

9

VERTRAULICH

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

der 4. a.o.Sitzung des Bundesrates

vom 22. August 1990

Herr Bundespräsident Koller begrüsst seine Kollegen im Von Wattenwylhaus zur dritten Klausursitzung des Jahres. Die Sitzung, die von 1700 bis 2140 Uhr dauert, ermöglicht dem Rat eine vertiefte Aussprache über die Verbesserung seiner Führungsstrukturen und über den Stand der internationalen Verhandlungen (EWR, aber auch GATT und IWF). Der Rat diskutiert auch über den Brief an die Graben AG, die Frage des Ueberflugs der Schweiz durch amerikanische Militärflugzeuge sowie über die Teilnahme der Bundesräte an den Veranstaltungen der 700-Jahrfeier.

Graben

Aufgrund der Diskussionen im Rat und weiterer Abklärungen juristischer Natur schlägt Herr Bundesrat Ogi eine neue Fassung des Briefes an die Graben AG vor. Der Rat ist mit dem Antrag einverstanden. Der Brief wird morgen auch der Presse abgegeben.

Reorganisation der Führungsstrukturen

Bundespräsident Koller dankt der Bundeskanzlei für die gründlichen und guten Diskussionsgrundlagen. Der Rat befindet sich in einem beträchtlichen Handlungsdruck, einerseits weil er über die Frage seiner Entlastung bereits mehrmals beraten hat, andererseits aber weil sich das Parlament dieser Frage selber anzunehmen gedenkt. Ziel der Sitzung ist es, der Bundeskanzlei zu ermöglichen, die verschiedenen zu treffenden Massnahmen zu bereinigen und dem Rat Anfang September zum Entscheid vorzulegen.

M. Cotti, après avoir souligné avec plaisir que pour une fois le Conseil discute aussi sur des textes en italien, exprime un avis nuancé sur les propositions, qui ne permettent pas de résoudre les problèmes. Le Conseil doit néanmoins décider s'il veut éviter que le Parlement le fasse. Du point de vue rédactionnel, il ne faut plus parler d'"Entlastung" mais bien de révision des structures afin d'augmenter l'efficacité. Les différences notables entre départements doivent toujours être présentes.

Au sujet de l'ordonnance, il regrette qu'elle ne puisse pas s'appliquer aussi à certaines fonctions de ligne comme le Conseil l'avait décidé. La forme de licenciement choisie n'est pas non plus satisfaisante. Si l'on veut augmenter l'attrait de ces fonctions, ce ne peut être qu'en permettant des salaires qui dépassent le cadre fixé par la loi actuelle. Il faut se



- 2 -

demander quel sera la statut des vice-secrétaires généraux, dont le nombre ne doit pas être limité à deux.

Les propositions Rhinow/Petitpierre sont à refuser. Le Conseil ne peut le faire que s'il exploite toutes les possibilités de réformes, quitte à proposer des révisions de lois.

Herr Bundesrat Stich wiederholt die in früheren Diskussionen bereits geäußerte Skepsis. Die Papiere der Bundeskanzlei sind zu defensiv. Auch sollte man nicht von Sofortmassnahmen sprechen. Die Verordnung löst an sich die Probleme nicht, und die Generalsekretäre sollten ihr Amt nicht gleichzeitig mit dem Departementschef zur Verfügung stellen. Wenn ein Bundesrat seine Tätigkeit aufnimmt, ist er auf den Generalsekretär besonders angewiesen. Herr Bundesrat Stich plädiert für die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen, damit auch die Frage der Entschädigung umfassend geregelt werden kann. Eine frühzeitige Pensionierung könnte eine Lösung sein. Dem Vorschlag betreffend Staatssekretäre ist zuzustimmen. Es muss aber vermieden werden, dass diese zu Superdirektoren werden, und die Linie soll nicht unnötig verlängert werden.

