

Vorlage		Vorlage-Nr: FB 45/0192/WP18
Federführende Dienststelle: FB 45 - Fachbereich Kinder, Jugend und Schule		Status: öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n:		Datum: 16.02.2022
		Verfasser/in: FB 45/200
Ma(h)lzeit! Kostenfreies Essen als Bildungsbaustein etablieren		
Ziele: Klimarelevanz keine		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit
15.03.2022	Ausschuss für Schule und Weiterbildung	Kenntnisnahme
15.03.2022	Kinder- und Jugendausschuss	Kenntnisnahme

Beschlussvorschlag:

Der Kinder- und Jugendausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zustimmend zur Kenntnis.

Der Ausschuss für Schule und Weiterbildung nimmt die Ausführung der Verwaltung zustimmend zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen

	JA	NEIN	
		X	

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
	Einzahlungen	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<i>+ Verbesserung / - Verschlechterung</i>	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschrieb ener Ansatz 20xx ff.	Folge- kosten (alt)	Folge- kosten (neu)
	Ertrag	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<i>+ Verbesserung / - Verschlechterung</i>	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Weitere Erläuterungen (bei Bedarf):

Klimarelevanz

Bedeutung der Maßnahme für den Klimaschutz/Bedeutung der Maßnahme für die Klimafolgenanpassung (in den freien Feldern ankreuzen)

Zur Relevanz der Maßnahme für den Klimaschutz

Die Maßnahme hat folgende Relevanz:

<i>keine</i>	<i>positiv</i>	<i>negativ</i>	<i>nicht eindeutig</i>
x			

Der Effekt auf die CO2-Emissionen ist:

<i>gering</i>	<i>mittel</i>	<i>groß</i>	<i>nicht ermittelbar</i>
			x

Zur Relevanz der Maßnahme für die Klimafolgenanpassung

Die Maßnahme hat folgende Relevanz:

<i>keine</i>	<i>positiv</i>	<i>negativ</i>	<i>nicht eindeutig</i>
x			

Größenordnung der Effekte

Wenn quantitative Auswirkungen ermittelbar sind, sind die Felder entsprechend anzukreuzen.

Die **CO₂-Einsparung** durch die Maßnahme ist (bei positiven Maßnahmen):

gering	<input type="checkbox"/>	unter 80 t / Jahr (0,1% des jährl. Einsparziels)
mittel	<input type="checkbox"/>	80 t bis ca. 770 t / Jahr (0,1% bis 1% des jährl. Einsparziels)
groß	<input type="checkbox"/>	mehr als 770 t / Jahr (über 1% des jährl. Einsparziels)

Die **Erhöhung der CO₂-Emissionen** durch die Maßnahme ist (bei negativen Maßnahmen):

gering	<input type="checkbox"/>	unter 80 t / Jahr (0,1% des jährl. Einsparziels)
mittel	<input type="checkbox"/>	80 bis ca. 770 t / Jahr (0,1% bis 1% des jährl. Einsparziels)
groß	<input type="checkbox"/>	mehr als 770 t / Jahr (über 1% des jährl. Einsparziels)

Eine Kompensation der zusätzlich entstehenden CO₂-Emissionen erfolgt:

<input type="checkbox"/>	vollständig
<input type="checkbox"/>	überwiegend (50% - 99%)
<input type="checkbox"/>	teilweise (1% - 49%)
<input type="checkbox"/>	nicht
<input type="checkbox"/>	nicht bekannt

Erläuterungen:

Antrag

Mit Schreiben vom 29.06.2021 hat die SPD Fraktion den beigefügten Antrag an den Rat gestellt (Anlage). Dieser Antrag wurde in der Sitzung des Rates am 01.09.2021 angenommen und zur Bearbeitung an die Fachabteilung (Fachbereich Kinder, Jugend und Schule (FB 45)) weitergeleitet.

