



Bürokratiebelastung im Gastgewerbe

Weniger ist mehr: Entlastungspotentiale aus Sicht der IHK-Organisation

Kleine Unternehmen sind von der hohen Regelungs- und Kontrolldichte besonders belastet. Dies trifft insbesondere für Betriebe des Gastgewerbes zu, in welchen nach einer aktuellen Studie des DIHK durchschnittlich 14 Stunden pro Woche nur für Bürokratie gearbeitet wird. Die Belastung nur durch bundesweite Melde- und Berichtspflichten liegt dabei für alle Unternehmen, gemessen am Bürokratiekostenindex, bei rund 52 Mrd. Euro. Ein Beispiel ist die Allergenkennzeichnung in der Lebensmittelbranche, die zu Unsicherheit und hohem Dokumentationsaufwand führt. Unternehmen müssen diese und viele andere Nachweise, Rechnungen, Meldezettel und Belege jahrelang aufbewahren. Hinzu kommt, dass Melde- und Berichtspflichten beim Energieeinsatz und Umweltschutz für viele, insbesondere kleine Unternehmen, inzwischen nur noch über ein externes Rechtsmanagement zu bewältigen sind, diese Kosten kommen zu den direkten Melde- und Berichtskosten hinzu. Auch dass Unternehmen für immer mehr staatliche Aufgaben „Beauftragte“ einrichten müssen, was Personalressourcen entzieht oder zunehmend externe Beraterverträge verlangt, lässt weitere Kosten entstehen. Die Befolgungskosten einschließlich Schulungen und Anschaffungen von Geräten, z. B. bei elektronischen Registrierkassen, sind so insgesamt um ein Vielfaches höher als die Melde- und Dokumentationsaufwände.

Im Folgendem werden Entlastungspotentiale für das Gastgewerbe aufgezeigt.

Branchenspezifische Belastungen mit hohem Entlastungspotential

Für die bürokratischen Pflichten Hotelmeldepflicht, Dokumentation von Hygienevorschriften und Allergenkennzeichnung sind der Erfüllungsaufwand (umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer rechtlichen Vorschrift entstehen) sowie die Erschwernisse (in Form von praxisfernen, zusätzlichen oder unklaren Prozessen) besonders hoch. Reduzierungsmaßnahmen werden zu einer spürbaren Entlastung der Unternehmen führen.

Deshalb schlagen wir vor:

- **Hotelmeldescheine abzuschaffen**

Jeder einzelne Beherbergungsbetrieb – egal ob Ferienzimmer, Ferienwohnung oder Hotel und unabhängig von der Betriebsgröße – ist in Deutschland verpflichtet, für jeden Gast einen besonderen Meldeschein nach den Paragraphen 29 und 30 Bundesmeldegesetz (BMG) auszustellen. Der Meldeschein soll helfen, Kriminalität aufzuspüren.

Die besondere Meldepflicht (sog. Hotelmeldepflicht) nach den Paragraphen 29 Abs. 2 und 30, sowie 31 des Bundesmeldegesetzes (BMG) verpflichtet alle Personen, die in einer Beherbergungsstätte übernachten, unabhängig von der Dauer ihres Aufenthaltes am Tag der Ankunft einen Meldeschein auszufüllen. Die Beherbergungsstätten sind angehalten die in Paragraph 30 Abs. 2 BMG genannten Daten weiterzugeben und für 15 Monate zu speichern. In den vergangenen zehn Jahren wurden 1,5 Milliarden Meldescheine ausgefüllt. Sie wurden allenfalls in seltenen Ausnahmefällen tatsächlich von Sicherheitsbehörden eingesehen. Es ist also eine Sammlung von Daten, deren Nutzen ebenso fraglich wie die Nutzung missbrauchsgefährdet ist. In zehn Jahren wurden in einem Fall Fingerabdrücke eines Meldescheins genutzt.

Meldescheine müssen nach wie vor überwiegend handschriftlich ausgefüllt und für ein Jahr in Papierform aufbewahrt werden. Das Hotel- und Gastgewerbe ist geprägt durch kleine und mittlere Betriebe, die diesem Aufwand personell kaum nachkommen können. Die bestehende Hotelmeldepflicht bringt einen unnötigen und unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand mit sich. Auch die Option zum digitalen Meldeschein ändert an dem hohen Erfüllungsaufwand wenig. Denn hier fallen die Kosten für die Anschaffung neuer Technik besonders ins Gewicht. Die datenschutzkonforme Aufbewahrung und Vernichtung ergibt ebenso wenig Kostensparpotential. Zudem stößt das elektronische Identifizierungsverfahren bei den Gästen auf geringe Akzeptanz, womit eine vollständige Umstellung auf einen digitalen Meldeschein nur teilweise möglich ist.

