



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

### Zur Frage der Finanzierbarkeit von Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen aus dem Bundeshaushalt

**Zur Frage der Finanzierbarkeit von Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen aus dem Bundeshaushalt**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 032/24  
Abschluss der Arbeit: 4.7.2024  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Konnexitätsprinzip</b>	<b>4</b>
2.1.	Geschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes	5
2.2.	Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes	5
2.3.	Folgerungen	7
<b>3.</b>	<b>Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip</b>	<b>8</b>
3.1.	Bundesauftragsverwaltung, Art. 104a Abs. 2 GG	8
3.2.	Geldleistungsgesetze, Art. 104a Abs. 3 GG	8
3.2.1.	Gewährung von Geldleistungen an Dritte	9
3.2.2.	Sach- und Dienstleistungen	10
3.2.3.	Exkurs: Bildungs- und Teilhabepaket	11
3.2.4.	Folgerungen	13
3.3.	Finanzhilfen nach Art. 104b GG	14
3.4.	Finanzhilfen nach Art. 104c GG	15
3.4.1.	Kommunale Bildungsinfrastruktur	15
3.4.2.	Investitionen	16
3.4.3.	Unmittelbar mit Investitionen verbundene Ausgaben	16
3.4.4.	Folgerungen	17
3.4.5.	Exkurs: Baumaßnahmen im Bereich Schulküchen und Schulmensen	17
<b>4.</b>	<b>Exkurs: Finanzierungsmöglichkeiten auf steuerlicher Basis</b>	<b>18</b>
4.1.	Veränderung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer	18
4.2.	Verringerung der Freibeträge für das steuerliche Existenzminimum	21
<b>5.</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>23</b>

## 1. Fragestellung

Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ empfiehlt in seinem Bürgergutachten unter anderem, „kostenfreies und gesundes Mittagessen bundesweit an Kitas und Schulen für alle Kinder und Jugendlichen täglich bereitzustellen.“<sup>1</sup>

Die Auftraggeberin fragt, welche rechtlichen Möglichkeiten in welchem Umfang bestehen, um die Umsetzung dieser Empfehlung aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren und welche Änderungen auf einfachgesetzlicher und verfassungsrechtlicher Ebene hierfür gegebenenfalls erforderlich wären.

Die folgende Darstellung konzentriert sich dementsprechend auf die Frage der Finanzierungs-kompetenz des Bundes für die Bereitstellung kostenfreier Mittagessen an Kitas und Schulen. Die Frage der Gesetzgebungskompetenz für den genannten Bereich ist dagegen nicht Gegenstand der Bearbeitung.

Nach Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz (GG) tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Daraus folgt, dass die **Finanzierungskompetenz** grundsätzlich an die Aufgabenkompetenz anknüpft. Dieser Grundsatz wird als **Konnexitätsprinzip**<sup>2</sup> bezeichnet. Eine Finanzierungskompetenz besteht danach grundsätzlich nur, soweit eine **Verwaltungskompetenz** gegeben ist<sup>3</sup> (dazu nachfolgend 2.). Allerdings sieht das GG selbst Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip vor, die dem Bund eine Beteiligung an der Finanzierung ermöglichen (dazu nachfolgend 3.), insbesondere für Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG) und Finanzhilfen (Art. 104b und Art. 104c GG). In diesem Rahmen wird ergänzend geprüft, ob der Bund sich an der Finanzierung von Schulküchen und Schulmensen beteiligen kann (dazu nachfolgend 3.4.5.). Darüber hinaus wird geprüft, ob die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung auch durch eine veränderte Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern (dazu nachfolgend 4.1. zur Umsatzsteuerverteilung) oder sogar durch Änderungen des materiellen Steuerrechts erreicht werden kann (dazu nachfolgend 4.2. zur Einkommensteuer). Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst (dazu nachfolgend 5.).

## 2. Konnexitätsprinzip

Nach dem Konnexitätsprinzip folgt die Finanzierungskompetenz des Bundes grundsätzlich seiner – geschriebenen oder ungeschriebenen – Verwaltungskompetenz (Art. 104a Abs. 1 GG).

---

1 Bürgerrat „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“, Bürgergutachten – Empfehlungen des Bürgerrates an den Deutschen Bundestag vom 20. Februar 2024, BT-Drs. 20/10300, S. 24, Nr. 6.1, Empfehlung 1, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/103/2010300.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

2 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 3, Rn. 101.

3 Vgl. Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 15; Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 636.

## 2.1. Geschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes

Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt. Dementsprechend bestimmt Art. 83 GG, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die Länder verfügen daher nicht nur für Landesgesetze, sondern grundsätzlich auch für Bundesgesetze über die Verwaltungskompetenz. Aus einer etwaigen *Gesetzgebungskompetenz* des Bundes nach Art. 70 ff. GG ließe sich somit nicht automatisch dessen Verwaltungskompetenz für den fraglichen Bereich ableiten.

Die Verwaltungskompetenzen des Bundes sind vielmehr im Wesentlichen in **Art. 86 ff. GG** geregelt.<sup>4</sup> Für die Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen findet sich jedoch weder dort noch in anderen Bestimmungen des GG eine Regelung, aus welcher sich eine Verwaltungskompetenz des Bundes ableiten ließe, sodass diese nach der beschriebenen Grundregel (Art. 30 GG, Art. 83 GG) bei den Ländern läge. Gemäß dem Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) käme den Ländern dementsprechend auch die Finanzierungskompetenz für die genannte Aufgabe zu.

## 2.2. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes

Grundsätzlich ist anerkannt, dass neben den ausdrücklich im GG geregelten Verwaltungskompetenzen weitere – ungeschriebene – Verwaltungskompetenzen des Bundes bestehen, aus denen sich gemäß Art. 104a Abs. 1 GG entsprechende Finanzierungskompetenzen ergeben.<sup>5</sup> Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen können sich kraft Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs und als Annexkompetenz ergeben.<sup>6</sup> Letztere wird als Unterfall der Sachzusammenhangskompetenz eingeordnet.<sup>7</sup> Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen werden allerdings nur unter engen Voraussetzungen anerkannt.<sup>8</sup>

Eine Zuständigkeit des Bundes **kraft Natur der Sache** kommt nach dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) für Aufgaben in Betracht, die der partikulären Zuständigkeit der Länder a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach **begriffsnotwendig unter**

---

4 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a, Rn. 11.

5 Vgl. im Einzelnen Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a, Rn. 13; Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2020, Art. 104a GG, Rn. 36 ff.; Brockmeyer, in: Festschrift für Klein, S. 633 ff; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 30 ff.

6 Zu ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen kraft Natur der Sache und kraft Sachzusammenhangs: Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a, Rn. 13; Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2020, Art. 104a GG, Rn. 36 ff.; Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633 ff.

7 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 31.

8 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 639.

**Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen werden können.**<sup>9</sup> Nach den Ausführungen des Gerichts müssen Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten **zwingend erfordern**.<sup>10</sup> Auf dem Gebiet der Jugendpflege seien Förderungen des Bundes etwa zulässig bei zentralen Einrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt, bei gesamtdeutschen Aufgaben und bei internationalen Aufgaben.<sup>11</sup>

Auf Grundlage dieser Rechtsprechung des BVerfG haben Bund und Länder den Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern“<sup>12</sup> (Stand 1971) erarbeitet, welche in der Praxis als sog. „Flurbereinigungsabkommen“ bezeichnet wird.<sup>13</sup> Obwohl die Vereinbarung von den Ländern nicht unterzeichnet wurde, dient sie auch gegenwärtig noch als „Orientierungsrahmen“ für die (Mit-)Finanzierungskompetenzen des Bundes.<sup>14</sup> Danach kann der Bund Aufgaben unter anderem in den Bereichen „gesamtstaatliche Repräsentation“ sowie „Auslandsbeziehungen“ und „nichtstaatliche zentrale Organisationen“ finanzieren.<sup>15</sup>

Dagegen werden **Zweckmäßigkeitserwägungen oder eine unterschiedliche Finanzkraft** der Länder in der Literatur **nicht als ausreichend** für eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes angesehen.<sup>16</sup> Voraussetzung sei vielmehr, dass die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe durch die Länder, einzeln oder gemeinsam, nicht sinnvoll möglich sei.<sup>17</sup> Unter anderem sollen

---

9 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62, BVerfGE 22, 180, 217; BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, BVerfGE 12, 205, 251.

10 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62, BVerfGE 22, 180, 217; BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, BVerfGE 12, 205, 251.

11 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62, BVerfGE 22, 180, 217.

12 Abgedruckt bei Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 36. EL Juli 1999, Anhang zu Art. 104a GG, Anlage 1.

13 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 92, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanz-Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf? blob=publication-File&v=7](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanz-Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?blob=publication-File&v=7), zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

14 Vgl. im Einzelnen Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a, Rn. 14; BMF, a.a.O., S. 92 (dort als „wichtige Leitschnur für die Staatspraxis“ bezeichnet); kritisch Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10 f. mit weiteren Nachweisen.

15 Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1., 2. und 6. des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens.

16 Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2020, Art. 104a GG, Rn. 36; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 31.

17 Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2020, Art. 104a GG, Rn. 36.

daher die überregionale Bedeutung einer Aufgabe, die angestrebte Vereinheitlichung der Aufgabenerfüllung sowie das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht für die Annahme einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes ausreichen.<sup>18</sup>

Zwingende Gründe dafür, dass eine Bereitstellung kostenfreier Mittagessen an Kitas und Schulen unter Zugrundelegung des genannten Maßstabs begriffsnotwendig allein durch den Bund sichergestellt und finanziert werden könnte, sind nicht ersichtlich. Vielmehr erschiene eine entsprechende Versorgung grundsätzlich auch auf Landesebene denkbar. Für die konkrete Ausgestaltung und Finanzierung der Kindertagesbetreuung in Kitas<sup>19</sup> sowie der Mittagsverpflegung an Schulen sind bereits nach bestehender Rechtslage die Länder und Kommunen zuständig.<sup>20</sup>

Letzteres spricht darüber hinaus gegen eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes **kraft Sachzusammenhangs**. Eine solche wird dann bejaht, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeit verständigerweise nicht wahrgenommen werden kann, ohne dass eine **nicht ausdrücklich zugewiesene andere Verwaltungszuständigkeit mit wahrgenommen wird**.“<sup>21</sup> „Ein Übergreifen in eine nicht ausdrücklich zugewiesene Verwaltungszuständigkeit“ müsse somit „unerlässliche Voraussetzung für die Wahrnehmung einer dem Bund zugewiesenen Kompetenz sein.“<sup>22</sup> Vorliegend ist keine Verwaltungskompetenz des Bundes erkennbar, die in einem sachlichen Sachzusammenhang mit einer Bereitstellung kostenloser Mittagessen an Kitas und Schulen stünde. Ein inhaltlicher Zusammenhang lässt sich vielmehr am ehesten bezüglich der Kindertagesbetreuung in Kitas sowie der Mittagsverpflegung an Schulen begründen, welche nach den vorstehenden Ausführungen den Ländern und Kommunen obliegen.

### 2.3. Folgerungen

Festzuhalten bleibt somit, dass für die Bereitstellung kostenfreier Mittagessen an Kitas und Schulen keine geschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes besteht. Auch eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes lässt sich angesichts der hierfür vom BVerfG und von der Literatur entwickelten Maßstäbe nicht begründen. **Die Verwaltungskompetenz für die genannte Aufgabe liegt daher bei den Ländern. Nach dem Konnexitätsprinzip kommt den Ländern mithin grundsätzlich auch die Finanzierungskompetenz zu.**

---

18 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 31.

19 Vgl. hierzu §§ 22 ff. des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII). Zur weiteren Ausgestaltung besteht nach § 26 SGB VIII ein Landesrechtsvorbehalt.

20 Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Ekin Deligöz vom 26. Januar 2024 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Sören Pellmann (fraktionslos), BT-Drs. 20/10170, S. 70, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/101/2010170.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

21 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 638 (Hervorhebung nur hier); ähnlich Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 32 sowie Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2020, Art. 104a GG, Rn. 38, anknüpfend an BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 421.

22 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 638, mit Verweis auf BVerfGE 12, 205; 15, 1.

### 3. Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip

Das Konnexitätsprinzip, nach welchem die Finanzierungskompetenz grundsätzlich mit der Verwaltungskompetenz verknüpft ist, gilt nach Art. 104a Abs. 1 GG allerdings nur, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Ausnahmen von dem genannten Grundsatz finden sich unter anderem in **Art. 104a Abs. 2 und 3 GG sowie in den Art. 104b GG und Art. 104c GG**.<sup>23</sup> Diese werden im Folgenden erörtert. Dabei wird jeweils auf die Frage eingegangen, ob sich aus den entsprechenden Vorschriften eine (Mit-)Finanzierungskompetenz des Bundes für die Bereitstellung kostenfreier Mittagessen in Kitas und Schulen ergibt.

#### 3.1. Bundesauftragsverwaltung, Art. 104a Abs. 2 GG

Die erste Ausnahme vom Konnexitätsprinzip ergibt sich für die Bundesauftragsverwaltung. Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt nach Art. 104a Abs. 2 GG der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.

