



**Stellungnahme  
des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes e.V.**

zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

**Gesetz  
zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit  
und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung**

## **I. Allgemeine Vorbemerkungen**

Die im Gesetzentwurf zum Ausdruck gebrachte Position, die Schwarzarbeit in Deutschland habe ein alarmierendes Niveau erreicht und verursache enorme Einnahmeausfälle bei den Sozialkassen und beim Fiskus, bedarf keiner ausdrücklichen Bekräftigung. Illegale Beschäftigung verhindert fairen Wettbewerb und schadet allen, ihre Bekämpfung ist nur konsequent.

Sie können versichert sein, dass dem DEHOGA an einer effektiven Missbrauchsbekämpfung gelegen ist. Regelmäßig sensibilisieren wir unsere Mitgliedsbetriebe und warnen ausdrücklich vor den Risiken von illegaler Beschäftigung, Leistungsmissbrauch und Steuerhinterziehung.

Ursache des Anstiegs der Schwarzarbeit ist jedoch nicht ein Normierungs- oder Kontrolldefizit, sondern die außerordentliche Belastung der Arbeit mit Steuern und insbesondere Sozialabgaben sowie die zunehmende „Verregelung“ des Arbeitsmarktes, des Arbeits- und Sozialrechtes.

Der Versuch einzelner Arbeitnehmer und Arbeitgeber – gerade in von Klein- und Kleinstbetrieben geprägten Branchen wie dem Gastgewerbe – diesen Belastungen auf illegale Weise zu entgehen, ist lediglich eine Ausweichreaktion. Gerade angesichts der aktuellen schwierigen Konjunktursituation und der hohen Zahl von Betriebsaufgaben und Insolvenzen geht es bei vielen Betrieben um nicht weniger als deren wirtschaftliche Existenz.

Dazu kommt die Vielzahl „schlechter Beispiele“, die auch und gerade Politik und öffentliche Hand in punkto Korruption, Bestechlichkeit und Vetternwirtschaft liefern. Dies stellt selbstverständlich keine Legitimation für gesetzwidriges Verhalten der Unternehmen und Bürger dar, fördert jedoch schlicht nicht deren Rechtschaffenheit und Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Gesellschaft. Dass Schwarzarbeit vielfach als Kavaliersdelikt angesehen wird, ist daher nachvollziehbar.

Dem Massenphänomen Schwarzarbeit und dem weithin fehlenden Unrechtsbewusstsein kann man mit der bloßen Bekämpfung der Auswirkungen ohne nachhaltige Bekämpfung der Ursachen der Schwarzarbeit nicht begegnen.

## **II. Ursachen der Schwarzarbeit bekämpfen**

### **1. „Mehr Netto“**

Die Belastung der Bruttolöhne mit Steuern und Sozialabgaben hat erdrosselnde Ausmaße erreicht. Arbeitgeber und Arbeitnehmer leisteten im Jahr 2003 Sozialversicherungsabgaben in Höhe von durchschnittlich 42%. Gerade in einer personalintensiven Branche wie dem Gastgewerbe, wo die Personalkosten bis zu 40% der Ausgaben ausmachen, wächst dieser Kostenblock ständig, ohne dass dem höhere Umsätze entsprechen würden. Die Steuersenkungen zum 1. Januar 2004 sind im Portemonnaie und im Bewusstsein der meisten Arbeitnehmer nicht angekommen. Auf der anderen Seite fehlt eine äquivalente Gegenleistung, insbesondere in der Rentenversicherung, die durch versicherungsfremde Leistung massiv belastet wird.

Die eklatante Differenz zwischen Brutto und Netto verringert die Akzeptanz der Sozialversicherungssysteme und erhöht den Anreiz, sich der Abgabenleistung ganz oder zum Teil durch Schwarzarbeit zu entziehen. Sie verringert das Unrechtsbewusstsein bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern und auch allgemein in der Bevölkerung.

Industrieunternehmen reagieren auf die Erhöhung der Arbeitskosten vielfach durch Rationalisierung oder Verlagerung der Produktion ins Ausland. Hotellerie und Gastronomie sind an den Standort Deutschland auch bei ungünstigen Rahmenbedingungen gebunden. Personalabbau in Küche und Service führt unmittelbar zu einem Qualitätsverlust. So ist die Versuchung für beide Seiten groß, sich dem vereinnahmenden Zugriff des Staates durch Schwarzarbeitsvereinbarungen zu entziehen.

Lösung kann nur sein, durch eine deutliche Senkung der Abgabenlast die Kosten des Faktors Arbeit zu senken und durch Ausrichtung am Äquivalenzprinzip die Akzeptanz der Sozialversicherungssysteme wiederherzustellen. Hier darf neben Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung auch die arbeitgeberfinanzierte Gesetzliche Unfallversicherung bei Reformen nicht außen vor bleiben.

Bestes Beispiel: Geringfügig entlohnte Beschäftigung. Das „630-Mark-Chaos-Gesetz“ vom 1. April 1999 hat geringfügige Nebenbeschäftigung durch Erhöhung der Steuer- und Abgabenbelastung finanziell massiv belastet. Die Folge waren ausweislich des Kienbaum-Gutachtens rund 100.000 Eigenkündigungen geringfügig Beschäftigter allein im Gastgewerbe – und sicherlich eine beispiellose Flucht in die Illegalität. Die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 400 € und insbesondere die Wiedereinführung der sozialversicherungsfreien geringfügigen Nebenbeschäftigung zum 1. April 2003 haben die Abgabenbelastung wieder auf ein erträgliches Maß von 25% reduziert und so eine Renaissance der – legalen – geringfügigen Nebenbeschäftigung eingeläutet. Mehr als 81.000 geringfügig Nebenbeschäftigte im Gastgewerbe bereits im Juli 2003 (ausweislich der Zahlen der Bundesknappschaft) sprechen eine deutliche Sprache.

## **2. Abgabenrecht vereinfachen**

Dazu kommt die beinahe unüberschaubare Komplexität des Steuer- und Abgaberechts und des Melde- und Aufzeichnungswesens, die von den Klein- und Kleinstbetrieben des Gastgewerbes nicht gehandhabt werden können.

Mit Ausnahme größerer Einzelhäuser und bundesweit operierender Ketten ist heute kaum noch ein gastgewerblicher Betrieb in der Lage, seine Lohnabrechnung selbstständig vorzunehmen oder die vom Steuerberater oder DATEV durchgeführten Abrechnungen nachzuvollziehen. Gleiches gilt für die Steuererklärung.

Das führt zum einen dazu, dass Fehler, die bereits den Vorwurf der „Schwarzarbeit“ nach der Definition des Gesetzentwurfes erfüllen (Fehler bei den sozialversicherungsrechtlichen Melde-, Beitrags- und Aufzeichnungspflichten), fahrlässig begangen werden. Die Beratungspraxis zeigt eindeutig, dass Arbeitgeber des Gastgewerbes bei Nachforderungen der Landesversicherungsanstalten nach Betriebsprüfungen häufig „aus allen Wolken fallen“. Beispielsweise sorgt die schon für den Juristen, viel mehr noch für den Wirt, der vor Eröffnung der Gaststätte keinerlei Sachkundenachweis erbringen muss, verwirrende Rechtslage bei der Beitragspflicht von geschuldetem, tatsächlich aber nicht gezahltem Arbeitsentgelt regelmäßig für Irritation bis hin zu völligem Unverständnis.

Zum anderen führt aber der Eindruck der Überforderung angesichts einer Fülle von zu beachtenden Gesetzen, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften, die für den Laien meist unlesbar sind, auch zu der Einschätzung „Alles richtig machen kann ich ohnehin nicht, dann kommt's jetzt auch nicht mehr drauf an.“. Regelungen, die nicht verstanden und als überzogen gewertet werden, verlieren ihre Akzeptanz und werden dann auch bewusst missachtet.

Forderung des DEHOGA Bundesverbandes ist es daher, Sozialversicherungs- und Steuerrecht transparent und anwenderfreundlich zu gestalten. Die „Bedienungsanleitung“ muss verstanden werden. Das betrifft nicht nur die gesetzliche Ebene. Auch die Sozialversicherungsträger, allen voran BfA und LVA's, müssen ihre Richtlinien und ihre Verwaltungspraxis an diesen Prämissen ausrichten.

Als Beispiel sei wiederum die geringfügige Beschäftigung genannt: In Folge der Neuregelung zum 1. April 2003 sind die Mini-Jobs von überflüssiger Bürokratie entschlackt worden (Wegfall der 15-Stunden-Grenze und der Freistellungsbescheinigungen, alleinige Zuständigkeit der Bundesknappschaft als Melde- und Einzugsstelle, kein Risiko des Arbeitgebers mehr bei Falschauskünften des Arbeitnehmers). Insbesondere die Bündelung der Zuständigkeiten bei der Minijobzentrale und die Vereinfachung der Meldung haben sich nach

anfänglichen Anlaufschwierigkeiten als echte Verwaltungsvereinfachung für die gastgewerblichen Unternehmen erwiesen.

### **3. Lohnabstandsgebot wahren**

Die Aufnahme niedrig qualifizierter und niedrig bezahlter Arbeit ist für Arbeitnehmer häufig finanziell unattraktiv.

Gerade in Hinblick auf die Lohnstrukturen im Gastgewerbe (ausweislich der Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes für 2001 weist das Gastgewerbe einen durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst von 1.886 € auf) ist es von zentraler Bedeutung, dass ein Vollzeit Arbeitnehmer auch mit einem geringen Arbeitseinkommen immer noch deutlich mehr verdient als derjenige, der Sozialleistungen ohne Arbeit bezieht. Nur so wird der notwendige Anreiz zur Arbeitsaufnahme geschaffen.

### **4. Einstellungsbereitschaft erhöhen**

Die Überregulierung des Arbeitsrechts verhindert die Schaffung von Arbeitsplätzen und führt zum Ausweichen in Überstunden und im Gastgewerbe zum Abbau von Serviceleistungen. Gerade die kleinen und mittelständischen Betriebe des Gastgewerbes, die in der Regel nicht über eine Personalabteilung verfügen, die sich im Dickicht von Kündigungs- und Befristungsrecht, Teilzeitarbeit und Betriebsverfassung auskennen sind hiermit überfordert.

So wie die Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung auf Arbeitnehmerseite muss die Einstellungsbereitschaft auf Arbeitgeberseite erhöht werden. Die jüngst erfolgte Reform des Kündigungsschutzgesetzes und des Teilzeit- und Befristungsgesetzes können hierzu keinen entscheidenden Beitrag leisten.

So müssen beispielsweise die Schwellenwerte für die Anwendung der Gesetze auf 20 Arbeitnehmer heraufgesetzt und in der Berechnung vereinheitlicht,

die Wartezeiten verlängert und ebenfalls vereinheitlicht, die Schwellenwerte im Betriebsverfassungsgesetz auf den alten Stand heraufgesetzt und die Bedingungen für befristete Arbeitsverhältnisse nicht nur für Existenzgründer verbessert werden.

### **5. Mehrwertsteuer für Hotellerie und Gastronomie senken**

Die Belastung der Umsätze der Hotellerie und Gastronomie mit dem normalen Mehrwertsteuersatz von derzeit 16% ist eine Ursache für „Schwarzumsätze“, ohne die Schwarzarbeit überhaupt nicht möglich wäre.

Nicht umsonst haben die meisten EU-Staaten deutlich niedrigere Mehrwertsteuersätze für Umsätze im Gastgewerbe. Dafür einige Beispiele:

#### Hotellerie:

- Schweiz	3,6 %
- Luxemburg	3,0 %
- Frankreich	5,5 %
- Niederlande	6,0 %
- Belgien	6,0 %
- Griechenland	8,0 %
- Italien	10,0 %
- Österreich	10,0 %

Nur Großbritannien und Dänemark liegen hier über den deutschen Sätzen.

#### Gastronomie:

- Luxemburg	3,0 %
- Niederlande	6,0 %
- Spanien	7,0 %
- Griechenland	8,0 %
- Österreich	10,0 %
- Italien	10,0 %
- Portugal	12,0 %

### **III. Vollzug der Bekämpfung der Schwarzarbeit**

Bei der wirkungsvollen Bekämpfung der Schwarzarbeit kommt es darauf an, bei der Art und Weise der Kontrollen und Sanktionen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

#### **1. Sanktionen**

Angesichts der erwähnten Komplexität der Melde-, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten kommt es bei sozialrechtlich nicht vorgebildeten Arbeitgebern sehr leicht zu Fehlern bei der Erfüllung der Verpflichtungen zur Führung und Aufbewahrung von Lohnunterlagen.

Die angedrohte massive Erhöhung des Bußgeldrahmens steht (auch nach den Korrekturen gegenüber dem ursprünglichen Referentenentwurf) zum Unrechtsgehalt nicht mehr im Verhältnis. Gerade die kleinen und mittelständischen Unternehmen des Gastgewerbes werden dadurch regelrecht kriminalisiert.

#### **2. Haftung**

Richtig erkannt wurde im Gesetzentwurf, dass die Berufsgenossenschaften von Leistungen nach Berufsunfällen schwarz beschäftigter Mitarbeiter entlastet werden müssen. In diesem Zusammenhang sollen Unternehmen, die sich der Schwarzarbeit schuldig gemacht haben, zur Erstattung verpflichtet werden.

Diese Regressmöglichkeit ist jedoch bei weitem nicht ausreichend. Es ist grundsätzlich nicht einzusehen, warum die Gesetzliche Unfallversicherung dort leistungspflichtig sein soll, wo Beiträge in kollusivem Zusammenwirken zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht oder nicht vollständig gezahlt wurden. Schließlich kann auch keine Altersrente beziehen, wer keine Rentenversicherungsbeiträge gezahlt hat. Zumindest muss die Regressmöglichkeit je-

doch auch gegenüber dem vorsätzlich handelnden Beschäftigten, nicht nur gegenüber dem Unternehmen eröffnet werden.

### **3. Kontrollen**

Zentrale Bedeutung kommt jedoch der Art und Weise der Durchführung der Kontrollmaßnahmen der Zollverwaltung zu.

So kündigt die Bundesregierung beispielsweise den Einsatz von 300 Fahrzeugen in weiß-grüner Lackierung mit Martinshorn und Blaulicht und der Aufschrift „zoll-stoppt-schwarzarbeit“ im regelmäßigem Schicht- und Wochenenddienst an. Es bedarf keiner allzu großen Phantasie, um sich vorzustellen, wie die Gäste eines gutbürgerlichen Restaurants auf das sonntägliche Heranrücken von wie Polizeiwagen aussehenden Fahrzeugen mit Blaulicht und Martinshorn und die anschließende Stürmung des Restaurants durch uniformierte Beamte reagieren, die die Ausgänge besetzen und unverzüglich und an Ort und Stelle damit beginnen, die Servicemitarbeiter zur Vorlage eventuell mitgeführter Unterlagen anzuhalten.

Darüber hinaus ist auf eine Gleichbehandlung der konzessionierten Gaststättenbetriebe mit sog. „Schwarzgastronomie“ - sei sie genehmigt oder nicht - zu achten. Bei diesen Scheunen- und Straßenfesten, Vereinsjubiläen und Feuerwehrabenden liegt nämlich der Verdacht, dass Einnahmen am Fiskus „vorbeigeschmuggelt“ werden, wesentlich näher.

In letzter Zeit haben sich die Beschwerden gastgewerblicher Unternehmen – vom Mittelständler über den Münchener Wies'nwirt und die Diskothek bis zum bundesweit tätigen Unternehmen der Systemgastronomie – über überfallartige Kontrollen gehäuft. Berichtet wurde über 20, 30 und mehr uniformierte Beamte, die mit vorgehaltener Waffe (!) die Betriebe stürmten und den geordneten Betrieb über eine Stunde und mehr aufhielten. All dies ohne konkrete Verdachtsmomente oder aufgrund von anonymen (!) Anzeigen. Es muss wohl

nicht betont werden, dass sich in den uns berichteten Fällen keinerlei Anhaltspunkte für Schwarzarbeit ergeben haben.

Ein solches Vorgehen ist in höchstem Maße rufschädigend für die betroffenen Betriebe, denn die Gäste können anschließend nicht beurteilen, ob das Unternehmen sich tatsächlich etwas hat zu Schulden kommen lassen.

Nach Auffassung des DEHOGA Bundesverbandes ist es dringend geboten, danach zu differenzieren, ob seitens der Kontrollinstanzen konkrete Verdachtsmomente vorliegen, die ein solches Vorgehen rechtfertigen. Es kann und darf nicht sein, dass Betriebe, die sich bisher in dieser Beziehung nichts haben zu Schulden kommen lassen, in dieser Form geschädigt werden.

An Razzien erinnernde Kontrollen schaffen nicht, wie beabsichtigt, ein neues Unrechtsbewusstsein, sondern verringern vielmehr die Akzeptanz von Maßnahmen gegen die Schwarzarbeit und die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen.

Das Gesetzgebungsverfahren und die öffentliche Diskussion dürfen nicht dazu führen, dass solche Praktiken bei der Zollverwaltung verstärkt Einzug halten und das Gastgewerbe als „die Schwarzarbeiter-Branche“ gebrandmarkt wird. Die überwiegende Anzahl der Betriebe in Hotellerie und Gastronomie verhält sich gesetzeskonform.



DEHOGA Bundesverband  
Ingrid Hartges  
Stv. Hauptgeschäftsführerin  
19. März 2004