

Jan Peuckert, Jonas Pentzien

Kompromisse des Teilens

Nachhaltige Governance von Peer-to-Peer Sharing Praktiken

Peer-Sharing Arbeitsbericht 7



PeerSharing

Impressum

Autor/innen:

Dr. Jan Peuckert, Jonas Pentzien

Unter Mitarbeit von Gerd Scholl, Julius Neu und Laura Theuer

Projektleitung:

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)

Potsdamer Str. 105, 10785 Berlin

www.ioew.de

Kooperationspartner:

IZT - Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Schopenhauerstr. 26, 14129 Berlin

www.izt.de

ifeu - Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg

Wilckensstraße 3, 69120 Heidelberg

www.ifeu.de

Der vorliegende Beitrag entstand im Forschungsprojekt „Peer-Sharing – Internetgestützte Geschäftsmodelle für gemeinschaftlichen Konsum als Beitrag zum nachhaltigen Wirtschaften“. Das Projekt ist Teil des vom deutschen Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Schwerpunktprogramms "Nachhaltiges Wirtschaften" der Sozial-Ökologischen Forschung (SÖF; Förderkennzeichen 01UT1405A).

Für nähere Informationen zum Projekt: www.peer-sharing.de

Berlin, April 2018



Zusammenfassung

Die Auswirkungen des internetgestützten Teilens von Gütern zwischen Privatpersonen auf eine nachhaltige Entwicklung sind vielschichtig und ambivalent. Die großen ökonomischen und ökologischen Potenziale einer intensiveren Ressourcennutzung stehen unerwünschten Nebeneffekte des Peer-to-Peer Sharing auf den fairen Wettbewerb, den Verbraucherschutz, die Privatsphäre der Nutzer/innen und andere kritische Aspekte des Gemeinwohls gegenüber. In Anbetracht der Besonderheiten bei der Regulierung digitaler Plattformen bedarf es eines klugen regulativen Rahmens, um die vorhandenen Nachhaltigkeitspotenziale des privaten Teilens dennoch möglichst umfassend auszuschöpfen. Der vorliegende Arbeitsbericht diskutiert die Vor- und Nachteile verschiedener Regulierungsansätze von unterschiedlicher Eingriffstiefe bei der Regelung spezifischer Problemfelder und zeigt deren Grenzen für eine nachhaltige Governance des Peer-to-Peer Sharing auf. Er kommt zu dem Schluss, dass alternative Regulierungsansätze wie die Selbst- und Ko-Regulierung zwar Potenziale besitzen, um die Nachhaltigkeitspotenziale des internetgestützten Teilens zu heben, diese Regulierungsformen jedoch wiederum auf einen ordnungsrechtlichen Rahmen angewiesen sind, um diese Potenziale voll ausschöpfen zu können. Diese Erkenntnis aufgreifend identifiziert der Artikel innovative Regulierungsansätze und beschreibt, wie ein die positiven Nachhaltigkeitseffekte des internetgestützten Teilens befördernder gesamtheitlicher Governance-Rahmen aussehen könnte.

Abstract

The impacts on sustainability of the internet-based sharing of goods between private individuals are complex and ambivalent. The great economic and environmental potentials of an intensified use of resources are countered by undesirable side effects of the peer-to-peer sharing activities on fair competition, consumer protection, user privacy, and other critical aspects of the common good. Given the specificities of regulating digital platforms, a smart regulatory framework is needed in order to fully realize the sustainability potential of private sharing. This work report discusses the advantages and disadvantages of different regulatory approaches in regulating specific problems and delineates their limits for the sustainable governance of peer-to-peer sharing. The report concludes that alternative regulatory approaches such as self-regulation and co-regulation indeed have potential to enhance the sustainability of internet-based sharing, but rely on a governmental regulatory framework to fully realize it. Drawing on this knowledge, the article identifies innovative regulatory approaches and describes what a holistic governance framework promoting the positive sustainability effects of internet-based sharing might look like.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Nachhaltigkeitspotenziale des privaten Teilens	8
2.1	Ökonomische Potenziale und Wirkungen	8
2.1.1	Apartment-Sharing: Neue Vermarktung von Wohnraum	11
2.1.2	Privates Carsharing: Neue Optionen für Individualverkehr	12
2.1.3	Gebrauchtwarenhandel: Hebung ungenutzter Schätze	13
2.2	Ökologische Potenziale und Wirkungen	14
2.2.1	Apartment-Sharing: Entlastung trotz häufigerer Reisen	15
2.2.2	Privates Carsharing: Auto des Nachbarn statt Bahn	16
2.2.3	Gebrauchtwarenhandel: Weitergeben, länger nutzen	16
2.3	Soziale Potenziale und Wirkungen	17
2.3.1	Apartment-Sharing: Wohnst du noch oder teilst du schon?	19
2.3.2	Privates Carsharing: Auto borgen, nur gegen Geld	20
2.3.3	Gebrauchtwarenhandel: Wiederverkauf digital	21
2.4	Fazit Nachhaltigkeitswirkungen	21
3	Governance-Ansätze im Peer-to-Peer Sharing	23
3.1	Besonderheiten der Regulierung digitaler Plattformen	25
3.1.1	Informationen als Basis erfolgreicher Regulierung	25
3.1.2	Regulierung als Ebenen-Frage	26
3.1.3	Regulierung als relationaler Prozess	27
3.2	Typologie unterschiedlicher Regulierungsformen	28
3.2.1	Theorie und Praxis der Selbstregulierung	28
3.2.2	Theorie und Praxis des Ordnungsrechts	35
3.2.3	Theorie und Praxis der Ko-Regulierung	40
3.3	Weiterentwicklung bestehender Regulierungsansätze	45
3.3.1	Innovative Selbstregulierungsmechanismen	45
3.3.2	Innovative ordnungsrechtliche Maßnahmen	46
3.3.3	Innovative Formen der Ko-Regulierung	48
4	Fazit	49
4.1	Eignung verschiedener Regulierungsansätze	49
4.2	Handlungsempfehlungen	52

5 **Literaturverzeichnis57**

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Nachhaltigkeitsrelevante Wirkungen in drei Bereichen des Peer-to-Peer Sharing.....	22
Abb. 2: Regulierungsformen (in Anlehnung an Bartle und Vass 2005).....	28
Abb. 3: Systematisierung der Regulierungsformen für Peer-to-Peer Sharing	50

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Regulierungsansätze für bestimmte Problemfelder der Nachhaltigkeit.....	52
---	----

1 Einleitung

Eine geteilte Nutzung von Gütern zwischen Privatpersonen findet durch die Vermittlung von Online-Plattformen immer größere Verbreitung. Diese neuen Praktiken des kollaborativen Konsums werden mit der Hoffnung auf nachhaltigeres Wirtschaften verbunden, ohne dass jedoch bisher die gesellschaftlichen Auswirkungen des privaten Teilens vollständig geklärt wären. Die Potenziale für eine nachhaltige Entwicklung sind groß und zugleich ambivalent: Zum einen wird mit der geteilten Güternutzung eine wesentliche Entlastung der Umwelt und eine Verbesserung der sozialen Beziehungen verbunden, zum anderen wird jedoch auch eine zunehmende Kommerzialisierung vormals privater Lebensbereiche und eine Aushebelung gesetzlicher Bestimmungen zum Schutze des Gemeinwohls beklagt. Die vorliegende Studie fasst die empirischen Erkenntnisse zu den Potenzialen und Wirkungen des privaten Teilens in den verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit zusammen und beschreibt mögliche Governance-Ansätze für eine nachhaltige Gestaltung des Peer-to-Peer Sharing.

Im Folgenden werden zunächst die allgemeinen Implikationen des privaten Teilens für eine nachhaltige Entwicklung dargestellt und an Beispielen aus den Bereichen Mobilität, Wohnen und Gebrauchsgüterhandel illustriert. Dabei kommt ein breiter Nachhaltigkeitsbegriff zum Tragen, der ökonomische, soziale und ökologische Wirkungen auf das Gemeinwohl unterscheidet und integriert. Eine ökonomisch nachhaltige Entwicklung schließt die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs, die Förderung von Beschäftigung, eine positive Einkommensentwicklung, die Gewährleistung von Verbraucherschutz sowie die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Innovation ein. Ökologische Nachhaltigkeit zielt auf Umweltentlastungen durch Ressourcenschonung, die Vermeidung von Einträgen in die Umwelt, ebenso wie die Vermeidung der Schmälerung von Umwelteffizienzgewinnen durch Mehrkonsum ab. Unter sozialer Nachhaltigkeit werden unter anderem Auswirkung auf Armut und Einkommensspreizung, sozialen Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe, Solidarität und Resilienz, einen gerechten Umgang miteinander und den Schutz der Privatsphäre verhandelt.

Es zeichnet sich ab, dass die mit der Bereitstellung der Möglichkeiten zum privaten Teilen verbundenen ökologischen Entlastungspotenziale aufgrund gegenläufiger Effekte eher gering ausfallen. Zugleich wird zunehmend deutlich, dass die Verbreitung von Sharing Praktiken sich gar nachteilig auf bestimmte Nachhaltigkeitsaspekte auswirken kann. Auf Grundlage der differenzierten Bewertung dieser Wirkungspotenziale werden im Anschluss verschiedene Ansätze der staatlichen Regulierung und nichtstaatlichen Steuerung im Sinne eines Beitrags von Peer-to-Peer Sharing zu einer nachhaltigen Entwicklung diskutiert und anhand konkreter Fallbeispiele aus den Bereichen Mobilität, Wohnen und Gebrauchsgüter veranschaulicht. Als mögliche Governance-Ansätze werden ordnungsrechtliche Steuerung, ökonomische Anreizsetzungen und verschiedene Formen einer freiwilligen Selbstregulierung erwogen und hinsichtlich ihrer Eignung zur Förderung der unterschiedlichen Gemeinwohlaspekte geprüft.

2 Nachhaltigkeitspotenziale des privaten Teilens

Das Aufkommen entsprechender Online-Vermittlungsplattformen hat die Verbreitung neuer Praktiken des Teilens von Gütern zwischen nichtgewerblichen Akteuren möglich gemacht (Peuckert et al. 2017). Eine Vielzahl langlebiger Gebrauchsgüter kann auf diese Weise einer intensiveren Nutzung zugeführt werden. An die Entstehung einer umfassenden Ökonomie des Teilens werden große Erwartungen für eine nachhaltige Entwicklung geknüpft (Botsman und Rogers 2010, Rifkin 2014). Insbesondere von den neuen Formen der gemeinsamen Nutzung zwischen privaten Akteuren verspricht man sich große ökologische Entlastungspotenziale und die Entstehung einer kollaborativen Wirtschaftsweise, die durch mehr Gemeinsinn und Solidarität geprägt ist. Andererseits werden mit dem wirtschaftlichen Wachstum der Sharing Economy auch Fehlentwicklungen deutlich, die zur Wahrung des Gemeinwohls einer Steuerung bedürfen.

Im Folgenden sollen die verschiedenen Auswirkungen des internetgestützten Peer-to-Peer Sharing auf das Gemeinwohl im Allgemeinen aufgezeigt und anhand konkreter Beispiele in den drei Bereichen Apartment-Sharing, privates Carsharing und Gebrauchtgüterhandel erläutert werden. Dabei werden die Wirkungen der neuen Praktiken des Teilens entlang der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit beschrieben.

2.1 Ökonomische Potenziale und Wirkungen

Für die Teilnahme am Sharing spielen sowohl ökonomische, soziale als auch ökologische Gründe eine Rolle. Eine nichtrepräsentative Online-Befragung in Deutschland im März 2015 (Schiel 2015) ergab, dass Sparen und Bequemlichkeit die stärksten ökonomischen Motive, Spaß und Umweltbewusstsein die wichtigsten sozialen Gründe für die Nutzung von Sharing Plattformen darstellen. Tatsächlich ist für durchschnittliche europäische Konsument/innen die Möglichkeit Geld zu sparen das wichtigste Motiv, Umweltvorteile und soziale Aspekte sind dagegen nur zweitrangig (ING International 2015). Diese Rangfolge trifft offenbar auch auf deutsche Nutzerinnen und Nutzer zu. Sharing-Angebote werden vor allem genutzt, um Kosten, Geld oder Zeit zu sparen (Pick und Haase 2015). Eigene Online-Umfragen unter den Nutzer/innen verschiedener Peer-to-Peer Sharing-Angebote in Deutschland (Gossen et al. 2017) und eine Repräsentativbefragung unter der deutschen Wohnbevölkerung (Scholl et al. 2017) zeigen, dass für Anbieter/innen wie Nachfrager/innen geteilter Güter wirtschaftliche und eigennützliche Motive, wie die Möglichkeiten zu sparen oder sich etwas hinzuverdienen, ein bequemerer oder preiswerterer Zugang als Gründe für die Nutzung von P2P-Plattformen dominieren.

Obwohl Konsumkritik für einige Nischenakteure durchaus eine wichtige Motivation darstellt, wird das plattformvermittelte Teilen im Allgemeinen und insbesondere von den etablierten Akteuren der Wirtschaft vor allem als Geschäftsgelegenheit wahrgenommen (Martin 2016). Dort, wo Effizienzgewinne durch einen gemeinsamen Gebrauch von langlebigen Gütern anfallen, sind in der Regel auch gewinnorientierte Geschäftsmodelle möglich. Die Grenzen der Wirtschaftlichkeit einer geteilten Güternutzung liegen gerade dort, wo der Aufwand für die Koordinierung der Akteure die Effizienzgewinne übersteigt, sodass sich das Teilen nicht mehr lohnt. Mit der Digitalisierung haben sich diese Grenzen deutlich verschoben. Digitale Vermittlungsplattformen haben die Kosten der Koordinierung so stark abgesenkt, dass eine Ausweitung von Praktiken des Teilens auf neue Güterberei-

che und für immer neue Akteure lohnend wurde. Bisher ungenutzte oder untergenutzte Ressourcenbestände werden auf diese Weise, vermittelt durch das Internet, einer intensiveren Nutzung zugeführt.

Die potenziellen Einsparungen durch solche Effizienzgewinne sind gewaltig. Anhaltspunkt für das Ausmaß der ökonomischen Einsparmöglichkeiten sind die bestehenden Überkapazitäten, die theoretisch durch intensivere Güternutzung abgebaut werden könnten. Ein Bericht für das EU-Parlament zu den Potenzialen der Sharing Economy (Goudin 2016) schätzt das jährliche Einsparpotenzial für die europäische Wirtschaft, das theoretisch durch eine effizientere Verwendung von Gütern gehoben werden könnte, auf etwa 260 Milliarden Euro.¹ Diese Summe entspricht mehr als dem Anderthalbfachen des aktuellen Haushalts der Europäischen Union.

Bislang nutzt jedoch nur ein Bruchteil der Bevölkerung in Europa die neuen Möglichkeiten des privaten Teilens. Obwohl bereits ein Drittel das Konzept der Sharing Economy kennt, haben sich bisher, laut einer Umfrage unter knapp 15.000 Europäer/innen im Juli 2015, nur etwa fünf Prozent der Befragten daran beteiligt (ING International 2015). Die Verbreitung in Deutschland ist noch deutlich geringer als im europäischen Durchschnitt: Demnach hat nur etwa ein Fünftel der Deutschen bereits von der „Sharing Economy“ im Sinne eines vergüteten privaten Teilens² gehört und nur zwei Prozent daran teilgenommen (ING International 2015). Noch im Mai 2016 gaben etwa 83 Prozent der deutschen Wohnbevölkerung bei einer repräsentativen Umfrage an, Angebote des Peer-to-Peer Sharing überhaupt nicht zu nutzen (Scholl et al. 2017).

In Bezug auf die Verbreitung wurden sehr große Unterschiede zwischen den verschiedenen Güterbereichen und Vertriebsmodellen der Sharing Economy festgestellt (Scholl et al. 2017). Sieht man vom relativ weit verbreiteten Online-Handel mit gebrauchten Gütern ab (ein angrenzendes aber nicht deckungsgleiches Konzept)³, findet privates Teilen nach wie vor in einer Nische statt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Verbreitung dieser Praktiken des privaten Teilens in Zukunft deutlich zunimmt. Etwa ein Drittel der Befragten hält es für wahrscheinlich, Peer-to-Peer Sharing zukünftig in irgendeiner Form zu praktizieren.

Trotz der noch relativ geringen Verbreitung besitzt die „Kollaborative Wirtschaft“⁴ bereits zum derzeitigen Zeitpunkt durchaus wirtschaftliche Relevanz. Einer Studie von PWC für die EU-Kommission (Vaughan und Daverio 2016) zufolge lagen 2015 in Europa die Einkünfte der Plattformen in den beiden wichtigsten Bereichen des Peer-to-Peer Sharing (Unterkünfte und Personenbeförderung) zusammen bei etwa 2,8 Milliarden Euro. Der Gesamtwert der vermittelten Transaktionen wird

¹ Das theoretische Gesamtpotenzial einer verbesserten Kapazitätsausnutzung durch die Sharing Economy wird auf insgesamt 572 Milliarden Euro geschätzt. Der Großteil davon wird allerdings für brachliegende Arbeitskraft veranschlagt, welche hier nicht weiter betrachtet werden soll. Kurzfristig sei dieses Potenzial jedoch aufgrund regulatoriver und anderer Hürden auf nur 18 Milliarden sowie mittel- bis langfristig auf 134 Milliarden begrenzt. Diese Schätzungen schließen dabei sowohl Peer-to-Peer als auch andere Vertriebsmodelle ein. Das P2P Modell wird allerdings als ein vorübergehendes Phänomen betrachtet, das in der weiteren Entwicklung der Sharing-Ökonomie Marktanteile an B2C-Modelle verlieren wird.

² Die Umfrage definiert die Sharing Economy als das Teilen andernfalls ungenutzter Güter, wie zum Beispiel ein Auto, Haus oder Rasenmäher („as utilizing goods (such as a car, house or lawnmower) that would otherwise be idle or unused“).

³ Häufig wird der private Online-Handel mit Gebrauchsgütern nicht als Peer-to-Peer Sharing Praktik verstanden, da hierbei eine Übertragung der Eigentumsrechte stattfindet. Wie die anderen Formen des internetgestützten Peer-to-Peer Sharing trägt jedoch auch diese zu einer geteilten Nutzung von Ressourcen bei (Scholl et al. 2015).

⁴ Die kollaborative Wirtschaft wird in der Studie von Vaughan und Daverio (2016) folgendermaßen definiert: „Collaborative Economy organizations use online platforms to connect distributed groups of individuals and enterprises and enable them to share access to their assets, resources, time and skills on a scale that was not possible before“.

auf etwas mehr als 20 Milliarden Euro geschätzt.⁵ Für die nächsten zehn Jahre wird ein jährliches Wachstum der „Kollaborativen Wirtschaft“ von etwa 35 Prozent veranschlagt, was dem Zehnfachen des erwarteten durchschnittlichen Wachstums für die europäische Wirtschaft entspricht. Für das Jahr 2025 sehen die Prognosen in den fünf Bereichen der „Kollaborativen Wirtschaft“⁶ Gesamteinnahmen der Online-Plattformen von etwa 80 Milliarden Euro und ein Transaktionsvolumen von insgesamt 570 Milliarden Euro vor.

Viele sehen in den neuen Geschäftsmodellen „enorme Chancen für zusätzliches Wachstum und Beschäftigung“ (Eichhorst und Spermann 2015). Die digitalen Vermittlungsplattformen der Sharing Economy erfreuen sich großen Interesses am Kapitalmarkt. Bisweilen werden sie mit milliarden-schweren Investitionen ausgestattet. Dabei sind die Beschäftigungszahlen der Plattformen äußerst gering im Vergleich zu denen klassischer Unternehmen der jeweiligen Sektoren. Das Wachstum durch den zusätzlichen Beitrag zur Wertschöpfung durch private Akteure, für die der Erwerb meist nur ein kleines zusätzliches Einkommen darstellt, geht auch zu Lasten traditioneller Marktteilnehmer/innen, die sich teilweise vehement gegen die neuen Marktteilnehmer/innen wehren.

Peitz und Schwalbe (2016) untersuchen die kurz- und langfristigen allokativen Effekte der Sharing-Economy. Kurzfristig profitieren demnach die Anbietenden und Nachfragenden von Nutzungsleistungen, sowie die Vermittlungsplattformen von den zusätzlichen Möglichkeiten, die sich durch die neuen Angebote ergeben. Langfristig werden auch die Hersteller geteilter Güter mit Änderungen ihrer Preispolitik und der Qualität der Güter reagieren. Zudem sind Auswirkungen auf die Nachfrage nach Substituten und Komplementen zu erwarten, sodass die Effekte auf verknüpfte Märkten bei einer Analyse zu berücksichtigen sind. Von den ökonomischen Wirkungen der sich ausbreitenden Peer-to-Peer Sharing-Praktiken sind hauptsächlich folgende Wirtschaftsakteure betroffen:

1. **Nutzer/innen geteilter Güter** kommen in den Genuss niedrigerer Güterpreise und flexibler Angebote. Die Sharing-Angebote erlauben die Nutzung von langlebigen Gütern, ohne dass ein Kauf dieser Güter notwendig wäre. Größere Markttransparenz, höherer Wettbewerb und innovative Produkte wirken positiv auf die Angebotsvielfalt und -qualität. Bei Inanspruchnahme von Peer-to-Peer Angeboten sind jedoch Verbraucherschutzrechtliche Fragen noch ungeklärt, da Privatanbieter/innen nicht unbedingt denselben Haftungsregelungen wie gewerbliche Akteure unterliegen. Bei privat angebotenen Gütern besteht für die Nutzer/innen somit häufig eine größere Unsicherheit in Bezug auf die Dienstleistungsqualität.
2. **Eigentümer/innen von geteilten Gütern** haben die Möglichkeit, zusätzliche Einkommen aus einer effizienteren Verwertung ihres Eigentums zu generieren. Dadurch steigt der Wert der geteilten Güter relativ zur Situation ohne koordinierende Plattformen.
3. **Vermittlungsplattformen** generieren einen ökonomischen Mehrwert durch die Koordination der Transaktionen zwischen Anbietenden und Nachfragenden von geteilten Gütern. Je nach Organisationsmodell der Plattform kommt dieser Mehrwert unterschiedlichen Akteuren zugute. In der Regel erheben kommerzielle Plattformen Gebühren für die Koordinationsdienstleistung. Netzwerk- und Lock-in-Effekte in Gegenwart hoher Wechselkosten verleihen dominierenden Plattformen eine große Marktmacht gegenüber Anbietenden und

⁵ Die höchsten Einnahmen erzielen die Vermittlungsplattformen für Peer-to-Peer Personenbeförderung, einschließlich Mitfahrgelegenheiten und private Autovermietung, den größten Bruttoumsatz mit dem Teilen von privatem Wohnraum.

⁶ Neben „Peer-to-Peer accommodation“ und „Peer-to-Peer transportation“ fallen darunter „On-demand household services“, „On-demand professional services“ und „Collaborative finance“. Der Online-Handel mit Gebrauchsgütern wird nicht betrachtet.

Nachfragenden, die ihnen erlauben, sich einen Großteil des entstehenden Mehrwerts anzueignen.

4. **Anbietende von komplementären Dienstleistungen** sehen sich aufgrund einer gesteigerten Nutzung der geteilten Güter ebenfalls einer größeren Nachfrage gegenüber.
5. **Anbietende von Substituten für die geteilten Güter** sehen sich einem härteren Wettbewerb ausgesetzt. Herkömmliche Gewerbe sind durch den Markteintritt nicht-gewerblicher Akteure einem erhöhten Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Wettbewerbsverzerrungen entstehen mitunter dadurch, dass private und gewerbliche Akteure nicht in gleichem Maße gesetzlichen Regelungen unterliegen.
6. **Produzierende geteilter Güter** sehen sich möglicherweise einem relativen Rückgang der Nachfrage infolge einer effizienteren Nutzung ihrer Produkte ausgesetzt. Unter Umständen können sie durch die Herstellung höherwertiger Produkte oder das Angebot komplementärer Dienstleistungen auf die veränderte Nachfrage reagieren. Wird jedoch durch die Plattformen der Zugang zu den jeweiligen Gütern auch für neue Marktteilnehmer/innen eröffnet, kann auch eine zusätzliche Nachfrage mit entsprechend entgegengesetzt gerichteten Wirkungen entstehen.

2.1.1 Apartment-Sharing: Neue Vermarktung von Wohnraum

Vor nur zehn Jahren gegründet, ist Airbnb heute unbestritten die bedeutendste digitale Plattform für die Vermittlung von privaten Übernachtungsangeboten weltweit. Dennoch waren dort im Jahr 2015 lediglich 1600 Personen beschäftigt. Direkte Beschäftigungseffekte gehen von der Plattform also kaum aus. Laut einem Pressebericht konnte die Plattform in der zweiten Jahreshälfte 2016 erstmalig seit ihrer Gründung im Jahr 2008 Gewinne verbuchen.⁷ Dennoch wird sie aktuell am Kapitalmarkt mit mehr als 30 Milliarden Dollar bewertet. Die Bewertung spiegelt die Erwartungen der Kapitalgeber an beträchtliche finanzielle Rückflüsse in der Zukunft wider, die sich auf die herausgehobene Marktstellung gründen, welche wahrscheinlich aufgrund existierender Netzwerkeffekte auf absehbare Zeit durch alternative Plattformen kaum anzufechten ist. Mit Transaktionen im Gesamtwert von etwa 15 Milliarden Euro ist das private Teilen von Wohnraum bereits jetzt einer der größten Bereiche des Peer-to-Peer Sharing in Europa (Vaughan und Daverio 2016). Im Jahr 2015 wurden etwa 1,15 Milliarden Euro durch Vermittlungsplattformen in diesem Bereich eingenommen.

Die durchschnittliche Überkapazität an Wohnraum in Europa wird auf etwa drei Prozent geschätzt, was einem theoretischen Einsparpotenzial von jährlich etwa 35 Milliarden Euro entspricht (Goudin 2016). Wegen der besonders hohen Reisetätigkeit der Deutschen liegt das geschätzte Potenzial für die Bundesrepublik mit vier Prozent noch etwas höher (ebenda). Demnach könnten durch eine effiziente Ausnutzung des Wohnraums jährliche Einsparungen von etwa 8,5 Milliarden Euro realisiert werden.

Anbietende komplementärer Dienstleistungen nehmen Anteil am Aufschwung des privaten Teilens von Wohnraum. Laut Schätzungen der größten Übernachtungsplattform Airbnb vom April 2017 waren die Gastgeber/innen und Gäste der Plattform im Jahr 2016 in Berlin für eine Wertschöpfung von insgesamt 438 Millionen Euro verantwortlich.⁸ Die lokale Gastronomie und Kulturszene scheint

⁷ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-26/airbnb-enters-the-land-of-profitability>

⁸ <https://www.airbnbctizen.com/de/die-berliner-airbnb-community-sorgte-2016-fuer-eine-wertschoepfung-von-geschaetzten-438-mio-euro/>

vom privaten Wohnraum-Sharing eindeutig zu profitieren, da etwa die Hälfte der Gästerausgaben in diesen Bereichen getätigt werden.⁹ Die Plattform schätzt die Ausgaben der Berliner Gäste in lokalen Restaurants der Stadt auf 117 Millionen Euro im Jahr 2016 und 142 Millionen Euro in 2017.¹⁰

Bei einer bundesweiten Repräsentativbefragung des Forschungsprojekts im Mai 2016 gaben 2,6 Prozent der Teilnehmer an, schon einmal Übernachtungsmöglichkeiten über Apartment-Sharing-Plattformen angeboten zu haben (Scholl et al. 2017). Mit einem Anteil von 5,7 Prozent hatten mehr als doppelt so viele Befragte diese Plattformen schon als Nachfragende genutzt. Die bisherigen Anbietenden von Übernachtungsmöglichkeiten sehen sich einer wachsenden Konkurrenz gegenüber. Das Hotelgewerbe, das traditionell Zimmer und Ferienwohnungen vermietet, verliert Marktanteile an die Wohnungsbesitzer/innen, welche ungenutzten Wohnraum über die digitalen Plattformen zur Verfügung stellen. Für Tourist/innen, aber auch zunehmend für Geschäftsreisende, stellen die privaten Angebote eine Alternative zu klassischen Unterkünften dar. Das Angebot an Unterkünften wird nicht nur quantitativ erhöht, sondern auch qualitativ um individuellere, flexiblere, persönlichere und zumeist deutlich günstigere¹¹ Übernachtungsangebote erweitert. Dabei unterliegen Anbietende von privaten Unterkünften nicht denselben regulativen Bestimmungen und Mindestanforderungen wie Hotels und Ferienwohnungen. Diese rechtliche Ungleichbehandlung wird vom Hotelgewerbe als unfairer Wettbewerbsvorteil der Privatanbietenden kritisiert, der durch Anpassung der Rechtslage korrigiert werden müsse (HOTREC 2015). Zugleich besteht für Mieter/innen von privaten Unterkünften in der Regel ein größeres Risiko bezüglich der Qualität (Sauberkeit, Sicherheit, Service) als bei den gewerblichen Übernachtungsangeboten, welchem die Plattformen häufig durch Reputationsmechanismen, wie die Online-Bewertung durch andere Nutzer/innen, oder durch die Einrichtung von Beschwerdestellen für unzufriedene Kund/innen entgegenzuwirken suchen.

