

Handlungsspielräume für eine gesunde Schulverpflegung – Rahmenbedingungen, Rechtsformen von Schulverpflegungsangeboten und umsatzsteuerliche Behandlung (Wulf Bödeker)

Mit dem deutlichen Ausbau von Ganztagschulen in Deutschland steigt die öffentliche Erwartung an die Verantwortlichen, dass in den Schulen eine Schulverpflegung für alle Schülerinnen und Schüler, die über Mittag in der Schule bleiben, zur Verfügung gestellt wird.

Der folgende Beitrag soll zunächst darlegen, wer in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht dabei in der Verantwortung steht (Kap. 1).

Schulverpflegung soll nicht nur gesundheitlich und hygienisch unbedenklich sein. Angesichts der Bewegungsarmut und den Ernährungsgewohnheiten heutiger Kinder und Jugendlicher wird an die Schulen mit Recht auch der Anspruch herangetragen, im Rahmen ihres Erziehungsauftrages auch Gesundheitsförderung zu betreiben. Dabei kann die Schulverpflegung einen Beitrag zur Ernährungsbildung leisten (Kap. 2), bei dem Schulträger und Schule eine gemeinsame Verantwortung übernehmen.

Der Beitrag will Möglichkeiten und Spielräume aufzeigen, eine kostengünstige, attraktive **und** gesunde Schulverpflegung trotz angespannter Finanzlage der öffentlichen Hand anzugehen und eine individuelle passende Lösung zu finden. Die Darstellung von in Frage kommenden Organisations- und Rechtsformen (Kap. 3 und 4), insbesondere des Mensaver eins (Kap. 5), soll dabei Möglichkeiten und Grenzen bei der Realisierung einer gesundheitsfördernden Schulverpflegung aufzeigen.

1. Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen der Schulverpflegung

Man könnte zunächst fragen, inwieweit die **schulische** Mittagsverpflegung eine notwendige Voraussetzung für einen ordnungsgemäßen Unterricht darstellt. In Deutschland ist das gemeinsame Mittagessen noch (?) nicht selbstverständlicher und originärer Teil des Schullebens wie z. T. in anderen Ländern und damit selbstverständliche Aufgabe der Schule wie das unterrichtliche Lernen und das Erledigen von Aufgaben. Eine Verpflichtung zu einem gemeinsamen Mittagessen dürfte die verfassungsmäßig garantierten Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger tangieren, also auch der Schülerinnen und Schülern. Auf der Grundlage der weitgehenden allgemeinen Handlungsfreiheit, die das Grundgesetz¹ uns allen zubilligt, lässt sich eine **Verzehrpflicht** als eine sogenannte Eingriffsmaßnahme des Staates, und seien die Speisen auch noch so gesund, nicht ableiten. Hinzu kommt, dass der el-

¹ Art. 2 Abs. 1 GG

terlichen Verantwortung² für das Kindeswohl und damit ihrer Entscheidungskompetenz, was die eigenen Kinder auf den Tisch bekommen, ein hohes Gut zugemessen wird. Insofern kann es keine Verpflichtung zur Einnahme eines Mittagessens geben – auch wenn in der Vergangenheit vereinzelt auf dem Wege von Abmachungen oder Aufnahmeverfahren mit den Eltern Selbiges vereinbart wurde.³ Wenn es zum Konzept einer Ganztagschule gehört, gemeinsam zu essen, können die Schülerinnen und Schüler lediglich zur Anwesenheit verpflichtet werden! Dabei sollte ihnen die Gelegenheit gegeben werden, ihre mitgebrachten Speisen gemeinsam mit ihren Freunden und Klassenkameraden zu verzehren.

Schülerinnen und Schüler benötigen mittags in der Schule etwas „Anständiges“ zu essen, wollen sie erfolgreich einen langen und anstrengenden Ganztags bewältigen. Es wäre allerdings angesichts der Defizite im jugendlichen Ernährungsverhalten fatal, auf die Möglichkeiten der Ernährungsbildung durch eine u. U. zwölf oder dreizehn Jahre währende Schulverpflegung zu verzichten. Außerdem kann eine Mensa, realisiert als Kommunikationsraum für die gesamte Schulgemeinde, ungeahnte pädagogische und soziale Möglichkeiten für eine Ganztagschule in sich bergen.

1.1 Schulverpflegung – in erster Linie eine Aufgabe des Schulträgers

Die Schulverpflegung gehört zur Schulverwaltung, ist also vorrangig eine sogenannte äußere Schulangelegenheit und damit in erster Linie eine klassische Verwaltungsaufgabe. Wie weit die Verpflichtungen bei der Realisierung einer Schulverpflegung gehen, soll in den folgenden Zeilen beispielhaft anhand von NRW aufgezeigt werden. Wie in den meisten Bundesländern sind auch hier die Schulträger verpflichtet,

"die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lehrmittel bereitzustellen und zu unterhalten, sowie das für die Schulverwaltung notwendige Personal und eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen."⁴

Schließt diese Verpflichtung auch den Bau und die Unterhaltung schulischer Mensen für alle Schulen mit nachmittäglichem Angebot mit ein? Die Frage lässt sich nicht für alle Schulformen gleich beantworten.

Aufgrund der gestuften und geteilten Verantwortlichkeit für das Schulwesen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden halten sich alle Bundesländer als oberste Schulaufsichtsbehörden mit Vorschriften die Schulspeisung betreffend eher zurück. So heißt es in NRW für diejenigen Schüler und Schülerinnen, die nur ausnahmsweise nachmittags Unterricht haben:

² Art. 6 Abs. 2 GG

³ G. Nolte, Mittagsverpflegung in der Schule, SchVw NI 9/2010, S. 238

⁴ § 79 SchulG NRW

„Der Schulträger ermöglicht den Schülerinnen und Schülern die Einnahme eines Mittagessens oder eines Mittagsimbisses.“⁵

Das bedeutet, dass den Schülern und Schülerinnen an Halbtagschulen mit Nachmittagsunterricht an einem und zwei Tagen nur die **Gelegenheit** zur Einnahme einer Mahlzeit einzuräumen ist. U. U. reicht hier schon die Möglichkeit des Mitessens in der Kantine einer benachbarten Behörde, sollte dies aus aufsichtsrechtlichen und organisatorischen Gründen praktikabel sein. Weiter heißt es im o. a. Erlass:

„In Ganztagschulen stellt er dafür Räume, Sach- und Personalausstattung bereit. Er trägt die sächlichen Betriebskosten.“

Das bedeutet, dass darüber hinaus der Schulträger selber bei Offenen Ganztagschulen der Primarstufe und Gebundenen (und Erweiterten Gebundenen) Ganztagschulen der Sekundarstufe I für die Bereitstellung eines Schulverpflegungsangebotes zuständig ist. Es liegt allerdings in erster Linie im Benehmen der Schulträger – natürlich unter Berücksichtigung der Situation vor Ort und der Interessen der Schulen – zu klären, was dafür als notwendig erachtet wird. Zwar hat sich die Kultusministerkonferenz auf die für den Schulträger wesentlichen technischen Vorschriften und bedeutsamen Normen für den Bau und die Ausstattung von Schulen geeinigt⁶ und in den Ländervorschriften finden sich auch entsprechende Vorgaben etwa für den Mensabau. Aber der Schulträger ist nicht automatisch dazu verpflichtet, für jede Ganztagschule eine eigene Mensa zu bauen oder ein bestimmtes Verpflegungssystem einzuführen! Die Bandbreite kann beispielsweise von einer rudimentären Ausgabestation, über eine von einem Mensaverein betriebene Frisch- und Mischküche bis zu einer Großküche für ein kommunales Schulzentrum reichen.

Der Schulträger steht bei der Schulverpflegung als Teil des öffentlichen Schulwesens in der sogenannten Durchführungsverantwortung. Strittig und in der Praxis auch sehr unterschiedlich gehandhabt ist die Frage, wieweit bei dieser kommunalen Aufgabenverantwortung auch seine Finanzierungsverantwortung geht. Tatsächlich werden die anfallenden Kosten auf mehreren Schultern – und in der Praxis auch unterschiedlich – getragen:⁷

- Klar ist, dass der Schulträger die Sachkosten für die Errichtung, also etwa für den Bau einer Mensa, die Ausstattung der Küche, das Geschirr usw. trägt. Er kommt zudem im Rahmen seines Gebäudemanagements auch für die sächlichen Betriebskosten wie Strom, Wasser, Reinigung, Versicherung, u. U. Gerätewartung auf.
- Auf die Eltern entfallen zunächst die so genannten Wareneinstandskosten (d. h. eingesetzte Lebensmittel, aber auch anteilig Betriebs- und Verwaltungskosten, u. U. Rückstellungen und Gewinn (je nach Betrei-

⁵ BASS 12 – 63 Nr. 2 Abs. 6.3 vom 23.12.2010

⁶ Arbeitshilfen für den Schulbau, Sekretariat der Kultusministerkonferenz vom 30.07.2008, http://www.dsk-gmbh.de/core/cms/upload/pdf/info_bereich/ARBEITSHILFEN_SCHULBAU_07_2008_ff.pdf

⁷ vgl. U. Arens-Azevêdo, Strukturanalyse Schulverpflegung im Auftrag der CMA. Abschlussbericht, Hamburg, 2008

- ber) und Steuern. Bei Cateringsleistungen fallen prinzipiell dieselben Kosten an – zusätzlich u. U. auch noch Investitionskosten.
- Die Länder beteiligen sich grundsätzlich am öffentlichen Schulwesen: über die „Schulpauschale“ beim Schulbau, durch die so genannten „Schüleransatzes“ Schlüsselzuweisungen für den laufenden Betrieb. Außerdem gibt es in mehreren Bundesländern sozial ausgerichtete Förderprogramme, z. B. in NRW das Landesprogramm „Kein Kind ohne Mahlzeit“.⁸

Aber was ist mit den Verwaltungskosten für die Bestellung und Abrechnung, den Betriebskosten für die Abfallentsorgung und den Personalkosten für die Küchenkräfte in der Schulküche?

