



# Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem UK aus Schweizer Perspektive

Am 24. Dezember 2020 haben sich die EU und das Vereinigte Königreich (UK) auf ein neues Handels- und Kooperationsabkommen (Trade and Cooperation Agreement, TCA) geeinigt. Das Abkommen wurde am 30. Dezember 2020 unterzeichnet. Mit dem Abkommen legen die EU und das UK die Grundlage für ihre Beziehungen nach dem «Brexit». Seit Jahresbeginn kommt es vorläufig zur Anwendung. Während es vom britischen Parlament bereits genehmigt worden ist, wird das EU-Parlament voraussichtlich im März über die Genehmigung entscheiden.

Beim TCA handelt es sich im Kern um ein Freihandelsabkommen, das sich auf eine Zusammenarbeit in einer Reihe von weiteren Bereichen erstreckt. Damit unterscheidet es sich wesentlich von den bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU, die über den Freihandel hinausgehen und der Schweiz die sektorielle Teilnahme am EU-Binnenmarkt ermöglichen. Was die bilateralen Beziehungen zum UK betrifft, hat die Schweiz unabhängig vom TCA im Rahmen der bundesrätlichen *Mind the gap*-Strategie eine Reihe von neuen Abkommen ausgehandelt, dank denen die bisher geltenden Rechte und Pflichten weitgehend gewahrt bleiben.

## 1 Grundlinien des Abkommens EU–UK

Das Abkommen beruht auf drei Pfeilern:

- Der «**Freihandelspfeiler**» erstreckt sich auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen sowie auf eine Reihe weiterer Bereiche wie z.B. Investitionen, Wettbewerb, staatliche Beihilfen, Nachhaltigkeit, Luft- und Strassenverkehr, Energie, die Teilnahme an EU-Leitprogrammen wie *Horizon Europe*, Gesundheit, digitaler Handel, Datenschutz und Cybersecurity sowie die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.
- Im Bereich **Strafverfolgung und justizielle Zusammenarbeit** in Straf- und Zivilsachen wird ein neuer Rahmen für die Zusammenarbeit geschaffen.
- Und im Pfeiler «**Governance**» werden institutionelle Fragen geregelt wie die Schaffung eines sog. «Partnerschaftsrates» sowie zahlreicher Ausschüsse und Arbeitsgruppen für die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens. Dazu gehören auch verbindliche Durchsetzungs- und Streitbeilegungsmechanismen wie die Anrufung eines Schiedsgerichts sowie (u. U. sektorenübergreifende) Abhilfe- und Ausgleichsmassnahmen.

Das TCA ist im Grundsatz ein **Freihandelsabkommen**, das alle relevanten Wirtschaftsbereiche umfasst und darüber hinaus eine enge Kooperation auf politischer und technischer Ebene vorsieht. Die Vertragspartner verzichten gegenseitig auf

Zölle und Mengenbeschränkungen («*no tariffs, no quotas*») bei sämtlichen Waren, inkl. bei Agrargütern. Aufgrund des Freihandelsansatzes übernimmt das UK im Rahmen des TCA kein EU-Recht (keine Rechtsharmonisierung). Dies hat die Konsequenz, dass die EU und das UK neu zwei getrennte Märkte, d. h. zwei verschiedene Regulierungsräume bilden und das UK den gleichberechtigten, hindernisfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt verliert. Konkret: Britische Waren – wenn auch zollfrei – unterliegen beim Import in die EU neu den EU-Zollverfahren sowie allen anderen anwendbaren EU-Anforderungen bei der Einfuhr (Prüfungen, Kontrollen, Registrierungen etc.), wodurch sichergestellt wird, dass die EU-Vorschriften eingehalten werden. Zudem unterliegt der zollfreie Handel relativ restriktiven, rein bilateral ausgelegten Ursprungsregeln. (Das heisst, bestehende Wertschöpfungsketten, welche Wertschöpfungsanteile aus Drittländern inkl. der Schweiz, der Mittelmeerstaaten und des Westbalkans umfassen, werden dadurch z.T. vom Freihandel ausgeschlossen.)

Im Bereich der **Finanzdienstleistungen** verliert das UK mit dem TCA seine bisherigen grenzüberschreitenden *Passporting*-Rechte als EU-Mitglied. Das Abkommen deckt Finanzdienstleistungen zwar ab, enthält gemäss dem Freihandelsansatz aber nur sehr allgemeine Verpflichtungen, wie sie die EU ähnlich auch mit anderen Freihandelspartnern eingegangen ist.

