

9

VERTRAULICH

B E S C H L U S S P R O T O K O L L I I

der 3. a.o. Sitzung des Bundesrates

vom 16. Mai 1990

Die Sitzung findet im Von Wattenwylhaus statt und wird der Drogenpolitik sowie Fragen über die Organisation des Bundesrates gewidmet. Sie dauert von 17 bis gegen 21 Uhr.

Drogenpolitik

M. Cotti commente la note de discussion présentée par son Département qui fait le point sur la situation en Suisse et sur les mesures que la Confédération pourrait adopter pour lutter plus efficacement contre la drogue. La discussion sur le problème de la drogue n'est pas nouvelle, mais des éléments nouveaux rendent la situation encore plus dramatique. En 1970, on avait enregistré 35 cas mortels causés par l'abus de drogue. En 1989, il y a eu en Suisse 248 décès. En outre, un nombre toujours plus grand de drogués s'enlisent dans une situation de misère, et le SIDA est une dimension supplémentaire du problème. S'il est facile de définir les buts de la politique contre la drogue - prévenir le contact avec la drogue d'une part et essayer par des moyens thérapeutiques et sociaux de diminuer les conséquences de la toxicomanie et d'aider les drogués à s'en sortir - il est beaucoup plus difficile de définir la politique apte à les atteindre. Au centre de la discussion figure actuellement la question de la dépénalisation de la consommation. A ce sujet, les résultats de la procédure de consultation sont très différents. Une majorité de cantons partage cette proposition, mais la forte minorité comprend tous les cantons latins qui s'opposent à cette réforme législative. Sur le plan international, la tendance est à la répression pénale de la consommation. Même des pays qui pratiquaient une politique libérale en la matière reviennent sur leurs décisions. Le cas de l'Italie est intéressant, dans le sens que la nouvelle loi qui vient d'être adoptée par le Parlement prévoit des peines nuancées: la première fois qu'un drogué est surpris dans l'accomplissement du délit de consommation de drogue, il n'est pas déféré devant la justice mais confié à des thérapeutes qui, par la discussion et la conviction, essaient de l'amener à se faire soigner. Pour la concrétisation de cette nouvelle politique, il sera nécessaire de former et d'engager quelque 400 thérapeutes supplémentaires. Au-delà de la question de la dépénalisation de la consommation, d'autres mesures sont plus importantes.

Il s'agit de programmes pour des campagnes de prévention, de thérapie et de recherche. Les cantons, qui appliquent des politiques fort différentes demandent à la Confédération des mesures d'harmonisation. Dans cette situation, le Conseil fédéral, par une politique contre la drogue bien définie, est appelé à donner une ligne de conduite et à assumer une tâche de coordination. La grande question encore ouverte est de savoir s'il convient de concentrer la consommation, comme à Berne ou à Zurich, dans un lieu déterminé, ou atomiser le milieu des consommateurs de drogue. Ces mesures que le Conseil fédéral devrait adopter sont possibles sans modification de la loi. Par contre, il sera nécessaire de la réviser pour permettre de frapper également les nouvelles drogues, en particulier les substances psychotropiques.



- 2 -

Herr Bundesrat Stich ist mit den vorgeschlagenen Kampagnen einverstanden, auch wenn das Kapitel "Forschung" noch besser definiert werden muss. Das Drogenproblem wird sich noch zusätzlich verschärfen, denn es handelt sich um ein Gesellschaftsproblem. Viele Leute sind heute allein, die Solidarität nimmt ab. Das Drogenproblem ist Ausdruck der Atomisierung der Gesellschaft. Viele junge Leute, die ihren Weg nicht finden, vielleicht auch weil sie den Anforderungen nicht gewachsen sind, suchen etwas anderes und geraten in das Drogenmilieu. Die Schaffung von Fixer-Stübli hat eine gewisse Beruhigung ermöglicht, vor allem wenn die Polizei die Szene überwacht. Es ist nicht leicht, eine Linie zu finden. Bevor eine Liberalisierung beschlossen wird, sollten die im Gang befindlichen Experimente ausgewertet werden. Auch die Beschaffungskriminalität nimmt ständig zu. Sie wird durch die sehr hohen Preise der Drogen verursacht. Ein Schuss Heroin, für den mehrere Hundert Franken nötig sind, würde bei einem Arzt nur Fr. 1.20 kosten. Sollte man es nicht wagen, unter gewissen Voraussetzungen Spritzen zuzulassen, die von einem Arzt verabreicht werden? Auch diese Frage verdient es, näher geprüft zu werden. Dagegen kommt der freie Handel mit Drogen nicht in Frage. Sicher ist aber, dass mit repressiven Mitteln allein keine Lösung gefunden werden kann.

