Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2016
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte elektronische Fassung

16.024

Botschaft

über die Gewährung von Darlehen an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) zur Finanzierung von Neubau- und Renovierungsprojekten für Gebäude von drei in Genf ansässigen internationalen Organisationen (UNOG, WHO und IAO)

vom 24. Februar 2016

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf von drei Bundesbeschlüssen über die Gewährung von drei Darlehen an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI): ein Darlehen in Höhe von 292 Millionen Franken zur Finanzierung der Renovierung des Palais des Nations, des Sitzes des Büros der Vereinten Nationen in Genf (UNOG), ein Darlehen in Höhe von 76,4 Millionen Franken zur Finanzierung des Neubaus eines Gebäudes für die Weltgesundheitsorganisation (WHO) in Genf und ein Darlehen in Höhe von 70 Millionen Franken zur Renovierung des Sitzgebäudes der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Genf.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Februar 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Der Bundesrat ersucht die eidgenössischen Räte, der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) drei Darlehen in Form von Verpflichtungskrediten zu gewähren: ein Darlehen von 292 Millionen Franken zur Finanzierung der Renovierung des Palais des Nations, des Sitzes des Büros der Vereinten Nationen in Genf (UNOG), ein Darlehen von 76,4 Millionen Franken zur Finanzierung des Neubaus eines Gebäudes für die Weltgesundheitsorganisation (WHO) in Genf und ein Darlehen von 70 Millionen Franken zur Renovierung des Sitzgebäudes der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Genf.

Der Bundesrat will die Position der Schweiz als Gaststaat internationaler Organisationen und wichtiges Zentrum für globale Gouvernanz festigen und ausbauen. In dieser Hinsicht prägt das internationale Genf das Bild der Schweiz auf der ganzen Welt und bietet ihr zugleich eine hervorragende aussenpolitische Plattform. Die Gaststaatrolle verleiht der Schweiz ein Gewicht, das deutlich über ihre angestammte Grösse hinausgeht. Dieser Erfolg ist zu einem wesentlichen Teil auch der aktiven Gaststaatpolitik des Bundes und der engen Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen, Städten und Gemeinden zu verdanken.

Die bisherigen Erfolge unserer Gaststaatpolitik sind allerdings keine Garantie für die Zukunft. Geopolitische Verschiebungen und wachsende Konkurrenz aus allen Regionen der Welt, die Fragmentierung der globalen Gouvernanz, neue Technologien und Arbeitsmethoden, aber auch der allgemeine Spardruck stellen den Gaststaat vor neue Herausforderungen. Das hohe Kostenniveau der Schweiz veranlasst die bereits hier ansässigen Organisationen, mit neuen Forderungen an den Gaststaat heranzutreten oder sich nach günstigeren Standorten umzusehen.

Zu den Herausforderungen zählt auch, dass ein beträchtlicher Teil des Immobilienparks, dessen Eigentümer die in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen sind, sich in einem schlechten Zustand befindet und umfangreicher Renovationen bedarf.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, hat der Bundesrat eine Strategie in die Wege geleitet, die er in seiner Botschaft vom 19. November 2014 zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat (BBl 2014 *9229) näher ausgeführt hat. Die Botschaft wurde vom Parlament am 16. Juni 2015 gutgeheissen. Im Rahmen dieser Botschaft hob der Bundesrat hervor, wie überaus wichtig es sei, die in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen bei ihren Immobilienprojekten zu unterstützen, stellte jedoch klar, dass die Vergabe von Krediten für derartige Projekte dem Parlament jeweils mit separaten Botschaften zu unterbreiten sei.*

Mit der vorliegenden Botschaft wird somit die Vergabe von drei Darlehen an die FIPOI beantragt, die drei in Genf tätigen Organisationen zugutekommen sollen. Die Darlehen sollen zur Finanzierung der Renovationsarbeiten am Palais des Nations, dem Sitz des UNOG, des Neubaus eines Gebäudes für die WHO und der Renovierung des Sitzgebäudes der IAO verwendet werden. Der Bundesrat ersucht das Parlament, Folgendes zu genehmigen:

– *einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung des zinslosen, innerhalb von 50 Jahren für den Projektteil Neubau und von 30 Jahren für den Projektteil Renovation des Palais des Nations rückzahlbaren Darlehens, das eine finanzielle Belastung für den Bund in Höhe von 292 Millionen Franken darstellt, die auf acht Jahre verteilt ist (2017–2024);*

– *einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung des zinslosen, innerhalb von 50 Jahren rückzahlbaren Darlehens für einen Neubau für die WHO, das eine finanzielle Belastung für den Bund in Höhe von 76,4 Millionen Franken darstellt, die auf vier Jahre verteilt ist (2017–2020); der Vorschussbetrag für die Finanzierung der Planungskosten für das WHO-Projekt in Höhe von 14 Millionen Franken wurde vom Parlament am 11. Juni 2014 im Rahmen des ersten Nachtrags zum Voranschlag 2014 bewilligt;*

– *einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung des verzinslichen, innerhalb von 30 Jahren rückzahlbaren Darlehens für die Renovation des Sitzes der IAO, das eine finanzielle Belastung für den Bund in Höhe von 70 Millionen Franken darstellt, die auf drei Jahre verteilt ist (2017–2019).*

Inhaltsverzeichnis

Übersicht **1508**

1 Ausgangslage **1513**

1.1 Die Rolle des internationalen Genf 1513

1.2 Immobilienpolitik und die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) 1516

1.3 Immobilienprojekte des internationalen Genf: aktuelle Situation 1517

1.3.1 Laufende Projekte 1517

1.3.2 Weitere potenzielle Projekte 1519

2 UNO **1520**

2.1 Die UNO als Organisation 1520

2.2 Ausgangslage und neue Bedürfnisse 1522

2.3 Neubauprojekt 1524

2.4 Renovationsprojekt 1525

2.4.1 Büros 1525

2.4.2 Konferenzsäle 1525

2.4.3 Gemeinsame Dienste/Verkehrsfluss 1526

2.4.4 Barrierefreiheit 1526

2.4.5 Aussenarbeiten 1527

2.4.6 Gebäudehülle 1527

2.5 Geplanter Abriss des Turms E1 1528

2.6 Projektkosten 1529

2.7 Finanzierung 1531

2.7.1 Finanzieller Beitrag des Bundes 1532

2.7.2 Beitrag des Kantons und der Stadt Genf 1532

2.7.3 Auswirkungen der Teuerung 1533

3 WHO **1534**

3.1 Die WHO als Organisation 1534

3.2 Ausgangslage und neue Bedürfnisse 1534

3.3 Strategie zur Erneuerung des WHO-Sitzes: Erstellen eines neuen Gebäudes und Renovation des Hauptgebäudes 1536

3.3.1 Ziele 1536

3.3.2 Erweiterung des WHO-Sitzes: Neubauprojekt 1537

3.4 Projektkosten 1538

3.5 Finanzierung des WHO-Gebäudes 1539

3.5.1 Finanzieller Beitrag des Bundes 1539

3.5.2 Beitrag des Kantons und der Stadt Genf 1540

3.5.3 Auswirkungen der Teuerung 1541

4 IAO **1541**
4.1 Die IAO als Organisation 1541
4.2 Ausgangslage und neue Bedürfnisse 1542
4.3 Renovationsprojekt 1543
4.4 Projektkosten 1545
4.5 Finanzierung 1546
4.5.1 Finanzieller Beitrag des Bundes 1546
4.5.2 Beitrag des Kantons und der Stadt Genf 1547
4.5.3 Auswirkungen der Teuerung 1548

5 Auswirkungen **1548**
5.1 Auswirkungen auf den Bund 1548
5.1.1 Finanzielle Auswirkungen 1548
5.1.1.1 UNO 1548
5.1.1.2 WHO 1549
5.1.1.3 IAO 1550
5.1.2 Personelle Auswirkungen 1550
5.2 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden 1550
5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft 1551

6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates **1551**

7 Rechtliche Aspekte **1551**
7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit 1551
7.2 Erlassform 1552
7.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse 1552
7.4 Einhaltung der Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen und Aufsichtsrolle der FIPOI 1552
7.4.1 UNO 1553
7.4.2 WHO 1553
7.4.3 IAO 1553
7.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes 1553
7.5.1 Bedeutung der Finanzhilfen für die Realisierung der angestrebten Ziele 1554
7.5.2 Materielle und finanzielle Verwaltung des Darlehens 1555
7.5.3 Verfahren für die Gewährung eines Bau- oder Renovierungsdarlehens 1556

Anhang **1558**

Bundesbeschluss über die Gewährung eines Darlehens an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) zur Finanzierung der Renovation des Palais des Nations, des Sitzes des Büros der Vereinten Nationen in Genf (UNOG) *(Entwurf)* **1567**

Bundesbeschluss über die Gewährung eines Darlehens an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) zur Finanzierung des Neubaus eines Gebäudes für die Weltgesundheitsorganisation (WHO) in Genf *(Entwurf)* **1569**

Bundesbeschluss über die Gewährung eines Darlehens an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) zur Finanzierung der Renovation des Sitzgebäudes der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Genf *(Entwurf)* **1571**

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Die Rolle des internationalen Genf

Das internationale Genf beherbergt 33 internationale Organisationen und Einrichtungen (von insgesamt 39 in der Schweiz) und über 300 Nichtregierungsorganisationen (NGO), von denen 257 über einen Beraterstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (UNO) (ECOSOC) verfügen. 173 Mitgliedstaaten der UNO, darunter die Schweiz, sowie der Heilige Stuhl und Palästina (mit UNO-Beobachterstatus) sind in Genf mit einer ständigen Mission vertreten. Bei den internationalen Konferenzen und Treffen liegt Genf mit jährlich rund 2700 internationalen Konferenzen, an denen über 220 000 Delegierte und Fachpersonen aus aller Welt zusammenkommen, weltweit auf dem ersten Rang. Hinzu kommen rund 4400 jährliche Besuche von Staats- oder Regierungsoberhäuptern, Ministerinnen und Ministern (einschliesslich Privatbesuche) sowie anderer Würdenträgerinnen und Würdenträger). Aufgrund dieser einzigartigen Konzentration internationaler Akteurinnen und Akteure und Konferenzen im Raum Genf hat sich das internationale Genf zu einem der wichtigsten Zentren für globale Gouvernanz entwickelt.

Wie bereits in der Botschaft des Bundesrates vom 19. November 2014[1] zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat ausgeführt wurde, die das Parlament am 16. Juni 2015 guthiess, schafft die Präsenz dieser zahlreichen internationalen Akteurinnen und Akteure auf Schweizer Gebiet wertvolle Gelegenheiten, um unsere Interessen wahrzunehmen und unsere Werte zu vertreten. Die Rolle als Gaststaat verleiht unserem Land nämlich ein politisches Gewicht, das wesentlich grösser ist, als es die Grösse des Landes vermuten liesse, insbesondere durch einen vereinfachten Zugang zu den internationalen Organisationen, die das Weltgeschehen mitbestimmen, sowie zu deren Funktionärinnen und Funktionären und deren zahlreichen anreisenden Delegierten, Regierungsmitgliedern und Fachpersonen. Für ein Land von der Grösse der Schweiz, das keinem politischen oder regionalen Bündnis angehört, ist dies ein gewichtiger Vorteil, den es zu bewahren gilt. Die Konzentration von internationalen Organisationen in Genf ist für die Position und die Sichtbarkeit unseres Landes so zentral, dass eigentlich die Formulierung «Internationale Schweiz durch Genf» treffender wäre. Im Übrigen tragen die Aktivitäten der in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen zur Umsetzung der in der Bundesverfassung[2] (Art. 54) verankerten aussenpolitischen Ziele der Schweiz bei. Indem die Schweiz den internationalen Organisationen optimale Bedingungen bietet, trägt sie wesentlich zu reibungslosen internationalen Beziehungen und zur Bewältigung der grossen Herausforderungen unserer Zeit bei. Unsere Rolle als Gaststaat und unsere Position als Mitgliedstaat internationaler Organisationen befruchten sich gegenseitig.

1 BBl **2014** 9229
2 SR **101**

Das internationale Genf ist ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor für Genf, die Genferseeregion und die gesamte Schweiz.[3] 2012 steuerte es 8,6 % zum Genfer BIP bei. Unter Berücksichtigung der indirekten und induzierten Wertschöpfung im Zusammenhang mit den Ausgaben der Organisationen und des Personals beläuft sich der Beitrag auf 11,3 % des Genfer BIP oder 1 % des Schweizer BIP. Die internationale Gemeinschaft, d. h. das Personal des internationalen Genf und dessen Familienangehörige, umfasst mehr als 47 000 Personen. 60 % davon leben im Kanton Genf, 27 % in Frankreich und rund 10 % im Kanton Waadt. Was die Arbeitsplätze angeht, sind über 28 000 Personen für die internationalen Organisationen, ständigen Missionen und NGO in Genf tätig. Diese direkten Stellen machten 2012 8,2 % aller Arbeitsplätze im Kanton aus. Aus der Tätigkeit des internationalen Genf resultieren ausserdem rund 30 000 indirekte und induzierte Arbeitsplätze. Somit entfielen kumuliert mehr als 14 % der Arbeitsplätze im Kanton Genf auf das internationale Genf. Eine Aufschlüsselung der einzelnen Beiträge zum BIP ergibt, dass sich die direkten Ausgaben der internationalen Organisationen, der Beschäftigten des internationalen Genf und der anreisenden Delegierten auf knapp 6 Milliarden Franken summieren. Mehr als die Hälfte davon entfällt auf den Kanton Genf, der Rest verteilt sich auf die übrige Schweiz und das benachbarte Frankreich. Die internationalen Funktionäre wendeten zudem über 2,9 Milliarden Franken für den privaten Konsum auf, und durchreisende Delegierte gaben bei Aufenthalten in Genf rund 80 Millionen Franken aus. Die Steuereinnahmen im Zusammenhang mit dem internationalen Genf (direkte nicht steuerbefreite und indirekte Stellen, Einkommenssteuern und indirekte Steuern) belaufen sich für alle Stufen der betroffenen Gemeinwesen auf insgesamt 634,2 Millionen Franken, von denen der Bund 151,1 Millionen Franken erhält.

Zwar konnten sich Genf und damit die Schweiz dank einer aktiven Gaststaatpolitik als eines der wichtigsten Zentren für globale Gouvernanz etablieren, doch muss diese Politik der Schweiz nun zahlreiche Herausforderungen bewältigen, die Anpassungen erfordern. Diese Herausforderungen sind strategischer und materieller Art und schwächen unsere Position gegenüber anderen Standorten. Bei der Beherbergung von internationalen Konferenzen, Organisationen und Sekretariaten von neuen Übereinkommen verstärkt sich der Trend einer verschärften Konkurrenz zwischen den Staaten, die nicht nur von traditionellen Standorten in westlichen Ländern (Bonn, Kopenhagen, Wien usw.), sondern auch von Schwellenländern wie Katar, Südkorea oder der Türkei ausgeht, die äusserst vorteilhafte Konditionen, zum Beispiel im Immobilienbereich, anbieten. Verschiedene Länder haben sehr günstige Angebote für die Aufnahme von in der Schweiz ansässigen internationalen Organi-

[3] Die nachfolgenden Zahlen beruhen auf einer Studie des Laboratoriums für angewandte Wirtschaft (LEA) der Fakultät für Wirtschaft und Management der Universität Genf mit dem Titel «Impacts de la Genève internationale sur l'économie et les finances suisses et du Grand Genève». Die Studie wurde zwischen November 2013 und März 2014 durchgeführt. Die Zahlen betreffen das Jahr 2012.
www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Organisations internationales > Nations Unies > Missions de la Suisse auprès de l'ONU > Mission auprès de l'ONU et des autres organisations internationales à Genève > Genève internationale > La Genève internationale en faits et chiffres …

sationen unterbreitet.[4] Diese Entwicklung kann dazu führen, dass ein Teil der Aktivitäten internationaler Organisationen, vor allem im administrativen Bereich, in andere Städte abwandert, die als finanziell günstiger gelten.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat gemeinsam mit dem Kanton und der Stadt Genf beschlossen, eine Strategie zu verwirklichen, die die Rolle der Schweiz als Gaststaat stärken soll (siehe oben genannte Botschaft). In diesem Zusammenhang ist die Instandhaltung des Immobilienparks des internationalen Genf eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dort weiter hochwertige multilaterale Aktivitäten durchführen zu können und das Ansehen zu wahren, das Genf und die Schweiz über diese Gebäude vermitteln, und zugleich die Funktionsfähigkeit der Gebäude und die Sicherheit der dort arbeitenden Personen zu gewährleisten. Ein beträchtlicher Teil des Immobilienparks der in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen befindet sich nämlich in einem schlechten Zustand und bedarf umfangreicher Renovationsarbeiten. Dies ist namentlich darauf zurückzuführen, dass die internationalen Organisationen die Gebäude nicht regelmässig instand gehalten haben, obwohl die Schweiz sie regelmässig aufforderte, Mittel für solche Arbeiten zurückzustellen. Allerdings sind die internationalen Organisationen und ihre wichtigsten Beitragszahler vor allem infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2008 ausbrach, immer weniger gewillt, solche Kosten zu übernehmen, und suchen alternative Finanzierungsmöglichkeiten, wobei ihre Erwartungen gegenüber dem Gaststaat, der als Nutzniesser ihrer Präsenz auf seinem Boden wahrgenommen wird, steigen.

Um der Schweiz die Wahrnehmung ihrer spezifischen Rolle als Zentrum für globale Gouvernanz weiterhin zu ermöglichen und den internationalen Organisationen einen modernen und wirksamen Immobilienpark zur Verfügung zu stellen, hat der Bundesrat am 26. Juni 2013 beschlossen, seine Politik zur Finanzierung von Renovationen an Gebäuden internationaler Organisationen mit Sitz in der Schweiz zu ändern. Während bislang galt, dass die Renovierung eines Gebäudes, das Eigentum einer internationalen Organisation ist, vollständig zu deren Lasten ging, hat der Bundesrat nun beschlossen, diese Projekte finanziell zu unterstützen, indem er zinsgünstige, innerhalb von 30 Jahren rückzahlbare Darlehen bereitstellt, die über die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) gewährt werden.

4 So wurden dem UNO-Kinderhilfswerk (UNICEF) 100 000 US-Dollar pro Arbeitsplatz sowie kostenlose Räumlichkeiten während 10 Jahren für eine Übersiedlung von Genf nach Kopenhagen angeboten. Nach Gesprächen mit den Schweizer Behörden wurde das Angebot letztlich jedoch ausgeschlagen. Der Internationalen Organisation für Migration (IOM) wurde für eine Übersiedlung von Genf nach Manila der Bau neuer Gebäude mit kostenloser Nutzung der Büros und Übernahme der Wohnungsmieten für die Funktionäre während 10 Jahren in Aussicht gestellt. Dieses Angebot kam jedoch nicht zustande.

1.2 Immobilienpolitik und die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI)

Wie die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte gezeigt hat, ist eine gezielte und attraktive Immobilienpolitik ein wesentlicher Aspekt der Gaststaatpolitik der Schweiz.

Die FIPOI ist die bevorzugte Institution (zentrale Anlaufstelle) für alle Immobilienfragen, denen sich die in Genf ansässigen internationalen Organisationen stellen müssen. Mit dieser Institution verfügt die Schweiz über ein wirksames Instrument der Gaststaatpolitik. Die FIPOI wurde 1964 vom Bund und vom Kanton Genf gemeinsam als privatrechtliche Stiftung gegründet, um die Rolle Genfs als Zentrum internationaler Begegnungen zu festigen.[5] Sie untersteht der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht sowie der eidgenössischen und der kantonalen Finanzaufsicht. Der Bund und der Kanton Genf als Gründungsmitglieder sind mit je drei Personen im Stiftungsrat vertreten und nehmen alternierend den Vorsitz wahr. Der Kanton Genf hat einen Sitz im Stiftungsrat der Stadt Genf überlassen.

Der Stiftungsrat der FIPOI leitete in der zweiten Jahreshälfte 2015 eine Reihe von Massnahmen in die Wege, um die Führungs- und Lenkungsstruktur der Stiftung durch einen Ausbau ihrer Kapazitäten in Bereichen wie der strategischen Planung und der internen Kommunikation zu stärken. Die FIPOI wurde organisatorisch neu ausgerichtet und ihre Leitung einem neuen Direktor anvertraut. Mit dieser Umstrukturierung soll die FIPOI in die Lage versetzt werden, die Herausforderungen der kommenden Jahre, die von besonderer Bedeutung sind, zu meistern. Zudem wird die FIPOI in Zukunft für Beschaffungen, welche sie in eigener Kompetenz ausführt, den beschaffungsrechtlichen Vorgaben des Bundes bzw. des Kantons Genf unterstellt sein.

Ferner sucht die FIPOI aktiv Räumlichkeiten und Standorte für internationale Organisationen, die sich im Kanton Genf oder ausnahmsweise in anderen Kantonen niederlassen möchten, die institutionelle Begünstigte im Sinne des Gaststaatgesetzes vom 22. Juni 2007[6] (GSG) beherbergen. Die FIPOI führt auch zwei Konferenzzentren, das Internationale Konferenzzentrum in Genf (CICG) und das Konferenzzentrum Varembé (CCV). Diese sind Bestandteil der Infrastruktur im Dienst der Gaststaatpolitik der Schweiz. Die FIPOI stellt internationalen Organisationen zudem Liegenschaften zur Miete oder zum Kauf zur Verfügung, namentlich mittels Krediten (in Form von zinslosen Darlehen für Neubauten oder zinsgünstigen Darlehen für die Renovation bestehender Gebäude).

Für eine internationale Organisation, die den Bau oder den Erwerb eines Gebäudes anstrebt, stellt ein zinsloses Darlehen eine besonders interessante Option dar. Es liegt auch im Interesse der Schweiz als Gaststaat, solchen Darlehen zuzustimmen. Eine Organisation, die mit der Beratung und Unterstützung der FIPOI ein grösseres Bauvorhaben angeht und schliesslich Eigentümerin eines Gebäudes wird, entwickelt eine stärkere Bindung an die Schweiz. Das Modell für das Baudarlehen der FIPOI

5 Bundesbeschluss vom 11. Dezember 1964 über die Gewährung von Darlehen an die Immobilienstiftung für internationale Organisationen in Genf, BBl **1964** II 1490.
6 SR **192.12**

(zinslos und innerhalb von 50 Jahren rückzahlbar) ist somit ein wichtiger Aspekt der Umsetzung unserer Gaststaatpolitik, von dem alle in Genf ansässigen grossen internationalen Organisationen profitiert haben.

Gemäss dem Beschluss des Bundesrats vom 26. Juni 2013 kann die FIPOI internationale Organisationen nun auch bei ihren Renovationsprojekten für ihre Gebäude unterstützen; dies durch die Gewährung zinsgünstiger, innerhalb von 30 Jahren rückzahlbarer Kredite. Diese Unterstützung trägt massgeblich zum Verbleib der bereits in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen bei, insbesondere in Anbetracht der verschärften Konkurrenz zwischen den Gaststaaten. Die FIPOI begleitet diese Vorhaben eng und stellt somit sicher, dass die Darlehen zweckmässig eingesetzt werden.

Bei der Umsetzung der Gaststaatpolitik im Immobilienbereich ist der Kanton Genf ein aktiver Partner des Bundes. Gemäss einer langjährigen Praxis stellt der Kanton Genf den internationalen Organisationen oder der FIPOI Baurechtsgrundstücke zur Verfügung und verzichtet auf die Erhebung von Baurechtszinsen, wenn der Bund die damit verbundenen Baudarlehen an die FIPOI unverzinslich ausgestaltet. Was Projekte zur Renovierung von Gebäuden internationaler Organisationen mit Sitz in der Schweiz betrifft, so hat der Bundesrat in seinem Beschluss vom 26. Juni 2013 klargestellt, dass Renovierungsdarlehen nur für Vorhaben vergeben werden, zu denen auch der Gastkanton und die Gaststadt einen wesentlichen Beitrag leisten (im Falle eines finanziellen Beitrags etwa 30 % des Darlehens der Schweiz). Das gleiche Prinzip gilt für künftige Projekte zum Abriss und Neubau von Sitzgebäuden internationaler Organisationen, wenn keine Gegenleistung des Kantons und der Gaststadt (wie die Bereitstellung von Grundstücken) vorgesehen ist.

1.3 Immobilienprojekte des internationalen Genf: aktuelle Situation

1.3.1 Laufende Projekte

Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFCR)

Gesamtkosten:	59,4 Millionen Franken
Darlehen Schweiz:	59,4 Millionen Franken
Darlehen Bund:	59,4 Millionen Franken (zinsloses, innerhalb von 50 Jahren rückzahlbares Baudarlehen), davon wurden 5 Millionen Franken vom Parlament bereits mit dem ersten Nachtrag zum Voranschlag 2014 für Planungsarbeiten bewilligt
Beitrag Genf:	Schenkung des Gebäudes und Gewährung des Baurechts
Stand des Geschäfts:	Der entsprechende Botschaftsentwurf des Bundesrats wurde vom Nationalrat am 30. November 2015 gutgeheissen und dürfte vom Ständerat in der Frühjahrssession 2016 behandelt werden.

Büro der Vereinten Nationen in Genf (*Strategic Heritage Plan*, SHP)

Gesamtkosten:	836,5 Millionen Franken
Darlehen Schweiz:	400 Millionen Franken
Darlehen Bund:	292 Millionen Franken (zinslos, rückzahlbar innerhalb von 30 Jahren für den Projektteil Renovation und von 50 Jahren für den Projektteil Neubau)
Beitrag Genf:	Darlehen von 108 Millionen Franken (zinslos, rückzahlbar innerhalb von 30 Jahren für den Projektteil Renovation und von 50 Jahren für den Projektteil Neubau)
Stand des Geschäfts:	Das Projekt ist Teil der vorliegenden Botschaft.

Weltgesundheitsorganisation (WHO)

Gesamtkosten:	250 Millionen Franken
Darlehen Schweiz:	140 Millionen Franken
Darlehen Bund:	90,4 Millionen Franken (zinsloses, innerhalb von 50 Jahren rückzahlbares Baudarlehen), davon 14 Millionen Franken vom Parlament bereits mit dem ersten Nachtrag zum Voranschlag 2014 für Planungsarbeiten bewilligt
Beitrag Genf:	Darlehen von 29,6 Millionen Franken
Beitrag FIPOI:	20 Millionen Franken (Liquiditätsreserven)
Stand des Geschäfts:	Das Projekt ist Teil der vorliegenden Botschaft.

Internationale Arbeitsorganisation (IAO)

Gesamtkosten:	In einer ersten Phase 205,6 Millionen Franken (insgesamt 299 Millionen Franken)
Darlehen Schweiz:	70 Millionen Franken
Darlehen Bund:	70 Millionen Franken (zinsgünstiges, innerhalb von 30 Jahren rückzahlbares Renovierungsdarlehen)
Beitrag Genf:	Schenkung der Hälfte eines Grundstücks an die IAO sowie Unterstützung beim Verkauf eines weiteren Grundstücks im Eigentum der Organisation (Verkaufserlös: 54 Millionen Franken) (siehe Ziff. 4.5.2)
Stand des Geschäfts:	Das Projekt ist Teil der vorliegenden Botschaft.

Internationale Fernmeldeunion (ITU)

Gesamtkosten:	etwa 150 Millionen Franken (noch nicht festgelegt; derzeit werden verschiedene Varianten geprüft, darunter eine Übersiedlung ins Ausland)
Darlehen Schweiz:	etwa 150 Millionen Franken

Darlehen Bund:	etwa 105 Millionen Franken (die Art des Darlehens (Neubau oder Renovation) wird von der ITU gewählten Option abhängen)
Beitrag Genf:	etwa 45 Millionen Franken[7]
Stand des Geschäfts:	Sofern der ITU-Rat sich an seiner Sitzung im Mai 2016 für den Ersatz des Gebäudes «Varembé» entscheidet, könnte die entsprechende Botschaft vom Bundesrat im ersten Halbjahr 2019 angenommen und den eidgenössischen Räten im Jahr 2019 unterbreitet werden.

Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)

Gesamtkosten:	etwa 15 Millionen Franken
Darlehen Schweiz:	9,9 Millionen Franken
Darlehen Bund:	9,9 Millionen Franken (Renovationsdarlehen)
Beitrag Genf:	Schenkung des Gebäudes (früheres «Carlton»)
Stand des Geschäfts:	Im Mai 2015 ersuchte das IKRK den Bund um die teilweise oder vollständige Finanzierung eines Betrags von 10 Millionen Franken für die Erneuerung der Gebäudehülle an seinem Hauptsitz. Der Antrag auf ein Darlehen in Höhe von 9,9 Millionen Franken wurde am 22. Dezember 2015 bestätigt. Die Finanzierung ist für 2017 geplant. Da der Antrag jedoch erst unlängst gestellt wurde, soll das Vorhaben des IKRK im April 2016 in einer Botschaft behandelt werden. Das IKRK übernimmt die Innenrenovierung des «Carlton», deren Kosten auf etwa 5 Millionen Franken veranschlagt werden.

1.3.2 Weitere potenzielle Projekte

Gemäss einer vorläufigen Analyse veranschlagte die Europäische Organisation für Kernforschung (CERN) ihren Finanzbedarf für Renovationen und Neubauten auf 600 Millionen Franken. Im Dezember 2014 ersuchte die Organisation den Bund, die Einsetzung eines Koordinierungsausschusses CERN-FIPOI-Gaststaat zu prüfen, der die Analyse ergänzen und einen Finanzierungsantrag ausarbeiten soll. Im Mai 2015 teilte die Organisation der Schweiz ihre Absicht mit, Unterstützung in Höhe von etwa 400 Millionen Franken zu beantragen. Die geplanten Arbeiten sollen auf zwölf Jahre verteilt werden (2019–2030). Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine hinreichend konkreten Informationen vorliegen, wurde der Koordinierungsausschuss bislang noch nicht eingesetzt.

7 Bislang haben zwischen Bund und Genf keine Gespräche bezüglich des Genfer Beitrags an das ITU-Projekt stattgefunden. Wie auch bei anderen Projekten der Fall ist, dürfte sich dieser Beitrag auf rund 30% des Schweizer Beitrags belaufen, d.h. auf rund 45 Millionen Franken bei einem Darlehen in der Höhe von 150 Millionen Franken.

In einem Schreiben vom 2. Oktober 2015 bekundete der Generaldirektor der Internationalen Organisation für Migration (IOM) den Wunsch seiner Organisation nach einer Renovierung ihres Sitzes in Genf als eine von mehreren Optionen (Übersiedlung in neue Räumlichkeiten oder Bau eines neuen Gebäudes). Im Rahmen eines für Anfang 2016 geplanten fachlichen Austauschs soll die IOM dabei unterstützt werden, ihren Bedarf zu präzisieren und geeignete Lösungen zu entwickeln.

Schliesslich äusserte der Weltpostverein (WPV) nach vorberatenden Gesprächen den Wunsch, ein Darlehen für die Renovierung seines Sitzes in Bern zu beantragen. Die Kosten der Arbeiten werden auf etwa 14 Millionen Franken veranschlagt. Bislang wurde kein offizieller Antrag eingereicht.

2 UNO

2.1 Die UNO als Organisation

Die UNO wurde am 26. Juni 1945 mit dem Inkrafttreten der Charta der Vereinten Nationen – ihrer Gründungsakte – ins Leben gerufen und löste damit den Völkerbund ab, dem es nicht gelungen war, die Schrecken des Zweiten Weltkriegs zu verhindern. Nach Artikel 1 der Charta setzen sich die Vereinten Nationen folgende Ziele: den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren; freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln; eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen; ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.

Mit ihren 193 Mitgliedstaaten ist die UNO die Weltorganisation schlechthin und spielt eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der Herausforderungen, vor denen die Welt steht. Die Hauptorgane der UNO, die bei ihrer Gründung 1945 eingesetzt wurden, sind die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der Treuhandrat, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat. Neben diesen sechs Hauptorganen hat die UNO im Laufe der Jahre mehrere Sonderorganisationen eingerichtet, von denen verschiedene in Genf ansässig sind.

Der Hauptsitz der UNO befindet sich in New York. Ihr ordentliches Budget wird alle zwei Jahre auf der Grundlage von Pflichtbeiträgen hergestellt, die von der Generalversammlung festgesetzt werden. Die Schweiz liegt in Bezug auf die Beitragshöhe auf dem 17. Platz.

Das im Palais des Nations angesiedelte Büro der Vereinten Nationen in Genf (UNOG) ist das zweitwichtigste UNO-Zentrum der Welt. In vielen Bereichen leistet es wesentliche Unterstützung für die Tätigkeit der UNO. Als Schaltstelle der multilateralen Diplomatie ist das Büro Ausrichtungsort für jährlich mehr als 10 000 Sitzungen und gehört damit zu den weltweit aktivsten Zentren für zwischenstaatliche Konferenzen. Es erleichtert die Zusammenarbeit zwischen UNO-Organisatio-

nen sowie mit den Regionalorganisationen und leistet zudem finanzielle und administrative Unterstützung für mehr als 20 Organisationen und Dienststellen mit Sitz in Genf, aber auch in Bonn und Turin. Das UNOG wirkt somit auf die Verwirklichung des wichtigsten Ziels der Organisation hin, eine stabilere und sicherere Welt für alle zu schaffen und das Wohl aller zu fördern.

Zum Sitz der Organisation der Vereinten Nationen in Genf gehören folgende Einrichtungen:

- das UNOG;
- Organisationen, die ihren Hauptsitz in Genf haben, darunter die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (ECE/UNO), die Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (UNCC), die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD), das Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR), das Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR), das Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung (UNRISD) und das Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen (UNITAR);
- Organisationen, die in Genf durch ein Regionalbüro für Europa vertreten sind, darunter das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten(OCHA, Hauptsitz New York), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP, Hauptsitz New York), das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP, Hauptsitz Nairobi) und UNICEF (Hauptsitz New York);
- Organisationen, die in Genf durch ein Verbindungsbüro vertreten sind, darunter die Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen (UNCHE), der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) und das Welternährungsprogramm (WFP);
- gemeinsame Verwaltungsstellen mit Hauptsitz oder Büro in Genf, etwa die Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen (PAUN), das Internationale Rechenzentrum (ICC) und das Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS).

Zudem sind in Genf zahlreiche Sonderorganisationen wie die WHO und die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) angesiedelt. Hinzu kommen die Sonderorganisationen des UNO-Systems mit einem Verbindungsbüro in Genf wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO).

Schliesslich hat auch der UNO-Menschenrechtsrat, ein Nebenorgan der Generalversammlung, seinen Sitz im Palais des Nations.

Insgesamt sind im UNO-System in Genf 9813 Beamtinnen und Beamte tätig, davon etwa 1500 Mitarbeitende im UNOG, die 113 verschiedene Nationalitäten vertreten.[8]

8 www.unog.ch > About UNOG > Annual Report

Ferner sind 175 ständige Missionen beim UNOG und bei anderen internationalen Organisationen in Genf akkreditiert.[9] Der Rechtsstatus der Organisation der Vereinten Nationen in der Schweiz wird in einem Sitzabkommen geregelt.[10]

2.2 Ausgangslage und neue Bedürfnisse

Das Palais des Nations wurde zwischen 1929 und 1938 für den Völkerbund errichtet, der 1919, nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, gegründet worden war. Es ist im 45 Hektar grossen Ariana-Park gelegen und mit einer Länge von 600 Metern sowie 34 Konferenzräumen und 2800 Büros der zweitgrösste Gebäudekomplex der UNO nach dem Hauptsitz in New York und zudem eines der grössten Bauwerke in Europa überhaupt. Das Palais des Nations ist ein historisch und architektonisch ausserordentlich bedeutsames Ensemble des Kulturerbes der UNO. Für die Mehrzahl der Bauten des Palais des Nations ist die Instandhaltung in Anbetracht ihres Alters, ihrer intensiven Nutzung in den vergangenen 70 Jahren und der kumulativen Auswirkungen von Budgetkürzungen bei den Wartungskosten mit grossen Herausforderungen verbunden. Seit seinem Bau ist das Palais noch nie renoviert worden. Das Haupt- und die Nebengebäude wurden im Rahmen der verfügbaren Mittel so gut wie möglich instand gehalten. Mit einfachen, je nach Bedarf durchgeführten Reparaturarbeiten können die Gebäude und ihre Einrichtungen langfristig jedoch nicht mehr nachhaltig bewirtschaftet werden. Immer häufiger fallen dringende Wartungsarbeiten an, deren Kosten erheblich steigen. So geht aus einer Kosten-Nutzen-Studie der UNO für die nächsten 25 Jahre hervor, dass eine Gesamtrenovation jährliche Einsparungen in Höhe von 48 Millionen Franken gegenüber dem Status quo erbringen würde, der sich als immer kostspieliger erweist.

