

# Handelsabkommen Schweiz - UK: Ungemütliches Abwarten

Die Schweiz und das Vereinigte Königreich haben für die Zeit nach dem Brexit mit einem Handelsabkommen vorgesorgt. Doch Klarheit wird erst herrschen, wenn die Wirtschaftsbeziehung zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich geklärt ist.

*Stefan Flückiger, Claudio Wegmüller*

**Abstract** Am 31. Januar 2020 ist das Vereinigte Königreich (UK) aus der EU ausgetreten. In der Praxis ändert sich in den Beziehungen zwischen der Schweiz und dem UK vorerst nichts. Während der Übergangsphase – bis mindestens Ende 2020 – verbleibt das UK im EU-Binnenmarkt und in der Zollunion. Sämtliche bilateralen Abkommen Schweiz - EU gelten in dieser Zeit in Bezug auf das UK weiter. Das 2019 abgeschlossene Handelsabkommen zwischen der Schweiz und dem UK tritt erst nach Ende der Übergangsphase in Kraft. Wieweit die aktuellen Handelsbeziehungen ab 2021 weitergeführt werden können, hängt davon ab, ob und wie sich das UK und die EU auf neue Handelsbeziehungen einigen. Diese Verhandlungen haben Anfang März begonnen.

Das Vereinigte Königreich (UK) ist nach der EU, den USA und China der viertwichtigste Handelspartner der Schweiz. Bei einem unregulierten Brexit – der vorerst abgewendet ist – wären als Grundlage für die Handelsbeziehungen mit der Schweiz einzig die Regeln der WTO und die dort festgehaltenen Zölle verblieben.

Die Gespräche der Schweiz mit dem UK über ein bilaterales Handelsabkommen führten einmal mehr vor Augen, wie umfangreich und tief die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU geregelt sind. Den Grundstein bildet das Freihandelsabkommen von 1972, das Zölle für Industrie- und verarbeitete Agrarprodukte beseitigte. Später folgten die bilateralen Abkommen I (1999) und II (2004). Der darin enthaltene Abbau nicht tarifärer Handelshemmnisse, der Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten und zum Arbeitsmarkt, die Zusammenarbeit in der Forschung sowie der Zugang zu den Luft- und Landverkehrsmärkten sind mittlerweile für Schweizer Firmen nicht mehr wegzudenken.

Die Angleichung an EU-Recht schafft in wichtigen Bereichen zwischen der Schweiz und

der EU binnenmarktähnliche Verhältnisse. Schweizer Unternehmen sind damit in der EU Wettbewerbern aus der EU im Wesentlichen gleichgestellt. Mit dem Brexit von Ende Januar 2020 verlässt das UK dieses gemeinsame Gefüge. Damit drohte gegenüber der Schweiz eine Verteuerung der Ein- und Ausfuhren ohne Freihandelsabkommen und Agrarabkommen, da erneut Zölle erhoben werden. Ohne das «Mutual Recognition Agreement»-Abkommen (MRA) sind zusätzliche Zertifizierungsverfahren erforderlich, und der heute praktisch frei fließende Warenhandel unterliegt ohne das Zoll-erleichterungs- und Zollsicherheitsabkommen wieder physischen Grenzkontrollen. Für den Handel mit tierischen und pflanzlichen Produkten braucht es ohne Agrarabkommen zusätzliche physische Kontrollen. Schliesslich ist der erweiterte Zugang zu wichtigen öffentlichen Beschaffungen gefährdet.

## Deal or No Deal?

Nach dem Brexit-Referendum von Juni 2016 war lange unklar, ob zwischen der EU und dem UK ein Austrittsabkommen zustande kommt. Erst seit Anfang Jahr ist der Brexit definitiv – die bilateralen Abkommen Schweiz - EU bleiben aber während einer Übergangsphase bis mindestens Ende 2020 gültig.

Für die Schweiz war die Situation seit dem Brexit-Referendum im Sommer 2016 mit vielen Unwägbarkeiten behaftet. Nebst der Unsicherheit über eine Einigung zwischen dem UK und der EU auf ein Austrittsabkommen war unklar, wie die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem UK in Zukunft aussehen. Es



KEPSTONE

bestand – und besteht auch zum jetzigen Zeitpunkt wieder – entsprechend die Verlockung, mit Verhandlungen zuzuwarten, um neue Erkenntnisse über die langfristigen Handelsbeziehungen zwischen dem UK und der EU einzubeziehen. Ausserdem bleibt die Gefahr eines unregulierten Austritts («No Deal») weiterhin real.

