

Die EU gibt der Schweiz ein Mitspracherecht

Mit dem bilateralen Vertragspaket will Brüssel Bern bei neuen Rechtsakten beiziehen

TOBIAS GAFAFER

Es ist die wohl gewichtigste Änderung, die mit dem neuen bilateralen Vertragspaket mit der EU geplant ist. Die Schweiz verpflichtet sich bei sechs bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen, neues EU-Recht grundsätzlich dynamisch zu übernehmen. Dieses ist für die Schweiz bereits heute relevant, aber die Übernahme wird künftig verbindlicher. Im Gegenzug erhält die Schweiz bei neuen EU-Rechtsakten, die Binnenmarktabkommen betreffen, ein Mitspracherecht, das sogenannte «decision shaping».

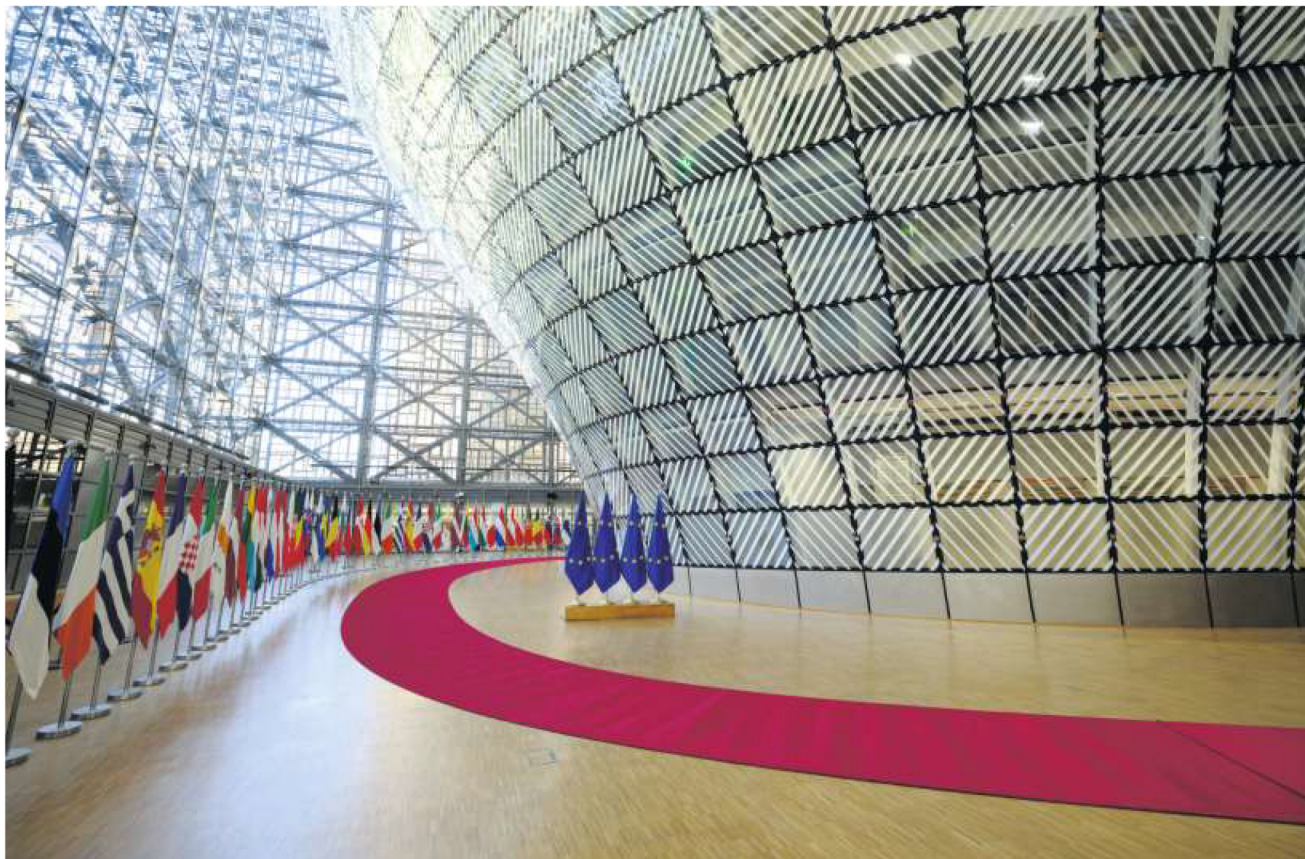
Die EU sichere der Schweiz die grösstmögliche Teilnahme bei der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten durch die Kommission zu, schreibt der Bundesrat im erläuternden Bericht zum Vertragspaket. Nur mitentscheiden darf die Schweiz nicht. Das «decision shaping» ist das Maximum, das die EU einem Land zugesteht, das als Nichtmitglied partiell ähnlich wie ein Mitgliedsstaat am Binnenmarkt teilnimmt.

Frühzeitig intervenieren

Die neuen Schweizer Mitwirkungsrechte entsprechen jenen, die die drei Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), Norwegen, Liechtenstein und Island, seit mehr als dreissig Jahren haben. Ihre Erfahrungen sind für die Schweiz von Interesse. Liechtenstein sehe die dynamische Rechtsübernahme positiv, sagt Andrea Entner-Koch, die Leiterin der Stabsstelle EWR. Probleme habe es deswegen nie gegeben. «Wir studieren die EU-Rechtsakte bereits im Entwurf und verhandeln, falls notwendig, Anpassungen und Ausnahmen.»

Die EWR-Staaten haben dazu ihre Präsenz in Brüssel ausgebaut. Federführend ist das Sekretariat der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta), das sich mit den Mitgliedsstaaten koordiniert. Man bringe Ergänzungs- oder Änderungswünsche formell ein, sobald ein geplanter Rechtsakt im Amtsblatt der EU erscheine – und in Arbeitsgruppen oder dank Kontakten schon vorher, sagt Georges Baur, Forschungsleiter am Liechtenstein-Institut. Er ist einer der besten Kenner des EWR und war früher als beigeordneter Generalsekretär für die Efta in Brüssel tätig.

Wichtig sei, dass die EWR-Staaten sofort über binnenmarktrelevante Rechtsakte informiert seien, sagt Baur. Eine frühe Information erlaube es, mögliche Probleme zu identifizieren. Das



Beim Abkommen von Schengen hat die Schweiz gute Erfahrungen mit ihren Mitwirkungsrechten gemacht. Im Bild der Sitz des EU-Rats in Brüssel.

GETTY

«decision shaping» habe sich bewährt. Die EWR-Staaten würden in Brüssel oft das erreichen, was man auch als EU-Mitglied erreichen könnte. «Viel läuft über Lobbying und Interessengruppen.»

Der Hebel der Norweger

Das EU-Mitglied Malta etwa habe beim Binnenmarkt nicht viel mehr Einfluss als Liechtenstein, sagt Baur. Vaduz profitiere vom Gewicht Norwegens. Das Land hat mit dem Ukraine-Krieg wegen seiner Gas- und Ölvorkommen weiter an Einfluss gewonnen. «Das gibt den Norwegern einen Hebel, den sie im Rahmen des EWR geltend machen können.»

Das Fürstentum hat weniger Gewicht als die Schweiz, die zu den wichtigsten Handelspartnern der EU gehört. Trotzdem konnte es beim «decision shaping» schon Einfluss nehmen. Baur verweist auf die Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL), wo Vaduz nur mit Island beschränkte Ausnahmen erreicht habe, etwa beim Wahlrecht. Der Schweiz ist es bei der UBRL gelungen, mit der

EU Ausnahmen auszuhandeln, die über jene Liechtensteins hinausgehen.

Ein anderer Fall war die zweite Geldwäschereirichtlinie. Liechtenstein habe erreicht, dass die EU eine dynamische Verweisung gestrichen habe, sagt Baur. Dies habe verhindert, dass Brüssel plötzlich ohne Beteiligung der EWR-Staaten die betreffenden Bestimmungen einführen konnte.

Hat Baur für die Schweiz Tipps? Es brauche eine gute Vorbereitung. Die Verwaltung und die Verbände müssten ihre Präsenz in Brüssel ausbauen. Einige Akteure wie der Wirtschaftsdachverband Economiesuisse oder die Gewerkschaften haben dies schon getan. Zudem rät Baur der Schweiz, sich beim «decision shaping» auf das Wesentliche zu beschränken. Sie sollte nur da Ausnahmen oder Änderungen verlangen, wo es wirklich wichtig sei. «Man sollte nicht alles in der Öffentlichkeit bis zum letzten Komma zerreden.» Dann drücke die EU auch einmal ein Auge zu. Diese habe grössere Schwierigkeiten als unproblematische Trittbrettfahrer.

Die Schweiz hat ebenfalls Erfahrungen mit dem «decision shaping». Beim Abkommen von Schengen (freier Reiseverkehr und Sicherheit) beteiligt sie sich seit ihrer Assoziierung 2004 an der Weiterentwicklung des Rechts. Die EU-Kommission zieht Bern bei, wenn sie neue Rechtsentwicklungen erarbeitet, die Schengen-relevant sind. Sobald diese einen Vorschlag im EU-Ministerrat oder im Europäischen Parlament präsentiere, wirke die Schweiz auf allen Stufen mit, sagt Nicolas Bideau, der Sprecher des Aussendepartements (EDA).

Dass die Schweiz nicht mitentscheiden könne, spiele in der Praxis kaum eine Rolle. Die meisten Rechtsakte erarbeite der EU-Rat im Konsens. Die Schweiz hat mit ihren Mitwirkungsrechten gemäss Bideau gute Erfahrungen gemacht. Sie könne die Entwürfe der Rechtsakte bei den Beratungen so beeinflussen, dass die Übernahme in der Regel unproblematisch sei. Das bekannteste Beispiel ist die EU-Waffenrichtlinie, wo die Schweiz Ausnahmebestimmungen für das Sturmgewehr herausholte.

Allerdings zeigt das Beispiel auch, dass der Druck, am Ende eine Rechtsübernahme zu vollziehen, gross ist. Sonst droht die Schweiz aus dem Schengen-Abkommen zu fliegen. Beim neuen bilateralen Vertragspaket dagegen ist nun eine Absicherung geplant, damit die Schweiz in Ausnahmefällen eine Rechtsübernahme ablehnen kann. Sie muss dafür Ausgleichsmassnahmen der EU in Kauf nehmen, die verhältnismässig sein müssen und von einem Schiedsgericht überprüft werden können.

Umfassender als bei Schengen

Die Mitwirkungsrechte, die die Schweiz bei den Binnenmarktabkommen erhält, gehen weniger weit als bei Schengen. Dort können die Schweiz und die EWR-Staaten fallweise auch an den Arbeiten des EU-Ministerrats teilnehmen. Dies sei auf die Kompetenzverteilung in der EU zurückzuführen, die zur Zeit der Schengen-Assoziierung der Schweiz gegolten habe, sagt Bideau. Beim Binnenmarkt sei diese anders, weshalb eine Teilnahme von Nichtmitgliedsstaaten an Arbeiten des Ministerrats aus Sicht der EU nicht möglich sei. Die EU-Kommission verfüge beim Binnenmarkt aber auch über grössere Kompetenzen.

Die Modalitäten des «decision shaping» werden je nach der Art des Rechtsakts unterschiedlich sein. In allen Fällen ziehe die EU-Kommission für die Ausarbeitung eines ersten Entwurfs Sachverständige der Schweiz gleichermassen zu Rate, wie sie die Stellungnahmen der Mitgliedsstaaten einhole, sagt Bideau. Bei Rechtsakten, die grundsätzlich in die alleinige Zuständigkeit der EU-Kommission fielen, gewähre diese der Schweiz die grösstmögliche Teilnahme.

Noch zu reden geben wird der Ablauf des «decision shaping» in der Schweiz. Diese ist es gewohnt, bei Rechtsanpassungen alle möglichen Anspruchsgruppen anzuhören. Die Schweiz werde jeweils ihre Interessenlage analysieren, wenn die EU das relevante Recht weiterentwickle, und wenn nötig interessierte Kreise einbeziehen, sagt Bideau. Zudem schlägt der Bundesrat vor, mit diversen Massnahmen die Information und die Mitwirkung des Parlaments zu verbessern.

Nicht geplant ist dagegen, die Schweizer Präsenz in Brüssel auszubauen. Die Schweiz sei durch ihre Mission bei der EU bereits gut vertreten, sagt Bideau. Auch die Konferenz der Kantonsregierungen ist mit einem Mitarbeiter in der Schweizer Mission in Brüssel präsent.

Schulangst und chronisches Schwänzen nehmen zu

Oft sind psychische Leiden die Ursache für stunden- und tagelanges Fernbleiben

DANIEL GERNY

«Je früher mit Schulschwänzen begonnen wird, desto höher ist das Risiko, dass sich dies in der späteren schulischen Laufbahn verfestigt»: Das erklärte der Kinder- und Jugendpsychiater Lars Wöckel kürzlich in einem Interview mit der NZZ. Doch genau dies – das wiederholte und unentschuldigte Fernbleiben von der Schule – komme derzeit sogar auf Primar- und Kindergartenstufe immer häufiger vor: Das beobachten die schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerverbände. Früher sei dieses Problem vor allem in der Oberstufe aufgetreten.

Dabei ist Schulabsentismus, wie der Fachbegriff heisst, nicht mit gewöhnlichem Schwänzen gleichzusetzen – wenn sich Schülerinnen und Schüler also aus Lustlosigkeit ausnahmsweise um eine Geografiestunde drücken. Oft sind psychische Leiden oder Ängste die Ursache für stunden- und tagelanges Fernbleiben. Dagmar Rösler, Präsidentin des Dachverbandes der Lehrerinnen und Lehrer, nannte an einer Medienkonferenz in Bern das Beispiel eines Knaben, der unter einer sozialen Angststörung leidet. Diese könne bewirken, dass der Bube

sich vor dem Schullalltag fürchte und Panik davor habe, sich lächerlich zu machen oder peinlich aufzufallen. Vorträge in der Schule, aber auch Verabredungen oder Anlässe werden so zur Horrorvorstellung. Aus dieser Angst heraus versuchen solche Kinder, die für sie schwierigen Situationen zu vermeiden – und erscheinen deshalb bald auch immer häufiger nicht mehr im Unterricht.

Rasch ein chronischer Zustand

Schulabsentismus sei ein wachsendes Phänomen, erklärte Stephan Kälin, Fachpsychologe für Kinder- und Jugendpsychologie. In der Gesundheitsbefragung der Stadt Zürich hätten vor zwei Jahren fünf bis sieben Prozent der Oberstufenschülerinnen und -schüler angegeben, in einem Schuljahr mehrere Tage absichtlich gefehlt zu haben. Andere Zahlen scheinen dies zu bestätigen.

In einer älteren Pisa-Studie aus dem Jahre 2015 gaben 17,5 Prozent der Schülerinnen und Schüler an, in den zwei Wochen vor der Befragung mindestens ein paar Stunden geschwänzt zu haben. 2018 war dieser Wert schon auf 24,6 Prozent gestiegen. Verlässliche und dif-

ferenzierte Angaben, die mehr als ein vages Bild zeichnen, existieren in der Schweiz allerdings nicht.

Dass das Phänomen in der öffentlichen und politischen Debatte bis jetzt kaum eine grössere Rolle spielt, erachtet Kälin als Problem: Eltern, Schulen und selbst Fachpersonen wüssten zu wenig über Schulabsentismus und seine Formen. Auch das Tempo, mit dem sich das Fernbleiben zu einem dauernden, chronischen Zustand entwickeln könne, werde unterschätzt. Oft werde zu spät oder falsch interveniert, so Kälin.

Fachleute gruppieren Schulabsentismus in unterschiedliche Ausprägungen:

■ **Schwänzen:** Das unentschuldigte Fernbleiben vom Unterricht aus Unlust ist ein Teilphänomen der Schulabstinenz. Auch wenn es harmlos aussehe, müsse rasch reagiert werden, sagen Fachleute.

■ **Schulphobie:** Dabei handelt es sich um eine Trennungsangst oder um eine soziale Phobie. Oft äussern dies die Kinder nicht klar, sondern stellen diffuse Symptome wie Bauch- oder Kopfschmerzen in den Vordergrund.

■ **Schulangst:** Hier liegen die Gründe für die Absenz in der Schule. Zum Beispiel wegen schlechter Beziehungen zu Schülern oder Lehrpersonen, wegen Versagensängsten oder Mobbingstrukturen.

■ **Elternbedingter Schulabsentismus:** In seltenen Fällen kommt es auch zum Fernbleiben, weil die Eltern den Schulbesuch aktiv verhindern.

Warnsignale rasch erkennen

Ein wirksames Frühwarnsystem sei essenziell, hiess es an der Medienkonferenz. Dazu gehörten ein enges Monitoring der Absenzen, klare Abläufe im Umgang mit wiederholten Absenzen sowie verbindliche Zuständigkeiten. Eltern und Lehrpersonen wie auch psychosoziales Fachpersonal müssten dafür sensibilisiert werden, erste Warnsignale zu erkennen. Zum Beispiel, wenn sich Schülerinnen und Schüler zurückzögen und Ängste oder körperliche Beschwerden zeigten. Nötig sei ausserdem der Einbezug nicht nur von Lehrerinnen und Lehrern und weiteren Fachpersonen, sondern auch von Eltern und der Gesellschaft allgemein.

ANZEIGE

«Finanzielle Selbstbestimmung heisst, individuelle Lebensentwürfe gestalten zu können.»

Dagmar Maroni
Head
Product & Lifecycle
Management
Swiss Life
Asset Managers

Wir unterstützen
Menschen dabei,
ihr Leben finanziell
selbstbestimmt
zu gestalten.

SwissLife