

A 4 Ein 28. Regime für den europäischen Binnenmarkt

Europäische Start-ups gegenüber Start-ups aus den USA und China im Nachteil

Der nach wie vor stark fragmentierte europäische Binnenmarkt stellt wachstumsorientierte Unternehmen, die in andere EU-Länder expandieren wollen, vor Herausforderungen.¹⁴² Unternehmen haben bei grenzüberschreitender Tätigkeit in der EU viele unterschiedliche nationale Regelwerke zu berücksichtigen, insbesondere im Gesellschafts-, Insolvenz-, Arbeits- und Steuerrecht.

Die Anpassung an diese vielfältigen Rechtsstandards führt zu erhöhten Kosten, Verzögerungen und Unsicherheiten.¹⁴³ Unternehmen müssen sich beispielsweise in jedem einzelnen europäischen Land, in dem sie dauerhaft tätig sind, gesondert registrieren und entweder nationale Rechtsformen wählen oder Zweigniederlassungen gründen. Dafür sind unterschiedliche administrative Prozesse mit abweichenden Beglaubigungs-, Übersetzungs- und Notariatsanforderungen zu durchlaufen. Eine Expansion in mehrere Mitgliedstaaten kommt somit hinsichtlich des Aufwands oftmals einer Mehrfachgründung gleich. Nach der Gründung müssen Unternehmen bei grenzüberschreitender Tätigkeit wiederholt nationale Register bedienen, etwa bei Änderungen der Geschäftsführung, der Satzung oder der Anteilseignerstruktur.¹⁴⁴

Administrativ aufwendig sind auch Investitionen in Start-ups, da – anders als beispielsweise in den USA – keine EU-weit anerkannten Standard-Investitionsinstrumente existieren, die auf einer einheitlichen Rechtsform für Unternehmen aufbauen können. Die Konsequenzen sind ein höherer Verhandlungsaufwand, komplexere Sorgfaltspflichten (Due Diligence) und erschwerte Folgefinanzierungen.¹⁴⁵ Aktienoptionen als Anreizinstrument zur Gewinnung von Beschäftigten anzubieten ist ebenfalls sehr komplex, da diese Form der Unternehmensbeteiligung in jedem Land steuerlich anders behandelt wird. In der Folge fallen Aktienoptionen zur Gewinnung qualifizierten Personals weitgehend aus.¹⁴⁶

Europäische Unternehmen befinden sich dadurch gegenüber Wettbewerbern aus den USA oder China im Nachteil, die ihre Geschäftsmodelle auf ihren deutlich größeren heimischen Märkten günstiger und schneller skalieren können. Die Fragmentierung des europäischen Marktes schmälert dadurch die Renditeerwartungen und damit die Attraktivität, in europäische Unternehmen zu investieren. Vor allem für Start-ups und Scale-ups ist dies problematisch. Die EU verwendet dabei den Begriff Scale-ups für Unternehmen, die über die Gründungsphase hinausgekommen sind und ihr Wachstum, z. B. Beschäftigtenzahl, Umsatz, Marktexpansion, deutlich steigern.¹⁴⁷

Fragmentierung des Binnenmarkts für Start-ups und Scale-ups überwinden

Die Größe des europäischen Binnenmarkts bietet Unternehmen erhebliche Wachstumschancen, die nach einer Überwindung der bestehenden Fragmentierung durch einheitliche Rahmenbedingungen und verbesserte Marktzugänge noch deutlich besser genutzt werden könnten.¹⁴⁸ Um für zukunfts- und technologieorientierte Wachstumsunternehmen attraktiv zu bleiben und deren Abwanderung zu verhindern, muss die EU das Problem der Fragmentierung dringend lösen. Der sogenannte Letta-Bericht für die Europäische Kommission fordert dazu ein 28. Regime für den Binnenmarkt, um den Flickenteppich nationaler Vorschriften zu überwinden.¹⁴⁹ Der Begriff 28. Regime bezeichnet in diesem Kontext eine einheitliche Rechtsform für Unternehmen auf EU-Ebene, die zusätzlich zu den bestehenden gesellschaftsrechtlichen Regelungen der 27 Mitgliedstaaten geschaffen werden soll.¹⁵⁰ Der sogenannte Draghi-Bericht enthält einen ähnlichen Vorschlag für die Schaffung eines neuen EU-weiten Rechtsstatus für innovative europäische Unternehmen.¹⁵¹

