



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

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	11
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	17
4.6. Abschließende Frage	18
5. SCHLUSSBEMERKUNGEN	18

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.

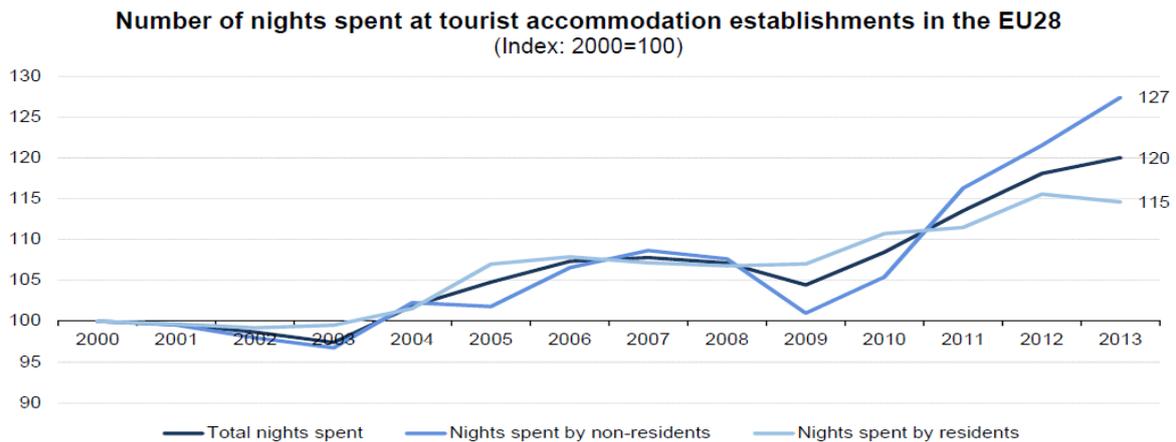
Im Jahr 2013 erreichte die Gesamtzahl der Übernachtungen in touristischen Beherbergungsbetrieben in den 28 Mitgliedstaaten der EU (EU-28) einen Rekordwert von 2,6 Milliarden.³ Ferner stieg die Anzahl der Übernachtungen von Nichtinländern⁴ (d. h. Gästen aus anderen Ländern) in touristischen Beherbergungsbetrieben 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 Feriendaufenthalts in einem Hotel auf der griechischen Insel Korfu durch eine Kohlenmonoxidvergiftung ums Leben. Ein Kamin, der Sauerstoff beziehen 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