



Herr Bundesrat Ignazio Cassis

Versand ausschliesslich per E-Mail: vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

31. Oktober 2025

Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU»

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung zum Verhandlungsergebnis über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz – EU» und der innenpolitischen Umsetzung.

Zusammenfassung: Position und Anliegen von SwissHoldings

1. Klares Bekenntnis des Verbandes zum Bilateralen Weg: SwissHoldings misst verlässlichen Beziehungen zur Europäischen Union – der wichtigsten Handelspartnerin der Schweiz – grosse Bedeutung bei. Die bilateralen Abkommen haben sich als wirksames Instrument für den privilegierten Zugang zum EU-Binnenmarkt bewährt. Für die Mitgliedsunternehmen von SwissHoldings ist der langfristige Erhalt dieser vertraglich geregelten Partnerschaft wichtig – insbesondere in einer zunehmend multipolar ausgeprägten Welt, in der stabile Beziehungen zu wichtigen Wirtschaftsräumen an Bedeutung gewinnen.

2. Das neue Vertragspaket sichert Vorteile, könnte jedoch zu weiteren Integrationsschritten der Schweiz führen: Das neue Vertragspaket bietet den Unternehmen zahlreiche Vorteile, indem bestehende Marktzugangsabkommen konsolidiert und weiterentwickelt werden können. Die dynamische Übernahme des sich wandelnden EU-Rechts sowie der neu eingeführte institutionelle Streitschlichtungsmechanismus schaffen vertraglich geregelte Rahmenbedingungen. Gleichzeitig könnten diese Mechanismen jedoch zu weitergehenden Integrationsschritten der Schweiz führen. Bisher fehlen belastbare Szenario-Analysen, um die Auswirkungen der neuen institutionellen Elemente im Zusammenspiel mit den erwarteten politischen Entwicklungen auf die zukünftige Ausrichtung der Schweizer Wirtschaftspolitik umfassend beurteilen zu können.

3. Forderung einer Regulierungsfolgenabschätzung mit transparenter Nutzen-Kosten-Analyse: Aus Sicht des Verbandes ist es unerlässlich, dass für die Bewertung des neuen Vertragspakets eine umfassende und transparente Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) vorliegt – wie dies auch bei anderen politischen Vorlagen, auch mit deutlich geringerer Tragweite, üblich ist. Das Paket betrifft zentrale Bereiche der Schweizer Politik. Umso wichtiger ist es, dass die möglichen Folgewirkungen sorgfältig und differenziert eingeordnet werden können. Diese Analyse sollte daher neben wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten auch kulturelle, wertebasierte sowie



strategisch-politische Aspekte einbeziehen, um die tatsächliche Tragweite des Vertragspakets umfassend einschätzen zu können.

4. Innenpolitische Umsetzung soll auf schlanker und effizienter Gesetzgebung basieren:

SwissHoldings knüpft an die innenpolitische Umsetzung der Abkommen klare Erwartungen. Im Vordergrund steht eine schlanke, effiziente und wirtschaftsfreundliche Umsetzung in die Schweizer Gesetzgebung, die ohne sachfremde Zusatzmassnahmen auskommt. Der Erhalt des liberalen Arbeitsmarktes ist dabei von zentraler Bedeutung.

5. Wahrung der globalen Ausrichtung in der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz: Aus Sicht des Verbandes ist es zentral, dass das neue bilaterale Vertragspaket die Schweiz nicht in ihrer Fähigkeit einschränkt, eine global ausgerichtete Aussenwirtschaftspolitik zu verfolgen. Die Schweiz sollte ihre Vernetzung weltweit ausbauen und vielfältige Handelsbeziehungen pflegen. Eine einseitige Bindung an einen Wirtschaftsblock wird als nicht zielführend betrachtet, da sie die Flexibilität im Umgang mit internationalen Partnern einschränken könnte. Ziel muss sein, die Schweiz als global vernetzter Wirtschaftsstandort zu stärken und gleichzeitig strategische Abhängigkeiten zu vermeiden.

Grundsatz

SwissHoldings erachtet das vorliegende Verhandlungsergebnis als eine tragfähige Grundlage für die zukünftige Ausgestaltung der Beziehungen der Schweiz zur EU. Die bestehenden bilateralen Abkommen haben sich in zentralen Bereichen als wirtschaftlich wertvoll erwiesen. Sie haben für die Schweiz massgebliche Wohlstandsgewinne geschaffen. Für unsere Mitgliedunternehmen ist der nachhaltige Erhalt dieser vertraglich abgesicherten Zusammenarbeit mit der EU bedeutend. Vor dem Hintergrund einer zunehmend multipolar ausgerichteten internationalen Weltordnung gewinnen stabile Beziehungen zu den wichtigen Handelspartnern der Schweizer Volkswirtschaft weiter an Bedeutung.

Das neue Vertragspaket bietet im Vergleich zum im Jahr 2021 vorliegenden Rahmenabkommen («InstA») verbesserte Grundlagen für die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU. Der Grund hierfür ist insbesondere, dass die institutionellen Bestimmungen nicht mehr einheitlich und horizontal für alle Abkommen gleichermassen gelten, sondern nun jeweils sektorspezifisch in den einzelnen Abkommen selbst geregelt sind. Dieser differenzierte Ansatz ermöglicht es der Schweiz, ihre Interessen gezielter zu sichern.

Als branchenübergreifender Dachverband konzentrieren wir uns in der Analyse des Vertragspakets auf die übergeordneten wirtschafts- und ordnungspolitischen Fragestellungen. Die Bewertung fachspezifischer bzw. sektorieller Aspekte obliegt den jeweiligen Branchenverbänden. In unserer Stellungnahme fokussieren wir uns daher insbesondere auf folgende Themenbereiche:

- Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA)
- Personenfreizügigkeit
- Beihilfen
- Institutionelle Elemente

1.1. Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA)

Das neue Verhandlungspaket bringt für Unternehmen zahlreiche Vorteile mit sich. Bestehende Marktzugangsabkommen können konsolidiert und weiterentwickelt werden, und die bisherige Blockade der EU bei den neuen Abkommen angesichts der offenen institutionellen Fragen wird gelöst. Besonders relevant für die Mitglieder von SwissHoldings ist das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA). Es beseitigt technische Handelshemmnisse im Austausch von Industrieprodukten mit der EU. Das MRA gewährleistet in zwanzig Produktbereichen (z. B. Maschinen-, Medizin- oder Bauprodukte) einen erweiterten Zugang zum EU-Binnenmarkt. Dank des Abkommens lassen sich kostspielige, doppelt durchgeführte Konformitätsbewertungen bei den Prüfschritten wie Inspektionen, Zertifizierungen, Anmeldungen und Zulassungen vermeiden. Dies entlastet Unternehmen in für die Schweiz wichtigen Industriesektoren von zusätzlichem Verwaltungsaufwand und damit verbundenen Kosten, etwa der Pflicht zur Ernennung eines Bevollmächtigten in der EU.

Aus unserer Sicht ist es entscheidend, dass das MRA über einen klar geregelten institutionellen Rahmen verfügt, um dessen vollständige Anwendung und eine regelmässige Aktualisierung sicherzustellen. Denn eine solche Grundlage gewährleistet, dass neue EU-Rechtsakte jeweils in das Abkommen übernommen werden können und notwendige Anpassungen somit nicht vom alleinigen Wohlwollen der EU abhängen. Darüber hinaus ermöglicht der Einbezug institutioneller Elemente eine formalisierte Mitsprache der Schweiz beim *Decision-Shaping* der EU sowie bei der Umsetzung neuer EU-Vorgaben. Dadurch können Schweizer Interessen eingebracht werden.

Aus Sicht von SwissHoldings bleiben im Hinblick auf die vollständige Bewertung des Verhandlungsergebnisses noch folgende Fragen offen:

Offene Fragen
Ausbleibende verbindliche Zusage von Seiten EU für den Zeitpunkt der Aktualisierung einzelner Marktzugangsabkommen <i>Anders als bei der Forschungsk Kooperation – für die in Bezug auf «Horizon Europe» und «Euratom» bereits eine Übergangslösung ausgehandelt wurde – liegt keine verbindliche Zusage seitens der EU vor, wann aktuell noch blockierte Aktualisierungen wie etwa beim Medizinprodukte-Kapitel aufgehoben werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass die neu vereinbarten Schweizer Kohäsionsbeiträge rückwirkend bereits ab Jahresbeginn 2025 fällig werden, wäre zu erwarten gewesen, dass auch für diesen wichtigen Bereich eine Übergangslösung vorgesehen wird, welche die bestehende Blockade seitens der EU umgehend aufhebt.</i>
Kohäsionsbeitrag <i>Gemäss Vertragsentwurf soll die erste Zahlung von CHF 130 Mio. bereits ab Anfang Jahr 2025 rückwirkend fällig sein. Ab 2030 steigt der jährliche Beitrag auf CHF 350 Mio. Weiter ist der Kohäsionsbeitrag der Schweiz bis 2030 projektgebunden, sodass die Schweiz bei der Auswahl der zu unterstützenden Vorhaben mitentscheiden kann. Nach 2030 soll dieser Verwendungsvorbehalt entfallen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie auch künftig sichergestellt werden kann, dass Schweizer Unternehmen und Interessen bei der Umsetzung der finanzierten Projekte angemessen berücksichtigt werden. Darüber hinaus gilt es zu prüfen, wie verhindert werden kann, dass mit diesen Zahlungen ein Präzedenzfall geschaffen wird, der von anderen Handelspartnern als der EU verwendet werden könnte, um den Druck auf die Schweiz zu erhöhen, künftig finanzielle oder nicht-monetäre Zugeständnisse, sei es etwa in Form von Technologietransfer oder lokaler Wertschöpfung, leisten zu müssen. Die Schweiz ist bestrebt, ihr</i>

Freihandelsnetz mit Partnern ausserhalb der EU kontinuierlich auszubauen, wobei sie bei vielen dieser Freihandelspartner von stark wachsenden Märkten profitieren kann.

