



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.....	18
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)	19
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.

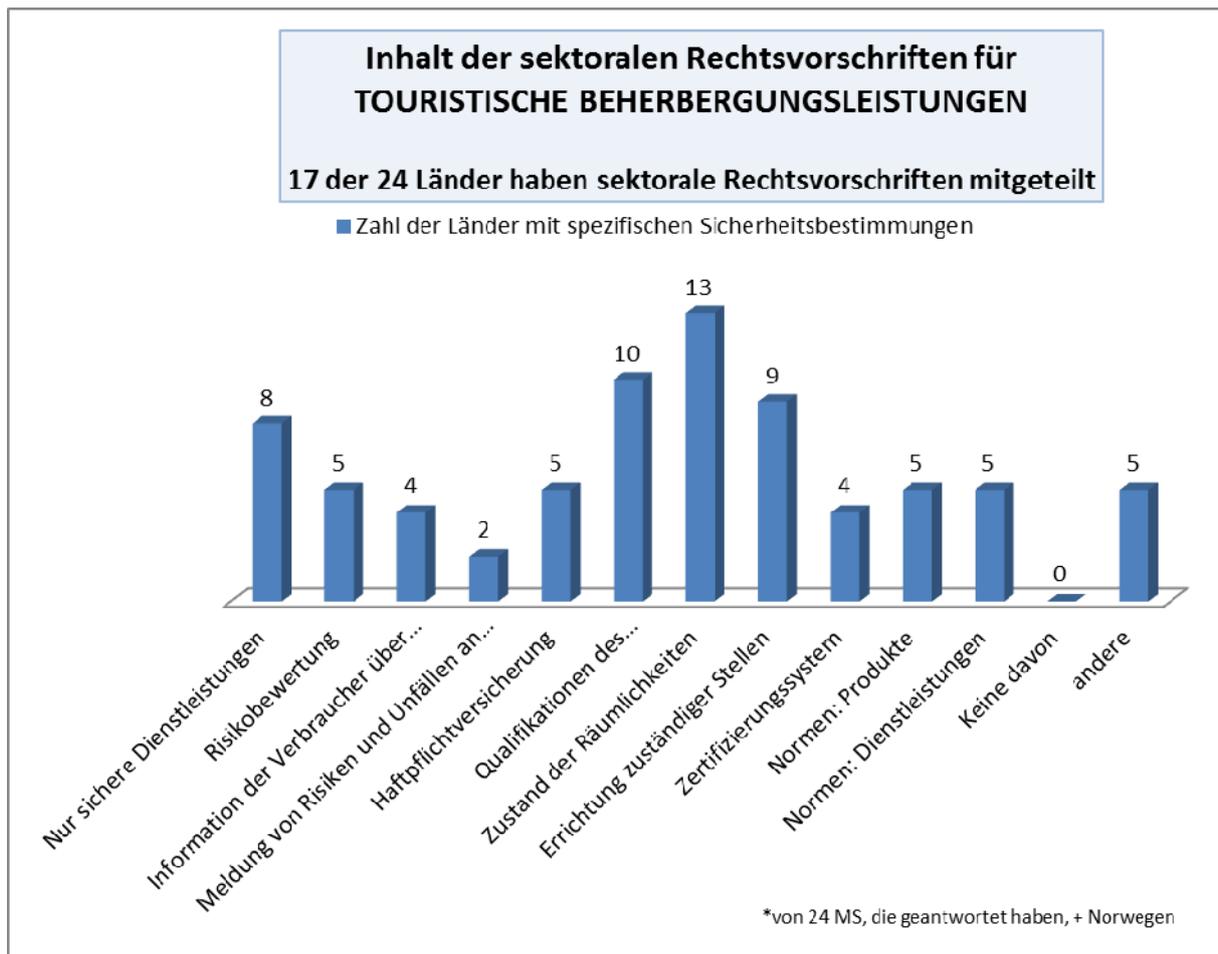
1.1. Vorhandene Instrumente und Durchsetzung

