



# Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen

Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe

SIRA  
CONSULTING

DIHK

Deutscher  
Industrie- und Handelskammertag

 GemeinsamMehrUnternehmen



# Impressum

**Herausgeber:**

© DIHK - Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.  
Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte  
Telefon 030 20308-0 | [www.dihk.de](http://www.dihk.de)

**Copyright:** Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.

**Inhaltliche Verantwortung:**

Dr. Peter Bex | Sira Consulting BV und Dr. Ulrike Beland | DIHK e.V.

**Verlag:**

DIHK Verlag  
DIHK Service GmbH  
Breite Straße 29 | 10178 Berlin  
[bestellservice@verlag.dihk.de](mailto:bestellservice@verlag.dihk.de)  
[www.dihk-verlag.de](http://www.dihk-verlag.de)

**Bildnachweis:** © juergen2008 / iStock / Getty Images Plus

**Druck:** frames GmbH | Gewerbehofstraße 16 | 45145 Essen

**Stand:** Version 2.0, März 2020

erstellt durch

SIRA  
CONSULTING

im Auftrag von

**Autoren**

Peter Bex | Volker Wittberg | Arjen Treurniet

Dieser Bericht wurde im Auftrag des Deutschen Industrie- und Handelskammertages e. V. (DIHK) verfasst. Sira Consulting BV ist inhaltlich verantwortlich. Die in diesem Bericht enthaltenen Texte und Forschungsergebnisse dürfen zur Erläuterung oder Begründung in Artikeln, Thesen und Büchern nur verwendet werden, wenn die Quelle eindeutig angegeben wird. Wörtliche Verbreitung und Veröffentlichung sind nur nach schriftlicher Zustimmung der Sira Consulting BV und des DIHK gestattet. Sira Consulting BV übernimmt keine Haftung für Druck- oder andere Wiedergabefehler.





# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Methodische Grundlagen</b>	<b>10</b>
2.1	Ermittlung des Erfüllungsaufwands	10
2.2	Das Unternehmen im Mittelpunkt	11
2.3	Eine semiquantitative Methode	14
<b>3</b>	<b>Zielgruppe und Verpflichtungen</b>	<b>16</b>
3.1	Gastgewerbe in der deutschen Wirtschaft	16
3.2	Gasthöfe und Stadthotels	17
3.3	Gesetzliche Verpflichtungen	18
<b>4</b>	<b>Kosten, Zeit und Erschwernisse</b>	<b>22</b>
4.1	Die Bürokratiebelastung	22
4.2	Erschwernisse	28
4.3	Semiquantitative Analyse	30
4.4	Ein typisches Unternehmen	32
<b>5</b>	<b>Bürokratiebelastung bremsen</b>	<b>36</b>
5.1	Reduzierungsmaßnahmen	36
5.2	Ein neuer Ansatz	39
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>44</b>
<b>Anhang</b>		
I	Zusammenfassung Projektvorgehen	50
II	Bürokratiepflichten im Überblick	52

# 1 Einleitung

2015 wurde in Deutschland die „One in - One out Regel“ (Oioo) eingeführt, mit der die Bundesregierung versucht, eine Zunahme der Bürokratiebelastungen zu bremsen. Diese Regel ist in den einzelnen Bundesministerien verankert, und die Ressorts müssen einen Ausgleich zwischen Be- und Entlastung durch neue Gesetzgebung und Verordnungen sicherstellen. Auch wenn Oioo aus Sicht der Wirtschaft zu kurz greift, wird damit eine gewisse Kontrolle über die Bürokratiebelastung erreicht, soweit es sich um Bundesregelungen handelt.

Oioo erreicht jedoch keinerlei branchenspezifische Kontrolle und branchenspezifische Beschränkung der Bürokratiebelastungen. Dies führt dazu, dass Oioo besonders für kleine und mittelgroße Unternehmen aus besonders stark regulierten Branchen die Bürokratie nicht bremst. Im Gegenteil: Sie sehen eine erhebliche Zunahme der Belastungen.

Das Problem, dass Bürokratieabbau für Unternehmerinnen und Unternehmer nicht spürbar ist, spielt in fast allen Ländern eine Rolle, die seit Jahren ein Regierungsprogramm haben, um die Bürokratiebelastung zu verringern. Ein Grund dafür ist, dass die sogenannten "Low Hanging Fruits", die einfach zu finden und für alle Unternehmerinnen und Unternehmer zumindest teilweise wahrnehmbar sind, schon in der Vergangenheit gepflückt wurden. Aus diesem Grund haben mehrere Länder wie die Niederlande und Belgien einen stärker branchenorientierten Ansatz eingeführt.

## **Ein in der Praxis bewährter branchenorientierter Ansatz**

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK) hat die Initiative ergriffen, für eine mittelständisch geprägte verbrauchernahe Branche in Deutschland die Belastung durch bürokratische Pflichten umfassend darzustellen. Ein Teilziel ist es, die Belastungen zu quantifizieren, um so den Forderungen der Unternehmen an die Politik mehr Nachdruck verleihen zu können. Die Studie soll auch die ersten Bausteine für einen branchenorientierten Ansatz liefern, der die bürokratische Belastung für Unternehmen besser kontrolliert und eine spürbare Reduzierung identifiziert. Damit hat die Studie das Potenzial, auf andere Branchen übertragbar zu sein.

In dieser Studie steht das Unternehmen in Mittelpunkt. Das Gastgewerbe (Gasthöfe und Stadthotels) eignet sich wegen seiner Homogenität für eine Pilotstudie besonders gut und ist aufgrund seiner Verbrauchernähe besonders prädestiniert. Für insgesamt 14 Unternehmen in drei Bundesländern sind die gesetzlichen Verpflichtungen annähernd vollständig erfasst und die bürokratische Belastung in Kosten, Zeit und Erschwernissen auf Betriebsebene ermittelt worden. Für die Berechnung des Erfüllungsaufwands wurden die Grundsätze des erweiterten Standardkostenmodells angewendet. Auf Abweichungen wird hingewiesen.

Um die Qualität dieser Studie sicherzustellen, hat ein Projektbeirat die Studie begleitet. Der Beirat hat den DIHK und Sira Consulting bei wichtigen Entscheidungen beraten. Der Dank für fachliche Unterstützung geht an alle Mitarbeitenden im Projektbeirat. Der Projektansatz und der Projektbeirat werden in Anlage 0 vorgestellt.

Wenn im folgenden Text von Funktionen oder Rollen gesprochen wird, verwenden wir aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form. Bei den befragten Personen sprechen wir von Unternehmerinnen und Unternehmern.

### **Lesehinweise**

Diese Pilotstudie basiert auf Erfahrungen in Ländern mit einem stärker branchenorientierten Ansatz. Grundlage der angewendeten Methode ist dabei auch in diesen Ländern das Standardkostenmodell. Kapitel 2 beschreibt, wie der Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands - ein Gemeinschaftsprodukt von Bundesregierung, Nationalem Normenkontrollrat (NKR) und Statistischem Bundesamt (StBA) - angewendet worden ist und von welchen Grundsätzen abgewichen wird, weil in dieser Studie die individuelle Belastung im Unternehmen und nicht die durchschnittliche Belastung durch ein Gesetz im Mittelpunkt steht.

Kapitel 3 liefert eine allgemeine Beschreibung des Gastgewerbes in Deutschland und der gewählten Zielgruppe (Gasthöfe und Stadthotels). Auch sind die Verpflichtungen der Zielgruppe aufgelistet (Anhang I) und analysiert. Dazu wird erklärt, wie diese Verpflichtungen im Standardkostenmodell darzustellen sind, um sie in den Interviews mit den an dieser Pilotstudie beteiligten Unternehmen verständlich und auf Betriebsebene quantifizierbar zu machen.

Durch die aufgelisteten Verpflichtungen verursachte Kosten, Zeitbedarf und Erschwernisse – der Begriff wird später erläutert - werden in Kapitel 4 dargestellt. Zuerst werden die quantitativen Ergebnisse auf Betriebsebene (Erfüllungsaufwand im Vergleich zu Betriebsumsatz und Gewinn) und Verpflichtungsebene (Bandbreite in € pro Jahr) analysiert. Anschließend werden die qualitativen Ergebnisse (Erschwernisse) erfasst, die die Unternehmerinnen und Unternehmer in der Praxis erleben. Insgesamt wird in diesem Kapitel die Belastung durch bürokratische Pflichten für die Zielgruppe umfassend dargestellt.

Kapitel 5 entwirft anhand der Erfahrungen aus diesem Pilotprojekt einen neuen branchenorientierten Ansatz, um die bürokratische Belastung für Unternehmen zu monitoren und mögliche Reduzierungsmaßnahmen wirkungsvoll zu identifizieren. Diese ‚Bürokratiebremse in der Praxis‘ soll als Quelle für Weiterentwicklungen und Diskussionen zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess beitragen, um die bürokratische Belastung für insbesondere mittelständische Unternehmen spürbar zu reduzieren und neue bürokratische Belastungen zu begrenzen.

Im letzten Kapitel werden die Schlussfolgerungen aus diesem Pilotprojekt zusammengefasst.

**Hinweis zu arbeitsrechtlichen Themen:** Um den Umfang der Belastung mit Regulierungen aus den Befragungen der Unternehmen korrekt wiederzugeben, finden arbeitsrechtliche Vorschriften in dieser Studie Erwähnung. Aufgrund des Zuständigkeitsbereichs des DIHK werden diese jedoch über die Erwähnung hinaus weder bewertet noch mit Forderungen oder Vorschlägen verbunden.

## 2 Methodische Grundlagen

### 2.1 Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Das Ziel dieser Pilotstudie ist die Messung der Bürokratiebelastung typischer mittelständischer Unternehmen am Beispiel des Gastgewerbes. Dabei stehen methodisch die Unternehmerinnen und Unternehmer im Mittelpunkt, die in der Praxis ihrer täglichen Betriebsführung die gesetzlichen Verpflichtungen nachweislich erfüllen.

Diese Methode basiert gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO § 44. Absatz 4) auf dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung (nachfolgend als ‚Leitfaden‘ bezeichnet) sowie dem auch in Deutschland etablierten Standardkostenmodell<sup>1</sup>.

#### 2.1.1 Definition des Erfüllungsaufwands

Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer rechtlichen Vorschrift den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. Teil des Aufwands sind Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten verursacht werden.

Nicht unter den Begriff Erfüllungsaufwand fallen Kostenarten, die als „Weitere Kosten“ bezeichnet werden (z.B. sonstige Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme, Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau). Unter „Weitere Kosten“ werden auch öffentlich-rechtliche Gebühren verstanden, z.B. nach dem Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz).

Im Übrigen fallen indirekte Effekte, wie z.B. kalkulatorische Kosten (etwa: Differenz zu entgangenen, hypothetischen Erträgen aus Kapital, das ohne eine gesetzliche Vorgabe ertragreicher hätte verwendet werden können), ebensowenig unter den Begriff Erfüllungsaufwand wie Steuern, Sozialabgaben und sonstige Abgaben (z.B. Ausgleichsabgaben).

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird auch geprüft, ob es sich um ordentliche Geschäftskosten bzw. die sogenannten Sowieso-Kosten handelt. Derartige Kosten betriebmäßiger Verpflichtungen sind nicht im Aufwand eingerechnet. Für die Auslegung der verwendeten Begriffe wird in dieser Studie auf den genannten Leitfaden Bezug genommen. Soweit erheblich, werden auftretende Abweichungen in diesem Bericht erklärt.

#### 2.1.2 Das erweiterte Standardkostenmodell<sup>2</sup>

Der Erfüllungsaufwand wird mit dem erweiterten Standardkostenmodell (SKM) berechnet. Das Modell berechnet den Aufwand der Unternehmen (P, in € pro Jahr) für eine Verpflichtung durch Multiplikation von Zeitaufwand und Stundenlohn, dem Sachaufwand und der Häufigkeit. Die nachrangige Multiplikation mit der Zahl der Normadressaten (Q) quantifiziert den gesamten Aufwand für die deutsche Wirtschaft, sie wird hier nicht angewendet.

In diesem Pilotprojekt wird der Erfüllungsaufwand nach den Prinzipien des erweiterten SKM auf Betriebsebene erfasst. Also wird für jede einzelne Verpflichtung erfragt, wie die Unternehmerinnen und Unternehmer diese in der Praxis der täglichen Betriebsführung

<sup>1</sup> „Textfenster 1. Vergleich Erfüllungsaufwand Pilotstudie mit erweitertem Standardkostenmodell“ auf Seite 13 gibt einen Überblick über die Abweichungen zum Modell.

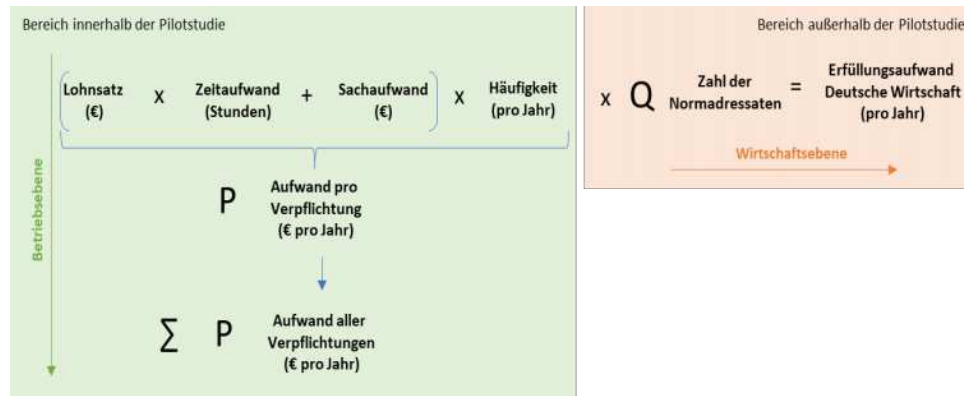
<sup>2</sup> SKM bezieht sich in Deutschland ursprünglich auf die Bürokratiekosten. Der Erfüllungsaufwand ist eine Erweiterung, darum wird der Begriff „erweitertes SKM“ verwendet.



nachweislich erfüllen. Die Kosten aller Verpflichtungen quantifizieren den gesamten Aufwand eines Unternehmens pro Jahr. Einmaliger Aufwand wie bei neuen gesetzlichen Auflagen (z.B. EU-Datenschutzgrundverordnung) ist getrennt quantifiziert und nur für die letzten fünf Jahre aufgenommen worden.

Abbildung 1. zeigt die Berechnung und den innerhalb und außerhalb des Rahmens dieser Pilotstudie ermittelten Aufwand.

**Abbildung 1.** Berechnung nach Standardkostenmodell



Im erweiterten SKM soll ein realistisches Bild des Erfüllungsaufwands ermittelt und mit der obigen Methode dargestellt werden. Wissenschaftlicher Anspruch ist, dass die Methode genau genug ist, um Einsichten zu erzeugen und Maßnahmen zu identifizieren, um die Bürokratiebelastung für Unternehmen spürbar zu senken.

## 2.2 Das Unternehmen im Mittelpunkt

Der ‚Leitfaden‘ ist die Grundlage der für die in dieser Pilotstudie verwendeten Methode, doch steht hier das Unternehmen mit der tatsächlichen Pflichtenerfüllung im Mittelpunkt. Infolgedessen zeichnet sich die Methode insbesondere durch folgende Parameter aus:

### 2.2.1 Zielgruppe

Ziel dieser Pilotstudie ist eine Messung aller Pflichten für ein typisches mittelständisches Unternehmen. Den Aufwand eines solchen typischen Unternehmens zu bestimmen, ist statistisch schwer realisierbar und allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen nicht einfach, da Geschäftstätigkeit und Größenordnung des Unternehmens den Umfang der gesetzlichen Verpflichtungen bestimmen.

Die sorgfältige Auswahl einer Zielgruppe ist deshalb notwendig, um ein verlässliches Bild der Bürokratiebelastung der gesamten Branche erarbeiten zu können. Dazu müssen einige Rahmenbedingungen erfüllt sein:

- Die Geschäftsaktivitäten der Unternehmen in der Zielgruppe müssen für die Mehrheit der Branche repräsentativ sein.
- Die teilnehmenden Unternehmen dürfen nicht zu unterschiedlich sein, um sie miteinander vergleichen zu können.
- Die Aktivitäten der teilnehmenden Unternehmen müssen eine größtmögliche Anzahl der gesetzlichen Verpflichtungen berühren.
- Die Verteilung der Unternehmen auf ländliche und städtische Umgebungen ist notwendig, um allgemeine Resultate erzielen zu können.

Für diese Pilotstudie wurde das Gastgewerbe, das hauptsächlich aus kleinen und mittelständischen Betrieben besteht und mit relativ vielen gesetzlichen Vorschriften belastet ist, ausgewählt. Ein nicht unwesentlicher Teil der gesetzlichen Vorschriften, der für das Gastgewerbe relevant ist, wie z.B. Arbeitgeberpflichten und Hygiene, ist auch für andere Unternehmen von Bedeutung. Daher sind die Ergebnisse auch für andere mittelständische Unternehmen relevant. Eine weitere Erläuterung der gewählten Zielgruppe und der anwendbaren Verpflichtungen ist in Kapitel 3 angelegt.

### 2.2.2 Einhaltung in der Praxis

Diese Pilotstudie quantifiziert den tatsächlichen Aufwand für Verpflichtungen aus den bestehenden Gesetzen. Die Unternehmerinnen und Unternehmer wurden befragt, ob und wie sie die Verpflichtung in der Praxis einhalten und wieviel es kostet. So wird deutlich, ob sie, oft völlig unbeabsichtigt, zu wenig (Undercompliance/Untererfüllung) oder zu viel tun (Overcompliance/Übererfüllung), z.B. aus Angst vor einer Prüfung oder Unsicherheit, weil sich Gesetzgebung häufig ändert.

Es kommt neben der oft unbeabsichtigten Untererfüllung auch häufig vor, dass Unternehmen - bewusst oder unbewusst - mehr tun als gesetzlich vorgeschrieben. Die Praxis zeigt, dass Marktparteien (wie Verwaltungsbüros, Steuerberater, Anwaltskanzleien und technische Beratungsunternehmen) den Unternehmen manchmal mehr empfehlen als gesetzlich vorgesehen. Bei einigen Interviews ist dies bei der EU-Datenschutzgrundverordnung explizit erwähnt worden.