Eine dem TCA beigefügte gemeinsame Erklärung legt einen Entwurf der Bedingungen für die Teilnahme des UK an **EU-**

**Programmen** fest. Ermöglicht werden soll dem UK der Zugang zu *Horizon Europe*, zum Euratom-Forschungs- und Ausbildungsprogramm, zur Fusionsprüfanlage ITER, zum Erdbeobachtungsprogramm Copernicus sowie zu den EU-Satellitenüberwachungs- und -verfolgungsdiensten (SST).

Das UK verpflichtet sich im Rahmen des TCA zur Einhaltung **gleicher Wettbewerbsbedingungen** («*level playing field*»), allerdings auch in diesem Bereich ohne EU-Recht zu übernehmen. Dies geschieht durch die Garantie hoher Standards, die sich am relevanten EU-Recht orientieren, und zwar nicht nur bei den **staatlichen Beihilfen**, sondern auch in Bereichen wie Umweltschutz und Klimawandel, Sozial- und Arbeitnehmerrechte sowie Steuertransparenz («*no dumping*», vgl. *Ziffer 2.c.*). Mittels verpflichtender **Durchsetzungs- und Streitbeilegungsmechanismen** inklusive der Möglichkeit von Abhilfemassnahmen soll zusätzlich verhindert werden, dass EU-Beihilfestandards unterboten werden, bspw. indem das UK seine Regulierungsautonomie für die Gewährung unfairer Subventionen benutzt. Ausgleichsmassnahmen (bspw. die Wiedereinführung von Zöllen) sind ebenfalls möglich, wenn bspw. die EU gewisse Anforderungen substantiell erhöht, das UK hingegen nicht («*rebalancing mechanism*»).

Die Streitbeilegung im TCA sieht die Möglichkeit eines **klassischen Schiedsgerichtsverfahrens** vor, und zwar ohne Rolle für den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Letzteres ist die logische Folge des Freihandelsansatzes ohne Rechtsharmonisierung: Wenn vom UK im Rahmen des TCA kein EU-Recht übernommen wird, erübrigt sich die Rolle des EuGHs bei der Auslegung von EU-Recht. Der EuGH behält allerdings

gewisse Zuständigkeiten, insbesondere im Rahmen des Austrittsabkommens und des Protokolls zu Nordirland (soweit es um EU-Recht wie bspw. den Schutz der erworbenen Freizügigkeitsrechte im Austrittsabkommen geht) sowie im Rahmen der Beteiligung an EU-Programmen (soweit es um Entscheide von EU-Organen geht).

Das Abkommen kann von jeder der beiden Vertragsparteien **gekündigt** werden. Dies führt zur Ausserkraftsetzung des gesamten Vertragspakets inklusive aller zu einem späteren Zeitpunkt zwischen der EU und dem UK abgeschlossenen Abkommen. Zudem besteht auch die Möglichkeit, einzelne Teile oder Titel des Abkommens zu kündigen (bspw. den Teil zum Handel). Wird allerdings bspw. der Titel Fischerei gekündigt, würden auf der Grundlage einer Art horizontalen «Guillotine» auch andere Titel wie Handel sowie Land- und Luftverkehr ausser Kraft gesetzt.

Nicht mehr gelten wird im Verhältnis EU-UK die **Personenfreizügigkeit**. Mit deren Wegfall hat die EU auch eine weitere Teilnahme des UK an der Schengener Sicherheitszusammenarbeit bzw. an der Schengen-Fahndungsdatenbank SIS ausgeschlossen.

Das UK verpflichtet sich Rahmen des TCA zu keinem Beitrag an die Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten in der EU (**Kohäsion**), den die EU nur von Drittstaaten erwartet, welche Zugang zum EU-Binnenmarkt erhalten. (Auch andere Drittstaaten wie Kanada oder Japan, mit denen die EU lediglich ein Freihandelsbeziehung unterhält, leisten keine Kohäsionsbeiträge.)