**Die Fälle der Bundesauftragsverwaltung sind in der Verfassung abschließend geregelt.**<sup>24</sup> In einigen Bereichen ist die Bundesauftragsverwaltung zwingend vorgeschrieben (vgl. Art. 90 Abs. 3 GG, Art. 104a Abs. 3 Satz 2 und 3 GG, Art. 108 Abs. 3 Satz 1 GG), während in anderen Fällen eine entsprechende Anordnung des Bundesgesetzgebers zugelassen wird (vgl. Art. 87b Abs. 2 Satz 1 Var. 2 GG, Art. 87c GG, Art. 87d Abs. 2 GG, Art. 87e Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 89 Abs. 2 Satz 3 GG, Art. 120a Abs. 1 Satz 1 GG).<sup>25</sup>

Für die Bereitstellung von Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen findet sich keine Regelung im GG, welche eine Bundesauftragsverwaltung vorschreibt oder zulässt. Eine Finanzierungskompetenz des Bundes für den genannten Bereich ergibt sich somit nicht aus Art. 104a Abs. 2 GG.

#### 3.2. Geldleistungsgesetze, Art. 104a Abs. 3 GG

Weiterhin wird das Konnexitätsprinzip bei Geldleistungsgesetzen des Bundes durchbrochen. Art. 104a Abs. 3 GG bestimmt diesbezüglich Folgendes:

„Bundesgesetze, die **Geldleistungen gewähren** und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auf-

---

23 Eine Darstellung der bestehenden Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip findet sich bei: Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 3 II, Rn. 127 ff.

24 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a, Rn. 50.

25 Vgl. Hengstberger/Scheu, JA 2023, 316, 318; Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Juni 2022, Art. 104a GG, Rn. 66; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a, Rn. 50.

trage des Bundes durchgeführt. Bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt, wenn der Bund drei Viertel der Ausgaben oder mehr trägt.“<sup>26</sup>

Die Regelung betrifft den Fall, dass ein Bundesgesetz die Gewährung von Geldleistungen an Dritte vorsieht. Voraussetzung ist weiterhin, dass das Bundesgesetz – entsprechend der Grundregel des Art. 83 GG – von den Ländern ausgeführt wird. In diesem Fall kann das Bundesgesetz bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Allerdings erfasst Art. 104a Abs. 3 GG nur Geldleistungen *an Dritte* und nicht Zahlungen an die Länder (dazu nachfolgend 3.2.1.). Zudem handelt es sich bei der Bereitstellung des Mittagessens um eine *Sachleistung*, die – auch bei einem weiten Verständnis bzw. unter dem Aspekt des Surrogats einer Geldleistung – nicht mehr von Art. 104a Abs. 3 GG erfasst ist (dazu nachfolgend 3.2.2.).

### 3.2.1. Gewährung von Geldleistungen an Dritte

Voraussetzung für eine (gegebenenfalls anteilige) Tragung der entsprechenden Ausgaben durch den Bund ist das Vorliegen eines Bundesgesetzes, welches Geldleistungen gewährt. Unter „Geldleistungen“ im vorstehend genannten Sinne werden „geldliche, einmalige oder laufende Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln an Dritte“ verstanden.<sup>27</sup> Es muss sich um Zuwendungen von **Zahlungen** handeln, die **nicht von einer Gegenleistung abhängig** sein dürfen.<sup>28</sup>

Von der Geldleistung begünstigte „Dritte“ in dem vorstehend genannten Sinne können „nur private oder gleichzubehandelnde öffentlich-rechtliche Zuwendungsempfänger“ sein.<sup>29</sup> Die Länder (denen nach dem Wortlaut der Vorschrift die Ausführung des entsprechenden Geldleistungsgesetzes des Bundes obliegt) kommen dagegen nicht selbst als Letztempfänger der Geldleistung in Betracht. In der Literatur wird dementsprechend darauf hingewiesen, dass Geldleistungen, die allein Länder und Gemeinden begünstigen, nicht von der Vorschrift erfasst seien.<sup>30</sup> Dies werde bereits durch den Wortlaut des Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG deutlich, welcher „die nach außen zu gewährenden Geldleistungen von der Lastentragung nach innen“ unterscheidet.<sup>31</sup>

---

26 Hervorhebung nur hier.

27 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 10, mit weiteren Nachweisen.

28 Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Juni 2022, Art. 104a GG, Rn. 77; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Art. 104a GG, Rn. 28.

29 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a GG, Rn. 26.

30 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 28; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a GG, Rn. 26; Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 85.

31 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 85. Hellermann vertritt dort die Auffassung, dass „Finanztransfers zwischen Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden ausschließlich nach Art. 106, 107 als Finanzausgleichsregelung zu beurteilen sind.“ Ähnlich: Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 28.

### 3.2.2. Sach- und Dienstleistungen

Art. 104a Abs. 3 GG erfasst nur Gesetze über Geldleistungen. Bei Sach- und Dienstleistungen wird eine **Beteiligungsmöglichkeit des Bundes** dagegen **grundsätzlich verneint**.<sup>32</sup> Eine **Ausnahme** wird zum Teil (abweichend vom Wortlaut) für Fälle in Betracht gezogen, in denen „derartige Leistungen das unmittelbare **Surrogat** für geldliche Leistungen“ darstellen.<sup>33</sup> Als Beispiel werden diesbezüglich „**Gutscheine in der Sozialhilfe** zur Missbrauchsverhinderung“ genannt.<sup>34</sup>

Eine Beteiligungsmöglichkeit des Bundes wird von einigen Stimmen weiterhin dann bejaht, wenn „die **Geldleistung an einen anderen** als den eigentlichen Empfänger gezahlt wird und beim Empfänger daher **als Sachleistung ankommt**.“<sup>35</sup> Diesbezüglich wird auf § 22 Abs. 7 Satz 2 und 3 SGB II verwiesen.<sup>36</sup> Nach Satz 2 der Vorschrift soll Bürgergeld für den Bedarf für Unterkunft und Heizung an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden, wenn die zweckentsprechende Verwendung durch die leistungsberechtigte Person nicht sichergestellt ist.

Eine über die genannten Fälle hinausgehende Einbeziehung weiterer geldwerter Sach- und Dienstleistungen soll dagegen – angesichts des Wortlauts des Art. 104a Abs. 3 GG und dessen Zweck, Mischfinanzierungen grundsätzlich zu vermeiden – ausgeschlossen sein.<sup>37</sup> Andere Stimmen erkennen – gestützt auf den **Wortlaut des Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG** – eine Beteiligungsmöglichkeit des Bundes **nur bei unmittelbaren Geldleistungen an**.<sup>38</sup> Bei Sach- und Dienstleistungen bestehe lediglich eine verfahrensrechtliche Sicherung der Länder in Form des Zustimmungsvorbehalts des Bundesrates nach Art. 104 Abs. 4 GG.<sup>39</sup>

- 
- 32 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a, Rn. 57; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2024, § 3, Rn. 28 f.; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Art. 104a GG, Rn. 30.
- 33 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Art. 104a GG, Rn. 30 (Hervorhebung nur hier); Entsprechend auch: Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Juni 2022, Art. 104a GG, Rn. 78; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 104a GG, Rn. 70; ebenfalls in dieser Richtung: Bundessozialgericht (BSG), Urteil vom 10. März 2015 – B 1 AS 1/14 KL, Rn. 22 ff., juris.
- 34 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Art. 104a GG, Rn. 30 (Hervorhebung nur hier).
- 35 Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Juni 2022, Art. 104a GG, Rn. 78 (Hervorhebung nur hier); Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 104a GG, Rn. 70.
- 36 Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Juni 2022, Art. 104a GG, Rn. 78; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 104a GG, Rn. 70.
- 37 Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Juni 2022, Art. 104a GG, Rn. 78.
- 38 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a, Rn. 57; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 48; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 28.
- 39 Vgl. hierzu Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, 3 II 2, Rn. 136; ähnlich: Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a, Rn. 57.

Der Vorschlag des Bürgerrates geht dahin, „kostenfreies und gesundes Mittagessen bundesweit an Kitas und Schulen für alle Kinder und Jugendlichen täglich bereitzustellen.“<sup>40</sup> Die Bereitstellung des Mittagessens stellt keine geldliche Zuwendung an Dritte in dem oben genannten Sinne dar. Vielmehr dürfte die **Mittagsverpflegung als Sachleistung** an die Kinder und Jugendlichen einzuordnen sein.

In Bezug auf Sachleistungen besteht nach den vorstehenden Ausführungen grundsätzlich keine Beteiligungsmöglichkeit des Bundes auf Grundlage des Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG. Wie ausgeführt werden zwar zum Teil Ausnahmen davon anerkannt. Allerdings ist zweifelhaft, ob sich diese auf den vorliegenden Bereich übertragen lassen. Dagegen spricht, dass auch Vertreter der Ansicht, die eine Einbeziehung geldwerter Sach- und Dienstleistungen in den beschriebenen **sozialrechtlichen Konstellationen** bejahen, eine über die genannten Fälle hinausgehende Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeit des Bundes als ausgeschlossen ansehen und dies mit dem – allein auf Geldleistungen abstellenden – Wortlaut des Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG sowie dessen Zweck, Mischfinanzierungen grundsätzlich zu vermeiden, begründen.<sup>41</sup>

### 3.2.3. Exkurs: Bildungs- und Teilhabepaket

Der Bürgerrat nimmt hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten unter anderem auf Mittel des Programms „Bildung und Teilhabe“ Bezug. Er weist allerdings darauf hin, dass darüber „aktuell nur armutsgefährdete Kinder ein kostenfreies Mittagessen erhalten können.“<sup>42</sup>

Auch die Bundesregierung geht in diesem Zusammenhang auf das Bildungs- und Teilhabepaket ein. Sie führt aus, dass „bis zu 2,5 Millionen Kinder und Jugendliche aus Familien, die auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind, über das Bildungs- und Teilhabepaket das gemeinschaftliche Mittagessen in der Schule (aber auch in der Kita und Kindertagespflege) kostenlos erhalten.“<sup>43</sup>

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe sind für den Bereich Bürgergeld/Grundsicherung für Arbeitssuchende in § 28 SGB II geregelt. Eine entsprechende Leistungsberechtigung kann sich

---

40 Bürgerrat „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“, Bürgergutachten – Empfehlungen des Bürgerrates an den Deutschen Bundestag vom 20. Februar 2024, BT-Drs. 20/10300, S. 24, Nr. 6.1, Empfehlung 1, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/103/2010300.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

41 Schulte, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Juni 2022, Art. 104a GG, Rn. 78; entsprechend auch Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104a GG, Rn. 84.

42 Bürgerrat „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“, Bürgergutachten – Empfehlungen des Bürgerrates an den Deutschen Bundestag vom 20. Februar 2024, BT-Drs. 20/10300, S. 24, Nr. 6.1, Empfehlung 1, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/103/2010300.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

43 Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Ekin Deligöz vom 26. Januar 2024 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Sören Pellmann (fraktionslos), BT-Drs. 20/10170, S. 70, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/101/2010170.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

darüber hinaus in weiteren Bereichen ergeben (vgl. etwa § 6b Bundeskindergeldgesetz).<sup>44</sup> Die Leistungen umfassen unter anderem die Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung für Schülerinnen und Schüler sowie Kinder, die eine Tageseinrichtung besuchen oder für die Kindertagespflege geleistet wird (§ 28 Abs. 6 SGB II).

Die Finanzierung von SGB II-Leistungen aus Bundesmitteln ist in § 46 SGB II geregelt. Nach § 46 Abs. 5 bis 11 SGB II beteiligt sich der Bund zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für **Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II**. § 46 Abs. 6 SGB II bestimmt, dass sich der Bund mit bestimmten Prozentsätzen an den genannten Ausgaben der einzelnen Länder beteiligt. § 46 Abs. 7 SGB II sieht die schrittweise Erhöhung der genannten Prozentsätze vor. Bei den genannten Leistungen für Unterkunft und Heizung handelt es sich um **Geldleistungen** im oben genannten Sinne. Die Beteiligung des Bundes an den hierfür anfallenden Ausgaben der Länder ist somit nach Art. 104a Abs. 3 GG verfassungsrechtlich zulässig.

§ 46 Abs. 8 Satz 1 SGB II sieht eine Erhöhung der in Abs. 6 genannten Prozentsätze um einen landesspezifischen Wert vor. Bei der Berechnung dieses landesspezifischen (Erhöhungs-)Wertes werden die Gesamtausgaben des jeweiligen Landes für Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket, welche auf Grundlage von § 28 SGB II sowie § 6b Bundeskindergeldgesetz im Vorjahr gewährt wurden, mitberücksichtigt.<sup>45</sup>

Der Bund beteiligt sich somit nicht unmittelbar an den Ausgaben der Länder für die vom Bildungs- und Teilhabepaket umfasste Mittagsverpflegung, sondern an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung. Die Ausgaben der Länder für die Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket werden lediglich im Rahmen der Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung einberechnet. Allein an Letzteren beteiligt sich der Bund direkt auf Grundlage des Art. 104a Abs. 3 GG.

---

44 Vgl. hierzu und zu weiteren Bereichen, in denen Leistungen für Bildung und Teilhabe in Anspruch genommen werden können: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Leistungen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets“ vom 9. April 2020, WD 6 – 3000 – 033/20, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/691776/0e5aechb029f166b0490ac8c1602d4ea3/WD-6-033-20-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024; Henneke, Der Landkreis 5/2012, abrufbar unter: [https://www.landkreistag.de/images/stories/the-men/Langzeitarbeitslose/Henneke\\_Bildungspaket\\_April\\_2012.pdf](https://www.landkreistag.de/images/stories/the-men/Langzeitarbeitslose/Henneke_Bildungspaket_April_2012.pdf), zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

45 Zu der Berechnung des landesspezifischen Wertes heißt es in § 46 Abs. 8 Satz 2 SGB II: „Dieser [landesspezifische Wert] entspricht den Gesamtausgaben des jeweiligen Landes für die Leistungen nach § 28 dieses Gesetzes sowie nach § 6b des Bundeskindergeldgesetzes [Leistungen für Bildung und Teilhabe] des abgeschlossenen Vorjahres geteilt durch die Gesamtausgaben des jeweiligen Landes für die Leistungen nach § 22 Absatz 1 des abgeschlossenen Vorjahres multipliziert mit 100.“



angewendet wird, ist kein auf die vorliegende Fragestellung unmittelbar übertragbarer Lösungsansatz. Denkbar bleibt eine allgemeine Umschichtung der Finanzierungslasten im Zusammenhang mit der Ausführung von Bundesgesetzen zwischen Bund und Ländern, um den Ländern einen finanziellen Ausgleich für die Bereitstellung der Mittagessen zu verschaffen.