Die SPD beantragt, die Verwaltung mit der Entwicklung eines Konzeptes zu beauftragen, welches die Versorgung aller Kindertageseinrichtungen, Grund- und weiterführenden Schulen mit kostenfreien Mittagessen beinhaltet. Die Corona-Pandemie habe gezeigt, dass nicht alle Kinder und Jugendlichen eine stetige Versorgung mit Lebensmitteln und geregelten Mahlzeiten genießen können. Um dem entgegen zu wirken und eine Chancengleichheit herzustellen, soll die kostenlose Bereitstellung von Mahlzeiten geprüft werden.

Beschreibung der Ist-Situation

1. Zugang zu kostenfreiem Mittagessen

Für Kinder und Familien, die Anspruchsinhaber der Leistungen von Bildung und Teilhabe (BUT) sind, bestehen bereits jetzt Unterstützungsmöglichkeiten zur Finanzierung eines gesunden Mittagessens im Schul-, Tagespflege- und Kitaalltag (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bildung und Teilhabe, BGBl 2019, Teil I, Nr. 16. Vom 03.05.2019, S. 530 ff).

Für Kinder und Familien, die nicht Anspruchsinhaber der Leistungen von Bildung und Teilhabe sind, stehen zusätzliche Möglichkeiten der Finanzierung über den Härtefallfonds und das Programm „Alle Kinder essen mit“ zur Verfügung (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen).

2. Aktuelle organisatorischer und finanzieller Rahmen der Mittagsversorgung

Für den Bereich der Aachener Grundschulen, an denen OGS oder alternative Betreuung angeboten wird, sowie für die weiterführenden Schulen zeichnet sich ein vielfältiges Bild in der Mittagsverpflegung ab. Die Einrichtungen entscheiden eigenständig über die Auswahl ihres Caterers. Dabei handelt es sich oftmals um lokale Anbieter. Abhängig ist die Auswahl des Caterers zusätzlich von den räumlichen und logistischen Voraussetzungen der Schule. Nicht überall finden sich beispielsweise Kapazitäten, um großzügig Speisen dauerhaft zu kühlen oder zu lagern. In den meisten Einrichtungen werden neben der täglichen Zubereitung und Anlieferung der Caterer noch zusätzliche kleine Speisen selbst zubereitet und angeboten. Dies erstreckt sich vom Salatbuffet bis zum Nachtisch. Die Kosten der Speisen reichen dabei von 1,65 € bis 4,50 € pro Mahlzeit, somit durchschnittlich etwa 61,50 € monatlich.

Der Ablauf in den Kitas und der Tagespflege gestaltet sich anders als in den Schulen. Dort bekommen die Kinder neben dem Mittagessen auch Frühstück, Getränke und Snacks wie Obst und Gemüse. Das Ergebnis einer Abfrage der Essenskosten bei zwei der größeren freien Trägern sowie der Stadt Aachen als Kitaträger hat gezeigt, dass durchschnittlich monatliche Kosten in Höhe von 44,69 € pro Kind anfallen. Die Kosten variieren zwischen 35,00 € und 70,00 € pro Einrichtung.

Die Auswahl der Menüs oder die Qualität der Speisen sind Gegenstand der Zusammenarbeit zwischen Elternschaft, Schule und OGS bzw. Kita und Tagespflege. Die Auswahl des Anbieters,

Kosten der Mahlzeiten und Absprachen über die finanzielle Abwicklung werden über die entsprechenden Elterngremien getroffen. An dieser Schnittstelle werden auch Absprachen zur gesunden Ernährung und Nachhaltigkeit der Speisen festgehalten.

An den weiterführenden Schulen werden Mensaausschüsse gebildet, in denen analog zu den Kitas und OGS-Betreuungen quartalsweise Abstimmungen getroffen und individuelle Anpassungen an den Speiseplan getätigt werden. Hieran nehmen neben den Caterern auch Vertreter*innen*innen der Eltern-, Schüler- und Lehrerschaft sowie des FB 45 teil.

