



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2021**

### **Nr. 3 Mittagsverpflegung in Schulen – kommunale Aufgabe mit Verbesserungspotenzial**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

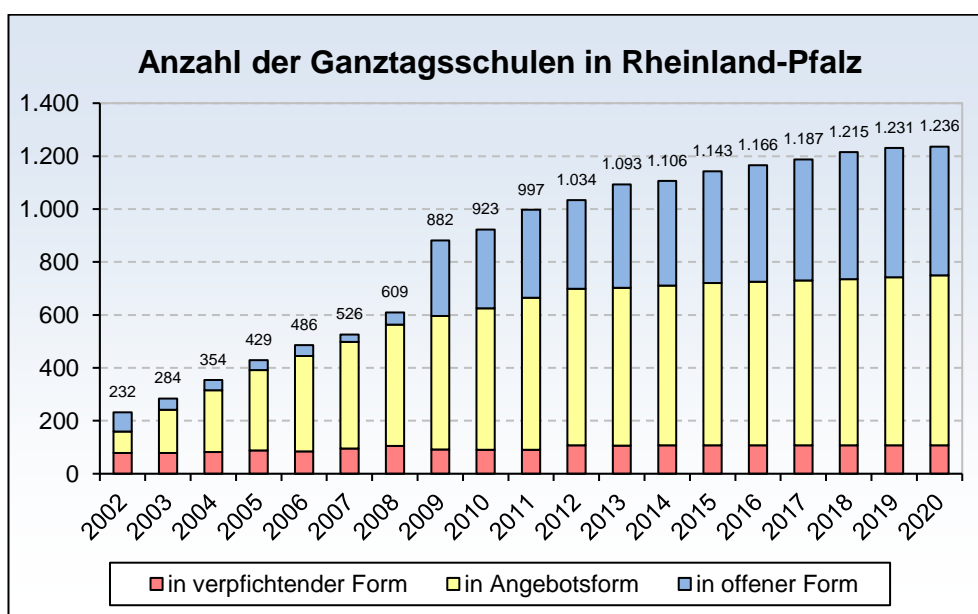
Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

### Nr. 3 Mittagsverpflegung in Schulen – kommunale Aufgabe mit Verbesserungspotenzial

#### 1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz waren im Schuljahr 2019/2020 über 1.200 allgemeinbildende Schulen (82 %) als Ganztagschulen eingerichtet.<sup>187</sup> Neben Unterrichtsveranstaltungen an Vor- und Nachmittagen sind diese Schulen durch weitere pädagogische Angebote sowie außerunterrichtliche Betreuungsleistungen gekennzeichnet.

Das Schulgesetz unterscheidet zwischen Ganztagschulen in verpflichtender Form, in Angebotsform und in offener Form.<sup>188</sup> Ganztägige Angebote werden seit Jahren ausgebaut.<sup>189</sup>



Das Diagramm verdeutlicht den Ausbau des Ganztagschulangebots in Rheinland-Pfalz.

In Ganztagschulen wird regelmäßig Mittagsverpflegung für die Schülerinnen und Schüler angeboten. Die Aufwendungen hierfür sind von den kommunalen Schulträgern zu übernehmen.<sup>190</sup> Eltern oder volljährige Schülerinnen und Schüler, die eine Ganztagschule besuchen, können<sup>191</sup> an den Aufwendungen sozial angemessen durch Entgelte beteiligt werden.<sup>192</sup>

Neben Ganztagschulen bieten kommunale Schulträger auch Mittagsverpflegung in Betreuenden Grundschulen an. Das sind Grundschulen, die auf freiwilliger Basis vor oder nach dem Unterricht ergänzende Betreuungsangebote eingerichtet haben, wie

<sup>187</sup> Vgl. <https://ganztagschule.bildung-rp.de/daten-und-fakten/gts-in-zahlen.html>.

<sup>188</sup> Zur Definition dieser Formen von Ganztagschulen vgl. § 14 Abs. 1 und Abs. 2 SchulG.

<sup>189</sup> Die Darstellung beruht auf Angaben des Ministeriums für Bildung (Stand Februar 2021).

<sup>190</sup> § 74 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 75 Abs. 2 Nr. 5 SchulG.

<sup>191</sup> Die spezialgesetzliche Ermächtigung der Schulträger erstarkt gemäß § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GemO grundsätzlich zu einer Verpflichtung (vgl. z. B. Verwaltungsgericht Trier, Urteil vom 17. März 2014 – 6 K 828/13.TR, juris Rn. 22 m. w. N. zum Kostenersatz nach § 36 LBKG a. F.), wobei an die Stelle der haushaltsrechtlich normierten Vertretbarkeit der Entgelterhebung das spezialgesetzliche Kriterium der sozialen Angemessenheit tritt.

<sup>192</sup> § 85 SchulG.

zum Beispiel eine Hausaufgabenbetreuung. Mangels spezieller schulrechtlicher Regelungen<sup>193</sup> sind die Nutzerinnen und Nutzer der Mittagsverpflegung in Betreuenden Grundschulen nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes (KAG) zu deren Kosten heranzuziehen (vgl. Tz. 2.4.2.2).

Der zunehmende Ausbau der Ganztagschullandschaft in Rheinland-Pfalz wird aufgrund der gesetzlichen Regelungen zur Kostentragung die finanziellen Belastungen der kommunalen Schulträger weiter erhöhen.<sup>194</sup>

Daher kommt einer möglichst wirtschaftlichen Ausgestaltung der Mittagsverpflegung, die zugleich Qualitätsanforderungen genügt, eine gesteigerte Bedeutung zu. Der Rechnungshof hat aus diesem Grund ab 2018 querschnittsmäßig Daten über Ausgestaltung, Organisation und Kosten der Mittagsverpflegung in Schulen bei 14 Städten, Gemeinden und Landkreisen erhoben.<sup>195</sup> Einbezogen waren Angaben zu insgesamt 92 Ganztagschulen und Betreuenden Grundschulen. An diesen Schulen wurden – bei Schwankungen – überschlägig 1,2 Mio. Mittagessen jährlich ausgegeben.

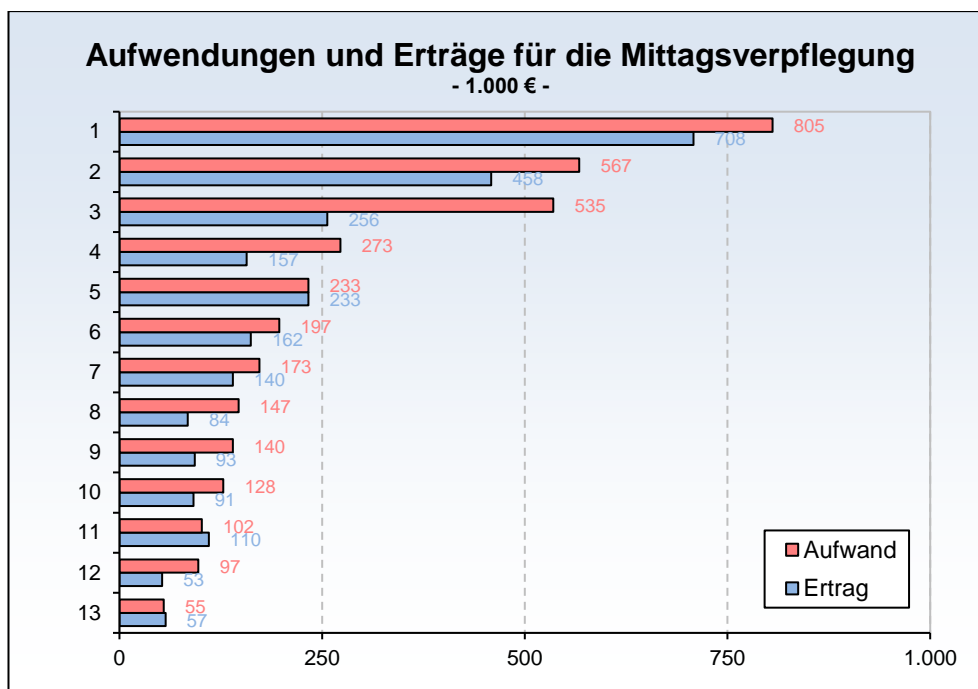
---

<sup>193</sup> § 68 Satz 2 SchulG gilt, wie § 85 SchulG zeigt, nicht für die Kosten der Mittagsverpflegung.

<sup>194</sup> Finanzstatistische Angaben zur Höhe der Aufwendungen sind nicht verfügbar. Nach einer Studie der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE) wenden die kommunalen Träger unter Berücksichtigung von Verpflegungsentgelten bundesweit bis zu 1,2 Mrd. € für die Mittagsverpflegung auf (<https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/BMEL-Schulverpflegung-KuPS-Studie.pdf>).

<sup>195</sup> Zwei kreisfreie und zwei große kreisangehörige Städte, drei Landkreise, drei verbandsfreie Gemeinden sowie vier Verbandsgemeinden.

Die jährlichen Aufwendungen dieser Gemeinden und Gemeindeverbände für die Mittagsverpflegung lagen – soweit ermittelbar – zwischen 55.000 € und 805.000 €<sup>196</sup> bei jeweiligen Erträgen von 53.000 € bis 708.000 €.<sup>197</sup>



Die Grafik veranschaulicht auf der Grundlage vorliegender Haushaltsdaten die finanziellen Aufwendungen und Erträge für die Mittagsverpflegung der in die Prüfung einbezogenen Körperschaften.

Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Prüfungserkenntnisse zusammen.