An den Hotelmeldeschein ist keine Ausweispflicht gekoppelt. Der Zweck der Verpflichtung kann somit nicht erfüllt werden. Dies führt bei den Unternehmen zu einer niedri-



gen Akzeptanz der Verpflichtung. Der Gesetzeszweck dieser Verpflichtung ist also zweifelhaft, da das Ziel der Kriminalitätsaufklärung durch die fehlende Ausweispflicht nicht erfüllt werden kann.

Darum sollte die allgemeine Hotelmeldepflicht der Paragraphen 29 Abs. 2 und 30 sowie 31 des Bundesmeldegesetzes aufgehoben werden.

• Dokumentationen von Hygienevorschriften zu digitalisieren

In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts (AVV Rahmen-Überwachung – AVV RÜb) sind die Dokumentation verschiedener Hygienevorschriften, wie Rückverfolgbarkeit – also schriftlicher Nachweis, wo was eingekauft wurde – Mitarbeiterschulung und Dokumentation derselben, schriftlicher Nachweis HACCP-Konzept, Dokumentation Wareneingang, Dokumentation Temperaturkontrollen Kühlkette und Kühlhäuser, schriftliche Reinigungspläne und Nachweis der Umsetzung z. B. für Küche, Kühl- und Sanitärräume, schriftliche Belehrung der Mitarbeiter über Infektionsschutzgesetz/Hygiene, Nachweis Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen, Prüfung Veterinäramt, Beachtung Verbraucherinformationsgesetz festgelegt. Diese Vorschrift soll zur einheitlichen Durchführung der Vorschriften und deren Kontrolle beitragen.

Die Tätigkeiten zur Einhaltung der Hygienevorschriften an sich werden nicht in Frage gestellt. Es ist im Eigeninteresse der Unternehmer, Hygienevorschriften einzuhalten. Sie müssen jedoch häufig in praxisferner Form in Berichten und Dokumentationen nachvollzogen werden. Die Prüfung der Behörden variiert stark und schafft Unsicherheit. Dies führt zu einem hohen Erfüllungsaufwand und schmälert die Akzeptanz der Dokumentationsvorschriften.

Die Dokumentation sollte digital ermöglicht werden. Die Dokumentationspflichten sollten sich auf nachprüfbar und sinnvolle Aspekte beschränken. Die Regelungen sollten bundesweit einheitlich umgesetzt werden.

• Saisongerichte von der Allergenkennzeichnung auszunehmen

Die Lebensmittelinformationsdurchführungsverordnung (LMIDV) und die Zusatzstoff-Zulassungsverordnung (ZZu-IV) enthalten die schriftliche Kennzeichnungspflicht der

14 Hauptallergene und 15 Zusatzstoffe. Egal ob beim Bäcker, Metzger, im Restaurant, im Supermarkt oder in der Eisdielen: Unternehmer müssen Informationen darüber vorhalten, in welchen Produkten Zutaten enthalten sind, die möglicherweise Allergien auslösen.

Für die Unternehmen ist die Allergenkennzeichnung für jedes neue Gericht sehr aufwändig. Dies macht sich insbesondere bei regelmäßig wechselnden Rezepturen bzw. saisonalen Anpassungen der Gerichte bemerkbar.

Auch wenn das Ziel der Vorschrift außer Zweifel steht, ist die Akzeptanz der konkreten Regelung bei den Betrieben nicht sehr hoch, da die Kennzeichnung von den Gästen selten nachgefragt wird. Hinzu kommt, dass Informationen über potentiell allergen wirksame Zutaten oder Verarbeitungshilfsstoffe, die bei der Herstellung eines Lebensmittels verwendet werden, auch mündlich erfolgen könnten.

Um Vielfalt und Regionalität der Gerichte nicht zu gefährden, sollten Gerichte und Produkte, die nur saisonal oder nur kurzfristig angeboten werden, von der Allergenkennzeichnung und entsprechenden Dokumentationen ausgenommen werden. Eine mündliche Auskunft über potentiell allergen wirksame Zutaten oder Verarbeitungshilfsstoffe, die bei der Herstellung eines Lebensmittels verwendet werden, sollte ausreichen.

Branchenübergreifende Belastungen mit hohem Entlastungspotential

Im Gastgewerbe gelten weitere branchenübergreifende bürokratische Pflichten bei denen sowohl Erfüllungsaufwand (s.o.) als auch Erschwernisse (s.o.) besonders hoch sind. Reduzierungsmaßnahmen an diesen Stellen würde zu einer spürbaren Entlastung der Unternehmen führen.

