



# Wie erhält jedes Kind in der schulischen Ganztagsbetreuung ein gesundes Mittagessen?

Das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf Ganzttag für Grundschul Kinder rückt näher – und damit steigt auch der Druck auf die Kommunen, ausreichend Plätze für alle Kinder zu schaffen, die nach den Sommerferien 2026 eingeschult werden. Doch Quantität ist nur ein Aspekt des Ganztagsausbaus.

Neben der Frage, ob ausreichend Plätze zur Verfügung stehen, spielt auch die Gestaltung eine zentrale Rolle. So hat sich die Kultusministerkonferenz (KMK) im Rahmen ihrer Empfehlungen zur Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität der Ganztagschule dafür ausgesprochen, dass in Ganztagschulen und weiteren ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten jedem Kind ein gesundes Mittagessen angeboten wird.<sup>1</sup> Der von der Bundesregierung eingesetzte Bürgerrat Ernährung fordert die flächendeckende Einführung eines kostenlosen und gesunden Mittagessens an Schulen.<sup>2</sup> Aus

rechtlicher Sicht verfügt der Bund allerdings nicht über die Gesetzgebungskompetenzen,<sup>3</sup> das bundesweit durchzusetzen. Das ist Aufgabe der Länder.

Ein gesundes Mittagessen ist eine wichtige Voraussetzung, um zu lernen und sich entwickeln zu können. Um das allen Kindern zu ermöglichen, müssen viele Akteure zusammenwirken – und dabei kommt es auf gute Verwaltungsarbeit an, wie die Empfehlungen in diesem Policy Brief zeigen. Inhaltliche Grundlage dieser Empfehlungen bildet eine Erhebung zu den länderspezi-

<sup>1</sup> KMK 2023, Empfehlung Nr. 10

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag 2024, S. 5, 23–25

<sup>3</sup> Gesetzgebungskompetenz für kostenfreies Kita- und Schulesen

fischen Systemen und Strukturen der Verwaltungszusammenarbeit bei der bisherigen Umsetzung der ganztägigen Betreuung von Grundschulkindern in den Bundesländern.<sup>4</sup>

## Zugang zum Mittagessen für jedes Kind sichern

Um jedem Kind ein gesundes Mittagessen zur Verfügung stellen zu können, muss zunächst sichergestellt werden, dass alle Kinder tatsächlich am Mittagessen teilnehmen können. Ergebnisse der KIDA-Studie des Robert-Koch-

Instituts aus dem Jahr 2023 zeigen, dass 75 Prozent der 6- bis 11-Jährigen mindestens einmal die Woche an der Schulverpflegung teilnahmen. Allerdings liegt der Anteil bei Kindern und Jugendlichen aus Haushalten mit niedrigem Einkommen in der Alterskohorte der 6- bis 17-Jährigen mit 25 Prozent deutlich niedriger als bei Kindern und Jugendlichen aus Haushalten mit mittlerem (45 %) und hohem Einkommen (48 %).<sup>5</sup>

Der 15. Ernährungsbericht zeigt aktuell, wie wichtig der Zugang zu gesundem Essen ist, insbesondere für armutsgefährdete Kinder und Jugendliche.<sup>6</sup> Sowohl infolge von Einkommenseinbußen in der Corona-Pandemie als auch aktuell aufgrund der Inflation stellt die Schulverpflegung für Familien mit niedrigem Einkommen einen hohen Ausgabeposten dar.<sup>7</sup> Aus einigen Kommunen ist zu hören, dass Eltern ihre Kinder vom Mittagessen abmel-

den. „Gemeinsames Essen bringt jedoch Schüler:innen aus allen Teilen unserer Gesellschaft zusammen, schafft Raum für Gespräche und fördert dadurch das soziale Miteinander sowie die emotionale und soziale Entwicklung.“<sup>8</sup> Das unterstreicht die Bedeutung der Teilnahme aller Schüler:innen am gemeinsamen Mittagessen. Die Kosten dafür trägt bei einkommensarmen Familien der Staat über Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT). Doch deren Inanspruchnahme bleibt voraussetzungsreich. Um zu vermeiden, dass Kinder aus Unkenntnis der Eltern über ihren Leistungsanspruch am Mittagessen nicht teilnehmen können, müssen die Eltern adressatengerecht informiert werden. Das kann nur in den Schulen und Kommunen geschehen.

## Was können Schulen und Kommunen konkret tun?

### Über Ansprüche informieren

Grundsätzlich ist es Aufgabe der Kommunalverwaltung, Eltern, deren Kinder BuT-Leistungen für die Teilnahme am Mittagessen in Anspruch nehmen können, darüber zu informieren. Die Schule ist ein guter Ort, um die Eltern aller BuT-berechtigten Kinder zu erreichen. Sie kann die Antragsberechtigung bei der Anmeldung erfassen, im Sinne des Hinwirkungsgebotes auf die Antragstellung hinweisen und Eltern bei der Antragstellung beraten. Hier kommt der Schulsozialarbeit eine besondere Bedeutung zu.

