln, Fisch, Salat, Obst und Gemüse angeboten. Eine zu geringe Auswahl und zu wenig Mitspracherecht beim Speiseplan führen häufig zu Unzufriedenheit und geringer Akzeptanz bei den Schülerinnen und Schülern und damit zum Fernbleiben von der Mensa. Das Essensangebot in den meisten Schulen ist nicht zeitgemäß und nicht auf die Bedürfnisse der Kinder abgestellt. So locken in der Mittagspause nahegelegene Imbissläden.

Schulverpflegung muss einen Beitrag über die reine Versorgungsaufgabe hinaus leisten. Denn Gesundheitsförderung ist Teil des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schulen. Diesem Anspruch kann die Schule allerdings aus verschiedenen Gründen nicht ausreichend gerecht werden:

Die Organisation der Mittagsverpflegung erfolgt schulindividuell im Zusammenwirken von jeweiliger Kommune, Schulleitung und Kooperationspartnern. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Einrichtung von Schul- und damit auch die Pausenverpflegung nicht bei den Schulen selbst, sondern bei deren Sachaufwandsträgern, also bei den Gemeinden, Städten und Landkreisen. Diese entscheiden über Art und Umsetzung des Verpflegungsangebots und über die Beschäftigung von Personal für diese Aufgabe. Finanziert wird das Mittagessen an Bayerns Schulen überwiegend durch den Essenspreis. Zum Teil übernehmen die Sachaufwandsträger eine indirekte Förderung, indem Nebenkosten wie Strom, Wasser und Reinigungskosten übernommen werden. Die Auswahl eines Essenslieferanten ist für viele Sachaufwandsträger und Schulen in Bayern eine große Herausforderung. Viele Schulen sind aufgrund ihrer eingeschränkten Küchenausstattung auf ein Warmverpflegungsangebot angewiesen. Das heißt: der Staat empfiehlt und stellt Beratungsangebote (Vernetzungsstellen Schulverpflegung) zur Seite, die Kommunen müssen die Möglichkeiten für eine

Mittagsverpflegung schaffen, die Schule organisiert das Essen vor Ort und die Eltern schließlich, kommen durch den Essenspreis zum Großteil für die Kosten auf. Diese zersplitterten Zuständigkeiten erschweren es letztendlich, dass alle Schülerinnen und Schüler in ganz Bayern, egal an welcher Schulart, unabhängig vom Wohnort, gutes Essen auf den Tisch bekommen.

Und obwohl die Eltern zum Großteil für die Kosten aufkommen, haben sie kein Mitspracherecht. Eltern die sich für ein besseres Essen an der Schule stark machen wollen, haben keine Möglichkeit dies zu tun. Neben der Qualität müssen insbesondere auch der Preis und die Art der Speisenaufbereitung den Anforderungen der jeweiligen Schule entsprechen. Für Schulen mit vielen sozial schwachen Schülern werden eher günstige Anbieter ausgewählt, während in wohlhabenderen Gegenden der Wunsch nach einem qualitativ hochwertigen Essen entscheidend und der Preis eher nebensächlich ist. Der Geldbeutel der Eltern entscheidet so über den Essensanbieter und damit über die Qualität des Essens: Der Durchschnittspreis in Deutschland liegt für ein Mittagessen in der Schule bei 2,43 Euro. Je nach Schulart und geografischer Lage in Bayern schwanken die Preise bei den befragten Schulen zwischen unter 3,00 Euro bis hin zu 4,00 Euro und mehr. So kommt es zustande, dass für Schülerinnen und Schüler in Oberbayern (27 Prozent der Kategorie 3,50 bis 3,99 Euro) mehr Geld ausgegeben wird, als in Oberfranken (3 Prozent der Kategorie 3,50 bis 3,99 Euro) und für Schülerinnen und Schüler am Gymnasium (27 Prozent der Kategorie 3,50 bis 3,99 Euro) mehr Geld ausgegeben, als für Schülerinnen und Schüler an der Mittelschule (8 Prozent der Kategorie 3,50 bis 3,99 Euro). (Quelle: Broschüre „So schmeckt Schule!“).