Hinter letztem Aspekt steht die Frage, wie weit die Durchführungsverantwortung des Schulträgers hier geht. Reicht es aus, lediglich für die Bereitstellung dieses Personals zu sorgen, die Fachaufsicht über sie auszuüben und sich für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen verantwortlich zu zeigen? Die Praxis an deutschen Ganztagschulen reicht von der Ausgabe des Mittagessens durch städtisches Personal, über eine Querfinanzierung/Bezuschussung z. B. eines Mensaver eins, der geringfügig Beschäftigte mit der Aufgabe betreut, bis zur Überantwortung dieser Teilleistung an einen Caterer. Dabei ist auch denkbar, dass diese Teilleistungen etwa für die Essensausgabe auf den Mahlzeitenpreis aufgeschlagen und damit letztendlich von den Eltern bezahlt werden müssen. Landespersonal darf für die Bereitstellung und Ausgabe des Mittagessens – etwa aus kapitalisierten Lehrerstunden⁹ – **nicht** verwendet werden. Nimmt man die Kosten für ein Bestell- und Abrechnungssystem durch einen professionellen Anbieter hinzu, kann sich der tägliche Mahlzeitenpreis deutlich verteuern. Schon jetzt werden erhöhte Preise von der Schülerschaft/Elternschaft z. T. nicht mehr angenommen, bzw. als nicht mehr bezahlbar empfunden. In Untersuchungen wird zu Recht darauf hingewiesen, dass eine echte Vollkostenrechnung bei der Schulverpflegung häufig nicht vorgenommen wird. (Siehe auch 8/5 1.2, Seite 28 ff.). Daher ist es so schwierig darzulegen, wie weit die öffentliche Hand bei der Subventionierung der Schulspeisung – denn um eine solche handelt es sich – geht und wo bei den Teilleistungen die Finanzierungsverantwortungen liegen.

Davon unberührt und inzwischen auch gängige und erfolgreiche Praxis ist es, die Schulverpflegung komplett oder in einzelnen Aufgabenbereichen in die Hände außerschulischer Partner zu legen, „beispielsweise von einem außer-

⁸ http://www.mais.nrw.de/04_Soziales/4_Soziales_Netz/Gegen_Kinderarmut/005/index.php. Wie diese Programme in Zukunft gefahren werden, hängt auch vom Ergebnis der zu Redaktionsschluss noch offenen Beratungen des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat über das im Rahmen der SGB-II-Reform geplante „Bildungs- und Teilhabepaket“ ab.

⁹ Landesprogramm NRW "Geld oder Stelle – Sekundarstufe I", 11 – 02 Nr. 24, Runderlass vom 23.12.2011

schulischen Träger, einem Eltern- oder Mensaverein“, deren Mitverantwortung NRW ausdrücklich fördert.¹⁰

Damit wird die Rolle von Trägern der freien Wohlfahrtspflege, der Jugendhilfe und privaten Mensavereinen auch bei der Schulverpflegung gewürdigt. Nicht nur aus pekuniären Gründen (Kap. 2) spricht Einiges dafür, die Schulverpflegung in Fremddregie zu betreiben und kommunale Verwaltung und Schule zu entlasten.

Zusammenfassung:

- Übernahme der Schulverpflegung als pflichtige Versorgungsaufgabe des Schulträgers an Ganztagschulen (an Halbtagschulen mit Nachmittagsunterricht nur Schaffung einer Gelegenheit zur Einnahme eines Mittagessens/Imbisses)
- Klärung der Finanzierung und Verantwortung aller bei der Verpflegung zu bedenkenden Teilleistungen (eingedenk einer Vollkostenrechnung)
- Verdeutlichung der Brisanz zu hoher Essenpreise in Bezug auf Akzeptanz und Sozialverträglichkeit angesichts oftmals geringer Beteiligung der Schüler(innen)schaft an der Mittagsverpflegung
- Beteiligung außerschulischer Partner und Vernetzung mit örtlichen Strukturen nicht nur im Ganztags- oder bei der Schulsozialarbeit, sondern auch bei der Schulverpflegung

1.2 Gemeinsames Handeln von Schulträger und Schule

Eine Schulverpflegung ist – das zeigen die Erfahrungen der Vernetzungsstellen Schulverpflegung – meist nur dann erfolgreich, wenn es gelingt, die Schulgemeinde mit einzubinden. Da im Zusammenhang mit dem Bau von Mensen und der Einrichtung von Schulküchen durch den Schulträger erhebliche Investitionen getätigt werden, stellt sich die Frage, wer aus der Schüler(innen)-, Eltern- und Lehrer(innen)schaft bei der Schulverpflegung mitreden und u. U. gar mitentscheiden darf (siehe auch 8/5 1.3.1, Seite 2 ff.). Die Beantwortung ist insofern bedeutsam, als dass schon bei der Planung einer Schulverpflegung Zielvorgaben hinsichtlich der Kapazitäten von Mensa und Küche gemacht werden. Es werden Vorentscheidungen für ein Verpflegungskonzept getroffen, für deren erfolgreiche Umsetzung später die Schule eine entscheidende Rolle mitspielt. In NRW ist die Mitwirkung der Schule und der schulischen Gremien im Schulgesetz festgeschrieben. Alle schulischen Ansprüche sind jedoch durch die im Grundgesetz garantierte kommunale Selbstverantwortung der Gemeinden begrenzt, insbesondere durch ihre finanzielle Eigenverantwortlichkeit.¹¹ Insofern hat die Schule in NRW bei Belangen, die in der originären Verantwortung des Schulträgers liegen, gestützt auf ein Votum der Schulkonferenz grundsätzlich nur ein **Anhörungs-, Vor-**

¹⁰ BASS 12 – 63 Nr. 2 Abs. 6.3 vom 23.12.2010

¹¹ Art. 28 GG; für NRW: Art. 78 Abs. 2 und 3 LV NRW, § 62 Abs. 2 SchulG NRW

schlags- oder Mitspracherecht. Dies gilt beispielsweise bei der Umwandlung einer Schule in eine Ganztagschule, bei der eine Schulverpflegung geplant werden muss, und damit einher gehende Baumaßnahmen.¹² Dies gilt auch, wenn eine Schulverpflegung auf dem Wege einer Dienstleistungskonzession an einen privaten Caterer vergeben wird (Kap. 4.4).

Die Schulträger können, auch wenn möglicherweise die Schulkonferenz für ein bestimmtes Verpflegungskonzept einer Schulverpflegung votiert hat, letztendlich nicht gezwungen werden, dieses zu übernehmen oder in einer Ausschreibung die entsprechenden Kriterien aufzunehmen.¹³ Gleichwohl können und sollten beide Parteien sich dieser Aufgabe in **gemeinsamer Verantwortung** annehmen, wie es die Vernetzungsstellen Schulverpflegung aus Kenntnis ihrer Beratungspraxis anraten. Beispiele finden sich in allen Bundesländern in vielen Schulen und Verwaltungen. Schulträger sind gut beraten, die Schulen mit ins Boot zu holen. Für die Akzeptanz eines Schulverpflegungsangebotes sind neben der Qualität des Essens (siehe auch 8/5.1.3.5, Seite 32 ff.) und der Servicequalität letztendlich die Einbindung in den Schulalltag entscheidend. Nur die Schule verfügt über genaue Kenntnisse der Vorlieben der Schülerschaft und der besten Raumnutzung. Sie kann Eltern etwa für einen Mensaverein oder zur Unterstützung in der Cafeteria einbinden und die Schulverpflegung konzeptionell im Schulprogramm verankern. Sie kann für ein Schulverpflegungsangebot Begeisterung erzeugen und hat wesentlichen Einfluss auf das Image der Mensa innerhalb der Schüler-, Eltern- und Lehrerschaft.

Über den Erfolg einer Schulverpflegung entscheidet letztendlich die Frage, ob es gelingt, die Schülerschaft vom Essensangebot zu überzeugen. Eine angemessene Teilnahmequote am Mittagessen – von mindestens 50 % bezogen auf die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler einer Ganztagschule – lässt sich nur auf dem oben skizzierten Wege erreichen! Das ist auch im Interesse des Schulträgers und ein gutes Argument für die Beteiligung der Schule bei der Konzeption und Umsetzung. De facto werden im Durchschnitt häufig nur Teilnahmequoten zwischen 5 und 10 % erreicht und die Schulverpflegung bekommt in Untersuchungen, verglichen mit anderen Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung, in der Regel immer noch deutlich schlechtere Noten. Für die enge Zusammenarbeit mit der Schule sprechen insofern auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen: Wenn eine für eine bestimmte Essenszahl geplante Mensa später nicht ausgelastet wird und Caterer angesichts geringer Teilnahmequoten abspringen, führt dies auch zu einem schmaleren Mahlzeitenangebot, das dann wiederum die Nachfrage hemmt. Zudem könnten fiskalisch motivierte Nachfragen oder Überprüfungen seitens des Kämmers oder des örtlich zuständigen Rechnungsprüfungsamtes die Folge sein.

¹² § 76 Abs. 4 und 7 SchulG NRW

¹³ Nolte, S. 239

Schlussfolgerungen:

- Übernahme gemeinsamer Verantwortung von Schulträger und Schule für ein attraktives Verpflegungsangebot, das die Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der „Kunden“ (Schülerschaft) trifft
- frühzeitige Beteiligung der Schule (Schüler-, Eltern- und Lehrerschaft) an der Planung unter professioneller Mithilfe
- Gründung eines Mensa- oder Verpflegungsausschusses mit Vertreter(inne)n aller Beteiligten, Bestellung eines bzw. einer Verpflegungsbeauftragten, Gründung/Einbindung eines Qualitätszirkels auf kommunaler oder Kreisebene
- enge Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten (Schulträger, Schule, möglicherweise Mensaverein oder Betreuungsträger) während des Betriebes („kurze Wege“)
- Einbindung in ein kommunales Konzept von Gesundheitsförderung, Beteiligung außerschulischer Partner
- Sichern von Qualität und Preiswürdigkeit einer Schulverpflegung als Voraussetzung für eine hohe Akzeptanz (zu messen an den täglichen Essenszahlen)
- Aufgreifen von Interessen der Bürger/innen (Eltern- und Schüler(innen)schaft) auch als Chance der Positionierung des Schulträgers in der kommunalen Öffentlichkeit

2. Gesunde Schulverpflegung – ein Beitrag zur Gesundheitsförderung

Fußend auf der Ottawa-Definition von Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation der Vereinten Nationen (WHO) von 1946, dass Gesundheit mehr ist als die Abwesenheit von Krankheit, wird angesichts von Fehlernährung und Übergewicht bei vielen Kindern und Jugendlichen und den krankheitsbedingten Folgen (siehe auch 8/5.1.2, Seite 1) Ernährungsbildung als Teil einer umfassenden Gesundheitsförderung zunehmend als eine gesellschaftliche Aufgabe angesehen. Mit der Ottawa-Charta der WHO von 1986 wird auch die Schule aufgefordert, sich als gesundheitsfördernde Organisation zu entwickeln. Aus dem Grundrecht¹⁴ „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ lässt sich jedoch juristisch eine konkrete Schutzpflicht des Staates nicht **direkt** ableiten.¹⁵ Es begründet zwar einen subjektiver Schutz des Einzelnen, aber nicht unbedingt den Anspruch auf bestimmte staatliche Schutzmaßnahmen. Allerdings lässt sich die staatliche Verantwortung für die Gesundheitsförderung aus dem staatlichen Erziehungsauftrag Art. 7 Abs. 1 GG insofern ableiten, als dass die Schule auch Fähigkeiten der Daseinsvorsorge vermitteln soll (Lebenstüchtigkeit). Die gesellschaftliche Entwicklung

