

Brüssel, den 15. September 2016 (OR. en)

12169/16

COMPET 477 MI 570 IND 190 RECH 263

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Vorbereitung der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 29. September 2016
	 Kollaborative Wirtschaft: Vorstellung durch die Kommission und Orientierungsaussprache

Im Hinblick auf die Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 29. September 2016 erhalten die Delegationen anbei ein Diskussionspapier des Vorsitzes über die kollaborative Wirtschaft.

Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft – Diskussionspapier

Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 29. September 2016

T. **EINLEITUNG**

Obwohl es schon immer eine gemeinsame Nutzung von Wirtschaftsgütern, Ressourcen und Fachkompetenz zwischen Privatpersonen und Unternehmen gab, hat erst in jüngster Vergangenheit die Entwicklung digitaler Plattformen ein rasches Wachstum der kollaborativen Wirtschaft ermöglicht. Kollaborative Plattformen schaffen einen offenen und effizienten Markt für Anbieter und Nutzer von Dienstleistungen. Ihre wirksame Vermittlungsleistung eröffnet Bürgern und Unternehmern – auch traditionellen Dienstleistungsanbietern – neue Möglichkeiten, gelegentlich oder gewerbsmäßig Dienstleistungen anzubieten. Es hat sich gezeigt, dass die Verbraucher die Vorteile sehr schätzen, die sich aus einem größeren Angebot an Dienstleistungen, mehr Flexibilität und potenziell niedrigeren Preisen ergeben. Die Bruttoeinnahmen aus kollaborativen Dienstleistungen in der EU wurden 2015 auf 28 Mrd. EUR geschätzt, und sie werden voraussichtlich in den kommenden Jahren exponentiell zunehmen.

Als Reaktion auf die Beschwerden der Marktteilnehmer über regulatorische und politische Fragmentierung im Binnenmarkt und Unsicherheiten hinsichtlich der geltenden Vorschriften hat die Europäische Kommission am 2. Juni 2016 die Mitteilung "Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft" angenommen, die auch rechtliche Leitlinien und politikbezogene Empfehlungen für eine ausgewogene Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft in Europa einschließt. Die Mitteilung soll Behörden, Unternehmer und Verbraucher beim Einstieg in die kollaborative Wirtschaft unterstützen und erstreckt sich auf zentrale Themen wie Regulierung des Marktzugangs, Haftungsregelungen und Verbraucherschutzvorschriften sowie Arbeitsrecht und Steuerpflichten.

II. GRUNDSÄTZLICHE FRAGEN

Marktzugangsanforderungen

Nach EU-Recht muss jede nationale Regelung zur Beschränkung des Marktzugangs (z. B. Genehmigungen für Geschäftstätigkeiten und Zulassungspflichten) im Hinblick auf legitime, im öffentlichen Interesse liegende Ziele notwendig, gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Absolute Verbote einer wirtschaftlichen Tätigkeit dürfen nur auferlegt werden, wenn es keine weniger einschneidenden politischen Mittel gibt. In der Mitteilung der Kommission werden solche Verbote als "letztes Mittel" bezeichnet.

12169/16 lh/GHA/sm 2 DGG3A

In der Kommissionsmitteilung wird ferner festgestellt, dass das Aufkommen der kollaborativen Wirtschaft den Mitgliedstaaten die Gelegenheit gibt, zu überprüfen, ob ihre Marktzugangsregelungen gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, und den Verwaltungs- und Regelungsaufwand für alle Unternehmer – einschließlich traditioneller Dienstleistungsanbieter – zu verringern. Außerdem wird in der Kommissionsmitteilung darauf hingewiesen, dass kein Geschäftsmodell gegenüber anderen bevorzugt werden sollte und dass es Sache der Verbraucher – und nicht der Regulierungsbehörden – ist, zu entscheiden, welches Geschäftsmodell sie vorziehen. Es bedarf eines ausgewogenen Ansatzes bei der Politikgestaltung, damit das mit der kollaborativen Wirtschaft verbundene Wachstumspotenzial genutzt werden kann; gleichzeitig müssen die Wahlfreiheit der Verbraucher und das öffentliche Interesse geschützt werden.