M. Delamuraz se dit extrêmement frappé par le problème de la drogue, bien plus terrible qu'on se l'imagine parfois. L'ampleur du problème exige une stratégie générale, une cohérence des démarches entre les cantons et avec les autres pays. Dans la recherche de cette stratégie globale, il ne suffit pas de se pencher sur la demande. Il faut également trouver des productions de substitution dans les pays producteurs de drogue. Dans ce domaine, on s'est limité jusqu'ici, sur le plan international, à des discours qui n'ont pas été suivis de mesures concrètes et efficaces. La commercialisation également doit être combattue plus efficacement. A cet effet, la lutte entreprise contre le blanchissage de l'argent de la drogue doit être poursuivie. A l'intérieur du pays, la question de la pénalisation est au premier plan. La pénalisation actuelle, appliquée d'une façon tellement différente, ne sert à rien. Mais une libéralisation de la consommation n'entre pas en ligne de compte car elle engendrerait un tourisme des drogués vers notre pays comme on y a assisté entre les cantons romands et la ville de Berne. A la limite, c'est à une pénalisation graduelle qu'il faudrait songer. D'ailleurs, les moyens préventifs envisagés dépendent fortement de la réponse que le Conseil donnera à la question de la non punissabilité de la consommation.

M. Felber partage cet avis. Il est indispensable de trouver des solutions généralisée dans tout le pays. Entre cantons romands et cantons alémaniques, le fossé est tel qu'il fait imposer une solution nationale. Cela n'est pas facile, mais les campagnes de prévention et de thérapie sont à appuyer. Le problème est l'escalade qui frappe les jeunes qui s'initient à la drogue: on commence par des drogues légères et on en arrive fatalement à des drogues fortes. Au bout de quelques temps, l'effet est une incapacité de travailler. Un autre problème est celui du ghetto dans lequel les drogués s'enferment. Il s'agit là de nids de criminalité. Les ambassadeurs de Suisse en Amérique latine ont lancé un véritable cri d'alarme afin qu'on aide les pays producteurs de feuilles de coca à trouver d'autres productions rentables. Cet effort, la lutte contre la transformation et contre le blanchissage d'argent ne seraient pas crédibles si en même temps on devait libéraliser la consommation. Un tel pas serait d'ailleurs craint par nombre de familles qui n'auraient plus le soutien de la loi pour éviter que leurs enfants s'enlisent dans la consommation de stupéfiants. Il faut considérer également la position de la Suisse dans le monde: on reproche déjà à notre pays d'être trop permissif en la matière.

- 3 -

Herr Bundesrat Ogi teilt die Lageanalyse im Aussprachepapier des EDI. Diese zeigt ein deprimierendes Bild. Die Suche nach Mitteln ist schwierig, doch die Straffreiheit ist klar abzulehnen. Sie bringt mehr Nachteile als Vorteile. Der Drogenhandel ist skrupellos, und ein straffreier Konsum wäre nur denkbar, wenn der Drogenhandel kontrollierbar wäre. Die Länder, die eine liberale Politik betrieben haben, so zum Beispiel Spanien, krebsten nun zurück. Der Kampf gegen den Drogenhandel muss auf allen Stufen verstärkt werden.