### 3.3. Finanzhilfen nach Art. 104b GG

Eine weitere Ausnahme vom Konnexitätsprinzip, aus welcher sich unter bestimmten Voraussetzungen eine Finanzierungskompetenz des Bundes ergeben könnte, findet sich in Art. 104b GG. Nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bund, soweit ihm das GG Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern **Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen gewähren**, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Nr. 1), zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Nr. 2) oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Nr. 3.) erforderlich sind.

Nach einhelliger Ansicht in der Literatur erfasst der Begriff der Investition in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG allein **Sachinvestitionen**.<sup>50</sup> Darunter werden „dauerhafte, langlebige Anlagegüter“ verstanden.<sup>51</sup> Damit sollen in erster Linie Infrastrukturinvestitionen gemeint sein.<sup>52</sup> Nicht erfasst

---

50 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 104b GG, Rn. 5; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 104b GG, Rn. 21; Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15.01.2024, Art. 104b GG, Rn. 4; Heun/Thiele, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104b GG, Rn. 14; Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104b GG, Rn. 26; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 104b GG, Rn. 14; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104b GG, Rn. 7; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Rn. 16; Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 104b GG, Rn. 7; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 104b GG, Rn. 3.

51 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104b GG, Rn. 26; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Rn. 16; Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 104b GG, Rn. 7; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 104b GG, Rn. 3.

52 Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104b GG, Rn. 14; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104b GG, Rn. 7.

seien dagegen konsumtive Ausgaben<sup>53</sup> und Finanzinvestitionen.<sup>54</sup> Als Beispiele für Letztere werden unter anderem Darlehen oder Kapitalzuführungen genannt.<sup>55</sup> Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass auch Ausgaben für „human capital“ nicht unter die Vorschrift fallen.<sup>56</sup>

Der Einsatz finanzieller Mittel für die Bereitstellung kostenfreier Mittagessen an Kitas und Schulen dient nicht der Finanzierung dauerhafter, langlebiger Anlagegüter und stellt mithin **keine Investition** in dem vorstehend beschriebenen Sinne dar. Art. 104b GG ermöglicht somit nicht die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für entsprechende Ausgaben der Länder und Kommunen.

### 3.4. Finanzhilfen nach Art. 104c GG

Schließlich ermöglicht auch Art. 104c GG eine Durchbrechung des Konnexitätsprinzips. Nach Art. 104c Satz 1 GG kann der Bund „den Ländern **Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen** sowie besondere, mit diesen **unmittelbar verbundene**, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen **Bildungsinfrastruktur** gewähren“.<sup>57</sup>

#### 3.4.1. Kommunale Bildungsinfrastruktur

Der Begriff der kommunalen Bildungsstruktur umfasst nach der Gesetzesbegründung

„die bildungsbezogenen Einrichtungen der kommunalen Ebene. Dies sind allgemein- und berufsbildende **Schulen sowie Kinderbetreuungseinrichtungen**, die einen öffentlichen Bildungsauftrag auf kommunaler Ebene wahrnehmen, einschließlich derer in freier Trägerschaft, soweit sie die öffentlichen Einrichtungen der kommunalen Bildungsinfrastruktur ersetzen (insbesondere Ersatzschulen).“<sup>58</sup>

---

53 Krull, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 104b GG, Rn. 7; Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104b GG, Rn. 26.

54 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 104b GG, Rn. 21; Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15.01.2024, Art. 104b GG, Rn. 4; Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104b GG, Rn. 14; Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104b GG, Rn. 26.

55 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 104b GG, Rn. 21.

56 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 104b GG, Rn. 14.

57 Hervorhebungen nur hier.

58 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des GG (Art. 104c, 104d, 125c, 143e) vom 18. Juli 2018, BT-Drs. 19/3440, S. 10, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/034/1903440.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024 (Hervorhebung nur hier).

### 3.4.2. Investitionen

Weiter wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt:

„Bei den Investitionen muss es sich um **Sachinvestitionen** handeln. Das umfasst insbesondere den Neubau und die Sanierung bzw. Modernisierung von Gebäuden (einschließlich notwendiger Einrichtung und Ausstattung) sowie die Errichtung einer bildungsbezogenen digitalen Infrastruktur, wie z. B. die Ausstattung mit schnellen Internetverbindungen und IT-technischen Systemen (Hard- und zugehörige Betriebssoftware) als Teil von pädagogischen Bildungsumgebungen oder gemeinsame digitale Lehr-Lern-Infrastrukturen der Länder (zum Beispiel Bildungs-Clouds) für Schulen.“<sup>59</sup>

In der Literatur wird dementsprechend davon ausgegangen, dass als „Investitionen“ im Sinne des Art. 104c Satz 1 GG nur „Investitionen in **Sachanlagen** (Gebäudesanierungen und -modernisierungen; Ausstattungsverbesserungen, etwa im IT-Bereich), nicht dagegen Finanzinvestitionen“ anzusehen seien.<sup>60</sup> Als Finanzinvestitionen werden beispielsweise Darlehen oder Kapitalzuführungen eingeordnet.<sup>61</sup>

Der Einsatz finanzieller Mittel für die Bereitstellung kostenfreier Mittagessen an Kitas und Schulen stellt keine Investition in dem genannten Sinne dar.

### 3.4.3. Unmittelbar mit Investitionen verbundene Ausgaben

Neben Finanzhilfen für Investitionen ermöglicht die Vorschrift ihrem Wortlaut nach auch Finanzhilfen für „besondere, mit diesen [Investitionen] unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände)“.

Hiermit wird von dem aus Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG folgenden Grundsatz abgewichen, dass Bund und die Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben selbst tragen.<sup>62</sup> Die Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes im Rahmen des Art. 104c GG gehen insoweit über diejenigen des Art. 104b GG und 104d GG hinaus, da sich Letztere auf Investitionen beschränken.<sup>63</sup> Allerdings bezieht sich die erweiterte Finanzierungskompetenz nach dem Wortlaut des Art. 104c Satz 1 GG ausschließlich auf Ausgaben, die mit den Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur unmittelbar verbunden sind. Die Finanzhilfekompetenz des Bundes sollte mit diesem Teil der Regelung um

---

59 Ebd. (Hervorhebung nur hier).

60 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. Januar 2024, Art. 104c GG, Rn. 3 (Hervorhebung nur hier).

