

EUROPÄISCHE UNION



Ausschuss der Regionen

ECON-VI/05

5. Sitzung der Fachkommission am 29. September 2015

ENTWURF EINER STELLUNGNAHME
Fachkommission für Wirtschaftspolitik

Die lokale und regionale Dimension der Wirtschaft des Teilens

Berichterstatlerin: **Benedetta Brighenti (IT/SPE)**

Stellvertretende Bürgermeisterin der Gemeinde Castelnuovo Rangone, Provinz Modena

Dieses Dokument wird in der Sitzung der **Fachkommission für natürliche Ressourcen am 29. September 2015 von 9.30 bis 13.00 Uhr** erörtert. Änderungsanträge sind **bis spätestens 8. September 2015, 15.00 Uhr (Ortszeit Brüssel)** unter Verwendung des Online-Systems auf dem Mitgliederportal (<http://cor.europa.eu/members>) zu übermitteln, damit sie rechtzeitig übersetzt werden können. Ein Benutzerhandbuch finden Sie unter <http://toad.cor.europa.eu/CORHelp.aspx>.

Referenzdokument

/

Entwurf einer Stellungnahme der Fachkommission für Wirtschaftspolitik – Die lokale und regionale Dimension der Wirtschaft des Teilens

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

1. ist der Auffassung, dass die Wirtschaft des Teilens (WdT) auf neuen oder wiederauflebenden sozialen Verhaltensmuster mit großen wirtschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Auswirkungen basiert: Es geht um soziale Verhaltensweisen wie Teilen, Zusammenarbeit und Kooperation. Aufgrund seiner innovativen und dynamischen Natur entzieht sich das Phänomen einer endgültigen Definition. Es ist allerdings durch folgende Merkmale gekennzeichnet:
 - i. Die wichtigsten Akteure verhalten sich nicht wie der übliche Wirtschaftsakteur, der *Homo oeconomicus*;
 - ii. In der WdT sind Plattformen weit verbreitet, und Beziehungen, Ansehen, gesellschaftliches Vertrauen sowie andere, nicht wirtschaftliche Beweggründe werden innerhalb einer Gemeinschaft zu den wichtigsten Handlungsmotiven;
 - iii. In der WdT werden digitale Technologien und Datenerhebungen umfänglich und intensiv genutzt. Daten werden zum primären Rohstoff. Festkosten werden überwiegend ausgelagert;
 - iv. In einem kleineren, lokalen Maßstab können Initiativen im Rahmen der WdT auf die gemeinsame Nutzung oder Bewirtschaftung physischer Vermögenswerte (z.B. *Coworking-Räume*, urbane Gemeingüter usw.) beschränkt sein, oder sich als neue *Peer-to-Peer*-Formen von - manchmal innerhalb eines Straßenzugs oder eines Gebäudes - organisierter Systeme der sozialen Sicherheit ausdrücken;

Paradigmenwechsel durch die WdT

2. verweist auf die weit verbreitete Auffassung, wonach der wichtigste Akteur in der WdT nicht länger der "Verbraucher" ist, der etwas besitzen oder eine Dienstleistungen erwerben möchte. Im Mittelpunkt steht vielmehr der einfache Bürger, der Hersteller, der Produzent, der Urheber, der Designer, der Mitarbeiter, der digitale Handwerker oder der urbane Landwirt, der eine Dienstleistung oder einen Vermögenswert in Anspruch nehmen möchte, um bestimmte Bedürfnisse zu erfüllen;
3. verweist auf die dazu konträre Sicht, wonach in den Akteuren der WdT oftmals Personen zu sehen sind, die bereit sind zu handeln, zu pflegen, zu verwalten, zu produzieren oder zu reparieren. Sie kümmern sich um gemeinsame, offen zugängliche Ressourcen materieller oder immaterieller Art, ohne dabei auf öffentliche oder private Anbieter zurückzugreifen. Dieses Handeln vollzieht sich in einem direkten zwischenmenschlichen Umfeld, von Mensch zu Mensch sowie im kleinen Maßstab. Akteure der WdT sind also mehr als nur