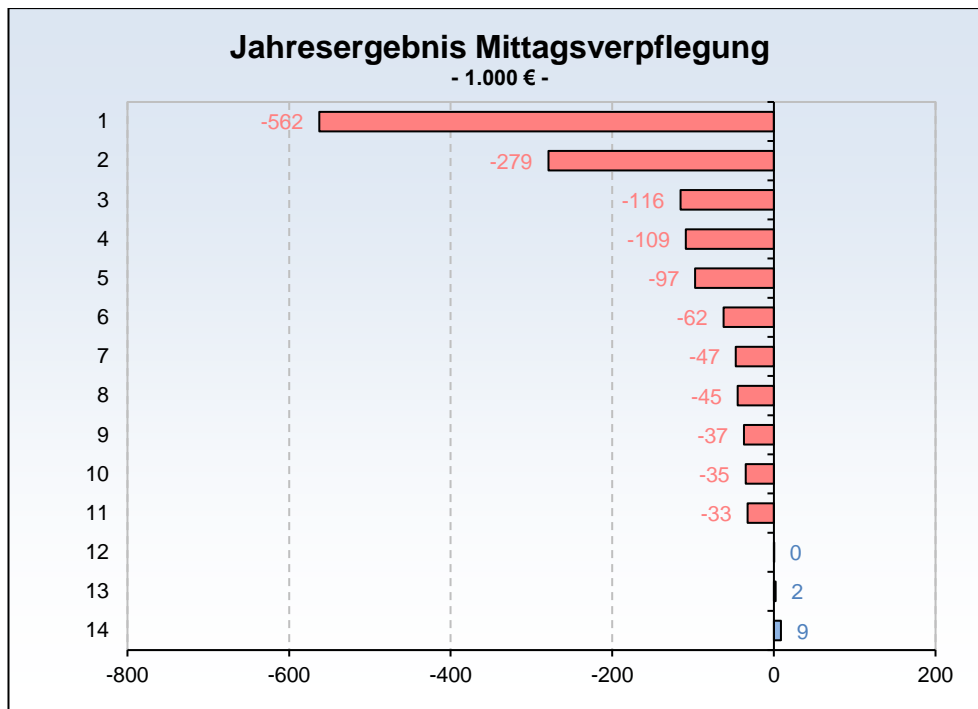
## 2 Finanzen

### 2.1 Haushaltsmäßige Darstellung – unzutreffendes Bild der Kostenbelastung

Für die Bereitstellung der Mittagsverpflegung entstanden bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach den vorgelegten Daten Defizite zwischen 33.000 € und 562.000 € jährlich. Ausweislich der Datenlage deckten bei einer Kommune die Erträge die Aufwendungen und bei zwei entstanden sogar geringfügige Überschüsse:

<sup>196</sup> Zusammen 3,5 Mio. €.

<sup>197</sup> Die Angaben wurden im Wesentlichen aus Jahresabschlüssen entnommen. Zum Teil handelt es sich um vorläufige Ergebnisse. In einer kreisfreien Stadt zahlten die Eltern dem beauftragten Caterer Entgelte für dessen Verpflegungsleistungen. Der Caterer rechnete mit der Stadt die danach nicht gedeckten Kosten ab. Somit wurde im Haushaltsplan der Stadt lediglich eine „Nettobelastung“ dargestellt. Diese lag bei überschlägig 0,5 Mio. € jährlich. Mangels Vergleichbarkeit mit den Angaben der anderen Schulträger fehlt diese Kommune in der grafischen Darstellung.



Aus dem Schaubild gehen die im Rechnungswesen nachgewiesenen finanziellen Ergebnisse (Überschüsse, Defizite) für die Mittagsverpflegung der in die Erhebungen einbezogenen Kommunen hervor.

Nur eine Stadt buchte Aufwendungen und Erträge für die Mittagsverpflegung wie vorgeschrieben in der Produktgruppe 243 – Sonstige schulische Aufgaben. Hingegen erfassten 13 Schulträger die Aufwendungen und Erträge nicht gesondert, sondern verteilten diese auf verschiedene Produkte – üblicherweise bei den jeweiligen Schulen.

Der Verstoß gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben hatte zudem die nachteilige Auswirkung, dass durch die Aufteilung zumeist kein vollständiger Überblick über die finanzielle Belastung aus der Mittagsverpflegung vorlag. Die in der Grafik dargestellten Ergebnisse gaben somit nicht die Realität wieder. Beispiele:

- In einer Verbandsgemeinde betrug das Defizit für die Mittagsverpflegung nach Daten des Ergebnishaushalts 2017 insgesamt 62.000 €. Ausgewiesen waren lediglich die Aufwendungen für die an einen Caterer geleisteten Vertragsentgelte für Zubereitung und Lieferung der Mahlzeiten sowie die Erträge aus der Beteiligung von Eltern an den Verpflegungskosten. Nicht gesondert dargestellt wurde insbesondere der Personalaufwand der eigenen Küchenkräfte. Tatsächlich erreichte die Deckungslücke mehr als 100.000 €.
- In einer verbandsfreien Gemeinde entstanden nach den Haushaltsdaten für die Mittagsverpflegung in den Jahren 2018 bis 2020 jeweils geringe Überschüsse von bis zu 2.000 € jährlich. Unter Einbeziehung von Personalaufwendungen und von Aufwendungen für die Küchenausstattung errechnete sich demgegenüber ein Defizit von über 70.000 € jährlich.
- Eine Kreisverwaltung konnte den Gesamtaufwand für die Mittagsverpflegung nicht angeben, da außer den Kosten für Catering weitere Aufwendungen nicht zugeordnet waren. Das vermeintliche Defizit von knapp 33.000 € gab folglich die finanzielle Belastung unzutreffend wieder. So fielen für eigenes Personal weitere Aufwendungen von überschlägig mindestens 69.000 € jährlich an.
- Bei einer großen kreisangehörigen Stadt war der Personalaufwand um etwa 190.000 € jährlich zu gering ausgewiesen.

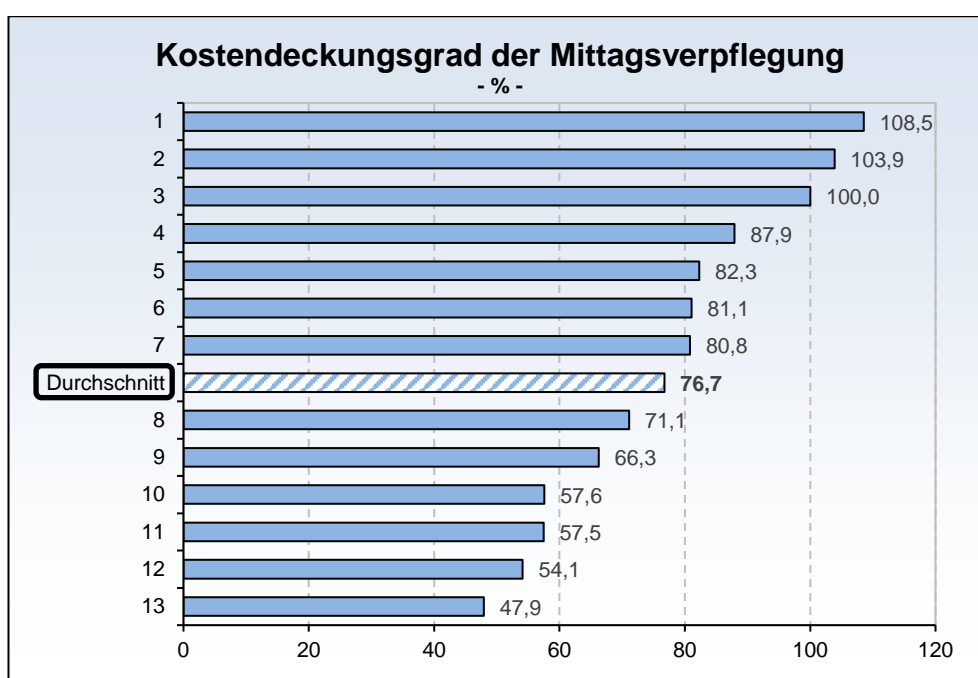
Die Finanzdaten der Mittagsverpflegung sind in der Produktgruppe 243 zu erfassen. Dabei bietet es sich an, diese einem gesonderten Produkt oder einer Leistung zuzuordnen.<sup>198</sup> Damit lassen sich die finanziellen Auswirkungen übersichtlich und umfassend für die kommunalen Entscheidungsträger darstellen und die Kalkulation von Verpflegungsentgelten wird erleichtert.

## 2.2 Kontenzuordnung der Verpflegungsentgelte – zum Teil unzutreffend

Die Erträge – entsprechendes galt für die Einzahlungen – aus den Verpflegungskostenbeteiligungen buchten einige Kommunen als öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (Kontengruppe 43).<sup>199</sup> Es handelte sich jedoch um privatrechtliche Entgelte, die in der Kontengruppe 44 zu erfassen waren.

## 2.3 Kostendeckungsgrade – überprüfungsbedürftig

Ausweislich der verfügbaren Finanzdaten<sup>200</sup> bestanden bei der Mittagsverpflegung im Vergleich der Schulträger folgende durchschnittliche Kostendeckungsgrade:



Mit der Grafik werden die Kostendeckungsgrade für die Mittagsverpflegung der in die Erhebungen einbezogenen Gemeinden und Gemeindeverbände aufgezeigt.

Die Kostendeckungsgrade waren nicht nur im Vergleich der Kommunen sehr unterschiedlich. Auch bei den Schulen desselben Schulträgers gab es zum Teil deutliche Abweichungen.

So entstanden beispielsweise in einem Landkreis Aufwendungen von 3,75 € bis 7,72 € je Mittagessen in den Schulen. Bei einer einheitlichen Kostenbeteiligung von 3,50 € je Mahlzeit resultierten hieraus Kostendeckungsgrade zwischen 45 % und 93 %.