4 Die Studie erscheint im Frühjahr 2025.

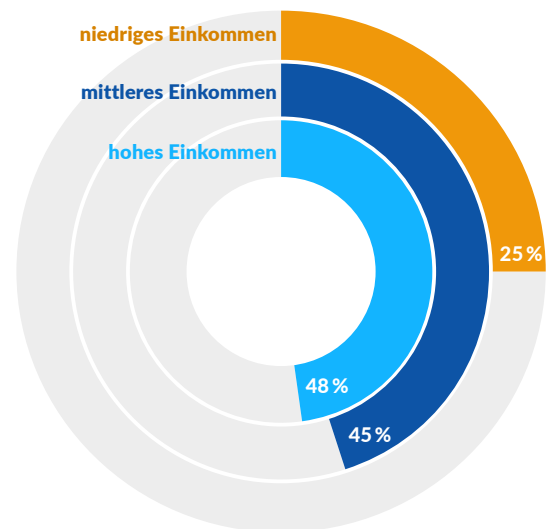
5 Zusammenfassung der KIGA-Ergebnisse unter [www.nqz.de/schule/zahlen-fakten](http://www.nqz.de/schule/zahlen-fakten)

6 DGE 2024, S. 116, 117, 137, 138

7 DGE 2024, S. 137

8 DGE-Ernährungskreis | DGE

ABBILDUNG 1: **6–17-Jährige Schüler:innen (nach Familieneinkommen), die mindestens einmal in der Woche an der Schulverpflegung teilnehmen**



Im ersten Schritt sollte jedoch deutlich werden, wer BuT-berechtigt ist. Dazu gehören die Kinder, deren Eltern Bürgergeld oder Sozialhilfe beziehen, Kinder von Asylbewerber:innen und auch Kinder, die Kinderzuschlag erhalten oder deren Eltern wohngeldberechtigt sind. Da die Wohngeldberechtigung individuell in den Gemeinden geregelt ist, hilft Transparenz vor Ort, um Eltern einen möglichen Anspruch nahezubringen. Über einen zielführenden Prozess müssen die Schulen und die zuständigen Ämter in den Kommunen sich verständigen.

KIDA-Studie,  
Robert-Koch-Instituts, 2023

| BertelsmannStiftung

## Eltern bürokratisch entlasten

Die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen ist für die Antragstellenden anspruchsvoll. Je nach Bundesland, Rechtskreis und kommunaler Organisation sind verschiedene Sozialleistungsträger und/oder kommunale Akteure zuständig. Leistungen nach Bildung und Teilhabe umfassen verschiedene Arten der Unterstützung, die alle der Antragspflicht unterliegen. Das kann Eltern überfordern und in der Folge Kindern den Zugang zum täglichen Mittagessen verwehren.

Einige Städte wie Hamm und Kreise wie Gütersloh oder Göttingen haben ein Scheckkartensystem eingeführt.<sup>9</sup> Hier müssen die Eltern nur einmal den Antrag für verschiedene Leistungen unterschreiben und das Kind kann mit einer Karte das Mittagessen bezahlen. Die Abrechnung mit dem Caterer erfolgt über die Stadt. Auch ermöglichen § 29 Abs. 3 SGB II und § 34a Abs. 4

SGB XII eine Direktzahlung an den Anbieter über den gesamten Bewilligungszeitraum, sodass im Grundsatz die Möglichkeit besteht, Inanspruchnahme und Bezahlung des Mittagessens an der Schule über längere Zeiträume verbindlich zu regeln.

## Bildungs- und Teilhabeleistungen rechtskreisübergreifend regeln

Um Leistungsabbrüche zu vermeiden, sollte die Kommune die Übergänge zwischen den Rechtskreisen gestalten, die zu BuT-Leistungen berechtigen, damit Kinder durchgehend am Mittagessen teilnehmen können. Wenn Eltern in Arbeit kommen und kein Bürgergeld mehr beziehen, bedeutet das nicht, dass

<sup>9</sup> Bildungskarte Info für Leistungserbringer | Kreis Gütersloh Homepage; YouCardHamm | Stadt Hamm; Leistungen für Bildung und Teilhabe bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen: Erbringung – Serviceportal | Landkreis Göttingen

BuT-Leistungen wegfallen. Die Anspruchsberechtigung wechselt jedoch in einen anderen Rechtskreis, nämlich in die Kinderzuschlags- und Wohngeldberechtigung.

## Hohe Qualitätsstandards für Schulmittagessen setzen

Der kommunale Schulträger ist für das Verpflegungsangebot an den Schulen verantwortlich. Die Qualität des Mittagessens hängt davon ab, welche Regelungen der Schulträger mit dem Caterer trifft. Um Orientierung zu geben und die Qualität des Schulessens zu steigern, bieten das Nationale Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule<sup>10</sup> oder Initiativen wie „Unser Schulessen“<sup>11</sup> umfassende Informationen, die von den Schulträgern genutzt werden können. Die Flächenländer regeln Qualitätsstandards nicht verbindlich in den Landesgesetzen. Das gilt auch für die Kosten, die die Kommunen für die Teilnahme am Mittagessen erheben. Solange das so ist, liegt es im Ermessen der Kommune, inwieweit sie Empfehlungen zu einem gesunden Schulessen folgt und welche Kosten sie dafür erhebt.<sup>12</sup>

Die Kosten für das Mittagessen variieren stark, je nach Qualität und Zahl der ausgegebenen Essen.<sup>13</sup> Für Kinder mit BuT-Berechtigung stellen die Kosten grundsätzlich keine Hürde dar, denn sie werden in der jeweiligen Höhe vollständig übernommen. Für Kommunen in angespannter Haushaltslage kann jedoch ein Problem entstehen, denn zumindest die Kosten für Leistungen nach SGB XII bleiben bei den Kommunen.

Aus der Perspektive der Schüler:innen besteht auch hinsichtlich des Angebots Handlungsbedarf. So nennen nur vier Prozent der über das Schulbarometer befragten Kinder und Jugendlichen die schulische Verpflegung als einen Aspekt, der ihr Wohlbefinden steigert. Gleichzeitig wird in der offenen Befragung die Schulverpflegung nicht explizit kritisiert.<sup>14</sup>

10 Schule – Nationales Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule

11 Qualität > Qualität messen > Qualitäts-Tool | unser-schulessen

12 Anders ist es in den Stadtstaaten, die näher an der Umsetzung sind und regelmäßig über die Höhe der Kosten berichten bzw. – wie in Berlin – die Mittagsverpflegung kostenfrei zur Verfügung stellen.

13 DGE 2019, S. 87–89

14 Baumann et al. 2024, S. 34–35

## Realitätscheck

Wo ein gesundes Mittagessen angeboten wird, inwieweit Kosten für das Angebot eine Rolle spielen und ob BuT-berechtigte Kinder tatsächlich am Schulessen teilnehmen, kann mangels Daten oberhalb der kommunalen Ebene nicht erhoben werden.

## Wie könnten Veränderungen umgesetzt werden?

Zuständig für das Angebot eines gesunden Mittagessens für alle Kinder sind die Schulträger. Eine eingespielte Kooperation zwischen kommunalen Ämtern, eine gute Information und Beratung von Eltern bei der BuT-Beantragung sowie eine möglichst unbürokratische Abwicklung der Leistungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme. Rechtlich zuständig für eine möglichst hohe Inanspruchnahme teilhabegefährdeter Kinder ist jedoch weder die Schule noch der Schulträger noch das Jobcenter, das Sozialamt oder die Familienkasse.

Um allen Kindern tatsächlich den Weg zu einem gesunden Mittagessen in der Schule zu ebnen, könnten die Bundesländer ihre Steuerungsfunktion nutzen. Über Arbeitshilfen<sup>15</sup> könnten Anregungen für die bürokratiearme Nutzung von BuT-Mitteln gegeben werden, und in die Schulgesetzgebung bzw. in die Ausführungsgesetze zum SGB VIII könnten Qualitätsstandards der DGE Eingang finden. Schulaufsicht, Kommunalaufsicht und das Landesministerium für Soziales könnten im Sinne der Kinder und im Rahmen ihrer Befugnisse in Schulen und Kommune tätig werden, um zu prüfen, ob Prozesse der Inanspruchnahme tatsächlich funktionieren, damit Eltern niedrigschwellig die ihnen zustehenden Leistungen beantragen können. So würden die Landesvertreter:innen der KMK zumindest für die Schulgesetzge-

15 MAGS NRW 2018

bung ihrer Empfehlung zur Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität der Ganztagschule folgen und deren Erfüllung aus der Abhängigkeit vom politischen Willen, von der Haushaltslage und den Kapazitäten der administrativen Akteure in den Kommunen holen.

## Fazit

Ein kostenloses, gesundes Mittagessen für alle Kinder in der Schule sollte selbstverständlich sein. Gleichzeitig ist die Umsetzung im deutschen Föderalismus mit der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung anspruchsvoll. Es bleibt zu hoffen, dass die zahlreichen Initiativen für Kinder wie der Ganztagsanspruch für Grundschüler:innen, der nationale Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder“<sup>16</sup> oder auch der verstärkte Fokus auf die Kinderrechte in der gesellschaftlichen Diskussion dazu führen, dass Wähler:innen und politisch Verantwortliche sich die Anliegen junger Menschen zu eigen machen. Und dass den Forderungen auch Ergebnisse folgen, die die Bedarfe tatsächlich erfüllen und nicht im Streit zwischen finanziellen Zuständigkeiten und bürokratischen Herausforderungen zerrieben werden.

16 BMFSFJ 2023

## Anhang

# Fachlicher Hintergrund: Verwaltungsverflechtung und Rollen von Bundes- ländern, Eltern und Kommunen

An der Umsetzung eines gesunden Mittagessens in der Schule für alle Kinder kann veranschaulicht werden, wie Leistungserbringer über die verschiedenen Ebenen der föderalen Verwaltung verbunden sind – und wie herausfordernd eine Umsetzung im Sinne der Bürger:innen sein kann.

Die Verwaltungsverflechtung umfasst drei Dimensionen, nämlich Verflechtungs-/ Akteursdichte, Verflechtungsorganisation und Schnittstellenbearbeitung.

**Verflechtungs-/ Akteursdichte:** Diese Dimensionen zeigen, dass in ein flächendeckendes Angebot für ein gesundes Mittagessen in den 16 Bundesländern im Jahr 2020 über 5.500 öffentliche Schulträger<sup>17</sup> und im Schuljahr 2023/24 über 14.547 Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft mit über 3,4 Millionen Schüler:innen eingebunden sind.<sup>18</sup> Die Schulen und die Träger der Betreuungsangebote im Kontext des Mittagessens sind auf kommunaler Ebene in umfangreiche und komplexe Verflechtungsbeziehungen involviert, die sich wiederum nach Vorgaben der Bundes- und Landesebene richten.

Die Dimension **Verflechtungsorganisation** fokussiert auf die Beziehungen zwischen den Akteuren und deren institutionelle Gestaltung in Form von Hierarchien, Vertragsbeziehungen und Kooperationsstrukturen. So rückt die Interaktion zwischen Schulträgern, Caterern und der Schule selbst in den Blick.

17 Goertz / Hense 2020, S. 12

18 Statistisches Bundesamt 2024, Tabellen 21111-01 und 21111-03

**TABELLE 1: Übersicht: Verflechtungsdichte in der Verwaltung, Verflechtungsorganisation und Schnittstellenbearbeitung für das Angebot eines gesunden Mittagessens für jedes Kind in der Grundschule**

Dimension	Bundesebene	Länder	Kommunen
<b>Verflechtungsdichte/ Akteursdichte</b> Anzahl der Institutionen und Akteure, die auf verschiedenen Ebenen beteiligt sind	Bund, 16 Länder, ca. 5.500 Schulträger, ca. 14.000 staatliche Grundschulen, unbekannte Zahl an Betreuungseinrichtungen, wenn sie von Trägern geführt werden  Träger von Sozialleistungen: Bundesagentur für Arbeit (SGB II), Familienkasse (BKGG)	Kinder- und Jugendministerium, Schulministerium, Schulaufsicht, ggf. Sozialministerium BuT, Beratungseinrichtungen wie Vernetzungs- oder Kontaktstellen zur Schulverpflegung	Schulverwaltung, Jugendamt  Träger von Sozialleistungen: Jobcenter, Sozialamt, ggf. weitere an der BuT-Beantragung beteiligte Stellen  Grundschulen, Betreuungen/ Horte, Träger, Caterer/ Betreiber von Schulkantinen
<b>Verflechtungsorganisation institutionelle Gestaltung</b> Governance institutioneller Kooperation	SGB VIII „Rechtsanspruch“ und Finanzierung  KMK-Empfehlungen als Koordinationsinstrument für Qualität  Gesetzliche Regulierung der Leistungsgewährung SGB II, SGB XII, BKKG, WoGG, AsylbLG und damit BuT  Leistungsverwaltung BKGG ggf. als Voraussetzung für BuT-Anspruch	Steuerung der Schulen (SchulG der Länder)  Organisation der Jugendhilfe (Ausführungsgesetze SGB VIII und Verordnungen)  Ausführungsgesetze, Verordnungen, Abwicklung von Finanzströmen beim Ausbau der Betreuungskapazität  Handreichungen (Rolle der Kommunen, Qualität der Betreuung), Empfehlungen	Beziehung Schule-Betreuung unterschiedlich je nach Land und Autonomiegrad der Betreuungsform  kommunale Beitragssatzung für Grundschulbetreuung und ggf. für Kosten des Mittagessens  Betreuungsvereinbarungen Eltern-Stadt/ Schule/ Träger mit verpflichtender Teilnahme an der Mittagsverpflegung  Ausschreibungen und Verträge Schulverwaltung-Caterer und Kantinenbetreiber  Leistungsverwaltung SGB XII, WoGG, AsylbLG (Kommune), SGB II (Jobcenter) als Voraussetzung für BuT-Anspruch  BuT-Antragsbearbeitung (z. B. Sozialamt, Jobcenter), Hinwirkung durch Fachämter und Schulen, Beratung durch Träger
<b>Schnittstellenbearbeitung</b> Steuerung/Koordination	Bund-Länder-Koordination (Bundesrat, Ministerkonferenzen)  Länder-Länder-Koordination (KMK)  Keine direkten Beziehungen zwischen Bund und Kommunen (Ausnahme: Jobcenter)	Interministeriale Schnittstellen und AGs zur Koordination von Schule und Kinder- und Jugendhilfepolitik  Steuerung Land-Schulträger über Schulaufsicht  Segmentierte Bearbeitung je nach territorialer Zuständigkeit, Vervielfältigung der Schnittstellen je Land/ Kommune	Schulverwaltung-Schule, Schule-Betreuung, Schulverwaltung-Caterer  bei BuT Schulverwaltung/ Caterer-Sozialamt/ Jobcenter ggf. weitere beteiligte Stellen  Defizite beim Mittagessen werden nur über Beschwerden und Klagen der Eltern bekannt.

Über die Dimension **Schnittstellenbearbeitung** werden die Nahtstellen zwischen den beteiligten Institutionen betrachtet und inwieweit deren Koordinierung mit Blick auf den Zugang zu einem gesunden Mittagessen für alle Kinder im Vollzugsalltag gelingt.<sup>19</sup>

## Die Rolle der Bundesländer

Jedes Bundesland weist eine eigene, gewachsene Form von Verwaltungsverflechtung auf,<sup>20</sup> die mit Blick auf die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztags weiterentwickelt werden muss.

Im Bundesland sind jeweils das Schulministerium sowie das Kinder- und Jugendministerium als das für das SGB VIII zuständige Ressort beteiligt. Weiterhin gibt es in den Ländern Beratungseinrichtungen und Vernetzungs- oder Kontaktstellen zur Schulverpflegung, die die Schulträger bei der Organisation der Verpflegung unterstützen.<sup>21</sup> Einige Bundesländer haben weitere Programme wie Härtefallfonds zur Finanzierung des gemeinsamen Mittagessens für Kinder eingerichtet, die nicht BuT-berechtigt sind.

In allen Ländern gibt es eine gewachsene funktionale Aufgaben- und entsprechende Kostenteilung zwischen Land und Kommunen. Die Bundesländer haben vor allem eine steuernde Rolle. Die Gesetzgebungskompetenz, um die Schulaufsicht und Aufgaben der Schulträger zu regeln, ist auf der Länderebene angesiedelt. Bereits in der Vergangenheit wurden rechtliche Grundlagen für die Betreuungssysteme im Grundschulalter verabschiedet (Schulgesetze und weitere Verordnungen), ergänzt um Ausführungsgesetze oder Verordnungen zum weiteren Ausbau der Betreuungskapazitäten. Hier ist zum Teil auch das für Kinder und Jugendliche zuständige Ministerium beteiligt, wenn die Rolle des Jugendamts in diesem Zusammenhang definiert worden ist.

Die Organisation des Mittagessens liegt bei den Schulträgern in den Kommunen. Zum Teil finden sich verbindliche Regelungen zu Organisation, Qualität und sonstigen Funktionen des Schulessens für die Schulträger, wobei die Regelungsdichte zwischen den Ländern unterschiedlich ausfällt.<sup>22</sup> Vertikal gibt es Schnittstellen zwischen Schulministerium / der Schulaufsicht und den Schulträgern eines Bundeslandes, die eher hierarchisch im Sinne der Schulaufsicht strukturiert sind; sie können auch die Rechts- und Fachaufsicht zur Mittagsverpflegung umfassen, wenn es dazu rechtliche Regelungen auf Landesebene gibt.<sup>23</sup> In der Regel gibt es eine Reihe von Handreichungen mit Empfehlungscharakter hinsichtlich des Schulessens für die Schulträger und Schulen.

## Die Rolle der Kommunen

Bei der Umsetzung eines Ganztagsangebots für Grundschulkindern spielt die rechtlich nicht zwingend fixierte Aufgabenverteilung zwischen Schulverwaltung und Jugendamt in offenen Angeboten eine Rolle – die Organisation des Mittagessens liegt aber ausschließlich in der Verantwortung des Schulträgers. Die Schulträger sind für die Ausschreibung der Mittagsverpflegung zuständig und wenden das entsprechende rechtliche Instrumentarium an bis hin zu Dienstleistungsverträgen mit den Caterern. Die Eltern schließen in der Regel mit der Schule Betreuungsvereinbarungen, in denen auch geregelt ist, ob die Beteiligung an der Mittagsverpflegung verpflichtend ist. Für die gesammelte Abwicklung der Bezahlung des Mittagessens aus BuT-Mitteln sind Kooperationsbeziehungen zwischen Jobcenter/Sozialamt und Schulträger sowie den Caterern ausschlaggebend.

