

## Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Gisela Sengl, Gabriele Triebel, Gülseren Demirel, Thomas Gehring, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Florian Siekmann, Maximilian Deisenhofer, Anne Franke, Susanne Kurz, Hep Monatzeder, Anna Schwamberger, Dr. Markus Büchler, Patrick Friedl, Christian Hierneis, Paul Knoblach, Rosi Steinberger, Martin Stümpfig, Hans Urban, Christian Zwanziger und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

### **Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) und des Finanzausgleichsgesetzes - Mittagsverpflegung an Schulen: kostenlos, nachhaltig und gesund**

#### **A) Problem**

Immer mehr Kinder verbringen einen großen Teil ihrer Zeit in schulischen Einrichtungen. Mit dem kommenden Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz für Grundschüler\*innen wird dies bald für noch mehr Grundschüler\*innen gelten. 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 fit durch den Schultag gehen, es prägt die Esskultur, die Wertschätzung für Lebensmittel und das Ernährungsverhalten. So sollte ein gemeinsames Mittagessen, das möglichst unter Mitwirkung der Schüler\*innen zusammengestellt und zubereitet wird, in ansprechenden, nach einem pädagogischen Konzept gestalteten Räumlichkeiten und eine qualitativ hochwertige Schulverpflegung ganz selbstverständlich zur (Ganztags)Schule gehören. Auf diesem Weg können Essenskultur, Lernen über Vermeidung von Lebensmittelverschwendung und Ernährungsbildung Hand in Hand gehen. Diesem Anspruch wird das Essen an den Schulen 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 Schüler\*innen und damit zum Fernbleiben von der Mensa. Die Räumlichkeiten und das Essensangebot in den meisten Schulen sind nicht zeitgemäß und nicht auf die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen abgestellt. So locken in der Mittagspause nahegelegene Imbissläden. Schulverpflegung muss einen Beitrag über die reine Versorgungsaufgabe hinaus leisten. Denn Gesundheitsförderung und Bildung für nachhaltige Entwicklung sind Teil des Bildungs- und Erziehungsauftrages 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. Zahlreiche 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 Schüler\*innen in ganz Bayern, 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 sozioökonomisch schwachen Schüler\*innen 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 Durchschnittsabgabepreis in Deutschland liegt für ein Mittagessen in der Schule bei 3,43 €. (Quelle: Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung) Je nach geographischer Lage in Bayern schwanken die Preise bei den Schulen. So kommt es zustande, dass für Schüler\*innen in Oberbayern mehr Geld ausgegeben wird als in Oberfranken. (Quelle: Broschüre So schmeckt Schule!).

Dass die Verpflegung an den Grundschulen mehr denn je eine staatliche Aufgabe sein muss, die mit Verve angegangen wird, zeigen auch die Zahlen und Fakten zum Essverhalten und ernährungsbedingten Krankheiten: Die meisten Kinder und Heranwachsenden essen zu wenig Obst, Gemüse und pflanzliche Lebensmittel wie Vollkornbrot und Kartoffeln, die einen hohen Gehalt an komplexen Kohlenhydraten haben. Der Konsum von Fleisch, Wurstwaren und von den sogenannten geduldeten Lebensmitteln, wozu Süßigkeiten, Limonaden und Knabbereien zählen, ist deutlich zu hoch. (Quelle: EsKiMo II - Die Ernährungsstudie als KiGGS-Modul, Robert Koch-Institut, 2020) Wir haben es mit steigenden Zahlen bei gestörtem und auffälligem Essverhalten bei Kindern und Jugendlichen und anderen ernährungsmitbedingten Krankheiten zu tun. Die Daten der KiGGS-Langzeitstudie des Robert Koch-Instituts zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland zeigen, dass die Häufigkeit von Übergewicht seit 1985 um die Hälfte gestiegen ist, sich die Adipositasrate deutscher Minderjähriger verdoppelt hat und die Zahl der Jugendlichen mit Essstörungen inzwischen bis auf 21,9 Prozent angestiegen ist. Problematisch ist dabei besonders, dass eine im Grundschulalter erworbene Adipositas häufig bis ins junge Erwachsenenalter bestehen bleibt. Corona verschärft die Zunahme von Adipositas noch. Dabei sind besonders sozial benachteiligte Kinder betroffen. Darum ist es besonders wichtig, Kinder bereits im Kita- und Grundschulalter an eine gesunde Ernährungsweise heranzuführen.