Hohe Deckungsgrade (insbesondere bei den Kommunen 1 bis 3 der Grafik) waren in aller Regel nicht das Resultat einer besonders wirtschaftlichen Organisation der

<sup>198</sup> Unterhalb der verbindlichen Produktgruppe können die Kommunen insoweit selbst über ihre Haushaltsgliederung bestimmen.

<sup>199</sup> So etwa bei einer kreisfreien Stadt, einem Landkreis und einer Verbandsgemeinde.

<sup>200</sup> Vgl. Fußnote 197.

Mittagsverpflegung oder der Erhebung auskömmlicher Entgelte, sondern beruhen auf unvollständigen Kostenermittlungen (vgl. Tz. 2.1). Sachgerechtere Betrachtungen führten z. B. bei einer Stadt zu einem realistischen Kostendeckungsgrad von lediglich 55 % gegenüber einer ausgewiesenen Kostendeckung von 100 %. Eine verbandsfreie Gemeinde, deren Verpflegungskosten nach Datenlage überkompensiert wurden (Deckungsgrad von fast 104 %) deckte die Kosten unter realistischen Annahmen im Durchschnitt ihrer Schulen lediglich zu 45 %.

Insofern sollten auch hohe Deckungsgrade zum Anlass genommen werden, die Vollständigkeit der Kostenerfassung zu überprüfen.

Geringere Kostendeckungsgrade – die bei zutreffender Ermittlung der Kosten tatsächlich vielfach noch niedriger waren – belegen die Notwendigkeit, den Aufwand für die Mittagsverpflegung zu verringern oder – insbesondere bei höherwertigen Angeboten (z. B. Frischküche mit mehreren Menülinien) – die Ertragssituation durch höhere Entgelte zu verbessern (vgl. Tz. 2.4.2.3).

## **2.4 Entgelte für die Mittagsverpflegung**

### **2.4.1 Kalkulation der Entgelte – zumeist Fehlanzeige**

Mit Ausnahme einer Stadt hatten alle Schulträger ihre Entgelte nicht oder nicht auf der Grundlage aktueller Daten kalkuliert. So erhob beispielsweise eine Verbandsgemeinde Entgelte, die auf einer für das Schuljahr 2011/2012 erstellten Berechnung beruhen.

Bei einer Kalkulation ist zu unterscheiden:

Entgelte für die Verpflegung in Ganztagschulen unterliegen nicht den Kalkulationsanforderungen des KAG.<sup>201</sup>

Dessen ungeachtet ist auch im Hinblick auf das allgemeine Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 93 Abs. 3 GemO eine möglichst vollständige und aktualisierte Erfassung von Kosten geboten. Nur dadurch erhalten die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger die erforderlichen Steuerungsinformationen, um die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Schulverpflegung beurteilen zu können.

Eine Kalkulation hat zudem den Vorteil, dass die Kosten gegenüber den Zahlungspflichtigen transparent dargelegt werden können. Dies wirkt ggf. akzeptanzsteigernd im Fall von Entgeltanpassungen.

Für die Mittagsverpflegung im Rahmen der Betreuenden Grundschule besteht hingegen uneingeschränkt eine Verpflichtung zur Kalkulation nach dem kommunalen Abgabenrecht.<sup>202</sup> Es handelt sich entweder um Benutzungsgebühren<sup>203</sup> oder um privatrechtliche Entgelte<sup>204</sup>. In beiden Fällen sind Kostenrechnungen aufzustellen.<sup>205</sup> Das bedeutet, dass sämtliche anfallenden Kosten als Kalkulationsgrundlage zu er-

---

<sup>201</sup> Das Schulgesetz verweist lediglich bezüglich der Elternbeiträge nach § 68 Satz 2 SchulG auf die Anwendung des KAG.

<sup>202</sup> Es gibt keine die Anwendbarkeit des Abgabenrechts ausschließende spezialgesetzliche Regelung für dieses freiwillige Leistungsangebot.

<sup>203</sup> § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG.

<sup>204</sup> § 7 Abs. 9 Satz 1 KAG.

<sup>205</sup> § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG, Nr. 1.1 VV zu § 8 KAG (Benutzungsgebühren), § 7 Abs. 9 Satz 2 KAG, Nr. 9 VV zu § 7 KAG (privatrechtliche Entgelte).

fassen und Leistungen zuzuordnen sind. Ein Teil der Rechtsprechung leitet aus einer fehlenden Kalkulation die Nichtigkeit von Gebührensatzungen ab.<sup>206</sup> Davon unabhängig fehlen den Beschlussgremien ohne Kalkulation ausreichende Entscheidungsgrundlagen zur Entgeltermittlung.

Nicht nur eine fehlende Kosten- und Leistungsrechnung, sondern auch eine Kalkulation in langjährigem Abstand steht mit dem kommunalen Abgabenrecht nicht in Einklang.<sup>207</sup> Dabei muss eine Kalkulation nicht für jedes Jahr erstellt werden. Vielmehr ist es zulässig, die Kostenentwicklung der letzten drei und der kommenden drei Jahre zu berücksichtigen.<sup>208</sup>

Für die Mittagsverpflegung entstehen regelmäßig Aufwendungen für Fremdleistungen (Caterer), eigenes Personal (Zubereitung und Ausgabe der Mahlzeiten, Reinigung, Organisation und Abwicklung der Verpflegung, Festsetzung der Entgelte), Räumlichkeiten (Abschreibungen, Energie, Abfallentsorgung) sowie die Beschaffung von Nahrungsmitteln, Verbrauchsmaterialien und Mobiliar. Daneben sind noch Gemeinkosten (insbesondere Personalverwaltung und IT) zu berücksichtigen.

Das gesetzliche Kalkulationsgebot verlangt, dass bei Betreuenden Grundschulen solche Kosten vollständig unter Beachtung der Kalkulationszeiträume nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln sind.

---

<sup>206</sup> Zum Beispiel Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. August 1992 – 2 S 909/90, juris Rn. 27 f., und Verwaltungsgericht Cottbus, Beschluss vom 30. April 2018 – VG 6 L 151/16, juris Rn. 9 ff. Für das KAG 1986 hatte das rheinland-pfälzische Oberverwaltungsgericht allerdings entschieden (Urteil vom 30. Oktober 1997 – 12 A 11984/96, juris), dass eine fehlende Kalkulation im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens nachgeschoben werden kann.

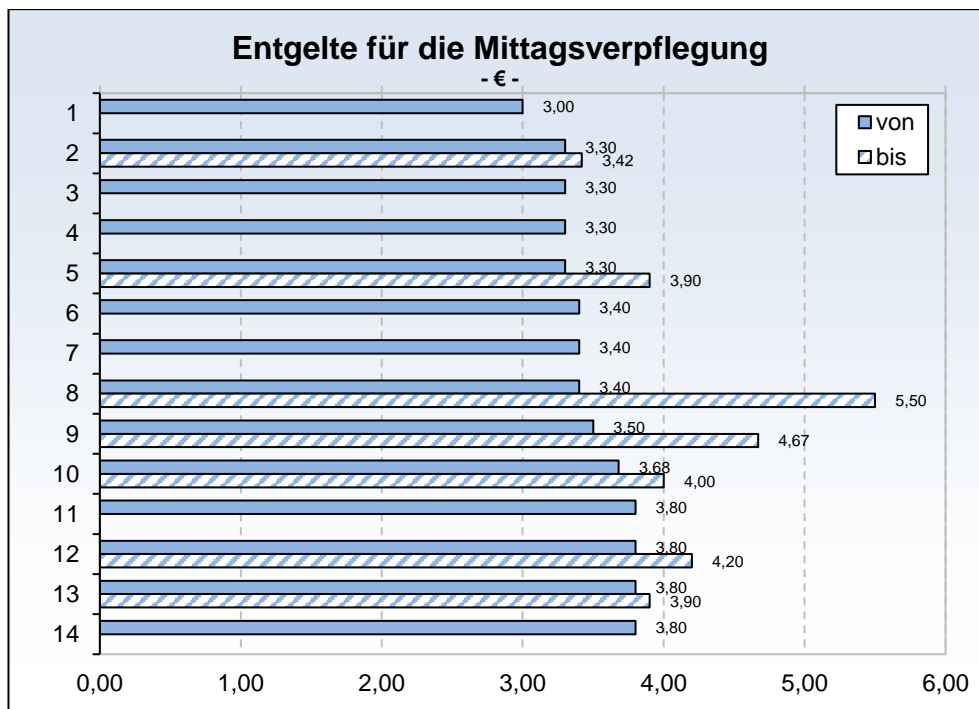
<sup>207</sup> Bezogen auf Entgelte für die Verpflegung in Betreuenden Grundschulen.

<sup>208</sup> § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.



## 2.4.2 Höhe der Entgelte – Grenzen vielfach noch nicht ausgeschöpft

Für die Mittagsverpflegung erhoben die in die Prüfung einbezogenen Kommunen Entgelte zwischen 3,00 € und 5,50 € je Mahlzeit:<sup>209</sup>



Das Diagramm stellt die von den Schulträgern festgesetzten Entgelte für die Mittagsverpflegung dar.

Die Verpflegungskostenbeteiligung orientierte sich häufig an den für steuerliche Zwecke verwendeten Sachbezugswerten für Mittagsverpflegung nach der Sozialversicherungsentgeltverordnung (SVEV).<sup>210</sup>

86 der 92 Schulen bezogen die Mahlzeiten von Caterern. Die Höhe der je Mahlzeit erhobenen Verpflegungskostenbeteiligung

- entsprach bei 15 Schulen dem von Caterern in Rechnung gestellten Betrag und
- lag bei 56 Schulen unter sowie
- bei 15 Schulen über den geforderten Beträgen.