Dass die Verpflegung an den Schulen mehr denn je eine staatliche Aufgabe sein muss, die mit Verve angegangen wird, zeigen auch die Zahlen und Fakten zum Essverhalten und ernährungsmitbedingten Krankheiten: Kinder und Jugendliche ernähren sich sehr unterschiedlich. Wenn auch der Anteil derjenigen, die mit Vitaminen, Mineralstoffen und anderen lebensnotwendigen Nährstoffen heute gut versorgt sind, sehr groß ist, gibt es immer noch erhebliche Anteile mit einer aus gesundheitlicher Sicht ungünstigen Ernährungsweise. Wir haben es mit steigenden Zahlen bei gestörtem und auffälligem Essverhalten bei Kindern und Jugendlichen und anderen ernährungsmitbedingten Krankheiten zu tun. In Deutschland gelten beispielsweise laut der Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KiGGS) 15 Prozent der 3 bis 17-jährigen Kinder als übergewichtig, 6,3 Prozent davon als krankhaft übergewichtig. Diabetes mellitus hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten zu einer wahren Volkskrankheit entwickelt. 15 von 1.000 Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren leiden an Diabetes Typ 2. Falsche Ernährung und mangelnde Bewegung sind dabei Ursache Nummer eins. Fehl- und Mangelernährung sind mögliche Ursachen von Konzentrationsmangel, Müdigkeit und Leistungsschwäche in der Schule.

B) Lösung

„Jedes Kind in Europa hat das Recht und sollte die Möglichkeiten haben, in einer gesundheitsfördernden Schule zu lernen.“ (Thessaloniki Erklärung des Europäischen Netzwerks Gesundheitsfördernder Schulen, 1997).

Gute Schulverpflegung muss selbstverständlicher Bestandteil des Lebensraums Schule werden – für Schülerinnen und Schüler, die über Mittag in der Schule bleiben, aber auch für Schülerinnen und Schüler in den Pausenzeiten. Gutes Essen trägt wesentlich dazu bei, dass die Schülerinnen und Schüler sich in den Pausen wohlfühlen und gestärkt in den Unterricht gehen. Die erworbenen Ernährungsmuster behalten Kinder und Jugendliche oft ein Leben lang. Besonders in schulischen Ganztagsangeboten besteht die Chance, die Kinder und Jugendlichen zu einem gesundheitsfördernden Lebensstil zu befähigen.

In einem ersten Schritt wollen wir die bestehenden Zuständigkeiten und die Finanzierung der Mittagsverpflegung für die Schülerinnen und Schüler im Ganztage an der Schule neu regeln. Ziel ist, dass alle Schülerinnen und Schüler im Ganztage in Bayern, unabhängig davon, wie finanzstark die Kommune ist, in der sie wohnen, auf welche Schulart sie gehen und wie sich das Einkommen der Eltern gestaltet, eine gesunde und qualitativ hochwertige Mahlzeit bekommen. Damit wollen wir gleichwertige Lebensverhältnisse sichern und fördern, wie es in Art. 3 der Bayerischen Verfassung niedergeschrieben ist.

Dazu braucht es einen Paradigmenwechsel:

Künftig sollen nicht mehr die Eltern für den Essenspreis aufkommen und damit für den Wareneinstandspreis, die Personalkosten bei der Zubereitung und Investitions- und Betriebskosten. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Freistaat diese Kosten übernimmt und verbindliche Qualitätskriterien, „Bayerischer Qualitätsstandard plus“, auf Basis der Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) vorgibt. Die Kommunen sind nach wie vor dafür zuständig, die Mittagsverpflegung zu organisieren. Neu ist hier die Aufgabe der Qualitätssicherung.