Bei der Bewertung, ob die Marktzugangsbeschränkungen gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, sollten die Besonderheiten der Geschäftsmodelle der kollaborativen Wirtschaft berücksichtigt werden. Viele gewerbliche Dienstleister sind in die digitale Wirtschaft eingebunden, und die Grenzen zwischen herkömmlichen und digitalen Unternehmen verwischen; ein besonderes Merkmal der kollaborativen Wirtschaft ist es jedoch, dass Dienstleistungen oftmals von Privatpersonen auf Gelegenheitsbasis ("Peer-to-Peer-Dienstleistungen") und eben nicht von Dienstleistungsanbietern in Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit erbracht werden. In der Kommissionsmitteilung wird festgestellt, dass Marktzugangsanforderungen, die für Dienstleister, die in Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit handeln, gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, möglicherweise nicht automatisch auch für Peer-to-Peer-Dienstleistungen gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Daher wird in der Mitteilung empfohlen, bei der Anwendung der sektorspezifischen Regulierung zwischen gewerblichen Dienstleistern und Privatpersonen, die Dienstleistungen gelegentlich und nicht auf gewerblicher Grundlage erbringen, zu unterscheiden. Die Kommission stellt ferner fest, dass die Festlegung von Schwellenwerten hierzu ein geeignetes Mittel sein kann. Wenn von Dienstleistungsanbietern zu Recht verlangt wird, Registrierungs- oder Genehmigungspflichten einzuhalten, müssen die einschlägigen Verwaltungsverfahren klar und transparent sein und dürfen nicht unnötig kompliziert oder mit unverhältnismäßigen Verwaltungskosten verbunden sein.

Was kollaborative Plattformen anbelangt, so wird in der Mitteilung darauf hingewiesen, dass sie nach EU-Recht keinerlei Marktzugangsanforderungen unterliegen dürfen, wenn ihre Tätigkeit sich auf die elektronische Vermittlung zwischen unabhängigen Dienstleistern und Nutzern beschränkt. Wenn jedoch die Tätigkeit der Plattformen über die elektronische Vermittlung hinausgeht und die Plattformen die Erbringung der damit verbundenen Dienstleistungen tatsächlich kontrollieren, dürfen die kollaborativen Plattformen gerechtfertigten und verhältnismäßigen Marktzugangsanforderungen, wie sie für die betreffenden angebotenen Dienstleistungen (wie etwa Dienste des städtischen Verkehrs oder Beherbergungsdienste für Touristen) gelten, unterworfen werden.

Haftungsregelungen

In der Mitteilung wird außerdem darauf hingewiesen, dass nach EU-Recht kollaborative Plattformen nicht für die bei ihnen gehosteten Informationen haftbar gemacht werden können, wenn sie keine Kenntnis der von Dritten bereitgestellten Informationen oder keine Kontrolle über diese Informationen haben. Die Mitgliedstaaten können kollaborativen Plattformen, die Hosting-Dienste erbringen, keine allgemeine Verpflichtung auferlegen, die von Dienstleistungsanbietern oder Nutzern bereitgestellten Informationen zu überwachen oder diesen Informationen nachzugehen. Es liegt jedoch zuallererst im Interesse der kollaborativen Plattformen selbst, für eine gute Qualität der über ihre Online-Schnittstelle erbrachten Dienstleistungen zu sorgen; somit sollten die Plattformen zu einem entsprechenden Vorgehen ermutigt werden. Wenn jedoch eine Plattform andere Tätigkeiten als Hosting-Tätigkeiten (z. B. Erleichterung von Zahlungsvorgängen) erbringt, so kann sie für diese Tätigkeiten nach den geltenden nationalen oder EU-Rechtsvorschriften haftbar gemacht werden.

Verbraucherschutz.

Vertrauen ist ein wichtiger Rohstoff für das Funktionieren der kollaborativen Wirtschaft: Die Bürgerinnen und Bürger, die kollaborative Dienstleistungen anbieten und nutzen, müssen einander vertrauen können. Das gleiche gilt für Unternehmen. Kollaborative Plattformen nutzen Bewertungsund Überprüfungsmechanismen, um die Qualität der über ihre Plattformen erbrachten Dienstleistungen zu verbessern und das Vertrauen der Verbraucher zu erhöhen. Diese Instrumente können einen wirksamen Mechanismus zur Vertrauensbildung bieten, sofern sie unabhängig und zuverlässig sind. Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung jedoch fest, dass die Verbraucherschutzvorschriften unter allen Umständen gelten und ordnungsgemäß durchgesetzt werden sollten, wenn eine Interaktion zwischen Gewerbetreibenden und Verbrauchern stattfindet. Personen, die nur gelegentlich Dienstleistungen anbieten, können nicht als Gewerbetreibende gelten, wobei dies von der Häufigkeit der angebotenen Dienstleistungen, einem etwaigen Gewinnstreben und der Höhe des Umsatzes abhängt.

12169/16 lh/GHA/sm 4

www.parlament.gv.at

Arbeitsrecht

Die kollaborative Wirtschaft bietet neue Beschäftigungsmöglichkeiten, flexible Arbeitszeitregelungen und zusätzliche Einkommensquellen. Sie führt zu mehr unternehmerischer Initiative und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. In der Mitteilung der Kommission wird jedoch festgestellt, dass die kollaborative Wirtschaft Teil einer allgemeineren Tendenz ist, bei der die Trennung zwischen Beschäftigten und Selbstständigen zusehends verschwimmt. Es liegt in erster Linie in der Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten, festzulegen, wer als Beschäftigter zu gelten hat, wobei sich im EU-Recht bestimmte Anhaltspunkte finden. Generell lässt sich sagen, dass die Frage, ob eine Person, die Dienstleistungen über eine kollaborative Plattform erbringt, als Beschäftigter dieser Plattform zu gelten hat, nur für den jeweiligen Einzelfall beantwortet werden kann. Die Kriterien für diese Prüfung – einschließlich des Kriteriums der Abhängigkeit – finden sich in der ständigen Rechtsprechung und stützen sich auf Anhaltspunkte wie die Frage, ob die Plattform bestimmt, welche Tätigkeit ausgeführt wird, welches Entgelt zu zahlen ist und welche Arbeitsbedingungen gelten.

Steuerpflichten

In der Mitteilung der Kommission wird auf das Grundprinzip hingewiesen, dass alle Marktteilnehmer – sowohl Privatpersonen als auch etablierte Unternehmen – die geltenden Steuervorschriften einhalten müssen. Dazu gehören Vorschriften über Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Mehrwertsteuer. Die Gewährleistung der Einhaltung und Durchsetzung der Steuervorschriften ist eine wichtige Priorität für die nationalen Behörden und betrifft die bereits existierenden Betreiber sowie neue kollaborative Betreiber und Plattformen in gleicher Weise. Die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen in Bezug auf Steuerpflichten, Transparenz und Bewusstsein für die geltenden Steuervorschriften sowie die für die Einhaltung geltenden Leitlinien kann eine wichtige Rolle spielen. Hinzu kommt, dass die Rückverfolgbarkeit der Wirtschaftstätigkeit über kollaborative Plattformen den Steuerbehörden neue Möglichkeiten zur Verbesserung der Einhaltung der Steuervorschriften bietet. Einige Mitgliedstaaten haben bereits mit Plattformen Vereinbarungen über die Erleichterung der Steuererhebung und die Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Steuerzahler getroffen.

www.parlament.gv.at

III. FRAGEN FÜR DIE AUSSPRACHE

Vor diesem allgemeinen Hintergrund ersucht der Vorsitz die Minister, ihre Standpunkte zu folgenden Fragen darzulegen:

- 1. Welchen politischen Ansatz befürworten Sie zur Förderung einer ausgewogenen Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft?
- 2. Wie lässt sich in Anbetracht dessen, dass die kollaborative Wirtschaft Privatpersonen neue Wege für das Anbieten gelegentlicher Dienstleistungen für eine geteilte Nutzung von Wirtschaftsgütern oder für die Schaffung zusätzlicher Einkünfte eröffnet, am besten zwischen privat und gelegentlich erbrachten Peer-to-Peer-Dienstleistungen und gewerblich erbrachten Dienstleistungen unterscheiden?
- 3. Wie kann in Anbetracht der Mitteilung der Kommission über die kollaborative Wirtschaft die ausgewogene Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft auf EU-Ebene am besten gefördert werden?

12169/16 lh/GHA/sm 6 DGG3A