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 Kohlenmonoxidlecksagen)
- Wahrgenommene Ursachen und Folgen von Unfällen, die zu Verletzungen führen
- Beschwerden der Verbraucher über Unfälle bzw. Gründe, warum die Verbraucher sich nicht beschweren

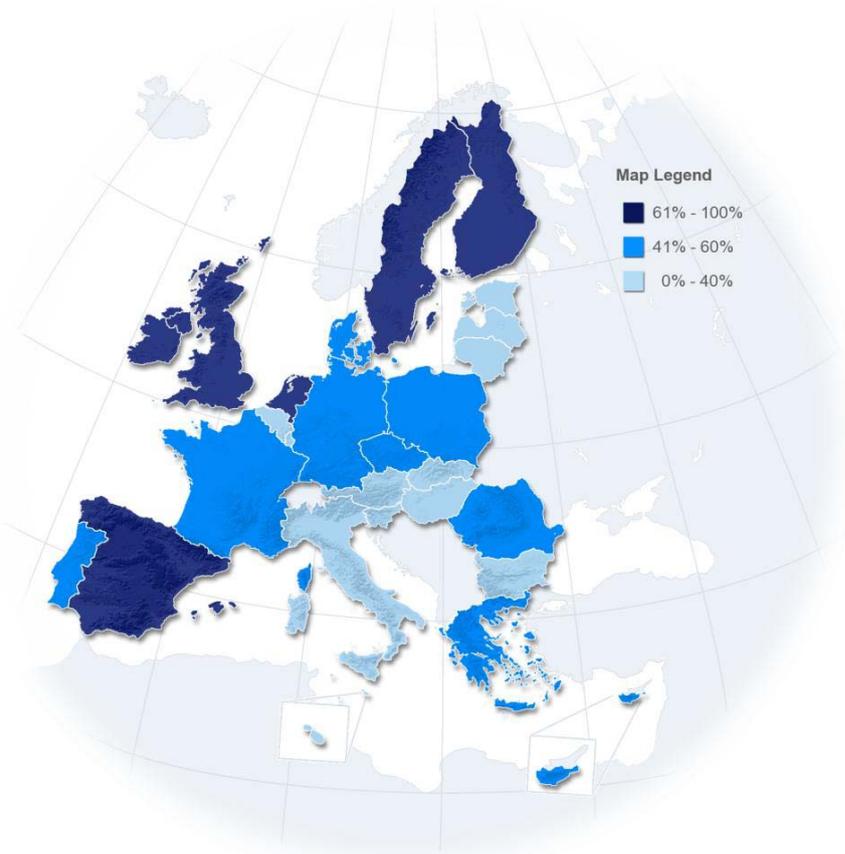
Die wichtigsten Ergebnisse der Umfrage:

- 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.)

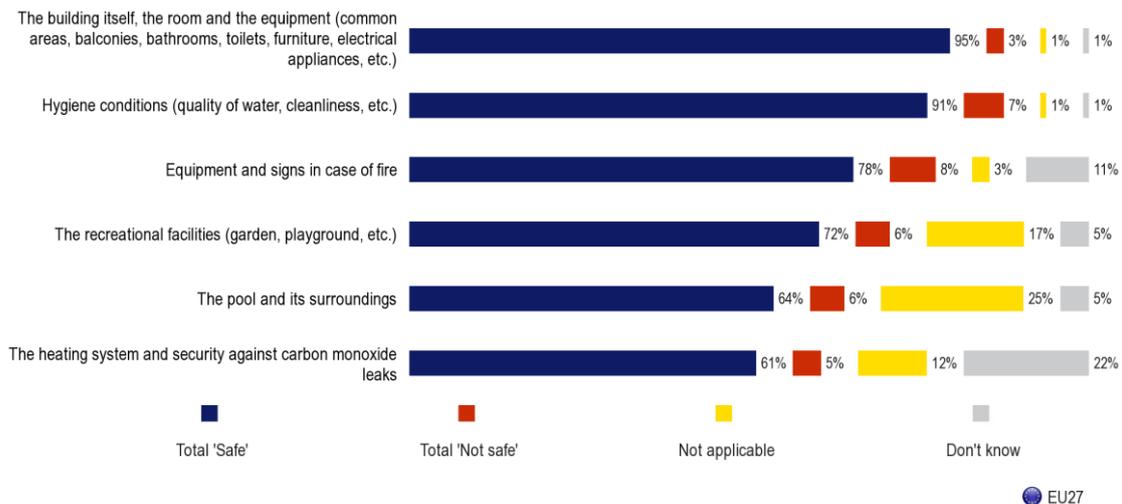
Antworten:

