



© zapp2photo - Fotolia.com

Von der Share zur Fair Economy

1 Wovon reden wir?

Die „Sharing Economy“ ist modern – der Begriff bedient Umweltbewusste und Innovationsaffine ebenso wie Menschen, die etwas „anderes“ suchen. Als Ökonomie des Teilens wurde Sharing als Hoffnungsträger für mehr soziale Verantwortung und Ressourcenschonung gesehen. Nachbarschaftsgärten, privates Carsharing und Foodsharing stehen auch für eine Werterhaltung, die der Konsum- und Wachstumsorientierung kritisch gegenübersteht.

Car- und Bikesharing, das Teilen bzw. Vermieten der Wohnung via Airbnb, Wimdu oder 9flats, Transportleistungen mit dem privaten Pkw über Plattformen wie Uber, Lyft oder WunderCar, Paketmitnahme über Plattformen wie CheckRobin, Urban Gardening als gemeinschaftliches Bewirtschaften von Bodenressourcen, Shared Spaces oder Shared Offices als geteilte Infrastruktur: Der proklamierte Anspruch der Angebote besteht darin, Ressourcen gemeinsam zu nutzen. Warum nicht die Wohnung vermieten, wenn man selbst im Urlaub ist und die Wohnung leer steht? Oder ein Zimmer, das man nicht mehr benötigt? Warum sich nicht ein Auto teilen, bevor das eigene 23 Stunden am Tag ungenutzt auf der Straße steht? Warum nicht jemanden oder etwas mitnehmen, wenn eine Strecke ohnehin zurückgelegt werden muss? Warum nicht eine Büroinfrastruktur gemeinsam nutzen?

Der moderne Mensch „shared“ (to share = teilen) – jedenfalls wenn man der Selbstwahrnehmung der entsprechenden Communities glauben mag.

Deshalb wird derzeit auch vieles, was als moderne Art des Wirtschaftens gelten will, mit dem Label „Sharing“ versehen. Dabei ist eine ziemliche Begriffsunklarheit entstanden. Im Wesentlichen nicht profitorientierten Geschäftsmodellen (z. B. Couchsurfing) stehen klassische Unternehmen gegenüber, deren Wert zum Teil auf mehrere Milliarden Euro geschätzt wird.

2. Sharing ist kein neues Phänomen

Entgegen der gängigen Darstellung handelt es sich bei Sharing allerdings um kein neues Phänomen: Genossenschaften und Maschinenringe verfolgen schon lange das Ziel, Ressourcen gemeinsam zu nutzen und so effizienter zu wirtschaften. Auch viele öffentliche Einrichtungen funktionieren nach dem Prinzip des Sharing: Öffentliche Bibliotheken, öffentliche Schwimmbäder und der öffentliche Nahverkehr seien als Beispiele genannt. Der Betrieb dieser öffentlichen Kollektivgüter ist meist nur mit erheblichen steuerfinanzierten Investitionen (teilweise über Generationen hinweg) möglich.

Das Neue sind heute die technischen Möglichkeiten: Angebot und Nachfrage sind relativ leicht über Plattformen zusammenzubringen. Ein Faktum ist, dass die massenhafte Verbreitung von Internet und Smartphone den Boden für neue Geschäftsmodelle bereitet, die Anbieter und potenzielle Nutzer von Dienstleistungen oder Produkten in Sekundenschnelle miteinander vernetzen – und zwar global. Im Kern handelt es sich bei den so entstandenen



MMag. Peter Wieser

studierte Politikwissenschaft, Geschichte sowie Volkswirtschaft an der Univ. Wien und ist stv. Abteilungsleiter der MA 23 (Wirtschaft, Arbeit und Statistik). Er leitet das Dezernat Wirtschaft und seine derzeitigen Arbeitsschwerpunkte sind regionalwirtschaftliche Analysen sowie Sharing Economy in Wien.

Bei der Beurteilung von Geschäftsmodellen der Sharing Economy ist eine pauschale Herangehensweise wenig zielführend.

