

Die Flitterwochen sind zu Ende

Die neue Härte europäischer Städte im Umgang mit Online-Plattformen

Es schien so unkompliziert: Über neue Online-Plattformen lassen sich Urlaube, Einkäufe, Beziehungen auf neue Weise organisieren. Doch inzwischen wird deutlicher, welche Nachteile diese neue Art des Wirtschaftens für Städte und Gemeinschaften hat. Kommunen in ganz Europa machen mobil und regulieren die Internet-Unternehmen schärfer – in unterschiedlicher Weise allerdings und mit offenem Ausgang.

Eliška Drápalová

Online-Plattformen sind eine einfache und bequeme Möglichkeit, Arbeit zu finden, Essen oder Lebensmittel zu besorgen, umzuziehen, einen Partner zu finden, zu reisen oder Gastgeber*in zu sein. Seit sie vor einigen Jahren aufgetaucht sind, haben sie sich sehr schnell in unserem Alltag etabliert. Sie bieten die Chance, ungenutzte Güter in Umlauf bringen und zu Geld machen zu können und so den in der Wirtschaftskrise steigenden Wohnkosten und sinkenden Einkommen zu begegnen. Anfangs war die Resonanz in der Öffentlichkeit begeistert, und auch die Regulierungsbehörden verhielten sich unterstützend. Jetzt aber sind Plattformunternehmen mit einem Stimmungsumschwung und einer stärkeren Regulierung konfrontiert. Bürger*innen sehen zunehmend die negativen Auswirkungen der Plattformen auf ihre Städte (sie stolperten über herumliegende Motorroller, Wohnung waren schwerer zu finden, die Mieten explodierten, Tourismus, Lärm und Verkehr nahmen stark zu). Die städtischen Regulierungsbehörden gewannen ein Bewusstsein dafür, welche Herausforderungen

der Betrieb dieser Plattformen für die öffentlichen Güter bedeutete.

Einige Jahre nachdem sich Plattformen wie Airbnb, Uber, Gorillas oder E-Scooter-Unternehmen auf den Märkten der Europäischen Union etabliert haben, suchen Städte und Länder in ganz Europa nach Möglichkeiten, ihren Erfolg so zu regulieren, dass er verträglicher für das Gemeinwesen ist. Die Regulierungsbestrebungen erreichten in den Jahren nach der Covid-19-Pandemie ihren Höhepunkt. Die Europäische Kommission, staatliche Regulierungsbehörden und vor allem Stadtverwaltungen nutzten die Zwangspause in Tourismus und Mobilität – sie spitzten ihre Bleistifte und verschärften die regulatorischen Rahmenbedingungen.

Im Jahr 2022 hat die EU ein Regelwerk erlassen, das in der gesamten EU Gültigkeit hat: den Digital Services Act (DSA) und den Digital Market Act (DMA). Barcelona hat die Regulierung von Plattformen für Kurzzeitmiete und Ride-

hailing – also Fahrten mit Privat-PKWs, die über Apps bestellt werden – weiter verschärft. Paris hat E-Scooter und sogenannte Dark Stores – Lager, über die online bestellte Ware schnell ausgeliefert werden kann – aus vielen Innenstadtbezirken verbannt. Amsterdam hat Dark Stores verboten und im Jahr 2021 die Regulierung von Airbnb weiter verschärft. Ebenfalls 2021 verpflichtete das spanische Unternehmen Lex Rider Lebensmittellieferplattformen, Fahrer einzustellen. Im Jahr 2022 wurde in Polen ein „Lex Uber“ eingeführt. Dänemark hat den ersten Deal mit Airbnb über die Weitergabe von Daten zu Steuerzwecken abgeschlossen. Die britische Stadt Brighton plant, die touristische Vermietung von Zweitwohnsitzen zu verbieten (in Anlehnung an eine ähnliche Richtlinie in Blackpool). Zusammenfassend könnte man sagen: In den Jahren seit Corona sind die Flitterwochen zwischen Plattformen und EU-Regulierungsbehörden zu einem Ende gekommen.

Im Forschungsprojekt „REGULATE: Recasting the Regulatory State? Comparing the patterns of regulating platform companies across European cities and sectors“, das ich mit Kai Wegrich von der Hertie School verantwortete, untersuchen wir, wie Städte Plattformunternehmen in der EU regulieren. Wir haben Daten zur Regulierung – zur Ausgestaltung, zur Schwerpunktsetzung und zum zeitlichen Verlauf – in fast 100 Städten in 18 europäischen Ländern gesammelt. Und wir haben festgestellt, dass lokale politische Entscheidungsträger*innen von

„Von einem ursprünglich zurückhaltenden Ansatz bis hin zu begeisterter Unterstützung sind lokale politische Entscheidungsträger*innen zu härteren Regeln übergegangen“

einem ursprünglich zurückhaltenden Ansatz oder bisweilen sogar begeisterter Unterstützung zu härteren Regeln und entschiedenerer Durchsetzung übergegangen sind. Der Unterschied zu den ersten Jahren ist groß – damals verboten europäische Städte die Dienste entweder generell, oder sie ließen den Markt frei laufen.



Eliška Drápalová ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Politik der Digitalisierung. Sie ist Co-Leiterin eines Projekts zur Regulierung von Plattform-Unternehmen in EU-Städten und -Regionen. eliska.drapalova@wzb.eu

Foto: © privat, alle Rechte vorbehalten.

Nach und nach bauten die Städte ihre Kenntnisse aus und verfeinerten die Ansätze zur Regulierung. Inzwischen nutzen die lokalen Behörden ein breites Arsenal an Regeln. Bei den

„Inzwischen nutzen die lokalen Behörden ein breites Arsenal an Regeln“

Kurzzeitvermietern wie Airbnb zum Beispiel sehen wir, dass immer mehr Städte neue Vorschriften erlassen. Nur einige Städte haben die Möglichkeit ganz verboten, komplette Wohnungen auf Airbnb zu vermieten (Barcelona, Berlin, Mallorca, Den Haag). Wir haben auch Unterschiede zwischen den verschiedenen Bereichen festgestellt. Ridehailing-Plattformen beispielsweise stoßen auf mehr Widerstand: Uber und ähnliche Plattformen wurden in zahlreichen Ländern und Städten verboten. Wenn überhaupt, änderten Städte ihre Gesetze nur langsam, um eine Form des professionalisierten Uber-Dienstes zu ermöglichen. Nur in wenigen osteuropäischen Ländern verkehrt Uber frei. Airbnb hingegen war in einem regulatorischen Vakuum gestartet und musste zusehen, wie sein Markt durch zunehmende Regulierung kleiner wurde.

Die Plattformen bekamen allerdings nicht erst nach der Covid-19-Pandemie Gegenwind. Die

Der Zugang zum Ferienwohnungsmarkt findet immer häufiger über Plattformen wie Airbnb statt. Der Zugang zu den Wohnungen läuft oft – wie hier in Rom – über Zahlencodes.

Foto: © Daniel Biskup/laif, alle Rechte vorbehalten.



Zahl der Städte, die Airbnb regulieren, nimmt seit 2014 zu. Die polnische Stadt Krakau etwa hat bereits 2018 Kurzzeitmieter*innen mit mehrsprachigen Plakaten dazu aufgerufen, die örtlichen Vorschriften, beispielsweise zur Müllabfuhr oder zum Lärmschutz, einzuhalten. Im Jahr 2020 forderten 22 europäische Städte einen europäischen Rechtsrahmen für den digitalen Binnenmarkt, der sicherstellen sollte, dass Ferienvermietungsplattformen Städten Zugriff auf relevante Daten bieten müssen, damit Vorschriften besser durchgesetzt werden können.

Mehrere Faktoren dürften zu einer stärkeren Regulierung von Plattformen führen. Sicher spielt die sich verändernde sozioökonomische Lage eine Rolle. Die sich verschlechternde Haushaltslage und die drohende Wirtschaftskrise zwangen Städte und Länder, sich stärker darum zu kümmern, wie viel Einnahmen in die lokalen Haushalte fließen. Aus unseren Daten geht hervor, dass Steuern und das Bemühen um einen fairen Wettbewerb die Haupttreiber der Regulierung sind.

Eine weitere wichtige Rechtfertigung für Regulierung ist die Verteidigung des öffentlichen

Wohls. Im Fall von Airbnb etwa geht es um Zugang zu bezahlbarem Wohnraum, Schutz der Gemeinschaft und Nachbarschaft und das Verhindern von übermäßigem Tourismus. Auch Bürger*innen, die früher einhellig den Ausbau personalisierter Dienstleistungen und damit die Möglichkeit, ein Zusatzeinkommen zu erzielen, befürworteten, äußern nun ihren Unmut und fordern von den politischen Entscheidungsträger*innen eine aktive Regulierung. Auf die politische Agenda kommen jetzt Themen wie Umwelt, Steuern, faire Arbeitsbedingungen, Zugang zu bezahlbarem Wohnraum und die Stärkung lokaler Gemeinschaft in Touristengebieten. Darüber hinaus schlagen sich neue und bekannte Sicherheitsfragen sowie Anliegen des Verbraucherschutzes in zusätzlichen Regeln und Kontrollen nieder.

Schließlich könnte eine stärkere Regulierung auch darauf zurückzuführen sein, dass die Geduld der Städte mit der fordernden Haltung der Plattformen erschöpft ist. Viele Plattformen ignorieren selbstbewusst lokale Regeln oder untergraben sie ziemlich offen. Die Juristin Elizabeth Pollmann und der Jurist Jordan Barry bezeichnen Plattformen als „regulatorische

Unternehmer“: Sie präsentieren sich als innovativ und bürgerfreundlich – und meinen deshalb, örtliche Regeln und Vorschriften komplett missachten zu können. Das Setzen eigener Regeln führt des Öfteren zu Konflikten, die auf den Straßen europäischer Städte ausgetragen

„Die Geduld der Städte mit der fordernden Haltung der Plattformen ist erschöpft“

werden: Medien berichten von brennenden Taxis in den Niederlanden, in Polen und Spanien und von Angriffen auf Airbnb-Touristen in Barcelona. Nach Corona waren viele Städte besser auf Plattformen vorbereitet, denn in der Pandemie hatten Verwaltungen gelernt, schnell digitale Lösungen zu finden und umzusetzen. Der beispiellose Notstand zwang die Städte dazu, ihre digitalen Kapazitäten und ihre Regulierungsinstrumente zu verbessern.

Der EU-Regulierungsbereich ist immer noch sehr dynamisch, aber klar ist, dass wir nach der großen Begeisterung für Plattformen eine Ernüchterung erleben. Die neue Welle von Regeln in den einzelnen Städten zeigt den Plattformen die Grenzen ihrer Macht; sie stellt ihr Selbstbild der kreativen, disruptiven Innovation in Frage. Viele nationale Regierungen haben Städten Vollmachten übertragen, um Probleme in Wirtschaftsbereichen zu regulieren, in denen Plattformunternehmen aktiv sind. In den letzten

Jahren haben die Städte gezeigt, dass sie – neben der EU – wichtige Schauplätze von Regulierungskämpfen mit Plattformunternehmen sind. Sie haben sich als Orte des regulatorischen Lernens und Experimentierens behauptet.

Interessanterweise führte das Durchgreifen der Regulierungsbehörden nicht dazu, dass Kontroversen zwischen politischen Entscheidungsträger*innen und Plattformen zunahmten. Vielmehr reagierten die Plattformen bisher eher versöhnlich, oft gaben sie nach. Die etablierten großen Plattformen wie Uber und Airbnb versuchen einen kooperativeren Ansatz und arbeiten mit Städten zusammen. Sie tauschen Daten aus, informieren ihre Nutzer*innen und setzen lokale Regeln um und durch. Gleichzeitig betreiben Plattformen, insbesondere die mit größerer Reichweite und mehr Ressourcen, präventiv Selbstregulierung und machen Lobby für eigene Regulierungsentwürfe (Niels van Doorn beschreibt das anhand des Beispiels Airbnb).

Noch ist offen, wie die Zukunft der Plattformen und der urbanen Dienstleistungen aussehen wird. Könnten neue Regeln Plattformen zu verantwortungsvolleren Geschäftsmodellen bewegen, die dem Wert öffentlicher Güter besser Rechnung tragen? Oder werden die Beziehungen zwischen Plattformen und Städten konfrontativer? Werden die Erfahrungen mit individualisierten Angeboten nicht nur die Regulierungsansätze verändern, sondern auch den Sektor der öffentlichen Dienstleistungen? Antworten auf diese Fragen liefern unsere Daten nicht. ●

Literatur

Doorn, Niels van: „A New Institution on the Block: On Platform Urbanism and Airbnb citizenship“. In: *New Media & Society*, 2019, Jg. 22, H. 10. DOI: 10.1177/1461444819884377.

Hajibaba, Homa/Dolnicar, Sara: „Airbnb and Its Competitors“. In: Sara Dolnicar (Hg.): *Peer-to-peer Accommodation Networks*. Oxford: Goodfellow Publishers 2018, S. 63-76.

Pollman, Elizabeth/Barry, Jordan: „Regulatory Entrepreneurship“. In: *Southern California Law Review*, 2017, Jg. 90, H. 3, S. 383-448.

Srnicek, Nick: *Platform Capitalism*. Cambridge, UK/ Malden, MA: Polity 2016.