- 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 %).

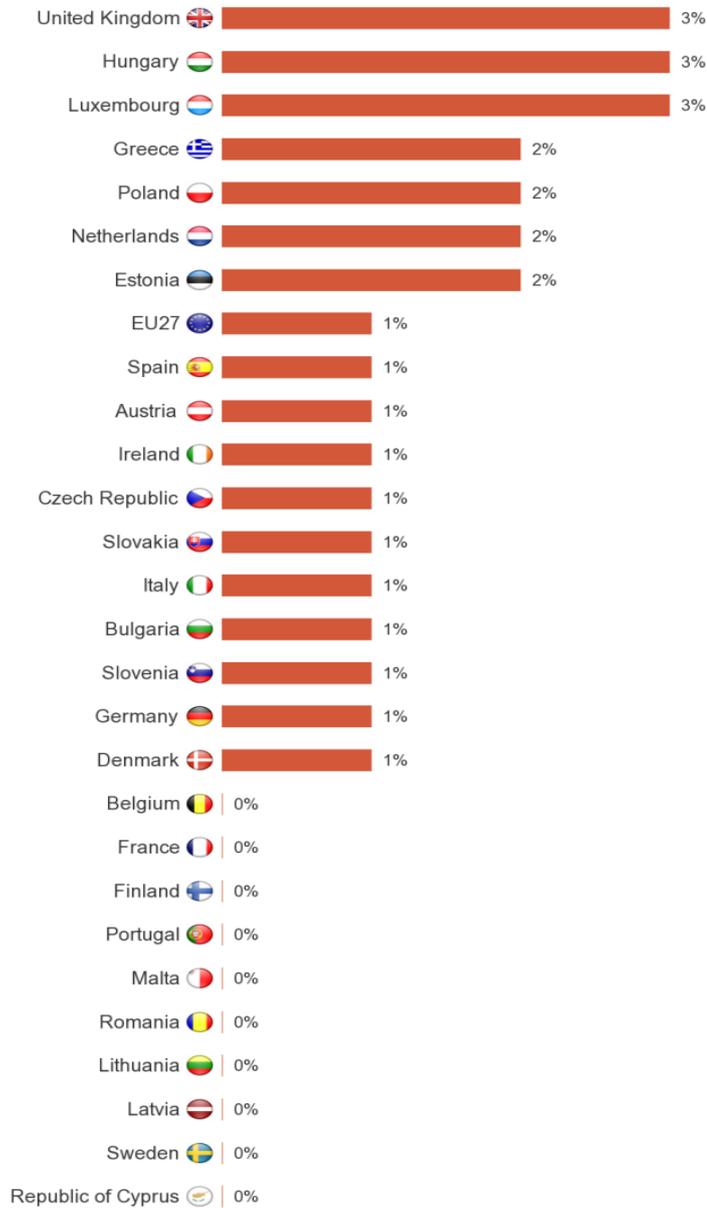
Einer von zwanzig Befragten (5%) sagte, dass das Heizungssystem und die Sicherheitsvorkehrungen gegen Kohlenmonoxidleakagen in der Unterkunft unsicher waren. Knapp jeder fünfte Befragte (22 %) war nicht in der Lage, sich zum Heizungssystem in seiner Unterkunft zu äußern.

