

Brüssel, 22. Januar 2025

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Binnenmarktdimension für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Zusammenhang mit der Binnenmarktdimension für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit. Im Folgenden wird insbesondere die 9. Frage des Fragebogens der EU-Kommission „Welche weiteren Punkte gibt es, die im Zusammenhang mit der Binnenmarktdimension im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit angesprochen werden sollten“ aus Sicht der deutschen gewerblichen Wirtschaft beantwortet.

Im Fokus der Ausführungen stehen Punkte, die primär auf EU-Ebene und nicht allein durch die EU-Mitgliedstaaten angegangen werden können.

Die Stellungnahme beruht auf den Erkenntnissen, die wir im Rahmen der DIHK-Umfrage zu Binnenmarkthindernissen 2024: Dienstleistungen, Waren und Investitionen gesammelt haben sowie auf den Wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK und den uns zugegangenen Äußerungen der Industrie- und Handelskammern (IHKs). Sollten uns noch weitere, von uns bisher nicht berücksichtigte Äußerungen zugehen, werden wir die Stellungnahme ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

Der EU-Binnenmarkt als einheitlicher Rechts- und Wirtschaftsraum ist die unbestrittene Grundlage des Erfolgs der EU und zugleich Basis der europäischen Integration. Die Wettbewerbsfähigkeit der EU nach innen und nach außen hängt entscheidend von einem funktionierenden Binnenmarkt ab, das heißt dem freien grenzüberschreitenden Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital. Ende 2023 hat die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) erneut eine breite Umfrage zum Binnenmarkt unter allen 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) sowie allen Auslandshandelskammern (AHKs) in der Europäischen Union zum Stand der Umsetzung des EU-Binnenmarktes durchgeführt, die im April 2024 veröffentlicht wurde ([DIHK-Umfrage zu Binnenmarkthindernissen 2024](#)).

Das Ergebnis ernüchtert. Mehr als 30 Jahre nach geplanter Vollendung des Binnenmarktes gibt es nicht allein erwartbare Kritik an Details, sondern Anlass zu grundlegender Reform. Grenzüberschreitend tätige Unternehmen, vor allem KMU, sind noch immer vielfältigen Barrieren und Hindernissen ausgesetzt.

Zwar benötigt die EU bei vielen Entwicklungen gemeinsame Regeln, um gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen. Gleichmaßen wichtig zur Schaffung eines „Level Playing Field“ im EU-Binnenmarkt ist jedoch, dass die gemeinsamen Regeln konsequent angewandt und durchgesetzt werden. Sowohl auf der Ebene aller EU-Mitgliedstaaten durch die nationalen Behörden und Gerichte als auch durch die unpolitische Kontrolle der EU-Kommission.

Rechtsstaatlichkeit mit all ihren Aspekten (wie z. B. die Bindung an Recht und Gesetz, die Gleichheit vor dem Gesetz, eine wirksame richterliche Kontrolle durch unabhängige und unparteiische Gerichte, Rechtssicherheit) sowie die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit sind zentral, um den Binnenmarkt als Raum für freien und fairen Wettbewerb zu erhalten. Ihnen kommt eine bedeutende wirtschaftliche Dimension und damit auch eine fundamentale Binnenmarktdimension zu.

Die Ergebnisse der DIHK-Umfrage zur Binnenmarkthindernissen 2024: Waren, Dienstleistungen und Investitionen belegen: Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit sind zentrale Standortfaktoren für grenzüberschreitend aktive Unternehmen. Wichtig ist: nicht nur die EU-Mitgliedstaaten, sondern auch die EU selbst hat einen Beitrag zur effektiven Rechtsdurchsetzung zu leisten.

B. Bewertung aus Sicht der deutschen gewerblichen Wirtschaft

a) Binnenmarktdimension für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit: Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union und die Rolle der EU

Der seit 2020 jährlich veröffentlichte Bericht über die Rechtsstaatlichkeit der EU-Kommission beabsichtigt wichtige Entwicklungen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit in allen EU-Mitgliedstaaten aufzuzeigen. Dafür wird für jeden EU-Mitgliedstaat und mittlerweile auch für jedes Erweiterungsland ein sog. Länderkapitel erstellt. Bisher basierte der Bericht auf vier Säulen, nämlich dem Justizsystem; dem Rahmen für die Korruptionsbekämpfung; Medienpluralismus und Medienfreiheit sowie sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung.

Die wirtschaftliche Dimension der Rechtsstaatlichkeit wurde bisher nicht näher betrachtet.

Bereits in den politischen Leitlinien der EU-Kommissionspräsidentin vom Sommer 2024 wurde angekündigt, dass dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit eine Binnenmarktdimension hinzugefügt werden soll, um die Probleme von grenzüberschreitend tätigen Unternehmen, vor allem von KMU, zu adressieren. Noch muss abgewartet werden, was tatsächlich in dieser „Binnenmarktdimension“ aus Sicht der EU-Kommission enthalten sein wird. Problematisch wäre es, wenn die EU unter Berufung auf den Binnenmarkt stärker in die nationalen rechtlichen Kompetenzräume eindringen würde.

Von Interesse ist zunächst die Einschätzung des EU-Kommissars McGrath in seinen schriftlichen Antworten zur Rechtsstaatlichkeit auf Fragen der Ausschüsse des Europäischen Parlaments im Rahmen seiner Bestätigungsanhörung im Herbst 2024 ([Questionnaire to the Commissioner-Designate Michael McGRATH, Democracy, Justice and Rule of Law](#), S. 14). McGrath gab zu bedenken, dass die Rechtsstaatlichkeit kein theoretisches Thema sei, sondern das sie einen großen Einfluss auf den Wohlstand habe. Wirksame Justizsysteme, Korruptionsbekämpfung und eine gute Rechtsetzung seien nicht nur für den Schutz der Grundrechte und der Demokratie von zentraler Bedeutung, sondern hätten auch eine unmittelbare wirtschaftliche Relevanz, die sich auf Investitionen, die Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze auswirke. Daher sei es aus seiner Sicht sinnvoll, den Fragen der Rechtsstaatlichkeit, die die im Binnenmarkt tätigen Unternehmen betreffen, mehr Bedeutung beizumessen.

Auch die DIHK hat sich in ihrer Umfrage zu Binnenmarkthindernissen 2024 erneut für Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit im Binnenmarkt als zentrale Standortfaktoren u. a. für grenzüberschreitende Investitionen ausgesprochen.

Die von der EU-Kommission in Ihrem Questionnaire zur Binnenmarktdimension aufgeworfenen Einzelfragen scheinen grundsätzlich dazu geeignet einzelne Aspekte der Rechtsstaatlichkeit auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten näher zu beleuchten:

Frage 1: Wie bewerten Sie die Spezialisierung (von Richtern / bestimmten Gerichten / Kammern innerhalb der Gerichte) und die Ausbildung der Richterschaft für die Bearbeitung von Handelssachen?

Frage 2: Wie bewerten Sie Ihre Erfahrung mit alternativer Streitbeilegung und Mediation?

Frage 3: Wie bewerten Sie Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption bei der Erteilung von behördlichen Genehmigungen (z. B. in den Bereichen Umwelt, Energie und verschiedene Arten von Bauvorhaben)?

Frage 4: Wie bewerten Sie den Einsatz digitaler Technologien zur Verbesserung der Transparenz und Kontrolle im öffentlichen Auftragswesen?

Frage 5: Wie bewerten Sie die vorhandenen Schutzmaßnahmen zur Gewährleistung der Rechtssicherheit, der Stabilität des Rechtsrahmens und der Nichtdiskriminierung?

Frage 6: Wie schätzen Sie Vorkehrungen zur Gewährleistung der tatsächlichen Unabhängigkeit der Aufsichts- und Regulierungsbehörden mit direktem Einfluss auf Unternehmen ein?

Frage 7: Welche Erfahrungen haben Sie mit der Wahrung des Grundsatzes der guten Verwaltungspraxis (einschließlich der Verpflichtung der Verwaltung, Entscheidungen zu begründen) gemacht?

Frage 8: Wie bewerten Sie Schutzmaßnahmen (mit Ausnahme der gerichtlichen Überprüfung) in Bezug auf Entscheidungen oder Untätigkeit von Verwaltungsbehörden, einschließlich Rechtsbehelfen?

Besorgniserregend ist jedoch, dass eine Diskussion des von der EU selbst zu leistenden Beitrags zur Verbesserung der Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU - auch zu Gunsten von im EU-Binnenmarkt grenzüberschreitend aktiven Unternehmen – nicht ausreichend stattzufinden scheint.

b) Schaffung eines Level Playing Field durch einheitliche Rechtsdurchsetzung und die Rolle der EU

Die Einhaltung von immer mehr und immer neuer Regulierung für Produkte und Dienstleistungen verursacht bei Unternehmen erheblichen Ressourcenaufwand: Benötigt werden Geld, Personal und Technik für die Einhaltung von immer neuen und immer mehr Informations-, Kennzeichnungs- und Berichtspflichten. Können andere Marktteilnehmer sich über diese ressourcenintensive Regulierung hinwegsetzen, weil ein Vollzug nicht gewährleistet ist, obwohl die Produkte auf den Binnenmarkt und zum Verbraucher gelangen, verzerrt das den Wettbewerb im Binnenmarkt.

Aktuell besonders deutlich wird die Problematik im Bereich des Einzelhandels, der auf gute und faire Wettbewerbsbedingungen angewiesen ist. Die zunehmende Präsenz von E-Commerce Direktvertriebsmodellen aus Drittländern, stellt eine wachsende Herausforderung dar. Während deutsche und europäische Unternehmen strengen Regulierungen unterliegen, richten sich einige außereuropäische Online-Marktplätze nicht nach den in Europa geltenden Standards und Vorgaben und vermeiden dadurch erhebliche Kosten und Aufwand.

Sanktionen gegenüber Direktvertriebsmodellen aus Drittstaaten können derzeit häufig nicht oder nur sehr schwer durchgesetzt werden, weil die Rechtsverfolgung im entsprechenden Drittstaat erfolgen müsste. Daher ist es notwendig, dass alle in der EU agierenden großen Marktplätze – auch über die im Rahmen des Digital Services Act (DSA) benannten sehr große Online-Plattformen (VLOPs) hinaus – verpflichtet werden, eine verantwortliche

Ansprechperson für Behörden und für Kunden in Europa zu benennen. Zu prüfen wäre, ob diese Vertreter auch haftungsrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten.

Der inzwischen hochregulierte EU-Binnenmarkt braucht Sicherheit bei der Rechtsdurchsetzung. Bereits bei der Rechtsetzung im EU-Gesetzgebungsverfahren sollte auf die Schaffung eines Level-Playing Fields geachtet werden.

c) Konsequente Umsetzung und Durchsetzung des EU-Rechts sind geboten – auch auf EU-Ebene

Unstrittig ist: 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 Kommission. Die Ergebnisse der DIHK-Binnenmarktumfrage 2024 belegen die zentrale Rolle der Rechtsstaatlichkeit: In vielen Mitgliedstaaten reichen die nationalen Justizsysteme wegen überlanger Verfahren und teilweise erheblicher rechtsstaatlicher Defizite nicht aus, die Rechte der Unternehmen zu sichern.

Ein besserer, weil effizienterer Gebrauch von Vertragsverletzungsverfahren durch die EU-Kommission könnte hier eine wichtige Rolle spielen. Bei der Entscheidung über die Einleitung und das Durchlaufen 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 v. a. Einheitlichkeit des Binnenmarktes im Sinne eines „Level Playing Fields“ in der gesamten EU beitragen.

d) Rechtsicherheit und Rechtsstaatlichkeit im Binnenmarkt als zentrale Standortfaktoren – auch zur Förderung von Investitionen

Die Ergebnisse der DIHK-Binnenmarktumfrage 2024 belegen: Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit im Binnenmarkt sind zentrale Standortfaktoren für grenzüberschreitende Investitionen innerhalb der EU und damit auch für den freien Kapitalverkehr im EU-Binnenmarkt.

Überraschend ist, dass die neue EU-Kommission anstrebt, eine Kommission der Investitionen zu sein ([Political Guidelines for the next European Commission 2024–2029](#), S.11). Dennoch scheint ein zentraler Aspekt zur Förderung von Investitionen und Innovationen im EU-Binnenmarkt zu wenig Aufmerksamkeit zu erfahren: Nämlich die Notwendigkeit eines zuverlässigen Rechtsschutzes für grenzüberschreitende Investitionen innerhalb der EU als einen zentralen Aspekt zur Förderung von Innovationen.

Hier bemängeln die Unternehmen die Beendigung der sog. „Intra-EU-Investitionsschutzabkommen“, Der Rechtsschutz für grenzüberschreitende Investitionen innerhalb der EU selbst wurde so stark beeinträchtigt. Dadurch ist Vertrauen verloren gegangen.

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. So nehmen 2024 die Unternehmen die Unabhängigkeit der Gerichte und ihrer Richter nur in 14 von 27 Mitgliedstaaten mehrheitlich als „sehr gut“ oder „eher gut“ wahr. In 13 Mitgliedstaaten hingegen liegen die Zustimmungswerte zu dieser Aussage bei unter 50%. In 10 Mitgliedstaaten schätzen die Unternehmen den Schutz ihrer Investitionen durch die Justiz in weniger als 50% der Fälle als „sehr zuversichtlich“ oder „eher zuversichtlich“ ein ([The 2024 EU Justice Scoreboard](#), S. 46-47, Abbildungen 53, 55).

Der Verweis auf nationalen Rechtsschutz wird von Unternehmen als Signal gegen die Investitionssicherheit am Standort EU gewertet, weil der nationale Rechtsschutz gleichzeitig als ungenügend bewertet wird.

Die Defizite bei der Rechtsstaatlichkeit sollten konsequent behoben werden. Dabei gilt es völkerrechtliche Schutzstandards zu beachten, die auch europarechtliche Besonderheiten beachten. Zusätzlich braucht es konkrete und auch für KMU zugängliche Nachfolge-mechanismen im Bereich des Investitionsschutzes. Viele Vorschläge, darunter ein multilaterales Investitionsgericht, werden von Unternehmen aufmerksam begleitet, sind aber nur langfristig realisierbar. Andere Vorschläge – wie etwa eine Investitionsschutzverordnung – könnten zeitnah Rechtsschutz bieten. Soweit sich europarechtliche Fragestellungen ergeben, sollten auch für Schiedsgerichte Wege gefunden werden, den Europäischen Gerichtshof einzuschalten.

C. Ergänzende Informationen

a) Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Julia Schmidt

Leiterin des Referats Europäisches Wirtschaftsrecht, Bereich Recht

schmidt.julia@dihk.de

Tel.: + 32-(0)2-286-1663

b) Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).