3. Rechtlicher Rahmen der Entgelterhebung

Auf Grundlage des § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII für den Kita-Bereich sowie eines entsprechenden Runderlasses für den OGS-Bereich erhebt die Stadt Aachen für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen bzw. außerunterrichtlicher Förder- und Betreuungsangebote Elternbeiträge, die in Abhängigkeit vom Einkommen der beitragspflichtigen Erziehungsberechtigten sozial gestaffelt sind. Die Kosten für die Verpflegung sind in den Elternbeiträgen nicht enthalten. Diesbezüglich kann nach den einschlägigen Vorschriften ein zusätzlicher Beitrag erhoben werden.

Da entsprechend der derzeitigen, dezentralen Organisation der Mittagsverpflegung und der Abrechnung des Essensgeldes außerhalb der städtischen Strukturen keine öffentlich-rechtlichen Entgelte in Form von Elternbeiträgen erhoben werden, findet folglich keine soziale Staffelung in Bezug auf das von den Eltern zu entrichtende Entgelt für das Mittagessen statt. Die Erziehungsberechtigten zahlen das mit dem jeweiligen Caterer vereinbarte Entgelt für die entsprechende Mittagsverpflegung, die in der jeweiligen Einrichtung angeboten wird. Dieses Geld wird treuhänderisch vom Träger eingezogen und an den Caterer weitergeleitet.

Aufgrund des Nebeneinanders von städt. Betreuungsangeboten und den Angeboten von anderen Trägern, scheint das Einbeziehen der Kosten der Mittagsverpflegung in einen einheitlichen Gesamtelternbeitrag für alle Betreuungsangebote im Stadtgebiet ausgeschlossen.

Ungeachtet dessen werden bei der aktuellen städtischen Ausgestaltung die Belange einkommensschwacher Familien berücksichtigt, indem diese die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BUT) in Anspruch nehmen können. Die hierbei entstehenden Kosten trägt der jeweils zuständige Sozialhilfeträger. Für Familien die keinen Anspruch auf BUT haben, gibt es die zusätzliche Möglichkeit, über den o.g. Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“ Unterstützung zu erhalten.

4. Konzepte der Mittagessenzubereitung

Die Lagerung und Zubereitung der Hauptmahlzeiten lassen sich in folgende Kategorien einteilen, die allesamt im Grundschulbereich, in weiterführenden Schulen und Kindertageseinrichtungen Anwendung finden:

- Cook and Hold (Speisen werden extern zubereitet, vor Ort warmgehalten und ausgegeben)
- Cook and Serve (Speisen werden vor Ort zubereitet, portioniert und ausgegeben)
- Cook and Chill (Speisen werden extern zubereitet, gekühlt, vor Ort gelagert, zubereitet und ausgegeben)

- Cook and Freeze (Speisen werden extern zubereitet, tiefgekühlt, vor Ort gelagert, zubereitet und ausgegeben)

In der Tagespflege findet aufgrund des kleineren Betreuungsumfanges überwiegend Cook and Serve Anwendung.

Ratsantrag der SPD

1. Vergabe/Ausschreibung

Die im Ratsantrag zu prüfende Etablierung eines zentralen Vergabesystems wird im Schul- und OGS-Bereich sowie im Bereich von Kita und Tagespflege kritisch gesehen. Gerade die Zusammenarbeit mit kleinen, lokalen Unternehmen ermöglicht einen hohen Qualitätsstandard und kurze Wege der Anlieferung. Kurzfristige Absprachen und Änderungen können unkompliziert zwischen den Einrichtungen und dem Anbieter vereinbart werden. Große Anbieter im Mensabereich werden aufgrund von mangelhaften Erfahrungen hinsichtlich der Qualität und Nachhaltigkeit zum Teil bewusst nicht mehr in Anspruch genommen.

Im Falle einer Zentralisierung würden voraussichtlich die Anbietervielfalt sinken und durch entsprechende Vergabevorschriften nicht zwangsläufig lokale Unternehmen bedacht werden. Die Schlussfolgerungen wären lange Lieferwege und Angebotsverhandlungen, die eher zu einer Qualitätssenkung beitragen würden.

Auch logistisch wäre dies eine große Herausforderung. Es müsste eine (europaweite) Ausschreibung erfolgen, bei der die Wünsche aller Kitas, Tagespflegestellen, Schulen und OGS Berücksichtigung finden und ein Unternehmen gefunden werden muss, welches täglich etwa 9.180 Essen an 140 Einrichtungen der Kitas und 105 Tagespflegestellen sowie 12.900 Essen an 57 Schulen (36 Grundschulen und 21 weiterführende Schulen) und OGS liefern kann. Hierbei die Qualität und die Frische der Speisen sicherzustellen, wäre mehr als herausfordernd. Hinzu kommt, dass es sich bei der Vergabe höchstwahrscheinlich um eine europaweite Ausschreibung handeln würde, da diese für mehrere Jahre veranlasst werden würde.

Eine Zentralisierung der Mahlzeitbetriebe für den Kita, Tagespflege, OGS- und Schulbereich der Stadt Aachen wird kritisch eingeschätzt. Die gewünschte Qualitätssteigerung und Nachhaltigkeit würden sich durch wenige große Anbieter eher verschlechtern. Kleinere Anbieter wären nicht in der Lage den logistischen Aufwand einer Zentralisierung zu stemmen. Die individuellen Absprachen zu Preisen und Qualität, die bisher der einzelnen Schule/Kitas obliegen, würden ebenfalls entfallen.

2. Kosten

Stand Januar 2022 wurden in Aachen 8.620 Kinder in öffentlich geförderten Kindertageseinrichtungen (8.060) und bei der Tagespflege (560 Kinder) betreut. Würde die Stadt Aachen die Kosten für die Verpflegung in Kitas und Tagespflege übernehmen, würden grob gerechnet Kosten in Höhe von 4.923.050,40 € pro Kitajahr ($44,69 \text{ €} \times 9.180 \text{ Kinder} \times 12 \text{ Monate}$) entstehen.

In den Aachener Schulen werden mit Stand vom 20.01.2022 12.900 Schülerinnen und Schüler beschult. Somit würden weitere Kosten in Höhe von ca. 9.520.200 € pro Schuljahr ($61,50 \text{ €} \times 12.900 \text{ Schüler*innen} \times 12 \text{ Monate}$) hinzukommen.

Insgesamt wären jährlich etwa 14.443.250,40 € aus städtischen Mitteln bereitzustellen. Bei dieser Rechnung handelt es sich um eine Überschlagsrechnung, bei der Schließtage und weitere Faktoren nicht berücksichtigt wurden.

3. Rechtliche Würdigung

Hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen hat es in Hinblick auf die zentralen Fragestellungen des Ratsantrages eine Abstimmung mit dem Fachbereich Recht gegeben. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass es sich bei den Essensgeldern nicht um Elternbeiträge im Sinne des Elternbeitrags für die Inanspruchnahme der Angebote einer Kindertageseinrichtung, Kindertagespflege oder OGS handelt - es handelt sich vielmehr um ein Entgelt. Aus diesem Grunde ist eine Übertragung einer Beitragsstaffelung nach Einkommen analog den Elternbeiträgen nach § 90 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) äußerst schwierig. Weiterhin ist festzustellen, dass im Bereich der Kindertageseinrichtungen, wenn überhaupt, das Entgelt für die Mittagsverpflegung durch den Träger der Einrichtung erhoben werden kann. Mithin ist es der Stadt Aachen rechtlich nicht möglich, eine zentrale Regelung für sämtliche Einrichtungen hinsichtlich des Essensgeldes zu definieren und umzusetzen.

Auch eine Auslagerung der Mittagsverpflegung in eine gemeinnützige GmbH (gGmbH) oder eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) würde diese Problematik nicht umgehen, da auch bei diesen Organisationsformen die Vergabevorschriften nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu berücksichtigen wären.

Würde die Stadt Aachen in Bezug auf das Essensgeld eine einkommensabhängige soziale Staffelung vornehmen, würde sie an dieser Stelle die einkommensschwachen Familien entlasten, obwohl für einen Großteil der Betroffenen die Leistungen des BUT bzw. des Härtefall-Fonds greifen würden. Die Stadt würde Leistungen finanzieren, die betroffene Familien von anderer Stelle erhalten. Ein Zugriff auf die Bundesmittel wäre somit nicht mehr möglich.

4. Organisatorischer Aufwand

Würde eine zentrale Essensgelderhebung angestrebt, würde dies aus Sicht der Verwaltung, neben den bereits genannten, qualitativen Aspekten, folgende weitere Konsequenzen mit sich bringen:

- Bei einer Umstellung auf ein gesamtstädtisches System könnte die bisherige treuhänderische Abwicklung über die Kitas bzw. Schulen im Kontakt mit den jeweiligen Caterern nicht mehr stattfinden. Für die Sachbearbeitung der Essensbestellungen, -abwicklung, Vergabeverfahren, Beschwerdemanagement etc. müssten Bearbeitungskapazitäten innerhalb der Verwaltung geschaffen werden.
- Eine Erhebung eines pauschalisierten Essensentgeltes birgt die Problematik, dass bspw. auch bei Fehlzeiten eines Kindes das Essensgeld erhoben würde, was wahrscheinlich nicht auf die Akzeptanz der Elternschaft stoßen würde.
- Eine Spitzabrechnung des Essensgeldes würde weiteren, erheblichen Verwaltungsaufwand innerhalb des FB 45 verursachen.

Zu beachten ist zudem, dass es nicht zu einem Ungleichgewicht der Kindertagespflege kommen dürfte. In Aachen gibt es derzeit etwa 150 Standorte der Kindertagespflege. Um diese gleich zu behandeln, müsste auch an all diese Orte eine Lieferung von etwa fünf Essen täglich erfolgen. Dies logistisch zusätzlich zu den Kitas, Schulen und OGS zu bewerkstelligen scheint für einen Lieferdienst nicht möglich.

5. Trägerautonomie

Das Essen einheitlich durch einen Lieferservice für alle Kindertageseinrichtungen liefern zu lassen, wird auch bei den Trägern kritisch gesehen, da das Vorgeben eines Lieferservices in die Trägerautonomie eingreifen würde. Die Ernährung ist je nach Einrichtung ein Teil des pädagogischen Konzeptes, welches gegebenenfalls verändert werden müsste. Zudem ist die Wahl des Caterers in vielen Einrichtungen eine Entscheidung, die unter Beteiligung der Eltern sehr individuell getroffen wird. So möchte eine Einrichtung keine Suppe, eine andere keinen Salat und eine nächste keine fertigen Nachtische. In der Regel wird dann der Caterer gewählt, der auf diese Sonderwünsche eingehen kann. Diese Wahlfreiheit könnte wahrscheinlich keine Berücksichtigung mehr finden.

In Vorbereitung der Vorlage wurden auch die jeweiligen AG 78 der Bereiche Kita und Tagespflege sowie der Schulen beteiligt und um Rückmeldung gebeten. Auch wenn aus Sicht der Träger eine zentrale Organisation der Mittagsverpflegung für diese eine Entlastung darstellen würde, wird die grundsätzlich in dieser Vorlage dargestellte Auffassung der Stadt Aachen zu diesem Thema, insbesondere im Hinblick auf die Trägerautonomie, geteilt. Die kostenlose Bereitstellung von Essen wird grundsätzlich als positive Idee aufgefasst. Trotz allem werden hier auch die hohen Kosten, die organisatorischen Herausforderungen sowie der Eingriff in die Trägerautonomie kritisch gesehen.

6. Fazit

Neben den qualitativen Aspekten ist festzuhalten, dass im Hinblick auf die Eigenständigkeit und Regelungshoheit der freien Träger ein gesamtstädtisches Konzept für die Versorgung aller Kitas, Tagespflegestellen und Schulen mit kostenfreien Mittagessen aus Sicht der Verwaltung schwerlich umzusetzen sein dürfte.

Anlage:

Ratsantrag Nr. 161/18 der SPD-Fraktion vom 29.06.2021