Die Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes in Art. 3 Abs. 2 Nr. 9 und Art. 5 Abs. 3 BaySchFG hinsichtlich eines entgeltfreien Schulessens bedarf eines finanziellen Ausgleichs der Aufgabenträger. Private Träger erhalten einen direkten Zuschuss aus dem Staatshaushalt nach dem Schulfinanzierungsgesetz, kommunale Träger entsprechende Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

## **B) Lösung**

Jedes Kind in Europa hat das Recht und sollte die Möglichkeiten haben, in einer Gesundheitsfördernden Schule zu lernen.“ (Thessaloniki Erklärung des Europäischen Netzwerkes Gesundheitsfördernder Schulen, 1997). Gute und nachhaltige Schulverpflegung muss selbstverständlicher Bestandteil des Lebensraums Schule werden. Gutes Essen trägt wesentlich dazu bei, dass die Schüler\*innen sich in den Pausen wohlfühlen und gestärkt in den Unterricht gehen. Die erworbenen Ernährungsmuster behalten Kinder oft ein Leben lang. Besonders in schulischen Ganztagsangeboten besteht die Chance, die Kinder zu einem gesundheitsfördernden

Lebensstil zu befähigen. In einem ersten Schritt wollen wir die bestehenden Zuständigkeiten und die Finanzierung der Mittagsverpflegung für die Schüler\*innen im Ganztags an den Grundschulen neu regeln. Ziel ist, dass alle Grundschüler\*innen in Bayern, unabhängig davon, wie finanzstark die Kommune ist, in der sie wohnen und wie sich das Einkommen der Eltern gestaltet, eine gesunde, nachhaltige 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. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass wenn sich eine Schule dazu entscheidet, dass das Mittagessen den DGE-Qualitätsstandards entsprechen soll sowie zu 100% aus Waren nach der EU-Öko-Verordnung besteht, der Freistaat die Kosten bis zu 6,50 Euro übernimmt. Die Kommunen sind nach wie vor dafür zuständig, die Mittagsverpflegung zu organisieren. Neu ist hier die Aufgabe der Qualitätssicherung und der Qualitätskontrolle.

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 Grundschulen. 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. Zudem wollen wir durch den 100%igen Bio-Anteil die ökologische Landwirtschaft stärken, indem wir im schulischen Segment einen gesicherten Absatzmarkt schaffen.

Es wird zudem ein neuer Art. 10d im Bayerischen Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz – BayFAG) eingefügt, der den Anspruch der kommunalen Aufgabenträger auf finanziellen Ausgleich für das entgeltfreie Schulessen definiert. Die jährliche Ausgleichssumme ist im Rahmen der jährlichen Verhandlungen mit den kommunalen Spitzenverbänden nach Art. 23 FAG in den jährlichen Gesetzentwurf zur Änderung des FAG festzulegen.

## **C) Alternativen**

Keine

## **D) Kosten**

Das Gesetz wirkt sich direkt auf den Staatshaushalt aus. Im Haushalt 2023 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. Aus der Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung geht hervor, dass der kalkulatorische Preis für eine Mittagsmahlzeit nach DGE-Qualitätsstandard mit einem Bio-Anteil von 100% für eine Mahlzeit bei Eigenbewirtschaftung und Mischküche (Primarstufe, 200 Mahlzeiten pro Tag) bei 6,59 Euro liegt. Allerdings sind hierbei nicht die Investitionskosten für Gebäude und Ausstattung miteingerechnet, um an allen Schulen eine ansprechende Essumgebung herstellen zu können.