## 2 Relevanz für die Beziehungen Schweiz–EU

### a. Klassischer Freihandel versus sektorielle Teilnahme am EU-Binnenmarkt

Der vom UK verfolgte Freihandelsansatz unterscheidet sich deutlich vom Modell des «bilateralen Wegs» Schweiz–EU. Dieser geht weit über den **Verzicht auf Zölle und Quoten** (Freihandelsabkommen Schweiz–EU von 1972) hinaus und gewährt der Schweiz in ausgewählten Sektoren einen **gleichberechtigten, weitgehend hindernisfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt**. Das heisst, in diesen Sektoren werden Schweizer Industrieunternehmen weitgehend wie EU-Unternehmen und Schweizer Arbeitnehmende, Studierende und Wirtschaftsbeteiligte wie jene der EU behandelt (und umgekehrt). Diese Gleichbehandlung beruht auf der Rechtsharmonisierung, welche im Rahmen der entsprechenden Marktzugangsabkommen entweder durch eine gleichwertige Ausgestaltung der Schweizer Gesetzgebung oder durch eine Übernahme des relevanten EU-Rechts sichergestellt wird. In den Schlussfolgerungen des Berichts von 2015 zum Postulat Keller-Sutter «Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen» hält der Bundesrat fest, dass selbst ein modernisiertes, umfassendes Freihandelsabkommen einen

klaren «Rückschritt zu den bilateralen Abkommen mit der EU» bedeuten würde. Dies gilt auch im Vergleich zum TCA.

**Vorteile** beim Marktzugang betreffend die Marktzugangsabkommen Schweiz–EU sind u. a. folgende:

→ **Technische Handelshemmnisse:** Im Unterschied zur Schweiz und mit Ausnahme weniger sektorenspezifischer Erleichterungen (z.B. betreffend Motorfahrzeuge und Arzneimittel) verfügt das UK künftig über kein Abkommen mit der EU zur gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen bzw. zur gegenseitigen Anerkennung der Äquivalenz von Produktvorschriften (*Mutual Recognition Agreement, MRA*). Als Produkte eines Drittstaats müssen britische Produkte darum künftig die EU-Anforderungen erfüllen und unterliegen ggf. zusätzlichen EU-Konformitätsprüfungen und Kontrollen (d. h. neuen technischen Handelshemmnissen), während zertifizierte Schweizer Produkte ohne weitere Auflagen in die EU exportiert werden können.

→ **Landwirtschaft:** An der Grenze UK–EU müssen beim Import von Lebensmitteln, Pflanzen, Tieren und Tier-

produkten neu Kontrollen u. a. betreffend die Einhaltung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Vorschriften vorgenommen werden. Diese Produkte können nur mit entsprechenden Zertifikaten importiert werden. Die Schweiz und die EU dagegen bilden gestützt auf das Agrarabkommen u. a. einen gemeinsamen Veterinärraum, in dem aufgrund harmonisierter Vorschriften im Handel mit Tieren und Tierprodukten auf Kontrollen an der Grenze verzichtet wird. Aufgrund der äquivalenten Rechtsgrundlagen hat die Schweiz ebenfalls einen deutlich weitergehenden Marktzugang bspw. hinsichtlich Pflanzenschutz, Futtermitteln und Saatgut.

- **Luftverkehr:** Beim Abkommen EU–UK handelt es sich um ein klassisches bilaterales Luftverkehrsabkommen mit dem Ziel, die grundlegende Konnektivität zwischen der EU und dem UK aufrecht zu erhalten. Die Schweiz dagegen nimmt mit dem Luftverkehrsabkommen weitgehend gleichberechtigt am EU-Luftfahrtmarkt teil. Schweizer Luftfahrtunternehmen sind im Gegensatz zu britischen bspw. berechtigt, Flüge mit Passagieren oder Fracht zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten (grosse Kabotage) sowie Anschlussflüge zu Drittstaaten (z.B. Zürich–München–Peking) durchzuführen. Da die Schweiz zudem an der *EU-Agentur für Flugsicherheit* (EASA) teilnimmt, werden sämtliche Schweizer Lufttüchtigkeitszeugnisse, Lizenzen und Befähigungsnachweise etc. automatisch in der EU anerkannt.
- **Landverkehr:** Im Unterschied zum UK nimmt die Schweiz mit dem Landverkehrsabkommen weitgehend gleichberechtigt am liberalisierten EU-Strassenverkehrsmarkt teil. Schweizer Transporteure im Güterverkehr besitzen eine in der EU anerkannte Transportlizenz, mit welcher im Unterschied zum Abkommen EU–UK auch Transportdienstleistungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten möglich sind. Das Landverkehrsabkommen geht aber noch weiter, z.B. mit den Bestimmungen zur Verlagerungspolitik und LSA. Ein wichtiger Teil ist zudem der internationale Eisenbahnverkehr, welcher im TCA gar nicht geregelt wird, im Verhältnis EU–UK aber auch keine grosse Rolle spielt.
- **Personenfreizügigkeit:** Die Personenfreizügigkeit fällt im zukünftigen Verhältnis EU–UK weg, ebenso die gegenseitige Anerkennung der Berufsqualifikationen (Diplomanerkennung). Damit wird für britische Staatsangehörige die berufliche Mobilität sowie der Zugriff der britischen Wirtschaft auf den europäischen Arbeitsmarkt erschwert. Umgekehrt ermöglicht das Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU den Schweizerinnen und Schweizern die berufliche Mobilität sowie der Schweizer Wirtschaft die gleichberechtigte Rekrutierung dringend benötigter Fachkräfte in der EU. Die flankierenden Massnahmen bilden dabei ein effektives Mittel zum Schutz der Schweizer Löhne.

