

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Grünbuch der Kommission:

Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen

COM(2014) 464 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.



Brüssel, den 22.7.2014
COM(2014) 464 final

GRÜNBUCH

Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen

GRÜNBUCH

Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen

Inhalt

1. EINLEITUNG.....	4
2. DEFINITIONEN.....	8
3. ZIELE	10
4. FRAGEN	10
4.1. Vorhandene Instrumente	10
4.1.1. Nationale Ebene	11
4.1.2. Europäische Ebene	11
4.1.3. Überwachung und Durchsetzung	11
4.2. Kohärenz der nationalen Vorgehensweisen	12
4.3. Auswirkungen der vorhandenen Regulierung auf den Binnenmarkt	13
4.4. Bereichsübergreifende Aspekte.....	13
4.4.1. Kleine und mittlere Unternehmen.....	13
4.4.2. Barrierefreiheit und schutzbedürftige Verbraucher	14
4.4.3. Daten über Unfälle und Verletzungen	15
4.4.4. Normen	15
4.4.5. Fachliche Kompetenz und Schulung.....	16
4.5. Geeignetste Ebene für Sicherheitsfragen und alternative Instrumente.....	16
4.5.1. Ebene	16
4.5.2. Alternative Instrumente	16
4.6. Abschließende Frage	17
5. SCHLUSSBEMERKUNGEN	17

1. EINLEITUNG

Europa ist weltweit die Nummer 1 unter den Tourismuszielen. Im Jahr 2013 kamen über 560 Millionen internationale Reisende nach Europa, womit die sehr guten Zahlen aus dem Jahr 2012 noch übertroffen wurden. Einen besonders starken Zuwachs konnten Süd- und Mitteleuropa verzeichnen.¹

Unser Kontinent ist auch das von den Europäerinnen und Europäern selbst bevorzugte touristische Zielgebiet. Im Jahr 2013 verbrachten fast 40 % der Europäer ihren Urlaub in der EU, 5 % mehr als im Jahr zuvor.

Laut der letzten Eurobarometer-Umfrage² fühlen sich die Touristen in Europa sicher und sind sehr zufrieden. Die Befragten äußerten ein hohes Maß an Zufriedenheit mit den meisten Aspekten ihres Urlaubs im Jahr 2013, so insbesondere mit der Sicherheit (95 %) und der Qualität (95 %) ihrer Unterkunft.

Damit Europa seine Spitzenstellung im weltweiten Tourismus behält und noch weiter ausbaut, nahm die Kommission im Jahr 2010 eine Mitteilung über eine umfassende Strategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Tourismussektors an. Die Sicherheit von Touristenunterkünften stellt einen der in dieser Mitteilung vorgesehenen Maßnahmenschwerpunkte dar. Mit einem angemessenen und effizienten Sicherheitsniveau lässt sich das Vertrauen der Verbraucher gewinnen und das Wachstum ankurbeln. Dazu gilt es, günstige Rahmenbedingungen für die Unternehmen und für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismussektors zu stärken.

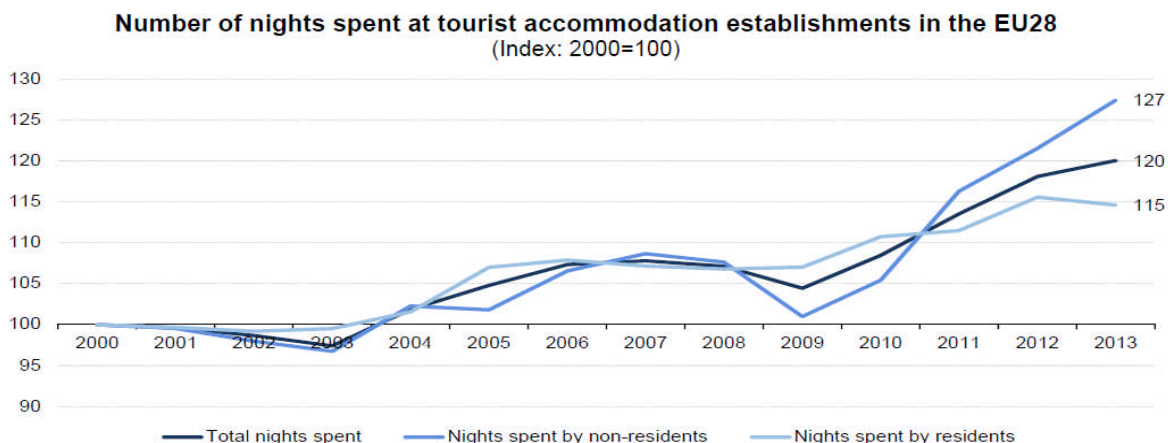
Im Jahr 2013 erreichte die Gesamtzahl der Übernachtungen in touristischen Beherbergungsbetrieben in den 28 Mitgliedstaaten der EU (EU-28) einen Rekordwert von 2,6 Milliarden.³ Ferner stieg die Anzahl der Übernachtungen von Nichtinländern⁴ (d. h. Gästen aus anderen Ländern) in touristischen Beherbergungsbetrieben in der EU-28 von 2012 bis 2013 um 4,8 % und machte damit 45 % aller Übernachtungen im Jahr 2013 aus.

¹ UNWTO – Welttourismusorganisation (Barometer, Januar 2014); <http://media.unwto.org/press-release/2014-01-20/international-tourism-exceeds-expectations-arrivals-52-million-2013>.

² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-144_de.htm

³ EUROSTAT. Zusammenfassung der Pressemitteilung vom 29.1.2014 unter http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-16_de.htm.

⁴ Hinsichtlich dieser Daten gilt als Übernachtung (oder als Aufenthalt über Nacht) jede Nacht, die ein nicht inländischer Gast/Tourist tatsächlich in einem touristischen Beherbergungsbetrieb verbringt. Für die Definition des Betätigungsfelds/Leistungsangebots von touristischen Beherbergungsbetrieben siehe Kapitel 2 dieses Grünbuchs.



Legende zum Schaubild: Anzahl der Übernachtungen in Touristenunterkünften in der EU-28		
Gesamtzahl der Übernachtungen	Anzahl der Übernachtungen von Nichtinländern	Anzahl der Übernachtungen von Inländern

In einigen Ländern, wie Malta, Zypern oder Kroatien, waren die Touristenunterkünfte fast vollständig mit Nichtinländern (96, 93 bzw. 92 %) belegt, während in anderen Ländern die Situation genau umgekehrt ist (18 % in Rumänien, 20 % in Polen und Deutschland).

Die Anliegen und Belange von Touristen zum Thema Sicherheit werden seit 2008 jedes Jahr regelmäßig im Rahmen von Eurobarometer-Umfragen untersucht, wobei ein Schwerpunkt auch auf der Sicherheit in den Hotels und auf dem Brandschutz liegt. Die jährlichen Umfragen bestätigten übereinstimmend, dass das Thema Sicherheit für europäische Touristen praktisch nie Anlass zur Besorgnis ist (0 % bis 1 %). Dennoch kommt es mitunter zu Unfällen, die ganz direkt die betreffenden Betreiber und Veranstalter in Misskredit bringen, indirekt aber auch dem Ruf des betreffenden Reiseziels schaden und mit zusätzlichen negativen Auswirkungen auf andere Betreiber und Veranstalter einhergehen. Auch wenn die Frage der Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, ist es aufgrund der grenzübergreifenden Dimension naheliegend, Überlegungen über die Qualitäts- und Sicherheitsniveaus dieser Dienstleistungen quer durch alle Mitgliedstaaten anzustoßen.

Diese Erwägungen und die Hinweise im Kommissionsbericht von 2003 über die Sicherheit von Dienstleistungen für Verbraucher⁵, in dem empfohlen wurde, die Wissensbasis zu Daten über Risiken und Gefahren zu verbessern und die Politiken und Maßnahmen der Mitgliedstaaten einem systematischen Monitoring zu unterziehen, haben die Kommission dazu veranlasst, sich in den vergangenen Jahren mit der Frage der Sicherheit von touristischen Beherbergungsleistungen auf europäischer Ebene zu befassen, und zwar sowohl in Form eines Dialogs mit den betreffenden Interessenträgern als auch in Form von Aktionen zur Verbesserung der vorhandenen Wissensbasis.

Eine Reihe von Studien und Workshops zu den Methoden der Erfassung von Unfall- und Verletzungsdaten im Zusammenhang mit Dienstleistungen haben weitergehende Erkenntnisse gebracht (siehe Abschnitt 2.1 in Anhang 1). Die Kommission hat die Debatten über

⁵ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/reports/safety_serv_rep_de.pdf

Selbstregulierungsinitiativen des Beherbergungssektors sowie über die erfolgversprechendsten Vorgehensweisen unterstützt und gefördert (siehe Abschnitt 2.2 in Anhang 1). In jüngster Zeit wurden Versuche zur Ermittlung der Sicherheitsrisiken und zur Abgleichung der in der touristischen Beherbergungsbranche relevanten Daten unternommen; sie haben ausnahmslos gezeigt, wie komplex diese Aufgabe aufgrund der Vielzahl von Faktoren ist (dazu gehören die Unterschiede zwischen den Hotels und die Image- und Reputationsaspekte).⁶

Zwar gibt es in der Richtlinie über Bauprodukte und in den EU-Vorschriften über die Sicherheit am Arbeitsplatz bestimmte Auflagen zum Brandschutz in Touristenunterkünften, doch fehlen auf EU-Ebene horizontale Vorschriften und auf der nationalen Ebene ein Standardkonzept für die Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen; dies ergab eine aktuelle Befragung der Mitgliedstaaten zum vorhandenen gesetzlichen und nichtgesetzlichen Rahmen für die Sicherheit von Touristenunterkünften (als einem von mehreren Wirtschaftszweigen).

Die Sicherheit in Touristenunterkünften – und im Hotel- und Gaststättengewerbe ganz allgemein – ist auch wichtiger Bestandteil der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz.⁷ Außerdem gibt es einen bewährten Bestand an sektoralen Vorschriften zu baulichen Voraussetzungen, Aufzügen und anderen in der Baubranche verwendeten Produkten.

Das Vorhandensein unterschiedlicher Konzepte für die Sicherheitsregulierung ist als solches kein Problem, solange der europäische Verbraucher, der diese Art von Dienstleistung in der EU in Anspruch nimmt, überall angemessen geschützt ist.

Ungeachtet ihrer jeweiligen Wahl der Unterbringung oder des Reiseziels in der EU vertrauen die Verbraucher darauf, dass die gekauften touristischen Beherbergungsleistungen ihre Sicherheit gewährleisten. In diesem Zusammenhang und in der grundsätzlichen Annahme, dass die europäischen Verbraucher das Recht auf ein angemessenes Sicherheitsniveau haben, das überall in der EU wirksam um- und durchgesetzt wird, stellen sich folgende Fragen:

1. Wie wird die **Verbrauchersicherheit** im Bereich der Touristenunterkünfte in den einzelnen Mitgliedstaaten **geregelt** und **überwacht**?
2. Halten sich Dienstleister, die grenzübergreifend touristische Beherbergungsleistungen anbieten, an Anforderungen, die einen angemessenen Schutz der Verbraucher sicherstellen, oder bringt es ihre grenzübergreifende Tätigkeit mit sich, dass sie derartige Anforderungen aufgrund vorhandener kritischer **Lücken** umgehen können?
3. Hat die Vielfalt der nationalen Systeme und der Überwachungs- und Durchsetzungsmethoden in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten signifikante Auswirkungen auf die **grenzübergreifende** Bereitstellung von Beherbergungsleistungen?

⁶ 2010 gab die Kommission eine Studie mit dem Ziel in Auftrag, eine Beschreibung der hauptsächlichen Sicherheitsrisiken im Hotelsektor in der EU zu erhalten und eine Bestandsaufnahme der Unfälle und Verletzungen der letzten Jahre vorzunehmen. Aufgrund der Unterschiedlichkeit des Hotelsektors und der mangelnden Verfügbarkeit von Unfallmeldungen speziell im Zusammenhang mit der Erbringung von Beherbergungsleistungen war es dem Auftragnehmer auch wegen der Image- und Reputationsaspekte letztlich jedoch nicht möglich, die gewünschten Daten zu erheben und zu analysieren.

⁷ <https://osha.europa.eu/>

4. Werden bestimmte **bereichsübergreifende Aspekte** angemessen berücksichtigt, z. B. die Auswirkungen der regulatorischen Rahmenbedingungen auf kleine und mittlere Unternehmen und auf schutzbedürftige Verbraucher oder die Art und Weise, wie Fragen der Zugänglichkeit (Barrierefreiheit) oder die Nutzung von Standards für solche Dienstleistungen derzeit in den vorhandenen rechtlichen Rahmen integriert werden?

5. Wird die Sicherheit der Touristenunterkünfte derzeit auf den dafür am besten geeigneten **Ebenen** und mit den dafür am besten geeigneten Instrumenten reguliert?

Tatsache ist, dass es die unterschiedlichen Sicherheitskonzepte schwer machen, festzustellen und zu vergleichen, welches Schutzniveau europäische Bürger bei touristischen Beherbergungsleistungen an verschiedenen Orten in der EU genießen.

Zur **ersten Frage** (Regelungsrahmen in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten): Nach den aktuellen Erkenntnissen der Kommission scheinen zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften erhebliche Unterschiede zu bestehen. Eine 2013 durchgeführte Umfrage hat ergeben, dass 16 der 24 antwortenden Mitgliedstaaten über spezifische, sektorale Rechtsvorschriften zu touristischen Beherbergungsleistungen verfügen. Wesentliche Unterschiede scheint es auch hinsichtlich des Inhalts und des Umfangs der sektoralen einzelstaatlichen Vorschriften zu geben. Beispiel: Während eine Mehrzahl dieser 16 Mitgliedstaaten Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Beschaffenheit und dem Zustand der Gebäude und Räumlichkeiten oder mit der Eignung und den Befähigungen der Leistungsanbieter in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen hat, verlangen nur 8 Mitgliedstaaten die Errichtung von Behörden, die für entsprechende Maßnahmen und die Überwachung zuständig sind, und nur 5 Mitgliedstaaten beziehen Pflichten der Risikoidentifizierung und Risikobewertung mit ein.

Zusätzlich zu dem in den Mitgliedstaaten geltenden Regelungsrahmen ist zu berücksichtigen, ob und wie ein solcher Rechtsrahmen überwacht und durchgesetzt wird. Mit diesem Grünbuch werden bessere Erkenntnisse auch zu diesem Aspekt angestrebt.

