

Booking.com

Booking.com B.V
PO Box 1639
Amsterdam, 1017 CE, Netherlands
Herengracht 597
Amsterdam, 1017 CE, Netherlands

An das
Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Abteilung Wettbewerbspolitik und -recht
Stubenring 1
1011 Wien

per E-Mail ergangen an:
post.c14@bmwfw.gv.at
begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at

Dienstag, 28. Juni 2016

GZ - BMWFW-56.121/0002-C1/4/2016: Stellungnahme zur Begutachtung

Sehr geehrte Damen und Herren!


Booking.com International B.V. übermittelt Ihnen anbei die Stellungnahme zur geplanten Änderung des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb 1984 – UWG und des Preisauszeichnungsgesetzes.

Für Rückfragen stehen Ihnen unsere für Österreich zuständigen Kollegen gerne zur Verfügung:

Peter Lochbihler (Director Public Affairs)
E-Mail: peter.lochbihler@booking.com
Telefon: +31 207033782

Edith Geurtsen (Regional Director)
E-Mail: edith.geurtsen@booking.com
Telefon: +43 12055504720

Mit freundlichen Grüßen,


Rutger Prakke
General Counsel

Stellungnahme von Booking.com zum**Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb 1984 (UWG) und das Preisauszeichnungsgesetz geändert werden ("Gesetzesentwurf")****30. Juni 2016****1. Über Booking.com**

- 1.1 Booking.com ist eine der führenden globalen Tourismus-Plattformen / Online-Buchungsplattformen und erweist sich als eines der erfolgreichsten Start-up-Unternehmen, die in den letzten 20 Jahren in der EU entstanden sind.
- 1.2 Booking.com wurde 1996 in Amsterdam, Niederlande, gegründet, wo sich noch heute der Hauptsitz des Unternehmens befindet. In einer Zeit, in der die Vorteile des Internets immer noch entdeckt wurden, eröffnete Booking.com dem Tourismus das digitale Zeitalter, indem es Kunden sowohl ein gutes Preis-Leistungsverhältnis als auch ein einfaches, transparentes und vertrauenswürdiges Kundenerlebnis bot; und Unternehmen, insbesondere kleineren und unabhängigen, grenzüberschreitenden Handel und Umsatzsteigerung ermöglichte. Booking.com fördert damit den digitalen Tourismus und hat in großem Ausmaß zur Schaffung eines wettbewerbsfähigen Sektors für Online-Reisebuchungen beigetragen.
- 1.3 Die Aufgabe von Booking.com ist es, Freizeit- und Geschäftsreisenden zu helfen, unabhängig von ihren Budgets auf einfachem Weg die besten Aufenthaltsorte der Welt zu entdecken, zu buchen und zu genießen.
- 1.4 Booking.com in Zahlen:
 - (i) Jeden Tag werden mehr als 1.000.000 Zimmerübernachtungen über Booking.com reserviert;
 - (ii) Über 950.000 Unterkünfte auf der ganzen Welt, davon über 400.000 innerhalb der EU; davon mehr als 22.000 Unterkünfte in Österreich;
 - (iii) Verantwortlich für 10.000 Jobs weltweit; davon rund 7.000 in Europa und 83 in Österreich;
 - (iv) Übersetzung und 24/7 Kundenservice in mehr als 40 Sprachen, um grenzüberschreitende Buchungen zu erleichtern.

2. Zusammenfassung

- 2.1 **Vertikale Paritätsklauseln** – Eine vertikale Paritätsklausel (auch "enge Meistbegünstigungsklausel" genannt) ist eine bestimmte Art von Paritätsklausel (Meistbegünstigungsklausel), die von einem Beherbergungspartner verlangt, Booking.com den selben oder einen besseren Preis anzubieten als denjenigen, den der Beherbergungspartner auf eigenen Online-Vertriebskanälen (ausgenommen Treueprogramme) angeboten hat. Sie hindert Beherbergungspartner nicht daran, ihre eigenen Preise zu setzen.

- 2.2 **Ermittlungen betreffend Paritätsklauseln** – Vertikale Paritätsklauseln wurden durch mehrere spezialisierte Wettbewerbsbehörden in Europa, einschließlich der Bundeswettbewerbsbehörde ("**BWB**"), einer Überprüfung unterzogen. Diese haben festgestellt, dass vertikale Paritätsklauseln zur Erreichung signifikanter Vorteile für Konsumenten sowie Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe unverzichtbar sind.
- 2.3 **Verbot liegt nicht im öffentlichen Interesse** – Der Gesetzesentwurf, laut dem alle Formen von Paritätsklauseln, einschließlich vertikaler Paritätsklauseln, untersagt würden, liegt nicht im Interesse der Konsumenten oder der kleinen bis mittelgroßen Hotels und der sonstigen Beherbergungsbetriebe.
- 2.4 **Suchvorteile** – Die Konsumenten profitieren von Buchungsplattformen, da sie den Preis und die Qualität zahlreicher Hotels und sonstiger Beherbergungsbetriebe sehr rasch vergleichen können. Nach den Schätzungen der Europäischen Kommission ist dieser Suchvorteil für EU-Konsumenten 140 Milliarden Euro wert.¹ Ohne Paritätsklauseln müssten Konsumenten auf den einzelnen Webseiten von Hotels und sonstigen Beherbergungsbetrieben nach den besten Preisen suchen. Das würde viel mehr Zeit in Anspruch nehmen und die tatsächlich für die Konsumenten verfügbare Auswahlmöglichkeit an Hotels und sonstigen Unterkünften reduzieren.
- 2.5 **Preisvorteile** – Buchungsplattformen ermöglichen den Konsumenten, jene Hotels oder sonstigen Beherbergungsbetriebe zu finden, welche ein gutes Preis-Leistungsverhältnis bieten. Das gibt den Hotels und sonstigen Beherbergungsbetrieben den Anreiz, ihre Preise zu reduzieren. Die Zimmerpreise für Verkäufe der Buchungsplattformen in Österreich sind aufgrund der Buchungsplattformen um 11% niedriger, als es ohne deren Existenz der Fall wäre.² Ohne Paritätsklauseln würde sich die Preistransparenz entgegen dem Konsumenteninteresse reduzieren.
- 2.6 **Höhere Belegungsrate** – Buchungsplattformen stellen hinsichtlich der Online-Werbung ein effektives Instrument für kleine bis mittelgroße Hotels und sonstige Unterkünfte in Familienbesitz dar. Solche Beherbergungsbetriebe haben idR keine andere praktische Möglichkeit, Online-Kunden und insbesondere ausländische Kunden zu erreichen. Buchungsplattformen ermöglichen diesen Beherbergungsbetrieben, ihre Belegungsrate zu erhöhen. Durch Buchungsplattformen gab es letztes Jahr 3,2 Millionen mehr touristische Übernachtungen in österreichischen Hotels und anderen Beherbergungsbetrieben.³
- 2.7 **Wettbewerbsfördernde Wirkungen vertikaler Paritätsklauseln** – Vertikale Paritätsklauseln steigern den Wettbewerb zwischen den Beherbergungsbetrieben,

¹ S. 11f, Commission Staff Working Document on Online Platforms (*Europäische Kommission Arbeitsunterlage zu Online-Plattformen*), begleitendes Dokument "Communication on Online Platforms and the Digital Single Market" {COM(2016) 288}.

² S. 7, "*The economic impact of OTAs in Austria: Summary Report – Impacts on trips night, spend and employment*", Oxford Economics.

³ S. 3, "*The economic impact of OTAs in Austria: Summary Report – Impacts on trips night, spend and employment*", Oxford Economics.

indem sie schnelle und eindeutige Preis- und Qualitätsvergleiche zwischen Unterkunftsoptionen ermöglichen. Das zeigt der spürbare starke Druck auf die Preise, der von Buchungsplattformen ausgeht.

- 2.8 **Der Gesetzesentwurf würde all diese Vorteile unterminieren** – Hauptleidtragende der wie vorliegend geplanten Gesetzesänderungen wären im besonderen Maße die österreichischen Konsumenten und Arbeitnehmer sowie kleine bis mittelgroße Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe.
- 2.9 **Verstoß gegen EU-Recht und Unvereinbarkeit mit dem österreichischen Recht** – Ein Verbot von Paritätsklauseln würde gegen EU-Recht verstoßen. Das Gesetzesvorhaben fällt in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2015/1535/EG und muss dementsprechend vor seiner Verabschiedung bei der Europäischen Kommission notifiziert werden. Darüber hinaus würde es im Falle einer Verabschiedung gegen Artikel 56 AEUV betreffend den freien Dienstleistungsverkehr verstoßen. Die Rechtmäßigkeit des *Loi Macron* in Frankreich, welches Paritätsklauseln verbietet, wurde aus ähnlichen Gründen hinterfragt. Booking.com ist überzeugt davon, dass dieses Gesetz erfolgreich angefochten und aufgehoben werden wird. Das Gesetzesvorhaben widerspricht auch den Zielsetzungen des Preisauszeichnungsgesetzes (und der Richtlinie 98/6/EG über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse), da es den Preisvergleich für Konsumenten schwieriger macht.
- 2.10 **Unvereinbarkeit mit der jüngsten Entscheidung der BWB und anderen europäischen Behörden** – Die BWB hat vor kurzem nach einer eingehenden Untersuchung festgestellt, dass vertikale Paritätsklauseln den Wettbewerb nicht nachteilig beeinträchtigen und dass sie Konsumenten zugutekommen. Insgesamt 27 nationale Wettbewerbsbehörden in ganz Europa haben entschieden, nicht gegen vertikale Paritätsklauseln vorzugehen. Die einzige Entscheidung gegen Paritätsklauseln ist jene des Bundeskartellamts in Deutschland; diese wurde angefochten und ist nicht endgültig.
- 2.11 **Falscher Zeitpunkt für die Einführung einer gesetzlichen Regelung** – Die BWB nimmt, gemeinsam mit zehn anderen europäischen Wettbewerbsbehörden an einer vom Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden ("ECN") koordinierten Untersuchung zu Auswirkungen der Paritätsklauseln im Hotel- und Beherbergungssektor teil. Der Bericht zu dieser Untersuchung wird Ende 2016 verfügbar sein. Der österreichische Gesetzgeber sollte die aus dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigen und erwägen, ob es im Interesse der Konsumenten und des Beherbergungssektors als Ganzes liegt, Rechtsvorschriften zu erlassen, die Paritätsklauseln verbieten.

3. (Vertikale) Paritätsklauseln – Hintergrund

(Vertikale) Paritätsklauseln

- 3.1 Eine vertikale Paritätsklausel, wie z.B. jene zwischen Booking.com und ihren Beherbergungspartnern, verlangt von einem Beherbergungspartner, Booking.com denselben (oder einen besseren) Preis anzubieten als denjenigen, den der

Beherbergungspartner auf eigenen Online-Vertriebskanälen (ausgenommen Treueprogramme) angeboten hat.

- 3.2 Eine vertikale Paritätsklausel erlegt Beherbergungspartnern bei Setzung ihrer Preise keine absolute Beschränkung auf. Der Beherbergungspartner ist frei bei der Senkung des Preises auf seinen eigenen Offline-Vertriebskanälen, durch Treueprogramme und/oder auf anderen Buchungsplattformen. Der Beherbergungspartner könnte auch den Preis auf seinem eigenen Online-Vertriebskanal reduzieren, sofern er diesen reduzierten Preis auch Booking.com anbietet.

Ermittlungen zu (vertikalen) Paritätsklauseln

- 3.3 27 nationale Wettbewerbsbehörden in ganz Europa, inklusive der BWB, haben sich entschieden, nicht gegen vertikale Paritätsklauseln vorzugehen. Von diesen Wettbewerbsbehörden haben mehrere ihre Untersuchungen nach eingehenden Überprüfungen abgeschlossen bzw. eingestellt und festgestellt, dass vertikale Paritätsklauseln zur Erreichung signifikanter Vorteile für Konsumenten, Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe unverzichtbar sind und keine wesentliche negative Auswirkung auf den Wettbewerb haben.
- 3.4 Die BWB hat am 22. März 2016 eine Pressemitteilung herausgegeben, in der sie bestätigt, dass sie nicht gegen vertikale Paritätsklauseln vorgehen wird.
- 3.5 Nur eine Wettbewerbsbehörde in Europa, das deutsche Bundeskartellamt, ist zum Ergebnis gekommen, dass vertikale Paritätsklauseln wettbewerbliche Bedenken hervorrufen. Die Entscheidung des Bundeskartellamts ist Gegenstand eines laufenden Rechtsmittelverfahrens und ist noch nicht endgültig.
- 3.6 Das ECN hat eine Arbeitsgruppe mit Repräsentanten der Europäischen Kommission und nationaler Wettbewerbsbehörden von 11 Mitgliedstaaten (einschließlich der BWB) zur Beurteilung der Auswirkungen vertikaler Paritätsklauseln eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe wird Ende 2016 Bericht erstatten.

4. Buchungsplattformen kommen österreichischen Konsumenten zugute

Buchungsplattformen reduzieren Suchkosten

- 4.1 Buchungsplattformen ermöglichen Konsumenten, ein breites Angebot an Hotels und sonstigen Unterkünften rasch und einfach zu durchsuchen.⁴ Durch Buchungsplattformen bekommen Konsumenten qualitative und preiswerte Unterkunft angeboten, die sie ansonsten nicht finden könnten. Ohne Buchungsplattformen würden Konsumenten lediglich eine Handvoll Webseiten von Hotels und sonstigen Beherbergungsbetrieben durchsuchen.⁵ Somit erspart dieses Service Konsumenten

⁴ Die von Booking.com unternommene Umfrageforschung im Juni 2016 hat gezeigt, dass die durchschnittliche Anzahl der Beherbergungsbetriebe, die vor Buchung eines Zimmers auf Booking.com durch einen österreichischen Konsumenten angesehen wurden, 22,9 betrug.

⁵ In der von Booking.com im Juni 2016 unternommenen Umfrageforschung in 11 europäischen Staaten gaben weniger als 6% der Befragten, die ihre Unterkunft durch Booking.com gebucht

nicht nur sehr viel Zeit, sondern vergrößert auch deutlich die Bandbreite der für den Konsumenten verfügbaren Beherbergungsoptionen.

- 4.2 Es wird geschätzt, dass Buchungsplattformen österreichischen Konsumenten jedes Jahr einen Gegenwert von EUR 60 Millionen an Zeitersparnis einbringen.⁶
- 4.3 Die Europäische Kommission erkennt die Wichtigkeit einer Reduktion der Suchkosten von Konsumenten an und schätzt, dass "*Online-Suchplattformen einen ungefähren Gegenwert von EUR 140 Milliarden an Zeitersparnis für europäische Konsumenten einbringen*".⁷

Buchungsplattformen führen zu niedrigeren Preisen

- 4.4 Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe bestätigen, dass Buchungsplattformen starke Anreize für niedrigere Preise schaffen. Dadurch, dass Konsumenten der rasche Vergleich einer breiten Palette von Optionen leicht gemacht wird, bekommen Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe den Anreiz, niedrigere Preise anzubieten, als sie es ansonsten getan hätten.
- 4.5 In einer Umfrage, welche von GfK im Auftrag von Booking.com im Oktober 2014 unter Beherbergungspartnern durchgeführt wurde, bestätigte beinahe die Hälfte der befragten Beherbergungsbetriebe (47%), dass die durch Buchungsplattformen geschaffte Transparenz Druck auf Beherbergungsbetriebe erzeugt, ihre Preise niedrig zu halten. Eine Studie von Oxford Economics zeigt, dass Buchungsplattformen bewirken, dass Zimmerpreise für Verkäufe von Buchungsplattformen in Österreich um 11% niedriger sind, als diese ohne Nutzung von Buchungsplattformen wären.⁸ Darüber hinaus hat die italienische Verbraucherschutzvereinigung *Unione Nazionale Consumatori* hervorgehoben, dass – wenn vertikale Paritätsklauseln verboten werden – "*Online-Buchungsplattformen die 'tatsächlichen Preise', die Hotels direkt verrechnen, nicht zeigen werden, wodurch Konsumenten daran gehindert werden, das beste Angebot zu finden*".⁹
- 4.6 Die Europäische Kommission hat die positiven Preiseffekte von Online-Plattformen anerkannt und nennt eine Schätzung zur Preisauswirkung von Online-Plattformen,

haben, an, dass sie bestimmte Webseiten von Unterkünften besucht haben. Mehr als die Hälfte dieser wenigen Befragten, die bestimmte Webseiten von Unterkünften besucht haben, haben weniger als 3 solcher Webseiten besucht.

- ⁶ Im Auftrag von Booking.com von RBB Economics produzierte Schätzung, die auf einer von Booking.com in Juni 2016 unternommenen Umfrageforschung basiert.
- ⁷ S. 12, *Commission Staff Working Document on Online Platforms (Europäische Kommission Arbeitsunterlage zu Online-Plattformen)*, begleitendes Dokument "Communication on Online Platforms and the Digital Single Market" {COM(2016) 288}.
- ⁸ S. 7, "*The economic impact of OTAs in Austria: Summary Report – Impacts on trips night, spend and employment*", Oxford Economics.
- ⁹ Stellungnahme von Massimiliano Dona, Generalsekretär der *Unione Nazionale Consumatori* (27. Juni 2016).

gemäß der die Preise für europäische Konsumenten um EUR 1 Milliarde gesunken sind.¹⁰

5. **Buchungsplattformen kommen österreichischen Hotels und sonstigen Beherbergungsbetrieben zugute**

Höhere Belegungsrate

- 5.1 Buchungsplattformen steigern die Auslastung österreichischer Hotels und sonstiger Beherbergungsbetriebe, indem sie ihnen den Zugang zu neuen, größeren Konsumentengruppen ermöglichen. Letztes Jahr haben Buchungsplattformen die Belegungsrate österreichischer Hotels und sonstiger Beherbergungsbetriebe um ca. 3,2 Millionen zusätzlicher Übernachtungen gesteigert, dies entspricht 2,3% aller touristischen Übernachtungen in Österreich im letzten Jahr.¹¹ Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe bestätigen, dass Buchungsplattformen die Belegungsrate steigern.¹²

Besonderer Vorteil für kleinere / unabhängige Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe – kosteneffizienter Zugang zu Online-Kunden, Werbung und internationalen Konsumenten

- 5.2 Auf kleine bis mittelgroße Hotels und Beherbergungsbetriebe in Familienbesitz, welche die Mehrheit der Beherbergungsbetriebe in Österreich darstellen, entfällt die große Mehrheit der Buchungen auf Buchungsplattformen.¹³ Buchungsplattformen geben diesen Unternehmen ein effektives Mittel für den Zugang zu Online-Kunden. Buchungsplattformen sind deshalb für eine Steigerung der Belegungsrate in diesem Sektor besonders wichtig.
- 5.3 Nach der von Booking.com durchgeführten Recherche haben 26% der Booking.com-Partner in mehreren Destinationen in Österreich keine eigenen Webseiten.¹⁴ Diese

¹⁰ S. 11, *Commission Staff Working Document on Online Platforms (Europäische Kommission Arbeitsunterlage zu Online-Plattformen)*, begleitendes Dokument "Communication on Online Platforms and the Digital Single Market" {COM(2016) 288}.

¹¹ S. 3, "*The economic impact of OTAs in Austria: Summary Report – Impacts on trips night, spend and employment*", Oxford Economics.

¹² In einer Umfrage, die von GfK im Auftrag von Booking.com im Oktober 2014 unter den Beherbergungspartnern durchgeführt wurde, hat die große Mehrheit der Beherbergungsbetriebe (83%) bestätigt, dass Buchungsplattformen die Belegungsraten gesteigert haben.

¹³ 93% der über Buchungsplattformen durchgeführten Buchungen betreffen unabhängige Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe; diese Buchungen machen 72% der gesamten Buchungen für österreichische Beherbergungsbetriebe aus – S. 22, "*The economic impact of OTAs in Austria: Summary Report – Impacts on trips, night, spend and employment*", Oxford Economics.

¹⁴ Von Booking.com beauftragte Untersuchung, bei der ermittelt wurde, ob jede Unterkunft, die derzeit über Booking.com an fünf österreichischen Destinationen (Linz, Innsbruck, Villach, Dornbirn und Klagenfurt) gebucht werden kann, ihre eigene Webseite hat. Nach einer in einer

Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe sind nicht daran interessiert, auf ihren eigenen Webseiten niedrigere Preise anzubieten, da sie keine Webseiten haben, profitieren jedoch in großem Ausmaß von den Vorteilen der Buchungsplattformen.

- 5.4 Buchungsplattformen schaffen für unabhängige Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe eine wertvolle, kosteneffiziente und risikoarme Möglichkeit, online Kunden zu akquirieren. Werbung ist risikoreich und verursacht hohe Kosten für kleinere Beherbergungsbetriebe und diese bestätigen, dass sie kaum Interesse haben, direkte Online-Werbung zu betreiben.¹⁵
- 5.5 Viele kleine bis mittelgroße Hotels und Familienunternehmen hätten ohne Nutzung von Buchungsplattformen nicht die Möglichkeit, ausländische Kunden zu erreichen. Diese Betriebe übersetzen ihre Webseiten nicht in Fremdsprachen und sind deshalb nicht in der Lage, internationale Kunden wirksam oder überhaupt zu gewinnen. Die Webseite von Booking.com ist in über 40 Sprachen verfügbar und eine deutliche Mehrheit der Buchungen auf Booking.com in Österreich ist international.¹⁶ Für Beherbergungsbetriebe wäre es sehr kostspielig, ihre Webseiten in zahlreiche Sprachen zu übersetzen, und es ist – mit Ausnahme der größten Hotelketten – unwahrscheinlich, dass sie dies tun würden.

Schlussfolgerungen der Europäischen Kommission

- 5.6 Die Europäische Kommission hat klar erkannt, dass Online-Plattformen Unternehmen den Zugang zu einem größeren Markt ermöglichen: *"Einer der wichtigsten Vorteile von Online-Plattformen ist, dass sie Unternehmen den Zugang zu einem größeren Markt anbieten, als diese sonst durch ihre eigenen Webseiten erreichen könnten. Das ist insbesondere für kleine Betriebe der Fall, die solche Marktplätze nützen können, um Marktsegmente oder geographische Märkte anzusprechen, die sie sonst nicht erreichen könnten"*.¹⁷
- 5.7 Die Europäische Kommission hat auch erkannt, dass Online-Plattformen insbesondere den KMUs zugutekommen: *"Plattformen erweitern die herkömmlichen Geschäftsmodelle um eine neue Dimension, insbesondere für KMUs. Sie helfen kleineren Betrieben, wie 'große Unternehmen' Vorteile durch Digitalisierung zu*

Destination durchgeführten Recherche haben nur 58% der Unterkünfte, die derzeit auf Booking.com verfügbar sind, ihre eigene Webseite.

¹⁵ In einer Umfrage, die von GfK im Auftrag von Booking.com im Oktober 2014 unter den der Beherbergungspartnern durchgeführt wurde, haben 73% der Befragten berichtet, dass sie überhaupt keine bezahlte Online-Werbung betrieben haben.

¹⁶ 86% der Buchungen am Markt der Buchungsplattformen in Österreich sind international - S. 22, "The economic impact of OTAs in Austria: Summary Report – Impacts on trips night, spend and employment", Oxford Economics.

¹⁷ S. 12, Commission Staff Working Document on Online Platforms (*Europäische Kommission Arbeitsunterlage zu Online-Plattformen*), begleitendes Dokument "Communication on Online Platforms and the Digital Single Market" {COM(2016) 288}.

erzielen, einschließlich des einfachen Einstiegs in neue Märkte zu einem Bruchteil der Kosten, die sie ansonsten zu tragen hätten".¹⁸

6. Buchungsplattformen schaffen Arbeitsplätze für Österreicher

- 6.1 Durch die Erhöhung der Anzahl der Übernachtungen in österreichischen Hotels und sonstigen Beherbergungsbetrieben leisten Buchungsplattformen einen wesentlichen Beitrag zur österreichischen Wirtschaft. Buchungsplattformen sind für eine positive Auswirkung auf das BIP von über EUR 100 Millionen verantwortlich und sichern ungefähr 2.000 Arbeitsplätze in Österreich.¹⁹
- 6.2 Obwohl das Ziel des Gesetzesentwurfs die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, wird er – wenn er in der Form verabschiedet wird – viele Arbeitsplätze in Österreich gefährden, die Buchungsplattformen derzeit sichern.

7. Die Abschaffung der Paritätsklauseln würde diese Vorteile unterminieren

Risiko erhöhter Suchkosten für Konsumenten

- 7.1 Die Abschaffung der Paritätsklauseln würde die mit Buchungsplattformen verbundenen Suchvorteile der Konsumenten beeinträchtigen. Der Wegfall der Paritätsbestimmungen würde die Auswahlmöglichkeiten der Konsumenten reduzieren, deren Suchkosten erhöhen und höhere Preise hervorrufen.
- 7.2 Ohne Paritätsklauseln müssten die Konsumenten direkt auf den Webseiten der Hotels und sonstigen Beherbergungsbetriebe nach den bestmöglichen Preisen suchen – sie würden nur auf wenigen Webseiten suchen und ihre tatsächliche Auswahl an Unterkünften würde sich daher reduzieren. Konsumenten müssten für die Suche von Hotels und sonstigen Beherbergungsbetrieben viel mehr Zeit aufwenden – dies würde deren Suchkosten wesentlich erhöhen.

Risiko höherer Preise

- 7.3 Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe haben eingeräumt, dass Buchungsplattformen für sie Anreize zur Reduktion der Preise schaffen,²⁰ insbesondere aufgrund der Möglichkeit, die sie Konsumenten bieten, auf schnelle und einfache Weise zwischen mehreren Unterkunftsoptionen Preisvergleiche vorzunehmen. Die Europäische Kommission hat erkannt, dass ein Verbot von

¹⁸ S. 44, Commission Staff Working Document on Online Platforms (*Europäische Kommission Arbeitsunterlage zu Online-Plattformen*), begleitendes Dokument "Communication on Online Platforms and the Digital Single Market" {COM(2016) 288}.

¹⁹ S. 3, "The economic impact of OTAs in Austria: Summary Report – Impacts on trips night, spend and employment", Oxford Economics.

²⁰ In einer Umfrage, die von GfK im Auftrag von Booking.com im Oktober 2014 unter den Beherbergungspartnern durchgeführt wurde, stimmte beinahe die Hälfte der befragten Beherbergungsbetriebe (47%) zu, dass die durch Buchungsplattformen geschaffte Transparenz bei Beherbergungsbetrieben Druck erzeugt, ihre Preise niedrig zu halten.

Paritätsbestimmungen höhere Preise hervorrufen könnte: "Preisexklusivität verringert den Wettbewerb und kann deshalb als schlecht wahrgenommen werden, allerdings könnte die Aufhebung der Preisexklusivitätsklausel die Preise erhöhen".²¹

Missbrauch der Investitionen von Buchungsplattformen zum "Trittbrettfahren" – Risiko, dass Vorteile von Buchungsplattformen für Konsumenten, Hotels und sonstige Beherbergungsbetriebe verloren gehen

- 7.4 Ohne Paritätsbestimmungen würden sich Hotels, sonstige Beherbergungsbetriebe und insbesondere Hotelketten als Trittbrettfahrer die Investitionen der Buchungsplattformen zunutze machen können. Die großen Hotelketten würden davon am meisten profitieren, da sie ihre Marken online bewerben können. Sie haben die Ressourcen dafür. Kleine bis mittelgroße Hotels und Beherbergungsunternehmen in Familienbesitz, die die Mehrheit der Hotels und Beherbergungsbetriebe in Österreich ausmachen, würden nicht davon profitieren, da sie im Internet unsichtbar sind.
- 7.5 Wenn die Konsumenten einmal ihr Vertrauen in Buchungsplattformen als Preisvergleichsmodelle verloren haben, werden sie in zunehmendem Maße direkt über die Webseiten der Hotels und sonstigen Beherbergungsbetriebe buchen – Hotels und insbesondere Hotelketten werden sich bemühen, Konsumenten zu ermutigen, über ihre eigenen Webseiten zu buchen, damit sie von allen Vorteilen der Buchungsplattformen profitieren, jedoch die Provisionszahlung an die Buchungsplattformen vermeiden können.

8. Paritätsklauseln haben wettbewerbsfördernde Wirkungen

- 8.1 Vertikale Paritätsklauseln steigern den Wettbewerb zwischen den Beherbergungsbetrieben, indem sie schnelle und eindeutige Preis- und Qualitätsvergleiche zwischen Unterkunftsoptionen ermöglichen. Das zeigt der spürbare starke Druck auf die Preise, der von Buchungsplattformen ausgeht.

9. Die Abschaffung der Parität würde gegen EU-Recht verstoßen

Die Umsetzung des Gesetzesentwurfs ohne Notifizierung bei der Europäischen Kommission würde gegen die Richtlinie 2015/1535/EU verstoßen

- 9.1 Artikel 5 der Richtlinie 2015/1535 verpflichtet Mitgliedstaaten, Maßnahmen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, vor deren Umsetzung der Kommission zu melden. Die Mitgliedstaaten nehmen den Entwurf der Maßnahme nicht vor Ablauf von drei Monaten (oder länger) an, während die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten die Konformität der Maßnahme mit dem EU-Recht prüfen.
- 9.2 Die in Artikel 5 der Richtlinie 2015/1535 geregelte Meldepflicht gilt für jede verbindliche "technische Vorschrift" betreffend Dienste der "Informationsgesellschaft".

²¹ Vortrag von Margrethe Vestager, *The Vision of a Digital Europe: Challenges and Opportunities*, 8. Dezember 2015.

- 9.3 Der Gesetzesentwurf würde in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen, da das Gesetz:
- (i) verbindlich ist;
 - (ii) für die Dienste der "Informationsgesellschaft" gilt – die Richtlinie definiert diese als "jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung". Es ist allgemein anerkannt, dass Buchungsplattformen für diese Zwecke Dienste der Informationsgesellschaft darstellen; und
 - (iii) "technische Vorschriften" für den Erbringer von Diensten umfasst – der Gesetzesentwurf würde die vertraglichen Bestimmungen der Buchungsplattformen regeln.
- 9.4 Wenn ein Mitgliedstaat die Anzeige einer Maßnahme unterlässt, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, ist diese Maßnahme unanwendbar und nicht durchsetzbar vor nationalen Gerichten – Einzelpersonen können sich auf diese Nichtanwendbarkeit vor dem nationalen Gericht berufen.²²

Der Gesetzesentwurf würde – falls er Gesetz werden sollte – gegen Artikel 56 AEUV und die Dienstleistungsrichtlinie verstoßen, indem er den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU einschränkt.

- 9.5 Artikel 56 AEUV regelt, dass "die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verboten sind."
- 9.6 Der Gesetzesentwurf beschränkt den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU, weil:
- (i) die Maßnahme die Dienstleistungserbringung verbietet, behindert oder weniger attraktiv macht – Buchungsplattformen können aufgrund der in Österreich zur Anwendung kommenden zusätzlichen Regelung der Bestimmungen in den Buchungsplattform-Verträgen ihre Verträge auf dem Binnenmarkt nicht frei gestalten, obwohl Buchungsplattformen normalerweise in mehreren oder allen Mitgliedstaaten agieren. Außerdem ist die Dienstleistungserbringung in Österreich weniger attraktiv, da die Maßnahme Buchungsplattformen in eine wesentlich weniger vorteilhafte Lage versetzt, als sie derzeit in allen anderen Mitgliedstaaten verhandeln können.

²² Dieses Prinzip wurde vom EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren, in einer Rechtssache aus Belgien, entwickelt: *CIA Security International SA v Signalson SA, Securital SPRL* (1996). Das Prinzip wurde bislang in mehreren Fällen angewendet: siehe Fall C-109/08, *Commission v Hellenic Republic* [2009]; Fall C-20/05, *Schwibbert* [2007]; Fall C-303/04, *Lidl Italia Srl* [2005]; Fall C-159/00, *Sapod Audic* [2009].

- (ii) sich die Maßnahme nach EU-Recht nicht objektiv rechtfertigen lässt – insbesondere angesichts der wesentlichen Vorteile der Buchungsplattformen für Konsumenten, die oben bereits dargestellt wurden.

9.7 Die Europäische Kommission hat vor kurzem ihre Verpflichtung zur Sicherstellung gleicher Ausgangsbedingungen für digitale Dienste in Europa wiederholt: "*Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in relevanten Bereichen sollte das Grundprinzip im einheitlichen digitalen Binnenmarkt darstellen.*"²³ Daher wird die Kommission wahrscheinlich große Bedenken gegen weitere Schranken für den digitalen Binnenmarkt haben.

9.8 **Ein Verbot von Paritätsklauseln steht mit den Zielsetzungen des Preisauszeichnungsgesetzes in Widerspruch**

9.9 Das Bundesgesetz über die Auszeichnung von Preisen (Preisauszeichnungsgesetz) setzt die Richtlinie 98/6/EG über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse um. Zweck dieser Richtlinie und daher auch des Preisauszeichnungsgesetzes ist es, Verbraucherschutz durch transparente Preisgestaltung, Verbesserung der Kundeninformation und Erleichterung von Preisvergleichen zu gewährleisten. Der Zweck und die wahrscheinliche Auswirkung der geplanten Änderungen im Preisauszeichnungsgesetz stehen jedoch im Gegensatz dazu, da sie Preisvergleiche für Konsumenten schwieriger machen werden.

9.10 Insbesondere ist es Zweck der geplanten neuen Bestimmung in § 7 Preisauszeichnungsgesetz, Hotels zu ermöglichen, höhere Preise auf Buchungsplattformen als anderswo, einschließlich eigener Webseiten, anzubieten. Dies widerspricht den Zielsetzungen des Preisauszeichnungsgesetzes, welches sogar Strafbestimmungen für Personen beinhaltet, die einen höheren als den ausgezeichneten Preis verlangen, annehmen oder sich versprechen lassen. Auf dieser Grundlage könnte es sogar eine strafbare Handlung darstellen, wenn ein Hotel oder anderer Beherbergungsbetrieb von Gästen, die ihre Zimmer über Buchungsplattformen gebucht haben, einen höheren als den vom Hotel in seinen Räumlichkeiten (oder auch auf seinen eigenen Online Vertriebskanälen) ausgezeichneten Preis verlangt.

10. **Die Bundeswettbewerbsbehörde unterstützt vertikale Paritätsklauseln**

10.1 Die BWB hat Paritätsklauseln bei Buchungsplattformen untersucht und hat im Zuge dessen, in Zusammenarbeit mit dem Fachverband Hotellerie der Wirtschaftskammer Österreich und der Österreichischen Hotelliervereinigung (ÖHV), auch einen Markttest durchgeführt. Die BWB "*erachtet daher diese Auflagen als geeignet, ihre wettbewerblichen Bedenken auszuräumen. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs um den Hotelkunden wird gewährleistet – und zwar ohne den Kundennutzen von Hotelbuchungsplattformen zu beeinträchtigen.*"²⁴

10.2 Diese Ansichten der BWB werden von mehreren anderen nationalen Wettbewerbsbehörden in der EU, die nach umfangreichen Untersuchungen ihre

²³ S. 6, Communication on Online Platforms and the Digital Single Market {COM(2016) 288}.

²⁴ S. 41, *Tätigkeitsbericht 2015*, Bundeswettbewerbsbehörde (April 2016).

Verfahren betreffend die Paritätsklauseln von Booking.com abgeschlossen bzw. eingestellt haben, geteilt. Nur eine einzige Behörde in Europa, das deutsche Bundeskartellamt, ist zu einem anderen Ergebnis gekommen. Die Entscheidung des Bundeskartellamts ist noch Gegenstand eines laufenden Rechtsmittelverfahrens und nicht rechtskräftig.

11. Falscher Zeitpunkt für die Einführung einer gesetzlichen Regelung

- 11.1 Das ECN hat eine Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der Europäischen Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden von elf Mitgliedstaaten (einschließlich der BWB) besteht, eingesetzt, um die Auswirkungen vertikaler Paritätsklauseln zu analysieren. Diese Arbeitsgruppe wird bis Ende 2016 einen Bericht erstellen.
- 11.2 Bei der Beurteilung, ob es im Interesse von Konsumenten und des Beherbergungssektors als Ganzes liegt, eine gesetzliche Regelung einzuführen, die Paritätsklauseln verbietet, sollte der österreichische Gesetzgeber die Fakten, die sich aus dieser Studie ergeben werden, berücksichtigen.