Frage des Decision-Shaping

Artikel 4 sichert der Schweiz das Recht zu, bei der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten mitzuwirken und, soweit dies für das reibungslose Funktionieren des MRA notwendig ist, an weiteren Ausschüssen sowie Arbeitsgruppen beteiligt zu sein. Dazu gehören Gremien, die für die Umsetzung von EU-Vorschriften in bestimmten Produktbereichen zuständig sind, wie beispielsweise Arbeitsgruppen zur Marktüberwachung. Der Begriff Decision-Shaping legt nahe, dass die Schweiz direkt in die relevanten Entscheidungsprozesse der EU eingebunden ist. In diesem Zusammenhang bleibt jedoch offen, in welchem Ausmass dieser Mechanismus tatsächlich über die reine Abgabe von Stellungnahmen hinausgeht und inwiefern er der Schweiz effektiv ermöglicht, einen substanziellen Einfluss auf den eigentlichen Normsetzungsprozess auszuüben. Zudem stellt sich auch die Frage, ob die Bedeutung des Decision-Shaping nicht auch weiter vor dem Hintergrund relativiert wird, dass die EU heute Entscheide, welche wichtige Grundlagen für die Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihrer Mitglieder betreffen, zunehmend direkt auf politischer Ebene trifft, wo die Schweiz als Nichtmitglied selbstredend keine Stimme hat.

Grad der Binnenmarktintegration in der EU

Eine aktuelle Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF)¹, welche auch der ehemalige Präsident der Europäischen Zentralbank Mario Draghi prominent in seinem Bericht von September 2024 «The Future of European Competitiveness» zitiert, kommt zum Schluss, dass es der EU trotz zahlreicher Harmonisierungsmassnahmen bislang nicht gelungen ist, einen echten Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen zu schaffen. Laut dieser Analyse bestehen weiterhin hohe Handelshemmnisse zwischen den EU-Ländern, welche als indirekte Zölle wirken und durchschnittlich etwa 45 % im Warenhandel und bei 110 % bei den Dienstleistungen betragen, was die Effektivität des Binnenmarktes auch für EU-Mitglieder einschränkt. Hier stellt sich die Frage, inwiefern diese fehlende Harmonisierung sich nachteilig in Bezug auf die im Rahmen der MRA-Abkommen den Schweizer Unternehmen gewährten technischen Erleichterungen verhält.

1.2. Personenfreizügigkeit

SwissHoldings begrüsst die erzielten Verhandlungsergebnisse des Bundesrates mit der EU im Bereich der Personenfreizügigkeit. Mit dem Änderungsprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen (FZA) von 1999 haben sich die Schweiz und die EU auf eine Aktualisierung der relevanten Bestimmungen verständigt. Dadurch bleibt es der Schweizer Wirtschaft weiterhin möglich, gezielt Fach- und Arbeitskräfte aus der EU zu rekrutieren, ein zentraler Faktor für die hiesige Standortattraktivität und unternehmerische Planungssicherheit. Gleichzeitig profitieren rund eine halbe Million Schweizer Staatsangehörige von umfassenden Mobilitätsrechten innerhalb der EU.

Besonders positiv bewertet der Verband, dass zentrale Zielvorgaben des bundesrätlichen Verhandlungsmandats erfüllt wurden – darunter die arbeitsmarktorientierte Ausgestaltung der Zuwanderung zur Entlastung der Sozialwerke und zur Vermeidung von Missbrauch, die Einhaltung der Bestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung sowie der Erhalt effizienter Meldeverfahren für wirtschaftlich begründete Kurzaufenthalte. Der sachliche Geltungsbereich des FZA bleibt

¹ [International Monetary Fund. Scaling Up the Single Market to Boost Productivity: Launch of the Fall 2024 Regional Economic Outlook for Europe at the House of the Euro in Brussels. November 14, 2024](#)

unverändert und umfasst weiterhin die Bereiche Zuwanderung, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (inkl. Lohnschutz), die Koordination der sozialen Sicherheit (Anhang II) sowie die Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Anhang III). Die EU-Richtlinie 2004/38/EG wird in angepasster Form übernommen und durch ein dreistufiges Schutzkonzept ergänzt, das Ausnahmen, Sicherungsmechanismen sowie eine konkretisierte Schutzklausel vorsieht.

Offene Fragen

Sicherung der Ausnahmeregelungen auf mittlere Sicht

Eine zentrale Herausforderung im bilateralen Verhältnis der Schweiz und der EU besteht seit jeher in der Frage, inwieweit die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied bei der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens an die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) gebunden ist. Im Rahmen der Verhandlungen konnten einige Ausnahmeregelungen in zentralen Bereichen ausgehandelt werden, etwa beim Zugang zu Sozialleistungen, beim Kündigungsschutz oder beim Niederlassungsrecht. Gleichwohl muss die Schweiz viele neue Pflichten der UBRL übernehmen. Hier stellt sich die Frage, welche Implikationen diese neuen Bestimmungen konkret auf das Ausmass der Zuwanderung in der Schweiz haben und inwiefern diese Ausnahmen auch längerfristig Bestand haben. Dieses Thema besitzt eine hohe politische Sensitivität. Die gleiche Frage stellt sich auch bei der sogenannten Non-Regression-Klausel (oder Stillstandsklausel), die festhält, dass das in der Schweiz erreichte Schutzniveau für Arbeits- und Lohnbedingungen – insbesondere die flankierenden Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping – nicht abgesenkt werden darf.