Zur **zweiten Frage**: Mit diesem Grünbuch soll untersucht werden, ob die in den jeweiligen Mitgliedstaaten geltenden unterschiedlichen Anforderungen unter Umständen zu Sicherheitslücken führen können, insbesondere wenn die Leistungsanbieter grenzübergreifend tätig sind und mitunter von den in einem Mitgliedstaat geltenden Rechtsvorschriften nicht angemessen erfasst werden.

Zur **dritten Frage** (bezüglich der Erbringung der Leistungen): Hier soll geklärt werden, ob sich die Vielfalt der einzelstaatlichen Systeme auf die Wettbewerbsbedingungen in einer Branche auswirkt, die für das wirtschaftliche Wohlergehen der EU und ihr Image als begehrtes Touristenziel von entscheidender Bedeutung ist; dies betrifft vor allem bestimmte Kategorien grenzübergreifend angebotener Dienstleistungen. In diesem Zusammenhang sind auch die von der Beherbergungsbranche entwickelten Instrumente und Verfahren⁸ zu berücksichtigen.

Zur **vierten Frage**: Es ist klar, dass im Hinblick auf das anzustrebende Gleichgewicht zwischen dem Bedarf und den Lösungsmöglichkeiten die Auswirkungen auf alle betroffenen

⁸ Zu diesen Verfahren zählen die MBS-Methodik (Management, Buildings and Systems) und ähnliche Instrumente, soweit sie sicherheitsrelevante Bestimmungen und Vorschriften beinhalten.

Parteien sorgfältig abzuwägen sind. Schutzbedürftige Verbrauchergruppen, Verbraucher mit speziellen Bedürfnissen in puncto Barrierefreiheit, kleinere Beherbergungsbetriebe oder große Hotels dürften diese Frage aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten, weswegen auch unterschiedliche Überlegungen angestellt werden müssen. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Diskussion über die Vorteile einer EU-weiten Standardisierung angezeigt.

Zur **fünften Frage**: Es bliebe noch zu ermitteln, auf welcher Ebene das Thema Sicherheit in diesem Bereich – zum Wohle von Verbrauchern und Beherbergungsunternehmen – am besten anzusiedeln wäre.

Zur Bewertung der oben aufgeworfenen Fragen stehen kaum quantitative Messwerte zur Verfügung, was u. a. mit der uneinheitlichen Vorgehensweise bei der Erfassung von Daten über Unfälle und Verletzungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung touristischer Beherbergungsleistungen in der EU zu tun hat (siehe Abschnitt 2.1 in Anhang 1). Mangels solcher Daten sollen mit diesem Grünbuch so viele Anhaltspunkte und Daten wie möglich zusammengetragen werden.

2. DEFINITIONEN

Laut NACE, der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Union, werden touristische Beherbergungsbetriebe, die gegen Entgelt Dienstleistungen der kurzzeitigen oder kurzfristigen Beherbergung anbieten, wie folgt klassifiziert:⁹

(1) Hotels und ähnliche Beherbergungsstätten¹⁰

- Hotels (und ähnliche Beherbergungsstätten, die z. B. unter der Bezeichnung „Übernachtung mit Frühstück“ firmieren);
- Ferienhotels;
- Suite-/Apartmenthotels;
- Motels.

Diese Klasse umfasst nicht die Bereitstellung von Häusern und möblierten oder unmöblierten Wohnungen oder Apartments zur längerfristigen Nutzung, in der Regel auf monatlicher oder jährlicher Basis.¹¹

⁹ Die Verordnung (EU) Nr. 692/2011 über die europäische Tourismusstatistik (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0017:0032:DE:PDF>) definiert einen touristischen Beherbergungsbetrieb als eine fachliche Einheit auf örtlicher Ebene [...], die gegen Entgelt – auch zu teilweise oder vollständig subventionierten Preisen – Dienstleistungen der kurzzeitigen Beherbergung von der in den Gruppen 55.1 (Hotels und ähnliche Beherbergungsstätten), 55.2 (Ferienunterkünfte und ähnliche Beherbergungsstätten) und 55.3 (Campingplätze, Wohnmobil- und Caravanparks) der NACE Rev. 2 beschriebenen Art anbietet (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe l)).

¹⁰ Diese Klasse umfasst die meist kurzzeitige (tage- oder wochenweise) Beherbergung von Gästen. Sie umfasst die Unterbringung in möblierten Unterkünften wie Gästezimmern und Suiten. Zu den Leistungen gehören tägliches Reinigen der Zimmer und Bettenmachen sowie ggf. eine Reihe von zusätzlichen Dienstleistungen wie die Bereitstellung von Speisen und Getränken, Parkplätzen, Textilreinigung, Schwimmbädern, Trainings- und Erholungseinrichtungen, Versammlungs- und Konferenzräumen.

¹¹ Von Privatleuten vermietete Ferienunterkünfte (z. B. Wohnungen oder Häuser, die in der Regel für einen kurzen Zeitraum vermietet werden, selten länger als einen Monat) sind ebenso wie Hotels Beherbergungsstätten „gegen Entgelt“,

(2) Ferienunterkünfte und ähnliche kurzfristige Beherbergungsstätten¹²

- Kinder- und andere Ferienlager;
- Gästewohnungen und -bungalows;
- Ferienhäuser und Hütten ohne Reinigungsdienstleistungen;
- Jugendherbergen und Berghütten.

Diese Klasse umfasst nicht die Bereitstellung von Häusern und möblierten oder unmöblierten Wohnungen oder Apartments zur längerfristigen Nutzung, in der Regel auf monatlicher oder jährlicher Basis.

(3) Campingplätze, Wohnmobil- und Wohnwagenplätze

- Kurzzeitige Beherbergung von Gästen auf Zelt- und Wohnwagenplätzen, in Freizeitcamps sowie in Camps für Fischer und Jäger;
- Stellplätze und Einrichtungen für Wohnmobile;
- Schutzhütten oder einfache Biwakeinrichtungen für das Aufstellen von Zelten und/oder das Ausbreiten von Schlafsäcken.

Der Schwerpunkt dieser Befragung liegt im Einklang mit den Definitionen der vorstehenden Klassifikation auf den touristischen Beherbergungsleistungen. Derartige Dienstleistungen werden von Verbrauchern gelegentlich und oft im Ausland in Anspruch genommen, wo die Verbraucher mitunter mit den örtlichen Gegebenheiten (Kultur, Tradition, Sprache und Rechtssystem) weniger vertraut sind.

Die Debatte über die Sicherheit von Touristenunterkünften hat sich bisher hauptsächlich um Brandschutzfragen gedreht. Zwar sind Hotelbrände nur für einen sehr niedrigen Anteil der Opfer von Bränden verantwortlich, doch können sie folgenschwere Auswirkungen haben.

Gleichwohl bringen verschiedene Interessenträger vor, dass es bei der Sicherheit von Touristenunterkünften nicht nur um Brandschutz geht. Zu den anderen Sicherheitsaspekten gehören der Zustand der Räumlichkeiten bzw. des Geländes (Freizeiteinrichtungen, Balkone, Schlafzimmer, Badezimmer, Korridore, Glastüren usw.) oder die Gefahren im Zusammenhang mit Kohlenmonoxid-Leckagen (z. B. durch unsachgemäßen oder irrtümlichen Fehlgebrauch des Heizungssystems in Touristenunterkünften), auf die mitunter eine größere Anzahl von Erkrankungen, Verletzungen oder Todesfällen zurückzuführen ist.

Beispiel

Kohlenmonoxid in Touristenunterkunft

doch unterliegen sie nicht den selben gesetzlichen Anforderungen wie Hotels; angesichts der auch dort bestehenden Sicherheitsrisiken wäre dies zu überdenken.

¹² Diese Klasse umfasst die meist kurzzeitige (tage- oder wochenweise) Beherbergung von Gästen in separaten Räumlichkeiten, die entweder aus vollständig möblierten Zimmern oder aus Wohn-, Ess- und Schlafräumen bestehen und mit Kochgelegenheiten oder vollständig ausgestatteten Küchen versehen sind. Dabei kann es sich um Wohnungen oder Apartments in kleinen mehrstöckigen Einzelgebäuden oder Gebäudekomplexen handeln, oder um eingeschossige Bungalows, Chalets, Ferienhäuser und Hütten. Es werden bestenfalls minimale zusätzliche Dienstleistungen angeboten.

2006 kamen zwei britische Kinder während eines Ferienaufenthalts in einem Hotel auf der griechischen Insel Korfu durch eine Kohlenmonoxidvergiftung ums Leben. Ein Kamin, der Sauerstoff beiziehen und Kohlenmonoxid abziehen sollte, war nicht montiert worden und lag auf dem Boden, zusammen mit einem Stein, der den Heizkessel abstützte. Der Thermostat, der den Heizkessel abschalten sollte, sobald schädliche Abgase ausströmten, war abgeklemt worden. Kohlenmonoxid war aus dem Heizraum entwichen und in den Bungalow durch Löcher eingedrungen, die für eine Klimaanlage durch die Wohnzimmerwand gebohrt und nicht mehr verfüllt und zugespachtelt worden waren. Innerhalb einer Minute baute sich im Bungalow eine tödliche Kohlenmonoxidkonzentration auf.

3. ZIELE

Das vorliegende Grünbuch soll den Anstoß zu einer öffentlichen Konsultation über die Sicherheit von touristischen Beherbergungsleistungen liefern. Dabei sollen Vorschläge und Beiträge aller relevanten Parteien, die mit der Thematik Beherbergungsleistungen zu tun haben, zusammengetragen werden, um evaluieren zu können, ob die oben dargestellten Probleme wirksam und zur Genüge angepackt werden, ob es Hinweise auf neue Risiken gibt und ob die vorhandenen Instrumente angemessen sind. Dieses Grünbuch stellt auch die Frage, auf welcher Ebene Maßnahmen am effektivsten wären, um einen sinnvollen Beitrag zu einem für die Verbraucher wirkungsvollen Sicherheitsniveau zu leisten. Das Grünbuch ersucht zudem um Hilfe bei der Quantifizierung dieser Belange.

Auch im Bewusstsein dessen, dass die Kommission die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismussektors fördern möchte, indem sie günstige Rahmenbedingungen für die Unternehmen und für die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten schafft, und dass die Nachhaltigkeit des europäischen Tourismus von der Qualität, die der Tourist erfährt, und von seiner Sicherheit abhängt, möchte dieses Grünbuch Optionen aufzeigen, wie man die Vertrauensbildung sowohl bei Unternehmen als auch bei Verbrauchern fördern kann.

4. FRAGEN

Die nachstehenden Fragen zielen auf die Bewertung der fünf grundlegenden Aspekte ab, die die weiter oben bereits genannt wurden: Zu beantworten ist die Frage, ob die **vorhandenen Instrumente** und ihre Anwendung **angemessen und ausreichend** sind (1). Hierzu sollen Art und Ausmaß der Sicherheitsrisiken und ihr Zusammenhang mit Unzulänglichkeiten oder **Lücken des** geltenden Rechtsrahmens ermittelt werden (2). Außerdem ist zu untersuchen, inwiefern sich diese Mängel auf das **grenzübergreifende Angebot solcher Dienstleistungen** (3) sowie auf **KMU und schutzbedürftige Verbraucher** auswirken (4). Schließlich gilt es, klar zu differenzieren, welche Ziele sich auf welcher **Ebene** am besten verwirklichen lassen (5).

Anhang 1 enthält eine detaillierte Beschreibung des derzeit vorhandenen Wissens über die im vorstehenden Absatz umrissenen Aspekte und soll bei der Beantwortung der nachstehenden Fragen als Bezugsrahmen dienen.

4.1. Vorhandene Instrumente

Die Sicherheit der Verbraucher bei der Inanspruchnahme touristischer Beherbergungsleistungen muss zuallererst durch Bewertung des in der gesamten EU geltenden Regelungsrahmens und seiner Anwendung evaluiert werden.

4.1.1. Nationale Ebene

Frage 1 – Können Sie Angaben zu nationalen Regelungen über die Sicherheit von Touristenunterkünften in einem bestimmten Land oder in bestimmten Ländern machen?

Frage 2 – Werden die vorhandenen nationalen Regelungen den Risiken ihrer Ansicht nach gerecht und gewährleisten sie einen wirksamen Schutz der Verbraucher? Bitte begründen Sie Ihren Standpunkt und fügen Sie ggf. Belege bei.

4.1.2. Europäische Ebene

Die Empfehlung 86/666/EWG des Rates über den Brandschutz in bestehenden Hotels ist das einzige europäische Instrument auf dem Gebiet der Sicherheit von Touristenunterkünften. Die Kommission hat jüngst Initiativen zur Bewertung der Frage ergriffen, ob die geltende Empfehlung im Hinblick darauf überarbeitet und aktualisiert werden sollte, das höchstmögliche Sicherheitsniveau in Hotels in der gesamten EU sicherzustellen.

Frage 3 – Reicht die Empfehlung 86/666/EWG aus, um die Sicherheit von Touristenunterkünften zu gewährleisten?

Frage 4 – Wenn nein, in welchen Bereichen sind Verbesserungen notwendig?

4.1.3. Überwachung und Durchsetzung

Es ist von Bedeutung, ob die mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften über die Sicherheit von Touristenunterkünften Bestimmungen zur Marktüberwachung enthalten:

- Errichtung von Behörden, die für die Überwachung der Dienstleistungssicherheit zuständig und zum Ergreifen angemessener Maßnahmen befugt sind;
- Verfahren für den Informationsaustausch über politische und gesetzgeberische Entwicklungen;
- Amtshilfe;
- systematische Sammlung und Bewertung von Daten über Dienstleistungsrisiken;
- Entwicklung von Durchsetzungsindikatoren für das Compliance-Monitoring.

Frage 5 – Wie werden die geltenden Vorschriften durchgesetzt (von wem, wann, wie oft usw.)?

Frage 6 – Wie bewerten Sie die Wirksamkeit der vorhandenen Marktüberwachungsmechanismen?

Frage 7 – Welches sind Ihrer Ansicht nach die Hauptprobleme bei der Durchsetzung der bestehenden Vorschriften? Wie könnte die Anwendung der vorhandenen Instrumente verbessert werden?

Frage 8 – Welchen Bereichen käme es Ihrer Meinung nach am ehesten zugute, wenn die Mitgliedstaaten in Fragen der Sicherheit von Touristenunterkünften enger kooperierten? Was wären die größten Herausforderungen?