Qualitativ hochwertiges Essen, das gut schmeckt und auf die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen eingeht, muss neuer Standard werden für ein gutes Essen an den Schulen. Die DGE-Qualitätsstandards für die Verpflegung in Schulen zeigen auf, wie ein gesundheitsförderndes Verpflegungsangebot in der Schule aussehen sollte. Zu den Kriterien für nachhaltige Ernährung zählt, dass die Lebensmittel ökologisch erzeugt sind, gering verarbeitet, regional und saisonal, umweltverträglich verpackt und fair gehandelt. Mit verbindlichen Lebensmittelstandards für die Schulverpflegung wollen wir für mehr Qualität sorgen und die Entwicklung regionaler Verarbeitungs-, Vermarktungs- und Belieferungsstrukturen voranbringen.

C) Alternativen

Beibehaltung der unbefriedigenden Rechtslage.

D) Kosten

Das Gesetz wirkt sich direkt auf den Staatshaushalt aus. Im Doppelhaushalt 2019/2020 werden entsprechende Mittel veranschlagt, die zuvor in einem Wertermittlungsverfahren berechnet wurden.

Verschiedenes ist hierbei zu beachten:

Dass der Preis und die Qualität von Essen zusammenhängen, wird schon beim privaten Einkauf sehr klar. Die verbindlich festzulegenden Qualitätskriterien werden sich auf den Essenspreis auswirken. Wie sich die Umsetzung der „DGE-Qualitätsstandards für die Schulverpflegung“ konkret auf die Kosten auswirkt, ermittelt aktuell eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Die Ergebnisse der „Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung (KuPS-Studie)“ sollen im Herbst 2018 vorliegen. Ähnliche Studien, wie z. B. die Studie beauftragt von der Berliner Senatsverwaltung für Bildung sowie der AOK, hatte ermittelt, dass die Kosten für das Schulessen zwischen 3,14 Euro und 4,25 Euro liegen müssten, wenn entsprechende Qualitätsstandards in der Schulverpflegung berücksichtigt werden.

Die Preise für ein ausgewogenes Mittagessen sind außerdem abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen in der Schule. Unterschiedliche Bedingungen sind mit unterschiedlichen Kosten verbunden. Je nach Schulart und geografischer Lage in Bayern schwanken die Preise unter den bisherigen Bedingungen zwischen unter 3,00 Euro bis hin zu 4,00 Euro und mehr. In diesem Essenspreis enthalten sind der Wareneinstandspreis, die Personalkosten bei der Zubereitung und die Investitions- und Betriebskosten. So spielt es auch finanziell eine Rolle, wie das Verpflegungssystem (Frischkochküchen, Cook & Chill, Tiefkühlsystem, Warmverpflegung) und die Verpflegungssituation (z. B. Einzelküchen, Zentralküchen, Verteilerküchen etc.) vor Ort aussehen.

Auch die Anzahl der Schülerinnen und Schüler spielt eine Rolle und wie oft sie an der Schule essen, abhängig vom Ganztagsmodell. Derzeit bleiben rund 182.726 Schülerinnen und Schüler über Mittag in der Schule: 26.631 besuchen ein gebundenes Ganztagsangebot an einer Grundschule, 71.857 ein offenes Ganztagsangebot, 38.980 sind in der Mittagsbetreuung und 45.258 in der verlängerten Mittagsbetreuung. Maximal werden die Kinder an vier Tagen in ca. 38 Schulwochen an der Schule zu Mittag essen. Einige Caterer beziehen auch das Alter der Kinder mit ein.

Beispielrechnungen:

Wenn 183.000 Kinder über Mittag in der Schule bleiben und an 152 Tage (4 Tage pro Woche in 38 Schulwochen) ein gemeinsames und gesundes Mittagessen angeboten bekommen, würde dies bei einem

- Essenspreis von 3,50 Euro zu Kosten von 97.356.000 Euro
- Essenspreis von 3,80 Euro zu Kosten von 105.700.800 Euro
- Essenspreis von 4,10 Euro zu Kosten von 114.045.600 Euro

für ein ganzes Schuljahr führen.