Die Ausgaben für ein ausgewogenes Mittagessen sind jedoch abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen in der Schule. Unterschiedliche Bedingungen sind mit unterschiedlichen Kosten verbunden. Je nach geographischer Lage in Bayern und dem jeweiligen Speiseplan schwanken die Preise. Ebenso spielt es finanziell eine Rolle, wie das Verpflegungssystem (Frischkochküchen, Cook & Chill, Tiefkühlsystem, Warmverpflegung) und die Verpflegungssituation (z.B. Einzelküchen, Zentralküchen, Verteilerküchen etc.) vor Ort aussieht. Auch die Anzahl der Schüler\*innen ist entscheidend und wie oft sie an der Schule essen, abhängig vom Ganztagsmodell. Derzeit bleiben 141.032 Grundschüler\*innen in Bayern über Mittag in der Schule. 30.838 besuchen ein gebundenes Ganztagsangebot, 48.761 ein offenes Ganztagsangebot, 29.192 sind in der Mittagsbetreuung und 32.241 in der verlängerten Mittagsbetreuung. Maximal werden die Kinder an

vier Tagen in ca. 38 Schulwochen an der Schule zu Mittag essen. Hinzu kommen noch die Kosten für 15 neu zu besetzende Stellen für die Qualitätskontrolle.

**Beispielrechnung:**

Wenn 141 032 Kinder über Mittag in der Schule bleiben und an 152 Tagen (4 Tage pro Woche in 38 Schulwochen) ein gemeinsames und gesundes Mittagessen angeboten bekommen, würde dies bei einem Essenspreis von 6,59 € zu Kosten von 141.268.934 € für ein ganzes Schuljahr führen.

## Gesetzentwurf

### **Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) und des Finanzausgleichsgesetzes - Mittagsverpflegung an Schulen: kostenlos, nachhaltig und gesund**

#### **§1**

#### **Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG)**

Das Bayerische Schulfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl. S. 455, 633, BayRS 2230-7-1-K), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 5. Juli 2022 (GVBl. S. 308) und Verordnung vom 3. Juni 2022 (GVBl. S. 366) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1.

In Art. 3 Abs. 2 wird folgende neue Nr. 9 eingefügt:

„9. die Mittagsverpflegung der Grundschülerinnen und -schüler (nach Art. 6, Abs. 4 und Art. 31, Abs. 3 BayEUG). Die Mittagsverpflegung erfüllt zu 100% den Standard der EU-Ökoverordnung.“

2.

In Art. 5 wird folgender neuer Ab.3 eingefügt:

„(3) Die Kosten für die notwendige Mittagsverpflegung der Grundschülerinnen und -schüler, werden pro Mittagessen bis zu einem Betrag von 6,60 Euro ersetzt.“

#### **§ 2**

#### **Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Das Bayerische Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz – BayFAG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 22. April 2022 (GVBl. S. 150) und durch Art. 32a Abs. 17 des Gesetzes vom 10. Mai 2022 (GVBl. S. 182) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Es wird folgender neuer Art. 10d eingefügt:

„Art. 10d Mittagsverpflegung an Schulen

(1) Der Staat gewährt Gemeinden und Gemeindeverbänden Zuweisungen zu den Kosten der Schulverpflegung der Schülerinnen und Schüler an Grundschulen (Art. 3 Abs. 2 Nr. 9 und Art. 5 Abs. 3 BaySchFG).

(2) <sup>1</sup> Bei der Bemessung der pauschalen Zuweisungen nach Art. 1 sind die Belastungen der Aufgabenträger in voller Höhe zu berücksichtigen. <sup>2</sup> Die Zuweisungen werden so festgesetzt, dass ihre Gesamtsumme dem im Staatshaushalt hierfür bereitgestellten Betrag entspricht.“

### **§3 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2023 in Kraft.

### **Begründung:**

zu § 1

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.

Wir sind der Meinung, dass eine gesunde, nachhaltige und schmackhafte Mittagsverpflegung für die Grundschüler\*innen, die über Mittag in der Schule bleiben, auch zum Schulaufwand gehört und damit ein wichtiger Bestandteil des Schulbetriebes und des Unterrichtes ist. Deshalb ergänzen wir die Aufzählung in Art. 3 BaySchFG um diesen genannten neunten Punkt. Die Mittagsverpflegung soll neben der Erfüllung der DGE-Qualitätsstandards auch zu 100% aus Bio-Lebensmitteln bestehen. Mit der Aufnahme der Mittagsverpflegung als Schulaufwand wollen wir den Schritt schaffen, dass Ernährungsbildung im Schulalltag gelebt werden kann. So können die theoretisch gelehrt Inhalte aus dem Unterricht in der Schule gelebt und Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit besser vermittelt werden.

Art. 5 des des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (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 Grundschüler\*innen, die über Mittag hinweg in der Schule bleiben, als staatliche Leistung umgesetzt werden. Infolgedessen wird ein neuer Absatz 3 dem Artikel hinzugefügt, der den Kommunen einen Fördersatz von bis zu 6,60 Euro pro Mittagessen des notwendigen Aufwandes gewährleistet. Denn so viel kostet laut Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung ein diese Kriterien erfüllendes Mittagessen an der Grundschule momentan. Dieser Betrag kann bei Bedarf an Preissteigerungen angepasst werden. 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 Grundschüler\*innen, 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 sollen bewusst essen (und trinken) und sich mit Fragen einer gesunden und nachhaltigen Ernährung auseinandersetzen. Die Lebensmittelauswahl sollte vielfältig sein, damit die Schüler\*innen verschiedene Lebensmittel, Geschmacksrichtungen und Zubereitungsarten der Saison und Regionen kennenlernen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Lebensmittel so weit wie möglich verwendet werden und möglichst keine Abfälle entstehen. Schüler\*innen sollten selbst bei der Essensauswahl beteiligt und bei der Zubereitung miteinbezogen werden. So lernen sie, wie Lebensmittel verarbeitet werden und was davon alles essbar ist. Die Mensa sollte ein Ort sein, an dem die Schüler\*innen, aber auch Lehrkräfte das Mittagessen gemeinsam einnehmen. Sie ist im besten Falle zugleich Treffpunkt und Kommunikationszentrum, ein Ort des informellen Lernens und Teil der Schulkultur. In Finnland und in Schweden, die bereits 1943 bzw. in den 1970er-Jahren beitragsfreie Mahlzeiten in Schulen eingeführt haben, finden sich im Durchschnitt deutlich höhere Teilnehmeraten als in Deutschland. Ferner zeigen Studien aus Großbritannien und den USA, dass die Einführung von beitragsfreien Mahlzeiten für alle Schüler\*innen zu einer signifikant höheren Teilnehmerate führte (z. B. Schwartz & Rothbart 2017, Turner et al. 2019). Geht der kostenfreie Zugang der Schüler\*innen gleichzeitig mit einem qualitativ hochwertigen Essensangebot einher, zeigen Studien aus Schweden und Norwegen, dass Kinder und Jugendliche aus ärmeren Haushalten immens von einer qualitätsgesicherten Schulverpflegung profitieren (Alex-Petersen et al. 2017; Schwartz & Rothbart 2017). So lässt sich durch hochwertige kostenlose Mittagsverpflegung der soziale Zusammenhalt fördern.

zu § 2

Durch die Änderung des Finanzausgleichgesetzes wird die Rechtsgrundlage zur Erstattung der Kosten an die kommunale Ebene geschaffen.