Kurz nach dem Brexit-Referendum entwickelte der Bundesrat deshalb die sogenannte Mind-the-Gap-Strategie, um sich für alle Eventualitäten zu wappnen. Für das Handelsabkommen mit dem UK setzte er sich zwei Hauptziele: Erstens wollte er nicht nur ein «klassisches Freihandelsabkommen» für den Güterhandel aushandeln, sondern strebte auch eine Lösung für jene Bereiche an, in denen die Schweiz am EU-Binnenmarkt teilnimmt.

Zweitens galt es in der knappen Frist Rechtssicherheit im Hinblick auf den EU-Austritt des UK zu schaffen und gleichzeitig eine optimale

Grundlage für ein langfristiges Abkommen zu legen. Klar war: Um wettbewerbsfähig im UK zu bleiben, müssen Schweizer Unternehmen einen Zugang zum britischen Markt erhalten, der mindestens gleichwertig ist mit jenem der EU-Firmen. Entsprechend diesen beiden Hauptzielen bereiteten wir ein flexibles Abkommen vor, das in unterschiedlichen Szenarien Anwendung finden konnte.

### Acht Abkommen

Eine interne Analyse kam 2016 zum Schluss, dass acht bestehende bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in das Verhältnis Schweiz - UK übergeführt werden müssen, um im Handelsbereich möglichst wenig Lücken zu hinterlassen. Darunter finden sich das Freihandelsabkommen von 1972, das Abkommen über bestimmte Erzeugnisse der Landwirtschaft und der Fischerei von 1972, das Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen

Wie geht es nach dem Brexit weiter? Aus Schweizer Sicht sind noch einige Punkte offen.

Beschaffungswesens von 1999, das Abkommen zum allgemeinen Präferenzsystem von 2000 und das Betrugsbekämpfungsabkommen von 2004. Diese fünf Abkommen haben keinen direkten Bezug zu EU-Vorschriften und konnten daher problemlos in ein bilaterales Verhältnis Schweiz - UK übergeführt werden.

Komplizierter ist es beim Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) von 1999, beim Agrarabkommen von 1999 sowie beim Zollerleichterungs- und Zollsicherheitsabkommen von 2009: Bei diesen drei Abkommen braucht es eine Harmonisierung oder eine gegenseitige Anerkennung der Vorschriften zwischen der EU und dem UK. Sie können daher nicht in ihrer Gesamtheit mit dem UK repliziert werden, solange das endgültige Verhältnis zwischen der EU und dem UK nicht geklärt ist (siehe *Abbildung*).

Das MRA gewährleistet, dass die Zertifizierungs- und Zulassungsverfahren von Industrieprodukten nur einmal – entweder in der EU oder in der Schweiz – durchgeführt werden müssen. Es garantiert den Wirtschaftsbeteiligten der Schweiz in 20 Produktbereichen einen gleichwertigen Zugang zum europäischen Binnenmarkt gegenüber

Konkurrenten aus der EU. Dank dem Agrarabkommen wiederum werden bestimmte technische Vorschriften in den Bereichen Pflanzengesundheit, Futtermittel, Saatgut, biologische Landwirtschaft, Wein und Spirituosen sowie die Qualitätsnormen für Früchte und Gemüse als gleichwertig anerkannt. Und: Für den Handel mit tierischen Produkten wie Käse, Fleischspezialitäten, Eiern und Honig sowie mit lebenden Tieren entfallen gegenseitige veterinärrechtliche Grenzkontrollen.

Das Zollerleichterungs- und Zollsicherheitsabkommen schliesslich vereinfacht die Kontrollen und Formalitäten im Warenhandel zwischen der Schweiz und der EU und regelt die Zusammenarbeit im Zollsicherheitsbereich. Dies wird vor allem durch die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der Kontrollen und Dokumente sichergestellt. In Zollsicherheitsfragen wird die Schweiz damit grundsätzlich gleich wie ein EU-Mitgliedsstaat behandelt.

## Handelsabkommen steht

Das Handelsabkommen wurde am 11. Februar 2019 von Bundesrat Guy Parmelin und dem damaligen Secretary for International Trade,

### Handelsabkommen Schweiz - UK



**Sofort anwendbare Sektoren**

#### Agrar- und Fischereierzeugnisse

Briefwechsel über bestimmte Agrar- und Fischereierzeugnisse von 1972

#### Freihandel

Freihandelsabkommen von 1972, inkl. Protokoll Nr. 2 und Nr. 3

#### Öffentliches Beschaffungswesen

Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen von 1999

#### Allgemeines Präferenzsystem

Briefwechsel betreffend das allgemeine Präferenzsystem von 2000

#### Betrugsbekämpfung

Betrugsbekämpfungsabkommen von 2004



**Anwendung teilweise abhängig von zukünftiger Regelung UK - EU**

#### Technische Handelshemmnisse

Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen von 1999 (MRA):

- ✓ Gute Laborpraxis
- ✓ Inspektion der guten Herstellungspraxis für Arzneimittel und Zertifizierung der Chargen
- ✓ Kraftfahrzeuge
- ✗ andere Produktkapitel

#### Landwirtschaft

Agrarabkommen von 1999

Anhänge:

- ✓ 1–3 Zollkonzessionen
- ✗ 4 Pflanzenschutz
- ✗ 5 Futtermittel
- ✗ 6 Saatgut
- ✓ 7 Wein
- ✓ 8 Spirituosen
- ✓ 9 Bioprodukte
- ✓ 10 Obst und Gemüse
- ✗ 11 «Veterinärabkommen»
- ✓ 12 Ursprungsbezeichnungen



**Anwendung abhängig von zukünftiger Regelung UK - EU**

#### Zollerleichterungen und Zollsicherheit

Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit von 2009

Liam Fox, in Bern unterzeichnet. Damit war die Schweizer Wirtschaft auf den Brexit, wie immer er auch ausgefallen wäre, weitgehend vorbereitet. Bei der Unterzeichnung wiesen sowohl Bundesrat Parmelin wie Secretary Fox darauf hin, dass es sich um das erste Post-Brexit-Handelsabkommen handelte.

Aufgrund des ursprünglich bereits für Ende März 2019 vorgesehenen Austrittsdatums waren wir einem grossen Zeitdruck ausgesetzt, die Verhandlungen mit dem UK bis Ende 2018 abzuschliessen. Angesichts der knappen Frist und der Vielfältigkeit der überzuführenden Abkommen Schweiz - EU einigten sich die Schweiz und das UK auf ein pragmatisches Vorgehen: Es wurden nicht vollständig neue Abkommen verhandelt, sondern nur die nötigen Abweichungen zu den Abkommen Schweiz - EU. Den Rahmen bildet ein sechsseitiges Abkommen. Dieses besagt, dass die «inkorporierten» (von Schweiz - EU auf Schweiz - UK angepassten) Abkommen und Abkommensteile automatisch in Kraft treten, sobald der Brexit – nach Ablauf der Übergangsphase – vollzogen wird.

Die drei erwähnten Abkommen, die auf der Angleichung von Produktvorschriften mit der EU basieren, können einvernehmlich in einem Eilverfahren abgeschlossen werden, falls und wenn das UK und die EU zu einer Lösung finden. Ein Beispiel: Einigen sich die EU und das UK auf ein Verbleiben des UK im Veterinärraum, kann auch das Veterinärabkommen Schweiz - UK angewendet werden.

Um darüber hinausgehende künftige Handelsbeziehungen zwischen dem UK und der EU zu berücksichtigen sowie um den gegenseitigen Marktzugang auszubauen, sieht das Handelsabkommen zwischen der Schweiz und dem UK eine Revisionsklausel vor. Ausserdem haben das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und das britische Departement for International Trade (DIT) ein Memorandum of Understanding unterzeichnet, in dem der beidseitige Wille festgehalten wird, das Handelsabkommen innert nützlicher Frist zu ersetzen und zu modernisieren. Erste informelle Kontakte dazu fanden im Sommer 2019 statt. Ziel ist es nun, mindestens im Gleichschritt mit den Verhandlungen zwi-

schen dem UK und der EU einerseits die Anpassungen in den drei Abkommen durchzuführen und andererseits Verhandlungen über den Ausbau unserer Handelsbeziehungen zu führen und abzuschliessen.

