



Fachbereich WD 3

**Verbindliche Mindeststandards für die Verpflegung in
Gemeinschaftseinrichtungen**
Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Verbindliche Mindeststandards für die Verpflegung in Gemeinschaftseinrichtungen
Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Aktenzeichen: WD3-30000-0005-0012
Abschluss der Arbeit: 18.09.2026 (zugleich letzter Abruf der Internetlinks)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

1.	Einleitung	4
2.	Kindertagesstätten und Schulen	4
2.1.	Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)	5
2.1.1.	Begriff der „öffentlichen Fürsorge“	5
2.1.2.	Abgrenzung zu anderen Kompetenztiteln	6
2.1.2.1.	Abgrenzung zur Bildungskompetenz der Länder	6
2.1.2.2.	Abgrenzung zu Kompetenzen im Gesundheitswesen	9
2.1.3.	Übertragung auf Verpflegungsstandards in Kindertagesstätten und Schulen	10
2.1.4.	Erforderlichkeit (Art. 72 Abs. 2 GG)	11
2.1.4.1.	Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit	11
2.1.4.2.	Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	12
2.2.	Sonstige Kompetenztitel	14
2.2.1.	Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	14
2.2.2.	Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG)	14
2.2.3.	Sicherung der Ernährung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 2 GG)	14
2.2.4.	Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 1 GG)	15
2.2.5.	Recht der Lebensmittel (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 Var. 1 GG)	18
2.2.6.	Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen	18
3.	Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen	19
3.1.	Verpflegung in Krankenhäusern	19
3.1.1.	Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG)	19
3.1.2.	Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG)	21
3.1.3.	Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)	22
3.1.4.	Sonstige Kompetenztitel	23
3.2.	Verpflegung in Pflegeheimen	24
3.2.1.	Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)	24
3.2.2.	Bürgerliches Recht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG)	24
3.2.3.	Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG)	25
3.2.4.	Sonstige Kompetenztitel	25
4.	Fazit	25

1. Einleitung

Der Sachstand befasst sich mit der Frage, ob der Bund verbindliche Mindeststandards für die Verpflegung in Gemeinschaftseinrichtungen normieren könnte. Im Folgenden sollen dabei Schulen, Kindertagesstätten (dazu unter 2.), Krankenhäuser und Pflegeheime (dazu unter 3.) in den Blick genommen werden. Verbindliche Mindeststandards könnten etwa die Ernährungsempfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE-Qualitätsstandards) sein, welche bereits jetzt Verantwortliche in Kindertagesstätten, Schulen, Betrieben, Behörden, Hochschulen, Kliniken, Senioreneinrichtungen sowie Mitarbeitende von „Essen auf Rädern“ bei dem Angebot einer ausgewogenen und nachhaltigen Verpflegung unterstützen.¹

Auf Landesebene existieren zum Teil bereits verbindliche Vorgaben für die Qualität der Versorgung in Gemeinschaftseinrichtungen.² Im Folgenden soll nun geprüft werden, ob der Bund nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes (GG)³ ebenfalls die Möglichkeit hätte, entsprechende Regelungen zu erlassen. Dies wäre zu bejahen, wenn das GG ihm eine (ausschließliche, vgl. Art. 71, 73 GG, oder konkurrierende, vgl. Art. 72, 74 GG) Gesetzgebungsbefugnis für die Materie verleiht (Art. 70 GG).

Dabei wird darauf hingewiesen, dass die Frage sich nicht pauschal beantworten lässt, da es letztlich auf die konkrete Ausgestaltung einer entsprechenden Regelung ankäme. Im Folgenden werden daher in Betracht kommende Kompetenztitel abstrakt beleuchtet.

2. Kindertagesstätten und Schulen

Zunächst soll die Möglichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung für Schulen und Kindertagesstätten untersucht werden.⁴

1 Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Gemeinschaftsverpflegung, [DGE-Qualitätsstandards](#).

2 Vgl. etwa § 3 Abs. 2 Nr. 7 Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen ([ThürSchFG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.04.2003 (GVBl. 2003, 258): „Zum Sachaufwand gehören vor allem die Aufwendungen für [...] die regelmäßige Versorgung der Schüler mit Mittagessen [...], wobei die Versorgung der Schüler mit Mittagessen den aktuellen ernährungswissenschaftlichen Qualitätsstandards für eine ausgewogene, altersgemäße, vollwertige und gesundheitsfördernde Mittagsmahlzeit in den Schulen zu entsprechen hat“ sowie § 1 Abs. 2 Satz 3 Saarländisches Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsgesetz (SBEBG) vom 19.01.2022 (Amtsblatt I 2022, 422): „[...] Dazu zählt bei längeren Betreuungszeiten auch eine altersgemäße gesunde Ernährung, die den Qualitätsstandards für die Verpflegung in Kindertageseinrichtungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung entspricht.“

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([GG](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

4 Zur Frage, ob der Bund eine Gesetzgebungskompetenz für die Einführung kostenfreien Kita- und Schulessens hätte, siehe bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzgebungskompetenz für kostenfreies Kita- und Schulessen, Ausarbeitung vom 24.09.2024, [WD 3 - 3000 - 079/24](#), S. 4 ff.

2.1. Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Denkbar wäre, dass sich eine Regelungskompetenz des Bundes auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG stützen ließe. Danach hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht).

2.1.1. Begriff der „öffentlichen Fürsorge“

Die öffentliche Fürsorge erfasst nach dem traditionellen Verständnis („klassische Fürsorge“⁵) die Unterstützung Hilfsbedürftiger in Notlagen, insbesondere wirtschaftlicher Art.⁶ Auf den Kompetenztitel lassen sich insofern Regelungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt, zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums sowie zur Hilfe für besondere Personengruppen wie Schwerbeschädigte stützen.⁷

Allerdings wird der Kompetenztitel über das traditionelle Begriffsverständnis hinaus weit („nicht eng“⁸) ausgelegt.⁹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) umfasst die „öffentliche Fürsorge“ damit auch neue Lebenssachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild entsprechen, das durch die „klassische Fürsorge“ geprägt ist.¹⁰ Damit fallen unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht nur abhelfende (reaktive) Maßnahmen, sondern auch Regelungen mit präventivem Zweck.¹¹ Ausreichend ist nach dem BVerfG eine „besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit“ aufgrund einer „sei es auch nur typisierend bezeichnete[n] und nicht notwendig akute[n] Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation [...], auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.“¹²

Der Gegenstand der Förderungen ist dabei nicht auf die Bereitstellung von Geldern beschränkt, zulässig ist auch die Bereitstellung von Sach- und Dienstleistungen (z. B. Beratung und

5 Vgl. BVerfGE 106, 62 (133); BVerfGE 108, 186 (214).

6 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 35; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 55.

7 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 171.

8 BVerfGE 88, 203 (329); 97, 332 (341).

9 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 59 m.w.N. aus Rechtsprechung und Literatur.

10 BVerfGE 75, 108 (146); 106, 62 (133)

11 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 59.

12 BVerfGE 140, 65 (79 f.).

Informationen).¹³ Auch umfasst Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht nur Art und Umfang der einzelnen Fürsorgeleistungen, sondern auch die damit verbundenen organisatorischen Regelungen.¹⁴

2.1.2. Abgrenzung zu anderen Kompetenztiteln

Aufgrund der Weite von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG kann eine Abgrenzung zu anderen Kompetenztiteln notwendig werden, wenn diese ebenfalls von einer entsprechenden Regelung berührt werden. In diesem Falle hat die Abgrenzung nach dem „Schwerpunkt“ der gesetzlichen Regelung zu erfolgen, sofern nicht eine Aufspaltung und Trennung der Regelung nach den einzelnen Materien in Betracht kommt.¹⁵

Im Verhältnis zu den Kompetenzen der Länder ist dabei grundsätzlich zu beachten, dass nach der Systematik des Grundgesetzes die Reichweite der Bundeskompetenzen den Kompetenzbereich der Länder bestimmt und nicht umgekehrt.¹⁶ Im Hinblick auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hat das BVerfG aber ausgeführt, dass Zurückhaltung geboten sei, wenn mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Regelungen gerechtfertigt werden sollten, von denen nach dem Grundgedanken der Art. 70 ff. GG anzunehmen sei, dass der Regelungsgegenstand im Wesentlichen oder weitgehend in der Kompetenz der Länder verbleiben solle. Dies gelte insbesondere für das Kommunalrecht „das nicht nur zum ‚Hausgut‘ jener Zuständigkeiten zählen dürfte, das die Organisationshoheit der Länder prägt und den Ländern daher unentziehbar verbleiben muss, sondern das der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahre 2006 auch noch mit einem generellen Durchgriffsverbot gegen Zugriffe des Bundes abgesichert hat (Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG)“.¹⁷

Im vorliegenden Fall dürfte insbesondere eine Abgrenzung zu den Kompetenzen im Bereich des Bildungs- und Gesundheitswesens erforderlich sein.

2.1.2.1. Abgrenzung zur Bildungskompetenz der Länder

Grundsätzlich herrscht Einigkeit darüber, dass Kinder und Jugendliche als Angehörige einer durch besondere Hilfsbedürftigkeit geprägten Gruppe Gegenstand der „öffentlichen Fürsorge“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG sein können.¹⁸ Fraglich ist nur, welche Maßnahmen, die dieser Gruppe zugutekommen, noch unter den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ subsumiert werden können. Gerade in Bezug auf die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten und Schulen stellt sich die Frage, wo die Grenze zwischen der Fürsorgekompetenz des Bundes und der

13 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 60.

14 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 61; BVerfGE 22, 180 (203); 106, 62 (133).

15 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 168. Lieferung, 7/2014, Art. 74 Rn. 33; siehe auch BVerfGE 97, 332 (342); 106, 62 (114 ff.); 121, 30 (47 f.).

16 BVerfGE 135, 155 (196); 157, 223 (254 f.); 159, 223 (280).

17 BVerfGE 137, 108 (165).

18 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 63.

Bildungskompetenz verläuft, welche als Teil der Kulturhoheit¹⁹ eine Kernmaterie der Länderzuständigkeit nach Art. 70 Abs. 1 GG darstellt (so mittlerweile auch ausdrücklich Art. 23 Abs. 6 GG).²⁰

Das BVerfG hat eine Einschlägigkeit von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (jedenfalls kraft Sachzusammenhangs) zunächst mit Blick auf die sogenannte Jugendpflege²¹ bejaht. Diese umfasst u. a. Maßnahmen der Förderung der Jugendverbände bei der Abhaltung von Freizeiten, von Veranstaltungen zur politischen Bildung und internationalen Begegnungen, aber auch die Förderung der Aus- und Fortbildung ihrer Mitarbeiter sowie die Einrichtung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeiten und Ausbildungsstätten und damit Maßnahmen, die „das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern [...] ohne dass eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen braucht“²². Das BVerfG führte hierzu aus:

„Die Grenzen zwischen der Fürsorge für den unmittelbar gefährdeten Jugendlichen und der Förderung der gesunden Jugend sind fließend. Jugendpflegerische Maßnahmen [...] scheinen zwar keine Maßnahmen der Fürsorge für einen Hilfsbedürftigen oder Gefährdeten zu sein. Vergegenwärtigt man sich aber die mannigfachen Anpassungsschwierigkeiten, die manche Jugendliche bei der Einordnung in die Gesellschaft haben, ohne daß man sie deshalb bereits als gefährdet bezeichnen kann, so erkennt man, daß unter Umständen eine Zusammenführung mit anderen jungen Menschen im lokalen Bereich eines Hauses der Jugend oder auf regionaler oder internationaler Ebene in einem Jugendlager oder auf Jugendreisen diese Anpassungsschwierigkeiten überwinden hilft, dadurch eine spätere Gefährdung des Jugendlichen ausschließt und künftige Fürsorgemaßnahmen überflüssig macht. Dasselbe gilt für Veranstaltungen zur politischen Bildung, die der Jugend im besonderen klarmachen sollen, daß der Einzelne sich in der Demokratie nicht von der Gesellschaft absondern kann, sondern sie und ihre politische Form aktiv mitgestalten muß. Jugendfürsorge und Jugendpflege sind in der praktischen Jugendarbeit so eng miteinander verzahnt, daß die Jugendpflege schon allein unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs mit unter den Begriff ‚öffentliche Fürsorge‘ in Art. 74 Nr. 7 GG fallen muß.“²³

Diese Erwägungen hat das Gericht auf die Kinderbetreuung in Kindertagesstätten erstreckt: Diese helfe den Eltern bei der Erziehung, fördere und schütze die Kinder und trage dazu bei, positive Lebensbedingungen für Familien mit Kindern zu schaffen. Für das spätere Sozialverhalten sei die erste Betreuung außerhalb des Elternhauses in hohem Maße prägend. Dem Ziel der Jugendpflege – der präventiven Konfliktverhütung – werde dadurch auf wirksame Weise gedient.²⁴ Zwar

19 BVerfGE 106, 62 (132).

20 Dies folgt bereits aus Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG, aber auch aus der Abwesenheit der Bildung in den Art. 73 f. GG.

21 Im Gegensatz zur Jugendpflege bezieht sich die Jugendfürsorge auf gefährdete oder schon gestrauchelte Kinder und Jugendliche, BVerfGE 22, 180 (212); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 171 m.w.N.

22 BVerfGE 22, 180 (213).

23 BVerfGE 22, 180 (212 f.).

24 BVerfGE 97, 332 (341 f.).

erkannte das Gericht an, dass auch der Kindergarten bildungsbezogene Aufgaben „im elementaren Bereich“ wahrnimmt, welche die Länderkompetenz berühren. Diese seien aber untrennbar mit der Fürsorgefunktion verbunden. Eine Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz anhand dieser Aspekte komme aus sachlichen Gründen nicht in Betracht. Der Schwerpunkt des Kindergartenwesens, von dem die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz abhängt, liege – so das BVerfG – bei der „fürsorgenden Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit präventiver Konfliktvermeidung“. Damit trete der vorschulische Bildungsauftrag hinter dieser, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG unterfallenden, Aufgabe zurück.²⁵

Im Schrifttum wird die Zuordnung zum Teil kritisch gesehen²⁶: Das Aufgabenprofil von Kindergärten und Kindertageseinrichtungen habe sich in den vergangenen Jahrzehnten fortentwickelt, sodass eine die elterliche Prägung ergänzende Persönlichkeitsbildung des Kindes – verstanden als dessen Erziehung und Bildung – im Vordergrund stehe und nicht die präventive Verhinderung von Problemen in der kindlichen Entwicklung. Kindergärten böten daher schwerpunktmäßig ein Angebot vorschulischer Bildung.²⁷ Eine ähnliche Ansicht vertrat bereits im Jahr 1976 der Bayerische Verfassungsgerichtshof: Aus dem ursprünglichen Kindergarten als fürsorgliche Wohlfahrtseinrichtung habe sich in der Gesellschaft zunehmend ein Bild des Kindergartens als Bildungseinrichtung entwickelt. Entsprechend sei nicht Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG einschlägig, sondern die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Bildungswesen.²⁸

Die Rechtsprechung des BVerfG zur Kindergartenbetreuung wird auch deswegen kritisiert, weil mit einer ähnlichen Begründung auch der Bereich der Schulerziehung unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG subsumiert werden und damit die Bildungskompetenz der Länder beschnitten werden könne.²⁹ Bislang ist unklar, ob und inwieweit das BVerfG die oben dargestellte Argumentation auf Schulen übertragen würde. Der Gesetzgeber hat allerdings im Jahr 2021 die Normierung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter im Ganztagsförderungsgesetz (GaFöG)³⁰ verabschiedet und sich hierbei in der Begründung des Gesetzentwurfs auf die Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG berufen.³¹ Der Rechtsanspruch sei zur Gewährleistung einer positiven psychosozialen Entwicklung der Jugendlichen und zur Milderung von Belastungen von Familien mit Kindern geboten. Während in der Literatur die Übertragbarkeit der Rechtsprechung

25 BVerfGE 97, 332 (342); siehe auch: BVerwG, Beschluss vom 14.02.1995 - 8 B 19/95, Rn. 2 f.

26 M.w.N. zu den Meinungen im Einzelnen: Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 63; Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 168. Lieferung, 7/2014, Art. 74 Rn. 33; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 196.

27 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 196.

28 BayVGh, Entscheidung vom 04.11.1976 - Vf. 18-VII-73, Rn. 133; das Gericht hat sich aber lediglich mit Einrichtungen ab dem 3. Lebensjahr auseinandergesetzt.

29 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 63.

30 Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – [GaFöG](#)) vom 02.10.2021 (BGBl. I S. 4602), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21.11.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361)

31 Siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG), [BR-Drucksache 348/21](#) vom 06.05.2021, S. 10 ff.

zu Kindergärten auf Ganztagschulen vereinzelt pauschal abgelehnt wird³², betonen andere Stimmen, dass zwar die Festlegung des Anspruchs an sich zulässig sei, Regelungen zur inhaltlichen Ausgestaltung des Ganztagsangebots aber nicht erfolgen dürften.³³

Ebenfalls ungeklärt ist, inwieweit sich die vom BVerfG geforderte „Zurückhaltung“ bei der Anwendung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (siehe oben) bei Regelungen zur Betreuung in Schulen konkret auswirkt. Das Schulrecht ist eine der zentralen Länderkompetenzen und dürfte daher ein Regelungsgegenstand sein, der im Sinne des Urteils im Wesentlichen oder weitgehend in der Kompetenz der Länder verbleiben soll.³⁴ Dies ist auch gemäß Art. 23 Abs. 6 GG verfassungsrechtlich abgesichert. Hier dürfte – anders als bei Kindertagesstätten, deren Schwerpunkt nach der Rechtsprechung des BVerfG im fürsorgerischen liegt – daher grundsätzlich eine engere Auslegung des Kompetenztitels geboten sein.³⁵

2.1.2.2. Abgrenzung zu Kompetenzen im Gesundheitswesen

Angesichts der weiten Auslegung der öffentlichen Fürsorge kann es auch im Gesundheitsbereich zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen.³⁶ Der Bund hat für das Gesundheitswesen nur beschränkte Gesetzgebungskompetenzen. Art. 74 GG weist dem Bund lediglich einige spezifische Bereiche zu (siehe etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, 19, Nr. 19a GG). Hieraus lässt sich ableiten, dass der Verfassungsgeber dem Bund gerade keine allgemeine Kompetenz für die Gesundheitsfürsorge zuweisen wollte³⁷ und dass diese Grundentscheidung nicht durch eine zu extensive Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG umgangen werden darf.³⁸ Insofern kann der Bund nach der Rechtsprechung des BVerfG aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG keine Gesetzgebungskompetenz herleiten für Gesetze, die der Krankenversorgung, der Seuchenbekämpfung oder in sonstiger Weise in erster Linie dem Gesundheitswesen dienen.³⁹ Raum für die Anwendung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG im Bereich des Gesundheitswesens wird daher nur in eng umgrenzten Teilbereichen gesehen,

32 Vgl. Isensee, Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Ein Verfassungsproblem des Bundesstaates und der kommunalen Selbstverwaltung, DVBl 1995, 1 (5); in diese Richtung auch Henneke, Der Rechtsanspruch auf einen Ganztagsbetreuungsplatz für Grundschulkinder, DVBl 2021, 987 (992 ff.).

33 Vgl. Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 63; Müller, Unbedingte Rechtsansprüche im Bildungsföderalismus von der Kindertagesförderung zur Ganztagesbetreuung im Grundschulalter, ZG 2021, 64 (82).

34 So formuliert das BVerfG seit jeher, die Schulhoheit sei ein „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“, vgl. BVerfGE 6, 309 (347).

35 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 188; Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 168. Lieferung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 13.

36 BVerfG, Beschluss vom 23.09.2025 - 1 BvR 2284/23, Rn. 123.

37 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 199 m.w.N.

38 Vgl. BVerfGE 88, 203 (330); BVerfG, Beschluss vom 23.09.2025 - 1 BvR 2284/23, Rn. 123; stellvertretend für die Literatur Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 74 Rn. 199.

39 BVerfGE 88, 203 (330).

beispielsweise für Hilfen bei gesundheitlicher Hilfsbedürftigkeit oder für Maßnahmen zum Ausgleich von Krankheit oder Behinderung.⁴⁰

2.1.3. Übertragung auf Verpflegungsstandards in Kindertagesstätten und Schulen

Ganz grundsätzlich werden Kinder und Jugendliche überwiegend als Gruppe anerkannt, die durch eine besondere Hilfsbedürftigkeit geprägt ist und damit unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG fallen kann. Im Hinblick auf die Verpflegung in Kindertagesstätten und Schulen spricht auch einiges dafür, dass sie sich in einer besonderen Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG befinden können, da sie sich in einer Lebenssituation befinden, in der sie auf die Bereitstellung der Verpflegung durch Dritte angewiesen sind, sofern sie während der Betreuungszeiten in den Einrichtungen verbleiben. Für eine gesunde Entwicklung sind sie daher darauf angewiesen, dass ihnen in den Einrichtungen eine entsprechende Verpflegung angeboten wird. Dabei sind ausdrücklich auch präventive Maßnahmen gegen Notlagen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG erfasst, auf eine individuelle Notlage kommt es nicht an. Allerdings könnte eine entsprechende Regelung nur auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gestützt werden, wenn auch ihr Schwerpunkt in der öffentlichen Fürsorge liegen würde. Dies müsste anhand der konkreten Regelung ermittelt werden.

Nach dem oben dargestellten weiten Verständnis des Fürsorgebegriffs im Hinblick auf das Kindergartenwesen könnte jedenfalls die Einführung von Mindeststandards für die Verpflegung in Kindertagesstätten unter den Fürsorgebegriff fallen. Wenn das BVerfG beim Kindergartenwesen den Schwerpunkt allgemein in der öffentlichen Fürsorge sieht, spricht einiges dafür, dass auch die Festlegung von Mindeststandards für die Verpflegung in Kindertagesstätten darunter fallen kann, da diese eine typische Betreuungsleistung des Fürsorgeangebotes darstellt (zur Abgrenzung zur allgemeinen Gesundheitsvorsorge sogleich). Sofern eine entsprechende Regelung „bildungsbezogene Nebeneffekte“ hätte, z. B. indem die Kinder durch die Teilnahme an der Verpflegung gesunde Ernährungsmuster erlernen, dürfte dies den fürsorglichen Schwerpunkt nicht in Frage stellen, da er weiter in der Förderung sozialer Verhaltensweisen und der präventiven Konfliktvermeidung liegen dürfte. Anders könnte sich dies darstellen, wenn eine Regelung schwerpunktmäßig Vorgaben zur vorschulischen Bildung machen würde.

Bestimmungen zu Mindeststandards für die Verpflegung in Schulen stellen sich hinsichtlich der Abgrenzung zur Bildungskompetenz der Länder als komplizierter dar. Dafür, dass sich auch Standards für die Verpflegung in Schulen dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuordnen lassen, könnte sprechen, dass sie – wie auch der Anspruch auf Ganztagsbetreuung, den der Gesetzgeber auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gestützt hat – der positiven Entwicklung von Kindern und Jugendlichen dienen, indem diese eine ausgewogene Verpflegung erhalten. Allerdings ist bislang unklar, ob auch das BVerfG diesen weiten Ansatz billigen und wo das Gericht die Linie zwischen der öffentlichen Fürsorge und der Bildungskompetenz der Länder ziehen würde. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der geforderten „Zurückhaltung“ bei der Anwendung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, wenn zentrale Länderkompetenzen berührt sind. Problematisch könnte eine entsprechende Regelung jedenfalls sein, wenn sie Gegenstände der Schulorganisation beträfe (dies

40 So Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 199; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 62; ähnlich auch Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 38.

umfasst insbesondere Aspekte der Schulformen, Klassenstufen, Versetzungsbedingungen oder Abschlussvergabe⁴¹). Insoweit scheint es jedenfalls weniger weit in die Schulorganisation einzugreifen, wenn der Bund nur festlegt, welche Mindeststandards die Verpflegung einhalten muss, als wenn er regeln würde, ob, wann und wie die Verpflegung in den Schulen angeboten werden soll. Darüber hinaus wäre eine Abgrenzung zur Bildungskompetenz auch notwendig, wenn mit einer entsprechenden Regelung unterrichtende Elemente (etwa zum Thema „gesunde Ernährung“) verbunden würden. Auch insoweit dürfte es entscheidend auf den Schwerpunkt der Regelung ankommen.

Eine weitere Abgrenzungsproblematik stellt sich zudem mit Blick auf das Gesundheitswesen, wobei dies für die Verpflegung in Schulen und Kindergärten gleichermaßen gilt. Hier hat der Bund wie dargestellt nur begrenzte Kompetenzen, sodass er grundsätzlich keine Regelungen erlassen kann, die in erster Linie dem Gesundheitswesen dienen. Dies darf auch durch eine extensive Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht umgangen werden. Daher müsste anhand der konkreten Regelung ermittelt werden, ob der Schwerpunkt der Maßnahme in der Fürsorge oder der allgemeinen Gesundheitsvorsorge (welche in die Kompetenz der Länder fällt, dazu noch unter 2.2.4.) liegt. Ersteres wäre denkbar, wenn der Schwerpunkt nicht primär in der Vermeidung bestimmter Erkrankungen, d. h. in gesundheitspräventiven Zielen läge, sondern in der Gewährung einer angemessenen Versorgung für eine besonders schutzbedürftige Gruppe.

Generell zeigt sich somit, dass viele Unwägbarkeiten bestehen. Das liegt einerseits daran, dass es entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung einer Regelung ankäme, andererseits aber auch daran, dass mit Blick auf die Abgrenzung im Einzelnen bislang noch vieles nicht abschließend geklärt ist.

2.1.4. Erforderlichkeit (Art. 72 Abs. 2 GG)

Käme man nach den Erwägungen unter 2.1.3. zum Ergebnis, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG einschlägig wäre, so würde dies noch nicht dazu führen, dass dem Bundesgesetzgeber eine Gesetzgebungskompetenz zustünde. Vielmehr ist die öffentliche Fürsorge einer der Belange, von dem der Bundesgesetzgeber gemäß Art. 72 Abs. 2 GG nur Gebrauch machen kann, wenn und soweit die entsprechende Regelung zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder [zur] Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ erforderlich ist (sogenannte Erforderlichkeitsklausel). Eine entsprechende Regelung müsste also zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit (dazu unter 2.2.1.) oder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bund (dazu unter 2.2.2.) erforderlich sein.

2.1.4.1. Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit

Das Grundgesetz lässt eine Rechtsvielfalt auf Landesebene grundsätzlich zu, sodass eine solche allein eine Erforderlichkeit zur Wahrung der Rechtseinheit noch nicht begründet. Vielmehr ist eine Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit erst dann erforderlich, wenn ansonsten eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen droht, die im Interesse des Bundes und der

41 Uhle, in: BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Art. 7 Rn. 3 m.w.N.; BVerfGE 53, 185 (195).

Länder nicht hinzunehmen ist⁴² und erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erzeugt^{43,44}. Als Beispiel hat das BVerfG etwa ein unterschiedliches Personenstandsrecht in den Ländern genannt, da dieses verhindern würde, dass Eheschließungen und Scheidungen in Deutschland überall gleichermaßen rechtlich anerkannt und behandelt würden.⁴⁵

Das Kriterium der Wahrung der Wirtschaftseinheit dient der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes der Bundesrepublik.⁴⁶ Eine Regelung ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, wenn durch Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft entstünden.⁴⁷ Als Beispiel für eine erforderliche Regelung hat das BVerfG etwa einheitliche Ausbildungsregeln und Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben genannt.⁴⁸

Beide Varianten des Art. 72 Abs. 2 GG dürften hier eher fernliegen. Weder ist ersichtlich, dass ohne eine einheitliche Regelung zu Verpflegungsstandards eine Behinderung des Rechtsverkehrs oder der Rechtssicherheit droht, noch liegen Bedrohungen für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes auf der Hand. Zwar müssen sich etwa Anbieter von Verpflegung wie Caterer, die länderübergreifend agieren, gegebenenfalls an unterschiedlichen Vorgaben orientieren, diese Einschränkung dürfte aber nicht die Schwelle von erheblichen Rechtsunsicherheiten oder einer unzumutbaren Behinderung des Rechtsverkehrs erreichen. Auch dürfte dies keine erheblichen Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen. Allerdings kann auch dies nicht pauschal beantwortet werden, da es insoweit entscheidend auf die konkrete Regelung ankäme. Jedenfalls obläge es dem Gesetzgeber, die maßgebenden Umstände für eine derartige Zersplitterung darzulegen und aufzuzeigen.

2.1.4.2. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Eine Regelung ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht bereits dann erforderlich, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen oder um eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse geht.⁴⁹ Vielmehr ist eine Regelung insoweit erst erforderlich, wenn sich „die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich

42 BVerfGE 138, 136 (177 f.); 140, 65 (87).

43 BVerfGE 111, 226 (254).

44 Kment, in: Jarass/Piero, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 72 Rn. 21.

45 BVerfGE 106, 62 (145).

46 Kment, in: Jarass/Piero, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 72 Rn. 22.

47 BVerfGE 112, 226 (249); 138, 136 (177); 130, 65 (87).

48 BVerfGE 106, 62 (147).

49 BVerfGE 140, 65 (80).

eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“.⁵⁰ Dies kann der Fall sein, wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter gestellt sind als die Einwohner anderer Länder.⁵¹ „Lebensverhältnisse“ sind dabei vor allem die wirtschaftlichen und sozialen Umstände, in denen die Bürger leben.⁵² Damit eine Maßnahme auch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich ist, muss sie auch unter gleich geeigneten Mitteln das mildeste sein.⁵³

Insofern müsste der Bundesgesetzgeber Folgendes darlegen:

- Die Standards für Verpflegung in den vorbezeichneten Einrichtungen sind zwischen den einzelnen Bundesländern uneinheitlich.
- Dies führt zu unterschiedlichen Lebensverhältnissen, wobei zwischen den beiden Punkten Kausalität bestehen muss.
- Diese Auseinanderentwicklung ist auch erheblich, sodass das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigt ist. Hierzu müssten die Unterschiede sicherlich von einigem Gewicht sein.
- Es gibt kein gleich geeignetes und milderer Mittel als die Einführung bundesweiter Verpflegungsstandards zur Beseitigung dieser Ungleichheit.

Der Gesetzgeber hat bei der Bewertung einen eingeschränkten Einschätzungs- und Prognosespielraum, soweit er sorgfältig ermittelte Sachverhaltsannahmen zugrunde legt, die Prognose methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützt, dieses konsequent verfolgt hat und in die Prognose keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind.⁵⁴

Es dürfte somit von der konkreten Regelung und von der Beibringung entsprechender Materialien zum Nachweis der oben genannten Umstände abhängen, ob das Kriterium der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bejaht werden könnte oder nicht. Allgemein dürften die Hürden jedoch recht hoch sein. Da der Bund nur verbindliche Mindeststandards festlegen, nicht aber die Verpflegung an sich regeln würde, würde er ohnehin an verschiedenartige bereits existierende landesrechtliche Regelungen anknüpfen müssen. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob unterschiedliche Qualitätsstandard allein eine erhebliche, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigende Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse begründen könnten.

50 BVerfGE 106, 62 (144); 11, 226 (253); 112, 226 (244); 140, 65 (81).

51 BVerfGE 140, 65 (80).

52 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 72 Rn. 133.

53 Vgl. Oeter/Krönke, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 72 Rn. 118 ff. m.w.N.

54 BVerfGE 106, 62 (152); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 72 Rn. 23; Oeter/Krönke, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 72 Rn. 106 f.

2.2. Sonstige Kompetenztitel

Denkbar wäre, dass sich die Festlegung verbindlicher Mindeststandards für die Verpflegung in Kindertagesstätten und Schulen auf weitere Kompetenztitel des Bundes stützen ließe.

2.2.1. Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

In Betracht kommt etwa das Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Der Kompetenztitel ist berührt, wenn eine Regelung „sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs bezieh[t]“, sowie auch bei allen „anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Vorschriften. Hierzu zählen Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Inhalt.“⁵⁵ Auch die praktische berufliche Ausbildung ist vom Recht der Wirtschaft erfasst.⁵⁶ Sollen aber Standards für die Verpflegung in Schulen und Kindertagesstätten etabliert werden, dürfte es weder um eine Maßnahme mit unmittelbarem Wirtschaftsbezug noch um die praktische berufliche Ausbildung gehen, sodass der Kompetenztitel nicht einschlägig sein dürfte. Zudem unterliegt auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG.

2.2.2. Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG)

Auch die Kompetenz für Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG) dürfte nicht einschlägig sein. Unter „Beihilfen“ sind Maßnahmen individueller finanzieller Förderung für in Ausbildung befindliche Personen zu verstehen.⁵⁷ Die Festlegung verbindlicher Standards für die Verpflegung in Kindertagesstätten und Schulen stellt keine Förderung in diesem Sinne dar, da es insoweit nicht um individuelle finanzielle Zuwendungen geht, sondern um die Festlegung von Qualitätsstandards für die Verpflegung in Schulen und Kindertagesstätten, die allen Kindern zugute kämen – und zwar grundsätzlich erst einmal unabhängig davon, ob die Verpflegung selbst kostenpflichtig ist oder nicht. Zudem erfasst der Begriff der „Ausbildung“ nach herrschender Lesart ohnehin nur weiterführende Schulen, nicht aber Grundschulen und Kindertagesstätten.⁵⁸ Auch für Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG gilt zudem die Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 Abs. 2 GG.

2.2.3. Sicherung der Ernährung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 2 GG)

Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 2 GG überträgt dem Bund die Kompetenz zur „Sicherung der Ernährung“. Dazu zählen alle Maßnahmen, die auf eine zuverlässige Versorgung der Bevölkerung mit

55 Vgl. BVerfGE 55, 274 (308); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 225.

56 Vgl. BVerfGE 55, 274 (308).

57 Fehling, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 161. Lieferung, 5/2013, Art. 74 Rn. 9; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 108; seinerzeit hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber bewusst für die Formulierung „Beihilfe“ statt „Förderung“ entschieden, um die Bundeskompetenz auf diesen engen Bereich zu beschränken. Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), [BT-Drucksache 5/2861](#) vom 30.04.1968, S. 85.

58 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 319 f. m.w.N.

Nahrungsmitteln abzielen.⁵⁹ Versorgungssicherheit ist im Sinne einer Absicherung gegen Versorgungskrisen zu verstehen.⁶⁰ Auf den Kompetenztitel lassen sich somit Maßnahmen zur Vorratsanlegung für Krisenfälle, zur Verteilung vorhandener Nahrungsmittel zwischen den Verbrauchern oder zur Preisgestaltung in Bezug auf Lebensmittel mit dem Zweck der Sicherung der Verfügbarkeit stützen.⁶¹ Im vorliegenden Fall geht es aber um die Gewährleistung einer ausgewogenen und gesunden Ernährung in Schulen und Kindertagesstätten, nicht jedoch um die Sicherstellung der Versorgung mit Nahrungsmitteln an sich. Damit dürfte auch dieser Kompetenztitel nicht einschlägig sein.

2.2.4. Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 1 GG)

Denkbar wäre auch, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 1 GG einschlägig sein könnte. Dieser überträgt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren.

Der Begriff der Krankheit wird vom BVerfG als pathologischer Zustand definiert, welcher im Regelfall der Behandlung bedarf.⁶² Übertragbare Krankheiten sind solche, die durch Krankheitserreger oder deren toxische Produkte verursacht werden und mittelbar oder unmittelbar übertragbar sind.⁶³ Zudem müssen sie eine gewisse Schwere und Gefährlichkeit aufweisen.⁶⁴ Gemeingefährlich ist eine Krankheit, wenn sie zu schweren Gesundheitsschäden oder zum Tode führen kann und eine gewisse Verbreitung aufweist, wobei nicht erforderlich ist, dass sie ansteckend ist.⁶⁵ Als Hauptbeispiel für eine gemeingefährliche Krankheit wird regelmäßiger Krebs genannt.⁶⁶

Zweifelsfrei erfasst der Kompetenztitel Maßnahmen zur Bekämpfung bereits aufgetretener Krankheiten durch Therapie und Nachsorge.⁶⁷ In den Einzelheiten umstritten ist jedoch, inwieweit darüber hinaus auch vorbeugende Maßnahmen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 1 GG gestützt werden können.⁶⁸ Die überwiegende Ansicht geht jedenfalls davon aus, dass Maßnahmen zur

59 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 374 m.w.N.

60 Martínez, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 217. Lieferung 11/2022, Art. 74 Rn. 52.

61 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 374 m.w.N.

62 BVerfGE 159, 223 (281 m.w.N.).

63 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, 230. Lieferung, 6/2025, Art. 74 Rn. 18; BVerfGE 159, 223 (281 m.w.N.).

64 BVerfGE 159, 223 (281); Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 84; zum Für und Wider: Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 424.

65 Vgl. Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lieferung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Rn. 18; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 86.

66 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 84.

67 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 425.

68 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 425.

Vorbeugung wie Meldepflichten, obligatorische Tests, Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG erfasst werden.⁶⁹

Es muss jedoch unterschieden werden zwischen Präventionsmaßnahmen, die konkret und zuverlässig einer bestimmten Krankheit vorbeugen sollen, und solchen, die lediglich generell die Gesundheit fördern und damit bestimmte Krankheitsrisiken minimieren sollen.⁷⁰ Wie weit die Kompetenz des Bundes insoweit reicht, wurde insbesondere mit Blick auf die Frage diskutiert, ob der Bund eine Kompetenz zum Erlass eines Rauchverbotes hätte.

Viele Stimmen in der Literatur gehen in Anbetracht der Tatsache, dass das Grundgesetz dem Bund nur begrenzte Kompetenzen im Bereich des Gesundheitswesens überträgt, davon aus, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG nur für Präventionsmaßnahmen eröffnet ist, die Krankheiten in spezifischer und unmittelbarer Weise entgegenwirken.⁷¹ Denn Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG dürfe nicht so weit ausgelegt werden, dass er zu einer allgemeinen Gesundheitsvorsorgekompetenz wird. Die vorbeugenden Maßnahmen müssen somit auf die Verhinderung einer bestimmten Krankheit oder einer bestimmten Krankheitsart abzielen.⁷² Ob nach dieser Eingrenzung Rauchverbote von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG erfasst sind, wird unterschiedlich beantwortet.⁷³ Jedenfalls ein generelles präventives Tätigwerden zur allgemeinen Gesundheitsförderung, z. B. durch verbesserte Umweltbedingungen oder durch eine gesündere Ernährung, soll von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG nicht mehr erfasst sein.⁷⁴ Die allgemeine Gesundheitsvorsorge sei insoweit Sache der Länder.⁷⁵

Andere Stimmen in der Literatur vertreten ein weiteres Verständnis des Kompetenztitels. Da der Wortlaut ein Unmittelbarkeitserfordernis zwischen Krankheit und vorbeugenden Maßnahmen

69 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 85.

70 Rossi/Lenski, Föderale Regelungsbefugnisse für öffentliche Rauchverbote, NJW 2006, 2657 (2658).

71 So Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lieferung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Rn. 20 f.; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 426 f.; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 135.

72 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 426.

73 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 427 spricht sich für eine einschränkende Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG aus, bejaht aber den Unmittelbarkeitszusammenhang, da nach gesicherter wirtschaftlicher Erkenntnis das Risiko für das Auftreten einer Krebserkrankung signifikant verringert werden könne; Rossi/Lenski, Föderale Regelungsbefugnisse für öffentliche Rauchverbote, NJW 2006, 2657 (2658) verneint dies, da das Passivrauchen weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für eine Krebserkrankung darstelle; auch Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 135 verneint, dass ein Rauchverbot auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG gestützt werden könnte.

74 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 427; Steiner, in: Spickhoff, Medizinrecht, 4. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 5.

75 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 83.

nicht enthalte, sehen sie auch allgemeine oder mittelbare Präventionsmaßnahmen als erfasst an.⁷⁶ Danach könnte es genügen, wenn eine Maßnahme anerkannte Risikofaktoren für Krankheiten reduziert, auch wenn sie nicht spezifisch und unmittelbar gegen bestimmte Krankheiten gerichtet sind.

Zu Rauchverboten in Gaststätten hat das BVerfG im Jahr 2008 offen gelassen, ob hierfür eine bundesrechtliche Kompetenz auf Grundlage von Art. 74 GG bestünde.⁷⁷ Im Jahr 2025 hat das Gericht jedoch vertiefte Ausführungen zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG gemacht. Das Gericht stellte zunächst fest, dass eine Maßnahme nur dann unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG fallen könne, wenn die Maßnahme eine „gewisse – auf Eindämmung oder Vorbeugung bezogene – Gerichtetheit“ habe.⁷⁸ Danach leitete es her, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG insbesondere im Bereich des vorbeugenden Krankheitsschutzes eng auszulegen sei. Der Parlamentarische Rat habe sich gerade deshalb für die Formulierung „Maßnahme“ und gegen „Schutz vor“ entschieden, um damit den „vorbeugenden Schutz“ vor Krankheiten von der Kompetenz auszunehmen.⁷⁹ Im Jahr 1968 regte die Bundesregierung zudem eine Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 1 GG hin zu „Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten“ an. Hierdurch sollte der Bund Kompetenzen für die Gesundheitsvorsorge und den Gesundheitsschutz erhalten.⁸⁰ Dass diese Änderung letztlich nicht umgesetzt wurde, spreche dafür, dass der Gesundheitsschutz und die Gesundheitsvorsorge nicht von der aktuellen Fassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 1 GG umfasst sind.⁸¹

Aufgrund der engen Auslegung des BVerfG spricht einiges dafür, dass die Festlegung von Mindeststandards für Kindertagesstätten und Schulen – sofern ihr Schwerpunkt nicht in der öffentlichen Fürsorge liegt (dazu unter 2.1.3.) – in die Kompetenz der Länder fallen dürfte. Zwar würden entsprechende Maßgaben langfristig der Gesundheit der Kinder und Jugendlichen dienen, welche von der Verpflegung profitieren. Angesichts der vielfältigen möglichen Auswirkungen auf die Gesundheit dürfte es jedoch an einer „Gerichtetheit“ der Maßnahme fehlen. Anders könnte sich dies allenfalls darstellen, wenn der Gesetzgeber darlegen könnte, dass die konkreten Standards bestimmten Krankheit im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Alt. 1 GG in spezifischer und unmittelbarer Weise entgegenwirken. Solange eine Regelung jedoch der allgemeine Gesundheitsvorsorge dienen soll, dürfte sie sich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Alt. 1 GG nicht stützen lassen.

76 So z.B. Siekmann, Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass umfassender Rauchverbote nach In-Kraft-Treten der ersten Stufe der Föderalismusreform, NJW 2006, 3382 (3383); Stettner, Der flächendeckende Schutz gegen Passivrauchen ist Kompetenz und Pflicht des Bundes, ZG 2007, 156 (169 ff., insbesondere 172); Zuck, Bundeskompetenz für einen gesetzlichen Nichtraucherschutz nach französischem Vorbild, DÖV 1993, 936 (939); Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 85; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. 2026, Art. 74 Rn. 49.

77 Vgl. BVerfGE 121, 317 (347).

78 BVerfG, Beschluss vom 23.09.2025 - 1 BvR 2284/23, Rn. 94.

79 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.09.2025 - 1 BvR 2284/23, Rn. 101.

80 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, [BT-Drucksache 5/3515](#) vom 18.11.1968, S. 2 f.

81 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.09.2025 - 1 BvR 2284/23, Rn. 103.

2.2.5. Recht der Lebensmittel (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 Var. 1 GG)

Der Bund hat nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 Var. 1 GG zudem eine Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 Var. 1 GG). Die Norm gewährt dem Bund die Kompetenz für das Recht der Lebensmittel in seiner Gesamtheit⁸² und umfasst damit die Herstellung, die Zulassung, den Vertrieb und den Verbrauch der Lebensmittel, inklusive der Lebensmittelsicherheit und Verbraucherinformation für die Zwecke des Gesundheitsschutzes.⁸³ Damit können Anforderungen an die Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 Var. 1 GG gestützt werden und auch in Kindertagesstätten und Schulen Wirkung entfalten. Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 Var. 1 GG betrifft jedoch das Lebensmittelrecht also solches, d. h. die Regulierung von Lebensmitteln als Gegenstände des Rechtsverkehrs. Davon zu unterscheiden ist die sich anschließende Frage, nach welchen Maßgaben diese Lebensmittel ausgewählt, portioniert und zusammengestellt werden, um eine ausgewogene Ernährung sicherzustellen. Somit dürfte auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG nicht einschlägig sein. Jedenfalls gilt auch für Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 Var. 1 GG die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG.

2.2.6. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen

Denkbar wäre auch das Eingreifen einer ungeschriebenen⁸⁴ Bundeskompetenz. Angesichts der föderalen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist eine ungeschriebene Bundeskompetenz jedoch nur in Ausnahmefällen zu bejahen.⁸⁵

Eine Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache wird angenommen, wenn „gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeiten a priori entrückte Angelegenheiten [des Bundes] darstellen, [vom Bund] und nur von ihm geregelt werden können“.⁸⁶ Die Zweckmäßigkeit einer Bundesregelung reicht nicht aus, um eine Kompetenz kraft Natur der Sache zu bejahen.⁸⁷ Es ist nicht ersichtlich, dass Standards für die Verpflegung in Kindertagesstätten und Schulen eine Angelegenheit darstellen, die der Sache nach nur vom Bund geregelt werden könnte, zumal die Zweckmäßigkeit einer entsprechenden Regelung hierfür nicht genügt und die Länder, wie bereits erwähnt, zum Teil bereits entsprechende Regelungen erlassen haben.

Eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs liegt vor, „wenn eine Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also das Übergreifen in die Gesetzgebungskompetenz der

82 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 473.

83 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 473 m.w.N.; Streinz, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 206. Lieferung, Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 Rn. 40 ff.

84 Zum Begriff etwa: Rozek, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 38.

85 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 28; BVerfGE 132, 1 (5).

86 BVerfGE 22, 180 (217); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 70 Rn. 13.

87 BVerfGE 138, 261 (274); st. Rspr.

Länder unerlässliche Voraussetzung für die Regelung der in Rede stehenden Materie ist.“⁸⁸ Insofern kommt auch eine punktuelle Inanspruchnahme von Landeskompetenzen in Betracht.⁸⁹ Kennzeichen der Annexkompetenz ist, dass sie im Verhältnis zur Hauptmaterie akzessorischen Charakter besitzt, etwa, weil sie Durchführungsregeln oder das Vor- und Nachfeld einer Maßnahme betrifft.⁹⁰ In der neueren Rechtsprechung wird zwischen Annexkompetenz und Kompetenz kraft Sachzusammenhangs häufig nicht mehr unterschieden.⁹¹

Wie oben bereits erörtert, hat der Bund sowohl in Bezug auf Kindertagesstätten als auch in Bezug auf die Ganztagsbetreuung in Schulen Regelungen getroffen. Erstere wurden vom BVerfG bereits als verfassungskonform gebilligt, zu zweiten hat sich das Gericht bislang nicht geäußert. Dass die Ganztagsbetreuung an Schulen oder die Betreuung in Kindertagesstätten ohne Mindeststandards zur Verpflegung verständigerweise nicht geregelt werden können, liegt allerdings nicht nahe. Auch an einem für die Annexkompetenz erforderlichen funktionalen Zusammenhang mag man zweifeln, denn Standards für die Verpflegung haben einen anderen Schwerpunkt als die Normierung eines Betreuungsanspruchs als solcher und dürften daher im Bezug dazu nicht lediglich akzessorischen Charakter besitzen.

3. Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen

Nachfolgend soll geprüft werden, ob der Bund nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Mindeststandards für die Verpflegung in Krankenhäusern (unter 3.1.) und Pflegeeinrichtungen (unter 3.2.) festlegen könnte.

3.1. Verpflegung in Krankenhäusern

3.1.1. Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG)

Der Bund hat grundsätzlich keine uneingeschränkte Kompetenz für das Krankenhauswesen.⁹² Vielmehr ist seine Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG auf „die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelungen der Krankenhauspflegesätze“ und damit auf die finanzielle Seite der Krankenhausversorgung begrenzt.⁹³ Die Krankenhausplanung und Krankenhausorganisation fallen somit in die Kompetenz der Länder.⁹⁴ Vor diesem Hintergrund ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG grundsätzlich so auszulegen, dass den Ländern jenseits bundesrechtlicher

88 BVerfGE 138, 261 (274).

89 BVerfGE 98, 265 (300).

90 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 70 Rn. 71 ff.; Rozek, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 48.

91 BVerfGE (98, 265 (299); 109, 190 (215).

92 Steiner, in: Spickhoff, Medizinrecht, 4. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 12.

93 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lieferung, 6/2025, Art. 74 Rn. 7.

94 Steiner, in: Spickhoff, Medizinrecht, 4. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 12 mit Verweis auf BVerfGE 83, 363 (379).

Regelungen Gestaltungsspielräume für eine eigenständige und substantielle Krankenhausplanung und -organisation zukommen.⁹⁵ Das BVerfG hat insoweit klargestellt, dass der Bund nicht befugt ist, gesundheitspolitische Fernziele zu verfolgen, die den allgemeinen Standard der Krankenhausversorgung weit übersteigen⁹⁶ und dass Umstrukturierungen in Organisation und Planung nicht von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG gedeckt sind.⁹⁷

Fraglich ist also, ob Regelungen über die Qualität der Verpflegung in Krankenhäusern auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG gestützt werden können.

Krankenhäuser sind Einrichtungen, in denen bei gleichzeitiger Unterbringung und Verpflegung ärztliche Hilfeleistungen bei der Feststellung, Heilung oder Linderung von Krankheiten erbracht und um pflegerische Hilfeleistungen ergänzt werden.⁹⁸ Die Verpflegung ist somit grundsätzlich integraler Bestandteil des verfassungsrechtlichen Krankenhausbegriffs. Daraus lässt sich jedoch noch nicht schließen, dass der Bund Regelungen über die Qualität dieser Verpflegung erlassen kann, da Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG wie erläutert auf die finanzielle Sicherung gerichtet ist.

Die wirtschaftliche Sicherung umfasst Regelungen über die Einnahmen und Ausgaben von Krankenhäusern, wobei auf der Einnahmeseite (neben den Krankenhauspflegesätzen) vor allem Bestimmungen über die Förderung von Krankenhäusern durch finanzielle Zuwendungen und Subventionen erfasst werden und auf Ausgabenseite Bestimmungen über die Regulierung und Steuerung der Ausgaben.⁹⁹ Krankenhauspflegesätze, welche die Norm gesondert hervorhebt, sind Entgelte, die die Benutzer oder deren Kostenträger für die Inanspruchnahme der im Krankenhaus empfangenen Leistungen zu entrichten haben (vgl. § 2 Nr. 4 KHG¹⁰⁰).¹⁰¹ Auch Kosten der Verpflegung sind Teil der Krankenhauspflegesätze.

Geht es um Regelungen, welche die Planung und Organisation der Krankenhäuser betreffen, konkret um krankenhauplanerische Qualitätsanforderungen, so können diese allenfalls auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG gestützt werden, wenn sie im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser stehen, wobei die Abgrenzung zur Kompetenz der Länder sich im Einzelnen als schwierig erweisen kann.¹⁰² Damit eine entsprechende Regelung auf Art. 74 Abs. 1 Nr.

95 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lieferung, 6/2025, Art. 74 Rn. 8.

96 BVerfGE 82, 209 (232).

97 BVerfGE 83, 363 (380).

98 So Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 452 in Anlehnung an § 2 Nr. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24.07.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 228).

99 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 460.

100 Krankenhausfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24.07.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 228).

101 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 465 m.w.N.

102 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 462; Huster/Harney, in: Huster/Kaltenborn, Krankenhausrecht, 2. Aufl. 2017, § 7 Rn. 18 f.

19a GG gestützt werden kann, wird es daher als erforderlich angesehen, dass der primäre Gegenstand oder vornehmliche Zweck der Regelung die finanzielle Krankenhaussicherung ist, ein sachlicher Konnex zwischen den finanziellen und den weiteren Aspekten unabweisbar ist, die entsprechende Bestimmung für die Gewährleistung finanzieller Stabilität der Krankenhäuser essenziell sind und den Ländern erhebliche Spielräume für eine eigenständige Ausgestaltung der Krankenhausplanung und -organisation überlassen bleiben.¹⁰³

Der Bundesgesetzgeber kann also jedenfalls nur in beschränktem Ausmaß Vorschriften jenseits unmittelbarer finanzieller Regelungen treffen und muss die Notwendigkeit zur wirtschaftlichen Sicherung präzise begründen.¹⁰⁴ Erfüllt eine Regelung diese Anforderungen, so ist es jedoch grundsätzlich denkbar, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG einschlägig sein kann.

Geht es dem Gesetzgeber allerdings darum, zum Wohle der Gesundheit der Patienten Mindestanforderungen an die Qualität der Verpflegung festzulegen und nicht zum Zweck der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser, so dürfte dies Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG überschreiten. Die Norm ermächtigt den Bund gerade nicht zu inhaltlichen Vorgaben zur Qualität von Krankenhausleistungen, die keinen Bezug zu deren Finanzierung aufweisen.

Zudem ist zu beachten, dass eine entsprechende Regelung im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG nach Art. 72 Abs. 2 GG „erforderlich“ sein müsste (zu den Anforderungen unter 2.1.4).

3.1.2. Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG)

Denkbar wäre, dass sich die Festlegung von Mindeststandards für die Verpflegung in Krankenhäusern auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG stützen ließe.

Der Bund hat nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG eine Regelungskompetenz für „die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“. Sozialversicherung umfasst zunächst die vier klassischen Bereiche der gesetzlichen Versicherung gegen Krankheit, Alter, Invalidität und Unfall.¹⁰⁵ Darüber hinaus können aber auch neue Lebenssachverhalte von Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG umfasst sein, „wenn die neuen Sozialleistungen in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Bewältigung ihrer Durchführung dem Bild entsprechen, das durch die ‚klassische‘ Sozialversicherung geprägt ist.“¹⁰⁶ Zentrale Merkmale, die die Identität der Kompetenzmaterie ausmachen sind jedenfalls:

- das Vorliegen einer Versicherung als gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit (Versicherungsprinzip),

103 So: Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 462; Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lieferung, 6/2025, Art. 74 Rn. 30.

104 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lieferung, 6/2025, Art. 74 Rn. 30.

105 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 105 m.w.N.

106 BVerfGE 11, 105 (112); 75, 108 (146).

- ein sozialer Ausgleich, der das Prinzip des versicherungsrechtlichen Risikoausgleichs sozial modifiziert und mit Elementen der öffentlichen Fürsorge verbindet (Solidarausgleich, Solidarprinzip),
- die organisatorische Durchführung mittels selbständiger Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts und
- die Finanzierung durch Beiträge der Beteiligten.¹⁰⁷

Die gesetzliche Krankenversicherung ist vom Kompetenztitel jedenfalls umfasst. Die Kompetenz erstreckt sich neben Vorschriften zum versicherten Personenkreis, zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Leistung¹⁰⁸ auch auf Vorschriften zur Leistungserbringung durch Ärzte, Pflegeeinrichtungen oder Krankenhäuser:

„Da die Kranken- oder Pflegekassen als Sozialversicherungsträger in der Kranken- oder Pflegeversicherung die Leistungen regelmäßig nicht selbst erbringen, sondern sich dafür auf der Grundlage des Sachleistungsprinzips sogenannter Leistungserbringer bedienen, sind Ärzte oder Pflegeeinrichtungen ebenfalls in das sozialversicherungsrechtliche Leistungsgeschehen einbezogen und unterliegt die Regelung der Art und Weise der Leistungserbringung, das sog. Leistungserbringungsrecht, der Regelungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.“¹⁰⁹

Die Kompetenz umfasst somit auch Regelungen, die die Modalitäten der Erbringung der Krankenhausleistungen gegenüber dem Versicherten im System der gesetzlichen Krankenversicherung betreffen.¹¹⁰ Anforderungen an die Qualität der krankenversicherungsrechtlichen Leistungen sind daher von der Materie „Sozialversicherung“ gedeckt, sofern sie sich aus Gründen einer wirksamen, effektiven und wirtschaftlichen sozialversicherungsrechtlichen Leistungserbringung rechtfertigen lassen.¹¹¹

Die Kompetenz reicht aber nur soweit, wie die Regelungen auf die sozialversicherungsrechtliche Leistungsgewährung bezogen sind und der Erfüllung der Leistungsansprüche dienen.

3.1.3. Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Wie unter 2.1.2.2. erläutert verfügt der Bund im Gesundheitswesen nur über beschränkte Gesetzgebungskompetenzen. Die Grundentscheidung, dass der Gesetzgeber dem Bund gerade keine

107 So Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 209. Lieferung, 12/2020, Art. 74 Rn. 41 mit Verweis auf BVerfGE 75, 108 (146); 87, 1 (34); 88, 23 (313); 149, 50 (78).

108 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 209. Lieferung, 12/2020, Art. 74 Rn. 68.

109 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 209. Lieferung, 12/2020, Art. 74 Rn. 71.

110 Huster/Harney, in: Huster/Kaltenborn, Krankenhausrecht, 2. Aufl. 2017, § 7 Rn. 21.

111 Huster/Harney, in: Huster/Kaltenborn, Krankenhausrecht, 2. Aufl. 2017, § 7 Rn. 21; Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 209. Lieferung, 12/2020, Art. 74 Rn. 72; Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lieferung, 6/2025, Art. 74 Rn. 13 f.

allgemeine Kompetenz für die Gesundheitsfürsorge zuweisen wollte¹¹², darf nicht durch eine zu extensive Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG umgangen werden.¹¹³ Insofern kann der Bund nach der Rechtsprechung des BVerfG aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG keine Gesetzgebungskompetenz herleiten für Gesetze, die der Krankenversorgung, der Seuchenbekämpfung oder in sonstiger Weise in erster Linie dem Gesundheitswesen dienen.¹¹⁴ Da die Verpflegung (wie auch unter 3.1.1. dargestellt) einen integralen Bestandteil der Krankenhausversorgung darstellt, dürften hier keine Fürsorgeaspekte im Vordergrund stehen, sondern Aspekte der Gesundheitsversorgung, sodass eine Einschlägigkeit von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zu verneinen wäre. Auch unterliegt Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wie dargestellt der Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 Abs. 2 GG.

3.1.4. Sonstige Kompetenztitel

Im Hinblick auf weitere in Betracht kommende Kompetenztitel kann weitestgehend nach oben verwiesen werden (unter 2.2.). Auch die Verpflegung in Krankenhäusern würde nicht der Sicherung der Ernährung im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 2 GG dienen, da diese wie erläutert auf Versorgungssicherheit ausgerichtet ist. Das Recht der Lebensmittel gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG dürfte zudem auch hier nur insoweit einschlägig sein, als es um allgemeine lebensmittelrechtliche Anforderungen geht, wie z. B. Hygiene und Sicherheit der für die Verpflegung genutzten Lebensmittel, auch mit Blick auf die besonderen Anforderungen an den Infektionsschutz in Krankenhäusern (sofern insoweit nicht Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG einschlägig ist). Nicht erfasst sein dürften jedoch Anforderungen an die Speiseplangestaltung. Auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 Var. 1 GG dürfte grundsätzlich aus ähnlichen Erwägungen wie unter 2.2.4. dargestellt nicht einschlägig sein, da Verpflegungsstandards der allgemeinen Gesundheitsfürsorge und nicht der spezifischen und unmittelbaren Bekämpfung einer Krankheit im Sinne der Norm dienen dürften. Das Recht der Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG tritt jedenfalls im Bereich der (hoheitlichen) Krankenhausplanung und der daran gekoppelten Mechanismen einer öffentlichen Finanzierung und Preisregulierung im Bereich der Krankenhausplanung hinter Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG zurück.¹¹⁵ Grundsätzlich denkbar wären auch ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen, wobei in der Literatur zum Teil vertreten wird, dass insofern angesichts der nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG nur beschränkt bestehenden Kompetenz des Bundes ein Rückgriff auf ungeschriebene Kompetenzen kaum zur Begründung krankenhausesplanungs- und organisationsrechtlicher Regelungen durch den Bund in Betracht kommen dürfte.¹¹⁶

112 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 199 m.w.N.

