

Brühn, Tim et al.

Article

Die Modelle Uber und Airbnb: Unlauterer Wettbewerb oder eine neue Form der Sharing Economy?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Brühn, Tim et al. (2014) : Die Modelle Uber und Airbnb: Unlauterer Wettbewerb oder eine neue Form der Sharing Economy?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 21, pp. 3-27

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165498>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Airbnb und Uber schaffen mit ihren Geschäftsmodellen neue Märkte. Werden dadurch Ressourcen besser genutzt, oder werden durch die Internet-Plattformen soziale Standards und gesetzliche Regulierungen umgangen?

Die Markteintritte von Uber und Airbnb: Wettbewerbsgefährdung oder Effizienzsteigerung?

Die Wellen schlagen hoch. Als ein Brüsseler Gericht Mitte April dieses Jahres den Fahrdienst Uber verbot, konnte Neeli Kroes, die Vizepräsidentin der EU-Kommission, nicht an sich halten. Kurzerhand bastelte sie einen Banner mit dem Statement »Uber is welcome« und stellte ihn auf ihre offizielle Website. Im darunter stehenden Text rief sie mit den drastischen Worten »show your anger« zur offenen Rebellion via Twitter auf und lieferte auch gleich das Ziel in Person der belgischen Mobilitätsministerin Brigitte Grouwel. Diese wurde im Verlauf des Statements noch als »Anti-Mobilitätsministerin« titulierte (vgl. Kroes 2014). Stellt sich die Frage: Was provoziert eine ehemalige EU-Wettbewerbskommissarin zu solch drastischen Maßnahmen?

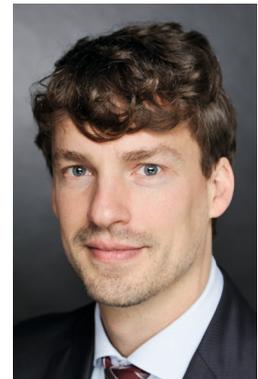
Begeben wir uns zunächst auf einen kurzen Streifzug durch die Ökonomie der kontrovers diskutierten Plattform. Im ökonomischen Sinne ist Uber ein Intermediär auf einem zweiseitigen Markt. Kennzeichen zweiseitiger Märkte sind indirekte Netzwerkeffekte. Im Markt für Fahrdienste sind diese Netzwerkeffekte für beide Marktseiten positiv. Je mehr Fahrgäste den Service nutzen, desto effizienter lassen die Fahrer ihre Fahrzeuge aus. Fahrer generieren damit potenziell größere Umsätze, was die Attraktivität erhöht, sich beispielsweise auf Uber zu registrieren. Andersherum gilt: Je mehr Fahrer, desto besser ist die geographische Abdeckung des Services. Bessere geographische Abdeckung geht typischerweise mit ver-

ringerten Wartezeiten einher und erhöht die Zahlungsbereitschaft von potenziellen Fahrgästen. Also: Je mehr Fahrer, desto mehr Fahrgäste. Beidseitige und positive indirekte Netzwerkeffekte können als nachfrageseitige Skaleneffekte betrachtet werden, weil positiver Nutzen in größerem Maße generiert wird, je mehr Fahrer und Fahrgäste sich auf der Plattform befinden (vgl. Parker und Van Alstyne (2005)). Dieses Prinzip gilt grundsätzlich nicht nur für Uber, sondern theoretisch auch für ein unreguliertes Taxigewerbe, den Mietwagenverkehr und ähnliche Geschäftsmodelle. Der Unterschied ist, dass Ubers automatisierter Service keine technischen Kapazitätsbeschränkungen aufweist und sich Netzwerkeffekte in größerem Umfang zu Nutzen machen kann als das traditionelle Taxigewerbe. Aber auch auf Kostenseite gibt es Skaleneffekte. Denn je mehr Fahrten Uber vermittelt, desto geringer sind die durchschnittlichen Kosten der Fahrgastvermittlung. Beides führt dazu, dass Fahrerservices wie Uber zu einer ernsthaften Konkurrenz für das klassische Taxigewerbe werden, sobald sie einmal eine kritische Masse an Kunden auf Fahrer- und Fahrgastseite gewonnen haben.

Was Uber zudem kennzeichnet, sind niedrige Transaktionskosten (vgl. Rochet und Tiole 2006). Ubers Technologie steuert und begleitet die Geschäftsbeziehung von Fahrgästen und Fahrern vor, während und nach dem Vertragsabschluss, beginnend bei der Vermittlung von Fahrgästen zu Fahrern, über die Preisgestaltung und Preistransparenz bis hin zur Zahlungsabwicklung und zur Bewertung der Servicequalität. Betrachten wir diese Punkte Schritt für Schritt.

Matching und sich selbst verstärkende Effekte

Hat man sich angemeldet, ist die Bestellung eines Fahrers schnell und präzise. Kunden setzen einen Pin in eine virtuelle



Tim Brühn*



Georg Götz**

* Tim Brühn ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl VWL I – Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik und Regulierung an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

** Prof. Dr. Georg Götz ist Inhaber der Professur VWL I – Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik und Regulierung an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Karte. Der Pin gilt als Treffpunkt. Der konkrete Fahrer wird von Uber gewählt und zum Treffpunkt geschickt. Ubers Algorithmen generieren eine effiziente Zuteilung von Fahrern zu Fahrgästen, da durch die zentrale Vermittlung die Gesamtheit aller Wegekosten und Wartezeiten minimiert werden (vgl. Brühn, Götz und Meinus 2014). Eine solche Allokation ist volkswirtschaftlich wünschenswert, weil sie bei gegebener Anzahl an Fahrten den Ressourceneinsatz reduziert.

In »nicht regulierten« Märkten lösen verringerte Wartezeiten eine Kaskade selbstverstärkender Effekte aus. Zunächst erhöhen sich die wahrgenommene Qualität des Fahrerservices und die nachgefragte Menge nach Fahrten. Als Reaktion registrieren sich neue Fahrer und erhöhen die geografische Abdeckung des Services, was einerseits zu einer weiteren Verringerung der Wartezeiten und damit zu einer Erhöhung der wahrgenommenen Werthaltigkeit des Services führt. Andererseits verringern sich durch die höhere Auslastung auch die Kosten des Fahrbetriebs. Beide sich wechselseitig verstärkende Effekte wirken preissenkend und erhöhen die gleichgewichtige Menge an Fahrten sowie die Wohlfahrt.

Darüber hinaus ergibt sich durch den Betrieb einer webbasierten Plattform die Möglichkeit, Daten über Fahrtbewegungen und andere verkehrsspezifische Informationen zu akquirieren. Diese Daten ermöglichen eine bessere Prognose und Koordination von Angebot und Nachfrage und erhöhen im Zeitablauf zusätzlich die Servicequalität (vgl. SeekerBlog 2014). Regularien wie die im Personenbeförderungsgesetz formulierte »Rückkehrpflicht« für Mietwagen erscheinen ineffizient und antiquiert und schützen vordergründig das Taxigewerbe, anstatt ökologisch und ökonomisch sinnvolle Transporte zu ermöglichen.

Informationsasymmetrien

Vor Buchung der Fahrt herrscht Informationsasymmetrie zwischen Fahrer und Fahrgast. Es besteht die Gefahr, dass der Fahrer seinen Informationsvorsprung gegenüber dem Fahrgast ausnutzt und eine (zu) geringe Qualität des Fahrerservice anbietet. Die Informationsasymmetrie kann beispielsweise den Zustand des Fahrzeuges oder die Fähigkeiten des Fahrers betreffen und zum Absinken der Gesamtqualität der Fahrdienstleistungen führen. Während diese Lemon-Problematik im klassischen Taxigeschäft bis heute durch teure und ineffiziente Regularien wie Ortkenntnisüberprüfungen etc. geregelt ist, löst Uber das Problem durch einfache Anreizmechanismen und Standards. Fahrgäste bewerten Fahrer nach Beendigung der Fahrt. Zudem besteht standardisiert die Pflicht zur Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses, eines Versicherungsnachweises und Kfz-Scheins, eines Auszugs aus dem Punktekonto sowie zur Nutzung eines Navigationssystems. In vielen Fällen werden Fahrer von der

Plattform mit zusätzlichem Versicherungsschutz und Mobiltelefonen mit Navigationssystem ausgestattet.

Während der Fahrt tritt zudem ein »Hidden-information«- oder »Hidden-action«-Problem auf, d.h., der Fahrgast kann ein potenziell opportunes Verhalten des Fahrers nicht beurteilen oder nicht beobachten. So könnten Fahrer beispielsweise beim Preis betrügen oder Umwege fahren. Diese Probleme werden wiederum durch Technik und Standards gelöst. Fahrpreise werden vor der Buchung angezeigt, sind transparent und verbindlich. Die Route wird auf dem Navigationssystem angezeigt.

Preissetzung

Uber setzt mit dem sogenannten »surge pricing« flexible und markträumende Preise. Bei einem Nachfrageüberhang steigt der Preis. Fahrgäste werden dazu veranlasst, zu Hause zu bleiben oder auf Substitute auszuweichen. Die selbstständigen Fahrer steigen ins Auto. Sowohl Nachfrage als auch Angebot gelten als elastisch, was die positive Wohlfahrtswirkung von Preisanpassungen vergrößert. Dies zeigt das »Feldexperiment« der Einführung von Preisanpassungen bei Nachfrageüberhängen. Als 2012 in Boston über Monate Anfragen in den Nachtstunden des Wochenendes nicht bedient werden konnten, führte das örtliche Uber-Team einen Preisaufschlag ein, der innerhalb von zwei Wochen zu einer Erhöhung des Angebots von 70–80% führte. Eine strikte Preisregulierung bei einem Vermittlungsservice mit selbstständigen Fahrern ist irrational und ineffizient, da die Opportunitätskosten der Fahrer – zumindest derjenigen, die keine soziophobischen Nachtschwärmer sind – in den Nachtstunden des Wochenendes ebenfalls am höchsten sind. Höchstpreise sind dann nichts anderes als eine nicht zu rechtfertigende und ineffiziente Quersubventionierung von Fahrgästen. Entgegen der Aussagen in Sascha Lobos Spiegel-Netzwelt-Kolumne (2014) ist Uber, zumindest bezüglich dieses Aspekts, eher Geburtshelfer gerechter Entlohnung als »eklig agierende« Ausgeburt des Plattform-Kapitalismus.

Rein technisch ist der »Surge«-Mechanismus effizient und damit wohlfahrtserhöhend, weil er die Anzahl der angebotenen Fahrten und somit Konsumenten- und Produzentenrente maximiert. Trotzdem wird die Preissetzung öffentlich kontrovers diskutiert. Bei genauerer Recherche der Argumente entsteht der Eindruck, dass es mehr um Emotionen als um ökonomische Sinnhaftigkeit geht. Während Preisdiskriminierungen bei Flugtickets, Elektrizität und sogar Bahnfahrten gesellschaftlich weitgehend akzeptiert zu sein scheinen, finden Ubers hohe Preise in den Peak-Zeiten wenig Akzeptanz. Grund dafür könnten die omnipräsenten »festpreisigen« Substitute wie Taxis, Busse, U-Bahnen etc. sein; bei potenzieller Verfügbarkeit von Substituten werden Prei-

serhöhungen bei Knappheit als besonders ungerecht empfunden (vgl. Kahneman, Knetsch und Thaler 1986).

Zahlungsabwicklung

Die Zahlung ist bargeldlos und funktioniert automatisch per App. Dies reduziert nicht nur Transaktionskosten zwischen Fahrern und Fahrgästen, sondern erhöht die Transparenz der Entlohnung von Fahrern. Sie erhalten wöchentliche Überweisungen, was Tendenzen zur Verschleierung von Einnahmen und Manipulation von Preisen verringern könnte, die ein augenscheinliches Problem im Taxigewerbe zu sein scheinen (vgl. Neumann 2013).

Handlungsempfehlungen

Tatsächlich geht es in der Frage des Umgangs mit Start-ups wie Uber um eine grundsätzliche wettbewerbspolitische Fragestellung. Wie beschrieben, agieren auf zweiseitigen Märkten Plattformen mit nachfrage- und kostenseitigen Skaleneffekte sowie Technologien, die nicht selten Transaktionskosten signifikant senken. Dies führt zu Winner-Take-All-Dynamiken. Im Ergebnis bilden sich Unternehmen mit hohen Marktanteilen wie Google, Ebay und Amazon heraus, welche Nutzenexternalitäten zwischen ihren Kundengruppen in höherem Umfang internalisieren als Plattformen mit kleinerem Kundenkreis. Dies ist unter Effizienzgesichtspunkten als positiv zu bewerten. Gleichzeitig reduziert diese Dynamik den Wettbewerbsdruck zwischen den Unternehmen. Dies ermöglicht potenziell hohe Preisaufschläge. Nachfrage- und angebotsseitige Skaleneffekte wirken zudem als Markteintrittsbarrieren.

Die beschriebenen Marktmechanismen stellen den Gesetzgeber vor Herausforderungen. Das Taxigewerbe sieht eine Lawine auf sich zurollen, welche es kurzfristig mit lautstarken Protesten und Klagewellen vor deutschen Gerichten aufzuhalten versucht. Im Taxigewerbe findet aber auch ein Umdenken statt, so werden effizientere Koordinationsdienste wie Taxi.eu in die klassischen Geschäftsmodelle integriert, um der Konkurrenz aus Silicon Valley standzuhalten. Lauscht man den Stimmen der Politik, scheint der »rechtskonforme« Markteintritt Übers nur eine Frage der Zeit zu sein (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2014). Während sich das Verkehrsministerium bisher bedeckt hält, positioniert sich das Wirtschaftsministerium klar. Auf eine Anfrage der Wirtschaftswoche ließ das Ministerium verlauten: »Aus wettbewerblicher Sicht halten wir generell eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung bestehender Regelungen an die Anforderungen der digitalen Welt und den veränderten Mobilitätsbedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher für erforderlich«. Die Ausgestaltung und Überarbeitung des rechtlichen Rahmens sowie die Flexibilität der etablierten

Marktteilnehmer werden darüber entscheiden, ob wir zukünftig ein diversifiziertes Angebot an Transportmöglichkeiten sehen oder ob die Lawine über die Transportbranche hinwegrollt.

Auch Airbnb (deutsch: Luftmatratze und Frühstück) ist ein Vermittlungsservice. Der Service ist aber technisch weniger komplex. Anbieter von privaten Übernachtungsmöglichkeiten annoncieren Zimmer, Wohnungen, Häuser oder eben Luftmatratzen, die in der Regel von Privatreisenden gebucht werden. Airbnb reduziert die Transaktionskosten der Reisenden bei der Suche und dem Vergleich von privaten Unterkünften. Ein Blick auf die Entwicklung von Vermittlungsdiensten zeigt zudem signifikante Auswirkungen auf die Anbieter von Übernachtungen. Zum einen sinken die Transaktionskosten der Annoncierung. Zum anderen erhöhen sich die Informationsqualität und die Sichtbarkeit potenzieller Angebote durch den Service. Beides führt zu einem Anstieg und einer Differenzierung des Angebots. Reisende nehmen private Unterkünfte immer stärker als Substitute zu Hotels wahr, so dass mittlerweile über 1 Mill. Übernachtungsmöglichkeiten in Deutschland vermittelt wurden.

Betrachtet man die Märkte der Hotelvermittlung und Vermittlung von privaten Unterkünften, ist damit zu rechnen, dass Airbnb ein noch stärkerer Konkurrent zu Buchungsportalen wie HRS, Expedia und Booking.com wird. Dies lässt sich aus den ökonomischen Rahmenbedingungen der Märkte ableiten.

Hotels nutzen in der Regel multiple Distributionskanäle (Plattformen, eigene Homepage etc.) zur Vermietung ihrer Zimmer. Dagegen ist es für private Anbieter sinnvoll, nur auf einer Plattform anzubieten. Bei begrenzter Übernachtungskapazität in privaten Wohnungen garantiert die Nutzung nur einer Plattform die Aktualität des Angebots und verhindert Doppelbuchungen. Hotels hingegen verfügen über höhere Kapazitäten und Buchungssysteme, die die Koordination ihres Angebots über mehrere Distributionskanäle ermöglichen. Während dieses Multihoming auf Seiten der Hotels einer starken Marktkonzentration in der Hotelvermittlung entgegenwirkt, scheinen sich die Anbieter privater Unterkünfte mit Airbnb auf die stärkste Plattform im Markt zu fokussieren.¹

Aus Sicht der Verbraucher ist ein diversifiziertes Angebot an Unterkünften und stärkere Konkurrenz im Markt für Übernachtungsmöglichkeiten wünschenswert. Auf der anderen Seite wird der Vermittlungsservice aber zunehmend von »professionellen« Immobilienbesitzern oder Agenturen genutzt. Der Gesetzgeber steht hier vor der Herausforderung, eine Trennung zwischen gelegentlichen privaten Anbietern von Unterkünften und den »professionellen« Anbietern vorzunehmen, die geltende gesetzliche Vorschriften zu umschiffen

¹ Die Wachstumsrate auf Sylt betrug von 2012 auf 2013 1 093%.

versuchen und mit Hotels konkurrieren, ohne deren Auflagen und Vorschriften zu erfüllen. Versuche Gesetze und Regeln zu umgehen, gibt es allerdings in allen Bereichen des täglichen Lebens, sobald es sich lohnt. Dies ist kein neues Phänomen von Sharing Economy und Online-Welt.

Literatur

Brühn, T., G. Götz und A. Meusch (2014), »The Value of User-Specific Information for Two-Sided Matchmakers«, MAGKS Diskussionspapier 48–2014.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014), »Gabriel fordert mehr Wettbewerb auf dem Taximarkt«, 13. September, online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/uber-vs-taxi-gabriel-fordert-mehr-wettbewerb-auf-dem-taximarkt-13151472.html>.

Kahneman, D., J.L. Knetsch und R. Thaler (1986), »Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlements in the Market«, *American Economic Review*, 728–741.

Kroes, N. (2014), »Crazy Court Decision to Ban Uber in Brussels«, online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/en/content/crazy-court-decision-ban-uber-brussels-show-your-anger.

Lobo, S. (2014), »S.P.O.N. – Die Mensch-Maschine: Auf dem Weg in die Dumping«, Spiegel online, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/sascha-lobo-sharing-economy-wie-bei-uber-ist-plattform-kapitalismus-a-989584.html>.

Neumann, P. (2013), »der Betrug kann weiter gehen«, Berliner Zeitung, 5. Juli, online verfügbar unter: <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/taxigewerbe-der-betrug-kann-weitergehen,10809148,23612306.html>.

Parker, G.G. und M.W. Van Alstyne (2005), »Two-sided Network Effects: A Theory of Information Product Design«, *Management Science* 51, 1494–1504.

Rochet, J.C. und J. Tirole (2006), »Two-sided Markets: A Progress Report«, *RAND Journal of Economics* 37, 645–667.

SeekerBlog (2014), »Uber's ride-matching encounters a wee bit of dynamic pricing resistance«, online verfügbar unter: <http://seekerblog.com/2014/01/06/ubers-ride-matching-encounters-a-wee-bit-of-dynamic-pricing-resistance/>.



Martin Peitz*

Die Entzauberung von Airbnb und Uber

Airbnb und Uber zeigen, dass das Internet verbunden mit intelligenten Softwarelösungen neue Märkte schaffen kann. Diese Märkte sind nicht frei von staatlicher Regulierung, sondern müssen sich denselben allgemeinen Regeln wie andere Märkte auch unterwerfen. Diese Regeln sollten aber nicht zum Schutz von Etablierten gestaltet sein und erfordern aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen eventuell Anpassungen.

Mit dem Erfolg von Airbnb, einem Portal auf dem Privatunterkünfte für bestimmte Zeiträume von privat vermietet werden, und der medialen Aufmerksamkeit für Uber, einem Portal auf dem individuelle Personenbeförderung angeboten wird, stellt sich die Frage nach den Eigenschaften der damit entstehenden Märkten und deren möglicher Regulierung. Eine Regulierung kann hier notwendig erscheinen, um eine oder beide Marktseiten zu schützen oder um die Auswirkungen auf Dritte zu kontrollieren.

Von manchen Beobachtern wird ein neues Zeitalter des Teilens heraufbeschworen, andere beklagen das Zusammenbrechen sozialer Normen und Lebenswelten. Aus Sicht eines Ökonomen sieht die Wirklichkeit prosaischer aus. Das Internet hat die Möglichkeit zu Handel eröffnet, der in der Vergangenheit aufgrund hoher Transaktionskosten nicht oder weniger häufig zustande kam. Der Sachverhalt, dass Dienstleistungen oder Produkte von privat angeboten werden, ist nun wahrlich nicht neu. Mitwohnzentralen und Mitfahrzentralen gibt es seit langem. Insofern sind Airbnb und Uber genauso wie Wettbewerber dieser Portale grundsätzlich nichts Neues. In anderen Bereichen haben wir uns lange mit Handel von privat zu privat vertraut gemacht. Flohmärkte gibt es weiterhin, und andere Güter werden aus zweiter Hand über Ebay verkauft. Dass es nun auch Portale gibt, auf denen Produkte ausgeliehen werden, unterscheiden sich nicht grundsätzlich von Ebay, wo man, anstatt zu leihen, eventuell zuerst kauft und später wieder verkauft.

* Prof. Dr. Martin Peitz ist Inhaber der Professur für Angewandte Ökonomik an der Universität Mannheim.

Zunächst bedeutet die Zunahme von Transaktionen auf Leih- oder Kauf- und Wiederverkaufsbasis, dass ein Produkt intensiver genutzt wird, was potenziell eine effizientere Nutzung von Ressourcen bewirkt. Allerdings ist es sehr wohl auch möglich, dass es negative Auswirkungen auf Dritte gibt. Entsprechendes gilt für Dienstleistungen. Beispielsweise wird ein auf Uber registrierter Fahrer, der jemanden abholt, an dessen Ziel fährt und dann wieder zurückfährt, die Umwelt stärker belasten, als wenn die abgeholt Person umweltschonendere Verkehrsmittel benutzt. Allerdings gilt diese Einsicht genauso für Taxifahrten und die individuelle Personenbeförderung von anderen sogenannten Mietwagen mit Fahrern. In dieser Hinsicht ist dann das Angebot von Uber denen anderer Dienstleister gleichzusetzen.

Wer seine Wohnung ganz oder teilweise für eine bestimmte Zeit vermietet, nimmt dabei in Kauf, dass sich andere Bewohner im Umfeld eventuell belästigt fühlen. Ob allerdings eine zeitweise leerstehende Wohnung oder ein anderer Dauerbewohner zu bevorzugen ist, wird auch aus Sicht des Umfelds vom Einzelfall abhängen. Wenn bei Vermietungen über Airbnb, wie unlängst in der FAZ geschehen, von den »entsprechenden Folgen wie Lärmbelästigung, im Hausflur vomierenden Gäste und Zerfall des Nachbarschaftszusammenhalts« (Konstanze Kurz, »Weg mit Euch wir sind besser« in faz.net vom 9. Oktober 2014) so ist unklar, ob es sich hier um einen Regel- oder einen Einzelfall handelt. Zumindest Lärmbelästigung soll manchmal auch von Dauerbewohnern ausgehen.

Statt die möglichen Auswirkungen der neuen Geschäftsmodelle und der damit verbundenen Ausweitung der zugehörigen Dienstleistungen sachlich zu untersuchen, scheint sich ein Teil der medialen Auseinandersetzung auf Polemik zu beschränken. Im oben zitierten Artikel heißt es bezüglich der Aktivitäten der Portale: »Im Kern geht es darum, durch aggressive Kombination von – meist eher simpler – Technologie und bis zum Anschlag neoliberalen Geschäftsmodellen etablierte Anbieter aus lukrativen Märkten zu drängen.« Was macht denn die Kombination aggressiv? Ist ein Geschäftsmodell, das es kleinen Anbietern erlaubt, ihr Angebot breit zugänglich zu machen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage verfolgt, »bis zum Anschlag« neoliberal? Es ist insbesondere unklar, warum eine Person, die gelegentlich andere Personen befördert, Teil eines »bis zum Anschlag neoliberalen Geschäftsmodells« wird. Mitfahrzentralen und Personen, die Mitfahrgelegenheiten anbieten, wurden meines Wissens nicht in dieser Art kritisiert. Außer Acht gelassen werden mögliche gesamtgesellschaftliche Verbesserungen, beispielsweise Einnahmequellen von Personen, die das Geld gut gebrauchen können, und günstigere oder praktischere Möglichkeiten des Transports. Ähnliches gilt für Airbnb, auf dem günstigere Übernachtungsmöglichkeiten angeboten werden, bei denen die Anonymität eines Hotelzimmers vermieden wird. Die möglichen Vor- und Nachteile sollten gegeneinander abgewogen werden; sowohl eine polemische und ideologisch

beladene Verteufelung auf der einen als auch eine unreflektierte Lobpreisung auf der anderen Seite erscheinen fehl am Platz.

Sowohl Uber als auch Airbnb operieren in Bereichen, in denen für traditionelle Dienstleistungsangebote Regulierungen existieren. Als allgemeines Regulierungsprinzip gilt, dass symmetrisch reguliert werden sollte, so dass beispielsweise Vermietungsangebote auf Airbnb die gleichen Auflagen zu erfüllen haben wie andere von privat angebotene Übernachtungsmöglichkeiten. Bei Uber stellt sich die Frage, ob es sich bei den dort platzierten Angeboten um kommerzielle Angebote handelt oder ob in der Tat »geteilt« werden soll, also von Befördernden lediglich ein Teil der entstandenen Kosten getragen werden. Entsprechend dieser Unterscheidung können Mitfahrtgelegenheiten von Personen angeboten werden, die keinen Personenbeförderungsschein besitzen, während Personen, die eine Beförderung auf kommerzieller Basis anbieten (bei Taxis oder Mietwagen mit Fahrer), einen solchen besitzen müssen. Gegeben die aktuelle Gesetzeslage, muss Uber dann entscheiden, ob es sich auf eine der beiden Möglichkeiten beschränken will oder ob es das Geschäftsmodell so entwickelt, dass Vielfalt hinsichtlich der Beförderungsart auf dem Portal möglich ist und somit kommerzielle und nicht-kommerzielle Anbieter koexistieren.

Regulierung kann, wie oben betont, den Schutz einer bestimmten Marktseite zum Ziel haben oder den Schutz von Interessen Dritter. Beispielsweise gilt für Beförderungen, dass insbesondere sichergestellt sein soll, dass sich der Mitfahrer keinem hohen Sicherheitsrisiko aussetzt und bei einem Unfall und somit dem Eintreten eines Versicherungsfalls der Allgemeinheit kein Schaden entsteht. Eine solche Regulierung trifft dann auf alle Dienstleistungen eines bestimmten Typs zu, unabhängig davon, ob diese über ein Portal oder anderweitig angeboten wird.

Häufig sind neue Anbieter nötig, um etablierte Strukturen aufzubrechen. Allerdings geschieht dies nur dann im Sinne der gesellschaftlichen Wohlfahrt, wenn etablierte Anbieter nicht benachteiligt werden. Gleiche Spielregeln für alle gewährleisten, dass nur dann Etablierte verdrängt werden, wenn neue Anbieter effizienter operieren oder Dienstleistungen anbieten, die besser den Verbraucherwünschen entsprechen.

Ein naheliegender Vorschlag ist, dass auf bestimmte etablierte Geschäftsmodelle zugeschnittene Regulierungen auch auf neue Anbieter angewandt werden. Mit der Entwicklung neuer Portale für Dienstleistungen stellt sich aber die Frage, ob bestehende Regulierungen eine Eintrittsbarriere darstellen, ohne schutzwürdige Ziele geeignet zu verfolgen. So ist beispielsweise zu fragen, ob beim Erwerb eines Personenbeförderungsscheins ein aufwendiger Nachweis von Ortskundigkeit heutzutage wirklich erforderlich ist. Eventuell ist die Fähigkeit, ein Navigationsgerät bedienen zu können, eher zielführend. Falls Uber und konkurrierende Anbieter im

Markt deshalb scheitern sollten, weil Uber-Fahrer nicht über detaillierte Ortskenntnisse verfügen, so lässt dies vermuten, dass hier Besitzstände verteidigt werden.

Gleiche Spielregeln für alle bedeutet also nicht, dass beispielsweise der Anbieter eines temporären Schlafplatzes hinsichtlich Brandschutz und Hygienevorschriften den gleichen Auflagen unterworfen wird wie ein Hotel, auch wenn dies beispielsweise Michael Frenzel, Präsident des Bundesverbands der Deutschen Tourismuswirtschaft, vielleicht gerne so hätte. Allerdings muss der Staat darauf achten, dass kommerzielle Tätigkeiten als solche auch insbesondere steuerlich so behandelt werden, so dass einem Schwarzmarkt nicht Tür und Tor geöffnet wird.

Der Staat kann immer die Konditionen, zu denen bestimmte Dienstleistungen erbracht werden, beeinflussen. Wenn also beklagt wird, dass beispielsweise in einer Stadt oder einem Stadtteil zu viele Wohnungen regelmäßig für kurze Aufenthalte vermietet werden und die Zahl der Wohnungen, die zur dauerhaften Miete angeboten werden, zu gering ist, kann als Reaktion eine Übernachtungspauschale für Kurzzeitgäste erhoben werden, so wie das beispielsweise in Berlin gilt. Diese ist dann auch von allen abzuführen, unabhängig davon, ob es sich um ein Hotel oder eine Kurzzeitvermietung einer Wohnung handelt. Der Staat hat also sehr wohl Instrumentarien zur Verfügung, marktkonform gesamtgesellschaftliche Ziele zu verfolgen.

Entsprechend kann bei einer individuellen Personenbeförderung eine Abgabe fällig werden, die zu entrichten ist. Eine solche Abgabe wäre dann aber von allen Taxis und Mietwagen mit Fahrer zu entrichten. Da eine Fahrt bei Uber direkt über das Portal gebucht wird, wäre es einfach, dies zu implementieren.

Die Alternative, für Dienstleister eine feste Zahl von Lizenzen anzubieten, erscheint wenig sinnvoll, weil damit verhindert wird, dass Anbieter ihr Angebot den Marktgegebenheiten flexibel anpassen. Beispielsweise werden vermutlich viele Leute ihre Wohnung oder ein Zimmer in ihrer Wohnung die meiste Zeit nicht anbieten, aber sich das zu Messezeiten eventuell anders überlegen, weil in dieser Zeit die Preise hoch sind oder weil sie beitragen wollen, dass auswärtige Besucher untergebracht werden können.

Zum Wohle der Gesellschaft sind im Allgemeinen zwei Dinge gefragt, sowohl die Bereitschaft von neuen Anbietern im Markt, sich an grundsätzliche Spielregeln zu halten, die für alle gelten, als auch der Wille des Staates, bei veränderten Rahmenbedingungen bestehende Regulierungen zu überarbeiten. Ersteres kann und muss der Staat durchsetzen. Wenn letzterer in Deutschland fehlt, disqualifiziert sich Deutschland als Innovationsstandort. Es erscheint dann nur logisch, dass neue Plattformen für Dienstleistungen im Internet den Siegeslauf zuerst in anderen Ländern antreten, bevor sie versuchen, in Deutschland Fuß zu fassen.



Adolf Rebler*

Unmoderne Regelungswut oder berechtigte Kontrolle: Genehmigungen nach PBefG in Zeiten von Uber und WunderCar

Unzählige Privatisierungs- und Deregulierungswellen sind in den letzten Jahren über den öffentlichen Sektor hinweggeschwappt; viele Vorschriften und Genehmigungserfordernisse sind den Reformen zum Opfer gefallen – über Wert und Sinn mancher dieser Liberalisierungen kann man wohl trefflich streiten. Relativ unangetastet bleiben Genehmigungstatbestände nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG). »Uber« – ein App aus den USA will sich damit nicht abfinden: Dessen Betreiber sind der Meinung, die über das Smartphone abrufbaren Mi(e)tfahrmöglichkeiten seien nicht erlaubnispflichtig – und wenn doch, sei diese Erlaubnispflicht nicht mehr zeitgemäß und gehöre einfach abgeschafft. Doch wäre hier eine radikale Deregulierung wirklich sinnvoll?

»Uber« – ein App aus den USA zieht aus, Deutschland zu erobern

Seit 15. April 2014 bietet »Uber« seine Dienste – auch – in Berlin an, des Weiteren nun auch in Frankfurt, Hamburg, München. »Uber¹« – das ist ein App, mit dem man über das Smartphone eine Mi(e)tfahrgelegenheit buchen kann. »Uber« stammt aus San Francisco, wo es sein Erfinder Travis Kalanick leid war, oft mehr als 30 Minuten auf ein freies Taxi zu warten. Im Mai 2010 kam ihm die Idee, dass man seine Mi(e)tfahrmöglichkeit auch über das Smartphone buchen kann – und die Fahrer brauchen keine Profis zu sein, sondern sind Leute wie Du und ich, die sich eben was dazu verdienen möchten – oder die (laut einem Internet-Auftritt eines Mitbewerbers) einfach »nette Menschen kennen lernen wollen«. Mit »Uber« kann jeder, der einen Führerschein,

* Dr. Adolf Rebler ist Regierungsamtsrat, Regierung der Oberpfalz, Regensburg.

¹ »Uber« gibt es in zwei Spielarten: Uber im Reinform ist ein Limousinen-Mietservice (bestimmte Fahrzeuge mit Chauffeur), mit UberPop (das in das Uber-App integriert ist) werden auch private Fahrer vermittelt.

ein Auto und ein Smartphone hat, zum Chauffeur mutieren. Und »Uber« ist ganz einfach: App öffnen, Standort bestimmen und Fahrer (einen »netten Menschen«) anfordern. Sofort erscheinen Wartezeit, aktueller Aufenthaltsort des Wagens und Bewertung des Fahrers. Kurz danach biegt das Auto um die Ecke, der Fahrgast (der mitfahrende »netter Mensch«) wird an sein Ziel transportiert, anschließend bewerten sich Fahrer und Fahrgast gegenseitig. Sinkt die Bewertung eines Fahrers unter eine bestimmte Grenze, wird er aus der App verbannt; fällt der Fahrgast unangenehm auf, wird er nicht mehr mitgenommen. Abgerechnet wird die Fahrt über die bei dem App registrierte Kreditkarte, 20% des Fahrpreises gehen an »Uber«. Ähnlich funktioniert es bei einem vergleichbaren Geschäftsmodell dem »WunderCar«. Hier wird der Fahrpreis offiziell als »Trinkgeld« deklariert, dessen Höhe von der App aber schon vorgegeben ist. Profitieren sollen alle: Für den Fahrgast beträgt die Differenz zum Taxitarif rund 20%, der Fahrer verdient sich etwas nebenbei, und der Fahrdienst erhält auch seinen Anteil. Allerdings sind nicht alle von der Idee begeistert: Wo »Uber« auftaucht, laufen die Taxiverbände Sturm.

Reglementierung der Personenbeförderung: PBefG und BOKraft

Ganz so unrecht haben die Taxiverbände wohl auch nicht: Die Personenbeförderung in Deutschland ist streng reglementiert und unterliegt dem Personenbeförderungsgesetz und im Gefolge davon einer Vielzahl weiterer Vorschriften (wie z.B. der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr – BOKraft), die der Sicherstellung eines funktionierenden öffentlichen Personennahverkehrs² und der Gewährleistung von Schutz und Sicherheit der Fahrgäste dienen sollen. Denn da diese sich den Fahrer und das Fahrzeug meist nicht aussuchen können, soll durch eine behördliche Reglementierung ein bestimmter Qualitätsstandard hinsichtlich Fahrzeug und Fahrer vorgeschrieben werden.³

Alle diese Vorschriften braucht ein »Uber-Privatchauffeur« nicht zu beachten. Oder doch? Voraussetzung dafür, dass all diese (öffentlich-rechtlichen) Anforderungen auch gelten, ist erst einmal die Anwendbarkeit des PBefG. Dazu muss eine entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen vorliegen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PBefG). Als Entgelt sind nach dem Gesetz auch wirtschaftliche Vorteile anzusehen, die mittelbar für die Wirtschaftlichkeit einer auf diese Weise geförderten Erwerbstätigkeit erstrebt werden (§ 1 Abs. 1 Satz 2 PBefG). Eine Ausnahme

² Siehe BGH, Urt. v. 18. Oktober 2012 – I ZR 191/11 – VRS 124, 243: »Die Bestimmungen des § 47 Abs. 2 Satz 1 und 2 PBefG...sind dazu bestimmt, auch im Interesse der Marktteilnehmer, nämlich der Verbraucher und Mitbewerber, ein funktionsfähiges örtliches Taxigewerbe zu erhalten.«

³ Hentschel, P., P. König und P. Dauer, *Straßenverkehrsrecht*, 42. Auflage, Beck Verlag, München 2013, § 48 FeV Rdn. 16.

für Pkw von dieser Vorschrift enthält § 1 Satz 1 Nr. 3 der Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (Freistellungs-Verordnung) mit dem »unmittelbaren Entgeltbegriff«. Danach sind von den Vorschriften des PBefG freigestellt »Beförderungen mit Personenkraftwagen, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als sechs Personen (einschließlich Führer) geeignet und bestimmt sind, es sei denn, dass für die Beförderungen ein Entgelt zu entrichten ist«. Doch verlangen unsere Freizeitchauffeure auch ein »Entgelt«?

Als Entgelt anzusehen sind Gegenleistungen jeder Art, durch die eine Beförderung abgegolten wird. Die Höhe des Entgeltes muss aber die Betriebskosten der Fahrt übersteigen (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PBefG). Nur für Gottes Lohn fahren unsere Chauffeure jedenfalls nicht durchs Land. Man kann auch nur entgeltlich oder unentgeltlich befördern – und unentgeltlich ist nur die Beförderung, für die nichts zu bezahlen ist.⁴ Und auch die Deklaration des vom Fahrgast geleisteten Obolus als »Trinkgeld« wird hier wohl nicht weiter helfen. Zwar genügt die bloße innere Erwartung einer Gegenleistung, wie sie beim Wunsch nach Trinkgeld vorliegt, noch nicht, damit das PBefG auch wirklich greift. Kommt man aber zum Schluss, ein Entgelt wird verlangt, betreiben unsere Freizeitchauffeure ungenehmigte Personenbeförderung (§ 61 Abs. 1 Nr. 1 PBefG), wofür ein Bußgeld bis zu 20 000 Euro möglich ist (§ 61 Abs. 2 PBefG) – und umgehen eine Vielzahl von Vorschriften, die in der Gesamtschau die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs und die Gleichbehandlung aller daran Beteiligten garantieren sollen.

Die gesetzlichen Regelungen – ein komplexes System zur Sicherstellung öffentlicher Verkehrsleistungen

Bejaht man als – wohl zu Recht – entgeltliche Beförderung, wird als genehmigungspflichtige Verkehrsform Personenbeförderung im Gelegenheitsverkehr (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 PBefG) in einer nicht-genehmigungsfähigen, da im PBefG nicht ausdrücklich vorgesehenen, Form⁵ oder in Form des (ungenehmigten) Verkehrs mit Taxen (§ 47 PBefG) vorliegen. Verkehr mit Taxen ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die der Unternehmer an behördlich zugelassenen Stellen bereithält und mit denen er Fahrten zu einem vom Fahrgast bestimmten Ziele ausführt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG).⁶

⁴ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 1. Dezember 1992 – 14 S 2038/91 – GewArch 1993, 203.

⁵ So OVG Hamburg, Beschl. v. 24. September 2014 – 3 Bs 175/14 (siehe weiter unten).

⁶ Mietwagen sind dagegen gemietete Personenkraftwagen, die nur im Ganzen zur Beförderung gemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt (§ 49 Abs. 4 Satz 1 PBefG). – Im Gegensatz zu den von sog. »Mitfahrzentralen« vermittelten Mitfahrgelegenheiten bestimmt hier also der Fahrgast – nicht der Fahrer – das Ziel.

Spezielle Voraussetzungen für die Erteilung einer Taxi-Genehmigung enthält § 13 Abs. 4 PBefG. Nach dieser Vorschrift ist beim Verkehr mit Taxen die Genehmigung zu versagen, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass durch die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht wird. Hierbei sind für den Bezirk der Genehmigungsbehörde insbesondere zu berücksichtigen

1. die Nachfrage nach Beförderungsaufträgen im Taxenverkehr,
2. die Taxendichte,
3. die Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage unter Einbeziehung der Einsatzzeit,
4. die Anzahl und Ursachen der Geschäftsaufgaben.

Eine klagefähige Rechtsposition (im Sinne des Vorliegens einer drittschützenden Norm, § 42 Abs. 2 VwGO) vermittelt die Vorschrift einem schon zugelassenen Unternehmer aber nicht; er kann also nicht geltend machen, durch die einem anderen (Konkurrenten) erteilte Genehmigung in seinen Rechten verletzt zu sein.⁷ Ziel der Bestimmung ist nämlich nicht der Schutz der bereits im Beruf Tätigen vor wirtschaftlich spürbarer – auch harter – Konkurrenz und vor den wirtschaftlichen – bis zum möglichen Ruin reichenden – Risiken des Berufs, sondern eine bestmögliche Befriedigung des öffentlichen Bedürfnisses nach individueller Verkehrsbedienung in Ergänzung zum öffentlichen Linienverkehr.⁸

Ist die Konzession erst einmal erteilt, müssen sowohl der Unternehmer als auch der Taxifahrer selbst eine Menge an Vorschriften beachten:

- Zunächst einmal braucht jemand, der gewerblich Personen befördern will, eine Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (§ 48 Abs. 1 FeV), also in unserem Fall den sog. »Taxi-Schein«. Nach § 48 Abs. 8 FeV darf der Halter eines Fahrzeugs die Fahrgastbeförderung nicht anordnen oder zulassen, wenn der Führer des Fahrzeugs die erforderliche Erlaubnis zur Fahrgastbeförderung nicht besitzt oder die erforderlichen Ortskenntnisse nicht nachgewiesen hat. Während die »normale« Fahrerlaubnis nach § 4 FeV den Schutz der außerhalb des Fahrzeugs befindlichen Verkehrsteilnehmer bezweckt, dient die zusätzliche Erlaubnis der Sicherheit der beförderten Fahrgäste.⁹ Die Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung ist trotz der Bezeichnung als »Fahrerlaubnis« keine Fahrerlaubnis i. S. d. § 2 Abs. 1 StVG, § 4 Abs. 1 Satz 1 FeV, sondern eine zusätzliche Erlaubnis zur allgemeinen Fahrerlaubnis (meist Klasse B), die für das Führen des jeweiligen Fahrzeugs benötigt

wird.¹⁰ Fahren ohne den Personenbeförderungsschein ist deshalb keine Straftat i. S. d. § 21 StVG (Fahren ohne Fahrerlaubnis).¹¹ Ordnungswidrig handelt aber, wer entgegen § 48 Absatz 1 FeV ein Kraftfahrzeug ohne Erlaubnis führt oder entgegen § 48 Abs. 8 FeV die Fahrgastbeförderung anordnet oder zulässt (§ 75 Nr. 12 FeV). Nach lfd. Nr. 171 des Bußgeldkatalogs¹² fällt ein Bußgeld in Höhe von 75 Euro (Regelsatz) an, wenn jemand einen oder mehrere Fahrgäste ohne erforderliche Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung befördert. Zusätzlich gibt es einen Punkt gemäß lfd. Nr. 3.3.1 der Anlage 13 zu § 40 FeV. Lfd. Nr. 172, wonach ein Bußgeld in gleicher Höhe für den Fahrerzughalter anfällt, der die Fahrgastbeförderung anordnet oder zulässt, obwohl der Fahrer die erforderliche Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung nicht besitzt, wird im vorliegenden Fall nicht einschlägig sein, da »Uber« oder »WunderCar« nicht als Halter¹³ anzusehen sind.

- Im Personenbeförderungsgesetz ist von grundsätzlicher Bedeutung die Beförderungspflicht innerhalb eines festgelegten Tarifbereichs (§ 22, § 47 Abs. 4 PBefG). Die Beförderungspflicht besteht in einem Kontrahierungszwang für den Unternehmer.¹⁴ Der Unternehmer – oder Fahrer – kann sich also nicht aussuchen, wen er fahren möchte. Es sind also auch Leute zu transportieren, deren »Nase einem nicht passt« – und damit auch »weniger nette« Menschen. Auch ein unrentabler Auftrag muss angenommen werden. Eine Beförderung darf nur abgelehnt werden, wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass die zu befördernde Person eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung des Betriebes oder für die Fahrgäste darstellt. Ein Verstoß gegen die Beförderungspflicht ist bußgeldbewehrt nach § 61 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c PBefG (Bußgeld bis 10 000 Euro).
- Ein Taxi unterliegt auch einer verschärften Fahrzeugüberwachung. Vor der ersten Inbetriebnahme in einem Unternehmen hat der Unternehmer auf seine Kosten eine außerordentliche Hauptuntersuchung (§ 29 StVZO) des Fahrzeugs zu veranlassen und einen Nachweis darüber vorzulegen (§ 42 Abs. 1 BOKraft). Diese Untersuchung kann für ein fabrikneues Fahrzeug entfallen. Das Taxi muss danach jedes Jahr zur Hauptuntersuchung (Nr. 2.1.2.2 der Anlage VIII zur StVZO). Ersteres ist nach § 45 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. s BOKraft, letzteres nach § 69a Abs. 2 Nr. 14 StVZO bußgeldbewehrt.
- Weiter müssen Taxen mit einem beleuchtbaren Fahrpreisanzeiger ausgerüstet sein. Der Fahrpreisanzeiger muss das Beförderungsentgelt, getrennt nach Fahrpreis und

⁷ VG München, Gerichtsbescheid v. 26. März 2009 – M 23 K07.405 – juris.

⁸ VG Aachen, Urt. v. 5. November 2013 – 2 K 2041/11 – juris.

⁹ Amtl. Begr. zur Vorgängerregelung des § 48 FeV – § 15d StVZO- VkBli. 1960, 459; BGH, Urt. v. 13. Dezember 1972 – IV ZR 156/71 – NJW 1973, 285.

¹⁰ Hentschel, P., P. König und P. Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Auflage, Beck Verlag, München 2013, § 48 FeV Rdn. 16.

¹¹ VkBli. 1998, 789.

¹² Anlage zu § 1 Abs. 1 BKatV.

¹³ Halter ist, wer das Kfz für eigene Rechnung gebraucht, nämlich die Kosten bestreitet und die Verwendungsnutzungen zieht (Hentschel, P., P. König und P. Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Auflage, Beck Verlag, München 2013, § 7 StVG Rdn. 14).

¹⁴ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 28. September 1989 – 5 Ss (OWi) 316/89 – (OWi) 143/89 I- VRS 78, 310; Fielitz, K.H. und T. Grätz, Personenbeförderungsgesetz, Juni, Luchterhand Verlag, Köln 2014, § 22 PBefG Rdn. 3.

Zuschlägen, und die gegebenenfalls anzuwendende Tarifstufe, anzeigen. Der Fahrpreisanzeiger dient der Sicherung der geltenden Preisregelung, die genehmigte Tarife mit Festpreischarakter vorsieht. Der Fahrpreisanzeiger trägt so dem Schutz der Öffentlichkeit und dem Interesse der einzelnen Fahrgäste an der Einhaltung der genehmigten Tarife Rechnung.¹⁵ Ein Verstoß ist nach § 45 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. I BOKraft bußgeldbewehrt.

- Nach § 37 Abs. 1 BOKraft darf ein anderes als das vom Fahrpreisanzeiger angezeigte Beförderungsentgelt nicht gefordert werden. Ein Verstoß ist eine Ordnungswidrigkeit nach § 45 Abs. 2 Nr. 6 Buchst. e BOKraft. »WunderCar« sieht gerade einen Vorteil seines Systems darin, dass das App im Vorfeld Strecke und voraussichtlichen Fahrpreis kalkuliert und dass das Risiko kostspieliger Umwege sinke. Fraglich ist allerdings, ob mit dem »Fahrgast« überhaupt ein Vertrag zustande kommt: Auf ein Trinkgeld hat man ja keinen Anspruch. »Rächen« kann sich ein »ausgetrickster« Fahrer wohl nur über eine negative Bewertung des Fahrgastes.
- Sofern der Fahrgast nichts anderes bestimmt, hat der Taxifahrer den kürzesten Weg zum Fahrziel zu wählen, es sei denn, dass ein anderer Weg verkehrs- oder preisgünstiger ist und mit dem Fahrgast vereinbart wird (§ 38 BOKraft). Diese Regelung soll den Fahrgast vor den Nachteilen einer für ihn ungünstigen Wahl des Fahrweges, insbesondere vor einer Fahrpreisüberforderung, schützen.¹⁶ Ein Verstoß stellt eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 45 Abs. 2 Nr. 6 Buchst. h BOKraft).
- Die Haftung für Sachschäden kann nur bis zu einer bestimmten Grenze ausgeschlossen werden (§ 23 PBefG). Im Fall einer entgeltlichen, geschäftsmäßigen Personenbeförderung ist ein Haftungsausschluss des Fahrzeughalters wegen Personenschäden nach § 8a StVG ohnehin nicht möglich.

Verstoß gegen Wettbewerbsvorschriften

Auch wenn sich ein Taxiunternehmer gegen Konkurrenz nicht wehren kann – es muss zumindest sichergestellt sein, dass alle Bewerber ihre Leistung unter den gleichen Bedingungen erbringen. Das wird durch die Bestimmungen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) geregelt. Nach § 3 Abs. 1 UWG sind unlautere geschäftliche Handlungen unzulässig, wenn sie u. a. geeignet sind, die Interessen von Mitbewerbern spürbar zu beeinträchtigen. Nach § 4 Nr. 11 UWG handelt unlauter, wer einer gesetzlichen Vorschrift zuwiderhandelt, die auch dazu bestimmt ist, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regeln. Mitbewerber können dann einen Unterlassungsanspruch geltend machen (§ 8 UWG). Der Limousinen-MietSERVICE war bereits Gegenstand einer solchen Unterlassungsklage. Geklagt hatte ein Taxiun-

ternehmerverband. Das Landgericht Berlin gab dem Verband Recht¹⁷ und erkannte auf einen Verstoß gegen das UWG. Als unlauter im Sinne des § 3 Abs. 1, Abs. 4 Nr. 11 UWG handele, wer gegen eine gesetzliche Vorschrift verstoße, die auch dazu bestimmt sei, im Interesse der Marktteilnehmer das Marktverhalten zu regeln. Die konkrete Funktionsweise des App verstoße gegen § 49 Abs. 4 Satz 2 und 3 PBefG. Das App sei darauf angelegt, Fahrdienstaufträge zu erfassen, die nicht am Betriebssitz eingingen, so dass ein Verstoß gegen den obligatorischen Eingang des Beförderungsauftrags am Betriebssitz vorliege. Zudem verstoße die durch Einsatz technischer Mittel erfolgende, vom App vorgesehene automatische Weiterleitung des Beförderungsauftrags auch gegen das aus § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG zu entnehmende Gebot, Beförderungsaufträge, die am Betriebssitz eingegangen sind, dem Fahrer fernmündlich zu vermitteln. Die Zulassung einer unmittelbaren Weiterleitung des Kundenauftrages an den Fahrer führe zu einer unzulässigen Verwischung zwischen Mietwagen- und Taxenverkehr, weil sie es dem Fahrgast ermögliche, einen Mietwagenfahrer – wie einen Taxifahrer – unmittelbar herbeizurufen, ohne tatsächlich den »Umweg« über die Betriebsstätte zu gehen. Dass der Bereitsteller des App selbst keine Beförderungsleistungen erbringe, spiele im Übrigen keine Rolle, da er zumindest als Teilnehmerin am Verstoß gegen die Vorschriften des PBefG vorsätzlich beteiligt sei. Außerdem untersage § 6 PBefG auch Gestaltungen oder Scheintatbestände, die zur Umgehung der Bestimmungen des PBefG geeignet seien. Das KG Berlin hat das Urteil zwar inzwischen aufgehoben¹⁸, aber nur aus formellen Gründen: Der gegen Uber vorgehende Taxiunternehmer habe weder die gesetzliche Frist eingehalten, innerhalb derer er nach der einstweiligen Verfügung des Landgerichts Berlin hätte vorgehen müssen, noch sei das für den vorläufigen Rechtsschutz erforderliche Eilbedürfnis gegeben.

Über die Zulässigkeit des »Taxi-App« hat das LG Frankfurt am Main am 25. August 2014¹⁹ entschieden. Das Gericht erließ eine einstweilige Verfügung und untersagte »Uber«, Beförderungswünsche von Fahrgästen über das App an Fahrer und Fahrerinnen zu vermitteln. Am 16. September 2014 hob das Gericht seine Verfügung wieder auf, aber nicht, weil es bei der rechtlichen Bewertung der Unzulässigkeit des Geschäftsmodells nun anderer Auffassung war, sondern weil es jetzt die Dringlichkeit verneinte und deshalb keinen Grund für den Erlass einer einstweiligen Verfügung mehr sah.

Auch verwaltungsgerichtliche Entscheidungen liegen nun vor: Das VG Berlin erklärte am 26. September 2014 ein gewerberechtliches Verbot von »Uber« durch das Land Berlin für rechtens. Denn mit diesen Diensten betreibe Uber entgeltlichen bzw. geschäftsmäßigen Gelegenheitsverkehr von

¹⁵ Bidinger, BOKraft, Neuauflage 2012, Erich Schmidt Verlag, § 28 Rdn. 4.

¹⁶ Bidinger, BOKraft, Neuauflage 2012, Erich Schmidt Verlag, § 28 Rdn. 1.

¹⁷ LG Berlin, Urt. v. 11. April 2014 – 15 O 43/14.

¹⁸ KG Berlin, Urt. v. 17. Oktober 2014 – 5 U 63/14.

¹⁹ LG Frankfurt, Beschl. v. 25. August 2014 – 2-03 O 329/14 – juris.

Personen mit Kraftfahrzeugen ohne Genehmigung, obwohl eine solche nach dem Personenbeförderungsrecht erforderlich sei. Auch wenn Uber selbst weder eigene Fahrzeuge noch angestellte Fahrer habe, sei das Unternehmen nicht nur bloßer Vermittler von Fahrdiensten, weil es gegenüber den Fahrgästen nach außen als Vertragspartner auftrete. Nur dieses Verständnis werde dem Zweck der Genehmigungspflicht gerecht, der darin bestehe, den zu befördernden Fahrgast möglichst umfassend zu schützen. Dieser dürfte sich darauf verlassen, dass die zuständige Behörde den Betreiber bei öffentlicher Personenbeförderung einer persönlichen und fachlichen Zuverlässigkeitsprüfung unterzogen habe und ihn im Sinne des Verbraucherschutzes überwache. Die Dienste von Uber seien auch entgeltlich: Die Behauptung der Antragstellerin, eine Bezahlung der Dienste sei freiwillig, widerspreche nicht nur ihren eigenen Nutzungsbedingungen; auch sei die vermeintliche Möglichkeit, die veranschlagte Servicegebühr zu widerrufen, kein Ausweis für die Unentgeltlichkeit des Transports, sondern setze die Entgeltlichkeit im Gegenteil voraus, weil es ansonsten nichts zu widerrufen gäbe. Mit Beschluss vom 24. September 2014 wies das OVG Hamburg²⁰ einen Eilantrag von »Uber« gegen eine Anordnung der Hamburgischen Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation zurück, mit der die Behörde »Uber« die Vermittlung von Fahrgästen an Fahrer ohne Personenbeförderungsgenehmigung untersagt hatte. Auch das OVG nimmt eine ungenehmigte und auch nicht genehmigungsfähige gewerbliche Personenbeförderung an. Zulässig sei nur eine der im PBefG genannten Arten des Gelegenheitsverkehrs. »Uber« betreibe keine davon. Insbesondere Verkehr mit Taxen scheide aus, weil die eingesetzten Fahrzeuge nicht an den für Taxen behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten würden. Mietwagenverkehr liege nicht vor, weil die Fahrzeuge nach Ausführung des Beförderungsauftrags nicht zum Betriebssitz von »Uber« zurückkehren würden.

Fazit

Im Prinzip handelt es sich bei den »modernen Modellen« des Mitfahrens um Versuche, die gesetzlichen Vorschriften des Personenbeförderungsrechts – die auch dem Schutz des Fahrgastes und dem Funktionieren eines öffentlichen Personennahverkehrs dienen – zu umgehen. Während »offizielle« Taxifahrer eine Vielzahl von Vorschriften beachten müssen, versucht ein »Privatchauffeur«, sich einfach so »durchzumogeln«, sich die »Rosinen rauszupicken«. Das mag kurzfristig auch für den Fahrgast von Vorteil sein, langfristig schädigt dies aber das gesamte Taxigewerbe. Soll es im Bereich der Personenbeförderung zu einer – durchaus vorstellbaren – »Entbürokratisierung« kommen, ist dies die Aufgabe des Gesetzgebers.



Ulrich Schwalbe*

Uber und Airbnb: Zur Mikroökonomik der »Sharing Economy«

Am 11. Juni protestierten europaweit Taxifahrer gegen den Online-Fahrgastvermittler Uber und haben damit genau das Gegenteil dessen erreicht, was sie beabsichtigt hatten: Kostenlose Werbung für den Konkurrenten, der dadurch seinen Bekanntheitsgrad deutlich steigern konnte. Seitdem ist die Diskussion über neue Online-Fahrgastvermittler wie Uber oder Lyft nicht mehr abgerissen. Sie beschäftigen die Öffentlichkeit, die Medien, aber auch die Gerichte, die z.T. mit Verboten und Geldbußen gegen diese Firmen vorgehen. Durch diese Debatten sind auch andere Online-Plattformen, wie z.B. Airbnb, das Übernachtungsmöglichkeiten in Privatwohnungen vermittelt, in den Fokus gerückt.

Der Fahrgastvermittler Uber, 2009 in Kalifornien gegründet, ist mittlerweile in über 200 Städten in 45 Ländern aktiv. Er bietet verschiedene Dienste an, wie UberBlack, einen Limousinenservice mit Chauffeur, UberTaxi, der reguläre Taxis an Kunden vermittelt sowie UberPop, eine Vermittlung privater Fahrer zur Personenbeförderung. Dabei erfolgt die Vermittlung über eine Smartphone-App. Der Fahrpreis, von dem 20% an Uber fließen, wird durch die App festgestellt und bezahlt wird mit der bei Uber registrierten Kreditkarte. Airbnb, ebenfalls aus Kalifornien stammend, gibt es seit 2008. Das Unternehmen vermittelt in derzeit 192 Ländern Privatunterkünfte und finanziert sich durch einen Anteil von 9–15% am Mietpreis. Beide Unternehmen werden zwar als Startups bezeichnet, sind aber inzwischen etablierte Firmen, an denen sich auch Investoren wie Google und Goldman-Sachs beteiligt haben. Der Wert von Uber wird derzeit auf 17 Mrd. US-Dollar, der von Airbnb auf ca. 10 Mrd. US-Dollar geschätzt.

Share Economy oder Plattformen für den Handel mit Nutzungsrechten?

Im Prinzip sind beide Geschäftsideen nicht neu: Mitfahrzentralen gab es schon in den 1960er Jahren und auch Mit-

²⁰ OVG Hamburg, Beschl. v. 26. September 2014 – 3 Bs 175/14.

* Prof. Dr. Ulrich Schwalbe, Lehrstuhl Mikroökonomie insb. Industrieökonomie, lehrt an der Universität Hohenheim.

wohnenzentralen sind keine Erfindung des Internetzeitalters. Damals führten sie jedoch bestenfalls ein Nischendasein und waren keine unmittelbare Konkurrenz für Taxis und Hotels, denn Mitfahrgelegenheiten waren nur für längere Strecken interessant und eine Mitwohngelegenheit wurde nur bei längerfristigen Leerständen, z.B. bei einem Auslandssemester während des Studiums, angeboten und meist nur für längere Aufenthalte gesucht. Der Grund dafür war der erhebliche Aufwand, den man damals treiben musste, um ein passendes Angebot zu finden.

Dies hat sich jedoch in den letzten Jahren drastisch geändert. Internet und Smartphones haben dazu beigetragen, die Transaktionskosten für die Vermittlung von Mitfahrgelegenheiten (ride sharing), einer Übernachtungsmöglichkeit oder auch der Nutzung von Gütern, wie z.B. Elektrowerkzeuge, Boote etc., erheblich zu reduzieren. Diese Innovationen haben es ermöglicht, dass sich Online-Plattformen etablieren konnten, deren Geschäftsmodell darauf basiert, Anbieter und Nachfrager entsprechender Leistungen in Kontakt zu bringen und zwischen diesen Parteien Transaktionen zu ermöglichen. Die technischen Voraussetzungen sind bei Fahrgastvermittlern besonders augenfällig: Über GPS werden die Standorte der verfügbaren Fahrzeuge und des Fahrgastes festgestellt und der Auftrag wird dem Fahrzeug vermittelt, das am schnellsten beim Fahrgast ist. Dies reduziert die Wartezeiten und sorgt für eine effiziente Zuordnung von Fahrzeug und Fahrgast.

Durch die gesunkenen Transaktionskosten und die Online-Plattformen ist es nun für viele Privatleute interessant geworden, Nutzungsrechte an den Gütern, die sie besitzen, auf diesen Plattformen anzubieten. Die Angebote betreffen vor allem nicht ausgelastete Kapazitäten bei Autos und Wohnungen, aber auch bei anderen kostspieligen Gütern, die aufgrund von Spitzenlastanforderungen angeschafft wurden, vergleichsweise häufig vorhanden sind, aber von den Eigentümern nur selten genutzt werden. Dadurch können sich die Eigentümer ein Zusatzeinkommen verschaffen. Aber auch die Nachfrager profitieren von diesen neuen Möglichkeiten, denn sie können nun mehr Leistungen zu günstigeren Preisen nutzen. Dies führt zu einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Kapazitäten (vgl. *Economist* 2013).

Die neuen Technologien zusammen mit den Online-Plattformen erlauben also eine Trennung der Nutzung von Gütern vom Eigentum. War früher die Nutzung vieler Güter aufgrund der hohen Transaktionskosten der Vermietung mehr oder weniger unmittelbar an das Eigentum geknüpft, so kann man jetzt ein temporäres Nutzungsrecht an einer Wohnung oder einem Werkzeug erwerben. Airbnb und Uber, aber auch andere Online-Vermittler von Nutzungsrechten wie leihdirwas, sind Beispiele für sogenannte zweiseitige Märkte bzw. Plattformen, die ihre Einnahmen durch die unternehmerische Leistung erzielen, Transaktionen zu ermöglichen,

die ohne sie nicht oder nur in geringem Umfang stattfinden könnten. Wie früher blieben sie auf Nachbarschaftshilfe oder den eigenen Freundeskreis beschränkt.

Zumeist finden diese Transaktionen zwischen Personen statt, die sich nicht persönlich kennen, was sich bei bestimmten Leistungen, wie z.B. Mitfahrgelegenheiten oder Übernachtungen, die ein gewisses Vertrauensverhältnis voraussetzen, als problematisch erweisen könnte. Weder möchte man sich einem unfähigen Fahrer mit einem nicht verkehrssicheren Wagen anvertrauen, noch möchte man seine Wohnung nach einer Vermietung verwüstet vorfinden. Der Erfolg von Airbnb und Uber basiert daher auch auf gegenseitigen Bewertungen der Transaktionspartner mittels der Smartphone-App, so dass entsprechende Informationen verfügbar sind. Diejenigen, die regelmäßig schlecht beurteilt wurden, werden als Kunde nicht mehr akzeptiert oder von der Nutzung der Plattform ausgeschlossen. Dies reduziert zumindest partiell die Anonymität der Märkte und es ergeben sich – z.B. bei der Überlassung von Privatunterkünften – auch soziale Kontakte, die ebenfalls zum Erfolg von Plattformen wie Airbnb beigetragen haben. Das mag man nun als »sharing economy« oder »collaborative consumption« bezeichnen, aber es geht hier weniger um eine »Kultur des Teilens« und idealistische Motive sind bei diesen Transaktionen eher von untergeordneter Bedeutung. Eine nüchterne ökonomische Analyse zeigt, dass es in der Sharing Economy vor allem darum geht, durch Transaktionen auf Märkten für Nutzungsrechte Tauschgewinne zu realisieren. Diese Märkte konnten zwar erst durch Innovationen entstehen, aber auch für sie gelten die üblichen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten.

Neben der besseren Nutzung vorhandener Kapazitäten hat insbesondere das ride sharing eine Reihe positiver externer Effekte: Die Umwelt wird weniger belastet und der Ressourcenverbrauch sinkt (vgl. Santi et al. 2014). Darüber hinaus reduziert sich das Verkehrsaufkommen, es gibt weniger Staus und die Fahrzeiten verkürzen sich für alle Verkehrsteilnehmer (vgl. Rayle et al. 2014). Ein differenziertes Angebot in Form unterschiedlicher Kombinationen von Preis und Qualität wäre möglich. Wenn die Nachfrage nach Transportleistungen schwankt, ist es aus ökonomischer Sicht sinnvoll, Preise entsprechend anzupassen, um Angebot und Nachfrage besser auszugleichen. Eine dynamische Preissetzung (surge pricing) trägt dazu bei: Wenn die Nachfrage hoch ist, dann steigen die Preise, die Nachfrage geht zurück und gleichzeitig werden mehr Fahrer aktiv, da Fahrten lukrativer werden.

Konkurrenz zu bestehenden Geschäftsmodellen

Allerdings haben die neuen Angebote zum Teil drastische negative Reaktionen wie Blockaden oder gewaltsame Angriffe

auf Uber-Fahrer durch erzürnte Taxifahrer hervorgerufen. Dies ist nicht verwunderlich, denn die neuen Konkurrenten üben durch günstigere Angebote einen erheblichen Wettbewerbsdruck auf die traditionellen Unternehmen aus. Besonders betroffen sind Taximärkte, die durch Uber und Lyft erheblich unter Druck geraten sind, aber auch das Niedrigpreissegment der Hotelbranche, das den Wettbewerbsdruck von Airbnb zu spüren beginnt (vgl. Zervas, Prosperio und Byers 2013).

Eigentlich ist der Markt für Personenbeförderung in Kraftwagen durch niedrige Markteintritts- und Marktaustrittsschranken gekennzeichnet. Zum Markteintritt benötigt man nicht mehr als ein Auto, ein Navigationsgerät und die Fähigkeit, es zu bedienen, oder entsprechende Ortskenntnisse. Bei Austritt aus dem Markt kann man das Fahrzeug samt Navigationsgerät problemlos auf dem Gebrauchtwagenmarkt verkaufen. Ein solcher Markt sollte eigentlich durch intensiven Wettbewerb gekennzeichnet sein – wenn es die Regulierungen auf diesem Markt nicht gäbe!

In Deutschland gehört der Taximarkt zu den am stärksten regulierten Märkten. Um ein Taxiunternehmen zu betreiben, ist eine Lizenz erforderlich und zahlreiche objektive und subjektive Zulassungsvoraussetzungen sind zu erfüllen. Diese Regulierungen stammen zumeist aus der Zeit vor dem Internet und dem Navigationsgerät. Zu den wichtigsten gehört die Regulierung des Marktzugangs durch Lizenzen, für die es meist lange Wartelisten gibt. Auch die Preise sind durch behördlich festgelegte Tarife reguliert. Das Verbot, Fahrgäste außerhalb des eigenen Pflichtgebiets aufzunehmen, führt zu Ergebnissen wie das vielzitierte Beispiel des Flughafens Schönefeld, von dem Berliner Taxifahrer leer zurückfahren müssen, da Schönefeld außerhalb ihres Pflichtgebiets liegt. Auch Mietwagen (Minicars) unterliegen Regulierungen, wie der Rückkehrpflicht, die zu ineffizienten und umweltbelastenden Leerfahrten führt. Subjektive Regulierungen sind z.B. die Zuverlässigkeitsprüfung, der Nachweis der Ortskenntnis und regelmäßige gesundheitliche Eignungsprüfungen (vgl. Monopolkommission 2014, S. 114–116). Auch für Beherbergungsbetriebe gelten Regulierungen, die die Sicherheit und Hygiene betreffen, sie sind aber auch spezifischen bau- und gewerberechtliche Vorschriften unterworfen.

Unternehmen wie Uber und Airbnb wird daher – nicht völlig zu Unrecht – vorgeworfen, dass sie nur deswegen günstigere Angebote machen können, weil sie gegen bestehende Gesetze wie das Personenbeförderungsgesetz verstoßen oder Regelungslücken gezielt ausnutzen. Weil die für Uber fahrenden Autos weder Alarmanlagen noch geeichte Taximeter oder Funkanlagen haben, nicht jährlich zum TÜV müssen, die Fahrer keine Prüfung der Ortskenntnis ablegen müssen usw., können sie Fahrten ca. 25% billiger anbieten.

Daraus sollte jedoch nicht der Schluss gezogen werden, diese neuen Geschäftsmodelle, wie vielfach gefordert, we-

gen eines Gesetzesverstoßes zu untersagen, denn viele der geltenden Regulierungen sind nicht mehr zeitgemäß. Die quantitative Beschränkung des Taximarkts mag bei ihrer Einführung noch sinnvoll gewesen sein, um das Entstehen eines solchen Markts überhaupt erst zu ermöglichen. Inzwischen wirkt sie faktisch als reine Wettbewerbsbeschränkung. Die Preisregulierung wird damit begründet, dass Ortsfremde vor Übervorteilung geschützt und Markttransparenz gewährleistet werden müsse. Aber auch eine Preisregulierung ist nicht mehr erforderlich, da man sich heute durch entsprechende Smartphone-Apps im Vorhinein über den Fahrpreis informieren kann, so dass der Markt sehr transparent ist. Auch der Nachweis der Ortskenntnis, der in den Zeiten vor der Erfindung des Navigationsgeräts noch sinnvoll gewesen sein mag, hat heute keine Bedeutung mehr.

Vernünftige Regulierung statt Verbot

Daher scheint eine Ausdehnung übermäßiger und überholter Regulierungen, die nicht für moderne Technologien gedacht waren, auf neue Geschäftsmodelle, die auf diesen Innovationen basieren, nicht sinnvoll. Dies würde letztlich nur dazu führen, den Wettbewerb durch neue Anbieter und die damit verbundenen zahlreichen positiven ökonomischen Effekte zu verhindern.

Ebensowenig scheint eine vollständige Liberalisierung dieser Märkte angezeigt, da hier Aspekte wie Sicherheit, Zuverlässigkeit, Sauberkeit etc. eine wesentliche Rolle spielen, die ohne jegliche Regulierung zu Problemen adverser Selektion oder zu moral hazard führen können. So ist für einen Fahrgast die Verkehrssicherheit des Fahrzeugs oder die Zuverlässigkeit des Fahrers wichtig, aber nicht unmittelbar überprüfbar. Bei einer Übernachtung sollten die Räume sauber und Rauchmelder sollten vorhanden und funktionsfähig sein. Anwohner können sich durch das unkontrollierte Entstehen hotelähnlicher Angebote in der Nachbarschaft gestört fühlen. Selbstverständlich ist das aus den erbrachten Leistungen erzielte Einkommen zu versteuern und auch arbeitsrechtliche Vorschriften sind zu beachten. Von wesentlicher Bedeutung sind auch Fragen des Versicherungsschutzes: Wer haftet bei einem Verkehrsunfall, der von einem Uber-Fahrer verursacht wurde und wer ersetzt den Schaden, wenn man die eigene Wohnung verwüstet vorfindet?