61 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 104c GG, Rn. 12.

62 Neugebauer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2023, Art. 104c GG, Rn. 14.

63 Neugebauer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2023, Art. 104c GG, Rn. 14.

„die Möglichkeit zur Mitfinanzierung solcher gewichtigen, besonderen Kosten erweitert [werden], die mit der **Nutzbarmachung der Investition** in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen. Förderfähig sind insoweit – zeitlich auf die Begleitphase der Investition bezogen – nur Kosten besonderer Maßnahmen nicht investiver Art, die zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich sind und der Sicherstellung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens dienen (u. a. Aufbau einer Systemadministration, Schulung des pädagogischen Personals bei Investitionen beispielsweise in die digitale Bildungsinfrastruktur, Finanzierung spezieller personeller Ausstattung, die unmittelbar zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich ist, die Entwicklung gemeinsamer Bildungsstandards im geförderten Investitionsbereich).“<sup>64</sup>

Die Bereitstellung kostenloser Mittagessen an Kitas und Schulen würde allein der Verpflegung der Kinder und Jugendlichen dienen. Sie steht daher in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Nutzbarmachung einer Sachinvestition im oben genannten Sinne.

#### 3.4.4. Folgerungen

Der Einsatz finanzieller Mittel für die Bereitstellung kostenfreier Mittagessen an Kitas und Schulen würde somit **weder der Finanzierung von Investitionen noch der Finanzierung von Ausgaben dienen, die mit einer solchen Investition unmittelbar verbunden sind**.

Aus Art. 104c GG ergibt sich somit keine Befugnis des Bundes, den Ländern Finanzhilfen für die Bereitstellung von Mittagessen an Kitas und Schulen zur Verfügung zu stellen.

#### 3.4.5. Exkurs: Baumaßnahmen im Bereich Schulküchen und Schulmensen

Anders würde sich die Rechtslage in Bezug auf etwaige (in der Fragestellung nicht angesprochene) Baumaßnahmen im Bereich von Schulküchen und Schulmensen darstellen. Die hierfür eingesetzten Finanzmittel wären als **Investitionen** im dargestellten Sinne einzuordnen. Soweit derartige Investitionen angesichts ihrer konkreten Ausgestaltung als „gesamtstaatlich bedeutsam“ anzusehen wären, könnte der Bund den Ländern hierfür unter den weiteren Voraussetzungen des Art. 104c GG Finanzhilfen gewähren. In der Gesetzesbegründung wird diesbezüglich Folgendes ausgeführt:

„**Gesamtstaatlich bedeutsam** sind Investitionen, die in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht für die Gewährleistung einer zukunftstauglichen Bildungsinfrastruktur im gesamten Bundesgebiet sind. Es geht um Investitionen, die in allen Ländern auf vergleichbare Weise infrastrukturelle Handlungsbedarfe auslösen und von den Ländern und Schulträgern nicht allein finanziert werden können, sondern einen bundesweiten, abgestimmten Innovationschub erfordern. Durch gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen soll ein struktureller und

---

64 Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) vom 28. November 2018, BT-Drs. 19/6144, S. 16, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/061/1906144.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2023 (Hervorhebung nur hier).

überregionaler Mehrwert für den gesamten Bildungsstandort Deutschland geschaffen werden.“<sup>65</sup>

Nach Art. 104c Satz 2 GG gilt Art. 104b Abs. 2 Satz 1 bis 3, Satz 5 und 6 sowie Abs. 3 entsprechend. In Art. 104b Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG ist Folgendes vorgesehen:

„Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern.“

Der von Art. 104c Satz 2 GG weiterhin in Bezug genommene Art. 104b Abs. 2 Satz 5 und 6 GG sieht ferner vor:

„Die Mittel des Bundes werden zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt. Sie sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen.“

Darüber hinaus gilt nach Art. 104c Satz 2 GG auch Art. 104b Abs. 3 GG entsprechend. Danach sind Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten. Nach Art. 104c Satz 3 GG kann die Bundesregierung zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Berichte und anlassbezogen die Vorlage von Akten verlangen.

#### **4. Exkurs: Finanzierungsmöglichkeiten auf steuerlicher Basis**

##### **4.1. Veränderung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer**

Unabhängig von der in der Fragestellung angesprochenen Finanzierung „aus dem Bundeshaushalt“ ließe sich in Erwägung ziehen, die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer zugunsten der Länder zu verändern, um diesen über die Steuerverteilung einen finanziellen Ausgleich für die Bereitstellung der Mittagessen an Kitas und Schulen zu gewähren.

Gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG werden die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. Bei dem in Bezug genommenen Bundesgesetz handelt es sich um das Finanzausgleichsgesetz (FAG).<sup>66</sup> Dieses

---

65 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des GG (Art. 104c, 104d, 125c, 143e) vom 18. Juli 2018, BT Drs. 19/3440, S. 10, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/034/1903440.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024 (Hervorhebung nur hier).

66 FAG vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 310), abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/finausglg\\_2005/FAG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/finausglg_2005/FAG.pdf), zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

wäre im Falle einer Änderung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer entsprechend zu ändern.

Ein solches Vorgehen haben Bund und Länder in der Vergangenheit beispielsweise in Bezug auf das **KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz** sowie in Bezug auf das Aktionsprogramm „**Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022**“ gewählt (vgl. § 1 Abs. 5 und 6 FAG). Dabei wurden die in § 1 Abs. 2 FAG genannten Beträge jeweils für den Bund verringert und für die Länder entsprechend erhöht.

Mit Art. 1 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung („**Gute-Kita-Gesetz**“)<sup>67</sup> wurde das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG)<sup>68</sup> beschlossen. § 4 KiQuTG sieht Verträge zwischen Bund und Ländern über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung vor. Die Verträge müssen unter anderem ein Handlungs- und Finanzierungskonzept des jeweiligen Landes sowie dessen Verpflichtung zur Vorlage eines Fortschrittsberichts enthalten (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 KiQuTG).<sup>69</sup> Der Vertrag soll als Grundlage für ein Monitoring und eine Evaluation dienen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 5 sowie § 6 KiQuTG).

Nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung tritt die in Art. 3 des Gesetzes vorgesehene Änderung des FAG (das heißt die Veränderung der Umsatzsteueranteile) in Kraft, sobald in allen Ländern Verträge nach § 4 KiQuTG abgeschlossen wurden.<sup>70</sup> **Diese Verknüpfung zwischen den abzuschließenden Verträgen und der Veränderung der Umsatzsteueranteile ist in der Literatur auf Kritik gestoßen.**<sup>71</sup> Dabei wird unter anderem die Vereinbarkeit der Vertragsinhalte mit den Regelungen der Art. 83 und 84 GG problematisiert.<sup>72</sup> Kube führt hierzu aus:

---

67 Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696), abrufbar unter: <https://www.juris.de/jportal/docs/anlage/gportal/bil-der/bgbl1/bgbl118s2696.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

68 KiQuTG vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2791), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/kiqutg/BJNR269610018.html>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

69 Die Verträge zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern sind abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/kita-qualitaetsgesetz/die-vertraege-der-bundeslaender-zum-kita-qualitaetsgesetz-229224#:~:text=Gute%20Kinderbetreu-ung%20Die%20Vertr%C3%A4ge%20der%20Bundesl%C3%A4nder%20zum%20KiTa%20Qualit%C3%A4tsgesetz&text=Um%20die%20Qualit%C3%A4t%20in%20der,Die%20Investitionsschwerpunkte%20sind%20vertraglich%20festgelegt>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

70 Nach der Auffassung von Kube folgt hieraus ein „strikte[r] Bedingungszusammenhang“ zwischen dem Abschluss der Verträge und der Anpassung des FAG.

71 Vgl. Henneke, in: PdK Bu A-8, 4.4.1.3; Struck/Schweigler, in: Wiesner/Wapler, SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 6. Auflage 2022, § 22 SGB VIII, Rn. 28; Rixen, NVwZ 2019, 432, 434; Kube, Der Landkreis 2019, S. 179, 183 f.; Kirchhof, ZG 2019, 139, 148 ff.

72 Kube, Der Landkreis 2019, S. 179, 183 f.

„Im Ergebnis erscheint die Konstruktion des Gute-Kita-Gesetzes verfassungsrechtlich hochproblematisch und sie widerspricht dem Konzept der Vollzugssteuerung durch Gesetz und einer korrespondierenden Rechtsaufsicht und sie widerspricht der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Non-Affektation der Umsatzsteuerverteilung.“<sup>73</sup>

Die grundsätzliche Zulässigkeit einer Umsatzsteueranpassung im Zuge einer Erweiterung der Aufgaben der Länder wird im Rahmen dieser Ausführungen indes nicht in Frage gestellt.<sup>74</sup> Anknüpfungspunkt für die Kritik ist vielmehr der „strikte Bedingungs Zusammenhang“ zwischen dem Abschluss der Verträge mit dem dargestellten Inhalt und der Änderung des FAG.<sup>75</sup>

In Bezug auf das Aktionsprogramm **„Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022“** wurde im Juni 2021 eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen.<sup>76</sup> Darin stimmen Bund und Länder darüber überein, dass die zusätzlichen Mittel, die die Länder nach Änderung des FAG im Hinblick auf das Aktionsprogramm erhalten, für bestimmte, in der Vereinbarung näher bezeichnete Maßnahmen eingesetzt werden sollen. Als Maßnahmen werden unter anderem der Abbau von Lernrückständen sowie die Unterstützung und Förderung der Kinder und Jugendlichen mit Freiwilligendienstleistenden und zusätzlicher Sozialarbeit an Schulen genannt (vgl. Ziffer II. 1. und 2. der Vereinbarung).

Nach Ziffer III. der Vereinbarung wird die Änderung des FAG angestoßen, wenn der Bund und alle Länder die Vereinbarung unterzeichnet haben. Auch hier wird somit (wenn auch nicht auf gesetzlichem Wege) eine Verknüpfung zwischen vertraglichen Regelungen und der Änderung des FAG hergestellt. Mithin könnten die in der Literatur bezüglich der entsprechenden Verknüpfung beim „Gute-Kita-Gesetz“ vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken auch hinsichtlich des genannten Aktionsprogramms sowie etwaiger zukünftiger, ähnlich gestalteter Regelungen erhoben werden.

Wie bereits ausgeführt, stellen diese im Schrifttum geäußerten Bedenken indes nicht die grundsätzliche Zulässigkeit einer Umsatzsteueranpassung im Zuge einer Erweiterung der Aufgaben der Länder in Frage. Vielmehr beziehen sie sich lediglich auf die als problematisch erachtete Verknüpfung von vertraglichen Regelungen mit der Änderung des FAG.

Eine Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder, um diesen einen finanziellen Ausgleich für die Bereitstellung der Mittagessen an Kitas und Schulen zu gewähren, würde somit außerhalb der beschriebenen Verknüpfung keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

---

73 Kube, Der Landkreis 2019, S. 184.

74 Kube, Der Landkreis 2019, S. 179, 184.

75 Kube, Der Landkreis 2019, S. 179, 183 f.

76 Vereinbarung zur Umsetzung des „Aktionsprogramms Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ für die Jahre 2021 und 2022 von Bund und Ländern, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/182380/2918d4b1a3f91a682c64e763bfaccf11/aufholpaket-vereinbarung-bund-laender-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Juli 2024.

#### 4.2. Verringerung der Freibeträge für das steuerliche Existenzminimum

Bei den Überlegungen, den Grundfreibetrag<sup>77</sup> und/oder den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes (Kinderfreibetrag) sowie den Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes<sup>78</sup> wegen der allgemeinen Zurverfügungstellung eines kostenfreien Mittagessens zu kürzen und darüber Steuermehreinnahmen zu generieren, sind die Verbindungen des Steuerrechts mit dem Sozialrecht in komplexer Weise zu beachten. Denn bei der Ermittlung des einkommensteuerlichen Existenzminimums für Erwachsene und Kinder als Berechnungsgrundlage für den Grundfreibetrag und den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes muss zwingend das sozialhilferechtliche Existenzminimum herangezogen werden.<sup>79</sup>

Die Gründe dafür liegen in den Vorgaben des BVerfG: Danach muss der Staat aufgrund von Art. 1 GG den Teil des Einkommens von der Einkommensteuer verschonen, der dem Steuerpflichtigen unabhängig von seinem sozialen Status die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein gewährleistet. Unter Berücksichtigung von Art. 6 GG gilt dieses Verschonungsgebot für alle Familienmitglieder und somit auch für Kinder.<sup>80</sup>

Der Gesetzgeber hat, begründet durch Art. 20 GG, im Sozialhilferecht den Mindestbedarf bestimmt, den der Staat bei einem mittellosen Bürger im Rahmen sozialstaatlicher Fürsorge durch staatliche Leistungen zu decken hat. Diesen Betrag darf das von der Einkommensteuer zu verschonende Existenzminimum nicht unterschreiten.<sup>81</sup> Die Untergrenze für das steuerrechtliche Existenzminimum bildet somit die Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII).

