



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 6. Juni 2016  
(OR. en)

9911/16

COMPET 357  
MI 425  
IND 130  
RECH 224

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	2. Juni 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 356 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 356 final.

---

Anl.: COM(2016) 356 final



Brüssel, den 2.6.2016  
COM(2016) 356 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft**

{SWD(2016) 184 final}

## 1. Einführung

Die kollaborative Wirtschaft schafft neue Möglichkeiten für Verbraucher und Unternehmer. Nach Ansicht der Kommission kann sie somit einen wichtigen Beitrag zur Entstehung von Arbeitsplätzen und Wachstum in der Europäischen Union leisten, wenn sie auf verantwortungsvolle Weise gefördert und entwickelt wird. Neue, innovative Geschäftsmodelle bergen ein beträchtliches Potenzial zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum. Der Erfolg kollaborativer Plattformen ist für die etablierten Marktteilnehmer und Marktpraktiken zwar mitunter eine Herausforderung, doch indem Einzelpersonen Dienstleistungen anbieten können, werden andererseits neue Beschäftigungschancen, flexible Arbeitsregelungen und neue Einkommensquellen gefördert. Für Verbraucher kann die kollaborative Wirtschaft Vorteile durch neue Dienstleistungen, ein größeres Angebot und niedrigere Preise bringen. Sie kann auch zum Teilen von Wirtschaftsgütern und zu einer effizienteren Ressourcennutzung und damit zur Nachhaltigkeitsagenda der EU und zum Übergang zur Kreislaufwirtschaft beitragen.

Zugleich wirft die kollaborative Wirtschaft häufig Fragen zur Anwendung des bestehenden Rechtsrahmens auf. Bislang klare Linien zwischen Verbraucher und Anbieter, Beschäftigtem und Selbständigem oder der gewerbsmäßigen und der nicht gewerbsmäßigen Erbringung von Dienstleistungen werden verwischt. Dies kann zu Rechtsunsicherheit führen, besonders wenn unterschiedliche Regelungen aufgrund abweichender Ansätze auf nationaler oder lokaler Ebene hinzukommen. Dies behindert die Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft in Europa und bewirkt, dass wir nicht in vollem Maße davon profitieren können. Zugleich besteht die Gefahr, dass regulatorische Grauzonen genutzt werden, um Vorschriften zu umgehen, die dem Schutz des öffentlichen Interesses dienen.

Die kollaborative Wirtschaft ist klein, wächst aber schnell und gewinnt in einigen Branchen in bedeutendem Maße an Marktanteil. Der Bruttoumsatz kollaborativer Plattformen und Anbieter in der EU im Jahr 2015 wird auf 28 Mrd. EUR geschätzt. In fünf Schlüsselbranchen der EU hat sich ihr Umsatz im Vergleich zum Vorjahr fast verdoppelt und dürfte weiter stark zunehmen.<sup>1</sup> Seit 2013 ist ein starkes Wachstum zu beobachten, das 2015 noch anstieg, da große Plattformen beträchtliche Investitionen in den Ausbau ihres Geschäfts in Europa tätigten. Wird der Blick weiter voraus gerichtet, so könnte die EU-Wirtschaft den Schätzungen einiger Experten zufolge durch die kollaborative Wirtschaft um 160-572 Mrd. EUR zunehmen. Deshalb bestehen hier große Chancen für neue Unternehmen, diese schnell wachsenden Märkte zu erschließen.<sup>2</sup> Das Interesse der Verbraucher ist in der Tat groß, wie eine öffentliche Konsultation und eine Eurobarometer-Umfrage bestätigen.<sup>3</sup>

Mit dieser Mitteilung will die Kommission dazu beitragen, diese Vorteile zu nutzen und die Bedenken wegen der Unsicherheit über die Rechte und Pflichten der Beteiligten beizulegen. Sie bietet Behörden, Marktteilnehmern und interessierten Bürgern rechtliche sowie politische

---

<sup>1</sup> Schätzungsweise wurden mit kollaborativen Plattformen in fünf Schlüsselbranchen der kollaborativen Wirtschaft in der EU im Jahr 2015 Einnahmen in Höhe von 3,6 Mrd. EUR erzielt: Unterkunft (Kurzzeitvermietung), Personenbeförderung, Dienstleistungen für private Haushalte, freiberufliche und technische Dienstleistungen sowie Schwarmfinanzierung (Crowdfunding). Alle Zahlen beruhen auf Schätzungen von PwC Consulting im Rahmen einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie.

<sup>2</sup> EPRS: The cost of non-Europe in the Sharing Economy. Januar 2016.

<sup>3</sup> Einer Eurobarometer-Umfrage zufolge sind 52 % der EU-Bürger die Dienstleistungen der kollaborativen Wirtschaft bekannt, und 17 % haben sie mindestens einmal in Anspruch genommen. Eine Präsentation der Ergebnisse der Eurobarometer-Umfrage und der öffentlichen Konsultation, die von September 2015 bis Januar 2016 durchgeführt wurde, befindet sich in der begleitenden Arbeitsunterlage.

Orientierungshilfe<sup>4</sup> im Sinne der ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft, wie in der Binnenmarktstrategie<sup>5</sup> angekündigt. In diesen unverbindlichen Leitlinien für die Anwendung des bestehenden EU-Rechts auf die kollaborative Wirtschaft wird auf wichtige Fragen eingegangen, die sowohl Marktteilnehmer als auch Behörden betreffen.<sup>6</sup> Möglichen künftigen Initiativen der Kommission in diesem Bereich wird damit nicht vorgegriffen, und das Vorrecht des Gerichtshofs bei der Auslegung des EU-Rechts bleibt davon unberührt.

### Was ist die kollaborative Wirtschaft?

*Für die Zwecke dieser Mitteilung bezeichnet der Begriff „kollaborative Wirtschaft“<sup>7</sup> Geschäftsmodelle, bei denen Tätigkeiten durch kollaborative Plattformen ermöglicht werden, die einen offenen Markt für die vorübergehende Nutzung von Waren oder Dienstleistungen schaffen, welche häufig von Privatpersonen angeboten werden. In der kollaborativen Wirtschaft treten Akteure in drei Kategorien auf: i) Dienstleistungsanbieter, die ihre Güter, ihre Ressourcen, ihre Zeit und/oder ihre Fähigkeiten anbieten – hierbei kann es sich um Privatpersonen handeln, die ihre Dienstleistungen gelegentlich anbieten („Peers“), oder gewerbsmäßig auftretende Dienstleistungsanbieter („gewerbliche Dienstleistungsanbieter“); ii) Nutzer dieser Dienstleistungen und iii) Mittler, die – über eine Online-Plattform – Anbieter und Nutzer zusammenbringen und Transaktionen zwischen ihnen ermöglichen („kollaborative Plattformen“). Transaktionen in der kollaborativen Wirtschaft sind im Allgemeinen nicht mit Eigentumsübertragung verbunden und können gewinnorientiert durchgeführt werden oder nicht auf Gewinn ausgerichtet.<sup>8</sup>*

## **2. Zentrale Fragen**

### **2.1. Marktzugangsanforderungen**

Akteure der kollaborativen Wirtschaft schaffen einerseits neue Märkte und weiten bestehende aus. Andererseits treten sie auch in Märkte ein, auf denen bisher herkömmliche Dienstleistungsanbieter vorherrschten. Eine wichtige Frage für Behörden und Marktteilnehmer gleichermaßen ist, ob und – falls ja – in welchem Maße kollaborative Plattformen und Dienstleistungsanbieter nach bestehendem EU-Recht Marktzugangsanforderungen unterliegen sollen. Dies kann Genehmigungen für eine Geschäftstätigkeit, Zulassungspflichten oder Mindestanforderungen für Qualitätsstandards (z. B. Größe der Räume, Art der Fahrzeuge, Versicherungs- oder Einlagepflichten) einschließen. Nach EU-Recht müssen solche Anforderungen gerechtfertigt und

<sup>4</sup> Crowdfunding (wurde in der Mitteilung COM/2014/0172 der Kommission behandelt) und über Lernplattformen angebotene Dienstleistungen werden in dieser Mitteilung nicht angesprochen.

<sup>5</sup> COM(2015) 550.

<sup>6</sup> Diese Mitteilung bietet vor allem Leitlinien für Wirtschaftstätigkeiten. Dienstleistungen der kollaborativen Wirtschaft können kostenlos, gegen eine Kostenbeteiligung oder gegen Entlohnung angeboten werden. Für viele Mitgliedstaaten enthalten Tätigkeiten, die lediglich gegen Kostenbeteiligung angeboten werden, oder die Bereitstellung von Dienstleistungen im Rahmen eines Tauschgeschäfts kein Element der Entlohnung. Nach EU-Recht gelten nur entlohnte Tätigkeiten als Wirtschaftstätigkeit. Siehe die Rechtssache Jundt, C-281/06, Slg. 2007 I-12231, Randnr. 32, 33. Zu beachten ist dabei: Selbst wenn eine Transaktion zwischen dem Anbieter und dem Nutzer einer Dienstleistung keine Wirtschaftstätigkeit darstellt, kann dies für ihre jeweilige Beziehung zur Plattform der kollaborativen Wirtschaft trotzdem zutreffen. Jede Beziehung (Plattform/Nutzer, Plattform/Anbieter, Anbieter/Nutzer) ist getrennt zu bewerten.