Er zweifelt an der Opportunität des Briefes an das Parlament. Wahrscheinlich werden nur wenige Bundesräte von der bereits heute existierenden Möglichkeit, Generalsekretäre oder Direktoren an Kommissionssitzungen zu delegieren, Gebrauch gemacht. Wenn schon würde der Amtsdirektor, der über das Fachwissen verfügt, delegiert und nicht der Generalsekretär. Das Parlament ist für die Belastung der Bundesräte verantwortlich, indem Geschäfte verschleppt werden. Eine Reform, wie sie parlamentarische Vorstösse vorschlagen, sollte nicht beim Bundesrat, sondern beim Parlament anfangen.

M. Delamuraz souligne que la Chancellerie a élaboré ces propositions dans le cadre des décisions prises par le Conseil fédéral lui-même. Quand on parle de réforme, il ne faut pas oublier que la Suisse, par ses structures, est un cas remarquable d'homogénéité et d'efficacité. Notre système n'est pas un échec, et il est au moins aussi performant que les autres. Néanmoins, certains rythmes sont mal adaptés à notre temps. C'est le problème de la compatibilité de la démocratie directe avec le rythme de la confrontation internationale. La question qui se pose est de savoir s'il faut transformer notre système, ce qui signifie abandonner la démocratie directe et en partie aussi le fédéralisme. Pour l'heure des réformes limitées à l'intérieur du système sont préférables. De plus, les structures devront être modifiées profondément dans le cadre d'un accord avec la CE. Les réformes ne doivent donc pas toucher à la structure essentielle.

M. Felber est surpris par les propositions faites au parlement. En substance, on essaie de transposer en Suisse ce qui existe à l'étranger sans avoir le courage d'aller jusqu'au bout en abolissant la démocratie directe et en transformant le parlement. Il propose d'entrer en matière sur les propositions de la Chancellerie, même si des questions doivent être posées. Le renforcement de la position des secrétaires généraux ne doit pas faire illusion. Les nouvelles tâches peuvent déjà être

- 3 -

assumées. Il faut en outre se demander si l'assouplissement doit s'appliquer aux secrétaires généraux plutôt qu'à d'autres fonctions, par exemple celles des directeurs. Les secrétaires généraux doivent permettre une continuité. La réforme fait perdre un peu le sens des collaborateurs personnels. Quant aux secrétaires d'Etat, il est d'accord avec la proposition avancée.

Bundesrat Ogi unterstreicht, dass sich die Zeit gewandelt hat. Die Ansprüche sind gewachsen, die Politik ist erklärungsbedürftig geworden. Die Führungsstrukturen müssen kritisch analysiert werden. Auch wenn die Reformvorschläge als klein zu betrachten sind und zu defensiv sowie etwas lustlos wirken, bedeuten sie einen ersten Schritt. Es geht darum, einen kleinen Schritt zu unternehmen und einen allfälligen grossen später, vor allem im Hinblick auf Europa, zu wagen. Die Strategie ist richtig, weil damit vermieden wird, dass das Parlament die Reform schnürt. Die Vorschläge sind deshalb zu unterstützen, wenn auch ohne grosse Begeisterung.

Die Verstärkung der Generalsekretariate ist zweckmässig. Sie sollte aber den Rahmen des Gesetzes voll ausschöpfen. Die Vorschläge zur Revision des VwOG sind vertretbar. Dadurch wird sich aber das Parlament beteiligen. Das Risiko, dass die Reform blockiert wird, ist heute nicht so gross. In der Botschaft sollte sich der Bundesrat in bezug auf die Direktoren, die den Titel des Staatssekretärs erhalten sollten, nicht binden. Auch sollte der Titel nicht nur für Direktoren vorgesehen werden, sondern auch für andere Positionen, insbesondere für die Generalsekretäre. Die Antwort auf die parlamentarischen Vorstösse ist ausgewogen. Es ist eine grosse Debatte zu erwarten, und der Rat sollte alles tun, um das Heft in der Hand zu behalten.