¹⁴ Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG

¹⁵ D. Wozniak, Gesundheitsförderung im öffentlichen Schulsystem, Bayreuth 2009, S. 74 ff.

der letzten Jahre – Bewegungsmangel verbunden mit Fehlernährung und zurückgehenden Kompetenzen im Bereich der Ernährung bei Kindern und Jugendlichen – liefert hierfür die Begründung. Mit der Eingriffshoheit des Staates über die schulische Erziehung wird damit dem Staat ein **Mandat** verliehen, in den Schulen tätig zu werden. Tatsächlich ist die Gesundheitsförderung gesetzlich als grundlegende Aufgabe der Schule geregelt. Zum Beispiel formuliert das Schulgesetz NRW unter dem „Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule“:

„Die Schülerinnen und Schüler sollen insbesondere lernen 1. selbstständig und eigenverantwortlich zu handeln, (...), 7. Freude an der Bewegung und am gemeinsamen Sport zu entwickeln, sich gesund zu ernähren und gesund zu leben, (...).“¹⁶

Einer solchermaßen verstandenen Gesundheitsförderung liegen – und dies lässt sich auf die Ernährungsbildung übertragen – zwei Ansätze zugrunde:

1. Schule soll die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu gesundheitsförderlichem Handeln stärken, da offensichtlich Fähigkeiten der Selbstregulation und Stressbewältigung in vielen Lebenssituationen des Alltags mangeln. Dies betrifft auch den Bereich Ernährung.
2. Schule sollte sich als Organisation, d.h. als Lern-, Arbeits- und Lebensraum, in einem umfassenden Sinn zu einer gesundheitsfördernden Bildungseinrichtung entwickeln.¹⁷

Zu Punkt 1: Solch eine schulische Aufgabe kann die Schulverpflegung begleiten. Wichtig ist, dass gesundheitsförderliche Maßnahmen der Schule nicht durch eine ungesunde Schulspeisung konterkariert (psychologisch gesehen so genannte „Double-Bind-Situationen“) werden – eingedenk der durch Studien gedeckten Erkenntnis, dass nur integrative Ansätze wirksam sind, die die Lebenswelt möglichst umfassend in den Blick nehmen.

Zu Punkt 2: Hieraus ergibt sich, dass Schulverpflegung eine gesunde Ernährung fördern und zumindest ermöglichen sollte. Das schulische Essen in der Zwischen- und Mittagsverpflegung könnte und sollte daher in ein schulisches Gesundheitskonzept eingebunden werden. Das gemeinsame Essen von Schüler- und Lehrerschaft sollte als integraler Bestandteil des Ganztages aufgefasst werden, wenn und weil sich eine Schule als gesundheitsfördernde Einrichtung versteht.

Diese Gesundheitsorientierung als schulische Ziele verbindlicher festzulegen, wäre vor dem Hintergrund der Kultushoheit eine mögliche Aufgabe der Bundesländer. Auf Grund des in allen Ländern geltenden Konnexitätsprinzips können jedoch nur dann (durch Gesetz oder Rechtsverordnung) Vorgaben des Landes an die Kommunen gemacht werden, wenn das Land die Folge-

¹⁶ § 2 Abs. 5 SchulG NRW

¹⁷ vgl. in NRW Landesprogramm Bildung und Gesundheit: <http://www.bug-nrw.de>

kosten zur Erfüllung dieser Aufgabe übernimmt (siehe auch 8/5.1.3.1, Seite 3). Aber auch auf Seiten der Bundesländer stehen genauso wie der Städte und Gemeinden angesichts der öffentlichen Haushaltslagen nur beschränkt Mittel zur Verfügung. Gleichwohl wurden umfangreiche Programme zur Förderung des Ganztags in den vergangenen Jahren aufgelegt. Aber weder Bund noch Länder, die diesbezüglich in der sogenannten Normierungsverantwortung stehen, haben bisher auf dem Gesetzeswege rechtlich bindende Aussagen zur Qualität der Schulverpflegung vorgelegt.¹⁸ Es spricht aber auch aus grundsätzlicher Hinsicht Einiges dafür, im Bereich der Schulverpflegung nicht alles normativ vorzugeben und – auf dem Weg zur eigenverantwortlichen und selbstständigen Schule – es den Beteiligten vor Ort zu überlassen, sich ihre eigenen Ziele zu setzen.

Es gibt also keine normative Vorgaben in den Schulgesetzen, wie eine gesunde Schulverpflegung auszusehen hat, die beispielsweise über die bereits zitierte Formulierung zum Bildungs- und Erziehungsauftrag, „sich gesund zu ernähren und gesund zu leben“ und Empfehlungen hinausgehen (siehe auch 8/5.1.3.1, Seite 7). Auch deswegen haben die im Rahmen von INFORM¹⁹ von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) entwickelten Qualitätsstandards für die Schulverpflegung²⁰ – obwohl öffentlich vom Bund unter Beteiligung der Bundesländer beauftragt – lediglich einen empfehlenden Charakter, obwohl sie **die** Grundlage für die Arbeit der Vernetzungsstellen Schulverpflegung in allen Bundesländern darstellen.

Wünschenswert wäre es natürlich, wenn auch die Kommunen die Zielsetzung von Gesundheitsförderung aus eigenem Antrieb für ihre Verantwortungsbe- reiche verfolgen und möglichst die Schulverpflegung mit einbeziehen. Jedoch wird aus juristischer Sicht eine Gesundheitsförderung durch die Schulverpfle- gung nicht unbedingt als pflichtige kommunale Aufgabe gesehen.²¹ Die Kommunen sind im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung autonom und können ihre eigenen Schwerpunkte bei der Umsetzung des Mandats der ‚Ge- sundheitsförderung‘ setzen. Gleichwohl gibt es Beispiele, bei denen die Kreis- und Kommunalverwaltungen aus sich heraus die Schulverpflegung in ein Gesundheitskonzept einbinden.²²

Letztendlich obliegt es der Initiative der schulischen Akteure vor Ort, in eige- ner Verantwortung und aus eigener Motivation qualitative Ansprüche an eine gesunde Schulverpflegung zu entwickeln und diese möglichst in das **Schul- programm** aufzunehmen.

¹⁸ Normierungsvorschlag für ein Mustergesetz, siehe Wozniak, S. 207 f. u. S. 313 f.

¹⁹ <http://www.in-form.de>

²⁰ <http://www.schuleplusessen.de/qualitaetsstandards.html>

²¹ Wozniak, S. 146 f.

²² ohne Anspruch auf Vollständigkeit für NRW mit unterschiedlichen Schwerpunkten z. B. Städteregion Aachen, Kreis Unna, Stadt Recklinghausen

Dieses wird als **das** zentrale Steuerungselement für die eigenverantwortliche schulische Entwicklung angesehen, ist Richtschnur des schulischen Handelns und stiftet Identität für die gesamte Schulgemeinde. Entsprechende Formulierungen finden sich in allen Schulgesetzen, nicht nur in NRW, wie die folgende:

„ Die Schule legt auf der Grundlage ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags die besonderen Ziele, Schwerpunkte und Organisationsformen ihrer pädagogischen Arbeit in einem Schulprogramm fest und schreibt es regelmäßig fort.“²³

Hinsichtlich der Gesundheitsorientierung bietet zudem der neue Ganztagerlass in NRW vom 23.12.2010 eine Hilfestellung: In der Aufzählung von Merkmalen von Ganztagschulen findet sich u. a. auch „Angebote zur gesunden Lebensgestaltung, u. a. zu einer gesunden Ernährung“.²⁴ Auch wenn hier explizit die mittägliche Schulverpflegung ungenannt bleibt, kann eine Schule unter Bezugnahme auf diesen Erlass Gesundheitsorientierung, Erziehung zur Nachhaltigkeit und gesunde Ernährung zu einem Bestandteil des Schulprogramms machen und die Schulverpflegung in ihrem Hause einbeziehen.

Pädagogische Gründe für eine Verankerung qualitativer Ansprüche im Schul- oder Ganztagsprogramm gibt es viele, u. a. dass die mittägliche Essenspause Gelegenheiten des sozialen Miteinanders und Lernens ermöglichen und die Schulverpflegung Chancen zur eigenen Geschmacksentwicklung im Sinne einer selbst bestimmten, aber auch gesunden Ernährung eröffnen könnte. Das Zusammentreffen der Schulgemeinschaft in den Pausen in der Cafeteria und das gemeinsame Mittagessen in eigens für die Verpflegung geschaffenen Räumen holen auch einen wichtigen lebensweltlichen Aspekt in den Ganztag. Die Mitwirkung der Schule stützt sich maßgeblich auf das Gremium der Schulkonferenz. Sie entscheidet über das schon genannte Schulprogramm und hat z. B. in NRW Kompetenzen u. a. in Sachen „Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung“, „Vereinbarungen... mit anderen Partnern“, „Ganztags- und Betreuungsangebote“ und „wirtschaftliche Betätigung“, die auch die Schulverpflegung betreffen.²⁵ Es ist allerdings nur eine **Mitentscheidung**, die u. a. davon abhängt, „ob die personellen, sächlichen und organisatorischen Voraussetzungen für den Beschluss erfüllt sind.“²⁶ Diese Einschränkung gilt auch für die Bestimmungen zur so genannten wirtschaftlichen Betätigung:

"(1) Der Vertrieb von Waren aller Art und andere wirtschaftliche Betätigungen sind mit Ausnahme des Vertriebs von Speisen und Getränken, die zum Verzehr in Pausen und Freistunden bestimmt sind, in der Schule unzulässig. Art und Umfang des Angebots sowie die Art des Vertriebs von

²³ § 3 Abs. 2 SchulG NRW

²⁴ BASS 12 – 63 Nr. 2 Abs. 3.1 vom 23.12.2010

²⁵ § 65 SchulG NRW

²⁶ C. Jülich, W. v. d. Hövel, Schulrechtshandbuch NRW, Köln 2008, Erläuterung 12 zu § 65 Abs. 2 Nr. 6, S. 4

Speisen und Getränken werden unter Beteiligung der Schulkonferenz im Einvernehmen mit dem Schulträger festgelegt."²⁷

Auch hieraus ist eine **Mitsprache** der Schulkonferenz ableitbar, man denke an das Aufstellen von Essens-, Snack- oder Getränkeautomaten, den Brötchenverkauf durch den Hausmeister und das Speiseangebot für die Mittagsverpflegung. Ansprüche an eine nicht nur attraktive, sondern auch gesunde Schulverpflegung müssten individuell unter Beteiligung von Eltern- und Schüler(innen)schaft entwickelt und formuliert werden und wären dann ein wertvoller Beitrag zur **Qualitätsentwicklung** der Schule.