Unternehmen um Internet-Plattformen, die über Apps Usern die Möglichkeit bieten, rasch und unbürokratisch als Mikrounternehmer tätig zu werden und in einen direkten Austausch mit ihren Kunden zu treten. Tatsächlich ist das für fast jede erdenkliche Dienstleistung möglich: In den USA können bereits Ärzte, Juristen, aber auch Personal im Controlling- oder Buchhaltungsbereich online gebucht werden („book an expert“). Aber auch weniger spezialisierte Tätigkeiten wie in der Reinigungsbranche werden angeboten. Ein Beispiel für eine solche Plattform ist Amazons „Mechanical Turk“ (<https://www.mturk.com/mturk/welcome>): Hier warten 500.000 Menschen in 190 Ländern auf Aufträge wie Korrigieren von Websites, Korrekturlesen, Beschreiben von Produkten oder Transkribieren von Tonaufnahmen. Amazon nimmt pro Auftrag zehn Prozent Kommissionsgebühr, wobei die Mindestkommission bei 0,005 US-Dollar (sic!) pro Auftrag festgesetzt wurde. „Bisweilen agieren die Plattformen eindeutig kommerziell, bisweilen vermischen sich altruistische mit kommerziellen Motiven“ (Bartik/Lutter/Antalovsky 2015, 4).

Neu sind demnach die Ausbreitung und damit die Masse der Nutzer. Zudem ist die Vielfalt der Angebote enorm und es ist kaum möglich, alle Erscheinungsformen der Sharing Economy auf einmal zu erfassen. Vermutlich ist der Begriff aufgrund seiner Unschärfe wenig geeignet, eine saubere wissenschaftliche Abgrenzung verschiedener Geschäftsmodelle sicherzustellen – Sharing Economy dürfte inzwischen eher ein Marketingbegriff geworden sein. Allerdings verbergen sich reale Phänomene hinter diesem Terminus, die tatsächlich grundsätzliche Fragen aufwerfen – und von Bereich zu Bereich sehr verschieden sind.

Bei allen diesen Formen der Sharing Economy stellt sich die Frage nach der Anwendbarkeit von entsprechenden arbeits- und sozialrechtlichen Standards: Um welche Beschäftigungsverhältnisse handelt es sich hier eigentlich? Liegt Selbstständigkeit vor oder nicht? Dies sind Fragen, die in Zukunft noch mehr an Bedeutung gewinnen werden und die einer rechtlichen Klärung bedürfen.

3 Herausforderungen für die Stadt Wien

Entscheidend für die Frage, ob ein Handlungsbedarf für die Stadt besteht, ist eine Analyse des hinter der Sharing-Aktivität stehenden Geschäftsmodells. Dabei ist nicht nur eine Profitorientierung ausschlaggebend, sondern vielmehr geht es auch darum, ob aus ökonomischer Sicht negative externe Effekte zu erwarten sind. Einen Profit zu erzielen stellt natürlich einen Anreiz dar, ein Geschäftsmodell groß zu dimensionieren, um Skaleneffekte

nutzen zu können, und damit den Gewinn zu erhöhen. Das Beispiel einer Börse für Mitfahrgelegenheiten zeigt aber, dass die Profitorientierung nicht zwangsläufig mit negativen externen Effekten einhergehen muss; sofern dadurch tatsächlich keine neuen Autofahrten generiert werden (Umwelt) und weniger Autos die Straßen „verstopfen“, ist hier das Ergebnis durchaus positiv zu bewerten. Anders sieht es z. B. beim Bereich Vermietung von Wohnungen zu touristischen Zwecken aus. Es gibt Hinweise, die belegen, dass die Rendite bei kurzfristiger Vermietung in vielen Fällen höher ist als z. B. bei der Langzeitvermietung (z. B. http://diepresse.com/home/wirtschaft/unternehmen/5301055/Airbnb_Wie-Wien-2000-Wohnungen-verliert). Damit besteht natürlich ein hoher Anreiz für Wohnungseigentümer, ihre Wohnung auf Plattformen zur kurzfristigen Vermietung anzubieten. Diese Entwicklung kann dazu führen, dass Wohnungen dem „normalen“ Wohnungsmarkt dauerhaft entzogen werden, was wiederum Einfluss auf die Immobilienpreise (Mieten) haben kann. In Wien und auch anderen Städten, die aufgrund eines starken Bevölkerungswachstums zudem eine steigende Nachfrage nach Wohnraum aufweisen, ist diese Entwicklung besonders kritisch zu sehen. Als Negativbeispiel sei hier Barcelona angeführt, wo die Stadt selbst bereits von einem Verdrängungseffekt spricht (<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/airbnb-barcelona-machtdruck-1.3533159>): Die intensive Wohnraumnutzung von Touristen in zentral gelegenen Stadtteilen führt dazu, dass die Bewohnerinnen und Bewohner in günstigere Stadtrandregionen ziehen müssen.