Einordnung der Schutzklausel

Der Bundesrat sieht in der Schutzklausel die Möglichkeit, «massgeschneiderte Ausnahmen» zu schaffen und betont, dass die Schweiz die Schutzklausel eigenständig auslösen kann. Demgegenüber vertritt die EU-Kommission in ihrer Kommunikation die Auffassung, dass keine Einschränkungen der Personenfreizügigkeit zulässig sind und die Schutzklausel nicht einseitig, sondern nur im Rahmen eines Schiedsverfahrens aktiviert werden darf, welches zudem an die Auslegung des EuGH gebunden ist. Zudem betont die EU, dass die Schweiz keine eigenständigen Zuwanderungsobergrenzen festlegen darf. Der Bundesrat hingegen stellte unlängst fest, dass die Schweiz auch bei einem gegenteiligen Schiedsspruch gewisse Massnahmen ergreifen könnte, was aber von Experten auf EU-Seite in Abrede gestellt wurde (Andreas Schwab, MdEP). Mit Blick auf eine mögliche Volksabstimmung, bei der insbesondere die Zuwanderungsfrage im Zentrum stehen dürfte, ist es zentral zu klären, wie die auf den ersten Blick unterschiedlichen Interpretationen der Schutzklausel durch die Schweiz und die EU inhaltlich abgeglichen und kohärent kommuniziert werden können.

1.3. Beihilfen

Die in diesem Kapitel ausgehandelten Bestimmungen regeln den Einsatz staatlicher Beihilfen innerhalb des jeweiligen Geltungsbereichs und deren Auswirkungen auf Unternehmen. Ziel ist es, faire Bedingungen für Schweizer und EU-Unternehmen zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen möglichst zu vermeiden. Die Regelung ermöglicht der Schweiz den Zugang zum EU-Binnenmarkt, indem dieser als Gegenleistung für gleichwertige Beihilferegeln geöffnet wird. Die Schweiz hat sich verpflichtet, die EU-Beihilferegeln in das Luft- und Landverkehrsabkommen sowie das Stromabkommen aufzunehmen. Zudem soll sie ein eigenes Überwachungsverfahren (so genannter Zwei-Pfeiler-Ansatz) aufsetzen, das ebenso wirksam die inhaltlich gleiche Anwendung der Beihilferegeln garantiert, jedoch unter Einhaltung der eigenen Verfassungsordnung ausgelegt ist.

SwissHoldings begrüsst grundsätzlich den mit dem ausgehandelten «Zwei-Pfeiler-Ansatz» erzielten Kompromiss. Für die Mitgliedsunternehmen von SwissHoldings ist es besonders wichtig, dass das neue Regime unter Beachtung der Schweizer Verfassungsordnung umgesetzt wird. Der ausgehandelte Zwei-Pfeiler-Ansatz – mit einer eigenständigen Schweizer Überwachungsbehörde und eigenen Verfahrenswegen – berücksichtigt diese Anforderungen. Auf diese Weise lässt sich sicherstellen, dass Fairness und Wettbewerbsneutralität im Umgang mit staatlichen Beihilfen gewahrt bleiben, ohne dass Schweizer Unternehmen automatisch der europäischen Wettbewerbsaufsicht unterstellt werden. Nichtsdestotrotz soll sorgfältig darauf geachtet werden, dass der neue Rahmen für die Unternehmen administrativ handhabbar und praxisnah ausgestaltet ist. Der zusätzliche Aufwand für Verfahren, Kontrollen oder Berichtspflichten soll in einem angemessenen Verhältnis stehen, so dass die betroffenen Unternehmen nicht unverhältnismässig belastet werden.

Bekannt ist, dass innerhalb der EU das Beihilferecht regelmässig zu Konflikten zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten führt. Das grundsätzliche Beihilfeverbot ist einer der Grundpfeiler des Binnenmarktes. Dieses Verbot ist zudem einer der wenigen Bereiche, bei denen der EU-Kommission die Kompetenz zu bindenden Einzelfallentscheidungen zukommt. Beihilfen müssen von den Mitgliedern grundsätzlich an die EU-Kommission notifiziert werden. Positive Entscheide gehen oft einher mit massgeblichen Bedingungen und kontinuierlichen Prüfprozessen für den Zeitraum, in dem die Beihilfen gewährt werden. Wird die Bewilligung nicht erteilt, muss die Beihilfe – auch nachträglich – zurückbezahlt werden. Gerade kleinere Mitgliedsländer sehen darin eine erhebliche Einschränkung ihres politischen Handlungsspielraums, insbesondere auch in wirtschaftspolitisch heiklen Fragen. Beispielsweise befindet sich Deutschland momentan mit der EU-Kommission im Streit über die Bedingungen der angestrebten Förderungen für die Energiewende. Auch während der Covid-Krise mussten die Mitglieder erheblichen Aufwand betreiben, um sich die europarechtliche Konformität verschiedener Rettungsmassnahmen von der EU-Kommission attestieren zu lassen.

