

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf 40204 Düsseldorf

An die Vorsitzende des
Ausschusses für Tourismus des
Deutschen Bundestages
Frau Anja Karliczek, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 12.10.2025

**Stellungnahme für die Anhörung im Ausschuss für Tourismus
des Deutschen Bundestages am 15. Oktober 2025 zur
„Lage im Gastgewerbe“**

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrte Frau Karliczek,

ich freue mich sehr über die Einladung zur Anhörung zur Lage im Gastgewerbe. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany
www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Vorbemerkungen

1. Die schwierige wirtschaftliche Lage im Gastgewerbe insbesondere seit der Corona-Krise ist hinreichend bekannt und insbesondere vom DEHOGA immer wieder dokumentiert worden. Der bisher absolute Tiefpunkt in Bezug auf Anzahl der Unternehmen¹ sowie Umsatzentwicklung² aus den Corona-Jahren 2020 und 2021 ist zwar vorerst überwunden, allerdings wurde das Vor-Corona-Niveau bisher in toto nicht wieder erreicht. Der Erholung der Umsätze stehen zudem ganz erhebliche Kostensteigerungen gegenüber, so dass Umsatzsteigerungen nicht etwa Gewinnsteigerungen implizieren. Vielmehr können Kostensteigerungen nicht immer einfach an die Kunden durchgereicht werden, sodass Gewinne trotz Umsatzsteigerungen sich sogar negativ entwickeln können.

2. Zu beachten ist allerdings auch, dass das Gaststättengewerbe sehr heterogen ist und es natürlich auch hochprofitable Betriebe gibt. Zudem sind verschiedene Arten des Gastgewerbes durchaus unterschiedlich von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen betroffen. Während etwa

¹ <https://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/anzahl-der-unternehmen/>

² <https://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/umsatzentwicklung/gaststaettengewerbe/>

die Anzahl der Imbissstuben seit 2016 mehr oder minder stabil ist (mit kleineren Schwankungen), sehen wir bei der Anzahl der Restaurants und insbesondere bei Schankwirtschaften einen ganz erheblichen Rückgang.³

3. Das Wirtshaus- und Restaurantsterben hat vielfältige Ursachen und lässt sich nicht monokausal auf einen einzigen Faktor zurückführen. Die vielfältigen Faktoren werden unten kurz beschrieben. Zuvor soll allerdings im Folgenden zur sozialen Funktion des Gaststättengewerbes ausgeführt werden, um die möglichen Folgen des Wirtshaus- und Restaurantsterbens zu verdeutlichen.

Zur gesellschaftlichen Funktion von Wirtshäusern und Restaurants

4. Die sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Wirtshaussterben ist keineswegs neu, ganz im Gegenteil. Schon anlässlich der Diskussion über eine mögliche Alkoholprohibition in den USA – so wie sie von 1920 bis 1933 ja auch umgesetzt wurde – verweist Moore (1897)⁴ auf den „sozialen Wert des Saloons“. Er prognostiziert, dass im Falle eines Alkoholverbots ein adäquater Ersatz für die soziale Funktion des Saloons schwer zu finden sei. Calkins (1919, S. 4 ff.)⁵ ergänzt angesichts der unmittelbar drohenden Prohibition, dass exzessiver Alkoholkonsum in Kneipen zwar vorkomme, aber eher die Ausnahme darstelle und die soziale Funktion von Wirtshäusern die negativen Aspekte des Alkoholkonsums überwiege.

5. In Deutschland haben sich im Wesentlichen die beiden Soziologen Franz Dröge und Thomas Krämer-Badoni (1987)⁶ mit der bedeutenden Rolle von Gaststätten in der Sozialisierung der Arbeiterschaft seit der industriellen Revolution und der Studentenschaft nach 1949 sowie mit der Bedeutung von Wirtshäusern als aus soziologischer Sicht relevante gesellschaftliche Institution befasst. Wirtschaftswissenschaftler jedoch haben sich – trotz des Namens ihres Faches und entgegen einer einst geäußerten Vermutung der Gebrüder Blattschuss⁷ – bisher in Deutschland so gut wie gar nicht mit der sozialen Bedeutung von Gaststätten befasst.

6. Unter Ökonomen führt die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den sozialen Funktionen des Gaststättengewerbes zu meinem Bedauern ein kümmerliches Dasein. Am nächsten heran an das Thema kommt vielleicht eine Abhandlung von Albert O. Hirschman, auch manchen Nicht-Ökonomen womöglich durch die Netflix-Serie „Transatlantic“⁸ bekannt, mit seinem Essay über die Tischgemeinschaft. In seiner „Jan-Patočka-Gedächtnisvorlesung“ beschreibt Hirschman (1997)⁹ die soziale Funktion des gemeinsamen Essens – der Tischgemeinschaft – als einen Anlass, bei dem sich das Private

³ <https://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/anzahl-der-unternehmen/>

⁴ Moore, E. C. (1897). The Social Value of the Saloon. *American Journal of Sociology*, Vol. 3(1), S. 1-12.

