



Herr Bundesrat Ignazio Cassis

Versand ausschliesslich per E-Mail: sts.info.ae@eda.admin.ch

15. Februar 2024

Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-Europäische Union: Stellungnahme zum Mandatsentwurf für Verhandlungen mit der Europäischen Union

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Teilnahme an der oben genannten Konsultation. Gerne finden Sie unten folgend erste Einschätzungen von SwissHoldings zum Mandatsentwurf für Verhandlungen mit der Europäischen Union.

Zusammenfassung erste Einschätzungen

- **SwissHoldings begrüsst die Bemühungen des Bundesrates, basierend auf einem neuen Vertragspaket mit der EU («Bilaterale III») die bisherigen Beziehungen weiter auf eine solide und dauerhafte Grundlage zu stellen.** Die bilateralen Vertragsbeziehungen Schweiz – EU und deren wichtige Errungenschaften haben sich für beide Seiten sehr bewährt.
- **Ein Abschluss des vorgesehenen Verhandlungspaketes dürfte sich für die SwissHoldings Mitgliedsunternehmen unmittelbar in verschiedener Weise positiv auswirken.** Die bestehenden Marktzugangsabkommen lassen sich konsolidieren und weiterentwickeln, und neue Marktzugangsabkommen können wieder abgeschlossen werden.
- **Die dynamische Übernahme des sich fortentwickelnden EU-Rechts in Kombination mit der Einführung eines institutionell verankerten Streitschlichtungsmechanismus schafft verlässliche und planbare Rahmenbedingungen für die hiesigen Unternehmen, kann aber für die Schweiz auch weitere Integrationsschritte nach sich ziehen.** Es fehlen jedoch verlässliche Szenario-Analysen, um abzuschätzen, wie sich die neu vorgesehenen institutionellen Elemente auch im Kontext der zu erwartenden Entwicklungen auf übergeordneter politischer Ebene auf die künftige Ausgestaltung der Schweizer Wirtschaftspolitik generell auswirken. Der Verband würde es begrüssen, wenn der Bundesrat einen entsprechenden Bericht zu Verhandlungsbeginn vorlegen könnte, um die Verhandlungen auch mit Blick auf die längerfristigen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz führen zu können.
- **Die Einschätzung der Vorteilhaftigkeit des Vertragspaketes muss zudem zwingend unter Berücksichtigung der nötigen innenpolitischen Konzessionen erfolgen. SwissHoldings unterstützt die Bemühungen des Bundesrates, angesichts der herausragenden Bedeutung des Vertragspaketes eine breite politische Abstützung anzustreben.** Es ist dem Verband ein Anliegen, dass hier ein innenpolitischer Konsens zur Konsolidierung der Positionen in der bilateralen Vertragsbeziehung Schweiz-EU erreicht werden kann, welcher die Situation aller Stakeholder inklusive der Sozialpartner und Wirtschaftsakteure berücksichtigt und gleichzeitig sicherstellt, dass sich das Vertragspaket auch mit diesen Massnahmen positiv auf den Wirtschaftsstandort und den Wohlstand in der Schweiz auswirkt.



Grundsatz

Der Bundesrat hat Mitte Dezember 2023 den Entwurf für ein Verhandlungsmandat mit der EU verabschiedet. Das Verhandlungspaket umfasst unter anderem die Aktualisierung der fünf bestehenden Binnenmarktverträge Personenfreizügigkeit (FZA), Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA), Landverkehr, Luftverkehr sowie Landwirtschaft. Zudem sollen zwei neue Binnenmarktverträge für Strom und Lebensmittelsicherheit abgeschlossen werden. In den Bereichen Forschung, Bildung und Gesundheit sieht das Paket eine Wiederaufnahme der Kooperationen mit der EU vor. Darüber hinaus ist die Wiederaufnahme des Regulierungsdialogs im Finanzbereich sowie eine Verstärkung des Schweizer Kohäsionsbeitrags geplant.

SwissHoldings begrüsst die Bemühungen des Bundesrates, basierend auf einem neuen Vertragspaket mit der EU («Bilaterale III») die Beziehungen mit der EU zu vertiefen. Die bilaterale Vertragsbeziehung Schweiz – EU und deren wichtige Errungenschaften haben sich für beide Seiten sehr bewährt. Die dichten Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz mit den EU-Mitgliedsstaaten haben zu Wachstum und Wohlstand in der Schweiz und der EU geführt. Die bilateralen Verträge sind daher ein Erfolgsmodell. Sie erleichtern nicht nur den täglichen Handel mit unseren wichtigsten Partnern, sondern sind auch ein bedeutender Faktor unserer Standortattraktivität. Für Forschung und Innovation ist die Zusammenarbeit über die Grenzen sehr wichtig. Programme wie Horizon Europe sind für die Zukunft des Forschungs- und Innovationsstandortes daher entscheidend. Zudem ist für die Schweizer Firmen der Zugang zu internationalen Fachkräften von zentraler Bedeutung. Unsere Mitgliedsfirmen sind auch in Zukunft auf einen diskriminierungsfreien Zugang zum Binnenmarkt und eine gute Zusammenarbeit mit der EU generell angewiesen.

Die Schweiz hat daher alles Interesse, diese enge Beziehung zu erhalten und weiter gezielt zu vertiefen. Gerade auch im derzeitigen geopolitischen Kontext, der zunehmend von Multipolarität und Blockbildung geprägt ist, gibt die Sicherstellung stabiler Beziehungen zum Nachbarn ein starkes Signal für die Wirtschaft in der Schweiz und Europa.

Das neue Vertragspaket schafft eine deutlich günstigere Ausgangslage im Vergleich zum Vertragsentwurf von 2021 («InstA»)

Die Analyse des Paketansatzes der «Bilateralen III» und seiner einzelnen Elemente zeigt, dass wichtige Fortschritte im Vergleich zum ersten Entwurf des Rahmenabkommens («InstA») erzielt werden konnten. Insbesondere begrüsst SwissHoldings, dass die institutionellen Regelungen neu in jedem Abkommen einzeln vereinbart werden sollen. Dieser Ansatz ermöglicht einen breiteren Interessenausgleich und erhöht die Aussichten für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen. Des Weiteren konnte mit dem zugesicherten Abschluss zweier neuer Binnenmarktverträge für die Bereiche «Strom» und «Lebensmittelsicherheit» sowie den vorgesehenen verstärkten Kooperationen in Forschung, Bildung und Gesundheit auch bezüglich der materiellen (vertikalen) Grundlage der bilateralen Beziehung von Seiten EU wichtige Zugeständnisse erreicht werden. Nicht zuletzt ist es den Schweizer Unterhändler auch gelungen, zentrale „Carve outs“ in sensiblen Bereichen wie beispielsweise des Unionsbürgerrechts, der Personenfreizügigkeit und der staatlichen Beihilfen zu erzielen. Hier gilt es die neue «Nicht-Regression-Klausel» hervorzuheben, welche festlegt, dass die Schweiz etwaige künftige Anpassungen bezüglich des vereinbarten Lohnschutzniveaus künftig nicht übernehmen muss. Bezüglich des Beihilferechts konnte zudem erreicht werden, dass gemäss Entwurf die entsprechenden Bestimmungen nicht horizontal auf die gesamte Vertragsbeziehung, sondern beschränkt auf die Marktzugangsabkommen Luft- und Landverkehr sowie mögliche neue Abkommen wie Elektrizität künftig zur Anwendung kommen sollen. Namentlich sind damit gemäss heutiger Ausgangslage im direkten Gegensatz zum damaligen InstA-Vertragstext staatliche Garantien für Kantonalbanken nicht mehr Gegenstand der Vereinbarung.

Aktualisierung bisheriger und Abschluss neuer Marktzugangs- und Kooperationsabkommen von hoher Priorität für SwissHoldings Mitgliedsfirmen

Es ist davon auszugehen, dass sich der Abschluss des vorgesehenen Verhandlungspaketes für die Unternehmen in verschiedener Weise positiv auswirken wird. Die bestehenden

Marktzugangsabkommen lassen sich konsolidieren und weiterentwickeln, und die EU-seitige Blockade zum Abschluss neuer Abkommen wird gelöst. In diesem Kontext ist insbesondere die Aktualisierung des Abkommens über den Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA) von grosser Wichtigkeit für SwissHoldings. Ohne die Aktualisierung dieses Abkommens könnten gemäss jüngster Schätzung des Dachverbandes ab 2026/2027 bis zu 60% der Schweizer Exportunternehmen ihre bisherige präferenzierte Teilnahme am EU-Binnenmarkt verlieren. Ein Absatz der Schweizer Produkte wäre zwar weiterhin möglich, allerdings mit messbar höherem Aufwand. Dasselbe gilt für andere bilaterale Abkommen und Kooperationen – wie beispielsweise das anvisierte Binnenmarkt-Abkommen im Bereich Strom, welches zu einer Verbesserung der Netzstabilität und einer Stärkung der Versorgungssicherheit insgesamt führen sowie neue Handelsopportunitäten schaffen würde. Positiv zu werten ist auch, dass in den Eckwerten eine rasche Vollassoziierung bei «Horizon Europe» in Aussicht gestellt wird. Die damit verbundene Wiederaufnahme bzw. der Ausbau der Kooperationen in der Forschung hat für SwissHoldings hohe Priorität.

Zu bemängeln ist, dass anders als beispielsweise bei der Forschungskooperation (für die bezüglich der Programme «Horizon Europe» und «Euratom» eine Übergangsbestimmung ausgehandelt werden konnte) in den Verhandlungsleitlinien der konkrete Zeitpunkt für die notwendige Aktualisierung des Medizinprodukte-Kapitels im Rahmen des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen («*Mutual Recognition Agreement*», MRA) noch offen ist. Aus Sicht unserer Mitgliedsfirmen wäre es wichtig, wenn hier rasch Klarheit geschaffen werden könnte.

Klärung der institutionellen Fragen als Chance und Herausforderung zugleich

Nicht zuletzt bedingt durch die aktuell hohe Geschwindigkeit in der wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Entwicklung nimmt der Druck bezüglich der zu übernehmenden EU-Regeln stetig zu – was sich aktuell auch darin zeigt, dass die Folgen einer Nicht-Aktualisierung bestehender Abkommen immer unmittelbarer und direkter auf Unternehmensebene spürbar sind. Es ist daher grundsätzlich zu begrüssen, dass mit der vorgesehenen dynamischen Rechtsübernahme versucht wird, hier Abhilfe zu erzielen. Die kontinuierliche Übernahme des sich fortentwickelnden EU-Rechts schafft verlässliche Rahmenbedingungen und verbessert damit insgesamt die Rechtssicherheit für Schweizer Unternehmen am Standort Schweiz. Hervorzuheben ist zudem, dass durch den vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismus Differenzen in Zukunft geordnet bereinigt werden können. Dieser Mechanismus stellt sicher, dass künftig genügende Übergangsfristen bei Veränderungen vorgesehen werden und Druckmassnahmen der EU einem verbindlichen Rechtsregime zu unterliegen haben.

In diesem Kontext ist jedoch auch zu bedenken, dass die dynamische Rechtsübernahme in den Verhandlungsleitlinien breiter als noch im Vertragsentwurf von 2021 ausgelegt wird, indem sie nicht nur für bestimmte explizit genannte Abkommen, sondern vielmehr umfassend für alle bestehenden und künftigen Binnenmarkt-Abkommen zur Anwendung kommen soll. Durch die seit Jahren (nicht nur) in der EU zu beobachtende zunehmende Regelungsdichte und die immer weiter steigende Komplexität von Wirtschaft und Gesellschaft ist der Regulierungskorpus zunehmend enger vernetzt. Es ist Stand heute schwierig vorauszusehen, in welchen Themenbereichen die EU künftig eine stärkere Regulierung anstrebt und ob diese neuen Regeln oder Rechtserlasse grundlegende Positionsunterschiede im Verhältnis CH-EU auslösen könnten. Hinzu kommt, dass viele wichtige Politiken der EU heute sektorübergreifend wirken, d.h. nicht auf einzelne Gebiete beschränkt sind. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang z.B. die Umweltpolitik, die im Kontext der grünen Transformation in fast alle Wirtschaftsgebiete einwirkt, wie auch beispielsweise die Bereiche Verbraucherschutz, Arbeitsmarktpolitik oder jüngst die Regulierung zur Künstlichen Intelligenz (KI). Denn für die EU ist das «Prinzip der gleich langen Spiesse» zentral: Alle Binnenmarktteilnehmer sollen über die gleichen Bedingungen verfügen, so dass der Wettbewerb nicht verzerrt oder EU-Standards unterlaufen werden. Entsprechend kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Erwartung besteht, dass sektorielle Erlasse konsistent mit den übergreifenden Politiken anzuwenden sind.

Aus Sicht von SwissHoldings fehlen zum heutigen Zeitpunkt verlässliche Szenario-Analysen, wie sich diese neu vorgesehenen institutionellen Elemente auch im Kontext der erwarteten Entwicklungen auf übergeordneter politischer Ebene auf die Handels-, Steuer-, Arbeits- und Wirtschaftspolitik

der Schweiz auswirken werden und welche Folgen dies für den Schweizer Wohlstand und den Wirtschaftsstandort hat. Für den Verband wäre es wünschenswert, wenn der Bundesrat zum Verhandlungsbeginn einen entsprechenden Bericht vorlegen würde und die Schlussfolgerungen in die Verhandlungsführung sowie die Beurteilung der Ergebnisse einflössen. Die verschiedentlich geäußerte Einschätzung, die Schweiz könnte einzelne unvorteilhafte Regeln entgegen ihrer eigentlichen vertraglichen Verpflichtung nicht übernehmen, wodurch dies dann Gegenstand eines Schiedsverfahrens würde, ist im Grundsatz richtig. Hier ist jedoch auch zu bedenken, dass für die Schweiz Vertragstreue ein hohes Gut ist, und dass sie weder Erfahrung noch Interesse an einer konfliktgeleiteten Aussen- und Wirtschaftspolitik hat.

Falls nicht zuletzt die EU ihre Gesetzgebung im Bereich Wirtschaftspolitik in den nächsten Jahren weiterhin so stark unilateral ausbaut wie bisher, wäre die Schweiz gegebenenfalls angehalten hier mitzuziehen, wodurch sie ihre bereits vertraglich ausgehandelten Vereinbarungen mit ihren Handelspartnern ausserhalb der EU eventuell nicht mehr halten könnte bzw. ihre Verhandlungsgrundlage in der globalen Aussenhandelspolitik eingeschränkt würde.

Innenpolitische Überlegungen

Mit der Verabschiedung des Entwurfes des Verhandlungsmandates hat die öffentliche Diskussion in der Schweiz zur Europafrage wieder an Dynamik gewonnen. SwissHoldings unterstützt die Bemühungen des Bundesrates, angesichts der herausragenden Bedeutung des Vertragspakets eine breite politische Abstützung anzustreben. Es ist dem Verband ein Anliegen, dass hier ein innenpolitischer Konsens zur Konsolidierung der Positionen in der bilateralen Vertragsbeziehung Schweiz-EU erreicht werden kann, welcher die Situation aller Stakeholder inklusive der Sozialpartner und Wirtschaftsakteure berücksichtigt und gleichzeitig sicherstellt, dass sich das Vertragspaket auch mit diesen Massnahmen positiv auf den Wirtschaftsstandort und den Wohlstand in der Schweiz auswirkt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
SwissHoldings

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "A. Luther".

Annette Luther
Präsidentin

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Dr. Gabriel Rumo".

Dr. Gabriel Rumo
Direktor