Offene Fragen

Einfluss des vereinbarten Zwei-Pfeiler-Modells auf die Schweizer Wettbewerbspraxis generell

Die EU verfügt über ausgeprägte Instrumente und Befugnisse im Rahmen der Wettbewerbsaufsicht. So ist insbesondere die Europäische Kommission bei Fällen mit gemeinschaftsweiter Bedeutung als zentralisierte Behörde für die Prüfung von Kartellen, Missbräuchen von marktherrschenden Stellungen und staatlichen Beihilfen mit Auswirkungen im Binnenmarkt bereits heute zuständig und hat auch gegenüber Schweizer Unternehmen weitreichende Ermittlungs-, Sanktions- und Weisungsbefugnisse. Im direkten Gegensatz dazu verfügt die Schweizer Wettbewerbskommission (WEKO) als unabhängige Behörde für Schweizer Sachverhalte über weniger ausgeprägte Durchgriffsbefugnisse. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei der Anpassung der Schweizer Wettbewerbsaufsicht im Rahmen des mit der EU vereinbarten Zwei-Pfeiler-Modells in den besagten Bereichen Luftverkehr, Landverkehr sowie Stromabkommen die WEKO auch über diese drei Bereiche hinaus umfassendere Kompetenzen für Schweizer Sachverhalte erhält, um mit der europäischen Wettbewerbspraxis Schritt zu halten. Auch das Verfahrensrecht könnte an EU-Standards angepasst werden (z.B. bei den Fristen, Beweisregeln oder der Möglichkeit von Vergleichsverfahren). Zudem stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die WEKO trotz dieser Annäherung an EU-Standards weiterhin vollständig unabhängig agieren kann oder ob auch zur Sicherstellung einer einheitlichen Anwendungspraxis in den Abkommensbereichen künftig eine verstärkte Zusammenarbeit mit der EU-Kommission nicht doch in der Praxis erforderlich wird.

Einfluss der jüngsten Entwicklungen in der europäischen Beihilfepraxis auf die Marktsituation Schweizer Unternehmen

Das europäische Beihilfe- und Wettbewerbsrecht befindet sich derzeit im Wandel, geprägt von den aktuellen geopolitischen Spannungen und der zunehmend aktiven Industriepolitik wichtiger Volkswirtschaften weltweit. Die EU-Kommission prüft derzeit, nicht zuletzt auf Initiative Frankreichs, eine Anpassung ihrer Regeln, um gezielt die Bildung so genannter «Europäischer Champions» zu fördern. Die Schweiz hält sich im Bereich der Subventionspolitik im Direktvergleich nicht nur mit der EU, sondern auch mit anderen Rechtsräumen wie der USA traditionell zurück. In diesem Sinne verfolgt sie keine traditionelle Industriepolitik. Vielmehr setzt sie auf eine schlanke, im internationalen Vergleich äusserst wettbewerbsfähige Regulierung. Es gilt zu prüfen, inwieweit die im Rahmen des bilateralen Vertragspakets mit der EU vereinbarten Anpassungen in der Wettbewerbsaufsicht sowie deren generelle Auswirkungen auf das regulatorische Umfeld so gestaltet werden können, dass Schweizer Unternehmen keine strukturellen Nachteile erleiden – dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Schweiz ihre zurückhaltende Subventionspolitik voraussichtlich nicht im vergleichbaren Ausmass wie die EU ausweiten wird.

Wechselwirkung zwischen Beihilferegulierung und Steuerpolitik

Der Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung der EU dehnt den Beihilfenbegriff auf gewisse den «Steuerwettbewerb» beeinflussende Massnahmen aus, allerdings ohne nähere Spezifizierung. So wäre auch die Wirksamkeit des erwähnten Verhaltenskodexes beeinträchtigt, wenn sich ein Drittstaat wie die Schweiz nicht daranhält. Insofern gilt es bei der Weiterführung des bilateralen Weges stets im Auge zu behalten, dass – implizit – auch zahlreiche ausserhalb der eigentlichen Verträge liegende Bereiche betroffen sein könnten und dass der Handlungsspielraum der Schweiz über den Wortlaut der geltenden Verträge hinaus zumindest faktisch eingeschränkt werden könnte, sollte sich die Schweiz nicht vollumfänglich an den Verhaltenskodex halten.

2. Institutionelle Fragen (dynamische Rechtsübernahme, Streitbeilegung)

Die Schweiz hat bisher basierend auf fünf bilateralen Abkommen – der Personenfreizügigkeit, dem Land-, dem Luft-, dem Konformitäts- und dem Landwirtschaftsabkommen – den Zugang zum EU-Binnenmarkt in bestimmten Sektoren geregelt. Diese Abkommen sind jedoch statisch und müssen bei jeder Erneuerung neu ausgehandelt werden. Dieser Ansatz bringt Nachteile insbesondere bei den technischen Konformitätsanerkennungen mit sich. Es fehlt an Planungssicherheit sowie an klar festgelegten Mechanismen für die Streitbeilegung. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass die Wettbewerbsfähigkeit Schweizer Produkte in der EU bzw. umgekehrt beeinträchtigt wird, sollten die gegenseitigen Regelungen in diesem Bereich immer weiter auseinanderklaffen. Um dem entgegenzuwirken, nahmen die Europäische Kommission und der Schweizer Bundesrat im Jahr 2014 Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen auf, die jedoch im Jahr 2021 aufgrund wesentlicher Differenzen – insbesondere bei der Personenfreizügigkeit, dem Lohnschutz und den Beihilferegulungen – scheiterten.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Jahr 2022 einen neuen, sektoriellen Ansatz beschlossen. Dieses Vorgehen ermöglicht eine sektorielle, dynamische Rechtsübernahme und stellt sicher, dass der bisherige Zwei-Pfeiler-Ansatz erhalten bleibt: Verwaltung und Vollzug liegen jeweils bei der Schweiz und der EU.

