



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.06.2001  
KOM(2001) 348 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION**

**über die Anwendung der Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1986 über den  
Brandschutz in bestehenden Hotels (86/666/EWG)**

## **1. EINLEITUNG**

Der Rat hat am 22. Dezember 1986<sup>1</sup> einstimmig die Empfehlung 86/666/EWG über den Brandschutz in bestehenden Hotels verabschiedet.

Ziel der Empfehlung war es, ein Mindestniveau von Brandschutz für sämtliche Hotels in der Gemeinschaft festzulegen, da auch ausländische Übernachtungsgäste einen Anspruch darauf haben, dass ihnen ein angemessener Schutz zuteil wird und sie über den Umfang dieses Schutzes unterrichtet werden.

Die Empfehlung hielt fest, dass trotz vorhandener Unterschiede sowie wirtschaftlicher, technischer und baulicher Sachzwänge die Möglichkeit besteht, ein in allen vorhandenen Hotels zu erreichendes Mindestniveau von Brandschutz festzulegen; hierzu müsse eine ausreichende Frist gesetzt werden, die jedoch in vernünftigen Grenzen bleiben sollte, um die Zielsetzung der Empfehlung nicht zu gefährden.

Soweit ihre geltenden Rechtsvorschriften nicht bereits ausreichten, wurde den Mitgliedstaaten nahe gelegt, alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen, um das von der Empfehlung angestrebte Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Dieses Niveau wurde in Form von Zielen dargestellt, die durch Umsetzung technischer Leitlinien zu erreichen waren. Außerdem wurde den Mitgliedstaaten empfohlen, die Kommission innerhalb von zwei Jahren über einschlägige Maßnahmen zu unterrichten, die sie getroffen haben oder in den nächsten fünf Jahren zu treffen beabsichtigen.

Der vorliegende Bericht der Kommission präsentiert die verfügbaren Informationen über die Auswirkungen der aufgrund der Empfehlung getroffenen Maßnahmen auf die gesetzlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten und auf die Praxis; außerdem wird die weitere Vorgehensweise skizziert. Der Bericht beruht hauptsächlich auf einer Studie, in der vor allem die Auslegung und Durchführung der Empfehlung durch die Mitgliedstaaten untersucht werden, sowie einer von der Kommission bei den einzelstaatlichen Behörden durchgeführten Erhebung. Zusätzlich werden die von manchen Reiseveranstaltern übermittelten Kommentare und Informationen einbezogen.

Das Ziel besteht also darin, aufgrund der verfügbaren Informationen Bilanz zu ziehen und vor allem die Diskussion darüber anzuregen, bis zu welchem Grade die Zielsetzungen der Empfehlung erreicht wurden und ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

## **2. RÜCKBLICK**

Vor der Verabschiedung der Empfehlung besaßen manche Mitgliedstaaten keine spezifischen Rechtsvorschriften für den Brandschutz in allen Hotels. Bestehende Vorschriften waren oftmals unvollständig oder auf mehrere Gesetze verteilt, und es wurde nicht immer lückenlos für ihre Anwendung gesorgt. Angesichts zunehmender

---

<sup>1</sup> ABl. L 384 vom 31.12.1986, S. 60-68.

Privat- und Geschäftsreisen wurde es als notwendig erachtet, für sämtliche Hotels im Gebiet der Gemeinschaft ein Mindestniveau von Brandschutz festzulegen.

Dass als Rechtsinstrument eine Ratsempfehlung gewählt wurde, lag daran, dass die Komplexität des Problems und die Vielgestaltigkeit vorhandener Situationen ebenso zu berücksichtigen waren wie die Unterschiede der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die von den technischen Mindestleitlinien im Anhang behandelten Aspekte wurden nämlich in mehreren Mitgliedstaaten von Normen und gesetzlichen Bestimmungen abgedeckt, in deren Geltungsbereich Hotels nur einen Unteraspekt darstellten.

Angesichts eines derart umfangreichen Gesetzes- und Vorschriftenrahmens und in Anbetracht der Eigenart der angesprochenen Problematik entschied man sich für eine Empfehlung, die mit ihren technischen Mindestanforderungen als Leitfaden für anstehende Maßnahmen zum Brandschutz in bestehenden Hotels diene, gleichzeitig aber hochflexibel war, um der Vielfalt tatsächlicher Situationen gerecht zu werden.

Da ihm keine Informationen über die Anwendung der Empfehlung vorlagen, und in der Erwägung, dass das Fehlen von verbindlichen Gemeinschaftsnormen den Fortbestand der Risiken zur Folge hat, forderte das Europäische Parlament im Mai 1994 die Kommission in einer Entschließung auf, einen Vorschlag für eine Richtlinie zu unterbreiten, die ausgehend von der bestehenden Empfehlung den Brandschutz in Hotels zum Gegenstand hätte<sup>2</sup>.

### **3. EMPFEHLUNG 86/666/EWG**

Die Empfehlung geht davon aus, dass Hotelgäste und Hotelpersonal einen Anspruch auf Schutz vor Brandgefahren haben. Die Mitgliedstaaten werden aufgerufen, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um den in der Empfehlung enthaltenen Grundsätzen und Forderungen nachzukommen.

Das Hauptziel besteht darin, in bestehenden Hotels die Gefahren eines Brandausbruchs einzuschränken, die Ausbreitung von Feuer und Rauch zu verhindern, die Evakuierung aller anwesenden Personen und das Eingreifen der Rettungsmannschaften zu ermöglichen.

Die Empfehlung nennt die hierzu erforderlichen Vorkehrungen. Sie betreffen insbesondere die Gestaltung und Erreichbarkeit von Fluchtwegen, die Standsicherheit des Gebäudes, die Entflammbarkeit von Materialien, die Funktionssicherheit technischer Ausrüstungen und Apparate, die Alarmsysteme, die Sicherheitsvorschriften und Baupläne des Gebäudes, die Notgeräte sowie die Unterrichtung und Ausbildung des Personals.

Für Hotels mit mindestens 20 Betten wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die technischen Leitlinien im Anhang der Empfehlung zu berücksichtigen.

Sollten einzelne Bestimmungen der technischen Leitlinien aus wirtschaftlichen, technischen - einschließlich Gründen des Erdbebenschutzes - oder bautechnischen Gründen nicht angewandt werden können, gibt die Empfehlung vor, dass die

---

<sup>2</sup> ABl. C 205 vom 25.7.1994, S. 163.

getroffenen Ersatzlösungen die Einhaltung des allgemeinen Sicherheitsniveaus gemäß den Bestimmungen der technischen Leitlinien sicherstellen müssen.

Für Betriebe mit weniger als 20 Betten wird den Mitgliedstaaten nahegelegt, die Maßnahmen zu erlassen, die am besten geeignet sind, die Sicherheit der Gäste zu gewährleisten.

Schließlich weist die Empfehlung noch darauf hin, dass die Einhaltung des empfohlenen Mindestsicherheitsniveaus eine grundlegende Voraussetzung für den weiteren Geschäftsbetrieb darstellt und die regelmäßige Überprüfung der Hotels erforderlich ist.

Die technischen Leitlinien regeln detailliert die Sicherheitsmaßnahmen, die in acht wichtigen Sicherheitsbereichen zu treffen sind:

- Fluchtwege

Die Bestimmungen beziehen sich unter anderem auf die Gestaltung, Ausstattung, Beschilderung und Zugänglichkeit. Sie betreffen die Türen (Öffnungsrichtung etc.), vorhandene Hindernisse, die Treppenzahl und die höchstens bis zu den Treppen zurückzulegenden Entfernungen, die Höchstlänge von Sackgassen usw.

- Baumerkmale

Die Anforderungen an die Feuerfestigkeit der Gebäudestrukturen und Decken, Treppenschächte usw. richten sich nach der Anzahl der Stockwerke. Geregelt wird außerdem die Feuerfestigkeit verschiedener Arten von Trennwänden (Wände, Türen usw.).

- Wandverkleidungen und Dekorationen

Die Empfehlungen für das Brandverhalten von Innenwandverkleidungen und Dekorationen richten sich nach dem Gebäudeteil (Fluchtwege, Eingangshallen, Flure etc.).

- Elektrische Beleuchtung

Die Bestimmungen betreffen die Eigenschaften des Hauptbeleuchtungssystems und der Sicherheitsbeleuchtung.

- Heizanlagen

Berücksichtigt werden Sammel- und Einzelheizgeräte und Sicherheitsmerkmale, die der Vermeidung von Ausbruch und Ausbreitung von Bränden dienen, die Ausweisung gesonderter Räumlichkeiten als Heizraum für bestimmte Anlagen, Absperrvorrichtungen für Brennstoffe, die eventuelle Lagerung von Brennstoffen, oder beispielsweise die Wartung und Information über Einzelwärmeerzeuger.

- Lüftungssysteme

Die Bestimmungen betreffen die Stoppvorrichtungen eventuell vorhandener Lüftungssysteme, ihren Anbringungsort und ihre Erkennbarkeit, um zu vermeiden, dass sie zur Ausbreitung von Bränden, Gasen und Rauch beitragen.

- Erste-Hilfe-, Warn- und Alarmanlagen

Die Bestimmungen behandeln beispielsweise die Notgeräte (Vorhandensein von Feuerlöschern, ihr Anbringungsort und ihre Zugänglichkeit, Wartung etc.), das Vorhandensein und die Merkmale von akustischen Warnanlagen, die Möglichkeit zur Alarmierung von Rettungsdiensten und die Personalschulung in Notmaßnahmen zur Brandbekämpfung (Schulung und praktische Übungen).

- Sicherheitsbestimmungen

Die Leitlinien behandeln insbesondere den Inhalt, den Anbringungsort und die Verständlichkeit von Anweisungen zu Maßnahmen im Brandfalle, die verschiedenen Arten von Plänen und die Evakuierungsanweisungen.

#### **4. ANDERE RELEVANTE RECHTSVORSCHRIFTEN**

Für die Brandverhütung im Allgemeinen sind zwar in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig, doch wurden seit der Annahme der Empfehlung 86/666/EWG verschiedene Gemeinschaftsinitiativen ergriffen, die zur Vervollständigung und Unterstützung der auf nationaler Ebene unternommenen Schritte dienen bzw. sogar bestimmte Punkte der Empfehlung für verbindlich erklärt haben (z. B. die Abschnitte 2.2 über die Standsicherheit des Gebäudes und 2.3 über die Verwendung entflammbarer Materialien). Zu den hinsichtlich des Brandschutzes in Hotels bedeutsamsten Initiativen gehören die Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988<sup>3</sup> zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte und die Richtlinie 89/654/EWG des Rates vom 30. November 1989<sup>4</sup> über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten.

In der Richtlinie 89/106/EWG über Bauprodukte betrifft eine der zentralen Anforderungen den Brandschutz (Tragfähigkeit des Bauwerks, Begrenzung der Entstehung und Ausbreitung von Feuer und Rauch innerhalb des Bauwerks, Begrenzung der Ausbreitung von Feuer auf seine Umgebung, Möglichkeit für die Bewohner, das Gebäude unverletzt zu verlassen oder sie durch andere Maßnahmen zu retten, Berücksichtigung der Sicherheit von Rettungsmannschaften). Im Rahmen dieser Richtlinie erarbeitet das von der Kommission beauftragte Europäische Komitee für Normung (CEN) harmonisierte Normen zum Feuerwiderstand von Bauprodukten, bei deren Einhaltung seitens des Herstellers von ihrer Übereinstimmung mit den Sicherheitsanforderungen der Richtlinie ausgegangen wird. Diese Richtlinie kann, ergänzt durch geeignete Normen, dazu beitragen, den Brandschutz in neuen oder renovierten Hotels zu erhöhen, was die zu ihrem Bau oder Umbau verwendeten Produkttypen betrifft.

Desgleichen sieht die Richtlinie 89/654/EWG die Verpflichtung für Arbeitgeber vor, Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten einzuhalten. Seit dem Inkrafttreten der Richtlinie fallen Hotels in ihrer Eigenschaft als Arbeitsstätten folglich unter die Bestimmungen zur Vorbeugung, Erkennung und Bekämpfung von Bränden (alle Mitgliedstaaten, die der Richtlinie bis zum

---

<sup>3</sup> ABl. L 40 vom 11.2.1989, S. 12-26.

<sup>4</sup> ABl. L 393 vom 30.12.1989, S. 1-12.

31.12.1992 nachkommen mussten, haben Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie erlassen und sie der Kommission mitgeteilt).

Manche anderweitigen Bestimmungen tragen direkt oder indirekt zum Brandschutz in Hotels bei. Dies gilt beispielsweise für die Richtlinie 73/23/EWG des Rates vom 19. Februar 1973<sup>5</sup> zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen oder für die Richtlinie 95/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 1995<sup>6</sup> zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aufzüge.

## 5. DURCHFÜHRUNG DER EMPFEHLUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Die Kommission hat einiges unternommen, um die Durchführung der Empfehlung und ihrer technischen Leitlinien durch die Mitgliedstaaten zu beobachten. Insbesondere hat sie eine Studie über die Durchführung der Empfehlung in Auftrag gegeben und eine Erhebung bei den zuständigen nationalen Behörden vorgenommen, um die Wirksamkeit der Empfehlung zu messen.

Dies diente insbesondere dazu, die Fragen des Europäischen Parlaments bezüglich der konkreten Durchführung der Empfehlung in den Mitgliedstaaten zu beantworten.

### a) Studie<sup>7</sup>

Mit der im Namen der Kommission durchgeführten Studie sollte vor allem überprüft werden, ob die Mitgliedstaaten alle Bestimmungen der Empfehlung 86/666/EWG korrekt ausgelegt und in nationales Recht umgesetzt hatten. Die verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften wurden den in der Empfehlung enthaltenen Anforderungen gegenübergestellt.

Aus dem 1996 bei der Kommission vorgelegten Bericht ergibt sich Folgendes:

- „Die Einzelbestimmungen der Empfehlung finden sich fast immer in den nationalen Bestimmungen wieder und können demzufolge als Mindestmerkmale angesehen werden, die in den meisten Fällen erfüllt bzw. mehr als erfüllt werden“.
- „Dort, wo es vorher keine ausreichend ausführlichen Vorschriften gegeben hatte, war die Empfehlung von besonders großem Nutzen, denn sie wurde meist mehr oder weniger vollständig in einzelstaatliches Recht übernommen“.

---

<sup>5</sup> ABl. L 77 vom 26.3.1973, S. 29-33.

<sup>6</sup> ABl. L 213 vom 7.9.1995, S. 1-31.

<sup>7</sup> *Etude sur la sécurité incendie dans les hôtels et les établissements d'hébergement de la Communauté européenne* – APAVE, 1996, 734 Seiten. Diese auf Anfrage erhältliche, aber nur auf Französisch vorliegende Studie über den Brandschutz in Hotels und Beherbergungsbetrieben in der Europäischen Gemeinschaft hatte im Wesentlichen das Ziel, die Umsetzung der Empfehlung in mitgliedstaatliche Bestimmungen zu untersuchen. Ergänzend enthält die Studie – zu Informationszwecken – die Ergebnisse einer Erhebung zur Anwendung der Empfehlung. Angesichts der begrenzten Stichprobe (es konnten nur 1213 ausgefüllte Fragebögen ausgewertet werden) hat die Kommission es vorgezogen, diese Ergebnisse nicht für den vorliegenden Bericht heranzuziehen.

- „Die Hälfte der Gemeinschaftsländer hat die Maßnahmen nicht rückwirkend angewandt, sondern nur bei Umbau-, Änderungs- oder Erweiterungsarbeiten“.

Wie sehr sich die Empfehlung auf das nationale Recht ausgewirkt hat, hing also größtenteils von dem bei der Annahme der Empfehlung bereits vorhandenen Schutzniveau ab. Bestimmte Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Finnland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Spanien und das Vereinigte Königreich)<sup>8</sup> haben sich entschieden, die Anwendung der Empfehlung auf neue Hotels zu beschränken bzw. auf die Durchführung von Umbau-, Änderungs- oder Erweiterungsarbeiten in Altbauten. Demgemäß sind die auf bestehende Hotels anwendbaren Vorschriften in diesen Mitgliedstaaten disparat und erlauben keine eindeutige Aussage darüber, inwieweit die Ziele der Empfehlung erreicht wurden.

### **b) Erhebung bei den zuständigen nationalen Behörden**

Angeichts der herausragenden Rolle, die den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Marktüberwachung wie auch bei der Durchsetzung nationaler Bestimmungen zukommt, hat die Kommission die konkreten Auswirkungen der Empfehlung mit Hilfe der betreffenden Behörden untersucht und ihnen hierzu im Jahr 2000 insbesondere einen Fragebogen vorgelegt.

Aus den eingegangenen Antworten lässt sich unter anderem Folgendes ablesen:

- Sämtliche Mitgliedstaaten sind der Ansicht, die Leitlinien der Empfehlung berücksichtigt zu haben. Die entsprechende Anpassung konnte mehr oder weniger tiefgreifend sein, je nach dem bereits in den nationalen Rechtsvorschriften verankerten Schutzniveau.
- Sämtliche Mitgliedstaaten verfügen über Kontrollmechanismen. Diese Mechanismen können allerdings ihre jeweiligen Eigenheiten aufweisen und je nach Kontrollinhalt, -umfang und -häufigkeit verschieden wirksam sein.
- Sämtliche Mitgliedstaaten vertreten den Standpunkt, dass ihre Rechtsvorschriften ein angemessenes Sicherheitsniveau bieten, und keiner von ihnen stellt Fragen bezüglich der Durchführung der Empfehlung in anderen Mitgliedstaaten.
- Ohne deshalb die Empfehlung als solche in Frage zu stellen, meint etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten, dass es angebracht sei, eine Diskussion über eine eventuelle Aktualisierung der Bestimmungen, insbesondere der technischen Leitlinien, zu planen.

### **c) Sonstige Informationsquellen**

Schließlich ist festzuhalten, dass die Kommission von bestimmten Verbraucherverbänden und Tourismusanbietern Stellungnahmen erhielt, die

---

<sup>8</sup> Der Fall Frankreichs verdient eine Anmerkung: Die Betriebe der zweiten Gruppe (Bettenkapazität zwischen 20 und 100 Personen), die nicht das Mindestsicherheitsniveau gemäß der Empfehlung erreichten, wurden verpflichtet, sich bis zum 25.8.1995 hieran anzupassen. Die Betriebe der ersten Gruppe (Bettenkapazität über 100 Personen) sind nicht dieser Verpflichtung unterworfen worden, da die meisten dieser Betriebe die Mindestanforderungen der Empfehlung seit über zwanzig Jahren bereits erfüllten.

Besorgnis über die praktische Durchführung der Empfehlung in manchen Mitgliedstaaten ausdrückten.

Ein Anlass zur Sorge für die betreffenden Tourismusanbieter bestehe darin, dass die Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990<sup>9</sup> über Pauschalreisen den Reiseveranstalter für die Sicherheit der Reisenden verantwortlich macht, wogegen hinsichtlich des Brandschutzes in Hotels keine klar definierte legale Verpflichtung zur Sicherheit besteht, sondern viele unterschiedliche Situationen, deren Bewertung Sache der Reiseveranstalter ist.

Die Kommission hat vor kurzem einen Bericht erhalten, der für den britischen Verband der Reiseveranstalter<sup>10</sup> erarbeitet worden war. Dieser Bericht beinhaltet die Erstellung und Auswertung von Protokollen, die von Tourismusanbietern aus dem Vereinigten Königreich in zehn Mitgliedstaaten, in verschiedenen Zeiträumen und über verschiedene Beherbergungsangebote angefertigt worden waren. Der Bericht ist nicht von den betroffenen Mitgliedstaaten geprüft worden. Er bilanziert schwerwiegende Defizite bei der praktischen Anwendung der Leitlinien aus der Empfehlung in mehreren Mitgliedstaaten. Da unabhängige, aktuelle und homogene Überprüfungen fehlen, ist es jedoch nicht möglich zu beurteilen, ob die Schlussfolgerungen dieses Berichts für die derzeitige Allgemeinsituation in der Gemeinschaft repräsentativ sind.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

### a) Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften an die Empfehlung

Angesichts des gesammelten Informationsmaterials (Studie/Erhebung) stellt die Kommission fest, dass der Einfluss der Empfehlung auf die nationalen Rechtsvorschriften von verschiedenen Faktoren abhängt:

- Existierendes Schutzniveau bei Annahme der Empfehlung: Je unvollständiger die nationalen Bestimmungen, desto größer der Einfluss der Empfehlung;
- Art und Weise der Einbeziehung der Anforderungen der Empfehlung in die innerstaatlichen Rechtsvorschriften: So lassen sich die technischen Leitlinien vom Standpunkt der geltenden Vorschriften nach Annahme der Empfehlung 86/666/EWG aus als Mindestmerkmale betrachten, die von den innerstaatlichen Vorschriften in den meisten Fällen erfüllt bzw. manchmal überschritten werden. Der Studie zufolge haben jedoch verschiedene Mitgliedstaaten das Prinzip zugrunde gelegt, dass die zum Zeitpunkt der Gebäudeerrichtung gültigen Vorschriften anwendbar sind, und die technischen Leitlinien in schon vor der Annahme der Empfehlung bestehenden Hotels hauptsächlich bei Umbau-, Änderungs- oder Erweiterungsarbeiten berücksichtigt (und natürlich in den Gebäuden, die im Nachhinein errichtet wurden);
- Wahl der Alternativlösung in den Fällen, in denen die technischen Leitlinien nicht angewendet werden können.

---

<sup>9</sup> ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 59-64.

<sup>10</sup> Stewart Kidd, "European Hotel Fire Safety, An Analysis of the Implementation and Impact of the 1986 Recommendation on Fire Safety in Existing Hotels".

**Die Schlussfolgerung lautet also, dass die Vorschriften in manchen Mitgliedstaaten nur teilweise an die Anforderungen der Empfehlung angepasst worden sind.**

#### **b) Die Lage vor Ort**

Hochrechnungen von Eurostat<sup>11</sup> zufolge zählt die Europäische Union über 180 000 Hotels und gleichgestellte Betriebe mit insgesamt 8,9 Millionen Betten (im Mittel 48 pro Betrieb); etwa 45 % der Übernachtungen entfallen dabei auf Privatreisende. Angesichts der Bedeutung, der Vielfalt und Komplexität dieser Branche hat die Empfehlung gemeinsam mit anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft (siehe Abschnitt 4) global dazu beigetragen, das Sicherheitsniveau in Richtung auf das angestrebte allgemeine Niveau anzuheben. Da jedoch einige Mitgliedstaaten die Empfehlung auf alle Hotels anwenden, andere nur auf Neubauten oder auf Umbau-, Änderungs- oder Erweiterungsarbeiten, entsteht eine Situationsvielfalt, die einen Vergleich schwierig macht. Eine Gesamtbewertung wird auch dadurch erschwert, dass exakte, homogene und unabhängige Daten über die konkrete Durchführung der von der Empfehlung geforderten regelmäßigen Kontrollen und über deren Wirksamkeit fehlen.

**Fazit: Die Empfehlung 86/666/EWG hat zwar in zahlreichen Fällen zu einer Anhebung des Sicherheitsniveaus beigetragen, doch das Ziel, mit Hilfe eines Gemeinschaftsinstruments so weit zu kommen, dass der Verbraucher genau weiß, welches Mindestsicherheitsniveau er überall in der EU erwarten kann, wurde nicht vollständig erreicht. Grund hierfür ist vor allem, dass einige Mitgliedstaaten die Empfehlung nur auf neue Hotels und auf Umbauarbeiten anwenden. Dies darf keinesfalls dahingehend interpretiert werden, dass in bestimmten Mitgliedstaaten oder bestimmten Hotelkategorien besondere Risiken bestünden. Mangels vollständiger, aktueller und homogener Daten ist jedoch ungewiss, inwieweit die Bestimmungen zur Sicherstellung der Ziele der Empfehlung derzeit in der Praxis angewandt werden.**

#### **c) Orientierungen für mögliche weitere Aktivitäten im Bereich des Brandschutzes in Hotels**

Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass die Besonderheiten der Branche (Komplexität und Vielfalt der Situationen und nationalen Rechtsordnungen), die bereits den Ausschlag für die Wahl der Empfehlung als juristisches Instrument gegeben hatten, die Beibehaltung eines flexiblen Ansatzes rechtfertigen. Eine starre Harmonisierung der technischen Bestimmungen für alle in der Gemeinschaft bestehenden Hotels kommt ganz augenscheinlich nicht als praktikable Lösung in Frage. Obendrein wäre ein Ausufern von Gemeinschaftsbestimmungen zu einzelnen Sicherheitsaspekten bei bestimmten Dienstleistungen grundsätzlich kein wünschenswerter und wirksamer Weg.

Dennoch ist es vor dem Hintergrund der obigen Schlussfolgerungen angebracht, über Folgemaßnahmen auf dem Gebiet des Brandschutzes in Hotels nachzudenken.

---

<sup>11</sup> Eurostat, "Panorama europäischer Unternehmen 1999", CA-25-99-043-DE-C.

Die Kommission ist der Auffassung, dass zunächst vollständigere und vergleichbare Daten vorliegen müssen, um mit Exaktheit Art und Umfang eventuell noch bestehender Defizite im Bereich des Brandschutzes in Hotels bestimmen zu können.

Anschließend sollte mit dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten sorgfältig überlegt und erörtert werden, ob Gemeinschaftsmaßnahmen erforderlich sind, um in Hotels für mehr Sicherheit zu sorgen.

Themen dieser gemeinsamen Überlegungen könnten u. a. sein:

– **Ist es zweckmäßig, in eine eventuelle neue Empfehlung detailliertere und konkretere Bestimmungen zu bestehenden Hotels aufzunehmen, auf die die Leitlinien der Empfehlung 86/666/EWG nicht anwendbar sind?** Dies könnte zur Überwindung der Schwierigkeiten beitragen, die zur Nichtanwendung der Empfehlung in mehreren Mitgliedstaaten geführt haben. In einer eventuellen neuen Empfehlung könnte insbesondere vorgesehen werden, dass, wenn die eine oder andere Bestimmung der technischen Leitlinien der Empfehlung 86/666/EWG aus wirtschaftlichen oder baulichen Gründen nicht angewandt werden konnte, bei den dann angewandten Alternativlösungen von Fall zu Fall eine Bewertung des Brandrisikos vorgenommen wird, und zwar nach Maßgabe der in dieser neuen Empfehlung genannten Ziele und Grundsätze. Auf der Grundlage dieser Bewertung müssten die zuständigen nationalen Behörden gegebenenfalls die notwendigen, spezifischen Maßnahmen festlegen und anordnen. Die Empfehlung könnte allgemeine Kriterien für diese Bewertung nennen.

– **Ist es zweckmäßig, die Kontrolle und Überwachung des Brandschutzes in allen Hotels zu verstärken?** Die eventuelle neue Empfehlung könnte außerdem ergänzende Bestimmungen darüber enthalten, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten in allen Hotels für die Einhaltung der technischen Leitlinien zu sorgen hätten. Die Mitgliedstaaten müssten die Kommission regelmäßig über Überwachungsmaßnahmen und über die Anwendung dieser Empfehlung unterrichten.

– **Müssen die technischen Leitlinien aktualisiert und verbessert werden?** Die Empfehlung 86/666/EWG ist 15 Jahre alt. Angesichts des seitdem erzielten technischen und wissenschaftlichen Fortschritts muss insbesondere über Aktualität und Inhalt der jetzigen technischen Leitlinien nachgedacht und beraten werden. Bei Bedarf ließe sich eine Aktualisierung dieser Leitlinien in Zusammenarbeit mit den Sachverständigen der zuständigen nationalen Behörden ins Auge fassen, und zwar im Rahmen der eventuellen Ausarbeitung einer neuen Empfehlung und unter Einbeziehung der Ergebnisse vorangegangener Anhörungen. Darüber hinaus könnten die Leitlinien bezüglich der von Brandschutzexperten zu treffenden Vorkehrungen, der Personalschulung und der Verbraucherinformation ergänzt und verschärft werden.

– **Sollte der Geltungsbereich der Empfehlung auf andere Beherbergungsformen ausgedehnt werden?** Auch Neuentwicklungen bei den Beherbergungsangeboten könnten Anlass sein, weitergehende Überlegungen darüber anzustellen, ob die eventuelle neue Empfehlung auch auf andere, mit Hotels vergleichbare Beherbergungsbetriebe angewandt werden sollte.

– **Sollten vorbildliche Praktiken für Management und Kontrolle von Brandrisiken herausgestellt und bekannt gemacht werden?** Es könnte ferner darüber nachgedacht werden, ob und – wenn ja – wie sich nachahmenswerte Brandschutzmaßnahmen ermitteln und zwischen den zuständigen Behörden bzw. Fachleuten weiterverbreiten ließen.

Es sei abschließend darauf hingewiesen, dass die von der Kommission geplanten Initiativen auf den Gebieten Sicherheit von Dienstleistungen und Haftung von Dienstleistern dazu beitragen könnten, die Wirksamkeit einer eventuellen neuen Empfehlung zu erhöhen.