Schlussfolgerungen:

- Gestaltung von Cafeteria und Mensa als zentraler alltäglicher Kommunikationsraum für Schülerschaft und pädagogisches Personal
- Partizipation der Schüler- und Elternschaft in Sachen Schulverpflegung bzgl. Speiseauswahl, Verpflegungskonzept, Raumgestaltung etc.
- Entschleunigung des langen Schulalltags an einer Ganztagschule durch Gelegenheiten des gemeinsamen und entspannten Essens, Trinkens und Pausierens
- Entwicklung und Einbindung des Ernährungskonzeptes in das Schulprogramm im Sinne einer ‚gesunden Schule‘
- Integration gesunder Schulverpflegung als (Teil-) Maßnahme der Ernährungs- (und Verbraucher-) Bildung in das Schulprogramm

3. Organisationsformen von Schulverpflegungseinrichtungen

Nachfolgend soll im Überblick dargestellt werden, welche Möglichkeiten organisatorischer und unternehmensrechtlicher Art bei der Gestaltung eines gesundheitsförderlichen Schulverpflegungsangebotes bestehen. Es steht der Kommune als zuständigem Sachaufwandsträger grundsätzlich frei zu entscheiden, ob sie die Schulverpflegung in **Eigen- oder Fremddregie** betreiben will, und eine für sie geeignete Rechtsform zu wählen. Dabei sind zunächst **zentrale** und **dezentrale Lösungswege** voneinander zu unterscheiden.

Einerseits kann eine Gemeinde die Verpflegung für alle Schulen ihres Sprengels gleich und zentral organisieren.²⁸ Dies verspricht im Hinblick auf den Organisationsaufwand und die Kosten viele Vorteile, unter der Voraussetzung, dass die Qualität stimmt und das Schulessen von den Schülerinnen und Schülern angenommen wird. Andererseits spricht auch Einiges dafür, in Absprache mit den Schulen individuelle Lösungen zuzulassen. Betreibermodelle von kommunalen Eigenbetrieben bis zur Fremdbewirtschaftung durch Cateringunternehmen, Mensavereine, Betreuungsträger sind praktikierbar (dezen-

²⁷ § 55 Abs. 1 SchulG NRW

²⁸ Stadt Recklinghausen:

www.recklinghausen.de/KulturBildungSport/Bildung/Schule/Schulverpflegung/Allgemein/Allgemein.asp

trale Organisation). Damit kann individuellen schulischen Vorlieben hinsichtlich der Verpflegungskonzepte eher Rechnung getragen werden, zumal qualitative Ansprüche an die Schulverpflegung nicht losgelöst von der Betreiberform zu realisieren sind. Außerdem sollten vorhandene, gewachsene und u. U. erfolgreiche Lösungsmodelle berücksichtigt werden. Gerade bei bestehenden Elterninitiativen oder Schülerfirmen sollte der Träger das damit verbundene hohe Engagement honorieren und diese Strukturen bei der Planung unbedingt mit einbeziehen!

Die Fülle der möglichen Organisationsformen lässt sich aber mit Blick auf die Bewährung in der Praxis reduzieren. Bei den nachfolgend dargestellten Möglichkeiten variieren die staatliche Einflussnahme, das damit verbundene wirtschaftliche Eigenrisiko und die Möglichkeit der Einflussnahme auf eine gesundheitsfördernde Qualität des Verpflegungsangebotes. Dabei ist keine Organisationsform von vornherein eindeutig zu präferieren: Die Wahl hängt sowohl von den Zielvorgaben und den Rahmenbedingungen als auch von den Ressourcen vor Ort ab. In jedem Fall ist ein professionelles Verpflegungsmanagement unter Einbeziehung der beteiligten Ämter und Behörden, unter Mitbeteiligung der Schule und u. U. des Trägers der Mensa (Betreuungsträger, Mensaverein etc.) gefragt. Auch externe Hilfe (Küchenfachplaner/in, Architekt/in für die Bau- und Umbaumaßnahmen, Wirtschaftsprüfer/in, etc.) kann notwendig werden. Eine Vielzahl von Aspekten, beispielsweise verwaltungsrechtlicher, ökonomischer, steuerrechtlicher, finanztechnischer und personalwirtschaftlicher Art wollen und müssen berücksichtigt werden. Deshalb ist den Verantwortlichen dringend anzuraten, zumindest steuerliche und juristische Fachberatung einzuholen.^{29 30}

Wie gesagt können Schulträger nicht verpflichtet werden, Schulverpflegung als Maßnahme der Gesundheitsförderung umzusetzen. Von daher kann die Übertragung der Aufgaben an **private Dritte** in rechtlicher Hinsicht als unbedenklich angesehen werden, da mit der Schulspeisung keine hoheitlichen Aufgaben verbunden sind.³¹ Für diese Auffassung spricht auch, dass die Schulverpflegung für Ganztagschulen zwar eine pflichtige Aufgabe der Kommune ist, aber die Teilnahme nicht für alle Schülerinnen und Schüler verpflichtend ist. Daraus lässt sich für jeden Schulträger ein Gestaltungsspielraum ableiten, inwieweit er mit eigenen Mitteln (durch kommunale Betriebe oder Beteiligungen) und eigenem Personal (etwa bei der Essensausgabe) seiner Durchführungsverantwortung mehr oder weniger tief gerecht wird. Der Grad seines Engagements sollte in der kommunalen Satzung inhaltlich abgesichert sein und hängt natürlich auch von der Haushaltssituation ab.

²⁹ Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Pause mit Genuss – Praktische Anregungen für Schulkiosk und Cafeteria, Düsseldorf 2010

³⁰ Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Schule is(s)t gesund – Schritt für Schritt zu einer optimalen Mittagsverpflegung, Düsseldorf 2011

³¹ Wozniak, S. 209; Nolte, S. 237

Diese Freiheit erlegt den Kommunen aber auch – abseits von finanziellen Zwängen und Notlagen – eine Verpflichtung zur verantwortlichen Gestaltung auf!

Je enger die Schulverpflegung unternehmensrechtlich an die Kommune gebunden ist, desto leichter ist es für den Schulträger natürlich die Gesundheitsförderung bei der Schulverpflegung umzusetzen. Wichtig ist es, nicht nur Generalklauseln für eine gesunde Ernährung vorzusehen wie etwa: „Die Schulverpflegungsangebote sollen sich an den Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) orientieren.“ Solch eine Formulierung ist im Streitfall weder überprüf- noch einklagbar. Je genauer Qualitätskriterien einschließlich Reklamations- und Kündigungsrechten festgelegt werden, umso leichter fällt der Vergleich konkurrierender Angebote und desto eher stimmt die angestrebte Qualität. Dazu geben die Qualitätsstandards für die Schulverpflegung der DGE konkrete Hilfestellungen.³²

Grundsätzlich gilt, dass die direkten Einwirkungsmöglichkeiten des Schulträgers, je unabhängiger die Träger der eigentlichen Schulverpflegung agieren, immer geringer werden. Dieses Risikos müssen sich die Verantwortlichen bewusst sein. Schulverpflegung ist, was die Mahlzeiten selber (Hygiene, Frische, Bekömmlichkeit, Qualität), aber auch die Darreichungsbedingungen (Hygiene, Service) betrifft, ein sensibles Geschäft. Wenn Missstände auftreten, wird dies schnell zum Thema mit pauschalen Schuldzuweisungen nicht nur in der Schul-, sondern auch in der lokalen Öffentlichkeit. Und dieser ist übrigens zu Recht kaum zu vermitteln, dass nur der Caterer die Verantwortung für die „miese“ Qualität des Essens hat. Diese fällt immer auch auf den Schulträger und die Schule zurück, so dass auch aus diesem Grund „kurze Wege“ zwischen den Beteiligten anzuraten sind.

Bei der Entscheidung über die Organisationsform spielen auch haushaltsrechtliche Erwägungen eine Rolle. Vor allem die Formen der Eigenbewirtschaftung unterliegen überwiegend den Bindungen des kommunalen Haushaltsrechts. Die Vorgabe zur jährlichen Budgetierung und Verbote bei der Übertragung von Haushaltsmitteln sind beispielsweise zu beachten. Deshalb sind in unternehmerischer Hinsicht Modelle der Eigenbewirtschaftung relativ unflexibel und unterliegen vielen Beschränkungen. Zusätzlich könnten sich Probleme für Gemeinden ergeben, die sich in der Haushaltssicherung oder im Nothaushalt befinden. Außerdem sind Fragen der Abschreibung und steuerliche Aspekte (Kap. 5) zu beachten.

³² Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE), Qualitätsstandards für die Schulverpflegung, 2. Aufl. 2009, http://www.inform.de/cln_099/nn_1214786/SharedDocs/Downloads/QualitaetsstandardsSchulverpflegung.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/QualitaetsstandardsSchulverpflegung.pdf

Es werden einige bei der Schulverpflegung bewährte und gängige Organisationsformen dargestellt (siehe Schaubild im Anschluss an Kap. 4):

3.1 Eigenbewirtschaftung

Auch wenn eine kommunale Eigenbewirtschaftung, also eine Schulverpflegung in eigenen Räumen und mit eigenem Personal in städtischer Obhut, dem Schulträger die größte Entscheidungsautonomie ermöglicht, ist ihre Bedeutung für die Schulverpflegung eher rückläufig. Nicht oder ungenügend ausgelastetes Personal, ein hoher Verwaltungsaufwand, möglicherweise nicht vorhandene spezielle Sachkenntnis auf Seiten der Verwaltung sind Fallstricke, die der notwendigen Professionalität in diesem sensiblen Bereich der Verköstigung u. U. entgegenstehen. Oft ist es schlichtweg die Unmöglichkeit, mit dem bestehenden städtischen Personal – unter der Vorgabe einer „Verschlankung“ der Verwaltung – die Betreuung und Versorgung der immer zahlreicheren Ganztagschulen mit Mittagessen stemmen zu können. Je nach Kostenberechnung ist Auslagerung bzw. Beauftragung privater Caterer auch billiger.