Für Herrn Bundesrat Villiger ist die Frage der Straffreiheit zur Glaubensfrage geworden. Bevor eine solche Frage entschieden werden kann, müsste man mehr Informationen besitzen, vor allem in bezug auf die Haltung der anderen Länder. Eine koordinierte Politik ist unerlässlich, weil sonst die Gefahr besteht, dass die Schweiz ein Zentrum des Drogentourismus wird, was sehr bedenklich wäre. Die Schweiz soll nicht ein Platzspitz Europas werden. Andererseits muss festgestellt werden, dass die heutige Strafverfolgung ihr Ziel verfehlt hat. Es ist auch ein psychologisches Problem. Wenn in der Stop-Aids-Kampagne das Auswechselln der Spritze propagiert wird, besteht die Gefahr, dass man die Spritze als etwas Normales und Legales betrachtet. Bei der künftigen Politik muss auch die Frage der Durchsetzbarkeit genau geprüft werden. Wichtig ist, dass die Schweiz sich international nicht isoliert.

Herr Bundespräsident Koller unterstreicht, die Lage verschlechtere sich, ohne dass die Behörden einen Ausweg fänden. Eine Entkriminalisierung muss abgelehnt werden. Bereits heute blickt man an allen internationalen Konferenzen vorwurfsvoll auf die Schweiz. Schon die Veröffentlichung der Empfehlungen der Studienkommission hat Probleme geschaffen. Eine Entkriminalisierung würde bedeuten, den Kleinhandel zu tolerieren, brächte eine Isolierung der Schweiz und hätte eine Sogwirkung auf alle Drogenabhängigen. Andererseits ist aber auch der heutige Zustand auf die Länge unhaltbar. Eine Studie der Bundespolizei zeigt, dass die Existenz von Fixer-Stübli sowohl den Neugierkonsum als auch den Kleinhandel mit Drogen gefördert hat. Das italienische Modell (zuerst administrative Massnahmen und erst bei Rückfälligkeit Strafen) verdient eine nähere Prüfung. Auch das Geld aus der Geldwäscherei kann für mehr Prävention und Therapie eingesetzt werden.

M. Cotti se fait l'avocat des experts qui proposent une dépénalisation de la consommation en disant que cette mesure n'augmenterait pas la consommation. Le fait de punir ne constitue pas un effet suffisant de prévention. Avec la proposition des experts, on aurait pu éviter 18'000 procédures pénales. En pratique, en Suisse, on a déjà une dépénalisation. D'ailleurs, les statistiques sur la ville d'Amsterdam confirment que le fait de ne pas punir la consommation n'augmente pas celle-ci. Les vrais problèmes sont ailleurs. Néanmoins, il faut considérer de très près, avant toute décision, l'opposition unanime des cantons latins. Le DFJP devrait examiner la possibilité de sanctions pénales plus nuancées. Une chose est certaine: la Confédération doit s'engager d'une façon plus active dans la lutte contre la drogue. Les cantons le demandent, car il ne savent plus quelle politique adopter. Des actions dans les domaines de la prévention, de la thérapie et de la recherche doivent permettre de retrouver une unité de doctrine. Le Conseil devrait instituer des groupes de travail interdépartementaux pour examiner l'opportunité de sanctions

- 4 -

pénales encore plus sévères pour le commerce, et la possibilité, au lieu de sanctionner la non punissabilité de la consommation, de trouver des articles pénaux plus nuancés et souples; enfin, pour mettre au point les programmes de la Confédération.

Herr Bundesrat **Stich** ist in bezug auf das Forschungsprogramm eher skeptisch. Früher hatte man Konzepte, die nichts brachten, heute will man überall teure Forschungsprogramme durchführen. Auch wenn eine Liberalisierung abzulehnen ist, sollte man gewisse Versuche weiterhin ermöglichen und durch die Forschung erläutern. Was geschähe, wenn alle Leute, die sich heute auf der kleinen Schanze befinden, eingesperrt werden müssten? Sie wären vorbestraft, und die Gefahr, dass sie sich im Gefängnis an AIDS infizieren, wäre sehr gross. Auch die Beschaffungskriminalität würde zunehmen. Es genügt nicht, eine Politik der Härte durchzusetzen, damit alle Probleme gelöst werden.