<sup>7</sup> Der Begriff *kollaborative Wirtschaft* wird häufig synonym mit dem Begriff *Sharing Economy* verwendet. Die kollaborative Wirtschaft ist einer schnellen Entwicklung unterzogen, und dementsprechend könnte sich auch ihre Definition entwickeln.

<sup>8</sup> Unter Umständen werden bei Dienstleistungen der kollaborativen Wirtschaft Rechte des geistigen Eigentums übertragen.

verhältnismäßig sein, wobei die Besonderheiten der Geschäftsmodelle und der betreffenden innovativen Dienstleistungen zu berücksichtigen sind und ein Geschäftsmodell nicht gegenüber anderen bevorzugt werden darf.

### *Gewerbliche Erbringung von Dienstleistungen*

Die Herangehensweise bei den nationalen Regelungen unterscheidet sich in verschiedenen Branchen, wobei die Bestimmungen in einigen restriktiver sind als in anderen. Je nach Art der Dienstleistung werden regulierende Eingriffe gewöhnlich mit verschiedenen, im öffentlichen Interesse liegenden Zielen begründet, z. B. Schutz von Touristen, Wahrung der öffentlichen Sicherheit, Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Wahrung gleicher Ausgangsbedingungen, Gesundheitsschutz und Lebensmittelsicherheit sowie Gewährleistung von ausreichend bezahlbarem Wohnraum für die eigene Bevölkerung. In einigen Mitgliedstaaten hat es neben den bestehenden branchenspezifischen Regelungen vor dem Hintergrund des Markteintritts der Akteure der kollaborativen Wirtschaft gezielte regulatorische Eingriffe gegeben.

Nach EU-Recht, insbesondere den im Vertrag verankerten Grundfreiheiten sowie der Dienstleistungsrichtlinie<sup>9</sup>, sollen Dienstleistungserbringer Marktzugangs- oder anderen Anforderungen wie Genehmigungsregelungen oder Zulassungsanforderungen nur dann unterliegen, wenn diese nicht diskriminierend und zur Erreichung eines klar benannten, im Allgemeininteresse liegenden Zieles sowohl erforderlich<sup>10</sup> als auch verhältnismäßig sind (d. h. dass nicht mehr Anforderungen auferlegt werden als unbedingt erforderlich).<sup>11</sup> Dies gilt auch für die Reglementierung von Berufen.<sup>12</sup>

Die Dienstleistungsrichtlinie erfordert, dass nationale Behörden die bestehenden nationalen Vorschriften überprüfen, um sicherzustellen, dass Marktzugangsanforderungen nach wie vor durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt sind. Außerdem müssen sie erforderlich und verhältnismäßig sein. Wie die Kommission in ihrem Jahreswachstumsbericht 2016<sup>13</sup> betont hat, würde eine flexiblere Regulierung der Dienstleistungsmärkte sich produktivitätssteigernd auswirken und könnte den Markteintritt neuer Akteure erleichtern, Dienstleistungen günstiger machen und die Auswahl für die Verbraucher vergrößern.

Das Aufkommen der kollaborativen Wirtschaft und der Markteintritt neuer Geschäftsmodelle bieten politischen Entscheidungsträgern und dem Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten die Gelegenheit zu prüfen, ob die in den bestehenden Rechtsvorschriften verfolgten Ziele nach wie vor ihre Gültigkeit haben, sowohl in Bezug auf die kollaborative Wirtschaft als auch in Bezug auf die herkömmlichen Dienstleistungsanbieter.

Wenn die nationalen Behörden beurteilen, ob die auf die kollaborative Wirtschaft anwendbaren Rechtsvorschriften gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, sollten sie im Allgemeinen die Besonderheiten der Geschäftsmodelle der kollaborativen Wirtschaft berücksichtigen sowie die Mittel, mit deren Hilfe diese einigen Bedenken im Sinne des Allgemeininteresses (z. B. Zugang, Qualität oder Sicherheit) begegnen können. Beispielsweise können Bewertungs- und Beurteilungssysteme oder andere Instrumente, die

---

<sup>9</sup> Siehe Artikel 9 und 16 der Richtlinie 2006/123/EG („Dienstleistungsrichtlinie“) sowie Artikel 49 und 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

<sup>10</sup> Zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind in Artikel 4 Absatz 8 dieser Richtlinie aufgezählt.

<sup>11</sup> Siehe Erwägungsgrund 39 und Artikel 4 Absatz 6 der Dienstleistungsrichtlinie zum Begriff „Genehmigung“.

<sup>12</sup> Siehe Artikel 59 der Berufsqualifikationsrichtlinie 2005/36/EG. Auf die Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit nationaler Vorschriften zur Reglementierung von Berufen wird in zwei bevorstehenden Initiativen der Kommission näher eingegangen (Leitlinien zum Reformbedarf bei reglementierten Berufen und Verhältnismäßigkeitstest für reglementierte Berufe).

<sup>13</sup> COM(2015) 690 final vom 26.11.2015, Mitteilung zum Jahreswachstumsbericht 2016 – Die wirtschaftliche Erholung konsolidieren und die Konvergenz fördern.

verhindern, dass Marktteilnehmer sich schädigend verhalten, in einigen Fällen die Risiken, die für die Verbraucher mit Informationsasymmetrien einhergehen, verringern. Dies kann zu einer besseren Qualität der Dienstleistungen beitragen und möglicherweise die Notwendigkeit bestimmter regulierender Maßnahmen reduzieren, vorausgesetzt der Qualität der Bewertungen und Beurteilungen kann ausreichend Vertrauen entgegengebracht werden.

Absolute Verbote und mengenmäßige Beschränkungen einer Tätigkeit sind in der Regel das letzte Mittel. Sie sollten generell nur dann angewandt werden, wenn ein legitimes, im Allgemeininteresse liegendes Ziel mit weniger einschneidenden Anforderungen nicht erreicht werden kann. Beispielsweise ist ein Verbot der kurzfristigen Vermietung von Wohnraum im Allgemeinen nur schwerlich zu rechtfertigen, da diese kurzfristige Nutzung durch Vermietung beispielsweise auch auf eine bestimmte Anzahl von Tagen im Jahr beschränkt werden kann. Dadurch könnten Bürger die von ihnen angemieteten Immobilien von Zeit zu Zeit teilen, ohne dass das Objekt dem Markt für langfristige Vermietungen entzogen würde.

Ferner müssen die Mitgliedstaaten, wenn Dienstleistungsanbieter durch nationales Recht verpflichtet sind, Genehmigungen einzuholen, dafür sorgen, dass die Bedingungen zur Erlangung dieser Genehmigungen unter anderem klar, verhältnismäßig und objektiv sind und dass sie im Prinzip auf unbegrenzte Zeit gewährt werden.<sup>14</sup> Außerdem müssen die betreffenden Verwaltungsverfahren und -formalitäten klar und transparent sein, und sie dürfen nicht unnötig kompliziert sein. Die Kosten für die Anbieter müssen angemessen sein und im Verhältnis zu den Kosten des betreffenden Verfahrens stehen, und die Verfahren müssen so zügig wie möglich und unter Anwendung des Prinzips der stillschweigenden Zustimmung ablaufen.<sup>15</sup> Wenn dabei bewährte Verfahrensweisen für elektronische Behördendienste und die entsprechenden Grundsätze angewandt werden, kann dies die Kosten und den Aufwand für die Dienstleistungsanbieter erheblich verringern.<sup>16</sup>

#### *Erbringung von Dienstleistungen Peer-to-Peer*

Im Zusammenhang der kollaborativen Wirtschaft ist es bei der Prüfung, ob Marktzugangsanforderungen erforderlich, gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, wichtig, ob die Dienstleistungen gewerbsmäßig angeboten werden oder eher gelegentlich von Privatpersonen. Ebendies ist ein besonderes Merkmal der kollaborativen Wirtschaft: Dienstleistungen werden häufig von Privatpersonen erbracht, die ihren Besitz oder ihre Dienste gelegentlich von Peer zu Peer anbieten. Gleichzeitig werden kollaborative Plattformen zunehmend von Kleinstunternehmern und kleinen Unternehmen genutzt.

Im EU-Recht ist nicht ausdrücklich festgelegt, wann ein Peer in der kollaborativen Wirtschaft zu einem gewerblichen Dienstleistungsanbieter wird.<sup>17</sup> Die Mitgliedstaaten wenden verschiedene Kriterien an, um zwischen gewerblichen Dienstleistungen und Peer-to-Peer-Diensten zu unterscheiden. Einige Mitgliedstaaten definieren gewerbliche Dienste als Dienstleistungen, die gegen Entlohnung erbracht werden – im Gegensatz zu Peer-to-Peer-Diensten, bei denen lediglich die Kosten ersetzt werden sollen, die dem

---

<sup>14</sup> Siehe Artikel 10 und 11 der Dienstleistungsrichtlinie.

<sup>15</sup> Siehe Artikel 13 der Dienstleistungsrichtlinie.

<sup>16</sup> COM(2016) 179 final vom 19.4.2016, Mitteilung zum EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 – Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung.