Insgesamt ist es ein kleiner Schritt im Sinne einer ersten Handlung. Eine grössere Reform soll nicht ausgeschlossen werden. Das Machbare sollte schnell eingeleitet werden.

H. Villiger teilt diese Meinung. Es gilt zu unterscheiden zwischen dem Machbaren und einem grossen Wurf. Die Frage der Institutionen muss überdacht werden, wenn die europäische Integration uns dazu zwingt. Unsere Institutionen sind nicht schlechter als jene der anderen Länder. Die Schwierigkeiten entstehen aus der zunehmenden Polarisierung der politischen Kräfte, die sich immer weniger zu Konsenslösungen treffen. In dieser Situation wären klare Fronten mit definierter Mehrheit und Minderheit naheliegend. Dies ist aber nur mit einem Verzicht auf die direkte Demokratie möglich. Die Vorschläge sind ein guter Ansatz, doch sollte eine Gruppe von hochkarätigen Persönlichkeiten unser System studieren und Denkmodelle entwickeln. In der Antwort auf die parlamentarischen Vorstösse sollten die Komplexität der Frage und die Zusammenhänge etwas vertieft werden. Die übrigen Vorschläge sind anzunehmen, und bei Bedarf sind weitergehende Lösungen in Aussicht zu stellen.

- 4 -

Bundespräsident Koller fasst die Diskussion zusammen. Es geht hier nicht um Sofortmassnahmen, sondern um eine Reorganisation im Rahmen des geltenden politischen Systems. Der Ansatz der Reform liegt bei den Mitgliedern des Bundesrates als Departementchefs. Die grösstmögliche Flexibilität ist anzustreben. Der Generalsekretär sollte zwei Stellvertreter haben; einer von ihnen könnte allenfalls auch flexibel angestellt werden. Der Beizug der Vizekanzler ist vom Konzept her nicht gerechtfertigt, denn sie sind mit dem Kollegium stark verbunden. Will man die Flexibilisierung auf andere Positionen ausdehnen, so ist eine Revision des Beamtengesetzes unerlässlich.

Bundeskanzler Buser zeigt sich von der Diskussion nicht überrascht. Das Konzept beruht auf einer Politik der kleinen Schritte. Will man weitergehende Reformen einführen, so müssen sie dem Parlament beantragt werden. Es geht hier nur um Vorschläge, die im Rahmen der bundesrätlichen Kompetenz liegen. Trotzdem bringen sie etwas. Die Staatssekretäre werden den Bundesrat im internationalen Bereich entlasten, während die Erweiterung des Pflichtenhefts der Generalsekretariate eine Entlastung im Innern bringt. Es ist nur ein Anfang, ein Versuch im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten. Der Brief an das Parlament hat nur einen Sinn, wenn die Mitglieder des Bundesrates von dieser Vertretungsmöglichkeit Gebrauch machen. Wenn man höhere Löhne auszahlen will, ist eine Gesetzesänderung nötig. Die Reformvorschläge stellen eine letzte Chance dar, um zu vermeiden, dass im Sinne der parlamentarischen Vorstösse das Parlament anstelle des Bundesrates entscheidet.

M. Cotti constate une unité de doctrine dans le sens qu'un changement du système est à refuser. Mais à l'intérieur du système les pas proposés sont tellement petits qu'ils ne serviront à rien. Une révision de la loi ne doit pas être exclue. Plus les propositions du Conseil seront organiques, et moins les parlementaires auront le courage de faire opposition.

Bundesrat Koller unterstreicht die Bedeutung des Faktors Zeit. Hier spielt die Form des Erlasses eine wichtige Rolle.

Nach Meinung von Bundesrat Villiger sollte in der Revision des VwOG auf die Streichung des Wortes "ausnahmsweise" verzichtet werden. Bereits heute übernehmen verschiedene Generalsekretäre ständig andere als Stabsaufgaben. Eine Revision des Beamtengesetzes ist zu unterstützen.