So zahlte zum Beispiel eine Stadt einem Caterer, der fünf Ganztagschulen mit Essen belieferte, jeweils 3,75 € je Mahlzeit. Von den Eltern forderte sie 3,40 € je Essen (Warmverpflegung<sup>211</sup>). Im Ergebnis finanzierte sie so schon die Catererkosten mit

<sup>209</sup> Angaben für das Jahr 2020. Die Entgelte unterschieden sich zum Beispiel aufgrund abweichender Verpflegungssysteme zum Teil deutlich zwischen den Schulen eines Schulträgers. In einer Stadt zahlten die Eltern sowie Schülerinnen und Schüler aufgrund vertraglicher Vereinbarung Entgelte für die Verpflegung nicht an die Stadt, sondern unmittelbar an den Caterer. Diese Beträge wurden der Übersicht zugrunde gelegt. Die Darstellung enthält Angaben zu den Entgelten für die Verpflegung von Schülerinnen und Schülern. Soweit Dritte an der Verpflegung teilnahmen, wurden ggf. abweichende Entgelte gefordert (vgl. hierzu Tz. 2.4.5).

<sup>210</sup> Diese dienen in erster Linie der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Bewertung der von Arbeitgebern gewährten geldwerten Vorteile, etwa in Gestalt von vergünstigter oder unentgeltlicher Verpflegung. Sie werden regelmäßig anhand der Entwicklung der Verbraucherpreise fortgeschrieben. Der auf den Tag umgerechnete Sachbezugswert für Mittagessen betrug 3,40 € im Jahr 2020. Für 2021 beträgt der Wert 3,47 € (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 i. V. m. § 2 Abs. 6 Satz 1 SVEV).

<sup>211</sup> Bei der Warmverpflegung werden Speisen zumeist zentral zubereitet, verpackt und in Warmhalteboxen angeliefert. Das damit verbundene Verpflegungssystem wird auch als cook & hold bezeichnet.

überschlägig 25.000 € jährlich aus allgemeinen Deckungsmitteln bzw. Liquiditätskrediten.

Schon aufgrund der mangelhaften Kostenermittlung reichten die Entgelte bei keiner der geprüften Kommunen aus, um den anfallenden weiteren Aufwand, insbesondere für eigenes Personal, zu finanzieren. Allein aus den in Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen ausgewiesenen Aufwendungen resultierten ungedeckte Kosten je Mahlzeit<sup>212</sup> – soweit ermittelbar – zwischen überschlägig 0,61 € und 4,09 €.

Bei der Deckung von Verpflegungskosten durch entsprechende Entgelte ist zwischen Ganztagschulen und Betreuenden Grundschulen zu unterscheiden:

#### 2.4.2.1 Ganztagschulen

Dem Grunde nach beteiligungsfähig sind nach § 85 i. V. m. § 75 Abs. 2 Nr. 5 SchulG die Aufwendungen für die Verpflegung der Schülerinnen und Schüler. Diese umfassen neben von Dritten dem Schulträger in Rechnung gestellten Kosten oder – im Fall der Eigenbewirtschaftung – Wareneinstandskosten auch verpflegungsbezogene Betriebs- sowie Personalkosten.<sup>213</sup>

Die Kostenübernahme durch Eltern sowie Schülerinnen und Schüler ist der Höhe nach zunächst auf eine „Beteiligung“ beschränkt. Die kommunalen Schulträger dürfen sich daher bei der Höhe der geforderten Erstattung den Vollkosten zwar annähern, diese aber nicht erreichen.

Begrenzt wird die Kostenbeteiligung in Ganztagschulen dadurch, dass Erstattungen nur in sozial angemessenem Umfang verlangt werden können. Dieser Anforderung wird dadurch Rechnung getragen, dass

- Leistungsberechtigte nach dem SGB II und dem SGB XII sowie Empfängerinnen und Empfänger weiterer Sozialleistungen auf entsprechenden Antrag im Rahmen des sog. Bildungs- und Teilhabepakets bis Mitte 2019 lediglich einen Eigenanteil von 1 € je Mahlzeit trugen und seit August 2019 völlig von einer Eigenbeteiligung an den Verpflegungskosten befreit sind sowie
- Entgeltpflichtige, die die Fördervoraussetzungen für Leistungen nach dem Sozialfonds des Landes erfüllen, auf Antrag lediglich 1 € je Mittagessen zahlen.<sup>214</sup>

Zudem kann die individuelle Leistungsfähigkeit der Entgeltzahler ggf. im Rahmen von Billigkeitsmaßnahmen berücksichtigt werden.

Die soziale Angemessenheit der Entgeltfestsetzung wäre erst dann überschritten, wenn die Höhe der Kostenbeteiligung dazu führen würde, dass Eltern letztlich aus finanziellen Gründen davon abgehalten würden, ihr Kind in einer Ganztagschule anzumelden.<sup>215</sup> Das ist indes auch bei höheren als den derzeit häufig geforderten Entgelten noch nicht der Fall.

---

<sup>212</sup> Jahresfehlbetrag / Zahl der jährlich ausgegebenen Mittagessen. Es handelt sich um Durchschnittswerte der Schulträger.

<sup>213</sup> Eine Beschränkung des Aufwendungsbegriffs auf Caterer- oder Wareneinstandskosten lässt sich dem Wortlaut der Vorschriften nicht entnehmen. Zudem wären dann die Schulträger durch das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 93 Abs. 3 GemO letztlich auf den Einsatz von Vollcatering festgelegt, da sie die Mittagsverpflegung hierbei in erheblich größerem Umfang aus Kostenbeiträgen refinanzieren könnten als bei einer auf die Refinanzierung von Wareneinstandskosten beschränkten Eigenbewirtschaftung. Dies würde der häufig betonten Wahlfreiheit der Schulträger bei der Auswahl der Verpflegungssysteme zuwiderlaufen.

<sup>214</sup> Sofern die Schulträger von der Landesförderung Gebrauch machen. Von der Förderung begünstigt werden Personen, die zwar keine Transferleistungen erhalten, deren Einkommen jedoch eine bestimmte Grenze unterschreitet (Einkommen berechtigt zur unentgeltlichen Teilnahme an der „Schulbuchausleihe“).

<sup>215</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 14/2567, S. 85.

Nach einer bundesweiten Studie der Deutschen Gesellschaft für Ernährung zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung<sup>216</sup> liegen die exemplarisch ermittelten kalkulatorischen Kosten im Fall der Anlieferung konventioneller Warmverpflegung und einer Kombination aus Eigen- und Fremdbewirtschaftung<sup>217</sup> bei 5,03 € je Essen, bei einer weitgehenden Fremdbewirtschaftung<sup>218</sup> bei 5,15 € je Essen. Der Annahme liegt ein Verpflegungsbetrieb mit einer Produktion von tagesdurchschnittlich 3.000 Mahlzeiten zugrunde. Aufseiten des Schulträgers geht die Berechnung der Studie von einer Grundschule mit täglich 200 ausgegebenen Mahlzeiten aus.<sup>219</sup>

Abgabepreise der Schulträger, die sich solchen Kosten annähern, stellen nach Einschätzung des Rechnungshofs kein generelles finanzielles Hindernis für die Anmeldung von Kindern an Ganztagschulen dar. Das ergibt sich bereits daraus, dass mit der Schulverpflegung regelmäßig häusliche Ersparnisse einhergehen und dadurch die Belastung der Erstattungspflichtigen geringer ausfällt. Wird die Ersparnis im Umfang der für steuerliche Zwecke angenommenen Beträge angesetzt<sup>220</sup>, verbliebe bei einem (nicht kostendeckenden) Abgabepreis von etwa 5 € eine Belastung von aktuell etwa 1,60 € je Mittagsmahlzeit.

Die kommunalen Schulträger sind somit aus Rechtsgründen nicht darauf beschränkt, die Eltern sowie Schülerinnen und Schüler lediglich im Umfang der Sachbezugswerte für die Mittagsverpflegung oder in Höhe von Preisen der Caterer an den Verpflegungskosten zu beteiligen.

Bei einer Kostenbeteiligung von 5 € je Mahlzeit, hätten sich allein für Schulen von vier der 14 Schulträger Einnahmepotenziale von insgesamt 250.000 € jährlich ergeben.<sup>221</sup>

#### 2.4.2.2 Betreuende Grundschulen

Die Teilnahme an der von Schulträgern angebotenen Mittagsverpflegung an Betreuenden Grundschulen stellt die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung dar, für die mangels spezieller schulrechtlicher Regelungen Benutzungsgebühren oder Entgelte nach dem KAG erhoben werden können (Tz. 1). Die grundsätzliche Pflicht zu deren Erhebung folgt aus § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO, soweit dafür keine sonstigen Deckungsmittel<sup>222</sup> mit Ausnahme von Steuern zur Verfügung stehen.<sup>223</sup>

Eine Steuerfinanzierung der mit der Mittagsverpflegung verbundenen kommunalen Aufwendungen ist demnach nur subsidiär möglich. Kommunale Leistungskosten sind vielmehr denjenigen aufzuerlegen, die daraus den Nutzen ziehen. Folglich ist

---

<sup>216</sup> Der hierzu gefertigte Abschlussbericht ist im Internet abrufbar unter <https://www.dge.de/wir-ueberuns/projekte/kups/>.

<sup>217</sup> Essensausgabe durch Personal des Schulträgers.

<sup>218</sup> Der Anbieter der Verpflegung (Caterer) stellt auch das Personal für die Essensausgabe.

<sup>219</sup> Bei den 14 Schulträgern fielen zumeist deutlich weniger tägliche Mahlzeiten an, im Durchschnitt der Schulen etwa 100 je Schultag. Aufgrund dieser geringeren Zahlen dürften die Kosten höher sein als in der Studie ermittelt.