Die EU-Kommission hat die Anregungen des Letta- und des Draghi-Berichts in ihrem Competitiveness Compass sowie ihrer Start-up- und Scale-up-Strategie aufgegriffen. Sie kündigt darin ein 28. Regime

an, das es innovativen Unternehmen ermöglichen soll, einen harmonisierten, EU-weit gültigen Satz an Vorschriften zu nutzen, der alle relevanten Aspekte des Gesellschafts-, Insolvenz-, Arbeits- und Steuerrechts umfasst.¹⁵² Das 28. Regime steht damit im Zusammenhang mit dem European Innovation Act, den die EU-Kommission für dieses Jahr angekündigt hat.¹⁵³

Vor diesem Hintergrund hat das EU-Parlament im Juni 2025 einen Berichtsentwurf mit Empfehlungen für ein 28. Regime vorgelegt, in dem die EU-Kommission aufgefordert wird, bis zum ersten Quartal 2026 eine entsprechende Richtlinie zu erarbeiten.¹⁵⁴ Um Stakeholder in diesen Prozess einzubinden und mögliche Konfliktlinien zu identifizieren, hat die EU-Kommission von Juli bis September 2025 ein Konsultationsverfahren durchgeführt.¹⁵⁵ Ein offizieller Ergebnisbericht liegt noch nicht vor.

Konzepte zur Ausgestaltung eines 28. Regimes im Vergleich

Um die zentralen Diskussionspunkte zur Ausgestaltung eines 28. Regimes exemplarisch darzustellen, werden im Folgenden jeweils ein Konzept aus der Politik, aus der Wirtschaft und aus der Wissenschaft miteinander verglichen.

Das Konzept aus der Politik ist der Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die EU-Kommission zur Schaffung eines neuen Rechtsrahmens für innovative Unternehmen (Europäisches Start-up- und Scale-up-Unternehmen, ESSU)¹⁵⁶; das Konzept aus der Wirtschaft ist das von mehreren europäischen Start-up-Verbänden, Investoren und Kanzleien erarbeitete Policy Proposal zur Einrichtung einer europaweiten Rechtsform für Unternehmen (EU-Inc)¹⁵⁷; das Konzept der Wissenschaft ist der vom Think Tank BRUEGEL vorgelegte Policy Brief zur Schaffung einer europaweit gültigen Rechtsform für innovative Start-ups (Regime 0)¹⁵⁸. Die Bezeichnung Regime 0 anstelle des gängigen Begriffs 28. Regime wurde gewählt, damit die Bezeichnung im Falle weiterer Beitritte zur EU erhalten werden kann.

Die drei Konzepte ESSU, EU-Inc und Regime 0 weisen inhaltliche Übereinstimmungen, aber auch klare Unterschiede auf. Sie enthalten nicht nur Vorschläge zur Ausgestaltung einer europäischen Rechtsform für Unternehmen, sondern auch umfangreiche Gestaltungsvorschläge u. a. zu Grün-

dungs- und Registrierungsverfahren, Mitarbeiterbeteiligung, Finanzierung sowie zu Akquisitionen und Streitbeilegungsmechanismen.

Zu den grundsätzlichen Übereinstimmungen zählen:

- Freiwilligkeit: Schaffung einer optionalen Rechtsform, für die sich Unternehmen freiwillig entscheiden können.
- Beschränkte Haftung: Einführung einer Unternehmensrechtsform mit beschränkter Haftung.
- Digitale Verwaltung: Gründung und Registrierung von Unternehmen sollen digital abgewickelt werden. Registrierung soll einmalig erfolgen.
- Standardisierung: Einführung von Standarddokumenten und Musterverträgen u. a. für Unternehmensregistrierung und Kapitalaufnahme.
- Streitbeilegung: Schaffung spezialisierter Rechtsprechungskapazitäten auf nationaler Ebene zur schnellen Beilegung von Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem 28. Regime.
- Beschränkung: Harmonisierung von nationalen Regelungen zum Steuer- und Arbeitsrecht ist nicht vorgesehen.