Aus Sicht von SwissHoldings stellt der sektorielle Ansatz den richtigen Weg dar, um die bilaterale Vertragsbeziehung der Schweiz mit der EU langfristig zu sichern. Er ermöglicht eine nachhaltige und zugleich flexible Absicherung des Zugangs zum EU-Binnenmarkt. Zudem entfallen mit diesem

Modell die bisherigen Diskussionen um die Einführung einer sogenannten «Super-Guillotine-Klausel», die besagt, dass die Kündigung eines Vertrags die aller anderen zur Folge hat und somit die gesamte bilaterale Beziehung zwischen Schweiz und EU gefährden könnte.

Nun wurde ein Streitbeilegungsmechanismus vereinbart, der eine ausgewogene Lösung bei Konflikten sicherstellen soll. Wird das Schiedsgericht angerufen, entfaltet dies automatisch aufschiebende Wirkung. Sollte eine Vertragspartei der Ansicht sein, die andere Partei verstosse gegen ihre Verpflichtungen aus dem Abkommen, entscheidet zunächst ein paritätisch besetztes Schiedsgericht. Bis zum Schiedsspruch dürfen keine Gegenmassnahmen – wie etwa die Aussetzung von Abkommensrechten – ergriffen werden. Dieses Verfahren soll verhindern, dass vorschnell oder automatisch Sanktionen verhängt werden, und garantiert, dass Streitigkeiten in einem geordneten Rahmen geklärt werden können.

Diese neuen institutionellen Elemente finden auf alle bestehenden Binnenmarktabkommen Anwendung und werden potenziell integraler Bestandteil aller künftiger Abkommen. Damit ergibt sich ein breites Anwendungsfeld: Angesichts der seit Jahren – nicht nur in der EU – zu beobachtenden zunehmenden Regelungsdichte sowie der wachsenden Komplexität von Wirtschaft und Gesellschaft sind die einzelnen Regulierungsbereiche zunehmend stärker vernetzt. Stand heute lässt sich nur schwer abschätzen, wie die EU künftig die Regulierung in den von den Abkommen abgedeckten Bereichen ausgestaltet – und ob daraus grundlegende Differenzen bei Regulierungszielen und deren Umsetzung zwischen der Schweiz und der EU entstehen könnten.

Hinzu kommt, dass viele wichtige EU-Politiken heute bereichsübergreifend wirken und damit nicht mehr einzelnen Sektoren zugeordnet werden können. Für die EU ist das Prinzip der «gleich langen Spiesse» von zentraler Bedeutung: Alle Binnenmarktteilnehmer sollen unter den gleichen Bedingungen agieren können, damit Wettbewerbsverzerrungen und die Umgehung von EU-Standards möglichst verhindert werden können. Vor diesem Hintergrund ist nicht ganz auszuschliessen, dass seitens der EU die Erwartung besteht, dass die Schweiz im Rahmen der angestrebten Vertiefung der bilateralen Vertragsbeziehung künftig auch sektorielle Rechtsakte im Einklang mit übergeordneten Politiken kohärent umsetzt.

Es ist ausserdem zu berücksichtigen, dass selbst inlandsorientierte Unternehmen in der Schweiz faktisch den Vorgaben des EU-Rechts unterliegen, sofern dieses im Rahmen der bilateralen Vertragsbeziehung Anwendung findet. Selbst Betriebe, die ihre Produkte ausschliesslich für den Schweizer Binnenmarkt herstellen, sind damit letztlich von den EU-Regelungen in den spezifischen Bereichen der Abkommen betroffen. Dasselbe gilt für Exporteure in Drittstaaten: Sie müssen nicht nur die Anforderungen des jeweiligen Absatzmarktes – etwa der USA – erfüllen, sondern in relevanten Bereichen auch die regulatorischen Bestimmungen der EU beachten.

Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass in den Abkommen zur Personenfreizügigkeit, zum Luftverkehr, zur Strommarktintegration und zur Lebensmittelsicherheit das Integrationsverfahren zur Anwendung kommen soll. Lediglich in den Bereichen Landverkehr und technische Handelshemmnisse bleibt das Äquivalenzprinzip der zentrale Mechanismus für die Überführung der entsprechenden Bestimmungen ins Schweizer Recht. Im Integrationsverfahren werden die neuen EU-Rechtsakten allein durch ihre Integration automatisch Teil der Schweizer Rechtsordnung, vorbehaltlich der allfälligen vom Gemischten Ausschuss beschlossenen Anpassungen dieser Rechtsakte. Im Gegensatz dazu verlangt das Äquivalenzverfahren eine vorgängige Anpassung des Schweizer Rechts und setzt damit ein ordentliches Vernehmlassungs- und Rechtsetzungsverfahren voraus. Sofern dies nicht in einer Übernahme der EU-Regeln resultiert, steht es der EU jedoch frei, den

Streitbeilegungsmechanismus anzurufen, was in letzter Konsequenz zu Ausgleichsmassnahmen führen kann.

Offene Fragen

Ausbleibende Szenarioanalysen

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 bei entsprechender Zustimmung in den Abkommensbereichen auch einen weiteren Integrationsschritt bedeuten. Es fehlen Stand heute verlässliche Szenarioanalysen, 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. Auch wäre zu berücksichtigen, dass gemäss der vom Bundesrat beauftragten «Ecoplan»-Studie die wirtschaftlichen Vorteile des Pakets (Bilaterale I) hauptsächlich aus der Personenfreizügigkeit resultieren, während der volkswirtschaftliche Beitrag der anderen Pfeiler des Gesamtpakets deutlich kleiner ist.

Bedeutung von sektorübergreifenden Regelungen im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme

Viele wichtige Politiken der EU wirken heute sektorübergreifend, d.h. sie sind nicht auf einzelne Gebiete beschränkt. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang z.B. die Umweltpolitik, die im Kontext der grünen Transformation in fast alle Wirtschaftsbereiche einwirkt, wie auch beispielsweise die Bereiche Verbraucherschutz, Arbeitsmarktpolitik oder jüngst die Regulierung zur Künstlichen Intelligenz (KI). Es wurde verpasst zu regeln, inwieweit die dynamische Rechtsübernahme auch sektorübergreifende Rechtsakte umfasst und diese allenfalls von der dynamischen Rechtsübernahme auszunehmen.

Stärkung der Rechtsicherheit bei den Ausgleichsmassnahmen

Der neue Vertragstext verpflichtet die EU nicht im Voraus offenzulegen, welche Ausgleichsmassnahmen sie ergreifen würde, sollte die Schweiz künftiges EU-Recht in einem bestimmten Bereich nicht übernehmen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob zur Stärkung der Rechtssicherheit nicht geprüft werden sollte, ob die EU sich in einer Vereinbarung verpflichten könnte, dass sie mögliche Gegenmassnahmen bereits im Voraus offenlegen würde. Denn im Falle einer Ablehnung einer neuen EU-Rechtsvorgabe durch die Schweiz hätte die EU den Ermessensspielraum, Sanktionen auch im Rahmen eines anderen Binnenmarktabkommens (mit Ausnahme des Agrarteils des Landwirtschaftsabkommens) zu verhängen – somit auch in Bereichen, die mit dem eigentlichen Streitgegenstand nichts zu tun haben. Dies solange die Ausgleichsmassnahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung des Schiedsgerichts standhalten, wobei die dabei anzuwendenden Massstäbe jedoch nicht weiter definiert sind. Dies ist heikel, da wirtschaftlich oder politisch besonders sensible Bereiche gezielt unter Druck gesetzt werden könnten.

Implikationen des Integrationsverfahrens

Für die Schweiz stellt sich die Frage, ob sie im Rahmen des Integrationsverfahrens ausreichend Einfluss auf die innerschweizerische Rechtsentwicklung wahren kann: Die Schweizer Vertretung im Gemischten Ausschuss muss in jedem Einzelfall aktiv einen Meinungsaustausch beantragen und darauf hinweisen, wenn ein EU-Rechtsakt Gesetzescharakter hat oder dem Referendum unterstellt werden müsste – unterbleibt dies, tritt der Beschluss des Ausschusses automatisch in Kraft. Zudem ist zu prüfen, ob den einzelnen Vertretern im Gemischten Ausschuss im Rahmen eines solchen Verfahrens nicht ein demokratisch zu weitreichender Entscheidungsspielraum zukommt – dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese Entscheide unter Umständen auch zentrale wirtschaftspolitische Fragen betreffen können.

3. Verbindliche Regulierungsfolgenabschätzung mit transparenter Kosten-Nutzen-Analyse

Aus Sicht des Verbandes ist es unerlässlich, dass für die Bewertung des neuen Vertragspakets eine umfassende und transparente Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) vorliegt – wie dies auch bei anderen politischen Vorlagen, auch mit deutlich geringerer Tragweite, üblich ist. Das Paket betrifft zentrale Bereiche der Schweizer Politik. Umso wichtiger ist es, die möglichen Folgewirkungen sorgfältig und differenziert einzuordnen. Diese Analyse sollte daher neben wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten auch kulturelle, wertebasierte sowie strategisch-politische Aspekte einbeziehen, um die tatsächliche Tragweite des Vertragspakets umfassend einschätzen zu können.

In den Vernehmlassungsunterlagen fehlt für grosse Teile des Vertragspakets eine RFA. Im erläuternden Bericht des Bundesrats wird erwähnt, dass eine solche Analyse nur vereinzelt durchgeführt wurde – etwa im Zusammenhang mit der Teilübernahme der Richtlinie 2004/38/EG oder dem Gesundheitsabkommen.

Die bisherigen bilateralen Abkommen I und II haben der Schweiz erheblichen Nutzen gebracht: Sie sicherten den Unternehmen einen massgeschneiderten Zugang zum europäischen Binnenmarkt, förderten Wachstum und Wohlstand und stärkten die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU in Schlüsselbereichen wie beispielsweise der Forschung, Sicherheit und Justiz. In einer zunehmend instabilen Welt mit geopolitischen Spannungen, Handelskonflikten und Kriegen gewinnen verlässliche, regelbasierte Beziehungen zu solch wichtigen Partnern weiter an Bedeutung.