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



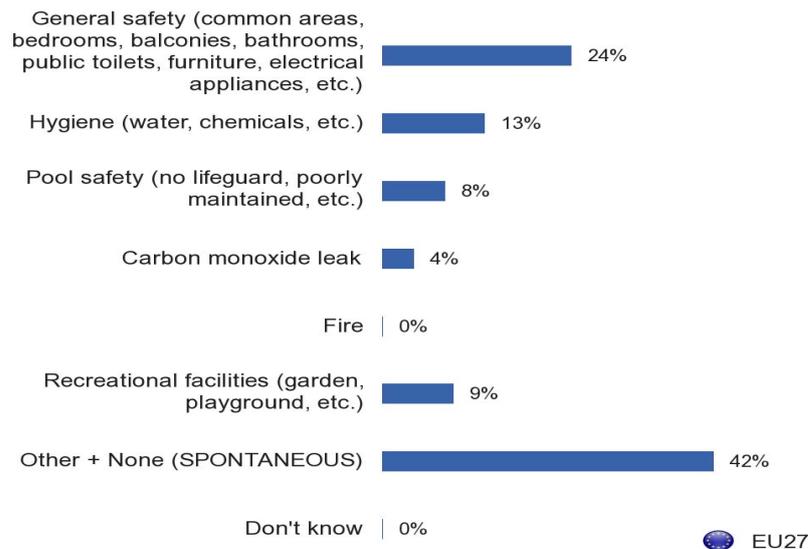
Frage 3.1: Ist Ihnen oder einem anderen Mitglied Ihres Haushalts in den letzten zwei Jahren bei der entgeltlichen Nutzung einer der nachstehenden Dienstleistungen in (UNSEREM LAND) etwas aufgefallen oder zugestoßen?

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:

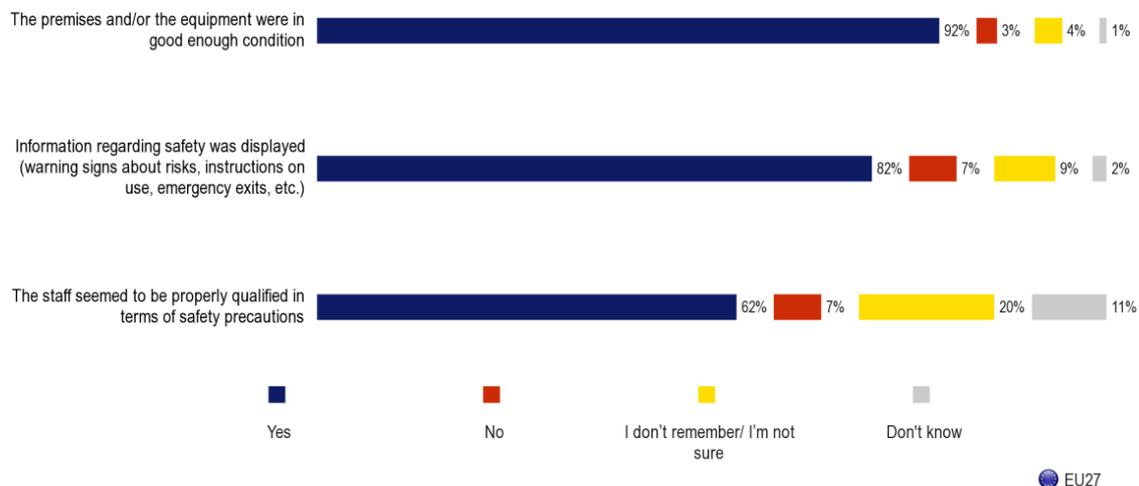
Q10. Was the accident in the accommodation related to any of the following?



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?

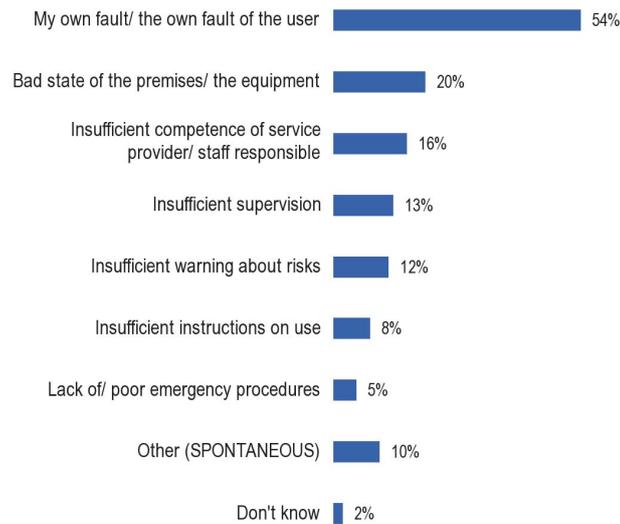
Antworten
– Ja
– Nein
– Kann mich nicht mehr erinnern/Bin mir nicht sicher
– Weiß nicht

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...?



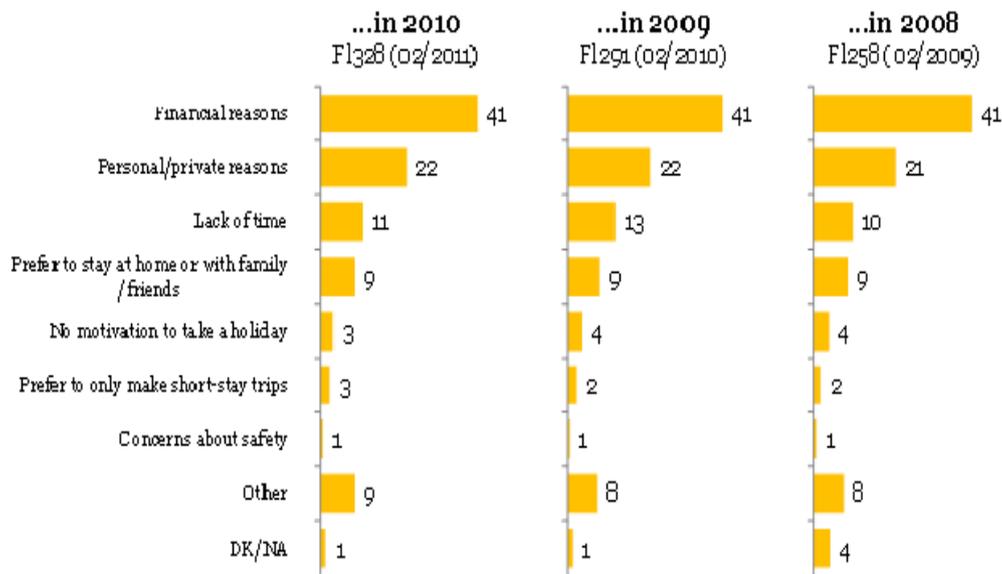
EU27

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 Unfallaspekten 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