Das vom EU-Parlament vorgelegte Konzept (ESSU) ist am engsten gefasst.¹⁵⁹ Es beschränkt sich hinsichtlich der rechtlichen Harmonisierung auf standardisierte unternehmensrechtliche Vorschriften mit einzelnen flankierenden Regelungen.¹⁶⁰ Im Vergleich dazu ist das EU-Inc-Konzept deutlich umfassender und detaillierter ausgelegt.¹⁶¹ Das Regime 0 stellt einen Mittelweg zwischen den beiden Konzepten dar. Um politische Unstimmigkeiten zu vermeiden, sieht es – anders als das ESSU und das EU-Inc – eine strikte Beschränkung der vorgeschlagenen Regelungen auf innovative und wachstumsorientierte Start-ups vor.¹⁶²

Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht in der geplanten Umsetzung der Konzepte. Während die Initiatoren des EU-Inc und des Regime 0 nachdrücklich eine Umsetzung mittels EU-Verordnung

fordern, sieht der Vorschlag des EU-Parlaments eine Umsetzung mittels EU-Richtlinie vor. Eine Verordnung ist ein EU-Gesetz mit allgemeiner Gültigkeit und unmittelbarer Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten. Im Gegensatz zu einer Verordnung stellt eine Richtlinie lediglich einen gemeinsamen Mindeststandard dar, der von den Mitgliedstaaten erst in nationales Recht überführt werden muss. Es

bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten dabei überlassen, wie sie die Richtlinie umsetzen, was in der Regel Zeit in Anspruch nimmt und zu unterschiedlichen Auslegungen führt.

Die zentralen Elemente der drei Konzepte ESSU, EU-Inc, Regime 0 für ein 28. Regime werden in der Tabelle A 4-1 systematisch dargestellt:

Tab. A 4-1 Zentrale Elemente der Konzepte für ein 28. Regime

	ESSU	EU-Inc	Regime 0
Zielgruppe	Start-ups, Scale-ups und KMU; Ausschluss börsennotierter Unternehmen	Start-ups und Scale-ups; keine formalen Ausschlusskriterien definiert	Neu gegründete, innovative und wachstumsorientierte Start-ups (Nachweis erforderlich)
Digitale Infrastruktur	Zentrales Online-Portal zur Gründung und Registrierung von Unternehmen sowie zur Bereitstellung von Informationen und Dokumenten	Zentrales Online-Portal zur Gründung und Registrierung von Unternehmen (EU-Registry). Aufbau einer Informations- und Service-Einheit (EU-Dashboard), die u.a. Standardverträge bereitstellt und über die der Kauf und Verkauf von Geschäftsanteilen abgewickelt werden kann	Zentrales Online-Portal zur Gründung und Registrierung von Unternehmen (Hub0). Hub0 ist zugleich Informations- und Service-Einheit, die u.a. Dokumente zur Verfügung stellt, als Mediator bei Rechtsstreitigkeiten fungiert sowie nationale Steuer- und Arbeitsregelungen transparent macht
Mitarbeiterbeteiligung am Unternehmen	Pläne für Mitarbeiterbeteiligung sollen erstellt werden. Mitarbeiterbeteiligung darf Grundvergütung oder Sozialversicherungsbeiträge nicht verringern oder ersetzen	Bereitstellung von und detaillierte Ausführungen zu standardisiertem Mitarbeiterbeteiligungsprogramm: EU Employee Share Option Pool (EU-ESOP) ¹⁶³	Mitarbeiterbeteiligung vorgesehen. Verweis auf EU Employee Share Option Pool (EU-ESOP)
Kapitalaufnahme	Bereitstellung von Musterverträgen für Gesellschaftervereinbarungen und Satzungen	Bereitstellung von und detaillierte Ausführungen zu standardisierten Vorlagen für Kapitalaufnahme: EU Fast Advanced Subscription Template (EU-FAST) ¹⁶⁴	Bereitstellung von standardisierten Vorlagen für Kapitalaufnahme. Eigentumsstrukturen sollen transparent dargestellt werden
Akquisitionen	Forderung nach neuen Instrumenten zur Verhinderung von sogenannten „Killerakquisitionen“, da bestehende Fusionskontrollverordnung unzureichend	Keine Forderung nach neuen Regelungen für Akquisitions-Kontrolle. Sogenannte „Killerakquisitionen“ werden nicht als Problem benannt	Sogenannte „Killerakquisitionen“ als Problem benannt. Forderung nach EU-weiter Fusionskontrolle durch Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission
Insolvenzrecht	Keine Aussagen zum Insolvenzrecht	Konkrete, harmonisierte Regeln für Auflösung und Liquidation (beispielsweise Überprüfung der Zahlungsfähigkeit, Gläubigerreihenfolge, Zwangsliquidation mit gerichtlicher Aufsicht durch spezialisierte Business Courts)	Insolvenzrecht soll effizienten Ausstieg und Wiederaufnahme wirtschaftlicher Tätigkeit ermöglichen. Insolvenz soll über Hub0 abgewickelt werden können

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Repasi (2025), Bird & Bird et al. (2025), Scott Morton und Veugelers (2025).
© EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation 2026.



[Download der
Abbildung](#)

28. Regime mittels Verordnung umsetzen – notfalls innerhalb einer Koalition der Willigen

Die Expertenkommission sieht in allen drei Konzepten wichtige Ansätze, um die Fragmentierung des europäischen Binnenmarkts für Start-ups und Scale-ups zumindest in Teilen zu überwinden. Sie hält allerdings das EU-Inc und das Regime 0 im Vergleich zum ESSU für geeigneter, die beschriebenen Probleme für Start-ups und Scale-ups zu überwinden, da diese beiden Konzepte weiterreichende Harmonisierungsvorschläge enthalten.

Ein 28. Regime sollte sich an den Bedürfnissen von Start-ups und Scale-ups orientieren und ohne komplizierte Zugangskriterien auskommen. Eine Beschränkung auf bestimmte Unternehmen ist nach Ansicht der Expertenkommission unter inhaltlichen Gesichtspunkten nicht erforderlich. Sofern sie für die politische Durchsetzbarkeit notwendig ist, sollten die genutzten Kriterien möglichst wenig einschränkend und einfach zu überprüfen sein.

Die Expertenkommission empfiehlt dringend, eine neue Rechtsform für Unternehmen mittels Verordnung und nicht mittels Richtlinie umzusetzen. Aufgrund der zahlreichen Freiheitsgrade für die Mit-

gliedstaaten wird die Einführung des 28. Regimes mittels Richtlinie zwar als am ehesten politisch durchsetzbar gesehen.¹⁶⁵ Der entscheidende Nachteil ist jedoch, dass ihre länderspezifische Umsetzung höchstwahrscheinlich nicht zur Vereinheitlichung, sondern zu noch mehr Komplexität führen würde. Nur eine Umsetzung des 28. Regimes mittels Verordnung kann einen einheitlichen Rahmen für Start-ups und Scale-ups schaffen.¹⁶⁶

Sollte sich für ein 28. Regime innerhalb der EU keine Mehrheit finden oder sich eine Umsetzung per Verordnung nicht durchsetzen lassen, empfiehlt die Expertenkommission der Bundesregierung, sich für ein 28. Regime innerhalb einer Koalition der Willigen, beispielsweise im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit, einzusetzen.¹⁶⁷

Kommt eine solche Koalition nicht zustande, sollte die Bundesregierung dem Franco-German Council of Economic Experts folgen, der eine gemeinsame deutsch-französische Harmonisierungsinitiative vorschlägt.¹⁶⁸ Durch diese Initiative würde zunächst ein einheitlicher Rechtsrahmen für französische und deutsche Start-ups und Scale-ups geschaffen, dem sich dann weitere EU-Staaten anschließen könnten.