4.2. Kohärenz der nationalen Vorgehensweisen

Jeder Versuch, potenzielle Lücken in den Vorschriften über die Sicherheit von touristischen Unterkünften ausfindig zu machen, von denen Verbraucher in der gesamten EU betroffen sein könnten, muss unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit von Art und Umfang der vorhandenen Instrumente erfolgen.

Das tatsächliche Sicherheitsniveau einer Dienstleistung wird durch die Gesamtwirkung der folgenden Hauptkomponenten bestimmt:

- Sicherheit der Räumlichkeiten, Strukturen und Ausstattungen, die für die Erbringung der Dienstleistung genutzt werden;
- Sicherheitsmanagement (einschließlich der Risikobewertung, um das Ausmaß der Gefährdung evaluieren und dementsprechend geeignete Sicherheitsmaßnahmen ergreifen zu können);
- Qualifikationen des Dienstleistungserbringers;
- Schulung der Angestellten;
- Verfügbarkeit und Qualität der Informationen über die Sicherheitsaspekte der den Nutzern/Verbrauchern angebotenen Dienstleistung;
- Vorhandensein von Evakuierungsplänen, Katastrophenschutz-/Notfallverfahren und -ausrüstungen zur Schadensreduzierung bei Unfällen;
- Risiko- und Unfallmeldungen an die Behörden.

Bei touristischen Beherbergungsleistungen ist besondere Aufmerksamkeit vor allem bei folgenden Punkten erforderlich:¹³

- kohärente Definition von Touristenunterkünften (Bauart, Alter, Größe, Höhe)
- Aspekte der Zugänglichkeit (Barrierefreiheit)
- spezifische Bestimmungen für schutzbedürftige Verbraucher
- Brandrisiken
- Kohlenmonoxidrisiken

Frage 9 – Wie wird eine Touristenunterkunft in Ihren einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften definiert?

¹³ Fragen der Lebensmittelsicherheit sind vom Anwendungsbereich dieses Grünbuchs ausgeklammert, da sie gesondert behandelt werden in der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1.

Frage 10 – Sind die Definitionen von Bauart, Größe, Höhe und Alter touristischer Beherbergungsbetriebe in bestehenden Rechtsvorschriften geeignet?

Frage 11 – Sind die oben aufgeführten Anforderungen in bestehenden nationalen Rechtsvorschriften enthalten?

Frage 12 – Wäre eine Einbeziehung von Bestimmungen betreffend die Kohlenmonoxidproblematik günstig? Bitte nennen Sie die Vorteile für die Verbraucher und für die Beherbergungsbetriebe.

Frage 13 – Ist das Risikomanagement Bestandteil der einschlägigen nationalen Vorschriften?

Frage 14 – Wird die Sicherheit von Touristen durch die Unterschiede zwischen den vorhandenen Regelungsrahmen beeinträchtigt? Oder hat dies eher etwas mit der Durchsetzung dieser Regelungen zu tun? Bitte nennen Sie konkrete Beispiele.

4.3. Auswirkungen der vorhandenen Regulierung auf den Binnenmarkt

Dieses Grünbuch dient dazu, die Wirksamkeit der vorhandenen Instrumente zum Schutz der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher zu bewerten. Doch sollten auch die Auswirkungen dieses Regelungsrahmens auf den Binnenmarkt quantifiziert werden, um feststellen zu können, ob es aufgrund unterschiedlicher Regelungen zu einer Verzerrung des Marktes kommt.

Frage 15 – Werden Tourismusunternehmen – vor allem bei ihren grenzübergreifenden Tätigkeiten – durch die Unterschiede zwischen den Regelungsrahmen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten beeinträchtigt? Oder hat dies eher etwas mit der Durchsetzung der bestehenden Rechtsrahmen zu tun? Bitte nennen Sie konkrete Beispiele.

4.4. Bereichsübergreifende Aspekte

4.4.1. Kleine und mittlere Unternehmen

Klein- und Kleinstunternehmen sind in der europäischen Tourismusbranche unentbehrlich. 90 % der Tourismusunternehmen (einschließlich der Beherbergungsbetriebe) in Europa sind kleine oder kleinste Unternehmen.

Nach dem Grundsatz „Vorfahrt für KMU“ ist es allgemeine politische Praxis, Kleinst- und Kleinunternehmen nach Möglichkeit ganz oder teilweise von Verwaltungsaufwand zu befreien.¹⁴ Zwar mag die Einhaltung von Sicherheitsanforderungen für kleinere Unternehmen tatsächlich kostenintensiver und zeitaufwendiger als für große Unternehmen sein, doch muss man einen angemessenen Mittelweg zwischen der Notwendigkeit einer besseren Regulierung und der Sicherheit der Verbraucher finden.

¹⁴ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen“, KOM(2011) 803 endgültig.

Frage 16 – Quantifizieren Sie bitte den derzeitigen Verwaltungsaufwand, der den Tourismusunternehmen entsteht, um die einschlägigen Sicherheitsregelungen einzuhalten.

Frage 17 – Welches sind bei der Beachtung der nationalen Sicherheitsvorschriften die zeit- und kostenintensivsten Aspekte für die Tourismusunternehmen?

Frage 18 – Welches sind die Hauptprobleme der kleineren touristischen Beherbergungsbetriebe bei der Einhaltung der einschlägigen Sicherheitsregelungen?

4.4.2. Barrierefreiheit und schutzbedürftige Verbraucher

Eine immer älter werdende Bevölkerung bringt sowohl unter dem Gesichtspunkt des Wachstums als auch dem der Sicherheit Herausforderungen und Chancen für die Beherbergungsbranche mit sich. Prognosen zufolge erreichen die über 65-Jährigen im Jahr 2020 einen Anteil von 20 % der Bevölkerung.¹⁵ Diese kaufkräftige Bevölkerungsgruppe, die über viel Freizeit verfügt, stellt ein erhebliches Marktpotenzial dar. Um dieses Potenzial ausschöpfen zu können, sollten Schlüsselmaßnahmen in den Bereichen Sicherheit und Barrierefreiheit ergriffen werden.

Untersucht werden müssen darüber hinaus spezielle Sicherheitsmaßnahmen für schutzbedürftige Verbrauchergruppen. Studien zufolge umfasst der potenzielle Markt für barrierefreien Tourismus rund 127 Millionen Personen.¹⁶ In dieser Zahl sind Reisende mit speziellen Zugangsbedürfnissen eingeschlossen (Menschen mit langfristigen/dauernden körperlichen Behinderungen oder mit zeitweiligen Mobilitätseinschränkungen, Senioren, Begleitpersonen oder Pflegekräfte/Betreuungspersonen, Familien mit Kleinkindern). Brandschutzmaßnahmen sowie Evakuierungs- bzw. Notfall-/Katastrophenpläne im Zusammenhang mit touristischen Beherbergungsleistungen, die den Verbrauchern angeboten werden, müssen die besonderen Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen und mit eingeschränkter Mobilität berücksichtigen.

Aus anderen Gründen muss Sicherheitsmaßnahmen für Personen unter 15 Jahren besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden; auch diese Menschen gehören zu den schutzbedürftigen Verbrauchern.

Frage 19 – Wie lässt sich am besten sicherstellen, dass Sicherheitsmaßnahmen und -bestimmungen vereinbar sind mit Regelungen zur Barrierefreiheit (für Personen mit Behinderungen und für ältere Menschen)?

Frage 20 – Welche weiteren Aspekte der Sicherheit von Touristenunterkünften sollten (abgesehen von Fragen der Barrierefreiheit) mit Blick auf die immer älter werdende Bevölkerung Ihrer Meinung nach berücksichtigt werden?

Frage 21 – Welche weiteren Aspekte der Sicherheit von Touristenunterkünften sollten (abgesehen von Fragen der Barrierefreiheit) mit Blick auf Menschen mit Behinderungen Ihrer Meinung nach berücksichtigt werden?

¹⁵ Eurostat, Statistics in Focus 43/2012 (Statistik kurz gefasst), Abbildung 11: „Über 65-Jährige gaben 2011 ein Drittel mehr für Ferienreisen aus als 2006“ (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-043/EN/KS-SF-12-043-EN.PDF).

¹⁶ http://www.accessibletourism.org/resources/enat_igm_3eichhorn.pdf

Frage 22 – Welche Aspekte der Sicherheit von Touristenunterkünften sollten mit Blick auf Personen unter 15 Jahren Ihrer Meinung nach berücksichtigt werden?

4.4.3. Daten über Unfälle und Verletzungen

Es fehlen EU-weit Daten zur Sicherheit in Touristenunterkünften. Dies trifft auf alle europäischen Länder zu. Und wenn es solche Daten doch gibt, dann sind sie nicht länderübergreifend harmonisiert und aggregiert, wodurch es sehr schwer ist, einen systematischen Überblick über die Unfälle und Verletzungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von touristischen Beherbergungsleistungen vorzulegen. Selbst in den Ländern, in denen die Daten aus verschiedenen Quellen (z. B. von Feuerwehren, Versicherungsgesellschaften, Notaufnahmen in Krankenhäusern) verfügbar sind, ist es anhand der Meldungen nicht möglich, umfassende und vergleichbare Daten zu erhalten. In Studien über die Erhebung von Unfall- und Verletzungsdaten im Zusammenhang mit touristischen Beherbergungsleistungen wird durchweg die Schwierigkeit angeführt, solche Daten auf EU-Ebene zu beschaffen (siehe Abschnitt 2.1 in Anhang 1).

Frage 23 – Haben Sie Daten oder Zahlenmaterial über Unfälle und Verletzungen, aus denen Sicherheitsprobleme bei touristischen Beherbergungsleistungen hervorgehen? Wenn ja, bitte beifügen.

Frage 24 – Welche zentralen Herausforderungen bestehen Ihrer Ansicht nach im Zusammenhang mit der Sammlung solcher Daten, und wie lassen sich diese Herausforderungen am besten bewältigen?

Frage 25 – Inwiefern wirkt sich die mangelnde Bereitschaft, Daten über Unfälle und Verletzungen bereitzustellen, weil man Imageschäden fürchtet, Ihrer Ansicht nach auf die Sicherheit aus?

Frage 26 – Was wäre Ihrer Ansicht nach das geeignetste und effektivste System zur Sammlung von minimal harmonisierten Daten über Unfälle und Verletzungen?

4.4.4. Normen

Bei der Normung von Dienstleistungen berücksichtigen die europäischen Normungsorganisationen auch Sicherheitsbelange. Die Ausweitung der Normungsarbeit auf dem Gebiet der Dienstleistungen ist für die Kommission eine Priorität; derzeit prüft sie die Option, ob sie den Aspekt der Sicherheit in ihre künftigen Normungsaufträge aufnehmen soll.¹⁷

Frage 27 – Wie würden europäische Sicherheitsnormen dabei helfen, die Sicherheit der Verbraucher in Touristenunterkünften zu verbessern? Welches wären die größten Nachteile? Bitte formulieren Sie Ihre Antwort aus der nationalen und aus der europäischen Perspektive.

Frage 28 – Wenn Sie Beispiele für nationale Normen zur Sicherheit von Touristenunterkünften haben, können Sie belegen, dass diese Normen dazu beigetragen haben, das Sicherheitsniveau für die Verbraucher zu verbessern?

¹⁷

Das Arbeitsprogramm der Union für europäische Normung wird jährlich verabschiedet.

4.4.5. Fachliche Kompetenz und Schulung

Schärfung des Sicherheitsbewusstseins, Kapazitätsaufbau und Schulung sind von wesentlicher Bedeutung. Aufklärungs- und Schulungsmaßnahmen für Angestellte und Manager sind entscheidend, damit Gefahren erkannt werden, noch bevor sie entstehen, und damit die geltenden Vorschriften korrekt angewendet werden. Indessen unterscheiden sich die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Schulungsmaßnahmen in Sachen Tourismus vom einen Mitgliedstaat zum anderen ganz erheblich. Dies kann dazu führen, dass unterschiedliche Schulungsmaßnahmen zum Thema Sicherheit angeboten werden und dass auf diesem Gebiet unterschiedliche fachliche Kompetenzen vorhanden sind.

Frage 29 – Werden in nationalen Lehrplänen oder in der Berufsausbildung regelmäßig gezielte Schulungsmaßnahmen zum Thema Brandschutz/Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen angeboten? Wenn ja, welche Themen werden behandelt?

Frage 30 – Gibt es spezialisierte, auf die Sicherheit von touristischen Beherbergungsleistungen ausgerichtete Tätigkeitsprofile? Wenn ja, welche Themen werden behandelt?

4.5. Geeignetste Ebene für Sicherheitsfragen und alternative Instrumente

4.5.1. Ebene

Derzeit liegt die Zuständigkeit für die Definition, die Anwendung und die Modifizierung der Regelungen betreffend die Sicherheit von Touristenunterkünften bei den Mitgliedstaaten.

Frage 31 – Haben Sie Anhaltspunkte dafür, dass die Frage der Sicherheit von Touristenunterkünften auf der nationalen/lokalen/europäischen Ebene wirksam/nicht wirksam in Angriff genommen wird?

Frage 32 – Welche Vorteile/größten Nachteile hätte eine Behandlung von Sicherheitsfragen auf der nationalen/lokalen/europäischen Ebene aus der Sicht eines Verbrauchers und aus der eines Dienstleistungsanbieters?

Frage 33 – Welche Vorteile brächten europäische Rechtsvorschriften hinsichtlich der Sicherheit von Touristenunterkünften?

Frage 34 – Ließen sich dieselben Vorteile auch durch eine strengere Durchsetzung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und/oder Marktüberwachung erzielen?

4.5.2. Alternative Instrumente

Als Alternative zur Gesetzgebung sind auch freiwillige bzw. Selbstregulierungsmechanismen der Anbieter von touristischen Beherbergungsleistungen möglich, deren Wirksamkeit allerdings zu prüfen ist: Gemeinsame freiwillige Leitlinien (z. B. für die Risikobewertung) oder Verhaltenskodizes mit bewährten Verfahren sind durchaus denkbar, um die relevanten Sicherheitsaspekte auf europäischer Ebene zu vereinheitlichen und damit unter Berücksichtigung der grenzübergreifenden Merkmale der Sicherheitsrisiken potenzielle Lücken zu schließen.

Ein Beispiel für Selbstregulierung ist die MBS-Methodik. In Ergänzung der nationalen/regionalen/lokalen Regelungen und Normen soll dieser Brandschutzleitfaden für Hotels mit seinen Anforderungen an das Management des Brandschutzes (M), die Bausubstanz (B) und die Systeme/Gebäudetechnik (S) Hotels unabhängig von ihrer Größe in ganz Europa behilflich sein, ein hohes Maß an Brandschutz zu erreichen.¹⁸

Frage 35 – Welche Erfahrungen wurden in Ihrem Land mit freiwilligen Regelungen gemacht?