<sup>17</sup> Beispielsweise wird in der Dienstleistungsrichtlinie der Begriff des Dienstleistungserbringers bestimmt als jede natürliche oder juristische Person, die eine selbstständige Tätigkeit jeder Art anbietet, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird (siehe Artikel 4 Absatz 2). Demnach könnten die Vorschriften dieser Richtlinie auf jede Wirtschaftstätigkeit zutreffen, unabhängig davon, wie häufig sie angeboten wird, und ohne dass der Erbringer zwingend gewerbsmäßig auftreten müsste. Außerdem wird im EU-Besitzstand zum Verbraucherrecht ein „Gewerbetreibender“ als jede Person definiert, die im Rahmen ihrer gewerblichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit handelt (siehe Abschnitt 2.3).

Dienstleistungserbringer entstehen. Andere nehmen eine Unterscheidung anhand von Schwellenwerten vor. Diese Schwellen werden oft branchenspezifisch festgelegt, wobei die Höhe des erzielten Einkommens oder die Regelmäßigkeit, mit der die Dienste erbracht werden, berücksichtigt werden. Unterhalb dieser Schwellen sind die Anforderungen an Dienstleistungsanbieter gewöhnlich weniger restriktiv. Realistisch festgelegte Schwellenwerte können eine hilfreiche Alternative sein und dazu beitragen, klare rechtliche Rahmenbedingungen zum Vorteil der nicht gewerblichen Anbieter zu schaffen.

Im Verkehrssektor beispielsweise haben einige Mitgliedstaaten vor, in geringem Umfang erbrachte Personenbeförderungsdienste – unterhalb einer bestimmten Jahresumsatzschwelle – von den Zulassungsanforderungen auszunehmen. Was vorübergehende Unterkünfte anbelangt, erlauben einige Städte die Kurzzeitvermietung und das Teilen von Wohnraum ohne vorherige Genehmigung oder Anmeldung, sofern diese Dienste gelegentlich erbracht werden, d. h. bis zu einem bestimmten Schwellenwert von beispielsweise weniger als 90 Tagen im Jahr. In anderen Städten wiederum hängt dies davon ab, ob das Objekt Erst- oder Zweitwohnsitz ist; Wohnraum im Erstwohnsitz kann dann nur gelegentlich vermietet werden.

### *Kollaborative Plattformen*

Ob und in welchem Maße kollaborative Plattformen Marktzugangsanforderungen unterliegen können, hängt davon ab, um welche Tätigkeiten es geht. Solange über kollaborative Plattformen eine *in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung*<sup>18</sup> angeboten wird, handelt es sich dabei um eine Dienstleistung der Informationsgesellschaft. Deshalb kann sie nicht Zulassungs- oder gleichartigen Anforderungen unterliegen, die speziell und ausschließlich diese Dienste betreffen.<sup>19</sup> Außerdem dürfen Mitgliedstaaten kollaborative Plattformen, auf denen solche Dienste grenzüberschreitend aus einem anderen Mitgliedstaat angeboten werden, nur unter bestimmten Umständen und unter Einhaltung eines bestimmten Verfahrens rechtlichen Anforderungen unterziehen.<sup>20</sup>

Es mag jedoch Fälle geben, in denen kollaborative Plattformen neben den Diensten der Informationsgesellschaft, die sie erbringen, um zwischen den Anbietern und Nutzern der betreffenden Dienstleistungen zu vermitteln, auch als Erbringer weiterer Dienstleistungen erachtet werden können. Insbesondere kann eine Plattform unter bestimmten Umständen die ihrer Tätigkeit zugrunde liegende Dienstleistung auch selbst anbieten (z. B. Beförderungsdienste oder Kurzzeitvermietung). In solch einem Fall könnten kollaborative Plattformen den jeweiligen branchenspezifischen Vorschriften einschließlich der Genehmigungs- und Zulassungsanforderungen unterliegen, die im Allgemeinen für

---

<sup>18</sup> Siehe Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 2000/31/EG („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) und Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2015/1535. Anhang I der letztgenannten Richtlinie enthält eine vorläufige Aufzählung von Diensten, auf die diese Definition nicht zutrifft.

<sup>19</sup> Siehe Artikel 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

<sup>20</sup> Siehe Artikel 2 und 3 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. In Bezug auf die Freiheit, Dienste der Informationsgesellschaft grenzüberschreitend anzubieten, kann vom Herkunftslandprinzip nur dann abgewichen werden, wenn eine Bedrohung oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr einer Beeinträchtigung dieser vier Ziele vorliegt: Schutz der öffentlichen Ordnung, Schutz der öffentlichen Gesundheit, Schutz der öffentlichen Sicherheit einschließlich der Wahrung nationaler Sicherheits- und Verteidigungsinteressen und Schutz der Verbraucher. Selbst dann müssen die betreffenden nationalen Maßnahmen verhältnismäßig sein und ein bestimmtes Verfahren, das auch die Unterrichtung der Kommission einschließt, ist einzuhalten.

Dienstleistungsanbieter gelten – unter den zuvor in diesem Text dargelegten Voraussetzungen<sup>21</sup>.

Ob eine kollaborative Plattform die zugrunde liegende Dienstleistung auch selbst anbietet, muss normalerweise im Einzelfall entschieden werden. Dabei können mehrere sachliche und rechtliche Kriterien eine Rolle spielen. Das Ausmaß der Kontrolle oder des Einflusses, die bzw. den die kollaborative Plattform über bzw. auf die Anbieter solcher Dienstleistungen ausübt, ist im Allgemeinen sehr bedeutend. Dies hängt besonders von folgenden wesentlichen Kriterien ab:

- Preis: Setzt die kollaborative Plattform den vom Nutzer, der die zugrunde liegende Dienstleistung in Anspruch nimmt, zu zahlenden Endpreis fest? Wenn die kollaborative Plattform lediglich eine Preisempfehlung abgibt oder wenn der Anbieter der zugrunde liegenden Dienstleistung den von der kollaborativen Plattform festgesetzten Preis anderweitig ändern kann, deutet dies darauf hin, dass dieses Kriterium vielleicht nicht erfüllt ist.
- Sonstige wichtige Vertragsbedingungen: Setzt die kollaborative Plattform andere Bedingungen als den Preis fest, die die vertragliche Beziehung zwischen dem Anbieter und dem Nutzer der zugrunde liegenden Dienstleistung bestimmen (z. B. verpflichtende Anweisungen für die Erbringung der Dienstleistung einschließlich einer Verpflichtung zur Erbringung)?
- Eigentum an wesentlichen Gütern: Befinden sich die wesentlichen Güter, die zur Erbringung der zugrunde liegenden Dienstleistung genutzt werden, im Eigentum der kollaborativen Plattform?

Wenn diese drei Kriterien allesamt erfüllt sind, deutet dies sehr darauf hin, dass die kollaborative Plattform erheblichen Einfluss auf oder erhebliche Kontrolle über den Anbieter der zugrunde liegenden Dienstleistung ausübt. Dies wiederum kann bedeuten, dass sie als Erbringer nicht nur eines Dienstes der Informationsgesellschaft, sondern auch der zugrunde liegenden Dienstleistung erachtet werden sollte.

Von Fall zu Fall können auch andere Kriterien eine Rolle spielen, beispielsweise wenn die kollaborative Plattform die Kosten und alle Risiken trägt, die mit der Erbringung der zugrunde liegenden Dienstleistung zusammenhängen, oder wenn zwischen der kollaborativen Plattform und dem Erbringer der betreffenden Dienstleistung ein Beschäftigungsverhältnis besteht (zu letzterem Punkt siehe Abschnitt 2.4). Diese Voraussetzungen könnten Anzeichen dafür sein, dass die kollaborative Plattform in hohem Maße Kontrolle über und Einfluss auf die Erbringung der zugrunde liegenden Dienstleistung ausübt.

Im Gegensatz dazu kann es auch vorkommen, dass kollaborative Plattformen die Anbieter der zugrunde liegenden Dienstleistungen lediglich unterstützen, indem sie in Ergänzung zu den Kerndiensten der Informationsgesellschaft, die sie im Rahmen der Vermittlung zwischen Anbietern und Nutzern der Dienstleistungen erbringen, weitere Tätigkeiten anbieten (z. B. Zahlungsabwicklung, Versicherungsschutz oder Kundendienst nach dem Verkauf). Dies allein beweist noch nicht Einfluss und Kontrolle auf die zugrunde liegende Dienstleistung, was in ähnlicher Weise auch für Beurteilungs- oder Bewertungsfunktionen gilt<sup>22</sup>. Dennoch kann im Allgemeinen gesagt werden: Je größer das Ausmaß, in dem kollaborative Plattformen die Auswahl der Anbieter der zugrunde liegenden Dienstleistungen und die Art und Weise der

---

<sup>21</sup> Die Anforderungen dürfen nicht diskriminierend und müssen zur Erreichung eines klar benannten, im Allgemeininteresse liegenden Zieles sowohl erforderlich als auch verhältnismäßig sein (es dürfen nicht mehr Anforderungen auferlegt werden als unbedingt erforderlich).

<sup>22</sup> Die eigentliche Beurteilung oder Bewertung wird vom Nutzer vorgenommen und nicht von der kollaborativen Plattform.

Durchführung regeln und organisieren (z. B. indem sie die Qualität der Dienstleistungen direkt prüfen und darauf einwirken), desto deutlicher wird, dass sie auch als Erbringer der zugrunde liegenden Dienstleistungen betrachtet werden könnten.

Deshalb kann der Schluss gezogen werden, dass eine kollaborative Plattform, die Dienste im Bereich der Kurzzeitvermietung anbietet, lediglich Dienste der Informationsgesellschaft erbringt, nicht aber die Unterbringungsdienste selbst, wenn beispielsweise der Anbieter der Unterbringungsdienste seine Preise selbst festsetzt und sich die für die Erbringung dieser Dienste verwendeten Güter nicht im Eigentum der Plattform befinden. Dass die kollaborative Plattform ihren Nutzern möglicherweise auch Versicherungsdienstleistungen und eine Beurteilungsfunktion anbietet, hat darauf nicht unbedingt Einfluss.

*Bei der Prüfung, ob Marktzugangsanforderungen an kollaborative Plattformen erforderlich, gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, damit bestimmte legitime, im Allgemeininteresse liegende Ziele erreicht werden können, sollten die Mitgliedstaaten die Besonderheiten der Geschäftsmodelle der kollaborativen Wirtschaft berücksichtigen.*

*Bei der Regulierung der betreffenden Tätigkeiten sollten Privatpersonen, die über kollaborative Plattformen gelegentlich von Peer zu Peer Dienstleistungen anbieten, nicht automatisch als gewerbliche Dienstleistungsanbieter betrachtet werden. Die Festlegung von (eventuell branchenspezifischen) Schwellenwerten, unterhalb derer eine Wirtschaftstätigkeit als nicht gewerbliche Peer-to-Peer-Tätigkeit gilt, ist möglicherweise eine geeignete Lösung.*

*Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die allgemein auf Marktteilnehmer anwendbaren Marktzugangsanforderungen zu prüfen, zu vereinfachen und an die heutige Zeit anzupassen. Sie sollten anstreben, die Marktteilnehmer unabhängig vom jeweiligen Geschäftsmodell von unnötigem Regelungsaufwand zu entlasten und eine Fragmentierung des Binnenmarkts zu vermeiden.*

## **2.2 Haftungsregelung**

Die meisten relevanten Vorschriften zur vertraglichen und außervertraglichen Haftung sind im nationalen Recht der Mitgliedstaaten enthalten. Nach EU-Recht können kollaborative Plattformen jedoch unter bestimmten Voraussetzungen als Erbringer von Vermittlungsdiensten der Informationsgesellschaft von der Haftung für die von ihnen gespeicherten Informationen ausgenommen werden.<sup>23</sup>

Ob dieser Haftungsausschluss zum Tragen kommt, hängt von der rechtlichen und sachlichen Einordnung der Tätigkeit der kollaborativen Plattform ab; der Ausschluss wird wirksam, wenn die betreffenden Tätigkeiten als Hosting-Dienste gemäß der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr gelten.<sup>24</sup> Dies ist der Fall, wenn die Rolle der Plattform rein technisch, automatisch und passiv ist.<sup>25</sup> Der Haftungsausschluss setzt voraus, dass die

<sup>23</sup> Siehe Artikel 14 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

<sup>24</sup> Im Kontext der kollaborativen Wirtschaft kann Hosting allgemein gesagt als die Speicherung von Kundendaten und die Bereitstellung eines Ortes, an dem Nutzer und Anbieter der zugrunde liegenden Dienstleistungen zusammenkommen, verstanden werden. Die Ausnahmen gemäß Artikel 12 und 13 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr gelten hier gewöhnlich nicht, da kollaborative Plattformen normalerweise keine „reine Durchleitung“ oder „Caching“ im Sinne dieser Bestimmungen erbringen.

<sup>25</sup> Gemäß Abschnitt 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. In den verbundenen Rechtssachen C-236/08 bis C-238/08 Google France gegen Louis Vuitton betonte der EuGH das wesentliche Kriterium dafür, dass eine Online-Plattform als „Vermittler“ gilt, und berief sich dabei auf Erwägungsgrund 42 der Richtlinie 2000/31/EG. Gemäß diesem Erwägungsgrund führen Dienste der Informationsgesellschaft den technischen Vorgang durch, ein Kommunikationsnetz zu betreiben und den Zugang zu diesem zu vermitteln, über das von Dritten zur Verfügung

kollaborative Plattform keine aktive Rolle einnimmt, bei der ihr illegale Inhalte bekannt oder bewusst wären oder sie Kontrolle darüber ausüben würde und dass sie – sollte ihr Derartiges doch bekannt oder bewusst werden – unverzüglich handelt, um diese Inhalte zu entfernen oder den Zugang dazu unmöglich zu machen.<sup>26</sup>

Ob ein solcher Haftungsausschluss für eine kollaborative Plattform gilt, ist im Einzelfall zu entscheiden und hängt davon ab, inwieweit der Plattform die von ihr gespeicherten Informationen bekannt sind und in welchem Maße sie darüber Kontrolle ausübt.

Wichtig ist, dass die Mitgliedstaaten nach EU-Recht kollaborativen Plattformen, was deren Tätigkeit als Erbringer von Hosting-Diensten anbelangt, keine allgemeine Verpflichtung auferlegen können, Informationen zu überwachen oder aktiv nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hinweisen.<sup>27</sup>

In der Mitteilung über Online-Plattformen und den digitalen Binnenmarkt<sup>28</sup> wird erläutert, dass die derzeitigen Regelungen zur Haftung der Vermittler für die Weiterentwicklung der digitalen Wirtschaft in der EU unbedingt bestehen bleiben müssen. Dies gilt auch für die kollaborative Wirtschaft, da Online-Plattformen ein wichtiger Motor für deren Wachstum sind. Zugleich ruft die Kommission alle Arten von Online-Plattformen auf, auf freiwilliger Basis verantwortungsvoll tätig zu werden, z. B. in der wichtigen Frage gefälschter oder irreführender Bewertungen. Ein solches freiwilliges Handeln, mit dem das Vertrauen gestärkt und ein konkurrenzfähigerer Dienst angeboten werden soll, sollte nicht zwangsläufig bedeuten, dass die jeweilige kollaborative Plattform nicht mehr rein technisch, automatisch und passiv tätig ist.

Neben Hosting-Diensten kann eine kollaborative Plattform auch eine Reihe damit verbundener oder ergänzender Tätigkeiten anbieten. Dabei kann es sich um Bewertungs- oder Beurteilungsfunktionen, Zahlungsabwicklung, Versicherung oder Identitätsprüfung (oft von Dritten vorgenommen) handeln, oder die Plattform kann auch selbst die zugrunde liegende Dienstleistung erbringen, die den Nutzern angeboten wird.

Der genannte, im EU-Recht festgelegte Haftungsausschluss bleibt auf die Erbringung von Hosting-Diensten beschränkt und erstreckt sich nicht auf andere Dienste oder Tätigkeiten einer kollaborativen Plattform. Außerdem erstreckt er sich nicht auf die Haftung der Plattform nach den geltenden Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten, soweit die eigenen Tätigkeiten der Plattform betroffen sind. Im Umkehrschluss bedeutet die bloße Tatsache, dass eine Plattform neben Hosting-Diensten noch andere Tätigkeiten ausführt, nicht unbedingt, dass sie sich in Bezug auf ihre Hosting-Dienste nicht mehr auf der Haftungsausschluss berufen kann.<sup>29</sup> In jedem Fall bleibt die Art und Weise, in der kollaborative Plattformen ihre Dienste der Informationsgesellschaft gestalten und freiwillige Maßnahmen einführen, um

---

gestellte Informationen übermittelt oder zum alleinigen Zweck vorübergehend gespeichert werden, die Übermittlung effizienter zu gestalten; diese Tätigkeit ist rein technischer, automatischer und passiver Art.

<sup>26</sup> Rechtssache C-324/09 L'Oréal gegen eBay. Ungeachtet dessen können Gerichte und nationale Verwaltungsbehörden von einer kollaborativen Plattform verlangen, eine Rechtsverletzung abzustellen oder zu verhindern. Siehe Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. Umfassende Hintergrundinformationen zur Regelung der Haftung der Vermittler enthält die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Online-Dienste wie der elektronische Handel im Binnenmarkt“, SEK(2011) 1641 endg.

<sup>27</sup> Wie in Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

<sup>28</sup> COM(2016) 288/2 vom 25. Mai 2015, Mitteilung über Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt – Chancen und Herausforderungen für Europa.

<sup>29</sup> Diesbezüglich schließen einige Gerichte eine Ausnahme von der Haftung aus, wenn das Hosting nicht der wichtigste Aspekt der Tätigkeit eines Dienstes ist. Siehe hierzu das Urteil der Ersten Kammer des Pariser Handelsgerichts in der Rechtssache Louis Vuitton Malletier, Christian Dior Couture und Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy und Guerlain gegen eBay vom 30. Juni 2008. In der Rechtssache Nr. 44/2008 kam das Gericht erster Instanz von Rodopi in Griechenland zu einer gegensätzlichen Ansicht, veröffentlicht in (2009) Armenopoulos, 406.

gegen gesetzeswidrige Online-Inhalte vorzugehen, im Prinzip eine unternehmerische Entscheidung, und die Frage des Haftungsausschlusses der Vermittler sollte stets im Einzelfall beurteilt werden.

*Kollaborative Plattformen sind dazu aufgerufen, weiterhin freiwillig gegen gesetzeswidrige Online-Inhalte vorzugehen und das Vertrauen zu stärken (beispielsweise indem sie dazu beitragen, die Qualität der über ihre Plattform angebotenen Dienstleistungen sicherzustellen). Solche freiwilligen Maßnahmen sollten nicht zwangsläufig bedeuten, dass für die betreffenden kollaborativen Plattformen der Haftungsausschluss der Vermittler nicht mehr gilt.*

### **2.3 Schutz der Nutzer**

Herkömmlicherweise zielen die Verbraucher- und Marketingvorschriften der EU auf Transaktionen ab, bei denen eine schwächere Partei zu schützen ist (in der Regel der Verbraucher). Bei der kollaborativen Wirtschaft verschwimmen jedoch die Grenzen zwischen Verbrauchern und Unternehmen. Hier kommt es zu vielseitigen Beziehungen, zu denen Transaktionen zwischen verschiedenen Unternehmen, zwischen Unternehmen und Verbrauchern sowie zwischen verschiedenen Verbrauchern zählen können. Bei diesen Beziehungen ist nicht immer klar, wer die schutzbedürftige schwächere Partei ist.

Die gegenwärtigen Verbraucher- und Marketingvorschriften der EU basieren auf der Unterscheidung zwischen „Gewerbtreibendem“ und „Verbraucher“. Ein „Gewerbtreibender“ ist eine Person, „die im Rahmen ihrer gewerblichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit handelt“<sup>30</sup>; ein „Verbraucher“ ist eine Person, „die zu Zwecken handelt, die nicht ihrer gewerblichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können“<sup>31</sup>. Werden diese Kriterien auf die Kategorien der Teilnehmer der kollaborativen Wirtschaft angelegt, so lassen sich die jeweiligen Rechte und Pflichten der Parteien nach den derzeitigen EU-Vorschriften für Verbraucher und Marketing bestimmen.<sup>32</sup>

Das EU-Verbraucherrecht gilt insbesondere für jede kollaborative Plattform, die die Kriterien für „Gewerbtreibende“ erfüllt und mit Verbrauchern in Geschäftsverkehr tritt. Anbieter von zugrunde liegenden Dienstleistungen gelten ebenfalls als Gewerbetreibende, wenn sie „im Rahmen ihrer gewerblichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit“ handeln. Im Gegensatz dazu gilt das EU-Verbraucher- und Marketingrecht nicht für Transaktionen zwischen Verbrauchern. Wenn im Rahmen der kollaborativen Wirtschaft weder der Dienstleistungserbringer noch der Nutzer als Gewerbetreibender einzustufen ist, fallen die Transaktionen zwischen ihnen nicht in den Geltungsbereich dieser Rechtsvorschriften.

Damit stellt sich die zentrale Frage, unter welchen Bedingungen bei der Erbringung von Peer-to-Peer-Dienstleistungen der Anbieter der zugrunde liegenden Dienstleistung als Gewerbetreibender anzusehen ist. Die Mitgliedstaaten verfolgen in dieser Frage aktuell unterschiedliche Ansätze.<sup>33</sup> Nach geltendem EU-Recht muss diese Frage von Fall zu Fall beantwortet werden. Zu diesem Zweck bietet die Kommission in den überarbeiteten Leitlinien

<sup>30</sup> Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2005/29/EG („Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken“).

<sup>31</sup> Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken.

<sup>32</sup> Für Geschäfte zwischen Unternehmen und Verbrauchern in der kollaborativen Wirtschaft würden die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, die Richtlinie 2011/83/EU („Richtlinie über die Rechte der Verbraucher“) und die Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen gelten. Für Geschäfte zwischen Unternehmen würde die Richtlinie 2006/114/EG über irreführende und vergleichende Werbung gelten.

<sup>33</sup> In einer laufenden Studie der Kommission über Verbraucherfragen in der kollaborativen Wirtschaft wird eine Bestandsaufnahme der einschlägigen Rechtsvorschriften in den 28 Mitgliedstaaten erstellt.

für die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken<sup>34</sup> einige allgemeine Orientierungspunkte. Im spezifischen Kontext der kollaborativen Wirtschaft sind die folgenden Faktoren von Bedeutung. Keiner von ihnen würde für sich genommen ausreichen, um als Gewerbetreibender eingestuft zu werden, doch ihre Kombination kann je nach den Umständen in diese Richtung weisen:

- *Häufigkeit der Dienstleistungen:* Wenn Dienstleister ihre Dienstleistungen nur gelegentlich (d. h. nicht regelmäßig, sondern nur auf völlig marginaler und untergeordneter Basis) anbieten, ist es weniger wahrscheinlich, dass sie als Gewerbetreibende eingestuft werden. Je größer die Häufigkeit der Dienstleistungserbringung, desto offensichtlicher ist es, dass der Anbieter als Gewerbetreibender angesehen werden kann, denn dies könnte darauf hindeuten, dass er im Rahmen seiner gewerblichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit handelt.
- *Gewinnorientierung:* Eine Gewinnorientierung kann ein Indiz dafür sein, dass der Anbieter bei einer gegebenen Transaktion als Gewerbetreibender eingestuft werden kann. Anbieter, die auf den Austausch von Besitz oder Fähigkeiten abzielen (z. B. bei Wohnungstauschen oder Zeitbanken), gelten grundsätzlich nicht als Gewerbetreibende. Anbieter, die lediglich einen Kostenausgleich für eine Transaktion erhalten, sind möglicherweise nicht gewinnorientiert. Umgekehrt sind Anbieter, die eine über den Kostenausgleich hinausgehende Vergütung erhalten, wahrscheinlich gewinnorientiert.
- *Umsatzhöhe:* Je höher der Umsatz des Dienstleistungsanbieters (sei es aus einer oder mehreren kollaborativen Plattformen), desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass er als Gewerbetreibender gelten kann. Hierbei ist es wichtig zu prüfen, ob sich die Höhe des Umsatzes, der durch den Anbieter erzielt wird, aus derselben Tätigkeit ergibt (z. B. durch Fahrgemeinschaften) oder aus verschiedenen Arten von Tätigkeiten (Fahrgemeinschaften, Gärtnern usw.). Im zweiten Fall bedeutet ein höherer Umsatz nicht zwangsläufig, dass der Anbieter als Gewerbetreibender einzustufen ist, da ihn der Anbieter nicht unbedingt im Zusammenhang mit seinen anderen Tätigkeiten (Haupttätigkeiten) erzielt hat.

Eine Person, die regelmäßig Gartendienstleistungen anbietet, die über kollaborative Plattformen vermittelt werden, und die eine Vergütung in beträchtlicher Höhe anstrebt, könnte als Gewerbetreibender definiert werden. Jedoch ist ein professioneller Babysitter, der gelegentlich gärtnerische Dienstleistungen erbringt, die über kollaborative Plattformen vermittelt werden, im Prinzip nicht als Gewerbetreibender anzusehen, was die gelegentlichen Gartendienstleistungen betrifft. Gemäß der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken sind alle Gewerbetreibenden zur beruflichen Sorgfalt verpflichtet und dürfen Verbraucher nicht in die Irre führen. Dies gilt auch für kollaborative Plattformen, die als Gewerbetreibende anzusehen sind, in Bezug auf ihre eigenen Geschäftstätigkeiten (z. B. Vermittlungsdienste, Zahlungsdienste, Bewertungsdienste). Kollaborative Plattformen sollten es Anbietern von zugrunde liegenden Dienstleistungen, die als Gewerbetreibende gelten, ferner ermöglichen, die Verbraucher- und Marketingvorschriften der EU einzuhalten, indem sie zum Beispiel ihre Internetseiten so gestalten, dass sich Dritte, d. h. Gewerbetreibende, den Nutzern der Plattform gegenüber als solche zu erkennen geben können. Außerdem könnten sie auch alle Nutzer deutlich darauf hinweisen, dass sie im Umgang mit Gewerbetreibenden von dem Schutz durch die Verbraucher- und Marketingvorschriften der EU nur profitieren können.

---

<sup>34</sup> SWD(2016) 163 final vom 25. Mai 2016, Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices.

Falls die kollaborative Plattform Kriterien anwendet, um die Anbieter der zugrunde liegenden Dienstleistungen auszuwählen, und falls sie deren Zuverlässigkeit prüft, sollte sie ihre Nutzer darüber informieren.

Zusätzlich dazu gelten für kollaborative Plattformen und Anbieter von zugrunde liegenden Diensten möglicherweise weitere Informationspflichten nach dem EU-Recht<sup>35</sup>, beispielsweise Transparenzanforderungen der jeweiligen branchenspezifischen Vorschriften<sup>36</sup>.

In jedem Fall müssen kollaborative Plattformen – wie alle anderen Datenverantwortlichen, die personenbezogene Daten in der EU erfassen und weiterverarbeiten – die geltenden Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten einhalten.<sup>37</sup> Wenn die Einhaltung der Vorschriften für die Verarbeitung personenbezogener Daten sichergestellt wird, wird das Vertrauen der Nutzer in die kollaborative Wirtschaft gefördert, da sie dann wissen, dass ihre personenbezogenen Daten gebührend geschützt werden. Dies gilt für Anbieter und Verbraucher (auch Peer-to-Peer) gleichermaßen.

Eine Möglichkeit zur Steigerung des Vertrauens der Verbraucher ist die Förderung des Vertrauens in Peer-to-Peer-Dienste. Vertrauensbildende Maßnahmen wie Online-Systeme für die Bewertung und Beurteilung sowie Gütesiegel können entscheidend zur Beseitigung des Mangels an Informationen über einzelne Diensteanbieter beitragen. Solche Instrumente für die Bildung von Vertrauen in die kollaborative Wirtschaft sind entweder von den kollaborativen Plattformen selbst oder von spezialisierten Dritten geschaffen worden und können dort, wo das bestehende Verbraucherrecht nicht anwendbar ist, besonders wichtig sein – wie nachstehend erklärt.

*Im Einklang mit den Verbraucher- und Marketingvorschriften der EU wird den Mitgliedstaaten empfohlen, einen ausgewogenen Ansatz zu verfolgen, um sicherzustellen, dass die Verbraucher insbesondere vor unlauteren Geschäftspraktiken gut geschützt werden, ohne dass unverhältnismäßige Informationspflichten und sonstige administrative Belastungen für Privatpersonen, die keine Gewerbetreibenden sind, sondern nur gelegentlich Dienstleistungen erbringen, entstehen.*

*Die Wirksamkeit und die Nutzung von Online-Instrumenten (z. B. Gütesiegel) zur Steigerung des Vertrauens und der Glaubwürdigkeit sollte verbessert werden, um eine vertrauensvollere Teilnahme an der kollaborativen Wirtschaft zu fördern.*

## **2.4 Selbständige und Arbeitnehmer in der kollaborativen Wirtschaft**

Die kollaborative Wirtschaft schafft neue Beschäftigungsmöglichkeiten, mit denen ein höheres Einkommen erzielt werden kann als in den herkömmlichen Regelarbeitsverhältnissen, und ermöglicht flexible Arbeitsregelungen. So können auch Menschen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, für die herkömmlichere Formen der Beschäftigung nicht geeignet oder nicht verfügbar sind. Zugleich kann es sein, dass flexiblere Arbeitszeitregelungen nicht so regelmäßig oder stabil sind wie herkömmliche Beschäftigungsverhältnisse. Dies kann zu Unsicherheiten hinsichtlich der geltenden Rechte und des Sozialschutzniveaus führen. Arbeitsvereinbarungen im Rahmen der kollaborativen Wirtschaft beziehen sich häufig auf

<sup>35</sup> Zum Beispiel gemäß Artikel 6 der Richtlinie über die Verbraucherrechte, Artikel 22 der Dienstleistungsrichtlinie und Artikel 5 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

<sup>36</sup> Zum Beispiel gemäß Artikel 5 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

<sup>37</sup> Die Datenschutzvorschriften, die derzeit in der Richtlinie 95/46/EG enthalten sind, wurden kürzlich überarbeitet. Die neue Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1) wird ab dem 25. Mai 2018 gelten.

einzelne, auf Ad-hoc-Basis ausgeführte Aufgaben und nicht auf regelmäßig innerhalb eines zuvor festgelegten Umfelds und Zeitrahmens durchgeführte Arbeiten.

Dies ist ein Teilaspekt eines umfassenderen Strukturwandels. Die Grenzen zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern verschwimmen zusehends; befristete Beschäftigungsverhältnisse, Teilzeit- und Mehrfachbeschäftigungen nehmen zu.<sup>38</sup> Im Rahmen der „europäischen Säule sozialer Rechte“<sup>39</sup> hat die Kommission eine öffentliche Konsultation eingeleitet, um zu ermitteln, wie sich die notwendige verstärkte Teilhabe am Arbeitsmarkt, die Gewährleistung fairer Arbeitsbedingungen und ein angemessener, langfristig tragfähiger Sozialschutz am besten verwirklichen lassen. Diese Initiative durchläuft derzeit eine Konsultation, in deren Rahmen die Kommission allen Beteiligten Gelegenheit gibt, sich zum aktuellen sozialen Besitzstand der EU, zur Zukunft der Arbeit und zum Umfang der sozialen Sicherungssysteme zu äußern.

Obwohl für die meisten arbeitsrechtlichen Bestimmungen die Mitgliedstaaten zuständig sind, hat die Europäische Union doch gewisse Mindeststandards im Bereich der Sozialpolitik entwickelt.<sup>40</sup> Um einige Orientierungshilfen zu geben, inwiefern die herkömmliche Unterscheidung zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern auch im Rahmen der kollaborativen Wirtschaft gilt, wird in diesem Abschnitt erörtert, unter welchen Voraussetzungen im Einklang mit dem EU-Arbeitsrecht<sup>41</sup> und der entsprechenden Rechtsprechung ein Arbeitsverhältnis vorliegt.

Durch das EU-Arbeitsrecht werden im Allgemeinen nur Mindeststandards festgelegt und nicht alle Aspekte der für Arbeitsverhältnisse geltenden Sozialgesetzgebung abgedeckt, was bedeutet, dass es den Mitgliedstaaten grundsätzlich freisteht, in ihren nationalen Rechtsvorschriften höhere Standards festzulegen. Daher wird den Akteuren der kollaborativen Wirtschaft empfohlen, sich nach den nationalen Rechtsvorschriften des Landes, in dem die Leistung erbracht wird, zu richten.

### *Die EU-Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“*

Das EU-Recht zur Gewährleistung von Rechten für Arbeitnehmer gilt nur für Personen, die sich in einem Beschäftigungsverhältnis befinden, d. h. die als „Arbeitnehmer“ gelten. Zwar sind die Mitgliedstaaten für die Entscheidung zuständig, wer nach ihren nationalen Rechtsvorschriften als Arbeitnehmer gilt, doch auf EU-Ebene hat der Gerichtshof (EuGH) den Begriff des Arbeitnehmers zum Zwecke der Anwendung von EU-Recht festgelegt.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Basierend auf Statistiken von Eurostat.

<sup>39</sup> COM(2016) 127 final. Die [Öffentliche Konsultation zur europäischen Säule sozialer Rechte](#) wurde am 8. März 2016 eingeleitet und läuft bis 31. Dezember 2016.

<sup>40</sup> Im Einklang mit ihren Befugnissen gemäß Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>41</sup> Zum Arbeitsrecht der EU gehören die Richtlinien zur Regelung der Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer. Sie beziehen sich auf die Höchstarbeitszeit einschließlich des Rechts auf bezahlten Jahresurlaub, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten und den Schutz bei Nacharbeit sowie Informationen über individuelle Beschäftigungsbedingungen, Rechte von entsandten Arbeitnehmern, das Verbot der Diskriminierung von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (z. B. Teilzeit, befristete Arbeitsverhältnisse oder Anstellung durch Zeitarbeitsfirmen), den Schutz bei Insolvenz des Arbeitgebers und Schutz vor Diskriminierung, beispielsweise aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit oder der sexuellen Ausrichtung. Sie umfassen auch Schutz bei Massenentlassungen, bei einer Übertragung von Unternehmen oder bei grenzüberschreitenden Fusionen. Sie sehen zudem die Beteiligung der Arbeitnehmer vor: Unterrichtung und Anhörung sowie, in bestimmten Fällen, Mitbestimmung. Im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz betreffen allgemeine Grundsätze die Vermeidung berufsbedingter Gefahren sowie die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz.

<sup>42</sup> Bei der Anwendung des nationalen Arbeitsrechts steht es den Mitgliedstaaten frei, den EU-Begriff des Arbeitnehmers auch auf Situationen, die nicht unter die EU-Definition fallen, auszuweiten. Wenn die Prüfung des Vorliegens eines

Diese Begriffsbestimmung wurde in erster Linie im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer entwickelt. Der EuGH erklärte: „Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht darin, dass eine Person während einer bestimmten Zeit für eine andere nach deren Weisung Leistungen erbringt, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält“.<sup>43</sup> Der EuGH bestätigte insbesondere, dass diese Begriffsbestimmung auch herangezogen werden soll, um zu bestimmen, wer bei der Anwendung bestimmter EU-Richtlinien für den sozialen Bereich als Arbeitnehmer gilt.<sup>44</sup>

Ob ein Beschäftigungsverhältnis besteht oder nicht, muss von Fall zu Fall festgestellt werden. Dabei müssen die Charakteristika des Verhältnisses zwischen der Plattform und dem Anbieter der zugrunde liegenden Dienstleistungen und die Ausführung der diesbezüglichen Aufgaben berücksichtigt werden, und insbesondere die folgenden drei wesentlichen Kriterien<sup>45</sup>:

- Bestehen eines Abhängigkeitsverhältnisses
- Art der Arbeit
- Vorhandensein einer Vergütung