Bundesrat Stich hält von der Verordnung recht wenig. Die Akzente werden falsch gesetzt, und die Zielrichtung geht daneben. Er würde zuerst eine Gesetzesrevision vornehmen und erst danach verschiedene Funktionen flexibilisieren.

Nach Ansicht von Bundespräsident Koller hat die Bundeskanzlei ein Gesamtpaket mit verschiedenen Erlassen zu schnüren.

M. Delamuraz souligne que plus on donnera au Parlement et plus il voudra en parler. Il faut donc décider des réformes au niveau du Conseil fédéral. Par contre il serait opportun de donner au

- 5 -

Conseil fédéral des compétences qui actuellement sont dans les mains du Parlement.

M. Felber partage les indications du président et ne s'oppose pas à l'ordonnance.

Bundesrat Ogi unterstützt den Vorschlag von Bundesrat Villiger, eine Studie über Grundsatzfragen unseres Systems in Auftrag zu geben. Dabei sollten auch die Folgen "unseres Rechtsmittelstaates" studiert werden. Er befürwortet die Verabschiedung eines Gesamtpaketes ebenfalls. Die Verordnung über die Flexibilisierung soll nur ein erster Schritt sein.

Bundespräsident Koller zieht die Bilanz aus der Diskussion. Der Bundesrat sollte bereits an seiner Sitzung vom 5. September ein Gesamtpaket verabschieden, das auch der Öffentlichkeit vorgestellt wird. So wird es möglich sein, die Kommission des Ständerates, die am 6. September die parlamentarische Initiative Rhinow berät, über die Entscheide zu informieren.

Die Flexibilisierungsverordnung gilt für Generalsekretäre und Informationschefs der Departemente. Dabei ist auch eine Revision des Beamtengesetzes für eine Flexibilisierung als Ermächtigungsnorm vorzubereiten. Im Brief an das Parlament sollen die Experten ausgeklammert werden. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die nötigen Vorbereitungen zu treffen.

EWB

Der Rat diskutiert über ein Aussprachepapier des EVD und des EDA. Bundespräsident Koller unterstreicht, dieses sei durch einen pessimistischen Grundton geprägt. Es sei wichtig, dass der Bundesrat der Verwaltung in dieser unsicheren Situation klare Linien vorschreibe.

M. Delamuraz insiste sur la stricte confidentialité du papier de réflexion soumis au Conseil. Il s'agit de réfléchir sur une stratégie dans le cas où la négociation sur l'EEE devrait mal tourner. Il se dit étonné qu'une lettre de l'Ambassadeur von Tschärner se trouve entre les mains d'un parlementaire.

Il informe sur le contenu réel de son récent voyage à Bruxelles et de ses discussions avec le Président Delors, le vice-Président Andriensen et de nombreux autres commissaires. Dans la préparation de la négociation sur l'EEE, la CE est en retard par rapport à l'AELE. Elle est dépassée par les événements et semble ne pas avoir les moyens de continuer la négociation. Le manque de temps des responsables de Bruxelles pour une préparation sérieuse fait qu'ils ont toujours plus la tendance de dire non aux propositions de l'AELE. La cause de cette situation est à rechercher dans les nombreux problèmes que la Commission doit résoudre et dans les tensions qui parfois existent entre la Commission et le conseil de la CE. Dans les priorités de la Commission, la négociation pour un EEE vient après les grands défis de la CSCE et de l'union économique et monétaire prévue pour la fin de l'année. Cette fragilité de la Commission fait en sorte que les négociations proprement dites

- 6 -

dès le mois de septembre risquent de tourner court. Les partenaires de l'AELE se rendent compte de la situation et en leur sein le chemin de l'adhésion fait des progrès.

M. Felber partage cette analyse sur l'évolution de la mentalité dans les pays nordiques vers une intégration totale. Il faut d'ailleurs constater que les Etats de la Communauté ont demandé d'assister aux négociations entre la CE et l'AELE. D'ailleurs, de nombreux ministres des pays de la CE constatent les difficultés en vue de créer un EEE et nous conseillent l'adhésion. Cela s'explique également du fait que les petits pays de la CE, surtout ceux du Benelux, désirent renforcer leur position à l'intérieur de la Communauté, se sentant coincés entre le poids de l'Allemagne réunifiée et le pacte entre les pays du sud. La faiblesse actuelle de la CE est confirmée aussi par la crise du Golfe où l'initiative est venue des Etats-Unis.

M. Cotti accepte l'analyse faite, qui est confirmée par des éléments qu'il a lui même obtenus lors de contacts internationaux. Par contre, les conclusions du papier présenté sont prématurées. En effet, ce n'est pas le moment de laisser entendre que si les négociations tournent mal il ne reste que le chemin de l'adhésion. Même s'il n'aime pas la voie de l'"Alleingang", cette option doit tout de même toujours être prise en considération et étudiée en profondeur. Le Conseil ne doit pas se prononcer aujourd'hui sur un futur incertain.

Auch nach Meinung von Bundesrat Stich zeichnet sich eine schwierige Situation ab. Man kann kaum annehmen, dass die Verhandlungen zu einem guten Vertrag führen werden. Für die EG sind eindeutig andere Fragen wichtiger. Trotzdem sollen die Verhandlungen weitergeführt werden. Wenn die Schwierigkeiten nicht überwunden werden, kann man sich die Frage stellen, ob innerhalb der EFTA eine Vertagung der Verhandlungen, die später wieder aufzunehmen wären, zur Diskussion gestellt werden müsste. Ein Beitritt der Schweiz kommt sowieso nur in Frage, wenn man genau weiss, wie die EG sich politisch entwickelt. Die Lage wird durch die drohende Wirtschaftskrise noch verschlechtert.

Bundesrat Ogi bedauert, dass die Lagebeurteilung erst gestern verteilt wurde. Delors hat es verstanden, die Schweiz und die anderen EFTA-Länder in eine Art "salle d'attente" hineinzumanövrieren. Dadurch sind wir nun in einer schwächeren Situation. Man sollte auch nicht vergessen, dass die EFTA eine heterogene Gesellschaft ist. Ohne Mitbestimmung kommt ein EWR-Vertrag nicht in Frage. Der Rat muss sich alle Optionen offenhalten. Wir müssen selbstbewusster verhandeln und der Information noch vermehrt Beachtung schenken. Beitritt oder Alleingang: alles muss offen bleiben. Der Bundesrat soll die Verhandlungen weiterführen, offen informieren, Alternativen (Beitritt und Alleingang) offenhalten und studieren und die demokratischen Strukturen verbessern, damit sein Entscheidungsspielraum grösser wird.

Bundesrat Villiger ist über die pessimistische Lageanalyse nicht erstaunt. Wir leben in einer Zeit des Umbruchs und der Unsicherheit. Die Strukturen der EG sind überfordert, und die

- 7 -

deutsche Vereinigung macht die Sache nicht leichter. Auch wenn die EWR-Verhandlungen scheitern sollten, würde die Schweiz nicht untergehen. Wir müssen nicht unter Zeitdruck verhandeln. Man soll die Lage nicht dramatisieren, sondern Ruhe und Selbstsicherheit vermitteln. Das Volk wird entscheiden. Wir haben einen Weg beschritten, und trotz Schwierigkeiten soll dieser weiterverfolgt werden. Was wir durchmachen, ist auch ein Lernprozess. Wenn wir scheitern, dann wird etwas anderes gesucht. Ein Alleingang wäre wirtschaftlich kurz- und mittelfristig tragbar. Die Probleme sind dagegen auf der psychologischen und der kulturellen Ebene zu suchen.