Während das Sozialrecht den individuellen Bedarf des einzelnen Bedürftigen nach den Verhältnissen des Einzelfalls anerkennen muss, ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber im Steuerrecht Pauschalierungen und Typisierungen vornimmt. Damit gewährleistet er die Abwicklung des Massenverfahrens bei der Steuerveranlagung.<sup>82</sup> Deshalb übernimmt er zur Ermittlung des steuerrechtlichen Existenzminimums die Regelbedarfe des SGB XII (insbesondere Leistungen für Ernährung, Körperpflege, Hausrat etc.), Bildungs- und Teilhabebedarfe für Kinder, sofern sie typische Bedarfspositionen darstellen, die Kosten der Unterkunft und die

---

77 § 32a Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 Einkommensteuergesetz (EStG).

78 § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG.

79 Soweit nicht anders angegeben vergleiche im Folgenden Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2024 (14. Existenzminimumbericht), BT-Drs. 20/4443 vom 2. November 2022.

80 BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 1990, Aktenzeichen 1 BvL 20/84, Rn. 99, 100 in der Fassung von juris.

81 BVerfG, Beschluss vom 25. September 1992, Aktenzeichen 2 BvL 5/91, Rn. 68, 69 in der Fassung von juris.

82 Mit weiteren Hinweisen: BVerfG, Beschluss vom 25. September 1992, Aktenzeichen 2 BvL 5/91, Rn. 70 in der Fassung von juris.

Heizkosten. **Ausdrücklich nicht berücksichtigt** hingegen werden sozialrechtliche individuelle Sonder- und Mehrbedarfe, die unregelmäßige und/oder ergänzende Bedarfe darstellen.

Somit erscheint es nicht möglich, den Grundfreibetrag und/oder den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes wegen der allgemeinen Zurverfügungstellung eines kostenfreien Mittagessens zu kürzen, weil solche individuellen Bedarfe bei der Bemessung des Freibetrags nicht im Steuerrecht berücksichtigt werden. Die Freibeträge sind – zweckmäßig – für alle Steuerpflichtigen bzw. für alle Kinder einheitlich, unabhängig von Alter, Wohnsitz oder anderen Kriterien.

Eine andere Frage ist, ob möglicherweise eine Berücksichtigung im Rahmen des steuerlichen Betreuungs- und Erziehungsbedarfs in Betracht kommt: 1998 verpflichtete das BVerfG den Gesetzgeber, auch den Betreuungsbedarf und den Erziehungsbedarf eines Kindes als Bestandteil des kindbedingten Existenzminimums steuerlich zu verschonen.<sup>83</sup> Zum Erziehungsbedarf gehören die Aufwendungen der Eltern, dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu ermöglichen. Das BVerfG zählte dazu beispielhaft die Mitgliedschaft in Vereinen sowie sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs, das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken, den Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit, die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien.<sup>84</sup>

Anders als beim sächlichen Existenzminimum hat der Gesetzgeber bei Festlegung der Höhe einen gewissen Spielraum. Das BVerfG bezeichnete den damals geltenden Haushaltsfreibetrag als zahlenmäßige Orientierung.<sup>85</sup>

Laut aktuellem Existenzminimumbericht berücksichtigt die Bundesregierung sozialrechtliche Sonder- oder Mehrbedarfe und verweist auf den bestehenden Einschätzungsspielraum. Somit könnte der Gesetzgeber bei der allgemeinen Zurverfügungstellung eines kostenfreien Mittagessens die Erziehungskomponente des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes gemäß § 32 Abs. 6 Satz 1 2. Halbsatz EStG verringern. Die daraus resultierenden höheren Einnahmen aus der Einkommensteuer kommen Bund, Ländern und Gemeinden zu.

Zu beachten wäre jedoch, dass das Kindergeld nach §§ 62 ff. EStG steuerrechtlich eine Vorauszahlung auf die steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des Existenzminimums eines Kindes einschließlich der Bedarfe für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung darstellt. Eine erforderlich werdende Senkung des Kindergeldes könnte insofern nicht ausgeschlossen werden.

---

83 BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998, Aktenzeichen 2 BvR 1057/91.

84 BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998, Aktenzeichen 2 BvR 1057/91, Leitsatz 3 und Rn. 90, 92 in der Fassung von juris.

85 BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998, Aktenzeichen 2 BvR 1057/91, Leitsatz 3 und Rn. 93 in der Fassung von juris.

## 5. Ergebnis

Eine **direkte und zweckgebundene Finanzierung der Bereitstellung kostenfreier Mittagessen** an Kitas und Schulen **aus dem Bundeshaushalt** würde nach den vorstehenden Ausführungen somit eine Änderung des GG erforderlich machen (vgl. hierzu unter 2. bis 3.4.4.).

Nach Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG kann eine solche Änderung nur durch ein Gesetz erfolgen, das den Wortlaut des GG ausdrücklich ändert oder ergänzt. Gemäß Art. 79 Abs. 2 GG bedarf ein solches Gesetz der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Eine Finanzierung von kostenfreien Mittagessen an Kitas und Schulen aus dem Bundeshaushalt könnte somit durch Aufnahme einer neuen Bestimmung in das GG ermöglicht werden, nach welcher sich der Bund an derartigen Ausgaben der Länder (etwa in Form von Finanzhilfen) beteiligen kann. Alternativ könnte auch eine bereits bestehende Verfassungsbestimmung entsprechend geändert oder ergänzt werden. Eine neue beziehungsweise neugefasste Regelung wäre als Ausnahme von dem unter 2. beschriebenen Konnexitätsprinzip einzuordnen (zu den bereits bestehenden Ausnahmen vgl. die vorstehenden Ausführungen unter 3.).

Für **Baumaßnahmen im Bereich von Schulküchen und Schulmensen** könnte der Bund den Ländern dagegen bereits nach bestehender Rechtslage unter den Voraussetzungen des Art. 104c GG Finanzhilfen gewähren (vgl. hierzu unter 3.4.5.).

Rechtlich zulässig wäre weiterhin eine **Änderung des FAG**, mit welcher die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer geändert werden könnten, um den Ländern über die Steuerverteilung einen finanziellen Ausgleich für die Bereitstellung kostenfreier Mittagessen an Kitas und Schulen zu gewähren (vgl. hierzu unter 4.1.).

Bei den Überlegungen, den **Grundfreibetrag** und/oder den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes (**Kinderfreibetrag**) sowie den Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes wegen der allgemeinen Zurverfügungstellung eines kostenfreien Mittagessens zu kürzen, müsste differenziert werden: Der Grundfreibetrag und der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes müssen sich in der Höhe aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben am sozialrechtlichen Existenzminimum orientieren. Sie berücksichtigen jedoch keine individuellen Bedarfe und eignen sich deshalb nicht für eine solche konkrete Kürzung. Bei der Festsetzung der Höhe des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes hingegen hat der Gesetzgeber einen gewissen Spielraum. Insbesondere die Erziehungskomponente des Freibetrags berücksichtigt die Sonder- oder Mehrbedarfe und könnte bei Änderungen angepasst werden.

\* \* \*