Im Standardkostenmodell sind ‚overcompliance‘ oder ‚undercompliance‘ als Phänomen wohl bekannt. Beides wird als Hinweis zur tatsächlichen Einhaltung von Regeln und für Ansätze zu Reduzierungsmaßnahmen genutzt. Die Methode einer Befragung zu den tatsächlichen Kosten dient in diesem Rahmen nicht dazu und beinhaltet auch nicht, die Einhaltung der Regeln durch die Unternehmen zu prüfen.

### 2.2.3 Der tatsächliche Stundenlohn

Für jede Verpflichtung wird geprüft, wer wofür und inwieweit innerhalb des Unternehmens verantwortlich ist. Wenn es sich um einen Mitarbeiter handelt, wird der Bruttostundenlohn (inkl. Sozialabgaben und Arbeitgeberanteile, aber ohne übrige Personalkosten wie Unfallversicherung) des Mitarbeiters für die Schätzung von Kosten benutzt.

Wenn die Unternehmerinnen und Unternehmer selbst verantwortlich sind und ein Gehalt aus dem Unternehmen beziehen, wird entsprechend dieser Unternehmerlohn berücksichtigt. Wenn Unternehmerinnen und Unternehmer kein Gehalt aus dem Unternehmen beziehen, wird ein Stundenlohn auf Grundlage der jährlichen Arbeitsstunden und des Gewinns vor Steuern berechnet.

Die Konsequenz dieser Annahme ist, dass der tatsächliche Stundenlohn niedrig sein kann, wenn das Unternehmen keine oder nur sehr begrenzte Gewinne erzielt. Dies ist aber auch möglich, weil Unternehmerinnen und Unternehmer in der Regel weit mehr als 40 Stunden in der Woche arbeiten.

Abbildung 2 vergleicht den Standardlohn aus dem ‚Leitfaden‘ (Anhang VI, Lohnkostentabelle Wirtschaft, I. Gastgewerbe, Qualifikationsniveau hoch, € 32,10) mit den Unternehmerlöhnen (Durchschnittswert) für die drei betrachteten Bundesländer in der Studie. Dabei bezog die Hälfte der Unternehmer in der Studie ein Gehalt und die andere Hälfte einen nachberechneten Unternehmerlohn.

**Abbildung 2.** Unternehmerlöhne

Der Grad der Bürokratiebelastung wird aus dem Erfüllungsaufwand dividiert durch den Umsatz berechnet. Der Erfüllungsaufwand wird dabei für jede einzelne Verpflichtung quantifiziert, und zwar auf der Basis des tatsächlichen Stundenlohns der Unternehmerin und des Unternehmers. Würde, wie im Leitfaden vorgegeben, der Standardlohn von € 32,10 pro Stunde angenommen, hätte mindestens die Hälfte der untersuchten Unternehmen (theoretische) Verluste gemacht.

Es ist wichtig, hier noch einmal darauf hinzuweisen, dass sowohl das erweiterte SKM als auch die in dieser Pilotstudie genutzte Methode des SKM das Ziel haben, ein realistisches Bild des Erfüllungsaufwands für alle gesetzlichen Verpflichtungen eines Unternehmens zu ermitteln. Wissenschaftliche Repräsentativität ist nicht angestrebt. Die Methoden der Bürokratiebelastungsschätzung sollen vielmehr Größenordnungen aufzeigen, auf Grund derer Reduzierungsmaßnahmen (in Zeit, Kosten, Frequenz und Erschwernissen) für Unternehmerinnen und Unternehmer spürbar sein werden.

#### 2.2.4 Ausgaben für Beratungsleistungen Dritter

Der Aufwand für eine Verpflichtung hängt zusammen mit den Möglichkeiten eines Unternehmers, sie selbst einzuhalten oder sich externer Berater zu bedienen. Gründe zur Beschäftigung von Spezialisten oder zum Einkauf von Expertenwissen sind:

1. Rechtliche Anforderungen, Beispiel: Fach-Elektriker zur umfangreichen Prüfpflicht der Elektroanlagen (E-Check), Sachverständiger für Brandschutzvorrichtungen.
2. Hohes Fehler- und Bußgeldrisiko, Beispiel: Buchhalter bzw. Steuerberater für Regelungen zur sozialen Sicherheit, für die Mehrwertsteuer und weitere steuerliche Verpflichtungen.
3. Komplizierte Verpflichtungen, bei denen unklar ist, wie die Einhaltung stattfinden soll, Beispiel: Berater für die zusätzlichen Dokumentations- und Informationspflichten aus dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).

Der Unternehmer trifft seine eigene Wahl, welche Pflichten er selbst (Lohnsatz multipliziert mit Zeitaufwand) erfüllt und womit er einen Berater (Sachaufwand) beauftragt und beeinflusst damit den Aufwand. Im Rahmen dieser Studie wird dabei nicht berücksichtigt, in welchen Situationen die Auslagerung einer Verpflichtung am günstigsten ist. Im Modell wird der tatsächliche Sachaufwand aus den jeweils erhobenen und eingesehenen Kosten Dritter quantifiziert.

Es ist wichtig zu erkennen, dass die Vereinfachung von Verpflichtungen, die durch externe Berater erfüllt werden, nicht immer zu einer spürbaren Reduzierung des Sachaufwands für Unternehmer führt. Denn die Vereinfachung kann zwar zu geringeren Kosten für den externen Berater führen, aber diese Reduzierung wird nicht an den Kunden weitergegeben. Die Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, dass die Ermäßigung von Kosten auf Seiten des Kunden durch Verringerungen im Aufwand keine Selbstverständlichkeit ist.

### 2.2.5 Erschwernisse

Das Ziel dieses Projektes ist eine Messung aller Pflichten für ein typisches mittelständisches Unternehmen, bei dem die Belastung quantitativ (ausgedrückt in €) und qualitativ (ausgedrückt als Erschwernisse, die Unternehmerinnen und Unternehmer behindern) bewertet wird. Erschwernisse entstehen beispielsweise, wenn eine Verpflichtung unklar ist oder sie keine Verbindung zu den Geschäftsprozessen hat.

Um zu verhindern, dass befragte Unternehmerinnen und Unternehmer den Aufwand vorbewerten, wird in dieser Methode zuerst gefragt, welche fünf gesetzlichen Verpflichtungen die höchsten Erschwernisse verursachen. Zwar besteht die Gefahr bei diesem Ansatz, dass Unternehmerinnen und Unternehmer auch Erschwernisse angeben, die nicht in die Abgrenzung der Definition von Erfüllungsaufwand passen und damit nicht in den Bereich des Pilotprojekts fallen (z.B. die Höhe der Steuern oder Sozialabgaben). Dennoch sind diese Erkenntnisse von Bedeutung für die Analyse. Um falsche Erwartungen bei den Befragten zu vermeiden, ist es wichtig, den Unternehmern zu erklären, auf welche Erschwernisse sich die Reduzierungsmaßnahmen richten.

**Textfenster 1.** Vergleich Erfüllungsaufwand Pilotstudie mit erweitertem Standardkostenmodell

Die [Datenbank aller rechtlichen Vorgaben \(WebSKM\)](#) gibt einen umfassenden Überblick über die bürokratische Belastung der einzelnen Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft. Die Erfüllungsaufwände in dieser Pilotstudie weichen vom Erfüllungsaufwand im WebSKM ab, weil:

- der Erfüllungsaufwand für eine klar definierte Branche und Unternehmensgröße ermittelt wird und nicht wie im WebSKM für die Gesamtheit der Unternehmen.
- der tatsächliche Stundenlohn zur Quantifizierung genutzt wird und nicht wie im WebSKM die Lohnkostenstandards aus der Lohnkostentabelle Wirtschaft.
- die Quantifizierung die tatsächliche Einhaltung der Verpflichtungen umfasst und nicht wie im WebSKM eine vollständige Erfüllung konstruiert.
- die Methode in der Pilotstudie nicht nur den Erfüllungsaufwand quantifiziert, sondern auch verständlich macht, wie weitere Erschwernisse durch Ärger und Unsicherheit die Bürokratiebelastung beeinflussen.

## 2.3 Eine semiquantitative Methode

Die in dieser Studie gewählte Methode macht transparent, welche Verpflichtungen für eine bestimmte Zielgruppe gelten, indem sie für konkrete Unternehmen aus der Zielgruppe mit Hilfe des SKM den Aufwand **quantitativ** berechnet und gleichzeitig Erschwernisse **qualitativ** in den Blick nimmt. Der Aufwand wird ins Verhältnis zum Geschäftsergebnis gesetzt, um den Einfluss auf den Unternehmenserfolg zu verdeutlichen. Wissenschaftsmethodisch ist das Verfahren als qualitativ zu bezeichnen. Die empirische Basis für die Schlussfolgerungen soll über die Bezeichnung semiquantitativ aber klar verdeutlicht werden.

Im Ergebnis wird für eine Zielgruppe von Betrieben auf Unternehmensebene sichtbar gemacht, welche Verpflichtungen hohe Kosten (in Zeit und Geld) oder Erschwernisse in der

Unternehmensführung verursachen. Die Analyse der Ergebnisse aus den untersuchten Betrieben im Ganzen verschafft Einblicke in:

- die Anzahl der Verpflichtungen, die auf die Zielgruppe anwendbar sind,
- die Bandbreite der Kosten (in Zeit und Geld) je Verpflichtung,
- die Belastungsarten im Sinne von Kosten oder Erschwernissen.

Diese Erkenntnisse bilden die Grundlage für eine Identifizierung von Lösungen mit spürbarer Wirkung, wie Kostensenkungen oder Beseitigung von Erschwernissen. Die Betrachtung aller, also auch nicht nur branchenspezifischer Verpflichtungen, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Beseitigung dieser Erschwernisse auch Wirkung auf andere Branchen zeigt.

In untenstehendem Textfenster ist die Arbeitsweise bei den Interviews auf Betriebsebene zusammengefasst. Die Ergebnisse der Pilotstudie im Gastgewerbe und eine Anregung zur Weiterentwicklung einer "Bürokratiebremse in der Praxis" werden in den nachfolgenden Kapiteln präsentiert.

#### **Textfenster 2.** Arbeitsweise Interviews

1. Nach der ersten Kontaktaufnahme folgte ein Telefongespräch zum Kennenlernen und der näheren Erläuterung des Projektziels sowie der konkreten Zusammenarbeit.
2. Zur Vorbereitung auf das Interview wurde um das Ausfüllen eines Fragebogens zum Unternehmen und Einsicht in die Gewinn- und Verlustrechnung 2018 gebeten. Soweit 2018 noch nicht abgeschlossen war, genügte der Jahresabschluss von 2017.

Auch wurde um eine Übersicht der 2018 bezahlten Eingangsrechnungen gebeten. Es ging dabei vor allem um Rechnungen für Produkte und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Erfüllung gesetzlicher Vorschriften.

3. Alle zur Verfügung gestellten Daten wurden selbstverständlich vertraulich behandelt.
4. Die Interviews haben vormittags in den Betrieben stattgefunden. Die Nachmittage wurden für ergänzende Fragen und mögliche Erläuterungen genutzt. Durchschnittlich dauerten die Interviews 4 bis 6 Stunden pro Unternehmen.

In den Interviews besprachen wir folgende Fragen:

- Die Organisation des Betriebs: Wie viele Mitarbeiter haben Sie, welche Aufgaben haben diese Mitarbeiter, was macht der Steuerberater für Sie?
  - Die Gewinn- und Verlustrechnung: Wie setzen sich Umsatz, Gewinn und Kosten zusammen, zum Beispiel für Personal, Einkauf etc. Die direkten Kosten zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen werden so deutlich erfasst.
  - Die gesetzlichen Verpflichtungen: Welche sind relevant und wie viel Zeit und Geld kostet es, diese Verpflichtungen einzuhalten? Vor diesem Interviewteil werden die gesetzlichen Verpflichtungen nach Gesetzeskategorien durchgesprochen. Während des Interviews wird dann gefragt, wie die Unternehmerinnen und Unternehmer die gesetzlichen Verpflichtungen einhalten, wer die damit verbundenen Aufgaben erfüllt und wie viel Zeit oder Sachaufwand das in Anspruch nimmt.
5. Ein paar Tage nach dem ersten Interview erhielten die Unternehmerinnen und Unternehmer ihren Bericht mit einer kurzen Zusammenfassung der Interviewergebnisse.

Weil es nicht möglich war, im ersten Interview alles zu klären, wurde ein Termin für das zweite (telefonische) Interview geplant. In diesem abschließenden Interview wurden die im Bericht ausgearbeiteten Ergebnisse und weitere Fragen besprochen.

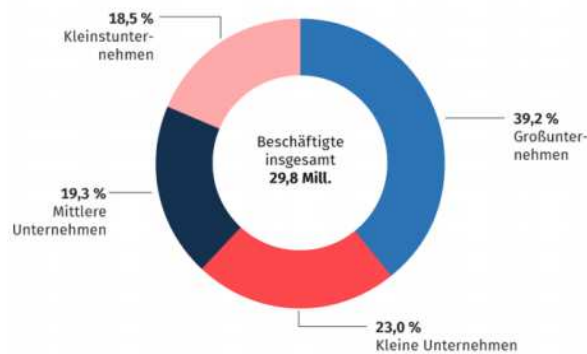


## 3 Zielgruppe und Verpflichtungen

### 3.1 Gastgewerbe in der deutschen Wirtschaft

In dieser Pilotstudie geht es um die Bürokratiebelastung vor allem mittelständischer Unternehmen in Deutschland. Die insgesamt 2,4 Millionen kleinen und mittleren Unternehmen<sup>3</sup> machen 99% der Unternehmen in der Bundesrepublik aus. Die meisten Beschäftigten arbeiten, wie nach der Verteilung in Abbildung 3 dargestellt, für kleine und mittlere Unternehmen.

**Abbildung 3.** Beschäftigungsanteile nach Unternehmensgrößenklassen 2017 in % [Destatis 2018]



Größenklasse	Tätige Personen	Jahresumsatz
Kleinstunternehmen	bis 9	2 Millionen €
Kleine Unternehmen	10 bis 49	2 bis 10 Millionen €
Mittlere Unternehmen	50 bis 249	10 bis 50 Millionen €
Großunternehmen	über 249	über 50 Millionen €

Bundesweit erwirtschaften die großen Unternehmen jedoch den größten Anteil des gesamten Umsatzes. Eine Ausnahme stellen das Bau- und das Gastgewerbe dar. In diesen Sektoren erzielten kleine und mittlere Unternehmen 84% des Umsatzes und beschäftigten 92% der Arbeitnehmer im Jahr 2016<sup>4</sup>. Mit einem Umsatz von 89 Milliarden Euro<sup>5</sup> bzw. mehr als 2,5% des Bruttonationaleinkommens<sup>6</sup> ist das Gastgewerbe ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in der Bundesrepublik.

Das deutsche Gastgewerbe besteht aus mehr als 235.000 Betrieben. Davon sind 47.000 Beherbergungsbetriebe und 188.000 Gastronomiebetriebe. Die Beherbergungsbetriebe haben insgesamt einen Umsatz von 30 Milliarden Euro. Die Gastronomiebetriebe erzielten einen Umsatz von 59 Milliarden Euro (2017, Statistisches Bundesamt). Die Einteilung der Betriebe im Gastgewerbe (Abbildung 4) zeigt 'das deutsche Gastgewerbe in Zahlen'.

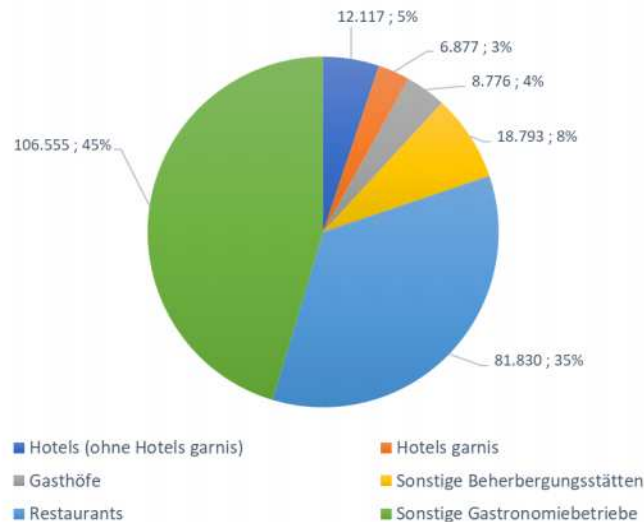
<sup>3</sup> 2017, Quelle: destatis <http://bit.ly/2Qfh12t>

<sup>4</sup> 2017, Quelle: ebd. <http://bit.ly/2JKmcNk>

<sup>5</sup> 2017, Quelle: ebd. <http://bit.ly/2HzqISS>

<sup>6</sup> 2017, Quelle: ebd. <http://bit.ly/2HmEDG8>

**Abbildung 4.** Das deutsche Gastgewerbe in Zahlen (Anzahl Betriebe und %), [DESTATIS, 2017](#)



## 3.2 Gasthöfe und Stadthotels

Die Zielgruppe ist definiert als „Gasthöfe und Stadthotels“. Diese Definition der Zielgruppe wurde im ersten Projektabschnitt in Zusammenarbeit mit dem DIHK und den Kooperationspartnern erarbeitet.

### Gasthöfe

Die Definition eines Gasthofs ist: „Der Gasthof ist üblicherweise ein ländlicher Gastronomiebetrieb, der Speisen und Getränke anbietet und auch einige Unterkünfte bereithält.“<sup>7</sup>

Gasthöfe sind in die Zielgruppe aufgenommen, da sie oft nicht nur eine Gastronomie haben, sondern auch Unterkünfte bereithalten. Das bedeutet, dass sie die gesetzlichen Vorschriften sowohl für die Gastronomie als auch für Übernachtungen einhalten müssen. Die Gastronomie stellt auch den wichtigsten Anteil des deutschen Gastgewerbes, wodurch sie typische Betriebe für die Branche darstellen.

Gasthöfe spielen in vielen Orten außerdem eine wichtige gesellschaftliche Rolle bei der Erhaltung und Pflege des sozialen Gefüges.

