



Leseprobe aus Jansen, Essen an Schulen zwischen Anspruch und Wirklichkeit,

ISBN 978-3-7799-3954-2

© 2019 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel

[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3954-2)

[isbn=978-3-7799-3954-2](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3954-2)

# 1. Einleitung

Im Jahr 2013 veröffentlichte das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen einen ersten Statusbericht zur Situation der Schulverpflegung in 169 Nationen. Deutschland zählt zu den vergleichsweise wenigen Ländern, die über kein staatlich reguliertes Schulverpflegungsprogramm verfügen (WFP 2013: 110). Die bundesweit heterogene Qualität der Essensangebote an Schulen und das Fehlen verbindlicher Vorgaben standen in den vergangenen Jahren wiederholt in der öffentlichen Kritik (u. a. Foodwatch 2016, Deutsches Kinderhilfswerk 2016, Grüne im Bundestag 2012, Verbraucherzentralen 2011). Ende 2014 initiierte Bundesernährungsminister Christian Schmidt eine „Qualitätsoffensive Schulverpflegung“, die eine verbindliche Umsetzung von Qualitätsstandards in Gang setzen soll. „Die Qualität des Schulessens darf nicht dem Zufall überlassen werden“ heißt es hierzu. Künftig soll es nach Auffassung der Bundesregierung sogar einen „TÜV“ für die Schulverpflegung geben. Betraut ist hiermit das eigene eingerichtete „Nationale Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule“ (BMEL 2014a).

Doch das Einflusspotenzial der Bundesregierung ist begrenzt. Schulangelegenheiten sind Ländersache und verbindliche Verpflegungsstandards können nur dann durchgesetzt werden, wenn sie in den Schulgesetzen oder Verordnungen der Länder rechtlich verankert werden. Da dies mit Ausnahme von Berlin und dem Saarland bislang in keinem Bundesland der Fall ist, obliegen Qualitätsfragen der Schulverpflegung in letzter Instanz den Schulträgern oder den einzelnen Schulen. Diese sind damit vor große Herausforderungen gestellt. Die baden-württembergische Landeshauptstadt bringt in einer Veröffentlichung zur Schulverpflegung das Problem auf den entscheidenden Punkt: „Der Verpflegungsbereich gehört nicht zu den Kernkompetenzen der Schulen und Schulträger, nimmt aber in allen Schulen mit Ganztagsangeboten eine Schlüsselstellung ein“ (Landeshauptstadt Stuttgart 2010: 4).

## 1.1 Problemstellung

Im internationalen Vergleich nahm das deutsche Schulsystem lange Zeit eine Sonderposition ein. Bis vor wenigen Jahren war die Halbtagsschule zumindest in den alten Bundesländern die Regel (vgl. Kolbe et al. 2009). Die Schulzeit endete überwiegend am frühen Nachmittag, ein Mittagessen war nicht vorgesehen. Traditionell oblag die Ernährungsversorgung also den Familien, das heißt vor allem den Müttern (vgl. Gottschall/Hagemann 2002). Seit Beginn des 21.

Jahrhunderts befindet sich das deutsche Bildungssystem jedoch in einem substanziellen Umbruch. Als Folge des „PISA-Schocks“ im Jahr 2000, das heißt dem unbefriedigenden Abschneiden deutscher Schüler/-innen im internationalen Bildungsvergleich (vgl. Kuhlmann/Tillmann 2009), wurden weitreichende Bildungsreformen in die Wege geleitet. Besonders sichtbar werden diese im bundesweiten Ausbau zur Ganztagschule. Im Zuge des Investitionsprogramms Zukunft, Bildung und Betreuung (IZBB), in dessen Rahmen der Bund rund vier Milliarden Euro in den Ausbau von Ganztagschulen investierte, wurden zwischen 2003 und 2009 mehr als 8.000 Schulen in Deutschland beim Auf- und Ausbau ganztägiger Betreuungsangebote gefördert (BMBF 2015). Seither hat sich die Zahl der Ganztagschulen mehr als verdreifacht. Demnach ermöglichen inzwischen knapp 18.000 Schulen, das heißt 65 Prozent aller schulischen Verwaltungseinheiten, ein ganztägiges Betreuungsangebot (KMK 2006, 2016a).

Die Umstrukturierung zum Ganztagschulsystem ist von unterschiedlichen Motiven geleitet. Neben dem wachsenden Bedarf nach einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist die Ganztagschule mit dem Anspruch verknüpft, Teilhabechancen zu verbessern, das heißt mehr als das bisherige Schulsystem für einen Ausgleich sozialer Disparitäten zu sorgen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014: 78). Das Konzept der Ganztagschule impliziert damit weit mehr als eine additive Ausweitung der schulischen Betreuungszeit. Die Einführung der Ganztagschule geht auch mit einer Erweiterung der staatlichen Erziehungsverantwortung einher. Die historisch geprägte Trennung zwischen schulischer Bildung und elterlicher Erziehung wird damit aufgeweicht oder, wie es ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen zum Ausdruck bringt: Es kommt „zu einem neuen Mischungsverhältnis von privater und öffentlicher Bildungs- und Erziehungsverantwortung für die nachwachsende Generation“ (BMFSFJ 2006: 14).

Damit verbunden ist die Erwartung an Schulen, neben der Vermittlung von Fachunterricht einen ganzheitlichen Beitrag zur Sozialisation zu leisten, also grundlegende Schlüssel- und Alltagskompetenzen auszubilden. Hierzu gehört auch das Erlernen eines verantwortungsvollen Umgangs mit dem eigenen Körper und der eigenen Gesundheit (vgl. KMK 2012). Implizit verbindet sich hiermit der Anspruch, dass Schulen Erziehungsleistungen kompensieren, die in vielen Familien – allem Anschein nach – nicht mehr hinreichend erbracht werden (vgl. Fritzsche et al. 2009: 83ff.). Dies gilt auch für die Ernährungserziehung, bezüglich derer den Familien ein fortschreitender Kompetenzverlust unterstellt wird (vgl. Heseke/Beer 2004: 243).

Das Angebot eines Mittagessens ist gemäß einem Beschluss der Kultusministerkonferenz an Ganztagschulen verbindlich (KMK 2004). Für Schule und Staat bieten sich nun Möglichkeiten, flächendeckend und langfristig – auch auf verhältnispräventiver Ebene – auf das Ernährungsverhalten von Kindern und Jugendlichen Einfluss zu nehmen. Dies ist gleichwohl nur eine der Perspekti-

ven, die mit Schulverpflegung assoziiert sind. Schulverpflegung soll auch einen Beitrag zur Gemeinschaftsbildung leisten, sie soll Spaß machen, akzeptiert werden, nachhaltig sein, Konsumkompetenzen fördern und zu Wohlbefinden und Leistungsfähigkeit in der Schule beitragen (u. a. Winkler 2011, Appel 2011: 265, aid infodienst 2010, Methfessel 2008). Neben der Vielfalt an Zielen, die mit Schulverpflegung erreicht werden sollen, liefern aktuelle Handreichungen zahlreiche, teils widersprüchliche Empfehlungen hinsichtlich der Frage, auf welche Art und Weise Schulverpflegung umzusetzen ist. Partizipation und pädagogische Verknüpfung auf der einen Seite, Professionalität und Wirtschaftlichkeit auf der anderen Seite bilden strategische Pole, die es bei der Konzeptionierung von Schulverpflegung zu berücksichtigen gilt (vgl. Wehmöller 2014).

Die Bandbreite öffentlicher Erwartungen an die Ausgestaltung von Schulverpflegung wurde bislang kaum empirisch erfasst, ebenso wenig die Frage, wie Akteure vor Ort diese vielfältigen Anforderungen rezipieren und in die Verpflegungskonzeption vor Ort übertragen. Vielmehr wird versucht, anhand „objektiver“ Standards eine Bewertungsgrundlage und ein Kontrollinstrument für die Qualität von Schulverpflegung zu implementieren. Die bislang entwickelten Standards beruhen gleichwohl auf einem Expertendialog, der vor allem naturwissenschaftlich geprägt ist (vgl. Rose 2010). Ist von Qualität in der Schulverpflegung die Rede, erfolgt offenbar automatisch die Rückbindung zum Qualitätsstandard für Schulverpflegung der deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE 2015), wie verschiedene empirische Studien zu diesem Thema belegen (u. a. Arens-Azevedo et al. 2015, Lax 2013, FKE 2011). Die vorliegende Arbeit wird im Gegensatz dazu durch die Annahme geleitet, dass Qualität ein relatives Konstrukt darstellt, welches sich in einem Zusammenspiel unterschiedlicher Erwartungen konstituiert und das nicht unabhängig von gesellschaftlichen Normen sowie Wertvorstellungen der beteiligten Anspruchsgruppen, zum Beispiel Eltern und Schüler/-innen, existieren kann (vgl. Merchel 2013: 41). Schulverpflegung berührt eine Vielzahl bildungs-, gesundheits- und sozialpolitischer, aber auch persönlicher Interessen, die in komplexer Weise den Erwartungshorizont gegenüber der Ausgestaltung von Schulverpflegungskonzepten abbilden. Qualität ist demgemäß kein manifester Maßstab, der von außen angelegt werden kann, sondern ein Konstrukt und eine Zielvorstellung verschiedener Akteure mit je unterschiedlichen Ansprüchen und Erwartungen (ebd.: 42 f.).

## 1.2 Zielsetzung

Das forschungsleitende Interesse der Arbeit gliedert sich vor diesem Hintergrund in zwei zentrale Fragestellungen. Erstens soll im Rahmen einer mehrperspektivischen Betrachtung erfasst werden, welche Erwartungen und Vorstellungen auf gesellschaftlicher Ebene mit Schulverpflegung verknüpft sind.

Zweitens soll untersucht werden, wie die gesellschaftlichen Erwartungen auf institutioneller Ebene rezipiert und in praktischen Konzepten eingelöst werden. Ein besonderes Augenmerk richtet sich dabei auf die Frage, inwieweit die unterschiedlichen, in Deutschland praktizierten Modelle der Verpflegungsorganisation dazu geeignet sind, die mit Schulverpflegung assoziierten Ziele zu realisieren. Damit sollen sowohl theoretische als auch empirische Impulse für ein differenziertes Verständnis von Qualität in der Schulverpflegung gewonnen werden.

### **1.3 Aufbau und Methodik der Arbeit**

Die Arbeit vermittelt in Kapitel 2 zunächst einen Überblick über die schulstrukturellen Rahmenbedingungen und verdeutlicht die Zuständigkeiten und Handlungsspielräume der Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems. Aus diesem Kontext heraus werden die bildungspolitischen Entwicklungen beschrieben, welche der aktuellen Diskussion um Schulverpflegung zugrunde liegen: Der Ausbau zur Ganztagschule, die Perspektive von mehr Schulautonomie und die Erweiterung des schulischen Erziehungsauftrags. Hieraus resultierend, widmet sich das dritte Kapitel dem Themenfeld der schulischen Gesundheitsförderung, insbesondere im Kontext von Ernährung. Hierzu werden sowohl empirische Daten zur aktuellen Ernährungs- und Gesundheitssituation von Kindern und Jugendlichen als auch konkrete Interventionen der schulischen Gesundheitsförderung zusammengefasst. Anknüpfend an den bildungspolitischen Hintergrund, fokussiert Kapitel 4 schließlich auf die Entwicklung und Ist-Situation des Handlungsfeldes Schulverpflegung. Um die gesellschaftspolitische Relevanz des Themas besser einordnen zu können, erfolgen sowohl ein kurzer Exkurs in die historische Entwicklung von Schulverpflegung in Deutschland als auch eine Gegenüberstellung mit der Schulverpflegungspolitik anderer Länder. Bezug nehmend auf die theoretische Vorannahme, dass Qualitätsvorstellungen von Schulverpflegung mit bestimmten Modellen der Verpflegungsorganisation assoziiert sind, werden im fünften Kapitel verschiedene Organisationformen von Schulverpflegung illustriert und mit Blick auf ihre möglichen Potenziale und Schwächen voneinander abgegrenzt. Um der Vielschichtigkeit und den unterschiedlichen Interpretationsweisen von „Qualität“ Rechnung zu tragen, werden im sechsten Kapitel verschiedene theoretische Ansätze des Qualitätsbegriffs erörtert. Hieraus wird schließlich der Analyserahmen für die folgende empirische Untersuchung abgeleitet.

Der empirische Teil der Arbeit, der in Kapitel 7 methodisch beschrieben wird, gliedert sich in zwei Untersuchungsschritte. Eine qualitative Dokumentenanalyse anhand eines Querschnitts politischer, gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Beiträge zielt darauf ab, unterschiedliche öffentlich postulierte Qua-

litätsvorstellungen einer „guten Schulverpflegung“ abzubilden. Ausgehend von einem mehrdimensionalen Qualitätsverständnis – in Anlehnung an das Qualitätsmodell nach Donabedian – wird untersucht, warum Schulverpflegung mit bestimmten Zielsetzungen verknüpft wird (*Problemkontext*), welche Ziele mit Schulverpflegung erreicht werden sollen (*Ergebnisqualität*), auf welche Art und Weise diese Ziele erreicht werden sollen (*Prozessqualität*) und welche strukturellen Rahmenbedingungen hierfür als erforderlich angesehen werden (*Strukturqualität*). Aus den Ergebnissen der Dokumentenanalyse werden schließlich Leitprinzipien abgeleitet, die den gesellschaftlichen Erwartungshorizont einer „guten Schulverpflegung“ erschließen.

Im zweiten Teil der empirischen Arbeit wird untersucht, inwieweit die gesellschaftlichen Ansprüche in der Praxis eingelöst, das heißt in die Verpflegungskonzepte an Schulen übertragen werden. Zu diesem Zweck werden die Sicht- und Handlungsweisen entscheidungsverantwortlicher Akteure in den Blick genommen. Experteninterviews mit Verantwortlichen auf Schulträger- und Schulleitungsebene liefern die Grundlage für zehn Einzelfallbeschreibungen, die je unterschiedliche Modelle der Verpflegungsorganisation rekonstruieren. Zur Beantwortung der Forschungsfragen werden die Ergebnisse im Rahmen eines Fallvergleiches noch einmal verdichtet und gegenübergestellt.

Die Diskussion widmet sich schließlich bestehenden Diskrepanzen zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen und schulischer Wirklichkeit und hinterfragt kritisch die öffentlichen Schwerpunktsetzungen, mit denen das Schulesen konfrontiert ist. Darüber hinaus wird eine Bewertung der strukturellen Rahmenbedingungen und der hieraus resultierenden unterschiedlichen Organisationsmodelle vorgenommen. Abschließend sollen Denkanstöße formuliert werden, die dazu beitragen könnten, den aktuellen öffentlichen Diskurs um Schulverpflegung konstruktiv voranzubringen und für neue Perspektiven zu öffnen.

## 2. Bildung im Wandel: Schulpolitische Rahmenbedingungen

Unter Berücksichtigung der Hierarchie und Organisationsstruktur des Schulwesens, bildungspolitischer Entwicklungen sowie steuerungstheoretischer Ansätze wird im folgenden Kapitel aufgezeigt, wie die Verantwortlichkeiten und Handlungsspielräume in der Organisation von Schulverpflegung verteilt sind.