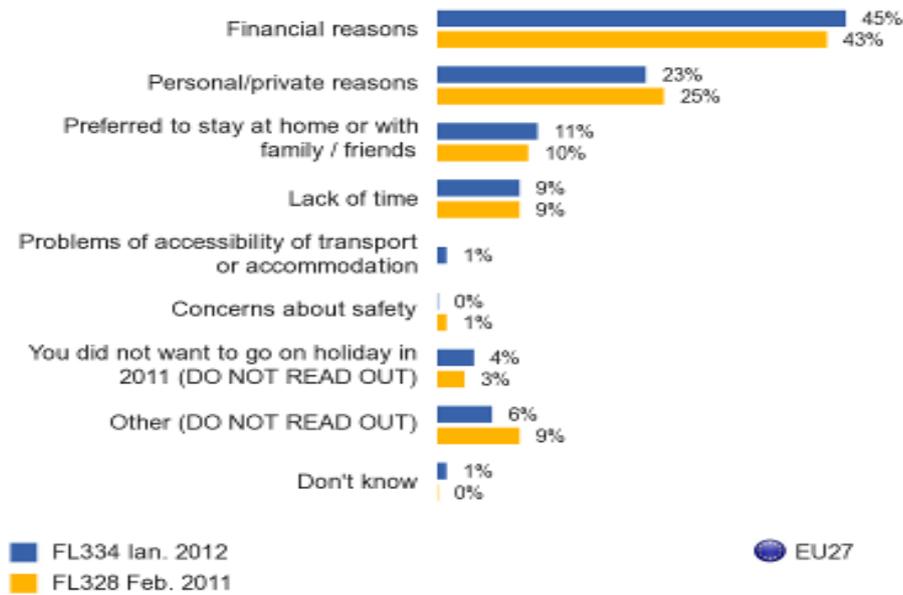


Q4(2011-2010)/Q5(2009). What was the main reason why you did not go on holiday in 2010/2009/2008?
%, Base: respondents who did not make a holiday trip (and those who had not travelled at all), EU27

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

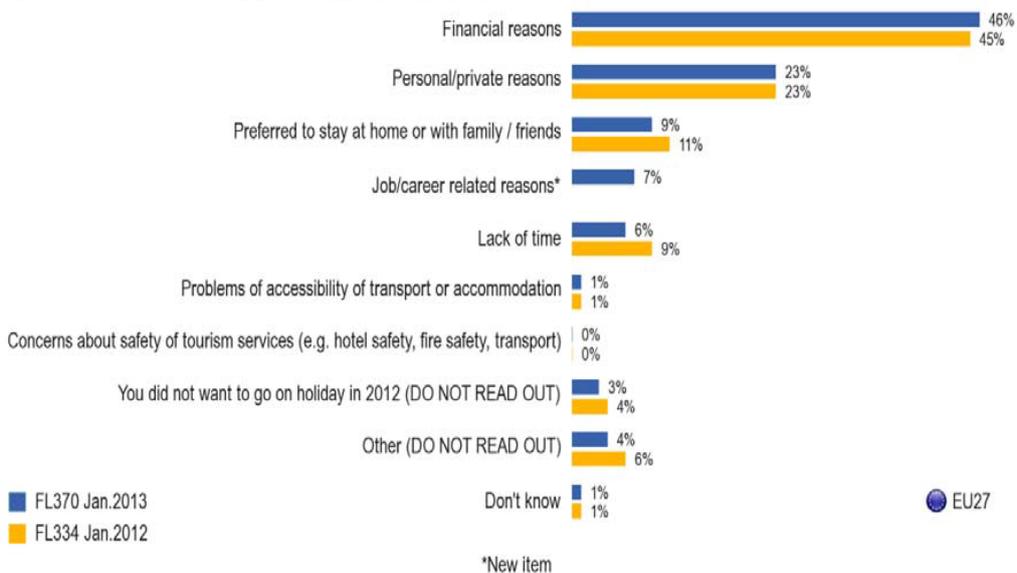
⁵ Flash Eurobarometer 258/2009, 291/2010, 328/2011, 334/2012, 370/2013.

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?