Vor diesem Hintergrund spielen Organisationsformen wie **Amts-, Regie- und Eigenbetrieb** sowie **Kommunalunternehmen** eher eine randständigere Rolle. Gleichwohl ermöglichen kommunale Eigenbetriebe und wie auch die seit einiger Zeit bundesweit möglichen Kommunalunternehmen die Möglichkeit Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge aus der klassischen Verwaltung auszulagern. Insbesondere der Eigenbetrieb, der als Sondervermögen einer Gemeinde gilt, kann mit einem eigenen Wirtschaftsplan und ausgestattet mit einem Stammkapital eine geeignete Betreiberform für eine Schulverpflegungseinrichtung sein. Auch wenn Kommunen eine rein erwerbswirtschaftliche Betätigung untersagt ist, bei der die Gewinnerwirtschaftung der einzige Zweck ist, ermöglicht beispielsweise eine Betriebsführung in der Form eines Betriebes gewerblicher Art (BgA) auf dem Hintergrund seiner öffentlichen Aufgabe eine unabhängige wirtschaftliche Betriebsführung. Dabei darf durchaus Gewinn erzielt werden. Buchhalterisch können alle Einnahmen und Ausgaben des BgA zusammengeführt werden. Als Unternehmen in öffentlicher Rechtsform unterliegt er der Körperschafts- und Umsatzsteuer; alle Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sind vorsteuerabzugsfähig, was ein Sparpotential für die Kommune darstellen kann. Die Kommune hat die Möglichkeit, eine gesunde Schulverpflegung – auch im Hinblick auf soziale Belange – über eine Satzung zu regeln.

Kommunale Beteiligungsmodelle, etwa die Kommunale Eigengesellschaft oder der Zweckverband finden als Organisationsformen in Einzelfällen bei der Schulverpflegung ebenfalls eine Anwendung und bieten gute Voraussetzungen für eine Gesundheitsförderung: So gibt es etwa den Zusammenschluss kleinerer Gemeinden auf dem Land zum Betrieb einer Kita- oder Schulver-

pflegung oder die Beteiligung einer Behindertenwerkstatt in fremder, meist gemeinnütziger Trägerschaft, die mit ihrem Küchenbetrieb die umliegenden Schulen in Stadt oder Kreis versorgt.

3.2 Schulische Initiativen und Fremdbewirtschaftung

Rechtlich in keinem direkten Verhältnis zum Schulträger stehen **schulische Initiativen** ehrenamtlich tätiger Eltern, Schüler(innen)firmen oder schuleigener Küchen, in denen nicht nur zu Ausbildungszwecken gekocht wird, sondern auch die tägliche Essensversorgung mit übernommen wird. Streng genommen handelt es sich aus Sicht des Schulträgers auch hier um eine Fremdbewirtschaftung, wenn sie auch für die Schule schulinterne pädagogische Veranstaltungen darstellen. Insbesondere steht bei Schüler(innen)firmen in erster Linie die Schulleitung in der Verantwortung, da sie normalerweise nicht mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Zur beiderseitigen Absicherung ist allerdings eine schriftliche Beauftragung durch den Träger **und** die Schule dringend zu empfehlen. Hinsichtlich der Umsätze und Gewinne sollten solche Projekte möglichst unterhalb der steuerlichen Geringfügigkeitsgrenzen bleiben, um steuerrechtliche oder wettbewerbliche Probleme, z. B. Abmahnungen durch mögliche Mitbewerber, zu vermeiden.³³

Wie bei anderen eher randständigen kommunalen Aufgaben überwiegen inzwischen auch bei der Schulverpflegung Organisationsformen der **Fremdbewirtschaftung**, vor allem Auftragsmodelle.

Die sogenannte **Verwaltungshilfe** etwa durch einen privaten Caterer gab es häufig in den neuen Bundesländern. Traditionell gehörte die Schulverpflegung in der DDR zum staatlichen Erziehungsauftrag, so dass sich die ostdeutschen Länder stärker in der Pflicht sahen, eine Schulverpflegung flächendeckend anzubieten. In diesem Fall handelt der Caterer im Auftrag des Staates. Die Rechnung für die schulischen Mahlzeiten wird von dem Caterer im „Namen und auf Rechnung des Sachaufwandsträgers“³⁴ gestellt. Die Kommune trägt dann überwiegend das wirtschaftliche Risiko und kann auch gesundheitsförderliche Vorgaben machen. Im Westen gab es manchmal als Verwaltungshilfe den meist männlichen Hausmeister, der ohne gesundheitsfördernde Ambitionen in den Pausen Snacks und Süßigkeiten verkaufte.³⁵ In den meisten Fällen war es aber eher eine private – genehmigte oder nicht genehmigte, d. h. gewohnheitsmäßige – Nebentätigkeit, die inzwischen immer mehr zurückgefahren wird, nicht immer zur Freude der Hausmeister.

³³ R. Dasecke, Nachhaltige Schülerfirmen: Wirtschaften in ökologischer, gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung, in: Berufsbildungswissenschaftliche Schriften Bd. 4/2010, S. 62-69, http://bwp-schriften.univera.de/Band4_10/dasecke_Band4_10.pdf

³⁴ Wozniak, S. 247

³⁵ Wozniak, S. 247

Betreibermodelle gibt es vor allem in den neuen Bundesländern, die traditionell der Schulverpflegung als Aufgabe mit höherer Verbindlichkeit ansehen. Die Bandbreite reicht von der Beauftragung eines (gemeinnützigen) Mensaver eins – getragen von Eltern oder Betreuungsträgern, u. U. unter Beteiligung der Kommune – bis zur Beauftragung eines privaten Caterers.

4. Rechtsformen und Auftragsarten

Vor allem bei der Fremdbewirtschaftung bieten privatrechtliche unternehmerische Rechtsformen wie Verein, GmbH und gGmbH Möglichkeiten der **gemeinwirtschaftlichen und gesundheitsförderlichen** Orientierung. Aber auch bei der Dienstleistungskonzession und dem einfachen Dienstleistungsauftrag gibt es Möglichkeiten, gesundheitsförderliche Zielsetzungen zu verfolgen (siehe Schaubild im Anschluss an Kap. 4).

4.1 Verein

Ein Mensaver ein entsteht oft aus einer schulischen Initiative von Eltern, die ohnehin im Ganztage aktiv sind. Er kann als selbstständiger Verein oder als Unterabteilung eines bestehenden Fördervereins geführt werden, über den ja fast jede Schule verfügt. Dieses geschieht beispielsweise sehr häufig in Baden-Württemberg.³⁶ Die Beauftragung eines Vereins kann nur in Absprache mit dem Schulträger – möglichst auf der Grundlage einer schriftlichen Beauftragung – erfolgen. Ein Verein hat eine nicht wirtschaftliche Ausrichtung, eignet sich also gut etwa zur Förderung einer gesunden, attraktiven und sozial verträglichen Schulverpflegung. Die Organisationsform ist privatrechtlich und körperschaftlich; der engere Vorstand ist in rechtlicher Hinsicht verantwortlich. Es können Verträge eingegangen und Arbeitsverhältnisse geschlossen werden. Eine Vereinsgründung ist vergleichsweise einfach: Sie verlangt mindestens sieben Mitglieder und eine entsprechende Satzung, in der Vereinszweck, ggf. Gemeinnützigkeit, Name, Sitz, ggf. Regelungen über Ein- und Austritt, Mitgliederversammlung, Beiträge, Verwendung des Vermögens bei Auflösung festgelegt sind. Für die Erstellung der Satzung ist Fachbeistand notwendig. Der Verein muss ins Vereinsregister des Amtsgerichtes eingetragen werden, dazu finden sich Hilfen auch im Internet.^{37 38} Zur Sicherung einer kontinuierlichen Arbeit und zur Förderung der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure (Kap. 1.2) bietet es sich an, wenn Vertreter der Schule, des Fördervereins und des Schulträgers ebenfalls Mitglied werden. Da sich ein Verein über Mitgliederbeiträge und Spenden finanziert, ist eine (Mit-) Finanzierung durch den Schulträger im Rahmen der Durchführungsverantwortung für die

³⁶ Landesverband der Schulfördervereine Baden-Württemberg e.V.: <http://www.lsfv-bw.de/landeszuschuss.html>

³⁷ Robert-Bosch Stiftung: http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Publikation_Schulfoerderevereine.pdf

³⁸ Bundesjustizministerium: http://www.bmj.de/files/-/3468/Leitfaden_Vereinsrecht_2009.pdf

Schulverpflegung möglich. Steuerliche Vorteile ergeben sich u. U. ebenfalls (Kap. 5), so dass daraus resultierende Preisvorteile an die Eltern weitergegeben werden könnten. Generell ist jedoch nicht abzuschätzen, ob dadurch das Essen kostengünstiger angeboten werden kann als durch einen „gewerblichen“ Dienstleister. Allerdings spricht dafür, mit der Schulverpflegung einen (gemeinnützigen) Mensaverein zu beauftragen, dass der Lebensmitteleinkauf und anfallende Lebensmittellieferungen oder Cateringleistungen freihändig gestaltet werden kann. Er kann gesundheitsförderliche Vergabekriterien stärker in den Blick nehmen, auch wenn er ebenfalls zu einer Marktberücksichtigung verpflichtet wird.

Die Gründung eines Mensaver eins setzt jedoch entsprechendes bürgerschaftliches Engagement auf Seiten der Elternschaft voraus, damit auch nach dem Ausscheiden von Eltern – etwa, wenn ihre Kinder die Schule verlassen haben – ein kontinuierlicher und zuverlässiger Betrieb garantiert ist. Das ist nicht in jedem sozialen Umfeld oder bei jeder Schulform gleichermaßen der Fall. Vor allem etablierte Gesamtschulen und langjährige Ganztagschulen (auch in privater Trägerschaft), die schon über eine langjährige Kultur der Mitverantwortung und -gestaltung verfügen, bieten oftmals gute Voraussetzungen für eine Mensaver einsgründung. Der Einwand einer möglicherweise zu geringen Professionalität ist im Hinblick auf die Einhaltung arbeitsrechtlicher, gesundheits- und hygienerechtlicher Bestimmungen und eine ausreichende Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit ernst zu nehmen. Dem ist allerdings zu entgegenen, dass es viele hochprofessionelle Schulverpflegungsvereine gibt, in denen beispielsweise über 1000 Essen pro Tag gekocht und umliegende Einrichtungen zusätzlich versorgt werden.³⁹

Als Organisationsform der Fremdbewirtschaftung kommt er infrage, wenn

- genug bürgerschaftliches Engagement auf Seiten der Elternschaft vorhanden ist,
- eine gute und dauerhafte Einbindung in das Ganztags- und Gesundheitskonzept der Schule gelingt,
- eine enge Beteiligung und Unterstützung durch den Schulträger (möglichst als Mitglied) gegeben ist und
- professioneller Betrieb gewährleistet ist (Personal, Geschäftsführung).

4.2 GmbH und gGmbH

Die Rechtsform der GmbH ermöglicht dem Schulträger die Beteiligung privater Dritter, wenn diese als Gesellschafter offiziell in die Gesellschaft eintreten. Die GmbH ist eine Kapitalgesellschaft, bei der die Gesellschafter nicht persönlich haften. Die Grundlage ist ein notarieller Gesellschaftervertrag mit Angaben u. a. von Sitz, Zweck und Höhe des Stammkapitals der Gesellschaft.

