
STELLUNGNAHME

DATUM

2. März 2022

EUROPAPOLITISCHE FORDERUNGEN DER SCHWEIZER TEXTIL- UND BEKLEIDUNGSBRANCHE

1. HINTERGRUND

Die bilateralen Verträge regeln die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Seit 2008 bringt die EU das Anliegen auf, die bilateralen Abkommen unter ein gemeinsames institutionelles Dach in Form eines institutionelles Rahmenabkommen zu stellen. Die EU machte der Schweiz deutlich, dass ohne ein solches Abkommen keine neuen Marktzugangsverträge mehr abgeschlossen werden könnten. Im Jahr 2014 starteten sodann die Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen (InstA) und im Jahr 2018 lag ein Verhandlungsergebnis vor. Swiss Textiles befürwortete den Abkommensentwurf zum InstA.

Aufgrund innenpolitischen Widerstands entschied der Bundesrat am 26. Mai 2021 das InstA nicht zu unterzeichnen. Seither ist die Europapolitik der Schweiz in der Krise. Es herrscht Ratlosigkeit auf Seiten des Bundesrats, die Gespräche mit der EU auf politischer Ebene finden kaum noch statt. Die EU ihrerseits hat aufgrund der Sistierung, Massnahmen getroffen, die Schweizer Unternehmen negativ beeinträchtigen.

2. BEDEUTUNG DER EU FÜR UNSERE BRANCHE

Die Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche ist eng mit der europäischen textilen Kette verflochten. Über 70 Prozent unserer Exporte und Importe entfallen auf die EU. Der Kapitalbestand unserer Firmen in der EU beträgt rund CHF 4 Milliarden. Unser verarbeitendes Gewerbe beschäftigt rund 7'300 Personen in der EU und rund ein Viertel unserer Arbeitskräfte in der Schweiz sind EU-Bürger, EU-Bürgerinnen. Eine gute und enge Beziehung zwischen der Schweiz und der EU ist für den Erfolg unserer Branche essenziell.

3. UNSERE EUROPAPOLITISCHEN FORDERUNGEN

Alternativen zum bilateralen Vertragsnetz eröffnen sich aus unserer Sicht nicht. Ein EU oder EWR-Beitritt haben innenpolitisch keine Chance. Ein umfassendes Freihandelsabkommen (FHA) wie es Kanada oder das Vereinigte Königreich mit der EU abgeschlossen haben, greift aus unserer Sicht zu kurz. Schweizer und europäische Textilunternehmen bilden gemeinsam grenzüberschreitende Wirtschaftskluster. Um diesen engen Verflechtungen möglichst barrierefrei begegnen zu können, sind gewisse Rechtsharmonisierungen unumgänglich. So erweist sich für unsere Branche der bilaterale Weg zurzeit als die beste Option.

Mit Sistierung des InstA hat sich der Zugang unserer Branche zur EU in gewissen Abkommen bereits verschlechtert. Weitere Verschlechterungen zeichnen sich ab. Gegenwärtig befinden wir uns mit der EU in einem unregulierten Zustand. Es herrscht politisches Kräftemessen, dem die Schweiz als kleines Land unterliegt. Es ist höchste Zeit, dass der Bundesrat nun aktiv wird und eine Strategie präsentiert, die die bilateralen Verträge nicht nur aufrechterhält, sondern auch Weiterentwicklungen zulässt. Ob diese auf einzelne sektorielle Abkommen abzielt oder einen gemeinsamen Rahmen vorsieht, ob es Schutzklauseln braucht oder nicht ist für uns offen. Nachstehende Punkte sind für uns aber zentral:

- Streitbeilegungsmechanismus mittels unabhängigem Schiedsgericht bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern beider Parteien ist notwendig. Das Schiedsgericht soll dabei beurteilen, ob EU-Recht betroffen ist und prüfen, ob allfällige Ausgleichsmassnahmen verhältnismässig sind. Kommt das Schiedsgericht zum Schluss, dass EU-Acquis betroffen ist, akzeptieren wir eine bindende Auslegung des Europäischen Gerichtshofs (EUGH).
- Swiss Textiles lehnt eine automatische Rechtsübernahme ab. Eine dynamische Rechtsübernahme ist dagegen sinnvoll. Dadurch können Abkommen rascher aktualisiert werden. Für uns essenziell ist, dass dabei aber die direkt-demokratischen Verfahren in der Schweiz bewahrt bleiben gewahrt.
- Jede Vertragspartei ist für die Kontrolle und Anwendung der Abkommen auf ihrem Territorium zuständig.
- Die Schweiz erhält in den institutionalisierten Bereichen mindestens ein Mitwirkungsrecht. Dabei soll sie von der EU bei Rechtsentwicklungen analog den EU-Mitgliedstaaten konsultiert werden.

Wichtig für die Weiterführung der bilateralen Beziehungen zur EU sind für uns insbesondere nachstehende Themen:

3.1. FREIHANDELSABKOMMEN SCHWEIZ-EU

Das FHA zwischen der Schweiz und der EU ist für unsere Branche überlebenswichtig. Es ermöglicht uns den zollfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt. Ohne diesen wäre es nicht mehr möglich, in der Schweiz zu produzieren. Zu gross wäre der Wettbewerbsnachteil aufgrund der hohen Zölle auf Textilien (im Durchschnitt 6.5 Prozent) und Bekleidung (11.5 Prozent) gegenüber den EU-Unternehmen.

Das FHA zwischen der Schweiz und der EU ist in das Pan-Europa-Mittelmeer-Übereinkommen (PEM-Konvention) eingebettet. Derzeit werden die revidierten PEM-Ursprungsregeln in die jeweiligen bilateralen FHA implementiert. Für das FHA Schweiz-EU ist dies bereits geschehen. Allerdings ist für unsere Branche ebenso wichtig, dass die gegenwärtigen PEM-Kumulierungsmöglichkeiten auch unter den revidierten Ursprungsregeln möglich sind. Für uns ist zentral, dass die Implementierung der revidierten Ursprungsregeln in die einzelnen bilateralen FHA der EU und der Schweiz zügig voranschreitet. Eine sachfremde Verzögerung der EU dieses Dossiers würde unsere Branche stark treffen.

Swiss Textiles hat ein grosses Interesse, dass nicht nur die FHA unter den PEM-Staaten verknüpft werden, sondern auch die FHA der EU und der EFTA bzw. der Schweiz im Überseegebiet. Der bilaterale Ansatz von FHA stösst bei Staaten mit defensiven Interessen bei den Ursprungsregeln stark an seine Grenzen. Besonders für die mit der EU stark vernetzte Textil- und Bekleidungsbranche führt dies dazu, dass die bilateralen Abkommen an Bedeutung verlieren. Eine Regionalisierung von FHA ist für unsere Branche von hoher Bedeutung, zumal die Branche ein Drittel der Vor- und Zwischenmaterialien aus der EU beschafft. Umgekehrt gewinnt die Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche durch die Möglichkeit zur Verwendung von Schweizer Vormaterial in den Überseeabkommen der EU an Attraktivität bei der EU-Kundschaft.

3.2. ZOLLERLEICHTERUNG UND ZOLLSICHERHEIT

Auf Basis des Abkommens über Zollerleichterungen und Zollsicherheit (ZESA) bilden die Schweiz und die EU einen gemeinsamen Zollsicherheitsraum. In diesem wenden die Parteien gleichwertige Sicherheitsvorschriften an und verzichten untereinander auf entsprechende Sicherheitsmassnahmen, wie sie gegenüber Drittstaaten zur Anwendung kommen. Als Beispiel gilt die Vorausanmeldepflicht für Warenimporte aus bzw. Warenexporte in Drittstaaten, welche die EU am 1. Juli 2009 eingeführt hat. Der Handel zwischen der Schweiz und der EU ist von dieser Pflicht ausgenommen. Auch braucht es weniger Sicherheitsdaten im Handel zwischen der Schweiz und der EU. Für die Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche ist Zesa sehr wichtig. Flexibilität und ein rascher Lieferservice gehören zu ihren Stärken. Nur durch eine durch ZESA gesicherte unkomplizierte und zügige Grenzabfertigung im Handel mit der EU kann sie diese ausspielen.

3.3. TECHNISCHE HANDELSHEMMNISSE

3.3.1. HARMONISIERTE PRODUKTE

Mit dem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement – MRA) anerkennen die Schweiz und die EU für [zwanzig Produktkapitel](#) gegenseitig die Konformitätsbewertungen. Es handelt sich dabei um diejenigen Produktbereiche, welche innerhalb der EU hinsichtlich der Produktvorschriften harmonisiert sind. Durch das MRA entfallen einerseits für Schweizer Unternehmen zusätzliche Pflichten für die Absetzung dieser Produkte in der EU. Andererseits ist nur eine Konformitätsbewertung notwendig, um beide Märkte (Schweiz und EU) zu bedienen. Das MRA muss bei EU-Rechtsentwicklungen laufend aktualisiert werden, damit es weiterhin greift.

Auch die Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche profitierte bis anhin von diesem Abkommen, insbesondere in den Bereichen persönliche Schutzausrüstung, Maschinen, medizinische Textilien und Bauprodukte. Aufgrund der Sistierung des InstA hat die EU im Zuge der Revision ihres Medizinprodukterechts die Schweizer Produktvorschriften nicht mehr als gleichwertig anerkannt. Dies, obwohl die Schweiz die EU-Rechtsentwicklung übernommen hat. Das MRA greift somit für Medizinprodukte nicht mehr. Schweizer Textil- und Bekleidungsunternehmen, die textile Medizinprodukte in die EU exportieren, sind seit Mai 2021 mit zusätzlichen Pflichten (wie z.B. die vertragliche Verpflichtung eines Bevollmächtigten, Umschreiben von Zertifikaten auf EU-Bewertungsstellen) konfrontiert. Das Exportieren in die EU ist für Schweizer Exporteure von textilen Medizinprodukten teurer geworden. Nach Angaben eines Mitglieds belaufen sich die jährlich wiederkehrenden Kosten für ein KMU aufgrund des Bevollmächtigten bei 25'000 CHF sowie einmaligen Umstellungskosten von 70'000 CHF. Nicht zu vergessen ist der administrative Aufwand, um dem Bevollmächtigten die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Schweizer Exporteure des Medtechbereichs verloren dabei an Wettbewerbsfähigkeit.

Das Damoklesschwert hängt auch über den anderen zwanzig Produktbereichen. Der Maschinensektor ist der nächste Bereich, für den eine EU-Rechtsentwicklung ansteht und das Erodieren des MRA sich abzeichnet. Die Nichtanerkennung der Schweizer Rechtsangleichung im Medizinbereich durch die EU lässt sich materiell nicht rechtfertigen. Die Schweiz soll die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel nutzen, um die Aktualisierung des MRA voranzutreiben.

3.3.2. NICHT HARMONISIERTE PRODUKTE

Es ist davon auszugehen, dass sich technische Handelshemmnisse auch auf Produkte ausdehnen wird, deren Produktvorschriften in der EU nicht harmonisiert sind. Die EU ist daran, ihre Gesetzgebung zur allgemeinen Produktsicherheit anzupassen. Es ist höchstwahrscheinlich, dass sich die Pflichten für Exporteure verschärfen werden. Die EU-Kommission liebäugelt mit der Einführung einer «Responsible Person» mit Sitz in der EU ähnlich zum Konzept des Bevollmächtigten für harmonisierte Produkte. Besonders für KMU ohne Tochtergesellschaft in der EU wäre dies mit hohen Kosten verbunden.

Viele Produkte unserer Branche fallen nicht unter den harmonisierten Bereich und wären durch keine vertragliche Regelung gedeckt. Deshalb ist es zentral für nicht harmonisierte Produkte, eine technische Zusammenarbeit im Bereich der Produktsicherheit anzustreben.

3.4. PERSONENFREIZÜGIGKEIT

Rund ein Viertel der Beschäftigten in der Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche stammt aus der EU. Bei rund 10 Prozent unserer Beschäftigten handelt es sich um Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Etwas mehr als die Hälfte der Stellen wird von Schweizer Arbeitnehmenden besetzt. Für die Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche wird es je länger je schwieriger geeignete Fachkräfte zu finden. Es herrscht Fachkräftemangel, der sich weiter akzentuiert. Unserer Branche ist auf einen erleichterten und unbürokratischen Zugang zu europäischen Fachkräften angewiesen. Insbesondere in den höheren Bildungsstufen akzentuiert sich die Fachkräftethematik. So werden in den kommenden Jahren unter anderem vermehrt Fachkräfte mit akademischem Hintergrund aus den Bereichen Forschung, Entwicklung oder aus dem Ingenieurwesen gesucht. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) gewährleistet uns diesen erleichterten Zugang und sichert dadurch Wertschöpfung in der Schweiz. Viele Schweizer Textil- und Bekleidungsunternehmen trennt nur ein Katzensprung über die Grenze zur EU. Können die notwendigen Fachkräfte nicht durch einen einfacheren Zugang in die Schweiz geholt werden, verschieben sich die Unternehmen zu ihnen. Entsprechend würden auch die

von Schweizerinnen und Schweizern besetzten Arbeitsplätze mit in die EU auswandern. Zusätzlich fielen mit einem Wegfall der Personenfreizügigkeit auch die Sozialversicherungsabkommen weg. Diese erlauben eine unbürokratische Abwicklung der Sozialversicherungen. Für unsere Firmen würde dies nebst Unsicherheiten administrativen Mehraufwand und voraussichtlich auch Mehrkosten bedeuten.

3.5. FORSCHUNGSABKOMMEN

Eine weitere Konsequenz der Sistierung des InstA ist der Ausschluss der Schweiz vom EU-Forschungsprogramm Horizon Europe. Das "Horizon Europe"-Programm dauert von 2021 bis 2027 und ist mit einem Gesamtbudget von gut 95 Milliarden Euro das weltweit größte Forschungs- und Innovationsförderprogramm. Der Ausschluss der Schweiz ist sachfremd und politisch motiviert. Erstens war das Forschungsabkommen nicht Gegenstand des institutionellen Abkommens. Zweitens hat die EU Israel in das EU-Forschungsprogramm Horizon aufgenommen. Drittens hat die Schweiz die versprochene Kohäsionsmilliarde freigegeben.

Die Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche ist von diesem Ausschluss betroffen. Innovation ist der Erfolgsschlüssel unserer Branche. Unsere Branche ist darauf angewiesen, dass die Spitzenforschung im Bereich der Textilien in der Schweiz stattfindet. Swiss Textiles und unsere Mitglieder unterhalten diverse Forschungsk Kooperationen z.B. im Bereich der Losgrösse 1 oder der Kreislaufwirtschaft u.a. mit dem Materialforschungsinstitut Empa sowie der ETH. Derzeit ist die Schweiz an 116 Textilforschungsprojekten der EU beteiligt, zehn davon fallen auf eine Beteiligung der ETH. Unsere Forschungspartner ETH und EMPA sind ohne Assoziierung an Horizon Europe stark betroffen. Zwar können sich Forschende und Innovatoren, Innovatorinnen aus der Schweiz weiterhin auf Ausschreibungen für Verbundprojekte bewerben, bei denen Drittstaaten teilnahmeberechtigt sind. Für die Finanzierung kommt dabei die Schweiz auf. Allerdings ist die Projektleitung durch diese Forschende nicht mehr möglich.

Des Weiteren ist die Teilnahme an Einzelprojekten, d.h. ERC-Einzelgrants, MSCA postdoctoral Fellowships und MSCA COFUND sowie EIC Accelerator, ist für Forschende eines nicht-assoziierten Drittstaats grundsätzlich nicht möglich. Dies bekam eines unserer Mitglieder bereits zu spüren. So wurde es in der letzten Stufe vom EIC accelerator program ausgeschlossen. Das Mitglied kann sich für eine nächste Runde beim EIC Accelerator Programm nicht mehr bewerben und verliert dadurch wichtige finanzielle Mittel. Durch die Aberkennung der Vollasoziiierung durch die EU im Rahmen von Horizon Europe verliert der Schweizer Forschungsplatz an Attraktivität für die besten Forscherinnen und Forscher.

3.6. ÖFFENTLICHES BESCHAFFUNGSWESEN

Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen zwischen der Schweiz und der EU geht über das Government Procurement Agreement (GPA) der WTO hinaus: Es beinhaltet Beschaffungen auf Ebene der Gemeinden, im Schienenverkehr und der Energieversorgung, in den Bereichen Wasser, Elektrizität, Nahverkehr und Flughäfen.

Für die Textil- und Bekleidungsindustrie bieten sich im öffentlichen Beschaffungswesen eine Vielzahl von Geschäftsmöglichkeiten: so zum Beispiel Teppiche und Sitzbezüge für öffentliche Verkehrsmittel, Schutzbekleidung für Polizei, oder Feuerwehr oder medizinische Textilien im Gesundheitswesen. Die Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche hat ein Interesse daran, dass der erweiterte Zugang zum öffentlichen europäischen Markt Abkommen erhalten bleibt.

3.7. STROMABKOMMEN UND ANBINDUNG AN DEN EU-EMISSIONSZERTIFIKATSHANDEL

Die Studie des Beratungsunternehmens Frontier Economics zur Stromversorgung in der Schweiz, die im Auftrag des Bundes durchgeführt wurde, lässt aufhorchen. Ohne vertragliche Vereinbarung mit der EU (oder zumindest mit den Nachbarländern) droht der Schweiz einen Stromversorgungseingpass. Nicht nur das. Die Schweiz riskiert zudem die Netzstabilität, wenn die EU-Staaten den Stromhandel über die Schweiz intensivieren. Eine vertragliche Regelung liegt indessen auf Eis. Ohne institutionelles Rahmenabkommen ist die EU nicht bereit, das sich in Verhandlung befindende Stromabkommen mit der Schweiz abzuschliessen.

Die Textil- und Bekleidungsbranche ist energieintensiv. Ein Engpass bei der Versorgungssicherheit würde unsere produzierende Branche erheblich treffen. Kann die Stromversorgung in der Schweiz nicht gewährleistet werden, wären die Schweizer Textil- und Bekleidungsunternehmen gezwungen ihre Produktionen in die EU zu verlagern.

3.8. EMISSIONSZERTIFIKATHANDEL (ETS)

Seit 1. Januar 2020 ist das Schweizer Emissionshandelssystem (EHS) mit demjenigen der EU über ein Abkommen verknüpft. Das Abkommen regelt die gegenseitige Anerkennung von Emissionsrechten aus den zwei EHS mit je eigenständiger Rechtsgrundlage. Wer zur Teilnahme am EHS der Schweiz oder der EU verpflichtet ist, kann neben Emissionsrechten aus dem eigenen System auch Emissionsrechte aus dem System der Gegenpartei nutzen, um die entsprechenden Treibhausgasemissionen zu decken. Teilnahmepflichtige in einem der beiden EHS sind neu berechtigt, einen Zugang zu den Versteigerungen von Emissionsrechten im jeweils anderen EHS zu beantragen.

Auch aus unserer Branche sind Unternehmen am EHS beteiligt. Zudem ist es die Basis dafür, dass die Schweiz von dem von der EU geplanten «Carbon Border Adjustment mechanics» (CBAM) ausgenommen wird. CBAM sieht als Massnahme gegen Carbon-Leakage vor, die EU-Importprodukte einer CO₂-Ausgleichsabgabe zu unterziehen. Die EU knüpft die CO₂-Ausgleichsabgabe an das ETS. Über das ETS-Abkommen werden Schweizer Unternehmen von dieser CO₂-Ausgleichsabgabe bzw. von der Nachweispflicht beim Exportieren in die EU befreit sein. Mittel- bis Langfristig könnten auch Textilien und Bekleidung unter das CBAM fallen, weshalb eine Ausnahme für die Schweiz sehr wichtig ist, um keinen Wettbewerbsnachteil zu erfahren.

3.9. OFFENER DIALOG MIT DER EU

Die derzeit beeinträchtigten Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU führen dazu, dass wir Mühe bekunden, unsere technischen Anliegen wie u.a. die Verknüpfung der FHA der Schweiz mit denjenigen der EU (Regionalisierung von FHA), die gegenseitige Gewährung von REX-Nummern auch für Unternehmen ohne Sitz im jeweiligen Staat sowie die Wiedereinführung der Vorerwerbspreisregel gegenüber der EU zu adressieren. Erstens, weil die EU aufgrund der gegenwärtigen Umstände derzeit nicht in Stimmung ist, Schweizer Unternehmen entgegenzukommen. Zweitens, weil wir uns teilweise davor fürchten, unsere Anliegen könnten als zusätzliches Druckmittel seitens EU verwendet werden. Swiss Textiles wünscht sich deshalb auf der politischen Ebene eine Entspannung des Dialogs zwischen der Schweiz und der EU.

4. FAZIT

Gute und enge Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind für die Textil- und Bekleidungsbranche unabdingbar. Ein umfassendes Freihandelsabkommen greift aus Sicht von Swiss Textiles zu wenig weit, um den stark verwobenen Schweizer und EU-Textil- und Bekleidungsunternehmen gerecht zu werden. Der bilaterale Weg erwies sich für die Branche bis anhin als erfolgreich, weshalb Swiss Textiles diesen unbedingt erhalten und weiterentwickeln möchte. Ein gewisser Grad an Institutionalisierung ist dabei aus unserer Sicht unumgänglich. Dieser muss aus unserer Sicht auf folgenden Grundsteinen beruhen: Streitbeilegungsmechanismus anhand von unabhängigem Schiedsgericht, dynamische Rechtsübernahme, Kontrollen nur auf eigenem Hoheitsgebiet Mitsprache, jedoch mindestens Mitwirkungsrecht für die Schweiz.

Priorität haben für uns nachstehende europapolitische Dossiers:

- Rasche Umsetzung der PEM-Konvention in sämtlichen Vertragsstaaten sowie Regionalisierung der Abkommen der EFTA- bzw. der Schweiz und den EU-Abkommen auch ausserhalb der PEM-Zone.
- Erhalt bzw. Wiederherstellung der Anerkennung von Produktvorschriften und Konformitätsbewertungen in den harmonisierten Bereichen wie z.B. medizinische Textilien, Textilmaschinen und persönlichen Schutzausrüstungen.
- Künftige technische Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen Produktsicherheit auch in nicht harmonisierten Bereichen
- Erhalt der Personenfreizügigkeit
- Zusammenarbeit im Forschungsbereich d.h. Vollasoziiierung an Horizon Europe
- Erhalt des über das GPA hinausgehenden Zugangs zum öffentlichen Beschaffungswesen der EU
- Koordination im Strombereich zur Gewährleistung der Netzstabilität und Versorgungssicherheit.
- Anbindung ans Emissionshandelssystem insbesondere hinsichtlich des von der EU geplanten CO₂-Grenzausgleichssystem.