M. Delamuraz souligne que la décision pour ou contre la libéralisation influence toutes les autres. On ne peut pas combattre le commerce et permettre la consommation.

M. Felber insiste: pénaliser ne doit pas signifier enfermer dans les prisons tous les drogués. Il faut par contre permettre à ces personnes de suivre un traitement et non seulement encourir une punition.

Herr Bundespräsident **Koller** findet eine zusätzliche Verschärfung der Strafen für Drogenhändler schwierig, denn bereits jetzt ist Zuchthaus vorgesehen. Das italienische Modell soll geprüft werden. Für leichte Fälle wird schon jetzt das Opportunitätsprinzip angewendet.

M. Cotti résume les délibérations en insistant sur la volonté manifestée par le Conseil de ne pas libéraliser la consommation du point de vue pénale, mais d'en assouplir les modalités. Il s'agit, par les décisions du Conseil, d'essayer de trouver une unité de doctrine de la part des cantons. Sur la base de la discussion, il préparera des projets de décisions qu'il soumettra dans quelques mois au Conseil.

Organisation du travail du Conseil fédéral

Herr Bundespräsident **Koller** stellt die von der Bundeskanzlei vorbereiteten Aussprachepapiere zur Diskussion. Es geht um die Flexibilisierung der Einstellung von Chefbeamten (gemäss Bundesamt für Justiz ist eine solche Möglichkeit ohne Gesetzesänderung nur für eine begrenzte Zahl von Funktionen möglich), um eine Verstärkung der Generalsekretariate und Verfahrensfragen betreffend die Motionen aus dem Nationalrat.

Herr Bundeskanzler **Buser** erinnert an die zahlreichen Entscheide, die schon früher zu Entlastungsmassnahmen für die Bundesräte geführt haben. Heute sollte der Rat klar entscheiden, ob er für gewisse Chefbeamte eine Flexibilisierung der Einstellung wünscht, ob eine Verstärkung der Generalsekretariate in Frage kommt und ob zusätzliche Staatssekretäre ernannt werden sollten.

M. Cotti souhaite que l'on ne parle plus d'"Entlastung", mais bien d'organisation du travail du Conseil fédéral. Il s'agit de trouver des structures plus adaptées aux nécessités actuelles et futures de notre gouvernement. La réflexion doit porter sur deux niveaux: d'abord sur la façon de travailler du Conseil fédéral en tant qu'organe collegial, ensuite sur la direction de chaque département. Or, on constate des différences très grandes d'un département à l'autre. Pour ce qui concerne les motions, elles proposent des changements qui ne sont pas conformes à notre système politique. En acceptant les motions, on abandonnerait le système collégial. Avant de renoncer à notre système, il faut apporter la preuve qu'il n'est pas apte à fonctionner. On discute de réorganisation depuis 20 ans, sans que des décisions concrètes soient prises. Le moment est venu pour le Conseil de décider des réformes s'il veut empêcher qu'elles soient dictées par le Parlement. La question des secrétaires d'Etat se réduit à une question de titre. Mais cela n'est pas négligeable si l'on veut que le Chef du DFI puisse se faire représenter à l'étranger. Ensuite, il faut trouver les moyens pour assurer la possibilité d'être représenté également à l'intérieur du Département. Les propositions de la Chancellerie sont intéressantes car elles permettent au Chef de déléguer au secrétaire général une partie de ces tâches, même vis-à-vis du Parlement dans le travail des commissions. Il va de soi que la responsabilité politique restera celle du Conseiller fédéral chef du Département. Aussi l'assouplissement pour certaines fonctions de l'administration est souhaitable car elle permet une plus grande mobilité. Le Conseil doit décider afin de marquer sa volonté de s'adapter aux temps nouveaux.

Herr Bundesrat Stich beantragt, die Motionen mit der Begründung abzulehnen, der Bundesrat habe bereits mit der Einführung der Klausursitzungen mit der Schaffung einer Verwaltungskontrolle und mit der Entsendung von Chefbeamten an Kommissionssitzungen Entlastungsmassnahmen getroffen. Was die Motionäre wollen, ist eine Reorganisation des Systems. Eine solche wäre sicher nötig, falls die Schweiz der EG beitreten würde, nicht aber im heutigen Zeitpunkt. Was die Staatssekretäre betrifft, so ist Skepsis angezeigt. Sicher stehen mehrere Departemente im Ausland verschiedenen Ministerien gegenüber. Doch Staatssekretäre würden die internationalen Kontakte nur unwesentlich erleichtern. Dagegen würde der Verwaltungsweg unnötig verlängert. Eine allgemeine Flexibilisierung der Einstellung der Ueberklasse bedingt eine Gesetzesänderung. Sie hätte aber den Nachteil, dass Beamte der mittleren Stufe über wenig Motivation verfügen, denn sie hätten praktisch nie die Möglichkeit, an die Spitze zu gelangen. Eine nur auf den Generalsekretär und den Informationschef beschränkte Lösung kann angenommen werden.

M. Delamuraz a l'impression, à propos de ces problèmes, d'écouter toujours le même disque. En effet, depuis le temps que le Conseil s'occupe de ce problème, les changements ont été minimes. Cela vaut en particulier pour la possibilité de se faire représenter dans les commissions parlementaires. Les motions ne peuvent être refusées en bloc, mais il faut proposer la transformation en postulats. Il est nécessaire que le Conseil réfléchisse sur les méthodes de travail, pour éviter que tous les mercredis il n'ait à discuter que des détails administratifs plutôt que des grandes lignes politiques. La solution préconisée par la Chancellerie constitue une base intéressante qui mérite d'être appuyée. Etant donné les structures et les problèmes différents d'un département à l'autre, il n'est pas possible de les résoudre avec une formule unique et uniforme.

- 6 -

Il faut une certaine souplesse. Quant à la question des secrétaires d'Etat, les effets ne doivent pas être exagérés. A l'extérieur, on sait qu'il s'agit de fonctionnaires qui n'ont pas de légitimité politique. C'est donc le ministre que l'on veut voir dans des conférences internationales.

M. Felber partage ce sentiment. Quant aux motions radicales, le problème a été empoigné par le mauvais bout. Les propositions mettent en cause nos institutions: démocratie directe, référendum, etc. Si une réforme est nécessaire, c'est le Parlement que l'on devrait reformer. Par contre, il faut entrer en matière sur les nouvelles structures administratives proposées par la Chancellerie. La formation de groupements peut également décharger le chef du département. Par contre, il ne faut pas se faire des illusions sur le titre de secrétaire d'Etat. Même avec ce titre, les fonctionnaires ne sont pas toujours acceptés. Une revalorisation de secrétariat généraux est opportune: ils pourraient se charger de toute la direction administrative. L'opportunité de prévoir des contrats spéciaux doit être examinée avec soin pour ne pas donner l'impression que le fonctionnaire de niveau inférieur ne peut pas assumer cette tâche.

Herr Bundesrat **Ogi** ist von den Papieren der Bundeskanzlei nicht überzeugt. Es fehlen die Zusammenhänge. Dem Bundesrat hätte ein Fragenkatalog vorgelegt werden sollen. Trotzdem muss der Rat endlich einen Entscheid treffen. Auch der PUK-Bericht hat deutlich gezeigt, dass die Departemente besser geführt werden müssen. Die Departementschefs haben aber keine Zeit mehr, um diese Führungsaufgabe wahrzunehmen. Die heutige Politik ist erklärungsbedürftig geworden. Man sollte vermehrt Zeit haben, um diese Tätigkeit auszuüben, um zu überzeugen und auch um zu motivieren. Der Departementschef sollte Geschäfte delegieren können. Auch hat ein Bundesrat zu wenig Kompetenzen. Die vorgeschlagene Verordnung würde für mehr als 100 Chefbeamte gelten. Dies ist eine zu grosse Zahl. Eine Lösung sollte auf die Generalsekretäre und auf die Pressechefs beschränkt werden. Die Generalsekretäre sollten für die administrativen Fragen zuständig sein. Auch die Frage der Job-Rotation sollte geprüft werden.