Frage 36 – Welche praktischen Vorteile hätte die Selbstregulierung auf europäischer Ebene?

Frage 37 – Was wäre ihrer Ansicht nach die Rolle der Kommission oder anderer EU-Institutionen im Rahmen einer Selbstregulierung?

Frage 38 – Könnte die MBS-Methodik nach entsprechenden Anpassungen als Grundlage für die Zusammenstellung bewährter Verfahren und zur Festlegung freiwilliger Standards dienen?

Frage 39 – Welche Anpassungen wären bei den derzeit gebräuchlichen Selbstregulierungsinstrumenten erforderlich, damit letztere ihre Ziele voll und ganz erreichen?

Zwar wurde die MBS-Methodik bereits von vielen nationalen Hotellerieverbänden in der EU übernommen, doch ist sie nach wie vor freiwillig, und sie umfasst weder eine Kontrolle noch Leistungsberichte. Die Wirksamkeit von Nichtregulierungsmaßnahmen hängt davon ab, ob sie Unterstützung von ihrem Wirtschaftszweig, den Behörden und den Verbrauchern erhalten, und gleichzeitig müssen sie auf einer angemessenen Leistungs- und Ergebnisüberwachung beruhen. Sicherheitsleitlinien, die von einzelnen Organisationen ausgearbeitet wurden, können unter der Bedingung, dass ein Informationsaustausch stattfindet, auch für andere interessant sein.

Frage 40 – Was ist das effektivste Mittel zur Überwachung freiwilliger Sicherheitsmaßnahmen?

Frage 41 – Wie bewerten Sie den Wissensaustausch über freiwillige Instrumente in der EU (Vor- und Nachteile, potenzielle Schwierigkeiten, Erfolgsgeschichten usw.)?

4.6. Abschließende Frage

Frage 42 – Haben Sie noch andere Bemerkungen oder Vorschläge zur Sicherheit in Touristenunterkünften?

5. SCHLUSSBEMERKUNGEN

¹⁸ Andere Beispiele für Selbstregulierung sind der Strategische Rahmen für Sicherheit und Gefahrenabwehr der Intercontinental Hotel Group (IHG), ein Risikomanagementverfahren, mit dem Hoteleigentümer und –angestellte unterstützt und befähigt werden, Gefahren und Risiken wirksam zu begegnen, oder auch die TRIC=S-Formel der Carlson and Rezidor Hotel Group zur Strukturierung von Sicherheit und Gefahrenabwehr: Threat assessment + Risk mitigation + Incident response + Crisis management, Communication and Continuity = Safe, Secure and Sellable brands.

Dieses Dokument dient dazu, Fakten sowie die Standpunkte und Erwartungen interessierter Kreise zu sammeln sowie eine öffentliche Debatte über die Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen anzustoßen. Die Europäische Kommission verpflichtet sich zu einer sorgfältigen Abwägung von politischen Strategien, Vorschlägen und anderen Instrumenten in allen Phasen – von der Planung bis zur Umsetzung und Überprüfung.¹⁹ Mit dem Grünbuch soll geeignetes Wissen über die darin behandelten Themen erworben werden. Die Konsultation ist ergebnisoffen und muss nicht auf neue EU-Maßnahmen hinauslaufen.

Die Kommission lädt alle interessierten Kreise ein, ihre Beiträge zu den in diesem Dokument aufgeworfenen Fragen einzureichen. Diese Beiträge müssen nicht sämtliche in diesem Grünbuch aufgeworfenen Fragen abdecken.

Die Beiträge werden im Internet veröffentlicht, sofern der Befragte nicht ausdrücklich verlangt, sein Vorbringen vertraulich zu behandeln. Bitte die spezielle Datenschutzerklärung betreffend die Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten und Ihres Beitrags lesen.

Außerdem wird auf unserer Website http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/consultation_20141130_tourism_en.htm ein Bericht mit der Zusammenfassung der Beiträge veröffentlicht.

Weitere Fragen können an folgende E-Mail-Adresse gerichtet werden:

SANCO-GREEN-PAPER-TOURISM-ACCOMM-SAFETY@ec.europa.eu

¹⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_de.htm



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.7.2014
COM(2014) 464 final

ANNEX 1

ANHANG

zum

GRÜNBUCH

Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen

Inhalt

1.	Fakten und Zahlen	3
1.1.	Vorhandene Instrumente und Durchsetzung.....	3
1.1.1.	Nationale Ebene	3
1.1.2.	Europäische Ebene	4
1.1.3.	Überwachung und Durchsetzung	5
1.2.	Bereichsübergreifende Belange	6
1.2.1.	KMU	6
1.2.2.	Eurobarometer-Umfragen.....	6
1.2.3.	Normen.....	19
1.3.	Ebene und Instrumente.....	19
1.3.1.	Alternative Instrumente	19
2.	Spezielle Aktionen der Kommission zur Sicherheit in Touristenunterkünften	19
2.1.	Frühere Aktionen (2003-2012)	20
2.2.	Aktionen in jüngster Zeit (2012-2013)	22

1. FAKTEN UND ZAHLEN

Dieser Abschnitt enthält die Fakten und Zahlen, die zu den im Grünbuch aufgeworfenen Fragen erhältlich sind. Allerdings werden in diesem Anhang nicht sämtliche Aspekte abgedeckt, die in Abschnitt 4 „Fragen“ des Grünbuchs genannt werden, da es nicht zu jedem Aspekt (Zahlen-)Material gibt.

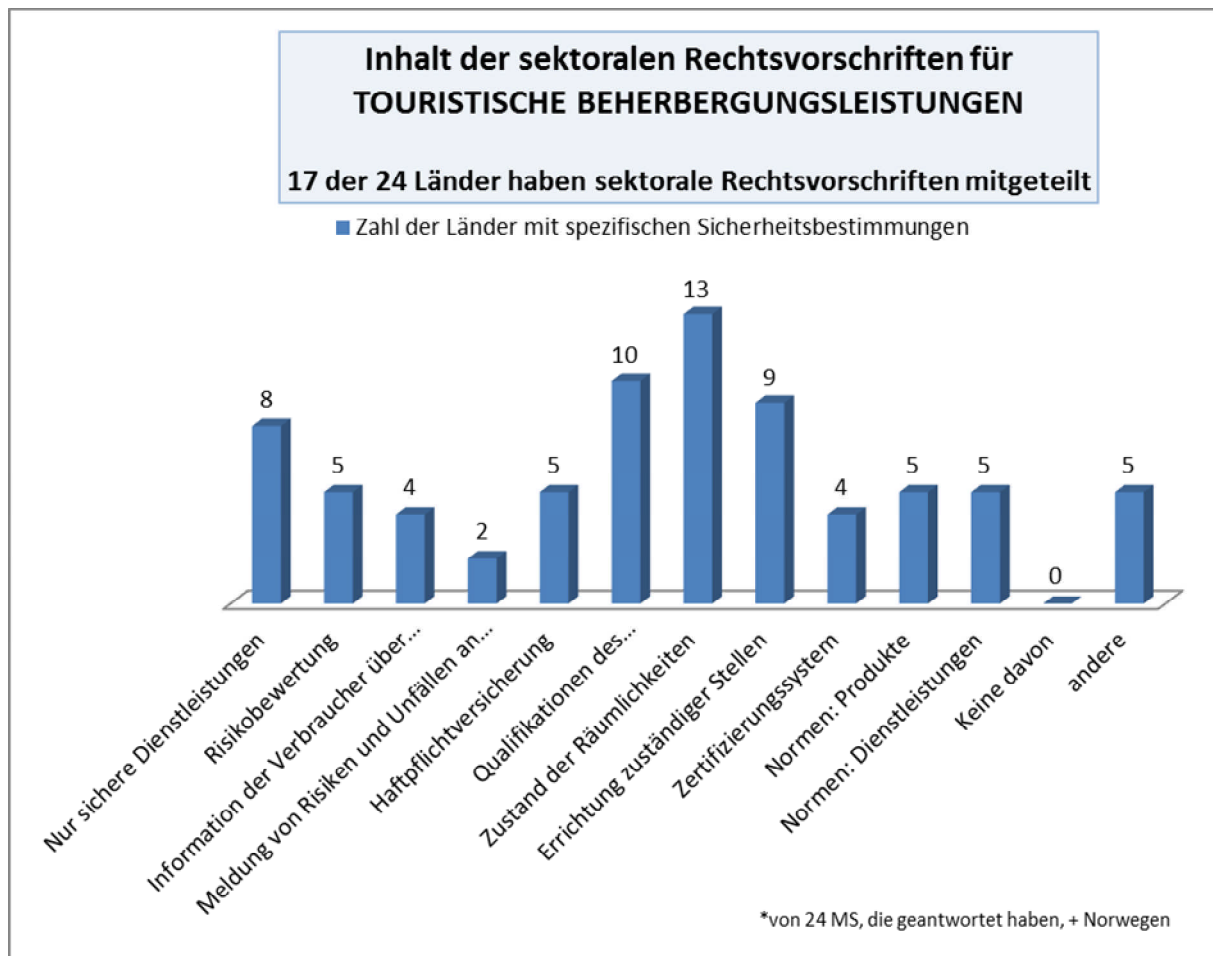
1.1. Vorhandene Instrumente und Durchsetzung

1.1.1. Nationale Ebene

Ganz allgemein lässt sich zum Thema touristische Beherbergungsleistungen sagen, dass sich die Vorgehensweisen inhaltlich sehr unterscheiden. 2013 wurden die Mitgliedstaaten mit einem Fragebogen aufgefordert, ihre nationalen Regelungen zur Sicherheit von touristischen Beherbergungsleistungen (und anderen Dienstleistungen) zu beschreiben. Von den 24 Mitgliedstaaten, die Informationen vorlegten, gaben 21 an, dass sie allgemeine Rechtsvorschriften zu Dienstleistungen haben (in Form von allgemeinen Vorschriften zur Dienstleistungs- oder zur Produktsicherheit oder in Form von Vorschriften zum Verbraucherschutz oder zur Sicherheit am Arbeitsplatz); 17 Mitgliedstaaten gaben an, dass sie über detaillierte sektorale Rechtsvorschriften über Beherbergungsleistungen verfügen, die in sechs Ländern noch durch Selbstregulierungsmaßnahmen ergänzt werden. Zwei Mitgliedstaaten meldeten weder horizontale noch sektorale Vorschriften.

Nach einer inhaltlichen Prüfung der gemeldeten sektoralen Rechtsvorschriften konnte ein detaillierter Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten vorgenommen werden. Die jeweils zuständigen Behörden erhielten eine Liste sicherheitsrelevanter Bestimmungen (siehe Tabelle weiter unten) und sollten angeben, welche davon in ihren nationalen Rechtsvorschriften vorhanden sind. Die allermeisten (13 von 17) der Mitgliedstaaten mit sektoralen Vorschriften (AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, ET, FR, HR, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK) haben Bestimmungen betreffend den Zustand des Gebäudes bzw. der Räumlichkeiten in ihre nationalen Vorschriften aufgenommen; ein allgemeines Gebot, dass nur sichere Dienstleistungen erbracht werden dürfen, gibt es in acht Ländern, und in zehn Ländern bestehen Anforderungen an die Qualifikation des Dienstleistungsanbieters. Hingegen schreibt nur die Hälfte dieser Mitgliedstaaten (CZ, DE, EL, HR, LU, MT, PL, PT, SK) per Gesetz die Errichtung von Überwachungs- und Durchsetzungsbehörden vor. Gerade einmal fünf Mitgliedstaaten (CZ, EL, LU, MT, PL) haben Bestimmungen zur Risikofeststellung und -bewertung in ihren Vorschriften, und nur in zwei Mitgliedstaaten (CZ, PL) müssen den Behörden Risiken und Unfälle im Zusammenhang mit der Erbringung der Dienstleistung gemeldet werden – ein unentbehrliches Instrument für EU-weite Vergleichszwecke.

Das folgende Schaubild zeigt, welche Aspekte in den sektoralen Rechtsvorschriften der 17 Mitgliedstaaten, die solche Vorschriften gemeldet haben, behandelt werden.



1.1.2. Europäische Ebene

Die Dienstleistungsfreiheit ist in den Artikeln 56-62 AEUV geregelt. Insbesondere die Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt¹ zielt darauf ab, die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie den freien Dienstleistungsverkehr zu erleichtern, indem sie es für Dienstleister aus der EU einfacher macht, in einem anderen EU-Mitgliedstaat tätig zu sein. Die Sicherheit von Dienstleistungen ist zwar nicht ausdrücklich Gegenstand dieser Richtlinie, jedoch gestattet Artikel 18 der Richtlinie – in ganz besonderen Ausnahmefällen – Einschränkungen der in Artikel 16 garantierten Dienstleistungsfreiheit, wenn sich diese Einschränkungen auf die Sicherheit der Dienstleistungen beziehen. Wenn alle in Artikel 18 genannten Voraussetzungen gegeben sind, darf ein Mitgliedstaat Dienstleister, die sich in diesem Mitgliedstaat niederlassen und eine bestimmte Dienstleistung erbringen wollen, seinen nationalen Anforderungen unterwerfen. Gemäß Artikel 23 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Dienstleistungserbringer, deren Dienstleistungen ein unmittelbares und besonderes Risiko für die Gesundheit oder Sicherheit darstellen, eine angemessene Berufshaftpflichtversicherung abschließen. Die Verpflichtung des Niederlassungsmitgliedstaates zur Amtshilfe umfasst insbesondere die Unterrichtung über ernste Gefahren für die Gesundheit oder die Sicherheit von Personen oder für die Umwelt (Artikel 29 Absatz 3). Artikel 26 schließlich sieht einen Rahmen für freiwillige Qualitätssicherungsmaßnahmen vor: Zertifizierung oder Bewertung der Tätigkeiten des Dienstleistungserbringers, Erarbeitung eigener Qualitätscharten oder

¹ ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

Beteiligung an Qualitätscharten oder Gütesiegeln von Berufsverbänden sowie Entwicklung freiwilliger europäischer Standards für Dienstleistungen.

