



## **BINNENMARKT: ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE**

Der Binnenmarkt ist ein Raum des Wohlstands und der Freiheit, der Zugang zu Waren, Dienstleistungen, Arbeitsplätzen, Geschäftsmöglichkeiten und kulturellem Reichtum bietet. Es sind anhaltende Bemühungen erforderlich, um die weitere Vertiefung des Binnenmarkts zu gewährleisten, was für die Verbraucher und Unternehmen in der EU erhebliche Vorteile mit sich bringen könnte. Insbesondere der digitale Binnenmarkt bietet neue Möglichkeiten, die Wirtschaft (durch elektronischen Geschäftsverkehr) anzukurbeln und gleichzeitig (durch elektronische Behördendienste und die Digitalisierung öffentlicher Dienste) den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Jüngsten Untersuchungen zufolge wird durch die Grundsätze des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie die Rechtsvorschriften in diesem Bereich ein Nutzen von schätzungsweise 985 Mrd. EUR jährlich erzielt.

### **RECHTSGRUNDLAGE UND ZIELE**

Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 26, 27, 114 und 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Mit dem Gemeinsamen Markt, der mit dem Vertrag von Rom 1958 geschaffen wurde, sollten die Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden, um so den wirtschaftlichen Wohlstand zu mehren und zur Verwirklichung einer „immer engeren Union der Völker Europas“ beizutragen. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde das Ziel der Errichtung des Binnenmarkts, der als ein „Raum ohne Binnengrenzen [...], in dem der freie Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen sowie von Kapital gewährleistet ist“, definiert wurde, in den Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aufgenommen.

### **ERRUNGENSCHAFTEN**

#### **A. Der Gemeinsame Markt von 1958**

Der Gemeinsame Markt, das Hauptziel des Vertrags von Rom, wurde durch die Zollunion im Jahr 1968, die Abschaffung der Kontingente, die Freizügigkeit der Bürger und Arbeitnehmer und einen gewissen Grad der Steuerharmonisierung im Zuge der allgemeinen Einführung der Mehrwertsteuer (MwSt.) im Jahr 1970 erreicht. Allerdings waren der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit damals aufgrund fortdauernder wettbewerbsfeindlicher Praktiken staatlicher Stellen noch immer eingeschränkt.



## **B. Die Errichtung des Binnenmarkts in den 1980er Jahren und die Einheitliche Europäische Akte**

Der mangelnde Fortschritt bei der Vollendung des Gemeinsamen Marktes wurde zu einem großen Teil auf die allzu detaillierte Harmonisierung der Rechtsvorschriften und die Einstimmigkeitsregel für Ratsbeschlüsse zurückgeführt. Mitte der 1980er Jahre veranlasste die politische Debatte über dieses Thema die EWG, einen weitergehenden Ansatz zur Beseitigung der Handelshemmnisse in Betracht zu ziehen: den Binnenmarkt.

In der Einheitlichen Europäischen Akte, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, wurde mit dem 31. Dezember 1992 eine konkrete Frist für die Vollendung des Binnenmarkts festgelegt. Außerdem wurden die Beschlussfassungsmechanismen für den Binnenmarkt durch die Einführung einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit für den gemeinsamen Zolltarif, die Dienstleistungsfreiheit, den freien Kapitalverkehr und die Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gestärkt. Bis zum Ablauf der Frist waren mehr als 90 % der im Weißbuch von 1985 genannten Rechtsakte angenommen worden, zum Großteil unter Anwendung der qualifizierten Mehrheit.

## **C. Hin zu einer gemeinsamen Verantwortung für die Vollendung des Binnenmarkts**

Der Binnenmarkt hat einen wesentlichen Beitrag zum Wohlstand und zur Integration der Wirtschaft der EU geleistet. Im Mittelpunkt der neuen Binnenmarktstrategie für 2003 bis 2010 standen die Erleichterung des freien Warenverkehrs, die Integration der Dienstleistungsmärkte, die Verringerung der Auswirkungen von steuerlichen Hemmnissen und die Vereinfachung des Regulierungsumfelds. Beträchtliche Fortschritte wurden bei der Öffnung der Verkehrs- und Telekommunikationsdienste sowie der Strom-, Gas- und Postdienste erzielt.