Umgekehrt geht das TCA in gewissen Bereichen deutlich über die zwischen der Schweiz und der EU bestehenden vertraglichen Verpflichtungen hinaus. Besonders deutlich wird dies im Bereich der Agrargüter, wo sich die EU und das UK auf einen vollständig zoll- und kontingentsfreien Handel geeinigt haben. Im Vergleich dazu sehen die Verträge Schweiz-EU auf die beidseitigen Interessen massgeschneiderte Zollzuständnisse für Basisagrargüter und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte vor.

## b. Institutionelle Mechanismen

Aufgrund des Freihandelsansatzes, der auf klassisch wirtschaftsvölkerrechtlichen Grundsätzen und Standards und nicht auf einer Harmonisierung mit dem EU-Recht beruht, sieht das TCA für das Verhältnis EU–UK auch andere institutionelle Mechanismen vor als der Entwurf des institutionellen Abkommens Schweiz–EU (InstA): Eine dynamische Rechtsübernahme erübrigt sich im Verhältnis EU–UK. Und bei der Streitschlichtung zwischen der EU und dem UK entfällt die Rolle des EuGHs für die Auslegung des EU-Rechts.

Mit dem InstA dagegen strebt die Schweiz bekanntlich die Sicherung und Weiterentwicklung des Schweizer Zugangs zum EU-Binnenmarkt an, welcher auf Rechtsharmonisierung beruht. Entsprechend ist im InstA eine **dynamische Übernahme** von relevanten EU-Rechtsentwicklungen vorgesehen, ebenso ein Schiedsgerichtsverfahren mit der Besonderheit, dass das Schiedsgericht für die Auslegung des in den Abkommen enthaltenen EU-Rechts – falls notwendig und relevant – den **EuGH beizieht**.

Aufgrund der unterschiedlichen Beziehungsmodelle und solange die EU auf der Auslegungshoheit des EuGHs für EU-Recht insistieren wird, kann die Streitbeilegungslösung des Abkommens EU-UK nicht auf das InstA übertragen werden.

## c. «Level playing field» / staatliche Beihilfen

Im Bereich «gleiche Wettbewerbsbedingungen» («*level playing field*», siehe auch Ziffer 1) basieren die Verpflichtungen des UK zwar nicht auf Rechtsübernahme, orientieren sich aber dennoch am EU-Recht und sind thematisch deutlich umfassender als die Verpflichtungen im Entwurf des InstA:

- So betreffen sie neben den staatlichen Beihilfen auch zahlreiche **weitere horizontale Bereiche**, nämlich Umwelt- und Klimaschutz, Sozial- und Arbeitnehmerrechte sowie Steuertransparenz («*no dumping*»). Die InstA-Bestimmungen dagegen beschränken sich auf den Bereich der staatlichen Beihilfen.
- Die horizontalen Verpflichtungen des UK kommen zudem mit wenigen Ausnahmen (wie bspw. dem Agrarhandel) **auf das ganze Handelsverhältnis EU–UK** zur Anwendung, ohne dass das UK Zugang zum Binnenmarkt erhalten würde. Die Bestimmungen zu den staatlichen

Beihilfen des InstA dagegen finden ausschliesslich auf das Luftverkehrsabkommen Anwendung bzw. bilden den Rahmen für Beihilferegeln in allfälligen künftigen Marktzutrittsabkommen. Sie kommen also ausschliesslich dort zu Anwendung, wo die Schweiz einen Zugang zum EU-Binnenmarkt erhält.