### Stadthotels

Die Definition eines Hotels ist: „Ein Hotel ist ein Beherbergungsbetrieb, in dem eine Rezeption, Dienstleistungen, tägliche Zimmerreinigung, zusätzliche Einrichtungen und mindestens ein Restaurant für Hausgäste und Passanten angeboten werden. Ein Hotel sollte über mehr als 20 Gästezimmer verfügen.“<sup>8</sup>

Es ist wichtig, auch Stadthotels in die Zielgruppe aufzunehmen, um die städtischen Bedingungen zu repräsentieren. In Städten gibt es gesetzliche Verpflichtungen, welche in einer ländlichen Umgebung nicht gelten.

### Auswahl der Unternehmen

<sup>7</sup> Quelle: <https://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/betriebsarten/>

<sup>8</sup> <https://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/betriebsarten/>

Die Auswahl der Unternehmen hat in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern (IHKs) in den drei Bundesländern Nordrhein-Westfalen (NW), Baden-Württemberg (BW) und Mecklenburg-Vorpommern (MV) und dem DEHOGA stattgefunden. Auswahlkriterien waren u.a. ein Umsatz zwischen € 300.000 und 5 Millionen und mindestens 5 Vollzeitäquivalente (VZÄ) an Beschäftigten. Aufgenommen wurden Betriebe der Hotellerie und Gastronomie in städtischen und ländlichen Gebieten.

Insgesamt 14 Unternehmen in den drei Bundesländern wurden in der Studie untersucht und haben Einsicht in ihre finanziellen Daten und die Geschäftsführung gegeben. Darunter waren 3 Stadthotels, 9 Gasthöfe, 1 großes Hotel (MV5, Abgrenzung siehe unten) und 1 Gästehaus ohne Gastronomie (MV4). Eine Arbeitssitzung (MV3) hat aus planungstechnischen Gründen nicht im Zeitrahmen des Projekts stattfinden können. Tabelle 1 zeigt die Kennzahlen der Unternehmen.

**Tabelle 1.** Kennzahlen ausgewählter Unternehmen

Kennzahlen	Nordrhein-Westfalen					Baden-Württemberg					Mecklenburg-Vorpommern			
	NW1	NW2	NW3	NW4	NW5	BW1	BW2	BW3	BW4	BW5	MV1	MV2	MV4	MV5
Umsatz (in Tsd. €)	€ 366	€ 1.432	€ 1.619	€ 450	€ 1.004	€ 628	€ 2.400	€ 2.999	€ 623	€ 1.426	€ 1.162	€ 1.659	€ 209	€ 26.351
Gastronomie (%)	25%	40%	10%	78%	67%	45%	67%	67%	45%	57%	50%	67%	0%	34%
Hotellerie (%)	75%	60%	90%	22%	33%	55%	33%	33%	55%	43%	50%	33%	100%	66%
Zimmer (Anzahl)	17	41	53	20	31	29	62	30	25	36	40	24	13	338
Beschäftigte (Pers.)	9	37	28	42	16	15	50	70	18	30	19	29	4	300
Beschäftigte (VZÄ)	7	20	15	14	9,5	9,5	32	52	8	21	16	20	3	260

### 3.3 Gesetzliche Verpflichtungen

In Zusammenarbeit mit dem DEHOGA wurde eine Bestandsaufnahme der gesetzlichen Verpflichtungen erstellt und während der Studie laufend aktualisiert sowie erweitert. Diese Bestandsaufnahme mit insgesamt 125 Verpflichtungen wird in Anhang II dargestellt. Die Unternehmen, die an dem Pilotprojekt teilgenommen haben, müssen je nach Betriebsgröße, -aktivitäten und -anlagen 100 bis 125 Verpflichtungen einhalten.

Mit den genannten Verpflichtungen ist der Kern der die betrachtete Branche betreffenden rechtlichen Vorgaben bestmöglich abgedeckt. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Betriebe außerhalb der Untersuchungsgruppe zusätzliche Verpflichtungen zu erfüllen haben. Bereits in einer früheren Untersuchung<sup>9</sup> konnten mehr als 600 Unternehmenspflichten identifiziert werden, die teilweise in sehr spezifischen Kontexten zur Anwendung kommen.

#### 3.3.1 Branchenspezifische und Branchenübergreifende Verpflichtungen

Für die Messung der Bürokratiebelastung ist es wichtig, dass die gesetzlichen Verpflichtungen systematisch und vollständig erfasst werden und gleichzeitig deutlich wird, welche Verpflichtungen branchenspezifisch und welche branchenübergreifend sind. Die gesetzlichen Verpflichtungen sind dafür unter folgenden Hauptkategorien zusammengefasst:

<sup>9</sup> Wittberg, V. et. al.: Staatliche Bürokratiekostenüberwälzung auf Unternehmen als unternehmerisches Gegenwartsproblem: Unentgeltlich geleistete Pflichten der Unternehmen in Deutschland – Verzeichnis von der auf der Bundesebene veranlassten Unternehmenspflichten mit einer Fallstudie über die Belastung durch ausgewählte Arbeitgeberpflichten in einem mittelständischen Familienunternehmen, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Februar 2011.

### 1. Gastgewerbe

Hierbei handelt es sich um branchenspezifische Verpflichtungen für unter anderem Hygiene, Lebensmittelsicherheit, Klima-, Schank- und sonstige Anlagen, Brandschutz und sonstige gastgewerbespezifische Vorschriften wie den Meldeschein und die Bettensteuer.

### 2. Arbeitgeber

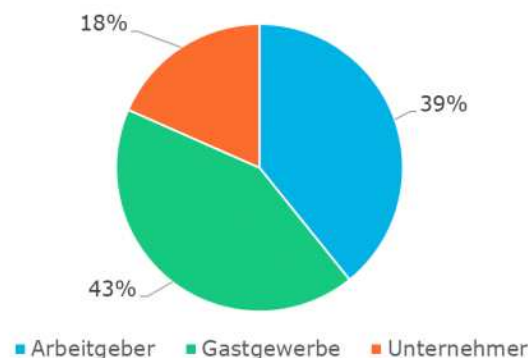
Der Gesetzgeber erlegt den Arbeitgebern verschiedene rechtliche Verpflichtungen auf, die z.B. Arbeitsbedingungen und die Zahlungen für das Sozialversicherungssystem gewährleisten sollen. Es betrifft generelle Verpflichtungen, die alle deutschen Arbeitgeber einhalten müssen. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Mindestlohngesetzgebung und der damit verbundenen Arbeitszeitdokumentation in der vorliegenden Branche einen erkennbaren Aufwand darstellen, da relativ viele Teilzeitkräfte und Kräfte auf Minijobbasis angestellt sind.

### 3. Unternehmen

Hier sind Pflichten gemeint, die (fast) für jeden Unternehmen gelten, wie die Umsatzsteuerabführung. Offensichtlich gibt es auch in dieser Kategorie einige Verpflichtungen, die auf diese Branche eine nennenswerte Auswirkung haben, wie die Kassensrichtlinie und die EU-Datenschutzgrundverordnung. Allerdings müssen auch andere Branchen, wie der Einzelhandel und Vertriebsunternehmen, diese Verpflichtungen einhalten.

Abbildung 5 zeigt die Aufteilung der Verpflichtungen nach Hauptkategorien. Aus dieser Grafik wird deutlich, dass knapp 60% dieser Verpflichtungen für alle Unternehmen mit Personal gelten. Aus der Vereinfachung dieser Verpflichtungen für das Gastgewerbe würde gleichzeitig eine Reduzierung der Bürokratiebelastung für andere Branchen hervorgehen.

**Abbildung 5.** Verteilung der Verpflichtungen nach Hauptkategorien



#### 3.3.2 Bundesländer- und kommunale Regelungen

Im Pilotprojekt wurden die Verpflichtungen für das Gastgewerbe in drei Bundesländern aufgelistet. Da die große Mehrheit der Verpflichtungen auf Bundesebene erlassen wurde und in den Interviews nur kleine Unterschiede in der Länderpraxis wahrzunehmen waren, ist zu erwarten, dass die Bürokratiebelastungen in den drei Bundesländern vergleichbar sind. Ein Unterschied auf Länderebene ist allerdings die Überwachungsfrequenz der Verpflichtungen. So variiert die Häufigkeit der Prüfung von Sozialabgaben und Steuern von

einmal in drei bis einmal in fünf Jahren. Auch die Häufigkeit der Prüfung der Hygiene (AVV Rahmen)-Überwachung<sup>10</sup> variiert von jährlich bis einmal in drei bis fünf Jahren.

Auf kommunaler Ebene gibt es einige unterschiedlichen Verpflichtungen. So haben in den betrachteten Bundesländern die Städte Köln und Schwerin die sogenannte Bettensteuer eingeführt. Diese Steuer bedeutet für die Betriebe nicht nur Aufwand für Nachweise und Informationsweitergabe, sondern bringt zusätzlichen Aufwand durch Erklärungsbedarf für die Gäste. Zudem ist die Erstattung der vorläufigen Abgaben für Geschäftskunden ein kompliziertes und aufwändiges Verfahren.

Darüber hinaus verhängen Kommunen noch zusätzliche Pflichten, die mit lokalen Gegebenheiten zusammenhängen (z.B. bei Brandschutz, Baugenehmigungen, Terrassene genehmigungen, Dokumentationen für Kläranlagen oder Nachweise der Regenwasser ableitung).

### 3.3.3 Bestandsaufnahme der Verpflichtungen

Es gehört nicht zur Aufgabe der Unternehmerinnen und Unternehmer zu wissen, welche gesetzlichen Vorschriften welchen Umfang an regulatorischer Belastung verursachen. Hinzu kommt, dass die Bestandsaufnahme der gesetzlichen Verpflichtungen sich nicht gut zur Quantifizierung durch Unternehmensbefragungen eignet, weil die meisten Unternehmerinnen und Unternehmer die rechtlichen Vorgaben im Einzelnen nur soweit kennen, dass sie wissen, in welchen Arbeitsprozessen sie eingehalten werden (s. Textfenster 2).

Die Bestandsaufnahme in dieser Studie ist während der ersten vier Interviews für das Standardkostenmodell auf Unternehmensebene überarbeitet worden. In diesem Verfahren wurden die einzelnen 125 Verpflichtungen auf 58 messbare und für Unternehmerinnen und Unternehmer erkennbare Verpflichtungen komprimiert. Eine Zusammenlegung der Verpflichtungen fand unter anderem für die unterschiedlichen Aushangpflichten, die einzelnen Verpflichtungen aus der Betriebssicherheitsverordnung und die Dokumentationspflicht zur Feststellung und Festsetzung der Steuern und Abgaben durch den Steuerberater statt.

In Anhang II. werden die in das Standardkostenmodell dieser Studie aufgenommenen Verpflichtungen aufgeführt und erläutert. Die Liste wird später auch zur Analyse der Forschungsergebnisse genutzt.

#### **Textfenster 3.** Beispiel zur Verarbeitung der Verpflichtungen im Kostenmodell

Unternehmerinnen und Unternehmer wissen, dass sie ihre finanzielle Betriebsführung jedes Jahr von einem (dazu berechtigten) Buchhalter überprüfen lassen müssen. Er kann feststellen, dass er dabei regulatorischer Belastung ausgesetzt ist und dass diese Kontrolle ihn Geld kostet. Er weiß jedoch nicht, (a) in welchen gesetzlichen Vorschriften diese Verpflichtung auferlegt wird, (b) was der Buchhalter gemäß dieser Verpflichtung genau prüfen muss, (c) welche Anforderungen der prüfende Buchhalter selbst erfüllen muss und (d) wie die Buchprüfung tatsächlich durchgeführt wird.

In der vorliegenden Pilotstudie werden die Kosten des Buchhalters und des Steuerberaters deshalb in einer typischen Weise verteilt. Zur näheren Erklärung dieser Verteilung wird auf Textfenster 4 verwiesen.

<sup>10</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung lebensmittelrechtlicher und weinrechtlicher Vorschriften





## 4 Kosten, Zeit und Erschwernisse

### 4.1 Die Bürokratiebelastung

#### 4.1.1 Jährliche Bürokratiebelastung mindestens 1,2% bis 6% vom Umsatz

Die Pilotmessung zeigt, dass die Bürokratiebelastung im Gastgewerbe zwischen 1,2% und 6% des Umsatzes liegt. Für einen Gasthof mit einem Umsatz von ca. € 1 Million entspricht dies € 12.000 bis € 60.000 pro Jahr. Davon ist laut Forschungsergebnis durchschnittlich die Hälfte als aufgewendete Stunden multipliziert mit dem Stundenlohn berechnet, die andere Hälfte resultiert aus Unternehmensausgaben für Experten und Berater (s.a. Absatz 4.1.2.).

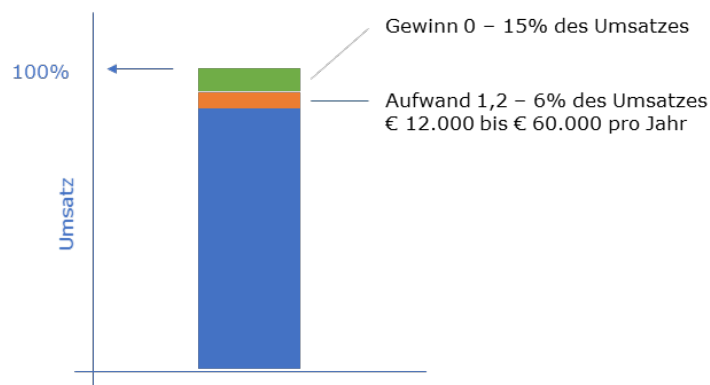
Gemeint sind hier ausschließlich die Kosten zur Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen. Kosten betriebsmäßiger Verpflichtungen (ordentliche Betriebskosten bzw. die sogenannten Sowieso-Kosten) sind nicht eingerechnet, können aber auch Erfüllungsaufwand beinhalten.

Es ist anzunehmen, dass hierbei aus den folgenden Gründen eine Unterschätzung der Bürokratiebelastung vorliegt:

- Alle Unternehmerinnen und Unternehmer verstehen im Allgemeinen den Mehrwert von rechtlichen Vorgaben und Verpflichtungen und versuchen, diese einzuhalten. Doch keiner der Befragten war in dieser Studie vollständig im Bilde über die ihn betreffende rechtlichen Vorgaben. Einige Verpflichtungen waren nicht bekannt oder wurden nur teilweise eingehalten (was als Untererfüllung bezeichnet wird). Dadurch konnte für keinen der Befragten die tatsächlich erforderliche Bürokratiebelastung insgesamt gemessen werden.
- Die Methode geht vom tatsächlichen Stundenlohn des Unternehmers aus, oft nur € 10 - € 15 brutto pro Stunde. Würde wie im Standardkostenmodell der Standardlohn von € 32,10 pro Stunde angenommen, hätte mindestens die Hälfte der untersuchten Unternehmen Verlust gemacht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass damit die Berechnung der Bürokratiebelastung im Gastgewerbe niedrig angesetzt ist. Abbildung 6 zeigt eine Grafik des Verhältnisses zwischen jährlichem Aufwand und dem durchschnittlichen Gewinn pro Unternehmen. Aus dieser Perspektive betrachtet hat eine Reduzierung der Bürokratiebelastung eine erhebliche positive Wirkung auf den Gewinn eines Unternehmens.

**Abbildung 6.** Aufwand als Anteil von Umsatz und Gewinn



#### 4.1.2 Die quantitativen Top 10

Tabelle 2 zeigt auf Basis des maximalen Aufwands der befragten Unternehmerinnen und Unternehmer die Bandbreite der aufwändigsten Verpflichtungen. Die Bandbreite hängt für alle diese Verpflichtungen mit der Betriebsgröße zusammen, aber auch mit der Untererfüllung und der Bewertung von Kosten als ordentliche Betriebskosten (Sowieso-Kosten) aus Sicht der Unternehmerinnen und Unternehmer. Unter Tabelle 2 wird für einzelne Verpflichtungen erklärt, inwiefern die Bandbreite nicht nur an der Betriebsgröße liegt.

**Tabelle 2.** Zehn häufigste regelmäßige Aufwände

Nr. SKM	Verpflichtung	Bandbreite Erfüllungsaufwand
31	E(lektro)-Check	€ 50 bis € 41.800
29	Brandschutzmaßnahmen	€ 200 bis € 22.400
50	Bettensteuer	€ 1.300 bis € 20.000
8	Berechnung Lohnsteuer und Sozialversicherung	€ 500 bis € 19.700
7	Arbeitszeit (ASiG) und Mindestlohndokumentation (MiloDokV)	€ 120 bis € 19.400
38	Bundesmeldegesetz (BMG)	€ 310 bis € 19.000
1	Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)	€ 10 bis € 18.100
47	Kassenrichtlinie und Buchführungsgrundsätze (GoBD)	€ 240 bis € 15.900
24	Hygienevorschriften: AVV Rahmen-Überwachung (AVV-RÜb)	€ 50 bis € 11.000
48	Umsatzsteuergesetz (UStG) und Abgabenordnung (AO)	€ 120 bis € 10.800

#### **E(lektro)-Check**

Die Prüfung der gesamten Elektroanlage (alle Leitungen, Dosen, Schaltkästen, Sicherungen, Verteiler, elektrische Geräte usw.) im Betrieb soll von einem befugten Elektriker ausgeführt werden. Eines der größeren Unternehmen hatte einen eigenen Elektriker angestellt, andere griffen auf externe Elektriker zurück.

Die meisten Unternehmen aber machen die Prüfung selbst (z.B. durch den Hausmeister) und sehen diese Kosten als Sowieso-Kosten an. Weil diese Verpflichtung einen befugten Elektriker verlangt, ergibt sich hier eine Untererfüllung.

#### **Brandschutzmaßnahmen**

Die meisten Brandschutzmaßnahmen werden von den Unternehmerinnen und Unternehmen als ordentliche Betriebskosten (also wiederum Sowieso-Kosten) beurteilt, weil für alle Befragten die Sicherheit der Gäste sehr wichtig ist. Die Hälfte der befragten Unternehmerinnen und Unternehmer hatte jedoch Schwierigkeiten mit dem Umfang der auferlegten Maßnahmen. Als Sowieso-Kosten wird z.B. eine monatliche Frequenz von kostspieligen Wartungen nicht mehr hingenommen. Eine vierteljährliche Frequenz würde als normale Betriebskosten (und Sowieso-Kosten) akzeptiert.

Die hier nicht aufgenommenen einmaligen Erneuerungen werden in § 4.1.4 weiter erklärt.

#### **Bettensteuer**

Die in zwei Städten (Köln und Schwerin) erhobene Bettensteuer ist aufwändig, weil sie in die Geschäftsprozesse eingeführt werden muss. Die Erhebung, Errechnung, Anmeldung und Abführung der Bettensteuer haben zu erheblichen bürokratischen Aufwänden in den Betrieben geführt. Da sich die Übernachtungspreise für geschäftlich und privat veranlasste Übernachtungen unterscheiden, gibt es außerdem Mehraufwände in den Betrieben.

Darüber hinaus kostet es Zeit, jedem Gast zu erklären, warum die Bettensteuer erhoben wird, und, wenn die Gäste nicht einverstanden sind, kostet es ebenfalls Zeit, über die Beschwerdemöglichkeiten zu informieren.

#### **Arbeitszeit (ASiG) und Mindestlohndokumentation (MiloDokV)**

Der Erfüllungsaufwand dieses Gesetzes wird vor allem durch die Informationspflicht der Arbeitszeitdokumentation verursacht. Die seit Inkrafttreten des Mindestlohngesetzes geltende Pflicht zur genauen täglichen Arbeitszeitdokumentation im Gastgewerbe ist sehr aufwändig, obwohl die Arbeitszeiterfassung grundsätzlich von Unternehmerinnen und Unternehmern als Sowieso-Kosten gewertet wird. Durch die Einschätzung als Sowieso-Kosten erklärt sich auch die Bandbreite.

Zudem muss im Rahmen der Personalplanung die tägliche Höchstarbeitszeit beachtet werden. Sie ist zu überwachen und zu dokumentieren. Das gilt umso mehr, als das Gastgewerbe häufig von Teilzeitkräften und Minijobbern abhängig ist.

#### **Bundesmeldegesetz (BMG)**

Teil des Melderechts ist die Bereithaltung, Übermittlung und Archivierung von durch den Gast ausgefüllten Meldevordrucken durch die Beherbergungsbetriebe. Wenn das Bundesmeldegesetz vollständig eingehalten wird, muss der Meldeschein nicht nur ausgefüllt, sondern dem Gast auch erklärt werden. Dies ergibt zusammen mit der Zahl der Gäste die Obergrenze bei der aufgeführten Bandbreite. Die Untergrenze der Bandbreite hängt mit einer unvollständigen Einhaltung dieses Gesetzes zusammen.

Einer der Unternehmer hat den Meldeschein digitalisiert, was zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht gesetzeskonform war, und damit die Ausfertigung und Archivierung auf Papier durch Computer-Hard- und Software ersetzt.

#### **Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)**

Alle Unternehmerinnen und Unternehmer fühlen eine Verantwortlichkeit für gesunde und sichere Arbeitsbedingungen. Einige Unternehmer sind der Meinung, dass dies meistens ordentliche Betriebs- (Sowieso-Kosten) betrifft, andere sind jedoch der Meinung, dass dieses Gesetz unnötige Pflichten enthält, die auch teilweise in der Verantwortung der Mitarbeiter liegen sollten. Daher hängt die Bandbreite des Erfüllungsaufwands mit der Beurteilung der Sowieso-Kosten durch die Unternehmerinnen und Unternehmer zusammen.

#### **Hygienevorschriften: AVV Rahmen-Überwachung (AVV-RÜb)**

Der Erfüllungsaufwand betrifft hier hauptsächlich die Dokumentation der Temperatureinhaltung und der Reinigungstätigkeiten (HACCP-Konzept). Die Bandbreite hängt offensichtlich auch bei dieser Verpflichtung davon ab, wie vollständig sie eingehalten wird.

Alle Unternehmen überwachen die Hygiene und reinigen, aber die Dokumentation ist nicht immer vollständig. Einer der Unternehmer hat die Temperatureinhaltung und -überwachung vollständig digitalisiert, was wiederum gesetzlich nicht vorgesehen ist.

#### **Kassenrichtlinie und Buchführungsgrundsätze (GoBD)**

Die Bandbreite bei dieser Verpflichtung entsteht, weil nicht jedes Unternehmen die gesetzliche tägliche Frequenz und Detailliertheit der Verpflichtungen einhält. Auch die jährlichen und einmaligen Kosten (siehe auch § 4.1.4) für Kassen-Hard- und -Software (Updates), die Unternehmerinnen und Unternehmer einvernehmlich als Erfüllungsaufwand beurteilen, sind unterschiedlich.

#### 4.1.3 Verpflichtungen integriert in ordentliche Betriebskosten

Wie bereits dargestellt, gibt es eine Reihe von Verpflichtungen, die von Unternehmerinnen und Unternehmern nicht als bürokratische Belastung wahrgenommen werden, wenn sie den Inhalt der Verpflichtung ohnehin als ihre eigene unternehmerische Aufgabe betrachten. Dass etwa die Kündigung von Beschäftigten der Schriftform bedarf, wird als selbstverständlich angesehen.

Aus Sicht der Unternehmerinnen und Unternehmern gilt das auch für Betriebspflichten wie eine korrekte Abfallentsorgung oder den Aushang einer bepreisten Speisekarte am Eingang als Orientierungshilfe für die Gäste, und die unternehmerische Verantwortung wie der Schutz von insbesondere Jugendlichen vor Alkoholmissbrauch und die Gleichbehandlung von Personal bzw. Gästen.

Da Unternehmerinnen und Unternehmern diese Verpflichtungskosten nicht oder nur in geringem Maße als Erfüllungsaufwand werten, werden sie hier als Sowieso-Kosten behandelt. Solche Verpflichtungen sollen einen fairen Wettbewerb der Betreiber im Gastgewerbe gewährleisten, werden teilweise aber auch als Bevormundung gesehen. Die Abschaffung dieser Verpflichtungen hätte vor diesem Hintergrund kaum einen Effekt.

**Tabelle 3.** Verpflichtungen, die vollständig integriert sind in ordentliche Betriebskosten

Nr. SKM	Verpflichtung
12	Nachweisgesetz (NachwG)
14	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)
15	Jugendarbeitsschutzgesetz
16	Kündigungsschutzgesetz (KSchG)
18	Bürgerliches Gesetzbuch: Schriftform Kündigung
36	Mess- und Eichgesetz (MessEG)
40	Nichtraucherschutzgesetz (LNRSchG)
46	Aushangpflichten Gastgewerbe
53	Online Streitbeilegung
54	Telemediengesetz (TMG)



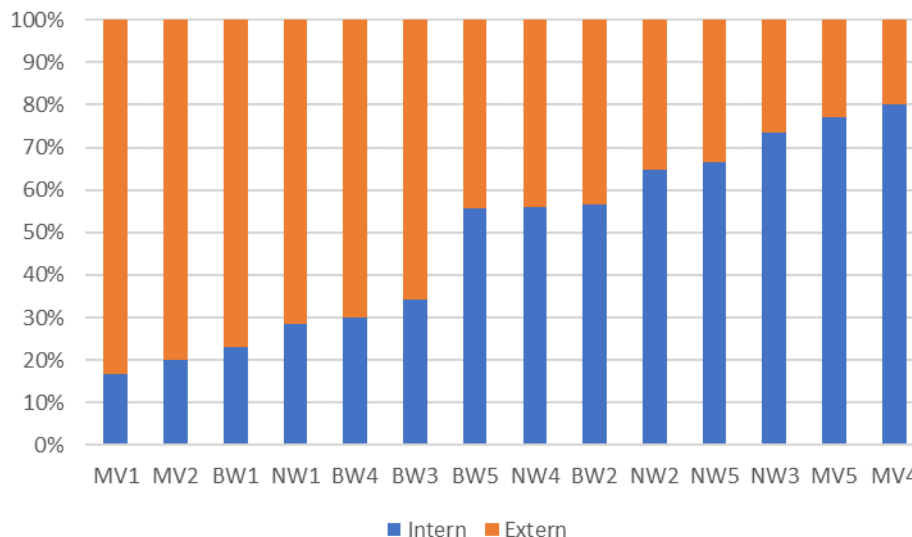
#### 4.1.4 Interne und externe Kosten im Durchschnitt gleichmäßig verteilt

Anhand von Abbildung 7 lässt sich zeigen, dass der Erfüllungsaufwand insgesamt zu etwa 50% aus internen Kosten (Lohnsatz multipliziert mit Zeitaufwand) und zu 50% aus Sachaufwand für externe Berater besteht. Jedoch entscheiden die Unternehmerinnen und Unternehmer sehr unterschiedlich über die Aufteilung dieser Kosten.

Die Daten zeigen nicht eindeutig, dass die Betriebsgröße Einfluss auf die jeweilige Wahl hat. Es scheint, dass diese Entscheidung mehr mit der Einstellung zum Unternehmertum zusammenhängt. Manche Unternehmerinnen und Unternehmer beschäftigen sich selbst mit den meisten gesetzlichen Verpflichtungen, andere legen den Fokus auf das Kerngeschäft und sind eher bereit, periphere Aufgaben an Dritte zu delegieren.

Darüber hinaus muss erwähnt werden, dass nicht alle Unternehmen die finanziellen Möglichkeiten haben zu wählen, wie sie die auferlegten Verpflichtungen erfüllen und das nachweisen.

**Abbildung 7.** Verhältnis interne und externe Kosten beim Erfüllungsaufwand



Für einige Verpflichtungen verlangt der Gesetzgeber - meistens für technische Prüfungen -, dass eine dritte (unabhängige) Partei einbezogen wird (z.B. E-Check und Abluftreinigung). Für die meisten Verpflichtungen entscheiden die Unternehmerinnen und Unternehmer jedoch selbst, sich einen externen Berater zu leisten oder nicht (zu den Gründen siehe 2.2.4).

Jedenfalls fühlen sich mit einer Ausnahme die Unternehmerinnen und Unternehmer gezwungen, einen Buchhalter bzw. Steuerberater als Sachverständigen zu beauftragen, weil die Materie zu kompliziert und die Gefahr von Fehlern zu groß ist. Diese Kosten belaufen sich auf 10 bis 20% der gesamten Bürokratiebelastung. Textfenster 4 bietet eine genauere Erklärung, wie hoch die Kosten für Buchhalter bzw. Steuerberater sind und wie diese Kosten im Standardkostenmodell verarbeitet sind.

**Textfenster 4.** Kostenverteilung für Buchhalter und Steuerberater in Bezug auf Verpflichtungen

Unternehmerinnen und Unternehmer beauftragen Steuerberater und/oder Buchhalter für die Erfüllung von gesetzlichen Verpflichtungen. Die drei größten Verpflichtungen sind:

- Berechnung der Beiträge zur Sozialversicherung
- Umsatzsteuer
- Körperschaftsteuer/Gewerbesteuer/Einkommenssteuer: Steuern vom Gewinn

Darüber hinaus werden sie für die folgenden kleineren Verpflichtungen beauftragt:

- Sofortmeldungen
- Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
- Künstlersozialversicherungsgesetz

Die Buchhaltung und der Jahresabschluss werden auch durch den Steuerberater und/oder Buchhalter und Steuerberater erstellt. Die Unternehmerinnen und Unternehmer sehen hier indes keinen Erfüllungsaufwand, da dies wesentliche originäre Aufgaben der Unternehmensführung sind.

Die gesamten externen Kosten für den Steuerberater und/oder Buchhalter entfallen zu 50% auf die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen und sind nur zu 50% Sowie-so-Kosten.

Die Gesamtkosten der Steuerberater/Buchhalter liegen zwischen 1% und 3,3% des Umsatzes und sind damit ein signifikanter Anteil der Unternehmenskosten.

#### 4.1.5 Neue Gesetzgebung oder Betriebsaktivitäten als Ursache einmaligen Aufwands

In der Pilotstudie werden die jährlichen Kosten der identifizierten Verpflichtungen erörtert und quantifiziert. Darüber hinaus ist auch untersucht worden, welche einmaligen Kosten in den letzten drei bis fünf Jahren angefallen sind. Die am häufigsten genannten einmaligen Bürokratiebelastungen sind in Tabelle 4 dargestellt.

**Tabelle 4.** Die fünf häufigsten einmaligen Aufwände

Nr. SKM	Verpflichtung	Anzahl Nennungen bei Befragten	einmaliger Aufwand
52	EU-Datenschutzgrundverordnung	13	€ 100 bis € 6.000
29	Brandschutzmaßnahmen	7	€ 300 bis € 65.000
45	Gaststättenverordnung (GastVO)	6	€ 50 bis € 5.500
47	Kassenrichtlinie und Buchführungsgrundsätze (GoBD)	5	€ 200 bis € 2.000
1	Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)	5	€ 10 bis € 2.100

Alle Befragten haben sich über die in 2018 in Deutschland in Kraft getretene EU-Datenschutzgrundverordnung beklagt. Etwa die Hälfte der untersuchten Unternehmen hat die Anforderungen der Verpflichtung selbst umgesetzt, während die anderen Unternehmen, oftmals aber zu höheren Kosten, einen externen Sachverständigen beauftragten. Neben der Zeit und den Kosten wurden von allen Befragten die Komplexität des Rechtsrahmens und die Unklarheiten beklagt, wie die Verarbeitung personenbezogener Daten in der täglichen Betriebsführung stattfinden soll, z.B. ob die Angaben im Reservierungsbuch des Restaurants vernichtet werden sollen.

Bei Renovierung und Umbau im Hotel oder Restaurant berücksichtigt jedes Unternehmen Brandschutzmaßnahmen. Die meisten dieser Maßnahmen finden die Unternehmerinnen und Unternehmerinnen auch erforderlich, aber einige davon werden als zu weitreichend und unnötig aufwändig erachtet. Zum Beispiel sollten in einigen Fällen Feuertreppen installiert werden, obwohl nur ein Stockwerk zu überwinden war, oder es musste eine fünf Jahre alte noch funktionierende Brandmeldeanlage erneuert werden.

Die Kassenrichtlinie wird nach Meinung der meisten Unternehmerinnen und Unternehmer zu oft geändert, so dass neue Kassensysteme oder Software-Updates gekauft werden müssen. Es stört, dass dieser Aufwand nur dem Finanzamt dient, aber auf die Unternehmen verlagert wird.

Kosten aus der Gaststättenverordnung stecken vor allem im Antrag auf Genehmigung. In vielen Fällen ist die Genehmigung so lange her, dass diese Kosten nicht als einmalige Kosten in die Studie eingeflossen sind. In manchen Fällen war eine hohe Gebühr damit verbunden, oder es kostete viel Geld, das Hotel auf einen anderen Namen zu überschreiben. Wenn es eine Terrassengenehmigung gab, ist die auch unter dieser Verpflichtung berücksichtigt.

Die einmaligen Kosten der Kassenrichtlinie bestanden aus dem Update der Kassensoftware, das für viele Unternehmen in den vergangenen Jahren notwendig war, um die Verpflichtungen zu erfüllen.

Die einmaligen Kosten des Arbeitsschutzgesetzes bestehen aus der Aufstellung von Gefährdungsbeurteilungen. Nicht alle Befragten konnten sagen, was das gekostet hatte und wann es angefallen war.

## 4.2 Erschwernisse

### 4.2.1 Akzeptanz der Regulierung bei Unternehmerinnen und Unternehmer

Alle befragten Unternehmerinnen und Unternehmer verstehen im Allgemeinen den Mehrwert von Regeln und Verpflichtungen. Meist ist klar, dass die Gesetzgebung ein bestimmtes Ziel oder einen Gemeinschaftszweck hat. Die Befragten halten gleiche Wettbewerbsbedingungen durch Gesetzgebung, Überwachung und Gewährleistung für wichtig.

Die Pilotstudie zeigt dementsprechend, dass etwa 20% der Verpflichtungen mehr oder weniger vorbehaltlos als Teil der laufenden Verwaltung bzw. der üblicherweise anfallenden Tätigkeiten befolgt werden (z.B. Getränkechankanlagen, Unfallversicherung und Kassenrichtlinie). Bei etwa 30% der Verpflichtungen besteht in dieser Hinsicht keine Eignigkeit. Insgesamt ist in dieser Studie die Hälfte der Regulierungen zumindest akzeptabel für die Unternehmen, auch wenn sie Belastungen hervorrufen. Im Allgemeinen lässt sich sagen, dass die Akzeptanzquote umso höher ist, je mehr die Regulierung mit den Geschäftsprozessen im Einklang steht.

Die übrigen 50% der Verpflichtungen werden allein wegen der Gesetzgebung eingehalten. Dies betrifft zum Beispiel die unterschiedlichen Steuer- und Lohnabgabeverpflichtungen, die Aushangpflichten und die Statistikgesetze.

Aus den Befragungen geht hervor, dass Erschwernisse aus Gesetzgebung entstehen durch...

- ... die Vielzahl der Vorschriften und Verpflichtungen.

Es geht nicht nur um die Anzahl, sondern oft auch um die Detailtiefe. Alle Befragten klagen über ein gewisses Maß an Unsicherheit und Angst, dass irgendetwas fehlt, weil es keine Übersicht der gesamten relevanten Vorgaben und Verpflichtungen gibt.

Der Überblick der Verpflichtungen in dieser Studie, in Zusammenarbeit mit dem DEHOGA erstellt, ist im Rahmen der Studie umfassend, aber auch für den Experten ohne Vollständigkeitsgewähr.

- ... unklare Vorschriften und Verpflichtungen.  
Die Befragung ergibt, dass nicht in allen Fällen klar ist, wie eine Verpflichtung zu erfüllen ist. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Verpflichtung neu ist (z.B. EU-Datenschutzgrundverordnung) oder ob sie schon seit Jahren gilt (z.B. die Allergenkennzeichnung laut Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung, LMIDV).
- ... keine Verbindung zu den Geschäftsprozessen.  
Die befragten Unternehmerinnen und Unternehmer sind der Meinung, dass 40% bis 70% der Verpflichtungen keine Verbindung mit den Geschäftsprozessen haben und für die Behörden ausgeführt werden.  
Aber auch Verpflichtungen innerhalb der laufenden Verwaltung oder der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit passen nur unvollständig. Zum Beispiel sind die Hygienevorschriften (AVV Rüb) offensichtlich notwendig, aber für die meisten Befragten passen die AVV Rüb-Dokumentationspflichten nicht zur täglichen Praxis. Das bedeutet, dass Aufgaben, die aus unternehmerischem Eigeninteresse ohnehin erfüllt werden, in überflüssiger oder unpassender Form noch einmal berichtsmäßig nachvollzogen werden müssen.

**Textfenster 5.** Beispiel aus der Praxis: AVV Rüb-Dokumentationspflichten

*„...wenn ich die Dokumentation nicht habe, bekomme ich mehr Punkte, als wenn Mäuse durch die Küche laufen.“*

Der Überwachung der Temperaturen gehört zur täglichen Arbeit des Küchenpersonals. Verderbliche, aber auch kostspielige Lebensmittel und Produkte sind zu schützen. Darüber hinaus sind die neuesten Kühlgeräte mit digitaler Temperaturüberwachung und Fehlalarm ausgestattet.

Für den Unternehmer ist der tägliche Eintrag der Temperaturen in ein Formular und die vorschriftsmäßige Aufbewahrung für ein Jahr Aufwand ohne Mehrwert. Darüber hinaus sind derartige Dokumentationen im Nachhinein leicht zu (re)konstruieren und daher zweifelhaft und betrugsanfällig.

Die zuständige Behörde (das Lebensmittelüberwachungs- im Veterinäramt) könnte sich nach Meinung der Befragten besser auf physische Prüfungen konzentrieren und nicht auf Forderungen nach Dokumenten und Aufzeichnungen.

- Abhängigkeit und hohe Kosten von Dritten.  
Unternehmen sind zur Erfüllung der Verpflichtungen auf Dritte angewiesen. Auch die quantitative Analyse zeigt, dass Unternehmen sich unterschiedlich entscheiden, Verpflichtungen selbst oder mit Hilfe Dritter einzuhalten. In einigen Fällen verlangt der Gesetzgeber, meistens für technische Prüfungen, dass eine dritte (unabhängige) Partei einbezogen wird (z.B. E-Check, SKM31, und Abluftreinigung, SKM34). In vielen Fällen entscheidet sich das Unternehmen aber für die Beauftragung Dritter.  
Insgesamt sehen die meisten Unternehmerinnen und Unternehmer sich gezwungen, Buchhalter bzw. Steuerberater als Sachverständige zu beauftragen, weil die Materie zu kompliziert und die Wahrscheinlichkeit von Fehlern zu groß ist. Diese Kosten belaufen sich auf etwa 20 bis 30% der gesamten Bürokratiebelastung.

#### 4.2.2 Die qualitativen Top 10

Tabelle 5 zeigt, basierend auf den Ergebnissen aus den Interviews und Workshops, die zehn häufigsten Verpflichtungen, aufgrund derer die Unternehmerinnen und Unternehmer in der Praxis Erschwernisse erleben.

**Tabelle 5.** Zehn häufigste Verpflichtungen mit Erschwernissen

Nr. SKM	Verpflichtung
7.	Arbeitszeit (ASiG) und Mindestlohndokumentation (MiloDokV)
52.	EU-Datenschutzgrundverordnung
38.	Bundesmeldegesetz (BMG)
24.	Hygienevorschriften: AVV Rahmen-Überwachung (AVV-RÜb)
48.	Umsatzsteuergesetz (UStG) und Abgabeordnung (AO)
25.	Allergenkennzeichnung (LMIDV)
41.	Pauschalreiserichtlinie
19.	Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG)
29.	Brandschutzmaßnahmen
50.	Bettensteuer

### 4.3 Semiquantitative Analyse

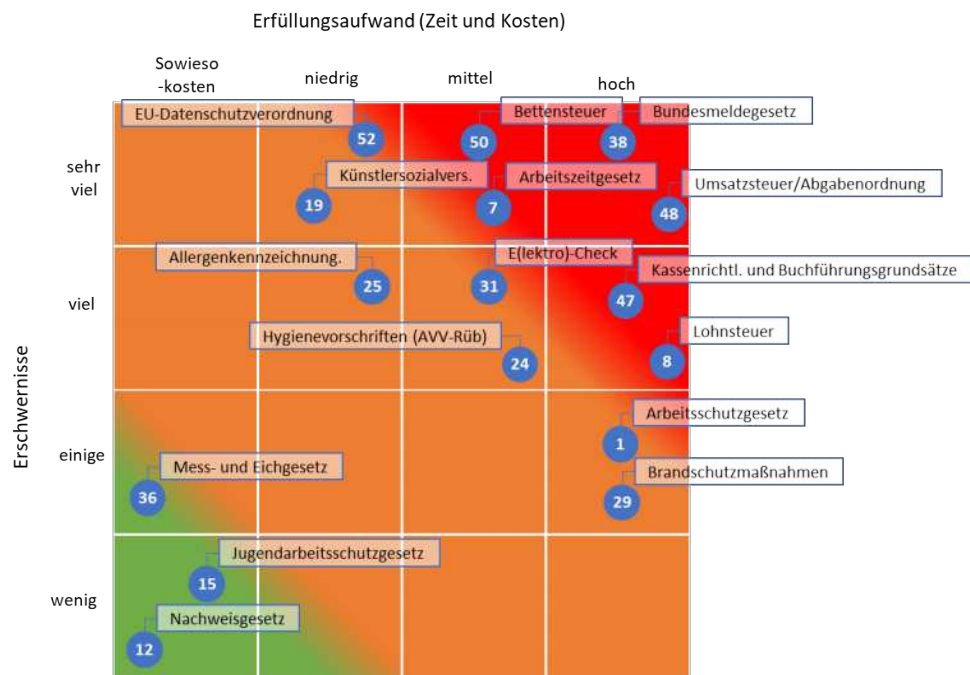
Die nachstehende Matrix verknüpft die quantitativen und qualitativen Ergebnisse der Analyse der Bürokratiebelastung. Die Horizontalachse zeigt den steigenden Erfüllungsaufwand von links nach rechts. Verpflichtungen mit keinem oder wenig Erfüllungsaufwand, weil sie z.B. Sowieso-Kosten sind, werden ganz links angeordnet. Die Vertikalachse zeigt die steigenden Erschwernisse von unten nach oben. So lassen sich leicht Prioritäten für bürokratische Entlastungen ermitteln:

- Bürokratiebelastung hoch (oben rechts): Der Erfüllungsaufwand und die Erschwernisse sind für diese Verpflichtungen hoch, Reduzierungsmaßnahmen werden spürbar sein.
- Bürokratiebelastung gering (unten links): Der Erfüllungsaufwand und die Erschwernisse sind für diese Verpflichtungen niedrig, z.B. weil die Verpflichtung in den ordentlichen Betrieb passt (Sowieso-Kosten). Reduzierungsmaßnahmen für diese Verpflichtungen werden wenig spürbar sein.
- Bürokratiebelastung hat erhebliche Auswirkungen auf die Ergebnisse der Unternehmen (unten rechts): Diese Verpflichtungen kosten viel Zeit und Geld. Reduzierungsmaßnahmen für diese Verpflichtungen sind qualitativ weniger spürbar, werden aber das Unternehmen wirtschaftlich stärken.
- Bürokratiebelastung besteht hauptsächlich aus Erschwernissen (oben links). Die Unternehmerinnen und Unternehmer sind über diese Verpflichtungen meistens verärgert und darum werden Reduzierungsmaßnahmen spürbar sein.

Diese semiquantitative Analyse will in erster Linie verständlich machen, welche Verpflichtungen eine quantitative und/oder qualitative Bürokratiebelastung verursachen, um damit Prioritäten für Reduzierungsmaßnahmen zu ermitteln.

In Abbildung 8 sind auf der Grundlage der Projektergebnisse 16 Verpflichtungen in der Matrix dargestellt. Darin enthalten sind alle Verpflichtungen mit hohem Erfüllungsaufwand und/oder sehr viel Erschwernissen. Die anderen Verpflichtungen sollen im Wesentlichen die Verwendung der Matrix veranschaulichen.

**Abbildung 8.** Erfüllungsaufwand vs. Erschwernisse



**Tabelle 6.** Die häufigsten Verpflichtungen mit Erfüllungsaufwand und/oder Erschwernissen

Nr. SKM	Verpflichtung	Erfüllungsaufwand	Erschwernisse
1	Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)	✓	
7	Arbeitszeitgesetz (ASiG) und Mindestlohndokumentation (MiloDokV)	✓	✓
8	Berechnung Lohnsteuer und Sozialversicherung	✓	
19	Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG)		✓
24	Hygienevorschriften: AVV Rahmen-Überwachung (AVV-RÜb)	✓	✓
25	Allergenkennzeichnung (LMIDV)		✓
29	Brandschutzmaßnahmen	✓	✓
31	E(lektro)-Check	✓	
38	Bundesmeldegesetz (BMG)	✓	✓
47	Kassenrichtlinie und Buchführungsgrundsätze (GoBD)	✓	
48	Umsatzsteuergesetz (UStG) und Abgabeordnung (AO)	✓	✓
50	Bettensteuer	✓	✓
52	EU Datenschutzgrundverordnung		✓

## 4.4 Ein typisches Unternehmen

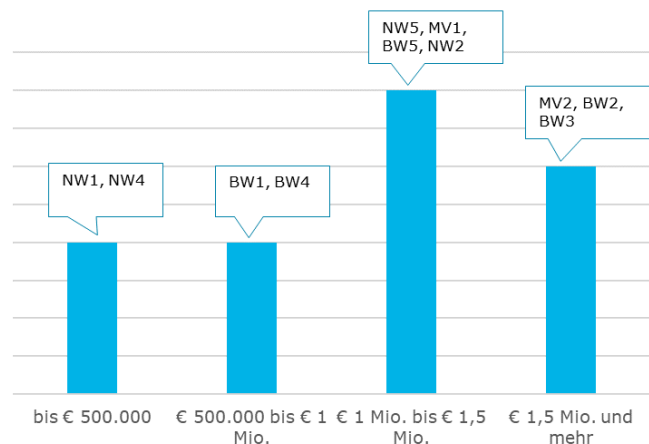
### 4.4.1 Definition

Die Bürokratiebelastung im Gastgewerbe ergibt sich aus dem Umfang sowie der Art der Aktivitäten, die ein Unternehmen ausübt, und dem Ausmaß, in dem Unternehmerinnen und Unternehmer die Regeln einhalten. Sie drückt sich daher in gewissem Umfang für jeden Betrieb anders aus.

Dementsprechend resultiert die Analyse der Forschungsergebnisse in den obigen Abschnitten in Bandbreiten. Im Folgenden wird geprüft, ob die verfügbaren Daten über die Bürokratiebelastung eines typischen Unternehmens Aufschluss geben. Dafür dient die Verteilung der befragten Unternehmen in dieser Pilotstudie nach Größenklassen.

Abbildung 9. zeigt die Position von zwölf der vierzehn befragten Unternehmen im Gastgewerbe. Die Betriebe NW3, MV4 und MV5 stehen außerhalb der Verteilung, weil NW3 und MV4 kein Restaurant betreiben, und weil MV5 außergewöhnlich groß ist (mehr als 25 Millionen Umsatz).

**Abbildung 9.** Verteilung der Hotels nach Umsatz



Aus der Grafik ergibt sich eine Gruppe von vier Betrieben mit einem Umsatz im Bereich von 1 bis 1,5 Mio. Euro. MV2 (1,65 Mio.) ist gut vergleichbar mit den Betrieben mit einem Umsatz zwischen 1 und 1,5 Mio. Euro. Darum ist auch MV2 in die Berechnung des typischen Unternehmens mitgenommen. Die untereinander gut vergleichbaren betrieblichen Aktivitäten dieser Unternehmen können zur Berechnung der Bürokratiebelastung als typische Unternehmen innerhalb der Zielgruppe herangezogen werden (Umsatz 1,3 Mio. durchschnittlich). Anhand der Kennzahlen und der Interviews weist ein typisches Unternehmen folgende Merkmale auf:

- Umsatz und Gewinn.

Umsatz und Ertrag eines Hotels mit Restaurant gehen aus dem Durchschnitt der oben genannten fünf Betriebe hervor. Demnach beträgt der Umsatz eines typischen Unternehmens mit 35 Zimmern und einer Beschäftigtenzahl von 20 Vollzeitstellen (VZÄ) etwa 1,3 Mio. Euro und der Ertrag etwa 115.000 Euro (jeweils brutto).

- Stundenlohn

Die Berechnung des Erfüllungsaufwands fußt auf zwei Tarifen, da die Erfüllung der Pflichten meist dem Eigentümer zum Durchschnittsentgelt von 25 Euro pro Stunde obliegt, teils aber auch Beschäftigten mit durchschnittlich 15 Euro pro Stunde (Bruttostundenlohn inkl. Sozialabgaben).



#### 4.4.2 Bestimmung des Erfüllungsaufwands je Verpflichtung

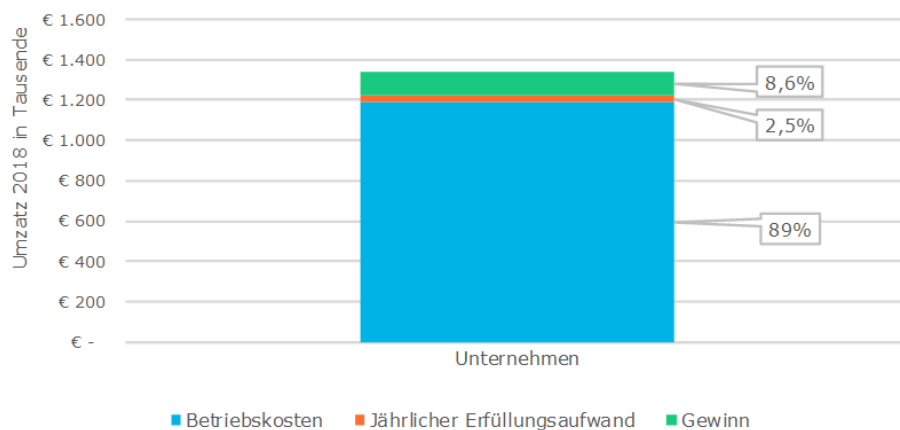
Der Erfüllungsaufwand je Verpflichtung ergibt sich aus dem Durchschnitt der fünf vorgeannten Unternehmen unter folgenden Annahmen:

- Abweichend von bisherigen Analysen in diesem Kapitel wird von vollständiger Einhaltung der Verpflichtungen ausgegangen, d.h. es wurden soweit nötig Korrekturen der Unternehmensangaben vorgenommen.
- Zeit und Kosten entsprechen dem Mittelwert einschließlich des Anteils an Sowieso-Kosten.
- Soweit die Verpflichtung teils von Betrieben selbst und teils über Dritte erfüllt wird, bezieht sich der Erfüllungsaufwand wiederum auf den Durchschnitt. Ein Verhältnis zwischen internen gegenüber externen Kosten kann daher aus dieser Berechnung nicht entnommen werden.
- Bei signifikanten Abweichungen vom Mittelwert fließt im Sinne einer verlässlicheren Gesamteinschätzung auch der Erfüllungsaufwand je Verpflichtung der übrigen Betriebe ein.
- Zur Berechnung des Erfüllungsaufwands dient eine Spezifizierung des Standardkostenmodells, um alle Prämissen und Annahmen je Verpflichtung aufnehmen zu können.

#### 4.4.3 Ergebnisse

Das prototypische Unternehmen weist einen Bruttoumsatz von gut 1,3 Mio. Euro pro Jahr auf. Die Kosten belaufen sich nach folgender Grafik auf gut 1,2 Mio. Euro einschließlich Erfüllungsaufwand von 34.000 Euro bzw. auf 2,5% des Bruttoumsatzes.

**Abbildung 10.** Prototypische Gewinn- und Verlustrechnung 2018 im Durchschnitt der Referenzunternehmen einschließlich Aufwand als Prozentsatz des Bruttoumsatzes



GuV 2018	2018	% des Bruttoumsatzes
Bruttoumsatz	€ 1.337.000	100 %
Betriebskosten	- € 1.188.000	89 %
Jährlicher Erfüllungsaufwand	- € 34.000	2,5 %
Gewinn	€ 115.000	8,6 %

Die fünf häufigsten Verpflichtungen zum Erfüllungsaufwand des typischen Unternehmens in Tabelle 7 finden sich auch in Tabelle 2. Dazu einige Auffälligkeiten im Vergleich:

- SKM31. E(lektro)-Check und SKM29. Brandschutzmaßnahmen stehen nicht unter den Top 5, weil der Umfang dieser Verpflichtungen mit der Größe des Hotels zunimmt und die größeren Hotels, die an dieser Untersuchung teilgenommen haben, unverhältnismäßige Höchstwerte erzeugen.
- SKM50. Bettensteuer steht nicht unter den Top 5, weil sie als umstrittener Kostentreiber in einer Reihe deutscher Städte ([siehe Karte](#)) nicht auf das typische Unternehmen anwendbar ist.

**Tabelle 7.** Fünf häufigste regelmäßige Aufwände des typischen Unternehmens

Nr. SKM	Verpflichtung	Erfüllungsaufwand
8	Berechnung Lohnsteuer und Sozialversicherung	€ 6.000
24	Hygienevorschriften: AVV Rahmen-Überwachung (AVV-RÜb)	€ 5.600
48	Umsatzsteuergesetz (UStG) und Abgabenordnung (AO)	€ 4.600
47	Kassenrichtlinie und Buchführungsgrundsätze (GoBD)	€ 4.200
1	Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)	€ 2.770

Die Analyse des typischen Unternehmens und insbesondere der Top-Verpflichtungen zeigt, dass eine genaue zielgruppenbezogene Betrachtung der bürokratischen Belastungen notwendig ist, wenn man aus den Ergebnissen wirksame Reduzierungsmaßnahmen ableiten möchte. Die bislang geschätzten Werte für die Gesamtwirtschaft in Deutschland, die eine gewisse Repräsentativität für alle Branchen, Regionen und Unternehmensgrößen anstreben, sind als Indikator für eine Entlastungspolitik nur bedingt geeignet.



# 5 Bürokratiebelastung bremsen

## 5.1 Reduzierungsmaßnahmen

Das ursprüngliche SKM wie auch die in dieser Pilotstudie genutzte Methode hat das Ziel, ein realistisches Bild des Erfüllungsaufwands für alle gesetzlichen Verpflichtungen eines Unternehmens zu ermitteln, um damit die wesentlichen Einflussgrößen für die Berechnung transparent zu machen. Diese Einflussgrößen (Zeitaufwand, Sachaufwand, Häufigkeit, Unter-/Übererfüllung, Sowie-so-Kosten und Erschwernisse) dienen der Feststellung, ob und wie spürbare Reduzierungen der Bürokratiebelastung zu erreichen sind. Die Matrix "Erfüllungsaufwand gegenüber Erschwernissen" (Abbildung 8) kann helfen zu definieren, welche Verpflichtungen sich für Reduzierungen am wirkungsvollsten anbieten.

In Abwägung zwischen gewünschten und unerwünschten Effekten, insbesondere der Wirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks, lassen sich für jede Verpflichtung nun verschiedene Abbauszenarien aktivieren. Dafür wurde ein Entscheidungsbaum für Reduzierungsmaßnahmen entwickelt (Abbildung 11).

**Abbildung 11.** Entscheidungsbaum: Reduzierungsmaßnahmen Bürokratiebelastung



Die erste Frage (A) im Entscheidungsbaum ist, ob die Verpflichtung den Gesetzeszweck adäquat berücksichtigt. Wenn der Gesetzeszweck nicht mit dieser bestimmten Verpflichtung erreicht wird, dann ist wohl die extremste Form des Bürokratieabbaus möglich, denn hier würde eine bürokratische Pflicht schlicht aufgehoben.

**Textfenster 6.** Beispiel für eine Aufhebung von Verpflichtungen**Meldeschein nach Bundesmeldegesetz aufheben**

Der Meldeschein soll helfen, Kriminalität aufzuspüren. Die Unternehmerinnen und Unternehmen sind der Meinung, dass Kriminelle leicht falsche Namen und Unterschriften benutzen können, weil für den Meldeschein keine Ausweispflicht gilt.

Darum ist es mit dieser Verpflichtung kaum möglich, das Ziel ihrer Einführung zu erreichen. Die Abschaffung würde am Aufspüren von Kriminalität nichts ändern und wäre nach Meinung der Unternehmerinnen und Unternehmer die beste Art, den Aufwand durch das Bundesmeldegesetz zu verringern. Zudem finden sie, dass den Ermittlungsbehörden modernere Techniken zur Verfügung stehen.

In den Workshops ist von den anwesenden Unternehmerinnen und Unternehmern bestätigt worden, dass die vor kurzem gesetzlich ermöglichte Digitalisierung des Meldescheines keine spürbare Reduzierung der Bürokratiebelastung mit sich bringen wird (z.B. weil neue iPads oder andere geeignete Geräte auf dem neuesten Stand dazu notwendig sind).

Die zweite Frage (B) folgt dem Gedanken, ob der Gesetzeszweck auch mit einer vereinfachten Verpflichtung zu erreichen ist. Verpflichtungen können aus langer Vergangenheit stammen und durch moderne Technologie oder Datenverfügbarkeit ersetzt werden. Auch Verantwortlichkeiten sind oft zielgenauer bestimmbar, wie die Beispiele im Textfenster 7. **Beispiele** für Vereinfachung von Verpflichtungen zeigen, sodass der Gesetzeszweck mit einfacheren Verpflichtungen erreichbar wird.

**Textfenster 7.** Beispiele für Vereinfachung von Verpflichtungen**Aushangpflichten zu Mitteilungspflichten machen**

Aushangpflichten haben zum Ziel, Arbeitnehmer auf ihre Rechte hinzuweisen. In der Praxis gibt es jedoch so viele aushangpflichtige Gesetze, dass es für in den Betrieben oft nicht möglich ist, alle entsprechenden Vorschriften auszuhängen.

Die befragten Unternehmerinnen und Unternehmer sind der Meinung, dass eine Vereinfachung machbar wäre: Beschäftigte könnten im Rahmen einer Mitteilungspflicht auf ihre Rechte hingewiesen werden. Die relevanten Gesetzesänderungen müsste der Unternehmer dann nur mitteilen, statt immer neue Gesetzestexte auszuhängen.

Vorteil wäre auch, dass die Gesetze über das Internet aktuell und leicht heranzuziehen sind.

**Künstlersozialversicherung weniger fehleranfällig machen**

Die Künstlersozialversicherung soll selbständigen Künstlern ein mit dem für Arbeitnehmer vergleichbares soziales Netz bieten. Die Künstlersozialabgabe muss vom Auftraggeber des Künstlers entrichtet werden und erfordert viele Detailkenntnisse über die Fälligkeit der Abgabe.

Die befragten Unternehmerinnen und Unternehmer sind der Meinung, dass der Hinweis auf die Abgabepflicht oder sogar die Abgabe selbst durch den Künstler erfolgen sollte. Dies wäre effektiver und weniger fehleranfällig.

Die dritte Frage (C) prüft, ob die Verpflichtung nach Frequenz (Häufigkeit) oder Zielgruppe einzugrenzen ist. So können kleinste und kleine Unternehmen oft ohne Kompromiss bezüglich des Gesetzeszwecks von der Verpflichtung befreit werden. Auch haben einige der Unternehmerinnen und Unternehmer zu hohe Kontrollhäufigkeiten beklagt, weil die Kontrollen auch bei geringerer Frequenz die Einhaltung der Vorschriften sicherstellen. Dies gelte insbesondere bei der Überwachung im Steuer- und Sozialabgabenrecht.

**Textfenster 8.** Beispiel für das Abschaffung von Verfahrensschritten

#### **Allergen- und Zusatzstoffkennzeichnung erleichtern**

Die Lebensmittelinformationsdurchführungsverordnung (LMIDV) und die Zusatzstoff-Zulassungsverordnung (ZZuV) enthalten die schriftliche Kennzeichnungspflicht der 14 Hauptallergene und 15 Zusatzstoffe. Diese Verpflichtung verursacht Ärger bei den Betrieben, weil die Kennzeichnung selten nachgefragt wird.

Einige der Unternehmerinnen und Unternehmer fanden es zwar wichtig, diese Informationen ihren Gästen zur Verfügung zu stellen, sahen die schriftliche Kennzeichnungspflicht aber überwiegend als unnötige Verpflichtung, da diese Informationen auch mündlich erteilt werden können. Dazu wurde vorgeschlagen, zumindest kleinste und kleine Unternehmen von dieser Verpflichtung zu befreien.

Auf der Ebene des Gesetzesvollzugs stehen noch die Fragen D und E zur Wahl. D zielt auf die methodische Vereinfachung der Verfahrensschritte, E auf die Vollzugsoptimierung von Pflichten. Digitalisierung ist nur eine der Optionen zur Verfahrensvereinfachung, auch eine Vermeidung externer Kosten und die Synchronisation mit Unternehmensprozessen senken Zeit und Kosten.

**Textfenster 9.** Beispiel für die Straffung von Verfahrensschritten

#### **Verpflichtungen zur Statistik straffen**

Das Statistische Bundesamt hat vor einigen Jahren in der Tourismusstatistik die Darstellungspflicht zur Herkunft der Gäste digitalisiert. Die Unternehmerinnen und Unternehmer waren damit insgesamt zufrieden, weil so der Zeitaufwand spürbar reduziert wurde.

Frage E. bietet eine Orientierung auf das schlichte Erkennen von Verbesserungspotenzialen, z.B. zur Optimierung der Informationsbereitstellung. Auch bei Über- und Untererfüllung sind Zeit, Kosten und Erschwernisse anpassbar.

**Textfenster 10.** Optimierung von Dienstpflichten

#### **Programm E. Vollzug der Pflichten optimieren**

Ziel der Datenschutzgrundverordnung ist der Schutz von Personendaten. Neue Technologien zur erleichterten Datensammlung und -analyse erfordern den Schutz der Daten. Abschaffung ist daher nicht geboten. Da es EU-Recht betrifft, können deutsche Behörden von sich aus auch keine Änderungen vornehmen, Zwischenschritte abschaffen oder vereinfachen. Dabei sind die vielen Unklarheiten der wesentliche Engpass für Unternehmer, die nicht wissen, woran sie sind. Erleichterung brächte eine bessere Aufklärung durch Behörden zu den Auswirkungen der Datenschutzgrundverordnung vor allem im KMU-Bereich.

## 5.2 Ein neuer Ansatz

### 5.2.1 Kontrolle über die Bürokratiebelastung

Es ist von großer Bedeutung, aber gleichzeitig nicht ausreichend, die kostenmäßigen Folgen der Gesetzgebung für die gesamte Wirtschaft und Verwaltung summarisch zu ermitteln. Denn hierbei wird nicht berücksichtigt, wie hoch die Belastung für spezifische Gruppen von Unternehmen, d.h. Branchen und Zielgruppen, ist und welchen Effekt sie von dort auf andere Unternehmensgruppen und die Gesamtwirtschaft haben kann.

Der vorliegende branchenorientierte Ansatz zur Ermittlung bürokratischer Belastungen im Gastgewerbe hat gezeigt, dass es nicht nur einzelne Pflichten sind, die Hotel- und Restaurantbetriebe in ihrer Tätigkeit belasten, sondern dass diese in ihrer Gesamtheit mit einem Umsatzanteil von 1,2-6% relevante Auswirkungen auf die Profitabilität der Unternehmen haben.

Da die vorliegende Pilotstudie auch der Frage nachgeht, welche Verpflichtungen zu Erschwernissen führen, konnte dargestellt werden, wie Unternehmerinnen und Unternehmer die Bürokratiebelastung erfahren.

Die semiquantitative Methode zeigt damit, dass die Beseitigung des Erfüllungsaufwands oder ausführungsbedingter Erschwernisse zu einer spürbaren Verringerung der Bürokratiebelastung führen kann. Dies gilt für branchenspezifische Verpflichtungen (z.B. Melde-schein, Allergenkennzeichnung und Bettensteuer) und für branchenübergreifende Verpflichtungen (z.B. EU-Datenschutzgrundverordnung und Umsatzsteuergesetz)<sup>11</sup>.

Dieser branchenorientierte Ansatz kann die Instrumente der Bundesregierung im Bereich "Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau" ergänzen. Die wichtigste Herausforderung dafür ist, Zielgruppen zu identifizieren, die Erfüllungsaufwand und Erschwernisse branchenspezifischer, aber auch branchenübergreifender Verpflichtungen für mittelständische Unternehmen abbilden.

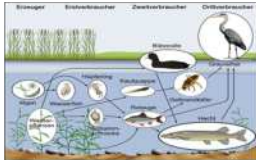
### 5.2.2 Die Biologie als Denkanstoß

Die Biologie liefert einen Denkanstoß für die Identifizierung von Branchen und Zielgruppen. Die folgende Abbildung (Abbildung 12) zeigt, welche Analogien möglich sind.

**Abbildung 12.** Analogie Biologie und Wirtschaft

#### Biologie

1. Nomenklatur
2. Verknüpfte Nahrungskette (Ökosystem)



3. Bio-indikatoren, z.B. Biomasse, Anzahl der Arten oder Konzentration von Schwermetallen und Schadstoffen
4. Indikatorarten:  
*eine Tier- oder Pflanzenart mit einer Schlüsselposition in der verknüpften Nahrungskette, die für ihre Umgebung und den Zustand derselben charakteristisch ist.*

#### Wirtschaft

1. NACE
2. Verknüpfte Wertschöpfungskette



3. Wirtschaftsindikatoren, z.B. Bruttoinlandsprodukt (BIP), Arbeitslosenquote und Erfüllungsaufwand
4. Indikatorbetriebe:  
*Betriebe mit einer Schlüsselposition in der verknüpften Wertschöpfungskette, die für ihre Branche oder ihren Sektor charakteristisch ist.*

<sup>11</sup> Die Hauptkategorien sind erklärt in Absatz 3.3.1.



### 1. Nomenklatur vs. NACE

Nomenklatur bezeichnet in der Biologie die Disziplin der wissenschaftlichen Benennung von Lebewesen. Sie stellt innerhalb der Wissenschaften die Grundlage für eine international verständliche und nachprüfbar Kommunikation über Organismen dar. Dabei legen die Regeln der Nomenklatur nur die Benennung fest. Die Abgrenzung und Erkennung der systematischen Einheiten selbst (Taxonomie) und ihrer Hierarchie und Verwandtschaft (Systematik) sind davon unabhängig.

Die Statistik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft („NACE Rev. 1“) stellt wie die Nomenklatur der Biologie eine Systematik zur Verfügung. NACE ist ein System zur Klassifizierung von Wirtschaftszweigen, das von Seiten der Europäischen Union auf Basis der ISIC (International Standard Industrial Classification of all Economic Activities) der Vereinten Nationen entworfen wurde. Diese Klassifikationen dienen zur Einordnung von Daten im Rahmen der gemeinsamen Statistik der EU wie auch des Statistischen Bundesamtes in Deutschland und beziehen sich auf statistische Einheiten, also einen einzelnen Betrieb oder eine Gruppe von Betrieben (Zielgruppe), die eine wirtschaftliche Gesamtheit, also ein Unternehmen oder einen Wirtschaftszweig, bilden.

### 2. Nahrungskette vs. Wertschöpfungskette

Eine Nahrungskette ist ein Modell für die linearen energetischen und stofflichen Beziehungen zwischen verschiedenen Arten von Lebewesen, wobei jede Art die Nahrungsgrundlage einer anderen Art ist.

Die Wertschöpfungskette stellt die zusammenhängenden Unternehmensaktivitäten des betrieblichen Gütererstellungsprozesses dar und bezieht sich auf das Unternehmen und das die Unternehmen verbindende Wertschöpfungsnetzwerk.

### 3. Bio- vs. Wirtschaftsindikatoren

Wirtschaftsindikatoren, meist Konjunkturindikatoren oder makroökonomische Kennzahlen genannt, dienen als Parameter der Ökonomie. Sie können über unterschiedlichste wirtschaftliche Schlüsselinformationen Aufschluss geben und treten dabei in verschiedenster Form als Faktoren auf, so wie Bruttoinlandsprodukt (BIP) und, Arbeitslosenquote. Auch der Erfüllungsaufwand kann als Indikator dienen.

Wie Wirtschaftsindikatoren dienen Bioindikatoren als Grundlage zur Erstellung von Parametern des Gesamtsystems, hier von Ökosystemen. Beispiele sind Biomasse, Anzahl der Arten oder Konzentration von Schwermetallen und anderen Schadstoffen.

### 4. Indikatorarten vs. Indikatorbetriebe

Eine Tier- oder Pflanzenart mit einer Schlüsselposition in der verknüpften Nahrungskette, die für ihre Umgebung und den Zustand derselben charakteristisch ist, nennt man Indikatorart. Das sind zum Beispiel Flechtenarten, deren Zustand auf den Grad der Luftverschmutzung hindeuten.

Indikatorbetriebe sind analog Betriebe mit einer Schlüsselposition in der verknüpften Wertschöpfungskette. Das sind zum Beispiel die Gasthöfe und Stadthotels in dieser Pilotstudie, deren Zustand auf Erfüllungsaufwand und Erschwernisse für einen größeren Bereich der Wirtschaft hindeutet.

Um die Bürokratiebelastung für eine Branche umfassend zu quantifizieren und zu überwachen, ist es erforderlich, geeignete Betriebe in einer Zielgruppe (die Indikatorbetriebe) zu identifizieren. Diese Betriebe zeigen die spezifischen Belastungsfolgen von Regulierung branchenspezifisch, aber auch branchenübergreifend an.

Eine sorgfältige Auswahl relevanter Branchen und Zielgruppen ermöglicht eine möglichst umfassende Abdeckung der Summe der gesetzlichen Verpflichtungen. Dabei ist es unmöglich sein, ausnahmslos alle Unternehmen und gesetzlichen Verpflichtungen abzudecken. Auch in der Biologie ist es unmöglich, alle Tierarten zu überwachen. Statt dessen geht es darum, dass Bio-Indikatoren ihren Kontext so weit wie möglich abbilden. Es ist also grundsätzlich wichtig, ein Optimum zu finden zwischen dem Aufwand für eine Bürokratiebelastungsmessung auf der einen Seite und ehrgeizigen Zielen, alle belastenden Verpflichtungen abzudecken, auf der anderen Seite.

### 5.2.3 Indikatorbetriebe für die Bürokratiebelastung - einige Beispiele

Aus den Erfahrungen mit dem Branchenansatz in diesem Pilotprojekt sowie in Studien in den Niederlanden and Belgien lassen sich die Indikatorbranchen wie folgt kennzeichnen:

- Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur regionalen oder überregionalen Wirtschaft.
- Sie tragen entscheidend zur regionalen oder überregionalen Beschäftigung oder anderen sozialen Belangen bei.
- Sie haben spezifische Geschäftsprozesse.

Eine sorgfältige Zusammenstellung der Zielgruppe ist notwendig, um ein verlässliches Bild der Bürokratiebelastung einer Branche zu bekommen. Hierfür müssen einige Rahmenbedingungen erfüllt sein:

- Die Geschäftsaktivitäten müssen für die Mehrheit der Branche repräsentativ sein.
- Die Unternehmen müssen einer möglichst großen Anzahl gesetzlicher Verpflichtungen unterliegen.
- Die Unternehmen dürfen nicht zu unterschiedlich sein, um zu verhindern, dass nicht-repräsentative Einzelfälle (sogenannte „Ausreißer“) das Gesamtbild verfälschen.
- Eine Verteilung der Unternehmen über ländliche und städtische Umgebungen ist notwendig, um überregionale Resultate erbringen zu können.

In dieser Pilotstudie ist die Branche im NACE-Abschnitt ‚I. Gastgewerbe‘ angesiedelt und die Zielgruppe Gasthöfe und Stadthotels in den NACE-Unterabschnitten 55.10.2 Hotels (ohne Hotels garnis) und 55.10.3 Gasthöfe. Zwölf befragte Unternehmen hatten ein Restaurant, damit sind die relevanten Verpflichtungen der Zielgruppe Restaurants (NACE-Abschnitt 56.10 Restaurants, Gaststätten, Imbissstuben, Cafés, Eissalons u. ä.) einbezogen. Ebenfalls sind die relevanten Verpflichtungen für Beherbergung (NACE 55) abgedeckt.

Darüber hinaus zeigt Abbildung 5, dass 43% der Verpflichtungen branchenspezifisch und 57% der Verpflichtungen branchenübergreifend (Verpflichtungen für alle Unternehmen mit Personal) sind. Die gewählte Zielgruppe dieser Pilotstudie kann also als aus relevanten Indikatorbetrieben zusammengesetzt angesehen werden.