113 Vgl. BVerfGE 88, 203 (330); Beschluss vom 23.09.2025 - 1 BvR 2284/23, Rn. 123; stellvertretend für die Literatur Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 74 Rn. 199.

114 BVerfGE 88, 203 (330).

115 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 140.

116 So: Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 230. Lieferung, 6/2025, Art. 74 Rn. 9 mit Nachweisen zu Stimmen, die dies weniger restriktiv sehen.

3.2. Verpflegung in Pflegeheimen

3.2.1. Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Denkbar wäre, dass sich die Regelung von Mindeststandards für die Verpflegung in Pflegeheimen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG stützen ließe. Im Zug der Föderalismusreform 2006 wurde jedoch das Heimrecht aus dem Kompetenzbereich ausgegliedert und unterliegt seitdem der Kompetenz der Länder.¹¹⁷ Von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG sind demnach Bestimmungen ausgenommen, die die entgeltliche Aufnahme, Betreuung und Pflege in Pflegeheimen zum Gegenstand haben und den Schutz älterer, pflegebedürftiger oder behinderter Menschen vor Beeinträchtigungen intendieren, die sich typischerweise aus der Lebenssituation infolge des Heimaufenthaltes und den damit einhergehenden Abhängigkeiten ergeben können.¹¹⁸ Das Heimrecht umfasst damit alle Regelungen, die auf die Sondersituation der langfristigen Aufnahme in pflegenden Einrichtungen reagieren (heimspezifische Gefahren).¹¹⁹

Die Frage ist also, ob eine Regelung, die in Pflegeeinrichtungen Standards für die dort ausgegebene Verpflegung normiert, vorrangig vor heimspezifischen Gefahren schützt. Es lassen sich gute Argumente finden, dies zu bejahen: Personen in Pflegeeinrichtungen können sich typischerweise nicht mehr selbst versorgen und ihr Essen zubereiten bzw. Essen extern bestellen. Sie sind insofern von der einrichtungsinternen Verpflegung abhängig und können auf Alternativen regelmäßig nicht ausweichen. Standards für die Verpflegung schützen die Einrichtungsbewohner vor genau dieser Gefahr. Folgt man dieser Argumentation so fiele die Materie in die Kompetenz der Länder und der Bund dürfte gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG keine entsprechende Regelung treffen.

3.2.2. Bürgerliches Recht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG)

Das Heimrecht umfasst jedoch keine zivilrechtlichen Aspekte, vor allem den Heimvertrag, der gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das bürgerliche Recht fällt.¹²⁰ Der Bund hat auf dieser Grundlage das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (WVBG) erlassen, das die zivilrechtlichen Beziehungen zwischen Einrichtungsträgern und Bewohnern regelt.¹²¹ Das WVBG wird als Verbraucherschutzgesetz bezeichnet, mit dem ein Schutz der Bewohner vor dem Unternehmer geschaffen und das Selbstbestimmungsrecht der Bewohner gewährleistet werden soll.¹²² Dem Bund dürfte es entsprechend möglich sein, gestützt auf

117 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 169.

118 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 168. Lieferung, 7/2014, Art. 74 Rn. 39; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 187. Zur Bestimmung des Gegenstands des Heimrechts wird überwiegend die Definition von Heimen nach dem Heimgesetz von 1974 herangezogen.

119 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 65 m.w.N.; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 187.

120 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 187.

121 Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2319), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 30.11.2019 (BGBl. I S. 1948).

122 Drasdo, in: Hannemann/Wiegner, Münchner Anwaltshandbuch Mietrecht, 5. Aufl. 2019, § 33 Rn. 286 m.w.N.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG Mindeststandards für die vertraglich geschuldete Verpflegung festzulegen. Allerdings würde sich eine solche Regelung auf das Vertragsrecht beschränken. Der Bund könnte insbesondere keine Kontroll- und Sanktionsmechanismen vorsehen, da diese wiederum als Teil des Heimrechts in die Kompetenz der Länder fallen dürften.

3.2.3. Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG)

Grenzen für landesrechtliche Regelungen des Heimrechts können sich zudem aus der Kompetenz des Bundes für die Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG) ergeben, da der Kompetenztitel auch Regelungen der gesetzlichen Pflegeversicherung umfasst.¹²³ Diese erstreckt sich nicht nur auf die Bestimmung der Leistungen im Falle von Pflegebedürftigkeit – die bei Heimbewohnern regelmäßig gegeben sein wird – sondern angesichts des oben dargestellten Sachleistungsprinzips, welches auch für die Pflegeversicherung gilt, auch gerade auf die Art und Weise der Leistungserbringung durch Heime.¹²⁴ Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG können somit auch Regelungen zur Qualitätssicherung in Pflegeheimen und zur Berichterstattung über die Ergebnisse von Qualitätsprüfungen gestützt werden.¹²⁵

Auch insoweit kommt es jedoch auf den Schwerpunkt der Regelung an – wenn eine Regelung maßgeblich vor heimspezifischen Gefahren schützen will, fällt sie unter das Heimrecht und nicht unter die Bundeskompetenz für die Sozialversicherung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 2 GG.¹²⁶

Auch hier ist zu beachten, dass die Kompetenz nur soweit reicht, wie die Regelungen auf die sozialversicherungsrechtliche Leistungsgewährung bezogen sind und der Erfüllung der Leistungsansprüche dient.

3.2.4. Sonstige Kompetenztitel

In Bezug auf sonstige in Betracht kommende Kompetenztitel wird auf die Ausführungen unter 2.2. und unter 3.1.4. verwiesen, die hier entsprechend gelten dürften.

4. Fazit

Für die Etablierung von verpflichtenden Verpflegungsstandards in Gemeinschaftseinrichtungen muss im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes differenziert werden:

Für eine Regelung, die Kindertagesstätten und Schulen betrifft, käme allenfalls die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Betracht. Diese muss jedoch von der Kompetenz der Länder für das Bildungswesen und für

123 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 168. Lieferung, 7/2014, Art. 74 Rn. 40 m.w.N.

124 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 168. Lieferung, 7/2014, Art. 74 Rn. 40.

125 Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 168. Lieferung, 7/2014, Art. 74 Rn. 40 m.w.N.

126 Vgl. Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 65.

die allgemeine Gesundheitsvorsorge abgegrenzt werden. Ob Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für die Schulverpflegung herangezogen werden könnte, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Hier dürfte es auch entscheidend auf die Ausgestaltung der jeweiligen Regelung ankommen. Zu beachten ist zudem, dass der Kompetenztitel der Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 Abs. 2 GG unterliegt.

Verpflegungsstandards für Krankenhäuser dürfte der Bundesgesetzgeber nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes allenfalls auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG stützen, wenn diese vornehmlich dem Zweck der finanziellen Krankenhaussicherung dienen würden, wobei auch insofern die Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 Abs. 2 GG zu beachten wäre. Denkbar wäre darüber hinaus, dass der Bund derartige Vorgaben gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 1 GG als Anforderungen an die Qualität der krankenversicherungsrechtlichen Leistungen ausgestalten könnte. Eine Festlegung von Mindeststandards ohne diese Anknüpfungen dürfte angesichts der begrenzten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Gesundheitswesen nicht möglich sein.

In Bezug auf Pflegeheime könnten ebenfalls gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Alt. 1 GG Anforderungen an die Qualität der pflegeversicherungsrechtlichen Leistungen festgelegt werden. Der Gesetzgeber könnte auch über seine Kompetenz für das bürgerliche Recht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG verbraucherschutzrechtliche Regelungen für den Heimvertrag festlegen, allerdings ohne Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Im Übrigen fällt das Heimrecht seit der Föderalismusreform 2006 jedoch in die Kompetenz der Länder.

Insofern erscheint eine Realisierung der beabsichtigten Verpflegungsstandards auf Bundesebene zwar nicht ausgeschlossen, würde aber eine differenzierte Ausgestaltung erfordern. Zudem dürften im Hinblick auf die Abgrenzung der Kompetenzen im Einzelnen rechtliche Unsicherheiten verbleiben. Jedenfalls käme es insoweit entscheidend auf die konkrete gesetzliche Ausgestaltung an.