Zur Sicherheit von touristischen Dienstleistungen gibt es auf EU-Ebene keine umfassenden Rechtsvorschriften. Das einzige Instrument bezüglich der Sicherheit in Touristenunterkünften ist die Empfehlung 86/666/EWG des Rates über den Brandschutz in bestehenden Hotels; darin sind für alle Hotels in der EU (mit einer Kapazität von wenigstens 20 Übernachtungsgästen) Mindestsicherheitsstandards festgelegt; den Mitgliedstaaten wird empfohlen, alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, um diese Sicherheitsstandards zu gewährleisten, sofern die geltenden Rechtsvorschriften nicht bereits ausreichen.

Ferner dürfte eine Reihe von EU-Instrumenten und –Initiativen in verschiedenen Politikbereichen (z. B. REACH, Bauprodukte, Sicherheit am Arbeitsplatz, Berufsqualifikationen, Umwelt und Pauschalreisen) direkt oder indirekt zur Sicherheit von touristischen Beherbergungsleistungen beitragen.

Beispielsweise hat die Kommission im Rahmen der Durchführung der Bauprodukteverordnung (EU) Nr. 305/2011 das CEN/CENELEC damit beauftragt, umgehend eine harmonisierte Norm für Kohlenmonoxiddetektoren auszuarbeiten. Die Norm soll für diese Erzeugnisse eine Zertifizierung durch Dritte vorsehen und eine geeignete Sensitivitäts- und End-of-life-Anzeige sicherstellen.

1.1.3. Überwachung und Durchsetzung

Das einzige vorhandene europäische Instrument zur Regelung des Brandschutzes in Touristenunterkünften entfaltet seiner Rechtsnatur nach keine Bindungswirkung und taugt daher nicht zur zwangsweisen Durchsetzung. Im Juni 2001 legte die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Empfehlung in den Mitgliedstaaten vor.² Darin kam sie zu der Schlussfolgerung, dass die Empfehlung zwar zu einer Anhebung des Sicherheitsniveaus in Hotels in der EU beigetragen hat, dass die empfohlenen Mindestsicherheitsstandards jedoch nicht vollständig erreicht worden sind.

Auf eigene Initiative untersuchte der britische Verband der Reiseveranstalter FTO-ABTA im Jahr 2009, inwieweit die geltenden Brandschutzregelungen (einschließlich der Empfehlung 86/666/EWG) durch die Anbieter von Touristenunterkünften eingehalten werden³; hierbei wendete er die im Vereinigten Königreich branchenüblichen Kontroll- und Berichtsverfahren an. In zehn EU-Mitgliedstaaten wurden 2123 Urlaubsunterkünfte entweder durch eigene Mitarbeiter der Reiseveranstalter (d. h. speziell auf Urlaubshotels geschultes Fachpersonal oder spezialisiertes Gesundheits- und Sicherheitspersonal) oder durch externe Beratungsfirmen überprüft.

Die Studie enthält eine Zusammenfassung der nach Ländern aufgeschlüsselten Bewertungen, die große nationale Unterschiede hinsichtlich der Brandschutzstandards in den Urlaubshotels erkennen lassen. Um die Glaubwürdigkeit der Daten zu untermauern, wurde in der Studie betont, dass es keinerlei Grund dafür geben könne, dass die Reiseveranstalter in ihren eigenen (entweder selbst oder mit Hilfe eines Consultants erstellten) Unterlagen ein weniger zufriedenstellendes Bild zeichnen sollten.

² KOM(2001) 348 endgültig, http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/fire_safe/ps06_de.pdf.

³ *An analysis of the implementation of existing regulations on fire safety in tourist accommodation*, FTO-Studie über europäische Touristenunterkünfte von Stewart Kidd, 2009.

Mitgliedstaat	Hotel ist ungeeignet oder weist schwere Mängel auf	Hotel weist ernste Mängel auf, die dringend behoben werden müssten	Hotel weist Mängel auf, die so bald wie möglich behoben werden sollten	Brandschutz des Hotels weist annehmbaren Standard auf – etwaige Mängel sind nicht ernster Natur und lassen sich leicht beheben	Überprüfte Hotels insgesamt
Bulgarien	22 %	32 %	14 %	32 %	76
Frankreich	31 %	15 %	27 %	28 %	199
Griechenland	12 %	19 %	12 %	57 %	292
Italien	20 %	22 %	11 %	46 %	171
Malta	16 %	19 %	14 %	52 %	64
Österreich	43 %	32 %	11 %	15 %	324
Portugal	11 %	13 %	12 %	64 %	171
Spanien	6 %	19 %	17 %	58 %	640
Zypern	10 %	19 %	16 %	55 %	186
INSGESAMT					2123

Ferner kam man in der Studie zu dem Schluss, dass 38 % der von den Reiseveranstaltern und ihren Beraterfirmen geprüften Urlaubsunterkünfte die Empfehlung 86/666/EWG über den Brandschutz in bestehenden Hotels wahrscheinlich nicht einhalten.

1.2. Bereichsübergreifende Belange

1.2.1. KMU

Über 97 % der Anbieter von Touristenunterkünften waren in den letzten fünf Jahren kleine oder kleinste Tourismusunternehmen.

Sektor I55: Beherbergungsleistungen							
	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014
kleinste (0 – 9)	196 491	218 843	204 934	205 676	210 742	213 047	219 777
kleine (10 – 49)	35 563	38 155	37 276	39 920	40 436	40 835	42 081
mittlere (50 – 249)	5 677	6 346	5 883	6 063	6 113	6 163	6 354
große (>250)	614	592	583	624	640	634	656
alle KMU	237 731	263 344	248 094	251 017	256 752	259 346	267 422
Insgesamt	238 345	263 936	248 677	251 628	257 378	259 965	268 063

1.2.2. Eurobarometer-Umfragen

Ein 2012 veröffentlichter Flash Eurobarometer zur Sicherheit von Dienstleistungen⁴ behandelte die Sicherheitsaspekte bei der Nutzung bestimmter entgeltlicher Dienstleistungen, einschließlich Touristenunterkünften.

Zwischen dem 7. und dem 10. Mai 2012 wurden in allen 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union insgesamt 25 524 Europäerinnen und Europäer im Alter von mindestens 15 Jahren befragt. Es ging dabei um deren Wahrnehmungen und Erfahrungen in Bezug auf die Sicherheit von bestimmten Dienstleistungen, darunter auch Beherbergungsleistungen für Touristen. Insbesondere wurden folgende Aspekte untersucht:

⁴ Flash Eurobarometer 350, Sicherheit von Dienstleistungen, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_350_en.pdf

- Wahrnehmungen zur Sicherheit dieser Dienstleistungen
- Verhältnis zwischen der Inanspruchnahme einer Dienstleistung und der Häufigkeit von Unfällen mit Verletzungsfolgen
- Erfahrungen mit Sicherheitsaspekten während der Nutzung der jeweiligen Dienstleistung (Gebäude, Raum/Zimmer und Ausstattung, Hygieneverhältnisse, Brandschutzausrüstungen und Fluchtwegbeschilderung, Erholungseinrichtungen, Schwimmbad, Heizungssystem und Sicherheitsvorkehrungen gegen Kohlenmonoxidleakagen)
- Wahrgenommene Ursachen und Folgen von Unfällen, die zu Verletzungen führen
- Beschwerden der Verbraucher über Unfälle bzw. Gründe, warum die Verbraucher sich nicht beschweren

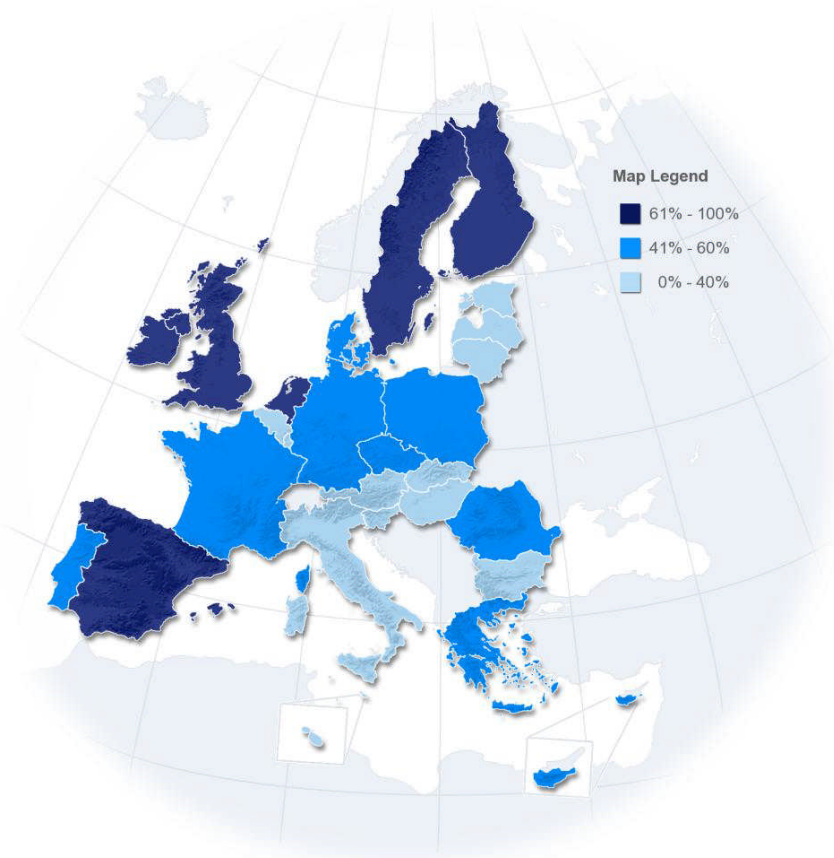
Die wichtigsten Ergebnisse der Umfrage:

- Insgesamt wurde von wenigen Unfällen mit Verletzungsfolgen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen berichtet.
- Die meisten Umfrageteilnehmer (54 %) gaben an, dass der zu Verletzungen führende Unfall bei der Nutzung von entgeltlichen Dienstleistungen von ihnen selbst bzw. vom Nutzer verursacht wurde.
- Unterkünfte: 98 % der Umfrageteilnehmer berichteten von keinerlei Unfällen während ihres Aufenthalts in einer entgeltlichen Unterkunft in den zwei zurückliegenden Jahren.

	NL	67%
	UK	65%
	FI	65%
	ES	64%
	IE	64%
	SE	63%
	CY	56%
	FR	53%
	DE	51%
	EU	50%
	DK	49%
	EL	48%
	PT	46%
	PL	46%
	CZ	43%
	RO	41%
	AT	40%
	IT	39%
	SK	36%
	BE	36%
	MT	35%
	SI	31%
	BG	30%
	LV	28%
	EE	27%
	HU	24%
	LT	21%
	LU	13%

Question: Q2. In the last two years, have you or anyone else from your household used any of the following paid-for services in (OUR COUNTRY)?

Answers: Accommodation (hotels, camping sites, etc.) please do not think about food and restaurants



Frage 2: Haben Sie oder ein anderes Mitglied Ihres Haushalts in den letzten zwei Jahren eine der folgenden Dienstleistungen gegen Entgelt in (UNSEREM LAND) in Anspruch genommen?

Antworten: Unterkünfte (Hotels, Campingplätze usw.); ohne Essen und Restaurants.

Q3. For each type of paid-for services you or someone else from your household used in the last two years in (OUR COUNTRY), did any of the following happen?



Frage 3: Ist Ihnen oder einem anderen Mitglied Ihres Haushalts in den letzten zwei Jahren bei der

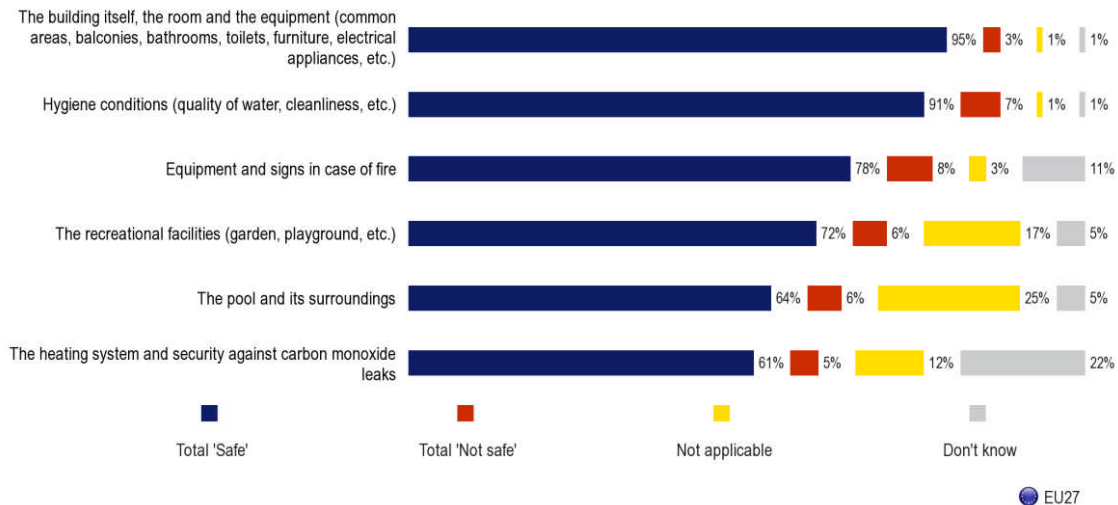
entgeltlichen Nutzung einer der nachstehenden Dienstleistungen in (UNSEREM LAND) etwas aufgefallen oder zugestoßen?
– Urlaubsunterkünfte (Hotels, Campingplätze usw.)
– Schönheits- und Wellnesscenter (Frisörsalons, Bräunungsstudios, Spas usw.)
– Freizeit-/Erlebnisparks und Rummelplätze
– Schwimmbäder
– Organisierte Freizeitaktivitäten im Freien (Ski-, Kanu-, Mountainbikefahren usw.)

Antworten:
– Nichts dergleichen.
– Es hat sich ein Unfall ereignet, der zu einem körperlichen Schaden oder einer Verletzung führte.
– Bei der Nutzung der Dienstleistung fühlten Sie sich nicht sicher und beendeten die Nutzung.
– Weiß nicht.

Basis: Personen, die in den letzten zwei Jahren Urlaubsunterkünfte genutzt haben = 12858. Personen, die in den letzten zwei Jahren Schönheits- und Wellnesscenter genutzt haben = 11749. Personen, die in den letzten zwei Jahren in Freizeit-/Erlebnisparks und auf Rummelplätze gegangen sind = 9677. Personen, die in den letzten zwei Jahren in Schwimmbäder gegangen sind = 12200. Personen, die in den letzten zwei Jahren an organisierten Freizeitaktivitäten im Freien teilgenommen haben = 6147.

Mindestens 90 % der Nutzer entgeltlicher Unterkünfte bewerteten Gebäude und Ausstattung sowie die Hygieneverhältnisse in ihrer Unterkunft als sicher, waren sich aber bei Schwimmbad (64 %) und Heizungssystem (61 %) weniger sicher.

Q4. Thinking about the last time you used paid-for accommodation in (OUR COUNTRY), please tell me how safe you considered the following aspects of the accommodation?



Frage 4: Wie sicher fanden Sie die folgenden Aspekte ihrer letzten entgeltlichen Unterkunft in (UNSEREM LAND)?
– Gebäude, Raum/Zimmer und Ausstattung (Gemeinschaftsbereiche, Balkone, Badezimmer, Toiletten, Möbel, Elektrogeräte usw.)
– Hygieneverhältnisse (Wasserqualität, Sauberkeit usw.)
– Brandschutzausrüstungen und Fluchtwegbeschilderung
– Erholungseinrichtungen (Garten, Spielplatz usw.)
– Schwimmbad und Umgebung
– Heizungssystem und Sicherheitsvorkehrungen gegen Kohlenmonoxidleckagen

Total „sicher“
Total „unsicher“
Nicht zutreffend
Weiß nicht

**Basis: Personen, die in den letzten zwei Jahren Unterkünfte genutzt haben und keinen Unfall hatten
= 11792**

Die Fluchtwegbeschilderung und Brandschutzausrüstungen in ihrer Unterkunft bezeichneten 8 % der Umfrageteilnehmer als unsicher und 78 % als sicher; bei den Hygieneverhältnissen waren es 7 bzw. 91 %

Nur 6% fanden, dass die Erholungseinrichtungen der Unterkunft unsicher waren.

Auch das Schwimmbad wurde von 6 % der Umfrageteilnehmer als unsicher bewertet. Häufig hatte ihre Unterkunft kein Schwimmbad (25 %) oder keine Erholungseinrichtungen (17 %).

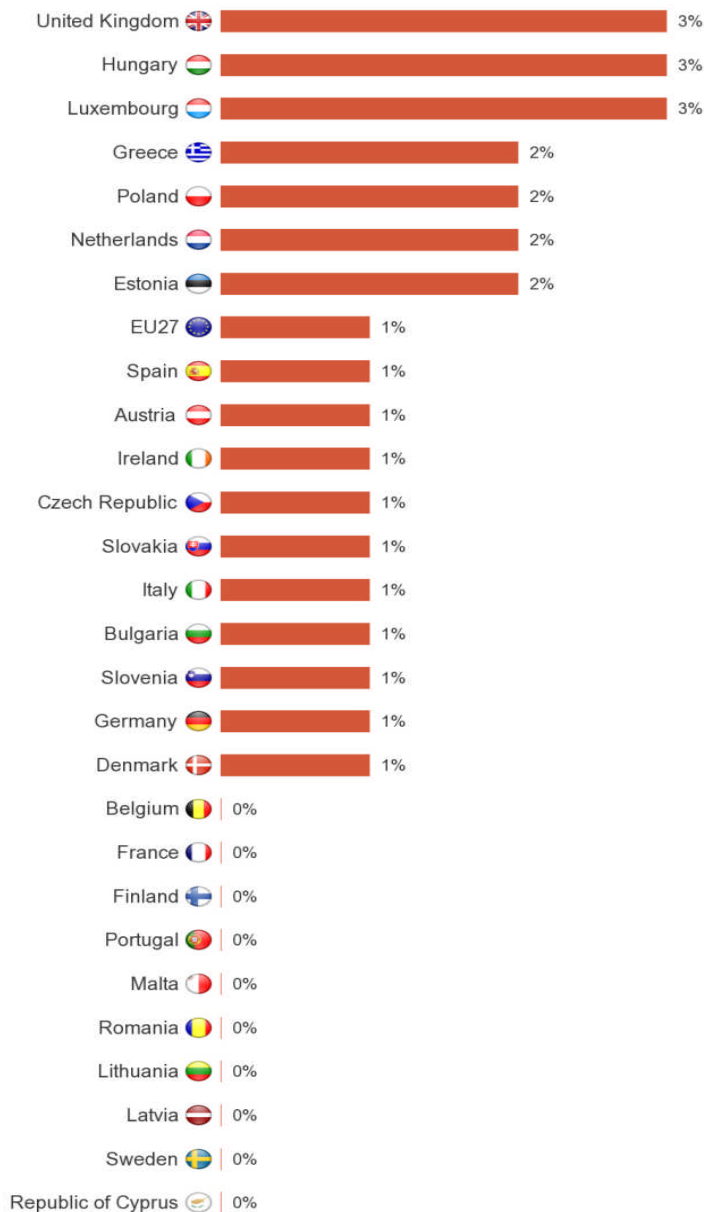
Einer von zwanzig Befragten (5%) sagte, dass das Heizungssystem und die Sicherheitsvorkehrungen gegen Kohlenmonoxidleckagen in der Unterkunft unsicher waren. Knapp jeder fünfte Befragte (22 %) war nicht in der Lage, sich zum Heizungssystem in seiner Unterkunft zu äußern.

Von den 12 585 Nutzern von Beherbergungsleistungen in der EU-27 berichteten 164, dass sie einen Unfall erlebt haben, der zu einem körperlichen Schaden oder einer Verletzung führte. Nachstehend sind die Ergebnisse des Eurobarometer-Berichts nach Ländern aufgeschlüsselt.

Question: Q3.1. For each type of paid-for services you or someone else from your household used in the last two years in (OUR COUNTRY), did any of the following happen?

Option: Accommodation (hotels, camping sites, etc.)

Answers: An accident, resulting in physical harm or injury, occurred



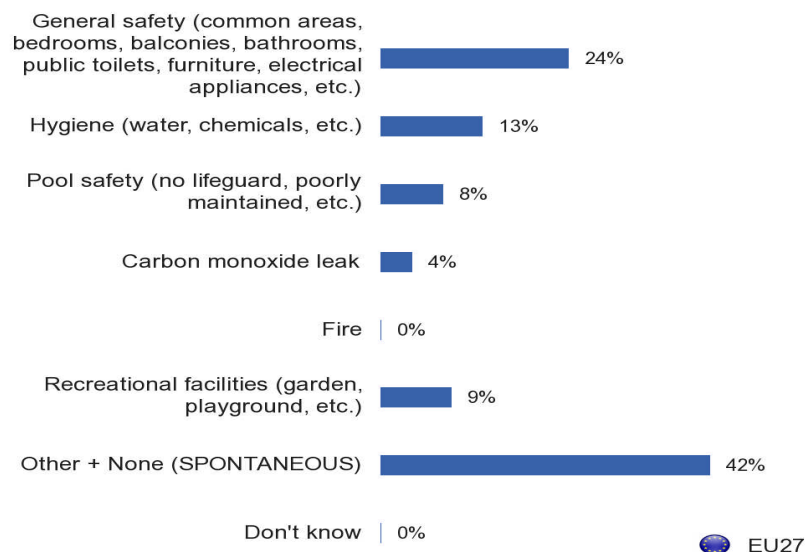
Frage 3.1: Ist Ihnen oder einem anderen Mitglied Ihres Haushalts in den letzten zwei Jahren bei der entgeltlichen Nutzung einer der nachstehenden Dienstleistungen in (UNSEREM LAND) etwas aufgefallen oder zugestoßen?

Option: Unterkünfte (Hotels, Campingplätze usw.)

Antwort: Es hat sich ein Unfall ereignet, der zu einem körperlichen Schaden oder einer Verletzung führte.

Auf die Frage, auf was der Unfall zurückzuführen ist, machten die 164 Umfrageteilnehmer folgende Angaben:

Q10. Was the accident in the accommodation related to any of the following?

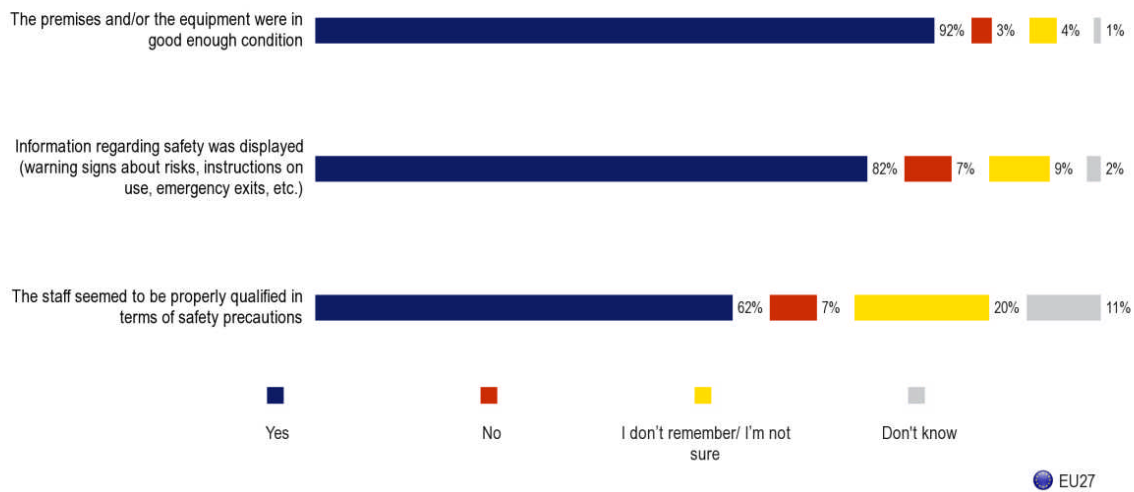


Frage 10: Womit stand der Unfall in Zusammenhang?

- | |
|---|
| - Allgemeine Sicherheit (Gemeinschaftsbereiche, Schlafzimmer, Balkon, Badezimmer, öffentliche Toiletten, Möbel, Elektrogeräte usw.) |
| - Hygiene (Wasser, Chemikalien usw.) |
| - Sicherheit des Schwimmbads (schlechte Instandhaltung, kein Rettungsschwimmer usw.) |
| - Kohlenmonoxidleckage |
| - Brand |
| - Erholungseinrichtungen (Garten, Spielplatz usw.) |
| - Sonstiges + Nichts (SPONTAN) |
| - Weiß nicht |

Fast alle (92 %) sagten, dass die Räumlichkeiten und ihre Ausstattung in einem ausreichend guten Zustand waren. 82 % gaben an, dass Sicherheitsinformationen aushingen, und 62 % meinten, dass das Personal in puncto Sicherheitsvorkehrungen vorschriftsgemäß qualifiziert zu sein schien. An unsichersten waren sich die Umfrageteilnehmer bezüglich der Sicherheitsqualifikationen des Personals, wobei 20 % angaben, sie könnten sich nicht mehr erinnern oder sie wären sich nicht sicher.

Q5. Thinking about safety, the last time you used paid-for accommodation in (OUR COUNTRY), please tell me if ...



Frage 5: Sicherheit: Als Sie das letzte Mal in (UNSEREM LAND) eine entgeltliche Unterkunft nutzten, ...
– waren die Räumlichkeiten und/oder ihre Ausstattung in einem ausreichend guten Zustand?
– hingen Informationen zur Sicherheit aus (Warnhinweise, Bedienungsanweisungen, Notausgänge usw.)?
– schien das Personal in puncto Sicherheitsvorkehrungen vorschriftsgemäß qualifiziert zu sein?

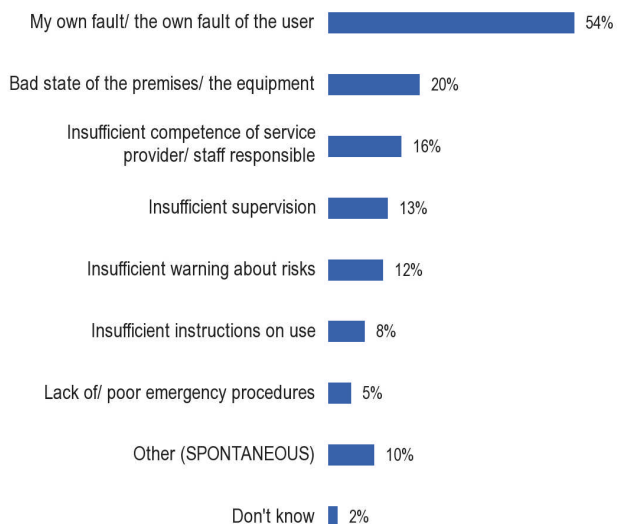
Antworten
– Ja
– Nein
– Kann mich nicht mehr erinnern/Bin mir nicht sicher
– Weiß nicht

Basis: Personen, die in den letzten zwei Jahren Urlaubsunterkünfte genutzt haben und keinen Unfall hatten = 11792

Ferner wurden die Verbraucher zu ihren Ansichten über die Ursachen und Folgen dieser Unfälle und über die Beteiligung von Kindern an diesen Unfällen befragt.

Die meisten Befragten (54 %) gaben an, dass der betreffende Unfall ihr eigener Fehler bzw. der Fehler des Nutzers war. Einer von fünf (20 %) sagte, der schlechte Zustand der Räumlichkeiten bzw. der Anlage oder der Ausstattung war schuld, während 16 % die mangelnde Qualifikation des Personals verantwortlich machte. Rund einer von zehn gab der unzulänglichen Überwachung (13 %), den ungenügenden Warnungen vor Risiken (12 %) oder den unzureichenden Bedienungs- bzw. Gebrauchsanweisungen (8 %) die Schuld. Einer von zwanzig (5 %) gab an, die fehlenden oder schlechten Notfallmaßnahmen bzw. –verfahren wären für den Unfall verantwortlich. Jeder zehnte (10 %) führte „Sonstiges“ als Grund an.

Q12. In your opinion, was the accident caused by...?