Zwar versuchen die Plattformen diese Probleme zu lösen, indem z.B. Uber nur Fahrer akzeptiert, die ihre Zuverlässigkeit durch ein polizeiliches Führungszeugnis und ihre fahrerische Qualität durch einen geringen Punktestand in der Flensburger Kartei nachgewiesen haben. Auch hinsichtlich des Versicherungsschutzes haben die Unternehmen Vorkehrungen getroffen und bislang scheinen diese Maßnahmen auch recht gut zu funktionieren. Aber ungeachtet dessen verbleiben Unsicherheiten, die durch eine qualitative

Regulierung der Zuverlässigkeit, Sicherheit und Sauberkeit sowie des erforderlichen Versicherungsschutzes vermieden werden können.

Es wäre daher sinnvoll, übermäßige und überholte Regulierungen aufzuheben, aber auch durch entsprechende Regelungen dafür zu sorgen, dass ein hinreichendes Maß an Sicherheit und Qualität der Leistungen, die von den Kunden nicht immer festgestellt werden können, gewährleistet ist (vgl. *Economist* 2014). Beispielhaft könnten hier die kürzlich in Kalifornien für Fahrgastvermittler getroffenen Regelungen sein. Fahrer benötigen eine Genehmigung der zuständigen Behörde einschließlich Zuverlässigkeitsprüfung und ein ausreichender Versicherungsschutz ist nachzuweisen (vgl. CUPC 2014). Vergleichbare Regelungen sind auch für den Beherbergungsmarkt denkbar. Dadurch können die neuen Anbieter und die traditionellen Unternehmen auf einem »level playing field« im Wettbewerb gegeneinander antreten, ohne dass zum einen die herkömmlichen Betriebe durch unzeitgemäße Regulierungen in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten beschränkt werden und zum anderen keine ökonomisch sinnvollen und wünschenswerten Innovationen verhindert werden.

Literatur

California Public Utilities Commission (CUPC), online verfügbar unter: <http://www.cupc.ca.gov/PUC/Enforcement/TNC/index.htm>.

Economist (2013), »All Eyes on the Sharing Economy«, 9. März.

Economist (2014), »Remove the Roadblocks«, 14. April.

Monopolkommission (2014), *XX Hauptgutachten: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte*, online verfügbar unter: http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/XX.%20HG_PM_gesamt.pdf.

Rayle, L., S. Shaheen, N. Chan, D. Dai und R. Cervero (2014), *App-Based, On-Demand Ride Services: Comparing Taxi and Ridesourcing Trips and User Characteristics in San Francisco*, University of California, Berkeley.

Santia, P., G. Rest, M. Szella, S. Sobolevskya, S.H. Strogatz und C. Rattai (2014), »Quantifying the Benefits of Vehicle Pooling with Shareability Networks«, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)* 111(37), 13290–13294.

Zervas, G., D. Proserpio und J.W. Byers (2013), *The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb in the Hotel Industry*, Boston University School, Boston.



Harald Heinrichs*

Sharing Economy: Potenzial für eine nachhaltige Wirtschaft

Das britische Wirtschafts- und Politikmagazin *The Economist* hat 2011 die Sharing Economy als einen der zehn wichtigsten globalen Gesellschafts- und Wirtschaftstrends für die kommende Dekade bezeichnet. Im März 2013 legte das Magazin nach mit dem Beitrag »The Rise of the Sharing Economy«. Auch in Deutschland gibt es seit etwa drei Jahren eine breit geführte Berichterstattung zu diesem Thema. Während die Medien zu Beginn die Sharing Economy überwiegend positiv als kollaborative, sozial- und umweltförderliche neue Form des Wirtschaftens darstellten, hat sich die (Medien-)Stimmung in jüngerer Zeit deutlich gedreht: Nachrichtenmagazine wie *Der Spiegel* sind bemüht, in Artikelserien die Sharing Economy als »Kalifornischen Kapitalismus« zu enttarnen. Es wird argumentiert, dass Sharing Economy ein Deckmantel sei für radikale neoliberale Geschäftsmodelle. In anderen Print- und Fernsehbeiträgen wird thematisiert, dass die Sharing Economy, statt positive soziale und ökologische Effekte zu entfalten, zur finalen Durchkapitalisierung bislang nicht von der Marktlogik durchdrungener Lebensbereiche führe und jedes Individuum zu »Mikrounternehmer« mache. Schließlich wird darauf verwiesen, dass nur derjenige an der Sharing Economy teilnehmen könne, der etwas besitzt, also zum Teilen anbieten könne, und dass Besitzen am Ende doch seliger mache als Teilen. Wie bei anderen Medienthemen zeigt sich auch in dieser Debatte, dass es das Geschäft von Medien ist, zu Skandalisieren und Kontroversen zu inszenieren, dass aber bei differenzierter Betrachtung die Dinge weniger schwarz und weiß sind, sondern viele Grauschattierungen zu berücksichtigen sind. Im Folgenden möchte ich daher zunächst darstellen, dass die Sharing Economy facettenreich ist und unterschiedliche Sharing-Formen zu unterscheiden sind. Anschließend diskutiere ich Entwicklungspotenziale der Sharing Economy und schließe den Beitrag mit der Benennung zentraler Handlungsnotwendigkeit zu ihrer weiteren Ausgestaltung.

* Prof. Dr. Harald Heinrichs ist Professor für Nachhaltigkeit und Politik an der Leuphana Universität Lüneburg.

Konzeptionell lassen sich in der Sharing Economy drei wesentliche Bereiche unterscheiden: Redistributionsmärkte, Produkt-Dienstleistungssysteme und kollaborative Lebensstile. Auf Redistributionsmärkten – vom Gebrauchtwagenmarkt bis zum Flohmarkt – werden Dinge weitergegeben und wiedergenutzt, dabei findet ein sequenzielles »Teilen« statt. Im Bereich der Produkt-Dienstleistungssysteme gibt es ein breites Spektrum an konkreten Angeboten, das vom Skiverleih über den Verleih von Spezialwerkzeugen bis hin zum Bike- oder Car-Sharing reicht. Hierbei steht der Aspekt des Nutzens ohne zu Besitzen im Fokus. Die kollaborativen Lebensstile sind schließlich der dritte Bereich der Sharing Economy. Hierunter fällt das Tauschen, Teilen, gemeinsame Nutzen zwischen »Peers«, also Gleichgesinnten – über kommerzielle Webplattformen koordiniert oder zivilgesellschaftlich selbstorganisiert. In Debatten über die Sharing Economy steht häufig der kollaborative Lebensstil im Vordergrund, obwohl Redistributionsmärkte und Produkt-Dienstleistungssysteme ebenso von Bedeutung sind. In allen drei Bereichen der Sharing Economy sind zudem unterschiedliche Organisationsvarianten zu berücksichtigen. Beispielsweise gibt es Produkt-Dienstleistungssysteme von Unternehmen zu Konsumenten (Car-Sharing), aber ebenso von Unternehmen zu Unternehmen (Kopierer, Maschinen-Leasing); es gibt Peer-to-Peer-Varianten nicht-kommerzieller Art (Gemeinschaftsgärten, Food Sharing oder Couch Surfing) und kommerzielle Varianten (Airbnb, Autonetzer). Ebenso gibt es unterschiedliche Organisationsvarianten bei Redistributionsmärkten – vom selbstorganisierten Flohmarkt bis zu Ebay. In allen drei Bereichen und Organisationsvarianten sind offline und online Angebote vorhanden, ebenso wie kommerzielle und nicht-kommerzielle Ausrichtungen. Begreift man die Sharing Economy als »Dachmarke mit Spezialthemen« und verengt sie nicht auf kommerzielle Peer-to-Peer-Plattformen, dann wird deutlich, dass das ökonomische und gesellschaftliche Potenzial der Sharing Economy einer differenzierenden Betrachtung bedarf.

Für ein besseres Verständnis der konkreten Entwicklung der Sharing Economy ist die Angebots- und Nachfrageseite in den Blick zu nehmen. Trotz unzureichender Verfügbarkeit zuverlässiger (wirtschafts-)wissenschaftlicher Informationen lässt sich ein Wachstum der Sharing Economy aus Nischen heraus erkennen. Auf der Angebotsseite sind hohe Wachstumsraten bei Produkt-Dienstleistungssystemen wie Car- und Bike-Sharing, bei Redistributionsmärkten, bei Peer-to-Peer-Plattformen für ein breites Spektrum an (Konsum-)Gütern, von der Textilbranche über Werkzeuge, Spielzeuge, bis hin zu Lebensmitteln, sowie Plattformen zur Vermittlung von Kompetenzen und Dienstleistungen zwischen Privatpersonen, Finanzierungsplattformen (Crowdfunding) sowie kollaborative Aktivitäten im engeren Sinne vom städtischen Gemeinschaftsgärtnern bis zu Energiegenossenschaften festzustellen. Getragen werden diese Entwicklungen sowohl von einer lebendigen Start-up-Szene als auch von etablierten

Unternehmen, wie beispielsweise im Bereich Car-Sharing, als auch von aktiven Bürgern.

Für die Nachfrageseite zeigte sich in einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage 2012, dass signifikante Bevölkerungsteile, ca. 40%, mit Sharing-Praktiken vertraut sind und insbesondere jüngere Generationen in städtischen Räumen offen sind für kollaborative Lebensstile. Wenn auch die Motivlagen der Bürger/Konsumenten unterschiedlich sind – Kosten sparen, Geld verdienen, Flexibilität, Funktionalität oder Nachhaltigkeit – zeigen die Daten, dass die unterschiedlichen Varianten der Sharing Economy ein beachtliches Nachfragepotenzial haben. Schaut man des Weiteren auf grundlegende gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Entwicklungen, ist davon auszugehen, dass die aktuelle Dynamik auf Angebots- und Nachfrageseite kein kurzfristig vorübergehendes Phänomen ist. Rasante, quasi-revolutionäre informations- und kommunikationstechnologische Entwicklungen, insbesondere bei sozialen Medien und mobiler Kommunikation, bilden das technologische Rückgrat der Sharing Economy durch die Vereinfachung von Handlungskoordination und Senkung von Transaktionskosten. Die steigenden Anforderungen an nachhaltiges Wirtschaften angesichts Ressourcenverbrauchs und ökologischem Fußabdrucks und die relativ hohen Nachhaltigkeits-erwartungen gerade der deutschen Bevölkerung sind ein weiterer wichtiger Treiber für eine intelligente Organisation von Produktion und Konsum, beispielsweise durch die kollaborative Nutzung von Gütern. Schließlich hat die Wirtschaftskrise der vergangenen fünf Jahre – in anderen Ländern mehr als in Deutschland – die Sharing Economy befördert, weil insbesondere durch Peer-to-Peer-Tauschen, Teilen, Leihen, Nutzen ohne zu Besitzen, Konsumbedürfnisse trotz Einkommenseinbußen befriedigt werden konnten.

Auch wenn eine Revolution hin zum »Konsum-Kommunismus« – wie von manchen Sharing-Gurus prognostiziert – bei nüchterner Betrachtung der Entwicklung nicht erkennbar ist, so lässt sich doch konstatieren, dass es sich um ein ernstzunehmendes gesellschaftliches und wirtschaftliches Phänomen handelt. Ein starker Nachweis dafür ist auch, dass bestehende Branchen – wie das Hotel- oder Taxigewerbe, die Risiken für Ihr Geschäftsmodell sehen – lobbypolitisch in den Offensive gehen und damit die Sharing Economy in jüngster Zeit zum juristischen und damit auch zum (gesellschafts-)politischen Thema gemacht haben. Es geht dabei um nicht weniger als die Frage, ob die (kommerziellen) Sharing-Angebote, die über Plattformen Privatpersonen zusammenbringen und damit soziale und wirtschaftliche Interaktion ermöglichen, illegal handeln, weil sie bestehende Gesetze von Arbeitnehmer- und Sicherheitsstandards bis zu Steuer- und Versicherungsfragen aushebeln. Auch wenn diese Phase der Entwicklung der Sharing Economy für die betroffenen Sharing-Unternehmen nicht angenehm sein mag, so ist die doch für ihre zukünftige Entwicklung wichtig.

Zum einen zeigen die angestrebten Gerichtsverfahren und teilweise nervösen Lobbyaktivitäten traditioneller Unternehmen, dass der Sharing Economy gesellschaftliche und wirtschaftliche Relevanz zugeschrieben wird. Zum anderen wird deutlich, dass das Thema bislang von der Politik nicht richtig eingeschätzt wurde und es entsprechend an vorausschauender politischer Gestaltung fehlt.

In einer regellosen, freien Marktwirtschaft wäre die Debatte leicht zu lösen: man würde darauf verweisen, dass die in der Sharing Economy genutzten neuen Technologien und Organisationsmodelle zur kreativen Zerstörung von bestehenden Branchen führen, Konkurrenz das Geschäft beleben und sich am Ende die besten Geschäftsmodelle durchsetzen und dadurch der gesellschaftliche und wirtschaftliche Nutzen gesteigert werde. In einer sozialen Marktwirtschaft, die vor der Herausforderung steht, sich zu einer nachhaltigen Marktwirtschaft weiterzuentwickeln, ist dies selbstverständlich keine Option. Vielmehr muss es um die Weiter- und Neuentwicklung von Regulierung und politischer Gestaltung gehen, um Chancen der Sharing Economy für nachhaltiges Wirtschaften zu nutzen und Risiken zu minimieren. Wenn dies nicht geschieht und die (kommerziellen) Plattformansätze der Sharing Economy, aber auch zivilgesellschaftliche gemeinschaftliche und genossenschaftliche Ansätze, nur an den bestehenden Gesetzen gemessen werden, würde dies zwar – zumindest für eine Zeit – zum Bestandsschutz bestehender Branchen führen, jedoch würde man auf die Entfaltung der Potenziale verzichten.

Dass es auch anders geht, zeigt der Blick in Ausland. Insbesondere auf Städteebene gibt es innovative Politikansätze, die auch für Deutschland beispielgebend sein könnten. So hat die Stadt Seoul in Südkorea, die sich 2013 das Leitbild der »Sharing City« gegeben hat, ein strategisches Programm aufgesetzt, in dem mit planerischen, regulatorischen und informativ-kommunikativen Instrumenten die Sharing Economy in ihren nicht-kommerziellen und kommerziellen Varianten gefördert wird. Die Stadt Portland in den USA hat mit Plattformanbietern zur Vermittlung von Privatunterkünften Abkommen geschlossen, um Mindeststandards, wie beispielsweise Feuermelder und die Abführung von Unterkunftsteuern an die Stadt, zu sichern. Weitere Städte, wie Amsterdam in Europa, aber auch Städte in Schwellenländern wie Curitiba in Brasilien oder Medellín in Kolumbien, sind auf dem Weg, die Sharing Economy wirtschafts-gesellschaftspolitisch zu gestalten.

Da man bekanntermaßen neue Herausforderungen nicht mit dem Denken von gestern und den Instrumenten von heute bewältigen kann, ist es angesichts der momentan aufgeregten Debatten zur Sharing Economy dringend notwendig, das Phänomen in seiner ganzen Breite und Tiefe angemessen zu analysieren und anschließend politisch aktiv zu gestalten. Neben steuer-, versicherungs-, arbeitnehmer- und

datenschutzrechtlichen Fragen zum Umgang mit wirtschaftlichen Transaktionen zwischen Privatpersonen, die über kommerzielle Plattformen vermittelt werden und dabei ein fließender Übergang von gewerblich bis gelegentlich existiert, besteht auch Bedarf sowohl durch planerische und informatorische Instrumente als auch mittels finanzieller Mechanismen (Start-up-Förderung, Crowdfunding) die Sharing Economy gezielt weiterzuentwickeln. Mit Blick auf vor uns liegende Nachhaltigkeits Herausforderungen geht es darüber hinaus auch um die Gestaltung von Rahmenbedingungen für nicht-kommerzielle, soziale Sharing-Ansätze. Die Potenziale der Sharing Economy, durch neue Geschäftsmodelle, dezentrale Wertschöpfung, Stärkung von Sozialkapital, Ressourceneinsparung und ökologische Nachhaltigkeit einen Beitrag zum nachhaltigem Wirtschaften zu leisten, sind als so substanzvoll einzuschätzen, dass Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gefordert sind, angemessene Regulierungs- und Gestaltungsansätze zu entwickeln. Eine Diskreditierung der Sharing Economy insgesamt durch Verweis auf aggressive neoliberale Modelle, wie sie Uber praktiziert, oder zu lösende regulatorische und steuerrechtliche Fragen, wie sie sich bei Airbnb stellen, wird dem Thema nicht gerecht und wäre eine vertane Chance, die neuen Formen kollaborativen Wirtschaftens nutzbar zu machen.

Literatur

Heinrichs, H. und H. Grunenberg (2012), *Sharing Economy – Auf dem Weg in eine neue Konsumkultur?*, Center for Sustainability Management, Lüneburg.



Dieter Schlenker*

Uber und die (angebliche) Revolution auf dem Beförderungsmarkt – Sharing Economy oder ungehemmte Profitgier?

Der Markteintritt von Uber in Deutschland hat heftige Diskussionen in der Öffentlichkeit ausgelöst. Das junge US-amerikanische Unternehmen, das seit fünf Jahren existiert, scheint viele Rekorde zu brechen. Mit einer (fiktiven) Unternehmensbewertung von fast 18 Mrd. US-Dollar jubeln die einen das Unternehmen zu einem der erfolgreichsten Start-Ups hoch, während andere vor den negativen Folgen der App-basierten Dienstleistungsvermittlung gegen Provisionen à la Uber für die zukünftige Gesellschaft warnen. Uber selbst nimmt für sich Anspruch, den Beförderungsmarkt in Deutschland, ja sogar weltweit, zu revolutionieren und ein besseres und billigeres Beförderungskonzept anzubieten. Wer sich näher mit den Geschäften von Uber befasst, stellt schnell fest: Einem radikal aggressiven Marktauftritt steht ein eher unterdurchschnittliches Angebot zur Vermittlung von Beförderungsmöglichkeiten gegenüber.

Dienstleistungsangebot von Uber weist unterdurchschnittliche Qualität auf

Uber bietet in Deutschland verschiedene Dienste an. Neben UberPoP, einer Vermittlung von Fahrtwünschen an private Fahrer, bietet Uber auch die Vermittlung von Limousinendiensten (UberBlack) und neuerdings sogar die Vermittlung von Taxis (UberTaxi) an. Die Vermittlung erfolgt über eine unentgeltliche App, die der Nutzer über die gängigen App-Stores erhält. Der Nutzer muss sich bei Uber registrieren, seine Kreditkartendaten (oder andere Bezahlmethoden) hinterlegen und kann dann über sein Smartphone Beförderungswünsche anmelden. Der jeweilige Standort des Nutzers wird über die GPS-Daten ermittelt, und die Beförderungsanfrage wird – im günstigsten Fall – an ein freies Fahrzeug in der Nähe des Nutzers weitergeleitet. Die Fahrpreise

werden von Uber vorgegeben und setzen sich aus der Beförderungszeit (pay-per-minute) und der Beförderungsstrecke (pay-per-mile) zusammen. Der Nutzer zahlt den Fahrpreis ausschließlich an Uber. Uber zahlt dem Beförderer den Fahrpreis abzüglich einer Vermittlungsprovision (aktuell: 20% des Fahrpreises) und abzüglich einer Steuerpauschale (bei UberPoP: 4,2% des Fahrpreises). Dieser Teil des Angebots von Uber ist wenig spektakulär. Schon seit 2010 bieten verschiedene Unternehmen in Deutschland die App-basierte Vermittlung von Beförderungswünschen an. Die Marktführer in Deutschland (Taxi Deutschland, taxi-eu und Mytaxi) bieten Zugriff auf eine Flotte von mehr als 30 000 Taxis. Das Angebot ist qualitativ besser. So können z.B. besondere Vermittlungswünsche (Fahrzeug, Fahrer, Vorbestellung u.a.) berücksichtigt werden, die man bei dem Angebot von Uber vergeblich sucht.

Uber und der offene Rechtsbruch

Der entscheidende Unterschied bei dem Angebot von Uber-Pop liegt deshalb nicht in der Dienstleistung selbst, sondern darin, dass Uber mit seinem Vermittlungsdienst UberPoP den seit Jahrzehnten bestehenden Rechtsrahmen für die Personenbeförderung verlässt. Uber vermittelt die eingehenden Beförderungsanfragen an private Fahrer, die mit ihren eigenen Privatfahrzeugen die entgeltliche Personenbeförderung durchführen. Alle Ordnungsbehörden in Deutschland und mehrere Gerichte haben Uber bislang bescheinigt: Das UberPoP-Modell ist rechtswidrig und verstößt gegen zentrale Bestimmungen des Personenbeförderungsrechts in Deutschland. Davon hat sich Uber aber bislang nicht beeindrucken lassen. Unverdrossen wird das Modell weiter angeboten und beworben. »Revolutionär« an dem Angebot von Uber ist deshalb nur der offene Rechtsbruch. Anstatt sich an die geltenden Gesetze zu halten, fordert Uber eine Änderung und Anpassung der Gesetze an das »Internet-Zeitalter«. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Personenbeförderung seien überholt, argumentiert Uber. Die neue Philosophie sei »Sharing Economy«, die viele Vorteile für die Gesellschaft biete. Mit dem »Teilen« der Beförderungskapazitäten, die ohnehin vorhanden seien, könnten die Beförderungswünsche der Gesellschaft ökonomischer und ökologischer befriedigt werden.

Wirtschaftliche Vorteile für den Uber-Nutzer?

Oberflächlich betrachtet bietet das Uber-Modell vielleicht wirtschaftliche Vorteile für den Nutzer. Ihm wird die individuelle Beförderung zu günstigeren Preisen angeboten, als es die (staatlich festgesetzten) Taxipreise ermöglichen. Die Beförderungskosten für Uber-Fahrten liegen bei UberPoP durchschnittlich bei ca. 75–80% des entsprechenden Taxifahrpreises. Betrachtet man die Preispolitik von Uber aber

* Dieter Schlenker ist der Vorsitzende der Genossenschaft Taxi Deutschland.

etwas näher, stellt sich sehr schnell heraus, dass den »billigeren« Fahrpreisen schwerwiegende Nachteile für die Gesellschaft gegenüberstehen. Uber-Preise sind nicht konstant, wie z.B. Taxitarife. Das heißt, bei höherer Nachfrage werden Uber-Preise erhöht. Das kann in Extremsituationen dazu führen, dass die Fahrpreise um mehrere 100% ansteigen, wenn die Nachfrage entsprechend stark ist. Wirtschaftlich Schwächere (z.B. Alte, Kranke, Jugendliche) werden in diesen Fällen keinen Zugang zur individuellen Personenbeförderung mehr haben. Medienberichten zufolge hat Uber diesen Prozess in New York bereits gnadenlos vorexerziert: Während des Jahrhundertsturms »Sandy« explodierten die Uber-Fahrpreise, und selbst kürzere Strecken wurden mit 100 US-Dollar und mehr berechnet.

Uber-Modell führt zu Lastenverteilung in der Gesellschaft

Aber selbst wenn man derartige Preisexzesse unberücksichtigt lässt: Günstigere Fahrpreise als die Taxitarife können nur deshalb angeboten werden, weil viele Kostenfaktoren, die den Taxibetrieben von Staats wegen auferlegt sind, von den privaten Anbietern nicht entrichtet werden. Nach den Berechnungen des Bundesverbands für das deutsche Taxi- und Mietwagengewerbe zahlen die Taxi- und Mietwagenunternehmer jährlich ca. 2 Mrd. Euro für gewerbliche Kfz.-Versicherungen, Steuern und Sozialabgaben. Würden diese Zahlungen entfallen, könnte das Taxigewerbe locker mit den von Uber angebotenen Fahrpreisen konkurrieren. Die Frage ist nur: Kann und/oder will die Gesellschaft auf diese Zahlungen verzichten? Und weiter ist zu fragen: Kann die Gesellschaft akzeptieren, dass die Privatisierung der Beförderungserlöse bei privaten Anbietern zu Lasten der Gemeinschaft erfolgt? Ein einfaches Beispiel zeigt auf, wie eine derartige Lastenverteilung funktioniert.

Die Kfz-Versicherungsprämie für Taxis in Deutschland liegt bei durchschnittlich ca. 6 000 Euro für die Haftpflichtversicherung im Jahr. Demgegenüber beträgt die Prämie für ein ausschließlich privat genutztes Fahrzeug ca. 1 000 Euro im Jahr. Der enorme Unterschied in den Prämien wird mit dem höheren Risiko der gewerblichen Nutzung begründet. Die Kfz-Haftpflichtversicherung kommt für alle Schäden im Zusammenhang mit dem Betrieb des Fahrzeugs auf. Fahrgäste in den Fahrzeugen genießen Versicherungsschutz – unabhängig davon, ob das Fahrzeug für die gewerbliche Nutzung oder die private Nutzung versichert ist. Wird ein Fahrgast in einem Uber-Fahrzeug verletzt, erhält er Schadensersatz von der Kfz-Haftpflichtversicherung, obwohl der Halter des Fahrzeugs keine angemessene Risikoprämie gezahlt hat. Den wirtschaftlichen Verlust trägt die Versicherungsgemeinschaft.

Taxi- und Mietwagenunternehmer zahlen jährlich einen dreistelligen Millionenbeitrag für die gesetzliche Unfallversi-

cherung. Mit diesen Zahlungen werden Verletzungen bei Arbeitsunfällen entschädigt. Uber-Fahrer zahlen keine Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung. Deren Arbeitsunfälle werden über die allgemeine Krankenversicherung reguliert – zum Schaden der Versicherungsgemeinschaft. Die Liste ließe sich beliebig verlängern. Das Muster ist klar: Die Beförderungserlöse werden privatisiert – die Risiken werden der Gesellschaft auferlegt.

Kein Umweltschutz durch Uber

Dieser Auseinandersetzung stellt sich Uber nicht. Stattdessen werden (widerlegbare) Mythen über die Vorteile für die Gesellschaft und Nutzer verbreitet. Das Angebot von Uber, so heißt es, diene dem Umweltschutz, weil die Nutzer auf ein eigenes Auto verzichten könnten. Real betrachtet wird durch das Angebot von Uber die Zahl der zur Beförderung angebotenen Fahrzeuge erst einmal erhöht. Neben der Taxiflotte wird parallel eine weitere Flotte aufgebaut, die mit den Taxis konkurrieren soll. Diese weitere Flotte nimmt Verkehrsflächen in Anspruch und hat ebenso wie die Taxis Leerfahrten zu verzeichnen. Im Ergebnis wird die Umwelt mehr belastet, weil mehr Verkehr erzeugt wird.

Das Zwischenergebnis der näheren Betrachtung des Uber-Modells ist also ernüchternd. Einem möglichen geringfügigen wirtschaftlichen Vorteil der geringeren Beförderungskosten stehen gravierende Nachteile gegenüber. Und trotzdem findet das Modell – wie in anderen Branchen auch – Unterstützer und Befürworter. Diese nehmen für sich in Anspruch, unter der neuen Leitidee »Sharing Economy« gesellschaftliche Ressourcen besser zu nutzen und die Nachteile der bisherigen »Wachstumspolitik« in den Griff zu bekommen.

Gewinnstreben unter dem Deckmantel »Sharing Economy«

Hier zeichnet sich eine unheilige und widersprüchliche Allianz ab. Während man bisher die Kritiker der hergebrachten »Wachstumspolitik« im ökologisch linksorientierten Lager finden konnten, setzen sich zunehmend Protagonisten an die Spitze dieser Bewegung, die der urkapitalistischen Idee folgen: Viel Kapitaleinsatz, um viel Profit zu erzeugen. Uber ist ein schon fast überzeichneter Kandidat dieser neuen Protagonisten. Mit einem bislang nie da gewesenen Kapitaleinsatz (mehr als 1,5 Mrd. US-Dollar) soll ein Markt erobert werden – ohne Rücksicht auf die gesellschaftlichen Folgen. Und die reinen Profitinteressen werden kaschiert mit dem Deckmantel der »Sharing Economy«. Nicht die wirtschaftlichen Interessen von Uber stehen im Mittelpunkt der Marktkommunikation. Wenn man die offiziellen Verlautbarungen des Unternehmens hört, dann sind die Unternehmensmotive fast selbstlos. Aber die Wirklichkeit ist anders.

Uber verlangt für die Vermittlung der Beförderungsanfragen eine Provision in Höhe von 20% des Fahrpreises. Dafür wird eine rein technisch basierte Vermittlungsplattform zur Verfügung gestellt, die – abgesehen von den Entwicklungs- und Installationskosten – keine weiteren nennenswerten Kosten verursacht. Der Taxi- und Mietwagenmarkt in Deutschland erzielt Umsatzerlöse in Höhe von ca. 6 Mrd. Euro jährlich. Das maximale Potenzial für Provisionserlöse nach dem Muster »Uber« liegt also allein in diesem Bereich bei ca. 1,2 Mrd. Euro. Die Provision wird aufgrund der Vertragsgestaltung von Uber in den Niederlanden mit Niedrigsteuersätzen versteuert. Nach den hier vorliegenden Angaben kalkuliert das Unternehmen mit einem Steuersatz von ca. 4%.

Das deutsche Taxi- und Mietwagengewerbe stellt für die individuelle Personenbeförderung mehr als 90 000 Fahrzeuge bereit. Es werden ca. 200 000 Arbeitnehmer beschäftigt, die – wenn auch bei geringem Verdienst – die Sicherheit eines festen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses genießen. Diese Branche wird durch das Geschäftsmodell von Uber massiv bedroht. Jüngsten Presseberichten zufolge ist der Umsatz des Taxigewerbes in San Francisco um mehr als 65% durch die Uber-Aktivitäten eingebrochen. Würde die Entwicklung so verlaufen, wie Uber sich das wohl wünscht, melden die bestehenden Taxi- und Mietwagenbetriebe Insolvenz an. Die dann arbeitslosen Taxi- und Mietwagenfahrer bieten ihre Dienste mit ihrem Privatwagen bei Uber an. Es fallen weg: ca. 2 Mrd. Euro, die das Taxi- und Mietwagengewerbe bislang in die öffentlichen Kassen gezahlt hat. Ein großer Teil davon dürfte dann als »Vermittlungsprovision« in die Kassen von Uber fließen. Ist das die Zukunft, die sich die Befürworter der »Sharing Economy« wünschen?

Notwendig sind gleiche Marktbedingungen

Damit keine Missverständnisse aufkommen: Die Kritik an dem bisherigen Marktauftritt von Uber bedeutet nicht, dass die Konkurrenz durch Uber zu den übrigen Marktteilnehmern (Taxibetriebe und Taxizentralen) unterbunden werden soll. Die Forderung lautet nur: Gleiche Bedingungen für alle Marktteilnehmer. Wenn die Gesellschaft oder die Politik der Ansicht ist, dass es vorteilhaft ist, die bisher geltenden rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die individuelle und entgeltliche Personenbeförderung aufzugeben, dann muss das für alle Marktteilnehmer gelten. Dann gibt es keine staatliche Überprüfung von Taxifahrern mehr, dann verzichtet die Gesellschaft auf stabile Taxitarife auch in hohen Nachfragezeiten und dann gibt es auch keine sicherheitsrelevanten Regelungen zum Schutz der Passagiere. Die bisherigen Erfahrungen mit einer so weitgehenden Deregulierung haben allerdings gezeigt, dass die Qualität der Dienstleistung »individuelle Personenbeförderung« dadurch nicht angehoben wird.

Verantwortung der Politik für die Gesellschaft

Der gesellschaftliche Wohlstand ist mehr als die Summe der wirtschaftlichen Leistung einer Gesellschaft. Das Bedürfnis, Waren und Dienstleistungen immer günstiger einkaufen zu können, findet seine gesellschaftspolitische Grenze dort, wo der Zusammenhalt und die Akzeptanz der Menschen für die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung akut gefährdet wird. Das gilt insbesondere dann, wenn der »technische Fortschritt« mit einer ungeregelten – ja sogar rechtswidrigen – Marktexpansion bestehende wirtschaftliche Strukturen zu zerstören droht, deren Folgen von der Gesellschaft finanziert werden müssen, ohne dass die wirtschaftlichen Folgen dieser Zerstörung der Gesellschaft zunutze kommen.

Die deutsche Politik wird derzeit getrieben von der Angst, dass Deutschland den Anschluss an das »Internet-Zeitalter« verliert. Die »digitale Agenda« steht ganz weit oben auf der Handlungsliste der Politiker. Die Grundidee, dass Deutschland sich den Herausforderungen stellen muss, ist richtig. Dabei gilt es aber, die einzelnen Entwicklungen sehr genau zu betrachten. Nicht jedes Unternehmen, das für sich in Anspruch nimmt, einen Markt mit digitaler Technik zu revolutionieren, hält, was es verspricht. Das Beispiel Uber zeigt eines deutlich auf: Nicht die von Uber eingesetzte Technik ist revolutionär. Die brachialen und rechtswidrigen Methoden sind es, die die individuelle Personenbeförderungsbranche verändern sollen. Wenn die Politiker dem Drängen von Uber nach einer Veränderung der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die individuelle Personenbeförderung nachgeben, dann wird gerade nicht die technologieorientierte Optimierung für diese Branche begünstigt. Begünstigt wird nur die Möglichkeit zur Monopolisierung der Fahrtenvermittlung zugunsten eines extrem kapitalstarken Unternehmens, das sich durch den Entzug von finanziellen Mitteln für die Gesellschaft refinanzieren will.



Foto UWH

Reinhard Loske*

Politische Gestaltungsbedarfe in der Ökonomie des Teilens: Eine Betrachtung aus sozial-ökologischer Perspektive

In unserer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung wird manchmal vergessen, dass nicht nur die Konkurrenz, sondern auch die Kooperation ein konstitutives Element jedweden Wirtschaftens ist. Freiheit ist eben nicht nur die Möglichkeit, innerhalb der gegebenen Regeln tun und lassen zu können, was man will, sondern auch die Chance, das eigene wirtschaftliche Handeln aus Einsicht heraus in gemeinwohlorientierte Ziele einzubetten, etwa in soziale oder ökologische (vgl. Loske 2014b).

Die Ökonomie des Teilens, für die sich in der öffentlichen Debatte auch in Deutschland mittlerweile der angelsächsische Begriff der *Sharing Economy* etabliert hat, gilt deshalb heute vielen ökologisch motivierten Menschen als Hoffnungsträgerin für eine nachhaltige Entwicklung. Werden Räume, Autos, Geräte, Maschinen, Nahrungsmittel oder Kleidungsstücke gemeinschaftlich genutzt – also geteilt, getauscht, verliehen oder verschenkt – braucht man in aller Regel deutlich weniger Material, Energie und Fläche. Es wird weniger verschwendet, und es muss weniger Neues nachproduziert werden (vgl. Loske 2014a).

Mitfahr- oder Mitwohnmöglichkeiten, Car- oder Food-Sharing, Couchsurfing oder Gemeinschaftsgärten, Tauschringe oder Verleihstationen für Werk- und Spielzeuge können die gesamtwirtschaftliche Ressourcenproduktivität deutlich erhöhen und damit die Umweltbilanz verbessern (vgl. Leisemann et al. 2012). Dabei wird das Zusammenbringen von Angebot und Nachfrage durch die digitale Revolution und ihre Vernetzungsmöglichkeiten enorm erleichtert und beschleunigt.

Von ihren Ursprüngen her sind viele der Praktiken, die heute unter Überschriften wie »Nutzen statt Besitzen« oder »kol-

laborativer Konsum« zusammengefasst werden, nicht primär ökologisch, sondern vor allem sozial motiviert. Gelebt wird die Ökonomie des Teilens und Tauschens, Leihens und Schenkens bis heute vor allem zwischen Personen, die sich kennen: in Familie, Freundeskreis, Nachbarschaft, lokaler oder Gesinnungsgemeinschaft. Zugleich aber werden immer größere Teile der Sharing Economy auch zu attraktiven Geschäftsfeldern für Unternehmen und zu preisgünstigen Beschaffungsmöglichkeiten für Konsumenten (vgl. Schneidewind und Palzkill-Vorbeck 2011). Haupttreiber hinter dieser Entwicklung ist neben den Möglichkeiten des Internets der Bedeutungsverlust von Eigentum als Statussymbol in Teilen der Gesellschaft, vor allem bei jungen Menschen, die Gebrauchsgegenstände zwar nutzen, aber nicht zwingend besitzen wollen.

Die neuen Praktiken finden immer größere Aufmerksamkeit. Mehr und mehr Bücher zum Thema werden publiziert, in denen vom Verschwinden des Kapitalismus durch die Sharing Economy (vgl. Rifkin 2014), von der neuen Glücksökonomie des Teilens (vgl. Jensen und Scheub 2014) und der Befreiung vom Überfluss (vgl. Paech 2012) die Rede ist. Zunehmend fließen auch Forschungsmittel aus öffentlichen Töpfen der Länder, des Bundes und der EU.

Die in einem wachsenden Segment der »Nachhaltigkeitszene« gehegte Hoffnung lautet nun kurzgefasst so: In Kombination mit technischen Innovationen wie der Solarenergie, der Naturstoffchemie oder der biologischen Landbautechnik und einer Neuausrichtung der Produktion auf Ziele wie Kreislaufwirtschaft, Ressourceneffizienz und Produktlanglebigkeit weisen soziale und kulturelle Innovationen wie das Teilen und Tauschen ein sehr hohes theoretisches Nachhaltigkeitspotenzial auf. In der Mischung aus öko-technischem Fortschritt und einer neuen sozialen Praxis, in der ressourcenbewusst und überwiegend lokal agiert wird, liegt der Schlüssel zur Erreichung einer zukunftsfähigen Gesellschaft, die von Wachstumszwängen zu einem guten Teil befreit ist (vgl. Loske 2013).

Wie realistisch ist diese Positivision einer sozial-ökologischen Sharing Economy? Und was müsste politisch geschehen, um eine solche Vision Realität werden zu lassen?

Beginnen wir aus Gründen der Klarheit zunächst mit der Antivision. Die lautet kompakt in etwa wie folgt: Die »grüne« Sharing Economy wird es bis auf kleine Inseln nicht mehr lange geben, denn das marktwirtschaftliche System wird sich wieder einmal als anpassungsfähig erweisen und diese sozio-kulturelle Innovation als Frischzellenkur nutzen. Der digitale Kapitalismus wird auch das Teilen und Tauschen seinen Gesetzen unterwerfen, der idealistischen und altruistischen Motive berauben und in eine riesige Kommerzveranstaltung transformieren (vgl. Lobo 2014; Morozov 2014). Nur in der bunten Werbewelt wird dann noch der Schein

* Prof. Dr. Reinhard Loske ist Professor für Nachhaltigkeit und Transformationsdynamik an der Universität Witten/Herdecke.

aufrechterhalten, bei der ganzen Angelegenheit handele es sich um etwas Soziales, eine Form von menschlichem Miteinander mit dem Ziel der Gemeinwohlförderung.

Für eine solche Tendenz zur Kommerzialisierung lassen sich in der Realität schon heute zahlreiche Beispiele finden:

Wo Car-Sharing begann, um gemeinsam zehn private Autos durch ein Sharing-Auto zu ersetzen und so die Innenstädte vor dem Verkehrskollaps zu bewahren, wird unter der gleichen Bezeichnung durch Automobilkonzerne heute alles dafür getan, Autofahren mit Hilfe von Apps für jedermann zu jeder Zeit an jedem Ort zu ermöglichen.

Wo Mitnahme- und Übernachtungsmöglichkeiten von aufgeschlossenen Menschen ehemals angeboten wurden, um interessante Mitmenschen kennenzulernen und vielleicht ein wenig Kostenbeteiligung zu erreichen, sorgen nun kapitalkräftige Plattformen dafür, dass hier lukrative Business Cases mit sehr niedrigen Fixkosten und potenziell hohen Margen entstehen.

Wo einst Kleidertauschpartys veranstaltet wurden, um der Wegwerfkultur mit Freude an der Vielfalt ein Schnippchen zu schlagen, wird das Ganze jetzt gegen kleines Geld zur Optionserweiterung in der digitalen Multioptionsgesellschaft. Nur wer in Sachen Kleidung regelmäßig Neues zu bieten hat, geht in bestimmten Kreisen als »cool« oder »en vogue« durch.

DriveNow, Car2go, Uber, Airbnb oder Kleiderkreisel sind hier nur die Speerspitze. Nicht die Substitution von umweltschädlichem durch umweltfreundliches Verhalten steht im Vordergrund, sondern die Schaffung von neuen Märkten und sehr preisgünstigen Konsummöglichkeiten aller Art, ohne die Dinge neu kaufen und dauerhaft besitzen zu müssen.

Aus ökologischer Perspektive betrachtet, begegnet uns hier wieder ein alter Bekannter: der »Rebound-Effekt«, zu Deutsch: Rückpralleffekt. Er wird von Wachstumskritikern nicht selten gegen allzu technikoptimistische Sichtweisen ins Feld geführt. Zwar haben wir sparsamere Gebäude, Autos und Elektrogeräte, aber immer mehr davon, so dass die technischen Effizienzgewinne durch Wachstumseffekte wieder aufgezehrt werden und es im Ergebnis nicht zu einer Ressourceneinsparung kommt (vgl. Santarius 2014). Dieser Mechanismus droht nun auch der Sharing Economy, obwohl diese von ökologischer Seite ja gerade gegen rein technikzentrierte Konzepte ins Feld geführt wird: Was durch das Teilen von Produkten theoretisch an Ressourcen eingespart werden könnte, wird durch die Schaffung von immer neuen und immer preisgünstiger angebotenen Sharing-Optionen wieder aufgefressen. Gesamtwirtschaftliche Ressourceneinsparung: null! Soweit die aus sozial-ökologischer Perspektive gesehen negative Vision.

Langsam werden die Konturen der Konfliktlandschaft in Sachen Sharing Economy erkennbar.

Konfliktlinie Nummer 1 ist diejenige zwischen alter und neuer Ökonomie. Sie wird immer offenkundiger. Das Taxi- und Hotelgewerbe etwa sieht sich durch die neuen Anbieter, die flexibel und volatil agieren, einem asymmetrischen Wettbewerb ausgesetzt. Während sie selbst von Sicherheits-, Arbeitsschutz- und Hygienestandards bis zum Mindestlohn allen möglichen Regulierungen unterliegen, so das Argument der Unternehmen, sei die schöne neue Plattformwelt der billigen Mitfahr- und Übernachtungsmöglichkeiten von all dem befreit (vgl. Neuhaus 2013).

Konfliktlinie Nummer 2: Auch die Gewerkschaften sehen mit großem Argwohn, dass Teile der Sharing Economy nun aus der Nische herauswachsen und zu relevanten Konkurrenten etablierter Unternehmen und ihrer Beschäftigten werden. Unternehmensverbände wie Gewerkschaften fordern deshalb eine klare Regulierung der Sharing Economy. Unterbleibe diese, komme es zur Vernichtung von Kapital, Investitionszurückhaltung, Entwertung von Arbeitsqualifikationen und letztlich zu Lohndruck und Entlassungen (vgl. *Spiegel online, Wirtschaft* 2014a).

Konfliktlinie Nummer 3 verläuft zwischen dem Staat und den Akteuren des kommerzialisierten Teils der Sharing Economy. Es ist nur noch eine Frage der Zeit, bis sie in die Schlagzeilen gerät. Da wo getauscht, geteilt und informell agiert wird, haben die Finanzbehörden keinen Überblick und keinen Zugriff. Hinter vorgehaltener Hand klagt schon heute so mancher Finanzminister, dass es nicht angehen könne, wenn ein absehbar stark wachsender Teil der Wirtschaft, die Sharing Economy eben, sich der Mitfinanzierung der öffentlichen Aufgaben weitgehend entziehe (vgl. zu den Vorstellungen der Digitalwirtschaft European Multi-Channel and Online Trade Association (Emota) 2014). Man darf annehmen, dass große Teile der Politik das Ganze gern kleinhalten würden und sich in ihrem Regulierungswillen stark von ständischen und fiskalischen Interessen leiten lassen (vgl. *Spiegel online, Wirtschaft* 2014b).

Die vierte Konfliktlinie ist die hier skizzierte zwischen dem sozial-ökologisch motivierten und eher gemeinwohlorientierten Segment der Ökonomie des Teilens und Tauschens auf der einen Seite sowie dem Plattform-Kapitalismus auf der anderen Seite. Sie ist bislang noch nicht wirklich Gegenstand von Diskussionen zwischen Umweltbewegten, Netzgemeinde und Politik. Da, wo der Kommerzialisierungsaspekt der Sharing Economy überhaupt thematisiert wird, findet sich ein breites Meinungsspektrum von weitreichender Befürwortung (»Es ist doch gut für die Umwelt, wenn jetzt auch die Wirtschaft das Sharing entdeckt.«)¹ bis zu vollständiger Ablehnung.

¹ Vgl. für eine eher positive Sichtweise hinsichtlich der sparsamen Ressourcenverwendung zum Beispiel Ingber und Jürgensen (2014).

diger Ablehnung (»Wenn wir die Sache nicht ordentlich regulieren, wird die Sharing Economy bald von digitalen Riesenmonopolen gesteuert, die mit Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit nichts im Sinn haben, sondern nur ein Ziel kennen: Wachstum und Profit!«)².

Wie kann diese Konfliktlandschaft politisch so bearbeitet und reguliert werden, dass dabei ökologisch, sozial und ökonomisch etwas Gutes für die Gesellschaft herauskommt? Gibt es gar keinen Regulierungsbedarf wie uns Uber & Co weismachen wollen? Sicher nicht! Umgekehrt kann es aber auch nicht sein, dass diese sozialen Innovationen von der Politik gleich totreguliert werden, nur weil sie mit ständischen Interessen kollidieren. Klar ist, dass die neue Ökonomie des Teilens nicht ohne weiteres mit den Regularien der alten Ökonomie des Besitzens bearbeitet werden kann.

Kein vernünftiger Mensch wird auf die Idee kommen, dass derjenige, der jemanden in seinem Auto mitnimmt, von diesem einen Mindestlohn verlangen kann. Man wird wohl auch nicht im Ernst jemandem, der gelegentlich andere bei sich übernachten lässt, die Gesundheitspolizei zwecks Überprüfung von Hygienestandards ins Haus schicken oder Finanzbeamte zur Steuereintreibung an Kleidertauschpartys teilnehmen lassen. Und einen generellen Bestandsschutz für durch Sharing gebeutelte Unternehmen kann der Staat ohnehin nicht gewähren. Aber was dann?

Im Grunde geht es darum, den sozialen Innovationen einerseits Raum zur Entfaltung zu geben, aber andererseits zu verhindern, dass es zu ruinösem Wettbewerb kommt und das Einkommen derjenigen, die ohnehin schon am unteren Ende der Skala stehen, immer weiter unter Druck gerät. Das ist keine triviale Aufgabe.

Meines Erachtens sollte sich die Politik dabei an den folgenden Grundsätzen orientieren:

Durch europäisches und nationales Wettbewerbsrecht sowie internationale Abkommen muss sichergestellt werden, dass die Sharing Economy nicht zu einer reinen Domäne der Internetgiganten mit ihren Gewinn- und Beeinflussungsinteressen wird. Sollte es zu dem transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP überhaupt kommen, was angesichts des wachsenden Widerstands in Deutschland und anderen EU-Staaten noch keineswegs ausgemacht ist, wäre hier ein wichtiger Ort für entsprechende Regelungen.

Deutsche und europäische Netzpolitik und Wirtschaftsförderung müssen einen Beitrag dazu leisten, dass in der aufziehenden Ökonomie des Teilens auch lokale, regionale, nationale und europäische Unternehmen der Digitalwirtschaft

eine faire Chance bekommen. Hierbei geht es nicht um Protektionismus, sondern um die Schaffung eigener leistungsfähiger Strukturen, die im Wettbewerb mit den US-amerikanischen und demnächst auch chinesischen Riesen bestehen können. Der neue EU-Kommissar für digitale Fragen wird hier zu zentralen Weichenstellungen beitragen können und müssen.

Aus einer Perspektive der Nachhaltigkeit ist es zentral, den gemeinnützig organisierten Teil der Sharing Economy durch steuerliche Besserstellung und ein verbessertes Stiftungs- und Vereinsrecht gegenüber dem kommerziellen Segment, das rein gewinnorientiert arbeitet, zu stärken und »feindlichen Übernahmen« entgegenzuwirken. Der Staat hat hier aus Gemeinwohlperspektive eine Pflicht, die Tendenz zur allgegenwärtigen Kommerzialisierung zwischenmenschlicher Beziehungen einzuhegen.

Arbeits(markt-)politik sollte zukünftig so gestaltet werden, dass sie einerseits innovative Entwicklungen im Bereich der Sharing Economy nicht abwürgt, andererseits aber auch verschärften Prekarisierungstendenzen im Dienstleistungssektor entgegenwirkt. Die alten korporatistischen Strukturen, in denen sich Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften unter wohlwollender Begleitung des Staates gegenüberstehen, sind nur noch sehr bedingt in der Lage, für dieses neue Feld zukunftsweisende Antworten zu geben. Hier müssen alle Beteiligten umdenken und gemeinsam lernen.

Die leider eingeschlafene Diskussion über Konzepte wie das bedingungslose Grundeinkommen, das Bürgergeld oder die negative Einkommensteuer ist wiederaufzunehmen und vor dem Hintergrund der neuen Tendenzen zum Teilen und Tauschen sowie der tiefgreifenden Veränderungen durch die Digitalisierung neu zu bewerten. Es spricht viel dafür, dass diese Konzepte Chancen für eine soziale Bürgergesellschaft bieten, in der sich die Bürgerinnen und Bürger den ihnen gemäß erscheinenden Mix aus Erwerbsarbeit, Eigenarbeit, Familienarbeit, gesellschaftlichem oder kulturellem Schaffen selbst zusammenstellen können.

Es ist höchste Zeit, dass Netzgemeinde, Ökologiebewegung, Gewerkschaften und Wirtschaft in Deutschland und Europa in den Dialog über eine sachgerechte Regulierung der Ökonomie des Teilens eintreten. Dabei sollten sie sich von der Grundeinsicht leiten lassen, dass das Teilen und Tauschen eine nicht zurückzuschraubende säkulare Tendenz ist, die im Grundsatz das Potenzial hat, für Gesellschaft, Gesamtwirtschaft und Natur Positives zu bewirken, dies aber nicht von selbst geschieht, sondern der politischen Gestaltung und Rahmensetzung bedarf. Wenn nichts unternommen wird, kann sicher davon ausgegangen werden, dass die US-amerikanischen Internetgiganten und ihre Geldgeber auch die Spielregeln der Sharing Economy ganz allein bestimmen werden. Daran sollte Europa kein Interesse haben.

² Vgl. für eine stark ablehnende Sichtweise auf die Sharing Economy und ihre sozial-ökologischen Nachhaltigkeitspotenziale z.B. Baumgärtel (2014).

Literatur

Baumgärtel, T. (2014), »Teile und verdiene«, *Zeit online Wirtschaft*, 15. Juli, online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2014/27/sharing-economy-tauschen>, aufgerufen am 29. September 2014.

European Multi-Channel and Online Trade Association (Emota) (2014), »Emota Position on the EU Commission and OECD Initiatives for the taxation of the Digital Economy«, Brüssel, Juli, 2014, online verfügbar unter: http://media.wix.com/ugd/b18286_31268b6c9b454a28b800436339662510.pdf, aufgerufen am 29. September 2014.

Ingber, L. und N. Jürgensen (2014), »Nutzen statt besitzen«, *Neue Zürcher Zeitung*, 5. September, online verfügbar unter: <http://www.nzz.ch/schweiz/nutzen-statt-besitzen-1.18377330>, aufgerufen am 29. September 2014.

Jensen, A. und U. Scheub (2014), *Glücksökonomie. Wer teilt, hat mehr vom Leben*, Oekom, München.

Leismann, K., M. Schmitt, H. Rohn und C. Baedeker (2012), *Nutzen statt besitzen. Auf dem Weg zu einer ressourcenschonenden Konsumkultur*, Heinrich-Böll-Stiftung, Schriften zur Ökologie, Bd. 27, Wuppertal, online verfügbar unter: http://www.boell.de/sites/default/files/Endf_NutzenStattBesitzen_web.pdf, aufgerufen am 29. September 2014.

Lobo, S. (2014), »Auf dem Weg in die Dumping-Hölle«, Spiegel online, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/sascha-lobo-sharing-economy-wie-bei-uber-ist-plattform-kapitalismus-a-989584.html#ref=rss>, aufgerufen am 29. September 2014.

Loske, R. (2013), *The Good Society without Growth. Why Green Growth is not Enough*, Basiliken-Presse, Rangsdorf.

Loske, R. (2014a), »Neue Formen kooperativen Wirtschaftens als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung. Überlegungen zur Wiedereinbettung der Ökonomie in Gesellschaft und Natur«, *Leviathan* 42(3), 463–485.

Loske, R. (2014b), »Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Ökologie«, *Ökologisches Wirtschaften* 29(4), 8–9.

Morozov, E. (2014), »Sharing Economy: Weniger ist das neue Mehr«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. September, online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/sharing-economy-weniger-ist-das-neue-mehr-13180460.html>, aufgerufen am 1. Oktober 2014.

Neuhaus, C. (2014), »Wie die Share Economy unsere Gesellschaft verändert«, *Der Tagesspiegel*, 15. September, online verfügbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/nur-nutzen-nicht-kaufen-wie-die-share-economy-unsere-gesellschaft-veraendert/10697042.html>, aufgerufen am 29. September 2014.

Paech, N. (2012), *Befreiung vom Überfluss*, Oekom, München.

Rifkin, J. (2014), *Die Null Grenzkosten Gesellschaft. Das Internet der Dinge, kollaboratives Gemeingut und der Rückzug des Kapitalismus*, Campus, Frankfurt am Main, New York.

Santarius, T. (2012), *Der Rebound-Effekt: Über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz*, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Impulse zur Wachstumswende, Wuppertal, online verfügbar unter: <http://www.santarius.de/967/wachstum-energieeffizienz-rebound-effekt/>, aufgerufen am 29. September 2014.

Schneidewind, U. und A. Palzkill-Vorbeck (2011), *Suffizienz als Business Case. Nachhaltiges Ressourcenmanagement als Gegenstand einer transdisziplinären Betriebswirtschaftslehre*, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Impulse zur Wachstumswende Nr. 2, Wuppertal.

Spiegel online Wirtschaft (2014a), »DGB warnt vor neuen Modellen der Ausbeutung«, 17. August, online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/uber-und-andere-dgb-warnt-vor-moderner-sklaverei-a-986545.html>, aufgerufen am 29. September 2014.

Spiegel online Wirtschaft (2014b), »Transport-App: Hamburg verbietet Fahrdienst Uber«, 23. Juli, online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/uber-hamburg-verbietet-fahrdienst-a-982543.html>, aufgerufen am 20. Oktober 2014.



Katharina Dröge*

Auch Teilen braucht Regeln

Die Sharing Economy ist eine gute Idee. Menschen, die etwas Bestimmtes haben, aber es aktuell nicht brauchen, verleihen es an andere. Das Konzept funktioniert in vielen Bereichen: Der Berliner Student, der eine Bohrmaschine braucht, sich aber keine leisten kann, leiht sie sich einfach in einem sozialen Netzwerk wie frents.com. Der Kleinbauer, der nicht das Kapital hat, um sich eine teure Erntemaschine zu kaufen, schließt sich mit anderen Kleinbauern zusammen – und man nutzt die Maschinen gemeinsam. Davon profitiert nicht nur der Einzelne, sondern im Idealfall alle. Denn Sharing Economy bedeutet im Endeffekt, dass Ressourcen effizienter genutzt werden und Verschwendung vermieden wird. Ein weiteres Beispiel dafür sind Online-Portale für Mitfahrgelegenheiten. Die Mitfahrerin kann preiswert von A nach B kommen, und der Fahrer erhält einen Zuschuss für seine Fahrtkosten. Andere Verkehrsteilnehmer haben Vorteile von weniger Autos auf der Autobahn, und der Rest von uns kann sich über eine Umwelt freuen, die weniger Schadstoffen ausgesetzt ist.

Aus grüner Sicht ist die Sharing Economy deshalb gut und wünschenswert. Sie ist ökonomisch sinnvoll, weil Güter effizient genutzt werden, und durch die gemeinsame Nutzung auch hochwertigere und bessere Güter finanziert werden können, als für den einzelnen erschwinglich gewesen wären. Sie ist ökologisch sinnvoll, weil Ressourcen wie Produktionsmittel, Energie oder Müll und Emissionen eingespart werden können. Und sie ist sozial sinnvoll, weil durch das Prinzip des Teilens mehr Menschen Zugang zu verschiedensten Gütern erhalten. Ein Beispiel hierfür ist das klassische Car-Sharing. Damit wird zum Beispiel vielen Familien der Wochenendgroßeinkauf oder der Möbeltransport von Ikea erleichtert, ohne dass deshalb alle dauerhaft ein eigenes Auto besitzen müssen. Die Sharing Economy verspricht deshalb erst einmal eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten.

* Katharina Dröge, MdB, Bündnis 90/Die Grünen, ist Mitglied des Ausschusses für Wirtschaft und Energie.

Neue, insbesondere internetbasierte Geschäftsmodelle und das Entstehen einer »Sharing-Industrie« werfen in der Praxis aber viele ungelöste Fragen und Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik auf. Die Unternehmen Uber und AirBnB sind hier exemplarisch. Beide Anbieter präsentieren zu nächst einmal innovative Konzepte.

Das Unternehmen AirBnB vermittelt im Internet Übernachtungsmöglichkeiten in den Wohnungen und Zimmern von Privatpersonen. Anstelle eines Hotelzimmers oder der klassischen Ferienwohnung kann man in der Wohnung oder einem freien WG-Zimmer übernachten, wenn die Bewohner nicht da sind, beispielsweise aufgrund einer Urlaubsreise. Für den Vermieter stellt dies einen netten Nebenverdienst dar. Für nicht wenige ist dies sicherlich auch eine gute Möglichkeit, eine Wohnung in teurer zentraler Lage überhaupt finanzieren zu können. Der Tourist freut sich über eine preiswerte Übernachtung. Und grundsätzlich ist es eine sinnvolle Sache, angesichts knappen Wohnraums Wohnungen oder Zimmer nicht einfach leer stehen zu lassen, sondern sie bei Gelegenheit zu vermieten. Die Grenzen des Konzepts der Sharing Economy sind allerdings dann erreicht, wenn in der Praxis ein Teil der über AirBnB angebotenen Wohnungen allein dem Zweck der Vermietung dienen und überhaupt nicht selbst genutzt werden. Denn dann befinden wir uns im Bereich des klassischen Hotelgewerbes. Mit der Grundidee der Sharing Economy hat dieser Teil nicht viel zu tun.

Die Grundidee von AirBnB kann weitgehend der klassischen Sharing Economy zugerechnet werden – der Fall Uber liegt komplizierter. Uber vermittelt mit Hilfe einer Handy-App Autofahrten von Privatpersonen für Privatpersonen. Die Grundidee sollte laut eigener Aussage des Unternehmens an der klassischen Mitfahrzentrale angelehnt sein. In der Realität vermittelt Uber jedoch überwiegend klassische Taxidienstleistungen, bei denen der Fahrer ohne die Anfrage des Gastes vermutlich nicht unterwegs gewesen wäre. Das hat mit der Grundidee des Teilens nicht mehr viel zu tun.

Aber unabhängig davon, wie viel Sharing Economy in den Konzepten von Uber und AirBnB steckt, dringen diese mit Innovationen in Geschäftsbereiche bestehender Branchen wie dem Hotel- oder dem Taxigewerbe ein. Das muss nicht zu reflexhaften Abwehrmechanismen führen. Konkurrenz belebt den Wettbewerb und kann bei sinnvoller Gestaltung zu mehr Effizienz, einem verbesserten Angebot für die Verbraucher oder zu niedrigeren Preisen führen.

Mit neuen Konzepten stellen sie auch bestehende Regulierung in Frage. So ist z.B. im Rahmen der Diskussion um Uber die Frage aufgeworfen worden, ob man für den Erwerb eines Personenbeförderungsscheins, den jeder Taxifahrer braucht, erst eine ausführliche Ortskenntnis vorweisen muss. Das ist in Zeiten von Navigationsgeräten kaum mehr einleuchtend. Darüber hinaus wird darüber debattiert, dass

einige Kommunen die Anzahl an Taxilizenzen sehr knapp halten und somit neuen Wettbewerbern den Einstieg in den Taximarkt deutlich erschweren. Und nicht zuletzt hat Uber gezeigt, dass es sicher auch Nachhohbedarf beim Thema Taxis und Apps gibt.

Weder innovativ noch ökonomisch sinnvoll ist ein Konkurrenzangebot allerdings dann, wenn der Wettbewerbsvorteil des neuen Anbieters nicht auf einem besseren Konzept beruht, sondern lediglich darauf, dass Gesetze ignoriert, dem Staat Steuergelder vorenthalten und Risiken auf die Nutzer abgewälzt werden. Dann funktioniert das Geschäftsmodell nur deshalb, weil Profite auf Kosten der Allgemeinheit verbucht werden. In so einem Fall muss von unlauterem Wettbewerb gesprochen werden.

Es ist grundsätzlich Aufgabe der Wettbewerbspolitik, darauf zu achten, dass alle nach den gleichen Spielregeln spielen. Uber hat das in einigen Fällen nachweislich nicht getan und damit Handlungsbedarf in der Wettbewerbspolitik geschaffen.

In mehreren deutschen Städten haben Gerichte einstweilige Verfügungen gegen das Unternehmen Uber ausgesprochen. Das Landgericht Frankfurt erließ sogar ein deutschlandweites Fahrverbot gegen Uber sowie gegen einzelne Fahrer. Der Grund: Die vom Unternehmen angebotenen Fahrten werden von Fahrern durchgeführt, die keinen Personenbeförderungsschein besitzen. Den »P-Schein« aber braucht man in Deutschland, um Personen gewerbsmäßig befördern zu dürfen. Das gilt für die Taxibranche. Uber verlangt von seinen Fahrern aber nur ein Führungszeugnis. Das wertete das Amtsgericht als klaren Verstoß gegen das Personenbeförderungsgesetz.

Zweitens versucht das Unternehmen, die Geschäftsrisiken auf die Nutzer abzuwälzen. So ist bei Uber beispielsweise die Versicherungsfrage ungeklärt. Es ist schon vorgekommen, dass Versicherungen Uber-Fahrern nach einem Unfall kündigen. Auch kann es passieren, dass die Versicherung, wenn sie erfährt, dass jemand für Uber fährt, von dieser Person nachträglich den höheren, gewerblichen Versicherungssatz verlangt. Ebenso kann es zu Vertragsstrafen kommen.

Als drittes Problem ist die Steuerzahlung zu nennen: Uber und einzelne Fahrer wurden wiederholt verklagt, da die Fahrer sich nicht als Gewerbetreibende angemeldet haben. Sie fahren de facto schwarz.

Viertens ist nicht gewährleistet, dass die Uber-Fahrer angemessen entlohnt werden, also immer mindestens den Mindestlohn erhalten, wenn sie als Fahrer aktiv sind. Ein Modell, das nur darauf beruht, Löhne zu drücken, ist alles andere als innovativ. Hinzu kommt der unklare Status der Fahrer. Es ist offen, ob sie Gewerbetreibende oder Angestellte sind,

wodurch die Frage nach der Sozialversicherungspflicht problematisch wird. Als Gewerbetreibende müssten die Fahrer so viel verdienen, dass sie selbst vorsorgen könnten, als Angestellte müsste Uber Sozialabgaben abführen. Beides scheint aktuell nicht zu funktionieren.

Fünftens ist das Taxigewerbe keine reine Privatveranstaltung: Es erfüllt auch einen öffentlichen Auftrag und wird als Ergänzung des ÖPNVs benötigt. Kranke oder alte Menschen sind oft auf Taxis angewiesen, um etwa zum Arzt zu kommen. Auch in Regionen mit schlechtem ÖPNV-Anschluss ist das Taxi eine notwendige Einrichtung, um Mobilität zu gewährleisten. Um diese Versorgung zu gewährleisten, müssen Taxis deswegen auch eine bestimmte Mindestfahrzeit pro Jahr einhalten. In Berlin und an vielen anderen Orten müssen sie 180 Tage im Jahr unterwegs sein. Ebenso gilt für Taxis eine Beförderungspflicht. Jede Strecke muss gefahren werden, auch wenn sie noch so kurz ist. Und die von Kommunen vorgeschriebene Preisbindung soll dazu dienen, Taxifahrten erschwinglich zu machen. All das berücksichtigt Uber bislang nicht.

Bei AirBnB und anderen Portalen zur Vermietung von Wohnungen besteht Regulierungsbedarf bei der ordnungsgemäßen Steuerzahlung. Einnahmen aus der Vermietung einer Immobilie müssen über die Einkommensteuer deklariert werden. Die Plattformen zur Vermietung von Ferienwohnungen weisen normalerweise in ihren AGBs daraufhin – so auch AirBnB. Ob die Vermieter sich aber immer daran halten, ist zumindest zu hinterfragen. So geht z.B. die New Yorker Staatsanwaltschaft davon aus, dass 72% aller Vermietungen in der Stadt illegal sind. Dadurch sind der Stadt New York zwischen 2010 und 2014 mehr als 33 Millionen US-Dollar an Bettensteuer entgangen. Zwar fehlen bisher belastbare Zahlen zu illegalen Übernachtungen in Deutschland. Aber bei mehreren tausend über AirBnB angebotenen Wohnungen dürften die Steuerausfälle nicht unerheblich sein.

Zudem haben etliche Städte strenge Einschränkungen der Vermietung von Ferienwohnungen im Stadtgebiet erlassen, um eine Verdrängung von Mietwohnungen durch Ferienwohnungen zu unterbinden. Bislang existiert kein Mechanismus mit dem geprüft werden kann, ob die über AirBnB angebotenen Wohnungen von den Vermietern tatsächlich selbst genutzt bzw. ordentlich als Ferienwohnung angemeldet sind oder ob gegen das Verbot der Zweckentfremdung verstoßen wird.

Schließlich kann die Vermietung der eigenen Wohnung an zahlende Gäste auch den Mieter in arge Schwierigkeiten bringen. Denn eine Untervermietung der Wohnung ist in Deutschland in der Regel nur mit der Zustimmung des Vermieters erlaubt. Ist diese nicht gegeben, so kann die Untervermietung ein Kündigungsgrund sein.

An dieser Stelle ist die Wettbewerbspolitik gefragt, die entsprechenden Spielregeln für Uber und AirBnB zu präzisieren. Es geht nicht darum, innovative Angebote zu verhindern, sondern vielmehr einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen und als Gesetzgeber auf neue Herausforderungen auch neue Antworten zu geben. Diese Regeln müssen für alte genauso wie neue Anbieter gelten.

Im Fall von Uber müssen wir feststellen, dass es nicht nur um die Vermittlung von Dienstleistungen geht, sondern dass Uber mit der Vermittlung das Angebot der Taxifahrt erst ermöglicht. Damit muss Uber auch für die Dienstleistung selbst Verantwortung übernehmen. Uber muss seinen Fahrern deshalb angemessenen Versicherungsschutz bieten. Eine Rahmenversicherung für alle über Uber buchbaren Fahrzeuge sollte hier diskutiert werden. Zweitens steht außer Frage, dass Fahrer ihr Auto gewerblich anmelden müssen, also einen Gewerbeschein einholen müssen. Die Anforderungen an den hierfür erforderlichen P-Schein sollten allerdings gelockert werden. In Zeiten von serienmäßigen Navigationsgeräten und Smartphones ist nicht ersichtlich, warum ein Fahrer jede Seitenstraße einer Stadt kennen muss. An dritter Stelle steht die Frage nach der Entlohnung und der Sozialversicherung der Fahrer. Wir müssen sicherstellen, dass der Mindestlohn auch in dieser Branche nicht unterschritten wird, und die Fahrer müssen, wenn sie langfristig für Uber arbeiten, in die Sozialversicherungskassen einzahlen. Das könnte entweder über eine Festanstellung der Fahrer oder über ein für eine selbständige Versicherung ausreichendes Einkommen gelöst werden. Diese Anforderungen gelten auch für das Taxigewerbe, und diese Regeln muss auch Uber beachten, wenn das Unternehmen im Taximarkt aktiv ist.

Schließlich braucht es eine Debatte darüber, wie der ÖPNV im Kurzstreckenbereich in Zukunft organisiert sein soll. Das ist natürlich eine Diskussion, die nicht nur Uber betrifft. Auch im jetzigen System verdienen Taxifahrer zu wenig, und die starre Preisgestaltung durch die Kommunen führt sicher nicht immer zu optimalen Ergebnissen. Gegebenenfalls sollte man hier diskutieren, welche Bereiche des Kurzstrecken-ÖPNVs in den Bereich der Daseinsvorsorge fallen und welche stärker liberalisiert werden können.

Aber auch im Bereich der Vermietung von Wohnungen gibt es Handlungsbedarf bei der Regulierung. So muss im Fall von Anbietern wie AirBnB sichergestellt werden, dass zwischen einer sinnvollen gelegentlichen Vermietung der Wohnung und der rechtswidrigen Zweckentfremdung unterschieden werden kann. Ein einfaches Kriterium dafür könnte die Begrenzung der maximal vermietbaren Tage sein, wie sie etwa in San Francisco bereits Rechtslage ist. Zudem könnten Plattformen wie AirBnB im Fall von Ferienwohnungen von Vermietern eine kurze Bescheinigung dazu anfordern, dass die Wohnungen ordentlich angemeldet und genehmigt sind, bevor die Vermietung vermittelt würde. Das

wäre ein einfacher Weg, um Missbrauch zu vermeiden. Über eine solche Anmeldung könnte auch sichergestellt werden, dass anfallende Steuern ordnungsgemäß gezahlt werden.

Hinter Uber und AirBnb stehen gute Ideen. Ein generelles Verbot wäre falsch. Vielmehr müssen zwei Dinge geschehen: Beide Firmen müssen unter Beweis stellen, dass ihr Geschäftsmodell nicht einzig auf der Ausnutzung unlauterer Wettbewerbsvorteile beruht. Dann spricht nichts dagegen, dass sie auch weiterhin im Markt erfolgreich sein können. Als Gesetzgeber sind wir unsererseits aufgefordert, einen gangbaren Mittelweg zu finden, der gleichzeitig diese Konzepte weiterhin ermöglicht und durch gute Regulierung fairen Wettbewerb zusichert. Denn auch die Sharing Economy und all die Ideen, die sich mit gemeinsamer oder geteilter Nutzung befassen, brauchen Regeln. Nur so können sie in Zukunft ein lebendiger Teil unseres Wirtschaftssystems sein und bleiben.