



PER E-MAIL

Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
post.c14@bmwfw.gv.at

Präsidium des Nationalrats
begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at

30.06.2016

Geschäftszahl: BMWFW-56.121/0002-C1/4/2016

Stellungnahme zur Gesetzesnovelle des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb und des Preisauszeichnungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur geplanten Gesetzesnovelle zum Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb 1984 (*UWG*) und zum Preisauszeichnungsgesetz (nachfolgend gemeinsam als "**Gesetzesnovelle oder -änderung**" bezeichnet) Stellung zu nehmen.

Wir, die Expedia Gruppe, haben die geplante Gesetzesnovelle mit Interesse zur Kenntnis genommen. Expedia ist von der vorgeschlagenen Gesetzesänderung direkt betroffen und hat Bedenken wegen der rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen, die diese Gesetzesänderung für Expedia und andere Anbieter von Buchungsplattformen (Online-Reisebüros) sowie auch auf die österreichischen Beherbergungsunternehmen (auch kurz: Hotels), die gesamte Tourismusbranche in Österreich und besonders für österreichische Konsumenten sowie Reisende aus dem Ausland haben könnte.

Expedia ist ein Mitglied der *European Technology and Travel Services Association* (ETTSA) und ist mit der Stellungnahme, die ETTSA im Zusammenhang mit der geplanten Gesetzesnovelle einbringen wird, vertraut und stimmt den darin geäußerten rechtlichen Bedenken vollinhaltlich zu. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird hier auf die Wiedergabe dieser rechtlichen Bedenken verzichtet. Vielmehr möchten wir Ihre Aufmerksamkeit auf die nachteiligen wirtschaftlichen Folgen der geplanten Gesetzesänderung lenken.

Hintergrundinformation über Expedia und die Geschäftstätigkeit von Online-Reisebüros

Expedia ist ein weltweit agierendes Online-Reisebüro, das Plattformen und Informationen, die Reisende für eine effiziente Suche, Planung und Buchung benötigen, anbietet. Reiseleistungen, die Reisenden über die Buchungskanäle von Expedia zur Buchung angeboten werden, umfassen Hotels, Flüge, Gepäck, Mietwagen, Kreuzfahrten und Dienstleistungen sowie Aktivitäten vor Ort. Reiseanbieter (u.a. Hotels und Fluglinien) vermarkten und bieten ihre Leistungen über die Internetseite und Handy-Applikationen von Expedia sowie über deren Eigenmarkengeschäft und Telefonzentrale einem weltweiten Publikum an. Das Kernanliegen von Expedia ist es, weiterhin die weltweite und lokale Nachfrage für mehr als 240 000 Hotels zu steigern. Die Online-Reisebüro Branche ist ein weltweites Geschäft, weil Online-Reisebüros in vielen verschiedenen

Ländern tätig sind. Expedia betreibt mehr als 150 Online-Buchungsseiten und mehr als 140 mobile Internetseiten in fast 70 Ländern in 35 Sprachen und akzeptiert mehr als 50 verschiedene Währungen. Die meisten anderen Online-Reisebüros, die auch in Österreich agieren, sind ebenfalls internationale Unternehmen mit Tätigkeiten in den verschiedensten Ländern. Daher sind die meisten Buchungen von österreichischen Hotels, die über Online-Reisebüros abgeschlossen werden, grenzüberschreitende Transaktionen für internationale Touristen. Dieses internationale Element von Online-Reisebüros spiegelt sich im grenzüberschreitenden Geschäftsmodell von vielen Online-Plattformen wieder, die in Europa in diversen Wirtschaftssegmenten operieren. Weitere internationale Online-Reisebüros mit einer Tätigkeit in Österreich sind etwa Booking.com, HRS, Odigeo (GO Voyages, eDreams, Opodo), und Lastminute.

Verbesserung des Wettbewerbs und Vorteile für Konsumenten

Die Art und Weise wie Konsumenten Hotels suchen, vergleichen und buchen hat sich im letzten Jahrzehnt enorm verändert. Bevor innovative Unternehmen (wie Expedia) Buchungskanäle im Internet kreierten, war der Buchungsprozess zeitintensiv und ineffizient. Die meisten Buchungen erfolgten durch klassische Reisebüros oder aufgrund konventioneller Werbung und Mundpropaganda. Konsumenten verbrachten Stunden damit Broschüren zu lesen und Unterkünfte zu vergleichen oder sich von Reisebüros beraten zu lassen. Nur eine ausgewählte Gruppe von Hotels (meistens große Hotelketten) waren in den Broschüren angeführt und die Zahl der Reiseziele war beschränkt.

Online-Reisebüros haben die Art und Weise, wie Konsumenten Hotels suchen, vergleichen und buchen revolutioniert und die Sichtbarkeit von Hotels weltweit und im Besonderen die der (kleineren) unabhängigen Hotels verbessert. Online-Reisebüros ermöglichen Konsumenten durch spezifische Algorithmen nach Hotels zu suchen, die ihren Präferenzen entsprechen, ohne dass damit zusätzliche Kosten verbunden sind. Zudem ermöglichen Online-Reisebüros es dem Konsumenten online von überall mit jedem geeignetem Gerät wie Laptops, Smartphones oder Tablets zu buchen. Der Zeitaufwand, der früher für die Suche nach dem besten Hotel und für den Preisvergleich aufgewendet wurde, hat sich dadurch wesentlich reduziert. Online-Reisebüros unterstützen vor allem kleinere Hotels mit Beratung zur bestmöglichen Präsentation und zum Ertragsmanagement.

Die Situation der Konsumenten hat sich durch diese Möglichkeiten im Vergleich zu früher, als Konsumenten noch direkten Kontakt mit Hotels aufnehmen mussten um Preise und Verfügbarkeit abzuklären und sich nach örtlichen Sehenswürdigkeiten zu erkundigen, wesentlich verbessert. All diese Informationen werden heutzutage durch Online-Reisebüros üblicherweise in der jeweiligen Muttersprache der Konsumenten zur Verfügung gestellt und laufend aktualisiert.

Konsumenten haben einen starken Anreiz über Online-Reisebüros nach Hotels zu suchen, weil auf den Plattformen der Online-Reisebüros die Informationen zu den Unterkünften und örtlichen Sehenswürdigkeiten leicht auffindbar und verfügbar sind. Für Hotels wiederum besteht der Anreiz, auf solchen Plattformen zu erscheinen und aufgelistet zu werden, darin ihre Bekanntheit zu steigern. Kürzlich erschienene Studien haben gezeigt, dass der bloße Umstand, dass Hotels auf diesen Plattformen aufgelistet werden, auch die Nachfrage bei Direktbuchungen bei den Hotels steigert. Dieser sogenannte *Billboard Effekt* ist in Ländern wie Österreich besonders ausgeprägt, weil kleinere unabhängige Hotels den Großteil der lokalen Tourismusindustrie ausmachen. Jedoch profitieren auch große Hotelketten von diesem Effekt.

Vor allem für kleinere Betriebe wäre es jedoch nicht realistisch möglich, die Marketingarbeit selbst vorzunehmen und die Informationen und Dienstleistungen in verschiedenen Sprachen zur Verfügung zu stellen. Als Ausgleich für diese Leistungen, die für die Konsumenten unentgeltlich erbracht werden, fordern Online-Reisebüros von den Hotels üblicherweise einen Prozentsatz des Zimmerpreises als Kommission für Buchungen, die über die Buchungsplattform getätigten wurden, nachdem diese nicht mehr erstattungsfähig sind.

Das Trittbrettfahrerproblem

Die geplante Gesetzesänderung gründet sich gemäß den Erläuterungen zum Gesetzestext auf die Vermutung, dass es ein faktisches wirtschaftliches Ungleichgewicht zwischen Betreibern von Buchungsplattformen und Beherbergungsunternehmen (Hotels) herrscht, indem den Beherbergungsunternehmen durch Bestpreisklauseln untersagt wird, auf der eigenen Website günstigere Preise anzubieten und damit die freie Preisbildung beeinträchtigt wird.

Die Suche nach einem Hotel ist für Konsumenten auf den Internetseiten der Online-Reisebüros kostenlos, zumal sie üblicherweise keine Kosten für die Dienstleistungen der Online-Reisebüros zahlen. Meist erhalten Online-Reisebüros ein Entgelt für ihre Dienstleistungen, nämlich die Errichtung und Erhaltung der Buchungsplattform, nur indem sie eine Kommission von dem Hotel erhalten, wenn eine Buchung über die Buchungsplattform getätigkt wurde.

Die Möglichkeit die Buchung gesondert von der Suche, die über die Buchungsplattform erfolgt, durchzuführen setzt Online-Reisebüros der Gefahr des Trittbrettfahrens aus: Hotels möchten Buchungen auf dem, aus ihrer Sicht, günstigsten Vertriebskanal (dh über ihre eigene Webseite oder direkt per Telefon) anziehen, und Konsumenten möchten ihrerseits den niedrigsten Preis zahlen. Daher besteht für Hotels der Anreiz die Preise, die über Online-Reisebüros angeboten werden, höher anzusetzen als auf ihrer eigenen Internetseite. Wenn also Hotels die Zahlung einer Kommission vermeiden können, indem sie ihre Preise im direkten Kontakt mit den Konsumenten niedriger festsetzen und somit die Online-Reisebüros umgehen, obwohl sie durch diese erst auffindbar wurden, bekommen Online-Reisebüros nichts für ihre Dienstleistungen und wären nicht lebensfähig. Diese Interessenlage und die dadurch entstehende Gefahr des Trittbrettfahrens gefährden das Geschäftsmodell der Online-Reisebüros und die damit zusammenhängenden Vorteile für den Konsumenten.

Daher sind Bestpreisklauseln ein wichtiges Werkzeug, um ein exzessive Ausnutzen ihrer Leistungen (durch Trittbrettfahren) zu verhindern und ihre Vergütung sicherzustellen. Bestpreisklauseln waren und sind somit ein Instrument, um eine ausgeglichene Interessenlage zwischen Online-Reisebüros und Hotels herzustellen, zumal sie dazu dienen, einen Opportunismus dieser Art seitens der Hotels zu verhindern. Im Wesentlichen schützen Bestpreisklauseln die laufenden Investitionen von Online-Reisebüros zur Errichtung und Weiterentwicklung der Buchungsplattformen vor einer Ausnutzung durch Hotels, die von diesen Leistungen (insbesondere der Kontaktherstellung zwischen Hotels und Konsumenten durch das Online-Reisebüro), profitieren möchten, aber nichts für diese Zusammenführung mit den Konsumenten zahlen wollen.

Da die Zimmerpreise sowohl auf der hoteleigenen Internetseite als auch auf der Internetseite der Online-Reisebüros von den Hotels festgesetzt werden, sind diese Klauseln *de facto* Gleichbehandlungsklauseln zugunsten der Konsumenten die Online-Reisebüros für ihre Reservierung nutzen. Online-Reisebüros vermarkten keine Hotelzimmer und tragen auch kein Risiko der Lagerhaltung; sie investieren aber im Voraus in Marketing und Technologie für Hotels und fordern im Gegenzug, dass Konsumenten, die Leistungen von Online-Reisebüros beziehen, nicht diskriminiert werden.

Ein zusätzlicher Effekt einer solchen Konsumentendiskriminierung wäre auch die Umleitung von Buchungen auf andere Länder zulasten des österreichischen Tourismus. Da internationale Touristen Reiseziele in verschiedenen Urlaubsländern miteinander vergleichen, würde ein überhöhter Preis von Unterkünften, die in Österreich über ein Online-Reisebüro angeboten werden, zu einer Umleitung der Nachfrage auf andere Länder, die als Reiseziel mit Österreich im Wettbewerb stehen, führen.

Keine wettbewerbsrechtlichen Bedenken

Das Ansinnen, Bestpreisklauseln in Vereinbarungen zwischen Online-Reisebüros (wie Expedia) und Hotels zu verbieten, wird nicht durch Beweise gestützt, dass diese Klauseln wettbewerbsschädlich sind oder den

Interessen der Konsumenten entgegenstehen. Im Gegenteil: Wirtschaftswissenschaftler, die sich viele Jahre mit der Prüfung dieser Klauseln beschäftigt haben, sind sich einig, dass dies nicht der Fall ist.

Bestpreisklauseln haben aus den folgenden Gründen nur ein äußerst beschränktes Potential für einen wettbewerbsschädlichen Effekt:

- die hohe Austauschbarkeit der Online-Reisebüros;
- die Möglichkeit der Hotels Konsumenten auf ihre eigene Internetseite zu verweisen;
- das starke Wachstum von preisvergleichenden Metasuchmaschinen (wie zum Beispiel TripAdvisor), die es Hotels und Konsumenten ermöglichen, Online-Reisebüros zu umgehen;
- die "Verletzbarkeit" des Geschäftsmodells von Online-Reisebüros durch Trittbrettfahrer (selbst bei Beibehaltung der Bestpreisklauseln), weil Konsumenten die Möglichkeit haben und diese auch nutzen, über verschiedene Plattformen kostenlos zu suchen.

Die fehlende wettbewerbsschädliche Wirkung von Bestpreisklausel wird durch die folgenden Beweise belegt:

- Preisunterschiede zwischen den Internetseiten von Online-Reisebüros und Hotels existieren bereits;
- ein steigender Anteil der Konsumentenbuchungen in ganz Europa erfolgt über Metasuchmaschinen;
- die von Expedia (und – wie wir annehmen – auch von anderen Online-Reisebüros) verrechneten Kommissionen sind in den letzten Jahren gesunken.

Zudem konnte bisher keine nationale Wettbewerbsbehörde, die sich bereits mit Bestpreisklauseln auseinander gesetzt hat, konkrete Beweise dafür liefern, dass die wettbewerbswidrigen Folgen die Vorteile solcher Klauseln überwiegen würden. Vielmehr wurde sogar die gegenteilige Ansicht vertreten: So hat zum Beispiel die ungarische Wettbewerbsbehörde ihre Branchenuntersuchung im Bereich der Online-Reisebüros abgeschlossen und in ihrer Pressemitteilung vom 8. Juni 2016 festgestellt, dass "*angesichts der Tatsache, dass ein wesentlicher Teil der im Zuge der Hotel-Vermittlungstätigkeiten erbrachten Dienstleistungen (Suche, Vergleichsmöglichkeit und Veranschaulichung mittels Bildmaterials und Ratings) unentgeltlich und bereits vor der Buchung zur Verfügung gestellt wird und daher die Investitionen der Vermittler [Anm: Online-Reisebüros] in ihre IT-Systeme leicht ausgenützt werden können (Trittbrettfahrerproblematik)*".¹ Auch eine italienische Konsumentenvereinigung (*Unione Nazionale Consumatori*) warnte kürzlich anlässlich einer geplanten Gesetzesänderung in Italien, welche – ähnlich dem österreichischen Gesetzesentwurf – alle Bestpreisklausen in Vereinbarungen zwischen Hotels und Online-Reisebüros verbieten soll, vor einer Verminderung des Wettbewerbes zwischen den Hotels. Nach der Pressemitteilung der Vereinigung würde die Gesetzesänderung Konsumenten nur scheinbar Vorteile bringen, diesen aber tatsächlich schaden.²

Als Ergebnis der Prüfung durch zahlreiche nationale Wettbewerbsbehörden in der EU (einschließlich der österreichischen Bundeswettbewerbsbehörde) konnte aufgrund von umfangreichen wirtschaftlichen Analysen ein Konsens erzielt werden, dass – um sowohl den Bedenken von Hoteliers als auch von Online-Reisebüros Rechnung zu tragen – EU-weit eine vergleichsweise Einigung (sog. *Settlement*) im Hinblick auf Bestpreisklauseln ("Most Favoured Nation"-Klauseln) herbeigeführt werden sollte. Diese vergleichsweise Einigung wurde erreicht und umgesetzt. Die folgende Graphik fasst zusammen, welche Bereiche nach der vergleichsweisen Einigung nun noch durch Bestpreis- (*most favored nation clauses*, "MFN") betroffen sind

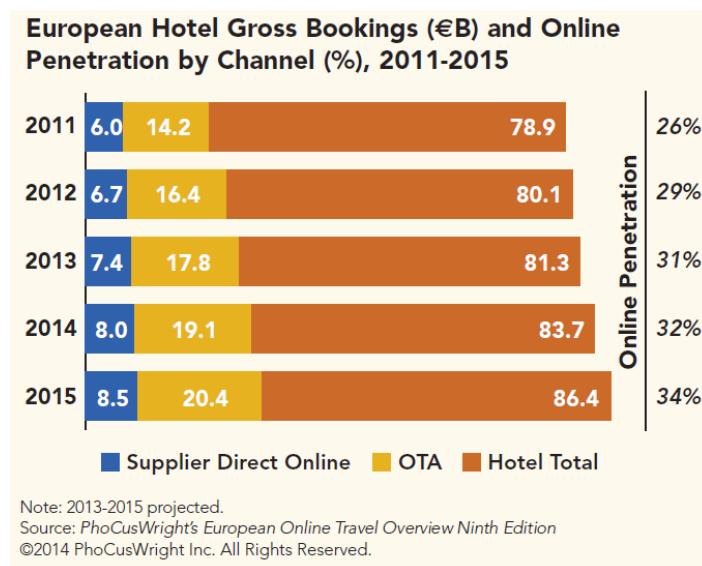
¹ http://www.qvh.hu/en/press_room/press_releases/press_releases_2016/the_qvh_continues_to_monitor_the_hotel_booking_mar.html.

² <http://www.consumatori.it/senza-categoria/concorrenza-norma-booking-salvata-lobby-albergatori/#.V3KWYk1wVaR>.

(grün hervorgehoben) und in welchen Bereichen Hotels völlig unabhängig von Bestpreisklauseln agieren können (rot markiert, "No MFN"):

	Offline Channels	Third party OTA	Hotel website Closed user Group	Hotel website Public
Price MFN	No MFN	No MFN	No MFN	Addressing Free-riding/anti-discrimination
Conditions MFN	No MFN	No MFN	No MFN	Addressing Free-riding/anti-discrimination
Availability MFN	No MFN	No MFN	No MFN	No MFN

Als Ergebnis dieses Interessensaustauschs sind derzeit 93% der Buchungen bei Hotels (wobei der entsprechende Anteil noch größer wäre, wenn man auch geschlossene Benutzergruppen, dh zB Stammgäste des Hotels, die über einen eigenen Account buchen, berücksichtigt) nicht durch Bestpreisklauseln gebunden (vgl dazu auch die nachfolgende Tabelle, die zeigt, dass nur Buchungen im Wert von EUR 8,5 Mrd – bei einem europäischen Gesamtmarkt von EUR 115,3 Mrd – dh ein Anteil von ca 7% über die hoteleigene Webseite erfolgen und somit potentiell von den geltenden Bestpreisklauseln betroffen sind):



Folgen eines umfassenden Verbots von Bestpreisklauseln

Ein Gesetz, das Bestpreisklauseln verbietet, könnte negative Folgen auf die österreichische Tourismusindustrie haben und dies insbesondere für weniger bekannte Regionen. Wenn Hotels und Konsumenten ein Recht zum Trittbrettfahren bei Online-Reisebüros gesetzlich eingeräumt wird, wird dadurch ein Anreiz für Online-Reisebüros geschaffen, ihre Investitionen in Marketingtätigkeiten für österreichische Hotels, Regionen und Sehenswürdigkeiten zu reduzieren. Solche Aufwendungen hätten für Online-Reisebüros keinen wirtschaftlichen Sinn mehr, wenn Konsumenten Vorteile aus den von Buchungsplattformen kostenlos zur Verfügung gestellten Mehrwert-Informationen ziehen könnten und dann auf günstigere Art und Weise buchen könnten. Online-Reisebüros treffen ihre Marketing-Entscheidungen und Entscheidungen über Investitionen abhängig von den damit erzielbaren Erträgen in der betreffenden Region. Wenn eine große Anzahl an Konsumenten aufhört, ihre Buchungen bei österreichischen Hotels über Buchungsplattformen zu

tätigen, werden Online-Reisebüros ihre Ressourcen in profitreichere Märkte lenken, was schlussendlich einen Rückgang der Nachfrage (vor allem bei ausländischen Touristen) nach Hotelzimmern in Österreich zur Folge haben wird.

Wenn Online-Reisebüros ihre Online-Marketingaktivitäten für österreichische Hotels verringern, hätten Hotels diese selbst zu besorgen oder externe Agenturen zu bezahlen, um in einem weltweiten und konkurrenzgeprägten Markt sichtbar und attraktiv zu bleiben. Um die Leistungen von Online-Reisebüros, die in Marketingangelegenheiten erfahren sind und über fundierte Kenntnisse zum Verhalten von Online-Kunden verfügen, zu ersetzen, müssten Hotels ihre Marketingausgaben wesentlich erhöhen. Dies wäre höchst ineffizient, zumal der Aufwand Informationen über die Region und über lokale Sehenswürdigkeiten zu sammeln und zur Verfügung zu stellen von jedem Hotel dupliziert würde. Vor allem kleinere Betriebe wären nicht in der Lage die Ressourcen, sprachlichen Kompetenzen und technische Fähigkeiten aufzubringen, die erforderlich sind, um sich selbst zu vermarkten. Daher ist das Argument der Hotels, dass sie in der Lage wären den Konsumenten Rabatte zu gewähren, wenn sie keine Kommission mehr zahlen müssten, haltlos. Vielmehr würden die Marketingausgaben der Hotels ansteigen und zu steigenden Preisen führen. Zudem hätten Hotels natürlich keinen Anreiz Informationen über lokale Wettbewerber zur Verfügung zu stellen, was wiederum die Vergleichbarkeit des Angebots und somit den Wettbewerb zwischen Hotels reduzieren und zu höheren Preisen und schlechterer Qualität führen würde.

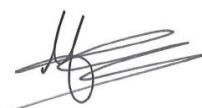
Abschließende Bemerkungen

Die Beweggründe für die geplante Gesetzesänderung ergeben sich eindeutig aus starken Lobbying-Bemühungen seitens der Hotellerie, die sich offenbar die von Online-Reisebüros geschaffenen Mehrwert-Leistungen (kostenlos) aneignen möchte. Eine Gesetzgebung, die darauf abzielt es Hotel zu ermöglichen, Konsumenten, die Unterkünfte über eine Buchungsplattform suchen und buchen, zu diskriminieren, ist fehlgeleitet und untergräbt letztlich das Vertrauen der Konsumenten. Die geplante Gesetzgebung benachteiligt in unfairer Weise Konsumenten, die online buchen und herausfinden wollen, ob sie das gewünschte Zimmer zu einem angemessenen Preis bekommen, und entzieht ihnen die Möglichkeit die Preise über die Buchungsplattform zu vergleichen. Das Verbot von Bestpreisklauseln würde nicht zu billigeren Zimmerpreisen führen, sondern Hotels wären eher geneigt den Preis auf Buchungsplattformen von Online-Reisebüros zu erhöhen. Dies liegt sicherlich nicht im Interesse der Tourismusindustrie und der Konsumenten und wohl auch nicht im Interesse des Gesetzgebers. Im Ergebnis würde dies – trotz Trittbrettfahrens der Hotels – einen Rückgang von Buchungen in Österreich bedeuten. Aufgrund der hohen Fixkostenanteils in der Hotellerie würde diese Gesetzesänderung somit nur zu weiteren Kostenineffizienzen führen, zumal der Rückgang der Nachfrage eine spürbare nachteilige Wirkung hätte.

Wir ersuchen Sie daher die geplante Gesetzesänderung zu überdenken und hoffen, dass die von uns zur Verfügung gestellten Hintergrundinformationen dazu beitragen, die Folgen der geplanten Gesetzesnovelle in das richtige Licht zu rücken.

Falls weitere Informationen oder wirtschaftliche Hintergrundfakten für Sie für die weitere Diskussion von Interesse sein sollten, stehen wir Ihnen gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,



J.P. Monod de Froideville – jmonod@expedia.com

Senior Director Government & Corporate Affairs EMEA Expedia