Weitere Entlastungspotentiale bieten:

• das Umsatzsteuergesetz und die Abgabenordnung

Die Verkürzung der Aufbewahrungsfrist von zehn auf fünf Jahre für alle steuerlich relevanten Unterlagen – und nicht nur für elektronische Unterlagen – würde eine erhebliche Entlastung schaffen. Eine Verkürzung von Betriebsprüfungszeiträumen wäre ebenfalls entlastend, weil dann für typische Geschäftsprozesse, z.B. die Anwendung der richtigen Steuersätze, Rechtssicherheit hergestellt werden kann. Vereinfachungen für kleine Unternehmen (Kleinunternehmergrenze, Buchführungsgrenze) und kleine Beträge (Kleinbetragsgrenze) sollten ausgebaut werden.



Finanzämter sollten verbindliche Auskünfte ohne oder mit nur geringen Gebühren anbieten, um die Auslegung komplizierter Vorschriften rechtssicher zu machen.

• die Prüfung der Elektroanlagen

Die Prüfung der gesamten Elektroanlagen im Betrieb (alle Leitungen, Dosen, Schaltkästen, Sicherungen, Verteiler, elektrischen Geräte usw.) muss von einem befugten Elektriker ausgeführt werden. Dieser Aufwand des E-Checks ist enorm hoch und wird von vielen Unternehmen als unangemessen für das Erreichen des Ziels der Sicherheit der Anlagen angesehen. Wenn die Abschaffung von Verfahrensschritten z. B. eine Prüfung durch eigenes Personal nicht möglich ist, sollten Vereinfachungen realisiert werden z. B. durch Stichpunktkontrollen, digitale Verfahren oder längere Prüfintervalle.

• die Vorgaben zu Brandschutzanlagen

Der Brandschutz hat eine hohe Bedeutung für die Unternehmen selbst. Anforderungen im Brandschutz, die nicht auf gesetzliche Vorgaben und deren Sinn und Zweck, sondern auf spezielle Auslegung durch Verwaltungsentscheidungen oder praxisferne Normen zurückgehen, rufen jedoch Ärger und Unverständnis hervor. Vorschriften und deren praktische Umsetzung sollten durch die kommunalen Behörden einfach, verständlich und einheitlich gestaltet werden – nach dem Prinzip: So viel wie nötig, so wenig wie möglich.

• die Kassenrichtlinie und die Buchführungsgrundsätze

Bei den Vorschriften für Kassen, wie der Kassensicherungsverordnung, gibt es zu häufig Änderungen, so dass neue Kassensysteme oder Software-Updates gekauft werden müssen. Es ruft Ärger hervor, dass der Aufwand zur Kontrolle betrügerischer Prozesse auf alle Unternehmen flächendeckend verlagert wird, statt sie zielgerichtet zu verfolgen. Bei der Einführung neuer Vorgaben müssen alle Umsetzungsvoraussetzungen rechtzeitig vorab vorhanden und klar sein.

• die Datenschutzgrundverordnung

Neben der Zeit und den Kosten zur Erfüllung der Vorgaben, die sich aus der Datenschutzgrundverordnung ergeben, werden von Unternehmen die Komplexität und Unklarheiten bei Datenschutzvorschriften beklagt. Den Unternehmen ist bei einigen Vorschriften nicht klar, wie sie rechtssicher zu erfüllen sind. Folge ist eine Übererfüllung oder das Beauftragen externer Berater – verbunden

mit entsprechenden Kosten. Klare Umsetzungsvorgaben helfen Übererfüllung zu minimieren und somit Erfüllungsaufwand zu reduzieren.

• die Lohnsteuerabrechnung

Durch ihre Komplexität verursachen die Vorschriften zur Lohnsteuer für alle Unternehmen hohe Kosten. In der Regel müssen externe Experten dafür beauftragt werden. Eine Vereinheitlichung und Übernahme von lohnsteuerlichen Bewertungen und Steuerbefreiungen auch für die Berechnung von Sozialversicherung sowie Umsatzsteuer könnte für Vereinfachung sorgen. Durch mehr pauschale Regelungen würden Einzelfallprüfungen verringert und der vermehrte Einsatz von automatischen Verfahren ermöglicht.

Fünf Leitlinien zum Bürokratieabbau

Um Unternehmen grundsätzlich und über die skizzierten Reduzierungsmaßnahmen hinaus zu entlasten, gilt es einige Leitlinien für einen nachhaltigen Bürokratieabbau zu berücksichtigen:

1.) Häufige Rechtsänderungen vermeiden sowie ein einfacheres Recht mit weniger Sondervorschriften anstreben, um Unsicherheit und Angst vor Fehlern mit daraus folgenden Übererfüllungen und externen Kosten zu reduzieren.

Unnötige Bürokratie und Rechtsunsicherheiten sollten grundsätzlich vermieden werden. Die Notwendigkeit der Einführung neuer Regelungen sollte vorab geprüft werden. Es kommt neben einer oft unbeabsichtigten Untererfüllung häufig vor, dass Unternehmen mehr tun als nötig ist bzw. rechtlich vorgeschrieben wird. Eine Übererfüllung wird durch Vorschriften verursacht, die sich die Branche oder das Unternehmen selbst auferlegt, zum Beispiel beim Datenschutz, bei der Allergenkennzeichnung oder beim Aufbewahren von Unterlagen. Die Praxis zeigt auch, dass gelegentlich externe Beauftragte den Betrieben mehr empfehlen als gesetzlich vorgesehen.

2.) Klare Ziele von Gesetzen definieren und überprüfen sowie Regelungen anpassen, wenn das Ziel nicht erreicht wird. Damit werden Verständnis und Akzeptanz von Regelungen erhöht, Bürokratielasten verringert und das Erfüllen von Pflichten mit weniger Ärger ermöglicht.

Unternehmen halten gleiche Wettbewerbsbedingungen durch Gesetzgebung und Kontrolle für sehr wichtig. Ein



großer Teil gesetzlicher Regulierungen ist akzeptabel für die Unternehmen, auch wenn sie Belastungen hervorrufen. Der Rest ist unverständlich und ruft Ärger und Unsicherheit hervor. Häufig haben diese Regulierungen keinen Bezug zu unternehmerischen Prozessen. Bei bereits bestehenden Regelungen sollten die Belastungen für die Unternehmen reduziert werden. Notwendig ist eine Bürokratiebremse, die auch in einzelnen Branchen wirkt und dort die Bürokratie begrenzen kann. Die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in Bezug auf neue Gesetze kontrolliert die Bundesregierung zwar regelmäßig, auch mit Hilfe des Normenkontrollrats. Das verhindert jedoch nicht, dass in einzelnen Branchen die Regulierung stark zunimmt.

3.) Ausreichende Fristen für das Anschaffen von Anlagen oder das Einrichten neuer Prozesse vorsehen, um Kosten für einmalige Aufwendungen zu reduzieren.

Einmalige Aufwände treten durch Anschaffungen, Schulungen und Genehmigungen auf. Die Anschaffungen sind dabei umso höher, je unklarer die Rechtslage ist und je häufiger das Recht geändert wird.

4.) Gleichmäßige und angemessene Administration des Rechts mit nachvollziehbaren Anforderungen, respektvollem Umgang und wenig unnötigen Verfahrensschritten schaffen, um die Kosten für das Befolgen zu reduzieren und Verständnis sowie die Akzeptanz und Zielerreichung von Regulierungen zu erhöhen.

Die Umsetzung vieler Vorschriften schafft unkalkulierbare und unnötige Belastungen. Dokumentationspflichten, die kleine und mittlere Unternehmen betreffen, sollten auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden. Kontrollen können auch bei geringerer Frequenz die Einhaltung der Vorschriften sicherstellen. Kleinste und kleine Unternehmen können häufig ohne Kompromiss bezüglich des Gesetzeszwecks von einer Verpflichtung befreit werden.

Bei den Kontakten der Unternehmen zu Verwaltungen handelt es sich vielfach um wiederkehrende, oft auch komplexe Vorgänge mit hohen Fallzahlen, z. B. bei regelmäßig anfallenden Informations- und Meldepflichten. Diese häufig wiederkehrenden Vorgänge sollten in erster Linie über standardisierte technische Schnittstellen von Maschine zu Maschine abgewickelt werden. Die Rückmeldung / ggf. der Bescheid sollte ebenfalls elektronisch erfolgen.

5.) Bürokratiemessungen und Praxistests in relevanten Branchen durchführen

Eine branchenspezifische statt einer gesamtwirtschaftlich-durchschnittlichen Betrachtung von Bürokratiebelastungen ermöglicht eine neue Qualität der Bürokratiekostenmessung und -senkung. Eine sorgfältige Auswahl relevanter Branchen und Zielgruppen gewährleistet eine Aufdeckung von Folgekosten, die praktisch relevant sind und deren Vereinfachung spürbare Wirkungen auslöst

Des Weiteren gilt es, das „One in, one out“-Prinzip konsequenter und umfassender als bisher anzuwenden. Indem nicht nur induzierende Ministerien berücksichtigt werden, sondern die betroffenen Branchen oder einmaliger Erfüllungsaufwand stärker in den Fokus gerückt werden, da insbesondere das Gastgewerbe häufig zusätzliche Belastung erfährt, Entlastungen jedoch nicht für diese Branche greifen.