⁵ Calkins, R. (1919). Substitutes for the Saloon: An Investigation Originally Made for the Committee of Fifty. 2. Auflage, Boston: Houghton Mifflin.

⁶ Dröge, F. & Krämer-Badoni, T. (1987), *Die Kneipe: Zur Soziologie einer Kulturform oder "Zwei Halbe auf mich"*, Suhrkamp: Frankfurt am Main.

⁷ „Jetzt fragt mich doch so 'n Typ, ob ich studier. Ich sag: „Ja, Wirtschaftspolitik, drum sitz ich hier.“ (Gebrüder Blattschuss, Kreuzberger Nächte)

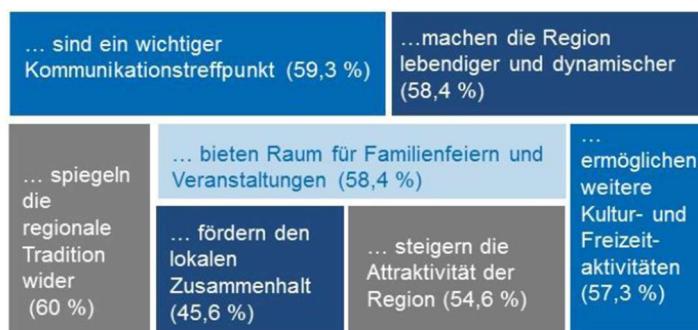
⁸ <https://www.netflix.com/tudum/articles/transatlantic-true-story-varian-fry-mary-jayne-gold>

⁹ Hirschman, A. O. (1997). Grenzübergreifende Orte und Ideen eines Lebenslaufes. Gespräch mit Albert O. Hirschman. Albert O. Hirschman, Tischgemeinschaft. Wien: Passagen. S. 31-83.

und das Öffentliche vermischt. Im Detail geht Hirschman in dem Beitrag den vielfältigen öffentlichen und kollektiven Handlungen nach, die mit dem Vorgang des gemeinsamen Essens und Trinkens verknüpft sind, und er geht konkret auf die soziale und politische Funktion des gemeinsamen Tafelns für das Gemeinwesen ein.

7. In der sozialwissenschaftlichen Literatur finden sich zudem eine Reihe von Beiträgen, welche die soziale Funktion von Gaststätten herausarbeiten. Beim Besuch von Gaststätten geht es in der Regel nicht nur um die Einnahme von Nahrungsmitteln und Getränken. Anders ausgedrückt, gehen Menschen (in der Regel) nicht primär in Kneipen und Restaurants, um ihren Durst und Hunger zu stillen. Vielmehr geht es fast immer auch um eine Form des sozialen Austauschs. Beim gemeinsamen Essen und Trinken werden Informationen und Meinungen ausgetauscht und es wirkt oftmals vertrauensbildend. In den Sozialwissenschaften spricht man davon, dass das gemeinsame Essen und Trinken dazu beiträgt, dass sich sogenanntes „Sozialkapital“ herausbildet,¹⁰ also der soziale Zusammenhalt gestärkt wird.

Abbildung 28: Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt und die Attraktivität
Die Betriebe im Gastgewerbe ...



Quelle: Befragungsergebnisse IW Consult (2017)

²³ Bewertungen 1 oder 2 auf einer 7er-Skala von 1 = voll und ganz und 7 = gar nicht.

Quelle: Direkt entnommen aus IW Consult (2017), Die Bedeutung des Hotel- und Gaststättengewerbes (Gutachten für den Deutschen Hotel- und Gaststättenverband), S. 57.

¹⁰ Es gibt inzwischen eine Reihe von Studien, welche die Sozialkapital bildende Funktion von Gaststätten belegen (vgl. Muir, R., 2012, Pubs and Places: The Social Value of Community Pubs. Institute for Public Policy Research. London., Cabras, I., & Bosworth, G., 2014, Embedded Models of Rural Entrepreneurship: The Case of Pubs in Cumbria, North West of England. Local Econ. Vol. 24(6), 598-616, Cabras, I. & Mount, M. P., 2017, How Third Places Foster and Shape Community Cohesion, Economic Development and Social Capital: The Case of Pubs in Rural Ireland, Journal of Rural Studies, Vol. 55, 71-82, Cabras, I., & C. Reggiani, 2010, Village Pubs as a Social Propellant in Rural Areas: An Econometric Study, Journal of Environmental Planning and Management, Vol. 53 (7), 947-962, Cabras, I., 2011). Industrial and Provident Societies and Village Pubs: Exploring Community Cohesion in Rural Britain. Environment and Planning A, Vol. 43(10), 2435-2451, Cabras, I., 2016, "Pillars of the Community": Pubs and Publicans in Rural Ireland. In: Cabras, I., Higgins, D. & Preece, D. (Hrsg.) Brewing, Beer and Pubs. Palgrave Macmillan: London, S. 282-302, Mount, M. & Cabras, I., 2016, Community Cohesion and Village Pubs in Northern England: An Econometric Study. Regional Studies, Vol. 50 (7), 1203-1216, Sforzi, J., & Bianchi, M., 2020, Fostering Social Capital: The Case of Community-owned Pubs, Social Enterprise Journal, Vol. 16(3), 281-297).

8. Eine inzwischen leider schon etwas ältere Studie der IW Consult (2017) hat die Bedeutung des Gastgewerbes für den sozialen Zusammenhalt auch für Deutschland einmal untersucht. Die Ergebnisse der damaligen Befragung sind in der vorangehenden Abbildung zusammengefasst.

9. Aus einer sozialwissenschaftlichen (oder auch institutionenökonomischen) Perspektive erfüllen Gaststätten somit nicht nur eine eng umgrenzte Funktion wie die Versorgung der Bevölkerung mit Essen und Trinken. Vielmehr haben Gaststätten auch eine dezidiert soziale (d.h. gesellschaftliche) Funktion.

Zu den Ursachen des Wirtshaussterbens

10. Die Ursachen des sog. Wirtshaussterbens sind vielfältig. Zum einen sind nachfrageseitige Faktoren sicher von Bedeutung wie etwa ein gewisser Rückzug ins Private¹¹ oder auch ein Schrumpfen des Vereinswesens und insbesondere für Schankwirtschaften sicher auch ein verändertes Gesundheitsbewusstsein in der Bevölkerung („Joggen statt Frühschoppen“).

11. Zum anderen schwächen angebotsseitige Faktoren von erheblicher Bedeutung wie steigende Kosten für Mieten, Energie und Arbeitskräfte (Stichwort: Mindestlohn) die Profitabilität des Gastgewerbes, sodass es zu einem Rückgang des Angebots kommt. Hinzu kommen zunehmende regulatorische Auflagen und damit einhergehende Bürokratie und Dokumentationspflichten, sei es in Bezug auf Arbeitsmarktregeln oder die geplante Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf die Gastronomie, um nur zwei Beispiele zu nennen. Die Zunahme von Kosten und Regulierung sind somit ein erheblicher Faktor zur Erklärung des Wirtshaussterbens.

Maßnahmen zur Stärkung des Gastgewerbes

12. Aktuell sind eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Stärkung des Gastgewerbes politisch geplant oder in der Diskussion. Unter vielen meiner Ökonomen-Kollegen findet insbesondere die geplante Senkung der Mehrwertsteuer auf Speisen von 19 auf 7 Prozent wenig Zustimmung. Ich habe hier allerdings eine dezidiert andere Perspektive.

13. Produkte und Dienstleistungen werden in Deutschland entweder mit einer Mehrwertsteuer von 19 Prozent, von sieben Prozent (ermäßigter Steuersatz) belegt oder gar nicht der Mehrwertsteuer unterworfen (wie etwa bestimmte Postdienstleistungen). Der ermäßigte Satz wurde vor allem eingeführt für Güter des täglichen Bedarfs, um für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Unter den meisten Ökonomen herrscht gleichwohl eine nicht unerhebliche Skepsis, ob Sozialpolitik mit Hilfe verschiedener Mehrwertsteuersätze besonders treffsicher ist. Ein einheitlicher Mehrwertsteuersatz dürften in der Gesamtschau deutlich besser sein. Sozialpolitik und der soziale Ausgleich würden dann primär und deutlich treffsicherer über die Einkommenssteuer und soziale Transfers organisiert (welche allerdings anzupassen wären).

14. Faktisch werden heute jedoch unterschiedliche Mehrwertsteuersätze verwendet, was zahlreiche Abgrenzungsprobleme mit sich bringt.

¹¹ Sehr plakativ illustriert von Robert Putnam für die USA in: Putnam, R. D., 1995, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, Journal of Democracy, Vol. 6(1), bS. 65-78.

15. Am Gastgewerbe zeigt sich exemplarisch die Problematik. Speisen zum Mitnehmen unterliegen dem reduzierten Mehrwertsteuersatz, während der Verzehr vor Ort dem erhöhten Mehrwertsteuersatz unterliegt. Dies ist letztlich Folge einer Abgrenzungsproblematik, da Speisen zum Mitnehmen wie Lebensmittel des täglichen Bedarfs behandelt werden. Dass die steuerliche Vergünstigung von Speisen jeglicher Art zum Mitnehmen (selbst aus hochpreisigen Restaurants) und zugleich die höhere Besteuerung von Speisen zum Verzehr vor Ort in ganz einfachen Restaurants sozialpolitisch besonders treffsicher ist, dürfte wohl niemand glauben. Ebenso kann die Sortierung von Lebensmitteln in das mit 19 Prozent Mehrwertsteuer belegte Luxussegment sozialpolitisch nie ganz treffsicher sein.

16. Indirekt bringt der Gesetzgeber mit der bevorzugten Behandlung von Speisen zum Mitnehmen und der steuerlichen Benachteiligung des Verzehrs vor Ort zumindest indirekt seine Wertung zum Ausdruck, dass ein Verzehr vor Ort – trotz aller Ausführungen oben zum Thema Sozialkapital – weniger wünschenswert ist als der Rückzug ins Private und der Verzehr von Speisen zuhause („to go“). Für mich ist diese Wertung, gerade auf Basis der obigen Ausführungen zu den gesellschaftlichen Funktionen der Gastronomie, nicht nachvollziehbar.

17. Festzuhalten ist auch, dass die Gesetzgeber in zwanzig anderen EU-Staaten hier eine andere Wertung vorgenommen haben und steuerlich nicht zwischen dem Essen vor Ort, dem Essen zum Mitnehmen und Nahrungsmitteln aus dem Einzelhandel machen. Eine steuerliche Gleichbehandlung besiegelt nicht nur die heute bestehenden Wettbewerbsverzerrungen, sondern reduziert auch die Bürokratie sowohl auf Seiten der betroffenen Betriebe (Buchführungs- und Dokumentationsaufwand) als auch auf Seiten der Finanzämter (Kontrollaufwand).

18. In Teilen wird die geplante Senkung der Mehrwertsteuer als „Steuersubvention“ o.ä. bezeichnet. Ich finde dies befremdlich. Eine Steuersenkung ist keine Subvention – im Gegenteil, am Ende bleibt noch immer eine, wenn auch geringere, Steuer. Vermutlich (hoffentlich) käme auch vernünftigerweise kaum jemand bei der Tatsache, dass geringe und mittlere Einkommen weniger stark besteuert werden als hohe Einkommen, auf die Idee davon zu sprechen, dass geringe und mittlere Einkommen nun „subventioniert“ werden, weil sie ja mit geringeren Steuern belastet werden als hohe Einkommen. Eine Steuersenkung ist keine Subvention. Solange der Steuersatz über null liegt, bleibt es eine Steuer.

19. Diverse Branchenvertreter haben in der jüngeren Vergangenheit wiederholt die Vermutung geäußert, dass eine Senkung der Mehrwertsteuer aufgrund der wirtschaftlich angespannten Lage des Gastgewerbes nicht an die Kunden durchgereicht würde. Ich teile diese Prognose nicht. Ob eine Steuersenkung an die Endkunden durchgereicht wird, hängt unter Anderem maßgeblich von der Wettbewerbsintensität einer Branche ab. Je höher die Wettbewerbsintensität ist, desto stärker werden Veränderungen von Steuern und auch Kosten wie etwa Inputpreisen, an die Kunden weitergegeben, wenn auch nicht selten mit einer gewissen Verzögerung. Da die Wettbewerbsintensität im Gastgewerbe tendenziell vielerorts hoch ist, ist meine Erwartung, dass auch die Kunden in den Genuss der Steuersenkung kommen. Dies mag nicht unbedingt direkt in einer unmittelbaren Preissenkung zum Ausdruck kommen, sondern kann sich auch darin zeigen, dass weitere Preissteigerungen (bei steigenden Kosten) eingebremst werden.

20. Man mag durchaus fragen, ob die geplante Senkung der Mehrwertsteuer das drängendste Reformvorhaben angesichts der erheblichen strukturellen Krise der deutschen Wirtschaft sein sollte. Diese Frage ließe sich allerdings bei nahezu allen anderen Reformplänen auch stellen und würde im Extremfall in einem absoluten Stillstand der Politik resultieren.

21. Eine Reduktion der Mehrwertsteuer auf Speisen ist nur ein Faktor, der die Lage des Gastgewerbes beeinflusst. Von ganz erheblicher Bedeutung sind zudem Vereinfachungen bei der Anwerbung von Fach- und Arbeitskräften, die geplante Arbeitszeitflexibilisierung sowie eine prinzipielle Reduktion von Bürokratie, regulatorischen Vorschriften und Dokumentationspflichten. In diesen Punkten herrscht unter Ökonomen, so zumindest meine Wahrnehmung, weitgehend Einigkeit.

Interessenverknüpfungen

22. Keine.