2.1.2 Privates Carsharing: Neue Optionen für Individualverkehr

Mit Gesamteinnahmen von etwa 1,7 Milliarden Euro in Europa ist Peer-to-Peer Mobilität (Teilen von Fahrten, Fahrzeugen oder Parkplätzen) für die Plattformen sehr lukrativ (Vaughan und Daverio 2016). Der größte Anbieter für privates Carsharing SnappCar bietet laut eigenen Angaben bundesweit 15.000 Fahrzeuge, der zweitgrößte Anbieter Drivy immerhin 6000 PKW.¹² Trotz eines starken Wachstums handelt es sich beim Autoteilen zwischen Privatakteuren aber um eine Nische im Vergleich zum gewerblichen Carsharing.

Privates Carsharing wäre vor allem für ländliche Regionen eine attraktive Mobilitätslösung, die von den gewerblichen Carsharing-Anbietern nicht versorgt werden.¹³ Dieses Potenzial wird jedoch bisher nicht ausgeschöpft, da fast jeder, der dort ein Auto braucht, auch eines besitzt.¹⁴ Bei einer Repräsentativbefragung der deutschen Wohnbevölkerung im Mai 2016 (Scholl et al. 2017) lag der Anteil der Befragten, die schon einmal privates Carsharing genutzt hatten, bei nur etwa zwei Prozent.

⁹ https://www.airbnbcommunity.com/wp-content/uploads/sites/59/2017/04/Bericht_Airbnb-Community_Berlin_2016.pdf

¹⁰ <https://2sqy5r1jf93u30kwzc1smfqt-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/09/Airbnb-Restaurant-Spending-Report-2017.pdf>

¹¹ Einer Untersuchung von Colliers International zufolge liegen die durchschnittlichen erzielte Zimmerraten für Airbnb-Angebote in Berlin bei 66 Euro. Für Berliner Hotelzimmer liegt der Durchschnitt dagegen bei 106 Euro.

¹² <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/carsharing-115.html>

¹³ <https://www.vcd.org/themen/auto-umwelt/carsharing/fragen-und-antworten-zum-carsharing/>

¹⁴ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/carsharing-115.html>

Würde die Fahrzeugflotte Europas voll ausgenutzt, könnten nach Schätzungen der Überkapazitäten etwa 200 Millionen Fahrzeuge eingespart werden (Goudin 2016). Das Einsparpotenzial wird damit auf etwa 60 Prozent, also 152 Milliarden Euro geschätzt. Für Deutschland gehen diese Schätzungen gar von einem Einsparpotenzial von 90 Prozent oder beinahe 40 Millionen Autos aus. Der diesen Zahlen zugrundeliegende Bericht für das Europäische Parlament berücksichtigt jedoch nur ungenügend die räumliche Verteilung des Fahrzeugbestands und die zeitliche Verteilung der Bedarfe (mit Stoßzeiten im Berufsverkehr, wo zwischen 6 und 7 Uhr mehr als 15 Millionen Menschen gleichzeitig befördert werden müssen). Bei der Synchronisierung von Nachfrage und Angebot handelt es sich schließlich um eine erhebliche Herausforderung für die Carsharing-Plattformen im Allgemeinen, insbesondere aber für die dezentralen Netzwerke des Peer-to-Peer Sharing.

Auf Basis einer Repräsentativbefragung in Deutschland ist nur von einem geringeren Marktpotenzial des privaten Carsharing auszugehen. Zehn Prozent der deutschen Wohnbevölkerung können sich vorstellen, privates Carsharing in Zukunft zu nutzen (Scholl et al. 2017). Durch das Teilen privater Fahrzeuge könnten damit immerhin mehr als zwei Millionen PKW abgeschafft werden, was ungefähr fünf Prozent der Fahrzeugflotte in Deutschland entspricht. Das käme einem Effizienzgewinn von etwa 1,5 Milliarden Euro gleich.

Die neuen Formen der gemeinsamen Nutzung von privaten Fahrzeugen konkurrieren vornehmlich mit gewerblichen Autovermietungen und öffentlichen Transportmitteln. Bei einer Online-Befragung unter den Nutzenden einer Plattform für privates Carsharing (Henseling 2017a) gaben 42 Prozent der 544 Befragten an, aufgrund der Nutzung von Plattformen zum privaten Autoteilen auf die Mitgliedschaft bei klassischen Carsharing-Unternehmen verzichtet zu haben. Statt des privat geteilten Fahrzeugs hätten 39 Prozent der befragten Mieter voraussichtlich eine klassische Autovermietung und elf Prozent einen gewerblichen Carsharing-Dienst genutzt. 23 Prozent wären vermutlich mit öffentlichen Verkehrsmitteln wie Bus oder Bahn gefahren. Knapp 10 Prozent der Befragten hätten die Fahrt gar nicht unternommen oder hätten ein anderes Ziel gewählt. Die zusätzlich induzierte Nachfrage nach Mobilität ist demnach zwar relativ gering, die Substitution findet vornehmlich zwischen verschiedenen geteilten Verkehrsmitteln statt. Tendenziell verlagert sich jedoch der Verkehr dabei wieder zurück auf die Straße. Es werden durch Online-Plattformen für privates Autoteilen also nicht nur vorhandene Fahrzeugbestände besser genutzt, sondern dadurch auch neue attraktive Möglichkeiten für den individuellen Personenverkehr geschaffen.

2.1.3 Gebrauchtwarenhandel: Hebung ungenutzter Schätze

Online-Plattformen zum Weiterverkauf gebrauchter Güter sind in Deutschland bereits weit verbreitet. Die Second-Hand Economy unterscheidet sich vom Peer-to-Peer Sharing dadurch, dass nicht nur temporärer Zugang zu den jeweiligen Gütern gewährt, sondern das Eigentum daran übertragen wird (Scholl et al. 2015). Über virtuelle Marktplätze (wie z.B. eBay) werden die unterschiedlichsten Güter gehandelt und damit einer Weiternutzung zugeführt. Einige Plattformen (z.B. Auto24) spezialisieren sich auf spezifische Produktgruppen.

Die große wirtschaftliche Bedeutung der digitalen Wiederverkaufsplattformen liegt in dem enormen Bestand ungenutzter Güter, die aufgrund gesunkener Transaktionskosten leichter einer Weiternutzung zugeführt werden können. Während für langlebige Güter, wie Fahrzeuge oder Immobilien, seit langem Gebrauchtmärkte existieren, wird durch die digitalen Plattformen auch der Handel mit kurzlebigeren, weniger wertvollen oder sehr spezifischen Produkten lohnend. Eine repräsentative

Studie aus dem Jahr 2015 im Auftrag von eBay ergab, dass in deutschen Haushalten durchschnittlich 217 Gegenstände ungenutzt in Schubladen, Schränken und Kartons liegen.¹⁵ Der geschätzte Gesamtwert der ungenutzten Gegenstände beträgt 3.223 Euro pro Haushalt. Hochgerechnet auf alle Haushalte in Deutschland beträgt der Wert damit rund 100 Milliarden Euro.

Einige Online-Plattformen (wie z.B. Kleiderkreisel, Mamikreisel, Mädchen-Flohmarkt oder Kinderado) sind speziell auf den Weiterverkauf von Kleidung ausgerichtet. Digitale Plattformen für den Kauf und Verkauf gebrauchter Bekleidung werden von einem Fünftel der deutschen Wohnbevölkerung bereits genutzt (Scholl et al. 2017). Damit ist das Marktpotenzial dieser Form des Teilens auch bereits weitgehend ausgeschöpft. Mit 26 Prozent liegt der Anteil der Befragten mit zukünftiger Nutzungsabsicht nur etwas höher als der Anteil der aktuell Nutzenden (Scholl et al. 2017).

2.2 Ökologische Potenziale und Wirkungen

Beim Peer-to-Peer Sharing sind die geteilten Güter im Besitz eines nichtgewerblichen Anbieters, der die Nutzung anderen nichtgewerblichen Nachfragenden zugänglich macht (Scholl et al. 2015). Dabei lässt sich zwischen Transaktionen unterscheiden, bei denen das Eigentum am jeweiligen Gut an die andere Person übergeht (wie Schenken, Tauschen oder Verkaufen) und Transaktionen, bei denen nur kurzzeitig der Besitz wechselt, die Eigentumsverhältnisse aber erhalten bleiben (wie beim Verleihen oder Vermieten). Durch die gemeinsame Nutzung, die simultan oder sequentiell erfolgen kann, werden die jeweiligen Güter in der Regel intensiver genutzt.

Ökologische Motive spielen bei der Teilnahme an der Sharing-Ökonomie durchaus eine Rolle, wenn auch ökonomische Vorteile als Begründung dominieren (Scholl et al. 2017, Schiel 2015, ING International 2015). Es ist für die Umwelteffekte jedoch nicht ausschlaggebend, welche Absichten durch die handelnden Akteure verfolgt werden. Für die unmittelbare Umweltwirkung ist vielmehr entscheidend, ob durch das Teilen eine Neuproduktion von Gütern angestoßen oder vermieden wird, wie ressourcenintensiv die Vermittlung der Transaktionen und der physische Besitzwechsel erfolgt und welche unmittelbaren und indirekten Verhaltensänderungen durch den Zugang und die Benutzung der Sharing-Plattform induziert werden.

Im Allgemeinen werden geteilte Güter durch die simultane oder sequentielle Nutzung durch mehrere Personen über ihren Produktlebenszyklus insgesamt intensiver genutzt, wodurch deren Produktivität steigt. Bei gleichbleibendem Konsum müssen also weniger Güter produziert werden. Um dieselben Bedürfnisse der Nutzer/innen zu befriedigen, werden weniger Ressourcen gebraucht. Die Verbesserung der Ressourceneffizienz mündet jedoch nicht zwangsläufig in einen geringeren Ressourcenverbrauch. Zum einen wird sich eine niedrigere Güternachfrage nur allmählich auf eine geringere Neuproduktion auswirken, zum anderen bewirkt eine Veränderung der Kosten zugleich auch eine Verschiebung des Konsums. Die positiven Umweltwirkungen einer Ressourceneffizienzverbesserung durch das Teilen können also durch sogenannte Rebound-Effekte ganz oder teilweise wieder zunichtegemacht werden. Wenn die induzierten Änderungen des Konsums neue Ressourcenverbräuche auslösen, welche die direkten Einsparungen übersteigen, fällt die Ökobilanz der Sharing-Angebote negativ aus. Trotz der Nutzungsintensivierung bestehender Güter ist eine Aussage über die Umwelteffekte des internetgestützten Peer-to-Peer Sharing deshalb nur unter Beachtung der induzierten Verhaltensänderungen möglich.

¹⁵ https://static.ebayinc.com/static/assets/Uploads/PressRoom/Local/Imported/Presseinformation_eBay_TNS_Studie_UngenutzteGegenstaende_0.pdf

2.2.1 Apartment-Sharing: Entlastung trotz häufigerer Reisen

Laut einer Untersuchung von Colliers International hat die Übernachtungsplattform Airbnb in Berlin 2016 insgesamt 1.735.000 Übernachtungen verzeichnet. Damit ist ihr Marktanteil in nur einem Jahr zwar um beachtliche 68 Prozent auf 8,5 Prozent gestiegen.¹⁶ Im gleichen Zeitraum ist jedoch auch die Gesamtzahl von gastgewerblichen Übernachtungen in Berlin deutlich gestiegen. Das private Übernachtungsangebot hat also keinen absoluten Rückgang bei den Hotelübernachtungen bewirkt, die im gleichen Zeitraum um 2,7 Prozent zulegen.¹⁷ Zwar fiel das Wachstum der Hotelbranche damit geringer aus als die Zunahme der Berliner Gäste insgesamt, die Sharing-Angebote tragen jedoch selbst einen wesentlichen Anteil an der wachsenden Beliebtheit der Hauptstadt als touristisches Reiseziel.

Die ökologische Bilanz des Apartment-Sharing ist nicht eindeutig. Zwar kann die Bereitstellung von existierendem Wohnraum für eine touristische Kurzzeitnutzung Leerstand vermeiden und Hotelkapazitäten ersetzen, aber die Wirkung auf den Hotelbestand und damit auf die gastgewerbliche Flächennutzung oder den Verbrauch von Ressourcen für den Bau neuer Hotelanlagen ist nur gering, äußerst langfristig und damit kaum nachweisbar. Dagegen fällt aus ökologischer Perspektive zumindest kurzfristig der Ressourcenverbrauch für die Bereitstellung der Gästezimmer, Bewirtung, Reinigung, Möblierung, aber auch für die durch die neuen Übernachtungsangebote induzierte Reisetätigkeit ins Gewicht.

Bei einer Online-Umfrage unter Nutzer/innen einer Sharing-Plattform für private Übernachtungsangebote (Henseling 2017b) gaben 23 Prozent der Mieter/innen an, aufgrund der Sharing-Angebote im Internet ihre Reisetätigkeit übers Jahr erhöht zu haben. Von einem Zuwachs der Reisetätigkeit um etwa ein bis drei Prozent geht eine Studie im Auftrag von Airbnb (Cleantech 2014) aus, die zu dem Schluss kommt, dass zusätzliche Reisen und längere Reiseaufenthalte durch die Einsparungen bei den Aufenthalten in privaten Unterkünften mehr als aufgewogen würden. Der Aufenthalt in privaten Unterkünften sei im Durchschnitt deutlich weniger umweltbelastend als der Aufenthalt in Hotels, so die Studie von Cleantech (2014). Sowohl beim Energieverbrauch und den Treibhausgasemissionen, als auch beim Wasserverbrauch und bei der Erzeugung von Abfällen lägen die Umweltbelastungen eines durchschnittlichen Airbnb-Gasts unter denen eines Hotelgasts. Hochgerechnet auf aktuelle Nutzerzahlen behauptet Airbnb (2017) im Jahr 2016 allein in Europa einen Energiebedarf von 566.000 Haushalten, den Wasserverbrauch von 9.000 olympischen Schwimmbecken, den Treibhausgasausstoß von 1,6 Millionen Autos und 81.200 Tonnen Müll eingespart zu haben.

Die im Rahmen des Projekts berechneten ökologischen Entlastungen sind deutlich geringer. Im Bestfall könnte laut Berechnungen des ifeu-Instituts (Ludmann 2018) durch das Teilen von Apartments der Ausstoß von Treibhausgasen um insgesamt 0,6 Millionen Tonnen Kohlendioxid (also nur etwa 340.000 Autos)¹⁸ reduziert werden, wenn sich in Zukunft der Anteil der Reisenden, die privates Apartment-Sharing nutzen, von 6 auf 17 Prozent erhöht, wie es die im Rahmen des Projekts durchgeführte Repräsentativumfrage (Scholl et al. 2017) nahelegt, ohne dass sich die Wahl der Reiseziele substantiell verändert. Davon ginge jeweils die Hälfte der Entlastungen zum einen

¹⁶ <https://www.colliers.de/presse/colliers-international-airbnb-gewinnt-in-berlin-weiter-an-bedeutung-68-prozent-mehr-uebernachtungen/>

¹⁷ <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/wirtschaft/branchen/tourismus/artikel.110610.php>

¹⁸ Hierbei wird wie in der Studie von AirBnB (2017) ein jährlicher Ausstoß von 1,76 Tonnen pro Auto unterstellt.

auf den Wechsel von Hotels zu privaten Unterkünften und zum anderen auf die unterstellte Wahl nachhaltigerer Reiseverkehrsmittel zurück.

2.2.2 Privates Carsharing: Auto des Nachbarn statt Bahn

Eine Online-Umfrage unter 844 Nutzer/innen einer P2P-Carsharing-Plattform (Henseling 2017a) zeigt, dass zusätzliche Fahrten aufgrund der Sharing-Angebote für die Ökobilanz eher eine untergeordnete Rolle spielen. Lediglich neun Prozent der 544 Mieter/innen gaben an, sie hätten die Fahrt ohne die Online-Angebote nicht unternommen. Bedenklich sind aus ökologischer Perspektive die Verhaltensänderungen in Bezug auf die Wahl des Transportmittels. 23 Prozent der Mieter/innen hätten statt des privat geteilten Fahrzeugs öffentliche Verkehrsmittel und drei Prozent eine Mitfahrgelegenheit genutzt. In diesen Fällen entsteht also aufgrund der Sharing-Angebote zusätzlicher Verkehr auf der Straße, da Kollektivfahrten durch Individualfahrten ersetzt werden. Auch die Substitution gewerblicher Angebote von klassischen Autovermietungen oder gewerblichen Carsharing-Diensten ist aus Umweltsicht bedenklich, falls die Wartung der Fahrzeugflotten durch diese umweltfreundlicher und ressourceneffizienter erfolgt.

Ökobilanziell ergibt sich ein gemischtes Bild. Entscheidend sind die Wirkungen auf den Neukauf oder die Abschaffung von Fahrzeugen, die sich jedoch zwischen mietenden und vermietenden Nutzer/innen der Plattform unterscheiden. Von den Mieter/innen geben 17 Prozent an, aufgrund der Sharing-Angebote das eigene Auto abgeschafft zu haben, und 57 Prozent behaupten gar, aufgrund des Angebots auf die Anschaffung eines Autos verzichtet zu haben. Von den Vermieter/innen stimmen jedoch 17 Prozent der Aussage zu, dass sie ihr Auto nicht länger behalten würden, wenn es keine Plattformen gäbe, über die es vermietet werden könnte. Es hängt also nicht zuletzt von der Struktur der Nutzer/innen ab, welche Gesamtwirkung auf die Neuproduktion von Fahrzeugen ausgeht.

Geht man von einer Erhöhung des privaten Carsharing von zwei auf zehn Prozent aus, wie es die im Rahmen des Projekts durchgeführte Repräsentativumfrage (Scholl et al. 2017) nahelegt, könnten durch eine konsequente Abschaffung privater PKW durch sämtliche Mietenden laut Berechnungen des ifeu-Instituts (Ludmann 2018) Treibhausgasreduzierungen von insgesamt 1,6 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalenten realisiert werden. Es entstünden Entlastungen von knapp 2,3 Millionen Tonnen im PKW-Verkehr und von etwa 0,4 Millionen Tonnen aus der PKW-Herstellung, aber auch eine Mehrbelastung von etwa 1,1 Millionen Tonnen Kohlendioxid durch die verstärkte Nutzung und den notwendigen Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel.

2.2.3 Gebrauchtwarenhandel: Weitergeben, länger nutzen

Die Nutzungsdauerverlängerung, die durch den Weiterverkauf gebrauchter Güter entsteht, kann durch geringere Neuproduktion Umweltentlastungen herbeiführen. Im Bereich des Kleider-Sharing führt die Nutzung von Second-Hand-Ware zu einem geringeren Textilverbrauch. Das Interesse der Deutschen am Kleider-Sharing ist groß: 26 Prozent können sich laut einer repräsentativen Befragung vorstellen, diese Angebote in Zukunft zu nutzen (Scholl et al. 2017). Eine Befragung von Nutzenden einer Plattform für Kleider-Sharing ergab, dass gebraucht gehandelte Kleidung seltener umgetauscht wird und seltener in Sammelcontainern entsorgt wird. Da Containerware zumeist exportiert wird, fördert der Peer-to-Peer Handel den Verbleib der Textilien im Inland. Eine Ökobilanzierung auf Grundlage der Befragungsergebnisse zeigt, dass der durchschnittliche Nutzer von Kleider-Sharing-Plattformen nur 49 Prozent der Ressourcen des allgemeinen Durchschnittskäufers verbraucht.

Geht man im Rahmen eines nachhaltigen Transformationsszenarios von einer Erhöhung des privaten Kleider-Sharing von 25 auf 26 Prozent aus, wie es die im Rahmen des Projekts durchgeführte Repräsentativumfrage nahelegt (Scholl et al. 2017), könnten bei nachhaltiger Nutzung des Angebotes und suffizientem Kleiderkonsum laut Berechnungen des ifeu-Instituts (Ludmann 2018) Treibhausgasminderungen von insgesamt 1,3 Millionen Tonnen Kohlendioxid realisiert werden. Der Hauptteil der Entlastungen von knapp 1,2 Millionen Tonnen entstünde durch die Vermeidung von Neuproduktion. Etwa 0,1 Millionen Tonnen Kohlendioxid könnten bei den Kauftransaktionen und den Transporten aufgrund des verringerten Kaufvolumens eingespart werden.

Aus einer entstehenden Reparatur- und Wiederververkaufskultur könnten sich beträchtliche indirekte Wirkungen auf die Güterproduktion ergeben. Produkteigenschaften, wie Langlebigkeit und Reparierbarkeit, könnten durch am Weiterverkauf interessierte Verbraucher/innen zunehmend Wertschätzung erfahren. Komplementäre Dienstleistungen für Instandsetzung, Erhalt und Reparatur könnten dadurch tendenziell Auftrieb erhalten und damit einen Betrag zur Entstehung einer ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft leisten.

2.3 Soziale Potenziale und Wirkungen

Der Zugang zu Gütern wurde schon immer unter Familienmitgliedern, in der Nachbarschaft oder in der Dorfgemeinde, aber auch in Organisationen, wie Vereinen oder Unternehmen geteilt. Entsprechende Geschäftsmodelle, die das **Teilen von Gütern** beinhalteten, gab es schon lange vor dem Internet. Mit den Möglichkeiten der digitalen Vermittlung hat sich der Kreis der Personen, mit denen geteilt werden kann, jedoch drastisch erweitert. Die Besonderheit heutiger Modelle des internetgestützten Peer-to-Peer Sharing liegt vor allem darin, dass privates Eigentum nun auch mit Personen geteilt wird, die sich nicht durch die Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen Bezugsgruppe auszeichnen.

Mit dem Teilen von privaten Gütern wird darum die Erwartung verbunden, dass durch die Interaktion neues **soziales Kapital** entsteht. Die neuartige Konnektivität soll Austauschbeziehungen über soziale Gruppen hinweg ermöglichen und neue Gemeinschaften entstehen lassen. Durch den Aufbau neuer zwischenmenschlicher Beziehungen sollen Koordination und Kooperation zum gegenseitigen Vorteil erleichtert werden. Davon könnte eine transformative Wirkung auf das Zusammenleben ausgehen, die altruistische Anreizstrukturen und Koordinationsmechanismen in der Gesellschaft fördert. Verfechter der Idee sehen im Peer-to-Peer Sharing Ansätze einer alternativen Wirtschaftsordnung, die stärker auf Reziprozität und Gemeingüter ausgerichtet ist (Rifkin 2012). Einige soziologische Studien (Schnur und Günter 2014, Schor und Fitzmaurice 2015) weisen jedoch darauf hin, dass trotz des erklärten Ziels durch das Teilen über Online-Plattformen nicht notwendigerweise neues Sozialkapital entsteht und zumeist keine dauerhaften sozialen Bindungen geschaffen werden. Vielmehr besteht die Gefahr der Verdrängung von existierenden nicht-kommerziellen Beziehungen durch kommerziell ausgerichtete Peer-to-Peer Transaktionen der Sharing Economy.

Vertrauen in andere ist eine Voraussetzung für die neuen Formen des privaten Teilens mit Fremden. Die Ergebnisse der Repräsentativbefragung (Scholl et al. 2017) deuten darauf hin, dass Vertrauen in die Zuverlässigkeit, Anständigkeit, Ehrlichkeit und Fairness der am Sharing beteiligten Personen in Deutschland relativ stark ausgeprägt ist. Durch die Bereitstellung von Bewertungssystemen wirken die Plattformen gezielt darauf hin, dass die Nutzer/innen durch wiederholt positiv bewertete Transaktionen Reputation aufbauen können. Die Möglichkeit der Sanktionierung durch negative Bewertungen soll das wahrgenommene Risiko in Verbindung mit den sozialen Interaktionen mindern. Die Etablierung von Reputationsmechanismen ist jedoch nicht mit dem Aufbau von sozialem Kapital zu verwechseln. Vielmehr wird dabei das Vertrauen in andere durch ein **Vertrauen in**

das System ersetzt. In gewisser Weise wird gar bestehendes soziales Kapital, das vormals zur Gewährung von Zugang zu privaten Gütern qualifizierte, ökonomisch entwertet. Positive Erfahrungen mit Sharing-Angeboten tragen eher zu einer Stärkung des Vertrauens in das Funktionieren des Marktes bei, denn zum Aufbau zwischenmenschlicher Beziehungen.

Immerhin 49 Prozent der deutschen Wohnbevölkerung sehen einen Vorteil des Peer-to-Peer Sharing in der Möglichkeit, neue Menschen kennenzulernen. Dieses Motiv scheint gerade für junge Menschen zwischen 16 und 24 Jahren von Bedeutung zu sein (Scholl et al. 2017). Die Individualität und Authentizität der privaten Angebote trägt zwar in der Regel zur Attraktivität der Peer-to-Peer Angebote bei. Die starke Gemeinschaftsorientierung früher Sharing-Ansätze (z.B. Hospitality Clubs) ist mit der allgemeinen Verbreitung der Praktiken aber zunehmend einer möglichst **pragmatischen Abwicklung der Transaktionen** gewichen. Gewinnorientierte Plattformen betreiben eine Ausweitung der Praktiken auf immer größere Nutzergruppen. Emotionale Arbeit, die bei einer echten Auseinandersetzung mit Fremden notwendig ist, wird dabei zunehmend in den Hintergrund gedrängt. So ist eine Tendenz derzeitiger Geschäftsmodelle zu beobachten, durch technische Lösungen die Notwendigkeit eines echten Zusammentreffens der miteinander teilenden Akteure zugunsten der Bequemlichkeit überflüssig zu machen. Zunehmend wird also nicht mehr mit dem unbekannten Fremden, sondern mit einer gesichtslosen Allgemeinheit geteilt. Letztendlich wirken auch Regelungen, die einer Diskriminierung vorbeugen sollen (z.B. Antidiskriminierungsrichtlinien, zustimmungslose Buchung), in dieselbe Richtung.

Die Hinweise mehren sich, dass diskriminierendes Verhalten bei der Ausübung von Sharing-Praktiken dem gesellschaftlichen Zusammenhalt gar schaden. Verschiedene Untersuchungen zeigen (Schor 2017; Schor et al. 2016), dass bei der Auswahl von Transaktionspartner/innen und der Interaktion mit anderen Nutzenden **Klassenschranken und sozialer Status** durchaus eine beachtliche Rolle spielen. Einige wissenschaftliche Studien haben offensichtliche Fälle rassistischer Diskriminierung bei der Preissetzung und Bewertung von Sharing-Angeboten nachgewiesen (Cansoy und Schor 2017).

Als wichtiger sozialer Aspekt werden häufig die Möglichkeiten zusätzlicher Einkommensgenerierung angeführt, von denen Geringverdienende und Arbeitslose profitieren könnten. Das setzt allerdings voraus, dass diese Personen über Eigentum verfügen, das sie mit anderen teilen können. Die Auswirkungen des Peer-to-Peer Sharing auf die **Einkommensverteilung** sind noch nicht hinreichend empirisch erfasst. Die neuen Einkommensquellen könnten einerseits alternative Formen des Zuverdienstes und andererseits auch neue Spielarten der sozialen Exklusion schaffen. Die Vermittlung durch Online-Plattformen öffnet Märkte für neue Anbieter, senkt Markteintrittsbarrieren und erlaubt vielen Akteuren weitgehend unabhängig und selbstbestimmt zusätzliche Einkünfte zu erzielen. Im Durchschnitt gehen 85 Prozent des Transaktionsvolumens an die Anbietenden und nur 15 Prozent an die vermittelnden Plattformen (Vaughan und Daverio 2016). Die Mehrheit derjenigen, die über Sharing-Plattformen Dinge mit anderen teilen, verdienen damit jedoch weniger als 1.000 Euro im Jahr, der Median liegt bei etwa 300 Euro (ING International 2015).¹⁹

Für die Eigentümer/innen geteilter Güter entstehen damit neue Verwertungsmöglichkeiten. Tendenziell werden also Individuen, die über Güter zum Teilen verfügen, durch die neuen Möglichkeiten der Peer-to-Peer Vermietung bessergestellt, da der Wert ihres Eigentums steigt. Durch das Teilen von Gütern werden in der Regel keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern lediglich

¹⁹ Das Teilen von Gütern über Online-Plattformen ergänzt traditionelle Einkommensquellen. Eine Studie von JP Morgan (Farrell und Greig 2016) schätzt das zusätzlich generierte Einkommen von US-Bürgern, die über solche Plattformen Güter vermieten, auf durchschnittlich 314 Dollar im Monat und damit etwa 7 Prozent des gesamten Einkommens.

zusätzliche Verwertungsmöglichkeiten für existierendes Kapital, welche die traditionellen Einkommensquellen allenfalls ergänzen. Hierin unterscheiden sich Plattformen zum Teilen von Gütern grundsätzlich von Dienstleistungsplattformen der Gig Economy. Die neuen Möglichkeiten zum Teilen von Gütern über Online-Plattformen tragen somit kaum zur Verringerung von Einkommensunterschieden bei.

Andererseits können positive Verteilungseffekte dadurch entstehen, dass die Nutzung vieler Güter durch Sharing-Plattformen erleichtert wird. Durch das Mieten von Gütern, etwa eines Fahrzeugs, wird die Deckung bestimmter Bedürfnisse (zum Beispiel Mobilität) ermöglicht, ohne die andernfalls erforderlichen Investitionen. Insbesondere Bevölkerungsschichten, die sich sonst die Anschaffung bestimmter Güter (Autos, Innenstadtwohnungen) nicht leisten könnten, erhalten durch das Teilen Zugang zu diesen Gütern. Die neuen **Möglichkeiten zur gelegentlichen kostengünstigen Nutzung** könnten deshalb insbesondere Personen mit niedrigem Einkommen zugutekommen.

Die Wertschöpfung durch die Vermittlungsplattformen besteht im Kern in der Erhebung und Verarbeitung von Daten der Nutzenden. Um die Koordinationsdienstleistungen der Online-Plattformen in Anspruch nehmen zu können, müssen die Nutzenden ihre persönlichen Daten bereitstellen. Die geltenden Regeln für den Umgang mit diesen Daten werden gewöhnlich in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen festgelegt. Ein Wettbewerb um kundenfreundliche Geschäftsbedingungen findet angesichts monopolistischer Tendenzen in einigen Bereichen kaum statt. Den Kund/innen bleibt üblicherweise nur die Möglichkeit, auf die Souveränität über ihre eigenen Daten oder auf die Nutzung der Plattformen zu verzichten. Möglicherweise werden hier deutlich höhere Preise für die Teilnahme am Sharing in Kauf genommen, als aus den reinen Nutzungsgebühren ersichtlich ist. Gravierende soziale Folgen hinsichtlich des Verbraucherschutzes knüpfen sich deshalb auch an die rechtliche Ausgestaltung und effektive Kontrolle über die **Nutzung persönlicher Daten** durch die Plattformen.

2.3.1 Apartment-Sharing: Wohnst du noch oder teilst du schon?

Wohnraum ist in vielen deutschen Großstädten knapp. Das Missverhältnis von Angebot und Nachfrage spiegelt sich in überfüllten Treppenhäusern bei Wohnungsbesichtigungen wider. Die Wohnungsmieten sind gerade in den Innenstädten in den letzten Jahren stark gestiegen. Menschen mit geringeren Einkommen werden sukzessive aus den gefragten Stadtzentren an den Stadtrand verdrängt.

Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, wurde mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz ("Mietpreisbremse") der Anstieg der Mieten gesetzlich begrenzt. Im Grundsatz dürfen bei Neuvermietungen die neuen Mieten demnach nicht mehr als zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, die dem Mietspiegel entnommen werden kann. Die **Deckelung der Mieten** soll dafür sorgen, dass Mietpreise in den Ballungsgebieten nicht ausschließlich durch den Markt bestimmt werden. Mit dem Gesetz wird dem öffentlichen Interesse an einer nachhaltigen Stadtentwicklung, einer ausgewogenen sozialen Durchmischung von Stadtvierteln und dem Schutz einkommensschwacher Bevölkerungsschichten Ausdruck verliehen und Vorrang vor dem Gewinnerzielungsinteresse der Wohnungseigentümer/innen eingeräumt. Die Mietpreisbremse soll grundsätzlich jeweils dort gelten, wo ein angespannter Wohnungsmarkt besteht. In Berlin gilt sie seit dem 1. Juni 2015 in der ganzen Stadt.

Die Möglichkeiten des Apartment-Sharing verschärfen die ohnehin angespannte Situation am Wohnungsmarkt. Die plattformvermittelte Kurzzeitvermietung von Wohnungen führt in der Tendenz

zu einer weiteren Aufwertung des Wohneigentums, vor allem in den touristisch attraktiven Wohngebieten. Durch die kurzzeitige Vermietung von Wohnraum an Tourist/innen können Wohnungseigentümer/innen deutlich höhere Mieteinkünfte pro Tag erzielen als es auf dem durch restriktive Mietpreisregelungen geprägten klassischen Wohnungsmarkt möglich wäre.

So verstärkt die Bindung durch die Mietpreisbremse den Anreiz der Eigentümer/innen, zusätzlich nach alternativen **Verwertungsmodellen** zu suchen. Ein gängiges Geschäftsmodell besteht darin, das Wohneigentum als Zweitwohnsitz anzumelden und über Online-Plattformen an wechselnde Kurzmieter/innen zu vermitteln. So kann nach Schätzungen von Karat Studio (2016) etwa jedes fünfte Airbnb-Angebot in Berlin als quasi-kommerziell eingestuft werden. Einer gewerblichen Vermietung versucht die Stadt Berlin durch ein Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum beizukommen.²⁰ Trotz Inkrafttreten des Zweckentfremdungsverbots in 2016 beträgt der Anteil komplett vermieteter Wohnungen aktuell aber noch etwa die Hälfte der auf der Plattform Airbnb gelisteten Berliner Angebote.²¹

Ein häufig vorgebrachtes Argument der Plattformen für die positiven sozialen Wirkungen des Peer-to-Peer Sharing lautet, dass die **Untervermietung der Wohnung** geringverdienenden Berliner/innen erlaube, trotz steigender Mieten weiter in ihrem Kiez wohnen zu bleiben. Nur wohnen 86 Prozent der Berliner/innen nicht in den eigenen vier Wänden, sondern zur Miete. Entgegen gängiger Praxis haben zur Miete Wohnende nicht ohne weiteres das Recht, ihr Zuhause an Tourist/innen zu vermieten. Da eine Untervermietung der schriftlichen Erlaubnis der Wohnungseigentümer/innen bedarf, besitzen diese auch einen Hebel, an den zusätzlichen Einkünften beteiligt zu werden oder andererseits gegen die Untervermietung vorzugehen. Über kurz oder lang wirken die neuen Möglichkeiten der Kurzvermietung deshalb auch auf Langzeitmietverträge tendenziell mietpreistreibend.

Für Tourist/innen lohnt sich der gesteigerte Wettbewerb um den städtischen Übernachtungsmarkt. Einer Untersuchung von Colliers International (2017) zufolge liegen die durchschnittlich erzielten Zimmerraten für Airbnb-Angebote in Berlin bei 66 Euro.²² Berliner Hotelzimmer liegen im Durchschnitt dagegen bei 106 Euro. Städtereisen sind aufgrund der preisgünstigen Übernachtungsangebote auf den Sharing-Plattformen für viele attraktiver geworden. Die Übernachtung in der Privaturkunft verspricht zudem einen authentischen Einblick in die Lebenswelt eines Stadtbewohners. Der **wachsende Städtetourismus** wird mittlerweile vielerorts als eine Beeinträchtigung der Lebensqualität der Stadtbewohner/innen wahrgenommen und gefragte Wohnviertel kämpfen mit Lärmbelastungen und Authentizitätsverlust.

2.3.2 Privates Carsharing: Auto borgen, nur gegen Geld

Der käufliche Erwerb eines Autos erfordert eine Investition, die für Personen mit geringem Einkommen eine erhebliche ökonomische Belastung darstellen kann. Vermietungsdienstleistungen erlauben auch Personen die Nutzung von Fahrzeugen, die sich deren Anschaffung nicht leisten wollen. Das private Carsharing erweitert das Spektrum der Dienstleistungen von klassischen Autovermietungen und von gewerblichem Carsharing um Fahrzeuge, die sich in Privatbesitz befinden. Der zusätzliche Wettbewerb drückt auch in diesem Bereich die Kosten für die Verbraucher/innen und

²⁰ In Kapitel 3.2.2 wird der Fall des Berliner Zweckentfremdungsverbots eingehend beschrieben.

²¹ <http://karat.studio/blog/zweckentfremdung>

²² <https://www.colliers.de/presse/colliers-international-airbnb-gewinnt-in-berlin-weiter-an-bedeutung-68-prozent-mehr-uebernachtungen/>

macht eine Anmietung tendenziell günstiger. Den privaten Fahrzeugeigentümer/innen entsteht durch Vermittlung der Plattformen eine zusätzliche Einkommensquelle.

Zugleich schreitet damit die Kommerzialisierung des Privaten voran, denn das Verleihen des Autos durch den Nachbarn bekommt nun einen Preis. Die Einpreisung von Nachbarschaftsdiensten kann negative Verteilungseffekte nach sich ziehen, denn soziales Kapital wird nun leichter durch ökonomisches Kapital substituierbar, was wiederum vor allem denjenigen nutzt, die über ökonomisches Kapital verfügen. Das gelegentliche unentgeltliche Ausleihen des Autos zwischen guten Nachbar/innen wird dadurch nicht wahrscheinlicher.

2.3.3 Gebrauchtwarenhandel: Wiederverkauf digital

Der Vertrieb von gebrauchten Gütern über digitale Wiederverkaufsplattformen hat wenig mit der sozialen Idee des Teilens zu tun. Es handelt sich um ein gewöhnliches Handelsgeschäft zwischen Privatpersonen, das über einen virtuell vergrößerten Marktplatz stattfinden kann. Über digitale Handelsplattformen können Gebrauchtgüter weltweit zur Weiterverwendung angeboten werden. Fanden Dachbodenfunde und gebrauchte Kleider üblicherweise über Hinterhofverkäufe oder Trödelmärkte ihre Nachnutzer/innen vor allem in der Nachbarschaft, erlaubt das Internet nun mühelos mögliche Interessent/innen und Transaktionspartner/innen in der ganzen Welt ausfindig zu machen. Einerseits wächst mit der Marktgröße die alloкатive Effizienz der Handelstransaktionen, zugleich aber verstärkt sich aufgrund der Anonymität im Netz das Problem der Informationsasymmetrie zwischen Käufer/innen und Verkäufer/innen.

Ein klassisches Problem von Gebrauchtgütermärkten ist die Unsicherheit der Käufer/innen über die Qualität der gehandelten Produkte (Akerlof 1970). Das Qualitätsrisiko ist für die Nachfragenden umso höher als es sich beim Peer-to-Peer Handel häufig um einmalige Transaktionen mit dem oder derselben privaten Verkäufer/in handelt, die darüber hinaus nicht denselben geltenden Verbraucherschutzbestimmungen unterliegen wie gewerbliche Händler/innen (Rückgaberechte, Garantien) und in der Regel auch kaum die Möglichkeiten besitzen, die Güte ihrer Produkte glaubhaft zu machen.

Digitale Wiederverkaufsplattformen stellen Online-Bewertungsinstrumente bereit, die den Reputationaufbau von Anbietenden unterstützen. Die Bewertungssysteme erlauben es den Privatanbietenden, potenziellen Transaktionspartner/innen durch positive Bewertungshistorien Vertrauenswürdigkeit zu signalisieren. Marktschädigende Folgen von Informationsasymmetrien werden somit zu einem gewissen Grad abgebaut. Die Glaubhaftigkeit des Bewertungssystems ist für das Funktionieren des Marktes essentiell. Mangelndes Vertrauen in die Handelspartner/innen wird durch Vertrauen in die Bewertungsinstrumente ersetzt.

2.4 Fazit Nachhaltigkeitswirkungen

Die Nachhaltigkeitswirkungen des Peer-to-Peer Sharing sind komplex und zum aktuellen Zeitpunkt nicht abschließend zu beurteilen. Obwohl die neuen Erscheinungsformen des privaten Teilens von Gütern häufig als besonders nachhaltig wahrgenommen werden, zeigen sich bei näherer Betrachtung problematische **Fehlentwicklungen und unerwünschte Nebeneffekte**, die die Nachhaltigkeit dieses Phänomens grundlegend infrage stellen. Ein Gesamturteil muss deshalb differenziert ausfallen.

Peer-to-Peer Sharing besitzt ein großes wirtschaftliches Potenzial. Die ökonomischen **Einsparungen**, die mit einer Nutzungsintensivierung des Güterbestands einhergehen können, sind groß. Das

zu erwartende Marktwachstum ist insgesamt hoch, aber für die verschiedenen Bereiche sehr unterschiedlich. Die neuen Angebote erhöhen die Angebotsvielfalt und schaffen günstige Zugangsmöglichkeiten für die Nutzung von Gütern. Neue Einkommensmöglichkeiten entstehen vornehmlich für die Eigentümer/innen von geteilten Gütern. Dagegen sind die Beschäftigungseffekte des Güterteilens sehr gering. Fortschreitende Monopolisierungstendenzen auf Plattformebene und rechtliche Grauzonen im Zusammenhang mit der Peer-to-Peer Ökonomie bergen Gefahren für den Verbraucherschutz und den fairen Wettbewerb.

Die Steigerung der **Ressourcenproduktivität** durch die Nutzungsintensivierung des Güterbestands übersetzt sich nicht zwangsläufig in ökologische Entlastungen. Vielmehr werden durch die direkten Effizienzgewinne Verhaltensänderungen im Konsum ausgelöst, die den Ressourcenverbrauch wiederum steigern können. **Rebound-Effekte** heben die möglichen Ressourceneinsparungen teilweise wieder auf. So werden durch günstige Übernachtungen mehr Reisen getätigt und die Verfügbarkeit privat geteilter Fahrzeuge zieht Verkehrsaufkommen aus dem öffentlichen Personenverkehr ab. In der ökologischen Gesamtbilanz können die untersuchten Bereiche des Peer-to-Peer Sharing allenfalls als schwach positiv für die Umwelt bewertet werden.

Die sozialen Folgen des Teilens unter Fremden sind bisher noch am wenigsten empirisch untersucht. Erwartungen an den **Aufbau sozialen Kapitals** scheinen deutlich überzogen, angesichts der Tatsache, dass immer weniger realweltliche Interaktionen zwischen den Transaktionspartner/innen stattfinden. Die am weitesten verbreiteten Praktiken des Teilens erfordern kaum noch eine echte Auseinandersetzung mit Fremden. Bewertungstools und pragmatische technische Lösungen stärken das **Vertrauen in das System und die Plattform**, jedoch nicht in andere Personen. Die systematische Aushebelung branchenspezifischer und allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen durch (quasi-)professionell handelnde Vermieter/innen geteilter Güter gefährdet bisweilen wichtige soziale Gemeinwohlinteressen, wie beispielsweise die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für alle.

Wirkungen	Apartment-Sharing	Privates Carsharing	Online-Gebrauchtwarenhandel
Ökonomisch	<ul style="list-style-type: none"> + Preisgünstige Übernachtung + Angebotsvielfalt + Wertsteigerung von Immobilien 	<ul style="list-style-type: none"> + Günstige Mobilität 	<ul style="list-style-type: none"> + Gebrauchtmärkte
Ökologisch	<ul style="list-style-type: none"> + Umweltfreundliche Bereitstellung - Zusätzliche Reisetätigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> + Abschaffung von PKW - Zusatzfahrten - Substitution von ÖPV 	<ul style="list-style-type: none"> + Verlängerung der Produktnutzung + Wiederverkaufs- und Reparaturkultur - Mehrkauf
Sozial	<ul style="list-style-type: none"> + Austausch - Verknappung von Wohnraum - Mietenanstieg - Diskriminierung 		

Abb. 1: Nachhaltigkeitsrelevante Wirkungen in drei Bereichen des Peer-to-Peer Sharing

Die vorangegangenen Betrachtungen sollen eine Grundlage für die Erarbeitung und Bewertung möglicher regulativer Rahmenbedingungen liefern, die einerseits die schädlichen Auswirkungen der neuen Praktiken auf die Umwelt und die Gesellschaft eindämmen und andererseits deren Potenziale für nachhaltiges Wirtschaften möglichst umfassend ausschöpfen.

3 Governance-Ansätze im Peer-to-Peer Sharing

In diesem Kapitel werden nun verschiedene Ansätze der staatlichen Regulierung und anderweitiger Steuerung im Sinne eines Beitrags von internetgestütztem Peer-to-Peer Sharing zu einer nachhaltigen Entwicklung diskutiert und anhand konkreter Fallbeispiele aus den Bereichen Mobilität, Wohnen und Gebrauchsgüter veranschaulicht. Die Notwendigkeit, Governance-Ansätze für das Peer-to-Peer Sharing gesondert zu untersuchen, leitet sich aus drei Gründen ab: Erstens treten die Geschäftsmodelle der Sharing Economy häufig mit den Geschäftsmodellen etablierter Akteure in einen Wettbewerb. Diese unterliegen in der Regel strengeren gesetzlichen Auflagen, wie beispielsweise der Notwendigkeit einer speziellen Zulassung für Mietfahrzeuge oder jährliche Hauptuntersuchungen, wodurch für die neuen Sharing-Angebote Kosten- und Wettbewerbsvorteile entstehen können (Peuckert et al. 2017). Vor allem in den Carsharing und Apartment-Sharing-Sektoren kam es aufgrund dieser Wettbewerbsvorteile bereits wiederholt zu Konflikten zwischen etablierten Betreibern und den neuen plattformbasierten Marktakteuren. Regulierungen sollen in diesem Kontext klare Standards schaffen, anhand derer solche Konflikte gelöst werden können. Dadurch sollen **rechtliche Grauzonen**, die aus den zunehmend verschwimmenden Grenzen zwischen Privatem und Gewerblichem im Kontext des Peer-to-Peer Sharing entstehen (Sundararajan 2016: 139ff.), beseitigt werden. Welche Regulierungsansätze diesen Anspruch erfüllen können, ist jedoch noch ungeklärt.

Zweitens scheint Regulierung aber nicht nur vonnöten zu sein, um Konflikte zu formalisieren, sondern auch um die postulierten **positiven Auswirkungen** des Peer-to-Peer Sharings zu steigern. So scheint die alleinige Bereitstellung der Möglichkeiten zum Teilen ohne entsprechende Regelungen gegenwärtig kaum wesentliche ökologische Entlastungspotenziale hervorzubringen (Ludmann 2018).

Drittens hat das vorangegangene Kapitel aufgezeigt, dass eine ausschließlich gewinnorientierte Nutzung von Sharing-Plattformen sich teils sogar negativ auf die Nachhaltigkeitspotenziale der Praktiken des Teilens auswirken kann. In diesem Kontext wird besonders häufig auf die Auswirkungen des Apartment-Sharing-Marktes auf die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum verwiesen (Hill 2016; AirbnbvsBerlin 2014). Regulierung soll in diesem Kontext dazu beitragen, **negative Externalitäten** dieser neuen Formen des Teilens abzuschwächen. Zusammengefasst scheinen die häufig in der Literatur hervorgehobenen Potenziale von Plattformen für die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen somit eng verknüpft zu sein mit den regulatorischen Rahmenbedingungen in die Peer-to-Peer Sharing eingebettet ist.

Um herausarbeiten zu können, welche Formen der Regulierung diesen drei Aspekten gerecht werden, muss zuerst definiert werden, was unter dem Begriff Regulierung gefasst wird. Das vorliegende Papier versteht Regularien zum einen als Instrumente, mit denen der Staat soziale und ökonomische Politikziele zu verwirklichen versucht. Zum anderen werden sie als rechtliche und administrative Mechanismen verstanden, mit denen ökonomische Aktivität angekurbelt oder begrenzt

werden soll. Eine Notwendigkeit für die Anwendung solcher Instrumente entsteht vor allem dann, wenn Märkte ineffiziente oder unzureichende Ergebnisse produzieren. Laut normativer ökonomischer Theorien der Regulierung werden solche Instrumente demnach häufig eingeführt, um Marktversagen im Vorhinein zu verhindern oder nachträglich zu korrigieren (Hertog 2010: 4).

Das internetgestützte Peer-to-Peer Sharing wird häufig mit Tendenzen des Marktversagens in Zusammenhang gebracht. Im Grünbuch des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zu digitalen Plattformen werden die monopolistischen Tendenzen von zentral organisierten Plattformen wie Airbnb und Uber sowie unzureichende Datentransparenz als erste Anzeichen eines Marktversagens genannt. Aus diesen Faktoren leitet das Institut der deutschen Wirtschaft Köln eine Notwendigkeit der verstärkten staatlichen Regulierung von Online-Plattformen ab (Demary 2016). Unzureichender Verbraucherschutz (welches Umtauschrecht habe ich als Kunde im plattformbasierten Gebrauchtmärkte?) sowie Probleme der öffentlichen Sicherheit (wie werden Verkehrsunfälle behandelt, die im Kontext von privatem Carsharing passieren?) stellen weitere Aspekte dar, die regulatorische Eingriffe in das Peer-to-Peer-basierte Teilen erforderlich machen.

Während auf der einen Seite somit eine verstärkte Notwendigkeit besteht, angemessene regulatorische Rahmenbedingungen für das Peer-to-Peer Sharing zu schaffen, erzeugen digitale Plattformen an sich auf der anderen Seite aber auch neue Probleme für die **Durchsetzung** dieser regulatorischen Rahmenbedingungen. So wird häufig argumentiert, dass Digitalisierung im Allgemeinen sowie das Aufkommen von Peer-to-Peer-Plattformen im Speziellen es staatlichen Behörden erschweren, die erlassenen Regelungen tatsächlich durchzusetzen. Diese Schwierigkeiten werden oft darauf zurückgeführt, dass klassische Regulierungsansätze im Bereich der Informationsgesellschaft aufgrund der „hohen Innovationsgeschwindigkeit und grenzüberschreitend angebotener Dienstleistungen“ zunehmend an Grenzen stoßen (Spindler und Thorau 2015: 3).

Aus diesen drei skizzierten Herausforderungen – der rechtlichen Grauzone, in der sich viele Sharing-Praktiken bewegen; der nur eingeschränkt verwirklichten Nachhaltigkeitspotenziale; dem postulierten Ziel, die negativen Externalitäten dieser Praktiken abzuschwächen – leitet sich die Notwendigkeit ab, darzulegen, welche politischen Maßnahmen im Kontext der Plattformökonomie überhaupt Wirksamkeit entfalten können und inwiefern neue Arrangements entwickelt werden können, um die Nachhaltigkeitspotenziale dieser neuen Märkte zu stärken.

Das Kapitel versucht sich dieser bisher wenig erforschten Frage systematisch zu nähern. Es beginnt mit einer kurzen Einführung in die Besonderheiten der Regulierung digitaler Plattformen (3.1.). Daran schließt sich eine allgemeine Diskussion der Argumente für verschiedene Governance-Ansätze von Geschäftsmodellen des Peer-to-Peer Sharing mit unterschiedlichem Grad der Eingriffstiefe (Selbstregulierung, konfrontative Ansätze, kooperative Ansätze) sowie eine Beschreibung konkreter Beispiele aus den drei Bereichen Apartment-Sharing, privates Carsharing und Online-Gebrauchtwarenhandel an (3.2.). Zuletzt wird eine Weiterentwicklung dieser Ansätze vorgenommen, um Handlungsempfehlungen aus den gewonnenen Erkenntnissen abzuleiten (3.3.). Übergeordnetes Ziel ist es, eine Typologie unterschiedlicher Governance-Ansätze in der Sharing Economy zu entwickeln und diese in Verbindung zu den Nachhaltigkeitspotenzialen der drei behandelten Bereiche zu setzen. Bei der Bewertung der Governance-Ansätze werden sowohl ordnungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten, regulative Anreizsetzungen sowie Ansätze einer freiwilligen Selbstregulierung erwogen und auf ihre Anwendbarkeit zur Förderung des Gemeinwohls geprüft.

3.1 Besonderheiten der Regulierung digitaler Plattformen

3.1.1 Informationen als Basis erfolgreicher Regulierung

Dietz zufolge hängt die Governance von komplexen Systemen primär davon ab, ob die regulierende Institution „gute und vertrauenswürdige Informationen“ besitzt (2003, Übersetzung des Autors). Ein Gesetz kann noch so passgenau formuliert sein – es scheitert, wenn die benötigten Informationen zur Durchsetzung fehlen. Je weniger Informationen eine regulierende Institution über den zu regulierenden Markt besitzt, desto schwieriger demnach die Durchsetzung. Plattformbasierte Märkte stellen den Staat in diesem Zusammenhang in zweierlei Hinsicht vor neue Herausforderungen.

Auf der einen Seite zieht das Aufkommen digitaler Vermittlungsplattformen eine **Dezentralisierung** der bereitgestellten Güter nach sich. Wie eingangs beschrieben, kommt es im Rahmen der Sharing Economy immer mehr dazu, dass Einzelanbieter/innen in Konkurrenz zu traditionellen Anbietern treten. Die Implikationen dieser Dezentralisierung für Regulierung lassen sich am Übernachtungssektor verdeutlichen: Während Standards in der Hotelbranche beispielsweise durch unangekündigte Inspektionen überprüft und sichergestellt werden konnten, stellt sich im Kontext der Plattformökonomie einerseits das Problem der Unverhältnismäßigkeit der Regulierungsbemühungen (muss tatsächlich jedes auf Airbnb angebotene Zimmer daraufhin geprüft werden, ob gesetzliche Standards eingehalten werden?) und andererseits das der Rechtmäßigkeit (welches Überprüfungsrecht hat die Regulierungsinstitution überhaupt in Bezug auf dezentral bereitgestellten Güter?).

Auf der anderen Seite findet zugleich eine **zentrale digitale Erfassung** von Informationen über die auf den Plattformen abgewickelten Transaktionen statt. So laufen kontinuierlich potenziell regulierungsrelevante Informationen (welche Wohnungen auf Airbnb beispielsweise quasi-gewerblich vermietet werden) bei den Vermittlungsplattformen zusammen. Der Zugriff von Regulierungsbehörden auf diese Daten wird jedoch zumeist dadurch erschwert, dass die Plattformen ihre Firmensitze im Ausland haben (Miller 2016). So können global operierende Plattformen, wie Airbnb, sich bisher erfolgreich einer Weitergabe von Informationen an die deutschen Behörden widersetzen.

Somit entsteht eine Art Paradox der Regulierung in der Plattformökonomie: Während Nutzungsdaten und Nutzerprofile aufgrund der Dezentralisierung der Bereitstellung von Gütern einerseits massiv an Stellenwert gewinnen, wird es aufgrund des Ortes, an dem diese wertvollen Informationen gesammelt werden, für staatliche Regulierungsbehörden ungemein schwieriger, die wirtschaftlichen Aktivitäten dieser Plattformen und ihrer Nutzer/innen nachvollziehen zu können. Da verlässliche Daten über die tatsächliche Nutzung von Sharing-Angeboten aber unabdingbar sind, um etwaige negative Externalitäten von dezentral bereitgestellten Gütern effektiv abschwächen zu können, entstehen im Kontext der Digitalisierung gänzlich neue Probleme für Regulierungsbehörden.

Zusammengefasst verändert die der Plattformökonomie zugrundeliegende Technologie die Art und Weise wie Informationen zwischen Staat und Markt zirkulieren. In diesem Prozess konzentrieren sich die für die Regulierung relevanten Informationen und Daten mehr und mehr bei den Plattformen und sind damit für externe (regulatorische) Institutionen nur bedingt zugänglich. Dies erklärt, warum die Debatte um eine adäquate und nachhaltigkeitsorientierte Regulierung der Sharing Economy immer auch eine Debatte um den Zugang zu Daten im digitalen Raum ist (Hill 2016).

3.1.2 Regulierung als Ebenen-Frage

Eine weitere zentrale Schwierigkeit in der Regulierung von Sharing-Plattform ist die Vielzahl an beteiligten politischen Ebenen und Interessen. Die oben skizzierten Konflikte des Teilens werden derzeit größtenteils auf der lokalen Ebene ausgetragen, wo die postulierten negativen Externalitäten primär zu spüren sind. Dies liegt daran, dass die Märkte der Sharing Economy aufgrund der in ihr geteilten Güter und den mit diesen Gütern assoziierten Transportkosten größtenteils lokale Märkte sind und nur in seltenen Fällen (wie beispielsweise dem Übernachtungssektor sowie dem Transportsektor) über den lokalen Rahmen hinausreichen (Frenken und Schor 2017). Das wohl prägnanteste Beispiel für eine regulatorische Antwort auf die postulierten negativen Auswirkungen dieser Märkte auf lokaler Ebene ist das Berliner Zweckentfremdungsgesetz, das die Kurzzeitvermietung von Wohnraum reguliert und aufgrund seiner weitreichenden Implikationen häufig auch als „Anti Airbnb-Gesetz“ skizziert wurde.²³

Zentral hierbei ist, dass sich im Kontext der gewünschten Abschwächung der negativen Externalitäten dieses Marktes oft unterschiedliche Interessen konträr gegenüberstehen: Während sich die Landesregierung Berlin mit dem Zweckentfremdungsgesetz in seiner ersten Fassung für eine ausgesprochen starke Regulierung des Apartment-Sharing entschieden hat, positioniert sich die Europäische Kommission in ihrer im Juni 2016 verabschiedeten „Europäischen Agenda für die Kollaborativwirtschaft“ explizit gegen eine stärkere Regulierung von Sharing-Angeboten. Stattdessen wird die Förderung einer ausgewogenen Entwicklung neuer kollaborativer Geschäftsmodelle angestrebt sowie die Einbeziehung nichtstaatlicher Regulierungsformen gefordert (Europäische Kommission 2016). Verbote und Marktzugangsbeschränkungen sollen dabei als letztes Mittel der Wirtschaftspolitik gelten und nur dann zum Einsatz kommen, sofern sie verhältnismäßig sind und in ihrer Zielerreichung dem Allgemeininteresse dienen (ebenda 4).

Dieses kurze Schlaglicht auf die Kontroverse um die Regulierung des Apartment-Sharing zeigt, dass starke Regulierungen auf lokaler Ebene nicht zwangsläufig auf Zuspruch auf nationaler oder supranationaler Ebene treffen muss. Im Gegenteil, unterschiedliche Perspektiven auf die (ökonomischen) Potenziale dieser Plattformen ziehen häufig konträre Positionen in Bezug auf die adäquate Regulierung nach sich. Starke ordnungsrechtliche Ansätze wie das Berliner Zweckentfremdungsgesetz sind demnach auch innerhalb des politischen Feldes umstritten.

Dieser Aspekt gewinnt dadurch an Brisanz, dass Gesetzgebungen oder Gerichtsentscheidungen auf einer übergeordneten politischen Ebene oft direkte Auswirkungen auf den Handlungsspielraum lokaler Institutionen haben können. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshof, Autofahrten mit Privatleuten als Chauffeur/innen als Verkehrsdienstleistung zu definieren und damit der Plattform Uber die Geschäftsgrundlage zu entziehen, ist ein einprägsames Beispiel für dieses potenziell konflikthafte Verhältnis.²⁴ Um diesem Umstand gerecht zu werden, muss bei der Bewertung von Potenzialen und Grenzen unterschiedlicher Regulierungsmaßnahmen somit immer auch zwischen den beteiligten politischen Ebenen und den sich dort artikulierenden Interessen differenziert werden.

²³ <https://www.citylab.com/equity/2016/12/berlin-has-the-worlds-toughest-anti-airbnb-laws-are-they-working/509024/>

²⁴ <http://www.zeit.de/mobiltaet/2017-12/uber-europaeischer-gerichtshof-taxi-gleichstellung>

3.1.3 Regulierung als relationaler Prozess

Regulierung wird begrifflich häufig auf staatliche Eingriffe in die entstehenden Peer-to-Peer Sharing-Märkte reduziert. In dieser Perspektive wird angenommen, dass der Staat durch gesetzliche Vorgaben Marktverhalten beeinflussen kann. Dieser Perspektive liegen eine Vielzahl von impliziten Annahmen zugrunde: Erstens wird angenommen, dass die staatlichen Verfassungsorgane der Legislative, Exekutive und Judikative die tatsächliche Fähigkeit zur Durchsetzung solcher Vorgaben besitzen. Zweitens wird impliziert, dass diese Verfassungsorgane die einzigen Institutionen mit Regulierungsfähigkeit sind. Und drittens wird vorausgesetzt, dass der Staat potenziell effektiv ist in seinen Regulierungsbemühungen und die postulierten Ziele erreicht, ohne nicht-intendierte Nebenwirkungen zu erzeugen.

Ob diese Annahmen im digitalen Raum noch Bestand haben, ist empirisch jedoch umstritten. So wird häufig darauf verwiesen, dass regulatorische Instrumente nicht angemessen oder nicht gut genug ausgearbeitet sein können (so genannte Instrumentenfehler); dass die regulierende Institution auf Basis unzureichender Informationen die tatsächlichen Problemursachen nicht identifizieren und demnach nicht zielgenau eingreifen kann (so genannte Informationsfehler); dass die Implementierung des Instruments unzureichend sein kann (so genannte Implementierungsfehler); oder aber dass die zu regulierenden Individuen/Organisationen sich der Einhaltung der neuen Regeln widersetzen können (Black 2001: 106). Die oben skizzierten Probleme der Regulierung von plattformbasierten Märkten zeigen, dass viele dieser Fehler auch im Kontext der Regulierung der Sharing Economy an Relevanz gewinnen. Die Potenziale staatlicher Regulierung müssen demnach immer im Kontext sich verändernder Marktstrukturen betrachtet werden.

Um die Komplexität des Regulierungsprozesses sowie die sich verändernde Rolle der staatlichen Verfassungsorgane besser greifen zu können, kann zwischen staatlichen Regulierungsansätzen auf der einen und ‚dezentralisierten‘ Regulierungsansätze auf der anderen Seite unterschieden werden (ebenda). Die Analyse ‚dezentralisierter‘ Formen der Regulierung bezieht Regulierungsprozesse mit ein, die von nichtstaatlichen Institutionen angestoßen und umgesetzt werden. Regulierung wird in dieser Perspektive demnach nicht auf staatliche Vorgaben reduziert, sondern als relationaler Prozess verstanden, in den staatliche und nicht-staatliche Akteure involviert sind.

Aus diesen Überlegungen leitet sich für dieses Papier die Notwendigkeit ab, nicht nur die Potenziale staatlicher Regulierung für die Stärkung der Nachhaltigkeitspotenziale von Peer-to-Peer Sharing-Plattformen anzuschauen, sondern auch ‚dezentralisierte‘ Formen der Regulierung auf ihre Nachhaltigkeitspotenziale zu untersuchen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, beschäftigt sich dieses Papier mit drei Formen der Regulierung von Sharing-Plattformen: (1) der Selbstregulierung, (2) dem staatlichen Ordnungsrecht sowie (3) der Ko-Regulierung. Jede Form von Regulierung weist dabei spezifische Vor- und Nachteile auf. Da sich die Sharing Economy vor allem durch ihre (organisationale) Heterogenität auszeichnet, kommt es je nach Regulierungsmaterie darauf an, aufzuzeigen, welcher Regulierungsansatz beziehungsweise welche Kombination von Regulierungsansätzen jeweils am sinnvollsten ist, um die Nachhaltigkeitspotenziale von Sharing-Plattformen zu stärken (Monopolkommission 2016: 371). Zu diesem Zweck werden im nächsten Kapitel die einzelnen Formen der Regulierung näher beleuchtet und ihre Potenziale und Grenzen im Rahmen des Peer-to-Peer Sharing evaluiert. Ziel dabei ist es, Mindestanforderungen und Rahmenbedingungen zu identifizieren, die für einen erfolgreichen Einsatz der jeweiligen Regulierungsformen notwendig sind. Die folgende Darstellung stellt diese zu betrachtenden Regulierungsformen auf einer Achse, die von ‚keiner Regulierung‘ bis zu ‚staatlicher Regulierung‘ reicht, dar. Besonderer Fokus des Kapitels liegt auf den Formen Selbstregulierung, Ko-Regulierung und Ordnungsrecht.

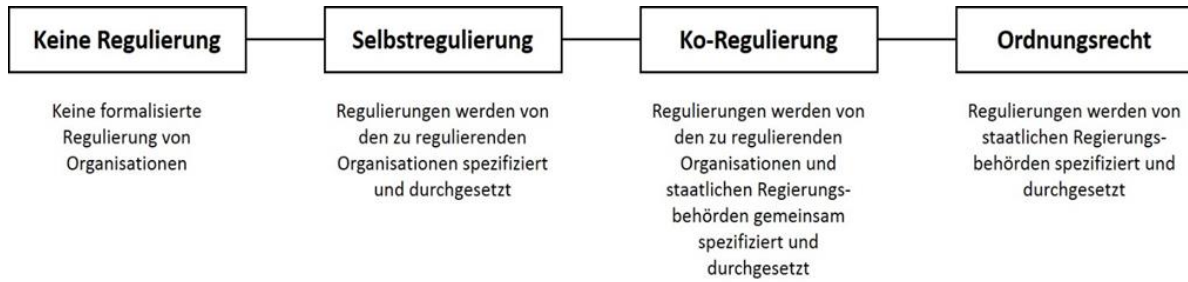


Abb. 2: Regulierungsformen (in Anlehnung an Bartle und Vass 2005)

3.2 Typologie unterschiedlicher Regulierungsformen

3.2.1 Theorie und Praxis der Selbstregulierung

Formen der Selbstregulierung sind dadurch gekennzeichnet, dass private Organisationen oder Firmen eigenständig Regeln formulieren, erwünschte Verhaltensweisen festlegen und diese im Rahmen ihrer Geschäftsmodelle durchsetzen. Im Gegensatz zu staatlich festgeschriebenen Vorschriften finden solche Formen der Selbstregulierung demnach auf „keiner expliziten Gesetzesgrundlage und ohne einen besonderen gesetzlichen Handlungsrahmen“ statt (Spindler und Thorau 2015, 26). Selbstregulierung wird daraus folgend in diesem Papier als ein Prozess definiert, in dem organisierte Gruppen Standards für das erwünschte Verhalten ihrer Teilnehmer/innen entwerfen und diese auf Basis von selbst entwickelten Sanktionsmechanismen durchsetzen. Demnach beschreibt Selbstregulierung nicht die Abwesenheit von Regulierung, sondern die Übernahme von Regulierungsaufgaben durch nichtstaatliche Akteure.

Der Forderung nach verstärkter Selbstregulierung – wie sie vor allem im Kontext der Sharing Economy immer häufiger postuliert wird (Europäische Kommission 2016; Sundararajan 2016; Cohen und Sundararajan 2015) – gehen dabei vielfältige theoretische und empirische Annahmen über die tatsächliche Regulierungsfähigkeit des Staates sowie sich verändernde Staat-Markt-Beziehungen im Allgemeinen voraus. Vier dieser Annahmen sollen im Folgenden grob skizziert werden, um die diskursive Einbettung der Selbstregulierung nachvollziehen und die sich anschließende Evaluation der Potenziale dieser Ansätze für die Steigerung der Nachhaltigkeit von Sharing Economy-Plattformen vorbereiten zu können.

Zentral für Befürworter/innen der Selbstregulierung ist dabei erstens der Verweis auf die steigende **Komplexität** sozialer Probleme. Staatliche Regulierung alleine, so das gängige Argument, könne dieser Komplexität nicht mehr gerecht werden. Stattdessen müsse eine stärkere Einbeziehung nichtstaatlicher Stakeholder in den Regulierungsprozess gewährleistet werden, um Legitimität in der Problembearbeitung zu erzeugen (Black 2001). Zweitens wird argumentiert, dass **Informationssasymmetrien** zwischen Hersteller/innen und Verbraucher/innen entlang der Wertschöpfungskette nicht zwangsläufig Marktversagen nach sich ziehen müssen. So nehmen viele Befürworter/innen der Selbstregulierung an, dass das Aufkommen neuer Technologien (wie beispielsweise Vermittlungsplattformen) ebenfalls neue Formen der Informationsbereitstellung für Verbraucher/innen mit sich bringe. Dadurch würden Informationsasymmetrien abgeschwächt und Marktversagen entgegengewirkt und demnach viele Rechtfertigungsgründe für staatliche Eingriffe obsolet gemacht (Thierer et al. 2015).

Die Forderung nach verstärkter Selbstregulierung geht drittens häufig mit der Annahme einher, dass es zu einer **Fragmentierung des Gewaltmonopols** und einer daraus resultierenden verstärkten Relevanz nichtstaatlicher Akteure komme. Der Staat, so das Argument, sei nicht mehr der einzige Akteur mit der Fähigkeit, Regulierungen effektiv durchzusetzen und marktstabilisierend zu wirken (Black 2001). Zuletzt wird darauf verwiesen, dass sich Staat- und Marktakteure nie klar voneinander abgrenzen ließen. So würden beispielsweise durch Public-Private-Partnerships immer stärkere **Abhängigkeiten** zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren geschaffen, die sich (negativ) auf die Regulierungsfähigkeit des Staates auswirkten (ebenda).

Zusammengefasst betonen Befürworter der Selbstregulierung einerseits die Ineffizienz staatlicher Regulierungsprozesse im Kontext neuer technologischer Entwicklungen sowie andererseits die wachsende Verquickung von staatlichen und nichtstaatlichen Interessen. Regulierung wird auf Basis dieser Annahmen nicht als top-down-Prozess, sondern als relationales Verhältnis zwischen diversen gesellschaftlichen Akteuren verstanden (ebenda). Da in diesem Verhältnis vielfältige Interessen und Akteure impliziert sind, wird argumentiert, dass Regulation zwangsläufig auch an anderen Orten als nur im Staat stattfinden müsse.

Aufbauend auf diesen allgemein gehaltenen Grundannahmen werden Selbstregulierungsprozessen in der Sharing Economy sowohl positive als auch negative Eigenschaften zugeschrieben. Befürworter/innen einer marktbasierter Standardsetzung in Bezug auf Plattformen argumentieren, dass diese Formen der Regulierung erstens schneller auf Veränderungen reagieren könnten (und demnach der beschleunigten Dynamik des Marktes gerechter werden würden) und dass sie zweitens eine höhere Flexibilität besäßen (und demnach besser geeignet wären, um neuen plattformbasierten Geschäftsmodellen Entwicklungsspielraum zu ermöglichen). In Bezug auf Informationsasymmetrien argumentieren Befürworter/innen der Selbstregulierung, dass Plattformen durch Reputations- und Bewertungssysteme dafür sorgen, dass Informationsasymmetrien abgeschwächt würden, sodass kein Marktversagen entstehe und damit auch kein Rechtfertigungsgrund für staatliche Regulierung gegeben sei. Staatliche Eingriffe könnten dieser Ansicht zufolge schlussendlich sogar kontraproduktive Ergebnisse produzieren (Thierer et al. 2015: 46ff.).

Kritiker/innen hingegen charakterisieren Formen der Selbstregulierung als eine Art ‚Mogelpackung‘, die von Partikularinteressen mit dem Ziel, staatliche Markteingriffe zu delegitimieren, propagiert wird. Zentraler Kritikpunkt dabei ist, dass Formen der Selbstregulierung per se einen voluntaristischen Charakter hätten und nur selten tatsächlich anwendbare Sanktionsmechanismen entwickelt würden (Black 2001: 115). Weiterhin betonen Kritiker/innen, dass Formen der Selbstregulierung nicht demokratisch legitimiert und demnach ungeeignet seien, gesamtgesellschaftliche Fragestellungen und Probleme zu behandeln. Zusammengefasst werden Selbstregulierungsansätze dafür kritisiert, zu stark in die Selbstheilungskräfte eines kapitalistisch strukturierten Marktes zu vertrauen und keine Mechanismen dafür entwickeln zu können, potenziell negative Auswirkungen und Externalitäten dieses Marktes zu bearbeiten.

Bevor nun bestehende Formen der Selbstregulierung unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten betrachtet werden, muss zwischen drei Ebenen der Selbstregulierung differenziert werden. Erstens werden Selbstregulierungsmechanismen (wie beispielsweise Reputations- und Bewertungssysteme) von Plattformen genutzt, um Informationsasymmetrien zwischen Anbieter/innen und Nutzer/innen abzubauen und eine Qualitätssicherung der angebotenen Dienstleistungen zu ermöglichen (Thierer et al. 2015). Dadurch soll nicht nur die Identifikation von guten und schlechten Transaktionspartner/innen erleichtert, sondern auch Anreize zur Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen geschaffen werden. Formen der Selbstregulierung werden also häufig eingesetzt, um der Anonymität in den jeweiligen Märkten entgegenzuwirken und zum Aufbau von Vertrauen in

die Märkte an sich beizutragen. Diese Form der **Selbstregulierung kann als Selbstregulierung zwischen Angebot und Nachfrage** charakterisiert werden.

Zweitens können sich einzelne Firmen und Organisationen aber auch über den Abbau von Informationsasymmetrien hinausgehende Regeln setzen und versuchen, diese im Kontext ihrer eigenen Plattform zu implementieren. Solche organisationsspezifischen Regelsetzungen werden häufig angewandt, um plattformspezifische Anreize für bestimmte Verhaltensweisen zu schaffen oder nicht erwünschte Verhaltensweisen, die über die Selbstregulierung zwischen Angebot und Nachfrage hinausgehen, zu sanktionieren. Diese Regelsetzungen könnten sich dann selbst innerhalb des gleichen Marktes – wie beispielsweise dem Übernachtungssektor – von Plattform zu Plattform unterscheiden. In diesem Fall würden Airbnb und Wimdu je nach gewünschtem Verhalten der Marktteilnehmer/innen auf unterschiedliche Formen der Selbstregulierung zurückgreifen. Dies kann als **Selbstregulierung auf Plattformebene** bezeichnet werden.

Drittens können aber auch Organisationen der Selbstregulierung entstehen, die für einen gesamten Sektor/Markt Regeln festlegen und diese – ohne Regierungseinfluss – umsetzen. Dies kann als **plattformübergreifende Selbstregulierung** bezeichnet werden. Solche Selbstregulierungsorganisationen – wie Sundararajan sie nennt – entstehen häufig dann, wenn Marktakteure einem ordnungsrechtlichen Eingriff durch staatliche Regulierungsbehörden zuvorkommen wollen. Damit solch eine Etablierung auf Marktebene aber an Relevanz gewinnen kann, muss eine Reihe von Kriterien erfüllt sein (in Anlehnung an Sundararajan 2016):

1. Die Regulierungsinstanz muss frühzeitig an Glaubwürdigkeit gewinnen, so dass die am Markt agierenden Plattformen die marktübergreifende Standardsetzung befürworten.
2. Sie muss Durchsetzungsfähigkeit demonstrieren, um den Marktakteuren zu garantieren, dass Trittbrettfahren unterbunden wird und nicht nur einzelne Plattformen von der Standardsetzung profitieren.
3. Sie muss von den Marktteilnehmer/innen als legitim und unabhängig wahrgenommen werden.
4. Sie muss die Reputation und das soziale Kapital der zu regulierenden Organisationen in ihre Praxis mit einbeziehen, um auch gegenüber den staatlichen Behörden als legitim angesehen werden zu können.

Praxisbeispiele

Wie eingangs argumentiert, wird die Debatte um die Potenziale und Nachteile der Selbstregulierung im Zusammenhang mit der Sharing Economy derzeit besonders kontrovers geführt. Dabei sprechen sich nicht nur nichtstaatliche, sondern vor allem auch staatliche Akteure immer mehr für eine stärkere Einbeziehung von Selbstregulierungsansätzen aus (Monopolkommission 2016; Europäische Kommission 2016). Ungeklärt ist jedoch, ob Selbstregulierung tatsächlich einen Beitrag zu einer nachhaltigeren Ausgestaltung der Sharing Economy leisten kann. Der vorliegende Bericht wird nun einen Blick auf bereits existierende Ansätze der Selbstregulierung in der Sharing Economy werfen, um zu überprüfen, inwiefern marktbasierende Standardsetzungen und -kontrollen diesen Anspruch bisher erfüllen konnten.

Um eine Selbstregulierung zwischen Angebot und Nachfrage zu ermöglichen und Vertrauen in plattformbasierte Märkte herzustellen, haben viele Organisationen wie beispielsweise Airbnb, Wimdu, Flinc, Drivy oder Kleiderkreisel **Bewertungs- und Reputationsmechanismen** auf ihren

Webseiten implementiert. Diese ermöglichen es den Nutzer/innen, die von ihnen in Anspruch genommenen Services nach Abschluss der Transaktion zu bewerten und dadurch Informationsasymmetrien zwischen Anbietenden und Nachfragenden abzuschwächen. Da nachfragende Nutzer/innen auf Basis dieser auf den Plattformen bereitgestellten aggregierten Informationen über vergangene Transaktionen in der Lage sind, unerwünschtes Verhalten zu sanktionieren, kann etwaigem Marktversagen entgegengewirkt werden. So soll nicht nur die Anonymität der plattformbasierten Märkte überwunden und damit allgemeines Marktvertrauen aufgebaut, sondern auch eine plattforminterne Qualitätssicherung geschaffen werden.

Reputations- und Bewertungssysteme sind marktübergreifend in der gesamten Sharing Economy auffindbar: bei Apartment-Sharing-Plattformen wie Airbnb und Wimdu werden Nutzer/innen dazu aufgefordert, die Lage des gemieteten Apartments, die bereitgestellte Ausstattung sowie die Kommunikation mit dem Besitzer oder der Besitzerin zu bewerten. Bei Gebrauchsgüterplattformen wie Kleiderkreisel, ebay oder Discogs erhalten Nutzer/innen nach abgeschlossener Transaktion die Möglichkeit, den gesamten Prozess auf einer Skala von 1 bis 5 zu bewerten. Bei allen Plattformen ergibt sich aus den eingegangenen Bewertungen ein Profil-Durchschnittsrating, das die Vertrauenswürdigkeit eines jeden Transaktionspartners beschreiben soll.

Diese öffentlich einsehbaren Bewertungsprofile haben eine Doppelfunktion: So ermöglichen sie nicht nur eine Selbstregulierung zwischen Angebot und Nachfrage, sondern stellen den Plattformen auch potenziell Sanktionsmöglichkeiten bereit, auf Basis derer Selbstregulierungsprozesse auf Plattformebene initiiert werden können. So können Plattformen negative Bewertungen heranziehen, um beispielsweise Anbieter/innen, die den von der Plattform definierten Qualitätsansprüchen nicht genügen, temporär oder endgültig zu sperren und Standards zu setzen, die über die rein marktbasierter Selbstregulierung hinausgehen. Die Fahrvermittlungsplattform Uber beispielsweise legt pro Stadt einen Bewertungsdurchschnitt fest, unter den Anbieter/innen nicht fallen dürfen. Wird der erwünschte Wert unterschritten, wird das Profil von der Plattform genommen (Uber 2018). Sharing-Plattformen können somit über Reputations- und Bewertungssysteme potenziell die Rolle einer nichtstaatlichen Vermittlungsinstanz zwischen Anbietenden und Nutzenden einnehmen, die Qualitätsstandards setzt und etwaig auftretende Transaktionsprobleme selber vermittelt. So könnte es im Optimalfall zu einem Wettbewerb zwischen Plattformen kommen, bei dem Standardsetzung und Qualitätssicherung im Fokus stehen und potenziell sogar Nachhaltigkeitsaspekte als Distinktionsmerkmal betont werden würden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass in den jeweiligen Märkten tatsächlich Wettbewerb herrscht und neue Akteure mit spezifischen Qualitätsstandards in den Markt eintreten können. Die gegenwärtigen Monopolisierungstendenzen in vielen plattformbasierten Märkten führen aber dazu, dass nur begrenzt Wettbewerb zwischen Plattformen um die Qualität und Ausrichtung der angebotenen Services besteht. Somit gibt es derzeit auch fast keine Beispiele für Plattformen, die über Mechanismen der Selbstregulierung auf Plattformebene versuchen, ihre Marktposition zu verbessern.

Zusammengefasst können Bewertungs- und Reputationsmechanismen demnach auf der einen Seite zu einer marktübergreifenden wie auch plattforminternen Standardsetzung beitragen. Durch die Implementierung solcher Mechanismen können inadäquate Angebote durch die Nutzer/innen wie auch durch die Plattform als externe Kontrollinstanz identifiziert und gegebenenfalls sanktioniert werden. Plattformen argumentieren, dass sich auf Basis dieses Prozesses Services, die die Ansprüche der Nutzer/innen nicht erfüllen, über kurze Sicht nicht „am Markt“ durchsetzen können. Die Abwesenheit staatlicher Regulierung hat demnach in Bezug auf Qualitätssicherung dazu geführt, dass Plattformen eigene Qualitätssicherungssysteme aufgebaut und dafür gesorgt haben, dass diese Mindeststandards bis zu einem gewissen Grad auch eingehalten werden (Sundararajan 2016: 152). Verbraucherschutz und Marktstabilität – Aspekte der ökonomischen Nachhaltigkeit – lassen sich demnach bis zu einem gewissen Grad effektiv durch Formen der Selbstregulierung

(wie beispielsweise auf Basis von Bewertungstools) sicherstellen, da Plattformen ein Eigeninteresse daran haben, ein Funktionieren ihres Marktes zu garantieren wie auch die eigene Reputation zu schützen.

Auf der anderen Seite muss jedoch die Repräsentativität dieser Reputations- und Bewertungssystemen infrage gestellt. So wurde in vielen Studien festgestellt, dass Nutzer/innen nur zögerlich schlechte Bewertungen abgeben, weil sie befürchten, im Anschluss selbst schlecht bewertet zu werden, oder von der mit der schlechten Bewertung einhergehenden „Bestrafung“ ihres Gegenübers abgeschreckt werden (Monopolkommission 2016). Inwiefern diese Mechanismen tatsächlich zu einer größeren Informiertheit der Nutzer/innen sowie zur Gewährleistung einer Mindestqualität der angebotenen Produkte und der damit verbundenen Transaktionen beitragen, ist demnach maßgeblich von der Effektivität und konkreten Ausgestaltung der eingesetzten Reputations- und Bewertungsmechanismen abhängig.

Ein weiteres Beispiel für Selbstregulierung stellen die immer häufiger eingeführten **Antidiskriminierungsrichtlinien** dar, die herkunfts-basierte Diskriminierungen auf Plattforzebene unterbinden sollen. Der Ausgangspunkt für die verstärkte Einführung solcher Richtlinien lag in den Ergebnissen wissenschaftlicher Studien zu Diskriminierungen in plattformbasierten Märkten. So argumentierte eine viel zitierte Studie der Harvard University, dass weiße Anbieter/innen auf Airbnb im Durchschnitt zwölf Prozent mehr für die Vermietung eines Zimmers berechnen konnten, während gleichzeitig die Buchungsanfragen von people of color auf der gleichen Plattform im Durchschnitt deutlich häufiger abgelehnt wurden (Edelman et al. 2016). Eine ähnliche Studie zum Ride-Sharing in den USA zeigte, dass Schwarze im Durchschnitt doppelt so lange auf eine Mitfahrgelegenheit warten müssen wie Weiße (Ge et al. 2016).

Airbnb reagierte auf die Ergebnisse der genannten Studie mit der Einführung einer Antidiskriminierungsrichtlinie (Airbnb 2018). Seit November 2016 verpflichtet sich jedes Mitglied über die Zustimmung zu den Nutzungsbedingungen, nicht auf Grund der Herkunft der anfragenden Person zu diskriminieren und Buchungsanfragen von diesem Faktor unabhängig zu bearbeiten. Weiterhin müssen Ablehnungen begründet werden. Die erhaltene Begründung kann vom abgelehnten Individuum wiederum für eine Beschwerde bei Airbnb herangezogen werden. Kritiker/innen dieser Maßnahme merken jedoch an, dass die eingeführte Antidiskriminierungsrichtlinie rein voluntaristischen Charakter habe und keine tatsächliche Änderung des Nutzungsverhaltens erzwingt, da Airbnb nicht unterscheiden könne zwischen der von dem oder der Anbieter/in angegebenen Ablehnungsbegründung (dass das Angebot zu dem Zeitpunkt beispielsweise spontan doch nicht verfügbar gewesen sei) und dem etwaigen tatsächlichen Grund (Diskriminierung auf Basis der Herkunft). Somit scheitert der auf Antidiskriminierung abzielende Selbstregulierungsmechanismus an den fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten, da eine Ablehnung im Sinne der Richtlinie keine Diskriminierung darstellt, so lange sie begründet ist.

Ein weiterer Aspekt, der vor allem im Übernachtungs- sowie im Mobilitätssektor Unsicherheit über die Parameter der Transaktionen erschaffen hat, ist die Frage nach der **Versicherungsverantwortung**. Wer haftet, wenn ein Übernachtungsgast Schäden an der gemieteten Wohnung hinterlässt? Wer ist finanziell verantwortlich für Unfälle im Straßenverkehr, die mit über Peer-to-Peer-Plattformen gemieteten Autos verursacht wurden? Die Car Sharing-Plattform Drivy hat diese Unsicherheit dadurch bearbeitet, dass ein speziell auf die Vermietung von Autos von Privatpersonen zugeschnittenes Versicherungspaket mit der Allianz-Versicherung abgeschlossen wurde (Drivy 2018). Diese Versicherung ersetzt für den Zeitraum einer jeden Anmietung die originäre Versicherung des tatsächlichen Autobesitzers.

Im Apartment-Sharing-Sektor versprechen Airbnb und Wimdu, dass eine gewisse Schadenshöhe (800.000 Euro bei Airbnb und 500.000 Euro bei Wimdu) über die Plattform versichert sei. Diese Garantien werden dabei als ‚subsidiäre Haftpflichtversicherung‘ für den Mieter charakterisiert. Diese greift, wenn die Nutzerin oder der Nutzer einen Schaden anrichtet, selbst aber nicht haftpflichtversichert ist. So konnte auch im Apartment-Sharing-Sektor bis zu einem gewissen Grad Klarheit geschaffen werden: Hat die mietende Person eine eigene Haftpflichtversicherung, muss er oder sie für den Schaden selber aufkommen. Hat die mietende Person keine Haftpflichtversicherung, zahlen die Plattformbetreiber/innen bis zur Schadensgrenze. Obwohl immer wieder Berichte über die nur zögerliche Bereitschaft der Übernachtungsplattformen ihrer Versicherungspflicht nachzukommen auftauchen,²⁵ scheint die gegenwärtige Lösung Nutzer/innen nicht grundsätzlich davon abzuschrecken, an den jeweiligen Märkten zu partizipieren.

Selbstregulierung und Nachhaltigkeit

Die Praxisbeispiele zeigen, dass Formen der Selbstregulierung vor allem dann eingeführt werden, wenn Allgemeininteresse und Partikularinteresse der Plattformen zusammenfallen. Da die Reputation einer Organisation immer auch von der Qualität der vermittelten Transaktion abhängt, haben Plattformen ein Eigeninteresse daran, einen Zusammenbruch des Marktes zu verhindern. Ein so gelagertes Zusammenfallen von Plattforminteresse und Allgemeininteresse scheint gegenwärtig vor allem beim **Verbraucherschutz** sowie bei der **Sicherstellung des Marktzugangs** zu existieren. Probleme des Verbraucherschutzes werden dabei derzeit vor allem durch plattforminterne Festlegungen der Versicherungspflicht sowie durch die Einbindung von Reputations- und Bewertungsmechanismen aufgegriffen. Diese sollen einerseits Vertrauen zwischen Anbieter/innen sowie Nutzer/innen herstellen, andererseits aber auch Sanktionierung von unerwünschtem Verhalten durch die Plattform ermöglichen.

Diskriminierung durch Nutzer/innen scheint derzeit vor allem ein Problem des Car Sharing- und Apartment-Sharing-Sektors zu sein. In beiden Märkten sollen Antidiskriminierungsrichtlinien dafür sorgen, Ablehnungen von Nutzungsanfragen auf Basis von Herkunft zu erschweren und potenziell durch datenbasierte Analysen zu sanktionieren. Plattformen erhoffen sich dadurch, die Nutzerbasis so groß wie möglich zu halten und eine Abschwächung der Netzwerkeffekte auf Basis der Herausbildung von Alternativplattformen für spezifische Communities zu unterbinden. Ob und wie sich diese Richtlinien aber in der Realität umsetzen lassen, ist derzeit noch unklar.

In Bezug auf Nachhaltigkeit adressieren diese skizzierten Selbstregulierungsmechanismen demnach primär **ökonomische** Aspekte. Die oben charakterisierten Selbstregulierungsmechanismen dienen hauptsächlich der Marktstabilisierung. Stabilität ist hierbei im Interesse der Nutzer/innen wie auch im Interesse der Plattformen selber. Airbnb, Wimdu, Drivy oder Flinc haben alle ein Interesse daran, (1) dass Anbieter/innen wissen, wer für einen potenziell entstandenen Schaden aufkommt, (2) dass über Bewertungssysteme Vertrauen in die Qualität der Angebote und in die reibungslose Abwicklung der Transaktionen geschaffen wird und (3) dass alle potenziellen Nutzer/innen unabhängig von Herkunft Zugang zum Markt der Plattform haben. Zusammengefasst lassen sich vor allem marktstabilisierende Aspekte wie Qualitätsstandards, Verbraucherschutz und Nichtdiskriminierung über Selbstregulierungsmechanismen adressieren.

Gleichzeitig werden aber auch **Grenzen der Selbstregulierung** deutlich. So bieten sich Selbstregulierungsansätze nur bedingt an, um negative Externalitäten (wie beispielsweise die Lautstärke

²⁵ <http://www.sueddeutsche.de/geld/airbnb-wueste-wohnung-1.2677895>

von Airbnb-Nutzer/innen) von Peer-to-Peer Sharing abzuschwächen oder gleich ganz zu internalisieren. Genauso wenig scheinen Selbstregulierungsmechanismen dazu geeignet, den etwaigen negativen Einfluss von den auf Plattformen angebotenen Services auf die Bereitstellung von Gemeingütern (wie beispielsweise bezahlbarem Wohnraum) zu senken. Dies resultiert daraus, dass die von den Externalitäten Betroffenen häufig nicht Teil der Transaktion und deshalb für die Plattformen nicht relevant sind. Zuletzt scheinen auch die ökologischen Auswirkungen von Peer-to-Peer Sharing sowie die durch diese Plattformen entstehenden Rebound-Effekte (Ludmann 2018) nicht durch Mechanismen der Selbstregulierung bearbeitbar. Rebound-Effekte treten dabei im Kontext des Peer-to-Peer Sharing vor allem durch die sich ändernde Kostenstrukturen auf. Da Plattformen aber nicht kontrollieren können, wofür Nutzer/innen das eingesparte Geld ausgeben, können die in diesem Abschnitt diskutierten Formen der Selbstregulierung hier auch keinen Einfluss nehmen. Zusammengefasst bietet sich Selbstregulierung demnach nicht an, um konträr zum Interesse der Plattformen und der Nutzer/innen dieser Plattformen stehenden Gemeinwohlinteressen durchzusetzen.

Auch das Argument, dass Selbstregulierungsmechanismen, die auf den Abbau von Informationsasymmetrien zielen, zu einem verstärkten Konsumentenschutz beitragen (Grampp 2016), lässt sich nur dann bestätigen, wenn das Interesse der Konsument/innen tatsächlich mit dem (Gewinn-)Interesse der jeweiligen Plattform zusammenfällt. Obwohl es in gewissen Fällen – wie im Kontext der oben skizzierten Antidiskriminierungsrichtlinien – tatsächlich Übereinstimmungen zwischen Partikularinteresse der Plattform und der Stärkung sozialer Nachhaltigkeitsaspekte zu geben scheint, kann daraus nicht abgeleitet werden, dass Formen der Selbstregulierung allein ausreichend sind, um soziale Nachhaltigkeit zu fördern. Inwiefern dieser Zusammenhang gilt, muss demnach immer im Einzelfall geprüft werden. Derzeit ist es so, dass Selbstregulierung nur dann zur Wahrung von Gemeinwohlinteressen beitragen kann, wenn diese im Interesse der Nachfragenden liegen. Sind Verbraucher/innen explizit an ökologischen und sozialen Aspekten interessiert, könnten die Plattformen sich auch hier Informationen bereitstellen, die dabei helfen, das dahingehend bessere Angebot auszuwählen. Grenzen der Selbstregulierung auf Plattformebene sind aber dort erreicht, wo Gemeinwohl explizit gegen die Interessen der Nutzer/innen durchzusetzen wären (wie beispielsweise in Bezug auf den Lärm von Airbnb-Gästen, Rebound-Effekte oder einzuziehende Steuern). In diesen Fällen müssten andere Regulierungsmaßnahmen herangezogen werden.

Gleichzeitig ist umstritten, inwiefern Reputationssysteme überhaupt eine tatsächliche Bewertung der Qualität der angebotenen Dienstleistungen ermöglichen. So argumentiert die Monopolkommission, dass solche Mechanismen vor allem dann an Grenzen stoßen, wenn relevante Qualitätsaspekte durch die Nutzer/innen „nicht beobachtet und objektiv bewertet werden“ können (2016, 372). Da dies im Kontext der Sharing Economy (in der primär Erfahrungs- und Vertrauensgüter gehandelt werden) häufig der Fall ist (die Qualität der Ausstattung einer Wohnung beispielsweise ist immer bis zu einem gewissen Grad subjektiv), kann daran gezweifelt werden, dass Reputations- und Bewertungssysteme allein ausreichend sind, um die notwendigen Informationen über die zu erwartende Qualität der Dienstleistung bereitzustellen (ebenda). Demnach muss auch hier immer im Einzelfall geprüft werden, bis zu welchem Grad die jeweiligen Mechanismen tatsächlich zu einem Abbau der Informationsasymmetrie beitragen.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass über Formen der Selbstregulierung auf der einen Seite tatsächlich flexibler und schneller auf die sich verändernden Anforderungen an Regulierung im Kontext der Sharing Economy reagiert werden kann. Aspekte der ökonomischen Nachhaltigkeit wie beispielsweise der Verbraucherschutz können dabei bis zu einem gewissen Grad durch nicht-staatliche Regulierungsprozesse aufgegriffen werden. Auf der anderen Seite erschöpft sich das Potenzial der Selbstregulierung aber in dem Moment, in dem Partikularinteresse und Gemeinwohlinteresse nicht zusammenfallen. So lassen sich – wie in der Analyse der bisher entstandenen

Selbstregulierungsmechanismen sichtbar geworden ist – Fragen der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit nur begrenzt auf Basis dieser Regulierungsform adressieren.

3.2.2 Theorie und Praxis des Ordnungsrechts

Bei der klassischen Form der Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften erfolgt die Regulierung durch die staatlichen Verfassungsorgane Legislative, Exekutive und Judikative beziehungsweise durch Institutionen, die diesen staatlichen Organen gegenüber weisungsgebunden sind. Die durch diese Organe erlassenen Regelungen sind für die Bürger/innen und alle weiteren Akteure verbindlich. Im Gegensatz zur Selbstregulierung kommt es beim Ordnungsrecht somit nicht zu einer Einbindung von nichtstaatlichen Stakeholdern.

Das Ordnungsrecht zeichnet sich vor allem durch seine **hohe demokratische Legitimität** aus (Spindler und Thorau 2015). Dies ermöglicht es, auch politisch umstrittene Fragen zu adressieren und dabei einen spezifischen Fokus auf die Bereitstellung von Gemeingütern zu legen. Gesellschaftliche Entwicklungen können demnach – im Gegensatz zur Selbstregulierung – unabhängig von Marktdynamiken in den Blick genommen und bewertet werden. Als Beispiele hierfür lässt sich einerseits die Erwünschtheit von sozialer Durchmischung in Innenstädten sowie andererseits die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum – die im Kontext des Übernachtungssektors der Sharing Economy häufig von staatlicher Seite als Gemeingut definiert wird – nennen.

Gleichzeitig erlaubt das Ordnungsrecht, Regelungsmaterien zu adressieren, die „über einen Sektor hinausreichen“ (ebenda). Somit können auch etwaige **negative Externalitäten** berücksichtigt und potenziell beschränkt werden. Auch der möglichen Entstehung von **Monopolen** kann durch das Ordnungs- und Kartellrecht entgegengewirkt und dadurch marktübergreifend ein fairer Wettbewerb hergestellt werden (Monopolkommission 2016). Zuletzt können über staatliche Regulierung und **Anreizschaffung** günstige Rahmenbedingungen für Innovationen hergestellt werden.

Ordnungsrechtliche Markteingriffe haben jedoch auch Nachteile. Da staatliche Regulierung ein Produkt oft langwieriger demokratischer Entscheidungsfindungsprozesse ist, kann **weniger flexibel** und schnell auf sich verändernde Marktdynamiken eingegangen werden. Weiterhin kann das Ordnungsrecht auch **(nicht-intendierte) Nebenwirkungen** erzeugen. Da Regularien oft sektorspezifisch erlassen werden, kann es zu Situationen kommen, in denen bestimmte Marktteilnehmer/innen unverhältnismäßig stark durch staatliche Standardsetzungen betroffen sind. Diese Kritik wird vor allem im Kontext der Sharing Economy vorgebracht: So wird häufig aus normativer Perspektive gefordert, dass nicht-kommerzielle Anbieter/innen (Personen, die gelegentlich ein Zimmer auf Airbnb vermieten) nicht den gleichen Vorschriften wie kommerzielle Anbieter (wie beispielsweise Hotelketten) unterworfen werden sollten (Sundararajan 2016). Weiterhin wird im Kontext der Sharing Economy darauf verwiesen, dass starke Regulierungen (oder sogar Verbote) von plattformvermittelten Services immer auch einhergehen mit einer **Einschränkung unternehmerischer Freiheiten**.

Die Anwendung von Ordnungsrecht kann ebenfalls dazu führen, dass **Markttransaktionen kostspieliger** werden. So kann es dazu kommen, dass Angebote zurückgezogen werden, wenn sich die Einhaltung der Regularien als zu aufwendig gestaltet. Auch kann es zu einer Unverhältnismäßigkeit zwischen Durchsetzungsaufwand und den durch Plattformen angerichteten Schaden kommen. Entstehende negative Externalitäten müssen demnach immer in Abwägung zu den anfallenden **Kosten** für die Abschwächung derselben betrachtet werden.

Praxisbeispiel

Zu welchem Grad diese Vor- und Nachteile des Ordnungsrechts im Kontext der Sharing Economy zum Tragen kommen und welche Nachhaltigkeitspotenziale durch staatliche Regulierung adressiert werden können, soll nun anhand des Beispiels des Berliner **Zweckentfremdungsgesetzes** diskutiert werden. Dieses Gesetz eignet sich deshalb besonders, um die Potenziale des Ordnungsrechts zu evaluieren, da der Übernachtungssektor – im Gegensatz zum Mobilitätssektor und Gebrauchsgüterhandel – aufgrund seiner vermeintlich negativen Auswirkungen auf die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum in urbanen Ballungsräumen in den letzten Jahren auf lokaler Ebene besondere regulatorische Aufmerksamkeit erhalten hat (siehe auch Peuckert et al. 2017).

Das Gesetz gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum wurde vom Berliner Senat im Jahr 2014 erlassen. Propagiertes Ziel des Gesetzes ist es, unrechtmäßig dem Wohnungsmarkt entzogene und auf Übernachtungsplattformen wie Airbnb und Wimdu angebotene Wohnungen dem Berliner Wohnungsmarkt zurückzuführen (ZwVbVO 2016). Begründet wurde der Gesetzesentwurf damit, dass die kontinuierliche Bereitstellung des Gemeinguts ‚bezahlbarer Wohnraum‘ durch die zunehmende Umwandlung von Miet- in Ferienwohnungen gefährdet sei. Dies, so der damalige Sozialstadtrat des Bezirks Mitte Von Dassel, mache eine Einschränkung des Eigentumsrechts notwendig (Schaffelder 2015: 6). Einer ähnlichen Argumentation folgte der damalige Senator für Stadtentwicklung Geisel, der in dem Zweckentfremdungsgesetz ein Mittel sah, um die Einwohner/innen Berlins „vor steigenden Mieten, vor Verdrängung aus ihren Quartieren und vor Obdachlosigkeit“ zu schützen.²⁶ Zusammengefasst sollte das Gesetz demnach laut Stadtregierung die Bereitstellung des Gemeinguts „bezahlbaren Wohnraum“ sicherstellen, die Umwandlung von Wohnungen in Ferien-Apartments verhindern sowie die Rückführung von bereits umgewandelten Wohnungen organisieren.

Ob die tatsächliche Situation auf dem Berliner Wohnungsmarkt diesen Eingriff rechtfertigt, ist umstritten. Während von Airbnb in Auftrag gegebene Studien argumentieren, dass die Kurzzeitvermietung keinen Einfluss auf die Berliner Wohnraumversorgung habe (GEWOS 2014; GEWOS 2016), sind diverse unabhängige Untersuchungen zu dem Ergebnis gekommen, dass die von Plattformen geschaffenen Umwandlungsanreize sich tatsächlich negativ auf Wohnungsmärkten bemerkbar gemacht haben (AirbnbvsBerlin 2014; Karat Studio 2016). So wurden laut AirbnbvsBerlin im Jahr 2014 – dem Jahr der Verabschiedung des Gesetzes – im Durchschnitt über 12 Monate 11.701 Zimmer oder Wohnungen auf Airbnb für Berlin als „verfügbar“ angegeben, was in etwa 0,4 Prozent aller Wohneinheiten in Berlin ausmachte. Einzelne Zimmer ausgenommen, belief sich die Anzahl ganzer auf der Plattform angebotener Wohnungen auf 7.714 (2014). Mag diese Zahl auf den ersten Blick gering erscheinen, muss für eine ganzheitliche Betrachtung die Verteilung der angebotenen Wohnungen über die Stadt miteinbezogen werden: So konzentriert sich seit der Etablierung von Airbnb in Berlin die Mehrheit der verfügbaren Wohnungen in einigen wenigen Bezirken wie Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln oder Prenzlauer Berg (ebenda).

Während das Gesetz im Grunde kein Verbot von digitalen Übernachtungsplattformen darstellt (sondern die Zweckentfremdung von Wohnraum reguliert), wurde es im öffentlichen Diskurs fast ausschließlich als ein solches wahrgenommen. Auf dem Papier untersagt das Gesetz jedoch allgemeiner die gastgewerbliche Kurzzeitvermietung von kompletten Wohnungen (ZwVbVO 2016). Ausgenommen ist dabei lediglich die Vermietung einzelner Zimmer – aber nur unter der Voraussetzung, dass die Vermieterin oder der Vermieter der angebotenen Wohnung selber dort lebt. Somit

²⁶ <http://www.tagesspiegel.de/berlin/urteil-des-verwaltungsgerichts-berlin-zweitwohnungen-duerfen-als-ferienwohnungen-vermietet-werden/13987908.html>

soll einer ausschließlich kommerziellen Nutzung der Riegel vorgeschoben werden. Die Missachtung des Gesetzes ist mit Strafen von bis zu 100 000 Euro belegt.²⁷ Aufgrund dieser weitreichenden Implikationen erreichte das Gesetz weltweit Aufmerksamkeit und wurde beispielsweise von The Atlantic als das „weltweit härteste Anti-Airbnb-Gesetz“ charakterisiert.²⁸

Ob die ordnungsrechtliche Intervention ihr propagiertes Ziel erreicht hat, ist ebenfalls umstritten. In den zehn Monaten vor der vollständigen Einführung des Gesetzes im Mai 2016 nahm das Angebot auf Airbnb um 68 Prozent zu. In Antizipation des drohenden Verbots entfernten viele Nutzer/innen ihre Inserate von der Plattform, sodass zwischen März und Mai des gleichen Jahres die Gesamtzahl der Angebote um 40 Prozent zurückging (Karat Studio 2016). Zwischen Inkrafttreten des Verbots am 1. Mai 2016 und Oktober 2016 kam es zu einer leichten Zunahme der Angebote, so dass ein halbes Jahr nach Inkrafttreten schon wieder 12.400 Inserate auf der Plattform zu finden waren (ebenda). Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen hingegen argumentiert, dass seit Inkrafttreten des Gesetzes 7.868 Wohnungen dem Wohnungsmarkt zurückgeführt werden konnten.²⁹ Dabei handelt es sich allerdings nicht nur um Ferienwohnungen, sondern auch um vorher leerstehende sowie vom Abriss bedrohte Wohnungen. Die Zahlen der Senatsverwaltung stehen dabei auch im Kontrast zu der Entwicklung der auf Airbnb buchbaren Unterkünfte: Dort wurden im Mai 2017 mehr als 20.000 Inserate angeboten, eine deutliche Steigerung im Vergleich zum Vorjahr (Inside Airbnb 2017). Zusammengefasst deutet die Empirie also darauf hin, dass die bisherige Wirkung des Zweckentfremdungsgesetzes in einem kurzzeitigen Abschreckungseffekt bestand, welcher das Verhalten vieler Anbieter/innen aber nicht nachhaltig prägte.

Das Beispiel des Berliner Gesetzes scheint somit die Eingangsthese – dass die Spezifität der Plattformökonomie die Durchsetzung klassischer Regulierungsmaßnahmen erschwert – zu bestätigen. Drei Aspekte können herangezogen werden, um diese Schwierigkeiten zu erklären und die Potenziale des Ordnungsrechts im Kontext der Plattformökonomie zu evaluieren: Das erste Problem ist die **unzureichende Informationsgrundlage**, auf der die regulierende Instanz agieren muss, und die dadurch bedingten Informationsfehler. So ist es staatlichen Institutionen beispielsweise rechtlich nicht erlaubt über sogenannte *agent provocateur*-Methoden strafbare Handlungen zu provozieren und dadurch Informationen über den zu regulierenden Markt einzuholen. Konkret heißt das, dass die Stadt Berlin nicht selber Zimmer oder Wohnungen auf Airbnb anmieten und überprüfen darf, ob Wohnraum zweckentfremdet wurde. Da die Wohnungen nicht als Gewerbe gemeldet sind, unterliegen sie dem Schutz der Privatsphäre.

Die dezentrale Bereitstellung von Services durch Privatanbieter/innen erzeugt somit das Problem, dass die Regulierungsinstitution keinen Zugriff mehr auf kommerziell agierende, aber als sich privat ausgegebene Anbieter/innen hat. Weiterhin scheiterten bisher alle Versuche der Stadt Berlin, die Vermittlungsplattformen per Gerichtsurteil zur Weitergabe ihrer Daten zu verpflichten. So entschied das Berliner Verwaltungsgericht im August 2017 zugunsten Airbnbs und gegen den Bezirk Pankow mit der Argumentation, dass nicht die deutsche Niederlassung, sondern der Mutterkonzern der Organisation mit Sitz in Dublin Adressat der Klage sein müsse. Dieser, so das Urteil, sei Anbieter des Dienstes und habe die „technische und rechtliche Funktionsherrschaft“ (ImmobilienScout24 2017).

Um im Kontext dieser Limitationen andere Formen der Informationsgewinnung zu erschaffen, entwickelte der Senat Online-Formulare, mit denen Bürger/innen etwaige Zweckentfremdungen bei

²⁷ Siehe Fußnote 26.

²⁸ Siehe Fußnote 25.

²⁹ <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2018/01/zweckentfremdungsverbot-ferienwohnungen-berlin-.html>

der Stadt anzeigen können. Anzeigen von Dritten erlauben es den Regulierungsbehörden, ein Verfahren zu öffnen und daraus folgend den tatsächlichen Stand der angezeigten Wohnung zu überprüfen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin 2018). Diese Form der Informationsgewinnung kommt jedoch mit ihren eigenen unerwünschten Konsequenzen. So warnten die zuständigen Stadträte aus elf Berliner Bezirken in einer gemeinsamen Erklärung kurz nach Einführung des Gesetzes davor, dass die anfangs geplanten 17 Personalstellen für die neue Aufgabe der Anzeigenüberprüfung nicht ausreichend seien, um die im Gesetz festgelegten Schritte durchführen zu können, und dass ein Scheitern des Zweckentfremdungsverbots drohe. Im Anschluss an die Proteste der Bezirke wurde die Anzahl der Stellen zwar auf 30 erhöht – inwiefern sich die gestiegenen Kosten der Kontrolle aber tatsächlich in einer effizienteren Regulierung widerspiegeln ist stark umstritten (Hill 2016). Andererseits können solche Formen der Informationsgewinnung aber auch mit sozial unerwünschten Denunziationstendenzen einhergehen. So hängen die Regulierungsbehörden nun bis zu einem gewissen Grad von der Willigkeit der Anwohner/innen ab, ihre Nachbar/innen anonym bei der Stadt anzuzeigen.

Schwierigkeiten des ordnungsrechtlichen Ansatzes lassen sich zweitens durch **Unsicherheit über die Rechtskräftigkeit des Gesetzes** erklären. So reichte die Sharing-Plattform Wimdu in Kooperation mit der Apartment Allianz Berlin – ein Zusammenschluss professioneller Ferienwohnungsvermieter/innen – im April 2016 Klage gegen das Berliner Zweckentfremdungsverbot ein mit dem Ziel, dieses als verfassungswidrig erklären zu lassen (Apartment Allianz 2018). Dieser Klage wurde vom Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg stattgegeben, mit der Argumentation, dass „so weit das Gesetz (...) eine vor dem 1. Mai 2014 begonnene Vermietung von Räumen als Ferienwohnung dem Zweckentfremdungsverbot unterstelle, dies (...) über den reinen Schutz des Wohnraumbestandes hinaus [gehe] und (...) unverhältnismäßig in die Grundrechte der Eigentümer und Vermieter ein[greife]“ (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 2016). So mussten auf Basis dieses weitreichenden Urteils bereits kurz nach vollem Inkrafttreten des Gesetzes alle vor Einführung des Gesetzes angemeldeten Ferienwohnungen legalisiert werden.

Eine weitere Klage gegen das Gesetz wurde im August 2016 am Berliner Verwaltungsgericht eingereicht. In diesem Fall forderten drei Personen, die ihren Hauptsitz nicht in Berlin haben, dass auch die zeitweise Vermietung von Zweitwohnungen vom Bezirk genehmigt werden müsse. Auch dieser Klage wurde vor Gericht mit der Begründung stattgegeben, dass die Kläger zwar grundsätzlich unter das Zweckentfremdungsverbot fallen würden, die Voraussetzungen für eine Genehmigung aber jeweils erfüllt seien, da „schutzwürdige private Interessen hier dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums vorgingen“ (Verwaltungsgericht Berlin 2016). Auf Basis dieses Urteils mussten dann auch alle als Zweitwohnungen registrierten Wohnungen vom Gesetz ausgenommen werden. Dies öffnete die Möglichkeit für kommerzielle Anbieter, ihre Wohnung zuerst als Zweitwohnung registrieren und im Anschluss dann von der Stadt als Ferienwohnung genehmigen zu lassen. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg beispielsweise argumentierte, dass sich die Regulierungsbehörde im Anschluss an die Gerichtsentscheidung mit immer mehr „Anträgen von Zweitwohnungsbesitzer/innen, die verstreut in ganz Berlin mindestens fünf Zweitwohnungen angemeldet und Zweckentfremdung als Ferienwohnung beantragt haben“ auseinandersetzen musste, und dass davon ausgegangen wird, dass diese Antragsteller/innen „ihre Wohnung noch nie gesehen“ hätten (Homesharing Berlin 2017).

Schlussendlich wurde das Gesetz auch von **staatlichen Regulierungsbehörden selber in Frage gestellt**. So entschieden sich einige Berliner Bezirke dazu, das Gesetz auch nach vollem Inkraft-

treten explizit nicht umzusetzen, um im Falle einer gerichtlichen Rücknahme des gesamten Gesetzes vor etwaigen Schadensersatzansprüchen geschützt zu sein.³⁰ Diese Positionierung einzelner Bezirke führte dazu, dass über einen langen Zeitraum hinweg die tatsächliche Umsetzung des Gesetzes von der geografischen Lage abhing: So setzte der Bezirk Mitte das Gesetz besonders konsequent um, während sich der Bezirk Pankow eingangs der Umsetzung komplett verweigerte.

Zusammengefasst lassen sich drei Probleme des Ordnungsrechts in Sharing Economy identifizieren: (1) unzureichende Informationen über die zu regulierenden Aktivitäten erhöhen die Kosten der Durchsetzung; (2) die Schwierigkeit plattformspezifische Regularien zu schreiben erzeugt Unsicherheit über die Beständigkeit neuer ordnungsrechtlicher Maßnahmen; (3) unterschiedliche Perspektiven innerhalb der Regulierungsbehörden unterminieren den Umsetzungsprozess. Im Kontext dieser Schwierigkeiten ist es nicht verwunderlich, dass immer stärker nach alternativen Formen gesucht wird, um die negativen Externalitäten von gewinnorientierten Sharing-Plattformen abzuschwächen. So hat die Stadt Berlin angekündigt, im Jahr 2018 ein novelliertes Gesetz vorzulegen, bei dem das Vermieten der Wohnung für 60 Tage im Jahr legalisiert werden soll. Diese tagesgebundene Legalisierung solle aber an die Bedingung geknüpft werden, dass sich die Vermieter/innen beim Bezirk registrieren, dort eine Nummer erhalten und diese in Inseraten bei digitalen Vermittlern angeben. Weiterhin soll eine „Auskunftspflicht“ der digitalen Vermittler von Ferienwohnungen eingeführt werden, die es den Bezirksamtern erlaube, direkten Zugriff auf die bei den Plattformen beworbenen Angebote zu bekommen. Das neue Gesetz stellt somit eine Abkehr vom klassischen Ordnungsrecht hin zu einer Einbindung der zu regulierenden Organisationen in den Regulierungsprozess dar. Diese spezifische Form der Ko-Regulierung mit ihren eigenen Vor- und Nachteilen wird im nächsten Kapitel näher betrachtet.

Staatliches Ordnungsrecht und Nachhaltigkeit

Wie die Analyse des Zweckentfremdungsgesetzes gezeigt hat, sind die Potenziale ordnungsrechtlicher Maßnahmen im Kontext der Sharing Economy nicht eindeutig zu bestimmen. So wird das Ordnungsrecht auf der einen Seite derzeit vor allem auf lokaler Ebene herangezogen, um vermeintliche negative Externalitäten von kommerziellen Plattformen abzuschwächen. Dabei wird dem Ordnungsrecht zugeschrieben, **soziale Nachhaltigkeitsaspekte** der Sharing Economy stärken zu können. Auf der anderen Seite ist derzeit jedoch nicht eindeutig abschätzbar, ob neu eingeführte ordnungsrechtliche Maßnahmen (wie beispielsweise das Zweckentfremdungsgesetz) diese Ansprüche tatsächlich erfüllen können. So zeigt das Beispiel aus Berlin, dass Informationsfehler, rechtliche Unsicherheiten sowie Differenzen zwischen Regulierungsbehörden große Durchsetzungsprobleme nach sich ziehen können. Ordnungsrecht kann demnach nur dann effektiv angewandt werden, wenn die regulierende Institution tatsächlich Zugriff zu den für den Regulierungsprozess relevanten Informationen hat sowie wenn das Gesetz nicht zu breit und rechtlich angreifbar formuliert worden ist.

Ökologische und ökonomische Nachhaltigkeitspotenziale der Sharing Economy wurden bisher im deutschen Kontext nicht über ordnungsrechtliche Maßnahmen adressiert. Die Debatte um die Sharing Economy scheint sich derzeit primär auf die oben skizzierten sozialen Aspekte zu konzentrieren. Aufgrund der eingangs beschriebenen positiven Eigenschaften des Ordnungsrechts – seiner Möglichkeit, Auswirkungen unabhängig von Marktdynamiken zu bewerten und sektorenübergreifende Standardsetzung durchführen zu können – gäbe es jedoch Potenzial, um die nicht nur

³⁰ <https://www.berliner-zeitung.de/23953152>

positive ökologische Bilanz der Sharing Economy zu verbessern und den bereits vom BMWi konstatierten Monopoltendenzen entgegenzuwirken. Kapitel 3.3. wird näher auf mögliche Weiterentwicklungen ordnungsrechtlicher Ansätze eingehen.

Zusammengefasst ermöglichte die Analyse des Berliner Zweckentfremdungsgesetz, Potenziale und Grenzen des staatlichen Ordnungsrechts für die Hebung von Nachhaltigkeitspotenzialen der Sharing Economy zu identifizieren. So bietet das Ordnungsrecht im Kontext der Sharing Economy Möglichkeiten, politikfeld- bzw. branchenübergreifende Regelungen zu treffen und damit soziale, ökologische und ökonomische Akzente zu setzen. Weiterhin bietet es sich aufgrund der starken demokratischen Legitimität an, Regelungen für Bereichen zu implementieren, die politisch stark umstritten sind. Bei fraglichen Maßnahmen kann es jedoch dazu kommen, dass Gesetze von den jeweiligen Regulierungsbehörden unterschiedlich ausgelegt und rechtliche Unsicherheit dadurch noch verstärkt wird. Interinstitutionelle Einigkeit über Ausführungsbestimmungen sollte demnach gegeben sein, bevor weitreichende ordnungsrechtliche Eingriffe implementiert werden.

Auf der anderen Seite läuft die Einführung und Durchsetzung von starker ordnungsrechtlicher Standardsetzung in der Sharing Economy jedoch auch Gefahr, als **unverhältnismäßig** kritisiert zu werden. So zielt das Zweckentfremdungsgesetz zwar einerseits darauf ab, Wohnraumspekulation sowie die professionelle Vermietung von Ferienwohnungen zu unterbinden, schränkt andererseits aber auch die Möglichkeit für Privatanbieter ein, ihr eigenes Zuhause zu teilen. Da keine geeigneten (und gleichzeitig überprüfbaren) Kriterien gefunden wurden, um einerseits Wohnraumspekulation zu unterbinden und andererseits eine ökologisch nachhaltige Form des Teilens zu fördern, geht die Abschwächung negativer Externalitäten somit derzeit auf Kosten potenziell Ressourcen schonender Praktiken des privaten Teilens.

Diese Unverhältnismäßigkeit resultiert daraus, dass nicht klar zwischen privaten und gewerblichen Tätigkeiten unterscheiden werden kann. Um diese Unterscheidung genauer bestimmen zu können, müssten jedoch die weiterhin bestehenden definitorischen Unklarheiten im Kontext der Sharing Economy (ab wann wird eine private zu einer gewerblichen Tätigkeit?) sowie die beschriebenen Informationsfehler (wer genau übt eigentlich eine gewerbliche Tätigkeit aus?) zwischen regulierender Institution und Organisation abgebaut werden. So lange diese Probleme fortbestehen, wird es im Kontext der Sharing Economy dabei bleiben, dass einerseits eine Notwendigkeit für die Anwendung staatlichen Ordnungsrechts besteht, um negative Externalitäten abschwächen zu können, andererseits diese Anwendung aber auch nicht-intendierte Unverhältnismäßigkeiten produzieren kann.

Um das Ordnungsrecht demnach tatsächlich für die Beseitigung negativer Externalitäten sowie die Steigerung der sozialen Nachhaltigkeitspotenziale der Sharing Economy nutzen zu können, müssen demnach einerseits die regulierenden Institutionen einen besseren Zugriff auf die für den Regulierungsprozess relevanten Informationen bekommen und muss andererseits klarer definiert werden, welche Form von Transaktionen negative Externalitäten nach sich ziehen – und welche nicht. Ersteres verlangt nach neuen Formen der Informationsübermittlung zwischen Staat und Markt. Letzteres verlangt nach weiterer empirischer Forschung über die tatsächlichen sozialen und ökologischen Auswirkungen von Sharing Economy-Plattformen.

3.2.3 Theorie und Praxis der Ko-Regulierung

Die dritte mögliche Form der Regulierung ist die Ko-Regulierung. Hierbei werden Regularien vom Staat gemeinsam mit den zu regulierenden Organisationen spezifiziert und durchgesetzt. Private Akteure werden innerhalb eines gesetzlichen Rahmens selbstregulierend tätig und garantieren die

Einhaltung staatlich festgelegter Normen, ohne in allen Fällen einer direkten Kontrolle zu unterliegen. Das Ausmaß staatlicher Einflussnahme auf die Ko-Regulierung kann aber unterschiedlich ausgeprägt sein: So können staatliche Institutionen in Bezug auf einige Regulierungsmaterien direkt an der Durchsetzung mitwirken, während sie in anderen Fällen nur die Regulierungsziele, die im Rahmen der Ko-Regulierung erreicht werden sollen, gesetzlich vorgeben, die Einhaltung aber komplett den zu regulierenden Akteuren überlassen. Letztere Formen der Ko-Regulierung werden häufig auch als „Regulierung der Selbstregulierung“ bezeichnet (Spindler und Thorau 2015).

Es kann aber auch Formen der Ko-Regulierung geben, die nicht aus einem intentionalen Prozess erwachsen, sondern das Produkt von durch Androhung von Ordnungsrecht in Gang gesetzten Aushandlungsprozessen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren darstellen. So haben viele Plattformen, wie im Kapitel zur Selbstregulierung gezeigt worden ist, oft kein Eigeninteresse daran, Regulierungen, die über eine reine Marktstabilisierung hinausgehen, zu befolgen oder zu implementieren. Gleichzeitig kann es für Unternehmen aber kostspieliger sein, die Einführung von starken ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu ‚provizieren‘, als präventiv mit staatlichen Regulierungsinstitutionen zusammenzuarbeiten. Somit entstehen Formen der Ko-Regulierung häufig, weil Plattformen der Einführung von starken ordnungsrechtlichen Maßnahmen zuvorkommen wollen. Dadurch sollen etwaige Befolgungskosten verhindert werden.

Solche Prozesse der Ko-Regulierung werden in der Debatte um Regulierung der Sharing Economy selten gesondert untersucht. Häufig wird Regulierung als ein ‚ganz oder gar nicht‘-Prozess charakterisiert, in dem Regierungen lediglich die Wahl haben, Sharing-Praktiken entweder ganz zu unterbinden oder sie komplett dem Markt zu überlassen (Rauch und Schleicher 2015). Diese Gegenüberstellung ist jedoch, wie die bisherige Analyse gezeigt hat, unterkomplex. Auf der einen Seite übernehmen Plattformen häufig selber im begrenzten Rahmen Regulierungsaufgaben und kommen damit einem staatlichen Eingriff zuvor. Auf der anderen Seite können starke ordnungsrechtliche Eingriffe aufgrund von fehlenden Informationen sowie politischen Differenzen auch in der Durchsetzung scheitern. In den meisten Fällen, wie dieses Kapitel zeigen wird, stellt das Endprodukt „Regulierung eines Sharing Economy-Sektors“ somit einen Kompromiss dar, in dem private und staatliche Interessen vermittelt werden.

Formen der Ko-Regulierung haben dabei, genau wie die Selbstregulierung und das Ordnungsrecht, ihre Stärken und Schwächen. Auf der einen Seite kann durch die Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren in den Regulierungsprozess zusätzlicher **Sachverstand** hinzugezogen werden. Dadurch kann das regulierungsrelevante Wissen von privatwirtschaftlichen Akteuren im Rahmen von staatlicher Standardsetzung nutzbar gemacht werden. Dies führt dazu, dass die Informationsanfordernisse des Regulierers kleiner werden und Probleme, wie sie im Abschnitt zum Zweckentfremdungsgesetz beschrieben wurden, gemindert werden können. Dadurch nimmt auch die Gefahr eines partiellen **Staatsversagens** ab.

Weiterhin kann es durch die aktive Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure zu einer **kosteneffektiveren Umsetzung** des Gemeinwohlinteresses kommen. Die Annahme hierbei ist, dass das aktive Mitgestalten der Regulierungsinstrumente durch die zu regulierenden Akteure schlussendlich auch eine höhere Befolgungsquote nach sich zieht, da die durch Selbstregulierung formulierten privaten Standards eng verzahnt sind mit der staatlichen Rechtsetzung und ihrer Durchsetzung. Letztlich wird der Ko-Regulierung ein hohes Maß an **Flexibilität** zugeschrieben, da schnell auch nur in einzelnen Sektoren neue Regulierungsmechanismen ausprobiert werden können.

Kritiker/innen argumentieren jedoch, dass die Ko-Regulierung im Gegensatz zum Ordnungsrecht den Fokus zu stark auf rein **pragmatische** Lösungen legt und dabei Fragen der Nachhaltigkeit und der Maximierung des gesellschaftlichen Nutzens außen vorgelassen werden. Weiterhin kann es

zum Problem des sogenannten „*regulatory capture*“ kommen: Dies beschreibt eine Form politischer Korruption, die auftritt, wenn ein Regierungsorgan, anstatt im Interesse der Gesellschaft zu handeln, die kommerziellen oder speziellen Interessen einer bestimmten die Industrie oder den Sektor dominierenden Interessensgruppe vertritt (Wren-Lewis 2011). So wird angenommen, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren eine Interessensverquickung nach sich ziehen kann. Um dies zu verhindern, sollen regulationsbeauftragte Behörden so gut wie möglich von äußeren Einflüssen abgekoppelt werden. Die Ko-Regulierung jedoch propagiert genau die Vorteile dieser äußeren Einflüsse auf Regulierungsbehörden.

Zusammengefasst steht die Analyse von Governance-Mechanismen in der Sharing Economy vor der Herausforderung, die Komplexität der tatsächlich entstehenden Regulierungen zu evaluieren und in Kontext mit den Nachhaltigkeitspotenzialen der jeweiligen Sektoren zu bringen. Welche Nachhaltigkeitspotenziale durch Formen der Ko-Regulierung am Ende tatsächlich gestärkt werden können, soll nun im Folgenden auf Basis von Praxisbeispielen evaluiert werden.

Praxisbeispiele

Formen der Ko-Regulierung lassen sich derzeit vor allem im Übernachtungssektor identifizieren. Das wohl einprägsamste Beispiel in diesem Sektor ist die **Erhebung von Bettensteuern** durch Plattformen wie Airbnb und Wimdu. So hat Dortmund als erste deutsche Stadt in 2017 eine diesbezügliche Vereinbarung mit Airbnb geschlossen. Diese besagt, dass die Plattform die in der Stadt fällige Bettensteuer von 7,5 Prozent direkt von den Nutzer/innen erhebt und an die Stadt überweist. Eine ähnliche Einigung soll nach Angaben der Plattform mit bislang mehr als 310 Städten und Kommunen weltweit geschlossen worden sein.³¹ In Städten, wo keine vergleichbare Form der Ko-Regulierung besteht, müssen Airbnb-Gastgeber/innen die Bettensteuer von ihren Gästen abführen und selber an die Stadt weiterreichen. Dies zieht nicht nur einen hohen Verwaltungsaufwand nach sich, sondern führt in vielen Fällen auch zu einem Rückgang an Steuereinnahmen, da die fälligen Steuern von den Gastgeber/innen nicht abgeführt werden. Die in Dortmund etablierte Form der Ko-Regulierung erlaubt es der Stadt somit, die Bettensteuer einzuziehen zu können, ohne weitreichende Formen des Ordnungsrechts implementieren zu müssen.

Ein weiteres Beispiel für Formen der Ko-Regulierung ist die oben bereits skizzierte Idee des **Tageslimits auf Übernachtungsplattformen**. Die Idee, solche Tageslimits festzulegen, über die hinaus Vermietungen von Wohnungen durch die Plattformen unterbunden werden müssen, hat sich in den letzten Jahren im europäischen Raum immer mehr verbreitet: So gilt in Amsterdam ab 2019 die Regel, dass eine Wohnung oder ein Zimmer nur an 30 Tagen im Jahr untervermietet werden darf, während in London ein 90-Tage-Limit festgeschrieben und in Paris ein nochmal höheres 120-Tage-Limit etabliert wurde.

In Berlin soll das nur schwer durchzusetzende Zweckentfremdungsgesetz in 2018 auf eine ähnliche Art und Weise angepasst werden. In dem noch vom Senat zu verabschiedenden Gesetzesentwurf wird derzeit festgeschrieben, dass die vorübergehende Vermietung der eigenen Wohnung künftig bis zu 60 Tage im Jahr erlaubt ist. Die vorgesehene private Vermietung soll allerdings an die Bedingung geknüpft werden, dass sich potenzielle Vermieter/innen beim Bezirk registrieren lassen und die dort erhaltene Registrierungsnummer in den Inseraten bei digitalen Vermittlern angegeben werden müsse. Dies würde es der Stadt erlauben, auch ohne Zugriff auf die Daten der intermediären Plattform evaluieren zu können, bei welchen Inseraten es sich um illegale Zweckentfrem-

³¹ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/dortmund-airbnb-kassiert-bettensteuer-fuer-kommune-a-1174898.html>

dung handelt und bei welchen nicht. Weiterhin könnte auf Basis des hierbei entstehenden zentralen Registers über zugelassene Wohnungen kontrolliert werden, ob Anbieter/innen versuchen, die staatlich festgelegten Vorschriften zu umgehen, indem sie ihre Wohnung auf mehreren Plattformen anbieten. Zuletzt soll das Gesetz eine Auskunftspflicht für kommerzielle Plattformen wie Airbnb festschreiben, die es der Stadt erlaubt, unter gewissen Bedingungen Zugang zu den zentral bei der Plattform gespeicherten Daten zu bekommen.³²

Laut Frenken und Schor (2017) können mit der Einführung solcher Tageslimits zwei Probleme gleichzeitig gelöst werden: So kann einerseits eine klare Grenze zwischen gewerblichen und nicht-gewerblichen Anbieter/innen gezogen werden, die durch die verpflichtende Registrierung für die Regulierungsbehörde auch online nachvollziehbar ist. Andererseits kann durch das Tageslimit und die verpflichtende Registrierung auch rechtlich sichergestellt werden, dass nicht-gewerbliche Anbieter/innen von der Einkommenssteuerpflicht befreit werden. Diese Form der Ko-Regulierung ist demnach konsistent mit dem Anspruch, die nachhaltigen Ausprägungen des digitalen Teilens zu fördern, andererseits aber Grenzen für professionalisierte und kommerzialisierte Aktivitäten, die negative Externalitäten (wie die Zweckentfremdung von Wohnraum) mit sich bringen, zu setzen. Die Vorteile eines Tageslimits bestehen demnach darin, dass die rein kommerzielle Vermietung einer Wohnung – die sich für weniger als 180 Tage im Jahr oft finanziell nicht lohnen würde – unmöglich gemacht werden, während die zeitweise Vermietung der eigenen Wohnung bis zu einem gewissen Punkt wieder erlaubt werden würde.

Ko-Regulierung und Nachhaltigkeit

Die hier dargestellten Beispiele aus dem Bereich Apartment-Sharing beschreiben Situationen, in denen staatliche Institutionen Festlegungen treffen, die im Anschluss von Plattformen individuell umgesetzt wurden. So haben nicht Dortmund und Airbnb gemeinsam entschieden, dass eine Bettensteuer erhoben oder dass ein Übernachtungslimit eingeführt werden muss – diese Standards wurden zuerst staatlich festgelegt und erst im zweiten Schritt in Zusammenarbeit mit den Plattformen durchgesetzt. Auf Basis von staatlicher Standardsetzung und der Androhung von Ordnungsrecht konnten somit Kompromisse hergestellt werden, die die effektive Umsetzung von Mindeststandards möglich machten (wie beispielsweise dem Beikommen der Steuerpflicht oder der Vermeidung von Zweckentfremdung).

Gleichzeitig haben sich in Deutschland bisher keine nichtstaatlichen Regulierungsinstitutionen etabliert, in denen sich Plattformen zusammenschließen, um gemeinsam Standards für den Markt, in dem sie agieren, zu definieren (und damit der Anwendung von Ordnungsrecht zuvorzukommen). Dies kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass die Monopolisierungstendenzen in den einzelnen Sektoren der Sharing Economy hierzulande so stark sind, dass eine gemeinsame Interessenvertretung derzeit nicht lohnenswert scheint. Im Vereinigten Königreich hingegen hat sich im Jahr 2015 bereits eine solche plattformübergreifende Interessenvertretung namens Sharing Economy UK gegründet, die ein Peer-to-Peer spezifisches Gütesiegeln vergibt und damit branchenübergreifend eine einheitliche Standardsetzung propagiert (SEUK 2018). Dieses sogenannte „TrustSeal“ wird dabei an Plattformen vergeben, die Datensicherheit garantieren, substantielle Versicherungslösungen anbieten, die Identität der Anbieter/innen verifizieren und sichere Bezahlungsmöglichkeiten implementieren. Derzeit haben sich 34 Sharing Economy-Organisationen in diesem Dachverband zusammengeschlossen (ebenda).

³² <http://www.tagesspiegel.de/berlin/zweckentfremdungsverbot-berliner-senat-verschaerft-kampf-gegen-ferienwohnungen/20704914.html>

In Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte kann konstatiert werden, dass die oben beschriebenen Formen der Ko-Regulierung nur dann funktionieren, wenn die Kosten der Nichtbefolgung der vom Staat gesetzten Richtlinien höher sind als die Beteiligung an Prozessen der Ko-Regulierung. In anderen Worten ist die Abführung einer Bettensteuer für die Plattform kosteneffektiver als sich einem Verbot des gesamten Marktes gegenübergestellt sehen zu müssen. Gleichzeitig funktioniert die Ko-Regulierung aber genau dann nicht mehr, wenn die Standardsetzung zu hohe Ansprüche an die Plattform stellt. In diesem Fall wird es höchstwahrscheinlich dazu kommen, dass sich die Plattform aller Zusammenarbeit verschließt und so lange in der rechtlichen Grauzone oder im Illegalen agiert bis die vermittelten Transaktionen durch staatlichen Eingriff unmöglich gemacht werden. So eine Situation kann, wie im Beispiel des Zweckentfremdungsgesetzes gesehen, sowohl für den Staat als auch für die Plattformen kostspieliger sein.

Es muss jedoch festgehalten werden, dass sich viele Konflikte des Teilens – und insbesondere Konflikte um die Nachhaltigkeitspotenziale der Sharing Economy – nicht über auf Pragmatismus ausgerichtete Formen der Ko-Regulierung lösen lassen. Die Ko-Regulierung des Tageslimits beispielsweise regelt lediglich den Konflikt um die Definition der Bagatellgrenze. In der Aggregation können Bagatelldelikte sich aber weiterhin nachteilig auf Nachhaltigkeit auswirken. Wenn jede Wohnung in Friedrichshain-Kreuzberg für 60 Tage im Jahr vermietet wäre, hätte der Apartment-Sharing-Sektor einen vermutlich noch größeren (negativen) Einfluss auf die Sozialstruktur des Bezirks, als er sie laut Stadt bereits jetzt schon innehat. In diesem hypothetischen Fall wäre zwar das Problem der gewerblichen Vermietung ‚gelöst‘, andere propagierte negative Auswirkungen des Teilens (wie der im Mediendiskurs häufig mit der Sharing Economy assoziierten zunehmenden Kommerzialisierung des Alltagslebens) aber blieben unangetastet.

So steckt, wie schon Vogelpohl und Simons argumentiert haben (2016), hinter der Frage nach den adäquaten regulatorischen Rahmenbedingungen für das Peer-to-Peer Sharing immer auch „eine Reihe höchst normativer Fragen“, die im Rahmen der Ko-Regulierung ungeklärt bleiben. Soll Teilen zum Ressourcenschutz beitragen? Sollen neue Formen der Arbeit etabliert werden? Oder geht es darum, neue kollektive Konsummuster zu verstetigen? Die Ko-Regulierung bietet wenig Möglichkeiten, um Antworten auf diese allgemeineren Fragen zu entwickeln. Um zu verstehen, welche Formen der Regulierung für eine nachhaltige Entwicklung der Sharing Economy vonnöten sind, ist es jedoch unabdingbar, sich gesellschaftlich darauf zu einigen, welche Ziele überhaupt verfolgt werden sollen. Der Pragmatismus der Ko-Regulierung macht es jedoch nur eingeschränkt möglich, über marktbasierter Fragen hinaus soziale und ökologische Aspekte zu adressieren.

Zusammengefasst erlaubt die Ko-Regulierung im besten Fall eine kostengünstigere Durchsetzung von flexibleren Regeln zur Wahrung des öffentlichen Interesses. Angewandt auf das Beispiel des Apartment-Sharing-Sektors könnte dies bedeuten, dass Städte durch die Zusammenarbeit mit Plattformen in die Lage versetzt werden, bessere Kriterien dafür zu entwickeln, wann Zweckentfremdung vorliegt und wann nicht. In diesem Prozess würden die Plattformen zwar die gewerblichen Nutzer/innen verlieren, gleichzeitig würden aber die potenziell ressourcenschonenden Praktiken der effizienteren Nutzung von leerstehendem Wohnraum erlaubt werden. Voraussetzung für so eine Zusammenarbeit ist jedoch, dass Plattformen ein Eigeninteresse daran haben diese staatlich festgeschriebenen Regeln selber durchzusetzen (um beispielsweise eine ordnungsrechtliche Durchsetzung zu verhindern). Der Staat kann somit einen Rahmen vorgeben der eine verbindliche Einhaltung von Nachhaltigkeitszielen zum Ziel hat. Sollten diese Verbindlichkeiten aber zu stark sein, kann davon ausgegangen werden, dass Plattformen aufhören, die Regulierungsaufgaben anzunehmen. In diesem Falle bleibt wiederum erneut nur der Weg des Ordnungsrechts – mit seinen eigenen spezifischen Vor- und Nachteilen. Um Ko-Regulierung erfolgreich zu gestalten, müssen

also genau die Momente identifiziert werden, in denen es für Plattformen kostengünstiger ist, staatlich festgelegte Standards selber einzuhalten, als sich an weniger flexible ordnungsrechtliche Maßnahmen halten zu müssen.

3.3 Weiterentwicklung bestehender Regulierungsansätze

Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt, eignen sich bestehende Regulierungsansätze nur bedingt, um die Nachhaltigkeitspotenziale der Sharing Economy zu heben. Bereits etablierte Formen der Selbstregulierung haben bisher ausschließlich auf ökonomische Nachhaltigkeitsaspekte wie den freien Zugang zum Markt sowie Marktstabilisierung insgesamt abgezielt. Ordnungsrechtliche Maßnahmen wie das Berliner Zweckentfremdungsgesetz sind zwar mit dem Anspruch gestartet, die Bereitstellung von Gemeingütern wie dem bezahlbaren Wohnraum sicherzustellen und soziale Nachhaltigkeit zu fördern, stoßen aber derzeit verstärkt auf Probleme in der Durchsetzung. Über Formen der Ko-Regulierung konnte letztlich in einigen Märkten zumindest die Steuerpflicht durchgesetzt werden, jedoch ließen sich auch nur in begrenztem Maße soziale und ökologische Nachhaltigkeitspotenziale erhöhen. Demnach gibt es eine Notwendigkeit, bestehende Regulierungsformen anzupassen wie auch gänzlich neue Formen der Regulierung zu entwickeln. Dieses Kapitel versucht, diesem Anspruch gerecht zu werden.

3.3.1 Innovative Selbstregulierungsmechanismen

Wie eingangs dargestellt, konzentrieren sich die für den Regulierungsprozess relevanten Daten bei den Plattformen. Eine derzeit kontrovers diskutierte Möglichkeit, diesen Zustand produktiv zu nutzen, ist die sogenannte **datengetriebene Selbstregulierung** (Sundararajan 2016: 157ff.). In diesem Regulierungsprozess würden die von Nutzer/innen freiwillig bereitgestellten Informationen auf Basis von Datenanalysen von den einzelnen Plattformen ausgewertet werden, um ein vollautomatisiertes Vorgehen gegen plattforminternes marktschädigendes Verhalten zu ermöglichen. So könnten Plattformen beispielsweise Algorithmen programmieren, die wiederkehrende Muster der Diskriminierung bei Buchungsanfragen identifizieren. Sollte eine Person regelmäßig bestimmte Nutzergruppen ablehnen (die natürlich zuerst einmal im Profil abgefragt werden müssten), könnte diese Person für eine bestimmte Zeit von der Plattform gesperrt werden.

Der Vorteil hierbei wäre, dass der zurzeit noch vorherrschende Voluntarismus der Antidiskriminierungsrichtlinien auf Basis der bereits vorhandenen Daten in ein tatsächliches Sanktionsmittel überführt werden könnte. Anstatt Nutzer/innen nur per Mausklick dazu zu verpflichten, nicht auf Basis von Herkunft zu diskriminieren, würden die bereits vorhandenen Daten genutzt, um dieses Verhalten von vornherein unmöglich zu machen. Ein weiterer Vorteil so einer Regulierungsmaßnahme wäre, dass die ermittelten Daten dortblieben, wo die Nutzer/innen sie auch freiwillig geteilt haben. Es käme demnach nicht zum Problem der nicht autorisierten Weitergabe von Daten, wie sie bei ordnungsrechtlichen Maßnahmen mit ähnlichem Ziel immer vorausgesetzt wäre. Ein zentraler Nachteil wäre jedoch, dass Probleme der sozialen Interaktion ausschließlich über Algorithmen gelöst werden würden. Da Algorithmen selber immer nur eine spezifische Repräsentation der sozia-

len Wirklichkeit beschreiben, können sie nur abstrahiert als tatsächlich objektive Bewertungsgrundlage herangezogen werden.³³ In anderen Worten finden sich gesellschaftliche Diskriminierungsformen auch immer in den algorithmischen Datenanalysen wieder.

Ein weiterer Ansatz der Selbstregulierung könnte darin bestehen, dass Plattformen **Transparenz über den Umwelteinfluss** der vermittelten Transaktion gewährleisten. So könnte einerseits ein größeres Bewusstsein dafür geschaffen werden, welche Implikationen auch das Teilen auf Plattformen noch mit sich bringt. Dies könnte Anreize für Individuen schaffen, Rebound-Effekte – wie beispielsweise ein verstärktes Reisen aufgrund geringerer Preise im Apartment-Sharing-Sektor – zu vermeiden. Andererseits könnten die tatsächlichen Umweltkosten der Nutzung – wie beispielsweise der CO₂-Ausstoß eines geliehenen Autos – im Stile eines zweiten Preisschildes auch an die Nutzerin oder den Nutzer weitergegeben werden.

Im Zuge davon könnte es zu einer Spezialisierung im Plattformmarkt kommen, die sich nicht über den Preis, sondern über die Nachhaltigkeitsorientierung der einzelnen Plattformen strukturiert. So könnten sich einige Plattformen über ihre ökologische Performance profilieren und dadurch ein bestimmtes ökologisch bewusstes Segment von Nutzer/innen aktivieren. Da Selbstregulierung an sich immer auch ein Prozess des Wettbewerbs zwischen Plattformen ist – schlechtere oder nicht existente Selbstregulierungsmaßnahmen gehen, wie oben gezeigt, oft auch einher mit schlechterem Verbraucherservice – könnten sich bestimmte Plattformen genau über ihre Position zu Fragen der Nachhaltigkeit am Markt als Akteur verorten.

Hierfür ist jedoch vorausgesetzt, dass in den jeweiligen Märkten der Sharing Economy tatsächlich Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Plattformen herrscht. Stünden mehrere Plattformen in Konkurrenz zueinander und würden um Marktanteile ringen, könnte es für die einzelnen Organisationen Sinn ergeben, sich beispielsweise über eine explizite ökologische Ausrichtung zu positionieren, um ein bestimmtes Klientel anzusprechen. Dies erscheint im Kontext der gegenwärtigen Monopolisierungstendenzen, die Wettbewerb erschweren, eher unwahrscheinlich.

3.3.2 Innovative ordnungsrechtliche Maßnahmen

Bisherige Erfahrungen mit Formen der Ko-Regulierung lassen darauf schließen, dass Selbstverpflichtungen der Plattformen alleine die in Kapitel 2 beschriebenen Probleme der Sharing Economy nicht ausreichend lösen können werden. Es braucht demnach auch ein stärkeres Eingreifen der staatlichen Behörden. Hier drängen sich zwei potenzielle Weiterentwicklungen auf: In einem ersten Schritt müsste das bestehende **Kartellrecht** im Kontext der Sharing Economy überprüft werden. So konstatiert Demary (2016, 14), dass Netzwerkeffekte in der Sharing Economy Monopolisierungstendenzen nach sich ziehen, und dass es dadurch zu einer immer größeren Marktmacht einiger weniger Akteure käme. Dies führe dazu, dass lokale Anbieter Probleme hätten, sich über Dauer gegen global operierende Plattformen durchsetzen zu können.

Netzwerkeffekte beschreiben die Tatsache, dass die Effizienz einer Plattform steigt, je mehr Individuen sich an ihr beteiligen. Derartige Effekte können Monopolbildungen begünstigen, da für die Nutzenden der dominanten Plattform ein Wechsel zu kleineren, unbekannteren Plattformen in der Regel kaum attraktiv ist. Dieser sogenannte Lock-In-Effekt wird dadurch verstärkt, dass bei einem Wechsel in der Regel die mit dem persönlichen Profil verbundenen Daten und Transaktionshistorien (auch positive Bewertungen) verloren gehen. Dadurch wird der mit einem Wechsel verbun-

³³ <https://www.nytimes.com/2015/07/10/upshot/when-algorithms-discriminate.html>

dene Aufwand unnötig heraufgesetzt, um eine Abwanderung der Nutzenden zusätzlich zu erschweren. Konkret heißt das, dass Individuen Plattformen nicht verlassen, weil sie die daraus resultierenden Nachteile (wie beispielsweise den Verlust der Reputation) nicht tragen wollen. Im Ergebnis ist der Wettbewerb zwischen Plattformen im gleichen Sektor stark eingeschränkt.

Erleichtert werden könnte dieser Wettbewerb beispielsweise durch eine staatlich festgeschriebene **Interoperabilität von Plattformen**, wie sie im Jahr 2016 in Artikel 20 der EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO 2016) festgeschrieben wurde. Laut dieser Verordnung sollen ab Mai 2018 alle Internetnutzer/innen in der EU ihre persönlichen Daten zwischen verschiedenen Online-Plattformen transferieren können. Interoperabilität setzt dabei zwei Veränderungen voraus. Erstens muss es eine Form von Datenportabilität geben, sprich: Nutzer/innen müssten die Fähigkeit besitzen, ihr Profil inklusive Reputation zu einer anderen Plattform mitnehmen zu können. Zweitens braucht es eine Kompatibilität zwischen Plattformen. So könnte man sich vorstellen, dass – analog zur Funktionsweise von E-Mail-Diensten, die trotz unterschiedlicher Benutzeroberflächen miteinander kommunizieren können – eine Person mit einem Profil auf Übernachtungsplattform A (mit Monopolstellung) eine Transaktion auf Plattform B (ohne Monopolstellung, aber mit stärkerem Fokus auf Nachhaltigkeit) durchführen könne. So könnte der Staat festlegen, dass im Kontext eines Sektors innerhalb der Sharing Economy mit Monopolisierungstendenz so eine Form von Datenportabilität und allgemeiner Kompatibilität verpflichtend ist, um den Markteintritt von neuen Plattformen sicherstellen zu können. Kritiker/innen dieses Ansatzes argumentieren, dass eine staatlich verordnete Datenportabilität Wettbewerb und Innovation einschränken würde, da Unternehmen „immer fürchten muss[t]en, dass ein marginal besseres Unternehmen ihnen die Kundschaft abgräbt“ und dass dadurch Kapitalerträge sinken würden (Engels 2016). Gleichzeitig könnte Interoperabilität aber auch wettbewerbsfördernd wirken. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn Plattformen sich ergänzende Produkte anbieten und Nutzer/innen mit dem gleichen Profil in beiden Märkten partizipieren könnten (ebenda).

Zweitens kann der Staat auch selber als Anbieter oder Intermediär in der Sharing Economy aktiv werden und nachhaltigere **staatlich organisierte Peer-to-Peer Sharing-Plattformen** aufbauen. Diese Plattformen wären nicht dem gleichen Druck unterworfen, möglichst schnell konkurrenzfähig sein zu müssen, könnten aber durch ihren Fokus auf nachhaltige Transaktionen langfristig eine eigene Nutzungsklientel anziehen. Dadurch könnte eine Art öffentlicher Infrastruktur des Teilens geschaffen werden. Bisher werden Regierungen im Sinne eines Business-to-Consumer-Ansatzes primär als Anbieter von Leistungen aktiv. In Paris organisiert die Stadt im Rahmen eines Public-Private-Partnerships beispielsweise einen eigenen Fahrradverleih (Velib 2018). Ein ähnlicher Service wird in London in Zusammenarbeit mit der Bank Santander bereitgestellt (Transport for London 2018).

Darüber hinaus gibt es in einigen Städten bereits staatlich organisierte plattformbasierte Tausch- und Verschenkmärkte. Die Berliner Stadtreinigung BSR beispielsweise stellt auf ihrer Webseite einen Peer-to-Peer-Tausch- und Verschenkmarkt für nicht mehr benötigte Güter da (Scholl et al. 2013). Dieser Ansatz könnte dahingehend ausgeweitet werden, dass Städte auch in den Bereichen Car Sharing und Apartment-Sharing kommunal betriebene Plattformen aufbauen. Die derzeitige Marktmacht zentraler Anbieter wie Airbnb erklärt sich größtenteils aus den in den Transaktionen generierten Daten. Moderne Städte aber verfügen über mehr Daten als jemals zuvor (Morozov und Bria 2018: 37) – diese werden jedoch nicht produktiv genutzt. Es wäre vorstellbar, diese Daten über offene und dezentralisierte Plattformen den Bürger/innen zugänglich zu machen und auf dieser Basis eine Commons-basierte alternative Sharing Economy aufzubauen – vorausgesetzt, dass Datensicherheit und Privatsphäre geschützt bleiben. So könnten lokale Unternehmen, Plattformkooperativen und soziale Organisationen eingeladen werden, unter Rückgriff auf die von Städten be-

reitgestellten Daten Services anzubieten. In diesem Sinne könnte eine auf Nachhaltigkeit fokussierte öffentliche Infrastruktur des Teilens entstehen. Barcelonas Decidim-Plattform – eine Open-Source-Kommunikationsplattform – könnte als Ausgangspunkt solcher Überlegungen genommen werden und potenziell um die Bereitstellung von Sharing-Angeboten auf lokaler Ebene erweitert werden.

3.3.3 Innovative Formen der Ko-Regulierung

Am vielversprechendsten im Kontext der bestehenden Schwierigkeiten des Ordnungsrecht im Rahmen der Sharing Economy scheint derzeit die Ko-Regulierung zu sein. Hier lassen sich drei potenzielle Weiterentwicklungen charakterisieren. Erstens könnten staatliche Institutionen über **Markteintrittskonditionen** Bewilligungen zum Betrieb eines bewilligungspflichtigen Gewerbes an sozial-ökologisches Engagement oder, im Kontext von Plattformen wie Uber oder Deliveroo, an adäquate Arbeitsbedingungen koppeln (Rauch und Schleicher 2015: 958). Diese Konditionen könnten dann gelockert werden, wenn sich Plattformen verpflichten, die von der regulierenden Instanz formulierten Standards tatsächlich zu befolgen. Der oben beschriebene Prozess im Apartment-Sharing in Berlin – wo ein quasi-Verbot durch ein Gesetz ersetzt wird, das Plattformen dazu verpflichtet für Kommunen Steuern einzunehmen – könnte als ein erster Schritt in diese Richtung verstanden werden.

Zweitens ließe sich über Möglichkeiten der verpflichtenden **Sacheinlagen** (ebenda: 908) nachdenken: So könnten Bewilligungen für Plattformen mit hohen negativen Externalitäten daran gekoppelt werden, dass diese in einen Fond einzahlen, der für die Abschwächung der von ihnen verursachten negativen Externalitäten genutzt wird. In so einem Fall würde das von Airbnb und Wimdu zu zahlende Geld in den Bau neuer Sozialwohnungen oder den Bestandschutz fließen. Solche Formen der verpflichtenden Sacheinlagen sind jedoch rechtlich sehr umstritten, da sie nur dann aufrechterhalten werden können, wenn der Zusammenhang zwischen Marktgebühren und öffentlichem Gut zweifelsfrei demonstriert werden kann.

Drittens mangelt es derzeit noch an Anreizen für Unternehmen, Ansätze der Ko-Regulierung einzusetzen. So könnten staatliche **Gütesiegel** eingeführt oder von Sharing-Plattformen etablierte Kodizes vom Staat anerkannt werden (wie beispielsweise das oben genannte Siegel des Sharing Economy UK). Ein erster Schritt in diese Richtung stellt die Ausweitung des staatlich geförderten Umweltzeichens „Blauer Engel“ auf den Sektor des kommerziellen Car Sharings dar. Die dabei festgelegten Vergabekriterien fokussieren beispielsweise auf die Umweltqualität der Fahrzeugflotte sowie die (theoretische) Nutzungsintensität (gemessen über das Verhältnis der Anzahl der Fahrzeuge zu der Anzahl der Mitglieder) (Blauer Engel 2018). Dieser Ansatz ließe sich auch auf Peer-to-Peer Sharing-Plattformen übertragen. Weiterhin wäre es denkbar, dass Staat und Plattform gemeinsam ein Gütesiegel für „nachhaltiges Sharing“ entwickeln und an Plattformen verleihen, die sich der oben beschriebenen Transparentmachung des Umwelteinflusses verschreiben.

Viertens müssten Anreize für den **Aufbau nichtstaatlicher Regulierungsbehörden** geschaffen werden. Dies könnte über eine staatliche Akkreditierung von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, wie es beispielsweise im Kontext des Jugendschutzes schon gehandhabt wird, geregelt werden. So könnte der Staat allgemeinverbindliche Standards setzen, an die sich Marktteilnehmer/innen halten müssen. Plattformen könnten sich dann von staatlichen Institutionen ‚ausbilden‘ lassen, um die Regulierungsintention nachvollziehen zu können, die Regularien dann aber schlussendlich selber ohne direkten staatlichen Eingriff umsetzen.

In den USA wurde ein ähnlicher Prozess im Transportsektor der Sharing Economy etabliert: Dort hat die *Public Utilities*-Kommission in Kalifornien ein Regelwerk für Smartphone-basierte urbane

Transportmittel (wie traditionelle Taxis aber auch Ride-Sharing Angebote wie UberPop) entwickelt, das festlegt welche Mindeststandards erfüllt werden müssen. Um die Einhaltung dieser Regelungen aber nicht selber überprüfen zu müssen, hat die Kommission die Aufgabe an die im Markt aktiven Plattformen delegiert. Diese haben sich zusammengeschlossen, um eine eigene Regulierungsbehörde zu gründen, die mit der Standardeinhaltung beauftragt ist. Neue Marktteilnehmer/innen müssen sich nun bei dieser nichtstaatlichen Kontrollbehörde als Transportunternehmen registrieren lassen und sich verbindlich an die von dieser Institution erlassenen Regeln zu halten (Sundararajan 2016). Durch den Aufbau dieser Selbstregulierungsbehörde konnte der Sektor verhindern, dass der Staat selber ordnungsrechtlich aktiv wurde.

Ähnliche Prozesse ließen sich auch im Kontext des Apartment-Sharing oder in Bezug auf Verköstigungsplattformen wie Feastly etablieren. Dort könnten Sicherheits- oder Gesundheitsstandards gemeinsam von den Regulierungsbehörden und den Plattformen festgelegt werden, diese dann aber von den aktiven Nutzer/innen der Plattformen überprüft werden. So könnten sich Nutzer/innen bei den staatlichen Behörden zu Expert/innen ausbilden lassen und das dort gewonnene Wissen nutzen, um selber Überprüfungen durchzuführen und die Standardeinhaltung sicherzustellen. Um zu überprüfen, dass diese Form der Selbstregulierung tatsächlich zu einer Einhaltung der vorher vereinbarten Standards führt, könnten staatliche Regulierungsbehörden wiederum geprüfte Nachweise über die Einhaltung verlangen.

Zentraler Vorteil eines solchen Ansatzes wäre, dass diese staatlich ausgebildeten Expert/innen aufgrund ihrer Eingebundenheit in die Plattformen ein größeres Wissen über die tatsächlichen Markttransaktionen hätten. Weiterhin würden die Kosten der Durchsetzung für die Regulierungsbehörden bei gleichzeitiger Sicherstellung der Einhaltung der Rahmenbedingungen sinken. Zuletzt würden die für die Regulierung relevanten Informationen im System der Plattform bleiben und müssten nicht an staatliche Institutionen, sondern lediglich an die Selbstregulierungsbehörde weitergegeben werden. Somit könnte eine größere Regulierungseffizienz bei geringerem staatlichen Aufwand erzielt werden.

4 Fazit

Nachdem in Kapitel 2 mögliche negative Auswirkungen der Peer-to-Peer Sharing Economy auf verschiedene Gemeinwohlaspekte skizziert und in Kapitel 3 unterschiedliche Formen der Regulierung beschrieben wurden, soll im abschließenden Kapitel die grundsätzliche Eignung der Regulierungsansätze zur nachhaltigen Governance der Peer-to-Peer Sharing-Praktiken diskutiert werden. Dazu wird im nächsten Abschnitt die Eignung der verschiedenen Ansätze für die Regelung der jeweiligen Gemeinwohlaspekte betrachtet. Im darauffolgenden Abschnitt werden politische Handlungsempfehlungen entwickelt.

4.1 Eignung verschiedener Regulierungsansätze

Die Betrachtungen in Kapitel 3 zusammenfassend, lassen sich die folgenden wesentlichen Regulierungsansätze unterscheiden: (1) Formen der Selbstregulierung auf verschiedenen Ebenen, (2) ordnungsrechtliche Maßnahmen und (3) Formen der Ko-Regulierung. Um deren Eignung für die nachhaltige Steuerung von Peer-to-Peer Sharing-Praktiken zu bewerten, ist entscheidend, welche

Interessen die daran beteiligten Akteure verfolgen, wo die relevanten Informationen für eine effektive Steuerung zu verorten sind und inwieweit die Einhaltung der aufgestellten Regeln effektiv durchsetzbar ist.

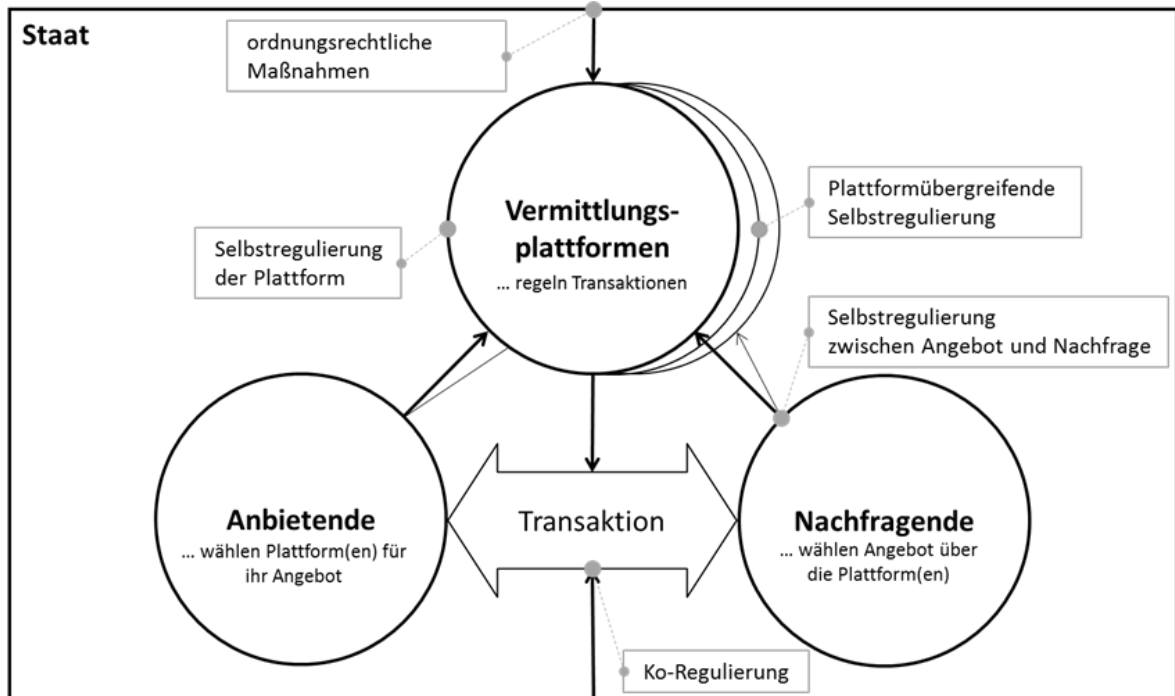


Abb. 3: Systematisierung der Regulierungsformen für Peer-to-Peer Sharing

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass relevante Informationen über Marktaktivitäten und die impliziten Kosten der Umsetzung von regulativen Maßnahmen eher auf der Ebene der Marktakteure vorliegen, wohingegen die erforderlichen politischen Prozesse zur normativen Abwägung zwischen unterschiedlichen Gemeinwohlinteressen oder den gegensätzlichen Interessen verschiedener Marktakteure im Sinne einer demokratischen Legitimierung eher auf staatlicher Ebene zu verorten sind. In diesem Spannungsfeld sollte eine nachhaltige Steuerung den Marktakteuren selbst überlassen werden, wenn einerseits die Sicherstellung der fraglichen Gemeinwohlaspekte in ihrem Interesse liegt und sie andererseits durch diese auch faktisch durchgesetzt werden kann. Liegen die fraglichen Gemeinwohlaspekte jedoch nicht im Interesse der bestimmenden Marktakteure, haben sie nicht die notwendigen Mittel, um Regelverstöße zu sanktionieren, oder müssen gar Interessen der Allgemeinheit gegen die Interessen der Marktakteure durchgesetzt werden, ist eine Regulierung durch staatliche Autoritäten geboten. Hierbei können aufgrund schlechter Informationslage oder fehlender Durchsetzungsinstrumente erhebliche Kosten bei der Umsetzung der ordnungsrechtlichen Maßnahmen entstehen. Die Ko-Regulierung stellt eine mögliche Kompromisslösung dar, die eine kosteneffiziente Umsetzung von hoheitlichen Aufgaben anstrebt, und damit Vorteile für die beteiligten Akteure und die Allgemeinheit verspricht.

Im Folgenden werden darum die unterschiedlichen Aspekte von Nachhaltigkeit dahingehend geprüft, welche Formen der Regulierung für deren Durchsetzung im Peer-to-Peer Sharing angemessen ist. Dabei werden ökonomische, soziale und ökologische Wirkungen auf das Gemeinwohl einbezogen. Ökonomische Gesichtspunkte schließen die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs, die Förderung von Beschäftigung, eine positive Einkommensentwicklung, die Gewährleistung von Verbraucherschutz sowie die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Innovation ein. Ökologische Nachhaltigkeit zielt auf absolute Entlastungen der Umwelt durch Ressourcenschonung, die Vermeidung von Einträgen in die Umwelt ebenso wie die Vermeidung von Rebound-Effekten durch

Mehrkonsum. Unter sozialer Nachhaltigkeit werden unter anderem Auswirkung auf Armut und Einkommensspreizung, sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe, Solidarität und Resilienz, einen gerechten Umgang miteinander und den Schutz der Privatsphäre adressiert.

In den vorangegangenen Kapiteln wurden mögliche Problemfelder des Peer-to-Peer Sharing aufgezeigt, die durch geeignete Steuerungsinstrumente auf nachhaltige Entwicklungspfade gesetzt werden müssen. Im Bereich der ökonomischen Nachhaltigkeit sind Tendenzen der Monopolisierung der Plattformen, Fragen des Verbraucherschutzes und der Sicherung der Leistungsqualität, Wettbewerbsverzerrungen durch rechtliche Ungleichbehandlung und Fälle von Steuervermeidung problematisch. Die ökologische Nachhaltigkeit wird vor allem durch die Substituierung nachhaltiger Praktiken durch weniger umweltfreundliche Aktivitäten und induzierten zusätzlichen Konsum geschmälert. Unter Aspekten der sozialen Nachhaltigkeit sind die zunehmende Kommerzialisierung privater Lebensbereiche und daraus entstehende soziale Kosten im Umfeld der Peer-to-Peer Sharing-Transaktionen, der Umgang mit Daten der Nutzenden und mögliche Verletzungen der Privatsphäre, exkludierendes Verhalten und Diskriminierung sowie die Fortschreibung sozialer Klassenunterschiede problematisch.

Es hat sich gezeigt, dass Formen der Selbstregulierung in einigen der Problemfelder bereits erfolgreich eingesetzt werden. So werden Fragen des Verbraucherschutzes bei Betrug und der Haftung bei Unfällen bereits durch Vorkehrungen der Plattformen geregelt. Es liegt im Interesse der Plattformen, funktionierende Märkte aufzubauen. Bewertungssysteme helfen, existierende Informationssasymmetrien im Markt abzubauen und ermöglichen eine gewisse Selbstregulierung zwischen Angebot und Nachfrage. Schlechte Leistungsqualität kann durch entsprechende Bewertungsmöglichkeiten der Nachfragenden sanktioniert werden. In der Konsequenz wird dadurch eine Bereinigung des Marktes bewirkt, wenn keine merkliche Leistungsverbesserung durch die Anbietenden erfolgt. Versicherungslösungen und subsidiäre Gewährleistungen durch die Plattformen reduzieren das Risiko der Plattformnutzenden weiter und tragen somit zum Schutz der Verbraucher/innen vor Betrugsfällen bei.

Aufgrund positiver Rückkopplungseffekte in Netzwerkökonomien muss das Interesse der Plattformen darauf gerichtet sein, eine möglichst große Nutzercommunity aufzubauen. Auch wenn die Marktmacht einzelner Plattformen geradezu monopolistisch ist, gilt es, diese Relevanz gegenüber möglichen Plattformalternativen zu behaupten, die deren dominante Stellung anfechten könnten. Exkludierendes Verhalten durch Plattformnutzende widerspricht insofern dem Interesse der Plattformen und kann von ihnen durch die Ausgestaltung der Transaktionsprozesse teilweise unterbunden werden, soweit es überhaupt nachweisbar ist. Antidiskriminierungsverpflichtungen der Nutzenden werden von einigen Plattformen bereits durchgesetzt. Eine ähnliche Interessenlage gilt für andere unerwünschte Nutzerverhalten, welche der Reputation einer Plattform schaden können. So werden Falschangaben oder gravierende Fehlverhalten von Nutzenden, wie sexuelle Übergriffe, in der Regel sehr schnell mit einem Ausschluss von der Plattformnutzung sanktioniert.

Selbstregulierung setzt Eigeninteresse voraus. Soll der Handlungsspielraum der Plattformen gegen deren Interessen eingeschränkt werden, muss in der Regel ordnungsrechtlicher Druck ausgeübt werden. So werden eine Stärkung der Datensouveränität von Bürger/innen oder die Einführung von Regelungen zur Datenportabilität zwischen Plattformen nur gegen deren Interessen durchzusetzen sein. Ebenso wird die Besteuerung der vermittelten Transaktionen oder die Durchsetzung aufwändiger Umweltvorgaben für die Aktivitäten des Teilens nicht durch freiwillige Selbstverpflichtungen der Plattformen erreicht werden können. Hier müssen ordnungsrechtliche Bestimmungen Spielräume für eine Ko-Regulierung öffnen.

Eine Reihe von Nachhaltigkeitsaspekten, insbesondere das Auftreten von ökologischen Rebound-Effekten oder Fragen der Verteilungswirkung können durch eine ordnungsrechtliche Regulierung des privaten Teilens nicht adressiert werden. Die effektive Steuerung erfordert eine transformative Nachhaltigkeitspolitik und einen regulativen Rahmen, der weit über die betrachteten Sektoren hinausreicht. So kann eine umweltfreundliche Verwendung der durch das Teilen erzeugten finanziellen Ersparnisse nur durch eine umfassende Internalisierung der ökologischen Externalitäten in sämtlichen Wirtschaftsbereichen sichergestellt werden. Allenfalls können Plattformen ihren Nutzen den Informationen über direkte Umweltwirkungen der Einzeltransaktionen bereitstellen oder ein umweltfreundliches Verhalten der Nutzenden durch die Gestaltung komplementärer Angebote fördern. Solche Maßnahmen werden jedoch nur auf freiwilliger Basis erfolgen können.

Tab. 1: Regulierungsansätze für bestimmte Problemfelder der Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeitsdimension	Selbstregulierung	Ko-Regulierung	Ordnungsrecht
Ökonomisch	Leistungsqualität Versicherung Haftung	Abführung von Steuern	Bagatellgrenzen für Gewerbeanmeldung
Ökologisch	Informationen über Umweltwirkungen	Kennzeichnung „echten“ Teilens	Internalisierung von Umweltwirkungen
Sozial	Antidiskriminierung	Standards für Datenportabilität	Datensouveränität

4.2 Handlungsempfehlungen

Der Arbeitsbericht hat aufgezeigt, dass das Teilen von Gütern positive Nachhaltigkeitswirkungen mit sich bringt. Staatliches Handeln sollte demnach primär darauf abzielen, diese positiven Effekte zu stärken. Es ist nicht zielführend, Sharing-Plattformen mit positiven Wirkungen zu verbieten oder so stark zu regulieren, dass Individuen kein Interesse mehr an ihrer Nutzung haben – und die bestehenden Nachhaltigkeitspotenziale dadurch ungenutzt blieben. Voraussetzung dafür, dass Sharing-Plattformen positive Nachhaltigkeitseffekte erzeugen, ist jedoch, dass sie in einen adäquaten Governance-Rahmen eingebettet sind. Dieser muss sicherstellen, dass staatlich festgelegte Mindeststandards eingehalten werden und es nicht zu einer Unterminierung bestehender Regulierungen kommt.

Der in diesem Papier gelegte Fokus auf alternative Regulierungsansätze verdeutlicht, dass den Behörden für die Schaffung eines solchen Rahmens mehr Optionen zur Verfügung stehen als häufig angenommen wird. In vielen Fällen können Selbstregulierungs- und Ko-Regulierungsansätze dazu beitragen, nachhaltige Praktiken des Teilens zu fördern. Diese Ansätze sollten demnach stärker als bislang von staatlicher Seite aus berücksichtigt werden, um eine nachhaltige Ausrichtung der Sharing Economy weiter voranzutreiben. Gleichzeitig hat der Arbeitsbericht jedoch auch gezeigt, dass es keinen Königsweg für jedwede regulatorische Herausforderung gibt. Alle diskutierten Regulierungsformen besitzen ihre eigenen Vor- und Nachteile. Zentrales Ziel muss demnach sein, je nach Herausforderung den geeigneten Regulierungsansatz zu identifizieren beziehungsweise unterschiedliche Ansätze miteinander zu kombinieren.

Positive Wirkungen des Sharing können aber nur unter der Bedingung effektiv gestärkt werden, dass 1) Regulierungsbehörden Kriterien entwickeln, anhand derer zwischen gewerblichen und nicht-gewerblichen Angeboten unterschieden werden kann und dass 2) Plattformen stärker Verantwortung für die bei ihnen abgewickelten Transaktionen übernehmen. Um diese Aspekte in die Regulierungsbemühungen zu integrieren, sprechen wir folgende Handlungsempfehlungen aus:

(1) Standards für die Sharing Economy sollten von Plattformen und Regulierungsbehörden gemeinsam entwickelt werden.

Peer-to-Peer Sharing ist trotz des großen medialen und akademischen Interesses immer noch ein junges Phänomen, das sich gesamtgesellschaftlich zurzeit noch in der Nische befindet. Um die mit dem Teilen von Gütern assoziierten positiven Nachhaltigkeitspotenziale heben zu können, muss sich dieses Phänomen also weiterhin etablieren können. Von staatlicher Seite aus sollte dafür gesorgt werden, dass Sharing-Praktiken mit Nachhaltigkeitspotenzialen Entwicklungsperspektiven haben und aktiv gefördert werden, während nicht-nachhaltigen Sharing-Praktiken entgegengewirkt wird. Dies spricht dafür, Plattformen im Sinne der Ko-Regulierung aktiv in den Regulierungsprozess miteinzubeziehen und Nachhaltigkeitsaspekte in den Designprozess mit aufzunehmen. Wie kann dies gewährleistet werden?

In einem ersten Schritt sollten alle Beteiligten – Plattformbetreiber/innen wie auch Regulierungsbehörden – aktiv an einer Standardsetzung mitwirken. Im Sinne von bereits bestehenden Netzwerken wie „SharingEconomyUK“ sollten sich Betreiber/innen von unterschiedlichen Plattformen zusammenschließen und in Abstimmung mit staatlichen Behörden festlegen, welche Mindeststandards unabdingbar sind und wie deren Einhaltung sichergestellt werden kann. Staatliche Regulierungsbehörden sollten dabei einen besonderen Fokus darauf legen, dass Fragen des Versicherungsschutzes geklärt sind, dass etwaige anfallende Gewerbesteuern abgeführt und Vorkehrungen zum Schutz der Allgemeinheit eingehalten werden.

Parallel zu diesem Verständigungsprozess sollten von staatlicher Seite aus förderliche Rahmenbedingungen entwickelt werden: Da ökonomische Nachhaltigkeitspotenziale durch Formen der Selbstregulierung adäquat adressiert werden können, sollten sich Regulierungsbehörden verstärkt mit der Erschaffung und Akkreditierung von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle auseinandersetzen. Diese können eine kosteneffizientere Durchsetzung der gemeinsam bestimmten Standards ermöglichen. Um dies praktikabel zu machen, muss aber Rechtssicherheit darüber geschaffen werden, ob die im Rahmen solcher Selbstregulierungsprozesse getroffenen Regelungen auch vor Gericht Bestand haben. Zuletzt sollten Anreize für die nachhaltige Nutzung von Sharing-Plattformen ausgebaut werden: So sollten sich einerseits Plattformen aktiv um die Einführung von marktübergreifenden Gütesiegeln bemühen. Andererseits könnten bereits bestehende, vom Staat unterstützte Gütesiegel – wie beispielsweise der Blaue Engel – auf private Sharing-Anbieter ausgeweitet werden.

(2) Praktiken des Teilens sollten an erwünschte Verhaltensweisen gekoppelt werden.

Die positiven Nachhaltigkeitsaspekte des Peer-to-Peer Sharing werden häufig dadurch aufgehoben, dass Praktiken des Teilens durch nicht-nachhaltige Verhaltensweisen komplementiert werden, beispielsweise, wenn das bei der Anmietung via Airbnb oder Wimdu gesparte Geld in zusätzliche Flugreisen investiert wird. Es ist demnach von zentraler Bedeutung, dass Sharing-Praktiken in ein nachhaltiges Ökosystem eingebettet sind. Von staatlicher Seite aus kann dies im Carsharing-Sektor beispielsweise dadurch gewährleistet werden, dass Anreize für die Nutzung von privatem Carsharing-Anbietern im ländlichen Raum – wo die Anschaffung eines eigenen Autos weiterhin modus operandi ist – geschaffen und in Bezug zu nachhaltigen Fortbewegungsmöglichkeiten des öffentlichen Nahverkehrs gesetzt werden. Dies ließe sich beispielsweise dadurch ermöglichen, dass Park

& Ride-Stellplätze für privates Carsharing reserviert und staatlich subventioniert werden, so dass Anreize dafür geschaffen werden, ein Teilen des Autos an die Nutzung des ÖPNV zu koppeln. Apartment Sharing-Plattformen wiederum könnten soziale Nachhaltigkeitsaspekte dadurch stärken, dass gemeinsame Abendessen mit Gastgeber/innen beworben und signalling tools für umweltfreundliches Reisen integriert werden. Die von Airbnb initiierte Citizen-Kampagne kann als erster Schritt in diese Richtung betrachtet werden.

(3) „Echtes“ Teilen sollte gefördert, „falsches“ Teilen als Gewerbe behandelt werden.

Die vorliegende Studie zeigt aber auch, dass eine Förderung von Praktiken des Teilens alleine bestehende Probleme in Bezug auf negative Externalitäten nicht lösen kann. Es muss gleichzeitig auch eine Unterbindung von Aktivitäten geben, die keine positiven Nachhaltigkeitsaspekte aufweisen und negative Externalitäten nach sich ziehen. Peer-to-Peer Sharing-Praktiken sind vor allem dann nicht nachhaltig, wenn Anbieter/innen neue Güter anschaffen, um diese gewinnbringend auf digitalen Plattformen zur Verfügung zu stellen. Diese Form des „falschen“ Teilens – bei dem eine Neuproduktion von Gütern zusätzlich angekurbelt wird – sollte demnach gesetzlich von Praktiken des „echten“ Teilens, bei denen bereits angeschaffte Güter einer intensiveren Nutzung unterzogen werden, unterschieden werden.

Vorausgesetzt, dass ein staatliches Interesse daran besteht, die Nachhaltigkeitspotenziale des Teilens zu fördern und negative Externalitäten abzuschwächen, sollten Governance-Mechanismen implementiert werden, die ausschließlich „echte“ Praktiken des Teilens fördern und „falsche“ Praktiken als gewerbliche Aktivitäten definieren. Wir empfehlen somit, dass Transaktionen auf Sharing-Plattformen, die ökonomische Anreize für eine Neuanschaffung von Gütern mit sich bringen, als gewerbliche Transaktionen – und damit analog zu bestehenden Gewerben wie der Hotel- oder Taxiindustrie – definiert, „echtes“ Teilen – bei dem bereits angeschaffte Güter intensiver genutzt werden – hingegen staatlich gefördert werden.

Eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung dieser Forderung ist es, in allen Sektoren in denen Peer-to-Peer-Plattformen eine relevante Marktmacht erreicht haben, adäquat zwischen gewerblicher und nicht-gewerblicher Nutzung zu differenzieren. Dies kann beispielsweise dadurch ermöglicht werden, dass Bagatellgrenzen, die Peer-to-Peer Sharing für kommerzielle Anbieter/innen unattraktiv machen, gesetzlich festgelegt werden. Wie so eine Festlegung operationalisiert wird, hängt jedoch stark vom jeweiligen Sektor ab. Im Apartment-Sharing-Sektor scheint sich zurzeit verstärkt – wie der Blick auf das Berliner Zweckentfremdungsgesetz gezeigt hat – die Idee der Tageslimits durchzusetzen. Dabei wird gesetzlich festgelegt, ab wann Teilen einen kommerziellen Charakter bekommt – und wann nicht. Die Androhung von starken Regulierungen und Verboten haben dabei im Apartment-Sharing-Sektor eine Situation geschaffen, in der Plattformen sich verstärkt bereit erklären, im Sinne der Ko-Regulierung Kompromisse mit den Regulierungsbehörden einzugehen und Tageslimits zu implementieren, die eine rein gewerbliche Nutzung unwahrscheinlicher machen beziehungsweise unterbinden. Eine zentrale Aufgabe für staatliche Institutionen ist es herauszufinden, inwiefern sich dieser Ansatz auf andere Märkte übertragen ließe. Was wäre das Äquivalent der Tagesregel für andere Märkte, in denen Sharing-Plattformen negative Externalitäten mit sich bringen? Wie lassen sich Formen des „falschen“, gewerblichen Teilens von Formen des „echten“ Teilens in anderen Sektoren unterscheiden?

(4) Ordnungsrechtliche Ansätze sollten weiterentwickelt werden.

Der Arbeitsbericht hat weiterhin aufgezeigt, dass digitale Plattformen aufgrund ihrer spezifischen Funktionsweise die effektive Durchsetzung solcher Grenzen erschweren. Da negative Externalitäten (wie beispielsweise eine Zweckentfremdung von Wohnraum) nur dann erfolgsversprechend abgeschwächt werden können, wenn die Regulierungsinstanzen Kenntnis darüber besitzen, wann

und wo diese Externalitäten auftreten, kommt der Beschaffung von regulierungsrelevanten Daten im Kontext der Sharing Economy eine besondere Relevanz zu. Derzeit operieren Regulierungsbehörden häufig auf Basis einer unzureichenden Datengrundlage – eine Situation, die dadurch verschärft wird, dass sich viele Plattformen weigern, die bei ihnen zusammenlaufenden Informationen über abgewickelte Transaktionen mit den Regulierungsbehörden zu teilen.

Es besteht also die Notwendigkeit, neue gesetzliche Regelungen darüber zu erlassen, auf welche Daten Regulierungsbehörden Zugriff haben. Adäquat zwischen „falschem“ und „echtem“ Teilen differenzieren zu können, hängt demnach davon ab, welche Informationen über plattformbasierte Transaktionen den Regulierungsbehörden zur Verfügung stehen. Es sollte demnach von staatlicher Seite her nicht davor zurückgeschreckt werden, Plattformen gesetzlich dazu zu verpflichten, Zugriff auf ihre Daten zu gewährleisten. Dies ließe sich beispielsweise über Marktzugangsvoraussetzungen regeln: So könnte eine Lockerung bestehender Regulierungen daran geknüpft werden, dass Daten über die auf der Plattform abgewickelten Transaktionen geteilt werden. Zentrale Erkenntnis ist demnach, dass noch zu schaffende Kompromisse des Teilens immer auch den Zugang zu den Nutzungsdaten der jeweiligen Plattformen adressieren.

Ein weiterer Aspekt, der staatliches Handeln notwendig macht, sind die zunehmenden Monopolisierungstendenzen in der Sharing Economy. Der Arbeitsbericht hat aufgezeigt, dass nicht-nachhaltige Formen des Teilens vor allem dann an Relevanz gewinnen, wenn freier Wettbewerb durch die Marktmacht einzelner Plattformen eingeschränkt wird. Um die Ausnutzung dieser Marktmacht abzuschwächen, ist die Stärkung der Rechte der Nutzenden an ihren persönlichen Daten und eine wirksame Kontrolle der Einhaltung dieser Rechte erforderlich. Die Anfechtbarkeit etablierter Plattformen könnte dabei dadurch gestärkt werden, dass der Wechsel zwischen verschiedenen Plattformen gezielt erleichtert wird. Um dies zu ermöglichen, sollten im Interesse der Verbraucher/innen in einem ersten Schritt Mindeststandards für Datenportabilität festgelegt werden.

(5) Plattformen sollten stärker in Verantwortung gezogen werden.

Plattformorganisationen besitzen aufgrund ihrer Rolle als Intermediär die Fähigkeit, verbindliche Regeln für alle bei ihnen abgewickelten Transaktionen zu setzen. Demnach können sie direkten Einfluss darauf nehmen, welche Formen des Teilens auf ihren Plattformen praktiziert werden können. Derzeit ist es jedoch so, dass sich viele dieser Organisationen in Bezug auf die Durchsetzung staatlich festgelegter Regularien sowie die Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten auf ihre Vermittlungsrolle berufen und argumentieren, keine Verantwortung für die abgewickelten Transaktionen zu tragen. Die spezifische Rolle der Plattform als Intermediär erschwert dabei auch den Regulierungsprozess, da sich Gesetze nur auf die durch Plattformen ermöglichten Praktiken beziehen können, nicht aber auf die Plattformorganisationen selbst.

Es besteht somit eine Diskrepanz zwischen Gestaltungsmacht der Plattformorganisation und tatsächlicher Verantwortungsübernahme. Demnach sollte geprüft werden, wie die jeweiligen Plattformorganisationen dazu gebracht werden können, Verantwortung für die durch ihre Plattformen ermöglichten Praktiken zu übernehmen. Weiterhin sollte geprüft werden, inwiefern Plattformen über eine reine Vermittlungsrolle hinaus aktiv werden und selbst als Anbieter von Leistungen auftreten. Diese Frage wird seit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Dezember 2017, Uber nicht als Vermittlungsplattform, sondern als Transportunternehmen zu klassifizieren, besonders kontrovers diskutiert. Begründet wurde die Entscheidung des Gerichts damit, dass die Plattform „unabdingbar“ geworden sei für Anbieter/innen und Nutzer/innen im Kontext innerstädtischer Mobilität. Es sollte auf allen Ebenen weiterverfolgt werden, bis zu welchem Grad diese Marktmacht auch in anderen Sektoren vorliegt.

(6) Innovative Governance-Mechanismen sollten kontinuierlich evaluiert werden.

Weiterhin sollte kontinuierlich evaluiert werden, ob Formen der Selbstregulierung und der Ko-Regulierung tatsächlich die erwünschten Effekte in Bezug auf Nachhaltigkeit erzielen und ob sich ordnungsrechtliche Vorgaben wie die Einführung von Tagessätzen auf Übernachtungsplattformen in der Realität überhaupt überprüfen lassen. Sollte dies nicht der Fall sein und es trotz Regulierung weiterhin zu einer überwiegend gewerblichen (und in diesem Falle dann auch illegalen) Nutzung kommen, müsste die Einführung strengerer ordnungsrechtlicher Maßnahmen in Betracht gezogen werden.

Ein Beispiel für eine Verschärfung bestehender Regularien wäre die in Barcelona bestehende Registrierungspflicht für Individuen, die ihre Wohnungen teilen wollen. In der katalonischen Hauptstadt muss sich jede/r potenzielle Anbieter/in bei der Stadt registrieren, um eine Nummer zu erhalten, die dann auf Übernachtungsplattformen wie Airbnb angegeben werden muss. Durch diese Kennzeichnungspflicht erhält die Stadt die Möglichkeit, nicht nur das Verhalten der Anbieter/innen sanktionieren zu können, sondern auch die Plattform direkt dafür in Verantwortung zu ziehen, wenn illegale Anzeigen geschaltet werden. Eine solche Kennzeichnungspflicht würde es den Städten und Kommunen erlauben, eine stärkere Kontrolle über die mit Plattformen verbundenen negativen Externalitäten auszuüben.

(7) Öffentliche Infrastrukturen des Teilens sollten aufgebaut werden.

Eine nach vorne gedachte Alternative zu der Anwendung solcher ordnungsrechtlichen Maßnahmen könnte für staatliche Institutionen darin bestehen, eigene Peer-to-Peer-Plattformen aufzubauen. Städte könnten die ohnehin von ihnen erfassten Daten anonymisiert lokalen Unternehmen, Plattformkooperativen und sozialen Organisationen zur Verfügung stellen und in Kooperation mit diesen eine auf Nachhaltigkeit fokussierte öffentliche Infrastruktur des Teilens aufbauen. Auf Basis des Informationsreichtums der Städte könnte dabei den gegenwärtigen Monopolisierungstendenzen in der Sharing Economy entgegengewirkt werden.

Zusammengefasst lässt sich konstatieren, dass die Implementierung starker Regularien sowie die Androhung von Verboten dazu geführt haben, dass Plattformen sich verstärkt auf Prozesse der Ko-Regulierung einlassen und dazu bereit sind, Verantwortung für die auf ihren Plattformen durchgeführten Transaktionen zu übernehmen. In diesem Kontext hat sich ein Möglichkeitsfenster geöffnet, Kompromisse des Teilens zu finden, die es ermöglichen, „echte“ Sharing-Praktiken mit Nachhaltigkeitspotenzialen aktiv zu fördern und gleichzeitig nicht-nachhaltige Sharing-Praktiken als klassische Gewerbetätigkeiten zu definieren und rechtlich zu behandeln. Diese Prozesse sollten vertieft und der dafür notwendige Austausch mit den jeweiligen Plattformorganisationen verstärkt werden.

Formen der Selbst- und Ko-Regulierung können dabei aber nicht den Anspruch erheben, staatliche Regulierung zu ersetzen. Es muss stattdessen darum gehen, staatliche Regelsetzung in ausgewählten Bereichen zu ergänzen sowie diese Regelungen besser durchzusetzen. Es bleibt jedoch dabei, dass eine effektive Selbst- und Ko-Regulierung auf einen gesetzlichen Rahmen angewiesen ist, um in Bezug auf Nachhaltigkeitspotenziale legitim und glaubwürdig zu sein. Zentrale Herausforderung für staatliche Regierungsbehörden ist es demnach, einen ordnungsrechtlichen Rahmen zu entwickeln, innerhalb dessen Formen der Selbstregulierung und Ko-Regulierung ihre jeweiligen Potenziale voll ausschöpfen können.

5 Literaturverzeichnis

- AirbnvsBerlin (2014). Airbnb vs. Berlin. What Data tells us. <http://airbnvsberlin.com> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Airbnb (2018). Antidiskriminierungsrichtlinie. Unsere Verpflichtung für Inklusion und Respekt. https://www.airbnb.de/terms/nondiscrimination_policy (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Akerlof, G. A. (1970). The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*. The MIT Press. 84 (3): 488–500.
- Apartment Allianz (2018). Neuigkeiten. <http://www.apartmentallianz.net/neuigkeiten> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Bartle, I.; Vass, P. (2005). Self-Regulation and the Regulatory State: A Survey of Policy and Practice. Centre for the Study of Regulated Industries.
- Black, J. (2001). Decentring regulation: understanding the role of regulation and self-regulation in a "post-regulatory" world. *Current Legal Problems*, 54(1), 103-146.
- Blauer Engel (2018). Umweltfreundliches Car Sharing. <https://www.blauer-engel.de/de/produktwelt/alltag-wohnen/car-sharing-142> (letzter Zugriff: 01.03.2018).
- Botsman, R.; Rogers, R. (2010). What's mine is yours: How Collaborative Consumption is changing the way we live. New York: HarperCollins Publishers.
- Cansoy, M., Schor, J.B., 2017. Who Gets to Share in the Sharing Economy: Racial Discrimination on Airbnb, working paper, Boston College.
- Cleantech Group (2014). Environmental Impacts of Home Sharing: Phase 1 Report. Prepared for Airbnb, Inc, April 30, 2014.
- Cohen, M.; Sundararajan, A. (2015). Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy. *The University of Chicago Law Review Dialogue*, 82(116), 116–133.
- Demary, V. (2016). Der Aufstieg der Onlineplattformen. Was nun zu tun ist. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/305493/IW-Report_2016_32_Digitale_Plattformen.pdf (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Dietz, T. (2003). The Struggle to Govern the Commons. *Science*, 302, 1907–1912. <http://doi.org/10.1126/science.1091015>
- Drivy (2018). Wie funktioniert die Versicherung von Drivy? <https://www.drivy.de/help/articles/de65d3c9423f> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Edelman, B. G.; Luca, M.; Svirsky, D. (2016). Racial Discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a Field Experiment. Forthcoming, *American Economic Journal: Applied Economics*; Harvard Business School NOM Unit Working Paper No. 16-069. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2701902>
- Eichhorst, W.; Spermann, A. (2015). Sharing Economy – Chancen, Risiken und Gestaltungsoptionen für den Arbeitsmarkt. randstad stiftung: Eschborn.
- Engels, B. (2016). Nicht immer gut: Datenportabilität zwischen Online-Plattformen. IW-Kurzberichte 56. 2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/300089/IW-Kurzbericht_2016-56_Datenportabilitaet.pdf (letzter Zugriff: 01.03.2018).
- Europäische Kommission (2016). A European Agenda for the Collaborative Economy. <http://bit.ly/2r1O5x1> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- EU-DSGVO (2016). Artikel 20 – EU-DSGVO – Recht auf Datenübertragbarkeit. <https://www.datenschutz-grundverordnung.eu/grundverordnung/art-20-ds-gvo/> (letzter Zugriff: 01.03.2018).
- Farrell, D.; Greig, F. (2016). The Online Platform Economy – Has Growth Peaked? JPMorgan Chase Institute.

- Frenken, K.; Schor, J. (2017). Putting the Sharing Economy in its place. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23, 3-10.
- Ge, Y.; Knittel, C. R.; MacKenzie, D.; Zoepf, S. (2016). Racial and Gender Discrimination in Transportation Network Companies. NBER Working Paper No. 22776. <http://www.nber.org/papers/w22776> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- GEWOS (2014). Airbnb und der Berliner Wohnungsmarkt 2014: Auswirkungen des Airbnb-Angebots auf die Berliner Wohnraumversorgung. <https://www.airbnbaction.com/wp-content/uploads/2014/12/Airbnbundder-BerlinerWohnungsmarkt.pdf> (letzter Zugriff: 26.03.2018).
- GEWOS (2016). Airbnb und der Berliner Wohnungsmarkt 2016: Auswirkungen des Airbnb-Angebots auf die Berliner Wohnraumversorgung. <https://www.airbnbaction.com/wp-content/uploads/sites/59/2016/12/Okt.2016-Studie-GEWOS-Studie-Airbnb-und-Wohnungsmarkt-Berlin.pdf> (letzter Zugriff: 26.03.2018).
- Gossen, M.; Henseling, C.; Scholl, G. (2017). Peer-to-peer sharing in Germany – Empirical insights into usage patterns and future potential. 4. IWSE, 15th June 2017, Lund.
- Goudin, P. (2016). The cost of non-Europe in the sharing economy: Economic, social and legal challenges and opportunities. European Parliament.
- Grapp (2016). Konsumenten profitieren von Sharing Economy. *Die Volkswirtschaft – Plattform für Wirtschaftspolitik*, 23.03.2016. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2016/03/zobrist-4-2016/> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Henseling, C. (2017a). Befragung von Drivy-NutzerInnen. http://www.peer-sharing.de/data/peersharing/user_upload/Vortrag_Christine_Henseling_Drivy_Nutzer_innen.pdf (letzter Zugriff: 26.03.2018).
- Henseling, C. (2017b). Befragung von Wimdu-NutzerInnen. http://www.peer-sharing.de/data/peersharing/user_upload/Vortrag_Christine_Henseling_Wimdu_Nutzer_innen.pdf (letzter Zugriff: 26.03.2018).
- Hertog, J.D. (2010). Review of Economic Theories of Regulation. Utrecht School of Economics, Discussion Paper Series 10-18. https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo_use_dp_2010_10-18.pdf (letzter Zugriff: 14.02.2018).
- Hill, S. (2016). The California Challenge: How (not) to regulate disruptive business models. Friedrich-Ebert-Foundation Berlin, Working Paper. <http://bit.ly/2pDHq5m> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Homesharing Berlin (2017). News. <https://homesharing.berlin/category/news/> (letzter Zugriff: 01.03.2018).
- HOTREC (2015): Levelling The Playing Field: Policy Paper On The “Sharing” Economy. Hotrec Policy Paper, November 2015, Brüssel. URL: http://www.hotrec.eu/Documents/Document/20151105143558-2015-11-05_Hotrec_Policy_paper.pdf (letzter Zugriff: 26.03.2017).
- Immobilienscout 24 (2017). Berlin verliert gegen Airbnb. August 2017. <https://www.immobilienscout24.de/eigentuemers/news/2017/8/urteil-berlin-verliert-gegen-airbnb.html> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- ING International (2015). The European sharing economy set to grow by a third in the next 12 months. Verfügbar unter: <http://www.ing.com/Newsroom/All-news/European-sharing-economy-to-grow-by-a-third-in-the-next-12-months.htm> (letzter Zugriff: 26.03.2018).
- Inside Airbnb (2017). Berlin. <http://insideairbnb.com/berlin/> (letzter Zugriff: 01.03.2018).
- Karat Studio (2016). Airbnb Misused. What effect is the partial Airbnb ban having in Berlin? – A look at new data from Airbnb. <http://bit.ly/2qelo9O> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Ludmann, S. (2018). Peer-to-Peer Sharing – Ökologische Potenziale. PeerSharing Arbeitsbericht. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Martin, C. (2016). The sharing economy: A pathway to sustainability or a nightmarish form of neoliberal capitalism? *Ecological Economics* 121, 149-159.
- Miller, S. R. (2016). First Principles for Regulating the Sharing Economy. *Harvard Journal on Legislation*, 53(February), 147–202.
- Morozov, E.; Bria, F. (2018). Rethinking the Smart City. Democratizing Urban Technology. New York, NY: Rosa Luxemburg Foundation.

- Monopolkommission (2016). Digitale Märkte: Sharing Economy und FinTechs. http://www.monopolkommission.de/images/HG21/HGXXI_Kap5.pdf (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (2016). OVG hält das Berliner Zweckentfremdungsverbot-Gesetz für teilweise verfassungswidrig. Pressemitteilung vom 06.04.2017. <https://www.berlin.de/ge-richte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2017/pressemitteilung.580496.php> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Peitz, M.; Schwalbe, U. (2016). Zwischen Sozialromantik und Neoliberalismus: Zur Ökonomie der Sharing-Economy. ZEW Discussion Papers 16-033. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Peuckert, J.; Bätzing, M.; Fünning, H.; Gossen, M.; Scholl, G. (2017). Kontexte des Teilens. Herausforderungen bei der gesellschaftlichen Verankerung von Peer-to-Peer Sharing am Beispiel von Übernachten und Autoteilen. PeerSharing Arbeitsbericht 4. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Pick, D.; Haase, M. (2015): Gründe der Mitwirkung in der kommerziellen Sharing Economy. Marketing Review St. Gallen, 32: 7-15.
- Rauch, D.; Schleicher, D. (2015). Like Uber, But for Local Governmental Policy: The Future of Local Regulation of the 'Sharing Economy.' George Mason Law & Economics Research Paper No. 15-01. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2549919>
- Schaffelder, C. (2015). Der Bezirk kämpft um Wohnungen. Ein Gespräch mit Stadtrat Stephan von Dassel zum Zweckentfremdungsgesetz bei Wohnungen. Ecke Turmstraße, 1(2015), 6-8. http://www.turmstrasse.de/downloads/pdf/oeffentlichkeitsarbeit/stadtteilzeitung/150213_01_Februar_Maerz_2015.pdf (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Schiel, F. (2015). The Phenomenon of the Sharing Economy in Germany: Consumer Motivations for Participating in Collaborative Consumption Schemes. http://essay.utwente.nl/68106/1/Schiel_MA_MB.pdf (letzter Zugriff: ???).
- Schnur, O.; Günter, H. (2014). Collaborative Consumption, Sozialkapital und Quartier. Eine Annäherung. Raumforschung und Raumordnung, 72(5), 401-413.
- Scholl, G.; Gossen, M.; Grubbe, M.; Brumbauer, T. (2013). Alternative Nutzungskonzepte – Sharing, Leasing und Wiederverwendung. RessourcenPolitik Arbeitsbericht. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Scholl, G.; Behrendt, S.; Flick, C., Gossen, M., Henseling, C. and L. Richter (2015). Peer-to-Peer Sharing: Definition und Bestandsaufnahme. PeerSharing Arbeitsbericht 1. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Scholl, G.; Gossen, M.; Holzhauer, B. (2017). Teilen digital: Verbreitung, Zielgruppen und Potenziale des Peer-to-Peer Sharing in Deutschland – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Schor, J.; Fitzmaurice, C.; Attwood-Charles, W.; Carfagna, L.; Poteat, E. (2016). Paradoxes of openness and distinction in the sharing economy. Poetics, 54: 66-81.
- Schor, J. (2017). Does the sharing economy increase inequality within the eighty percent? Findings from a qualitative study of platform providers. Camb. J. Reg. Econ. Soc. 10(2): 263–279.
- Schor, J.; Fitzmaurice, C. (2015). Collaborating and Connecting: The Emergence of a Sharing Economy. In: Reisch, L.; Thøgersen, J. (Hrsg.): Handbook on Research on Sustainable Consumption. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 410–425.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2018). Eine zweckentfremdete Wohnung melden. <http://bit.ly/1T0WS1S> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Sharing Economy UK (2018). TrustSeal. <http://www.sharingeconomyuk.com/trustseal> (letzter Zugriff: 01.03.2018).
- Spindler, G.; Thorau, C. (2015). Eckpunkte einer digitalen Ordnungspolitik. Politikempfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine effektive Ko-Regulierung in der Informationsgesellschaft. Studie im Auftrag von Selbstregulierung Informationswirtschaft e.V.

- Sundarajan, A. (2016). *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd Based-Capitalism*. Boston: The MIT Press.
- Rifkin, J. (2014). *The Zero Marginal Cost Society: The internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism*, Palgrave Macmillan.
- Thierer, A. D.; Koopman, C.; Hobson, A.; Kuiper, C. (2015). How the Internet, the Sharing Economy, and Reputational Feedback Mechanisms Solve the 'Lemons Problem.' *University of Miami Law Re-view*, 70(3). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2610255> (letzter Zugriff: 26.03.2018).
- Transport for London (2018). Hire bikes in London with Santander Cycles. <https://tfl.gov.uk/modes/cycling/santander-cycles> (letzter Zugriff: 26.03.2018).
- Uber (2018). Uber Community-Richtlinien. <https://www.uber.com/legal/community-guidelines/de-de/> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Vaughan, R.; Daverio, R. (2016). Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe. PWC. Verfügbar unter: <http://www.pwc.co.uk/issues/megatrends/collisions/sharingeconomy/future-of-the-sharing-economy-in-europe-2016.html> (letzter Zugriff: 26.03.2018).
- Vélib (2018). Découvrir le nouveau service Vélib'. <https://www.velib-metropole.fr/#/> (letzter Zugriff: 26.03.2018).
- Verwaltungsgericht Berlin (2016). Zweckentfremdung: Anspruch auf Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für Ferienwohnungszwecke bei Zweitwohnungen. Pressemitteilung vom 09.08.2016. <https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2016/pressemitteilung.507033.php> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Vogelpohl, T.; Simons, A. (2015). Kontroversen ums Teilen. Ein Überblick über das online gestützte Peer-to-Peer Sharing als gesellschaftliche Innovation und eingehende allgemeine und spezifische Kontroversen, PeerSharing Arbeitsbericht 2.
- Wren-Lewis, L. (2011). Regulatory Capture: Risks and Solutions. https://www.researchgate.net/publication/265962949_Regulatory_Capture_Risks_and_Solutions (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- ZwVbVO (2016). Erste Änderung der Ausführungsvorschriften über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (1. Änderung AV - ZwVb). *Amtsblatt Für Berlin*, 66(35), 2132–2143.

www.peer-sharing.de