Herr Bundesrat **Villiger** möchte kurzfristig eine Entlastung aufgrund der heutigen Struktur erreichen, längerfristig aber auch die Ueberprüfung des Systems nicht ausschliessen. Nicht für alle Departemente kann die gleiche Lösung in Erwägung gezogen werden. Der Bundesrat sollte vor allem Chefdenker sein und die politische Führung übernehmen. Andere Aufgaben, vor allem im administrativen Bereich, sollten delegiert werden können. Die Frage der Kommunikation nach innen und nach aussen wird immer wichtiger, deshalb auch die Funktion des Pressechefs, der Kommunikationsmanager werden soll. Die Flexibilisierung für einzelne Positionen ist anzustreben. Aber auch die durch die Motionen gestellten längerfristigen Fragen sind zu prüfen. Am besten sollte eine kleine, hochkarätige Kommission gebildet werden.

Herr Bundespräsident **Koller** resümiert die Diskussion und stellt fest, dass der Rat etwas beschliessen muss. Zuerst sollte die Bundeskanzlei, wenn möglich bereits in den nächsten Wochen, die Frage der Aufwertung der Generalsekretariate im Sinne des Aussprachepapiers weiterprüfen und entscheidungsreif vorbereiten. Der Generalsekretär sowie der Informationschef sollten privatrechtlich angestellt werden können. Diese Reform kann sehr

- 7 -

schnell entschieden werden, denn sie braucht weder Gesetzes- noch Verfassungsänderungen. Dadurch würde der Rat bereits Zeichen setzen und seinen Handlungswillen dokumentieren. In einer zweiten Phase sollte die Bundeskanzlei eine Botschaft für eine Revision des VwOG vorlegen, mit der die Schaffung weiterer Posten von Staatssekretären sowie allenfalls von Verwaltungsdirektoren beantragt wird.

Schliesslich soll die Bundeskanzlei die Begründung für die Umwandlung der Motionen in ein Postulat unterbreiten. Es geht darum, das Problem in den richtigen Zusammenhang zu stellen. Zu entscheiden ist auch die Frage des Grundkonsenses mit den Parteien, der immer mehr erodiert wird.

Herr Bundeskanzler **Buser** schlägt für die Flexibilisierungs-Verordnung eine Variante vor, welche die "Kann-Formel" vorsieht. Was die Staatssekretäre betrifft, so stellt sich die Frage, ob eine Teilnahme an bestimmten Bundesratssitzungen in Erwägung gezogen werden kann, damit sie als "membres du cabinet" angesehen werden. Der Rat verneint diese Frage.

Pour **M. Cotti**, il conviendrait de ne pas prévoir le départ automatique des fonctionnaires nommés sur la base du droit privé avec les conseillers fédéraux démissionnaires. Il faut laisser au successeur la possibilité de conserver ces hauts fonctionnaires.

Le Conseil est partagé quant la nécessité de procéder à de nouvelles études sur le système gouvernemental suisse. Cela est nécessaire seulement si la Suisse devait adhérer à la CE. La question sera reprise lors de la réponse aux motions du Parti radical.

Quant à l'information sur la séance spéciale, le conseil souhaite une simple information formelle sur le problème de la drogue, en indiquant que les départements compétents ont été chargés de proposer de nouvelles mesures de la part de la Confédération.

21.5.1990 AC/Ba

BUNDESKANZLEI

geht an die Herren
 - Departementsvorsteher (7)
 - Bundeskanzler (1)
 - Vizekanzler (2)