

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zu den markt- und beschäftigungspolitischen Potenzialen sowie Risiken der Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung in der vergangenen (18.) Legislaturperiode mit Beschluss vom 9. März 2017 aufgefordert, zu überprüfen und zu identifizieren, in welchen Branchen der deutschen Wirtschaft Marktpotentiale und beschäftigungspolitische Potentiale sowie Risiken für die Share Economy existieren, und dem Bundestag einen entsprechenden Bericht bis Sommer 2017 vorzulegen.

Mit Schreiben vom 30. Juni 2017 hatte die damalige Parlamentarische Staatssekretärin bei der Bundesministerin für Wirtschaft und Energie, Iris Gleicke, dem damaligen Präsidenten des Deutschen Bundestages mitgeteilt, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zur Verbesserung der Datenlage ein Gutachten zur wirtschaftlichen Relevanz der Sharing Economy in Auftrag gegeben hat. Sie hat angekündigt, dass die Bundesregierung den erbetenen Bericht übermittelt, sobald das Gutachten vorliegt.

Das Gutachten liegt nunmehr vor und ist auf der Internetseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie veröffentlicht worden.* Im Hinblick auf die Ergebnisse des Gutachtens können bezüglich des angeforderten Berichts die folgenden Aussagen getroffen werden.

Definition

Die Begriffe „Share Economy“ bzw. „Sharing Economy“ oder „Collaborative Economy“ sind zwar international weit verbreitet, dennoch gibt es derzeit keine allgemein anerkannte Definition, welche Geschäftsmodelle unter diese Begriffe zu fassen sind. Die Ergebnisse des im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie erstellten Gutachtens beziehen sich auf Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf der webbasierten Vermittlung von temporären Nutzungsrechten zur sequenziellen Nutzung von Gütern, ggf. auch kombiniert mit einer Dienstleistung, an wechselnde Endkonsumenten ohne Eigentumsübertragung basiert. Dies umfasst sowohl Geschäftsmodelle, bei denen das Unternehmen selbst die Güter bereitstellt, wie beispielsweise beim kommerziellen Car-Sharing, als auch Geschäftsmodelle, bei denen fremde Güter vermittelt werden, wie zum Beispiel bei privaten Unterkünften.

Marktpotenziale und Herausforderungen der Sharing Economy

Für die deutsche Wirtschaft ist die Sharing Economy sowohl mit Chancen als auch mit Herausforderungen verbunden. Zu den Chancen gehört, dass die Sharing Economy dazu beitragen kann, Märkte zu dynamisieren, Arbeitsplätze zu schaffen, Konsummöglichkeiten auszuweiten, Nachhaltigkeitspotentiale zu nutzen, Gründungen zu vereinfachen und die Entwicklung von Regionen zu befördern.

* Abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/sharing-economy-im-wirtschaftsraum-deutschland.html>

Herausforderungen können sich beispielsweise angesichts von Rechtsunsicherheiten und bei der Durchsetzung geltender Vorschriften stellen, aber auch bei der Sicherstellung angemessener Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und beim Verbraucherschutz. Manche Unternehmen der Sharing Economy stellen die Anwendung der bestehenden regulatorischen Rahmenbedingungen auf ihr Geschäftsmodell in Frage, was zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen diesen Unternehmen und etablierten Wettbewerbern mit meist klassischem Geschäftsmodell führen kann.

Im Rahmen der Abwägung zwischen Chancen und Herausforderungen der Sharing Economy ist zu berücksichtigen, dass die Unternehmen der Sharing Economy auf unterschiedlichsten Märkten mit unterschiedlichsten Geschäftsmodellen aktiv sind. Zudem wird das Wirtschaftssegment der Sharing Economy in den offiziellen Statistiken nicht explizit erfasst, womit keine umfassende empirische Evidenz vorliegt. Statt einer Beurteilung des Wirtschaftssegments Sharing Economy als Ganzes wurde es daher im Rahmen des vorliegenden Gutachtens als zielführender erachtet, einzelne Märkte bzw. Sektoren zu betrachten. Das im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie erstellte Gutachten fokussierte sich dabei auf die Sektoren Mobilität und Alltagsgegenstände sowie im Besonderen auf den Unterkunftsbereich.

Für den Mobilitätssektor wurde im Gutachten ein starkes Wachstum im Bereich Car-Sharing festgestellt. Mit derzeit insgesamt maximal 37 000 Fahrzeugen ist der Anteil von Car-Sharing-Fahrzeugen gemessen an den insgesamt zugelassenen ca. 45,8 Millionen PKW jedoch noch sehr gering (weniger als 0,1 Prozent). Auch Ride-Sharing (Mitfahrgelegenheit) wird zunehmend attraktiver; hier bietet sich das meiste Potential im ländlichen Raum. Dennoch hat der Markt für Ride-Sharing-Angebote in der bundesweiten Betrachtung derzeit nur eine geringe Bedeutung für die Verkehrsleistung in Deutschland. Im Bike-Sharing-Bereich werden insbesondere Business-to-Consumer (B2C)-Angebote immer beliebter.

Im Unterkunftsbereich steht vor allem das Peer-to-Peer (P2P)-Home-Sharing im Fokus. Die Untersuchung des Unterkunftssektors im Rahmen des Gutachtens ergab, dass der Bereich der kostenlosen Unterkünfte in Deutschland allenfalls eine sehr geringe Bedeutung hat. Dem gegenüber existiert jedoch ein großes Angebot von Unterkünften gegen Entgelt. Im Jahr 2017 gab es insgesamt ca. 48,8 Millionen Übernachtungen in Sharing-Unterkünften. Bezogen auf das Volumen des traditionellen Sektors von 447,2 Millionen Übernachtungen und geschätzten 71,4 Millionen weiteren Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben, die nicht von der amtlichen Beherbergungsstatistik erfasst werden, erreichen die Sharing-Plattformen derzeit einen Marktanteil von maximal 8,6 Prozent. Dabei kommt ca. die Hälfte der Nachfrager nach deutschen Sharing-Unterkünften aus dem Ausland. Unangefochtener Marktführer bei Sharing-Angeboten im Unterkunftsbereich ist die Plattform *Airbnb*.

Eine Herausforderung im Unterkunftsbereich stellt die Zweckentfremdung von Wohnraum durch die Angebote der Sharing Economy dar. Potenzieller Wohnraumzugang ist laut Gutachten vor allem in den Großstädten ein wichtiges lokales Thema, da dort häufig nicht ausreichend (bezahlbarer) Wohnraum zur Verfügung steht. In vielen ländlichen Regionen besteht dagegen oftmals ein hohes Interesse an vermehrtem Übernachtungsaufkommen auch durch Sharing-Angebote. Übernachtungsgäste bringen Einkommen und Beschäftigungsperspektiven in die Regionen und tragen dazu bei, lokale Versorgungsstrukturen zu sichern. All dies spricht für eine regional dezentrale, differenzierte Betrachtung des Themas.

Eine weitere Herausforderung wird gelegentlich mit dem Stichwort „level playing field“ in Relation zu traditionellen Anbietern von Beherbergungsleistungen thematisiert. Die Schwierigkeiten liegen aber offenbar weniger in einem – im Vergleich zum traditionellen Angebot – ungleichen Regulierungsumfeld, sondern vor allem in einer asymmetrischen Durchsetzbarkeit geltenden Rechts. Soweit regulierende Eingriffe aufgrund lokaler Evidenz angezeigt sind, sollten sie – auf geeigneter Ebene – vor allem dort ansetzen. Das Gutachten liefert hierzu Handreichungen, die sich vor allem an kommunale Entscheidungsträger richten.

Generell spricht vieles dafür, dass die Nachfrage nach Sharing-Angeboten im Unterkunftsbereich zukünftig weiter steigen könnte. Dazu trägt unter anderem die zunehmende Online-Affinität der Gesamtbevölkerung, der steigende Bekanntheitsgrad der Sharing-Plattformen im Unterkunftssektor und die steigende Angebotsvielfalt auf den Plattformen bei.

Sharing-Modelle im Sektor Alltagsgegenstände sind sehr heterogen und kleinteilig. Quantitative Informationen zu den Unternehmen und ihren Nutzerinnen und Nutzern sind kaum vorhanden. Alltagsgegenstände werden bisher kaum geteilt. Es ist daher von einer geringen ökonomischen Bedeutung des Segments auszugehen. Eine Analyse der Google-Suchanfragen in dieser Branche konnte kein Wachstum diagnostizieren. Den größten Anteil in diesem Sektor machen dabei B2C-Geschäftsmodelle aus.

Die Geschäftsmodelle der Sharing-Economy können im Markt sowohl ein Komplementärangebot darstellen als auch eine substituierende Wirkung haben. Im Rahmen des vom Bundeswirtschaftsministeriums vergebenen Gutachtens konnte in einer Sekundärauswertung einer Nutzerumfrage aus dem Jahr 2014 für den Mobilitätsbereich keine wesentliche Veränderung bei der Nutzung von öffentlichen Transportmitteln wie beispielsweise der Bahn oder des ÖPNV festgestellt werden. Im motorisierten Individualverkehr, insbesondere bei PKW, Mietwagen und Taxis, kann Car-Sharing jedoch durchaus eine substituierende Wirkung entfalten. Für andere Arten der Fortbewegung, etwa per Fahrrad, kann keine substituierende Wirkung festgestellt werden.

Auch im Unterkunftsbereich können bisher noch keine konkreten Verdrängungseffekte in Bezug auf andere Anbieter identifiziert werden, da die Auslastung aller Angebote im Unterkunftsbereich auch von zahlreichen anderen Faktoren abhängig ist. Hotels und Pensionen im niedrigen Preissegment, die keiner Kette angehören oder wenig Geschäftsreisende beherbergen, stehen am ehesten in Konkurrenz zu Sharing-Angeboten und sind potentiell mehr gefährdet, verdrängt zu werden.

Für den Bereich Alltagsgegenstände sind die Auswirkungen unklar. Wenn Gegenstände geliehen statt gekauft werden, können entsprechende Modelle eine substituierende Wirkung entfalten. Ist das Ausleihen als Vorstufe zum Kauf zu sehen, könnte es ein Komplementärangebot darstellen.

Die Nachhaltigkeitspotenziale von Sharing-Ansätzen werden gegenwärtig noch erforscht. Unterschiedliche Forschungsprojekte des Bundesministeriums für Bildung und Forschung befassen sich im Rahmen der sozial-ökologischen Forschung mit dem Thema „Peer-to-Peer Sharing“. Unter anderem wurden beispielsweise die sozial-ökologischen Wirkungen und Potenziale des internetgestützten Teilens von Privat zu Privat in Kooperation mit den kommerziellen Sharing-Plattformen „Drivy“, „Flinn“, „Wimdu“ und „Kleiderkreisel“ in den Bereichen Car-Sharing, Unterkünfte und Alltagsgegenstände abgeschätzt. Die Ergebnisse einer Nutzerbefragung zeigen, dass aktuell zwar nur jede/r Zehnte mit Peer-to-Peer Sharing vertraut ist, sich aber fast jede/r Dritte vorstellen kann, zukünftig Dinge übers Internet mit anderen zu teilen. Ergänzend macht die Nutzerbefragung auf den Plattformen deutlich, dass positive Erfahrungen mit Sharing in einem Konsumbereich zur Verbreitung von Sharing in anderen Konsumbereichen führen können. Mit Blick auf die Umweltwirkungen belegt die in einem anderen Projekt erstellte Ökobilanz, dass Peer-to-Peer Sharing zwar einen positiven Umwelteffekt haben kann, dieser unter den gegenwärtigen Nutzungsmustern allerdings gering ist. Erst wenn Sharing-Angebote eine substituierende Wirkung entfalten und nicht lediglich zu einer Nachfrageausweitung führen, können sie einen spürbaren Beitrag zum nachhaltigen Konsum leisten.

Zur Akzeptanz und besseren Ausschöpfung der Potenziale der Sharing Economy trägt auch ein hohes Verbraucherschutzniveau bei, das das Vertrauen der Verbraucher in die Angebote der Sharing Economy stärkt. Wesentliche Herausforderungen des Verbraucherschutzes bei der Sharing Economy sind Transparenz und Wahlfreiheit. Für den Bereich Sharing Economy einschließlich der Online-Plattformen finden grundsätzlich die allgemeinen verbraucherschützenden Regelungen, insbesondere die des zivilrechtlichen Verbraucherschutzes, des AGB-Rechts, des Lauterkeitsrechts und des Datenschutzrechts Anwendung. Aus verbraucherpoltischer Sicht sind insbesondere transparente und verständliche Informationen über den (gewerblichen oder nicht-gewerblichen) Anbieter der Plattform und über die Kriterien, nach denen die Ergebnisse gelistet wurden (ggf. einschließlich klarer Hinweise auf gesponserte Inhalte), von besonderer Bedeutung.

Beschäftigungspolitische Potenziale und Herausforderungen

Die Auswirkungen der Sharing Economy auf Beschäftigung und den Arbeitsmarkt sind in der Gesamtbetrachtung aufgrund der fehlenden empirischen Evidenz bisher nicht eindeutig zu identifizieren. Auch hier sind die Effekte auf den Arbeitsmarkt stark von dem zu betrachtenden Sektor abhängig. Zu diesen Wirkungen gibt es bisher nur vereinzelte Untersuchungen, die sich auf einen spezifischen Markt konzentrieren. Das Ausmaß der Effekte und die konkrete Ausgestaltung, etwa Hauptversus Nebenerwerb, lassen sich derzeit nicht beziffern.

Grundsätzlich können Sharing-Geschäftsmodelle auf verschiedene Art und Weise auf Beschäftigung wirken: Zum einen können die Sharing-Unternehmen selbst Beschäftigung schaffen. Dabei ist bisher allerdings noch weitgehend ungeklärt, um welche Form von Beschäftigung (abhängige Beschäftigung oder (neue) Formen der Selbständigkeit) es sich dabei handelt und zu welchen Bedingungen diese Beschäftigung erfolgt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass viele plattformbasierte Sharing-Geschäftsmodelle ihren Sitz im Ausland haben und die Schaffung von Beschäftigung damit nicht notwendigerweise in Deutschland erfolgt. So ist etwa im Unterkunftssektor der Sharing Economy eine deutlich überwiegende Zahl der Unternehmen ausländischen Rechtsformen zuzurechnen. Zum anderen ist denkbar, dass Sharing-Modelle, etwa im Unterkunftssektor, bestimmten Bevölkerungsgruppen Zuverdienstmöglichkeiten eröffnen, etwa Personen, die Kinder und Angehörige versorgen.

Der Bundesverband Car-Sharing hat im Rahmen des Gutachtens die Anzahl Beschäftigter im Car-Sharing-Bereich in Deutschland geschätzt. Er kommt zu dem Schluss, dass es in Deutschland insgesamt 830 vollzeitäquivalente Stellen beziehungsweise 1 250 Beschäftigte bei stationsbasierten Car-Sharing-Unternehmen mit mehr als 20 Fahrzeugen gibt. Dazu kommen noch 370 Angestellte bei *car2go* und *DriveNow*.

Schließlich können Sharing-Unternehmen als neue Wettbewerber die etablierten Anbieter und deren Beschäftigungssituation beeinflussen, beispielsweise, wenn sie etablierte Geschäftsmodelle substituieren und Arbeitsplätze damit verloren gehen. Möglich ist aber auch, dass sich etablierte Unternehmen als Komplementärangebot zu Sharing-Modellen aufstellen und damit zusätzliche Beschäftigung geschaffen wird.

Bei einigen Sharing-Geschäftsmodellen werden das unternehmerische Risiko einer Tätigkeit und die soziale Absicherung auf die privaten Anbieter übertragen. Dies kann einerseits zu einem Kostenvorteil gegenüber klassischen Unternehmen führen, auf der anderen Seite aber zu einer Verschlechterung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen beitragen. Hier gilt es darauf zu achten, dass die geltenden Bestimmungen auch im Bereich der Sharing-Economy eingehalten werden. Zudem ist gegebenenfalls die Schaffung neuer Regelungen zu prüfen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird sich in dieser Legislaturperiode in der neu eingerichteten Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft mit den Fragen der tatsächlichen und rechtlichen Verfasstheit von Vertragsverhältnissen auf dem Gebiet der Plattformökonomie und den neuen Erwerbsformen auseinandersetzen. Die Denkfabrik ist ein interdisziplinärer Think-Tank und ein Zukunfts-Lab, in dem die im Dialog-Prozess Arbeiten 4.0 begonnenen Arbeiten verstetigt werden. Die Denkfabrik wird zentrale politische Spannungsfelder und Gestaltungsaufgaben der digitalen Arbeitsgesellschaft identifizieren und Lösungen erarbeiten – auf regulatorischer und untergesetzlicher Ebene. Dies beinhaltet insbesondere die Entwicklung von Instrumenten zur strategischen Vorausschau sowie die Bündelung der Forschung zur digitalen Transformation in der Arbeitswelt.