## Fast 50 Jahre her

Nebst der Harmonisierung gibt es beim Abschluss eines neuen schweizerisch-britischen Handelsabkommens eine weitere Herausforderung: Die benutzte «Vorlage», die zugrunde liegenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, ist in die Jahre gekommen. Das Freihandelsabkommen stammt aus dem Jahr 1972 – über 20 Jahre vor der Gründung der WTO.

Im Vergleich zu modernen Freihandelsabkommen anderer Partner der EU, die voraussichtlich vom UK übernommen werden, weist das im Februar 2019 unterzeichnete Handelsabkommen daher Lücken auf. So ist ein umfassendes Dienstleistungsabkommen mit der EU bisher nie zustande gekommen, vor allem wegen der befürchteten Auswirkungen auf den Service public in der Schweiz, die Kantonalbanken oder die Schweizer Gebäudeversicherungen. Auch könnten neuere Themen wie der digitale Aussenhandel, ein umfassender Schutz des geistigen Eigentums oder die Nachhaltigkeit, die noch nicht Eingang in ein Abkommen Schweiz - EU gefunden haben, mit den Briten geregelt werden.

## Was geschieht jetzt?

Im März haben die formellen Verhandlungen über die zukünftigen Handelsbeziehungen zwischen dem UK und der EU begonnen. Die im Austrittsabkommen zwischen dem UK und der EU vereinbarte Übergangsphase dauert bis Ende 2020. Die Frist kann um ein oder zwei Jahre verlängert werden, wenn das UK und alle EU-Mitgliedsstaaten zustimmen. Ob mit oder ohne Verlängerung der Übergangsperiode – die Zeit für die Aushandlung eines umfassenden neuen Handelsregimes ist äusserst knapp.

---

**Mit den Briten könnte nun der digitale Aussenhandel geregelt werden.**

Damit ein neues Abkommen zwischen der EU und dem UK in Kraft treten kann, muss es von beiden Partnern ratifiziert werden. Je nach Ausgestaltung des Abkommens muss es nicht nur von der EU genehmigt werden, sondern auch von den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedsstaaten, was zusätzlich Zeit beanspruchen wird. Es ist deshalb davon auszugehen, dass bis zum Ablauf der Übergangsphase nur für die wichtigsten Teilbereiche Lösungen zwischen der EU und dem UK ausgehandelt und ratifiziert werden. Wie in jeder Verhandlung kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass schlussendlich gar keine Einigung zustande kommt («No Deal»).

## Warten auf Resultate

Wie schon die Gespräche über das im Februar 2019 unterzeichnete Handelsabkommen gezeigt haben, sind unsere britischen Gesprächspartner stark mit den Verhandlungen mit der EU und darüber hinaus mit zahlreichen Drittstaaten – mit denen das UK gleichzeitig Freihandelsabkommen abschliessen möchte – beschäftigt. Die etablierten Kontakte, der gezeigte Pragmatismus während der letzten Verhandlungen und weitgehend deckungsgleiche Ziele in vielen Bereichen sollten in diesem komplizierten Prozess aber eine rasche Lösungsfindung unterstützen.

Den Abschluss des bilateralen Handelsabkommens darf die Schweiz als Erfolg werten. Es bietet den Wirtschaftsakteuren für wichtige Bereiche Sicherheit und Vorausssehbarkeit. Der Prozess ist aber noch nicht abgeschlossen.

Auch dreieinhalb Jahre nach der Brexit-Abstimmung weiss niemand, wie sich die Beziehungen zwischen dem UK und der EU gestalten werden. Diese Unsicherheit hat den gesamten Verhandlungsprozess zwischen der Schweiz und dem UK begleitet und bleibt eine Herausforderung, wenn in den nächsten Monaten das schweizerisch-britische Handelsabkommen parallel zu den Verhandlungen EU - UK ergänzt werden soll.



**Stefan Flückiger**

Botschafter, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, Leiter Leistungsbereich Aussenwirtschaftliche Fachdienste, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

**Claudio Wegmüller**

EU-Koordinator, Direktionsbereich, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern