

Lülf-Baden, Frederike; Spiller, Achim

Working Paper

Steuerungsmechanismen im deutschen Schulverpflegungsmarkt: eine institutionsökonomische Analyse

Diskussionsbeitrag, No. 0809

Provided in Cooperation with:

Department for Agricultural Economics and Rural Development, University of Goettingen

Suggested Citation: Lülf-Baden, Frederike; Spiller, Achim (2008) : Steuerungsmechanismen im deutschen Schulverpflegungsmarkt: eine institutionsökonomische Analyse, Diskussionsbeitrag, No. 0809, Georg-August-Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung (DARE), Göttingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/29674>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Diskussionspapiere

Discussion Papers

November 2008

Steuerungsmechanismen im deutschen Schulverpflegungsmarkt: eine institutionenökonomische Analyse

Frederike Lülfs-Baden und Achim Spiller



Nr. 0809

Department für Agrarökonomie und RURale Entwicklung
Universität Göttingen
D 37073 Göttingen
ISSN 1865-2697



Haben Sie Fragen, wollen Sie an unserem Forschungsprojekt teilnehmen oder möchten Sie einen Kommentar zu diesem Beitrag geben? Wir würden uns über eine Nachricht von Ihnen freuen.

Kontaktadressen:

Frederike Lülfs-Baden, M. Sc.

Arbeitsbereich „Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte“
Department für Agrarökonomie und RURALE ENTWICKLUNG
Georg-August-Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen
Tel.: +49-551-39-9897/ Fax.: +49-551-39-12122
Email: fluelfs@uni-goettingen.de

Prof. Dr. Achim Spiller

Arbeitsbereich „Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte“
Department für Agrarökonomie und RURALE ENTWICKLUNG
Georg-August-Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen
Tel.: +49-551-39-22399/ Fax.: +49-551-39-12122
Email: a.spiller@agr.uni-goettingen.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis.....	IV
1 Einleitung	1
2 Institutionelle Rahmung der Schulverpflegung	3
3 Markt- und Wettbewerbsstrukturen.....	5
3.1 Betreibermodelle	6
3.2 Verpflegungssysteme	10
3.3 Preise und Kosten.....	12
3.4 Qualität der Mittagessen	13
3.5 Akzeptanz der Mittagstische	14
4 Governance-Mechanismen in der Schulverpflegung	18
4.1 Grundsätzliche Steuerungsmechanismen.....	18
4.2 Steuerungsprobleme von Schulessen im klassischen Bürokratiemodell.....	21
4.3 Steuerungsprobleme beim Outsourcing der Schulverpflegung.....	25
4.4 Steuerungsprobleme bei Privatschulen	28
5 Institutionenökonomische Analyse	30
6 Fazit	41
Literaturverzeichnis	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verbreitung der Betreibermodelle (Schätzwerte, in %)	7
Abbildung 2: Erlöse der Top 45 Catering-Unternehmen in 2007 (in %)	8
Abbildung 3: Kostenverlauf in der Schulverpflegung	16
Abbildung 4: Einflussfaktoren auf die Essensqualität in kommunalen Verpflegungsbetrieben	23

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Umsatz der größten Caterer auf dem Markt der Schulen, Mensen und Kitas im Jahr 2007	9
Tabelle 2: Vor- und Nachteile der verschiedenen Verpflegungssysteme	12
Tabelle 3: Steuerungsmechanismen in der Schulverpflegung	20
Tabelle 4: Vor- und Nachteile des Outsourcings	35

1 Einleitung

Kinder und Jugendliche sind weltweit vermehrt von ernährungsbedingten Krankheiten betroffen, die zu chronischen Erkrankungen im Erwachsenenalter führen können. Mittlerweile sind in Deutschland rund 15 % der Kinder und Jugendlichen im Alter von 3 bis 17 Jahren übergewichtig, weitere 6 % sind adipös. Dies entspricht etwa 1,9 Mio. bzw. 800.000 Kindern und Jugendlichen. Besonders betroffen sind Jugendliche im Alter von 14 bis 17 Jahren (Kurth/Schaffrath Rosario 2007). Die daraus resultierenden Spätfolgen stellen wiederum eine erhebliche Belastung für das Gesundheitssystem dar. Es zeichnen sich deutliche volkswirtschaftliche Kostensteigerungen aufgrund der Zunahme von Adipositas bzw. Adipositas-abhängigen Krankheiten ab, so dass auch Politik und Öffentlichkeit ein wachsendes Interesse an gesundheitlichen Präventionsmaßnahmen zeigen (Heseker/Schmidt 2000).

Einen Ansatzpunkt bietet eine ausgewogene, altersgerechte Ernährung. Diese ist nicht nur eine grundlegende Voraussetzung für eine gesunde physiologische Körperentwicklung, sie trägt zudem zur geistigen Entwicklung und Leistungsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen bei (Heindl 2003). Dem habitualisierten Prozess der Nahrungsaufnahme, der stark durch Erfahrungen mit bestimmten Lebensmitteln bzw. Gewohnungen an vertraute Geschmacksrichtungen geprägt wird, kommt dabei eine besondere Bedeutung zu (o. V. 2005a, Pudel 1999). Demnach kann einer qualitativ hochwertigen Schulverpflegung langfristig eine erhebliche Verhaltenswirksamkeit zugesprochen werden (Vereecken et al. 2005, Weber Cullen/Zakeri 2004, Hearn et al. 1998, Baranowski et al. 1997). Die politisch geförderte Ausweitung der Ganztagschulen in Deutschland bietet deshalb einen institutionellen Rahmen, um zu einem nachhaltigen Ernährungsverhalten bei Kindern und Jugendlichen beizutragen. Voraussetzung dafür ist allerdings, in der Schule eine qualitativ hochwertigere Ernährung sicherzustellen als dies derzeit in vielen Elternhäusern der Fall ist. Umgekehrt befürchten andere Eltern, dass ihre Bemühungen um eine gesunde Ernährung ihrer Kinder durch eine unzureichende Schulverpflegung konterkariert werden könnten (Lülfes-Baden/Spiller 2008a).

Die wissenschaftliche Debatte um Schulverpflegungssysteme wird bisher hauptsächlich von Ernährungswissenschaftlern und Pädagogen geführt, die eine kind- bzw. jugendgerechte, gesunde und hochwertige Schulmahlzeit in den Vordergrund rücken (Winkler 2008, Pelzer 2003, Heseke et al. 2003). Eine ökonomische Analyse für die immer wieder konstatierten Schwächen vieler Mensakonzepte liegt bisher nicht vor.

Ein gutes Mensaessen ist im Schulalltag nicht leicht zu implementieren. Zahlreiche Barrieren erschweren die Umsetzung, z. B. das fehlende professionelle Know-how der Schulen, die mangelnde Kompetenz der Küchenkräfte, die Raumproblematik und weitere organisatorische Unzulänglichkeiten sowie ein Akzeptanzproblem unter älteren Jugendlichen (Lülfes-Baden/Spiller 2008b). Hinzu kommt der enge Finanzierungsrahmen der Kommunen, der die Schulverpflegungsbranche unter einen zunehmenden Kostendruck setzt.

Ziel des folgenden Beitrags ist daher, eine institutionenökonomische Betrachtung des Marktes für die Schulverpflegung vorzunehmen. Im Fokus steht die Untersuchung, welche Systeme ökonomisch effizient sind und gleichzeitig einen hohen Qualitätsstandard gewährleisten können. Hinter den vielfältigen Detailproblemen des Ernährungsalltags steht ferner die grundsätzliche (strategische) Frage der geeigneten Governancestrukturen, die insgesamt nicht losgelöst von der Organisation des Schulwesens betrachtet werden kann.

Die Governance-Diskussion versucht Ansatzpunkte zu finden, „wie kollektives Handeln in der Politik, in der Gesellschaft und auch der Ökonomie koordiniert wird und wie leistungsfähig unterschiedliche Formen institutioneller Arrangements diesbezüglich sind“ (Lütz 2003). Der Ansatz der Public Governance geht davon aus, dass die öffentliche Leistungserstellung in zunehmend vernetzten Strukturen unter Einbezug von privaten, halböffentlichen und öffentlichen Organisationen stattfindet (Schuppan 2006). Somit zielt Governance auf sämtliche im öffentlichen Interesse regelbedürftigen Sachverhalte ab, unabhängig davon, ob die Handelnden private oder staatliche Akteure sind (Mayntz 2004).

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Literaturlarbeit, die aber die Erfahrungen aus zahlreichen Expertengesprächen, vier Fallbeispielen und zwei groÙzahligen empirischen Studien sowie die Analyse vieler Einzelfälle beinhaltet.¹ Den theoretischen Rahmen bietet die Neue Institutionenökonomie (NIÖ), die recht heterogene Forschungsfelder vereint. Die Fundamente der NIÖ wurden bereits in der Mitte des letzten Jahrhunderts gelegt und lösten einen Richtungswechsel in der gesamten mikroökonomischen Forschung aus (Erlei et al. 1999). Die NIÖ stellt eine Erweiterung der neoklassischen Theorie dar, die das institutionelle Umfeld von Unternehmen und deren Auswirkungen auf das unternehmerische Handeln in den Fokus rückt. Der NIÖ werden in erster Linie drei theoretischen Themenbereiche zugeordnet: der Transaktionskostenansatz, der Property-Rights-Ansatz sowie die Prinzipal-Agenten-Theorie (Richter 2000). In diesem Zusammenhang sind das institutionelle Umfeld der Unternehmen (North 1991) sowie die Governance-Strukturen von Bedeutung (Williamson 1998), so dass die NIÖ letztlich die Analyse der Governance-Mechanismen vereint.

2 Institutionelle Rahmung der Schulverpflegung

Das Schulwesen ist in Deutschland staatlich organisiert und unterliegt grundsätzlich keiner marktwirtschaftlichen Steuerung. Die staatliche Regulation ist im Grundgesetz in Art. 7 Abs. 1 verankert: „Das gesamte Schulwesen steht unter Aufsicht des Staates“. Dies räumt dem Staat die zentrale Kompetenz in der Organisation und Steuerung der Schulen ein. Dazu gehören u. a. die Schulaufsicht, die Organisation, die Planung und die Leitung im Schulbereich. Nach Art. 30 und Art. 70 GG werden diese Rechte und Pflichten innerhalb der Kulturhoheit durch die einzelnen Bundesländer wahrgenommen. Daran sind wiederum die Landesparlamente durch Gesetzgebung und Haushaltsplanung sowie das Kultusministerium und

¹ Die Befragungen wurden im Rahmen des Projektes „Regionale Verpflegung in Ganztagschulen“ durchgeführt. Siehe dazu Lülfs /Spiller 2006, 2007, Lülfs-Baden/Spiller 2008a, 2008b, 2008c, Lülfs-Baden et al. 2008 und Spiller et al. 2007.

nachgeordnete Schulaufsichtsbehörden beteiligt (Biewer 1993). Schulen sind demnach nichtrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, die als unterstes Glied in der Hierarchie des Schulwesens an die Weisungen und Anforderungen der staatlichen Schulaufsicht und der Schulträger gebunden sind (Biewer 1993).

Der Markt für Schulverpflegung wird somit in hohem Maße durch staatliche Regulierungen beeinflusst. Die kommunalen Schulträger entscheiden über die Einrichtung und den Bau von Mensen sowie über die Vergabe von Schulverpflegungsangeboten. Die Schulleitung stellt die dafür erforderlichen Anträge und wird in die Planung einbezogen (Simshäuser et al. 2005). Die Trägerschaft der öffentlichen Schulen obliegt den Landkreisen, Gemeinden, Samtgemeinden, Zweckverbänden oder dem Land. Diese kommunalen Körperschaften halten das notwendige öffentliche Schulanlage sowie die erforderlichen Schulanlagen vor und finanzieren diese. Etwas anders ist die Situation bisher nur für die Träger von privaten Schulen, in der Praxis vornehmlich Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Diese haben erheblich größere Entscheidungsspielräume (o. V. 2005b).

Vor dem Hintergrund dieser Eingliederung unterscheiden sich Schulen in mehrfacher Hinsicht von privaten Organisationen. So verfügt die Schulleitung nur in geringem Maße über eigene finanzielle Mittel und die Möglichkeiten, Organisationsstrukturen und Personal zu bestimmen. Die schulischen Zielsetzungen und Prozesse werden v. a. durch die Politik determiniert und die Ressourcen werden nach dem Gleichheitsprinzip (und nicht nach dem Leistungsprinzip) verteilt. Zudem wird keine wirtschaftliche Zielsetzung im Sinne einer Gewinnerzielung verfolgt (Biewer 1993). Das Haushaltsrecht und die Inflexibilitäten des öffentlichen Personalrechts sind zu beachten.

Allerdings gibt es im Schulbereich zahlreiche Bemühungen, den Handlungsspielraum einzelner Schulen zu erhöhen und Verantwortungen und Ressourcen dezentraler zu verteilen. Es wird seit einiger Zeit eine lebhaft Diskussions um die selbstständige bzw. eigenständige Schule geführt, in der die Schulen mehr Autonomie im Sinne

einer Loslösung von der staatlichen Bürokratie erlangen (Zickgraf 2002). Vorgesehen sind mehr Verantwortung für Budget und Personal, eine Rechenschaftspflicht und eine Öffnung für Kooperationen mit anderen Schulen oder Organisationen. Diese organisatorische Debatte bildet den einen Pol des institutionellen Framings der Schulverpflegung. Der zweite Pol wird durch die kommunale Finanzknappheit geprägt, die einen erheblichen Druck auf eine kostenwirtschaftliche Organisation des Schulessens ausübt und vielfach mit Outsourcingbestrebungen einhergeht.

Im Folgenden werden zunächst die grundsätzlich möglichen Governance-Mechanismen für die Ausgestaltung des Schulessens aufgezeigt. Es werden drei Typen der Steuerung unterschieden, von der klassisch bürokratischen Lösung bis zum reinen Marktmodell. Im Anschluss daran erfolgt in einer ersten Näherung eine Bewertung dieser Optionen vor dem Hintergrund von Expertengesprächen und Marktstudien in der Branche. Derzeit wird weder in der Praxis noch in der Wissenschaft die Frage nach den grundsätzlich geeigneten Governance-Mechanismen gestellt. Bisher liegen u. W. weder national noch international Studien zu dieser Fragestellung vor, so dass nur vorsichtige Hypothesen formuliert werden können. Zunächst erfolgt ein Überblick über die Markt- und Wettbewerbsstrukturen in der Schulverpflegungsbranche.

3 Markt- und Wettbewerbsstrukturen

Die Diskussion um die Schulverpflegung wurde im Jahre 2003 mit dem BMBF-Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ ins Leben gerufen, welches im Zuge der Verbesserung des deutschen Bildungssystems den Ausbau von 10.000 Ganztagschulen vorsieht. Ein wesentlicher Kernbereich der Ganztagschule ist das Bereitstellen einer Mittagsmahlzeit, da die Erziehungsverantwortung über den sonst üblichen Rahmen der Halbtagschule hinausgeht (Appel 2004). Zweiter Treiber der Ganztagschulentwicklung ist die Verkürzung der Gymnasialzeit auf acht Jahre (G8-Schulen), die durch die Erhöhung der Stundenzahl zu einer schleichenden Einführung von Ganztagsangeboten führt. Nach Angaben der Kultusministerkonferenz (KMK)

existieren derzeit rund 9.700 Ganztagschulen, die von etwa 1,5 Mio. Schülern besucht werden. Ein Großteil davon geht auf sog. offene Ganztagschulen, bei denen die Teilnahme am Nachmittagsunterricht für die Schüler optional ist. Diese Form der Ganztagschule ist mit ca. 74 % dominierend. Gebundene bzw. teilweise gebundene Ganztagschulen, in denen die Teilnahme (teilweise) obligatorisch ist, machen rund 26 % aus (BMBF 2007, KMK 2008). Während in offenen und teilweise gebundenen Ganztagschulen das Mittagessen i. d. R. ein freiwilliges Angebot darstellt, operieren gebundene Ganztagschulen z. T. mit Essensverpflichtungen und realisieren dann erheblich höhere Essenszahlen. Die unterschiedlichen Schulformen spiegeln sich auch im Auslastungsgrad wieder, der den Anteil der die Mensa nutzenden Schüler an der Gesamtheit der Schüler angibt. Dieser liegt in Niedersachsen in den gebundenen Ganztagschulen bei 33 %, in den teilweise gebundenen Ganztagschulen bei 15 % und in den offenen Ganztagschulen bei nur 7 % (KM Niedersachsen 2007).

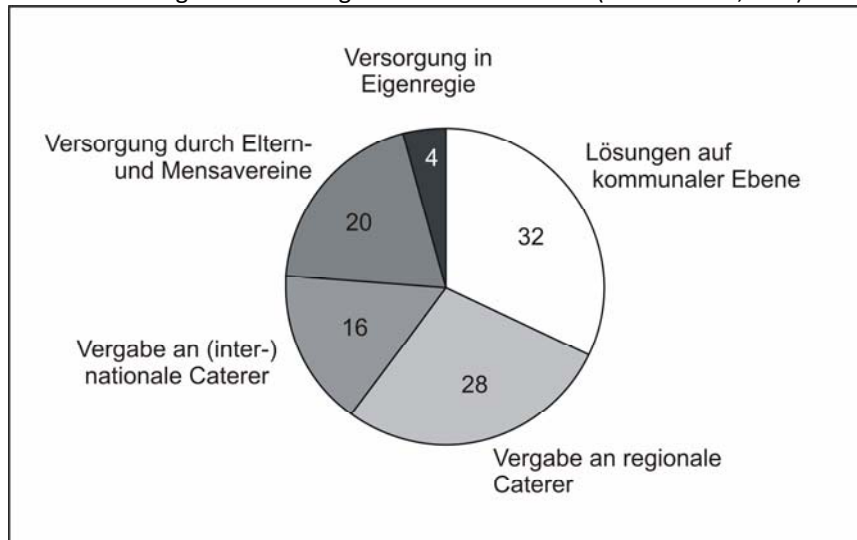
3.1 Betreibermodelle

Die Schulverpflegung zählt zu der Gemeinschaftsverpflegung, die sämtliche Aktivitäten umfasst, die auf die Verpflegung einer Gruppe von Menschen in Institutionen wie Unternehmen, Kliniken und Seniorenheimen, in neuen Marktsegmenten wie der Stadion-, Event- und Partyverpflegung sowie in Schulen, Hochschulen und Kindertagesstätten ausgerichtet sind (GV-Praxis 2004). Die Gastronomie kann davon abgegrenzt werden, da diese die Versorgung von „unbestimmten Gruppen“ übernimmt (Bober 1986, Bottler 1995). Im gesamten Außer-Haus-Segment, das die Gemeinschaftsverpflegung, die Bedienungsgastronomie, Schnellrestaurants sowie die Erlebnisgastronomie umfasst, wurden im Jahr 2007 43,98 Mrd. Euro ausgegeben. Auf die Gemeinschaftsverpflegung entfallen 5,53 Mrd. Euro, was rund 12,6 % entspricht (ZMP/CMA 2008).

Der Markt der Schulverpflegung wird zzt. durch fünf verschiedene Akteure bedient. Zum einen handelt es sich um die Kommunen bzw. die Länder, denen als Schulträger die Mittagsverpflegung obliegt, zum anderen sind es private regionale sowie (inter-)national agierende Catering-Unternehmen, die in den letzten Jahren verstärkt in den

Markt eingestiegen sind. Des Weiteren gibt es Eltern- oder Mensavereine, die die Mittagsverpflegung in den Schulen organisieren. Wenig Verbreitung findet die selbstständige Organisation der Schulverpflegung durch die Schulen selbst (s. Abb. 1).

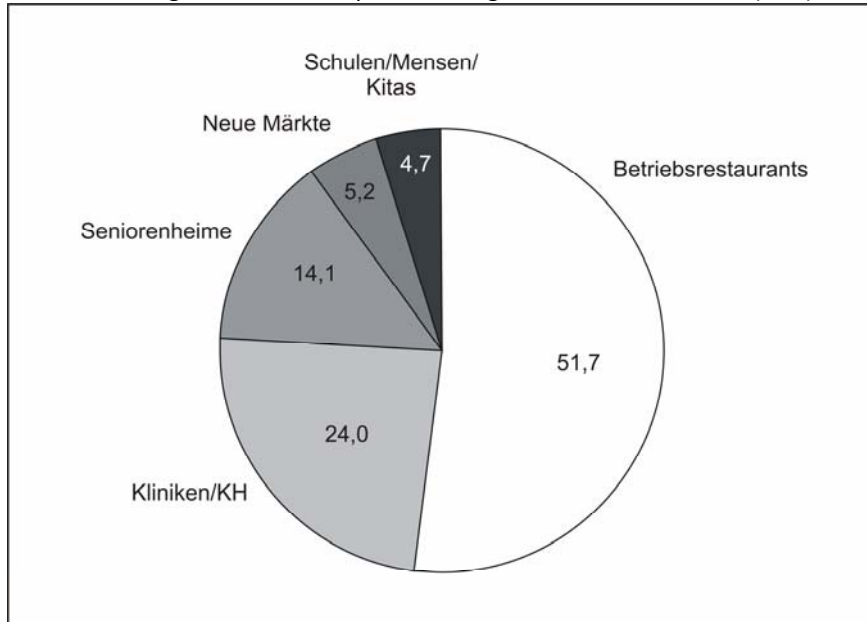
Abbildung 1: Verbreitung der Betreibermodelle (Schätzwerte, in %)



Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Ehrlich (2006)

Im Jahr 2004, in dem die ersten Ganztagschulen im Rahmen des BMBF-Investitionsprogramms mit dem Ganztagsbetrieb starteten, erzielten die großen privaten Catering-Unternehmen im Segment Education, das Schulen, Mensen und Kindertagesstätten (Kitas) umfasst, eine Umsatzsteigerung (im Vergleich zum Vorjahr) von 11,5 %. Der Anteil des Segments Education am Gesamtumsatz der Caterer betrug 2003 gleichwohl nur insgesamt 3,7 % (91,3 Mio. Euro) (GV-Praxis 2004). Im Jahr 2006 gab es im Schulmarkt einen Wachstumseinbruch. Dieser verzeichnete sogar ein Umsatzminus von 2,0 %. In 2007 konnte der Bereich Education mit 11,3 % wieder ein deutliches Umsatzplus verbuchen und war damit in der gesamten Branche der stärkste Wachstumsmarkt. Allerdings ist das Segment Education, verglichen mit den anderen Bereichen, für die führenden Catering-Unternehmen immer noch ein recht kleines Segment (s. Abbildung 2).

Abbildung 2: Erlöse der Top 45 Catering-Unternehmen in 2007 (in %)



Quelle: GV-Praxis 2008

In der Schulverpflegung wurden im Jahr 2007 insgesamt 82 Verträge geschlossen, von denen jedoch etwa 30 durch Übernahmeverträge zustande gekommen sind, also von einem anderen Caterer übernommen wurden. 52 Verträge wurden neu geschlossen. Insgesamt kann die Branche knapp 1.000 Verträge vorweisen. Allerdings ist der Umsatzwert pro Vertrag mit 16.175 Euro deutlich geringer als der in anderen Segmenten (Betriebs-restaurants, Kliniken, Seniorenheime und Neue Märkte) (GV-Praxis 2008).

Die größten (inter-)nationalen Catering-Unternehmen auf dem Markt der Schulen, Mensen und Kitas sind in der folgenden Tabelle (s. Tab. 1) aufgelistet. Zurzeit sind demnach sechs große Caterer auf dem Markt aktiv, wobei das Unternehmen Sodexo, gemessen an dem anteiligen Umsatz, mit knapp 52 % Marktführer in diesem Segment ist. Die Unternehmen Sander und Dussmann konnten zum Vorjahr die höchsten Umsatzsteigerungen erzielen (GV-Praxis 2008).

Tabelle 1: Umsatz der größten Caterer auf dem Markt der Schulen, Mensen und Kitas im Jahr 2007

Unternehmen	Umsatz 2007		Veränderung zu 2006	
	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %
1 Sodexho	74,2	51,7	6,6	9,8
2 Dussmann	22,0 ¹⁾	15,3	5,0	29,4
3 Apetito	15,0	10,4	1,0	7,1
4 Hofman	11,0 ¹⁾	7,7	1,8	19,6
5 GVL ²⁾	6,6	4,6	0,0	0,0
6 Sander	3,7 ¹⁾	2,6	0,9	32,1
Restliche Unternehmen	11,1	7,7	-0,7	-5,7
Segment gesamt	143,6	100	14,6	11,3

¹⁾geschätzte Angabe; ²⁾Gastronomische Versorgungsleistung GmbH

Quelle: GV-Praxis 2008

Aufgrund fehlenden Datenmaterials sind keine genaueren Ausführungen über die Struktur der regionalen Caterer bzw. der Eltern- und Mensavereine möglich. Regionale Catering-Unternehmen haben im Gegensatz zu (inter-)national tätigen Unternehmen den Vorteil, vor Ort flexibel zu reagieren. Weiterhin zeichnen sich diese Unternehmen durch andere Anreizstrukturen aus und ermöglichen dem Personal einen relativ großen Handlungsspielraum. Das Spektrum der Unternehmen ist hier sehr heterogen und reicht von kleineren, auf Schulverpflegung spezialisierten Betrieben bis hin zu Party-Service-Anbietern, die die Mittagsverpflegung von Schülern als Nebensegment betreiben.

Mensa- bzw. Elternvereine sind Selbsthilfeeinrichtungen von Eltern bzw. anderen engagierten Personen im Schulumfeld. Die Vereine sind zwar rechtlich unabhängig von den Kommunen, aber vertraglich gebunden (Bottler 1995). Das Personal ist i. d. R. bei dem Verein angestellt, der das volle Risiko übernimmt und die Verpflegung auf eigene Gefahr und auf eigene Rechnung betreibt. Oftmals sind es engagierte Eltern, die ohne Entgelt die Verpflegung der Schüler übernehmen, die aber nicht entsprechend ausgebildet oder qualifiziert sind. Die Kosten für das Mittagessen sind dementsprechend niedrig. Diese Bewirtschaftungsform setzt jedoch eine langfristige Motivation des Personals voraus. Zudem fehlt es den Beteiligten häufig an professionellem Know-how, so dass diese Betreibermodelle sich teilweise nur kurzfristig halten bzw. Übergangsmodelle sind.

Des Weiteren gibt es sog. Teilcatering-Systeme, die eine Mischform der Eigen- bzw. Fremdregie darstellen. Ein Caterer stellt bei dieser Form meist die Speisen(-komponenten) zur Verfügung, wobei die Aufbereitung bzw. Endzubereitung durch städtisches Personal, aber auch durch das Personal des Mensa- oder Elternvereins erfolgt (Bottler 1995). Die Speisen können sowohl warm, als auch gekühlt bzw. tiefgekühlt angeliefert werden.

Zwar gilt der deutsche Catering-Markt als insgesamt sehr wettbewerbsintensiv, der Bereich der Schulverpflegung ist aber besonders preisgetrieben und margenarm. Steigende Wareneinsatzkosten und die Erhöhung der Mehrwertsteuer setzten die Caterer im Jahr 2007 erneut unter Druck (GV-Praxis 2008). Daher ist der Markt aus Betreibersicht relativ unsicher.

3.2 Verpflegungssysteme

Die verschiedenen Betreiber können zwischen unterschiedlichen Verpflegungssystemen wählen, die für die Schulverpflegung grundsätzlich geeignet sind. In Deutschland haben sich folgende Verpflegungssysteme in den Schulen als praktikabel herausgestellt und durchgesetzt: die Frischküche, die Mischküche, die Warmverpflegung und die Aufbereitungsküche. Diese unterscheiden sich zum einen durch den unterschiedlichen Conveniencegrad, also den Verarbeitungsgrad der verwendeten Lebensmittel, zum anderen durch den Ort der Nahrungszubereitung (innerhalb oder außerhalb der Schule) (Heseker et al. 2003). Verlässliche Daten über die Verbreitung der verschiedenen Verpflegungssysteme bzw. Betreibermodelle in deutschen Ganztagschulen existieren derzeit zwar nicht, nach Einschätzungen von Branchenexperten ist jedoch die ernährungsphysiologisch eher ungünstig bewertete Warmverpflegung das bisher dominierende Verpflegungssystem, die weiteren Systeme finden sich ungefähr zu gleichen Teilen (Ehrlich 2006, Pfau 1995).

Bei der Warmverpflegung erfolgt die Zubereitung der Speisen in einer ausgelagerten Großküche, die (portionierten) Speisen werden in Thermophoren an die Schulen ausgeliefert. Die Warmverpflegung erfüllt nur bei optimaler Organisation und

Gestaltung die Ansprüche an eine gesunde Schulverpflegung. Lange Warmhaltezeiten, eine unangemessene Speisenplangestaltung und die mangelnde Flexibilität können die Essensqualität nachteilig beeinflussen (s. Tab. 2) (Peinelt et al. 2005, Hesecker et al. 2003). Im Frischkostsystem werden die Speisen täglich vor Ort, also in der Schule, frisch zubereitet. Dieses System ist unter ernährungsphysiologischen Gesichtspunkten sehr positiv zu bewerten, jedoch ist die Umsetzung in die Praxis mit vielen Problemen verbunden. Die Frischküche erfordert geeignete äußere Rahmenbedingungen. Oftmals fehlt es den Schulen an den finanziellen Ressourcen, um die personellen und technisch-räumlichen Voraussetzungen für dieses System erfüllen zu können. Insbesondere das Personal stellt eine hohe Kostenposition dar, ebenso sind die hygienischen Anforderungen an das Personal selten optimal erfüllt (s. Tab. 2). Fehler in diesem Bereich können schnell dazu führen, dass die Vorteile aufgehoben werden.

In den Misch- und Aufbereitungssystemen werden zu unterschiedlichen Anteilen gekühlte oder tiefgekühlte Speisen(-komponenten) in die Küchen vor Ort geliefert und dort aufbereitet bzw. kombiniert (sog. cook and chill- bzw. cook and freeze-Verfahren) (Peinelt et al. 2005, Hesecker et al. 2003). Im Aufbereitungssystem werden die fertigen Speisen in tiefgekühlter oder gekühlter Form von professionellen Anbietern bzw. Caterern in die Schule geliefert. Die Regenerierung der Speisen erfolgt vor Ort. Die technischen und personellen Anforderungen sind zu berücksichtigen (z. B. Einhaltung der Kühlkette). Die Mischküche bietet eine Kombination von Fertigkomponenten und selbst zubereiteten Ergänzungen. Die Fertigkomponenten werden aus Zentralküchen oder von industriellen Herstellern bezogen. Die Vor- und Nachteile können je nach Art und Umfang der selbst erzeugten Speisen variieren. Generell sind cook and chill- bzw. cook and freeze-Verfahren gut geeignet für die Schulverpflegung, da sie eine höhere ernährungsphysiologische Qualität als warmgehaltene Gerichte aufweisen und gleichzeitig nicht so hohe Kosten wie Frischküchensysteme verursachen (Peinelt et al. 2005, Hesecker et al. 2003).

Tabelle 2: Vor- und Nachteile der verschiedenen Verpflegungssysteme

Anforderungen	Frischküche	Mischküche	Aufbereitungs- küche	Warm- verpflegung
Qualität	++	+	0	-
Kosten	--	-	+	++
Personal	--	-	+	++
Berücksichtigung der Schülerwünsche	++	+	-	--
Einfluss auf Rohware	++	+	-	--
Flexibilität	++	+	0	-

++ sehr vorteilhaft; + vorteilhaft; - nachteilig; -- sehr nachteilig; 0 unbestimmt

3.3 Preise und Kosten

In Abstimmung mit der Schulleitung legt der Schulträger den Essenspreis fest. Der durchschnittliche Essenspreis liegt in Deutschland zzt. bei ca. 2,40 Euro (ZMP/CMA 2005, KM Niedersachsen 2007). Dies ist der Preis, den die Eltern für eine Mahlzeit zahlen müssen. Hinzu kommen Zuschüsse von den Schulträgern. Oftmals liegen die Preise über dem für die Regelleistungen des ALG II vorgesehenen Betrages für die Verpflegung eines 10-12-jährigen Kindes für einen Tag (im Arbeitslosengeld II sind täglich 2,85 Euro für die tägliche Verpflegung eines Kindes vorgesehen). Es ist somit vor allem für einkommensschwache Familien schwer, diesen Essenspreis für ihr Kind bzw. ihre Kinder aufzubringen. Zudem ist mit einem Preis von 2,40 Euro eine Vollkostendeckung in der Regel nicht möglich (KM Niedersachsen 2007, Peinelt et al. 2005). Bei diesem Preis, so die Berechnungen des Kultusministeriums Niedersachsens, sind die Kosten der Essen nur rund zur Hälfte (46 %) gedeckt. Erst ab einem Preis von 4,50 Euro ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine Kostendeckung möglich (Peinelt et al. 2005). Problematisch ist auch, dass in vielen kommunalen Verpflegungsbetrieben keine separaten Kostenrechnungen für die Schulverpflegungsbetriebe ausgewiesen werden und somit keine Transparenz über die Kostenstrukturen gegeben ist.

Letztlich gerät die Branche der Schulverpflegung unter einen zunehmenden Kostendruck. Die Schulträger tendieren dazu, die Schulverpflegung an private Catering-Unternehmen auszulagern, die ebenfalls einem großen Druck ausgesetzt sind, so dass die Diskussion um die Bereitstellung einer Mittagsmahlzeit in der Schule vermehrt kostenfokussiert geführt wird (Peinelt et al. 2005). Diese

Kostenorientierung schlägt sich auch im Wareneinsatz nieder, so dass die Verwendung qualitativ hochwertiger Rohstoffe eingeschränkt wird. Dies kann sich wiederum negativ auf die Qualität des Endproduktes und damit auf die Akzeptanz der Schüler aber auch der Eltern auswirken. Letztlich besteht dadurch die latente Gefahr von Qualitätsverschlechterungen und Prozessen der adversen Selektion.

3.4 Qualität der Mittagessen

Die Qualität der Mittagsverpflegung ist in vielen Fällen zu bemängeln. Verschiedene Studien, die die ernährungsphysiologische Qualität, aber auch die Sauberkeit und Hygiene in den Schulküchen untersuchten, konnten z. T. erhebliche Mängel feststellen. Eigene Fallstudien zeigen, dass es Schulen gibt, in denen rund 50 % der täglichen Essensausgabe aus Tiefkühlpizzen besteht. In anderen Schulen kommt es nach einem Outsourcing zu drastischen Rückgängen der Essenszahlen. Aber auch in öffentlich betriebenen Mensen gibt es problematische Strukturen, z. B. wenn mehrere Schulen aus einer städtischen Zentralküche beliefert und die Mahlzeiten über mehrere Stunden warm gehalten werden. Die Qualität der Mittagessen bleibt teilweise deutlich hinter den empfohlenen Standards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) zurück, die Nährstoffgehalte sind zu gering, es sind zu wenig Ballaststoffe, Vitamine und Mineralstoffe enthalten (Winkler 2008, Pelzer 2003). Zudem zeichnet sich die Warmverpflegung, die in den Schulküchen weit verbreitet ist, durch lange Standzeiten und damit einhergehende Vitamin- und Nährstoffverluste und letztlich auch Geschmacksdefizite aus (s. o.) (Heseker et al. 2003). Weiterhin sind problematische Hygienezustände sowie fehlende Qualifikationen des Küchenpersonals festzustellen (Dietl et al. 2007, Peinelt et al. 2005). Dies zeigt, dass Professionalisierungsdefizite bestehen, die bspw. durch ein verbessertes Qualitätsmanagement ausgeräumt werden könnten (Winkler 2008, Pfannes 1999).

3.5 Akzeptanz der Mittagstische

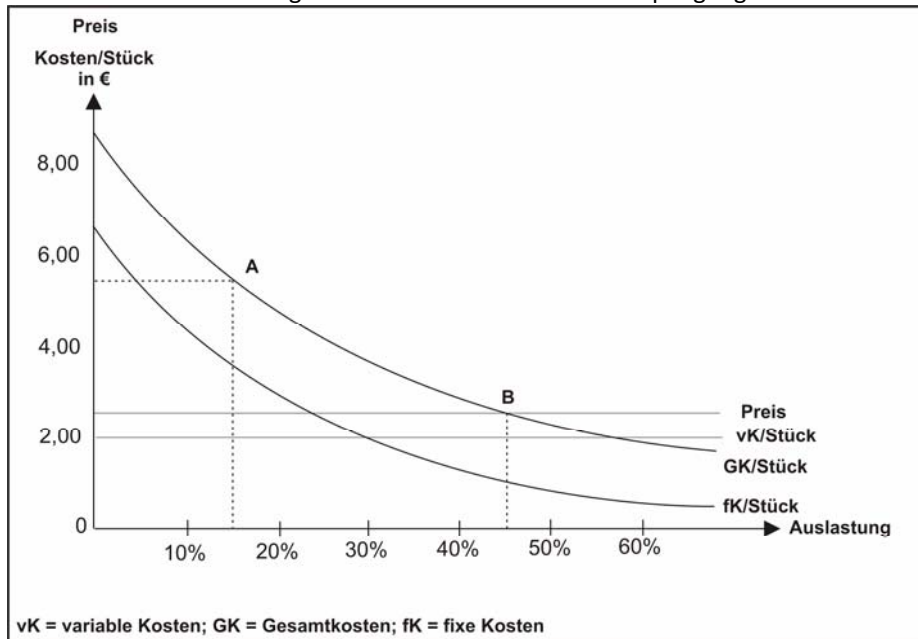
Die Schulverpflegung zeichnet sich derzeit durch eine relativ geringe Akzeptanz bei den Kunden aus, sowohl bei Schülern als auch bei Eltern (Lülf-Baden et al. 2008, Lülf-Baden/Spiller 2008a). Der geringe Auslastungsgrad von durchschnittlich etwa 14 % in Niedersachsen (KM Niedersachsen 2007) deutet darauf hin, dass die Mittagstische wenig genutzt werden. Das Alter der Schüler, die Schulform und die Serviceorientierung sind zentrale Aspekte bei der Nutzung der Kantinen (Lülf-Baden/Spiller2008c, Lülf-Baden et al. 2008). Mit zunehmendem Alter nehmen die Schüler das Angebot weniger in Anspruch, sie dürfen offiziell das Schulgelände verlassen, verfügen über eigenes Geld und das Schulessen stößt auch in der Gruppe auf weniger Akzeptanz. In gebundenen Ganztagschulen ist die Beteiligung höher, da hier die Nachmittagsangebote umfassender sind, dementsprechend häufiger nehmen die Schüler auch am Mittagessen teil. Eine weitere Besonderheit, die vereinzelt an gebundenen Ganztagschulen vorzufinden ist, ist die obligatorische Teilnahme von meist jüngeren Jahrgängen. Dies geschieht v. a. aus Gründen der sozialen Gemeinschaft während des Mittagessens, wobei auch der Lehrkörper einbezogen wird. Diese Verpflichtung wirkt sich zwar positiv auf die Teilnahmeraten aus, hat jedoch einen negativen Einfluss auf den Zufriedenheitsgrad der Schüler (Lülf/Spiller 2006). Diese fühlen sich in ihrer Selbstbestimmung beeinflusst, welches Reaktanzeffekte auslöst und somit das Schulessen vermehrt abgelehnt wird (Aronson et al. 2004). Letztlich fordern die Schüler einen guten Service, genügend Auswahl, ein qualitativ hochwertiges Essen, das auch gesund sein darf und natürlich schmecken sollte, sowie eine angenehme Atmosphäre beim Mittagessen (Lülf-Baden/Spiller 2008c, Lülf-Baden et al. 2008, ZMP/CMA 2005). Organisatorische Barrieren sind v. a. die kurzen Mittagspausen, das gemeinsame Mittagessen mit allen Klassenstufen in einem Raum sowie die teilweise langen Vorbestellfristen. Die Schüler, die bisher das Angebot noch gar nicht wahr-genommen haben, haben Vorbehalte gegenüber dem Angebot und der Auswahl (Lülf-Baden/Spiller 2008b). Mit zunehmendem Alter ernähren sich die Schüler außerhalb der Schule, so dass die Angebote von Pizzerien, Fast-Food-Ketten oder Imbissständen mit dem Schulessen konkurrieren. Die Angebote sind zwar in der Regel teurer, doch der Preis ist für diese

Schüler oftmals kein ausschlaggebender Entscheidungsfaktor. Sie stufen das Essen sogar günstiger ein als diejenigen, die regelmäßig in der Schule essen. Letztlich haben aus Schülersicht die Konzepte dann Erfolg, wenn die Schüler in die Gestaltung der Schulverpflegung einbezogen werden (Lülfs-Baden et al. 2008b).

Die Eltern stehen dem Schulessen grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber, fordern aber bei hohen Qualitätserwartungen gleichzeitig ein bezahlbares Essen. Eine Elternbefragung hat ergeben, dass die maximale Preisbereitschaft bei 3,00 Euro liegt, rund 41 % sind aber auch nur bereit, bis zu 2,50 Euro auszugeben, welches in etwa dem errechneten Durchschnittspreis entspricht (s. o.) (Lülfs-Baden/Spiller 2008a). Weiterhin ist die Schulverpflegung auch für die Eltern eine neue Erfahrung, die sich im Alltag erst etablieren muss. Der Großteil der befragten Eltern ist der Auffassung, dass ihr Kind zu Hause besser versorgt wird und eine Teilnahme am Schulessen höhere Kosten verursacht, da in den meisten Familien ohnehin ein Mittagessen zubereitet wird (Lülfs-Baden/Spiller 2008a).

Die oben skizzierten Strukturen verdeutlichen das Dilemma, in dem sich die Schulverpflegung befindet, das in erster Linie durch den hohen Kostendruck und den gleichzeitig niedrigen Auslastungsgrad bestimmt wird. Die folgende Grafik greift diese Problematik auf und verdeutlicht die Notwendigkeit einer gesteigerten Teilnahme am Mittagstisch (s. Abb. 3). In der Grafik ist die Kostensituation in Abhängigkeit der Auslastung dargestellt. Die Darstellung beruht sowohl auf realen Werten als auch auf Schätzwerten aus eigenen Erhebungen und Berechnungen (Spiller et al. 2007) und dient daher lediglich der beispielhaften Veranschaulichung. Im Einzelfall mag sich der Kostenverlauf durchaus anders darstellen.

Abbildung 3: Kostenverlauf in der Schulverpflegung



Bei einem durchschnittlichen Auslastungsgrad von derzeit rund 15 % (s. o.) übersteigen die Gesamtkosten deutlich die erzielten Erlöse. Dies ist eine Situation, in der sich viele Schulen und Schulträger befinden (in der Grafik Punkt A). Bei gesteigerter Auslastung sinken die anteiligen fixen Stückkosten, da sich diese auf mehr produzierte Essen verteilen. Zur Vereinfachung sind die variablen Kosten (Wareneinsatz-, Energiekosten u. Ä.) linear konstant dargestellt. Nach eigenen Berechnungen ist in der Schulverpflegung der Fixkostenanteil (dazu zählen bspw. Investitions- und Personalkosten, die zumindest für die Kommunen als fixe Kosten betrachtet werden können) mit etwa 65 % relativ hoch (Spiller et al. 2007), dementsprechend sinken die Gesamtkosten bei steigender Essensproduktion relativ schnell. Erst in Punkt B sind durch die produzierten Essen die Gesamtkosten gedeckt. Jede Einheit, die dann mehr produziert wird, führt zu einem Gewinn. Um diesen Punkt jedoch zu erreichen, wäre eine deutlich höhere Auslastung von über 40 % notwendig. Eigene Kostenrechnungen an einer gebundenen Gesamtschule, die durch eine Essensverpflichtung der Jahrgänge 5-10 mit ca. 70 % einen sehr hohen Auslastungsgrad aufweist, bestätigen diese Annahmen. Diese Frischküche kann bei Vollkosten von 2,70 Euro kostendeckend wirtschaften (Spiller et al. 2007).

Die optimale Auslastung muss jedoch im Einzelfall kalkuliert werden und ist auch vom Verpflegungssystem abhängig. Bei der Warmverpflegung fallen niedrigere Fixkosten an, der Anteil der variablen Wareneinsatzkosten ist dafür etwas höher. In Frischküchen, die wesentlich höhere Investitions- und Personalkosten verursachen, muss von vornherein mit einer höheren Auslastung kalkuliert werden. Die Schule muss weiterhin berücksichtigen, an wie vielen Tagen überhaupt Nachmittagsunterricht stattfindet und von wie vielen Schülern dieser wahrgenommen wird. Hinzu kommt das Alter der Schüler, da ältere Schüler die Mittagsverpflegung weniger in Anspruch nehmen als jüngere Schüler (Lülfes-Baden/Spiller 2008b). Aufgrund der sehr heterogenen Strukturen der unterschiedlichen Betreibermodelle stellt sich das Produktions- bzw. Kostenoptimum je nach Betreiber unterschiedlich dar.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass aufgrund der komplexen Strukturen und der Vielzahl der Stakeholder und deren z. T. doch recht unterschiedlichen Interessen sich die Organisation der Schulverpflegung durchaus als schwierig gestaltet. Kommunen bzw. Schulträger streben nach kostengünstigen Lösungen, während Eltern auch ein qualitativ hochwertiges Angebot fordern. Die Schüler verlangen nach einem wohlschmeckenden und jugendgerechten Mittagessen, das einen guten Service und ein attraktives Ambiente bietet. Die Schulen sehen die Mittagsverpflegung oftmals als eine randständige Notwendigkeit im Schulalltag, der von pädagogischen Herausforderungen bestimmt wird. Weiterhin gibt es verschiedene Betreiber- und Verpflegungsmodelle, so dass die Gestaltung der Mittags-tische an den Schulen sehr heterogen ist. Vor diesem Hintergrund findet in vielen Kommunen in Deutschland in den letzten Jahren eine lebhafte Diskussion um geeignete Organisationsstrukturen statt – mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Es gibt Städte wie bspw. Frankfurt, die fast ausschließlich auf Catering-Unternehmen setzen, während die Stadt Göttingen die Schulverpflegung nach einigen gescheiterten Outsourcing-Versuchen komplett in Eigenregie führt.

4 Governance-Mechanismen in der Schulverpflegung

4.1 Grundsätzliche Steuerungsmechanismen

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ist die Mittagsmahlzeit in der Schule als meritorisches Gut anzusehen. Meritorische Güter haben prinzipiell die Eigenschaften von privaten Gütern, sie werden jedoch aus wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Gründen nicht zu kostendeckenden Preisen abgegeben, um u. a. eine höhere Inanspruchnahme zu bewirken. Aufgrund der übergeordneten Wertvorstellung des Staates werden die entsprechenden Leistungen vom Staat subventioniert. Im Falle der Ganztagschulen geht die Erziehungsverantwortung der Schulen über den sonst üblichen Rahmen der Halbtagsbetreuung hinaus. Somit liegt auch die Verantwortung für die körperliche Entwicklung der Heranwachsenden bei den Schulen. Deshalb gehört ein Mittagessen aus gesundheitlichen, pädagogischen und organisatorischen Gründen zu einem der wesentlichen Kernbereiche der Ganztagschulkonzeption. Die Schule hat somit den Auftrag und die Verpflichtung, eine kind- und jugendgerechte Mittagsmahlzeit zur Verfügung zu stellen, die geschmacklich, sensorisch und ernährungsphysiologisch optimiert sein sollte. Damit soll nicht nur eine Sättigung der Schüler erzielt werden, sondern auch ein Beitrag zum Wohlbefinden, zur Erholung und zur andauernden Leistungsfähigkeit über die Mittagsstunden hinaus geleistet werden (Appel 2004). Dies wird untermauert durch eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Jugend und Frauen (BMFSJF 2006):

„(...) Um allen Kindern den gleichen Zugang zu Aktivitäten außerhalb des Unterrichts zu ermöglichen, sollen derartige Angebote in der Regel gebührenfrei zur Verfügung gestellt werden und auch die weiteren Kosten des ganztägigen Schulbesuchs nur insoweit den Eltern angelastet werden, als sie auch ohne den Schulbesuch anfallen würden (d. h. Essenskosten nur zum Preis der verwendeten Lebensmittel). Zusätzliche öffentliche Haushaltsmittel sind für die Ausstattung der Ganztagschulen daher unvermeidlich.“

Die Erstellung eines meritorischen Gutes muss nicht notwendigerweise hoheitlich erbracht werden. Dies können private oder auch Nonprofit-Organisationen übernehmen, selbst wenn die Finanzierung der Leistungserstellung nur von der öffentlichen Hand getragen werden kann (Teufelsbauer 2001).

Seit geraumer Zeit gibt es eine breite Debatte um die Möglichkeiten einer stärkeren Marktsteuerung meritorischer Güter (Brüggemeier 2003, Theuvsen 2001). Eine wesentliche Besonderheit gegenüber anderen Märkten mit einer vergleichbaren Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Leistungen liegt bei der Schulverpflegung in der doppelten Zielgruppe von Eltern und Schülern. Eltern bezahlen das Schulessen und haben ggf. andere (langfristigere) Präferenzen als die Kinder und Jugendlichen, für die die Geschmacksqualität und soziale Distinktionen, teilweise auch Kriterien wie Schlankheit, Fitness u. ä. zählen. Ein zweiter Punkt ist die Einbindung des Mittagessens in die Institution Schule, in der das Schulessen im Kontext des pädagogischen Auftrages i. d. R. nur eine Nebenaufgabe ist.

Als Steuerungsmechanismen lassen sich aus institutionenökonomischer Perspektive drei grundsätzliche Formen unterscheiden, erstens das Bürokratiemodell, zweitens das Outsourcingmodell und drittens das Modell der Privatschule² (vgl. Tab. 3).

Im ersten Modell wird die Mensa im Rahmen der öffentlichen Verwaltung als kommunaler Verpflegungsbetrieb geführt. Die jeweilige Schule bzw. Schulleitung hat typischerweise keine Weisungsbefugnisse gegenüber dem Küchenpersonal. Das Essensangebot unterliegt vielmehr politischen Vorgaben und Eigeninteressen der Verwaltung (Weber 1990).

Im Outsourcingmodell betreibt ein Catering-Unternehmen im Auftrag des Schulträgers die Mensa, wobei i. d. R. mehrjährige Verträge mit jährlichen

² Das Modell der Eltern- bzw. Mensavereine bleibt in der folgenden Analyse unberücksichtigt, da diese einerseits eng mit der Kommune verknüpft sind und andererseits keine professionelle Gestaltung der Mittagstische ermöglichen.

außerordentlichen Kündigungsmöglichkeiten abgeschlossen werden. Bei unzulänglicher Vertragserfüllung können die Kommunen nur begrenzt einen Marktdruck erzeugen, da lediglich mit einer relativ langwierigen Neuvergabe (Ausschreibungsverfahren nach VOL) gedroht werden kann (Ilius 2004, Hammann/Lohrberg 1986). In den Verträgen mit den Schulträgern werden Essenspreise sowie Zuschüsse festgeschrieben und bilden den wirtschaftlichen Rahmen des Caterers, der in diesem Fall das Personal bereitstellt.

Lösungen ohne politischen Einfluss finden sich derzeit nur an Privatschulen. Die Schulen gestalten die Verpflegung selbstständig, ohne jeglichen politischen Einfluss. Sie entscheiden selbst, wie die Mittagsverpflegung organisiert werden soll. Die Schule kann diese Aufgabe selbst übernehmen und Personal einstellen (das dann nicht den kommunalen Verwaltungsvorschriften unterliegt) oder sie kann die Verpflegung ebenfalls outsourcen, hat dann aber wesentlich höhere Handlungsspielräume und ist nicht an das öffentliche Vergaberecht gebunden. Das Angebot wird dabei in erster Linie durch die Präferenzen der Schüler, aber auch der Eltern und des Lehrkörpers bestimmt.

Tabelle 3: Steuerungsmechanismen in der Schulverpflegung

	1. Bürokratie	2. Outsourcing	3. Privatschule
Leitbild	Schulen als Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge	Konzentration der Schule auf ihren Erziehungsauftrag	Eigenverantwortliche oder private Schulen, die im Wettbewerb um Schüler stehen
Einordnung der Schulverpflegung	Schulverpflegung als Instrument der öffentlichen Gesundheitsvorsorge	Auslagerung der Schulverpflegung zur Effizienzsteigerung	Schulverpflegung als Instrument der Differenzierung im Schulwettbewerb
Definition der Ziele/ des Qualitätsniveaus	Durch politische Vorgaben	Kalkül des Caterers	Durch Schüler-, Lehrer- und Elternpräferenzen
Dominierende Restriktionen	Öffentliche Finanzknappheit, Haushaltsrecht, Solidarprämisse	Zweistufiger Markt, Preisvorgaben des Schulträgers an den Caterer	Zahlungsbereitschaft der Eltern

4.2 Steuerungsprobleme von Schulessen im klassischen Bürokratiemodell

Die Schulverpflegung ist für die Kommunen kein neues Thema, durch die drastische Ausweitung der Ganztagschulen nimmt die Bedeutung rasant zu. Ziele der Kommunen können im Hinblick auf die Schulverpflegung aus politischen Vorgaben abgeleitet werden (Teufelsbauer 2001):

- die Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Versorgung,
- die Sicherstellung eines sozialen Ausgleichs (unabhängig vom elterlichen Einkommen muss die Schulverpflegung jedem Kind ermöglicht werden), was sich in der Praxis in Form von Preisobergrenzen oder der Alimentierung sozial schwacher Schüler niederschlägt,
- die Schaffung von Verhaltensanreizen, um Kinder und Jugendliche an eine gesunde Ernährungsweise heranzuführen,
- das Angebot eines Mittagessens zu niedrigen Kosten, d. h. Minimierung des Zuschusses, den der Schulträger finanzieren muss.

Die Kommunen sehen sich vielfältigen Problemen gegenüber. Undurchsichtige Kostenstrukturen, geringe economies of scale und scope insbesondere im Bereich des Wareneinkaufs sowie eine geringe Managementprofessionalität führen dazu, dass eine kostendeckende Schulverpflegung vielfach nicht erreicht wird. Hinzu kommen die hohen Lohnkosten, die an die Tarife des öffentlichen Dienstrechtes gebunden sind, sowie die geringe Flexibilität bei dem kommunalen Personal und fehlende Leistungsanreize (Spiller et al. 2007, Weber 1990).

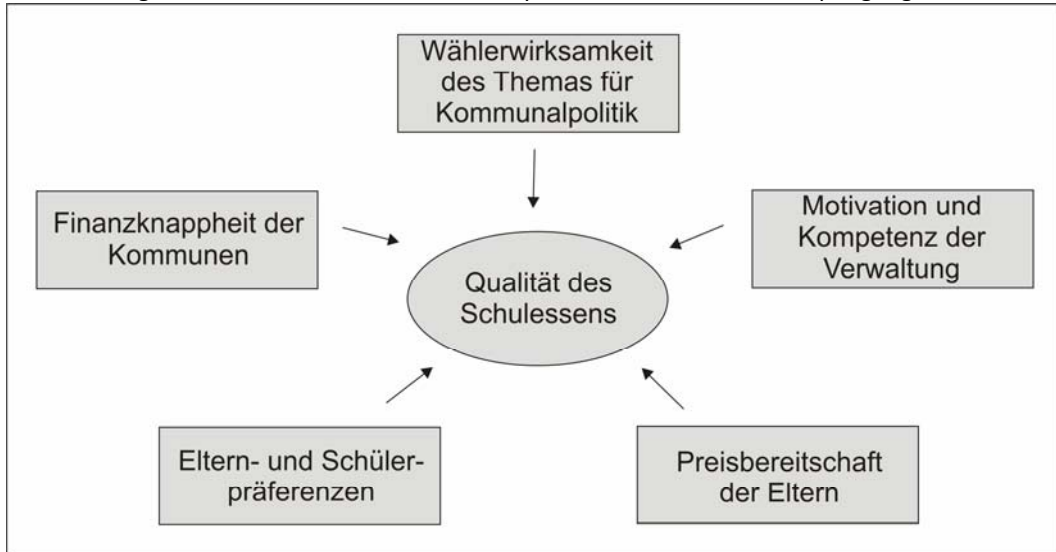
Teilweise liegen Zielkonflikte zwischen den Qualitätszielen (hochwertiges Essen, Gesundheitsprävention) und dem Ziel der Kostenwirtschaftlichkeit und der sozialen Gleichheit (Preisobergrenzen) vor. Der Schulträger hat in vielen Fällen ein vordringliches Interesse an der Minimierung der öffentlichen Zuschüsse. Mit geringen Zuschüssen kommt die Kommune dann aus, wenn die Essenspreise (und damit ggf. auch die Qualität) niedrig sind. Qualitätsziele haben es insbesondere in der Verwaltung schwer, sich gegen Kostenziele durchzusetzen. Angesichts knapper

Kassen werden Verwaltungsbeamte zunehmend danach bemessen, ob ihnen Kostenreduktionen gelingen. Ihre Karriere wird im Zweifel eher durch das Erreichen kurzfristiger und direkt messbarer Kostenziele als durch das Durchsetzen des schwierig bewertbaren Ziels einer qualitativ besonders hochwertigen Schulverpflegung befördert. Damit soll nicht verkannt werden, dass aufgrund der Freiräume in der Ausfüllung von Verwaltungsspielräumen auch einmal das persönliche Engagement eines kommunalen Beamten für Qualität durchschlagen kann, die zunehmende Kostenfokussierung reduziert aber diese Optionen.

Aus Sicht der gewählten Politiker und der Neuen Politischen Ökonomie ist es eine Frage der Wählerwirksamkeit des Themas und der Organisierbarkeit der Interessen verschiedener Wählergruppen (nämlich solcher Eltern mit einer Bevorzugung (teurer) qualitativ hochwertiger Ernährung oder solcher mit Präferenz für preiswertes Essen), wie hoch die Zuschüsse und Essenspreise festgelegt werden sollten. Hinsichtlich der Organisierbarkeit von Wählern im kommunalen Raum kann hier durchaus ein Bias in Richtung auf Qualität vermutet werden, bisher spricht aber vieles dafür, dass es dem Thema grundsätzlich an Wählerwirksamkeit mangelt. Dies mag sich aber im Zuge der aktuellen Diskussion ändern.

Insgesamt ist die Abschätzung der skizzierten, teilweise gegenläufigen Effekte nicht einfach (s. Abb. 4). Nach unseren Erfahrungen ist der derzeitige Trend eher problematisch, da der zunehmende Rationalisierungsdruck vor dem Hintergrund des öffentlichen Dienstrechts zu Lasten der Qualität der zugekauften Rohwaren geht und gleichzeitig die Essenspreise aus politisch-sozialen Gründen nicht ausreichend für eine gute Essensqualität angehoben werden (können).

Abbildung 4: Einflussfaktoren auf die Essensqualität in kommunalen Verpflegungsbetrieben



Das folgende Fallbeispiel verdeutlicht die aufgeführten Probleme der Kommunen, die sich v. a. durch fehlende Motivation und Kompetenzen im Personalbereich auszeichnet.

Fallbeispiel 1: Versorgung der Schule durch einen kommunalen Verpflegungsbetrieb

Eckdaten:

Schule:	integrierte Gesamtschule in öffentlicher Trägerschaft; gebundene Ganztagschule, 1.300 Schüler
Verpflegungssystem:	Frischküche, zwei Menüs, Salat- und Nudelbuffet
Anzahl täglich produzierter Essen:	ca. 1.000 Essen für die Schüler vor Ort, zusätzlich ca. 200-400 Essen für angrenzende Schulen und Kitas
Kosten:	Preis für die Schüler 1,80 € für das Tagesgericht, Zuschuss/Essen: 0,90 €
Organisation:	keine Anmeldung erforderlich
Personal:	Anstellung beim Schulträger; ein Küchenleiter und ein Azubi in Vollzeit, neun Arbeitskräfte mit durchschnittlich 22,5 Stunden Wochenarbeitszeit (diese verfügen i. d. R. nicht über die entsprechende Qualifizierung)
Besonderheiten:	verpflichtende Teilnahme der Jahrgänge 5-10

Ein großer betriebswirtschaftlicher Vorteil ist die verpflichtende Essensteilnahme der Schüler. Die Küche kann bei relativ hohen Personalkosten Größenvorteile nutzen und bei einem Preis von 2,70 Euro kostendeckend wirtschaften.

Diese Küche zeichnet sich durch einen relativ hohen Frischegrad der Lebensmittel aus. Die Lebensmittelbeschaffung erfolgt durch den Küchenleiter. Frische Waren wie Fleisch, Obst und Gemüse werden von regionalen Lieferanten bezogen.

Die Schule hat gegenüber dem Küchenpersonal keinerlei Weisungsbefugnis. Sämtliche Änderungen müssen mit der Stadt abgesprochen werden. Die Stadt hat wiederum mit erheblichen personellen Problemen zu kämpfen. Einerseits verfügt das Küchenpersonal nicht über eine entsprechende Qualifikation und damit über das notwendige Know-how, andererseits verhindern die Tarifverträge des öffentlichen Rechts eine personelle Umgestaltung. Problematisch ist aber auch die fehlende Kompetenz der Stadt. Auch in der Verwaltung fehlt es an entsprechender Erfahrung in der Gemeinschaftsverpflegung – die Schulverpflegung war zeitweise dem Gebäudeamt zugeordnet.

Problematisch ist die hohe Unzufriedenheit der Schüler mit dem Essen, die sich besonders in den 9. und 10. Jahrgängen äußert. Langfristig zeigt sich aber, dass die tägliche Mittagsmahlzeit in der Schule einen großen Einfluss auf das habitualisierte Verhalten der Schüler nehmen kann. Die älteren Schüler nehmen das Angebot ebenfalls relativ zahlreich in Anspruch, obwohl die Teilnahme nicht mehr verpflichtend ist. „Ich habe mich so an das tägliche warme Essen gewöhnt“, so die Aussage einer Schülerin der 12. Klasse.

Die Kommune sieht derzeit keine Notwendigkeit zu einer weiteren Privatisierung der Schulverpflegung. Dementsprechend wird der Einstieg für private Unternehmen in die Schulverpflegung erschwert.

4.3 Steuerungsprobleme beim Outsourcing der Schulverpflegung

Dem Schulträger obliegt grundsätzlich die Entscheidung, die Schulverpflegung in kommunaler Verantwortung durchzuführen oder diese an private Unternehmen abzugeben. Die Kommunen stehen aufgrund der knappen öffentlichen Finanzlage unter dem wachsenden Druck, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Zudem wurde 2005 eine Verwaltungsmodernisierung beschlossen, die u. a. eine Konzentration des Staates auf seine Kernaufgaben (Lean Administration), eine Privatisierung von Landesaufgaben sowie einen Stellenabbau des Personals vorsieht (o. V. 2005c). Der Staat entwickelt sich weg vom „Versorgungsstaat“ hin zu einem „Gewährleistungsstaat“, der für die Sicherstellung der Leistungen durch private Dienstleister Sorge tragen muss (Schauer 2001).

Zurzeit wird in vielen Städten über eine Auslagerung der Verpflegungsbetriebe an private Unternehmen diskutiert. Unter Outsourcing versteht man „die vertragliche, zeitlich begrenzte Vergabe der Erstellung einzelner öffentlicher Aufgaben an Dritte“ (Schauer 2001). Die Aufgabe als solche bleibt jedoch in Händen der Kommune, lediglich die Erfüllung wird von privaten Unternehmen oder Nonprofit-Organisationen übernommen (ebenda).

Voraussetzung für die Auslagerung der Schulverpflegung ist eine nachhaltige Haushaltsentlastung sowie die Aufrechterhaltung eines quantitativen und qualitativ hochwertigen Angebotes, welches sämtlichen Kindern und Jugendlichen, unabhängig vom Einkommen und der sozialen Lage des elterlichen Haushaltes, zur Verfügung gestellt werden kann. Aufgrund des meritorischen Charakters der Schulverpflegung ist eine Subventionierung des Mittagessens notwendig (s. o.). Somit ergibt sich für die Kommunen nur dann ein finanzieller Vorteil, wenn der Zuschussbedarf geringer ist als die bisherigen Kosten der Eigenerstellung abzüglich des Entgelts der Schüler. Weiterhin findet für die Kommunen eine finanzielle Entlastung nur dann statt, wenn die Möglichkeit besteht, sich aus bestehenden Bindungen im Personal-, Anlagen- und Leistungsbereich zu lösen.

Im Outsourcing-Modell wird die Schulverpflegung an einen Caterer delegiert. Die vielfältigen Rahmenbedingungen – insbesondere die Preisregulation – lassen jedoch nur begrenzte Spielräume für dessen unternehmerisches Handeln zu. Präferenzen der Kunden (direkt: Schüler und Lehrer, indirekt: Eltern) fließen nur sehr begrenzt in die Ausgestaltung des Angebotes ein, da der Caterer in einem zweistufigen Wettbewerb steht. Zunächst muss er im ersten Schritt in einem weitgehend preisdominierten Wettbewerb mit anderen Caterern auf Basis der öffentlichen Ausschreibung den Zuschlag erhalten. Danach sieht er sich in einem zweiten Schritt einem Zielkonflikt zwischen Kostenminimierung im Rahmen der vertraglich vorgegebenen Preise und der Sicherstellung der Kapazitätsauslastung gegenüber. Da i. d. R. keine Möglichkeit zur Preiserhöhung besteht, liegt die betriebswirtschaftliche Aufgabe des gewinnorientierten Caterers in der Maximierung des Gesamtdeckungsbeitrags, der beeinflusst wird durch die variablen Produktionskosten (die über die Rohstoffqualität und den Zubereitungsaufwand die Qualität der Leistung determinieren) und die abgesetzte Stückzahl, die wiederum von der Qualität der Leistung abhängt.

Das Ergebnis dieser Optimierung wird typischerweise nicht den Durchschnittspräferenzen der Kunden entsprechen, da die Kommune ein Interesse daran hat, ihre Zuschüsse zu begrenzen und aus sozialen Gründen einen Absatzpreis festlegen wird, der eher der Zahlungsbereitschaft der sozial schwächer gestellten Eltern entspricht. In der Praxis lässt sich nach den Erfahrungen aus unseren Expertengespräche dieses Ergebnis vielfach beobachten.

Fallbeispiel 2: Versorgung der Schulen durch einen national agierenden Caterer

Eckdaten:

Schule:	kooperative Gesamtschule in öffentlicher Trägerschaft; gebundene Ganztagschule, 1.300 Schüler
Verpflegungssystem:	Mischküche, Free flow
Anzahl täglich produzierter Essen:	Bei Übernahme des Vertrags 400-500, später nur noch 100
Kosten:	Preis für die Schüler 1,80 € für das Tagesgericht, Zuschuss/Essen: 0,90 €
Organisation:	Bezahlung mit Chipkarte; keine Anmeldung erforderlich
Personal:	Anstellung beim Caterer; ein Küchenleiter in Vollzeit, fünf Arbeitskräfte als geringfügig Beschäftigte
Besonderheiten:	Eigenerstellung von Convenience-Produkten (TK-Produkte) des Caterers

Der Schulträger hat in Absprache mit der Schule einen Bewirtschaftungsvertrag mit einem international tätigen Catering-Unternehmen abgeschlossen, der im Jahr 2005 die Verpflegung an der Schule von einem städtischen Betrieb übernommen hat. Die Kommune hat das kostengünstigste Angebot ausgewählt, zusätzliche Investitionen wurden vom Schulträger finanziert.

Der Caterer musste zunächst einen starken Rückgang der Essenszahlen hinnehmen. Schüler, Eltern und Lehrer äußerten ihre Unzufriedenheit mit dem Essen. Hinzu kamen Probleme mit dem Abrechnungssystem (aufladbare Chipkarten). Die sinkende Auslastung führte dazu, dass der Caterer zusätzlich in das Schulkioskgeschäft eingestiegen ist. Hier wurden in erster Linie ungesunde Lebensmittel angeboten, die ebenfalls mit der Chipkarte bezahlt werden konnten, so dass keine Transparenz über die Kosten gegeben war. Auch die Absprache mit den Eltern war in diesem Fall ungenügend, so dass ein aktiver Elternrat den Versuch unternahm, die Situation zu verändern. Die zentrale Organisation des Unternehmens begrenzte die Handlungsspielräume des Küchenleiters, welches individuelles Handeln vor Ort stark einschränkte. Die Anreize für das Personal waren durch Verträge mit geringfügiger Beschäftigung sowie Entlassungen während der Ferienzeiten gering.

Zahlreiche Gespräche mit Zuständigen aus Kommune, Schule, Elternrat und Catering-Unternehmen scheiterten. Der Caterer zeigte sich in der Zusammenarbeit als unflexibel und unnachgiebig und war nicht mehr bereit, der Schule bzw. der Stadt entgegenzukommen. Nachdem täglich nur noch knapp 100 Essen ausgegeben wurden, hat das Unternehmen den Vertrag mit der Kommune außerordentlich gekündigt und sich in der Schule vollständig aus dem Verpflegungsgeschäft zurückgezogen. Mittlerweile wird das Essen aus einer städtischen Zentralküche warm angeliefert.

Das Outsourcingmodell ist schließlich vor dem Hintergrund der geschilderten Restriktionen grundsätzlich nicht geeignet für Schulen mit einer Verpflichtung zum gemeinsamen Mittagessen. Dies ist zum Beispiel in vielen Gesamtschulen der Fall.

Hier hätte der Caterer durch den gesicherten Absatz nur noch begrenzte Anreize zur Leistungssteigerung – seine Leistung muss nur so gut sein, dass die Kommune den Vertrag verlängert, so dass das Ausmaß der Kundenproteste nicht zu groß sein darf. Innerhalb dieses Rahmens gilt jedoch nur das Ziel der Kostenminimierung.

Insgesamt zeigt sich, dass die klassische Outsourcinglösung zwar die unternehmerische Kompetenz der Caterer nutzt und zu einem starken Kostenwettbewerb zwischen den verschiedenen Caterern führt. Problematisch bleibt die weiterhin geringe Orientierung an den Präferenzen der Kunden – insbesondere an den Gesundheitspräferenzen der Eltern. Aus Gründen der Absatz- und Auslastungssteigerung fließen die Wünsche der Kinder und Jugendlichen in das Maximierungskalkül des Caterers ein, die Präferenzen der Eltern bleiben aber systematisch ausgeblendet.

4.4 Steuerungsprobleme bei Privatschulen

Rein marktliche Lösungen ohne politischen Einfluss finden sich zzt. nur an den Privatschulen. Der Anteil der Privatschulen im Schuljahr 2006/2007 an den allgemeinbildenden Schulen ist in Deutschland mit ca. 7,5 % zwar immer noch relativ gering (dies entspricht ca. 2.870 Privatschulen). Seit einigen Jahren steigt die Zahl aber kontinuierlich an. Somit ist auch die Zahl der Privatschüler deutlich angewachsen auf mittlerweile rund 656.000, welches knapp 7 % aller Schüler allgemeinbildender Schulen entspricht (Destatis 2007).

Private Schulen sind aufgrund der privaten Trägerschaft in ihrer Organisation und Durchführung der Schulverpflegung nicht an die Weisungen der Politik gebunden und können die Schulverpflegung frei gestalten. Ihnen steht offen, welches Verpflegungssystem bzw. welches Betreibermodell für die Schule (wirtschaftlich) sinnvoll ist.

Privatschulen stehen in einem relativ hohen Wettbewerb um die Schüler und sind somit dem wachsenden Druck ausgesetzt, die Schülerzahlen zu halten bzw. zu

steigern, um den Schulbetrieb langfristig aufrechterhalten zu können. In dieser Situation bietet das Angebot einer qualitativ hochwertigen und schmackhaften Mittagsmahlzeit eine Möglichkeit, sich von anderen Schulen hervorzuheben. Die Schulverpflegung kann, neben pädagogischen Konzepten, auf diese Weise zu einem Instrument der Differenzierung im Schulwettbewerb werden. Insbesondere die Schulphilosophie kommt hier sehr deutlich zum Tragen. Der konsequente Einsatz von qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und/oder die Verfolgung einer bestimmten Ernährungsweise (z. B. das Anbieten von Vollwertkost) können zur Profilierung der Schule beitragen und das akquisitorische Potenzial erhöhen. Damit könnten sich langfristig qualitativ hochwertige Lebensmittel in der Schulverpflegung durchsetzen.

Das Angebot der Schulverpflegung wird in erster Linie durch die Wünsche der Schüler und Eltern, aber auch der Lehrer bestimmt. Die Präferenzen können ebenso wie die Preisgestaltung direkt zwischen den Schülern/Eltern und der Schulleitung kommuniziert werden. Der Preis wird hier, anders als in öffentlichen Schulen, vornehmlich durch die Preisbereitschaft der Eltern bestimmt und kann schulindividuell festgelegt werden. Die Kosten müssen in diesem Modell jedoch vollständig von den Eltern übernommen werden, da für private Schulen keine Subventionierung durch öffentliche Mittel vorgesehen ist. Somit liegen die Essenspreise i. d. R. über dem Niveau der staatlichen Schulen. Damit besteht die Gefahr, dass nur für Kinder aus Familien mit hohem Einkommen eine Essensteilnahme möglich ist und damit der soziale Gedanke außen vor bleibt. Familien mit geringerem Einkommen sind in diesem Fall eher auf finanzielle Hilfe durch die Schule angewiesen (bei Privatschulen in Form von Schulgeld, Zuschüssen aus Fördertöpfen o. Ä.). Ein höherer Preis ermöglicht aber auch den Einsatz qualitativ hochwertigerer Lebensmittel.

Fallbeispiel 3: Selbstständige Organisation durch die Schule

Eckdaten:

Schule:	Waldorfschule, private Trägerschaft, offene Ganztagschule, 450 Schüler
Verpflegungssystem:	Frischküche, zwei Menüs
Anzahl täglich produzierter Essen:	ca. 100 Essen, davon ca. 40 Essen für den angeschlossenen Kindergarten, keine Verpflichtung
Kosten:	Preis für die Schüler 3 €, Lehrer und Eltern zahlen 4 €; zusätzlich zahlt jeder Haushalt einen monatlichen „Küchenbeitrag“ von 5 €
Organisation:	Erwerb der Essensmarken am Vormittag
Personal:	Anstellung bei der Schule; ein Küchenleiter in Vollzeit, eine Küchenhilfe, die halbtags beschäftigt ist
Besonderheiten:	Vollwertkost, hoher Bio-Anteil

Die Schule hat in Abstimmung mit den Eltern beschlossen, die Mittagsverpflegung selbstständig zu organisieren. Die Investitionskosten der Küche wurden aus Mitteln des BMBF-Förderprogramms finanziert. Die Schulküche legt großen Wert auf eine vollwertige Ernährung und setzt daher viele ökologische und regionale Produkte ein, die von einem Biogroßhandel aus der Region bezogen werden. Ein Vorteil der Privatschule gegenüber Schulen in öffentlicher Trägerschaft ist die Möglichkeit, nicht kostenorientiert arbeiten zu müssen. Nach Angaben der Schulleitung „leistet“ sich die Schule die Küche.

Dies schlägt sich auch in der Zufriedenheit von Schülern und Eltern nieder. In einer vergleichenden Schülerbefragung schnitt diese Schule aus Kundensicht am besten ab. Besonders hervorgehoben wurden die Qualität und der Geschmack des Essens sowie das freundliche Küchenpersonal.

Eine Steigerung der Auslastung ist nicht das Ziel der Küche. Die Finanzierung der hohen Kosten (die Vollkosten eines Essens betragen ca. 6-7 Euro) erfolgt vollständig über die Elternschaft. Diese zahlen alle, unabhängig von der Nutzung durch ihre Kinder, einen monatlichen Betrag für das Schulessen. Dies gewährleistet auch die Förderung von sozial schwächer gestellten Kindern.

5 Institutionenökonomische Analyse

Insgesamt zeigt sich, dass bisher alle Modelle Defizite aufweisen. Die Tendenz der Schulträger zur Auslagerung der Schulverpflegung ist deutlich sichtbar. In ca. drei Viertel der Fälle übernimmt die Versorgung nicht die Kommune, sondern ein Caterer oder ein Verein (s. Kap. 3). Im Zuge des New Public Management, das in den 90er Jahren in Deutschland Einzug fand, wurde eine grundlegende Reform zur Effizienzsteigerung und Modernisierung des öffentlichen Sektors eingeführt (Theuvsen 2001). Dies führte dazu, dass kommunale Aufgaben vermehrt an externe Dienstleister ausgelagert wurden. Gleichzeitig wurde deutlich, dass Outsourcing

ebenfalls zu problematischen Ergebnissen führen kann. So sind die (inter-)nationalen Caterer, die ihren Schwerpunkt in der Betriebsverpflegung haben, bisher nur begrenzt zu jugendgerechten Angeboten in der Lage. Bei kleineren Caterern finden sich häufig problematische Warmverpflegungssysteme mit defizitärer ernährungsphysiologischer Qualität. Ziel des folgenden Abschnittes ist daher die ökonomische Analyse der In- versus Outsourcing-Entscheidung³.

Outsourcing auf kommunaler Ebene verfolgt das Ziel der Konzentration der kommunalen Verwaltung auf Kernkompetenzen und der Entlastung des kommunalen Haushaltes (Werner 2004, Schmidt 2006). Die Festlegung der Leistungstiefe ist grundsätzlich eine politische Aufgabe. Bei staatlichen Kernaufgaben ist die Leistungserbringung durch den Staat erforderlich, bei Gewährleistungs- oder Ergänzungsaufgaben ist jeweils der Grad der Eigen- bzw. Fremderstellung festzulegen (Naschold/Bogumil 1998). Die Schulverpflegung zählt nicht zu den Kernaufgaben der staatlichen Verwaltung und muss somit nicht zwingend im kommunalen Aufgabenbereich liegen. Die grundsätzliche Verantwortung für die Schulverpflegung bleibt aber in öffentlicher Hand, lediglich die Durchführung der Schulverpflegung kann vollständig oder auch teilweise auf einen externen Anbieter übertragen werden (Werner 2004, Schmidt 2006). Grundsätzlich ist ein Outsourcing für die Kommune nur dann vorteilhaft, wenn der Zuschussbedarf geringer ist als die bisherigen Kosten der Eigenerstellung oder wenn bei gleichen Kosten eine deutlich bessere Leistung erzielt werden kann. Bei der Outsourcing-Entscheidung sind folgende Faktoren relevant (Preslmaier 2001):

- Kernkompetenzen (Ressourcen)
- Kostenvergleich
- Transaktionskosten
- Machtüberlegungen (Gefahr der Monopolbildung)
- Leistungsqualität (Nutzwertanalyse)

³ Das Modell der Privatschule wird im Folgenden nicht in die Analyse einbezogen, da dieses Modell bisher nur wenig verbreitet ist und daher nur begrenzt verallgemeinerungsfähig ist.

- Spezifisches Know-how
- Kontroll- und Anreizstrukturen

Ein Kostenvergleich ist für die Entscheidungsfindung der Kommunen unumgänglich. Die Kosten der Eigenerstellung sind den Kosten der Fremderstellung gegenüberzustellen. Die korrekte Ermittlung der Kosten der Eigenerstellung gestaltet sich jedoch aufgrund fehlender umfassender Kosten-Leistungsrechnungen oftmals als relativ problematisch (Preslmaier 2001). Die Kostenstrukturen in den Verpflegungsbetrieben sind sehr intransparent, da betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente in der kommunalen Schulverpflegung bisher kaum verwendet werden (Pfau 1995, Peinelt et al. 2005, Simshäuser et al. 2005). Die Anwendung von Kostenrechnungen wird zusätzlich durch die kameralistische Buchführung der Träger erschwert (Wagner/Hildt 2004). Aufgrund der unzureichenden Dokumentation sind häufig nur Teilkosten, d. h. Personal-, Geräte- oder Wareneinsatzkosten, bekannt. Weitere Kosten wie Reinigungs- und Energiekosten können lediglich geschätzt werden (Simshäuser et al. 2005, Peinelt et al. 2005). Fehlende Kostenkenntnisse sind darüber hinaus auf die Existenz der Schulküche als „Betrieb im Betrieb“ (Bottler 1995) zurückzuführen, für den häufig keine eigene Kostenstelle im Gesamtbetrieb eingerichtet ist und daher Abgrenzungsrechnungen erschwert werden. Fehlende Kostenrechnungen und Kostenbewusstsein sind schließlich auch auf mangelhafte betriebswirtschaftliche Kenntnisse der Verantwortlichen zurückzuführen (Adam 2004). In den von uns untersuchten Fallbeispielen wurden weder bei öffentlichen noch bei privaten Schulträgern separate bzw. detaillierte Kostenrechnungen für die Schulverpflegung durchgeführt. Die Angaben basierten meist auf Schätzungen, die sich nach eigenen Berechnungen als relativ ungenau erwiesen.

Tendenziell wählen die Entscheidungsträger in der Vergabepaxis daher das preisgünstigste Angebot (Ehrlich 2006). Auch knappe kommunale Haushaltsmittel und der Zwang zum Subventionsabbau bewegen Schulträger zu langfristigen Verträgen mit dem preiswertesten Anbieter, der jedoch nicht immer die Erfordernisse an eine kindgerechte Ernährung erfüllt (Simshäuser et al. 2005, Ehrlich 2006). Oftmals fehlen den Entscheidungsträgern Verpflegungs- und Ernährungskompetenzen, was die

Preis-orientierung bei der Wahl eines externen Verpflegungsanbieters verstärkt und ernährungsphysiologische Kriterien vernachlässigt (Simshäuser et al. 2005).

Größere Catering-Unternehmen können i. d. R. durch zentralen Einkauf und niedrige Personalkosten geringere Gesamtkosten als ein in Eigenregie geführter Betrieb realisieren. Sie sind dem Wettbewerb ausgesetzt und besitzen meist professionelle Führungs- und Kontrollsysteme, die zu einer Optimierung der Verpflegungsleistung führen können. Wesentliche Auslastungsrisiken werden durch den externen Dienstleister getragen. Allerdings findet für die Kommunen eine finanzielle Entlastung nur dann statt, wenn die Möglichkeit besteht, sich aus bestehenden Bindungen im Personal-, Anlagen- und Leistungsbereich zu lösen. Teilweise besteht diese Möglichkeit für Kommunen jedoch nicht (z. B. aufgrund vertraglicher Bindungen im Personalbereich).

Des Weiteren sind die Transaktionskosten zu berücksichtigen. Transaktionskosten bestehen im Wesentlichen aus Such-, Informations- und Verhandlungskosten, die bei der Suche nach potenziellen Vertragspartnern bzw. bei Vertragsverhandlungen und -abschluss entstehen können (Fischer 1992). Transaktionskosten werden häufig vernachlässigt, sollten aber in die Outsourcing-Entscheidung einfließen. Die Spezifität der Leistung ist eng mit den Transaktionskosten verbunden. Nach Williamson bezieht sich die Faktorspezifität auf den „Grad der Wiederverwendbarkeit eines bestimmten Vermögensobjektes in alternativen Verwendungseinrichtungen und bei unterschiedlichen Nutzern ohne Verlust an Produktionswert“ (Williamson 1996). Somit ist die Höhe der Spezifität der Kosten, die eine im Rahmen einer Transaktion notwendige Investition in eine unternehmensspezifische Qualifikation bzw. produktions-spezifische Anlage beschreibt, ein wichtiger Einflussfaktor auf die Höhe der Transaktionskosten. In der Schulverpflegung übernimmt meist der Schulträger die Investitionen des Mensabaus und der Küchenausstattung. Die investierten Ressourcen können aber auch alternativ in anderen Schulen eingesetzt bzw. anderen Catering-Unternehmen zur Verfügung gestellt werden oder von der Kommune selbst genutzt werden, so dass ein geringes Risiko für versunkene Kosten entsteht (Humborg 2006). Weiterhin ist in diesem Zusammenhang die strategische Relevanz

von Bedeutung. Eine hohe strategische Bedeutung liegt dann vor, wenn die Nicht- bzw. Misserfüllung der Leistung weit reichende Konsequenzen für den Staat hat. Die strategische Relevanz ist somit ein eher politisches Kriterium (Humborg 2006). Die relativ geringe strategische Relevanz und Spezifität der Schulverpflegung spricht tendenziell für ein Outsourcing.

Des Weiteren fließen bei der Outsourcing-Entscheidung generell Überlegungen der Machtverteilung ein. Die Kommunen müssen sicherstellen, dass keine Gefahr der Monopolbildung auf Seiten der Anbieter besteht. Dies wird im Beschaffungsrecht für öffentliche Einrichtungen geregelt. Demnach ist zu verhindern, dass den Anbietern durch höhere Essenspreise ein Abschöpfen der Monopolrenten ermöglicht wird (Preslmaier 2001). In aller Regel werden Caterern daher Preisobergrenzen vorgegeben.

In der Schulverpflegung ist neben den Kosten aber auch die Qualität des Angebotes von hoher Bedeutung. Bund und Kommunen haben sich zum Ziel gesetzt, durch ein gesundes Schulessen ungesunde Ernährungsweisen bei Kindern und Jugendlichen zu bekämpfen, und auch die Eltern fordern ein qualitativ hochwertiges Angebot. Daher sind qualitative Aspekte in die Outsourcing-Entscheidung einzubeziehen. Diese beinhalten bspw. die Qualität der Leistung, das Know-how des potenziellen privaten Unternehmens, die zeitnahe Leistungsbereitstellung und die Sicherstellung der kommunalen Einflussnahme (Preslmaier 2001). Für den Leistungsempfänger, in diesem Fall den Schüler, soll ebenfalls eine Verbesserung eintreten. Private Unternehmen zeichnen sich zwar oftmals durch eine höhere Leistungsfähigkeit, Innovationsbereitschaft und Kundenorientierung aus, durch den zunehmenden Kostendruck besteht jedoch die Gefahr der Qualitätsverringering (Teufelsbauer 2001). Die Catering-Unternehmen bemühen sich i. d. R. um schülergerechte Verpflegungskonzepte bzw. um eine gesteigerte Akzeptanz. Gleichzeitig werden sie jedoch durch die Preisvorgaben zu extremen Kosteneinsparungen gezwungen, die oftmals zu Lasten der Qualität gehen. Nachteilig für die Kommune ist weiterhin eine dadurch eingeschränkte Entscheidungsautonomie. Der Einfluss auf die Qualität der

Angebotsgestaltung und ihre Kontrolle ist stark eingeschränkt (Bottler 1995, Preslmaier 2001, Steinel/Röthenbacher 2005).

Die folgende Tabelle 4 zeigt Vor- und Nachteile, die sich bei der Auslagerung von kommunalen Aufgaben an private Dienstleister ergeben können.

Tabelle 4: Vor- und Nachteile des Outsourcings

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Entlastung der öffentlichen Haushalte durch wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung • Nutzung des Know-how des privaten Dienstleisters • flexiblere Aufgabenerledigung • Ausgleich von Arbeitsspitzen • Wegfall von Investitionen • Entfall von administrativen Aufgaben, wie bspw. die zeitaufwändige Organisation des Personaleinsatzes • geringere Personal- und Sachkosten • kinder- und jugendgerechte Ernährungskonzepte von Caterern 	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerungs- und Kontrollverluste der Kommune • Gefahr der Monopolbildung des privaten Unternehmens • Ausfall des privaten Dienstleisters • Arbeitsplatzverlust • verringerte Leistungsqualität • wirtschaftliche Zielsetzung der privaten Unternehmen steht über sozialen Zielen • Vernachlässigung individueller schulischer Gegebenheiten • evtl. verminderte Einbeziehung der Schüler und dadurch herabgesetzte Akzeptanz

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Preslmaier 2001

Generell spricht vieles für ein Outsourcen der Schulverpflegung. Die Kommunen verfügen i. d. R. über wenig Know-how in der Gemeinschaftsverpflegung und produzieren zu höheren Kosten als spezialisierte Catering-Unternehmen. Diese können economies of scale und scope nutzen und meist zu geringeren Kosten produzieren als kommunale Betriebe. Sie können bspw. mit geringeren Personalkosten kalkulieren, da sie nicht an die Tarife des öffentlichen Rechts gebunden sind. Die Kommunen sind weiterhin in der Personalplanung sehr unflexibel, welches wiederum höhere Kosten verursacht. Große Catering-Unternehmen, die im

gesamten Segment der Gemeinschaftsverpflegung aktiv sind, werden im Einkauf und der Logistik Größenvorteile erzielt, da die verwendeten Rohstoffe für die Weiterverarbeitung in sämtlichen Bereichen eingesetzt werden können und somit bspw. Rabatte durch größere Abnahmemengen erzielt werden. Weiterhin können die Caterer das vorhandene Know-how im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung nutzen (z. B. Lebensmittelverarbeitung und Hygienemaßnahmen).

Diesen Kosten- und Erfahrungsvorteilen von großen, professionellen Caterern steht entgegen, dass die am Markt agierenden Unternehmen zentral gesteuert sind. Gerade die Schulverpflegung erfordert aufgrund der äußerst heterogenen Organisationsstrukturen flexibles Handeln und spezifisches Wissen. Nach dem wissensbasierten Ansatz kann zwischen generellem und spezifischem Wissen unterschieden werden, welches für die Organisationsstruktur eines Unternehmens relevant ist (Bonus/Wessels 1998). Eine Besonderheit des spezifischen Wissens stellt das lokale bzw. regionale Wissen dar, das in der Schulverpflegung von hoher Bedeutung ist. Dies kann bspw. die Kenntnis um spezifische Schüler- und Elternwünsche sein, aber auch der Kontakt zum Schulträger bzw. zu den Ansprechpartnern vor Ort oder den Eltern erweist sich in der Praxis als äußerst hilfreich. Auch haben die Schulen unterschiedliche Zeitstrukturen, Unterrichtskonzepte und Räumlichkeiten, die es zu berücksichtigen gilt. Solche Kenntnisse sind oftmals impliziter Art und daher für große Unternehmen nur schwer nachvollziehbar. Zudem schränkt die zentrale Steuerung den Handlungsspielraum der Küchenleiter ein, die in erster Linie an die Weisungen des Arbeitsgebers, also des Caterers gebunden sind. Dabei ist es gerade der Küchenleiter vor Ort, der über lokales Wissen verfügt.

Der Entscheidungsfindungsprozess ist für die Schulträger somit nicht einfach, da auch ein Outsourcing mit vielfältigen Problemen (wie z. B. fehlende Motivation, Kostendruck, Qualitätsverlusten o. Ä.) verbunden sein kann und somit nicht immer die beste Lösung darstellt.

Um solche Defizite auszuräumen, die beim Outsourcing an große (inter-)nationale Catering-Unternehmen auftreten können, bieten sich Franchise-Konzepte an, da diese sich besonders für Märkte mit gleichzeitig hohen Zentralisierungs- und Lokalisierungsvorteilen eignen (Bonus/Wessels 1998). Der Franchise-Geber bietet in diesem Fall ein leicht vermittelbares, auf generellem Wissen basiertes Konzept, das mit dem spezifischen Wissen des Franchise-Nehmers verbunden wird, um das generelle Konzept vor Ort erfolgreich umzusetzen. Die zentralen Strukturen der großen Caterer ermöglichen zwar, dass generelles Systemwissen wie bspw. die Gestaltung der Kantine, ein schülergerechtes Angebot oder eine ansprechende Kommunikation durch die Erfahrung in der Gemeinschaftsverpflegung in den Küchenbetrieben vor Ort gut genutzt werden kann. Der eingeschränkte Handlungsspielraum der Küchenleiter bzw. des Küchenpersonals verhindert jedoch die Nutzung des lokalen Wissens. Für international agierende Catering-Unternehmen bieten sich daher dezentralere Organisationsformen wie Franchise-Konzepte an, um somit auch dem starken Kostendruck zumindest teilweise entgegenzuwirken. Die Nutzung des spezifischen Wissens vor Ort ermöglicht eine individuellere Gestaltung der Schulverpflegung. Weiterhin erhöht sich die Anreizwirkung für das Personal. Die Prinzipal-Agenten-Theorie geht davon aus, dass Wirtschaftssubjekte in ihrer Entscheidungsfindung durch Informationsasymmetrien bzw. unvollständige Informationen eingeschränkt werden (Richter 2000). Anreizmechanismen sind in diesem Zusammenhang besonders geeignet, die Motivation des Personals zu erhöhen. Daher scheinen auch aus Sicht des motivationalen Erklärungsansatzes Franchise-Konzepte sinnvoll, da hier die Selbstständigkeit mit Weisungsbefugnis gekoppelt wird.

Fällt die Entscheidung innerhalb der Kommune nicht deutlich für ein Outsourcing aus (z. B. weil professionelle Gemeinschaftsverpflegungsstrukturen vorliegen oder die Kommune sich nicht aus bestehenden Bindungen lösen kann), kann auch über ein Contracting-In im Verpflegungsbereich nachgedacht werden. Laut den Gemeindeordnungen der Bundesländer können Kommunen Unternehmen errichten oder wesentlich erweitern, wenn der öffentliche Zweck gerechtfertigt ist und die Kommune diese Aufgabe besser und wirtschaftlicher erfüllen kann als ein privates

Unternehmen. Das Unternehmen der Kommune kann mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit in Form von Eigengesellschaften bzw. Eigenbetrieben geführt werden. Es wäre also denkbar, dass Kommunen, die über Kompetenzen im Verpflegungsbereich verfügen und sich nicht aus bestehenden Bindungen lösen können, diesen Bereich erweitern und als eigenständiges Unternehmen führen. Eine weitere Möglichkeit bietet die Verselbstständigung der kommunalen Verpflegungsbetriebe. Durch eine Rechtsformumwandlung (z. B. in eine GmbH) kann der Betrieb eigenständig geführt werden. Das Personal kann weiterhin eingesetzt werden und die Verpflegung bleibt im kommunalen Verantwortungsbereich. Diese Möglichkeiten müssten jedoch juristisch eingehend überprüft werden.

Um den erläuterten Defiziten entgegenzuwirken, kann für die Kommunen als Betreiber der Schulküchen ein internes Benchmarking innerhalb der Kommunen in diesem Zusammenhang hilfreich sein, um Ineffizienzen aufzudecken und eine Anreizwirkung auf die Mitarbeiter auszuüben (Theuvsen 2001). So können einerseits die Leistungen, also die Essensqualität, gesteigert und andererseits die Kosten gesenkt werden. Dies setzt jedoch eine Kontrollbasis voraus, die von den Kommunen oder unterstützend von den Schulen (z. B. in Form von Essensbeiräten) eingerichtet werden müsste. Weiterhin könnte über eine obligatorische Essensteilnahme zumindest an gebundenen Ganztagschulen nachgedacht werden. Dies erhöht nicht nur die Prognosegenauigkeit für die Schulküchen, zudem können economies of scale und scope genutzt werden. Da diese Strategie i. d. R. von Ländern und Kommunen nicht verfolgt wird, ist eine höhere Serviceorientierung gegenüber den Schülern notwendig, um zumindest so die Auslastung zu steigern. Dieser Gedanke hat sich aber bei den Schulträgern bisher kaum durchgesetzt. Essentiell sind letztlich eine hohe Motivation und Qualifikation des Personals, welche durch Anreizmechanismen von Seiten der Kommunen unterstützt werden sollten.

Die Ausführungen zeigen, dass sowohl kommunale als auch zentral gelenkte Verpflegungsbetriebe Defizite aufweisen, die möglicherweise eine qualitativ hochwertige und gleichzeitig erfolgreiche Schulverpflegung verhindern. Derzeit spricht vieles für die Auslagerung an regionale professionelle Catering-Unternehmen,

was auch durch Erfolgsbeispiele in der Praxis untermauert wird (s. Best practice-Fallbeispiel). Diese verfügen aufgrund stärkerer Spezialisierung über ausreichend Know-how in der Schulverpflegung und können durch professionelle Strukturen Größeneffekte nutzen. Auch die Motivation ist bei kleineren Caterern wesentlich höher als bei kommunalem Personal oder Mitarbeitern eines großen Catering-Unternehmens, da hier andere Anreizstrukturen wirken. So weisen selbstständige Unternehmer eine hohe Motivation auf, da sie kein fixes Gehalt beziehen, wie bspw. angestellte Küchenleiter oder kommunales Personal, die dem öffentlichen Tarifrecht unterliegen. Insbesondere wenn es um komplexe Tätigkeiten wie die Schulverpflegung geht, die mit einer hohen Kundenorientierung verbunden ist, erreichen Selbstständige meist mehr als Angestellte. Außerdem können regionale Caterer das spezifische Wissen durch die Einbindung in lokale Netzwerke stärker nutzen. Die Schule stellt ein spezielles Netzwerk dar, bestehend aus einer dezentralen, mit vielen Freiräumen versehenen Lehrerschaft, teilweise engagierten aber nur begrenzt fachkundigen und manchmal übermotivierten Eltern und der lokalen Politik. Dies erschwert es den Caterern, die Situation in den Schulen richtig einschätzen zu können und gestaltet sich als eine wesentlich größere Herausforderung als bspw. die Betriebsverpflegung in zentral geführten Unternehmen oder Kliniken.

Best practice Beispiel - Offene Schule Waldau

Eckdaten:

Schule:	Gesamtschule, öffentliche Trägerschaft, offene Ganztagschule, 870 Schüler
Verpflegungssystem:	Cook and chill, große Auswahl (Tagesgerichte plus verschiedene Stationen)
Anzahl täglich produzierter Essen:	ca. 700 Essen, keine Verpflichtung
Kosten:	Preis für die Schüler: 39 € Monatsbeitrag für angemeldete Schüler, soziale Staffelung der Preise, reduzierter Beitrag für Geschwisterkinder, geringer Zuschuss für Personalkosten durch die Stadt
Organisation:	Anmeldung gilt für das gesamte Schuljahr
Personal:	Anstellung bei den Caterern, Einbeziehung der Schüler in den „Mensadienst“
Besonderheiten:	2 Catering-Unternehmen, Dr. Hoppe Bio-Catering (100 % Bio, ausgezeichnet als „Caterer des Jahres 2005“) und Firma Nudel-Nudel

Die Offene Schule Waldau, eine Versuchsschule des Landes Hessen (hier werden bestimmte pädagogische und/oder organisatorische Konzepte erprobt), ist ein Beispiel dafür, wie Schulverpflegung erfolgreich umgesetzt werden kann. Ein im Jahr 2005 gegründeter Mensaverein hatte sich zum Ziel gesetzt, eine gesunde Verpflegung in der Schule zu etablieren. Nachdem ein großes Catering-Unternehmen die Anforderungen nicht erfüllen konnte, holte der Verein zwei verschiedene Catering-Unternehmen aus der Region in die Schule, die den Schülern ein breites Angebot in hoher Qualität (ein Caterer produziert ausschließlich mit Bio-Produkten) bieten. Es gibt eine Mensa und eine Cafeteria, so dass ältere und jüngere Schüler getrennt voneinander essen können. Das Angebot kam bei den Schülern so gut an, dass innerhalb eines Jahres die Essenszahlen von 120 auf 720 tägliche Essen gesteigert werden konnten – ohne Verpflichtung.

Die Abrechnung des monatlichen Beitrages erfolgt über den Mensaverein. Überschüssige Gelder werden reinvestiert, zudem erhalten sozial schwächere Schüler eine Unterstützung. Auch drei Viertel der Lehrer sind beim Essen angemeldet und zahlen somit in den Sozialfonds ein.

Sämtliche Schüler werden in die Organisation der Verpflegung einbezogen. Ein- bis zweimal im Jahr muss jede Klasse eine Woche „Mensadienst“ leisten, einige Schüler übernehmen die Wäschepflege und im Projekt „Schüler kochen für Schüler“ sorgen Schüler an zwei Tagen in der Woche in kleinerem Rahmen für das leibliche Wohl ihrer Mitschüler. Dies erfordert die Unterstützung und das Engagement vieler Einzelpersonen.

Das im Fallbeispiel aufgezeigte bürgerschaftliche Engagement ist auf der einen Seite sicherlich nicht verallgemeinerungsfähig. Auf der anderen Seite gibt es bei den beteiligten regionalen Caterern noch betriebswirtschaftliche Potenziale. So unternimmt das Unternehmen Dr. Hoppe Bio-Catering derzeit den Versuch, den

Markt auszuweiten, was mit dem cook-and-chill-Verfahren relativ leicht umsetzbar ist. Das Essen wird in einer Zentralküche produziert und kann dann in die Schulen geliefert werden, ohne die Qualität des Essens herabzusetzen. Daher ist dieses Konzept besonders erfolgversprechend.

6 Fazit

Die Steuerungsmechanismen in der Schulverpflegung müssen generell überdacht werden, um eine hochwertige Qualität dauerhaft sicherstellen zu können. Die unterschiedlichen Verpflegungsmodelle (Eigenbetrieb, Catering-Unternehmen) erfordern neue Impulse, die der Branche eine verstärkt qualitätsorientierte Sichtweise ermöglichen. Vermutlich werden weiterhin verschiedene Verpflegungsmodelle nebeneinander existieren. So kann es durchaus möglich sein, dass ein kommunaler Verpflegungsbetrieb erfolgreich geführt wird oder dass ein großes Catering-Unternehmen dem Personal mehr Spielraum ermöglicht. Im Sinne des „Equifinality“-Ansatzes können auch unterschiedliche Modelle zu einer erfolgreichen Lösung führen (Gresov/Drazin 1997). Dabei bleibt die Gestaltung des institutionellen Framings durch die Schulträger von hoher Bedeutung, wobei für Eigenbetriebe andere Steuerungsverfahren als für Caterer notwendig sind.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Schulverpflegung derzeit z. T. erhebliche Mängel aufweist, die insbesondere durch qualitative Defizite, den geringen Professionalisierungsgrad, unübersichtliche Verantwortlichkeiten und den hohen Kostendruck verursacht werden. Daher ist die Mittagsverpflegung an Schulen für professionelle Caterer nur wenig attraktiv. Wie gezeigt wurde, sind es aber gerade die professionellen Strukturen verbunden mit spezifischem Wissen, die diese Defizite zumindest teilweise ausräumen könnten. Zwischenlösungen wie Eltern- oder Mensavereine sind zwar vorbildlich organisiert, können aber den Anforderungen (z. B. hygienerechtliche Vorschriften) dauerhaft nicht standhalten. Die Schulträger, die für die Organisation des Schulessens zuständig sind, zeichnen sich oftmals durch fehlendes Interesse, aber auch durch mangelndes Know-how aus, welches dazu

führt, dass die Schulverpflegung in den Kommunen oft stiefmütterlich behandelt wird. Letztlich muss der Mittagsverpflegung ein wesentlich höherer Stellenwert eingeräumt werden, wenn das Konzept langfristig Erfolg haben soll.

Literaturverzeichnis

- Adam, R. (2004): *Wirtschaftlich handeln - Kosten senken: Ein Praxisleitfaden für ein erfolgreiches Kostenmanagement in der Küche*. Aufl. 1, Behr, Hamburg.
- Appel, S. (2004): *Handbuch Ganztagschule. Konzeption, Einrichtung und Organisation*. 4. Aufl., Wochenschau-Verlag, Schwalbach.
- Aronson, E., Wilson, T. D. und Akert, R. M. (2004): *Sozialpsychologie*. 4. Aufl., Behr, München (u. a.).
- Baranowski, T., Smith, M., Hearn, M. D., Lin, L. S., Baranowski, J., Doyle, C., Resnicow, K., and Wang, D. T. (1997): *Patterns in children's fruit and vegetable consumption by meal and day of the week*, in: Journal of The American College of Nutrition, 16 (3), 216-223.
- Biewer, W. (1993): *Praxishilfen Schule - Steuerung und Kontrolle öffentlicher Schulen*. Luchterhand, Neuwied (u. a.).
- BMBF (2007): *Ganztagschulen - Das Investitionsprogramm „Investition Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) 2003-2009*.
- BMFSFJ (2006): *Ganztagschulen - eine Chance für Familien*, Kurzfassung des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Jugend und Frauen. URL: <http://www.familienwegweiser.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/ganztagschule,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>, Abrufdatum: 1.09.2008.
- Bober, S. (1986): *Beschaffungs- und Lagerwirtschaft in der Gemeinschaftsverpflegung*. Fachhochschule Hamburg, Fachbereich Ernährung u. Hauswirtschaft, Hamburg.

- Bonus, H., Wessels, A. M. (1998): *Genossenschaften und Franchising*, Arbeitspapier Nr. 14 des Instituts für Genossenschaftswesen der westfälischen Wilhelms-Universität, Münster.
- Bottler, J. (1995): *Betriebswirtschaftliche Grundlagen. Bewirtschaftung in der Gemeinschaftsgastronomie. Formen, Auswahlkriterien, Auswahlverfahren*, in: AID-Infodienst Verbraucherschutz, Ernährung, Landwirtschaft, Nr. 3344.
- Brüggemeier, M. (2003): *Public Management: Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin.
- Destatis (2007): *Bildung und Kultur. Private Schulen – Schuljahr 2006/2007*, Wiesbaden.
- Dietl, A., Höller, C., Kleih, W. et al. (2007): *Statuserhebung Schulverpflegung*, in: Wichmann, H.E., Nowak, D., Zapf, A. (Hrsg): Kongress „Medizin und Gesellschaft“, Augsburg, 17.–21.09.2007, Abstract-Band, 59-60.
- Erlei, M., Leschke, M., Sauerland, D. (1999): *Neue Institutionenökonomik*. Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Fischer, M. (1992): *Make-or-Buy-Entscheidungen im Marketing. Neue Institutionenlehre und Distributionspolitik*. Gabler, Wiesbaden.
- Gresov, C., Drazin, R. (1997): *Equifinality: Functional equivalence in organization design*, in: Academy of Management Review, 22 (2), 403-428.
- GV-Praxis (2008): *Wieder im Aufwind. Top Caterer 2007*, in: GV-Praxis, 5, 2008.
- GV-Praxis (2004): *Deutliche Signale*, in: GV-Praxis 5, 14.
- Hearn, M. D., Baranowski, T., Baranowski, J., et al. (1998): *Environmental influences on dietary behavior among children: availability and accessibility of fruits and vegetables enable consumption*, in: Journal of Health Education, 29, 26-32.
- Heindl, I. (2003): *Studienbuch der Ernährungsbildung. Ein europäisches Konzept zur schulischen Gesundheitsförderung*. Klinkhardt, Bad Heilbrunn.

- Hammann, P., Lohrberg, W. (1986): *Beschaffungsmarketing*. Poeschel, Stuttgart.
- Heseker H., Beer S., Heindl I., Schlegel-Matthies K., von Cramm D., Methfessel B., Gnielczyk P., Oberritter H., Rademacher C. (2003): *Ernährung und Schule – Ernährung in Ganztagschulen, Teil 2: Institutionalisierung und Möglichkeiten der Schulverpflegung*, in: *Ernährungs-Umschau* 50 (4), B13-B16.
- Humborg, C. (2006): *Der demokratische Staat als Marke – Zur „strategischen Relevanz“ staatlicher Aufgaben*, in: Birkholz, K., Maaß, C., von Maravic, P., Siebart, P. (Hrsg.): *Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis*. Festschrift für Christoph Reichard. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam: 47-60.
- Ilius, L. (2004): *Öffentliches Beschaffungsmarketing – Handlungsempfehlungen zur Ziel-, Strategie- und Maßnahmenoptimierung in der öffentlich regulierten Beschaffung*, Berlin.
- KMK (2008): *Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*, Bielefeld.
- KM Niedersachsen (Niedersächsisches Kultusministerium) (2007): *Mittagessen in Ganztagschulen. Auswertung der Umfrage an 514 Ganztagschulen in Niedersachsen im Mai 2007*, Niedersachsen.
- Kurth, B.-M., Schaffrath Rosario A. (2007): *Die Verbreitung von Übergewicht und Adipositas bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse des bundesweiten Kinder- und Jugendgesundheits surveys (KiGGS)*, in: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 5/6, 736-743.
- Lülf-Baden, F., Spiller, A. (2008a): *Parents' acceptance of school meals programs and its impact on children's participation*, eingereicht in: *Journal of Consumer Research*.
- Lülf-Baden, F., Spiller, A. (2008b): *Warum die Schüler nicht in die Mensa gehen: Zur Akzeptanz der Schulverpflegung*, eingereicht in: *ErnährungsUmschau*.

- Lülf-Baden, F., Spiller, A. (2008c): *Students' perceptions of school meals: A challenge for schools, school meal providers, and policymakers*, erscheint in: *Journal of Foodservice*, 19 (6).
- Lülf-Baden, F., Rojas-Méndez, J., Spiller, A. (2008): *Young consumers' evaluation of school meals*, in: *Journal of International Food & Agribusiness Marketing*, 20 (4), 25-57.
- Lülf, F., Spiller, A. (2007): *Kunden(un-)zufriedenheit in der Schulverpflegung: Ergebnisse einer vergleichenden Schülerbefragung*, in: Pöchtrager, S. (Hrsg.): *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, 16, 151-162.
- Lülf, F., Spiller, A. (2006): *Kunden(un-)zufriedenheit in der Schulverpflegung: Ergebnisse einer vergleichenden Schülerbefragung*, Diskussionsbeitrag des Departments für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung Nr. 0606, Universität Göttingen.
- Lütz, S. (2003): *Governance in der politischen Ökonomie*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper Nr. 03/5, Köln.
- Mayntz, R. (2004): *Governance im modernen Staat*, in: Benz, A. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. VS-Verlag, Wiesbaden: 65-76.
- Naschold, F., Bogumil, J. (1998): *Modernisierung des Staates - New Public Management und Verwaltungsreform*. Grundwissen Politik, Band 22. Leske und Budrich, Opladen.
- North, D. (1991): *Institutions*, in: *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- o. V. (2005a): *Definition und Determinanten des Ernährungsverhaltens*, unter: <http://www.agev.net/wissenswertes/ev/determinanten.htm>, Abrufdatum: 20.10.2005.
- o. V. (2005b): *Schulträger*, unter: http://www.mk.niedersachsen.de/master/C5752040_N5750718_L20_D0_I579.html, Abrufdatum: 14.11.2005.

- o. V. (2005c): *Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Weichenstellung für eine moderate und effiziente Landesverwaltung*, unter: http://www.niedersachsen.de/master/C3249655_N2194898_I522_L20_D0.html, Abrufdatum: 23.12.2005.
- Peinelt, V., Pelzer, A., Arnold, O. (2005): *Schulverpflegung in Ganztagschulen*, in: AID – Ernährung im Fokus, 5 (02/05), 28-46.
- Pelzer, A. (2003): *Analyse und Bewertung der Schulverpflegung in einer Großstadt in NRW*, Diplomarbeit an der Hochschule Niederrhein, Fachbereich Oecotrophologie.
- Pfannes, U. (1999): *Zum Qualitätsaspekt und dessen Management für Gemeinschaftsverpflegungs-Betriebe*, Dissertation, Gießen.
- Pfau, C. (1995): *Zur Situation der Schulverpflegung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Berichte der Bundesforschungsanstalt für Ernährung, Karlsruhe.
- Pudel, V. (1999): *Immer nur Pizza, Pommes und Spaghetti: Was essen und trinken Kinder gerne und warum?*, in: Leonhäuser, I.-U., Berg, I. (Hrsg.): Kids & Food: Essverhalten von Kindern - Wunsch und Wirklichkeit, XIII. Symposium Wissenschaft & Ernährungspraxis, 25. September 1998. AMC-Verlag, Bingen: 33-45.
- Richter, R. (2000): *Macroeconomics from the viewpoint of modern institutional economics*, Paper presented at the Otto-von-Guericke-University of Magdeburg, Germany, 26. Juni 2000.
- Simshäuser, U., Mraz, G., Hofmann R. (2005): *Alltagsbeispiel Mittagstisch*, in: Ökologisches Wirtschaften, 1, 21-23.
- Schauer, R. (2001): *Outsourcing kommunaler Aufgaben – Einführung in einen Themenbereich*, in: Schauer, R. (Hrsg.): Outsourcing – Übertragung kommunaler Aufgaben an private Dienstleister? Chancen und Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften im kommunalen Dienstleistungsbereich. Trauner, Linz: 7-11.

- Schmidt, J. (2006): *Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung- Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit- Zielsetzung, Planung, Vollzug, Kontrolle- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen- Kosten- und Leistungsrechnung*, Aufl. 7, Schmidt, Berlin.
- Schuppan, T. (2006): *Effiziente Gestaltung informatisierter Leistungsstrukturen*, in: Birkholz, K., Maaß, C., von Maravic, P., Siebart, P. (Hrsg.): *Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis*. Festschrift für Christoph Reichard. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam: 355-370.
- Spiller, A., Lülfs-Baden, F., Bratschke, K., Köchermann, A., Meyer, M. (2007): *Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionale Verpflegung in Ganztagschulen“*, Abschlussbericht, Göttingen.
- Steinel M., Röthenbacher, K. (2005): *Fremdbewirtschaftung oder Eigenregie?*, In: *GVMManager*, Nr. 5, 56f.
- Teufelsbauer, W. (2001): *Die Übertragung von Gemeindeaufgaben an private Dienstleister– die wirtschaftspolitische Dimension*, in: Schauer, R. (Hrsg.): *Outsourcing – Übertragung kommunaler Aufgaben an private Dienstleister? Chancen und Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften im kommunalen Dienstleistungsbereich*. Trauner, Linz: 13-26.
- Theuvsen, L. (2001): *Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen. Eine Analyse aus organisationstheoretischer Sicht*. Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Vereecken, C.A., Bobelij, K., Maes, L. (2005): *School food policy at primary and secondary schools in Belgium-Flanders: does it influence young people's food habits?*, in: *European Journal of Clinical Nutrition*, 59, 271-277.
- Wagner, C., Hildt, U. (2004): *Die Großküche – Raum, Geräte und Installation, Einrichtung und Organisation, Arbeitshygiene*. Aufl. 11, Handwerk und Technik, Hamburg.

- Weber Cullen, K., Zakeri, I. (2004). *Fruits, Vegetables, Milk, and Sweetened Beverages Consumption and access to à la Carte/Snack Bar Meals at School*, in: American Journal of Public Health, 94 (3), 463-467.
- Weber, M. (1990): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl., Mohr, Tübingen.
- Werner, G. (2004): *Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten- Strengere Überprüfungen und Begrenzungen unerlässlich*, in: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.): Stellungnahmen, Nr. 29.
- Williamson, O. E. (1998): *The Institutions of Governance*, in: American Economic Review, 88, 75-79.
- Williamson, O. E. (1996): *Transaktionskostenökonomik*, 2. Auflage. LIT Verlag, Hamburg.
- Winkler, G. (2008): *Zur Situation und Qualität der Mittagsverpflegung an Schulen. Eine Erhebung an 20 Gymnasien in Baden-Württemberg*, in: Ernährung, 5, 216-221.
- Zickgraf, A. (2002): *Hoffnung durch „selbstständige Schulen“*, unter: http://www.forumbildung.de/templates/imfokus_inhalt.php?artid=136, Abrufdatum: 22.02.2006.
- ZMP/CMA (2008): *Marktstudie: Der Außer-Haus-Markt – Strukturen der kommerziellen Gastronomie und Arbeitsplatzverpflegung*, Bonn.
- ZMP/CMA (2005): *Marktstudie: Die Schulverpflegung an Ganztagschulen*, Bonn.