³⁹ z. B. Gesamtschule Velbert-Mitte: <http://gesamtschulevelbert.de/ganztagsangebote/mensa.html>

Die Haftung ist auf das Einlagevermögen von mind. 25.000 € beschränkt, die Buchführung entspricht privatwirtschaftlich üblichen handelsrechtlichen Vorgaben. Eine flexible, unabhängige und unternehmensorientierte Betriebsführung ist durch den bestellten Geschäftsführer möglich. Allerdings ist die GmbH körperschaftssteuerpflichtig. Dies kann umgangen werden, wenn sie – was relativ unbekannt ist – keine eigenen wirtschaftlichen Ziele verfolgt und sich beim örtlichen Finanzamt zusätzlich die Gemeinnützigkeit bescheinigen lässt.⁴⁰ Die gGmbH wird auch deshalb zu einer erwägenswerten Alternative zum Verein, da ebenfalls bestimmte Steuervergünstigungen gewährt werden können. Hinsichtlich des Geschäftsablaufs bietet die gGmbH gegenüber dem Verein Vorteile: Nur die Gesellschafter, deren Stimmrecht von den Geschäftsanteilen abhängt, sind die Entscheidungsträger. Probleme aus möglicherweise nicht zielführenden Beschlüssen und langwierigen Entscheidungsprozessen der Mitgliederversammlung sowie Probleme der Rekrutierung von geeigneten Mitgliedern, wie sie bei Vereinen auftreten können, entfallen.

4.3 Dienstleistungskonzession

Vergibt eine Kommune beispielsweise an einen privaten Caterer das Recht, d. h. eine Konzession, nach vorgegebenen Kriterien eine Mittagsverpflegung in den Räumlichkeiten der Schulen anzubieten, handelt es sich um eine klassische Dienstleistungskonzession. Es findet, ausgenommen vielleicht Miet- oder Ausgleichszahlungen, **kein** entgeltlicher Austausch zwischen Schulträger und Caterer statt, sondern eine Bezahlung zwischen Eltern und Caterer. Der Schulträger bekommt nur das Recht eingeräumt, das Mensaeessen auf eigenes Risiko anzubieten. Dass das wirtschaftliche Risiko zur Aufgabewahrnehmung fast ausschließlich auf Seiten des Caterers liegt, ist auch nach europäischer Rechtsprechung⁴¹ die Begründung dafür, dass bei Dienstleistungskonzessionen im Unterschied zum Dienstleistungsauftrag (Kap. 4.4) derzeit nicht öffentlich ausgeschrieben werden muss, d. h. freihändig vergeben werden kann. Üblicherweise können Tätigkeiten der öffentlichen Daseinsvorsorge jemandem übergeben werden, von dem der Träger glaubt, dass er diese gemeinwirtschaftliche Leistung am besten sicherstellt. Da der Träger jedoch hinsichtlich der Sicherung der Qualität der Leistung während des Betriebs in einer ziemlich schwachen Position ist, ist es um so wichtiger, Kriterien einer gesunden Schulverpflegung schon bei der Konzessionsvergabe möglichst genau zu benennen.

Freihändige Vergabe bedeutet jedoch nicht, dass getrickst oder jemand überverteilt werden darf: Auch für die Dienstleistungskonzession gelten grundsätzlich die Gebote von Wettbewerb und Transparenz, Diskriminierungsverbot, Mittelstandsförderung und Wirtschaftlichkeit. Der Auftraggeber hat damit die Pflicht zur Beteiligung mehrerer Bietender, zur angemessenen Fristset-

⁴⁰ z. B. Helmholtz-Gymnasium in Hilden: <http://www.hgh.hilden.de>

⁴¹ EuGH C – 206/08 vom 10.09.2008

zung und zur Gleichbehandlung der Bietenden während des gesamten Vergabeverfahrens. Das bedeutet, dass die Vergabeentscheidung aus einer neutralen Position heraus hinsichtlich der genannten Kriterien objektiv nachvollziehbar sein muss!

Da bei einer Dienstleistungskonzession der Schulträger nicht oder nur gering finanziell beteiligt ist und die Eltern überwiegend die Essenskosten tragen, lässt sich hieraus das Recht von Eltern- und Schüler(innen)schaft auf eine Mitbestimmung auch bei der Ausschreibung und den Vergabegrundsätzen ableiten. Diese Mitbestimmung sollte formell korrekt in den schulischen Gremien erfolgen und mit einem Beschluss der Schulkonferenz abschließen. Schon bei der Auswahl eines Caterers lässt sich über Probeessen, zu denen man eine Kommission aus Eltern, Schüler- und Lehrervertretern mit einlädt, ein erster Eindruck verschaffen. Noch aussagekräftiger, wenn auch aufwändig in der schulischen Praxis, ist das unangemeldete Essen der Kommission in Referenzmensen der sich bewerbenden Unternehmen. Diese Mitbestimmung sollte der Schulträger nicht als Schmälerung seiner Rechte ansehen, sondern als Chance, die Schulgemeinde mit ins Boot zu holen und von vorneherein eine gute Akzeptanz für das Essensangebot zu erreichen. Solch eine Abstimmung kann eine langfristig angelegte, vertrauensvolle Zusammenarbeit sichern, die den Caterer mit einschließt. Hinzu kommt, dass mit der Beteiligung der Schule auch eine Mitverantwortung für das Gelingen der Schulverpflegung einhergeht: Schüler-, Lehrer- und Elternschaft werden als Partner gewonnen und können bei Problemen frühzeitig gegensteuern und Eskalationen vermeiden (sogenannte prozessbegleitende Qualitätssicherung). Im besten Fall binden sie das Verpflegungskonzept in ein gesundheitsförderndes Programm der Schule ein (Kap. 2).

4.4 Dienstleistungsauftrag

Falls der Schulträger selber Aufträge vergibt, sind diese als öffentliche Aufträge zunächst nach den Vorgaben des Vergaberechtes grundsätzlich ausschreibungspflichtig. Auch hier gelten die Grundsätze von Transparenz, Nachprüfbarkeit, Wettbewerb und Nichtdiskriminierung. Wenn bestimmte Schwellenwerte überschritten werden, sind nicht nur haushaltsrechtsrechtliche Bestimmungen relevant, sondern das europarechtlich veranlasste Vergabeverfahren.⁴² Relativ unerheblich ist es, ob es sich bei der Anlieferung von Mittagessen um einen Dienstleistungs- und Lieferauftrag handelt⁴³, zumal die geltenden Schwellenwerte für eine europaweite Ausschreibung mit z. Z. 193.000 €⁴⁴ bei beiden Auftragsarten gleich sind. Entscheidender ist, ob es sich bei der Vergabe von Verpflegungsleistungen um einen Dienstleistungs-

⁴² §§ 97 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV); Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A)

⁴³ im Einzelnen: Wozniak, S. 259 ff.

⁴⁴ gültig von 1.1.2010 bis 31.12.2011: http://bundesrecht.juris.de/vgv_2001/index.html

auftrag oder die oben beschriebene Dienstleistungskonzession (Kap. 4.3) handelt. Trägt der Schulträger das wirtschaftliche Risiko, etwa indem er für den Caterer die Bestellung vornimmt, das Essensgeld einsammelt, handelt es sich um einen ausschreibungspflichtigen, also öffentlichen Dienstleistungsauftrag.

Es wird ein förmliches Vergabeverfahren gefordert. Vergaberechtliche Grundlage ist bei Beauftragungen durch die öffentliche Hand die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A). Die maßgeblichen Schwellenwerte für Liefer- und Dienstleistungsaufträge sind zu beachten. Will man Schwellenwerte unterschreiten, könnte man die Leistungen für die Schulverpflegung in einer Kommune in Einzellosen für jede Schule zu vergeben.

Berechnungsbeispiel:

250 Schüler/innen werden mit Mittagessen zum Preis von 2,50 Euro (Netto) an 200 Schultagen (Unterricht) verpflegt. Schon bei der Auftragsvergabe über zwei Jahre wird der o. a. Schwellenwert deutlich überschritten.

$$\begin{array}{rclclcl} 250 \text{ Schüler} & \times & 200 \text{ Tage} & \times & 2,50 \text{ €} & = & 125.000 \text{ €} \\ \text{Bei Vergabe über 2 Jahre:} & & & & & & \\ & & 2 & \times & 125.000 \text{ €} & = & 250.000 \text{ €} \end{array}$$

Die europaweite Ausschreibung erscheint vielen Kommunen aufwändig und ist recht unbeliebt. Es wird die Gefahr gesehen, dass die regionale Wirtschaft nicht zum Zuge kommt. Da Regionalität ausschreibungsrechtlich keine bestimmte Qualität darstellt, bleibt der ausschreibenden Stelle nichts anderes übrig, als die Leistungen genau zu beschreiben: Die Festlegung auf eine ökologisch/biologische Erzeugung gemäß Vorgaben der Europäischen Kommission⁴⁵ böte u. U. einen Ausweg. Aber auch dies ist kein Königsweg, da sich – europaweit ausgeschrieben – natürlich auch Anbietende aus ganz Europa mit Bio-Produkten beteiligen können und somit die ‚Regionalität‘ u. U. auch nicht zum Zuge kommt. Unter diesen weitgehenden Qualitätsvorgaben verteuert sich jedoch die Schulverpflegung, so dass zu prüfen ist, ob das Preisniveau von der Elternschaft in der Breite überhaupt angenommen wird. Verschärfend kommt hinzu, dass sich mit der Verringerung der Anbietendenzahl auch der Wettbewerbsdruck verringert – ebenfalls mit kostenträchtigen Folgen. Zurzeit ist eine rein biologisch/ökologische Schulverpflegung eher die Ausnahme⁴⁶. Also bietet sich eine Mischung aus biologisch/ökologisch erzeugten, frischen und konventionellen Lebensmitteln mit guter Qualität an, wenn Schulträger und Schule es sich wünschen! Wenn man zudem als durchaus zulässiges Qualitätskriterium eine kurze Anlieferungszeit und einen vgl. hohen Anlieferungsrythmus vorgibt, stärkt man damit lokale und regionale Anbietende.