Klar ist aber auch, dass diese Entwicklungen im Bereich der touristischen Nutzung von Wohnraum nicht in allen Städten die gleiche Wirkung entfalten können. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass es sehr unterschiedliche Voraussetzungen für die Vermietung von Wohnraum gibt. In Wien leben rund 60 Prozent der Einwohner im geförderten Wohnbau. Eine Untervermietung ist somit in den meisten Fällen nicht zulässig. In den Städten, wo der private Wohnungsmarkt dominiert, ist somit das Potenzial an legal kurzfristig vermietbaren Wohnungen deutlich größer.

Insofern ist bei der Beurteilung von Geschäftsmodellen der Sharing Economy eine pauschale Herangehensweise wenig zielführend. Des Weiteren ist auch der Ruf nach einer Gesetzesverschärfung genau zu überprüfen. In vielen Fällen liegt eher ein Vollzugsproblem vor (Stichwort fehlende Daten) als ein Mangel an Regeln.

Als besondere Herausforderung stellt sich die Vielfalt der Geschäftsmodelle dar. Ein Projekt in Deutschland (i-share) hat es sich zum Ziel ge-

macht, eine Landkarte der Sharing-Aktivitäten in Deutschland zu erstellen. Als erstes Zwischenergebnis hat sich klar gezeigt, dass sich eine Einteilung (Clusterung) aufgrund der Vielfältigkeit der Modelle als sehr schwer erwiesen hat. Ein ähnliches Projekt wird noch dieses Jahr für die Stadt Wien starten. Das Beispiel aktueller Aktivitäten im Bereich Bikesharing hat eindrucksvoll gezeigt, dass hier auch zukünftig mit weiteren Entwicklungen zu rechnen ist. In diesem Fall ist der potenziell negative externe Effekt die Nutzung des öffentlichen Raums.

Städte werden aller Voraussicht nach auch in Zukunft im Zentrum der Entwicklungen der Sharing Economy bleiben. Dies soll nicht bedeuten, dass es nicht auch im ländlichen Bereich Potenzial gibt, aber aufgrund der hohen Dichte in Städten, die sowohl Nachfrage wie Angebot generiert, sind urbane Regionen erste Anlaufstelle für Sharing-Initiativen.

4 Die aktuelle Situation

Eine Ausformung der Sharing Economy, die Privatzimmervermietung über Plattformen wie Airbnb, Wimdu, 9flats etc., hat in Wien ein Volumen erreicht das auch die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit auf sich gezogen hat. Aus diesem Grund wird hier auf die Situation im Bereich der kurzfristigen Vermietung im Speziellen eingegangen.

Das Vermieten von Wohnungen für touristische Zwecke ist in Wien grundsätzlich nicht verboten, es gibt jedoch einige Einschränkungen. So kann im Mietvertrag eine Untervermietung ausgeschlossen sein (was jedenfalls bei Gemeindebauten im Rahmen des § 11 MRG der Fall ist), und bei einer Eigentumswohnung darf laut Oberstem Gerichtshof (OGH 5 Ob 59/14h) unter Umständen erst dann für touristische Zwecke vermietet werden, wenn die Einwilligung der gesamten Wohnungseigentümergeinschaft vorliegt. Daneben sind die Einnahmen zu versteuern (Einkommensteuer und gegebenenfalls Umsatzsteuer), es ist ein Ortstaxekonto in Wien bei der MA 6 (Rechnungs- und Abgabewesen) zu eröffnen und die Ortstaxe abzuführen; es ist zu klären, ob eine Gewerbeberechtigung benötigt wird, die Nächtigungsdaten sind für die Beherbergungsstatistik an die MA 23 zu übermitteln und das Meldegesetz ist einzuhalten. Grundsätzlich gilt: Jeder Anbieter/jede Anbieterin solcher Wohnungen ist selbst verantwortlich für die Einhaltung aller geltenden Bestimmungen.

