

Stand: 31.07.2025 12:56:06

Vorgangsmappe für die Drucksache 19/7776

"Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes und des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes hier: Mittagsverpflegung an Grund- und Förderschulen: beitragsfrei, nachhaltig und gesund"

Vorgangsverlauf:

1. Initiativdrucksache 19/7776 vom 28.07.2025



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katharina Schulze, Johannes Becher, Laura Weber, Gabriele Triebel, Mia Goller, Ludwig Hartmann, Claudia Köhler, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Dr. Markus Büchler, Patrick Friedl, Barbara Fuchs, Christian Hierneis, Paul Knoblach, Ursula Sowa, Martin Stümpfig, Kerstin Celina, Andreas Hanna-Krahl, Sanne Kurz, Eva Lettenbauer, Julia Post, Dr. Sabine Weigand, Christian Zwanziger und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

zur Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes und des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes

hier: Mittagsverpflegung an Grund- und Förderschulen: beitragsfrei, nachhaltig und gesund

A) Problem

Schule ist nicht nur Lernort, sondern auch ein Lebensort: Immer mehr Kinder verbringen einen großen Teil ihrer Zeit in schulischen Einrichtungen. Mit dem kommenden Rechtsanspruch auf Ganztagsbildung und -betreuung für Grundschülerinnen und Grundschüler wird dies noch zunehmen. Damit kommt auch dem Schulessen eine immer größere Bedeutung zu.

Schulverpflegung muss einen Beitrag über die reine Versorgungsaufgabe hinaus leisten. Gutes Essen in der Schule trägt nicht nur dazu bei, dass Kinder fit durch den Schultag gehen, es prägt die Esskultur, die Wertschätzung für Lebensmittel und das Ernährungsverhalten. Diesem Anspruch wird das Essen an den Schulen nicht gerecht. Studien zeigen, dass Schulessen oft zu fett, süß oder salzig ist und zu selten gesunde Optionen wie Kartoffeln, Fisch, Salat, Obst und Gemüse bietet. Mangelnde Auswahl und fehlendes Mitspracherecht, aber auch unzeitgemäße Räumlichkeiten führen zu Unzufriedenheit bei den Schülerinnen und Schülern und geringer Akzeptanz. Die Folge: Eine nicht unerhebliche Menge, laut Thünen-Institut bis zu 25 %, der zubereiteten Speisen landen im Abfall.

Die Organisation der Mittagsverpflegung liegt bei Kommunen, Schulleitungen und Kooperationspartnern. Die Auswahl eines Essenslieferanten ist oft eine große Herausforderung, besonders bei eingeschränkter Küchenausstattung. Dazu kommt, dass die Finanzierung überwiegend durch von den Eltern getragene Essenspreise erfolgt. Das heißt: Für Schulen mit vielen Schülerinnen und Schülern aus sozioökonomisch schlechter gestellten Familien werden eher günstige Anbieter ausgewählt, während in wohlhabenderen Gegenden der Wunsch nach einem qualitativ hochwertigen Essen ausschlaggebend und der Preis eher nebensächlich ist. Der Geldbeutel der Eltern entscheidet so über die Qualität des Essens. Darüber hinaus schwanken die Preise auch je nach geografischer Lage: Schulessen in Oberbayern ist oft teurer als in Oberfranken (Quelle: Broschüre So schmeckt Schule!).

Dass die Verpflegung an den Grund- und Förderschulen mehr denn je eine staatliche Aufgabe sein muss, die mit Verve angegangen wird, zeigen auch die Zahlen und Fakten zum Essverhalten und zu ernährungsbedingten Krankheiten: Studien zeigen, dass Kinder zu wenig Obst, Gemüse und Vollkornprodukte essen, aber zu viel Fleisch und Süßigkeiten. Übergewicht und Essstörungen nehmen zu, besonders bei finanziell benachteiligten Kindern. Daher ist es wichtig, frühzeitig gesunde Ernährungsgewohnheiten zu fördern (Quelle: EsKiMo II – Die Ernährungsstudie als KiGGS-Modul, Robert Koch-Institut, 2020). Laut einer systematischen Analyse der Global Burden of Disease Study 2017 sind ungesunde Ernährungsgewohnheiten, einschließlich eines hohen Fleisch-

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

und Zuckerkonsums, weltweit für etwa 11 Mio. vorzeitige Todesfälle jährlich verantwortlich (Afshin u. a. 2019). Fehlernährung, insbesondere durch einen übermäßigen Konsum von Fleisch und zuckerhaltigen Lebensmitteln, ist ein zentraler Risikofaktor für zahlreiche gesundheitliche Beeinträchtigungen. Zudem muss mit weitreichenden Kosten, die durch eine ungesunde Ernährungsweise ausgelöst werden, gerechnet werden: Die externen Gesundheitskosten – also direkte und indirekte Folgekosten – infolge übermäßigen Fleischkonsums sowie eines unzureichenden Verzehrs von Vollkornprodukten und Hülsenfrüchten beliefen sich in Deutschland im Jahr 2022 auf insgesamt 50,38 Mrd. €. Davon entfielen 16,4 Mrd. € auf die gesundheitlichen Folgen des Konsums von rotem und verarbeitetem Fleisch. Zudem kann ein übermäßiger Zuckerkonsum neben Adipositas, Diabetes und Bluthochdruck auch zu Karies und Parodontose führen – Erkrankungen, die das Gesundheitssystem in Deutschland mit weiteren knapp 12 Mrd. € pro Jahr belasten. Diese Zahlen verdeutlichen das erhebliche wirtschaftliche Ausmaß ernährungsbedingter Gesundheitsbelastungen (Quelle: Richter, B., Schubecker, M., Aleksandrova, I. & Zorzawy, F. (2025). Die versteckten Kosten der Ernährung: Was kostet uns unsere Ernährung – für Gesundheit und Umwelt? Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS). Im Auftrag von Greenpeace e. V.).

Die Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes in Art. 3 Abs. 2 Nr. 9 und Art. 5 Abs. 4 hinsichtlich eines entgeltfreien Schulessens bedarf eines finanziellen Ausgleichs der Aufgabenträger. Private Träger erhalten einen direkten Zuschuss aus dem Staatshaushalt nach dem Schulfinanzierungsgesetz, kommunale Träger entsprechende Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

B) Lösung

Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ sieht kostenfreies und gesundes Mittagessen als Schlüssel für Bildungschancen und Gesundheit und hat deshalb empfohlen, bundesweit kostenfreies und gesundes Mittagessen an Kitas und Schulen bereitzustellen. Bis dies auf Bundesebene umgesetzt ist, muss der Freistaat Bayern seiner Verantwortung nachkommen.

Gute und nachhaltige Schulverpflegung muss selbstverständlicher Bestandteil des Lebensraums Schule, insbesondere im Ganzttag, werden. Essen ist dabei weit mehr als reine Nahrungsaufnahme: Es ist ein pädagogisches Angebot, das die Kinder nicht nur satt, sondern auch schlau macht. Das gemeinsame Mittagessen soll zum Bildungsangebot werden. Eine reine Anpassung des Speiseplans genügt nicht – Neuerungen müssen aktiv vermittelt werden. Durch gezielte Kommunikation, ansprechendes Storytelling und attraktive Essensräume lässt sich die Akzeptanz für bioregionale Gerichte steigern – gerade bei Kindern und Jugendlichen (vgl. Studie der Uni Hohenheim: BioregioKantine: Societal Transition and Agriculture). Die Kinder sollen daher aktiv bei der Auswahl der Speisen über die Vorbereitung und Zubereitung des gemeinsamen Essens mitwirken. So erwerben sie frühzeitig hauswirtschaftliche Kompetenzen, erfahren altersgerecht, welche Lebensmittel gesund sind, welche Nährstoffe sie liefern und wie eine ausgewogene Ernährung aussieht, und stärken zugleich ihre sozialen Fähigkeiten im Miteinander.

Die erworbenen Ernährungsmuster behalten Kinder oft ein Leben lang. Besonders in schulischen Ganztagsangeboten bietet sich daher die Chance, sie nachhaltig zu einem gesundheitsfördernden Lebensstil zu befähigen. Um unnötiger Lebensmittelverschwendung vorzubeugen und den Kindern den Wert jeder Mahlzeit bewusst zu machen, werden sie zudem in die Gestaltung der Mensa-Räumlichkeiten einbezogen. Die Essensausgabe wird so gestaltet, dass die Kinder die Möglichkeit haben, sich Essen nachzuholen. Auf diese Weise lernen sie ihre Portionsgrößen einzuschätzen und Lebensmittelabfälle werden reduziert. Beim Besuch außerschulischer Lernorte, bei Tischgesprächen mit pädagogischen Fachkräften und durch interaktive Lernmodule erfahren die

Schülerinnen und Schüler, wie Anbau und Verarbeitung von Lebensmitteln unsere Umwelt beeinflussen und wie bewusste Essentscheidungen im Alltag gelingen.

In einem ersten Schritt werden die bestehenden Zuständigkeiten und die Finanzierung der Mittagsverpflegung für die Schülerinnen und Schüler im Ganztage an den Grundschulen und Förderschulen bzw. -zentren neu geregelt. Ziel ist, dass alle Grund- und Förderschülerinnen und -schüler, die den Ganztage besuchen in Bayern, unabhängig von der Finanzstärke ihrer Kommune oder vom Einkommen der Eltern, eine gesunde, nachhaltige und qualitativ hochwertige Mahlzeit bekommen. Damit werden gleichwertige Lebensverhältnisse, wie es in Art. 3 der Bayerischen Verfassung niedergeschrieben ist, gesichert und gefördert.

Dazu braucht es einen Paradigmenwechsel:

Qualitativ hochwertiges Essen, das gut schmeckt und auf die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen eingeht, muss neuer Standard werden für die Schulverpflegung an den Grund- und Förderschulen. Als Mindeststandard soll die Verpflegung an den DGE-Qualitätsstandards ausgerichtet sein. Der Einsatz von mindestens 50 % ökologisch produzierten Lebensmitteln, davon 30 % bioregional erzeugt, soll dauerhaft finanziell gefördert werden.

Künftig sollen nicht mehr die Eltern für den Essenspreis aufkommen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Freistaat Bayern die Kosten bis zu einem gesetzlich geregelten und zweijährlich an veränderte Preisstrukturen anzupassenden Betrag pro Kind übernimmt, sofern das Mittagessen den in diesem Gesetz definierten Qualitätsstandards entspricht. Beratung und Begleitung u. a. bei Anpassungen der Küchen, beim Personal oder den Speiseplänen, sowie Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle sollen im Rahmen der bestehenden Strukturen erfolgen.

Mit verbindlichen Lebensmittelstandards für die Schulverpflegung wird auch die Entwicklung regionaler Verarbeitungs-, Vermarktungs- und Belieferungsstrukturen vorangebracht und durch einen vorgeschriebenen Einsatz von Bio-Lebensmitteln die ökologische Landwirtschaft gestärkt, indem im schulischen Segment ein gesicherter Absatzmarkt geschaffen wird.

Im Bayerischen Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) wird ein neuer Art. 10d eingefügt, der den Anspruch der kommunalen Aufgabenträger auf finanziellen Ausgleich für das entgeltfreie Schulessen definiert. Die jährliche Ausgleichssumme ist im Rahmen der jährlichen Verhandlungen mit den kommunalen Spitzenverbänden nach Art. 23 BayFAG in dem jährlichen Gesetzentwurf zur Änderung des BayFAG festzulegen.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Das Gesetz wirkt sich direkt auf den Staatshaushalt aus. Im Doppelhaushalt 2025/26 werden entsprechende Mittel veranschlagt, die zuvor in einem Wertermittlungsverfahren berechnet wurden.

Verschiedenes ist hierbei zu beachten:

Preis und Qualität des Essens hängen zusammen. Deshalb werden sich die in diesem Gesetz verbindlich festgelegten Qualitätskriterien auf den Essenspreis auswirken und den aktuellen Durchschnittspreis für ein Schulessen in Deutschland von 3,43 € (Quelle: Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung/KuPS-Studie) übertreffen. Aus der Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung (KuPS-Studie) geht hervor, dass der kalkulatorische Preis für eine Mittagsmahlzeit nach

DGE-Qualitätsstandard mit einem Bio-Anteil von 100 % für eine Mahlzeit bei Eigenbewirtschaftung und Mischküche (Primarstufe, 200 Mahlzeiten pro Tag) bei 6,59 € liegt (ohne Investitionskosten für Gebäude und Ausstattung zur Herstellung einer ansprechenden Essumgebung). Praxisbezogene Erfahrungswerte aus zahlreichen Kommunen legen nahe, dass ein Betrag von 5,00 € pro Mittagessen als realistisch anzusehen ist, wenn ein Bio-Anteil von 50 %, davon 30 % bioregional, zugrunde gelegt wird.

Die Ausgaben für ein ausgewogenes Mittagessen sind überdies abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen. Je nach geografischer Lage der Schule in Bayern und dem jeweiligen Speiseplan schwanken die Preise. Ebenso spielen Verpflegungssystem (Frischkochküchen, Cook & Chill, Tiefkühlsystem, Warmverpflegung) und Verpflegungssituation (z.B. Einzelküchen, Zentralküchen, Verteilerküchen etc.) vor Ort eine Rolle. Auch die Anzahl der Schülerinnen und Schüler und die Anzahl der Essen ist entscheidend.

Derzeit bleiben 188 650 Grundschülerinnen und Grundschüler und 14 174 Förderschülerinnen und Förderschüler in Bayern über Mittag in der Schule. In den Grundschulen besuchen 31 776 ein gebundenes Ganztagsangebot, 70 357 ein offenes Ganztagsangebot, 42 434 sind in der Mittagsbetreuung und 44 083 in der verlängerten Mittagsbetreuung. In den Förderzentren besuchen 6 776 Schülerinnen und Schüler ein gebundenes Ganztagsangebot, 7 131 ein offenes Ganztagsangebot, 233 sind in der Mittagsbetreuung und 34 in der verlängerten Mittagsbetreuung. Maximal werden die Kinder an fünf Tagen in ca. 38 Schulwochen an der Schule zu Mittag essen.

Beispielrechnung:

Wenn 202 824 Kinder über Mittag in der Schule bleiben und an 190 Tagen (5 Tage pro Woche in 38 Schulwochen) ein gemeinsames und gesundes Mittagessen angeboten bekommen, würde dies bei einem Essenspreis von 5,00 € zu Kosten von 192 682 800 € für ein ganzes Schuljahr führen.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes und des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes

§ 1

Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG)

Das Bayerische Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl. S. 455, 633, BayRS 2230-7-1-K), das zuletzt durch Verordnung vom 10. April 2025 (GVBl. S. 125) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 3 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Nr. 8 wird die Angabe „ . “ am Ende durch die Angabe „ , “ ersetzt.
- b) Folgende Nr. 9 wird angefügt:

„9. die Mittagsverpflegung der Grund- und Förderschülerinnen und -schüler (nach Art. 6 Abs. 4 und Art. 31 Abs. 3 BayEUG); die Mittagsverpflegung erfüllt die DGE-Qualitätsstandards für die Verpflegung in Schulen und zur Herstellung der Mittagsverpflegung mit dem Ziel, 50% Bio-Wareneinsatz (davon 30 % BioRegio) zu erreichen, werden Produkte aus biologischer Landwirtschaft nach der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und Produkte mit dem Bayerischen Bio-Siegel verwendet.“

2. Dem Art. 5 wird folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) ¹Die Kosten für die notwendige Mittagsverpflegung der Grund- und Förderschülerinnen und -schüler werden pro Mittagessen bis zu einem Betrag von 5,00 € ersetzt. ²Dieser Betrag wird zweijährlich überprüft und gegebenenfalls an veränderte Preisstrukturen angepasst.“

§ 2

Änderung des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes

Nach Art. 10c des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 28. April 2025 (GVBl. S. 105) geändert worden ist, wird folgender Art. 10d eingefügt:

„Art. 10d

Mittagsverpflegung an Schulen

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

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

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2026 in Kraft.

Begründung:

Zu § 1

Art. 3 Abs. 2 BaySchFG beschreibt, was neben dem Personalaufwand zum Schulaufwand gehört:

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

Eine gesunde, nachhaltige und schmackhafte Mittagsverpflegung für die Grund- und Förderschülerinnen und -schüler, die über Mittag in der Schule bleiben, gehört neben diesen Punkten ebenso zum Schulaufwand und ist damit ein wichtiger Bestandteil des Schulbetriebes und des Unterrichtes. Die Aufzählung in Art. 3 Abs. 2 BaySchFG wird deshalb um Nr. 9. ergänzt.

Art. 5 BaySchFG beschreibt die Finanzhilfen, die der Staat den Kommunen gewährt:

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

Alle Kinder und Jugendlichen haben ein Recht auf Ernährungs-, Verbraucher- und Gesundheitsbildung. Schule muss deshalb ein Lernort für gesundheitsfördernde Ernährung sein. Das Mittagessen in der Schule muss als Bildungs- und Erziehungsauftrag verstanden und gehandhabt werden und somit auch beitragsfrei sein.

Deshalb soll in einem ersten Schritt die Mittagsverpflegung der Grundschülerinnen und Grundschüler sowie der Förderschülerinnen und Förderschüler im Ganztags als staatliche Leistung umgesetzt werden.

Infolgedessen wird dem Art. 5 ein neuer Abs. 3 hinzugefügt, der den Kommunen einen Fördersatz von bis zu 5,00 € pro Mittagessen des notwendigen Aufwandes gewährleistet. Dieser Betrag muss zweijährlich überprüft und bei Bedarf an Preissteigerungen angepasst werden.

Ein gemeinsames Mittagessen als Bildungsangebot und eine gute Schulverpflegung sollen ganz selbstverständlich zu einem schulischen Ganztagsangebot gehören. Kinder sollen bewusst essen (und trinken) und sich mit Fragen einer gesunden und nachhaltigen Ernährung auseinandersetzen. Die Lebensmittelauswahl sollte vielfältig sein, damit die Schülerinnen und Schüler verschiedene Lebensmittel, Geschmacksrichtungen und Zubereitungsarten der Saison und Regionen kennenlernen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Lebensmittel so weit wie möglich verwendet werden und möglichst keine Abfälle entstehen. Schülerinnen und Schüler sollten selbst bei der Essensauswahl beteiligt und bei der Zubereitung miteinbezogen werden. So lernen sie, wie Lebensmittel verarbeitet werden und was davon alles essbar ist. Die Mensa sollte ein Ort sein, an dem die Schülerinnen und Schüler, aber auch Lehrkräfte das Mittagessen gemeinsam einnehmen. Sie ist im besten Falle zugleich Treffpunkt und Kommunikationszentrum, ein Ort des informellen Lernens und Teil der Schulkultur.

In Finnland und in Schweden, wo bereits 1943 bzw. in den 1970er-Jahren beitragsfreie Mahlzeiten in Schulen eingeführt wurden, finden sich im Durchschnitt deutlich höhere Teilnehmeraten als in Deutschland. Ferner zeigen Studien aus Großbritannien und den USA, dass die Einführung von beitragsfreien Mahlzeiten für alle Schülerinnen und Schüler zu einer signifikant höheren Teilnehmerate führte (z. B. Schwartz & Rothbart 2017, Turner et al. 2019). Geht der kostenfreie Zugang der Schülerinnen und Schüler gleichzeitig mit einem qualitativ hochwertigen Essensangebot einher, zeigen Studien aus Schweden und Norwegen, dass Kinder und Jugendliche aus ärmeren Haushalten immens von einer qualitätsgesicherten Schulverpflegung profitieren (Alex-Petersen et al. 2017; Schwartz & Rothbart 2017). So lässt sich durch hochwertige kostenlose Mittagsverpflegung der soziale Zusammenhalt fördern.

Zu § 2

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