<sup>220</sup> Vgl. Fußnote 210.

<sup>221</sup> In die Betrachtung wurden Schulen einbezogen, bei denen die Kosten der Mittagsverpflegung erkennbar über 5 € je Mahlzeit lagen.

<sup>222</sup> Zum Beispiel Zuwendungen des Landes.

<sup>223</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. Juli 1979 – XV B 855/79, juris Rn. 7 ff.

grundsätzlich zu verlangen, dass die Kosten in voller Höhe durch Entgelte gedeckt werden.<sup>224</sup>

Diese Verpflichtung steht unter dem Vorbehalt, dass Entgelte vertretbar und geboten sein müssen. Vertretbarkeit bedeutet, dass sie ggf. aufgrund sozialer, wirtschaftlicher<sup>225</sup> und politisch-planerischer Aspekte unterhalb der Kostendeckung verbleiben können. Das Merkmal der Gebotenheit bezieht sich auf haushaltsmäßige Belange der Kommunen.

Auch bei der Verpflegung in Betreuenden Grundschulen bestehen die Befreiungs- und Ermäßigungsmöglichkeiten nach dem Bildungs- und Teilhabepaket und dem Sozialfonds des Landes. Für davon nicht begünstigte Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Verpflegung dürften kostendeckende Entgelte regelmäßig nicht dazu führen, dass das Angebot nicht mehr nachgefragt wird.

Im Hinblick auf die vielfach defizitäre Haushaltslage kommunaler Schulträger und die Finanzierung konsumtiver Ausgaben durch Kredite bestehen keine ernstlichen Zweifel, dass die Erhebung kostendeckender Entgelte geboten ist.

Für die Mittagsverpflegung an Betreuenden Grundschulen sind daher grundsätzlich Entgelte zu fordern, die zur Finanzierung sämtlicher Kosten ausreichen.

#### **2.4.2.3 Differenzierung der Entgelte – höhere Kostenbeteiligungen bei höheren Leistungen**

Sieben der 14 Schulträger erhoben in ihren Schulen dieselben Entgelte für die Verpflegung, auch wenn die damit verbundenen Kosten, insbesondere aufgrund unterschiedlicher Verpflegungssysteme, deutlich variierten. So hatte zum Beispiel eine Verbandsgemeinde die Verpflegungsentgelte einheitlich auf 3 € je Essen festgesetzt. In einer Ganztagschule wurde die Verpflegung von eigenem Personal unter Verwendung von Frischwaren zubereitet und ausgegeben (cook & serve). Ermittlungen zeigten, dass allein die Kosten für das Küchenpersonal sowie den Einkauf der Lebensmittel mehr als 7 € betragen. In anderen Schulen der Verbandsgemeinde, in denen fertige und vorgewärmte Speisen geliefert wurden<sup>226</sup>, stellte der Caterer 3,75 € (einschließlich Essensausgabe) in Rechnung.

Cook & serve-Verpflegung setzt eine Zubereitungsküche mit entsprechend qualifiziertem Personal voraus, während cook & hold-Verpflegung lediglich einer Aufbereitungs- und Verteilungsküche bedarf und geringere Qualifikationsanforderungen an das Personal stellt.

Sofern sich die mit der Verpflegung verbundenen Leistungen deutlich unterscheiden, ist es angebracht, für eine höherwertige Verpflegung eine höhere Kostenbeteiligung zu verlangen.<sup>227</sup>

#### **2.4.3 Entscheidungen über die Höhe der Entgelte – Zuständigkeit nicht immer beachtet**

In einigen Kommunen beschlossenen Ausschüsse des Gemeinderats über die Höhe der Entgelte. So entschieden in einer kreisfreien Stadt der Bildungs- und Schulträ-

---

<sup>224</sup> Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. August 1984 – 10 C 2/84, NVwZ 1985, 511: „Mit dieser gesetzlich normierten Rangfolge der Mittelbeschaffung wird zugleich klargestellt, dass die Gemeinden die Kosten für die von ihnen unterhaltenen öffentlichen Einrichtungen nicht nur grundsätzlich überhaupt, sondern auch grundsätzlich in vollem Umfang über Entgelte zu finanzieren haben.“

<sup>225</sup> In Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Entgeltspflichtigen.

<sup>226</sup> Cook & hold.

<sup>227</sup> Zumal die höherwertige Verpflegung auch auf entsprechenden Elternwünschen beruht.

gerausschuss, in einer Verbandsgemeinde der Haupt- und Finanzausschuss hierüber. Zum Teil legte weder der Rat noch ein Ratsausschuss, sondern, wie im Fall eines Landkreises und einer Verbandsgemeinde, die Verwaltung die Entgelte fest. Dazu wurde die Auffassung vertreten, dass Rat oder Kreistag letztendlich im Rahmen der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung die Entgelthöhe regelten.

Die Entscheidung über Entgelte ist dem jeweiligen Kreistag, Stadt- oder Gemeinderat vorbehalten.<sup>228</sup> Demnach dürfen weder ein Ausschuss noch die Verwaltung hierüber befinden. Eine Entscheidung im Rahmen der Haushaltssatzung reicht hierfür nicht aus. Aus dieser Satzung gehen die Höhe der Entgelte oder eventuelle Ermäßigungen zumeist nicht hervor.

#### **2.4.4 Verzicht auf Erhebung von Entgelten – langjährige Einnahmeverluste waren die Folge**

Eine kreisfreie Stadt mit seit Langem defizitärer Haushaltslage erhob seit dem Schuljahr 2011/2012 keine Verpflegungskostenbeteiligung, sofern Ansprüche auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket bestanden.<sup>229</sup>

Bis Juli 2019 war der Verpflegungskostenanteil für Leistungsberechtigte gesetzlich auf 1 € je Mahlzeit begrenzt. Erst seit August 2019 ist die Eigenbeteiligung gänzlich entfallen und die Kosten werden vollständig aus Sozialleistungen getragen.<sup>230</sup>

Der mehrjährige freiwillige Verzicht auf die Beteiligung an den Verpflegungskosten führte zu Ertragsausfällen von überschlägig 250.000 €. <sup>231</sup> Dies war mit der von hohen Defiziten und Schulden geprägten Finanzlage der Stadt nicht vereinbar, die die Erhebung der Entgelte in besonderem Maß als geboten im Sinne des § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO erscheinen ließ.

Die gleiche Stadt verzichtete bei einer verpflichtenden Ganztagschule (Förderschulzentrum) auf die Erhebung von Verpflegungskosten in Höhe von etwa 60.000 € jährlich. Als Begründung führte sie an, dass

- die Teilnahme an den Mahlzeiten verpflichtender Bestandteil des pädagogischen Konzepts der Schule sei,<sup>232</sup>
- durch Angebote in Form der Tischverpflegung das Essen sehr unterschiedlich in Anspruch genommen werde und daher eine einheitliche Kostenbeteiligung ggf. mit einer Ungleichbehandlung einherginge sowie
- im Förderschulzentrum mit höheren Zahlungsausfällen bei der Festsetzung von Entgelten zu rechnen sei. Aufwändige Vollstreckungsmaßnahmen seien dann erforderlich. Ein Ausschluss der Schülerinnen und Schüler von der Verpflegung zur Sanktionierung nicht entrichteter Entgelte sei im Hinblick auf die Teilnahmepflicht am Mittagessen nicht möglich.

---

<sup>228</sup> § 25 Abs. 2 Nr. 10 LKO, § 32 Abs. 2 Nr. 10 GemO.

<sup>229</sup> Leistungsberechtigt sind Personen, die Arbeitslosengeld oder Sozialgeld nach dem SGB II erhalten, Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe oder der Grundsicherung nach dem SGB XII sowie Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach § 2 AsylbLG und von Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz.

<sup>230</sup> Artikel 3 Nr. 2 Buchst. d, Artikel 4 Nr. 2 Buchstabe e und Artikel 5 Nr. 2 Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung von Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG).

<sup>231</sup> Dabei wurde berücksichtigt, dass ggf. in einem Teil der Fälle Verpflegungskostenentgelte nicht zu erlangen gewesen wären.

<sup>232</sup> So sollten beim Mittagessen u. a. Verhaltensweisen erlernt werden (z. B. Umgang mit dem Besteck, Tischmanieren).

Die Gründe für den Entgeltverzicht überzeugen nicht:

- Die Schülerinnen und Schüler an Ganztagschulen in verpflichtender Form müssen am gesamten schulischen Angebot teilnehmen; dazu gehört auch die Mittagsverpflegung.<sup>233</sup> Hieraus erwächst indes keine Verpflichtung, das Mittagessen auch tatsächlich einzunehmen. Das wäre mit dem verfassungsrechtlich geschützten Persönlichkeitsrecht<sup>234</sup> nicht vereinbar. Selbst wenn dies bejaht würde, folgt daraus nicht die Unentgeltlichkeit des Verpflegungsangebots, denn auch für andere kommunale Leistungen mit „Abnahmepflicht“<sup>235</sup> sind Gebühren zu entrichten.
- Dass Mahlzeiten in unterschiedlichem Umfang eingenommen werden, war keine Besonderheit des Förderschulzentrums. Auch bei anderen Schulträgern wurde die Mittagsverpflegung häufiger nicht portioniert, sondern von den Schülerinnen und Schülern selbst zusammengestellt, ohne dass dort auf eine Kostenbeteiligung verzichtet wurde, um größere Unterschiede im Essverhalten „auszugleichen“. Zudem war nicht davon auszugehen, dass stets dieselben Schülerinnen und Schüler deutlich mehr verzehrten als andere.
- Der vermeintliche Aufwand bei der zwangsweisen Beitreibung von Entgeltforderungen rechtfertigt keine vollständige Befreiung von einer Verpflegungskostenbeteiligung. Das ergibt sich bereits aus dem haushaltsrechtlichen Gebot, der Stadt zustehende Erträge vollständig zu erfassen und einzuziehen.<sup>236</sup>

Für die Teilnahme an der Mittagsverpflegung verpflichtender Ganztagschulen sind angemessene Entgelte zu erheben. Dies entsprach auch der Praxis anderer Schulträger.