### 2.1 Koordination und Kompetenzverteilung im Schulwesen und in der Schulverpflegung

Gemäß Artikel 7 des Grundgesetzes ist das gesamte Schulwesen unter Aufsicht des Staates gestellt.<sup>1</sup> Die Zuständigkeiten verteilen sich dabei auf unterschiedliche Ebenen. Entsprechend der föderalen Struktur der Bundesrepublik liegt die Kulturhoheit bei den einzelnen Bundesländern (Art. 30 GG). Ihnen obliegen sowohl die Schulgesetzgebung als auch die Schulaufsicht<sup>2</sup>. Letztere wird von den Kultusministerien und den nachgeordneten Schulbehörden wahrgenommen (KMK 2015). Innerhalb der Bundesländer sind die Strukturen der Schulaufsicht, das heißt die Zuständigkeiten der jeweiligen Institutionen, unterschiedlich geregelt. Allgemein kann zwischen den oberen Schulaufsichtsbehörden, dies sind stets die Kultusministerien, und den unteren Schulaufsichtsbehörden, dies sind die staatlichen Schulämter, unterschieden werden.

#### Handlungskoordination auf Bundesebene

Der Bund hat im Bereich des Schulwesens praktisch kaum Gestaltungseinfluss. Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurden die Befugnisse des Bundes noch weiter begrenzt (vgl. van Ackeren et al. 2015: 98). So verhindert das aus der Reform hervorgegangene „Kooperationsverbot“ auch eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Schulangelegenheiten. Bundespolitische Maßnahmen, wie das

- 
- 1 Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die Organisationsstrukturen im Bereich des „öffentlichen“ Schulwesens.
  - 2 Die Schulaufsicht umfasst die „Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des gesamten Schulwesens“ sowie die „detaillierte Regelung des Auftrags der Schule und ihrer Erziehungs- und Bildungsziele“ (KMK 2015).

IZBB, in dessen Rahmen der Bund rund vier Milliarden Euro in den Ausbau von Ganztagschulen investierte, können nach aktueller Gesetzeslage nicht mehr fortgesetzt werden (Gräber-Seißinger et al. 2015).

Die Bundesregierung kann im Hinblick auf die Schulverpflegung folglich lediglich Empfehlungen aussprechen. Im Rahmen der IN FORM-Kampagne<sup>3</sup> und einer Kofinanzierung der Vernetzungsstellen Schulverpflegung (vgl. Kapitel 4.3.4) erfolgt zwar eine indirekte Einflussnahme, die sich jedoch auf Öffentlichkeitsarbeit und Informationsbereitstellung beschränkt. Auf Bundesebene können also weder verbindliche Vorgaben zur Gestaltung der Schulverpflegung getroffen werden, noch beteiligt sich der Bund an der Finanzierung (siehe hierzu: Deutscher Bundestag 2013).

Um ein Mindestmaß an gleichwertigen Bildungsverhältnissen innerhalb der Bundesrepublik zu gewährleisten, erfolgt eine Koordination bildungspolitischer Angelegenheiten über die Ständige Konferenz der Kultusminister der Bundesländer (KMK). Die Beschlüsse der KMK haben jedoch nur Empfehlungscharakter, das heißt, sie müssen in den Bundesländern rechtlich in Kraft gesetzt werden (van Ackeren et al. 2015: 101). Einheitliche Vereinbarungen im Hinblick auf die Schulverpflegung wurden durch die Kultusministerkonferenz nur insoweit formuliert, als jede Schule im Ganztagsbetrieb zur Bereitstellung eines Mittagessens verpflichtet ist (KMK 2004). Nähere Ausführungen existieren hierzu nicht.

## Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Kommunen

Auf Landesebene gliedern sich die Zuständigkeiten in unterschiedliche Aufgabebereiche der Länder und der Kommunen bzw. derjenigen Gebietskörperschaften, die als Schulträger fungieren. Den Ländern obliegt die Zuständigkeit für die sogenannten „inneren Schulangelegenheiten“, die Schulträger sind verantwortlich für „äußere Schulangelegenheiten“ (van Ackeren et al. 2015: 98 f.).