Die von der MA 23 erhobenen Daten zeigen, dass es auch in Wien einen starken Anstieg der via Online-Plattformen angebotenen Unterkünfte gegeben hat. So waren Ende des Jahres 2014 auf



© maggie-picture - Fotolia.com

Airbnb – die Plattform mit den derzeit meisten Angeboten in Wien – lediglich 1.300 Angebote verfügbar, im Mai 2015 waren es bereits rund 4.500. Derzeit hat sich das Angebot bei rund 7.500 eingependelt, variiert aber sehr stark nach Saison, wie es in der Tourismusbranche üblich ist. Auffallend ist, dass rund zwei Drittel der Angebote ganze Wohneinheiten umfassen. Privatzimmer oder gemeinsam genutzte Räumlichkeiten stellen eher die Ausnahme dar. Dies ist insofern relevant, als das Vermieten von ganzen Wohnungen Konsequenzen für den Immobilienmarkt haben kann, wenn dies regelmäßig geschieht, d. h. die Wohnungen nicht mehr für eine langfristige Vermietung zur Verfügung stehen. Dies wirkt sich dann natürlich auf die Mietpreise aus. Eine aktuelle Studie (<http://wherebnb.in/wien/>) der Technischen Universität Wien geht davon aus, dass rund 2.000 Wohnungen in Wien durch touristische Vermietung dem Markt dauerhaft entzogen werden. Dies ist bei einem Bestand von mehr als 900.000 Wohnungen noch nicht beunruhigend, gibt aber Anlass, die Entwicklung auch weiterhin genau zu beobachten.

Die räumliche Verteilung lässt eher weniger auf den Slogan „Live like a local“ schließen. Vielmehr sind die Angebote ungleich verteilt und konzentrieren sich auf Gebiete, die schon immer als touristisch attraktiv einzustufen waren, also die Innere Stadt und Bezirke innerhalb des Gürtels. In den einwohnerstärksten Bezirken finden sich dagegen nur sehr wenige Angebote. Es zeigt sich ebenso, dass die Mehrheit nur eine Wohnung anbietet, es aber auch „Power-Anbieter“ gibt, die bis zu 33 Wohnungen in ihrem Sortiment haben.

5 Die Stadt setzt Maßnahmen

Die Stadt Wien hat sich – als regionaler Akteur – des Themas im Jahr 2014 angenommen. Zunächst wurde die Sharing Economy in einer Studie untersucht (Bartik/Lutter/Antalovsky 2015) – der Schwerpunkt lag dabei auf den derzeit in Wien

Städte werden aller Voraussicht nach auch in Zukunft im Zentrum der Entwicklungen der Sharing Economy bleiben.

vermehrt auftretenden Phänomenen in den Bereichen der Nächtigung und des Transportwesens. Die Ergebnisse einer magistratsinternen Arbeitsgruppe wurden zu Handlungsempfehlungen verdichtet und im Februar 2016 von der Wiener Finanz- und Wirtschaftstadträtin Renate Brauner präsentiert (Stadt Wien 2016).

Folgende Maßnahmen wurden seit dem Jahr 2014 gesetzt:

- Juni 2014: 1. Workshop zu Nächtigungsstatistik in der MA 23
- Oktober 2014: Beauftragung einer Studie zum Thema Sharing Economy
- Mai 2015: Präsentation der Studie „The Big Transformers. Sharing- und On-Demand-Economy auf dem Vormarsch“
- Juni 2015: Start der Magistrats-Arbeitsgruppe und Einbindung externer Stakeholder
- November 2015: internationale Konferenz zum Thema Sharing Economy in Wien
- Jänner 2016: „Von der Share zur Fair Economy“ – Strategiepapier der Stadt Wien wird präsentiert
- September 2016: Novellierung des Wiener Tourismusförderungsgesetzes (WTFG) im Wiener Landtag; danach europäische Notifizierung
- 17. Februar 2017: Inkrafttreten des novellierten Wiener Tourismusförderungsgesetzes (WTFG)
- März 2017: Städtekonferenz mit Städten aus Osteuropa zum Thema Sharing Economy in Wien
- 17. August 2017: Ende der Übergangsbestimmungen

Das Wiener Tourismusförderungsgesetz wurde folgendermaßen novelliert:

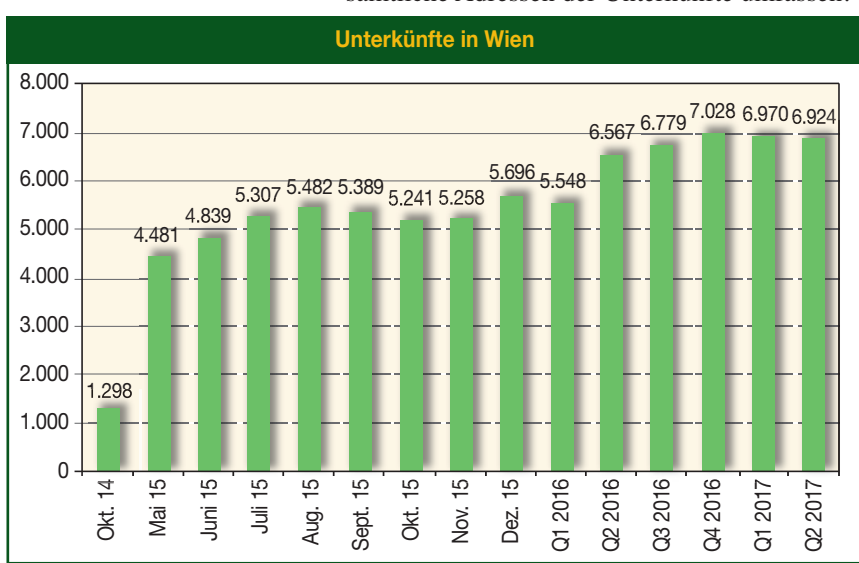
- Neueinführung einer Meldepflicht der Plattformbetreiber als Vermittler von Unterkünften. Die Meldepflicht soll dabei den Namen der Inhaberin bzw. des Inhabers der Unterkunft sowie sämtliche Adressen der Unterkünfte umfassen.

- Ausdrückliche Verankerung der Anzeigepflicht der Inhaber von Unterkünften, die nun auch die jeweiligen Adressen der Wohnungen zu melden haben: Die bisherige Meldepflicht bezog sich auf die Führung einer ortstaxepflichtigen Unterkunft.
- § 19 WTFG sah vor, dass die Inhaber von Reisebüros, Verkehrsunternehmungen, Gast- und Schankgewerbebetrieben und Veranstaltungsbetrieben im Sinne des Veranstaltungsbetriebsgesetzes (Gesetz vom 24. Juli 1945, StGBI. Nr. 101) sowie die konzessionierten Fremdenführer verpflichtet sind, dem Verband auf sein Verlangen die für die Tourismusförderung benötigten Auskünfte zu geben. Durch die Novellierung wurden Plattformbetreiber in diese Bestimmung aufgenommen.
- Erhöhung der Strafbestimmung (derzeit bisher 420 Euro) bei Vergehen gegen die Ortstaxepflicht.

Das WTFG sieht in der nun gültigen Fassung vor, dass die Plattformen entweder Daten der Wohnungsanbieter an den Magistrat der Stadt Wien zu übermitteln haben oder eine Vereinbarung mit der Stadt Wien treffen können, die das steuerliche Ergebnis nicht wesentlich verändert. Damit wird sichergestellt, dass die Ortstaxe vollständig erfasst und eingehoben werden kann. Die dahinterstehenden Überlegungen sind der Zweckmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz geschuldet. Für uns ist auch klar, dass solche Vereinbarungen Überprüfungsmöglichkeiten umfassen müssen, d. h. man wird sich nicht nur auf die Angaben der Plattformen und der Vermieter verlassen. Entsprechende Kontrollen werden auch in Zukunft durchgeführt werden. So wird sichergestellt, dass die Ortstaxe tatsächlich an den Magistrat der Stadt Wien abgeführt wird.

Die Novellierung des WTFG wurde bereits im Vorfeld von einer Reihe von Maßnahmen begleitet. So hat es eine Informationsoffensive gegeben, in der auf die einzuhaltenden Regeln hingewiesen wurde. Eine eigene Webpage (www.sharing.wien.at) wurde eingerichtet, die alle notwendigen Informationen anbietet, auch wenn sie nicht in der Kompetenz des Landes oder der Gemeinde Wien stehen (Bundesrecht, Zivilrecht). Es ging dabei in erster Linie darum, zu informieren und nicht gleich zu bestrafen. Auch ein Informationsvideo zu den Bereichen touristische Vermietung von Wohnraum sowie Personenbeförderung wurde erstellt.

Die Zahl der gemeldeten Ortstaxekonten sowie der bei der MA 23 meldenden Vermieter bzw. Vermieterinnen hat sich auf jeden Fall deutlich erhöht (von 500 auf rund 2.000). Ein klares Zeichen, dass die Informationskampagne gewirkt hat. Dabei wird Wien insbesondere darauf achten, dass keine



Quelle: MA 23

öffentlich geförderten Wohnungen über die Internet-Plattformen angeboten werden. Diese Wohnungen werden mit Steuergeld subventioniert, um den Wohnungsmarkt leistbar zu halten, und müssen daher auch für diesen Zweck verwendet werden.

Derzeit finden Verhandlungen mit mehreren Unternehmen statt, um Kooperationsvereinbarungen zu schließen. Andere haben bereits Daten nach dem WTFG geliefert, es werden aber auch Strafverfahren für jene Unternehmen eingeleitet, die keine Daten übermittelt haben und keine Kooperationsvereinbarung mit der Stadt Wien anstreben.

6 Schlussfolgerungen

Wien wählt damit einen Mittelweg: Während manche Städte – wie z. B. Berlin – auf Verbote setzen und andere – wie Amsterdam – sich als Sharing-Stadt deklarieren, setzt der Wiener Weg auf Tradition und Moderne: Das Konstrukt der „Privatzimmervermietung“ ist ein lange bewährtes und bekanntes. Gleichzeitig wollen wir eine Stadt der hohen Qualität bleiben: Bei der Lebensqualität, bei der Qualität der Arbeit und beim Schutz von Konsumenten, bei der Qualität als Tourismusdestination. Ein fairer Wettbewerb ist hierfür die Grundvoraussetzung. Gleichzeitig sollen Innovationen, die diese Ziele unterstützen, gefördert werden. Wien ist offen für Pilotversuche, regulatorische Erleichterungen und den Einsatz moderner Technologien. Wir werden die Entwicklung weiter beobachten und auch mit der Bevölkerung in einen Austausch treten. Ein intensiver Kontakt mit anderen Städten ist zudem wichtig, um voneinander zu lernen. Denn obwohl die Ausgangssituationen rechtlicher, historischer etc. Natur in den Städten grundverschieden sind, ist es doch die wichtigste Aufgabe, die Lebensqualität für ihre Bewohner auf höchstem Niveau sicherzustellen. Eine Umfrage (<https://b2b.wien.info/media/files-b2b/tourismusbewusstsein.pdf>) hat gezeigt, dass die Wiener davon überzeugt sind, dass sie vom Tourismus in der Stadt profitieren, rund 68 Prozent würden es begrüßen, wenn mehr Touristen nach Wien kommen würden. Hier gilt es, weiterhin mit Augenmaß zu agieren und diese positive Einstellung der Bevölkerung auch zukünftig zu erhalten.



© kamashis - Fotolia.com

Das „Phänomen“ Sharing Economy wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch zukünftig ein nicht unwichtiges Thema sein. Die Verbindung der Sharing Economy mit den technologischen Möglichkeiten der heutigen Zeit hat die rasante Entwicklung diverser Geschäftsmodelle ermöglicht. So ist es heute tatsächlich sehr einfach, weltweit seine Dienstleistung (in diesem Fall die Vermittlungstätigkeit) mittels Online-Plattformen anzubieten. Dies erfolgt aber zumeist nicht unter der Beachtung regional geltender Regeln bzw. die Plattformen sehen sich nur als Vermittler und verweisen darauf, dass die Nutzer für das Einhalten bestehender Regeln selbst verantwortlich sind. Damit ergibt sich für die öffentliche Hand ein Problem beim Vollzug, da diese Plattformen gleichzeitig aus „Datenschutzgründen“ gewöhnlich keine Informationen zur Verfügung stellen wollen. Aus diesem Grund zielt die Novellierung des WTFG genau auf diesen Umstand ab. Die Stadt Wien will keine wirtschaftlich-technischen Entwicklungen aufhalten oder „totregulieren“ – was aus historischer Perspektive auch schlicht unmöglich wäre. Vielmehr geht es darum, sicherzustellen, dass bestehende Regeln und Vorschriften eingehalten werden und kein unfairer Wettbewerbsvorteil für die im Internet agierenden Unternehmen entsteht. So darf es denn auch keinen Unterschied machen, ob eine Geschäftstätigkeit „online“ oder „offline“ stattfindet. Dies stellt auch eine Herausforderung auf europäischer Ebene dar, der jüngst vorgetragene Vorschlag einer digitalen Betriebsstätte zeigt auf jeden Fall Handlungsbedarf in diesem Zusammenhang.

Die Verbindung der Sharing Economy mit den technologischen Möglichkeiten der heutigen Zeit hat die rasante Entwicklung diverser Geschäftsmodelle ermöglicht.

LITERATUR

Bartik, Herbert/Lutter, Johannes/Antalovsky, Eugen (2015): The Big Transformers. Sharing- und On-Demand-Economy auf dem Vormarsch. Konsequenzen und Handlungsoptionen für die öffentliche Hand im Personentransport- und Beherbergungswesen, Wien.

Stadt Wien (2016): Wir machen in Wien die Share zur Fair Economy, Wien (verfügbar unter <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/standort/pdf/share-economy-in-wien.pdf>).