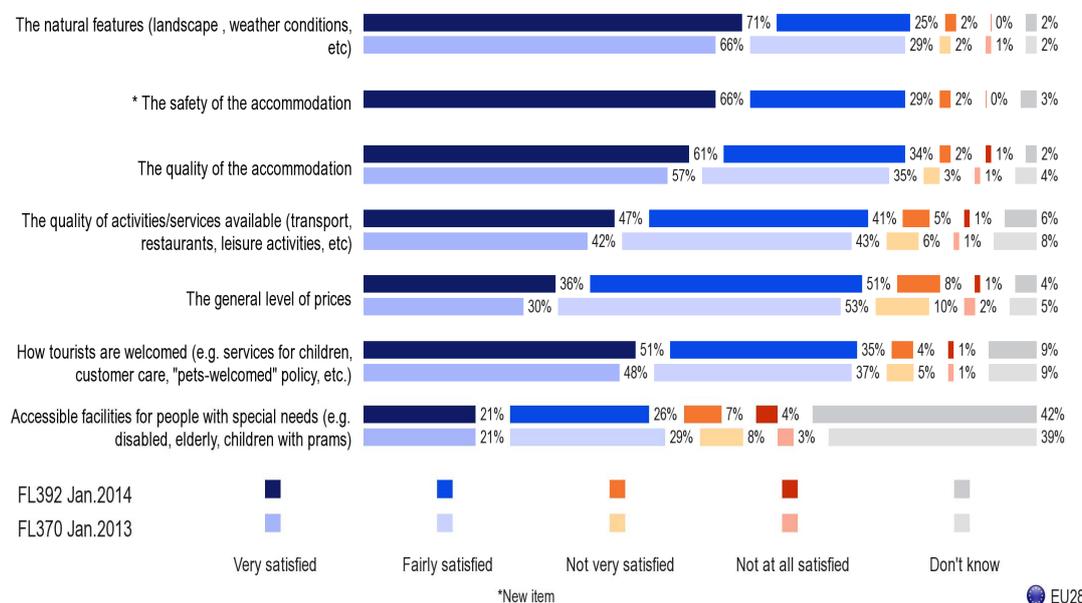


Frage 4: Was war der Hauptgrund, dass Sie 2012 nicht in Urlaub gefahren sind?
– Finanzielle Gründe
– Persönliche/private Gründe
– Präferenz, lieber zuhause zu bleiben oder bei der Familie/bei Freunden zu sein
– Arbeitsstelle/berufliche Gründe * (neue Antwortmöglichkeit)
– Zeitmangel
– Probleme mit der 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.



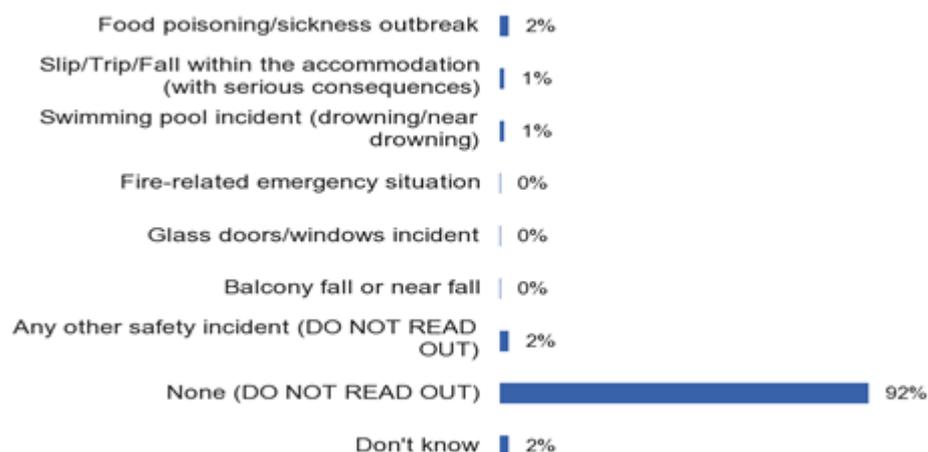
Frage 9A: Haupturlaub 2013 (Darunter verstehen wir den Urlaub, der für Sie 2013 am wichtigsten war): Wie zufrieden waren Sie mit...
– den natürlichen Gegebenheiten (Landschaft, Wetterbedingungen usw.)

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.