⁴⁵ Nr. 834/2007 des Rates vom 28.07.2007

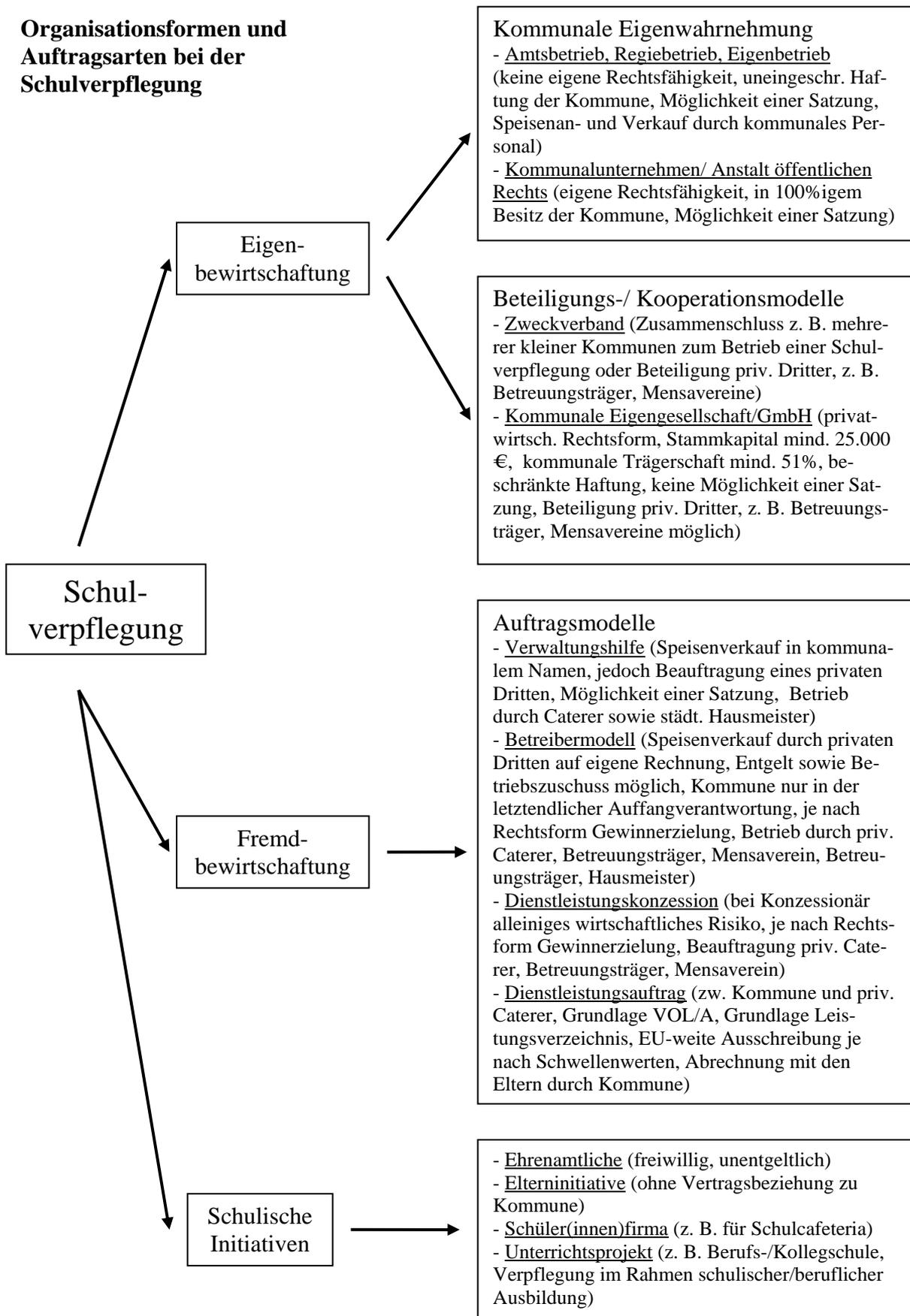
⁴⁶ z. B. in NRW Fritz-Winter-Gesamtschule Ahlen: <http://www.ahlen.de/bildung-kultur/nachricht/artikel/fritz-winter-gesamtschule-wechselt-zur-stadtkueche-muenster/>

Dafür sollte man die Spielräume der Vergabeordnung nutzen: Häufig wird nämlich übersehen, dass nach VOL/A nicht das „billigste“, sondern das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhalten muss. Die Wirtschaftlichkeit sollte sich an (möglichst) objektiven Kriterien der Bewertung und Vergleichbarkeit orientieren, die im Ausschreibungstext Niederschlag finden. Qualitätskriterien der Schulverpflegung sind leider schwer genau zu definieren. Qualität, Ästhetik und Kundenservice sind zwar Leistungseigenschaften, die nach der VOL/A mit herangezogen werden dürfen. Außerdem sind Geschmack, sensorische Qualität und Aussehen ja entscheidende Auswahlkriterien beim Essen, bei den polysensorisch⁴⁷ eingestellten Kindern und Jugendlichen erst recht! Jedoch besteht das Problem, dass etwa bei einem Probeessen gewonnene subjektive Bewertungen von Schülerinnen und Schülern nicht den objektivierbaren Vorgaben eines Leistungsverzeichnisses entsprechen müssen. Kriterien müssen zum Beispiel reproduzierbar sein, dies gelingt bei der Beurteilung von Essen eigentlich nur im Labor. Gleichwohl sollten sich die ausschreibenden Stellen die Mühe machen, Qualitäten einzufordern und diese so genau wie möglich zu beschreiben. Anforderungen wie etwa, dass auf Formfleisch verzichtet werden, keine künstlichen Aromastoffe und Geschmacksverstärker eingesetzt werden sollen, die Höhe des Anteils von Frisch- und Rohkost genannt wird, geben schon Einiges vor. Dazu geben die Qualitätsstandards für die Schulverpflegung der DGE detaillierte Hilfestellungen.

Aus der Vertragsart lassen sich keine rechtlich bindende Verpflichtung zu einer Mitbestimmung der Schule – etwa über die Ausschreibungskriterien – ableiten. Gleichwohl können und sollten die ausschreibenden Verantwortlichen auf Seiten des Trägers die Schule bei den qualitativen Vorgaben für das Leistungsverzeichnis beteiligen, wollen sie eine schüler(innen)gerechte und gesundheitsfördernde Schulverpflegung ausschreiben. Die Ausschreibung darf durchaus den Hinweis enthalten, dass im Hinblick auf eine möglichst hohe Akzeptanz der Schulverpflegung die Schulkonferenz mitentscheidet.

⁴⁷ Mit ‚polysensorisch‘ ist gemeint, dass Kinder und Jugendliche gleichermaßen vom Aussehen, dem Geschmack und dem Geruch einer Speise angesprochen werden.

Organisationsformen und Auftragsarten bei der Schulverpflegung



in Anlehnung an und Ergänzung von⁴⁸

⁴⁸ S. Eckert, D. Wozniak, Organisationsrechtliche Rahmenbedingungen der Schulverpflegung, Vernetzungsstelle Schulverpflegung Bayern, www.schulverpflegung.bayern.de/fachliches/orgaformen.html

5. Umsatzsteuerliche Vorteile für den Mensaverein

Bei der Auswahl der geeigneten unternehmerischen Organisations- und Rechtsform sollten auch steuerrechtliche Fragen in die Überlegungen einbezogen werden. Der Verein spielt bei der Schulverpflegung, vor allem bei privaten Mensavereinen (Fördervereinen), eine nicht unerhebliche Rolle, erlaubt er doch einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb. Da die wirtschaftliche Betätigung eine den idealen Hauptzwecken des Vereins untergeordnete Tätigkeit darstellt, genießt er in steuerlicher Hinsicht eine Förderung durch die Allgemeinheit. Wenn er zusätzlich als gemeinnützig anerkannt ist, gelten u. U. weitere steuerliche Begünstigungen, die geringere Essenspreise für die Schülerschaft ermöglichen. Viel Aufmerksamkeit hat jedoch Ende 2009 der Fall eines Fördervereins gefunden, der eine Ganztagschule mit Mittagessen versorgt hatte und sich in dem Glauben wähnte, die Umsätze nicht der Umsatzbesteuerung unterwerfen zu müssen. Höchststrichterlich wurde dann aber entschieden, dass sich der Verein zu Unrecht auf die Steuerbefreiung des § 4 Nr. 23 UStG gestützt hatte.⁴⁹ Die Steuerbefreiung nach § 4 Nr. 23 UStG ist davon abhängig, dass dem Schulförderverein selbst auch die Aufnahme der Jugendlichen zu Erziehungs-, Ausbildungs- oder Fortbildungszwecken obliegt. Dies kann jedoch nicht allein dadurch erreicht werden, dass die Bewirtung der Schüler übernommen wird. Der Förderverein hatte damit auch nach Auffassung des BFH eine Versorgungs- und **keine** Erziehungsaufgabe geleistet und Schülerinnen und Schüler **nicht** „zu Erziehungszwecken bei sich aufgenommen“. Auch sei die Schulspeisung nicht unerlässlich für die Erteilung von Unterricht⁵⁰. Der Vergleich des Mensavereins mit dem Studentenwerk ziehe ebenfalls nicht, da der Verein keine Anstalt des öffentlichen Rechts sei⁵¹.

Insofern kann dringend davon abgeraten werden, nur aus steuerlichen Gründen auf das Modell ‚Verein‘ zu setzen. Für die mögliche Ermäßigung bzw. gänzliche Befreiung von der Umsatzsteuer kommen folgende Regelungen in Betracht:^{52 53 54}

Kleinunternehmerregelung § 19 UStG

Liegen die Einnahmen eines Mensavereins bezogen auf das vergangene Jahr nicht über 17.500 € und werden sie im laufenden Jahr voraussichtlich 50.000 € nicht übersteigen, kann er sich auf die Kleinunternehmerregelung

⁴⁹ Urteil Bundesfinanzhof Az. V R 47/07 vom 12.02.2009

⁵⁰ Vgl. BFH-Urteil vom 7.10.2010, V R 12/10 zur Steuerpflicht für Umsätze aus der Verpflegung bei Seminaren
⁵¹ zur Steuerpflicht der Umsätze aus der Abgabe von Mahlzeiten durch ein Studentenwerk vgl. BMF-Schreiben vom 27.09.2007, BStBl I 2007, 768

⁵² Finanzministerium Baden-Württemberg, Umsatzsteuer bei Verpflegung von Schülern durch Schulfördervereine, o. O. 2009, http://www.agjf.de/aktuell/artikel/geld/121109_umsatzsteuer.pdf

⁵³ D. Wozniak, Umsatzbesteuerung von Schulverpflegung, in: Ernährung im Fokus 10-12/10, S. 522 ff.

⁵⁴ Nolte, S. 239 f.

beziehen und zahlt keine Umsatzsteuer. Ein Vorsteuerabzug aus bezogenen Eingangsleistungen scheidet im Gegenzug aus.

