

Ansprechpartner/-innen in der DIHK:

Dr. Julia Schmidt (schmidt.julia@dihk.de), Isabel Blume (blume.isabel@dihk.de), Dr. Christian Groß (gross.christian@dihk.de)

## Binnenmarkt: Europas Herzstück verwirklichen, offene Grenzen be- wahren

Der Europäische Binnenmarkt ist Herzstück und Antrieb für die europäische Wirtschaft. Als größter Binnenmarkt der Welt bietet er ein beispielloses Potenzial. Er fördert die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Wohlstand im Inneren der EU und stärkt ihre Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit nach außen.

Aus Sicht der deutschen gewerblichen Wirtschaft ist der EU-Binnenmarkt jedoch noch immer nicht vollendet, sondern an vielen

Stellen weiterhin fragmentiert. Damit der freie grenzüberschreitende Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital auch zwischen den Mitgliedstaaten in der Praxis gut funktioniert, gilt es noch immer vielfältige verbleibende Barrieren und Hindernisse abzubauen. Der Binnenmarkt als freier und integrierter gemeinsamer Markt ist für sich ein ausdrückliches Ziel der Union und sollte nicht zur Erreichung von sonstigen Zielen der EU instrumentalisiert oder beschränkt werden.

### Folgende Leitlinien sollten das wirtschafts- politische Handeln bestimmen:

- Den Binnenmarkt als freien Markt erhalten (EU)
- Offene Grenzen wahren und Einschränkungen des Binnenmarktes minimieren (EU)
- Außergerichtliche Streitbeilegung ermöglichen (DE+EU)
- Binnenmarkt nicht mit politischen Zielen überfrachten (EU)
- Sicherung der Subsidiarität auch bei den Handlungsformen (EU)
- Das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärken (EU)
- Den freien Wettbewerb besser schützen (EU)
- Die Umsetzung von europäischem Recht rechtssicher und verhältnismäßig gestalten (DE+EU)
- Bürokratieabbau und Harmonisierung technischer Standards für einen Dienstleistungs- und Warenverkehr ohne Beschränkungen vorantreiben (EU)
- Die digitale Verknüpfung von Verwaltungsverfahren vorantreiben (DE+EU)
- Effektiver Investitionsschutz stärkt den Binnenmarkt und nutzt der Nachhaltigkeit (EU)

### **Den Binnenmarkt als freien Markt erhalten (EU)**

Das volle Potenzial des EU-Binnenmarkt kann sich dann entfalten, wenn die EU und die Mitgliedstaaten sich wieder auf den dem Binnenmarkt zugrundeliegenden Kerngedanken besinnen – einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Damit unvereinbar sind alle Instrumente einer regulierten Wirtschaft, bspw. die Bildung strategischer Reserven im Zugriff der EU, die Erstellung von Verzeichnissen der wichtigsten Wirtschaftsteilnehmer, die Pflicht zur Annahme prioritärer Aufträge und an Unternehmen gerichtete verpflichtende Auskunfts- und Informationsersuchen. Diese Tendenzen werden von vielen Unternehmen kritisch gesehen. Auch und gerade in potenziell bevorstehenden Krisenzeiten gilt es so weit wie möglich auf Freiwilligkeit zu setzen. Instrumente zur Bewältigung von zukünftigen Krisen müssen effektiv und verhältnismäßig gestaltet sowie umgesetzt werden.

### **Offene Grenzen wahren und Einschränkungen des Binnenmarktes minimieren (EU)**

Offene Grenzen innerhalb der Europäischen Union bleiben wichtigste Voraussetzung für die Vollendung des Binnenmarkts. Ausnahmsweise notwendige Grenzkontrollen, etwa im Schengen-Raum, sollten den grenzüberschreitenden Verkehr von Unternehmen möglichst wenig einschränken. Eine komplette Grenzschiebung, wie zu Beginn der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020, darf sich nicht wiederholen. Gemeinsames Ziel von Union und Mitgliedstaaten sollte es sein, Diskriminierungen und Beschränkungen für den freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr abzubauen. Die hierfür eingesetzte „Single Market

Enforcement Taskforce“ (SMET) sollte ergebnisorientiert, transparent und unter enger Einbindung von Stakeholdern aus der Wirtschaft arbeiten.