"Wirtschaftsteilnehmer". Sie sind sozial, persönlich oder bürgerschaftlich Handelnde, für die die traditionellen wirtschaftlichen Motive zweitrangig oder gänzlich unbedeutend sind. Einige Bereiche der WdT sind nicht unbedingt im eigentlichen Sinn wirtschaftlicher Natur, sondern vielmehr soziale Gemeinschaften und Kooperationsnetze, die neue Wirtschaftsinitiativen in Gang setzen oder eine Funktion in Bezug auf die bestehenden wirtschaftlichen Aktivitäten erfüllen;

4. unterstreicht, dass die WdT auch den *Homo oeconomicus* infrage zu stellen scheint, der auf den eigenen Vorteil bedacht ist und vom Streben nach maximalem Gewinn oder Nutzen geleitet ist¹;
5. glaubt, dass die Wirtschaft des Teilens eine ganz neue wirtschaftliche Identität entstehen lassen könnte: Individuen, die nicht ständig auf den maximalen persönlichen Gewinn aus sind und nicht als "Einzelkämpfer" handeln wollen². Es handelt sich um den Archetyp eines Menschen, der seine Leidenschaften und Interessen einerseits nicht aufgibt, aber andererseits versteht, dass seine individuelle Freiheit nichts gilt, wenn sie nicht mit einer Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft einhergeht, und dass sein individuelles Handeln vom Handeln in der Gemeinschaft begleitet sein muss³. Der wichtigste Faktor in der WdT kann demnach zutreffender mit dem Begriff *Mulier activa* umschrieben werden⁴. Das Individuum, das im öffentlichen – sozialen, wirtschaftlichen, politischen – Umfeld handeln kann und sich auf seine Mitmenschen bezieht, um zum allgemeinen und gemeinsamen Interesse beizutragen, ist die wichtigste Stütze der drei Pfeiler einer "Vita Activa"⁵;
6. unterstreicht, dass zwischen den verschiedenen Formen der WdT unterschieden werden muss. Sie alle zeichnen sich durch das gleiche soziale Paradigma aus, den Akt des Teilens, der Zusammenarbeit und der Kooperation. Dennoch sind sie sehr unterschiedlich ausgeprägt. Es sollten jene Formen der WdT genannt werden, die die soziale und wirtschaftliche Dynamik der vorgefundenen Wirtschaftsform in gewisser Weise fortschreiben, und jede unterschiedliche Form bedarf einer spezifischen rechtlichen Regelung. Die Unterscheidung gewinnorientiert/gemeinnützig hilft bei der Betrachtung von WdT-Initiativen, reicht jedoch nicht aus, um die verschiedenen Formen der WdT klar voneinander abzugrenzen, denn Formen der gewinnorientierten/gemeinnützigen Tätigkeit gibt es in fast allen Bereichen der Wirtschaft des Teilens. In dem Maße, wie neue Mischformen wirtschaftlicher Tätigkeit aufkommen, wird das Kriterium der Gewinnorientiertheit/Gemeinnützigkeit auch von der traditionellen Wirtschaft zunehmend infrage gestellt;
7. weist darauf hin, dass eine erste Unterscheidung zwischen der WdT im engeren Sinne und den kooperativen Formen der WdT in der Weise getroffen werden kann, dass Zusammenarbeit und Kooperation als zusätzliche Ebenen des Teilens aufgefasst werden. Es könnte unterschieden

¹ Enzyklika "Laudato SI" von Papst Franziskus über die Sorge für das gemeinsame Haus (24. Mai 2015). Siehe Ziffern 13, 14 und 211. Siehe auch L. Trotsky, *Attention to small things*, (1. Oktober 1921).

² Der Archetyp eines zur Zusammenarbeit oder "Gegenseitigkeit" bereiten Menschen ist z.B. der "Homo reciprocans" von S. Bowles, H. Gintis, *Homo reciprocans*, 2002.

³ A. de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, 1835.

⁴ Siehe C. Iaione, *Economics and law of the commons*, 2011.

⁵ H. Arendt, *Vita Activa*, 1964.

werden zwischen WdT-Initiativen, die verschiedene Nutzertypen hervorbringen und konsolidieren (Verbraucher-Nutzer vs. Bereitsteller-Nutzer) zum einen, und WdT-Initiativen, die einen Peer-to-Peer-Ansatz fördern, indem der Nutzer zugleich Erzeuger und Verbraucher ist und gegebenenfalls sogar an der Steuerung der Plattformen mitwirkt zum anderen. Weitergehende Zusammenarbeit spricht für einen gemeinwohlorientierten WdT-Ansatz⁶. Wenn die Beteiligten die Ressourcen nicht nur teilen, sondern auch zusammenarbeiten, um eine gemeinsame Ressource zu schaffen, zu produzieren oder wiederaufzuarbeiten und diese der breiten Öffentlichkeit bzw. der Gemeinschaft bereitstellen, dann kooperieren sie und bündeln ihren Einsatz zum Wohle der Allgemeinheit;

8. unterscheidet vier sich abzeichnende Formen der WdT:

- *Zugangswirtschaft*: WdT-Initiativen, deren Geschäftsmodell auf dem Handel mit Waren und Dienstleistungen auf Grundlage von Zugang anstatt von Besitz basiert. Güter werden vorübergehend gemietet anstatt gekauft;
- *Ereigniswirtschaft*: WdT-Initiativen, bei denen Gelegenheitsarbeiten auf dem digitalen Marktplatzen angeboten werden;
- *partizipative Wirtschaft*: WdT-Initiativen mit einem Peer-to-Peer-Konzept und/oder der Nutzermitwirkung an der Gestaltung des Produktionsprozesses oder der Transformation von Klienten in eine Gemeinschaft;
- *Bündelungswirtschaft*: WdT-Initiativen in Gemeinschaftsbesitz oder -regie und demokratischer Lenkung, aber ohne Wertschöpfung auf Kosten lokaler Wirtschaften. Es werden hingegen Arbeitsplätze, Menschenwürde und neue Formen der sozialen Sicherheit geboten;

9. betont schließlich, dass das Wachstum⁷ der WdT nur teilweise als eine Revolution und/oder eine Folge der Krise zu sehen ist. Einige ihrer Aspekte könnten auch als Rückkehr, Umwandlung⁸ oder Übergang⁹ bestimmter Bereiche der derzeitigen Wirtschaftsform zu bestehenden wirtschaftlichen Traditionen und ökonomischen Modellen (z.B. Genossenschaften, Sozialwirtschaft, Wirtschaft, Handwerk, Solidarwirtschaft usw.) aufgefasst werden, oder gar als alte Formen des wirtschaftlichen Austauschs (z.B. Tauschhandel), die Alternativen zu kapitalintensiven Formen der Marktwirtschaft sein könnten;

Gestaltungsgrundsätze für eine WdT-Initiative der EU

10. ist der Ansicht, dass die Wirtschaft des Teilens nur dann gefördert werden sollte, wenn sie die Lebensqualität verbessert und Wachstum fördert und insbesondere in der lokalen Wirtschaft

⁶ D. Bollier, *Think like a commoner: a short introduction to the life of the commons*, 2014. S. Foster, *Collective action and the Urban Commons*, 2011; C. Iaione, *The Tragedy of Urban Roads*, 2009.

⁷ J. Schor, *Debating the sharing economy*, 2014.

⁸ K. Polanyi, *The great transformation: The political and economic origins of our time*, 1944.

⁹ M. Bauwens, *A commons transition plan*, verfügbar unter: <http://commonstransition.org/>.

neue Arbeitsplätze von hoher Qualität entstehen lässt, die Kosten senkt sowie die Verfügbarkeit und Effizienz von Waren, Dienstleistungen und Infrastrukturen verbessert. Sie darf außerdem lokale Traditionen, Bräuche, soziale Gepflogenheiten, KMU, das städtische Umfeld und städtische kooperative Verhaltensmuster nicht in Frage stellen. Die Bewertung aller möglichen positiven und negativen Auswirkungen und die Festlegung der anzustrebenden Gemeinwohlziele sollten ebenfalls wichtige Faktoren einer eventuellen Rechtsetzungsinitiative zur Wirtschaft des Teilens sein;

11. ist der Auffassung, dass für Neueinsteiger Datentransparenz und freier Marktzugang gewährleistet sein müssen. Die Erfassung von Daten durch WdT-Plattformen und -Initiativen führt zu Ungleichgewichten in der Wirtschaftskraft. Daten sind das Ausgangsmaterial der WdT und müssen möglichst frei zugänglich sein. Dies ist erforderlich, um die Barrieren für den Zugang zur WdT zu senken und die Bewertung der Auswirkungen von WdT-Initiativen oder -Projekten zu ermöglichen und eine datenbasierte Regulierung auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen zu erleichtern. WdT-Plattformen sollten aufgefordert werden, technische Mechanismen vorzusehen, um LRG mit öffentlichen und relevanten, aber nicht sensiblen Daten zu versorgen. Die EU und die nationalen Regierungen sollten die LRG auf jeden Fall bei der Entwicklung von Verfahren zur Datenerhebung unterstützen. Datenschutz sollte auch zu den wichtigsten Triebkräften gehören, und die "*mulier activa*" sollte in der Lage sein, ihre eigenen Daten zu besitzen;
12. weist darauf hin, dass Vertrauen und Imagepflege¹⁰ eine wichtige Voraussetzung der WdT sind. Deshalb müssen Vertrauen und Image sorgsam und unabhängig sichergestellt werden (z.B. mittels Regulierung, Zertifizierung und unabhängige Schlichtung). Es sollte weiter untersucht werden, ob die Akteure der WdT zur wirksamen Selbstregulierung¹¹ in der Lage sind. *Peer Reviews* könnten das Vertrauen mehren. Die Einrichtung unabhängiger Gremien für Ratings, vorzugsweise im Miteigentum der *Peers*, ist eine politische Option, der mehr Aufmerksamkeit gebührt. Auch der Versicherungsschutz muss bewertet werden. In jedem Fall sollte die "Übertragbarkeit" von Daten und Image eines der wichtigsten politischen Ziele darstellen;
13. weist darauf hin, dass die Ergebnisse der Folgenabschätzung der Wirtschaft des Teilens bezüglich Umweltschutz, sozialer Zusammenhalt, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, vernünftige Bodennutzung oder Stadtmanagement¹² nicht immer positiv sind. Die EU und die LRG dürfen nur die Entwicklung derjenigen WdT-Initiativen und -Plattformen unterstützen und fördern, die auch positive soziale, ökonomische und ökologische Auswirkungen haben. Gemeinschaftsbildung, *Urban Commoning*, lokale Wirtschaftsentwicklung, Jungunternehmertum, Umweltbewusstsein und persönliche Solidaritätsbeziehungen sind die öffentlichen Gemeinwohlziele, die durch die WdT vorangebracht werden sollten;

¹⁰ T. Wagner, M. Kuhndt, J. Lagomarsino, H. Mattar, *Listening to Sharing Economy Initiatives*, 2015, Nesta & Collaborative Lab, *Making Sense of the UK Collaborative Economy*, 2014.

¹¹ M. Cohen, A. Sundararajan, *Self regulation and innovation in the peer to peer sharing economy*, 2015.

¹² P. Parigi P., State B., Dakhllallah D., Corten R., Cook K., *A Community of Strangers: The Dis-Embedding of Social Ties*, 2013; S. Shaheen, *Greenhouse Gas Emission Impacts of Carsharing in North America Final Report*, 2010.

14. ist der Auffassung, dass wenn die Arbeitsbedingungen für die Akteure der WdT in der EU angemessener Bedingungen bedürfen, sie in der gleichen Art und Weise reguliert werden wie für Arbeitnehmer. In einem zunehmend flexiblen Rahmen für den Wirtschaftsaustausch kann sich die WdT negativ auf die Arbeitsbeziehungen auswirken. Die Auswirkungen der WdT auf das persönliche wirtschaftliche und soziale Wohlergehen müssen gründlich untersucht werden. Die Kommission muss in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den LRG die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der WdT eingehend untersuchen, um festzustellen, ob regulatorische Maßnahmen in diesem Bereich erforderlich sind. Die WdT führt zur Entstehung einer neuen sozialen Schicht, dem "*Sharetariat, Kollaboratariat, Pooltariat*". Die Entstehung dieser neuen sozialen Schicht darf nicht erfolgen ohne die Sicherstellung sozialer und wirtschaftlicher Schutzmaßnahmen, die sich die neuen sozialen Schichten in den zuvor bestehenden Wirtschaftsmodellen beim Kampf um Anerkennung erstreiten mussten;
15. betont, dass Konflikte mit den zuvor bestehenden wirtschaftlichen Paradigmen dadurch verhindert werden müssen, indem sämtliche kartellrechtlichen und binnenmarktspezifischen Schutzmaßnahmen auf Initiativen, Plattformen und Projekte der WdT angewandt werden, insbesondere auf diejenigen, die dem eigentlichen Rahmen der WdT nicht genau entsprechen. Die Vorschriften über unlauteren Wettbewerb und das Steuerrecht sollten auf diejenigen WdT-Initiativen angewandt werden, die das Paradigma des Teilens nur zum Aufbrechen bestehender Märkte ausnutzen, ohne dabei entsprechende Festkosten zu übernehmen. Die WdT sollte u.a. in der Debatte über die Kreislaufwirtschaft und den digitalen Binnenmarkt berücksichtigt werden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten gleichzeitig einen koordinierten Ansatz für die Regelung der WdT auf EU-Ebene sicherstellen, um den Binnenmarkt zu stärken und erfolgreiche Initiativen der WdT einfach und grenzüberschreitend zu verbreiten;

Für eine WdT-Agenda

16. rät angesichts des frühen Entwicklungsstadiums der WdT von einer zwingenden und umfassenden Regulierung ab, die die Innovation beeinträchtigen würde. Jedwede durchgreifende Regulierungsinitiative sollte im Rahmen eines sektoralen Ansatzes durchgeführt werden und sollte die jeweilige Größenordnung der WdT-Initiative als Kriterium bei der Erarbeitung des von Regulierungsleitlinien berücksichtigen;
17. fordert gleichwohl alle EU-Organe, die sich mit der Frage der WdT beschäftigen, auf, angesichts der potenziellen gravierenden Auswirkungen der WdT auf die gegenwärtigen Wirtschaftssysteme einen ganzheitlichen Ansatz bei der Beschäftigung mit der WdT als ein politisches und soziales Phänomen zu wählen und ihre Arbeit zu koordinieren. Dafür sollte eine umfassende Ordnungspolitik und Instrumente eines weichen Regulierungsansatzes angewandt werden, z.B. im Zuge einer gemeinsamen Erarbeitung einer politischen WdT-Agenda (siehe z.B. www.SharEuropa.eu);

18. unterstreicht, dass die Einhaltung des Grundsatzes der Selbstverwaltung der LRG gewährleistet sein muss und die LRG Handlungsspielräume bewahren, um die Auswirkungen der WdT auf lokaler Ebene zu bewältigen (z.B. Verordnung der Stadt Bologna über Zusammenarbeit im allgemeinen Interesse der Stadt)¹³, und betont, dass der beste Ansatz für die WdT eine Vision für die städtische und lokale kollaborative sowie polyzentrische Governance darstellt¹⁴.

Brüssel, den

¹³ Für weitere Beispiele siehe das Projekt *Sharing cities* von Neal Gorenflo von Shareable und das von Ouishare Community konzipierte *Sharitories*-Instrumentarium.

¹⁴ S. Foster, C. Iaione, *The City as a Commons*, 2015.

II. VERFAHREN

Titel	Die lokale und regionale Dimension der Wirtschaft des Teilens
Referenzdokumente	–
Rechtsgrundlage	Artikel 307 Absatz 4 AEUV
Geschäftsordnungsgrundlage	Artikel 41 Buchstabe b) Absatz ii) GO
Befassung durch den Rat/das EP/ Schreiben der Kommission	–
Beschluss des Präsidiums	2. Juni 2015
Zuständige Fachkommission	Fachkommission für Wirtschaftspolitik
Berichterstatte(r)in:	Benedetta Brighenti (IT/SPE)
Analysevermerk	15. Juni 2015
Prüfung in der Fachkommission	29. September 2015
Annahme in der Fachkommission	–
Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission (mehrheitlich/einstimmig angenommen)	–
Verabschiedung im Plenum	–
Frühere Stellungnahmen des AdR	–
Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle	–