→ Schliesslich sind die im TCA enthaltenen materiellen Beihilferegeln viel **detaillierter** als die im InstA-Entwurf enthaltenen Bestimmungen (auch wenn das Verpflichtungsniveau des UK letztlich ähnlich ausfallen dürfte wie dasjenige, welches für die Schweiz im Bereich des Luftverkehrsabkommens gelten wird). Ähnliches gilt auch für die im TCA enthaltenen Regeln für die Überwachung von staatlichen Beihilfen, womit der Spielraum bei der Ausgestaltung eingeschränkt ist.

#### d. Regulierungsautonomie

Der Vergleich des britischen Freihandelansatzes mit dem von der Schweiz gewählten Weg zeigt ein gewisses Spannungsfeld zwischen Regulierungsautonomie und Marktzugang: Freihandel ermöglicht mehr Regulierungsautonomie auf Kosten des Marktzugangs, während umgekehrt die sek-

torielle Rechtsharmonisierung den Marktzugang auf Kosten von Regulierungsautonomie verbessert. Wie im Bundesratsbericht zum Postulat Keller-Sutter festgestellt wird, ist aber zumindest für die Schweiz mit ihrer spezifischen Ausgangslage der Gewinn an regulatorischer Eigenständigkeit in einem Freihandelsverhältnis zu relativieren. Dieser betrifft primär eine **formelle Eigenständigkeit**. Denn die vertragliche Rechtsharmonisierung beschränkt sich beim bilateralen Weg auf ausgewählte Marktsektoren, in denen die Schweiz auch ohne bilaterale Abkommen aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung ein grosses Interesse an einer Rechtsangleichung mit dem europäischen Umfeld – im Rahmen eines «autonomen Nachvollzugs» – hätte. (Bei einem autonomen Nachvollzug würde aber im Unterschied zu einer vertraglichen Lösung die gegenseitige Anerkennung der Rechtsharmonisierung fehlen, was wiederum Marktzugangshürden zur Folge hat.)

Die verbindlichen Durchsetzungs- und Streitbeilegungsmechanismen mit der Möglichkeit von Ausgleichsmassnahmen betreffend die Einhaltung der «*level playing field*»-Bestimmungen im Abkommen EU-UK bedeuten im Übrigen, dass signifikante inhaltliche Abweichungen des UK vom EU-Recht mit dem Risiko erheblicher Kosten verbunden wären.

### 3 Relevanz für das Verhältnis Schweiz–UK

Seit dem 1. Januar 2021 sind die bilateralen Abkommen Schweiz–EU nach Ablauf der Übergangsperiode nicht mehr auf das UK anwendbar. Mit dem Abschluss von sieben Nachfolgeabkommen Schweiz–UK in den Bereichen Handel, Dienstleistungserbringer, Strassen- und Luftverkehr, Migration, Versicherungen sowie Polizeikooperation im Rahmen der *Mind the gap*-Strategie wurde unabhängig von einer Einigung zwischen der EU und dem UK die **rechtliche Kontinuität** im Verhältnis Schweiz–UK bereits vorgängig in weiten Teilen gewährleistet.

Aufgrund des vorliegenden Abkommens EU–UK kann in gewissen Bereichen des Marktzugangs, welche im Verhältnis Schweiz–EU auf harmonisiertem Recht fussen, aber **keine vollständige Kontinuität** erreicht werden. Denn weil das neue Verhältnis EU–UK nicht auf Rechtsharmonisierung basiert, können die entsprechenden Abkommen bzw. Abkommensteile aus dem Verhältnis Schweiz–EU, welche auf gemeinsamen Regeln beruhen, nicht auf das Verhältnis Schweiz–UK übertragen werden. Das betrifft bspw. im Handelsbereich das Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit (ZESA), Sektoren des Agrarabkommens (z.B. das Veterinärabkommen) sowie das MRA (mit Ausnahme der Sektoren Kraftfahrzeuge, gute Laborpraxis sowie gute Herstellungspraxis für Arzneimittel). Ebenfalls nicht gewährleistet ist die diagonale Kumulation des Warenursprungs, da EU und UK ein rein bilaterales Ursprungssystem vereinbart haben. Dies wird sich negativ auf etablierten Wertschöpfungsketten mit Schweizer Beteiligung auswirken.

Nach dem Abschluss dieser Etappe kann sich die Zusammenarbeit mit dem UK nun auf den **Ausbau der Beziehungen Schweiz-UK** konzentrieren; dies betrifft unter anderem die Bereiche Finanzdienstleistungen und Handel («*Mind the gap-Plus*»).