### **Außergerichtliche Streitbeilegung ermöglichen (DE+EU)**

Der Wettbewerb gilt auch für die komplementären Optionen der Streitbeilegung: Neben der durch das Rechtsstaatsprinzip sichergestellten staatlichen Gerichtsbarkeit sollten Verbrauchern und Unternehmen auch alternative Formen der Streitbeilegung als Option zur Verfügung gestellt werden, wobei auch hier der Zugang zum EuGH möglich sein sollte. Die Reform der ADR-Richtlinie über „Alternative Dispute Resolution“ verfolgt diese Ziele bereits teilweise. Das Prinzip der Freiwilligkeit gilt es aber auch auf dem Gebiet der alternativen Streitbeilegung zu erhalten. Obligatorische Schlichtungsverfahren sind hiermit z. B. ebenso unvereinbar wie einseitige Kostentragungspflichten.

### **Binnenmarkt nicht mit politischen Zielen überfrachten (EU)**

Die EU ist eine Rechtsunion – der Binnenmarkt kann sich nur durch klare rechtliche Maßgaben entfalten. Die Überfrachtung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten mit gesellschaftlichen oder sich wandelnden politischen Zielen wird in der Wirtschaft ganz überwiegend sehr kritisch gesehen.

Binnenmarktpolitik sollte sich auf den Kern des Marktes konzentrieren. Beispielhaft dagegen steht die Regulierung der Sorgfaltpflichten in der Lieferkette., Diese solle der EU zufolge allein den Binnenmarkt verwirklichen soll (vgl. Kapitel „Corporate Social Responsibility“). Daher wurde die Binnenmarktnorm des Artikel 114 AEUV als

Rechtsgrundlage gewählt und nicht die Normen des Außenhandels, obwohl nahezu ausschließlich internationale Handlungen betroffen sind. Insbesondere der zu erwartende hohe bürokratische Aufwand die aufgeworfenen Haftungsfragen und absehbaren Prozesse werden vom Großteil der Wirtschaft als ernstzunehmende Probleme wahrgenommen.

Besorgniserregend ist insbesondere, dass der Binnenmarkt von der EU selbst nicht mehr als Ort rechtmäßigen Handelns angesehen wird, sondern sich die Sorgfaltspflichten auch auf jeden Handel in der EU beziehen und „Safe-Harbour“-Regelungen abgelehnt werden. Hier gilt es mindestens zeitnah nachzubessern und eine praktisch handhabbare Lösung zu finden.

Konzeptideen, die sich auf den Kern des Binnenmarktes auswirken, wie die einer weiteren, „5. Grundfreiheit“ für den Binnenmarkt, z. B. für Daten oder allgemeiner „Wissen“, sind mit großen rechtlichen Unsicherheiten verbunden und sollten nicht zu einer noch stärkeren Politisierung des EU-Binnenmarktes führen. Der Binnenmarkt ist primär als freier Markt zu bewahren und fortzuentwickeln.

### **Sicherung der Subsidiarität auch bei den Handlungsformen (EU)**

Noch immer sind grenzüberschreitend tätige Unternehmen zahlreichen Barrieren und Hindernissen ausgesetzt.<sup>1</sup> Auch braucht die EU bei vielen neuen Entwicklungen gemeinsame Regeln, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle sicherzustellen. Die Harmonisierung von nationalen Regelungen und die

Angleichung technischer Standards kann zur Herstellung einer „level playing fields“ beitragen.

Harmonisierung darf dabei jedoch nicht zum Selbstzweck werden. Sie fördert dann den Binnenmarkt, wenn der wirtschaftliche Nutzen neuer einheitlicher EU-Regelungen höher ist als die damit entstehenden Kosten und Pflichten. Dies gilt z. B. auch für das Insolvenzrecht, mit dessen angestrebter vollständiger Harmonisierung letztlich eigenständige Politikziele verfolgt werden, die allenfalls einen untergeordneten Bezug zum Funktionieren des Binnenmarkts aufweisen. Notwendig ist, soweit erforderlich, immer eine gezielte sektorspezifische Harmonisierung. Dabei sind mitgliedstaatliche Handlungsräume schützenswert – vielfach bedarf es nur besserer und einheitlicher Umsetzung z. B. von Richtlinien, nicht jedoch unmittelbar anwendbarer und zwingender europäischer Normierung und damit verbundener behördlicher, vielfach europäischer Kontrolle.

Der kumulative Effekt einzelner Regelungen, die für sich genommen gute Ziele verfolgen mögen, erdrückt die Unternehmen zunehmend – insbesondere im Bereich der Nachhaltigkeit und im Zusammenhang mit Berichtspflichten. Auch müssen Gesetzgebungsvorhaben besser auf ihre Kohärenz mit bestehenden und geplanten Initiativen untersucht werden (vgl. Kapitel „Bürokratieabbau und Besseres Recht“).

### **Das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärken (EU)**

---

<sup>1</sup> Siehe [DIHK-Umfrage zu Binnenmarkthindernissen 2024](#)

Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten allein begründen keine europäischen Eingriffe in die nationalen Rechts- und Wirtschaftssysteme.

Die Binnenmarktnorm des Artikel 114 AEUV darf nicht zur Generalklausel werden, mit der die EU jeden Wirtschaftsbereich, auch soweit sie nur Koordinierungskompetenz wie etwa im Gesundheits- und Bildungssektor besitzt, detailliert regulieren könnte. Aus Sicht der Wirtschaft ist es zur Planung und Umsetzung von Regulierungsmaßnahmen wichtig, die von den EU-Verträgen vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu wahren. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit führen dazu, dass es keinen grundsätzlichen Vorrang von Verordnungen gegenüber Richtlinien gibt, sondern die Regulierung des Themas auf EU-Ebene ebenso wie Wahl des rechtlichen Instruments im Einzelfall begründet werden müssen.

Aus diesem Grund sind auch keine Regulierungen angezeigt, mit denen die EU ergebnisorientiert und punktuell in die in nationaler Kompetenz liegenden Zivilrechtsordnungen eingreift („discovery“, Strafschadenersatz, Beweislastumkehr).

Neue behördliche Strukturen und staatliche Eingriffe in das Zivilrecht lehnt die Wirtschaft strikt ab. Die Privatrechtsgesellschaft ist ebenso wie die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zu achten.

Auf dem Weg zur Vollendung des EU-Binnenmarktes ist neben der Harmonisierung das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bei gleichzeitiger Achtung der nationalen bzw. der regionalen Identität wichtiges Instrument.

### **Den freien Wettbewerb besser schützen (EU)**

Zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen bedarf es einer gleichermaßen konsequenten Umsetzung des Rechts sowohl auf der Ebene aller EU-Mitgliedstaaten durch die nationalen Behörden und Gerichte als auch der unpolitischen Kontrolle durch die EU-Kommission. Ein besserer, weil effizienter Gebrauch des Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission könnte hier eine wichtige Rolle spielen. Bei der Entscheidung über die Einleitung und des Durchlaufens des Vertragsverletzungsverfahrens, welches im Ermessen der Kommission steht, sollte sich diese ausschließlich als Hüterin der Verträge verstehen und sich an rechtlichen Erwägungen orientieren. Es könnte so zu der für Unternehmen wichtigen Rechtssicherheit und vor allem Einheitlichkeit des Binnenmarktes im Sinne eines „level playing fields“ in der gesamten EU beitragen. Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit im Binnenmarkt, darin enthalten die verlässliche Durchsetzung des Rechts, sind zentrale Standortfaktoren für grenzüberschreitende Investitionen innerhalb der EU.

### **Die Umsetzung von europäischem Recht rechtssicher und verhältnismäßig gestalten (DE+EU)**

Bei der Umsetzung europäischer Normen ist es wichtig, dass sie hinreichend rechtssicher und klar sind. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die unklaren Kriterien des Digital Services Act (DSA) zu beanstanden, z. B. der Verweis auf „illegale“ Inhalte, die aber nach Mitgliedstaaten unterschiedlich sein können. Diese Unsicherheiten belasten Unternehmen, zumal bei Rechtsirrtümern erhebliche Sanktionen drohen.

### **Bürokratieabbau und Harmonisierung technischer Standards für einen Dienstleistungs- und Warenverkehr ohne Beschränkungen vorantreiben (EU)**

Der wachsende Umfang an Anzeige-, Melde-, Statistik-, Nachweis- und Informationspflichten kann den Warenverkehr stark einschränken. Vorgaben für Dienstleistungserbringer, z. B. in Bezug auf Sprachkenntnisse, sollten wo möglich reduziert werden. Administrative Anforderungen bei der Arbeitnehmerentsendung sollten abgebaut und innerhalb der Europäischen Union vereinheitlicht werden. Auch die A1-Bescheinigung, welche bei den Mitgliedstaaten unterschiedliche, vielfach überflüssige bürokratische Anforderungen und Prozesse aufstellt, wird überaus häufig von den Unternehmen als Beispiel für unverhältnismäßige Bürokratie und großes Hemmnis genannt (vgl. Kapitel „Bürokratieabbau und Besseres Rechts“).

Zur Förderung des freien Warenverkehrs sollten (u. a. technische) Standards möglichst EU-weit harmonisiert und kostengünstig zugänglich werden. Um den grenzüberschreitenden Versandhandel nicht zu hemmen, müssen europäische Verpackungsvorschriften im B2C-Bereich durch die Mitgliedstaaten einheitlich umgesetzt werden. Die Belastung von Unternehmen durch immer neue nationale Registrierungs Vorschriften und Pflichten zur Benennung von Bevollmächtigten sollten minimiert werden. Informationen und Verwaltungsverfahren müssen zukünftig in allen Mitgliedstaaten online und neben der jeweiligen Landessprache zumindest auch in englischer Sprache zur Verfügung gestellt werden.

### **Die digitale Verknüpfung von Verwaltungsverfahren vorantreiben (DE+EU)**

Der sog. „Einheitliche Ansprechpartner“ sollte europaweit möglichst gleich ausgestaltet und beworben werden. Außerdem muss er rechtlich so ausgestattet sein, dass er alle unternehmensrelevanten Prozesse anstoßen und begleiten kann. Das „Single Digital Gateway“ ist ein Anfang. In der Zukunft sollten möglichst alle Verwaltungsverfahren, die beim grenzüberschreitenden Wirtschaften relevant sind, online durchgeführt werden können. Voraussetzung hierfür ist eine verlässliche, datenschutzkonforme und den Persönlichkeitsschutz wahrende digitale Identität für natürliche Personen und für Unternehmen.

Hierzu sind konsequentes Denken in End-to-End-Prozessen sowie Softwarearchitekturen entsprechend SaaS (Software as a Service) notwendig. Jeder Service muss konsequent auf Automatisierungspotenziale untersucht werden. Diese Vorgaben sollte der Gesetzgeber für die öffentlichen Verwaltung formulieren. Neben digitalen Lösungen sollte für Unternehmen überdies möglichst auch zusätzlich eine schriftliche, telefonische oder persönliche Verfahrensabwicklung zur Verfügung stehen.

### **Effektiver Investitionsschutz stärkt den Binnenmarkt und nutzt der Nachhaltigkeit (EU)**

De facto ist der Binnenmarkt aus Sicht der Wirtschaft erst vollendet, wenn Geschäfte mit Kunden in anderen EU-Mitgliedsstaaten so einfach sind, wie mit Kunden innerhalb des eigenen Mitgliedsstaates. Immer noch sind einzelne Unternehmen durch Eingriffe u. a. in ihren Eigentumsrechten oder der Berufsausübung betroffen – ohne hinreichenden nationalen Rechtsschutz. Dies betrifft besonders die Rechtssicherheit von

Investitionen in innovative, langfristige und mit hohen Risiken behaftete Projekte, etwa auch bei regenerativen Energien.

2020 wurden auf Initiative der EU alle bilateralen Investitionsschutzabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten (Intra-EU-BITS) beendet. Grenzüberschreitend investierende Unternehmen haben seitdem keine Möglichkeiten mehr, Rechtsstreitigkeiten mit dem fremden Staat im Kontext der Investition vor einem unabhängigen Schiedsgericht auszutragen, sondern werden zwingend an die staatlichen Justizsysteme verwiesen. Die EU versucht zudem, europäischen Unternehmen die Nutzung von völkerrechtlichen internationalen Investitionsschutzverfahren, z. B. im Rahmen der Weltbank (ICSID) zu erschweren, z. B. indem sie darauf hinarbeitet, aus völkerrechtlichen Investitionsschutzabkommen auszutreten sowie auch extraterritorial in Investitionsschutzverfahren gegen europäische Unternehmen auftritt.

In vielen Mitgliedstaaten, aber auch international dauern Gerichtsverfahren lange und finden in politisierten Kontexten etwa im Energierecht statt.

Zusätzlich attestiert die EU-Kommission sogar selbst in ihrem jährlichen Rechtsstaatlichkeitsbericht und insbesondere dem zugehörigen Justice-Scoreboard diversen mitgliedstaatlichen Justizsystemen erhebliche Defizite. Der Verweis auf nationalen Rechtsschutz bei dessen gleichzeitiger Einordnung als ungenügend wird von Unternehmen als Signal gegen die Investitionssicherheit am Rechtsstandort EU gewertet. Einerseits müssen diese Defizite konsequent behoben werden, begleitet durch eine Neubewertung des völkerrechtlichen Schutzes, der europäischen Besonderheiten vorgeht. Andererseits braucht es zusätzlich konkrete – und auch für KMU zugängliche – Nachfolgemechanismen im Bereich des Investitionsschutz. Viele Vorschläge, darunter ein multilaterales Investitionsgericht, werden von Unternehmen aufmerksam begleitet, sind aber nur langfristig realisierbar. Andere wie eine Investitionsschutzverordnung könnten zeitnah Rechtsschutz vermitteln. Soweit sich europarechtliche Fragestellungen ergeben, sollten auch für Schiedsgerichte Wege gefunden werden, den Europäischen Gerichtshof einzuschalten. Eine Investitionszurückhaltung würde demgegenüber auch für den europäischen Green Deal wichtige Projekte gefährden.