19 Bogumil/Gräfe 2023, S. 424

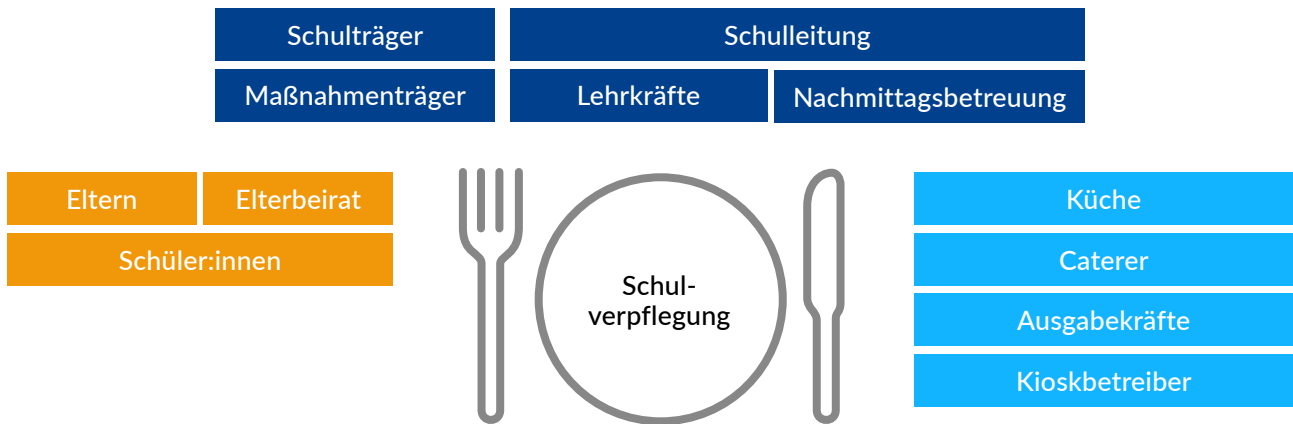
20 Bogumil/Gräfe 2023

21 Vernetzungsstellen Schulverpflegung – Nationales Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule

22 Vgl. z. B. NQZ 2021

23 Zur Struktur der Schulaufsicht in den Ländern siehe Bogumil et al. 2016, S. 12 ff.

ABBILDUNG 2: Akteure rund um die Schulverpflegung



Quelle: DGE 2023, S. 63

BertelsmannStiftung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Verflechtungsorganisation auf kommunaler Ebene entscheidend ist für das Angebot einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung – daher liegen auch alle neuralgischen Schnittstellen des Mittagessens für alle Kinder auf kommunaler Ebene. Für Organisation und Qualität ist die Schnittstelle Schulträger und Caterer zu nennen, für die Teilnahme aller Kinder an der Schulverpflegung gibt die Schnittstelle von Schule und Eltern/Kindern den Ausschlag, ebenso wie die administrative Organisation der Abläufe in der Kommune hinsichtlich Beantragung und Abrechnung.

## Die Rolle der Eltern

Die Einführung des Rechtsanspruchs auf Ganztags für Grundschulkindern bringt durch die Verankerung im SGB VIII, die länderabhängige Umsetzung unter Einbindung der Schulen, die Verantwortung des kommunalen Schulträgers und die notwendige Einbindung sozialrechtlicher Leistungen eine hohe Varianz an Umsetzungsmöglichkeiten und einen maximalen Bedarf an Koordination mit sich. Die Rechtsansprüche auf Förderung (SGB VIII) und BuT-Leistungen haben unterschiedliche Rechtsgrundlagen.

Die Verwaltung vor Ort übernehmen getrennte Ämter bzw. Verwaltungseinheiten. Infolgedessen sind die Eltern in der Verantwortung, sich um die Antragstellung und Bezahlung der Kosten zu kümmern, wenn ihre Kinder am Mittagessen teilnehmen sollen. Sie sind jedoch nicht verpflichtet, ihren Kindern eine Teilnahme am Mittagessen zu ermöglichen, es sei denn, die schulische Betreuungsvereinbarung sieht das vor. In dem Fall ist die Schule dafür zuständig, die Teilnahme zu kontrollieren, gleichzeitig aber nicht in der Verantwortung, dass Eltern auch über die notwendigen Mittel für die Kosten verfügen. Vor diesem Hintergrund kann hinsichtlich der Einbindung der BuT-Leistungen in die Mittagsverpflegung von einer Unterflechtung ausgegangen werden. „Unterflechtung bezeichnet Verflechtungszusammenhänge im Vollzugshandeln, in denen Verwaltungen, die an sich eine sachliche Zuständigkeit hätten (Verflechtungsdichte), nicht in die Verflechtung einbezogen sind.“<sup>24</sup>

24 vgl. Bogumil/Gräfe 2023, S. 427



TABELLE 2: Modelle für die Mittagsverpflegung und Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Kindern BuT-berechtigter Haushalte

Kriterium	Kostenlose Mittagsverpflegung für alle Kinder in der Grundschule	Kostenpflichtige Mittagsverpflegung, Beantragung mit Bildungskarten etc.	Kostenpflichtige Mittagsverpflegung, individuelle Beantragung der BuT-Mittel
Vorteile	Alle Kinder essen zusammen, wenig Bürokratie, niedrigere Kosten der Ausschreibung bei hoher Zahl an Essen	Bei guter Verwaltungskooperation wenig Bürokratie, direkte Abwicklung mit den Caterern, BuT-Kinder bleiben anonym	Niedrige Hürde bei unbürokratischer Antragstellung, keine Kenntnis der wirtschaftlichen Situation der Eltern in der Schule
Nachteile	Hohe Kosten für den Landeshaushalt, Subventionierung besserverdienender Haushalte	Benachteiligung von Haushalten mit niedrigem Einkommen ohne BuT-Anspruch, Aufwand für Verwaltungskooperation	Hohe Hürde bei bürokratischer Antragstellung
Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme	Sehr hoch	Hoch	Niedriger als bei den anderen Varianten
Umsetzung	z. B. Land Berlin	z. B. Stadt Hamm, Kreis Gütersloh, Kreis Göttingen	In vielen Kreisen und Städten ohne Bildungskarten etc.

Quelle: Eigene Darstellung

## Umgang mit Verwaltungsverflechtung

Die Kommunalverwaltung als Leistungsträgerin hat nach § 17 Abs. 1 SGB I die Pflicht, darauf hinzuwirken, dass jede:r Berechtigte die ihr/ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält, dass die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen und dass der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird. Das Hinwirkungsgebot nach § 4 SGB II richtet sich an die Träger des SGB II und kann zur Begründung einer Kooperation von Ämtern mit Jobcentern, und auch mit Schulen und Kindertageseinrichtungen herangezogen werden. Darüber hinaus sollen die Mitarbeitenden des Jobcenters wie auch der Zuständigen für Bundeskindergeldgesetz (BKGG) und WoGG, die ebenfalls den Regelungen von SGB I und X unterliegen, bei den Eltern auf die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen hinwirken.

Anhand von drei an Beispielen aus der Praxis orientierten Modellen wird im Folgenden gezeigt, wie die Wahrscheinlichkeit, dass BuT-berechtigte Kinder das gemeinsame Mittagessen in Anspruch nehmen, erhöht werden kann, wenn das Land keine gesetzlichen Regelungen erlässt. Alle drei Modelle können im Rahmen der geltenden rechtlichen Regelungen verwirklicht werden.

Im ersten Modell gibt es das Angebot einer kostenlosen Mittagsverpflegung für alle Kinder in der Grundschule. Im Land Berlin, das dieses Modell umsetzt, sind alle Grundschulen Ganztagschulen. Die Vorteile liegen darin, dass alle Kinder zusammen essen, unabhängig vom Einkommen der Eltern. Aufseiten der Eltern gibt es wenig bis keine bürokratischen Verfahren und die Kosten pro Essen sind aufgrund des großen Volumens der Ausschreibung vermutlich niedriger als bei kleineren Schulträgern. Die Nachteile liegen in den hohen Kosten für den Landeshaushalt und einer gleich hohen Subventionierung aller Familien – völlig unabhängig vom Haushaltseinkommen. Die Wahrscheinlichkeit, dass alle Kinder das Essen in Anspruch nehmen, ist hoch, da die einzige Voraussetzung die Teilnahme am ganztägigen Angebot der Grundschule ist.

Das zweite Modell ist das Angebot einer kostenpflichtigen Mittagsverpflegung in der Grundschule, deren Inanspruchnahme mithilfe digitaler Bildungskarten o.Ä. für die BuT-Beantragung unterstützt wird. Die Vorteile liegen – eine gute Verwaltungskooperation auf kommunaler Ebene vorausgesetzt – im niedrigen bürokratischen Aufwand für die Eltern. Die Bezahlung wird direkt mit den Caterern abgewickelt und andere Kinder erfahren nicht, ob ein Essen durch BuT-Mittel bezahlt wird oder von den Eltern. Die Nachteile liegen – wie auch beim dritten Modell – in der Benachteiligung von Familien mit niedrigem Einkommen ohne BuT-Anspruch. Zudem muss die Verwaltungskooperation sichergestellt werden, die den Kommunen einigen Aufwand abverlangt.

Im dritten Modell liegt die Verantwortung für die Beantragung der BuT-Mittel sowie die Abstimmung mit der Stelle, die die Kosten für das Schulmittagessen erhebt, vollständig bei den Eltern. Infolgedessen ist der bürokratische Aufwand bei der Antragstellung für die Eltern hoch, insbesondere, wenn sie Schwierigkeiten mit der deutschen (Behörden-)Sprache haben. Dieses Modell wird in vielen Kreisen und Städten praktiziert, und die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme ist niedriger als bei den beiden anderen Modellen.

Nach einer Analyse der Verflechtungsstruktur liegt die höchste Wahrscheinlichkeit für eine Teilnahme aller Kinder an einer gemeinsamen Mittagsverpflegung in einem kostenlosen Angebot, wie es beispielsweise in Berlin der Fall ist. Aufgrund der Kosten für die öffentlichen Haushalte braucht es einen starken politischen Willen über alle Bundesländer hinweg, um das Angebot – der Empfehlung des Bürgerrats Ernährung folgend – flächendeckend umzusetzen. Daher erscheint es eher sinnvoll, sich am zweiten Modell zu orientieren, da eine funktionierende Verwaltungskooperation unter Einbeziehung von Schulträgern und Schulen die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme aller Kinder am Mittagessen steigert, auch wenn sie zur Gruppe der BuT-Berechtigten zählen.

## Quellen

- Arens-Azevedo, Ulrike (2011): Verpflegung an deutschen Ganztagschulen – Organisation und Strukturen. In: Appel, Stefan/ Rother, Ulrich [Hrsg.]: Mehr Schule oder doch: Mehr als Schule? Schwalbach/Taunus, S. 127–139.
- Aust, Andreas/ Dehmer, Mara/ Rock, Joachim/ Schabram, Greta (2023): Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus. Berlin.
- Baumann, Eva/Greiner-Döchert, Franziska/Rauschenbach, Anna-Lina/Saalbach, Henrik/Schmitz, Julian/Sichma, Angelika (2024): Deutsches Schulbarometer. Befragung Schüler:innen. Ergebnisse von 8- bis 17-Jährigen und ihren Erziehungsberechtigten zu Wohlbefinden, Unterrichtsqualität und Hilfesuchverhalten. Robert Bosch Stiftung. Stuttgart. [www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/2024-11/Deutsches%20Schulbarometer\\_Sch%C3%BCler\\_2024.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/2024-11/Deutsches%20Schulbarometer_Sch%C3%BCler_2024.pdf) (26.11.2024).
- Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Reiner M./Kuhn, Hans-Jürgen (2016): Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums. Bochum, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2023): Verflechtungen im föderalen System. In: Politische Vierteljahresschrift 65/2024, S. 417–446.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023): Nationaler Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“. Berlin. [www.bmfsfj.de/resource/blob/231862/4e3eada93af3956e68861c92e3b88c0f/nationaler-aktionsplan-neue-chancen-fuer-kinder-in-deutschland-data.pdf](http://www.bmfsfj.de/resource/blob/231862/4e3eada93af3956e68861c92e3b88c0f/nationaler-aktionsplan-neue-chancen-fuer-kinder-in-deutschland-data.pdf) (28.11.2024).
- Deutscher Bundestag, Stabsstelle Bürgerräte (2024): Bürgergutachten. Empfehlung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ an den Deutschen Bundestag. Berlin. [www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten\\_broschuere.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten_broschuere.pdf) (28.11.2024).
- DGE – Deutsche Gesellschaft für Ernährung (2019): Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der