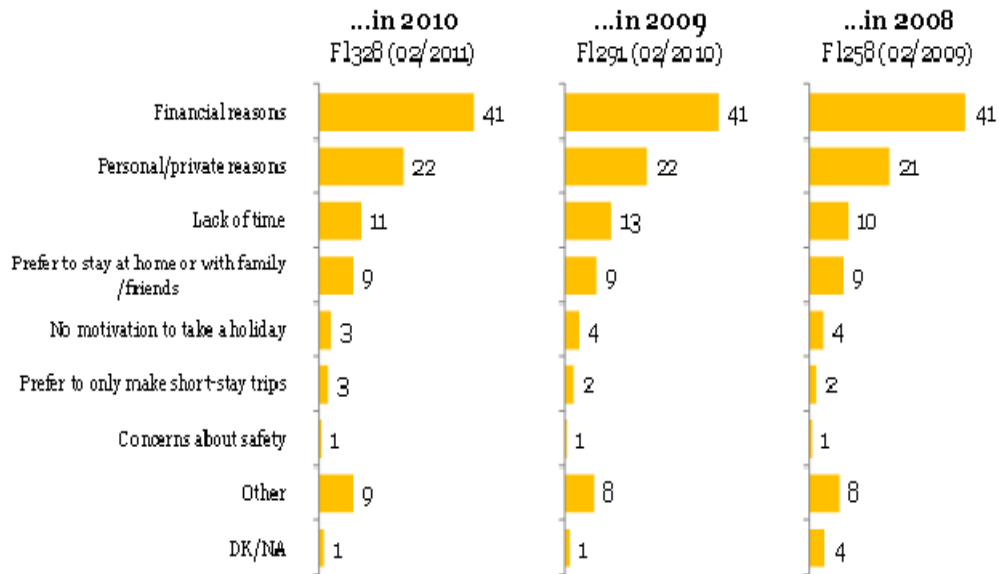
EU27

Frage 12: Welches waren Ihrer Meinung nach die Ursachen für den Unfall?
– Mein eigener Fehler bzw. eigener Fehler des Nutzers
– Schlechter Zustand der Räumlichkeiten/der Anlage/der Ausstattung
– Unzureichende Fähigkeiten des Dienstleistungsanbieters bzw. des zuständigen Personals
– Unzulängliche Überwachung
– Ungenügende Warnungen vor Risiken
– Unzureichende Bedienungs- bzw. Gebrauchsanweisungen
– Fehlende/schlechte Notfallmaßnahmen oder -verfahren
– Sonstiges (SPONTAN)
– Weiß nicht

Die Umfrage lieferte Erkenntnisse zu unterschiedlichen Unfallspekten und bestätigte, dass die Sicherheitsaspekte insgesamt nicht negativ bewertet werden; trotzdem stellten fast 10 % der Nutzer gemeinsame Sicherheitsprobleme fest, um die man sich kümmern muss (vor allem um die Schulung und Qualifizierung des Personals sowie um den Mangel an Informationen über Sicherheitsverfahren und –vorkehrungen sowie über Risiken).

Darüber hinaus werden die Sicherheitsbedenken der Touristen seit 2008⁵ regelmäßig mittels Eurobarometer-Umfragen (zur Einstellung der Europäer gegenüber dem Tourismus) erfasst. Zwischen 2008 und 2011 bestätigten vier aufeinander folgende Umfragen, dass Sicherheitsbedenken die europäischen Reisewilligen jedenfalls nicht von Urlaubsreisen abhalten.

EU citizens' main reason for not having gone on holiday - EU27



Q4(2011-2010)/Q5(2009). What was the main reason why you did not go on holiday in 2010/2009/2008?
% Base: respondents who did not make a holiday trip (and those who had not travelled at all), EU27

Die wichtigsten Gründe der EU-Bürger, nicht in Urlaub zu fahren – EU-27	
Frage 4 (2011-2010)/Frage 5 (2009): Was war der Hauptgrund dafür, dass Sie 2010/2009/2008 nicht in Urlaub gefahren sind?	
%, Basis: Personen, die keine Urlaubsreise gemacht haben (und Personen, die überhaupt nicht gereist sind), EU-27	
–	Finanzielle Gründe
–	Persönliche/private Gründe
–	Zeitmangel
–	Präferenz, lieber zuhause zu bleiben oder bei der Familie/bei Freunden zu sein
–	Keine Motivation, Urlaub zu nehmen
–	Präferenz, nur Kurzreisen zu machen
–	Sicherheitsbedenken
–	Andere
–	Weiß nicht/Nicht zutreffend

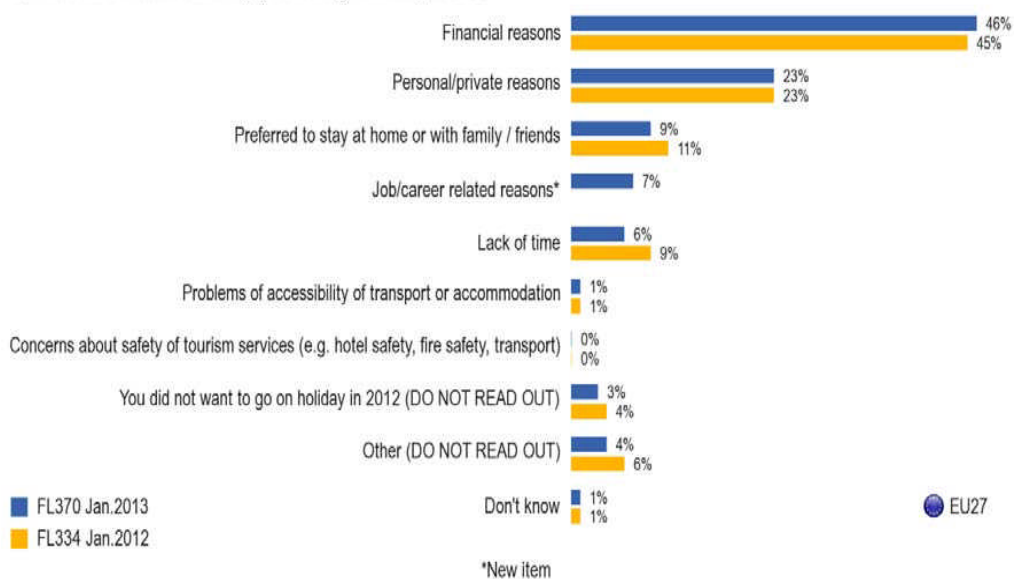
⁵ Flash Eurobarometer 258/2009, 291/2010, 328/2011, 334/2012, 370/2013.

Q4. What was the main reason why you did not go on holiday in 2011?



Frage 4: Was war der Hauptgrund, dass Sie 2011 nicht in Urlaub gefahren sind?	
-	Finanzielle Gründe
-	Persönliche/private Gründe
-	Präferenz, lieber zuhause zu bleiben oder bei der Familie/bei Freunden zu sein
-	Zeitmangel
-	Probleme mit der Verkehrsanbindung oder mit der Erreichbarkeit (Barrierefreiheit) der Unterkünfte
-	Sicherheitsbedenken
-	Sie wollten 2011 keinen Urlaub machen (NICHT VORLESEN)
-	Andere (NICHT VORLESEN)
-	Weiß nicht

Q3. What was the main reason why you did not go on holiday in 2012?

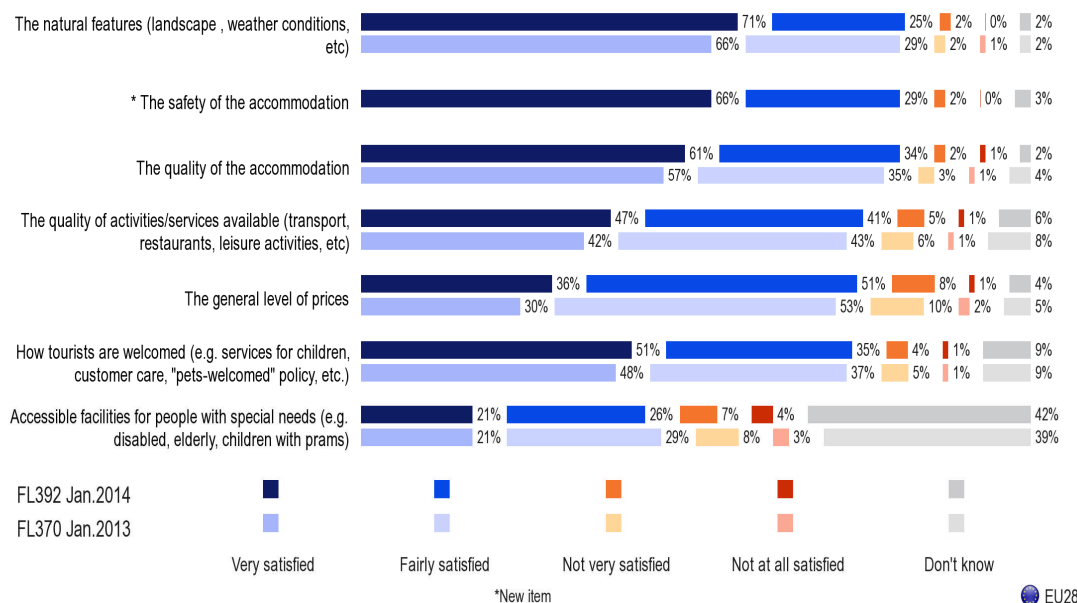


Frage 4: Was war der Hauptgrund, dass Sie 2012 nicht in Urlaub gefahren sind?	
–	Finanzielle Gründe
–	Persönliche/private Gründe
–	Präferenz, lieber zuhause zu bleiben oder bei der Familie/bei Freunden zu sein
–	Arbeitsstelle/berufliche Gründe * (neue Antwortmöglichkeit)
–	Zeitmangel
–	Probleme mit der Verkehrsanbindung oder mit der Erreichbarkeit (Barrierefreiheit) der Unterkünfte
–	Sicherheitsbedenken bei touristischen Dienstleistungen (z. B. Sicherheit im Hotel, Brandschutz, Verkehrsmittel)
–	Sie wollten 2012 keinen Urlaub machen (NICHT VORLESEN)
–	Andere (NICHT VORLESEN)
–	Weiß nicht

Ziel der jüngsten Eurobarometer-Umfrage (Januar 2014)⁶ war es herauszufinden, ob es spezifische Bedenken hinsichtlich der Sicherheit von Touristenunterkünften gibt. Dies sind die Ergebnisse:

- Nur eine Minderheit der Umfrageteilnehmer hatte in ihrem Urlaub 2013 Sicherheitsprobleme in entgeltlichen Urlaubsunterkünften. Insgesamt wurde dies nur von 4 % der Befragten beanstandet, die 2013 mindestens einmal verreist sind.
- Ein hoher Anteil der Umfrageteilnehmer (95 %) war mit der Sicherheit der Unterkunft zufrieden. Ein ebenso hoher Anteil (95 %) war mit der Qualität seiner Unterkunft zufrieden.

Q9A. Thinking about your main holiday in 2013, how satisfied were you with...? By 'main holiday' we mean the holiday that was the most important for you in 2013.



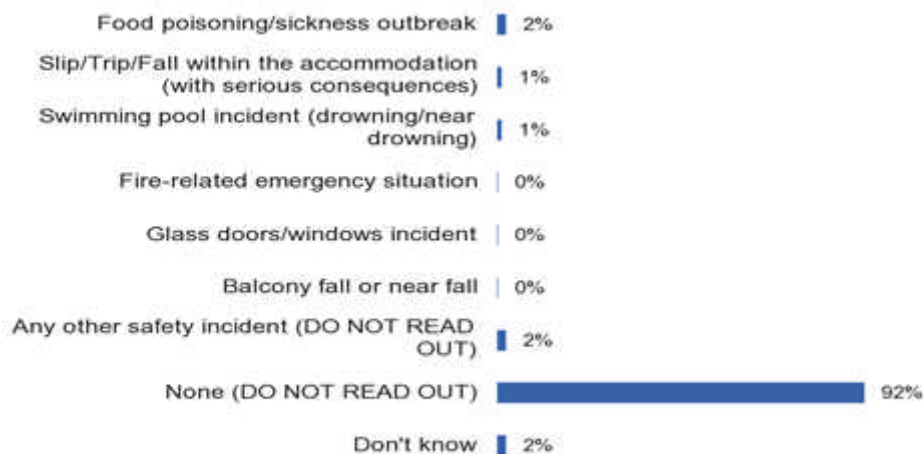
Frage 9A: Haupturlaub 2013 (Darunter verstehen wir den Urlaub, der für Sie 2013 am wichtigsten war): Wie zufrieden waren Sie mit...	
–	den natürlichen Gegebenheiten (Landschaft, Wetterbedingungen usw.)

⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_392_en.pdf

– der Sicherheit Ihrer Urlaubsunterkunft? * (neue Frage)
– der Qualität Ihrer Urlaubsunterkunft?
– der Qualität der angebotenen Aktivitäten/Dienstleistungen (Verkehrsmittel, Restaurants, Freizeitgestaltung usw.)?
– dem allgemeinen Preisniveau?
– der Betreuung (z. B. Kinderbetreuung, Kundenbetreuung, Haustiere willkommen?“ usw.)?
– Zugänglichkeit (Barrierefreiheit) der Einrichtungen für Gäste mit speziellen Bedürfnissen (z. B. Behinderte, Senioren, Kleinkinder im Kinderwagen)?

- Die große Mehrheit der Befragten (92 %) hatte in ihrem Haupturlaub 2013 keinerlei Sicherheitsprobleme in entgeltlichen Urlaubsunterkünften. Bei den 6 % der Befragten, bei denen tatsächlich Sicherheitsprobleme auftraten, waren die häufigsten Ursachen eine Lebensmittelvergiftung oder Übelkeit (2 %), gefolgt von Ausrutschen, Stolpern oder Sturz (1 %) und Zwischenfällen im Schwimmbad (1 %).

Q9B. Did you or any of your party experience any of the following safety issues while using paid accommodation during your main holiday in 2013?



EU28

Frage 9B: Hatten Sie oder hatte jemand aus Ihrer Reisegruppe im Haupturlaub 2013 in entgeltlichen Urlaubsunterkünften eines der folgenden Sicherheitsprobleme?
– Lebensmittelvergiftung/Übelkeit
– Ausrutschen/Stolpern/Sturz innerhalb der Unterkunft (mit ernststen gesundheitlichen Folgen)
– Zwischenfälle im Schwimmbad (Ertrinken/Beinahe-Ertrinken)
– Brandbedingte Notfallsituation
– Zwischenfälle mit Glastüren-/Fensterscheiben
– Sturz vom Balkon oder Beinahe-Sturz
– Andere sicherheitsrelevante Zwischenfälle (NICHT VORLESEN)
– Nichts dergleichen (NICHT VORLESEN)
– Weiß nicht

1.2.3. Normen

Die Verordnung (EU) Nr. 1025/2012⁷ zur europäischen Normung, die am 1. Januar 2013 in Kraft trat, legt Bedingungen für die europäische Normung fest, nennt explizit die Ausarbeitung von Normen auf dem Gebiet der Dienstleistungen und ebnet den Weg für europäische Normen, die die Anwendung der Rechtsvorschriften und der Maßnahmen der Union auf dem Gebiet der Dienstleistungssicherheit unterstützen können. Artikel 2 Nummer 4 Buchstabe c legt fest, dass in der technischen Spezifikation die Anforderungen enthalten sein müssen, die eine Dienstleistung erfüllen muss (Qualitätsstufen, Leistung, Interoperabilität, Umweltverträglichkeit, Gesundheit oder Sicherheit)⁸. Dies schafft potenziell Raum für eine Diskussion über Normen für die Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen.