Bundespräsident Koller erinnert daran, dass Delors zuerst die institutionellen Fragen lösen will. Im Bereich der Ausnahmen ist eine Lösung möglich. Dagegen scheinen gemeinsame Mitbestimmungsorgane nicht erreichbar. Wir müssen deshalb entscheiden, ob dieses Ziel für uns eine *Conditio sine qua non* ist oder nicht. Wir müssen am Ziel EWR festhalten. Das Aussprachepapier lässt den Eindruck entstehen, in manchen Köpfen existiere einzig die Option Beitritt. Würde dieser Eindruck nach aussen entstehen, wäre es fatal. Dies soll deshalb in jedem Fall verhindert werden. Es ist anzunehmen, dass die EG den Schwarzen Peter der EFTA zuspielt. Die EFTA muss deshalb geschlossen bleiben.

M. Delamuraz constate qu'il n'y a pas de nouvelles décisions à prendre. Il ne faut pas paniquer, même si les conditions dans lesquelles les négociations vont s'ouvrir ne sont pas les meilleures. Ce n'est pas seulement de la mauvaise volonté. Il faut s'attendre à ce que la responsabilité d'un échec soit renvoyée de la CE à l'AELE et à l'intérieur de celle-ci à la Suisse. Le Conseil fédéral s'est engagé dans l'EEE en disant dès le début qu'il n'acceptera pas un accord à tout prix. Il faut que ce soit un accord bon et ambitieux. Comme alternatives, on peut présumer un "Alleingang" de la seule Suisse, c'est la pire des issues. Prochainement, en tant que Président de l'AELE, il fera une visite dans les capitales des pays membres et à Rome pour sonder les esprits. L'information est d'importance capitale, mais certaines choses ne peuvent pas être dites sur la place publique pour ne pas affaiblir notre position dans la négociation. Tout sera fait pour éviter que l'option adhésion soit considéré la seule possible. On étudie dans les détails aussi la solution "Alleingang", même si elle apparaît inconfortable.

M. Felber souligne que la Suisse n'est pas pressée. Le papier de discussion a été demandé et sert d'information au Conseil.

Bundespräsident Koller stellt Einigkeit im Rat fest, indem ein allfälliger Beitritt nicht als präferentielle Option angesehen werden kann. Im Verhalten gegen aussen ist diese unité de doctrine eminent wichtig.

- 8 -

Gatt

Der Rat nimmt vom Papier des EVD Kenntnis. Bundesrat Ogi erkundigt sich, ob die agrarpolitischen Ziele des 6. Landwirtschaftsberichts in Frage gestellt werden. In der Landwirtschaft und bei ihren Organisationen stellt man zunehmend Unzufriedenheit fest.

M. Delamuraz indique qu'il informera très prochainement le Conseil sur les bases d'une nouvelle politique agricole. La population paysanne devrait diminuer à long terme de 10 ou 15%, et le soutien à l'agriculture de 12%. Ce sera un allégement de 600 millions pour les consommateurs et d'autant pour le budget fédéral. Les buts de notre politique agricole ne sont pas mis en question, mais les moyens pour les atteindre.

USA-Rechte

Die während der Vormittagssitzung in Aussicht gestellte Tolerierung des Ueberflugs von amerikanischen Flugzeugen wirft grundsätzliche Fragen auf. Würde diese Haltung nach aussen treten, ginge die Glaubwürdigkeit der Schweiz und des Bundesrates verloren. Die neutralitätspolitischen Bedenken sind gerechtfertigt. Dies wird auch durch ein juristisches Gutachten des EDA bestätigt. Bei den Wirtschaftssanktionen ging es um Neutralitätspolitik. Hier würde aber das Neutralitätsrecht eindeutig verletzt. Auch wenn eine Absage politisch problematisch ist, vertritt der Rat die Meinung, eine solch gravierende Verletzung des Neutralitätsrechts könne nicht hingenommen werden. Das EDA wird deshalb der amerikanischen Regierung in geeigneter Form eine Absage zur Kenntnis bringen.

24.8.1990 AC/St

BUNDESKANZLEI

geht an die Herren

- Departementsvorsteher (7)
- Bundeskanzler (1)
- Vizekanzler (2)