Einige Beispiele für andere mögliche Zielgruppen illustriert Textfenster 11. Tabelle 8 gibt einen Überblick über Beispiele für einen Branchenansatz in den Niederlanden.

**Textfenster 11.** Beispiele: Auswahl von Branchen und Zielgruppen

### **C Verarbeitendes Gewerbe**

Das Verarbeitende Gewerbe ist ein großer Bereich der deutschen Wirtschaft. Weil die Industrie auch große Bedeutung hat, kann es sinnvoll sein, mehrere Zielgruppen in Abschnitt C zu untersuchen. Mögliche Zielgruppen:

→ **Kategorie 28 ‚Maschinenbau‘**

Diese Branche ist im Abschnitt ‚Verarbeitendes Gewerbe‘ von zentraler Bedeutung in Deutschland. Die Branche hat mit spezifischen Vorschriften zum Umweltschutz, Arbeiterschutz und Klimaschutz zu tun. Der Maschinenbau ist vor allem für Deutschland als Industrieland sehr wichtig.

→ **Kategorie 20 ‚Herstellung von chemischen Erzeugnissen‘**

Die chemische Industrie ist ebenfalls ein wichtiger Wirtschaftszweig in Deutschland. Sie ist eng verknüpft mit anderen Sektoren und exportstark. Für die Herstellung von chemischen Erzeugnissen gibt es branchenspezifische Vorgaben für Arbeitsschutz und Umweltschutz, die von den Vorgaben für Maschinenbau abweichen.

→ **Kategorie 29.10.1 ‚Herstellung von Personenkraftwagen und Personenkraftwagenmotoren‘**

Diese Branche ist vor allem international wichtig. Sie stellt auch direkt Konsumgüter her. Deshalb sind nicht nur Verpflichtungen in den Bereichen Arbeitsschutz und Umweltschutz abgebildet, sondern auch im Bereich Verbrauchersicherheit. Auch Klimaschutzmaßnahmen aus unterschiedlichen Ländern sind wichtig für Kategorie 29.10.1.

### **A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei**

→ **Kategorien 01.4 ‚Haltung von Tieren‘ und 01.1 ‚Landwirtschaft‘**

Diese Branche deckt alle landwirtschaftlichen Bereiche ab, ist eng verknüpft mit anderen Sektoren und trägt entscheidend zur regionalen oder überregionalen Beschäftigung oder anderen sozialen Belangen bei. Die Kategorien 01.4 und 01.1 sind die größte Zielgruppe des Bereiches A und sind betroffen von einer Vielzahl von Verpflichtungen sowie spezifischen Vorschriften zum Tierschutz und zur Bodennutzung.

In den Niederlanden wird bereits erfolgreich mit einem branchenorientierten Ansatz gearbeitet. Die Ergebnisse sind bedeutsam für die Gesamtheit der Wirtschaft, können aber auch spürbare Entlastungen schaffen.

**Tabelle 8.** Beispiele für Studien zur Bürokratiebelastung mit Branchenansatz in den Niederlanden

NACE Abschnitt	Branche	Zielgruppe	NACE Kategorie
A	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Haltung von Tieren (Milchkühe und Schweine)	01.4
		Landwirtschaft, Anbau einjähriger Pflanzen	01.1
C.	Verarbeitendes Gewerbe	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, Bäckerei und Metzgerei	10
		Hersteller von chemischen Erzeugnissen Erzeuger von chemischen Produkten wie Lacke, Farben, Druckfarben, Dichtstoffe und/oder Klebstoffe	03.16
		Hersteller von Gummi- und Kunststoffwaren	03.19.22
		Maschinenbau	28
H.	Verkehr und Lagerei	Güterbeförderung im Straßenverkehr, Umzugstransporte	49.4
K.	Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	Kreditinstitute	64.19.1
S.	Erbringung von Sonstigen Dienstleistungen	Friseur- und Kosmetiksalons	96.02

#### 5.2.4 Neuheitswert des vorgestellten Ansatzes

Der Neuheitswert des vorgeschlagenen branchenorientierten Ansatzes liegt in der indikatorbetriebsbezogenen Konzeption des Bürokratieabbaus. Hier liegt ein ungehobenes Potenzial für Spürbarkeit und volkswirtschaftlichem Nutzen. Der Ansatz liefert Informationen, auf deren Grundlage „Bürokratiebremsen in der Praxis“ zum Einsatz kommen können, die bisher nicht genutzt werden.

Die regelmäßige Analyse der Indikatorbetriebe in einer Zielgruppe auf der relevanten Betrachtungsebene gibt darüber hinaus ein Bild der Entwicklung eines sachtypisch zusammenhängenden Wirtschaftsbereichs, und zwar:

- bezüglich des Erfüllungsaufwands im Verhältnis zum Unternehmensumsatz,
- bezüglich der Bandbreite des Erfüllungsaufwands im Vollzug,
- bezüglich der empfundenen Erschwernisse.

Dieses kann dazu benutzt werden, den Erfolg begonnener Entlastungsmaßnahmen zu kontrollieren.

Insgesamt ermöglicht eine branchenspezifische statt einer durchschnittlichen Gesamtbeurteilung von Gesetzen und Regelungen eine neue Qualität auf dem Feld der Bürokratiekostenmessung und -senkung.

## 6 Zusammenfassung

### **1. Die semiquantitative Methode der vorliegenden Studie bietet Einblick in die Bürokratiebelastung auf Unternehmensebene.**

---

Das Prinzip des Standardkostenmodells (Zeitaufwand x Lohnsatz + Sachaufwand) kann verwendet werden, um Bürokratiebelastung auf Unternehmensebene sichtbar zu machen. Unter Berücksichtigung der sogenannten "Sowieso-Kosten" wird nur der tatsächliche Erfüllungsaufwand quantifiziert. Darüber hinaus wird deutlich, welche Verpflichtungen und Vorschriften zu dem Betriebsgeschehen des Unternehmens passen.

Da die Arbeitsweise auch der Frage nachgeht, welche Verpflichtungen zu Erschwernissen führen, zeigt die Methode, wie Unternehmerinnen und Unternehmer die bürokratische Belastung erfahren. Die Methode zeigt damit auch, dass die Beseitigung von Erfüllungsaufwand oder von ausführungsbedingten Erschwernissen zu einer spürbaren Verringerung der Bürokratiebelastung führen kann.

### **2. Die Pilotstudie zeigt, dass die Bürokratiebelastung im Gastgewerbe zwischen 1,2% und 6% des Umsatzes liegt und damit betrieblich relevant ist.**

---

Von insgesamt 125 Verpflichtungen verursachen 100 Verpflichtungen spürbare Bürokratiebelastung, die nach Schätzungen für die Unternehmen zwischen 1,2% und 6% des jährlichen Umsatzes liegen. Insgesamt beträgt die jährliche Bürokratiebelastung typischer Unternehmen im mittelständischen Gastgewerbe € 12.000 bis € 60.000 pro Jahr. Die Kosten von Verpflichtungen, die Unternehmen ohnehin erledigen (ordentliche Betriebskosten bzw. die sogenannten Sowieso-Kosten) sind hier nicht eingerechnet.

Die Methode geht vom tatsächlichen Stundenlohn des Unternehmers aus (bei den untersuchten Betrieben meistens zwischen € 10 und € 20 pro Stunde). Würde, wie im Standardkostenmodell üblich, der Standardlohn von € 32,10 pro Stunde angenommen, hätte mindestens die Hälfte der untersuchten Unternehmen Verluste gemacht. Insgesamt ist die Berechnung der Bürokratiebelastung im Gastgewerbe dabei eine Untergrenze der tatsächlichen Belastung.

Für ein typisches Unternehmen mit einem Umsatz von 1,3 Mio. Euro pro Jahr beläuft sich der Erfüllungsaufwand bei vollständiger Einhaltung der Verpflichtungen auf 34.000 Euro bzw. 2,5% des Bruttoumsatzes. Hierbei ist der durchschnittliche Stundenlohn der befragten Unternehmen zugrunde gelegt.

### **3. Bürokratische Belastung ergibt sich nicht nur aus Verpflichtungen mit hohen Kosten. Erschwernisse durch Unklarheit oder Unsicherheit bei der Umsetzung in der laufenden Verwaltung sind ebenfalls relevant und belastend**

---

Im Interview wurden die Unternehmerinnen und Unternehmer zunächst gefragt, welche gesetzlichen Verpflichtungen die belastendsten Erschwernisse (qualitativ) verursachen. Dann wurde die bürokratische Belastung quantifiziert. Die Analyse zeigt, dass die bürokratische Belastung nicht ausschließlich mit dem Kostenumfang verbunden ist, sondern auch mit:

- der Vielzahl der Vorschriften und Verpflichtungen und der Zeit und Mühe, um einen Überblick über sie zu behalten,
- unklaren Vorschriften und Verpflichtungen (z.B. EU-Datenschutzgrundverordnung)
- dem Risiko hoher Geldstrafen oder Nachzahlungen bei Fehlern (aus Unwissen),
- der Abhängigkeit und den hohen Kosten von Dritten (z.B. Steuerberatern und technische Prüfungen),
- Verpflichtungen, die nicht mit den betrieblichen Geschäftsprozessen übereinstimmen (z.B. AVV Rüb/Hygieneüberwachung).

#### **4. Durch eine quantitative und qualitative Analyse der Verpflichtungen sind unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks spürbare Reduzierungsmaßnahmen für Unternehmerinnen und Unternehmer zu identifizieren.**

---

Der in dieser Pilotstudie genutzte branchenorientierte Ansatz hat das Ziel, ein realistisches Bild des Erfüllungsaufwands für alle gesetzlichen Verpflichtungen eines Unternehmens in einer Zielgruppe zu ermitteln, um damit die wesentlichen Einflussgrößen der Belastung transparent zu machen. Die quantitativen und qualitativen Ergebnisse (Matrix Erfüllungsaufwand gegenüber Erschwernissen in Abbildung 8) können anzeigen, welche Verpflichtungen sich für Reduzierungen anbieten und für Unternehmerinnen und Unternehmer spürbar sind.

Zur Identifikation von Reduzierungsmaßnahmen dient der Gesetzeszweck der Verpflichtung als Ausgangspunkt. Durch die strukturierte Bewertung der möglichen Vereinfachungsniveaus kann eine Liste möglicher Reduzierungsmaßnahmen erstellt werden. Der in diesem Pilotprojekt entwickelte Entscheidungsbaum kann dabei helfen.

#### **5. Die Methode identifiziert Reduzierungsmaßnahmen für Unternehmen im Gastgewerbe, aber auch Maßnahmen, die Auswirkungen auf alle Unternehmen haben.**

---

Der Methode nach werden in diesem Pilotprojekt Verpflichtungen und bürokratische Belastungen für die Branche Gastgewerbe identifiziert. Die Analyse der Verpflichtungen zeigt aber, dass nur ca. 43% davon branchenspezifische Vorschriften sind.

Die übrigen 57% der Verpflichtungen in Bezug auf Personal, Betriebsführung, Steuern und Sozialabgaben, sind auch relevant für andere Branchen. Reduzierungsmaßnahmen für diese Art von Verpflichtungen verringern die Bürokratiebelastung über die gewählte Zielgruppe hinaus. Damit ist die Methode mehr als zur Hälfte branchenübergreifend und kann zu einem umfassenderen Reduktionsprogramm beitragen.

**6. Die Erfahrungen aus diesem Pilotprojekt ermöglichen die Entwicklung eines branchenorientierten Ansatzes zum Abbau von Bürokratie auf Basis von Zielgruppen und Indikatorbetrieben.**

---

Im Standardkostenmodell werden die Auswirkungen eines Gesetzes oder einer Verpflichtung übergreifend über alle Branchen und Größen berechnet, die Auswirkungen auf Sektor- oder Branchenebene sind jedoch nur sehr begrenzt sichtbar. Der Vorteil des vorgeschlagenen branchenorientierten Ansatzes besteht darin, dass die unerwünschten Effekte quantitativ (Erfüllungsaufwand) und qualitativ (Erschwernisse) für relevante Wirtschaftsbereiche erfasst werden, die eine Ausstrahlung weit über den betrachteten Sektor oder die betrachtete Branche hinaus haben.

Eine sorgfältige Auswahl relevanter Branchen und Zielgruppen gewährleistet eine möglichst umfassende Abdeckung der gesetzlichen Verpflichtungen, die praktisch besonders belastend sind bzw. deren Vereinfachung deutlich positive Wirkungen auslösen kann. Die Indikatorbetriebe sollen dabei repräsentativ für ihre Branche sein. Es ist dabei grundsätzlich wichtig, ein Optimum zu finden zwischen dem Aufwand für eine Bürokratiebelastungsmessung auf der einen Seite und ehrgeizigen Zielen, alle belastenden Verpflichtungen abzudecken, auf der anderen Seite.

Dieser Projektbericht zeigt, dass eine branchenspezifische statt einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung von Gesetzen und Regelungen eine neue Qualität auf dem Feld der Bürokratiekostenmessung und -senkung ermöglicht. Es ist deshalb wichtig, diesen branchenorientierten Ansatz auf andere Branchen anzuwenden.





## Anhang:

Wie ist die Bürokratiebelastung für Unternehmen zu bremsen?

I	Zusammenfassung Projektvorgehen	50
II	Bürokratiepflichten im Überblick	52



# I Zusammenfassung Projektvorgehen

Zielsetzung und Aufgaben der Studie waren wie folgt formuliert:

1. Messung der Bürokratiebelastung typischer mittelständischer Unternehmen in einer exemplarisch ausgewählten Branche. Die Methode basiert dabei auf dem in Deutschland etablierten Standardkostenmodell.
2. Durchführung einer Messung aller Pflichten eines typischen mittelständischen Unternehmens zur Erfassung quantitativer (ausgedrückt in € und als Umsatzanteil) und qualitativer Belastungen (ausgedrückt als Erschwernisse, die Unternehmen behindern).
3. Identifizierung konkreter und (rechtlich) machbarer Reduzierungsmaßnahmen der quantitativen und qualitativen Erschwernisse von Unternehmen. Forscherwissen und Erkenntnisse der Branche werden gezielt eingesetzt, um Vereinfachungen zur spürbaren Reduktion der Bürokratiebelastung auszumachen.
4. Formulierung beispielhafter politischer Handlungsvorschläge, die auf den Messerfahrungen aufbauen.

Um die genannten Zielsetzungen und Aufgaben zu realisieren, wurde ein Pilotprojekt im Gastgewerbe durchgeführt. In Abbildung 13 ist das Projektvorgehen zusammengefasst.

Im ersten Projektabschnitt wurde die Zielgruppe des Projekts umschrieben und abgegrenzt. Ferner wurde erfasst, welche Verpflichtungen relevant und maßgeblich sind.

Im zweiten Projektabschnitt wurde bei 14 Hotels und Gasthöfen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern analysiert, wie die Unternehmerinnen und Unternehmer allen gesetzlichen Verpflichtungen in der Praxis ihrer täglichen Betriebsführung nachkommen. In jedem Unternehmen sind in 4 bis 6 Stunden mit Inhaber, Geschäftsführer oder zuständigem Sachbearbeiter alle Verpflichtungen besprochen und die wirklichen Kosten bis auf das Niveau der Finanzbuchhaltung des Unternehmens überprüft worden. Das Resultat dieser Arbeitsweise sind ein vollständiger Überblick über die tatsächlichen Kosten der gesetzlichen Verpflichtungen und der in der Praxis empfundenen Erschwernisse in jedem einzelnen Unternehmen.

Im dritten Projektabschnitt wurden die Resultate der einzelnen Unternehmen verglichen, die Bürokratiebelastung bestimmt sowie finanziellen und organisatorischen Konsequenzen für die Unternehmen ermittelt. Diese Resultate dienten in Workshops in Zusammenarbeit mit den regionalen IHKs der Erarbeitung von Alternativen, die eine Reduzierung der Bürokratiebelastung ermöglichen.

**Abbildung 13.** Phasen der Studie



**Textfenster 12.** Mitglieder des Projektbeirats

1. IHK Köln
2. IHK NRW
3. IHK Nordschwarzwald
4. IHK Rostock
5. Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband)
6. Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
7. Bundeskanzleramt
8. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
9. Statistisches Bundesamt
10. Nationaler Normenkontrollrat (NKR)
11. Normenkontrollrat Baden-Württemberg
12. Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei der IHK NRW
13. Bundesverband der Regionalbewegung e. V.

## II Bürokratiepflichten im Überblick

Die Nummerierung ist eine fortlaufende Nummerierung im Rahmen der Anwendung der Standardkostenmodells dieser Studie.

### **1 Verpflichtungen für den Arbeitgeber**

- 1.1 Arbeitsschutz
- 1.2 Arbeitszeit und soziale Sicherheit

### **2 Verpflichtungen für das Gastgewerbe**

- 2.1 Lebensmittelsicherheit und Hygiene
- 2.2 Anlagen und Brandschutz
- 2.3 Sonstige gastgewerbespezifische Vorschriften

### **3 Verpflichtungen für das Unternehmen**

- 3.1 Steuer- und Finanzen
  - 3.2 Sonstige Verpflichtungen
- 

## **1. Verpflichtungen für den Arbeitgeber**

### **1.1 Arbeitsschutz**

#### **SKM1 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)**

- 1. Gefährdungsbeurteilung für den Betrieb und die Tätigkeiten samt Dokumentation, § 5 ArbSchG. Zusätzliche Beurteilung der „körperlichen Belastungen“, der „psychischen Belastungen“ und der „Verkehrssicherheit“.
- 2. Arbeitsmedizinische Vorsorge auf Basis der Gefährdungsbeurteilung und Führen einer Vorsorgekartei (über arbeitsmedizinische Vorsorge), § 3 IV Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge (ArbMedVV).
- 3. Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung, § 3 Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV). Regelmäßige Prüfung z.B. von Sicherheitsbeleuchtungen und Sicherheitssystemen.
- 4. Unfallverhütungsvorschriften Grundsätze der Prävention: Beurteilung der Arbeitsbedingungen und Dokumentation des Ergebnisses, § 3 III; Bestellung Ersthelfer und Dokumentation aller Hilfemaßnahmen, § 24.
- 5. Schulung für Arbeitsschutz.
- 6. Mutterschutzgesetz: Gefährdungsbeurteilung der Tätigkeit, unabhängig davon, ob diese überhaupt von einer Frau ausgeübt wird, § 2; Auskunftspflichten des Arbeitgebers, § 19. MuSchV: Gefährdungsbeurteilung sowie förmliche Unterrichtung, §§ 1, 2.
- 7. Mutterschutzgesetz: Formular ausfüllen.

#### **SKM2 Unfallversicherung**

- 8. Verpflichtende Unfallversicherung bei der Berufsgenossenschaft nach SGB VII.

**SKM3 Technische Regeln für Arbeitsstätten (ASR)**

9. Kennzeichnung Fluchtwege
10. Separate Toiletten für Mitarbeiter

**SKM4 Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG)**

11. Für Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten: Schriftliche Bestellung von Betriebsärzten samt Aufgabenübertragung, § 2 ASiG, und von Fachkräften für Arbeitssicherheit, § 5 ASiG.

**SKM5 Bildschirmarbeitsverordnung (BildscharbV)**

12. Beurteilung der Arbeitsbedingungen, § 3 BildscharbV

**SKM6 Aushangpflichten Arbeitsschutz**

13. Aushangpflicht Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge (ArbMedVV) (ganze Verordnung).
14. Aushangpflicht Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) (Flucht- und Rettungsplan).
15. Aushangpflicht Unfallverhütungsvorschriften, Grundsätze der Prävention, § 15 Abs. 5 SGB VII (ganze Vorschriften).
16. Aushangpflicht Verordnung zum Schutze der Mütter am Arbeitsplatz (MuSchV) (ganze Verordnung).
17. Aushangpflicht Schilder für Reinigungsmittel
18. Aushangpflicht Mutterschutzgesetz

**1.2 Arbeitszeit, soziale Sicherung, Lohnsteuer****SKM7 Arbeitszeit (ASiG) und Mindestlohndokumentation (MiloDokV)**

19. Aufzeichnung der über die 8 Stunden täglich hinausgehenden Zeiten (ASiG).
20. Maximale Anzahl Arbeitsstunden. Verarbeitung im Dienstplan (ASiG).
21. Arbeitszeitaufzeichnung und Aufbewahrung, § 17 MiloG und § 1 Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV).
22. Änderung der Tarife, auch rückwirkend (MiloG).

**SKM8 Berechnung Lohnsteuer und Sozialversicherung**

23. Berechnung Beiträge Sozialversicherung, §23 SGB IV.
24. Berechnung Lohnsteuer (Einkommenssteuergesetz).
25. Prüfung Sozialversicherung und Lohnsteuer.
26. Schwerbehindertenabgabe

**SKM9 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG)**

27. Teilzeit- und Befristungsgesetz: Schriftform bei Ablehnung eines Teilzeitwunsches aus betrieblichen Gründen, § 8 V TzBfG, Schriftform bei Befristungen, § 14 TzBfG.
28. Teilzeit- und Befristungsgesetz: Arbeit auf Abruf: Erhöhung auf zu vergütende 20 Wochenstunden, wenn keine schriftliche Stundenregelung getroffen wurde (Gefahr: Minijobber überschreiten die Geringfügigkeitsgrenze) und Einschränkung der Höchst- und Mindestarbeitszeit, § 12 TzBfG.



29. Teilzeit- und Befristungsgesetz: Recht auf befristete Teilzeit mit Rückkehrrecht in Vollzeit bei Betrieben mit mehr als 45 Arbeitnehmern mit erhöhten Planungs- und Dokumentationsaufwand.

#### **SKM10 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG)**

30. Dokumentation der schriftlichen Belehrung der Mitarbeiter zur Mitführung des Personalausweises, § 2a Abs. 1 Nr. 2 SchwarzArbG.

#### **SKM11 Sofortmeldungen**

31. Pflicht, Neueinstellungen sofort vor Arbeitsaufnahme anzumelden, § 28a Abs. 4 SGB IV, zusätzlich zu den allgemeinen Meldepflichten nach § 28a I SGB IV.

#### **SKM12 Nachweisgesetz (NachwG)**

32. Schriftliche Niederlegung der wesentlichen Vertragsbedingungen, § 2 NachwG.

#### **SKM13 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)**

33. Bescheinigung des Einkommens und der Arbeitszeit, § 9 BEEG.

Für das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz werden oft der Steuerberater eingesetzt. Die Kosten können nicht so detailliert getrennt werden. Deshalb sind sie integriert in die Kosten für die Berechnung der Beiträge der Sozialversicherung und Lohnsteuer (SKM8).

#### **SKM14 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)**

34. Maßnahmen gegen Benachteiligungen. § 12 I, V AGG.

#### **SKM15 Jugendarbeitsschutzgesetz**

35. Erstuntersuchungspflicht und Nachuntersuchung von Jugendlichen, §§ 32, 33 JArbSchG.

36. Beschränkung der Arbeitszeiten für Jugendliche.

Die extra Kosten für die Dienstplanerstellung sind in die Kosten für Arbeitszeit (ASiG) und Mindestlohn (MiloG) (SKM7) integriert.

#### **SKM16 Kündigungsschutzgesetz (KSchG)**

37. Anzeigepflichtige Entlassungen, § 17 KSchG.

#### **SKM17 Bundesurlaubsgesetz (BurlG)**

38. Urlaubsbescheinigung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses, § 6 II BurlG.

#### **SKM18 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)**

39. Schriftform der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses, § 623 BGB.

#### **SKM19 Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG)**

40. Künstlersozialversicherungsgesetz: Jährliche Meldepflicht der Betriebe für beschäftigte selbständige Künstler, § 24 KSVG.

41. Daraus resultierende Abgabepflicht, § 27 KSVG.

#### **SKM20 Ausländische Beschäftigte und Flüchtlinge**

42. Vorlage von Formularen und Unterlagen für die Beantragung, Beschäftigung und ggf. Verlängerung einer Beschäftigung.

**SKM21 Bildungszeitgesetz Baden-Württemberg (BzG BW)**

43. Schriftliche Begründung bei Ablehnung eines Arbeitnehmerantrags auf Bildungszeit aus dringenden betrieblichen Gründen.

**SKM22 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)**

44. Für große Unternehmen: Zahlreiche (meist schriftliche) Informationspflichten des Arbeitgebers gegenüber dem Betriebsrat, §§ 89, 90 ff. BetrVG.

**SKM23 Aushangpflichten Arbeitszeit und Soziale Sicherheit**

45. Aushangpflicht Arbeitszeitgesetz, (ArbZG) § 16 I ArbZG.

46. Aushangpflicht Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (Schriftform der Kündigung).

47. Aushangpflicht Mutterschutzgesetz, (MuSchG) § 18 MuSchG, 26, wenn regelmäßig mehr als drei Frauen im Unternehmen tätig sind.

48. Aushangpflicht Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, (AGG) § 12 Abs. 5 AGG (ganzes Gesetz).

49. Aushangpflicht Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG) § 47, 48, 54 JArbSchG, wenn regelmäßig mindestens ein Jugendlicher im Unternehmen arbeitet.

## 2. Verpflichtungen für das Gastgewerbe

### 2.1 Lebensmittelsicherheit und Hygiene

**SKM24 Hygienevorschriften: AVV Rahmen-Überwachung (AVV-RÜb)**

50. Rückverfolgbarkeit, also schriftlicher Nachweis, wo was eingekauft wurde.

51. Mitarbeiterschulung und Dokumentation derselben.

52. Schriftlicher Nachweis HACCP-Konzept.

53. Dokumentation Wareneingang

54. Dokumentation Temperaturkontrollen Kühlkette und Kühlhäuser

55. Schriftliche Reinigungspläne und Nachweis der Umsetzung z.B. für Küche, Kühl- und Sanitärräume.

56. Schriftliche Belehrung der Mitarbeiter über Infektionsschutzgesetz / Hygiene.

57. Nachweis Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen.

58. Prüfung Veterinäramt.

59. Beachtung Verbraucherinformationsgesetz.

**SKM25 Allergenkennzeichnung (LMIDV)**

60. Schriftliche Kennzeichnung der 14 Haupt-Allergene bei der Abgabe loser Waren bzw. zusätzliche Hinweisschilder bei teils mündlich-schriftlicher Information, Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV).

**SKM26 Kennzeichnung Zusatzstoffe (ZZuIV)**

61. Schriftliche Kennzeichnungspflicht von 15 Zusatzstoffen in der Speise- und Getränkekarte, Zusatzstoff-Zulassungsverordnung (ZZuIV).

**SKM27 Acrylamidverordnung**

62. Spezifische Vorgaben bei der Selbstherstellung von frittierten Kartoffelerzeugnissen aufgrund EU-Vorgaben nach Acrylamidverordnung.

**SKM28 Trinkwasserverordnung (TrinkwasserVO)**

- 63. Jährliche Pflichtuntersuchung durch den Unternehmer mit zehnjähriger Aufbewahrungspflicht des Berichtes und Meldepflicht bei Grenzwertüberschreitung (TrinkwasserVO).
- 64. Einbau eines Systems für Legionellenprävention.

## 2.2 Anlagen und Brandschutz

### **SKM29 Brandschutzmaßnahmen**

- 65. Brandschutzorganisation und -Konzept, also Fluchtwege, Hinweise für Gäste und Mitarbeiter, Brandmeldeanlagen, Feuerlöscher, Dokumentation der Wartung und Funktionsfähigkeit. Bestellung Brandschutz Helfer samt Dokumentation.
- 66. Fluchtwege ausweisen.
- 67. Installieren Brandmeldeanlagen
- 68. Wartung Brandmeldeanlagen
- 69. Brandschutztüren installieren.
- 70. Treppen installieren.
- 71. Feuerlöscher warten.

### **SKM30 Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV)**

- 72. Inbetriebnahme von Getränkeschankanlagen samt Dokumentation.
- 73. Erstellung eines Notfallplans für jede Aufzugsanlage und wiederkehrende Prüfungen mit Dokumentation.
- 74. Ortsfeste Verbrauchsanlagen, z.B. stationärer Herd, Kocher, Grill mindestens alle 4 Jahre prüfen.
- 75. Ortsveränderliche Verbrauchsanlagen, z.B. Heizstrahler, Katalytofen, Anlagen in fliegenden Bauten mindestens alle 2 Jahre prüfen.
- 76. Flüssiggasanlagen zu Brennzwecken in Fahrzeugen und Anhängfahrzeugen mindestens alle 2 Jahre prüfen.
- 77. Fahrzeuge mit Flüssiggas-Verbrennungsmotor mindestens einmal jährlich prüfen.
- 78. Regelmäßige Prüfung von Leitern und Tritten etc. mit Nachweis.
- 79. Dichtigkeitsprüfungen Kälteanlagen, Klimaanlage und Wärmepumpen samt Dokumentation.
- 80. Prüfung von Gaswarngeräten mit Nachweis.

### **SKM31 E(lektro)-Check**

- 81. Prüfpflicht für die gesamte Elektroanlage (alle Leitungen, Dosen, Schaltkästen, Sicherungen, Verteiler, elektrische Geräte usw.) im Betrieb mindestens alle 4 Jahre, nicht ortsfeste Geräte alle 6 Monate.

### **SKM32 Getränkeschankanlagen**

- 82. DIN 6650-7 regelt die hygienischen Anforderungen an die Errichtung von Getränkeschankanlagen, die Reinigungen sind nach BGR 228 zu dokumentieren.

**SKM33 Fettabscheider**

83. Führen eines Betriebsbuches nach DIN 4040-100, DIN EN 1825-1, 1825-2, in dem Entleerungen, Eigenkontrollen, Wartungen und Reparaturen zu vermerken sind.
84. Kläranlage: Wartung und Weitergabe von Daten für eine Kläranlage an die Wasserbehörde.

**SKM34 Abluftreinigung**

85. Wiederkehrende Reinigung der Abluft inkl. dokumentiertem Nachweis gemäß VDI 2052/6022.

**SKM35 Energieeinsparverordnung (EnEV)**

86. Pflicht zum Aushang des Energieausweises in privaten Gebäuden mit starkem Publikumsverkehr, die über 500 Quadratmeter Nutzfläche verfügen.
87. Jährliche Dokumentation für ein Blockheizkraftwerk.

**SKM36 Mess- und Eichgesetz (MessEG)**

88. Vorgabe von Ausschankmaßen bei Gläsern, die ein CE-Zeichen und entsprechende Konformitätsangaben aufweisen müssen (Altbestand darf noch verwendet werden).

**SKM37 VwV Technische Baubestimmungen**

89. Vorgaben zur Barrierefreiheit und Erfüllung der Anforderungen nach DIN 18040.
90. Gebühren für Niederschlagswasser, Dokumentationen, wie Gebäude und der Grund aussehen.

**2.3 Sonstige gastgewerbespezifische Vorschriften****SKM38 Bundesmeldegesetz (BMG)**

91. Handschriftliche Gegenzeichnung der Meldescheine durch den Gast und einjährige Aufbewahrungspflicht des Unternehmers, §§ 29, 30 BMG.

**SKM39 Gewerbeabfallordnung (GewAbfV)**

92. Dokumentation der ordnungsgemäßen Mülltrennung und über die Zuführung der Abfälle zur Vorbereitung zur Wiederverwendung bzw. zum Recycling, § 3 III GewAbfV.

**SKM40 Nichtraucherschutzgesetz (LNRSchG)**

93. Kennzeichnung des Raucherlokals bzw. der Rauchernebenräume mit Hinweisschildern, § 7 II, III LNRSchG BW.

**SKM41 Pauschalreise-Richtlinie**

94. Ab 1.7.2018 vorvertragliche Informationspflichten bei Hotelpauschalen und zusätzliche Unterrichtung über bestimmte Vertragsinhalte.

**SKM42 Preisangabenverordnung (PAngV)**

95. Anbringen eines Preisverzeichnisses mit den wesentlichen Angeboten in unmittelbarer Nähe des Eingangsbereichs.

#### **SKM43 Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (UrhebRWG)**

- 96. GEMA Dokumentation der in Reihenfolge gespielten Musiktitel nach § 13b UrhebRWG, wenn es eine Band oder einen DJ gibt.
- 97. GEZ-Gebühren für Fernseher.

#### **SKM44 VwV Stellplätze**

- 98. Vorgaben mittels Kriterienkatalog, wie viele Stellplätze für KfZ und Fahrräder bereit zu stellen sind.

#### **SKM45 Gaststättenverordnung (GastVO)**

- 99. Schriftliche Antragstellung bei gewünschter betrieblicher Ausnahme nach § 12 GastVO bzw. Außergastronomie.
- 100. Anfragen Terrassengenehmigung
- 101. Anfragen Baugenehmigung

#### **SKM46 Aushangpflichten Gastgewerbe**

- 102. Aushangpflicht Jugendschutzgesetz (JuSchG) (kein Alkohol verkaufen an Jugendliche).

### **3. Verpflichtungen für das Unternehmen**

#### **3.1 Steuern und Finanzen**

#### **SKM47 Kassenrichtlinie und Buchführungsgrundsätze (GoBD)**

- 103. Jeden Tag mit einem Z-Bericht abschließen.
- 104. Einnahmen und Ausnahmen festhalten im Kassenbuch.
- 105. Nachträgliche Veränderungen dokumentieren und die Organisationsunterlagen der Kasse (z.B. Bedienungsanleitung, Artikelpreise, Protokolle) aufbewahren.
- 106. update Kassensoftware
- 107. PSD2: Änderungen für dem Zahlungsverkehr.

#### **SKM48 Umsatzsteuergesetz (UStG) und Abgabenordnung (AO)**

- 108. Dokumentationen zur Feststellung und Festsetzung von Steuern und Abgaben. Insbesondere Berücksichtigung des Unterschieds zwischen Catering und Beherbergung (7%) und Gastronomie (19%).

#### **SKM49 Sonstige Steuern**

- 109. Dokumentationen zur Feststellung und Festsetzung von Steuern und Abgaben außer Gewerbesteuer und Einkommensteuer.
- 110. Dokumentationen zur Feststellung und Festsetzung der Gewerbesteuer.
- 111. Dokumentationen zur Feststellung und Festsetzung der Einkommenssteuer.
- 112. Betriebsprüfung

#### **SKM50 Bettensteuer**

- 113. Abfrage des Übernachtungsgrundes (privat oder dienstlich), sowie Ausfüllen entsprechender Nachweise und Einzug und Abführung der Bettensteuer an die Kommune.

**SKM51 Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe**

114. Erfassung, Übermittlung von Gästedaten und Einzug der Abgaben für die Kommune.

**3.2 Sonstige Verpflichtungen****SKM52 EU Datenschutzgrundverordnung**

115. Weitreichende zusätzliche Dokumentations- und Informationspflichten gegenüber den Gästen, ergänzt und zusätzlich verschärft durch das neue Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).

116. Bestell- und Meldepflicht eines Datenschutzbeauftragten ab 10 Mitarbeitern.

117. Website ‚DSGVO-sicher‘ einrichten.

**SKM53 Online Streitbeilegung**

118. EU-Verordnung Nr. 524/2013 (ODR-Verordnung): Zusätzliche Angabe eines Direktlinks im eigenen Online-Angebot zur Plattform für Online Streitbeilegung der Europäischen Kommission.

**SKM54 Telemediengesetz (TMG)**

119. Impressumspflichtangaben bei elektronischen Angeboten (Website, Facebook), § 5 TMG.

**SKM55 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG)**

120. Ein Unternehmer, der eine Website betreibt, AGBs verwendet und mehr als 10 Beschäftigte (nach Köpfen) hat, muss erklären, ob er an der Beilegung teilnimmt oder nicht.

**SKM56 Geschäftsgeheimnisschutzgesetz (GeschGehG)**

121. Unternehmen müssen angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen treffen und deren Einführung und Einhaltung im Streitfall auch dokumentieren und beweisen können.

**SKM57 Statistikgesetz**

122. Landesstatistikgesetz: Auskunftspflicht für die in eine Erhebung einbezogenen Personen und Stellen zur Beantwortung der gestellten Fragen.

123. Bundesstatistikgesetz

**SKM58 Gewerbeordnung (GewO)**

124. Pflicht zur Zeugniserstellung, § 109 GewO

125. Aushangpflicht des Gesetzes.









Deutscher  
Industrie- und Handelskammertag

 [www.dihk.de](http://www.dihk.de)  
 [info@dihk.de](mailto:info@dihk.de)



DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.  
Breite Straße 28 | 10179 Berlin-Mitte | Telefon 030 20308 0 | Fax 030 20309 1000