#### **2.4.5 Nutzung der Verpflegungsinfrastruktur durch Dritte – höhere Kostenbeteiligung geboten**

Dritte nutzten in manchen Fällen Räume und Speisenangebote in den jeweiligen Schulen mit. Dafür verlangten die Schulträger zum Teil keine oder unangemessen niedrige Erstattungen.

So nahm beispielsweise eine Internationale Schule Räume<sup>237</sup> einer in unmittelbarer Nachbarschaft gelegenen Grundschule einer Verbandsgemeinde unentgeltlich in Anspruch. Der kommunale Schulträger hatte zusätzlichen Personalaufwand für die Mittagsverpflegung der Schülerinnen und Schüler der Internationalen Schule.<sup>238</sup> Dieser wurde nicht abgegolten. Ein schriftlicher Vertrag über das Nutzungsverhältnis lag nicht vor.

Ein Landkreis bereitete auf der Grundlage einer Zweckvereinbarung in einer seiner Schulküchen auch die Verpflegung für Schulen und Kindertagesstätten einer Verbandsgemeinde zu. Die Kosten für Personal, Küche und Abfallentsorgung wurden hälftig aufgeteilt. Tatsächlich entfielen 60 % der zubereiteten Essensportionen auf die Verbandsgemeinde. Die Kostenverteilung war demnach nicht verursachungsgerecht und bedurfte der Anpassung.

---

<sup>233</sup> Vgl. § 35 Abs. 3 und Abs. 4 Schulordnung für die öffentlichen Sonderschulen.

<sup>234</sup> Artikel 2 Abs. 1 GG.

<sup>235</sup> Etwa im Bereich des Anschluss- und Benutzungszwangs.

<sup>236</sup> § 19 Abs. 4 GemHVO.

<sup>237</sup> U. a. die Sporthallen, den Schulhof sowie Räume für die Mittagsverpflegung.

<sup>238</sup> Die Essensvorbereitung sowie die Reinigung des Geschirrs übernahm eine Beschäftigte der Verbandsgemeinde. Hierfür wurden ihr wöchentlich zusätzlich vier Stunden vergütet.

Gemeinden dürfen ihr Eigentum Dritten nur gegen ein angemessenes Entgelt zur Nutzung überlassen. Sie haben Erträge soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen. Rechtsverbindliche und verpflichtende Erklärungen der Gemeinden bedürfen grundsätzlich der Schriftform.<sup>239</sup>

Neben Schülerinnen und Schülern nahmen auch Lehr- und Verwaltungskräfte der Schulen regelmäßig Mahlzeiten ein. Zum Teil erhoben Schulträger von diesen Personen Kostenbeteiligungen in gleicher Höhe wie bei den Schülerinnen und Schülern. Von höheren Entgelten wurde z. B. im Fall von Lehrkräften abgesehen, da diese Aufsichtspflichten während des Mittagessens hätten (insbesondere in Förderschulen) und insoweit ihre Teilnahme an der Verpflegung obligatorisch sei. An einem Förderschulzentrum eines Landkreises wurde dadurch auf Mehreinnahmen von etwa 2.000 € jährlich verzichtet.

Sofern Lehr- und Verwaltungspersonal an der Mittagsverpflegung teilnimmt, unterliegt eine Kostenerstattung nicht den Einschränkungen nach § 85 SchulG. Folglich können von diesem Personenkreis grundsätzlich höhere (kostendeckende) Entgelte gefordert werden. Dementsprechend erhoben einige der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Schulträger höhere Beträge, so zum Beispiel 4,00 € an der Grundschule einer Verbandsgemeinde gegenüber einem Abgabepreis von 3,30 € für Schüler.

Aufsichtspflichten stehen einer höheren Kostenbeteiligung nicht entgegen. Aus diesen folgt allenfalls die Notwendigkeit einer Anwesenheit während des Mittagessens, nicht aber einer Teilnahme am Mittagessen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass beispielsweise an einer Schule ausweislich der Abrechnungsunterlagen des Caterers<sup>240</sup> Lehrkräfte bei Weitem nicht an allen Tagen an der Verpflegung teilnahmen.

Für eigenes Personal ist die Abgabe vergünstigter Mittagsverpflegung ggf. als Sachbezug und damit als zusätzliche Vergütung zu bewerten. Die Kommunen dürfen jedoch grundsätzlich keine höhere als die tarifvertragliche Entlohnung gewähren.<sup>241</sup>

Von anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Verpflegung sollten kostendeckende Entgelte gefordert werden.

### **3 Organisation der Mittagsverpflegung**

#### **3.1 Eigenes Küchenpersonal – Wirtschaftlichkeit prüfen und Ausgleich des Ferienüberhangs beachten**

In einer Verbandsgemeinde lieferte ein Caterer die Verpflegung an allen drei Ganztagschulen. An zwei Schulen stellte er auch das Personal für die Essensausgabe; in der anderen Schule oblag dies eigenen Kräften der Verbandsgemeinde. Der Aufwand für die Bewirtschaftung mit eigenem Personal war deutlich höher:

---

<sup>239</sup> §§ 79 Abs. 2, 94 Abs. 2 Nr. 1, 49 Abs. 1 GemO.

<sup>240</sup> Dort wurde zwischen Mahlzeiten für Schülerinnen und Schüler sowie Mahlzeiten für weitere Personen unterschieden.

<sup>241</sup> § 61 Abs. 3 Satz 1 GemO.

<b>Aufwandsvergleich bei der Mittagsverpflegung eines Schulträgers</b>			
	Grundschule	Grundschule	Realschule plus
	Eigenes Personal	Fremdpersonal	
Zahl Mahlzeiten	14.035	6.160	11.374
Schultage	147	143	145
Personalaufwand	44.222 €	16.743 €	13.312 €
Personalaufwand je Tag	300,83 €	117,08 €	91,81 €
je Mahlzeit	3,15 €	2,72 €	1,17 €

Den Personalkosten kommt bei der Mittagsverpflegung besondere Bedeutung zu. Daher sind hier Wirtschaftlichkeitsvergleiche erforderlich. Sofern der Aufwand für Kräfte der Schulträger denjenigen für Personal Dritter wesentlich übersteigt, sollten die Leistungen vergeben werden. Im vorliegenden Fall hätte dadurch der Aufwand um geschätzt 20.000 € je Jahr verringert werden können.

Soweit eigenes Küchenpersonal beschäftigt wurde, war nicht immer der Ausgleich des sog. Ferienüberhangs<sup>242</sup> sichergestellt. So setzte beispielsweise ein Landkreis in einem Förderschulzentrum zunächst Küchenkräfte auch während der Ferienzeiten ein, da sie während dieser Zeit Mahlzeiten für eine Kindertagesstätte zubereiteten. Nachdem die Versorgung für die Kindertagesstätte eingestellt worden war, blieb die Arbeitszeit der Kräfte unverändert.

In Ferienzeiten ohne Mensabetrieb besteht üblicherweise kein Bedarf für den Einsatz von Küchenkräften. Bei Anrechnung der tariflichen Jahresurlaubszeiten verbleiben dann etwa sechs Ferienwochen, in denen Arbeitsleistungen entbehrlich sind.

Dieser Überhang ist auszugleichen, indem die zu vergütende Arbeitszeit im Vergleich zur wöchentlich zu erbringenden Arbeitszeit verringert wird. Im Fall des Landkreises hätten dadurch Personalaufwendungen für das Küchenpersonal um überschlägig mindestens 16.000 € jährlich verringert werden können.

### **3.2 Abrechnung der Mittagsverpflegung – Aufwand reduzieren**

Die Bezahlung von Mittagsmahlzeiten in Schulen war unterschiedlich organisiert. Vor allem in kleineren Schulen wurde die Teilnahme an der Verpflegung vergleichsweise aufwändig manuell anhand von Listen dokumentiert. Andere Schulträger nutzten hingegen IT-Verfahren, die sowohl Bestellung als auch Abrechnung umfänglich unterstützten.<sup>243</sup>

Etwa die Hälfte der 14 Schulträger rechnete die Verpflegungsentgelte für alle oder einen Teil ihrer Schulen individuell anhand von Erfassungslisten nach den tatsächlich in Anspruch genommenen Mahlzeiten ab.

Mit einer solchen (monatlichen) Spitzabrechnung ist in der Regel ein höherer Aufwand verbunden im Vergleich zu anderen Abrechnungsformen, insbesondere wenn Bescheide oder Rechnungen erstellt und übersandt werden.

<sup>242</sup> Das sind Ferienzeiten, die den tariflichen Urlaubsanspruch überschreiten und in denen kein Arbeitsinsatz stattfindet.

<sup>243</sup> Vgl. dazu auch „KuPS-Studie“ – Abschlussbericht, Seiten 18 und 19.



Es ist zulässig, die Abrechnung von Verpflegungskosten zu pauschalieren.<sup>244</sup> Das kann den Verwaltungsaufwand verringern und auch die Kalkulation der täglich benötigten Mahlzeiten erleichtern.

Sofern Verpflegungsleistungen selbst abgerechnet werden, empfehlen sich monatliche Pauschalen anstelle einer Spitzabrechnung.

Einige Schulträger hatten Abrechnungssysteme auf Guthabenbasis eingeführt. Die Schülerinnen und Schüler nutzten Chipkarten, mit denen unbar bezahlt werden konnte, nachdem zuvor Entgelte in entsprechender Höhe an die kommunalen Schulträger überwiesen worden waren.<sup>245</sup> Mit einem solchen Verfahren erübrigt sich die Führung von Anwesenheitslisten, es entfällt Abrechnungsaufwand und auch das Risiko nicht realisierbarer Lastschriften.

Zumindest bei einer höheren Zahl von Teilnehmern an der Mittagsverpflegung<sup>246</sup> dürften digitale Abrechnungssysteme mit Wirtschaftlichkeitsvorteilen verbunden sein, zumal die Verfahren nicht nur für Abrechnungszwecke, sondern auch den Bestellvorgang verwendet werden können.

Eine kreisfreie Stadt hatte die Abrechnung von Verpflegungsentgelten weitgehend den jeweiligen Caterern übertragen. Diese vereinnahmten die Verpflegungskostenbeteiligung der Eltern bzw. Schülerinnen und Schüler. Ihre dann noch nicht gedeckten Kosten rechneten sie unter Vorlage entsprechender Nachweise mit den Schulträgern ab.

Dadurch lässt sich der Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren, ohne dass dem wesentlich höhere Preise der Caterer gegenüberstehen, sofern diese bereits über eine entsprechende IT-Infrastruktur für die Abrechnungsleistungen verfügen.

Soweit damit wirtschaftliche Vorteile für die Schulträger verbunden sind, sollte die Übertragung der Abrechnung – sofern vom Caterer angeboten – erwogen werden.

### **3.3 Kassensicherheit – in Einzelfällen nicht gewährleistet**

Einige Schulen wickelten die Verpflegungskostenbeteiligung über Schulgirokonten ab. So hatte zum Beispiel eine Grundschule einer verbandsfreien kreisangehörigen Stadt ein Girokonto eingerichtet, über das sowohl die Einnahmen aus der Mittagsverpflegung als auch die Auszahlungen an den Caterer bewirtschaftet wurden. Verfügungsberechtigt waren der Schulleiter und eine Schulverwaltungskraft. Die Zahlungsbewegungen wurden nicht in der städtischen Buchhaltung erfasst. Das Schulkonto war nicht als Zahlstelle eingerichtet. Sowohl bei der örtlichen als auch bei der überörtlichen Kassenprüfung blieb der Zahlungsverkehr auf dem Konto ungeprüft.

Den Schulen können kommunale Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung übertragen werden.<sup>247</sup> Jedoch müssen die damit verbundenen Ein- und Auszahlungen – und damit auch die Zahlungsvorgänge auf Girokonten – im Finanzwesen der Stadt nachgewiesen und insbesondere in die Tagesabschlüsse einbezogen werden.<sup>248</sup> Für die Zahlungsvorgänge sind bei Bedarf Zahlstellen förmlich einzurichten und regelmäßig

---

<sup>244</sup> Obergerverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. September 2009 – 7 A 10431/09, juris Rn. 22 f. Diese für die Verpflegungskostenabrechnung in Kindertagesstätten ergangene Rechtsprechung lässt sich auch auf die Schulverpflegung übertragen. Das Gericht sah es auch als ausreichend an, die Pauschale erst dann zu ermäßigen, wenn für längere Zeit an der Verpflegung nicht teilgenommen wird.

<sup>245</sup> Die bei den Kommunen eingehenden Zahlungen wurden virtuellen Schülerkonten zugeordnet.

<sup>246</sup> Das kann auch bei kleineren Schulträgern erreicht werden, wenn ein entsprechendes Verfahren bei mehreren Schulen eingesetzt wird.

<sup>247</sup> § 88 Abs. 3 SchulG.

<sup>248</sup> § 27 Abs. 2 GemHVO.

zu prüfen. Wird das nicht beachtet, besteht das Risiko doloser Handlungen.<sup>249</sup>

#### 4 Bewirtschaftungs- und Verpflegungssystem – Wirtschaftlichkeit wahren

Die 14 Schulträger hatten die Verpflegung

- in 6 Schulen im Wege der Eigenbewirtschaftung,
- in 69 Schulen durch Beauftragung Dritter (Fremdbewirtschaftung) und
- in 17 Schulen in einer Kombination aus Eigen- und Fremdbewirtschaftung organisiert.

Zum Teil zeigte sich, dass die Eigenbewirtschaftung – trotz allenfalls durchschnittlicher Qualitätsanforderungen an die Mahlzeiten – zu deutlich höheren Kosten für den Schulträger führte.

So bereitete ein Landkreis die Mittagsverpflegung an einem Förderschulzentrum mit eigenem Personal zu und Küchenkräfte gaben das Essen an die Schülerinnen und Schüler aus.<sup>250</sup> Die Gerichte wurden als Mischverpflegung<sup>251</sup> mit mittlerem Convenience-Grad der Rohwaren<sup>252</sup> hergestellt. Zusätzlich wurde geschnittenes Obst angeboten.

Schultäglich wurden nahezu 100 Mahlzeiten zubereitet. Die Kosten für Bezug und Zubereitung der Lebensmittel betragen nach eigenen Ermittlungen der Kreisverwaltung etwa 7,70 € je Mahlzeit.

Insbesondere bei der Mischküche ist – wie vorliegend – eine vergleichsweise geringe Zahl an Mahlzeiten grundsätzlich mit höheren Kosten je Mittagessen verbunden, da mengenunabhängige Fixkosten ein größeres Gewicht erlangen.

Das entspricht auch den Ergebnissen der DGE-Studie zu Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung<sup>253</sup>, wonach das Verpflegungssystem der Mischküche bei geringen Mengen zumeist teurer ist als andere Verpflegungssysteme. Nach der Studie ist zudem erst ab etwa 300 Mahlzeiten täglich davon auszugehen, dass die Eigenbewirtschaftung bei der Mittagsverpflegung nicht zu höheren Kosten führt als die Fremdbewirtschaftung oder eine Kombination beider Bewirtschaftungsformen.

Der Vergleich mit anderen Schulen des Landkreises verdeutlichte, dass bei der Beauftragung von Caterern auch für wenige Teilnehmer wirtschaftlichere Ergebnisse bei größerem Speisenangebot und mindestens gleicher Qualität erreicht werden konnten. So verlangten die Caterer bei zwei anderen Förderschulen (zwischen 25 und 42 Teilnehmer schultäglich an der Verpflegung) 4,76 € und 5,31 € je Mahlzeit.<sup>254</sup>

Bei der Entscheidung über die Modalitäten der Mittagsverpflegung an Schulen (insbesondere Eigenleistung, Catering, Frisch- und Mischküche, Verwendung gekühlter Kost oder Lieferung von Warmverpflegung, Zahl der Menülinien, Ausgabeverfahren)

---

<sup>249</sup> Vgl. dazu Kommunalbericht 2015 Nr. 3, Tz. 7 und 9. Dort wurde beispielsweise ausgeführt, dass eine über ein Girokonto alleinverfügungsberechtigte Leiterin einer Kindertagesstätte über mehrere Jahre durch Veruntreuung einen Vermögensschaden von 70.000 € verursacht hatte.

<sup>250</sup> Es gab keine Ausgabetheke, sondern die Schülerinnen und Schüler erhielten das Essen im Wege der sog. Tischgemeinschaft; das bedeutet, dass Speisen in Schüsseln und Platten auf den Tischen bereitstanden.

<sup>251</sup> Hier werden bei der Zubereitung frische mit halbfertigen oder fertigen Lebensmitteln ergänzt.

<sup>252</sup> Typische Beispiele für Convenience-Produkte: Dressings, Soßen, Pommes frites; der Convenience-Grad bezeichnet den Anteil vorgefertigter Lebensmittel, bei denen der Nahrungsmittelhersteller bestimmte Verarbeitungsstufen übernimmt, um die weitere Zubereitung zu erleichtern.

<sup>253</sup> Vgl. Fußnote 216.

<sup>254</sup> Verpflegungssystem cook & hold.

sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen, wie z. B. räumlich-organisatorische Gegebenheiten der Schulen, Belange der Eltern sowie der Schülerinnen und Schüler, Zahl und Qualität der Mahlzeiten sowie konzeptionelle Vorstellungen des Schulträgers.

Die DGE-Studie zeigt, dass – eine ausreichende Zahl an Mahlzeiten vorausgesetzt – keine Zielkonflikte zwischen einem hochwertigen und selbst zubereiteten Nahrungsangebot und einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung stehen müssen.

Dort, wo keine entsprechenden Mengenvorteile bei der Eigenerstellung der Schulverpflegung erreichbar sind, sollte eine Auftragsvergabe erwogen werden. Alternativ kommt eine höhere Beteiligung an den Verpflegungskosten in Betracht (vgl. Tz. 2.4.2.3).

## **5 Vergabe von Leistungen**

### **5.1 Mengenbündelung – bislang wenig genutzt**

An 86 von 92 Schulen waren Leistungen der Mittagsverpflegung<sup>255</sup> an Dritte vergeben. Lediglich zwei Schulträger hatten die Vergaben für den Großteil ihrer Schulen in einem Ausschreibungsverfahren zusammengefasst.

Bei einer Harmonisierung der Vertragslaufzeiten der an Caterer vergebenen Leistungen ließen sich durch die damit mögliche Mengenbündelung der Aufwand für Vergabeverfahren verringern und aufgrund größerer Nachfragemengen (Zahl der Mittagsmahlzeiten) ggf. Wirtschaftlichkeitsvorteile bei der Preisbildung erreichen.

Gegen solche Wettbewerbsvergaben wurde eingewandt, dass auf jede Schule einzeln abzustellen sei und einer Vergabe nicht die Gesamtsumme aller an verschiedenen Schulen ausgegebenen Essen zugrunde gelegt werden könne. Für jede Schule liege ein eigenes Vertragsverhältnis vor, da die Leistungen weder in wirtschaftlicher noch technischer Hinsicht zusammenhängen noch ein funktionaler Zusammenhang bestehe.

Dem ist nicht so. Leistungen der Mittagsverpflegung sind grundsätzlich gleichartig und stellen deshalb vergaberechtlich einen einheitlichen Beschaffungsvorgang dar. Unterschieden zwischen den Schulen, insbesondere in den Verpflegungssystemen, lässt sich durch eine losweise Vergabe Rechnung tragen.

Es wird daher empfohlen, die Vorteile einer gebündelten Ausschreibung und Vergabe der Leistungen mehr als bisher zu nutzen.

### **5.2 Wettbewerbsverzicht – über längeren Zeitraum grundsätzlich nicht sachgerecht**

Einige Kommunen hatten Verträge mit Caterern geschlossen, bei denen die Leistungen seit längerer Zeit nicht mehr dem Wettbewerb unterstellt worden waren.

So bezog etwa ein Landkreis seit dem Schuljahr 2008/2009 – auf Grundlage einer vorherigen Ausschreibung – die Verpflegung vom selben Caterer. Die Vertragsentgelte wurden seitdem mehrfach angepasst und eine „Preissteigerungsklausel“ eingeführt. Sämtlichen vertraglichen Änderungen ging keine Ausschreibung voraus. Seit dem erstmaligen Vertragsabschluss erhöhte der Caterer die Preise um 20 %. Bei einer Verbandsgemeinde stiegen die vom Caterer geforderten Entgelte innerhalb von sieben Jahren um bis zu 42 %.

Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass „Altverträge“ mit weitgehend unveränderten Konditionen aus Sicht der Kommunen wirtschaftlich sein können. Wenn jedoch im Zeitverlauf mehrfach Anpassungen der Preise vorgenommen werden, ist es zumindest fraglich, ob die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung für den Schulträger

---

<sup>255</sup> Insbesondere – in unterschiedlichem Umfang – Zubereitung, Anlieferung und Ausgabe der Verpflegung. Es handelt sich um dem Vergaberecht unterliegende Liefer- und Dienstleistungsaufträge.

noch gegeben ist. Dessen ungeachtet sind Regelungen über Preise wesentliche Vertragsbestandteile. Ihre Änderung kommt grundsätzlich einem neuen Lieferauftrag gleich<sup>256</sup>, der einen Wettbewerb erfordert.

## **6 Verträge über Verpflegungsleistungen**

### **6.1 Schriftform – kommunalrechtliche Anforderungen nicht immer beachtet**

In Einzelfällen hatten die Schulträger mit ihren Auftragnehmern keine schriftlichen Verträge über die mit der Mittagsverpflegung verbundenen Dienstleistungen geschlossen.

Beispielsweise bestand in einer Verbandsgemeinde mit dem Caterer einer Grundschule kein schriftlicher Vertrag über die Lieferung der Mittagsverpflegung. Für die übrigen Grundschulen wurde nach Jahren der Leistungsabwicklung erstmals ab 2019 ein schriftlicher Vertrag geschlossen.

Verträge über die Mittagsverpflegung sind keine für die Gemeinde finanziell unerheblichen Angelegenheiten der laufenden Verwaltung. Da sie die Gemeinde verpflichten, bedürfen die vertraglichen Erklärungen der Gemeinde der Schriftform.<sup>257</sup>

### **6.2 Preisanpassungen – auf zulässige Klauseln achten**

Einige Verträge mit Caterern enthielten Preisgleitklauseln. In einer Verbandsgemeinde war z. B. die Anpassung der Leistungsentgelte des Caterers an eine bestimmte Lohngruppe des Lohn- und Gehaltstarifvertrags des Hotel- und Gaststättengewerbes gekoppelt. Änderte sich die tarifliche Vergütung, war der Preis entsprechend anzupassen.

Werden Preisgleitklauseln bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen vereinbart, sind die Grundsätze zur Anwendung von Preisvorbehalten bei öffentlichen Aufträgen zu beachten.<sup>258</sup> Nach diesen Grundsätzen darf sich die Preisgleitregel nur auf den Teil der Leistungen beziehen, der von einer Änderung der Kostenfaktoren betroffen ist.

Die Lohnkosten stellen nur einen Kostenfaktor dar. Der Aufwand des beauftragten Unternehmens setzt sich aus weiteren Komponenten (zum Beispiel Warenkosten der Lebensmittel) zusammen. Folglich war es nicht zulässig, die Anpassung des kompletten Entgelts an den Tariflohnsteigerungen zu orientieren. Außerdem gibt es Kostenanteile (Wagnis und Gewinn), die üblicherweise keiner Preissteigerung unterliegen und daher von der Preisanpassung auszuschließen sind.

Darüber hinaus ist der Auftragnehmer nach dem Preisrecht in einer im Vertrag festzulegenden Höhe an den Mehrkosten während der Leistungsdauer angemessen zu beteiligen (Selbstbeteiligungsklausel). Zudem sind Preisgleitklauseln grundsätzlich so zu vereinbaren, dass sie erst wirksam werden, wenn ein bestimmter Mindestbetrag der Kostenänderung überschritten wird (Bagatellklausel). Auch diesen Anforderungen genügte die vertragliche Vereinbarung nicht.

Die Grundsätze zur Anwendung von Preisvorbehalten bei öffentlichen Aufträgen müssen beachtet werden. Die vollständige Kopplung des Preises an die Entwicklung der Lohnkosten war nicht gerechtfertigt.

---

<sup>256</sup> Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 19. Juni 2008 – C-454/06, juris.

<sup>257</sup> § 49 Abs. 1 und 3 GemO.

<sup>258</sup> VV zu § 22 GemHVO.

### 6.3 Vertragsanpassungen – Folgen berücksichtigen

Ein Unternehmen hatte in einer Verbandsgemeinde an zwei Schulen während der Laufzeit der Verträge von Warmverpflegung auf cook & chill<sup>259</sup> umgestellt. Der Preis je Mahlzeit wurde nicht reduziert. Durch die Umstellung erhöhte sich jedoch der Aufwand der Verbandsgemeinde, da die Speisen mit eigenem Personal erwärmt werden mussten und zusätzliche Geräte für die Kühlung und Erwärmung zu beschaffen waren. Zudem entstanden Ertragsausfälle, weil das Unternehmen nunmehr Änderungen an der Verpflegungsmenge aufgrund von Abbestellungen mindestens 1,5 Tage vor der Lieferung verlangte, die Schülerinnen und Schüler jedoch noch am Morgen des Verpflegungstages abbestellen konnten.

Das Unternehmen war nicht berechtigt, einseitig das Verpflegungssystem zu wechseln. Die vertragliche Leistung war insoweit mangelhaft. Dass die Umstellung vom Schulträger trotz der damit verbundenen finanziellen Nachteile ohne Geltendmachung von Ansprüchen akzeptiert wurde, war unwirtschaftlich. Dessen ungeachtet widersprach die Lieferung von Kühlkost den Vorstellungen des Verbandsgemeinderats. Dieser hatte sich für das Unternehmen entschieden, da es die Speisen täglich frisch zubereitete und lieferte.

### 6.4 Abrechnungen – Sorgfalt bei der Prüfung geboten

In einigen Fällen erhielten Dritte höhere Entgelte als es ihren Leistungen entsprach:

- So hatte in einer Verbandsgemeinde ein Förderverein die Verpflegung der Schülerinnen und Schüler in einem Teil der Ganztagschulen übernommen. In einem Jahr rechnete der Verein mit der Verbandsgemeinde für eine Schule über 1.400 Mahlzeiten mehr ab, als aus den Unterlagen der Verwaltung zur Erhebung von Verpflegungskostenbeteiligung und zur Abrechnung von Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket hervorgingen. Die Verbandsgemeindeverwaltung hatte die Differenzen nicht erkannt; sie zahlte folglich den Rechnungsbetrag des Fördervereins ohne Kürzung.
- Für die Essensausgabe und Reinigung an Unterrichtstagen war in einer Stadt mit einem Dienstleister eine Stundenlohnvergütung vereinbart. Für die Ferienzeiten rechnete der Dienstleister ebenfalls Stunden entsprechend dem üblichen Tätigkeitsumfang ab. Beispielsweise wurden in den Sommerferien 2019 im Juli 2.060 € vergütet. Leistungen wurden jedoch außerhalb der Schulzeiten nicht erbracht.

Die Stadt hatte sich vertraglich zur Zahlung von geleisteten Stunden an Schultagen verpflichtet. Im kalkulierten Stundenverrechnungssatz des Dienstleisters war u. a. ein Zuschlag von 20 % für Urlaubs- und Krankheitszeiten enthalten. Vergütungen in Ferienzeiten wurden zu Unrecht gefordert und gezahlt. Der Stadt entstand ein Schaden von überschlägig 10.000 €.

Zahlungsverpflichtungen sind dem Grund und der Höhe nach zu prüfen und festzustellen.<sup>260</sup> Im Fall der Verbandsgemeinde hätte die Differenz bei der Zahl der Mittagessen der Aufklärung bedurft, bevor der Rechnungsbetrag angewiesen wurde. Die Stadt hätte den Rechnungsbetrag des Dienstleisters um die geltend gemachten Kosten für Ferienzeiten kürzen müssen.

---

<sup>259</sup> Anlieferung gekühlter Speisen, die in den Schulen erhitzt und ausgegeben werden.

<sup>260</sup> § 25 Abs. 3 GemHVO.