Innere Schulangelegenheiten umfassen den gesamten pädagogischen Bereich, das heißt insbesondere die Zielformulierung von Unterricht und Erziehung, die Ausbildung und Beschäftigung des Lehrpersonals sowie die strukturelle Gestaltung des Schulwesens, etwa hinsichtlich der Differenzierung der Schulformen (ebd.: 99 f.). So liegt auch die Beantwortung der Frage, wie und in

---

3 Die In Form-Kampagne (Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung) ist das Ergebnis eines nationalen Aktionsplans, der aus einem am 09. Mai 2007 vom Bundeskabinett verabschiedeten Eckpunktepapier hervorging. Ziel des Aktionsplans ist es, verschiedene Maßnahmen der lebensweltlich verankerten Gesundheitsförderung zu bündeln und hierbei verstärkt auf Bundesebene zu kooperieren.

welchem Umfang Ernährungsbildung an Schulen vermittelt wird, im Zuständigkeitsbereich der Kultusministerien.

Äußere Schulangelegenheiten betreffen primär die sächliche Ausstattung, das heißt insbesondere Gebäude, Räume und Einrichtung sowie die Bereitstellung des nicht-pädagogischen Personals (ebd: 99 f.). Hierzu heißt es beispielsweise im Schulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen:

„Die Schulträger sind 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“ (§ 79 SchulG NRW).

Auch die Einrichtung von Schulküchen und Schulbistros sowie die Gewährleistung einer Essensversorgung zählen zu den äußeren Schulangelegenheiten (Seegers 2007: 12). Spezifische Zuständigkeiten der Schulträger regeln die Schulgesetze der Bundesländer, zum Teil auch ministerielle Erlasse (vgl. Tenberge-Weber/Bödeker 2013: 7). Nähere Ausführungen hierzu finden sich unter Kapitel 4.3.1.

Im Hinblick auf die Gestaltung der Schulverpflegung macht die Mehrheit der Bundesländer allerdings gar keine oder nur sehr vage Vorgaben. So besagt beispielsweise das Thüringer Schulgesetz, dass die Schulkonferenz über „*die Pausenverpflegung unter Berücksichtigung der Grundsätze einer gesunden Ernährung*“ entscheiden müsse (§ 38 Abs. 5 Pkt. 6 ThürSchulG). Andere Bundesländer beschränken sich auf Vorgaben hinsichtlich der Kostenbeteiligung und Preisgestaltung. Lediglich das Bundesland Berlin hat im Rahmen einer Gesetzesänderung im Jahr 2013 differenzierte Vorgaben zur Gestaltung der Mittagsverpflegung an Schulen formuliert und dabei auch die Einhaltung des Qualitätsstandards für die Schulverpflegung der DGE (siehe hierzu Kapitel 4.3.3) verbindlich geregelt (Abgeordnetenhaus Berlin 2013). Das Saarland wiederum hat im Rahmen einer ministeriellen Verordnung Festlegungen zur Qualität der Schulverpflegung formuliert (Saarländisches Ministerium für Bildung und Kultur 2013b).

Die Zurückhaltung der Bundesländer hinsichtlich verbindlicher Vorgaben wird in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert und mit dem sogenannten Konnexitätsprinzip in Verbindung gebracht (Seegers 2007: 12). Das Konnexitätsprinzip besagt unter anderem, dass eine Aufgabenübertragung der Länder auf die Kommunen an die Verpflichtung geknüpft ist, dass entstehende Mehrbelastungen durch die Länder ausgeglichen werden oder die Länder zumindest Bestimmungen über den Ausgleich treffen. So heißt es beispielsweise in der Landesverfassung NRW (Art. 78 Abs. 3 VerfNRW):

„Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen [...]“.

Würden die Länder also konkrete Vorgaben hinsichtlich der Qualität der Schulverpflegung machen, müssten sie die dadurch entstehenden Zusatzkosten der Kommunen ausgleichen.

### **Handlungsspielräume der Schulträger**

Im Grundgesetz garantiert ist das Recht der Schulträger auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 GG; siehe auch van Ackeren et al. 2015: 99). Auf welche Art und Weise sie die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen, entscheiden die Schulträger demnach in eigener Verantwortung. Seit den 1980er-Jahren steht die öffentliche Verwaltung allerdings unter einem erheblichen Modernisierungsdruck. Verwaltungseinheiten werden verstärkt verselbstständigt, müssen sich aber zugleich in zunehmendem Maße an Markt- und Wettbewerbsprinzipien orientieren. Mit verschiedenen Begriffskonzepten, wie „schlanker Staat“ oder „New Public Management“, verbindet sich die gemeinsame Strategie, einen Wandel vom „produzierenden Staat“ zum „gewährleistenden Staat“ zu vollziehen. Hierbei soll sich der Staat zum Zwecke der Effizienzsteigerung auf seine Kernaufgaben beschränken (Oschmiansky 2010). Der Gewährleistungsstaat muss die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherstellen, jedoch nicht selbst Verantwortung für die Durchführung der Aufgaben übernehmen, was in der Vergangenheit mit einer zunehmenden Privatisierung öffentlicher Leistungen einherging (vgl. auch Wozniak 2009: 210; Lülfs-Baden/Spiller 2008).

Im Hinblick auf die Schulverpflegung lässt sich grundsätzlich folgende Verbindlichkeit ableiten: Die Schulträger müssen sicherstellen, dass Schüler/-innen ein Mittagessen einnehmen können, und sie müssen den hierfür notwendigen Sachaufwand, das heißt etwa die Räumlichkeiten und die technische Ausstattung, finanzieren. Ihre Gewährleistungsverantwortung impliziert jedoch weder, dass sie an jeder Schule eine Mensa und eine Schulküche einzurichten haben, noch dass sie selbst das Essen produzieren müssen. Es liegt folglich in ihrem Ermessen, Schulverpflegung in Eigenbewirtschaftung zu realisieren oder die Verpflegung durch vertragliche Vereinbarungen mit einem Fremdanbieter zu gewährleisten. In Anbetracht des Konsolidierungszwangs der öffentlichen Haus-

halte, insbesondere der Kommunen, und der Tatsache, dass Schulverpflegung nicht zu den Kernkompetenzen der Schulträger zählt (vgl. DGE 2010), liegt es also nahe, die Leistung an (private) Drittanbieter zu delegieren (vgl. Lülfs-Baden/Spiller 2008).

## Handlungsspielräume der Einzelschule

Der Handlungsspielraum der Schulen lässt sich in Anbetracht weitreichender Reformpolitiken und bundesweit unterschiedlicher Rechtsgrundlagen nicht klar abgrenzen. Grundsätzlich gelten Schulen als nicht-rechtsfähige öffentliche Anstalten. Sie repräsentieren zwar organisatorisch selbstständige Einheiten, sind rechtlich jedoch einer Gebietskörperschaft unterstellt. Wenngleich das Selbstbestimmungsrecht öffentlicher Schulen im Zuge reformpolitischer Maßnahmen zunehmend gestärkt wird, verfügen sie über kein Selbstverwaltungsrecht, wie es etwa bei Hochschulen oder Privatschulen der Fall ist. Schulen unterstehen prinzipiell den Weisungen der Schulbehörden (Avenarius et al. 2003: 160).

Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung der Schulträger begrenzt die Handlungsspielräume der Schulen im Hinblick auf die Gestaltung der Schulverpflegung (vgl. Bödeker 2011). Die Schulgesetze der Länder gestehen den Schulen jedoch in unterschiedlichem Ausmaß Beteiligungsrechte zu. Hierbei muss zwischen einem bloßen Anhörungsrecht, einer Beratungsfunktion und einer Beschlussfähigkeit unterschieden werden.

In der Beschlussvorlage zum Gesetz über die Qualitätsverbesserung des Schulmittagessens in Berlin heißt es zum Beispiel:

„Die einzelne Schule soll bei der Auswahl des Essensanbieters stärker als bisher beteiligt sein. Der Schulkonferenz wird für die Auswahl des Essensanbieters wie bisher ein Anhörungsrecht eingeräumt, dieses wird gestärkt um eine Begründungspflicht der für das Schulessen zuständigen Schulbehörde bei von einer vom Vorschlag der Schulkonferenz abweichenden Auswahl [...]“ (Abgeordnetenhaus Berlin 2013).

Jenseits rechtlicher Rahmenbedingungen lassen Studien zur Schulverpflegung darauf schließen, dass den Schulen in der Praxis häufig ein großer Handlungs- und Entscheidungsspielraum eingeräumt bzw. ihnen die Verantwortung für die Schulverpflegung durch den Schulträger gänzlich übertragen wird (Arens-Azevedo et al. 2015, Evers/Hämel 2010, Rolf 2009). Hierzu heißt es bereits im Bildungsbericht 2003:

„Die rechtliche Unselbstständigkeit der Schule hindert den Schulträger nicht daran, den Schulleiter allgemein oder im Einzelfall zum Abschluss von Rechtsgeschäften

mit Wirkung für den Schulträger zu ermächtigen und ihm zu gestatten, für den Schulträger Verpflichtungen einzugehen.“ (Avenarius et al. 2003: 160).

Innerhalb der Organisationseinheit Schule trägt die Schulleitung die Gesamtverantwortung für die Erziehungs- und Bildungsarbeit. Die Schulleitung übt eine Schnittstellenfunktion aus, sie zeigt sich nach außen verantwortlich gegenüber der Schulaufsicht und dem Schulträger, nach innen gegenüber dem Kollegium, den Schüler/-innen und Eltern. Die Schulleitung muss die ordnungsgemäße Einhaltung von Verwaltungsvorschriften sicherstellen und ist vor diesem Hintergrund auch (begrenzt) weisungsbefugt gegenüber schulischem Personal (KMK 2015: 59 f.).

In der Diskussion um Schulverpflegung wird der Schulleitung häufig die Hauptverantwortung zugeschrieben. So heißt es in einer aktuellen Veröffentlichung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL 2016b) „Schulverpflegung muss in direkter Verantwortung der Schulleitung liegen [...]“. Studien zur Schulverpflegung bestätigen, dass dies in der Mehrheit der Schulen auch tatsächlich der Fall ist (u. a. Arens-Azevedo et al. 2015, StMELF 2012b, SMS 2010, VZ Sachsen-Anhalt 2009).

Soweit dies in den Schulgesetzen vorgesehen ist, ist die Schulleitung dazu angehalten, eng mit der Schul- und Lehrerkonferenz zusammenzuarbeiten und Konferenzbeschlüsse umzusetzen (Bonsen 2010, vgl. auch KMK 2015). Dies wiederum impliziert das in den meisten Ländern gesetzlich verankerte Beteiligungsrecht von Lehrkräften, Schüler/-innen und Eltern hinsichtlich innerschulischer Angelegenheiten. Im nordrhein-westfälischen Schulgesetz heißt es:

„An jeder Schule ist eine Schulkonferenz einzurichten. Sie ist das oberste Mitwirkungs-gremium der Schule, in dem alle an der Bildungs- und Erziehungsarbeit der Schule Beteiligten zusammenwirken. Sie berät in grundsätzlichen Angelegenheiten der Schule und vermittelt bei Konflikten innerhalb der Schule. Sie kann Vorschläge und Anregungen an den Schulträger und an die Schulaufsichtsbehörde richten“ (SchulG NRW).

Welchen Umfang das Beteiligungsrecht der Schulkonferenzen hat, ist je nach Bundesland unterschiedlich geregelt. Auch das Aufgabenspektrum der Schulkonferenzen ist heterogen. Allgemeine Aufgaben liegen im Bereich der Organisation des Schullebens und des Unterrichts, erforderlicher Maßnahmen zum Schutz der Schülerinnen und Schüler sowie der Planung von Schulveranstaltungen (KMK 2015: 62 f.). Einige Schulgesetze, zum Beispiel in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, regeln die Beteiligung der Schulkonferenzen auch explizit in Fragen der Verpflegung (siehe hierzu Kapitel 4.3.1).