Restaurationsbetrieb §12 Abs. 2 Nr. 1 UStG

Wenn der Schulförderverein lediglich unentgeltlich die Portionierung, Essensausgabe und Reinigung des Geschirrs übernimmt, erbringt er keine entgeltlichen Leistungen und unterliegt damit keiner Umsatzsteuerpflicht. Die Schüler bestellen das Essen in diesen Fällen direkt bei einem externen Unternehmer, der das Essen in der Kantine anliefert. Die reinen Essensanlieferungen durch den Unternehmer unterliegen dem ermäßigten Steuersatz. Erbringt der Unternehmer darüber hinausgehende Leistungen, etwa indem er auch das Essen mit **seinem** Personal ausgibt oder das Geschirr spült, handelt es sich um eine Restaurationsleistung, auf die ein Steuersatz von 19 % erhoben wird.

Zweckbetrieb § 12 Abs. 2 Nr. 8a UStG

Ist der Mensaverein als gemeinnützig anerkannt und gemäß Abgabenordnung ein so genannter Zweckbetrieb, kann er u. U. gegenüber kommerziellen Anbietern steuerlich bevorzugt behandelt werden und nur den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 % zahlen.

Zweckbetrieb und Mitgliedschaft in einem Wohlfahrtsverband § 4 Nr. 18 UStG

Ist ein gemeinnütziger Mensaverein als Zweckbetrieb anerkannt und zusätzlich auch noch Mitglied in einem Wohlfahrtsverband, ist u. U. ebenfalls eine gänzliche Befreiung von der Umsatzsteuer möglich. Es ist erforderlich eine entsprechende Satzung aufzusetzen, in der z. B. die Förderung des Wohlfahrtswesens und insbesondere die Zubereitung und Ausgabe gesunder Schulessens als Zweck des Vereins festgelegt werden. Dazu muss er das Essen unmittelbar an die Schülerschaft liefern und mit seinen Essenspreisen unter denen für vergleichbare Leistungen von gewerblichen Anbietern bleiben. Dies ist aber für einen lokalen Betreibenden preislich nur in seltenen Fällen zu realisieren, wenn eine gesundheitsfördernde Qualität an die Schulverpflegung gestellt und ein hoher Frischkostanteil angestrebt wird. Wenn die Lieferung über einen Wohlfahrtsträger nur mittelbar beispielsweise über einen Mensaverein das Essen an die Schülerschaft ausgegeben wird, gilt o. a. Regelung ebenfalls nicht mehr.

Erziehungs- und Ausbildungszwecke § 4 Nr. 23 UStG

Wenn Kinder und Jugendliche zu Erziehungs-, Ausbildungs- und Fortbildungszwecken „bei sich aufgenommen werden“, ist die Umsatzsteuerbefreiung sowohl auf pädagogische Leistungselemente als auch auf Verpflegungs- und Beherbergungsleistungen anwendbar, die an die Kinder und Jugendli-

chen erbracht werden⁵⁵. Das geht aber nur, wenn die pädagogischen Aufgaben gegenüber den Versorgungsaufgaben überwiegen. Es reicht auf keinen Fall, bei der Versorgung der Schülerschaft „nur im Interesse“ (s. o.) des Schulträgers zu handeln. Bei Mensaverеinen, auch wenn sie zusätzlich pädagogische Aufgaben – etwa im Rahmen des Ganztages, bei der Ernährungsbildung etc. – übernehmen, ist die Umsatzsteuerbefreiung abzuklären. Anders sieht es bei den Organisationsformen aus, die die Kommune selber betreibt: Wenn mit eigenem Personal produziert und ausgegeben wird, ist der Verkauf von der Umsatzsteuer befreit. Dasselbe gilt, wenn die Kommune die Schulverpflegung mit einem gemeinnützigen Betrieb gewerblicher Art (BgA) durchführt.

Wichtig bei all diesen Fragen des Steuerrechts ist es, dass sich die Verantwortlichen auf Seiten des Schulträgers, ggf. Betreuungsträgers oder Mensaverеins fachmännischen Rat holen und mit dem örtlichen Finanzamt ins Benehmen setzen. Für eine gesundheitsfördernde Ernährung, verbunden mit einem sozialen Engagement, bietet der Verein sehr gute Gestaltungsmöglichkeiten, lässt er sich doch eng in das Schulleben einbinden. Außerdem bietet er ideale Voraussetzungen, Schüler- Eltern- und Lehrerschaft zu beteiligen.

6. Fazit

An die Schule wird heute der Anspruch gestellt, im Rahmen der inneren Schulangelegenheiten Gesundheitsförderung zu betreiben - als eine weitere Aufgabe neben den vielen anderen kompensatorischen Aufgaben, die an Schulen heutzutage herangetragen werden. Will sie sich dieser Aufgabe seriös stellen, sollten im Rahmen der Ernährungsbildung die Angebote der Mittags- und Zwischenverpflegung mit einbezogen werden.

Eine gelungen umgesetzte Schulverpflegung ist auch eine Chance für die Gestaltung des Schullebens: Auch wenn es häufig schwierig erscheint, lassen sich deutlich bessere Lösungen für die Schulverpflegung finden, als es derzeit in vielen Schulen und Kommunen der Fall ist. Gefragt ist insbesondere ein professionelleres Verpflegungsmanagement auf Seiten der Schulen und Schulträger. Verschiedene Organisations- und Rechtsformen bieten hierfür unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten sowohl für die öffentliche Hand als auch für die Schulen selbst.

Schülerinnen und Schüler sowie ihre Eltern bringen als Bürger wenig Verständnis dafür auf, wenn sich beteiligte Akteure gegenseitig den schwarzen Peter für die Verantwortung hinsichtlich der Schulverpflegung zuschieben.

⁵⁵ Vgl. Abschnitt 4.23.1 Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE), <http://www.bundesfinanzministerium.de/Umsatzsteuer-Anwendungserlass>

Auch die Tatsache, dass sich die öffentliche Hand in ihrer Normierungsverantwortung zurückhält und eine gesundheitsfördernde Schulverpflegung nicht pflichtig vorgibt, muss nicht automatisch Anlass für den Hilferuf nach staatlicher Regelung sein. Entscheidend ist, dass sich Schulträger und Schule – auch jenseits der rechtlich verbindlich vorgegebenen Anhörungs-, Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten – der Gestaltung der Schulverpflegung in **gemeinsamer** Verantwortung stellen. In bürgerschaftlicher (auf Seiten des Schulträgers) und schulischer Eigenverantwortung können sich die Beteiligten vor Ort auch aus eigenem Antrieb heraus der individuellen Gestaltung der Schulverpflegung widmen, die den Gegebenheiten und Bedürfnissen vor Ort Rechnung trägt.

Angesichts der Finanzlage der Kommunen sind den Gestaltungsmöglichkeiten jedoch vielfach Grenzen gesetzt. Auch für viele Eltern ist die Finanzierung der täglichen Schulmahlzeit eine hohe Bürde. Dennoch ist mit Recht zu fragen, ob eine qualitativ hochwertige und gesundheitsfördernde Verpflegung unserer Kinder der Gesellschaft und jedem Einzelnen nicht mehr wert sein sollte. Es ist deshalb zu wünschen und zu fordern, dass eine gesunde und auf Nachhaltigkeit abzielende Ernährung nicht nur eine gesellschaftliche Herausforderung, sondern auch ein individuelles Bedürfnis von Schüler- und erziehender Eltern- und Lehrerschaft darstellt! Insofern sollten haushalterische Begrenzungen und soziale Problemlagen nicht zum alles bestimmenden Diktat werden, indem in der Schulverpflegung „bedarfsgerecht“ nur möglichst billig Pizza, Pasta und Pommes angeboten werden, nur um einem reinen Versorgungsauftrag genüge zu tun oder angemessene Teilnahmequoten zu erreichen. Diese Ausführungen sollten nicht nur für eine gesundheitsförderliche Schulverpflegung Mut machen, sondern auch die vielfältigen Handlungsspielräume dafür aufzeigen.

Literatur:

U. Arens-Azevêdo, Strukturanalyse Schulverpflegung im Auftrag der CMA - Abschlussbericht, Hamburg 2008

Bewegung und Ernährung an Oberfrankens Schulen (BEOS), Universität Bayreuth: D. Wozniak, Rechtliche Aspekte, <http://www.beos.uni-bayreuth.de/de/rechtliches/index.html> (zuletzt aufgerufen am 01.02.2011)

R. Dasecke, Nachhaltige Schülerfirmen: Wirtschaften in ökologischer, gesellschaftlicher und sozialer Verantwortung, in: Berufsbildungswissenschaftliche Schriften Bd. 4/2010, S. 62 ff., http://bwp-schriften.univera.de/Band4_10/dasecke_Band4_10.pdf (zuletzt aufgerufen am 01.02.2011)

Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE), Qualitätsstandards für die Schulverpflegung, 2. Aufl., 2009, http://www.in-form.de/cln_099/nn_1214786/SharedDocs/Downloads/QualitaetsstandardsSchulverpflegung.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/QualitaetsstandardsSchulverpflegung.pdf (zuletzt aufgerufen am 01.02.2011)

S. Eckert, D. Wozniak, Organisationsrechtliche Rahmenbedingungen der Schulverpflegung, Vernetzungsstelle Schulverpflegung Bayern, www.schulverpflegung.bayern.de/fachliches/orgaformen.html (zuletzt aufgerufen am 01.02.2011)

Finanzministerium Baden-Württemberg, Umsatzsteuer bei Verpflegung von Schülern durch Schulfördervereine, o. O. 2009, http://www.agif.de/aktuell/artikel/geld/121109_umsatzsteuer.pdf (zuletzt aufgerufen am 01.02.2011)

C. Jülich, W. v. d. Hövel, Schulrechtshandbuch NRW zur Fortsetzung, Köln 2008

Nationaler Aktionsplan: "IN FORM - Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung", <http://www.in-form.de> (zuletzt aufgerufen am 01.02.2011)

G. Nolte, Mittagsverpflegung in der Schule, SchVw NI 9/2010, S. 237 ff.

M. Steinel, K. Röthenbacher, Fremdbewirtschaftung oder Eigenregie?, in: GV-Manager 5/2005, S. 56 ff.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Pause mit Genuss – Praktische Anregungen für Schulkiosk und Cafeteria, Düsseldorf 2010

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Schule isst gesund – Schritt für Schritt zu einer optimalen Mittagsverpflegung, Düsseldorf 2011

D. Wehmöller, Aktuelles aus der Vernetzungsstelle Schulverpflegung Nordrhein-Westfalen, 2. Jg./Heft 2/April 2010

R. Wendt, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, o. O. 2008, <http://wendt.jura.uni-saar-land.de/Prof.Dr.Wendt/Aufsaeetze/FinanzierungsverantwortungfuergesetzgeberischveranlasstekommunaleAufgaben.htm> (zuletzt aufgerufen am 01.02.2011)

D. Wozniak, Gesundheitsförderung im öffentlichen Schulsystem, Bayreuth 2009

D. Wozniak, Umsatzbesteuerung von Schulverpflegung, in: Ernährung im Fokus 10-12/2010, S. 522 ff.