In ihrer Mitteilung mit dem Titel „Bessere Governance für den Binnenmarkt“ ([COM\(2012\) 259](#)) schlug die Kommission horizontale Maßnahmen vor, wie z. B. klare und leicht umzusetzende neue Richtlinien und eine bessere Nutzung der vorhandenen IT-Tools, damit die Teilnehmer ihre Rechte auf dem Binnenmarkt besser ausüben können, sowie die Errichtung nationaler Zentren zur Kontrolle des Binnenmarkts. Kontrollmaßnahmen sind ein zentraler Bestandteil der Jahresberichte zur Binnenmarktintegration, die im Rahmen des Verfahrens des Europäischen Semesters vorgelegt werden.

## **D. Die Neubelebung des Binnenmarkts im Jahr 2010**

Um den europäischen Binnenmarkt wieder anzukurbeln und die Öffentlichkeit, Verbraucher und KMU in den Mittelpunkt der Binnenmarktpolitik zu stellen, veröffentlichte die Kommission im Oktober 2010 eine Mitteilung mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte“ ([KOM\(2010\) 608](#)). Es wurde eine Reihe von Maßnahmen vorgestellt, um die Wirtschaft der EU anzukurbeln und Arbeitsplätze zu schaffen, was zu einer ehrgeizigeren Binnenmarktpolitik führte.

Im Oktober 2012 legte die Kommission die Binnenmarktakte II ([COM\(2012\) 573](#)) vor, um den Binnenmarkt weiterzuentwickeln und sein ungenutztes Potenzial als Wachstumsmotor auszuschöpfen. Die Akte enthält zwölf Schlüsselmaßnahmen, die von den EU-Organen zügig angenommen werden sollten. Diese Maßnahmen



konzentrieren sich auf vier Hauptantriebskräfte für Wachstum, Beschäftigung und Vertrauen: 1) integrierte Netze, 2) grenzüberschreitende Mobilität der Bürger und Unternehmen, 3) die digitale Wirtschaft und 4) Maßnahmen, die den Zusammenhalt und die Vorteile für die Verbraucher stärken.

Die Binnenmarktakte II ist das Nachfolgeprojekt zu einem ersten von der Kommission vorgelegten Maßnahmenpaket – der Binnenmarktakte I – und umfasst folgende Maßnahmen, die auf einen stärker vertieften, besser integrierten Binnenmarkt abzielen:

- Unternehmensmobilität (z. B. Einführung von Vorschriften zur Mobilisierung von langfristigen Investitionen, Modernisierung der Insolvenzverfahren und Unterstützung bei der Schaffung eines Umfelds, das zweite Chancen für scheiternde Unternehmer ermöglicht);
- digitale Wirtschaft (als Schritt hin zur Vollendung des digitalen Binnenmarkts bis 2015 schlug die Kommission vor, den elektronischen Geschäftsverkehr in der EU zu verbessern, indem die Nutzung von Zahlungsdiensten einfacher, vertrauenswürdiger und wettbewerbsfähiger wird. Die Notwendigkeit, die Hauptursachen für den Mangel an Investitionen in Hochgeschwindigkeits-Breitbandverbindungen zu beheben und die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Vergabeverfahren zum Standard zu machen, wurde ebenfalls hervorgehoben);
- Verbrauchervertrauen (z. B. Einführung von Maßnahmen, um einen Zugang zu Bankkonten für möglichst viele Menschen, transparente und leicht vergleichbare Kontoführungsgebühren und einfachere Verfahren zum Kontowechsel zu gewährleisten).

Die Kommission sollte alle wichtigen Legislativvorschläge, die mit der Binnenmarktakte II in Verbindung stehen, bis Frühjahr 2013 und nichtlegislative Vorschläge bis Ende 2013 vorlegen. Parlament und Rat wurden aufgefordert, die Legislativvorschläge vorrangig anzunehmen. Die Fortschritte wurden in der Studie mit dem Titel „[Single Market Act: State of Play](#)“<sup>[1]</sup> dargelegt.

Am 28. Oktober 2015 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“ ([COM\(2015\) 550](#)), in der der Schwerpunkt auf die Gewährleistung praktischer Vorteile für die Bevölkerung im täglichen Leben und die Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten für Verbraucher, Fachkräfte und Unternehmen gelegt wurde. Dadurch wurden die Bemühungen der Kommission ergänzt, Investitionen zu fördern, die Möglichkeiten eines digitalen Binnenmarkts auszuschöpfen sowie die Wettbewerbsfähigkeit und den Zugang zu Finanzmitteln zu verbessern. Mit der Strategie sollte außerdem ein gut funktionierender Binnenmarkt für Energie gewährleistet sowie die Mobilität von Arbeitskräften gefördert und erleichtert, gleichzeitig aber jeglicher Missbrauch der Regeln verhindert werden. Um die Handelspraktiken im Binnenmarkt weiter zu verbessern, wurde am 17. April 2019 die [Richtlinie \(EU\) 2019/633](#) zum Verbot bestimmter unlauterer Handelspraktiken

---

[1] Diese Studie wurde von der Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität des Europäischen Parlaments im Namen des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) in Auftrag gegeben.



angenommen. Zu diesen unlauteren Handelspraktiken gehören verspätete Zahlungen für verderbliche Lebensmittel und kurzfristige Auftragsstornierungen.

Der Aufbau des digitalen Binnenmarkts ist derzeit eine der größten Herausforderungen bei der Weiterentwicklung des Binnenmarkts. Im Mai 2015 nahm die Kommission eine Strategie für einen digitalen Binnenmarkt an ([COM\(2015\) 192](#)), in der ein intensives Legislativprogramm für den Aufbau einer europäischen digitalen Wirtschaft festgelegt wurde, das in der Agenda für Europa<sup>[2]</sup> fortgesetzt wird.

Während der COVID-19-Pandemie kündigte die Kommission in ihrer Mitteilung mit dem Titel „Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“ ([COM\(2020\) 456](#)) an, dass die Digitalisierung des Binnenmarkts ein wesentliches Element für die Erholung von der Krise darstellen wird. Sie stützt sich auf vier Elemente: 1) Investitionen in eine bessere Konnektivität, 2) eine stärkere industrielle und technologische Präsenz in strategischen Teilen der Lieferkette (z. B. KI, Cybersicherheit, Cloud-Infrastruktur, 5G), 3) eine echte Datenwirtschaft und gemeinsame europäische Datenräume und 4) gerechtere und einfachere Rahmenbedingungen für Unternehmen.

## ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament war die treibende Kraft bei dem Prozess, der zur Schaffung des Binnenmarkts führte. Insbesondere setzte es sich in seiner Entschließung vom 20. November 1997 dafür ein, die vollständige Integration des Binnenmarkts bis 2020 abzuschließen. In mehreren 2006 angenommenen Entschließungen (u. a. vom 12. Februar, 14. Februar, 16. Mai und 6. Juli) unterstützte das Parlament das Konzept, dass der Binnenmarkt einen gemeinsamen Rahmen und Bezugspunkt für viele Politikbereiche der EU darstelle.

Das Parlament war auch an der Neubelebung des Binnenmarkts aktiv beteiligt. In seiner [Entschließung vom 20. Mai 2010](#) mit dem Titel „Vollendung des Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger“ betonte das Parlament, dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Verbraucher und KMU besser zu informieren und ein höheres Maß an Teilhabe zu ermöglichen sowie das Vertrauen der Bürger zu stärken. Als Reaktion auf die Binnenmarktakte nahm das Parlament am 6. April 2011 drei Entschließungen an: „[Governance und Partnerschaft im Binnenmarkt](#)“, „[Ein Binnenmarkt für die europäischen Bürger](#)“ und „[Ein Binnenmarkt für Unternehmen und Wachstum](#)“.

In seiner [Entschließung vom 20. April 2012](#) mit dem Titel „Vorreiterrolle des eGovernment für einen wettbewerbsgeprägten Binnenmarkt für digitale Dienste“ wies das Europäische Parlament auf die Notwendigkeit eines klaren und kohärenten Rechtsrahmens für die gegenseitige Anerkennung der elektronischen Authentifizierung, Kennzeichnung und Signatur hin, die notwendig ist, um zu gewährleisten, dass grenzüberschreitende administrative Dienste in der gesamten EU funktionieren. Darauf folgte die [Entschließung vom 22. Mai 2012](#) zum Binnenmarktanzeiger.

---

[2] „[Eine Union, die mehr erreichen will: Meine Agenda für Europa](#)“, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission (2019-2024).



Am 11. Dezember 2012 verabschiedete das Parlament ebenfalls zwei nichtlegislative Entschlüsse zum Binnenmarkt, die eine zur „[Vollendung des digitalen Binnenmarkts](#)“ und die andere zu einer „[digitalen Freiheitsstrategie in der Außenpolitik der EU](#)“, wobei das Parlament in dieser Entschlüsse den Grundsatz der Netzneutralität nachdrücklich unterstützte. Das bedeutet, dass die Internetdiensteanbieter keine Sperrungen, Diskriminierungen, Beeinträchtigungen, Einschränkungen, einschließlich Einschränkungen über den Preis, im Zusammenhang mit den Möglichkeiten eines jeden Nutzers vornehmen sollten, beliebige Inhalte, Anwendungen oder Dienste nach freier Wahl quellen- und zielunabhängig über einen Dienst abzurufen, zu nutzen, zu senden, zu veröffentlichen, zu empfangen oder anzubieten. Zudem forderte das Parlament die Kommission und den Rat in derselben Entschlüsse dazu auf, auf dem Gebiet der digitalen Freiheiten in der EU hohe Standards zu fördern und aufrechtzuerhalten. Diese Entschlüsse zielten darauf ab, eine Politik und Praxis mit Blick auf die Einrichtung eines wirklichen digitalen Binnenmarkts in der EU zu entwickeln, um verschiedenen nationalen Regelsätzen in Schlüsselbereichen wie Mehrwertsteuer, Versanddienstleistungen oder Rechte des geistigen Eigentums gerecht zu werden. Der Grundsatz der Netzneutralität und des offenen Internets sowie die Abschaffung von Roaming-Gebühren wurden als Teil eines Legislativpakets mit Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt für elektronische Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents ([COM\(2013\) 627](#)) eingeführt.

Außerdem nahm das Parlament die [Entschlüsse vom 7. Februar 2013](#) mit Empfehlungen an die Kommission zur Governance für den Binnenmarkt an, wodurch ein Politikgestaltungszyklus für den Binnenmarkt als eine spezifische Säule des Europäischen Semesters etabliert wurde. Darüber hinaus nahm das Parlament die [Entschlüsse vom 25. Februar 2014](#) zu der Governance des Binnenmarkts innerhalb des Europäischen Semesters 2014 an, der die [Entschlüsse vom 27. Februar 2014](#) zu SOLVIT folgte. Schließlich nahm das Parlament die [Entschlüsse vom 12. April 2016](#) mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer besseren Rechtsetzung für den Binnenmarkt“ an, in der betont wird, dass unnötige Regelungen, Bürokratie und negative Auswirkungen beseitigt werden müssen und gleichzeitig die politischen Ziele erreicht werden müssen und ein wettbewerbsfähiges ordnungspolitisches Umfeld geschaffen werden muss, das der Beschäftigung und den Unternehmen in der EU förderlich ist. Am 26. Mai 2016 nahm das Europäische Parlament eine [Entschlüsse](#) zu der Strategie für den Binnenmarkt an, in der ein innovativerer, vertiefter und gerechterer Binnenmarkt gefordert wurde. Um den Online-Zugang zu den Informationen, Verwaltungsverfahren und Hilfsdiensten, die Bürger und Unternehmen benötigen, zu erleichtern, sprach sich das Parlament für die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors ([Verordnung \(EU\) 2018/1724](#)) aus.

Am 19. Januar 2019 nahm das Parlament eine Entschlüsse mit dem Titel „[Auf dem Weg zu einer Akte zum digitalen Binnenmarkt](#)“ an, gefolgt von zahlreichen Maßnahmen zur Schaffung des digitalen Binnenmarkts, z. B. in Bereichen wie [kollaborative Wirtschaft](#), [Online-Plattformen](#) und [künstliche Intelligenz](#).

In der (im April 2016 veröffentlichten) Studie mit dem Titel „[Reducing costs and barriers for businesses in the Single Market](#)“ wurde das große Potenzial des



digitalen Binnenmarkts für die Senkung der Kosten und Hindernisse für Bürger und Unternehmen in der EU hervorgehoben.

In einer anderen Studie mit dem Titel „[A Longer Lifetime for Products: Benefits for Consumers and Companies](#)“, die im Juni 2016 veröffentlicht wurde, wurde gezeigt, dass der digitale Binnenmarkt über das Potenzial verfügt, die EU-Wirtschaft umweltfreundlicher zu machen. Das Parlament nahm am [4. Juli 2017 eine Entschließung](#) zum selben Thema an.

Laut einer anderen Studie mit dem Titel „[Social economy](#)“, die im März 2016 veröffentlicht wurde, könnte der digitale Binnenmarkt die Wirtschaft der EU sogar noch sozialer machen. Wie in der im Oktober 2013 veröffentlichten Studie mit dem Titel: „[Ubiquitous developments of the Digital Single Market](#)“ beschrieben, ist die Entwicklung der elektronischen Behördendienste und der damit verbundenen Dienstleistungen wie der elektronischen Gesundheitsdienste eine Möglichkeit, um dieses Ziel zu erreichen.

Im Anschluss an die Ankündigung der Kommission, 2020 ein neues Gesetz über digitale Dienste vorzulegen, veranstaltete die Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität des Parlaments im Namen des IMCO-Ausschusses einen Workshop zu dem Thema „[Vorschriften für den digitalen Handel im digitalen Zeitalter](#)“, bei dem Sachverständige und Interessenträger betonten, dass die verbleibenden grenzüberschreitenden Hindernisse für den elektronischen Handel beseitigt werden müssen, um die Vorteile des Binnenmarkts in vollem Umfang zu nutzen. Die Berichtsentwürfe des Ausschusses zum Gesetz über digitale Dienste wurden im April und Mai 2020 veröffentlicht, wobei die Schlussabstimmungen voraussichtlich im September stattfinden werden.

Am 17. April 2020, während der COVID-19-Pandemie, verabschiedete das Parlament eine [Entschließung](#), in der es betonte, dass der Binnenmarkt die Quelle des gemeinsamen europäischen Wohlstands und Wohlergehens und ein Schlüsselement der unmittelbaren und fortlaufenden Reaktion auf die Pandemie ist.

Darüber hinaus erinnerte das Parlament in seiner [Entschließung vom 19. Juni 2020](#) daran, dass der Schengen-Raum eine geschätzte Errungenschaft ist, die im Zentrum des Projekts der Europäischen Union steht, und forderte die Mitgliedstaaten auf, die Einschränkungen der Freizügigkeit zurückzunehmen und ihre Bemühungen zu verstärken, wenn es um die Vollendung der Schengen-Integration mit allen EU-Mitgliedstaaten geht.

Die Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität beabsichtigt, im Oktober 2020 eine Studie zu den rechtlichen Hindernissen für Binnenmarktvorschriften zu veröffentlichen. In der Studie werden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten analysiert, die im Widerspruch zu den Binnenmarktvorschriften stehen oder neue ungerechtfertigte Hindernisse schaffen, und es wird versucht, klare Empfehlungen dazu zu ermitteln, wie diese Hindernisse beseitigt werden können und dem Entstehen neuer Hindernisse vorgebeugt werden kann.



Jüngsten Untersuchungen zufolge werden die Grundsätze des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie die Rechtsvorschriften in diesem Bereich einen Nutzen von schätzungsweise 985 Mrd. EUR jährlich<sup>[3]</sup> erbringen.

Louise Blandin / Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff  
08/2020

---

[3]Poutvaara P. et al., „[Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#)“ (2019), erstellt von der Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität auf Antrag des IMCO-Ausschusses, und Pelkmans J. et al., „[Contribution to Growth: The Single Market for Services. Delivering economic benefits for citizens and businesses](#)“ (2019), erstellt von der Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität auf Antrag des IMCO-Ausschusses.