1.3. Ebene und Instrumente

1.3.1. Alternative Instrumente

2008 entwickelte der Dachverband für Hotels, Restaurants und Cafés in Europa (HOTREC) – entsprechend seiner Politik, brancheneigenen Konzepten den Vorzug vor normierenden Vorschriften zu geben – eine Initiative zur Selbstregulierung, die MBS- Methodik (Management, Bausubstanz, Systeme), mit der der Brandschutz in Hotels in ganz Europa weiter verbessert werden soll. Die Kommissionsdienststellen haben sich an dem Beratungsausschuss beteiligt, der an der gesamten Entwicklung der Methodik mitgewirkt hat. Die MBS-Methodik enthält eine Zusammenstellung von Leistungsempfehlungen, mit deren Hilfe das Hotelmanagement sicherstellen kann, dass die Bausubstanz des Hotels und seine Systeme den Vorgaben in der Empfehlung 86/666/EWG des Rates genügen.

Das Prinzip einer von der Branche selbst initiierten Selbstregulierungsmaßnahme ist auf breite Unterstützung gestoßen. Die Mitteilung der Kommission von 2010 zum Tourismus⁹ sieht vor, dass die Kommission auch weiterhin eng mit den Mitgliedstaaten, der Tourismusbranche und den Organisationen der Interessenträger in diesem Sektor zusammenarbeitet, um die Sicherheit in den Beherbergungseinrichtungen zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf den Brandschutz¹⁰.

2. SPEZIELLE AKTIONEN DER KOMMISSION ZUR SICHERHEIT IN TOURISTENUNTERKÜNFTE

Einige der nachstehend dargestellten Maßnahmen wurden von der Kommission in den letzten Jahren in Bezug auf touristische Beherbergungsleistungen ausgearbeitet.

⁷ ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 12

⁸ Bezüglich der Sicherheit wird in Erwägungsgrund 3 hervorgehoben, dass Normen einen Beitrag zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität von Dienstleistungen leisten, eine Informationsquelle sind und Interoperabilität und Kompatibilität gewährleisten, wodurch sie mehr Sicherheit und Wert für die Verbraucher schaffen.

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Europa, wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus, [KOM\(2010\) 352 endgültig](#).

¹⁰ In seinem Initiativbericht (2010/2206(INI)), der als Reaktion auf die Kommissionsmitteilung vorgelegt wurde, vertritt das Europäische Parlament bezüglich der Selbstregulierungsinstrumente die Auffassung, „dass unbeschadet der mit den Empfehlungen des Rates von 1986 im Einklang stehenden geltenden einzelstaatlichen Vorschriften die Übernahme der MBS-Methode (Management, [Bausubstanz] und Systeme) gefördert werden sollte oder alternative regulatorische Maßnahmen ergriffen werden sollten, wann immer die Selbstregulierung versagt“.

2.1. Frühere Aktionen (2003-2012)

Das älteste auf der EU-Ebene noch geltende Dokument mit Relevanz für die Sicherheit von touristischen Unterkünften ist die oben erwähnte Empfehlung 86/666/EWG des Rates über den Brandschutz in bestehenden Hotels.

Als der EU-Gesetzgeber die Regelungen für die Sicherheit von Verbraucherprodukten modernisierte, hat er die Sicherheit von Dienstleistungen nicht in dieselbe Initiative einbezogen. Artikel 20 der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit verlangte von der Kommission jedoch, „die Erfordernisse, Möglichkeiten und Prioritäten für eine Gemeinschaftsaktion zur Sicherheit der Dienstleistungen zu ermitteln und dem Europäischen Parlament und dem Rat vor dem 1. Januar 2003 einen Bericht, dem gegebenenfalls entsprechende Vorschläge beigefügt sind, zu übermitteln“.

Die Kommission leitete daher eine Konsultation ein und legte 2003 den Bericht über die Sicherheit von Dienstleistungen für Verbraucher¹¹ vor, in dem es ausdrücklich hieß, dass „es angezeigt wäre, den Schwerpunkt auf für Verbraucher besonders relevante Bereiche und deren grenzübergreifende Dimension zu legen, wie z. B. Dienstleistungen im Bereich Massenunterbringung, etwa in Hotels, der Campingbranche oder anderen Touristik-Einrichtungen“. Der Rat billigte die Ergebnisse des Berichts der Kommission und nahm 2003 die Entschließung über die Sicherheit von Dienstleistungen für Verbraucher¹² an, in der er die Kommission ersucht, „zu prüfen, inwieweit Initiativen und ein Tätigwerden der Gemeinschaft in diesem Bereich konkret erforderlich sind, wobei dies u. a. auch die Ausarbeitung eines Rechtsrahmens unter besonderer Berücksichtigung der ermittelten Schwerpunktbereiche umfassen könnte“. Ferner ersuchte er die Kommission, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu ermitteln, welcher Spielraum für den Ausbau der Wissensbasis hinsichtlich der Sicherheit von Dienstleistungen und die Datenerhebung besteht, welches die diesbezüglichen Prioritäten sind und welche Ansätze, Methoden und Verfahren hierfür am besten geeignet und am wirkungsvollsten sind; die Kommission sollte zudem darüber nachdenken, in welcher Weise europäische Normen zu einem einheitlich hohen Sicherheitsniveau der Dienstleistungen für Verbraucher beitragen könnten.

2005 gab die Kommission eine Studie¹³ in Auftrag, mit der die vorhandenen Methodiken für die Überwachung von Unfällen und die Erhebung von Daten in Bezug auf Dienstleistungen für Verbraucher – mit einem besonderen Schwerpunkt auf Tourismusdienstleistungen und damit verbundenen Tätigkeiten – ermittelt und beschrieben sowie eine vergleichende Analyse dieser Methodiken vorgenommen und Optionen für eine künftige Regelung auf EU-Ebene vorgeschlagen werden sollten. Die Studie enthielt die Feststellung, dass tourismus- und freizeitbezogene Unfälle sehr ungleich unter den Regionen (und sogar unter einzelnen Städten oder Fremdenverkehrsarten) des jeweiligen Mitgliedstaats verteilt sind. Dagegen sind die meisten produktbezogenen Unfälle eher gleichmäßig auf die Wohnbevölkerung verteilt. Die Datenerfassungsmethoden, die für den Bereich Dienstleistungssicherheit am besten geeignet sind, unterscheiden sich daher wesentlich von den Methoden, die für den Bereich der Produktsicherheit am besten geeignet sind, weswegen die Möglichkeiten beschränkt sind,

¹¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Sicherheit von Dienstleistungen für Verbraucher, [KOM\(2003\) 313 endgültig](#).

¹² Entschließung des Rates vom 1. Dezember 2003 über die Sicherheit von Dienstleistungen für Verbraucher ([2003/C 299/01](#)).

¹³ „Methodology for systematic collection of statistics in relation to safety of services“ (Methodik für die systematische Erhebung von statistischen Daten in Bezug auf die Sicherheit von Dienstleistungen), Consumer Risk Ltd, http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/datacollect/rep_idb2005_en.pdf

dass eine Datenbank beide Bereiche optimal abdeckt. Die Studie kam zu dem Schluss, dass eine einheitliche Zentraldatenbank, die Informationen zu allen relevanten Unfällen bei Tourismus- und Freizeitdienstleistungen enthält, mittelfristig nicht machbar ist. Die wichtigste Empfehlung lautete, dass die EU den Anbietern von Verbraucherdienstleistungen langfristig vorschreiben sollte, alle ernststen Zwischenfälle zu melden, an denen Verbraucher beteiligt sind; zugleich wurde darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, für alle tourismus- und freizeitbezogenen Sektoren nationale Unfallschätzungen in einem Standardformat zu generieren, die sich – zwecks Erstellung von Vergleichstabellen – leicht auf einer europäischen Website zusammentragen lassen.

2005 ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten um ihre Meinung zu einer möglichen Überprüfung der Empfehlung 86/666/EWG. Zum damaligen Zeitpunkt waren die auf EU- und einzelstaatlicher Ebene bestehenden Anforderungen für einige Mitgliedstaaten ausreichend, während andere eine Aktualisierung der Brandschutzvorschriften für Hotels auf EU-Ebene begrüßt hätten, insbesondere zur Verbesserung des Brandschutzmanagements, der Sicherheitsvorschriften, der Personalschulung und der Notfallplanung. Damals konnte keine Übereinstimmung erzielt werden.

Die Empfehlungen der Studie zu den Datenerfassungssystemen wurden 2006 auf einem internationalen Workshop in Brüssel (Thema war die Erfassung von Unfall- und Verletzungsdaten bei Nichtlebensmittelerzeugnissen und die Risikobewertung bei Dienstleistungen) weiter diskutiert und ausgearbeitet. Im Einklang mit den Ergebnissen der Studie kam auch der Workshop zu dem Schluss, dass über das Internet bessere Zugriffsmöglichkeiten auf die vorhandenen Datenbanken und Unfallinformationen bereitgestellt werden sollten und dass die Ausweitung vorhandener bewährter Verfahren kurz- und mittelfristig das beste Konzept darstelle.

Parallel dazu veranlasste die Kommission im Laufe des Jahres 2006 eine Studie¹⁴ zu möglichen Verbesserungen an der Europäischen Verletzungsdatenbank (European Injury Data Base – IDB) im Hinblick auf die Erfassung von dienstleistungsbezogenen Daten. Die Studie kam zu dem Schluss, dass es in der Praxis zwar schwierig sei, die Datenbank so zu verbessern, dass sie dienstleistungsbezogene Verletzungen mit einbeziehen könnte, doch könne auf der Grundlage der bereits in der IDB vorhandenen Daten spezifische Follow-up-Forschung betrieben werden, um bessere Einblicke in dienstleistungsbezogene Unfälle zu erhalten.

Wie schon in der Mitteilung der Kommission von 2007 – Agenda für einen nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Tourismus¹⁵ – erwähnt, ist die Gewährleistung der Sicherheit der Touristen und der Orte, in denen touristische Dienstleistungen angeboten werden, eine weitere Herausforderung und zugleich eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung des Tourismus. Die Gewährleistung der Sicherheit der Touristen ist ein grundlegender Aspekt für den Tourismussektor, und dieses Momentum gilt es zu nutzen, um Vertrauen zu schaffen.

Zur Beschreibung des Hotelsektors in den einzelnen Mitgliedstaaten startete die Kommission 2010 eine ehrgeizige Studie über die Sicherheitsrisiken in diesem Bereich (unter Ausnahme der mit der Lebensmittelsicherheit verbundenen Risiken); ferner sollte eine

¹⁴ “Improving the product and service dimension of the IDB – a feasibility study” (Verbesserung der Produkt- und Dienstleistungsdimension der IDB – eine Machbarkeitsstudie), erstellt vom Consumer Safety Institute (Institut für Verbrauchersicherheit).

¹⁵ [KOM\(2007\) 621 endgültig.](#)

Bestandsaufnahme der Verletzungen und Unfälle vorgenommen werden, die sich in den letzten Jahren in Hotels ereignet haben. Die Studie scheiterte jedoch mit ihren Zielen, was u. a. an der Verschiedenartigkeit des Hotelsektors lag, aber auch an Image- und Reputationsbedenken und daran, dass Unfallberichte fehlten, in denen ein spezifischer Bezug zu den erbrachten Dienstleistungen hergestellt wird. Die Empfehlungen der Studie wiesen nicht die erwartete Qualität auf, um als Grundlage für politische Entscheidungen dienen zu können, weshalb die Studie von den Dienststellen der Kommission nicht akzeptiert wurde.

Die weiter oben erwähnte Mitteilung der Kommission von 2010 zum Tourismus umreißt eine Politik, die auf die Unterstützung dieses Zweigs der europäischen Wirtschaft abzielt, und schlägt Initiativen zur Förderung seiner Wettbewerbsfähigkeit sowie seiner nachhaltigen und qualitätsorientierten Entwicklung vor. Die Mitteilung führt insbesondere an, dass *die Kommission auch weiterhin eng mit den Mitgliedstaaten, der Tourismusbranche und den Organisationen der Interessenträger in diesem Sektor zusammenarbeiten wird, um die Sicherheit in den Beherbergungseinrichtungen zu verbessern, vor allem im Hinblick auf Brandgefahren*. In der Mitteilung wird außerdem hervorgehoben, welches Potenzial die Verbesserung der Sicherheit für den Tourismus darstellen kann.

Und der bereits erwähnte Initiativbericht des Europäischen Parlaments¹⁶ unterstreicht, „*dass es wichtig ist, auf das Thema der Sicherheit in verschiedenen Beherbergungseinrichtungen und besonders auf Brandschutzvorschriften und [Kohlen]monoxidsicherheitsmaßnahmen zu achten*“.

2.2. Aktionen in jüngster Zeit (2012-2013)

Eine der jüngst von den Dienststellen der Kommission erörterten Möglichkeiten betraf die Überprüfung der Empfehlung 86/666/EWG über den Brandschutz in bestehenden Hotels auf der Grundlage der MBS-Methodik. Hierzu wurde im Juni 2012 ein beratender Interessenträger-Workshop organisiert, auf dem diese Option diskutiert wurde. Es bestand Konsens bezüglich der Grundzüge der Initiative, insbesondere was die Notwendigkeit anbelangt, den Inhalt der Empfehlung zu überarbeiten (Bestimmungen, Geltungsbereich und Anwendung auf nationaler Ebene). Die meisten Interessenträger gingen noch einen Schritt weiter: Sie bezweifelten, dass eine nicht bindende Empfehlung das am besten geeignete Instrument für die Lösung der Probleme ist, die beim Brandschutz in Hotels wegen der uneinheitlichen Anwendung und Durchsetzung der Vorschriften in den Mitgliedstaaten bestehen. Über das weitere Vorgehen bestand unter den Interessenträgern jedoch kein Konsens, insbesondere in Bezug auf den Inhalt der MBS-Methodik. Es gab eine Reihe von Anregungen und Vorschlägen zu Aspekten, die noch zu vertiefen wären und die in das Grünbuch aufgenommen worden sind.

¹⁶ [\(2010/2206\(INI\)\)](#) – Bericht über Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus, Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr.