



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.2.2014
COM(2014) 85 final

2014/0043 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

betreffend die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

1.1 Hintergrund

Gemessen an seinem Beitrag zum BIP ist der Tourismus nach den Wirtschaftszweigen Handel und Vertrieb sowie Baugewerbe die drittgrößte sozioökonomische Aktivität in der EU. Er gehört zu den wenigen Wirtschaftszweigen, die trotz wirtschaftlicher und finanzieller Schwierigkeiten ein kontinuierliches Wachstum verzeichnen, so dass er in erheblichem Umfang zu „Europa 2020“ beitragen kann, der Wachstumsstrategie der EU für eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft.

Die Branche¹ zählt rund 1,8 Mio. Unternehmen (hauptsächlich KMU), beschäftigt etwa 3,3 % aller Arbeitskräfte in der EU (rund 8 Mio. Arbeitsplätze) und ist für ca. 2,9 % des BIP in der EU verantwortlich. Rechnet man die mit dem Tourismus verbundenen Branchen² hinzu, dann stellt man fest, dass sein indirekter Beitrag zum BIP noch größer ist: Er stellt geschätzte 8,5 % aller Arbeitsplätze (beinahe 18,8 Mio. Beschäftigte) und generiert fast 7,9 % des BIP der Europäischen Union.³ Obwohl der Wettbewerb mit anderen Regionen der Welt immer härter wird, ist die EU noch immer das Reiseziel Nr. 1 weltweit mit 384,8 Mio. internationalen Ankünften im Jahr 2011.⁴

Mit der Annahme des Lissabon-Vertrags hat die Union die Zuständigkeit erhalten, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Tourismussektor insbesondere durch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Union in diesem Sektor zu ergänzen.⁵

Um diesen neuen Zuständigkeiten gerecht zu werden und weil das Wachstum in der EU durch neue Maßnahmen unterstützt werden musste, verabschiedete die Kommission 2010 eine Mitteilung über *einen neuen politischen Rahmen für den europäischen Tourismus*⁶. Sie bildet den Rahmen für ein Paket ehrgeiziger Maßnahmen, die dazu dienen, a) die Wettbewerbsfähigkeit in der europäischen Tourismusbranche zu stärken, b) die Bemühungen um einen nachhaltigen und verantwortungsvollen Qualitätstourismus zu fördern, c) das Image und die Außenwirkung Europas als ein aus nachhaltigen Qualitätsreisezielen bestehendes Ganzes zu konsolidieren und d) das Potenzial der politischen Maßnahmen und der Finanzinstrumente der EU bestmöglich zur Entwicklung des Tourismus zu nutzen.

Laut Maßnahme 13 der Mitteilung ist die *Entwicklung eines europäischen Gütesiegels für Tourismus* „auf der Grundlage der bestehenden Erfahrungen in den einzelnen Mitgliedstaaten“ vorgesehen, „das dazu beitragen soll, die Sicherheit der Verbraucher und ihr Vertrauen in das touristische Produkt zu stärken und die konsequente, professionelle Vorgehensweise der für den Tourismus Verantwortlichen auszuzeichnen, die auf diese Weise

¹ Traditionelle Dienstleister im Reise- und Tourismusbereich (Hotels, Restaurants, Reisebüros, Autovermietungen, Flug-, Reisebus- und Kreuzfahrtgesellschaften usw.), die Kunden Güter oder Dienstleistungen direkt bereitstellen.

² Insbesondere Vertrieb, Bau, Verkehrsunternehmen im Allgemeinen (Luft-, Schienen-, See- und Kraftfahrlinienverkehr usw.) sowie Kultur (darunter die Kultur- und Kreativwirtschaft).

³ WTTC 2012: http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/european_union2012.pdf.

⁴ UNWTO — Welttourismusorganisation (Barometer, Mai 2012).

⁵ Siehe Artikel 6 Buchstabe d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. In Artikel 195 AEUV ist darüber hinaus festgelegt: „Die Union verfolgt zu diesem Zweck mit ihrer Tätigkeit das Ziel, a) die Schaffung eines günstigen Umfelds für die Entwicklung der Unternehmen in diesem Sektor anzuregen; b) die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere durch den Austausch bewährter Praktiken zu unterstützen.“

⁶ „Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus“, KOM(2010) 352 endg.

die Qualität der touristischen Dienstleistungen zur Zufriedenheit der Kunden verbessern wollen“.

Das Europäische Parlament reagierte darauf, indem es die Kommission dazu aufforderte, „[...] in Zusammenarbeit mit Akteuren der Tourismuswirtschaft die Durchführbarkeit eines ‚Europäischen Siegels für hochwertigen Tourismus‘ zu beurteilen [...], um ergänzend zu den nationalen Zeichen eine Dachmarke zu schaffen, die auf der Grundlage einer freiwilligen Akkreditierung (‚opt-in‘) zuerkannt würde“.⁷ 2009 wurde eine Studie über die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft in der EU durchgeführt, die ergab, dass die Zahl der internationalen Ankünfte in Europa insgesamt zwar immer noch steigt, Europa jedoch in der jüngsten Vergangenheit Marktanteile an die im Entstehen begriffenen neuen Reiseziele weltweit verloren hat. Weitere Faktoren mit großer Bedeutung für die Branche sind die Globalisierung, das Internet und das sich rasch verändernde Verbraucherverhalten sowie die zunehmenden Bedenken aufgrund der Umweltfolgen der touristischen Aktivitäten.⁸

Der Wettbewerb auf dem Tourismusmarkt wird zunehmend härter, so dass die Tourismusunternehmen immer mehr Wert auf Qualität legen, weil sie mehr denn je einsehen, dass die Qualität ein wichtiger Wettbewerbsvorteil sein kann. Der Zugang zu verlässlichen, aktuellen, zutreffenden und aussagekräftigen Informationen über die Qualität einer einzelnen touristischen Dienstleistung ist daher für Touristen überaus wichtig, um zwischen konkurrierenden Produkten unterscheiden und eine fundierte Entscheidung treffen zu können.

Im Fall von Touristen aus einem anderen EU-Mitgliedstaat ist dies noch gravierender, weil die Unsicherheit durch Sprachprobleme noch verstärkt wird, wenn keine Informationen in einer Sprache verfügbar sind, die der Tourist versteht.

Außerdem muss die EU sich in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise nach Kräften darum bemühen, für Besucher aus Drittstaaten attraktiv zu sein. Daher müssen wir unbedingt dafür sorgen, dass diese Besucher EU-weit ein hohes Dienstleistungsniveau erwarten dürfen.

Die Aufklärung der Verbraucher über die Qualität von Tourismusdienstleistungen ist ein wichtiger Faktor, damit Europa für Besucher aus Drittstaaten attraktiv wird; sie stellen ein riesiges und bislang meist ungenutztes Potenzial zur Steigerung der Touristenzahlen in EU-Reisezielen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus in der EU dar. 2011 gaben ausländische Besucher 330,44 Mrd. EUR aus. Jüngsten Schätzungen zufolge dürften diese Zahlen bis 2022 noch zunehmen: auf 20,4 Mio. Arbeitsplätze und 427,31 Mrd. EUR.⁹

Daher ist diese Initiative auch im Zusammenhang mit der Kommissionsinitiative zu sehen, Europa in Drittländern als Marke zu etablieren¹⁰, worunter auch die Initiative „Destination Europe 2020“¹¹ sowie die Visapolitik der EU¹² fallen, die die Einreise von Nicht-EU-

⁷ P7_TA-PROV(2011)0407 – Entschließung 2709/2011 des Europäischen Parlaments zu „Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus“.

⁸ Ecorys (2009), S. 2.

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1177_de.htm

¹⁰ In der Mitteilung KOM(2010) 352 endgültig ist die Schaffung eines echten europäischen Tourismusgütesiegels vorgesehen, mit dem die nationalen und regionalen Werbemaßnahmen ergänzt werden können und durch das sich Europa stärker gegenüber anderen internationalen Reisezielen profilieren kann (Maßnahme 18).

¹¹ Die Durchführung erfolgt im Rahmen einer Ad-hoc-Finanzhilfe in Zusammenarbeit mit der Europäischen Tourisismuskommision mit der übergeordneten Zielsetzung, eine Marken- und Marketingstrategie für das Reiseziel Europa zu definieren: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/international/index_de.htm.

¹² COM(2012) 649 final.

Staatsbürgern nach Europa erleichtert¹³, die beide dazu beizutragen, dass Europa das Reiseziel Nr. 1 weltweit bleibt.

1.2 Wo stehen wir heute?

Wie die Verbraucher über die Qualität von Tourismusdienstleistungen informiert werden, ist bislang im EU-Recht noch nicht eigens geregelt.¹⁴

Es gibt bereits bestimmte Informationshilfen wie Websites, auf denen Bewertungen und Vergleiche online veröffentlicht werden können; sie können den Verbrauchern bei ihrer Entscheidung helfen, sofern sie transparente und zuverlässige Informationen anzeigen.

In manchen Mitgliedstaaten werden auf freiwilliger Basis öffentliche Qualitätssysteme auf nationaler, subnationaler oder regionaler Ebene betrieben. Außerdem gibt es eine große Bandbreite von Brancheninitiativen auf regionaler, nationaler oder auch transnationaler Ebene, deren Schwerpunkt überwiegend auf Qualitätsaspekten der Dienstleistungen liegt, die für ihre jeweilige touristischen Teilbranche oder ihr geografisches Gebiet typisch sind.

Im Zuge der Bewertung der politischen Optionen, die diesem Vorschlag beigelegt ist¹⁵, wurde auch eine Marktanalyse durchgeführt, die bestätigte, dass diese Qualitätssysteme höchst unterschiedlich und daher äußerst uneinheitlich sind, wenn man ihre erfassten Sektoren, ihre geografische Reichweite, ihre Lenkung, ihre Beurteilungsmethoden und ihre Bewertungskriterien einander gegenüberstellt.

Die große Anzahl und enorme Vielfalt der bestehenden privaten und öffentlichen Qualitätssysteme führen zu einer starken Fragmentierung des Marktes im Hinblick auf die Bewertung der Dienstleistungsqualität im Tourismus.

Diese Fragmentierung bedeutet, dass Touristen bei grenzüberschreitenden Reisen keine einheitlichen Informationen abrufen können, die ihnen erlauben, sich problemlos unter den verschiedenen Qualitätssystemen zurechtzufinden und zwischen den konkurrierenden Dienstleistungen zu unterscheiden. Dies führt zu Verwirrung, was wiederum der Fähigkeit der Qualitätssysteme zur aussagekräftigen Information der Verbraucher über das Qualitätsniveau der angebotenen Tourismusdienstleistungen enge Grenzen setzt, so dass die Verbraucher, die in einen anderen Mitgliedstaat reisen oder aus Drittländern einreisen, kaum fundierte Entscheidung treffen können. Dies bedeutet, dass jene Unternehmen, die in Qualität investieren, davon nicht profitieren (etwa indem sich mehr Touristen zu ihren Gunsten entscheiden oder sie sich besser profilieren können). Unter diesen Umständen werden die Unternehmen der Branche, insbesondere die KMU, die nur über begrenzte Mittel verfügen, genau davon abgehalten, in Qualität zu investieren. Dies führt dazu, dass die Tourismusbranche in der EU daran gehindert wird, ihren Wettbewerbsvorteil bei der Dienstleistungsqualität voll in die Waagschale zu werfen und ihr wirtschaftliches Potenzial

¹³ Derzeit gibt es 42 Länder und Einrichtungen, deren Bürger und Angehörige visumfrei in die EU einreisen können. Die Bürger von 16 karibischen und pazifischen Inselstaaten werden demnächst ohne Visum in den Schengen-Raum einreisen können. Ziel ist es, den Bürgern dieser Staaten die Einreise in den Schengen-Raum und nach Zypern, Bulgarien und Rumänien zu erleichtern. Dem Kommissionsvorschlag zufolge wird die Visumpflicht im Wege von Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht für beide Seiten abgeschafft, so dass auch für alle EU-Bürger, die in diese Länder reisen wollen, völlige Visafreiheit gilt: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1179_de.htm.

¹⁴ Allgemeine Verbraucherschutzvorschriften gibt es durchaus, so die Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher.

¹⁵ Estimated Impacts of Possible Options and Legal Instruments of the Umbrella European Tourism Label for Quality Schemes, CEPS, September 2012, online verfügbar unter http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc_id=7655, im Folgenden CEPS (2012).

durch eine stärkere Werbung für ihre Dienstleistungsqualität auszuschöpfen. Bislang ist es den Tourismus-Akteuren nicht gelungen, durch eine Zusammenarbeit auf EU-Ebene die EU-weite Uneinheitlichkeit bei den bestehenden oder geplanten Qualitätssystemen zu verringern, und es deutet auch nichts darauf hin, dass eine private oder öffentliche Initiative demnächst etwas daran ändern wird. Aus diesem Grund muss dringend auf mehreren Ebenen etwas gegen die Marktfragmentierung unternommen werden. Die heutige Marktfragmentierung, die durch die unterschiedlichen Qualitätsbewertungssysteme bedingt ist, erzeugt Verwirrung und kann die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Tourismuswirtschaft beeinträchtigen.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

2.1 Konsultationsprozess

Im Anschluss an die Annahme der Mitteilung im Jahr 2010 begann die Kommission mit Hilfe der Mitgliedstaaten und von Akteuren der Branche damit, Informationen über die bestehenden Qualitätssysteme zu sammeln. 2011 wurden zwei Workshops veranstaltet, auf denen ein Informationsaustausch über die bisherigen Erfahrungen und ein Gedankenaustausch über mögliche einheitliche Qualitätsgrundsätze für die touristischen Dienstleistungen stattfanden. Zu Beginn des Jahres 2011 setzte die Kommission eine inoffizielle Sachverständigengruppe ein, die sich aus den Verantwortlichen bestehender öffentlicher und privater Qualitätssysteme und Vertretern der Verbraucherinteressen zusammensetzt und an der Erstellung eines Konzeptentwurfs mitarbeiten sollte. Die übergroße Mehrheit der Akteure, die an den Workshops und in der inoffiziellen Sachverständigengruppe mitarbeiteten, stimmten darin überein, dass die EU-Initiative einen Bottom-up-Ansatz verfolgen, auf den bestehenden und künftigen Initiativen der Mitgliedstaaten und der Branche aufbauen und diese anerkennen solle. Allerdings herrschten Meinungsunterschiede, wie die gemeinsamen Qualitätsgrundsätze aussehen sollten. Auch der Vorschlag, Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit in die Grundsätze aufzunehmen, stieß bei den Akteuren auf ein geteiltes Echo.

Im September und Oktober 2011 wurde eine gezielte Konsultation durchgeführt, die einen größeren Kreis von Interessenträgern erfasste, nämlich die wichtigsten europäischen Tourismusverbände, die Spitzenverbände der Tourismuswirtschaft, Verbraucherverbände und die Behörden der Mitgliedstaaten. Diese Konsultation ergab die gleichen Positionen der Interessenträger wie die bereits genannten vorausgegangenen Workshops.

Die Mitgliedstaaten wurden auch im Zuge der regelmäßigen Sitzungen des Beratenden Ausschusses der Kommission für den Fremdenverkehr konsultiert und äußerten unterschiedliche Standpunkte: Von einigen Mitgliedstaaten wurde die Initiative stark befürwortet, allerdings lehnten sie es ab, dass die öffentlichen Behörden zur Beteiligung an der Lenkung einer solchen EU-Initiative verpflichtet werden, was sie hauptsächlich damit begründeten, dass dies gegen den Subsidiaritätsgrundsatz verstoße, die Rechtsgrundlage dies nicht zulasse und die Kapazitäten der nationalen Behörden begrenzt seien.

Um die Konsultation der Interessenträger zu erweitern und Expertenwissen einzuholen, veranstaltete die Kommission im Januar 2012 eine offene Konferenz. Die Papiere und der Bericht der Konferenz können auf der Internetseite der Kommission abgerufen werden.¹⁶ Wie sich im Laufe der Diskussionen während dieser Konferenz zeigte, waren die Auffassungen und Standpunkte der privaten und öffentlichen Interessenträger unverändert geblieben.

Zwischen Mai und Juli 2012 wurde über die Website „Your Voice in Europe“ der GD Unternehmen und Industrie auf dem Europa-Server und über E-Mails, die an ein breites

¹⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=5642

Spektrum von privaten und öffentlichen Interessenträgern sowie an Vertreter der Mitgliedstaaten gerichtet waren, eine öffentliche Konsultation durchgeführt. 90 % der über 150 Antwortenden entfielen auf Berufsverbände, Interessenverbände und Behörden. Die restlichen 10 % entfielen auf Tourismusunternehmen, wovon zwei Drittel an Qualitätssystemen teilnahmen. Die Gewerkschaften der Tourismusbranche und die Verbrauchervertreter waren ebenfalls aktiv am Konsultationsprozess beteiligt. Die meisten Antwortenden stimmten der Problemstellung der Kommission zu und befürworteten auch eine Initiative der EU in diesem Bereich. Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation sind auf der Website der Kommission abrufbar.¹⁷

Zur Bewertung der politischen Optionen wurde auch eine Hintergrundstudie durchgeführt, bei der die Unternehmen nach ihrer Erfahrung mit einer Beteiligung an einem Qualitätssystem befragt wurden; die inhaltlichen Beiträge der Leiter einer repräsentativen Stichprobe von bestehenden Qualitätssystemen und ihrer beteiligten Unternehmen lieferten wertvolle Erkenntnisse für die Folgenabschätzung der vorgeschlagenen Initiative.¹⁸

2.2 Bewertung der politischen Optionen

Die Kommission prüfte verschiedene politische Optionen für eine Verbesserung der Einheitlichkeit der bestehenden und künftigen Qualitätssysteme und damit einhergehend der Informationen für die Verbraucher.

Insgesamt wurden sieben politische Optionen in Erwägung gezogen, wovon vier wiederum in der Folgenabschätzung untersucht wurden. Dazu gehörten auch die Option des Status quo, die Option einer Eigenregulierung durch die Branche selbst und zwei Optionen, die ein Tätigwerden der EU mit sich bringen. Bei den beiden letzten Optionen wurde untersucht, wie es sich auswirken würde, sollten bestimmte Grundsätze, wie etwa im Zusammenhang mit Aspekten der ökologischen Nachhaltigkeit, in das Konzept aufgenommen werden. Die geschätzten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen jeder Option wurden anhand ihrer Wirksamkeit bei der Erreichung der politischen Zielsetzung, ihrer Kosteneffizienz und ihrer Übereinstimmung mit anderen Feldern der EU-Politik bewertet.

Bei der Bewertung wurde besonders berücksichtigt, dass die Beteiligung der Branche sowohl bei der Option mit einer Eigenregulierung als auch bei jener mit einem Tätigwerden der EU freiwillig wäre. Da die europäischen Grundsätze für die Dienstleistungsqualität wohl auf ein breites Spektrum von Teilbranchen des Tourismus angewandt würden, galt auch der Erhaltung der Einzigartigkeit und Vielfalt des touristischen Angebots in Europa besonderes Augenmerk.

Bei der Bewertung kam man nicht zu dem Ergebnis, dass eine einzige Option die günstigste ist, weil ein Vergleich zeigte, dass die Option, die nur die Grundsätze für die Dienstleistungsqualität umfasst, und die Option, bei der die Information sich auch auf andere Punkte wie die ökologische Nachhaltigkeit erstreckt, gleich wirksam, effizient und einheitlich sind.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

3.1 RECHTSGRUNDLAGE

Der Vorschlag stützt sich auf die Artikel 195 und 292 AEUV.

¹⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/public-consultation-etq/index_en.htm
¹⁸ CEPS (2012).

3.2 VERHÄLTNISMÄßIGKEITS- UND SUBSIDIARITÄTSPRINZIP

Artikel 195 AEUV lautet: „Die Union ergänzt die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Tourismussektor, insbesondere durch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Union in diesem Sektor.“ Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wäre die vorgeschlagene EU-Maßnahme eine freiwillige. Durch die vorgeschlagene Initiative wird keine bestehende Initiative ersetzt, die von einem Mitgliedstaat oder der Branche selbst ins Leben gerufen wurde.

Grundlage für das Handeln der EU ist der transnationale Charakter der Problemstellung. Die Problematik tritt in einem grenzüberschreitenden Zusammenhang auf, wenn die touristische Dienstleistung nicht in dem Land erbracht wird, in dem der Tourist seinen Wohnsitz hat; dann ist der Mehrwert von Qualitätssystemen für Reisende, die Staatsgrenzen überschreiten, begrenzt, was bei Reisenden aus Drittländern noch stärker zutrifft.

Die aktuelle Lage (siehe Punkt 1.2) bei der Qualitätsbewertung touristischer Dienstleistungen in Europa ist nicht förderlich dafür, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Tourismusbranche in der EU herzustellen. Durch die Uneinheitlichkeit der Systeme für die Qualitätsbewertung touristischer Dienstleistungen auf nationaler und regionaler Ebene werden die Verbraucher verwirrt und es entstehen Hindernisse auf dem Binnenmarkt.

Die einzelnen Mitgliedstaaten verfügen nur über begrenzte Befugnisse und Zuständigkeiten, wenn sie alleine tätig werden, um die Qualität touristischer Dienstleistungen EU-weit zu vereinheitlichen. Bisher haben die Mitgliedstaaten keinerlei grenzüberschreitende Koordinierung von Qualitätsgrundsätzen für den Tourismus angestoßen und es gibt keine Anzeichen dafür, dass sie dies künftig in Angriff nehmen werden. Da die bestehenden öffentlichen Systeme auf nationaler Ebene nicht sehr zahlreich sind, hätte eine Kooperation zwischen ihnen zudem keine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in großem Maßstab zur Folge. Außerdem sind einzelne Mitgliedstaaten für sich derzeit nicht in der Lage, die Kohärenz zwischen den *privat betriebenen* Systemen anderer Mitgliedstaaten zu verbessern. Daher ist ein Tätigwerden der EU erforderlich und gerechtfertigt.

Zudem bleiben Maßnahmen der Branche, selbst wenn sie auf transnationaler Ebene angesiedelt sind, auf eine bestimmte Teilbranche (oder auf einige wenige, miteinander zusammenhängende Teilbranchen) begrenzt, so dass sie den gesamten Branchenquerschnitt gar nicht erfassen. Dies führt dazu, dass die Verbraucher keine einheitlichen Informationen erhalten, und begrenzt die Aussagekraft der Qualitätssysteme und den Informationsgehalt, den ihre beteiligten Unternehmen bei grenzüberschreitenden Reisen und für Reisende aus Drittländern vermitteln können. An dieser Situation dürfte sich kaum etwas ändern, so dass ein Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich ist.

Unter dem Aspekt der Größenordnung ist die EU besser in der Lage, Probleme zu bewältigen, die durch sektorale und geografische Fragmentierung entstehen, wie oben beschrieben. Ein EU-Rahmen, mit dem das allgemeine Interesse verfolgt wird, die touristische Wettbewerbsfähigkeit der Union zu fördern, wäre hinsichtlich grenzübergreifender Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit sicherlich effektiver. Erreichen lässt sich dies durch die Ergänzung der Arbeit, die bereits von öffentlichen und privaten Tourismusakteuren geleistet wurde, und indem man günstige Rahmenbedingungen dafür fördert und schafft, dass sie ihre Kräfte vereinen können. Europäische Qualitätsgrundsätze für den Tourismus können durch EU-Maßnahmen sowohl in den Mitgliedstaaten als auch bei Reisenden aus Drittstaaten besser beworben werden, wenn sie Teil der EU-Gesamtstrategie für die Tourismuswerbung sind. Der Mehrwert einer auf EU-Ebene koordinierten groß angelegten Maßnahme wurde von einer klaren Mehrheit der Interessenträger bestätigt.

Schließlich steht der Vorschlag auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang. Die Initiative wurde so entwickelt, dass ihre Kosten auf das zur Erreichung der politischen Zielsetzung strikt erforderliche Maß begrenzt werden. Die Anwendung der vorgeschlagenen Qualitätsgrundsätze erfordert hauptsächlich organisatorische Umstellungen, mit denen begrenzte Investitionen verbunden sind, die vom Nutzen wettgemacht werden dürften, der mit der gestiegenen Verbraucherzufriedenheit und ergänzenden EU-Maßnahmen einhergeht.

Damit die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten gewahrt bleiben, wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten die Anwendung der Europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus in Abstimmung mit der Kommission auf ihrem Hoheitsgebiet koordinieren, überwachen und fördern. In Anbetracht dieser Maßnahmen wird in dem Vorschlag das Subsidiaritätsprinzip gewahrt.

3.3 GRUNDZÜGE DES VORSCHLAGS

3.3.1 Gegenstand und Ziele

Die Europäische Qualitätsgrundsätze für den Tourismus, die in diesem Vorschlag dargelegt werden, sollen für touristische Dienstleistungen gelten, die in der Union direkt dem Verbraucher angeboten werden; öffentliche und private Einrichtungen, die im Tourismusbereich Dienstleistungen erbringen, sollten sie einhalten.

Mit dieser Initiative sollen die Verbraucher, und zwar insbesondere jene, die in einen anderen Mitgliedstaat reisen oder aus einem Drittland einreisen, besser über die Qualität der touristischen Dienstleistungen informiert werden, so dass qualitätsbewusste Verbraucher eher in der Lage sind, fundierte Entscheidungen zu treffen. Dies wiederum erhöht den Anreiz für Tourismusunternehmen der EU – und vor allem für die KMU darunter – verstärkt in die Qualität zu investieren. Erreicht werden soll dies durch eine Verbesserung der Einheitlichkeit der Qualität touristischer Dienstleistungen auf EU-Ebene, indem europäische Qualitätsgrundsätze festgelegt werden, die von Tourismusorganisationen eingehalten werden sollen. Diese Grundsätze gehen auf die Kriterien zurück, die von den Interessenträgern vorgeschlagen und im Zuge der offenen Konsultation beurteilt wurden.

In operativer Hinsicht wird angestrebt, dass sich bis zur Überprüfung der Initiative zahlreiche Tourismusorganisationen in der EU den Europäischen Qualitätsgrundsätzen für den Tourismus anschließen haben.

Mit dieser Initiative ist ein mehrfacher Mehrwert verbunden: a) Jene Tourismusorganisationen, die diese Grundsätze einhalten, werden auch von den Werbe- und Informationskampagnen der Kommission profitieren können. Dies führt zu stärkerer Öffentlichkeitswirkung, so dass sie den Verbraucher leichter erreichen und ihre Aktivitäten auch auf Märkte ausdehnen können, die sie andernfalls nicht erreicht hätten, insbesondere Drittlandsmärkte. b) Der Mehrwert für den Verbraucher besteht darin, dass er die Gewissheit hat, dass überall bestimmte europäische Qualitätsgrundsätze eingehalten werden, gleichgültig, welchen Mitgliedstaat er besucht. Und schließlich wird die besondere Betonung und Herausstellung der hohen Qualität touristischer Dienstleistungen in Europa zum Gelingen der EU-Gesamtstrategie einer Erhöhung der Touristenströme innerhalb Europas und aus Drittländern, einer Erleichterung der Visavorschriften für Touristen aus Drittländern und der Schaffung eines Gütesiegels für Europa als Gesamtheit nachhaltiger und hochwertiger Reiseziele beitragen.

Und nicht zuletzt wird dies der Branche helfen, wettbewerbsfähiger zu werden, Wirtschaftswachstum zu erzeugen und Arbeitsplätze zu schaffen, was den Mitgliedsstaaten und der gesamten EU-Wirtschaft zugute kommt.

3.3.2 Anwendung der Europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus

Sektoraler und räumlicher Geltungsbereich

Im Interesse einer einheitlicheren Qualität der touristischen Dienstleistungen in der gesamten EU können die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus ohne Beschränkung auf Teilbranchen auf all jene öffentlichen oder privaten Tourismusorganisationen angewandt werden, die auf nationaler, regionaler, lokaler oder transnationaler Ebene arbeiten und in der Europäischen Union touristische Dienstleistungen für die Verbraucher erbringen.

Koordinierung, Überwachung und Werbung

Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf ihrem Hoheitsgebiet die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus zu koordinieren, zu beobachten und für sie zu werben.

Den Mitgliedstaaten wird auch empfohlen, im Rahmen transnationaler Tourismusorganisationen miteinander zu kooperieren. Sie werden auch ersucht, mit der Kommission innerhalb des Beratenden Ausschusses für den Fremdenverkehr zusammenzuarbeiten, um die Überwachung und die Bewertung der Initiative zu erleichtern, die unter anderem mit gezielten Erhebungen bei den Mitgliedstaaten, Branchenvertretern und Verbrauchern bewerkstelligt werden können.

Im Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (2014-2020) (COSME) ist als konkretes Ziel festgelegt, dass die Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Unternehmen der EU im Tourismussektor verbessert werden sollen. Mit dem Ziel, Europa stärker als nachhaltiges, verantwortungsbewußtes und hochwertiges Reiseziel zu positionieren und profilieren, wird die Kommission Informations-, Kommunikations- und Werbemaßnahmen durchführen, wozu auch der Aufbau einer eigenen Website gehört, die über die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus informiert. Die Kommission wird ferner den Austausch bewährter Verfahren und den Erfahrungsaustausch fördern.

3.3.3 Evaluierung

Drei Jahre nach Veröffentlichung der Empfehlung im Amtsblatt ist eine Evaluierung ihrer Umsetzung vorgesehen. Die Kommission wird zudem prüfen, ob weitere Maßnahmen geboten sind, um eine einheitliche Dienstleistungsqualität im Tourismus zu fördern.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Für die Förderung der europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus könnte eine angemessene Mittelausstattung aus dem COSME-Programm (Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für KMU)¹⁹ bereitgestellt werden.

¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 1287/2013 über ein Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen (COSME) (2014-2020), ABl. L 347, S. 33.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

betreffend die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 195 und 292,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. In ihrer Mitteilung „Europa - wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus“²⁰ hat die Kommission anerkannt, dass als Teil des Gesamtziels der Werbung für die Union als ein aus Qualitätsreisezielen bestehendes Ganzes in Drittstaaten die Bemühungen um einen nachhaltigen und verantwortungsvollen Qualitätstourismus gefördert werden müssen.
2. Die Unterstützung einer hohen Umweltleistung von touristischen Unterkünften und Campingplätzen und die Förderung bewährter Umweltmanagementpraktiken im Tourismus sind auf EU-Ebene bereits durch die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates²¹ und der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates²² geregelt.
3. Es gibt in der Union bereits eine große Bandbreite von öffentlichen und privaten Qualitätssystemen, die dem Verbraucher Informationen über die Qualität von touristischen Dienstleistungen und den Tourismusfachleuten eine Orientierungshilfe an die Hand geben sollen. Allerdings sind diese Systeme äußerst unterschiedlich im Hinblick auf ihren Erfassungsbereich, ihr Management, ihre Verfahren und Kriterien. Zudem bleibt ihre Arbeit nur auf bestimmte Teilbranchen oder geografische Gebiete beschränkt, was dazu führt, dass touristische Dienstleistungen äußerst unterschiedlich und uneinheitlich bewertet werden.
4. Aufgrund dieser Unterschiedlichkeit und uneinheitlichen Bewertung über alle Qualitätssysteme hinweg ist es für Verbraucher, die innerhalb der Union oder aus einem Drittstaat kommend eine grenzüberschreitende Reise unternehmen, kaum möglich, die von den verschiedenen Qualitätssystemen bewerteten Dienstleistungen zu

²⁰ KOM(2010) 352 endg.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über das EU-Umweltzeichen (ABl. L 27 vom 30.1.2010, S. 1).

²² Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG (ABl. L 342 vom 22.12.2009, S. 1).

vergleichen. Diese fehlende Einheitlichkeit erschwert es dem Verbraucher, eine fundierte Entscheidung zu treffen.

5. Die Tourismusunternehmen hatten bislang durch diese fehlende Einheitlichkeit der Qualitätsbewertung über alle Qualitätssysteme hinweg kaum die Möglichkeit sich gegenüber dem Verbraucher zu profilieren und von koordinierten Maßnahmen zu profitieren. Dies gilt ganz besonders für die kleinen und kleinsten Unternehmen, die häufig nicht über die geeigneten Hilfsmittel und Ressourcen verfügen, um Werbung für sich und ihre hochwertigen Dienstleistungen zu betreiben.
6. Die Tourismusunternehmen der EU müssen für Verbraucher aus Drittstaaten attraktiver werden, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche gestärkt wird.
7. Daher ist es angezeigt, einen Katalog von europäischen Qualitätsgrundsätzen für den Tourismus festzulegen, die bei Verbrauchern und Wirtschaft auf Zustimmung stoßen.
8. Damit möglichst zahlreiche Tourismus-Teilbranchen mit einbezogen werden und gleichzeitig die Vielfalt des touristischen Angebots in der EU gewahrt bleibt, sollten die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus allgemeiner Art sein und doch einen Mehrwert bieten, der den hohen Qualitätsansprüchen der Verbraucher bei touristischen Dienstleistungen gerecht wird.
9. Um für eine zufriedenstellende Erbringung von touristischen Dienstleistungen zu sorgen, müssen die betreffenden Beschäftigten für ihre Aufgaben angemessen geschult werden. Aus diesem Grund sollten die absolvierten Schulungen in einem Schulungsregister verzeichnet werden.
10. Damit eine ständige Qualitätssteigerung der touristischen Dienstleistungen erleichtert wird, um den Ansprüchen der Verbraucher gerecht zu werden, müssen Verbraucherumfragen durchgeführt werden und es muss gewährleistet werden, dass auf Beschwerden eingegangen wird.
11. Es ist erforderlich, dem Verbraucher aktuelle Informationen über lokale Bräuche, Natur- und Kulturschätze, Traditionen, Dienstleistungen und Produkte zu geben, damit auf diese Weise die Authentizität und Diversität des Tourismusangebots in der Union gefördert werden.
12. Ganz entscheidend ist es, dass die Tourismusorganisationen dem Verbraucher über die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus Information und Orientierung bieten, damit er für diese Grundsätze sensibilisiert wird und Vertrauen in sie aufbaut.
13. Die Mitgliedstaaten sollten auf transparente Weise die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus koordinieren, beobachten und bewerten, um die Anwendung dieser Grundsätze auf ihrem Hoheitsgebiet und die Koordinierung ihrer Maßnahmen zu erleichtern.
14. Damit die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus auf freiwilliger Basis von in mehr als einem Mitgliedstaat tätigen (also transnationalen) Tourismusorganisationen angewandt werden, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick darauf miteinander kooperieren.
15. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Informationen und Erfahrungen auszutauschen, damit die einheitliche Anwendung der europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus sowie ihre Koordinierung, Überwachung und Bewerbung EU-weit erleichtert werden. Die Kommission sollte diesen Informationsaustausch erleichtern.

16. Ergänzend zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche ist es wichtig, den Verbraucher zu informieren und für die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus zu sensibilisieren; dies kann durch geeignete Werbe- und Informationsmaßnahmen sowohl innerhalb der Union als auch insbesondere in Drittländern erfolgen, wo das Image Europas als ein aus Qualitätsreisezielen bestehendes Ganzes beworben werden soll. Darüber hinaus müssen die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus für Tourismusorganisationen attraktiv sein, damit die Entstehung eines günstigen Umfelds für die Entwicklung der Tourismusbranche gefördert wird. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission in dieser Hinsicht zusammenarbeiten.
17. Zur Erleichterung der Überwachung und Bewertung der Anwendung der europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus kommt den Mitgliedstaaten insofern eine wichtige Rolle zu, als sie die Kommission über die Anwendung dieser Qualitätsgrundsätze auf ihrem Hoheitsgebiet informieren – insbesondere im Zuge der Sitzungen des Beratenden Ausschusses für den Fremdenverkehr.
18. Damit mit dem raschen Wandel der Marktlage im Tourismus Schritt gehalten werden kann und der Mehrwert der europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus auch langfristig gewährleistet bleibt, sollte die Kommission deren Anwendung beobachten und die Umsetzung dieser Empfehlung drei Jahre nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union evaluieren. Und aus dem gleichen Grund sollte die Kommission zudem beurteilen, ob ergänzende Maßnahmen zur sicheren Erreichung der Ziele dieser Empfehlung nötig sind –

EMPFIEHLT,

1. GEGENSTAND UND GELTUNGSBEREICH

In dieser Empfehlung wird ein Katalog von europäischen Qualitätsgrundsätzen für den Tourismus (im Folgenden „Grundsätze“) festgelegt, die von den Tourismusorganisationen anzuwenden sind.

2. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Für die Zwecke dieser Empfehlung bezeichnet der Ausdruck

- (a) „Tourismusorganisation“ eine öffentliche oder private Organisation, die in der Union niedergelassen ist und für den Verbraucher Dienstleistungen im Tourismus auf lokaler, regionaler, nationaler oder transnationaler Ebene erbringt;
- (b) „transnationale Tourismusorganisation“ eine Tourismusorganisation, die auf dem Hoheitsgebiet (oder in Teilen des Hoheitsgebiets) von mehr als einem Mitgliedstaat tätig ist.

3. EUROPÄISCHE QUALITÄTSGRUNDSÄTZE FÜR DEN TOURISMUS

Es wird empfohlen, dass die Tourismusorganisationen, soweit dies für ihre Größe und ihr Geschäftskonzept sinnvoll ist, die folgenden Grundsätze auf ihre Tätigkeiten anwenden.

- (a) Sie sorgen für die Schulung ihrer Beschäftigten, insbesondere in folgender Form:
 - i) Schulung aller Beschäftigten, die Dienstleistungen unmittelbar für den Verbraucher erbringen, damit sie ihre Aufgaben zufriedenstellend ausführen;
 - ii) Aufzeichnung, welche Schulungen die Beschäftigten durchlaufen haben, in einem eigens zu diesem Zweck geschaffenen Register;
 - iii) Ernennung eines Qualitätskoordinators, der für ein kohärentes Konzept im Qualitätsmanagement bei den erbrachten Dienstleistungen und für die Einbeziehung der betreffenden Beschäftigten in den Qualitätsprozess sorgt.
- (b) Sie wenden eine Strategie für die Kundenzufriedenheit an, die Folgendes umfasst:
 - i) Einrichtung eines Mechanismus für die Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden am Ort, an dem die Dienstleistung erbracht wurde, oder per Internet;
 - ii) Gewährleistung, dass auf Beschwerden unverzüglich reagiert wird;
 - iii) Durchführung von Umfragen über die Verbraucherzufriedenheit und Berücksichtigung ihrer Ergebnisse zur Steigerung der Dienstleistungsqualität.
- (c) Sie führen einen dokumentierten Reinigungs- und Instandhaltungsplan für die Räumlichkeiten oder Einrichtungen und befolgen diesen.
- (d) Sie bieten dem Verbraucher Informationen, die auch Folgendes umfassen:
 - i) Informationen über lokale Bräuche, Natur- und Kulturschätze, Traditionen, Dienstleistungen und Produkte;
 - ii) Informationen über die Zugänglichkeit der erbrachten Dienstleistungen;
 - iii) Informationen über die Nachhaltigkeit der erbrachten Dienstleistungen;
 - iv) Informationen über die Grundsätze.
- (e) Sie stellen sicher, dass diese Informationen korrekt, verlässlich, eindeutig und zumindest in der wichtigsten Fremdsprache verfügbar sind, sofern dies für den Standort und das Geschäftskonzept sinnvoll ist.

4. TÄTIGKEITEN DER MITGLIEDSTAATEN

- 4.1 Die Mitgliedstaaten sollten die Anwendung der Grundsätze auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet koordinieren, beobachten und fördern. Zu diesem Zweck werden die Mitgliedstaaten ersucht:
 - (a) die Anwendung der unter Nummer 3 aufgeführten Grundsätze durch die Tourismusorganisationen zu beobachten,
 - (b) mit den anderen Mitgliedstaaten die mit den Grundsätzen und ihrer Anwendung zusammenhängenden Aktivitäten zu koordinieren,
 - (c) bei den Tourismusorganisationen für die Grundsätze zu werben,

- (d) in Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass die Tourismusorganisationen sinnvolle Informationen und Orientierung zu den Grundsätzen erhalten,
 - (e) miteinander zusammenarbeiten, um die Anwendung der Grundsätze durch transnationale Tourismusorganisationen zu erleichtern.
- 4.2 Zudem wird den Mitgliedstaaten empfohlen, bei der Durchführung ihrer Aktivitäten für Transparenz zu sorgen.

5. ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN UND DER KOMMISSION

Die Mitgliedstaaten werden ersucht, die Kommission über die unter Nummer 4 genannten Aktivitäten zu unterrichten und mit ihr im Hinblick auf deren Überwachung und Bewertung sowie Öffentlichkeits- und Werbeinitiativen zusammenzuarbeiten.

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

- 6.1 Die Kommission sollte die Umsetzung dieser Empfehlung spätestens bis zum *[Datum ist auf drei Jahre nach Veröffentlichung der Empfehlung im Amtsblatt festzulegen]* evaluieren.
- 6.2 Die Kommission sollte zudem bewerten, ob weitere Maßnahmen für eine einheitlichere Dienstleistungsqualität in den Mitgliedstaaten, wie mit dieser Empfehlung angestrebt, vorgeschlagen werden sollten.

7. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Diese Empfehlung wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*