Wenn 183.000 Kinder über Mittag in der Schule bleiben und an 114 Tage (3 Tage pro Woche in 38 Schulwochen) ein gemeinsames und gesundes Mittagessen angeboten bekommen, würde dies bei einem

- Essenspreis von 3,50 Euro zu Kosten von 73.017.000 Euro
- Essenspreis von 3,80 Euro zu Kosten von 79.275.600 Euro
- Essenspreis von 4,10 Euro zu Kosten von 85.534.200 Euro

für ein ganzes Schuljahr führen.

Ein Gericht mit 100 Prozent Bio-Zutaten sollte mit mindestens „Kosten Wareneinsatz x 3 + Mehrwertsteuer“ kalkuliert werden. Die Preise sind je nach Altersstufe anzupassen.

Beispielrechnung:

Wareneinsatzkostendurchschnitt	Euro 1,30
Personalkosten	Euro 1,30
Gemeinkosten	Euro 0,40
Gewinn	Euro 0,20
Gesamtnetto	Euro 3,20
+19 % MwSt.	Euro 0,61
Essenspreis	Euro 3,81

Geszentwurf

zur Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes

§ 1

Das Bayerische Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl. S. 455, 633, BayRS 2230-7-1-K), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 21. Februar 2018 (GVBl. S. 42) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 3 Abs. 2 Nr. 8 wird der Schlusspunkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nr. 9 angefügt:
„9. die Mittagsverpflegung der Schülerinnen und Schüler (nach Art. 6 Abs. 4 und Art. 31 Abs. 3 BayEUG). Die Mittagsverpflegung erfüllt den Bayerischen Qualitätsstandard plus.“
2. Dem Art. 5 wird folgender Abs. 3 angefügt:
„(3) Die Kosten für die notwendige Mittagsverpflegung der Schülerinnen und Schüler, die in einem Ganztagsmodell lernen werden zu 100 % ersetzt.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Begründung:

Art. 3 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) beschreibt, was neben dem Personalaufwand zum Schulaufwand gehört:

1. die Bereitstellung, Einrichtung, Ausstattung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Schulanlage und der Räume für Schulen für Kranke in Kliniken einschließlich der Sportstätten, Erholungsflächen und, soweit erforderlich, Hausmeisterwohnungen,
2. die Lehrmittel, die Lernmittel, soweit für sie nach Art. 21 Lernmittelfreiheit gewährt wird, Büchereien, Zeitschriften und Urheberrechtsvergütungen,
3. die fachpraktische Ausbildung im Rahmen des Unterrichts (Art. 50 Abs. 3 BayEUG),
4. Schulveranstaltungen,
5. Einrichtungen zur Mitgestaltung des schulischen Lebens,
6. Geschäftsbedürfnisse der Schule,
7. Schülerheime für berufliche Schulen – bei Berufsschulen einschließlich der Aufwendungen für Unterkunft und Verpflegung –, soweit sie für den Schulbetrieb erforderlich sind,
8. die notwendige Beförderung der Schülerinnen und Schüler auf Unterrichtswegen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist der Meinung, dass eine gesunde und schmackhafte Mittagsverpflegung für die Schülerinnen und Schüler die über Mittag in der Schule bleiben, auch zum Schulaufwand gehört und damit ein wichtiger Bestandteil des Schulbetriebs und des Unterrichts ist. Deshalb wird die Aufzählung in Art. 3 BaySchFG um diesen genannten neunten Punkt ergänzt. Die Mittagsverpflegung soll dem – vorher festzulegenden – sogenannten Bayerischen Qualitätsstandard plus für die Schulverpflegung erfüllen. Neben den DGE-Qualitätsstandards werden hier zusätzliche Anforderungen definiert, wie einen festen Anteil an Bio-Lebensmitteln. Die Bayerischen Leitlinien Schulverpflegung sehen wir hier als gute Grundlage an. Mit der Aufnahme der Mittagsverpflegung als Schulaufwand sollen wir den Schritt schaffen, dass Ernährungsbildung im Schulalltag gelebt werden kann. So können die vermittelten theoretischen Inhalte aus dem Unterricht in der Schule gelebt und Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit besser vermittelt werden. Art. 5 Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) beschreibt die Finanzhilfen, die der Staat den Kommunen gewährt:

1. Der Staat gewährt zu kommunalen Schulbaumaßnahmen Finanzhilfen nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes; bei beruflichen Schulen erstrecken sich die Finanzhilfen auch auf die erstmalige Einrichtung, soweit sie der fachtheoretischen und fachpraktischen Ausbildung der Schülerinnen und Schüler unmittelbar dient und schulaufsichtlich genehmigt ist.
2. Der Staat gewährt den Gemeinden, Schulverbänden, Landkreisen und Bezirken Finanzhilfen nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes zu der notwendigen Beförderung der Schülerinnen und Schüler an Grundschulen, an Mittelschulen und an Förderschulen auf dem Schulweg.

Mittagessen in der Schule muss als Bildungs- und Erziehungsauftrag verstanden und gehandhabt werden. Deshalb soll die Mittagsverpflegung der Schülerinnen und Schüler als staatliche Leistung umgesetzt werden. Infolgedessen wird ein neuer Abs. 3 dem Art. 5 hinzugefügt, der den Kommunen einen 100-prozentigen Fördersatz des notwendigen Aufwands gewährleistet.

Schule muss ein Lernort sein für gesundheitsfördernde Ernährung.

Alle Kinder und Jugendlichen haben ein Recht auf Ernährungs- und Verbraucher- und Gesundheitsbildung. Langfristiges Ziel ist eine gesunde Pausen- und Mittagsverpflegung an allen Schulen. Der Esskultur wird ein hoher Stellenwert eingeräumt. In einem ersten Schritt soll hier die Mittagsverpflegung der Schülerinnen und Schüler, die in einem Ganztagsmodell den ganzen Tag in der Schule verbringen (gebundenes oder offenes Ganztagsangebot und Mittagsbetreuung und verlängerte Mittagsbetreuung) neu geregelt werden.

Ein gemeinsames Mittagessen und eine gute Schulverpflegung sollen ganz selbstverständlich zu einem schulischen Ganztagsangebot gehören. Kinder und Jugendliche sollen bewusst essen (und trinken) und sich mit Fragen einer gesunden Ernährung auseinandersetzen. Die Lebensmittelauswahl sollte vielfältig sein, damit die Schülerinnen und Schüler verschiedene Lebensmittel, Geschmacksrichtungen und Zubereitungsarten der Saison und Regionen kennenlernen. Die Mensa sollte ein Ort sein, an dem die Schülerinnen und Schüler, aber auch Lehrerinnen und Lehrer das Mittagessen gemeinsam einnehmen. Sie ist im besten Falle zugleich Treffpunkt und Kommunikationszentrum, ein Ort des informellen Lernens und Teil der Schulkultur.

Mehr Qualität beim Essen, und der Anspruch an eine damit verbundene Ernährungsbildung, darf nicht dazu führen, dass es für mehr Schülerinnen und Schüler unbezahlbar wird. So übernimmt künftig der Freistaat Bayern die Finanzierung des Mittagessens, gibt Qualitätskriterien vor und unterstützt die Kommunen entsprechend bei der Organisation der Mittagsverpflegung. Finanziert wird das Essen künftig nicht mehr durch den Essenspreis, für den die Eltern aufkommen. Die Trennung von Kaufentscheidung und Finanzierung reduziert die Gefahr, dass dem Preis einseitig zu viel Bedeutung beigemessen und damit die Qualität der Lebensmittel vernachlässigt wird.