Gleichzeitig muss bei der Gegenüberstellung der neuen Vertragsbestimmungen auch berücksichtigt werden, dass die EU ihre Regulierung zunehmend umfassend und tiefgreifend gestaltet, häufig ohne die Wirtschaft angemessen in den Umsetzungsprozess miteinzubeziehen. Eine dynamische Rechtsübernahme würde bedeuten, dass sich die Schweiz – zumindest in den Teilen, welche die bilaterale Vertragsbeziehung betreffen – an diese wachsende Regulierungslast anpassen müsste, was die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zusätzlich belasten könnte.

Nicht zuletzt ist auch der neu vorgesehene verbindliche finanzielle Beitrag der Schweiz an die EU in die Bewertung einzubeziehen. Die Schweiz verpflichtet sich bereits für den Zeitraum 2024-2029 zu einer «einmaligen» Zahlung von 130 Millionen Franken pro Jahr, die nach Inkrafttreten für die Periode 2030-2036 auf 350 Millionen Franken pro Jahr ansteigt. Die Beitragshöhe wird alle sieben Jahre neu festgelegt und dürfte aufgrund des vertraglich verankerten Anpassungsmechanismus ab 2037 deutlich steigen.

4. Innenpolitische Überlegungen

SwissHoldings knüpft an die innenpolitische Umsetzung der Abkommen klare Erwartungen. Im Vordergrund steht eine schlanke, effiziente und wirtschaftsfreundliche Umsetzung in die Schweizer Gesetzgebung, die ohne sachfremde Zusatzmassnahmen auskommt. Der Erhalt des liberalen Arbeitsmarktes ist dabei von zentraler Bedeutung. Namentlich die vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahme 14 im Bereich des Kündigungsschutzes wird abgelehnt.

Darüber hinaus ist es für den Verband entscheidend, dass die relevanten politischen Akteure – insbesondere Parlament, Kantone, Parteien und Verbände – frühzeitig und fortlaufend über die zu übernehmenden Rechtsakten informiert werden. So können sie ihre Positionen rechtzeitig in den

europäischen Entscheidungsprozess – auch über das so genannte *Decision-Shaping* – einbringen. Dies gilt insbesondere auch für Vertreter der direkt betroffenen Wirtschaftsbranchen.

Zudem hält der Verband fest, dass der finanzielle Beitrag der Schweiz zur Stärkung der Kohäsion in Europa im Rahmen des ordentlichen Bundesbudgets verabschiedet werden und somit der Schuldenbremse unterliegen muss. Bei der Ausarbeitung der einzelnen Projekte sind die Wirtschaftsverbände eng einzubeziehen, wobei *Public-Private Partnerships* zu bevorzugen sind. Zudem sollen alle finanzierten Projekte regelmässig einer Wirkungsanalyse unterzogen werden.

5. Wahrung der globalen Ausrichtung in der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz

Aus Sicht des Verbandes ist es zentral, dass das neue bilaterale Vertragspaket die Schweiz nicht in ihrer Fähigkeit einschränkt, eine global ausgerichtete Aussenwirtschaftspolitik zu verfolgen. Die Europäische Union erhebt in ihrer Handelspolitik zunehmend den Anspruch, dass Partnerländer wesentliche Elemente ihrer Regelwerke und Prinzipien übernehmen oder sich zur Einhaltung vergleichbarer Standards verpflichten. Dieser Ansatz macht den Abschluss neuer Freihandelsabkommen jedoch politisch und technisch für die Union anspruchsvoller als je zuvor.

Sollte die EU ihre wirtschaftspolitische Regulierung in den kommenden Jahren weiter einseitig ausbauen, bestünde das Risiko, dass die Schweiz gezwungen wäre, diese Entwicklungen nachzuvollziehen. Aus Sicht des Verbandes ist es zentral, dass das neue bilaterale Vertragspaket EU / CH die Schweiz nicht – auch nicht indirekt z.B. über Einschränkungen des regulatorischen Spielraums – daran hindert, eine tatsächlich global ausgerichtete Aussenwirtschaftspolitik zu verfolgen.

Eine zu starke Abhängigkeit von einem einzelnen Wirtschaftsraum liegt langfristig nicht im Interesse des Landes. Seit der Verabschiedung der ersten bilateralen Verträge in den 1990er-Jahren hat sich die Struktur der Weltwirtschaft grundlegend verändert: Schwellenländer – insbesondere China – haben als Handelspartner erheblich an Bedeutung gewonnen, während das wirtschaftliche Gewicht der EU im globalen Vergleich tendenziell abnimmt. Daher ist es für die Schweiz entscheidend, dass sie auch bei einer stärkeren institutionellen Anbindung an die EU ihre bilateralen Partnerschaften mit Drittstaaten ausserhalb Europas fortführen und gezielt ausbauen kann.

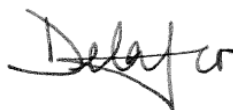
Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SwissHoldings
Geschäftsstelle



Gabriel Rumo
Direktor



Denise Laufer
Mitglied der Geschäftsleitung