- Schulverpflegung (KuPS). Abschlussbericht. Bonn. S. 87–89. [www.dge.de/fileadmin/dok/dge/projekte/KuPS-Studie-Abschlussbericht.pdf](http://www.dge.de/fileadmin/dok/dge/projekte/KuPS-Studie-Abschlussbericht.pdf) (28.11.2024).
- DGE (2023): DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Schulen. 5. Auflage, 2. korrigierter und aktualisierter Nachdruck. Bonn.
- DGE (2024): 15. DGE-Ernährungsbericht. Bonn. [www.dge.de/fileadmin/dok/wissenschaft/ernaehrungsberichte/15eb/15-DGE-Ernaehrungsbericht.pdf](http://www.dge.de/fileadmin/dok/wissenschaft/ernaehrungsberichte/15eb/15-DGE-Ernaehrungsbericht.pdf) (28.11.2024).
- Goertz, Lutz/Hense, Julia (2020): Schulträger in Deutschland. Ihr Beitrag zur Gestaltung des digitalen Wandels an Schulen. Berlin.
- Huschik, Gwendolyn/Mohr, Sören/Schmidt, Anna Marina/Weßler-Poßberg, Dagmar/Marr, Eva/Sauerwein, Markus/Thieme, Nina (2023): Bericht der Bundesregierung zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder nach § 24a SGB VIII. Berlin. [www.bmfsfj.de/resource/blob/234238/542e764d0223806ba-63d913e3cc65da1/gafoeg-bericht-2023-data.pdf](http://www.bmfsfj.de/resource/blob/234238/542e764d0223806ba-63d913e3cc65da1/gafoeg-bericht-2023-data.pdf) (28.11.2024).
- KMK – Kultusministerkonferenz (2023): Empfehlungen zur Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität der Ganztagschule und weiterer ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12.10.2023. [www.kmk.org/fileadmin/verkoeffentlichungen\\_beschluesse/2023/2023\\_10\\_12-Ganztage-Empfehlung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/verkoeffentlichungen_beschluesse/2023/2023_10_12-Ganztage-Empfehlung.pdf) (28.11.2024).
- MAGS NRW – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2018): Arbeitshilfe Bildungs- und Teilhabepaket. 6. Auflage, Stand: 1. August 2018. Düsseldorf. [www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-118.pdf](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-118.pdf) (28.11.2024).
- NQZ – Nationales Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule (2021): Rechtliche Rahmenbedingungen und Empfehlungen für die Verpflegung und Ernährungsbildung in Schulen (Länder), Stand April 2021. [www.nqz.de/fileadmin/nqz/PDF/nqz\\_laenz\\_derebene\\_schule\\_web\\_ua.pdf](http://www.nqz.de/fileadmin/nqz/PDF/nqz_laenz_derebene_schule_web_ua.pdf) (23.9.2024).
- Rauschenbach, Thomas/Meiner-Teubner, Christiane/Böwing-Schmalenbrock, Melanie/Olszenka, Ninja (2021): Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030. Forschungsverbund DJI/TU Dortmund. [www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/Plaetze.\\_Personal.\\_Finanzen.\\_Teil\\_1.pdf](http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/Plaetze._Personal._Finanzen._Teil_1.pdf) (28.11.2024).
- Statistisches Bundesamt (2024): Statistischer Bericht. Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2023/2024 (Tabellen 21111-01 und 21111-03). [www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Publikationen/\\_publikationen-innen-schulen-allgemeinbildende.html](http://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Publikationen/_publikationen-innen-schulen-allgemeinbildende.html) (26.11.2024).

## Impressum

© Bertelsmann Stiftung  
Dezember 2024

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Verantwortlich  
Christina Wieda  
Senior Project Manager  
Bildung und Next Generation  
Telefon: +49 5241 81-81532  
[christina.wieda@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.wieda@bertelsmann-stiftung.de)

Autor:innen  
David H. Gehne  
Jörg Bogumil  
Louisa Anna Süß

Lektorat und Korrektorat  
Heike Herrberg

Design  
Dietlind Ehlers

Bildnachweis  
Montage: © johoo – [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com)