Damit das Kriterium der **Abhängigkeit** erfüllt ist, muss der Dienstleistungserbringer nach Weisung der kollaborativen Plattform arbeiten, wobei jene die Art der Tätigkeit, die Vergütung und die Arbeitsbedingungen festlegt.<sup>46</sup> Mit anderen Worten: Der Erbringer der zugrunde liegenden Dienstleistung kann – z. B. aufgrund des Vertragsverhältnisses, das er mit der kollaborativen Plattform eingegangen ist – nicht frei wählen, welche Dienstleistungen er wie erbringt und auf welche Weise.<sup>47</sup> Wenn die kollaborative Plattform lediglich die von einem Nutzer geleistete Zahlung verarbeitet und sie an den Erbringer der zugrunde liegenden Dienstleistung weiterleitet, so bedeutet dies nicht, dass die kollaborative Plattform die Vergütung festlegt. Für das Vorhandensein einer Abhängigkeit ist es nicht unbedingt erforderlich, dass tatsächlich eine kontinuierliche Leitung oder Beaufsichtigung<sup>48</sup> ausgeübt wird.<sup>48</sup>

Damit das Kriterium der **Art der Arbeit** erfüllt wird, muss der Erbringer der zugrunde liegenden Dienstleistung einer tatsächlichen und echten Tätigkeit von wirtschaftlichem Wert nachgehen; ausgeschlossen sind somit Tätigkeiten von derart geringem Umfang, dass sie sich als völlig untergeordnet und marginal darstellen.<sup>49</sup> Die nationalen Gerichte haben sehr unterschiedliche Ansätze verfolgt, um zu ermitteln, was untergeordnet und marginal ist, und zwar selbst im Rahmen traditionellerer Beschäftigungsverhältnisse. Es gibt eine Mischung aus der Anwendung von Schwellenwerten (stunden- oder lohnbasiert) und Ad-hoc-

---

Arbeitsverhältnisses mit der Anwendbarkeit einiger spezifischer Instrumente des EU-Rechts (Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG und Richtlinie über Massenentlassungen 98/59/EG) zusammenhängt, sind nationale Bestimmungen des Begriffs Arbeitnehmer nicht maßgeblich. Darüber hinaus unterliegen die Begriffsbestimmungen der einzelstaatlichen Gesetze stets einer Prüfung durch die nationalen oder europäischen Gerichte.

<sup>43</sup> KOM(2010) 373, Bekräftigung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer: Rechte und wesentliche Entwicklungen. Nummer I.1.1 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52010DC0373>).

<sup>44</sup> Richtlinien über die Arbeitszeit (Isère, C-428/09), über Massenentlassungen (Balkaya, C-229/14) und zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („O“, C-432/14). Andere Richtlinien im Bereich des Arbeitsrechts beziehen sich ausdrücklich auf die Festlegung seitens der Mitgliedstaaten, wer als Arbeitnehmer zu verstehen ist, sofern diese die Wirksamkeit des EU-Rechts anerkennen; siehe Rechtssache O’Brien, C-393/10.

<sup>45</sup> Siehe auch KOM(2010) 373 endg., S. 4-6.

<sup>46</sup> Jany und andere gegen Staatssecretaris van Justitie, C-268/99.

<sup>47</sup> *The rise of the just-in-time workforce: on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy'*, Valerio De Stefano, ILO Conditions of Work and Employment Series No. 71, 2016, S. 17.

<sup>48</sup> Danosa, C-232/09; siehe auch De Stefano, ebd., S. 16.

<sup>49</sup> Weitere Einzelheiten zur tatsächlichen Prüfung der „Echtheit der Arbeit“ durch den EuGH sowie durch die Mitgliedstaaten (z. B. Anwendung verdienst- oder stundenbasierter Schwellen) im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer siehe *Comparative Report 2015 - The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment*, FreSso network for the European Commission.

Beurteilungen der Merkmale des jeweiligen Arbeitsverhältnisses. Im Rahmen der kollaborativen Wirtschaft bedeutet dies: Wenn Personen auf kollaborativen Plattformen völlig untergeordnete und marginale Dienstleistungen anbieten, so deutet dies darauf hin, dass diese Personen nicht als Arbeitnehmer gelten, wenn auch die kurze Dauer<sup>50</sup>, eingeschränkte Arbeitszeiten<sup>51</sup>, diskontinuierliche Arbeit<sup>52</sup> oder geringe Produktivität<sup>53</sup> nicht per se ein Beschäftigungsverhältnis ausschließen. Gleichzeitig kann es sich bei Personen, die Dienstleistungen nicht nur gelegentlich erbringen, entweder um Arbeitnehmer oder um Selbständige handeln, da sich die tatsächliche Beurteilung ihres Status aus einer umfassenden Prüfung auf alle drei Kriterien ergibt.

Das Kriterium der **Vergütung** wird in erster Linie für die Unterscheidung zwischen Freiwilligen und Arbeitnehmern herangezogen. In den Fällen, in denen der Anbieter keinerlei Vergütung erhält oder lediglich einen Ausgleich der Kosten für seine Tätigkeit, ist somit das Kriterium der Vergütung nicht erfüllt.

Auf die oben genannten Kriterien wird verwiesen, wenn die EU-Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ angewendet wird. Die Gerichte in den Mitgliedstaaten wenden tendenziell ähnliche Kriterien an, wenn sie eine allgemeine Einschätzung eines Beschäftigungsverhältnisses im nationalen Zuständigkeitsbereich vornehmen.

*Um Menschen dabei zu helfen, ihr Potenzial voll auszuschöpfen, um die Beteiligung am Arbeitsmarkt zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, gleichzeitig aber faire Arbeitsbedingungen und einen angemessenen, langfristig tragfähigen Sozialschutz zu wahren, sollten die Mitgliedstaaten Folgendes vornehmen:*

*– eine Prüfung der Angemessenheit ihrer nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von Arbeitnehmern und Selbständigen in der digitalen Welt sowie des innovativen Charakters von Geschäftsmodellen der kollaborativen Wirtschaft*

*– Bereitstellung von Orientierungshilfen zur Anwendbarkeit der nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften auf die Arbeitsstrukturen in der kollaborativen Wirtschaft*

## **2.5 Besteuerung**

### *Anpassung an neue Geschäftsmodelle*

Wie für alle Wirtschaftsteilnehmer gelten auch für die in der kollaborativen Wirtschaft Tätigen die Steuervorschriften. Dazu gehören Einkommensteuer-, Körperschaftsteuer- und Mehrwertsteuervorschriften. Es ist jedoch zu Problemen bei der Einhaltung und Durchsetzung von Steuervorschriften gekommen: Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Steuerzahler und der steuerpflichtigen Einkünfte, fehlende Informationen über Dienstleistungserbringer, eine aggressive Körperschaftssteuerplanung, die im digitalen Sektor noch verschärft ist, Unterschiede in der steuerlichen Praxis innerhalb der EU und ein unzureichender Austausch von Informationen.

In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten ausgewogene Verpflichtungen und gleiche Wettbewerbsbedingungen anstreben. Sie sollten Unternehmen, die vergleichbare Dienstleistungen erbringen, funktional ähnlich besteuern. Sensibilisierung für steuerliche Pflichten, Information der Steuerbehörden über kollaborative Geschäftsmodelle, Herausgabe

<sup>50</sup> Ninni-Orasche, C-413/01.

<sup>51</sup> Kempf, C-139/85.

<sup>52</sup> Raulin, C-357/89.

<sup>53</sup> Bettray, C-344/87.

von Leitlinien und Verbesserung der Transparenz durch Online-Informationen – all dies kann helfen, das Potenzial der kollaborativen Wirtschaft zu erschließen. Informationen über die nationalen Steuerpflichten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsstatus, sollten den Beteiligten deutlich kommuniziert werden.

Um für mehr Klarheit und Transparenz zu sorgen, haben manche Mitgliedstaaten Leitlinien zur Anwendung der nationalen Steuervorschriften auf kollaborative Geschäftsmodelle herausgegeben, und einige haben über Änderungen ihrer Gesetzgebung nachgedacht.<sup>54</sup> Bezüglich der Körperschaftsteuer arbeitet die Kommission an einem allgemeinen Konzept zum Umgang mit Steuerumgehung.

Gleichzeitig hat die kollaborative Wirtschaft neue Möglichkeiten eröffnet, den Steuerbehörden und den Steuerzahlern bei ihren steuerlichen Verpflichtungen zu helfen. Dies geht insbesondere auf die bessere Rückverfolgbarkeit zurück, die durch die Vermittlung durch Online-Plattformen ermöglicht wird. In manchen Mitgliedstaaten ist es schon gängige Praxis, dass Vereinbarungen mit Plattformen über die Beitreibung von Steuern abgeschlossen werden. So erleichtern beispielsweise im Beherbergungsgewerbe Plattformen die Zahlung von Aufenthaltssteuern im Namen von Dienstleistern. Es gibt auch Fälle, in denen die Steuerbehörden die durch Online-Plattformen ermöglichte Rückverfolgbarkeit für die Beitreibung von Steuern von den einzelnen Anbietern nutzen.

Ein Beispiel für die gute Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und Akteuren der kollaborativen Wirtschaft stammt aus Estland. In Zusammenarbeit mit Plattformen für Mitfahrssysteme soll dort das Verfahren für Steuererklärungen für Fahrer vereinfacht werden. Transaktionen zwischen Fahrer und Kunde werden von der kollaborativen Plattform registriert. Diese schickt anschließend nur die für steuerliche Zwecke relevanten Daten an die Behörden, die dann ihrerseits die Steuerformulare für Steuerzahler im Voraus ausfüllt. Der Grundgedanke besteht darin, den Steuerzahlern wirksam und mit möglichst geringem Aufwand bei der Erfüllung ihrer Steuerpflichten zu helfen.

#### *Verringerung des Verwaltungsaufwands*

Wirtschaftswachstum wird am besten durch Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten für die Bürger und Unternehmen ohne unterschiedliche Behandlung verschiedener Geschäftsmodelle gefördert. Dabei kann ein effizienter Austausch von steuerlichen Informationen zwischen Plattformen, Behörden und Dienstleistern dazu beitragen, die Kosten zu senken. Auch durch die Einrichtung von zentralen Anlaufstellen und die Entwicklung von Online-Rückmeldeinstrumenten können neue Möglichkeiten für Partnerschaften und die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften geschaffen werden.

Durch unterschiedliche Ansätze der nationalen Steuerbehörden bei der Behandlung von Plattformen kann sich jedoch der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit Tätigkeiten der kollaborativen Wirtschaft vergrößern. Dabei kann es sich um unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die Geschäftstätigkeiten von Plattformen im Hinblick auf die von ihnen erbrachten Dienstleistungen handeln, ferner um die Kriterien für die Verbindung ihrer Tätigkeiten mit einem Steuergebiet, das Arbeitsverhältnis zwischen Diensteanbietern und Plattformen sowie allgemeine Anforderungen und Prüfungen.

Die Entwicklung gemeinsamer vereinbarter Standards für die einheitliche Behandlung dieser Fragen, unter Berücksichtigung der Erläuterungen in den vorhergehenden Abschnitten dieser Mitteilung, sowie mehr elektronische Behördendienste könnten in dieser Hinsicht helfen.

---

<sup>54</sup> Eine Übersicht über die Initiativen findet sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die diese Mitteilung begleitet.

## *Mehrwertsteuer*

Bei der Lieferung von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen durch kollaborative Plattformen und durch die Nutzer solcher Plattformen handelt es sich grundsätzlich um mehrwertsteuerpflichtige Umsätze. Probleme kann es bei der Einstufung von Teilnehmern als Steuerpflichtige geben, insbesondere hinsichtlich der Beurteilung der wirtschaftlichen Tätigkeiten oder des Bestehens eines direkten Zusammenhangs zwischen der Lieferung bzw. Erbringung und der Naturalentlohnung (z. B. bei „bankmäßigen“ Modalitäten, bei denen Teilnehmer Waren oder Dienstleistungen zu einem gemeinsamen Pool beitragen und im Gegenzug das Recht erhalten, diesen Pool zu nutzen).

Die Kommission bereitet im Rahmen des Aktionsplans im Bereich der Mehrwertsteuer<sup>55</sup> mehrere Initiativen zur Verbesserung der Kapazitäten der Steuerverwaltungen vor. Dazu gehören die Ausweitung der zentralen Anlaufstelle für die MwSt. für elektronische Dienstleistungen auf die Lieferung von Waren, beginnend mit einem Pilotprojekt zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden, und die Veröffentlichung eines Leitfadens für die Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden und Unternehmen des elektronischen Geschäftsverkehrs.

*Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Steuerbeitreibung zu erleichtern und zu verbessern, indem sie die von kollaborativen Plattformen gebotenen Möglichkeiten nutzen, da diese bereits Wirtschaftstätigkeiten erfassen.*

*Kollaborative Plattformen sollten unbeschadet der Regelung der Haftung der Vermittler in der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr aktiv die Zusammenarbeit mit den nationalen Steuerbehörden suchen, um die Rahmenbedingungen für den Austausch von Informationen über Steuerpflichten festzulegen, wobei sie auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten achten sollten.*

*Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob ihre Steuervorschriften dafür sorgen, dass für Unternehmen, die die gleichen Dienstleistungen erbringen, gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen. Sie sollten ferner ihre Bemühungen um Vereinfachung fortsetzen, indem sie für mehr Transparenz sorgen und Online-Leitlinien für die Anwendung der steuerlichen Vorschriften auf kollaborative Geschäftsmodelle herausgeben.*

### **3. Überwachung**

Die kollaborative Wirtschaft erstreckt sich über mehrere Branchen in einem sich rasch verändernden Umfeld. Angesichts dieser dynamischen Entwicklung beabsichtigt die Kommission, eine Überwachungsstruktur einzurichten, die sowohl das sich entwickelnde rechtliche als auch das wirtschaftliche Umfeld einschließt. Durch diese Überwachung sollen Entwicklungen der Preise und der Qualität der Dienstleistungen verfolgt sowie mögliche Hindernisse und Probleme erkannt werden, insbesondere wenn diese auf voneinander abweichende nationale Regelungen oder Regelungslücken zurückgehen.

Zu den Überwachungsinstrumenten gehören:

1. Regelmäßige Verbraucher- und Unternehmensbefragungen zur Nutzung der kollaborativen Wirtschaft.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> COM(2016) 148 final vom 7.4.2016, Mitteilung über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer: „Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum – Zeit für Reformen“.

<sup>56</sup> Außerdem wird auf amtliche Statistiken und Berichte von dritter Seite zurückgegriffen.

2. Fortlaufende Bestandsaufnahme der Entwicklung der Regulierung in den Mitgliedstaaten.
3. Dialog mit Interessenträgern im Rahmen des Binnenmarktforums, bei dem zweimal jährlich die Entwicklung der Branche an der Basis beurteilt wird und bewährte Verfahrensweisen ermittelt werden.
4. Die Ergebnisse der Überwachung der kollaborativen Wirtschaft werden im Binnenmarktanzeiger zusammengefasst.

Die Überwachungstätigkeit<sup>57</sup> wird auch einen Beitrag zur laufenden Arbeit der Kommission<sup>58</sup> zum Binnenmarkt im Hinblick auf die Förderung von Innovation und Unternehmertum leisten. Angesichts des dynamischen Charakters der Geschäftsmodelle der kollaborativen Wirtschaft und der raschen Entwicklung der datengestützten digitalen Technologien ergeben sich möglicherweise durch laufende oder künftige Datenerhebung und Forschung weitere Bereiche, in denen für die Politik Handlungsbedarf besteht. Kollaborative Plattformen sollten eng mit den Behörden einschließlich der Kommission zusammenarbeiten und ihnen den Zugang zu Daten und statistischen Angaben im Einklang mit dem Datenschutzrecht ermöglichen.

Die Durchsetzung des bestehenden EU-Rechts durch die Kommission bleibt jedoch in jedem Fall von der Überwachung und deren Instrumenten unberührt und wird im Einklang mit den in dieser Mitteilung dargelegten Grundsätzen fortgeführt.

#### **4. Fazit**

Angesichts der beträchtlichen Vorteile, die die neuen Geschäftsmodelle der kollaborativen Wirtschaft bringen können, sollte Europa diesen neuen Gelegenheiten offen gegenüberstehen. Die EU sollte die Innovations-, Wettbewerbsfähigkeits- und Wachstumschancen, die die Modernisierung der Wirtschaft bietet, proaktiv unterstützen. Zugleich ist es wichtig, faire Arbeitsbedingungen und einen angemessenen und nachhaltigen Verbraucher- und Sozialschutz sicherzustellen. Deshalb sollten Bürger und Unternehmen die für sie geltenden Regeln und Pflichten kennen, wie sie in dieser Mitteilung dargelegt werden. Die Mitgliedstaaten werden dazu aufgerufen, die Lage auf nationaler Ebene in ähnlicher Weise klarzustellen. Die Kommission ist bereit, mit den Mitgliedstaaten und den jeweiligen Behörden zusammenzuarbeiten, um sie dabei zu unterstützen.

Mit den Leitlinien in dieser Mitteilung sollen Verbraucher, Unternehmen und Behörden unterstützt werden, damit sie sich vertrauensvoll an der kollaborativen Wirtschaft beteiligen können. Außerdem wird den Mitgliedstaaten dabei geholfen, das EU-Recht im gesamten Binnenmarkt einheitlich anzuwenden. Die Kommission wird kontinuierlich die Entwicklungen in der kollaborativen Wirtschaft in Europa prüfen, statistische Daten und Belege sammeln und mit Mitgliedstaaten und Interessenträgern – unter anderem zum Austausch bewährter Verfahrensweisen – zusammenarbeiten. Sie sieht einem Dialog mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und den Mitgliedstaaten, in dessen Rahmen für das bestmögliche Umfeld für Bürger und Unternehmen in der kollaborativen Wirtschaft gesorgt wird, mit Zuversicht entgegen.

---

<sup>57</sup> Die wesentlichen Elemente werden durch Daten und Einblicke aus Berichten Dritter, möglicher Datenanalyse und der Web-Lese ergänzt sowie durch amtliche Statistiken, soweit Informationen verfügbar sind.

<sup>58</sup> Bei laufenden oder künftigen Maßnahmen im Rahmen des REFIT-Programms könnten ebenfalls Bereiche ermittelt werden, in denen weitere Eingriffe nötig sind.