Eine umfassende Sanierung des Gebäudes ist somit dringend notwendig, um die Sicherheit der Nutzerinnen und Nutzer (Asbest, Brandgefahr) zu gewährleisten und die Betriebsbereitschaft (Anlagenausfälle) zu wahren. Zudem werden die Arbeiten eine Senkung des Energieverbrauchs, eine Optimierung der Nutzung der Arbeitsbereiche sowie eine Modernisierung der Informations- und Kommunikationsnetze und der mittlerweile veralteten Konferenzsysteme ermöglichen.

In Anbetracht dieser zunehmend kritischen Situation wurde 2009 ein Projekt zur Gesamtrenovation lanciert, der SHP, der vor allem folgende Ziele hat:

- Gewährleistung von Arbeitshygiene, Sicherheit und guten Arbeitsbedingungen;
- Zugänglichkeit für Personen mit eingeschränkter Mobilität;
- Senkung der Energiekosten;

9 Der palästinensische Staat und der Heilige Stuhl sind keine UNO-Mitglieder, verfügen jedoch über Beobachtungsmissionen beim UNOG. NB: Hieraus folgt nicht, dass die Schweiz Palästina als Staat anerkennt.

10 Abkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Organisation der Vereinten Nationen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Generalsekretär der Organisation der Vereinten Nationen, abgeschlossen am 11. Juni/1. Juli 1946, SR **0.192.120.1**.

- Modernisierung der Informations- und Kommunikationsnetze, der Rundfunkübertragungsanlagen und der Konferenzsysteme;
- Optimierung der Innenräume und Konferenzanlagen durch die Schaffung flexibler und funktionaler Räumlichkeiten;
- Erhaltung des kulturhistorischen Werts des Palais des Nations;
- Durchführung der Arbeiten im Rahmen der Budget- und Zeitvorgaben;
- Sicherung der Betriebskontinuität des Palais des Nations.

Das Projekt umfasst zwei Teile: die Gesamtrenovation des Palais des Nations, die in mehreren Etappen erfolgt und bis 2023 abgeschlossen sein soll, und einen Neubau als Ersatz für den Büroturm des Gebäudes E. Die Nebengebäude des Komplexes wie die Villen und Eingangsgebäude im äusseren Geländebereich sind nicht Bestandteil des Projekts. Was die Aussenarbeiten betrifft, so werden nur die Zugangswege zu den bestehenden Gebäuden umgestaltet, insbesondere um die Zugänglichkeit für Personen mit eingeschränkter Mobilität zu verbessern.

Die Renovierung des Palais erstreckt sich in unterschiedlichem Umfang auf die Gesamtheit der Räumlichkeiten in den bestehenden Gebäuden, zu denen Büroräume, Konferenzbereiche, Versorgungs- und Verkehrsflächen und technische Anlagen auf einer Nettogeschossfläche von 150 671 m^2 zählen. Ferner beinhaltet sie den Abriss des Büroturms des Gebäudes E und Anpassungen am Gebäudesockel, der erhalten bleibt. Das Projekt zur Renovierung der bestehenden Gebäude dient nicht nur der Aufwertung der Empfangs- und Arbeitsräume, sondern soll den UNOG-Campus auch an die geltenden Sicherheitsvorschriften anpassen und ihn an den Bedürfnissen seiner Nutzerinnen und Nutzer ausrichten.

Der Neubau mit einer Bruttogeschossfläche von 23 055 m^2 wird vorläufig die Büros einiger Dienststellen des UNOG beherbergen und damit die Räumung der zu renovierenden Bereiche des Palais du Nations ermöglichen. Langfristig soll er als Verwaltungsgebäude fungieren. Durch seine Positionierung, seine Geometrie und seine architektonische und technische Gestaltung entspricht dieser Neubau den anspruchsvollen Zielen der nachhaltigen Entwicklung. Er wird im UNOG-Campus einen neuen wichtigen Orientierungspunkt darstellen. Zudem kann das neue Gebäude etwa 700 zusätzliche Mitarbeitende aufnehmen. Damit können an diesem Standort weitere UNO-Einrichtungen zusammengeführt werden, die derzeit über ganz Genf verstreut sind.

Als Gaststaat ist sich die Schweiz ihrer Verantwortung bewusst, die über ihre Rolle als Mitgliedstaat hinausgeht. 2011 unterstützte die Schweiz die UNO mit einer Zuwendung von 50 Millionen Franken für Bauarbeiten zur Steigerung der Energieeffizienz im Palais (Auswechslung der Fenster, Gebäudeisolierung). Diese Arbeiten wurden 2014 erfolgreich abgeschlossen. Im April 2013 richtete die UNO eine Verbalnote an die Schweizer Mission in Genf, in der sie die Schweizer Behörden ersuchte, weitere Gespräche über die Gewährung eines zinsgünstigen Darlehens durch die Schweiz zugunsten des SHP zu führen. Im Juni 2013 erklärte sich der Bundesrat bereit, ein oder mehrere Darlehen in Höhe von bis zu 50 % der Gesamtprojektkosten, höchstens jedoch 380 Millionen Franken, zu prüfen. In einem Schreiben vom 8. Juli 2015 bat der Generaldirektor des UNOG die Schweiz, bezüglich des SHP ein

neues Angebot zu unterbreiten. Insbesondere wurde die Schweiz ersucht, ein unverzinsliches Darlehen zu erwägen, das 50 % der insgesamt auf 837 Millionen Franken veranschlagten Projektkosten abdeckt, d. h. 418,5 Millionen Franken. Angesichts der politischen Bedeutung der UNO und der Notwendigkeit, im Einklang mit der Gaststaatpolitik der Schweiz rasch ein renoviertes Gebäude bereitzustellen, beschloss der Bundesrat am 11. September 2015, der UNO ein zinsloses und innerhalb von 50 Jahren für den Projektteil Neubau bzw. innerhalb von 30 Jahren für den Projektteil Renovierung rückzahlbares Darlehen in Höhe von 400 Millionen Franken zu gewähren, sofern die Bundesversammlung die notwendigen Verpflichtungskredite genehmigt.

Am 23. Dezember 2015 stimmte die UNO-Generalversammlung dem SHP, darunter dem Kostendach von 836,5 Millionen Franken, dem Projektrahmen, der Aufteilung zwischen Renovation und Neubau sowie dem Zeitplan für die Arbeiten, formal zu. Darüber hinaus wurde der UNO-Generalsekretär ermächtigt, die Schweiz um ein zinsloses Darlehen von 400 Millionen Franken zu ersuchen. Für 2016 wurden aus dem ordentlichen UNO-Budget 33 Millionen Franken für das Projekt SHP bewilligt. Regelungen zu bestimmten Aspekten der Projektfinanzierung wie den Modalitäten und der Staffelung der Zahlungen und zur Rückzahlung des Darlehens durch die Mitgliedstaaten werden an der ordentlichen Tagung der Generalversammlung Ende 2016 getroffen.

2.3 Neubauprojekt

Das Grundstück, auf dem der Neubau errichtet wird, befindet sich nördlich des Gebäudes E. Mit seiner Lage im oberen Teil des Parks des Palais des Nations fügt es sich in die natürliche Topografie ein und nutzt bestmöglich die Blickbeziehungen nach Osten und Westen zum Genfer See und zum umliegenden Park. Nach Machbarkeitsstudien an mehreren Standorten fiel die Wahl auf diese Stelle, denn hier können optimale Verbindungen vom Neubau zum Konferenzzentrum im Gebäude E geschaffen werden. Zudem hat dieser Standort minimale Auswirkungen auf die historischen Gebäude, den Parkplatz und die Strassen, die bereits vorhanden sind. Der Neubau ist als Ersatz für die Büros im Turm von Gebäude E gedacht und soll Räumlichkeiten bieten, die den modernen Erfordernissen des UNOG genügen und flexibel und umweltfreundlich sind.

Der Neubau wird Platz für etwa 1400 Arbeitsplätze bieten. Durch modulare Arbeitsplätze wird die Flexibilität der Räumlichkeiten erheblich gesteigert, wodurch diese besser an veränderliche Bedürfnisse oder wechselnde Nutzerinnen und Nutzer angepasst werden können.

Diese Arbeiten ermöglichen die Schaffung 700 zusätzlicher Arbeitsplätze auf dem Gelände, die derzeit auf Büros an anderen Standorten in Genf verteilt sind, insbesondere die Unterbringung des Büros des UNO-Hochkommissars für Menschenrechte im Palais des Nations. Damit kann die UNO jährliche Einsparungen in Höhe von 48 Millionen Franken erzielen, die namentlich durch die Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze vor Ort, eine gesteigerte Energieeffizienz und die Senkung des für eine veraltete Infrastruktur erforderlichen Wartungsaufwands bedingt sind.

Sofern der Bund das Darlehen gewährt, sollen die Bauarbeiten im April 2017 beginnen und im September 2019 abgeschlossen werden. Das Gebäude soll während der Renovierungsarbeiten Ausweichräumlichkeiten (Übergangsbüros) bieten und im September 2023 vollständig betriebsbereit sein.

2.4 Renovationsprojekt

2.4.1 Büros

Das geplante Projekt für die Büroräume sieht vor, die Leistungsfähigkeit der einzelnen Arbeitsplätze zu steigern und die Zahl der Sitzungssäle sowie der Gemeinschafts- und Begegnungsräume im UNOG zu erhöhen. Darüber hinaus muss es den Anforderungen an ein Arbeitsumfeld Rechnung tragen, das zunehmend mit Technologie ausgestattet und mobil ist, über anpassbares Mobiliar verfügt und vielfältige, für verschiedene Arbeitsformen ausgelegte Räumlichkeiten bietet. Derzeit existieren im Palais des Nations drei verschiedene Arten von Arbeitsplätzen, die nach dem jeweiligen Dienstgrad der Mitarbeitenden ausgerichtet sind. Mit dem Projekt wird es nun möglich, in den bestehenden Gebäuden Arbeitsplätze zu schaffen, die unter dem Aspekt der Ausgewogenheit und in Abhängigkeit vom Dienstgrad den geltenden Arbeitsstandards genügen und eine um etwa 15 % grössere Bürofläche bieten (Sitzungsräume, Kaffeeecke, Reprografie, Logistik). Dank einer hybriden Anordnung der Büros können die meisten bestehenden Trennwände beibehalten werden. Allerdings sollen drei bis vier Büros zu offenen Bereichen für Mitarbeitende, die in Teams arbeiten, zusammengelegt werden.

2.4.2 Konferenzsäle

Das Projekt beinhaltet sowohl die Schaffung zusätzlicher als auch die Renovation der bestehenden Konferenzsäle. In allen bestehenden Konferenzsälen müssen die technischen Anlagen verbessert werden, um sie auf die Erfordernisse der Nutzerinnen und Nutzer auszurichten und in Übereinstimmung mit den aktuellen technischen Standards zu bringen. Im Einzelnen sind folgende Anpassungen vorgesehen:

1. Schaffung von drei kleineren Konferenzsälen mit Dolmetschkabinen (Kapazität für 50 Personen und 3 Sprachen) im Gebäude AB, 3. Stock;
2. Umwandlung des derzeit ungenutzten Kinosaals des Rates im Gebäude C in einen modernen Presseraum mit Dolmetschleistungen (3 Sprachen). Damit wird der Saal III wieder seinem ursprünglichen Verwendungszweck als Konferenzsaal mit Dolmetschleistungen (6 Sprachen) zugeführt;
3. Umwandlung des Saals XVI in einen Mehrzweck-Konferenzsaal mit Dolmetschkabinen, die den Normen bezüglich Barrierefreiheit entsprechen. Durch die Errichtung mobiler Trennwände und die Anordnung der neuen Dolmetschkabinen kann der Saal in 3 kleinere Konferenzsäle mit Dolmetschleistungen unterteilt werden.

Art der baulichen Massnahmen:

Bauliche Massnahmen grösseren Umfangs

Sie betreffen die Säle XII, XVI und das Kino des Rates (3 von 31 Sälen).

Massnahmen: Schaffung neuer Räumlichkeiten und/oder Gesamtrenovation der Säle; Modernisierung der technischen Anlagen, Erneuerung des Innenausbaus und des Mobiliars, Verbesserung der Beleuchtung und der Zugänglichkeit, Anpassung an die Brandschutznormen, Anpassung an die ISO-Normen und Zugänglichkeit für Dolmetscherinnen, Dolmetscher und Regiepersonal (soweit möglich).

Bauliche Massnahmen mittleren Umfangs

Sie betreffen den Versammlungssaal, den Beratungssaal und die Säle III, V, XI, XVIII, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI und XIX (13 von 31 Sälen).

Massnahmen: Ersatz des Innenausbaus, Modernisierung der technischen Anlagen, Verbesserung der Beleuchtung und der Zugänglichkeit, Anpassung an die Brandschutznormen, Verbesserung der Dolmetschkabinen/Regieräume.

Bauliche Massnahmen geringeren Umfangs

Sie betreffen die Säle XIV, XV, VI, VII, VIII, IX, X, I, II, IV, XXVII, XX, S1, S3 und S3 (15 von 31 Sälen).

Massnahmen: sanfte Renovierung je nach tatsächlichem Zustand der Säle, Verbesserung des Innenausbaus, Verbesserung der technischen Anlagen, der Beleuchtung und der Zugänglichkeit.

2.4.3 Gemeinsame Dienste/Verkehrsfluss

Wichtige Abschnitte des derzeitigen Verkehrsflusses weisen offenkundig bauliche Mängel auf. Die gemeinsamen Dienste sind daher nicht hinreichend klar und kohärent. Der Projektstrategie zufolge sollen alle gemeinsamen Dienste entlang neuer zentraler Verkehrswege angeordnet und dadurch attraktiver gestaltet werden. Zudem sind neue Rolltreppen zwischen dem Erdgeschoss und dem 1. Stock des Gebäudes E vorgesehen. Damit wird ein neuer Hauptverkehrsweg geschaffen, der die Cafeteria mit den Serviceeinrichtungen des Gebäudes E verbindet. In den bestehenden Servicebereichen sollen mehrere funktionsbezogene Änderungen vorgenommen werden. Da der UNOG-Campus zusätzliches Personal aufnehmen wird, ist eine Erweiterung der Cafeteria erforderlich, um Platz für die Mitarbeitenden zu bieten, die dieses Angebot täglich nutzen werden.

2.4.4 Barrierefreiheit

Unter anderem sind folgende Massnahmen vorgesehen:

– Im Aussenbereich Schaffung barrierefreier Zugangswege vom Portail de Pregny und vom Portail des Nations bis zu den Gebäuden A, E und S;

- Umbau von 8 Eingängen des Palais des Nations zur Herstellung der vollständigen Barrierefreiheit für Personen mit Sehbehinderung oder eingeschränkter Mobilität;
- Einbau von Beschilderungen im Innenbereich mit neuen audiovisuellen Orientierungshilfen nach einer Einteilung des Campus in 9 Zonen;
- Umbau der 28 Hauptaufzüge;
- Umbau der 18 Haupttreppen;
- Bau von 27 neuen Sanitäranlagen für Behinderte, Verbesserung der Zugänglichkeit von 8 bestehenden Sanitäranlagen für Behinderte;
- Massnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit der Büroräume, der gemeinsamen Dienste und der Konferenzsäle.

2.4.5 Aussenarbeiten

Hinsichtlich der Gebäudeeingänge sieht das Projekt SHP eine Wegmarkierung und die Verbesserung der Zugänglichkeit für Personen mit Sehbehinderung oder eingeschränkter Mobilität vor. Darüber hinaus beinhaltet das Projekt Landschaftsarbeiten vor dem Erweiterungsbau der Cafeteria des Gebäudes A und der Terrasse. Durch die Vergrösserung des begehbaren Dachs der Cafeteria wird die Markise in Richtung See verschoben und die gepflasterte Fläche der «Cour d'Honneur» erweitert.

2.4.6 Gebäudehülle

Die Renovierung der Hülle des Palais des Nations umfasst zum einen wärmetechnische Verbesserungen an den Fassadenfenstern und Dachverglasungen, zum anderen Umbaumassnahmen im Zusammenhang mit der Erweiterung der Cafeteria des Gebäudes A und dem Abriss des Büroturms E1.

Fassadenarbeiten

Eine Wanddämmung von innen ist nicht vorgesehen. Eine solche Massnahme würde umfangreiche Investitionen bei einem nur geringen Energiegewinn erfordern und hätte möglicherweise eine unkontrollierte Kondensation an der Fassade zur Folge. Die Norm SIA 380/1 (Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein) findet aufgrund der Anforderungen des Denkmalschutzes bei Steinfassaden historischer Bauten nicht uneingeschränkt Anwendung. Ein Grossteil der Fenster wurde unlängst bei einer energetischen Sanierung, die die Schweiz durch eine Zuwendung ermöglichte, bereits ausgewechselt. Im Rahmen des SHP-Projekts wird der Restbestand an alten Fenstern und Verglasungen mit Ausnahme der Fenster in der «Salle des Pas Perdus» und einigen Fenstern jüngeren Datums in den Konferenzsälen des Gebäudes A ersetzt. Die Rahmen der doppelt verglasten Fenster der «Salle des Pas Perdus» werden renoviert, um die Luftdichtigkeit zwischen den Glasscheiben und der Fassung zu verbessern. Die Glasscheiben sollen nicht ausgewechselt werden. Auf der Höhe des 2. und des 3. Stockwerks des Gebäudes E muss die Fassade (Jura-Seite)

nach dem Abbruch des Turms umfassend renoviert oder sogar vollständig ersetzt werden. Zudem wird sie modifiziert, um Verbindungen zum Neubau zu schaffen.

Dacharbeiten

Bei den Gebäuden S, B (einschliesslich des Innenhofs auf der Höhe des 3. Stockwerks) und E2 beträgt die Dämmdicke des Dachs derzeit nur 12 cm. Die Dachdämmung muss daher entweder ersetzt oder bis auf eine Dicke von 20 cm verstärkt werden. Diese Massnahmen werden im Hinblick darauf getroffen, das Palais des Nations an die geltenden wärmetechnischen Anforderungen anzupassen. Die Verbesserung der Wärmeisolierung am Dach des Gebäudes E2 beinhaltet auch die Demontage und Auswechslung der bestehenden Sonnenkollektoren, der Anlagen des Kühl- und Belüftungssystems sowie der Befahranlagen für die Wartung der Fassaden. Sofern der Bund das Darlehen gewährt, sollen die Renovationsarbeiten im Februar 2019 beginnen und im September 2023 abgeschlossen werden.

2.5 Geplanter Abriss des Turms E1

Der Abbruch des Büroturms E1 wurde bevorzugt, da seine Räumlichkeiten nicht an die Anforderungen eines modernen Arbeitsumfelds angepasst werden können. Die Gründe für diese Entscheidung werden im Folgenden genauer ausgeführt:

- *Gebäudekern:* Die Gebäudemasse müsste modifiziert werden, um Arbeiten wie den Einbau neuer Aufzüge, die Instandsetzung sanitärer Anlagen oder die Einfügung von Vorräumen, die den Brandschutzvorschriften entsprechen, durchführen zu können. Dies hätte beträchtliche Strukturkosten zur Folge und würde die Nutzfläche erheblich verringern.
- *Hülle:* Die Diagnose der Fassade ergibt, dass diese komplett erneuert werden müsste, um den Umweltstandards und Wärmedämmnormen zu genügen. Dadurch würden enorme Kosten entstehen.
- *Brandschutz:* Der Turm E1 wirft Probleme hinsichtlich der geltenden Brandschutznormen auf, etwa in Bezug auf die Fluchtweglänge, die Brandabschnittsbildung, Feuerwehreinsätze, Sprinkleranlagen und strukturelle Anpassungen des bestehenden Parkplatzes, um Feuerwehrfahrzeugen den Zugang zu ermöglichen. Fazit: Alle diese Massnahmen müssten durchgeführt werden, um das Gebäude E1 in Übereinstimmung mit den Brandschutznormen zu bringen.
- *Büroräume:* Die längliche und zu schmale räumliche Gestaltung der existierenden Etagenpläne führt in Verbindung mit der Art der versetzten Fenster zu ungeeigneten Arbeitsplätzen.
- *Deckenhöhe:* Die Höhe der bestehenden Decken auf den Etagen 4 bis 9 des Gebäudes E1 beträgt allgemein 266 cm in den Bürobereichen und 226 cm auf den Gängen. Nach den aktuellen Schweizer Normen ist eine Deckenhöhe von mindestens 260 cm vorgeschrieben, jedoch wird eine Höhe von 275 cm für alle Büroflächen empfohlen. Im Falle einer Renovation der technischen Anlagen des Turms E1 würde die mittlere Deckenhöhe der Etagen 4 bis 9,

die diese Empfehlungen bereits unterschreitet, auf ein inakzeptables Mass gesenkt.

Aus all diesen Gründen sind der Abbruch des Turms E1 und die Errichtung eines Neubaus unumgänglich. Die Konferenzräume im Gebäude E werden jedoch bewahrt.

Folgende Abriss-/Renovationsarbeiten sind vorgesehen:

- Neue Dachplatte an der Stelle des abzureissenden Gebäudes E1;
- Neue Dacheindeckung;
- Neue Rolltreppen und damit zusammenhängende Arbeitspakete;
- Renovierung der Aufzüge und damit zusammenhängende Arbeitspakete;
- Schaffung eines Raums mit doppelter Höhe vor dem Eingang.

Sofern der Bund das Darlehen gewährt, sollen die Abrissarbeiten im Februar 2021 beginnen und im September 2023 abgeschlossen werden.

2.6 Projektkosten

Nach einer Kostenschätzung für das Projekt, die vom Joint Venture SOM-Skidmore Owings Merill / Burckhardt & Partner im Auftrag der UNO vorgenommen wurde, belaufen sich die Gesamtkosten auf 836,5 Millionen Franken. Die von der UNO als Bauherrin in Auftrag gegebenen Arbeiten sind nicht mehrwertsteuerpflichtig. Die nachstehende Tabelle enthält eine Aufstellung der Kosten nach Bautätigkeiten.

Die nachstehenden Tabellen enthalten eine Aufstellung der Kosten nach dem Schweizer Baukostenplan (BKP) für das gesamte Projekt.

Kostenaufstellung nach Baukostenplan (BKP) für den Neubau

BKP	Kategorien (Hauptgruppen)	Kosten (in Franken)	%
1	Vorbereitungsarbeiten	21 388 282	11,2
2	Gebäude	91 748 613	47,9
3	Betriebseinrichtungen	0	0
4	Umgebung	5 225 325	2,7
5	Baunebenkosten und Übergangskonten	68 485 712	35,8
6	Übersiedlung	645 200	0,3
7	Ausrüstung	0	0
9	Ausstattung	4 032 500	2,1
	Gesamttotal (ohne MWST)	**191 525 632**	**100,0**

Kostenaufstellung nach Baukostenplan (BKP) für die Renovation der bestehenden Gebäude

BKP	Kategorien (Hauptgruppen)	Kosten (in Franken)	%
1	Vorbereitungsarbeiten	77 673 017	13,9
2	Gebäude	257 714 052	46,0
3	Betriebseinrichtungen	0	0
4	Umgebung	2 753 293	0,5
5	Baunebenkosten und Übergangskonten	210 554 810	37,6
6	Übersiedlung	2 746 733	0,5
7	Ausrüstung	1 574 468	0,3
9	Ausstattung	7 410 913	1,3
	Gesamttotal (ohne MWST)	**560 427 286**	**100,0**

Kostenaufstellung nach Baukostenplan (BKP) für den Abriss des Büroturms E1 / den Umbau des Gebäudes E (ohne Renovationsarbeiten)

BKP	Kategorien (Hauptgruppen)	Kosten (in Franken)	%
1	Vorbereitungsarbeiten	38 645 511	45,7
2	Gebäude	16 330 929	19,3
3	Betriebseinrichtungen	0	0
4	Umgebung	0	0
5	Baunebenkosten und Übergangskonten	28 763 204	34,0
6	Übersiedlung	807 440	1,0
7	Ausrüstung	0	0
9	Ausstattung	0	0
	Gesamttotal (ohne MWST)	**84 547 084**	**100,0**

Die aufgeführten Rubriken des BKP umfassen insbesondere folgende Positionen[11]:

Vorbereitungsarbeiten (BKP 1)

Hier handelt es sich um Abbrucharbeiten, Anpassungen an bestehende angrenzende Bauten, Umlegungen von Rohr- und Werkleitungen und Verkehrsanlagen, besondere Fundamentarbeiten bei schlechtem Baugrund, zusätzliche Arbeiten aufgrund ungewöhnlicher, die normalen Bauarbeiten erschwerender Bauplatzlage.

11 Schweizerische Zentralstelle für Baurationalisierung, Baukostenplan (BKP) 2001

Gebäude (BKP 2)

Die Gebäudekosten umfassen alle Aufwendungen für Bauarbeiten, die dazu dienen, das Gebäude für seine Benutzerinnen und Benutzer dauerhaft brauchbar zu machen. Hier handelt es sich um Arbeiten zur Errichtung geeigneter Räumlichkeiten und zur Schaffung der nötigen Komfortbedingungen bezüglich Hygiene, Beleuchtung, Luftaufbereitung und Lüftung.

Betriebseinrichtungen (BKP 3)

Dieser Gruppe zuzurechnen sind feste Einrichtungen, die einen bestimmten Zweck im Gebäude erfüllen, und zwar primäre Einrichtungen, die direkt mit der Nutzung des Gebäudes zusammenhängen (beispielsweise Produktionsanlagen für eine Fabrik), und sekundäre Einrichtungen, die nur indirekt dem spezifischen Gebrauch des Gebäudes dienen (etwa eine Grossküche in einem Spital).

Umgebung (BKP 4)

Zu dieser Gruppe gehören nicht nur Umgebungsarbeiten wie die Gartengestaltung, sondern auch Erdbewegungen sowie Rohbau-, Ausbau- und Installationsarbeiten ausserhalb des Gebäudes, jedoch innerhalb der Grundstücksgrenzen.

Baunebenkosten und Übergangskonten (BKP 5)

Zu dieser Gruppe zählen Nebenkosten (etwa Kosten für Wettbewerbe oder Gebühren für Bewilligungen), Übergangskonten für Rückstellungen und Reserven und Übergangskonten für Honorare.

Übersiedlung (BKP 6)

Interne Kosten für die Nutzung von Ausweichräumlichkeiten während der Arbeiten.

Ausrüstung (BKP 7)

Es handelt sich hierbei um Einrichtungen, die in Anbetracht der Besonderheiten der Gebäude und des Kulturerbes nicht angepasst werden können.

Ausstattung (BKP 9)

In dieser Gruppe sind bewegliche Komponenten erfasst. Als bewegliche Komponenten gelten auch Gegenstände, die ohne grösseren Aufwand oder nennenswerte Kosten demontiert werden können.

2.7 Finanzierung

Das Projekt wird grundsätzlich von den Mitgliedstaaten der UNO getragen. Die Schweiz beteiligt sich sowohl als ordentliches Mitglied wie auch – unter Vorbehalt der Genehmigung der finanziellen Mittel durch das Parlament – als Gaststaat am SHP, indem sie zusätzlich zum ordentlichen Beitrag an die UNO ein zinsloses Darlehen von 400 Millionen, rückzahlbar innert 30 (Renovationsteil) bzw. 50 Jahre (Neukonstruktion), gewährt. Die Verabschiedung des SHP-Projekts ist ein zentrales Element der Schweizer UNO-Politik. Auch aus sitzstaatpolitischer Sicht ist das Projekt von grosser Bedeutung. Eine der Haupthandlungsachsen der Botschaft vom

19. November 2014 zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat, ist nämlich die Stärkung des Sitzstaatdispositivs. Dazu gehört insbesondere auch die Unterstützung von internationalen Organisationen bei Renovationsarbeiten. Der europäische Hauptsitz der Vereinten Nationen und seine internationale politische Relevanz üben eine starke Anziehungskraft aus auf andere internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und andere internationalen Akteurinnen und Akteure. Deshalb ist die Renovation des Palais des Nations von zentraler strategischer Bedeutung, um die vom Parlament verabschiedeten Massnahmen umzusetzen und die Attraktivität Genfs und der Schweiz als Gaststaat zu wahren. Es war deshalb im Interesse der Schweiz, der UNO ein attraktives, umfassendes und klares Angebot vorzulegen und damit die Chancen zu maximieren, dass der SHP die Zustimmung in der UNO-Generalversammlung fand. In Anbetracht der Wichtigkeit dieses Projekts hat der Bundesrat entschieden, für das gesamte Darlehen und somit auch für den Renovationsteil keinen Zins zu verlangen.

Die Rückzahlung beginnt am Ende des Jahres, in dem der Bau bzw. die Renovation beendet wird, spätestens jedoch zwei Jahre nach dem vordefinierten Zieldatum für die Beendigung der Bau- bzw. Renovationsarbeiten.

2.7.1 Finanzieller Beitrag des Bundes

In Übereinstimmung mit seiner Unterstützungspolitik für den Bau und die Renovation von Gebäuden internationaler Organisationen und angesichts der politischen Bedeutung der SHP-Projekts bewilligte der Bundesrat an seiner Sitzung vom 11. September 2015 unter Vorbehalt der Zustimmung des Parlaments ein Darlehen von 400 Millionen Franken an die UNO. Seit April 2013 waren Gespräche mit der UNO geführt worden; am 8. Juli 2015 reichte die UNO dann ein offizielles Gesuch um Unterstützung eine Für die Finanzierung des Darlehens kommen der Bund sowie der Kanton und die Stadt Genf gemeinsam auf. Im Rahmen der Verhandlungen mit dem Kanton Genf (siehe Ziff. 2.7.2) wurde der Anteil des Bundes auf 73 % und derjenige von Kanton und Stadt Genf auf 27 % festgesetzt. Das Darlehen für den Projektteil Renovation soll innerhalb von 30 Jahren und das für den Projektteil Neubau innerhalb von 50 Jahren zurückbezahlt werden. Das Darlehen ist zinsfrei.

Als Gaststaat übernimmt der Bund also 73 % des Schweizer Darlehens; dies entspricht 292 Millionen Franken.[12]

2.7.2 Beitrag des Kantons und der Stadt Genf

Nach der Immobilienpolitik der Schweiz als Gaststaat ist es üblich, dass der Bund und der Kanton Genf den Beitrag an ein Bauprojekt wie folgt aufteilen: Der Kanton stellt Land im Baurecht zur Verfügung, und der Bund gewährt über die FIPOI ein Baudarlehen.

12 Zusätzlich beteiligt sich die Schweiz als Mitgliedstaat der UNO mit 1,14 % an den Projektkosten, d. h. mit 9 536 100 Franken.

Im vorliegenden Fall verfügt die UNO bereits über ein unbefristetes Baurecht. Daher wurden der Kanton und die Stadt Genf um eine finanzielle Beteiligung am Darlehen der Schweiz ersucht. In seinem Brief vom 9. September 2015 erklärte sich der Genfer Staatsrat bereit, 27 % des Schweizer Darlehens zu übernehmen und die Modalitäten des Bundes für die Vergabe zu akzeptieren. Er äusserte den Wunsch, einen Teil seiner Verpflichtung durch die Übergabe der Fondation du Centre International de Genève (FCIG) an die FIPOI wahrzunehmen. Der Genfer Anteil am gesamten Darlehensbetrag der Schweiz von 400 Millionen Franken beläuft sich auf 108 Millionen. Davon werden 28 Millionen von der FIPOI beigesteuert, nachdem diese die FCIG, die heute vollständig im Besitz des Kantons Genf ist, übernommen hat. Die FCIG wurde 1953 vom Kanton Genf als Stiftung des öffentlichen Rechts geschaffen mit dem Ziel, Gebäude zu bauen, zu erwerben und zu verwalten, die internationalen NGOs in Genf günstig zur Verfügung gestellt werden. Mit einem Dotationskapital von 5,84 Millionen Franken verfügt die FCIG derzeit über mehr als 69 Millionen Franken an Aktiven. Davon sind 21 Millionen Franken liquide Mittel und 48 Millionen Franken Sachanlagen in Form von Grundstücken und Gebäuden. Bereits seit einiger Zeit möchte der Kanton Genf die FCIG in der FIPOI aufgehen lassen, um damit Synergien für das internationale Genf zu schaffen. Somit würde die FIPOI nicht nur internationale Organisationen, sondern auch internationale NGO bei der Suche nach geeigneten und günstigen Räumlichkeiten unterstützen. Von der Fusion werden insbesondere eine höhere Kosteneffizienz sowie eine bessere Visibilität der Sitzstaatpolitik erwartet.

Von den durch die geplante Fusion der FCIG-Stiftung mit der FIPOI eingebrachten 21 Millionen an liquiden Mitteln werden 20 Millionen für ein Darlehen an die UNO eingesetzt. Zusätzlich soll während acht Jahren der erwartete Jahresgewinn der FCIG von rund 1 Million pro Jahr für das Darlehen an die UNO verwendet werden. Falls die besagte Fusion nicht zustande kommen sollte, liegt es in der Verantwortung des Kantons und der Stadt Genf, Lösungen zu finden, um die fehlenden 28 Millionen Franken einzubringen. Der Bund trägt in jedem Fall 73 % des Darlehens, d. h. 292 Millionen Franken.

2.7.3 Auswirkungen der Teuerung

Den eidgenössischen Räten unterbreitete Kreditbegehren für zivile oder militärische Bauten des Bundes berücksichtigen in der Regel die Teuerung nicht. Die drei Projekte, die Gegenstand der vorliegenden Botschaft bilden, können jedoch nicht diesen Kategorien zugeordnet werden, da sie für Dritte bestimmt sind. Somit unterliegen sie nicht der Verordnung vom 5. Dezember 2008[13] über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB).

Beim SHP spielt die Teuerung keine Rolle, da es sich um einen festen Darlehensbetrag von 400 Millionen Franken handelt. Die UNO hat angesichts der langen Projektdauer, die bis ins Jahr 2023 reicht, die Teuerung eingerechnet. Sie muss die Aufträge gestaffelt vergeben, und die Unternehmen und Auftragnehmer werden je

13 SR **172.010.21**

nach Situation wahrscheinlich eine Teuerung geltend machen. Da die Schweiz mit einem fixen Darlehensbetrag nicht die ganze Finanzierung, sondern nur einen Teil davon übernimmt, braucht es keine Bestimmung zur Teuerung.

3 WHO

3.1 Die WHO als Organisation

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) gehört zu den grössten internationalen Organisationen der Welt. Sie wurde 1948 als Sonderorganisation der Vereinten Nationen gegründet mit dem Ziel, die Gesundheit weltweit zu schützen und zu verbessern. Die Schweiz gehört zu den Gründungsmitgliedern der WHO. Gemäss ihrer Verfassung hat die WHO den Auftrag, das öffentliche Gesundheitswesen international zu steuern, die Gesundheitsforschung mitzugestalten, Normen und Kriterien festzulegen, empirisch abgestützte politische Vorschläge zu erarbeiten, die Länder technisch zu unterstützen und aktuelle Entwicklungen im öffentlichen Gesundheitswesen zu verfolgen und einzuschätzen.

Die Weltgesundheitsversammlung ist das oberste Entscheidungsgremium der WHO. Sie umfasst 194 Staaten und tritt jedes Jahr im Mai in Genf zusammen, um über die künftige Strategie der Organisation sowie deren Finanzpolitik und Verwaltung zu befinden. Das leitende Organ der Organisation ist der Exekutivrat; er hat 34 Mitglieder und tagt zweimal jährlich ebenfalls in Genf. Die Schweiz war von 1999 bis 2002 und von 2011 bis 2014 Mitglied des Exekutivrats.

Das Sekretariat der WHO beschäftigt am Sitz in Genf, in den sechs Regionalbüros[14], in den 147 Büros in den Mitgliedsländern und in einem Dienstleistungszentrum in Kuala Lumpur insgesamt fast 8000 Mitarbeitende. Für die Zweijahresperiode 2016–2017 verfügt die WHO über ein Budget von 4,27 Milliarden Franken. Rund 32 % der Mittel sind für die Ausgaben des Sitzes vorgesehen. Der Beitrag der Schweiz für die Periode 2016–2017 beläuft sich auf rund 4,75 Millionen Franken, was etwa 0,11 % des WHO-Budgets entspricht. Von den rund 2900 Angestellten der WHO in Genf haben etwa hundert die Schweizer Staatsbürgerschaft.

Ein Sitzabkommen[15] regelt den Rechtsstatus der WHO in der Schweiz.

3.2 Ausgangslage und neue Bedürfnisse

Der Sitz der WHO in Genf befindet sich auf einer ungefähr 100 000 m^2 grossen Parzelle in der Gemeinde Pregny-Chambésy, im Zentrum des Quartiers der internationalen Organisationen. Unmittelbare Nachbarn sind die IAO, das IKRK und das UNOG.

14 Die Regionalbüros befinden sich in Brazzaville, Washington, New Delhi, Kopenhagen, Kairo und Manila.

15 Abkommen vom 21. August 1948 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Weltgesundheitsorganisation zur Festlegung des rechtlichen Statuts dieser Organisation in der Schweiz, SR **0.192.120.281**

Das WHO-Gebäude an der Avenue Appia ist eines der bemerkenswertesten Bauten der internationalen Organisationen in Genf. Es wird in den Genfer Architekturführern regelmässig als eines der wegweisenden Bauwerke des 20. Jahrhunderts in Genf aufgeführt. Der Bau wurde zwischen 1962 und 1966 mit finanzieller Unterstützung des Bundes und des Kantons Genf nach Plänen des Architekten Jean Tschumi ausgeführt. Seit der Fertigstellung des Hauptgebäude, das maximal 1328 Büros beherbergen kann, ist der Platzbedarf für das Personal der Organisation beträchtlich angestiegen. 2006 wurde ein neues Gebäude auf den «Crêts de Pregny» in der Nähe des WHO-Sitzes eingeweiht, das dank einem Darlehen der FIPOI errichtet werden konnte. Es beherbergt das Gemeinsame Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS) sowie einen Teil des WHO-Personals. Neben diesem Neubau, der ökonomische, funktionale, ökologische und technische Aspekte optimal kombiniert, wurde der Immobilienpark des WHO-Sitzes mit einer Reihe von vorfabrizierten oder provisorischen Betonbauten erweitert, die kostengünstig erstellt wurden, aber viel Unterhalt benötigen. Dieses Vorgehen hat verschiedene Nachteile, namentlich die ungenügende Integration der verschiedenen Gebäudetypen und die fehlende betriebliche Flexibilität, eine schlechte Umweltbilanz und zunehmende Schäden an den Gebäuden, die dazu führen, dass sich die technische Infrastruktur und die Inneneinrichtungen dem Ende ihrer Lebensdauer nähern. Dazu kommt, dass im Hauptgebäude und in einzelnen Nebengebäuden Asbestmaterialien entdeckt wurden, die für die Mitarbeitenden ein gesundheitliches Risiko darstellen..

In Anbetracht der Alterung ihres Gebäudeparks leitete die WHO 2008 infolge einer Überprüfung der Installationen ein Projekt zur Renovation ihres Sitzes ein. Eine erste Renovationsstrategie sah vor, mit dem Hauptgebäude zu beginnen, dieses Stock für Stock zu renovieren und dann die provisorischen Bauten bezüglich Brandsicherheit und Energie zu sanieren. Das Vorhaben wurde jedoch wieder aufgegeben, weil es sich als zu komplex und riskant erwies und weil es keine echte Verbesserung beim betrieblichen Management des Standorts gebracht hätte.

Aus diesen Gründen drängte sich eine Erweiterung in Form eines Neubaus auf. Dieses Projekt hat den Vorteil, dass mit neuen oder vollständig renovierten Räumlichkeiten schliesslich alle Tätigkeitsbereiche des WHO-Sitzes statt wie bisher in zehn neu in drei Gebäuden zusammengefasst sind (renoviertes Hauptgebäude, Neubau und UNAIDS-Gebäude), was eine Modernisierung und Effizienzsteigerung bei der Verwaltung bedeutet.

In ihrem Schreiben vom 28. August 2013 an den Chef der Schweizer Mission bei den internationalen Organisationen in Genf informierte die Generaldirektorin der WHO den Bund, dass die Organisation für die Erstellung des neuen Gebäudes, dessen Kosten auf 140 Millionen Franken geschätzt wurden, ein zinsloses, innert 50 Jahren rückzahlbares Darlehen der FIPOI beantrage. Gleichzeitig werde die WHO unter Vorbehalt der Zustimmung der Generalversammlung der Mitgliedstaaten die Kosten von 110 Millionen Franken für die Renovation des Hauptgebäudes übernehmen. Mit der Inwertsetzung ihrer Parzelle 406 könnte die Organisation einen Teil der für die Renovation benötigten Mittel beschaffen. Die WHO möchte 2017 mit dem Neubau beginnen und ab 2021 das Hauptgebäude renovieren. Die Gesamtkosten für die Erneuerung des WHO-Sitzes belaufen sich somit auf 250 Millionen Franken.

Dieses Vorgehen zur Deckung der Raumbedürfnisse am WHO-Sitz ist das Ergebnis einer Studie, die vom Koordinierungsausschuss Gaststaat–WHO–FIPOI, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), der Schweizer Mission bei der UNO in Genf, der FIPOI, des Kantons Genf und der WHO, in Auftrag gegeben wurde.

Es liegt im Interesse der Schweiz, der WHO vorteilhafte Bedingungen zu bieten, insbesondere bei der Infrastruktur, damit diese Schüsselorganisation des Gesundheitsbereichs in Genf bleibt und der Schwerpunkt «Gesundheit» als einer der wichtigsten thematischen Pfeiler des internationalen Genf erhalten bleibt und gestärkt wird. Die Schweiz hat ein Interesse daran, den Bau eines funktionalen Gebäudes, das den Bedürfnissen der WHO entspricht, zu unterstützen, umso mehr, als diese selbst wesentlich zur Finanzierung des Projekts zur Erneuerung ihres Sitzes beiträgt, indem sie die Kosten für die Renovation des Hauptgebäudes übernimmt.

3.3 Strategie zur Erneuerung des WHO-Sitzes: Erstellen eines neuen Gebäudes und Renovation des Hauptgebäudes

3.3.1 Ziele

Mit dem Neubau im Verbund mit der Renovation des Hauptgebäudes des WHO-Sitzes kann der langfristige Immobilienbedarf der Organisation gedeckt und können die Betriebs- und Unterhaltskosten über den ganzen Lebenszyklus aller Sitzgebäude reduziert werden, namentlich indem moderne und effiziente Installationen eingebaut werden und die Zahl der provisorischen und vorfabrizierten Gebäude reduziert wird. Überdies kann die WHO dank der umfassenden Renovation und dem Neubau die lokalen Vorschriften speziell im Bereich des Brandschutzes und des Umweltschutzes erfüllen und gleichzeitig die architektonische Integrität des Hauptgebäudes erhalten.

Mit der Erneuerung des Standorts der WHO werden folgende Ziele verfolgt:

- Abbruch der provisorischen Gebäude und Pavillons;
- Erstellen eines Erweiterungsbaus mit unterirdischer Parkgarage;
- Renovation des Hauptgebäudes der WHO;
- Abtretung der Parzelle 406 mit den drei Gebäuden an einen Dritten;
- Effizienzsteigerung bei der Energiebilanz wie auch beim Betriebsmanagement;
- Bereitstellen von Konferenz- und Sitzungsräumen zur Deckung der internen und externen Nachfrage.

3.3.2 Erweiterung des WHO-Sitzes: Neubauprojekt

In der ersten Phase der Erneuerung des WHO-Standorts wird ein neues Gebäude erstellt, das wie von der WHO gewünscht mit dem Hauptgebäude verbunden ist und so der betrieblichen Erweiterung der Administration und des Hauptgebäudes dient. Die WHO will ein ökologisch wegweisendes Gebäude konzipieren, das den Standards moderner Bauweise entspricht.

Im Juni 2014 wurde ein Architekturwettbewerb ausgeschrieben: Gewinner war das Projekt *Yin Yang* des Büros Berrel Berrel Kräutler Architekten (BBK, Zürich). Im Juni 2015 genehmigte die Weltgesundheitsversammlung den Entscheid der Wettbewerbsjury und das ausgewählte Projekt, das nun realisiert werden soll.

Das Projekt besteht aus folgenden Elementen:

- Erweiterung des Sitzes mit einem Neubau mit 770 flexiblen und variierbaren Arbeitsplätzen;
- Bau einer unterirdischen Parkgarage für rund 200 Fahrzeuge;
- Bau eines neuen Restaurants;
- Bau eines neuen Konferenzsaals für 500 bis 600 Personen.

Das Projekt umfasst den Bau eines quadratischen Büroturms mit neun überirdischen und vier unterirdischen Stockwerken, der mit dem bestehenden Gebäude über einen zweigeschossigen Sockel verbunden ist, in dem das neue Restaurant und Konferenzsäle untergebracht sind. Der Sockel gewährleistet die Verbindung zwischen den bestehenden Gebäuden und dem Neubau. Durch einen architektonisch reizvollen Durchgang gelangt man vom einen ins andere Gebäude. Darin befinden sich das Restaurant, die Mehrzweckräume sowie die Ausstellungs- und Empfangsräume, die miteinander verbunden sind.

Die Kubatur des Gebäudes sorgt für ein optimales Verhältnis zwischen Nutzfläche und Grundfläche. Damit wird das neue Bauwerk sowohl wirtschaftlich als auch ökologisch sein. Im Innern sind die Geschosse durch einen zentralen Innenhof verbunden, der zahlreiche Durchblicke und Zirkulationsmöglichkeiten eröffnet. Aufenthaltsbereiche auf verschiedenen Stockwerken laden zum Austausch und zum Kommunizieren ein. Die Räume sind auf allen Stockwerken veränderbar und können als Einzel- oder Grossraumbüros genutzt werden.

Die Gesamtkonzeption des Neubaus trägt den Anforderungen an den Komfort, eine geringe Umweltbelastung während der ganzen Lebenszeit des Gebäudes und die Nutzung erneuerbarer Energien Rechnung. Eine ausgezeichnete Wärmedämmung, bedarfsgerechte Gebäudetechnik, eine optimierte Beleuchtung und natürliche Belüftung, eine gute Schalldämmung und schadstofffreie Materialien stellen das Wohlbefinden der Mitarbeitenden sicher.

Das neue Gebäude wird die Anforderungen einer hohen Energieeffizienz (haute performance énergétique, HPE) erfüllen, was dem Minergie-Standard für die Gebäudehülle entspricht. Die Anforderungen werden dank einer konsequenten Isolation der Gebäudehülle – sowohl bei den undurchsichtigen wie bei den verglasten Elementen – erreicht. Der Energiebedarf wird reduziert mit der guten Wärmedämmung, dank der weniger Wärme und Kühlung benötigt werden, mit einem wirksamen

Sonnenschutz, der eine Überhitzung verhindert, und mit hellen Farben in den Räumen, wodurch weniger Beleuchtung nötig ist.

Die Sanierung des bestehenden Hauptgebäudes und dessen Anpassung an die Normen (Sicherheit, Energie usw.) erfolgen erst nach der Fertigstellung des Neubaus. So kann ein Teil der Arbeitsplätze während der Renovation verlagert werden. Eine Schnittstelle zwischen dem Neubau und dem bestehenden Gebäude wird auf dem Areal des letzteren erstellt, damit die beiden Bauten miteinander verbunden werden können. Diese Verbindung wird erst nach Abschluss der Sanierungsarbeiten erstellt. Im Endzustand bilden die beiden Gebäude eine Einheit, verbunden mit den zentralen gemeinsamen Teilen, die aus den Konferenzräume und dem Restaurants bestehen.

3.4 Projektkosten

Eine eingehende Studie schätzt die Kosten des Neubaus der WHO auf 140 Millionen Franken. Dieser Betrag enthält auch die Aufwendungen für die Planungs- und Vorprojektphase (Projektstudie, Kostenvoranschlag und andere Vorbereitungsarbeiten) in Höhe von 14 Millionen Franken, die vom Parlament bereits im Juni 2014 bewilligt wurden. Die von der WHO als Bauherrin beantragten Arbeiten sind nicht mehrwertsteuerpflichtig. Der Gesamtbetrag wird durch ein zinsloses Darlehen des Bundes und des Kantons Genf finanziert. Die Kosten verteilen sich auf die nachfolgend aufgeführten Positionen.

Kostenaufstellung nach Baukostenplan (BKP)

BKP	Kategorien (Hauptgruppen)	Kosten (in Franken)	%
1	Vorbereitungsarbeiten	7 293 878	5,21
2	Gebäude	89 336 012	63,85
3	Umgebung	2 262 950	1,61
4	Baunebenkosten	3 110 800	2,22
5	Honorare BBK	19 040 000	13,60
6	Honorare, Risiken und Erlös der Generalunternehmung	12 856 069	9,18
7	Reserve für Unvorhergesehenes	6 052 182	4,33
	Gesamttotal (ohne MWST)	**139 951 891**	**100,00**

Darlehen der Schweiz **140 Millionen Franken**

Die aufgeführten Rubriken des BKP umfassen insbesondere folgende Positionen:

Vorbereitungsarbeiten (BKP 1)

Darunter fallen die vor Beginn der eigentlichen Bauarbeiten erforderlichen Vorbereitungsarbeiten, insbesondere der Abriss der Gebäude.

Gebäude (BKP 2)

Bauarbeiten, die dazu dienen, das Gebäude nach seiner Errichtung für seine Benutzerinnen und Benutzer dauerhaft brauchbar zu machen (einschliesslich Baumeisterarbeiten, Elektro-, Heizungs-, Lüftungs- und Sanitäranlagen sowie Innenausbau).

Umgebung (BKP 3)

Aufwendungen für Gestaltung der Umgebung (zum Beispiel Terraingestaltung und Gärtnerarbeiten).

Baunebenkosten (BKP 4)

Kosten für Bewilligungen und Gebühren, Reproduktionen und Modelle, Versicherungen und übrige Auslagen.

Honorare der Auftragnehmer (BKP 5)

Die Honorare (in der Höhe von 19 Millionen Franken) entsprechen 13,6 % der Gesamtkosten des Projekts.

Honorare, Risiken und Erlös der Generalunternehmung (BKP 6)

Dazu gehören die Honorare, Verlustrisiken und Erlös des Generalunternehmens, das den Neubau erstellt.

Reserve für Unvorhergesehenes (BKP 7)

Diese Gruppe umfasst eine Reserve für Auslagen, die nach Baubeginn unerwartet auftauchen könnten, sowie für Diverses.

3.5 Finanzierung des WHO-Gebäudes

3.5.1 Finanzieller Beitrag des Bundes

Die eidgenössischen Räte gewährten der FIPOI über den ersten Nachtrag zum Voranschlag 2014 bereits eine erste Darlehenstranche von 14 Millionen Franken. Dieser Betrag war zur Finanzierung des Vorprojekts, einer Projektstudie sowie eines Kostenvoranschlags bestimmt. Die erwähnten Unterlagen sind in der Zwischenzeit erarbeitet worden und bilden die Grundlage der vorliegenden Botschaft.

Aufgrund der Vorstudie wurde das Projektbudget auf 165 Millionen Franken festgelegt. Um den ursprünglich vorgesehenen Budgetrahmen von 140 Millionen Franken nicht zu sprengen, beschloss die WHO, die Zahl der Parkplätze zu halbieren, wodurch ein Untergeschoss eingespart werden kann. Die Bürostandards wurden ebenfalls überprüft und entsprechen nun dem UNO-Standard von 10–12 m^2 pro Person. Schliesslich wurde der Isolationsstandard der Gebäudehülle überprüft, um die Anforderungen der Energieeffizienz nach HPE zu erfüllen.

Entsprechend seiner Politik der Unterstützung von Immobilienprojekten der internationalen Organisationen und angesichts der Bedeutung der WHO und der Notwendigkeit dieses Neubaus möchte der Bundesrat das Projekt mit einem zinslosen,

innerhalb von 50 Jahren rückzahlbaren Baudarlehen unterstützen. In diesem Zusammenhang wurde der Kanton Genf, der früher bereits Land zur Verfügung gestellt hatte, um eine finanzielle Beteiligung im Rahmen von rund 30 % am Darlehen gebeten, das die Schweiz gewähren wird, sofern das Parlament zustimmt (siehe auch Ziff. 3.5.2). Da der Refinanzierungssatz des Kantons höher ist als derjeinge des Bundes[16], wurde die Aufteilung 30/70 nicht nur auf den Darlehensbetrag, sondern auch auf alle daraus entstehenden Zinskosten angewandt. Nach der genannten Aufteilung ergibt sich somit ein Totalbetrag zulasten des Bundes (einschliesslich der bereits gewährten 14 Millionen Franken) von 100,4 Millionen Franken; der Kanton Genf müsste 39,6 Millionen Franken beitragen. Da die FIPOI über grosse Liquiditätsreserven verfügt (51 Millionen Franken am 1. Januar 2015), hat der Stiftungsrat der FIPOI am 4. Dezember 2015 beschlossen, einen Teil dieser Reserven, nämlich 20 Millionen Franken, zur Finanzierung des Darlehens an die WHO einzusetzen, da mit dieser Entnahme die Aufgabenerfüllung der FIPOI in keiner Weise beeinträchtigt wird. Dieser Betrag würde hälftig auf Bund und Kanton Genf aufgeteilt. Somit beliefe sich der Anteil des Bundes schlussendlich auf 90,4 Millionen Franken, der des Kantons Genf auf 29,6 Millionen Franken, während die FIPOI 20 Millionen Franken beitragen würde.

Gestützt darauf beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Bewilligung eines Verpflichtungskredits von 76,4 Millionen Franken, um die Realisierung des beschriebenen Neubauprojekts zu finanzieren. Einschliesslich der ersten Tranche von 14 Millionen Franken[17] für die Planungsarbeiten würde der Bund der WHO ein Darlehen von 90,4 Millionen Franken gewähren, der Rest würde vom Kanton und der Stadt Genf (siehe Ziff. 3.5.2) sowie aus den flüssigen Reserven der FIPOI finanziert. Die Dauer der Abriss- und Neubauarbeiten wird gegenwärtig auf drei Jahre veranschlagt. Wenn die Arbeiten im März 2017 beginnen, könnte der Bau voraussichtlich Ende März 2020 abgeschlossen werden.

3.5.2 Beitrag des Kantons und der Stadt Genf

Wie unter Ziffer 1.2 erwähnt, ist es nach der Immobilienpolitik der Schweiz als Gaststaat üblich, dass sich der Bund und der Kanton Genf den Beitrag an ein Bauprojekt wie folgt teilen: Der Kanton stellt das Land im Baurecht zur Verfügung, und der Bund gewährt über die FIPOI ein Baudarlehen.

Im vorliegenden Fall gehört der grösste Teil des Grundstücks, auf dem sich der Sitz der WHO befindet, dem Kanton Genf und wurde der WHO bis 2060 kostenlos zur Verfügung gestellt.[18] Daher wurde der Kanton Genf ersucht, sich finanziell am

16 Bei den Obligationen des Bundes und des Kantons mit 25-jähriger Laufzeit beträgt die Zinsdifferenz rund 0,4 % (für längere Laufzeiten ist kein Vergleich möglich, da Genf keine Obligationen mit längerer Laufzeit ausgibt).

17 6 608 400 Franken wurden bis am 31. Dezember 2015 bezahlt. Der Saldo, der im Jahr 2016 zu bezahlen ist, beträgt 7 391 600 Franken.

18 Es laufen Verhandlungen, um den geltenden Baurechtsvertrag mit dem Darlehen der Schweiz abzustimmen. Der neue Vertrag wird an den Darlehensvertrag zwischen der FIPOI und der WHO gekoppelt und damit auf eine Dauer von 50 Jahren begrenzt, mit Verlängerungsmöglichkeit.

Darlehen der Schweiz zu beteiligen. Aus den unter Ziffer 3.5.1 genannten Gründen wird der Kanton Genf somit 29,6 Millionen Franken beitragen.

3.5.3 Auswirkungen der Teuerung

Im Fall des neuen Gebäudes für die WHO erstrecken sich die Bauarbeiten nur über drei Jahre, weshalb es nicht erforderlich ist, eine Reserve für die Teuerung einzuplanen.

4 IAO

4.1 Die IAO als Organisation

Die 1919 durch den Versailler Vertrag geschaffene Internationale Arbeitsorganisation (IAO) wurde 1946 zur ersten Sonderorganisationen der UNO. Die Schweiz gehört zu den Gründungsmitgliedern. Die IAO zählt heute 186 Mitgliedstaaten; sie ist eine der grössten zwischenstaatlichen Organisationen mit Sitz in der Schweiz.

Aufgabe der IAO ist es, die soziale Gerechtigkeit zu fördern und insbesondere für die Einhaltung der Grundrechte in der Arbeitswelt zu sorgen, um so die Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern. Die IAO erarbeitet internationale Übereinkommen und Empfehlungen im Bereich der Erwerbsarbeit und überwacht deren Umsetzung. Darin legt sie Mindeststandards für ihre Zuständigkeitsbereiche fest. Die wichtigsten sind: Abschaffung der Zwangsarbeit, Chancengleichheit und Gleichbehandlung, Gewerkschaftsfreiheit, Vereinigungsrecht und Recht auf Kollektivverhandlungen, Arbeitsaufsicht und Beschäftigungspolitik. Bis heute hat die IAO über 180 internationale Übereinkommen erarbeitet. Um die Umsetzung ihrer Ziele zu unterstützen, führt die Organisation auch Programme der technischen Zusammenarbeit sowie Bildungs- und Forschungsprogramme durch.

Die IAO geht vom Grundsatz des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus. Die internationalen Arbeitsnormen werden von einem tripartiten Gremium der IAO erarbeitet und überwacht, was innerhalb des UNO-Systems einmalig ist. Der Einbezug der drei Akteure bei der Verabschiedung garantiert den IAO-Normen eine breite Unterstützung durch alle Beteiligten. Der Tripartismus ist auch auf nationaler Ebene wichtig. Dank regelmässigen tripartiten Konsultationen können die Regierungen sicherstellen, dass die IAO-Normen mit Beteiligung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erarbeitet, angewandt und überwacht werden.

Die Internationale Arbeitskonferenz (IAK), das oberste Organ der IAO, ist die jährlich im Juni in Genf stattfindende Versammlung der Vertreterinnen und Vertreter aller Mitgliedstaaten. Die IAK spielt eine wichtige Rolle mit der Erarbeitung der internationalen Arbeitsnormen. Sie ist zudem ein Forum, in dem Arbeitsfragen und soziale Probleme auf globaler Ebene diskutiert werden. Die IAK verabschiedet das Budget der Organisation und wählt den Verwaltungsrat. Die Konferenz stösst auf

grosses Interesse, und die Teilnehmerzahl wächst von Jahr zu Jahr. Die Länderdelegationen bei der IAK bestehen aus zwei Delegierten der Regierung und je einem bzw. einer Delegierten von Arbeitgeber- und von Arbeitnehmerseite.

Das ausführende Organ der IAO ist der Verwaltungsrat (Governing Body). Er hält in der Regel drei Tagungen pro Jahr in Genf ab. Er entscheidet über die Politik der IAO erarbeitet das Programm und das Budget, das der Konferenz zur Verabschiedung unterbreitet wird, und er wählt den Generaldirektor oder die Generaldirektorin. Er setzt sich aus 28 Regierungsmitgliedern und je 14 Vertreterinnen und Vertretern aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammen. Die Regierungsmitglieder der zehn wichtigsten Industriestaaten sind ständige Mitglieder des Rats, die Vertreterinnen und Vertreter der andern Staaten werden alle drei Jahre unter Berücksichtigung der geografischen Verteilung von der IAK gewählt. Die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerseite wählen ihre eigenen Vertretungen.

Das Internationale Arbeitsamt (IAA) mit Sitz in Genf ist das ständige Sekretariat der IAO. Es beschäftigt zurzeit rund 1400 Personen. Das IAA fungiert als Hauptquartier für alle Tätigkeiten, die es unter der Aufsicht des Verwaltungsrats und unter der Leitung eines Generaldirektors oder einer Generaldirektorin ausübt, der oder die für eine Amtszeit von fünf Jahren mit Möglichkeit zur Wiederwahl gewählt wird.

Das Zweijahresbudget der IAO für 2016–2017 beläuft sich auf 757,5 Millionen Franken. Der Beitrag der Schweiz für diese Periode beträgt 1,048 %. Zurzeit sind 90 Schweizerinnen und Schweizer bei der Organisation beschäftigt, rund 20 davon in mittleren und höheren Funktionen.

Der Bundesrat hat mit der IAO – wie mit allen in der Schweiz ansässigen zwischenstaatlichen Organisationen – am 11. März 1946 ein Sitzabkommen unterzeichnet.[19]

4.2 Ausgangslage und neue Bedürfnisse

Nachdem sie sich 1920 zuerst provisorisch im Hotel Carlton eingerichtet hatte, zog die IAO 1926 in ihren ersten ständigen Sitz am Seeufer – ins Zentrum William Rappart –, in dem heute die Welthandelsorganisation untergebracht ist. Im Zweiten Weltkrieg wurde der IAO-Sitz aus Sicherheitsgründen vorübergehend nach Montreal in Kanada verlegt. 1948 kehrte die IAO nach Genf zurück. Trotz verschiedener Erweiterungen in den 1950er-Jahren konnte das Gebäude den Bedarf an Arbeitsplätzen der IAO mit der Zeit nicht mehr decken; die fehlenden Baulandreserven verunmöglichten zudem einen weiteren Ausbau. 1964 schlug die Schweiz der IAO daher vor, sich im Grand Morillon, einem Standort von rund 110 000 m^2 Fläche in der Nähe des Palais des Nations und anderer Gebäude internationaler Organisationen wie etwa der WHO niederzulassen.

Der IAO-Sitz, zwischen 1969 und 1974 als Gemeinschaftswerk der Architekten Eugène Beaudouin, Pier Luigi Nervi und Alberto Camenzind erbaut, ist inspiriert vom Konstruktivismus, der in der Nachkriegszeit in den Industrieländern sehr

[19] Abkommen vom 11. März 1946 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zur Festlegung des rechtlichen Statuts dieser Organisation in der Schweiz, SR **0.192.120.282**.

beliebt war. Das Hauptgebäude, das einem grossen Segel eines Katamarans gleicht, bietet auf seinen 11 Stockwerken Platz für einen Grossteil der 1400 Mitarbeitenden der IAO. Der lange Bau ruht an seinen Enden auf zwei niedrigen Gebäuden. Im südlichen sind die Konferenzsäle und die Bibliothek, im nördlichen die allgemeinen Dienste und die Restaurants untergebracht. Diese Bauten sind durch den berühmten Säulengang, das aus 20 statuenhaften, gerippten Säulen aus Marmorbeton bestehende Schlüsselelement, miteinander verbunden. Die Fassaden des Hauptgebäudes sind mit Gussaluminiumschalen verkleidet.

1967 und 1973 beteiligte sich der Bund an der Finanzierung des Sitzgebäudes der IAO, indem er der Organisation über die FIPOI zwei Darlehen im Gesamtbetrag von 102 Millionen Franken gewährte.

Heute entspricht das Gebäude, das vor über 40 Jahren geplant und nie renoviert wurde, weder den Standards bezüglich Sicherheit und Energieeffizienz noch den Anforderungen der Organisation, vor allem was die Verteilung der Arbeitsräume betrifft.

Im Mai 2012 begann die IAO daher mit Abklärungen zur Renovation ihres Genfer Sitzes mit dem Ziel, ein sozialen und ökologischen Ansprüchen verpflichtetes Arbeitsumfeld zu schaffen, das den Werten der IAO entspricht und die Arbeit in Gruppen und den Austausch untereinander erleichtert. Die IAO möchte, dass ihr Sitzgebäude den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung entspricht und dabei seine typische Erscheinung und seinen kulturhistorischen Wert beibehält.

Im Dezember 2013 gelangte der Generalsekretär der IAO an die Schweizer Mission in Genf mit der Bitte um ein zinsgünstiges Darlehen des Gaststaates für die Renovation des Sitzgebäudes im Rahmen von maximal 200 Millionen Franken.

4.3 Renovationsprojekt

Die IAO will mit einer Gesamtrenovation dafür sorgen, dass die Räume für das Personal sowie die Besucherinnen und Besucher den Sicherheitsstandards entsprechen und das Gebäude deutlich weniger Energie verbraucht. Ein wichtiger Teil der Arbeiten besteht zudem in der Asbestsanierung des ganzen Gebäudes.

Die Hauptziele des Renovationsprojekts sind:

- Gesamterneuerung der Stockwerke 1 bis 11 des Hauptgebäudes;
- Schaffung von Begegnungszonen und Räumen für die Arbeit in Gruppen;
- Asbestsanierung des gesamten Standorts;
- Erhalt des Erscheinungsbilds und Verbesserung der Wärmedämmung der Fassaden;
- Anpassung des Standorts an die Schweizer Brandschutzvorschriften (VKF);
- Energieverbrauch gemäss den Genfer Normen und Vorschriften (Klimaneutralität).

Im Sommer 2014 ist das Renovationsprojekt einen wichtigen Schritt weitergekommen, denn die Baubewilligung wurde am 25. Juli 2014 erteilt.

Technische Aspekte:

A) Gesamtes Sitzgebäude

Im ganzen Sitzgebäude wird eine vollständige Asbestsanierung und Sanierung des Sichtbetons durchgeführt. Alle technischen Installationen sowie die Innenverkleidungen und Inneneinrichtungen werden vollständig erneuert. Das Gebäude wird den heute in der Schweiz geltenden Brandschutzvorschriften (VKF 2015) angepasst, namentlich durch einen passiven Brandschutz (Auftragen von Schichten aus feuerbeständigem Material) und das Einrichten neuer Notausgänge, Fluchtwege und Brandabschnitte. Umfangreiche energetische Sanierungsarbeiten sind nötig, um Klimaneutralität zu erreichen. Das geschieht namentlich durch eine bessere Fassadenisolation, Dreifachverglasung und ein Heizsystem mit erneuerbaren Energien.

B) Hauptgebäude

Um den Brandschutz zu verbessern, werden zusätzliche Notausgänge und Aussentreppen installiert. Ausserdem werden Feuerwehraufzüge angepasst und eine Löscheinrichtung in den Treppenhäusern installiert. Die Aufteilung der Büros wird grundlegend neu geregelt. Anstatt die Büros nach Alter und Dienstgrad der Mitarbeitenden zuzuteilen, soll es nur noch eine Bürogrösse geben (mit drei Fenstern pro Büro). Die Bürofläche wird zulasten der Korridore und durch den Wegfall der Gebläsekonvektoren vergrössert. Letztere werden durch aktive Decken und Träger mit Induktionsheizung ersetzt. Neu werden auf allen Stockwerken Begegnungsräume eingerichtet. Diese werden so aufgeteilt, dass Begegnungen zwischen den Geschossen gefördert werden. Die Beleuchtung der Gänge wird verbessert: Eine natürliche Beleuchtung durch Glaswände ersetzt das lineare Kunstlicht an den Decken. Die sanitären Anlagen werden erneuert.

C) Sitzungstrakt

Der Sitzungstrakt (sog. «Groupe Réunions») des Sitzgebäudes umfasst die Konferenzsäle, die Bibliothek sowie einen Teil der Büros. Alle Büros in diesem Flügel des Gebäudes werden nach dem gleichen Muster wie im Hauptgebäude neu organisiert. In die düsteren Räume, besonders in Gängen und Treppen, wird mehr Licht gebracht. Es sind zusätzliche Behindertentoiletten geplant. Es werden für alle Konferenzsäle und für die Bibliothek Notausgänge nach aussen vorgesehen. In den Konferenzsälen werden die Dolmetschkabinen den geltenden Normen angepasst. Die Inneneinrichtung der Konferenzsäle und der Bibliothek wird modernisiert.

D) Zentrale Dienste

Der Gebäudeflügel «Zentrale Dienste» beherbergt die allgemeinen Dienste und die Restaurants, die Archivräume sowie einen Teil der Büros. Alle Büros in diesem Trakt werden nach dem gleichen Muster wie im Hauptgebäude neu organisiert. Um den Brandschutzvorschriften zu genügen, werden die Archivräume mit einem Raumabschluss und einer Wärmedämmung versehen. Die Vitrinen des Café Viennois und des Selbstbedienungsrestaurants werden aufgehoben und an ihrer Stelle

Brandabschnitte gebildet. Der Lesesaal und die Räume für den Posteingang und die Verteilung von Konferenzunterlagen werden umgestaltet.

E) Fassaden

Um das Erscheinungsbild des gesamten Baus zu erhalten, wird die aus Gussaluminium bestehende Fassadenverkleidung des Hauptgebäudes beibehalten. Die Energiebilanz der Fassaden wird durch Dreifachverglasung und stärkere Wärmedämmung verbessert.

F) Dächer

Alle undichten Dächer und weitere festgestellte undichte Stellen werden instand gestellt. Das Dach des Hauptgebäudes wird vollständig erneuert. Es werde Dämmelemente angebracht, um den Brandschutz zu verbessern.

4.4 Projektkosten

Die für die Renovation benötigten Mittel werden zurzeit auf fast 299 Millionen Franken geschätzt. Damit der im Finanzplan 2010 der Organisation für das Erneuerungsprojekt vorgesehene Rahmen eingehalten wird, hat die IAO jedoch beschlossen, in einer ersten Phase nur einen Teil der Arbeiten zu realisieren. Dazu gehören die aus Sicherheits- und ökologischen Gründen vordringlichen Massnahmen, deren Kosten auf 205,6 Millionen Franken geschätzt werden. Die IAO verfügt über einen Renovationsfonds von rund 80 Millionen Franken, mit dem sie die im Mai 2015 begonnene erste Etappe finanzieren kann. Dank dem Renovationsfond, der Inwertsetzung der Grundstücke und eigenen Mitteln konnte der Darlehensantrag an die Schweiz auf 70 Millionen Franken reduziert werden. Die von der IAO als Bauherrin beantragten Arbeiten sind nicht mehrwertsteuerpflichtig. Die Kosten verteilen sich auf die nachfolgend aufgeführten Positionen (nach BKP).

Kostenaufstellung nach Baukostenplan (BKP)

BKP	Kategorien (Hauptgruppen)	Kosten (in Franken)	%
1	Vorbereitungsarbeiten	23 646 634	11
2	Gebäude	110 010 389	54
3	Betriebseinrichtungen	18 695 774	9
4	Innenausstattung	0	0
5	Baunebenkosten	53 196 203	26
	Gesamttotal (ohne MWST)	**205 549 000**	**100,00**

Die aufgeführten Rubriken des BKP umfassen insbesondere folgende Positionen:

Vorbereitungsarbeiten (BKP 1):

Darunter fallen die vor Beginn der eigentlichen Bauarbeiten erforderlichen Vorbereitungsarbeiten, insbesondere das Abräumen und die Vorbereitung des Geländes sowie die Baustelleneinrichtung. Die Kosten für die Asbestsanierung des Gebäudes sind ebenfalls in dieser Rubrik enthalten.

Gebäude (BKP 2):

Bauarbeiten, die dazu dienen, das Gebäude nach seiner Errichtung/Renovation für seine Benutzerinnen und Benutzer dauerhaft brauchbar zu machen (einschliesslich Baumeisterarbeiten, Elektro-, Heizungs-, Lüftungs- und Sanitäranlagen sowie Innenausbau).

Betriebseinrichtungen (BKP 3):

Kosten der sanitären Anlagen (für Küche und Restaurant der IAO).

Umgebung (BKP 4):

Aufwendungen für Gestaltung der Umgebung (z. B. Terraingestaltung und Gärtnerarbeiten).

Baunebenkosten (BKP 5):

Diese Rubrik umfasst die Kosten für Bewilligungen und Gebühren, Vervielfältigungen und Modelle, Versicherungen und übrige Auslagen. Eingeschlossen sind auch eine Reserve für sonstige Unkosten und Unvorhergesehenes bei Baubeginn sowie eine Reserve zur Deckung der allfälligen Teuerung (siehe Ziff. 4.5.3).

Auch die Honorare von Architekten und Ingenieuren fallen unter diese Rubrik. Sie belaufen sich auf 37,86 Millionen Franken, was 12,62 % der Gesamtkosten des Projekts entspricht.

4.5 Finanzierung

4.5.1 Finanzieller Beitrag des Bundes

In seinem Schreiben vom 10. Dezember 2014 konkretisierte der IAO-Generalsekretär seinen Unterstützungsantrag und ersuchte um ein zinsgünstiges, innerhalb von 30 Jahren rückzahlbares Renovierungsdarlehen in der Höhe von 130 Millionen Franken. Die Organisation wünschte, ab Januar 2017 über das Darlehen verfügen zu können.

Nach der Inwertsetzung von zwei Parzellen im Besitz der Organisation (siehe Ziff. 4.5.2) und dank weiterer interner Ressourcen wurde der Betrag des Gesuchs um 60 Millionen Franken auf 70 Millionen Franken reduziert.

Entsprechend seiner Politik der Unterstützung von Immobilienprojekten der internationalen Organisationen und angesichts der Bedeutung der IAO und der Notwendig-

keit einer Renovation des Sitzgebäudes möchte der Bundesrat das Projekt mit einem Darlehen unterstützen. Gestützt darauf beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, einen Verpflichtungskredit von 70 Millionen Franken zu bewilligen, um gemäss den Modalitäten für Renovierungsdarlehen zur Finanzierung des hier beschriebenen Erneuerungsprojekts beizutragen. Diese Modalitäten beinhalten eine Frist von 30 Jahren für die Rückzahlung und vorteilhafte Zinsbedingungen (siehe Ziff. 1.2). Letztere werden vom Bundesrat rechtzeitig, kurz vor Abschluss des Darlehensvertrags zwischen der IAO und der FIPOI, festgelegt. Der Zinssatz wird sich an den Refinanzierungskosten des Bundes orientieren.

Die Dauer der Renovationsarbeiten wird zurzeit auf rund vier Jahre und sieben Monate geschätzt, womit die Bauarbeiten vermutlich Ende September 2019 abgeschlossen werden können. Somit könnte die IAO ihren hundertsten Geburtstag 2019 in einem renovierten Gebäude feiern.

4.5.2 Beitrag des Kantons und der Stadt Genf

Im Rahmen eines Projekts zur Inwertsetzung des Bodens im Besitz der IAO war der Kanton Genf bereit, die Hälfte seiner Parzelle der Organisation umsonst zu überlassen, wenn im Gegenzug das Baurecht der IAO auf der ganzen Parzelle aufgehoben wird und die andere Hälfte der Parzelle wieder ganz in sein Eigentum übergeht. Der der IAO überlassene Teil der Parzelle wurde für 28 Millionen Franken an eine Stiftung weiterverkauft. Diese vergab sie im Baurecht an das Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung, das dort ein Wohnbauprojekt für Studierende und internationale Angestellte realisieren will. In ihrem Schreiben vom 3. März 2015 verpflichtete sich die IAO dazu, den Erlös aus dem Verkauf der halben Parzelle ausschliesslich für die Finanzierung der Renovation ihres Sitzgebäudes einzusetzen.

Diese Schenkung in Höhe von 28 Millionen Franken ist der Beitrag des Kantons Genf an das IAO-Projekt. Es handelt sich hier um eine Sachleistung, mit der jedoch der Betrag des Bundesdarlehens um rund 30 % gesenkt werden konnte. Zu erwähnen ist, dass es sich um eine Schenkung handelt, während der Bund ein rückzahlbares Darlehen vergibt.

Im Rahmen der Inwertsetzung ihres Bodens verkaufte die IAO auch eine Parzelle für 26 Millionen Franken an einen Drittstaat für dessen ständige Mission in Genf (Dienstwohnungen). Dank diesem durch den Kanton ermöglichten Verkauf konnte die Organisation ihre liquiden Mittel erhöhen und so ihr Darlehensgesuch um 26 Millionen Franken reduzieren.

Damit reduzierte sich das Darlehensgesuch an den Bund um total 60 Millionen Franken und beträgt 70 Millionen anstatt 130 Millionen Franken.

4.5.3 Auswirkungen der Teuerung

Die bei der Vorbereitung der vorliegenden Botschaft angestellten Berechnungen sehen eine Reserve von 2,26 % für inflationsbedingte Preissteigerungen während der geplanten Bauzeit vor. Da die Schweiz nicht die gesamte Summe finanziert, sondern sich mittels eines Darlehens an einem fixen Teil davon beteiligt, braucht es keine Bestimmung zur Teuerung.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Überblick über die Staffelung der drei Darlehen des Bundes (in Mio. Franken)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
UNO	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	292,0
WHO	10,5	30,3	32,6	3,0					76,4
IAO	3	40	27						70
Total	**50,0**	**106,8**	**96,1**	**39,5**	**36,5**	**36,5**	**36,5**	**36,5**	**438,4**

5.1.1.1 UNO

Der Anteil des Schweizer Darlehens für den Neubau, welcher zwischen 2017 und 2019 erstellt werden soll, wird einschliesslich der Beträge für Unvorhergesehenes und Kostensteigerungen auf 125,1 Millionen Franken geschätzt. Der Anteil des Darlehens für die Renovationsarbeiten, welche zwischen 2017 und 2023 geplant sind, wird auf 274,9 Millionengeschätzt. Somit beträgt das Gesamtdarlehen 400 Millionen Franken. Die genaue Aufteilung dieses Betrags auf das Bau- bzw. Renovationsdarlehen kann in Abhängigkeit von der effektiven Kostenentwicklung von der genannten Schätzung abweichen.

Der Antrag zur Gewährung eines Darlehens an die FIPOI zur Finanzierung des Neubaus und der Renovation des UNO-Sitzes in Genf wird den Bund mit einem finanziellen Aufwand von insgesamt 292 Millionen Franken belasten, was 73 % des Schweizer Darlehens entspricht. Der Rest des Darlehens wird vom Kanton finanziert (siehe Ziff. 2.7.2).

Die UNO legt im Voraus für jedes Jahr fest, welchen Betrag sie benötigt. Die Schweiz wird die Summen der FIPOI überweisen, welche mit der Verwaltung des Darlehens beauftragt ist. Die entsprechenden finanziellen Mittel werden im Budget 2017 und in der Finanzplanung eingestellt. Es handelt sich hier um Darlehen, die Beträge werden also zurückgezahlt.

Voraussichtliche Staffelung der Darlehen und Aufteilung zwischen Bund, Kanton und Stadt Genf und FIPOI (in Millionen Franken)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
UNO (Neubau)	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	125,1
UNO (Renovation)	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	274,9
Total	**50,0**	**50,0**	**50,0**	**50,0**	**50,0**	**50,0**	**50,0**	**50,0**	**400,0**
Bund	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	292,0
Kanton und Stadt Genf	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	80,0
FIPOI	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	28,0

Aufgrund fehlender endgültiger Angaben zum Finanzierungsdispositiv der UNO und zu den Finanzierungsmodalitäten der Mitgliedstaaten bis zur nächsten Hauptsession der UNO Generalversammlung Ende 2016, wurde ein jährlicher Bezug des Darlehens in konstanter Höhe gewählt. Zwar ist der Gesamtbetrag des Schweizer Darlehens festgelegt, die Aufschlüsselung auf die verschiedenen Jahre ist jedoch Änderungen unterworfen, welche vom Verlauf der Bauarbeiten und den dafür benötigten Ressourcen abhängen. In den vorliegenden Projektplänen wird zwar damit gerechnet, dass der SHP 2023 abgeschlossen sein soll. Bei komplexen Grossprojekten dieser Art zeigt es sich jedoch oft, dass die zu Beginn festgelegten Zeitpläne nicht eingehalten werden können. Deshalb wird bei der Aufschlüsselung des Schweizer Darlehens von einer Dauer bis 2024 ausgegangen.

5.1.1.2 WHO

Der Antrag auf Gewährung eines Darlehens an die FIPOI zur Finanzierung eines neuen Gebäudes für den Sitz der WHO in Genf wird den Bund mit einem finanziellen Aufwand von insgesamt 90,4 Millionen Franken belasten. Das Parlament hat bereits einen Verpflichtungskredit in Höhe von 14 Millionen Franken für die Planungsarbeiten bewilligt, der über drei Jahre (2014, 2015 und 2016) ausgezahlt wird. Die Auszahlung der Darlehenssumme von 76,4 Millionen Franken für die Neubauarbeiten verteilt sich auf die Jahre 2017 bis 2020. Die Teilzahlungen werden wie folgt gestaffelt: 2017 10,5 Millionen Franken, 2018 30,3 Millionen Franken, 2019 32,6 Millionen Franken und 2020 3 Millionen Franken. Die entsprechenden Mittel wurden im Voranschlag 2017 und in der Finanzplanung eingestellt. Es handelt sich dabei um Darlehen, die zurückgezahlt werden.

Staffelung des Darlehens der Schweiz über die Dauer der Arbeiten (in Millionen Franken)

	2017	2018	2019	2020
Bund	10,5	30,3	32,6	3
Kanton	2,9	12	13,3	1,4
FIPOI	7	7	6	0
Total	**20,4**	**49,3**	**51,9**	**4,4**

5.1.1.3 IAO

Der Antrag auf Gewährung eines Darlehens an die FIPOI zur Finanzierung der Erneuerung des Sitzgebäudes der IAO in Genf wird den Bund mit einem finanziellen Aufwand von insgesamt 70 Millionen Franken belasten. Dieser Betrag wird auf die Jahre 2017–2019 aufgeteilt. Nach den heutigen Prognosen wird er wie folgt gestaffelt: 3 Millionen Franken im Jahr 2017, 40 Millionen Franken im 2018 und 27 Millionen Franken im 2019. Die entsprechenden Mittel wurden im Voranschlag 2017 und in der Finanzplanung eingestellt. Es handelt sich hier um Darlehen, die zurückgezahlt werden.

Staffelung des Darlehens des Bundes über die Dauer der Arbeiten (in Millionen Franken)

Jahr	2017	2018	2019
Betrag	3	40	27
Total			**70**

5.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Realisierung der drei Projekte hat keine Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes.

5.2 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Dem Kanton und der Stadt Genf entstehen durch das vorliegende Projekt ausser den unter den Ziffern 2.7.2, 3.5.2 und 4.5.2 genannten Beiträgen keine Kosten.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die hier vorgestellten Immobilienprojekte haben keine direkten volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Die Instandhaltung der Gebäude der internationalen Organisationen mit Sitz in Genf trägt jedoch wie erwähnt zur Stärkung der Attraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit des internationalen Genf bei. Die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen für Genf, die Genferseeregion und die ganze Schweiz wurden unter Ziffer 1.1 dargestellt. Zudem ist zu erwähnen, dass sich die Schweizer Unternehmen ebenfalls an den Ausschreibungen der Organisationen beteiligen können, was einen zusätzlichen wirtschaftlichen Nutzen generieren kann.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die in dieser Botschaft präsentierten Projekte wurden in der Botschaft vom 27. Januar 2016[20] über die Legislaturplanung 2016–2019 angekündigt.

Die nachhaltige Förderung des internationalen Genf im Rahmen der Gaststaatpolitik der Schweiz gehört zu den Schwerpunkten der Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 des Bundesrates. Das Vorhaben, der UNO, der WHO und der IAO finanzielle Unterstützung für die Erneuerung ihrer Sitzgebäude zu gewähren, ist in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2016 aufgeführt. Es ist ferner in der Botschaft vom 19. November 2014 zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat aufgeführt, und zwar im Anhang «Aktuelle Kostenschätzung für Bau- und Renovierungsvorhaben von Gebäuden internationaler Organisationen in Genf». Die Instandhaltung des Immobilienparks des internationalen Genf bildet eine wichtige Säule der gemeinsamen Strategie des Bundes, des Kantons Genf und der Stadt Genf zur Stärkung des internationalen Genf.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Nach Artikel 18 Buchstabe a GSG kann der Bund finanzielle Beiträge und andere Unterstützungsmassnahmen gewähren, um die Voraussetzungen für die Aufnahme, Arbeit, Integration und Sicherheit der Begünstigten nach Artikel 19 GSG in der Schweiz zu verbessern, zu denen internationale Institutionen wie die UNO, die WHO und die IAO zählen. Artikel 20 Buchstabe b GSG hält fest, dass der Bund der FIPOI zinslose, innert 50 Jahren rückzahlbare Baudarlehen gewähren kann. Das neue Instrument der Darlehen für Renovationen von Gebäuden internationaler Organisationen, das der Bundesrat in seinem erwähnten Beschluss vom 26. Juni 2013 genehmigte, stützt sich ebenfalls auf diese Bestimmung. Im Antrag vom 19. Juni 2013 an den Bundesrat wurde präzisiert, dass der Bund, wenn er berechtigt ist, Baudarlehen zu gewähren, erst recht auch Renovierungsdarlehen gewähren kann.

20 BBl **2016** 1105

Artikel 22 GSG sieht im Übrigen vor, dass bei Verpflichtungen, deren Finanzierung über ein Voranschlagsjahr hinausgeht, was hier der Fall ist, Verpflichtungskredite eingeholt werden müssen.

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 der Bundesverfassung[21] (BV).

7.2 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002[22] sind für den vorliegenden Fall Erlasse in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

7.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Entwürfe zu den Bundesbeschlüssen, die Gegenstand dieser Botschaft sind, sehen in Artikel 1 die Gewährung eines Verpflichtungskredits nach Artikel 21 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005[23] im Umfang von 292 Millionen Franken für den SHP, von 76,4 Millionen Franken für die WHO und von 70 Millionen Franken für die IAO vor. Es handelt sich dabei um drei neue einmalige Ausgaben von über 20 Millionen Franken. Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV unterliegt Artikel 1 der Entwürfe für die Bundesbeschlüsse deshalb der Ausgabenbremse.

7.4 Einhaltung der Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen und Aufsichtsrolle der FIPOI

Die Projekte von SHP, WHO und IAO unterliegen nicht dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994[24] über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). Bauherrschaft und Auftragsvergabe sind Sache von UNO, WHO und IAO. Als zwischenstaatliche Organisationen im Sinne des GSG sind UNO, WHO und IAO nicht Auftraggeberinnen nach Artikel 2 BöB. Sie sind allerdings an ihre entsprechenden internen Bestimmungen und Verfahren gebunden, die nachfolgend dargestellt werden. Die internen Vorgaben und Verfahren bei der Beschaffung richten sich nach den gleichen Grundsätzen wie das BöB, das heisst Stärkung des Wettbewerbs unter den Anbietern, Transparenz der Vergabeverfahren und wirtschaftlicher Einsatz der Mittel.

Alle drei Organisationen haben interne Kontrollmechanismen.

21 SR **101**
22 SR **171.10**
23 SR **611.0**
24 SR **172.056.1**

Die Bau- und Renovationsprojekte und die Einhaltung der internen Vorgaben, Verfahren und Kontrollen unterliegen zudem der Aufsicht der Mitgliedstaaten. Dazu gehört auch die Schweiz, die diesem Aspekt besondere Bedeutung beimisst.

Ausserdem hat die Schweiz als Gaststaat die Möglichkeit, die Verwaltung der Projekte, ihre Entwicklung sowie die Einhaltung der Kostenvorgaben und der Beschaffungsverfahren über die FIPOI und durch ihre Beteiligung an den Koordinierungsausschüssen zu verfolgen. Diese Ausschüsse, in denen der Bund, der Kanton Genf, die Organisation und die FIPOI vertreten sind, begleiten alle Immobilienprojekte.

7.4.1 UNO

Aufträge ab 40 000 US-Dollar werden im Rahmen eines internationalen Ausschreibungsverfahrens, d. h. durch eine offizielle Ausschreibung oder eine Einladung zur Offertstellung, vergeben. Verträge über mehr als 5 Millionen US-Dollar müssen vom Generaldirektor des UNOG auf Empfehlung des Beschaffungsausschusses des Büros genehmigt werden.[25]

7.4.2 WHO

Die Dossiers im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge werden einem Offertprüfungsausschuss vorgelegt, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Beschaffungsabteilung sowie mindestens einem Vertreter oder einer Vertreterin einer anderen Abteilung oder eines anderen Ressorts zusammensetzt. Dossiers für Vergaben über 200 000 US-Dollar müssen danach von einem Vertragsprüfungsausschuss der WHO genehmigt werden.

7.4.3 IAO

Zuständig und verantwortlich für die Auftragsvergabe sind die ordnungsgemäss bevollmächtigten Mitarbeitenden der Organisation.[26] Prüfungsausschüsse liefern schriftliche Stellungnahmen an die befugten Beamtinnen und Beamten, welche die Akten betreffend Auftragsprüfung und -vergabe genehmigen.

7.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Für die im Rahmen der vorliegenden Botschaft eingereichten Finanzierungsbeschlüsse gelten die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990[27] (SuG), das nach Artikel 2 auf alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen an-

25 www.unog.ch > About UNOG > Procurement > Award procedure
26 Vgl. Kapitel 10 «Procurement» des Dokuments «Financial Rules» www.ilo.org/public/english/support/finas/download/financial_rules_en.pdf
27 SR **616.1**

wendbar ist. Nach Artikel 3 können Finanzhilfen unter anderem in Form eines Darlehens zu Vorzugsbedingungen gewährt werden, was nicht nur für die zinslosen, innerhalb von 50 Jahren rückzahlbaren Baudarlehen in dieser Botschaft, sondern auch für die Renovierungsdarlehen gilt, da diese zu niedrigeren als den marktüblichen Zinssätzen vergeben werden.[28]

Nach Artikel 5 SuG muss der Bundesrat die vom Bund gewährten Finanzhilfen und Abgeltungen periodisch prüfen. In seinem Subventionsbericht von 2008[29] hat der Bundesrat den Grundsatz aufgestellt, dass er Subventionen, deren Finanzierungsbeschlüsse dem Parlament im Rahmen von Sonderbotschaften vorgelegt werden, wie dies bei der vorliegenden Botschaft der Fall ist, systematisch überprüft.

7.5.1 Bedeutung der Finanzhilfen für die Realisierung der angestrebten Ziele

Die Gaststaatpolitik bildet einen wesentlichen Bestandteil der Schweizer Aussenpolitik. Im Rahmen ihrer langjährigen Tradition als Gaststaat internationaler Organisationen, ausländischer Vertretungen und internationaler Konferenzen gewährt die Schweiz diesen – wie andere Länder und gemäss internationalen Gepflogenheiten – Vorrechte und Immunitäten. Ein weiteres Element der Gaststaatpolitik besteht darin, diese internationalen Institutionen mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen und so die Gaststaatrolle der Schweiz zu fördern. In Anbetracht der verschiedenen Herausforderungen strategischer und materieller Art, die unsere Position gegenüber anderen Standorten schwächen, ist die Unterstützung des Gaststaats für die Instandhaltung des Immobilienparks des internationalen Genf umso notwendiger, wie dies bereits dargelegt wurde (siehe Ziff. 1.1). Durch die Finanzbeiträge, die im Rahmen des GSG gewährt werden, kann die Schweiz ihre Position als Gaststaat gegenüber der internationalen Konkurrenz behaupten und stärken. Finanzhilfen sind subsidiär geleistete Beiträge in Form von Subventionen und Beiträgen, die von Fall zu Fall geprüft werden. Diese Finanzhilfen werden gewährt, wenn sie die Kriterien des GSG erfüllen und für die Förderung der Gaststaatpolitik der Schweiz relevant sind. Laut Artikel 18 GSG sollen finanzielle Beiträge und andere Unterstützungsmassnahmen insbesondere die Voraussetzungen für die Aufnahme, Arbeit, Integration und Sicherheit der Begünstigten nach Artikel 19 in der Schweiz verbessern, zu denen internationale Organisationen wie die UNO, die WHO und die IAO zählen.

Wie in Ziffer 1.2 ausgeführt, hat der Bundesrat angesichts der Renovationsbedürftigkeit eines grossen Teil des Immobilienparks des internationalen Genf im Juni 2013 beschlossen, internationale Organisationen, die ein Gesuch um Gewährung eines Renovierungsdarlehens stellen, mit zinsgünstigen Krediten zu unterstützen, die über die FIPOI ausbezahlt werden und innerhalb von 30 Jahren rückzahlbar sind. Damit für die internationalen Organisationen ein Anreiz besteht, ihre eigenen Immobilien gut zu unterhalten und die dafür notwendigen Mittel zurückzustellen, sind

28 Dieser Zinssatz bemisst sich nach der Höhe der Refinanzierungskosten des Bundes in Anlehnung an den üblichen Zinssatz für Darlehen der Bundestresorerie mit einer Laufzeit von 30 Jahren. Siehe Ziffer 3.

29 BBl **2008** 6229

die Modalitäten für die Vergabe von Renovierungsdarlehen weniger vorteilhaft als für die Vergabe der Baudarlehen, die ihnen für ihre Sitzgebäude gewährt wurden. Im Gegensatz zu den Baudarlehen wird auf den Renovierungsdarlehen in der Regel ein Zins erhoben, und sie müssen innerhalb von 30 statt 50 Jahren zurückbezahlt werden. Der Gastkanton und die Gaststadt müssen einen substanziellen Beitrag an diese Renovierungsdarlehen leisten, da sie wirtschaftlich und politisch ebenfalls profitieren, wenn sich internationale Organisationen auf ihrem Gebiet niederlassen. Mit einem solchen substanziellen Beitrag (im Umfang von 30 % der Gesamtkosten des Projekts) wird das Engagement der Behörden aller drei Ebenen für die Umsetzung der Gaststaatpolitik und insbesondere für die Stärkung des internationalen Genf unterstrichen. Bisher haben Kanton und Stadt Genf durch die Bereitstellung von Grundstücken im Baurecht und durch den Verzicht auf Baurechtszinsen (siehe Ziff. 1.2) einen Beitrag an die Bauprojekte internationaler Organisationen geleistet. Da diese Art der Unterstützung für Renovationsprojekte nicht möglich ist, werden sich Kanton und Stadt Genf nunmehr an der Finanzierung der vom Bund über die FIPOI vergebenen Renovierungsdarlehen beteiligen oder Sachbeiträge leisten, mit denen die Höhe des Schweizer Darlehens reduziert werden kann.

Die internationalen Organisationen, die in den Genuss eines Bau- oder Renovierungsdarlehens kommen, müssen entsprechend ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten Eigenleistungen erbringen (Art. 7 Bst. c SuG).

Im Fall des SHP deckt das Schweizer Darlehen 400 Millionen der Gesamtkosten von 836,5 Millionen Franken. Der Rest wird direkt von den Mitgliedstaaten über das ordentliche Budget der UNO finanziert.

Im Fall der IAO deckt das Darlehen von 70 Millionen Franken einen Teil der Gesamtkosten des Projekts von 205,6 Millionen Franken für die erste Etappe. Die Eigenleistungen der Organisation in Form von 80 Millionen für die Renovation aus den Reserven und der Ertrag aus dem Verkauf der zwei Parzellen wurden somit berücksichtigt.

Die WHO leistet einen substanziellen Beitrag, indem sie die Sanierung des Hauptgebäudes für 110 Millionen Franken übernimmt. Was den Neubau betrifft, für den die Organisation bei der Schweiz um eine Darlehen nachgesucht hat, hat die WHO ebenfalls grosse Anstrengungen unternommen, indem sie sich bemüht hat, den Budgetrahmen von 140 Millionen Franken einzuhalten, und dafür die Hälfte der Parkplätze gestrichen und die Vorgaben für die Grösse der Büros reduziert hat.

7.5.2 Materielle und finanzielle Verwaltung des Darlehens

Die Darlehen für die Renovation bzw. den Neubau der Sitzgebäude der UNO, der WHO und der IAO werden über die FIPOI gewährt. Gemäss einer bewährten Praxis für die Vergabe solcher Darlehen werden die Bedingungen für die Bereitstellung und Rückzahlung des Darlehens in einem zwischen der Organisation und der FIPOI zu schliessenden Darlehensvertrag festgelegt, um einen wirksamen Verwaltungs- und Kontrollmechanismus für die Verwendung des Darlehens durch die FIPOI zu gewährleisten. Gemäss dem Darlehensvertrag wird die Darlehenssumme von der FIPOI in aufeinander folgenden Tranchen und entsprechend dem Bedarf der Organi-

sation zur Deckung der Kosten der Bauarbeiten ausgezahlt. Diese legt dazu einen Zeitplan für die Zahlungen, Kostenvoranschläge und bereits geleisteten oder geplanten Ausgaben vor. Während der Ausführung der Arbeiten legt die Organisation der FIPOI regelmässig einen Bericht über deren Fortschritt sowie einen vierteljährlichen Bericht über die geleisteten Zahlungen und die für das folgende Quartal geplanten Zahlungen vor. Beschliesst die Organisation, das Bau- oder Renovationsvorhaben aus allein von ihr zu vertretenden Gründen nicht zu realisieren, sieht der Darlehensvertrag die Rückzahlung des bereits ausgezahlten Teils des Darlehens innerhalb von höchstens fünf Jahren vor. Sollte die Organisation vor der Rückzahlung des Darlehens entweder ihre Selbstauflösung erklären oder ihren Sitz an einen Standort ausserhalb der Schweiz verlegen, ist die Darlehenssumme sofort fällig.

7.5.3 Verfahren für die Gewährung eines Bau- oder Renovierungsdarlehens

Anträge auf Darlehen für den Bau oder die Renovierung eines Sitzgebäudes sind von der betreffenden internationalen Organisation an die Schweizerische Mission in Genf zu richten. Der Antrag wird anschliessend an die EDA-Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen weitergeleitet, die ihn im Benehmen mit der FIPOI eingehend auf seine Zweckmässigkeit, seine technische und finanzielle Durchführbarkeit und seine Übereinstimmung mit den Zielen der Gaststaatpolitik prüft. Beschliesst das EDA im Anschluss an diese Evaluierung und anhand der verfügbaren Informationen, das Projekt weiterzuführen, wird ein Koordinierungsausschuss bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der betreffenden internationalen Organisation, des Bundes (Schweizerische Mission in Genf und EDA-Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen) und des Kantons Genf eingesetzt. Dieses Gremium, dessen Befugnisse von Fall zu Fall variieren können, hat allgemein die Aufgabe, die Projektstruktur, die verschiedenen Planungsphasen, die Benennung der wichtigsten Auftragnehmer, das Wettbewerbsverfahren, den Kostenvoranschlag und die Endabrechnung zu genehmigen, bei der Vergabe von Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen der internationalen Organisation auf die Einhaltung der Verfahrensregeln zu achten und die Projektentwicklung in Bezug auf Kosten, Fristen und Qualität zu kontrollieren. Ferner hat es den Auftrag, die ordnungsgemässe Verwendung der vom Bund zugewiesenen Mittel im Einklang mit dem Inhalt der Botschaften an das Parlament zu prüfen. Dem Ausschuss untersteht eine Arbeitsgruppe, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der internationalen Organisation, der FIPOI und der Schweizerischen Mission in Genf zusammensetzt. Dieses eher technische Gremium unterrichtet den Koordinierungsausschuss regelmässig über den Projektstand, was die Fristen und Kosten ebenso wie unvorhergesehene Ereignisse und Änderungen betrifft. Dank dieser Struktur können die FIPOI und der Bund den Stand der Planung und der Arbeiten, insbesondere die Vergabe der Aufträge, den Zeitplan, die Finanzplanung und den Stand der Kosten und Fristen, eingehend verfolgen und positiv darauf einwirken. Gestützt auf ihre Erfahrungen begleitet die FIPOI das Projekt und berät die internationale Organisation bei den Durchführbarkeitsstudien, der Planung und der Ausführung der Arbeiten. Das Finanzmanagement des Projekts geht aus der vierteljährlichen Auf-

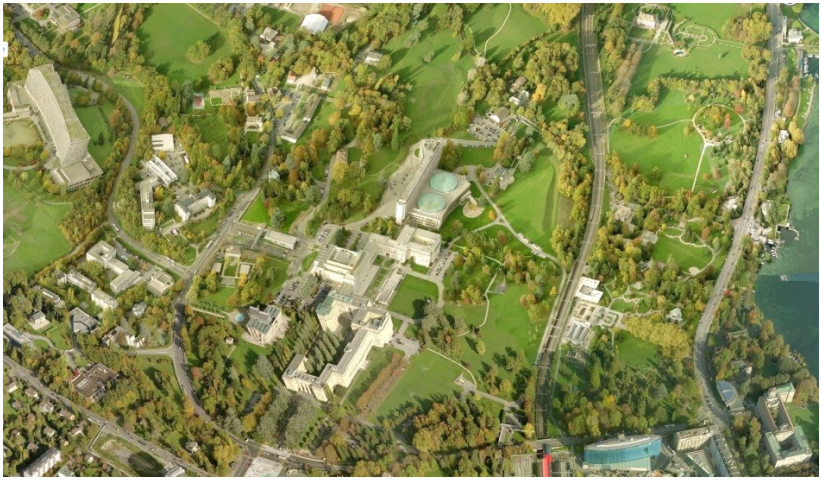
stellung zur Kostenkontrolle hervor. Diese Tabelle beruht auf dem Baukostenplan (BKP), der allen in der Schweiz realisierten Vorhaben zugrunde liegt, und bietet einen raschen Überblick über das Budget. In den vergangenen Jahren wurden die von der FIPOI gewährten Darlehenssummen nie überschritten und die vorgesehenen Fristen stets eingehalten, was belegt, dass die FIPOI ihre Aufsichtsrolle wirksam wahrnimmt. Die Mitgliedsstaaten der Organisation werden ihrerseits ebenfalls darauf achten, dass bei den Arbeiten der festgelegte Kostenrahmen eingehalten wird.

Anhang

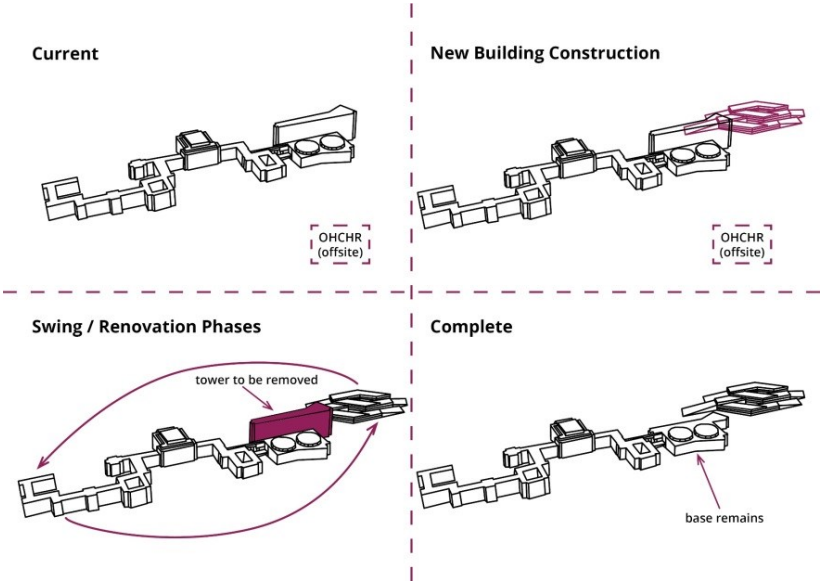
1. allgemeiner Situationsplan

2. UNO (SHP)

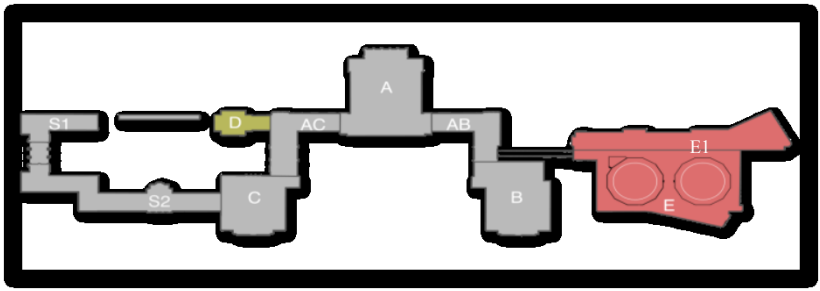
Heutiger Stand



Beschreibung der Arbeiten



Übersicht über die Gebäude



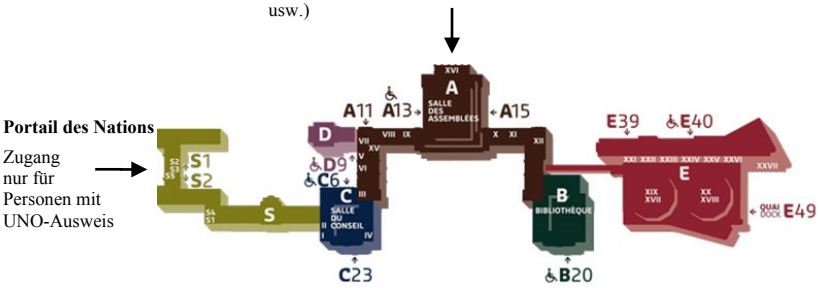
A, B, C, S: Ursprüngliche Gebäude, erbaut zwischen 1929 und 1936
D: Erweiterungsgebäude, erbaut 1952
E: Konferenzgebäude mit Büroturm (E1), erbaut zwischen 1968 und 1973

Portail de Pregny

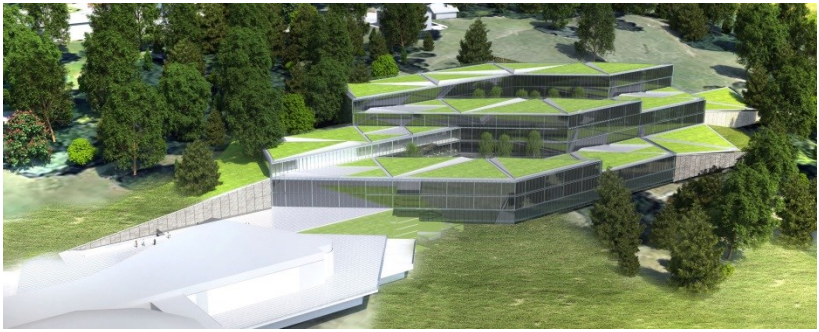
Empfang, Akkreditierung; Zugang für alle Besucherinnen und Besucher (Delegierte, Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer usw.)

Portail des Nations

Zugang nur für Personen mit UNO-Ausweis



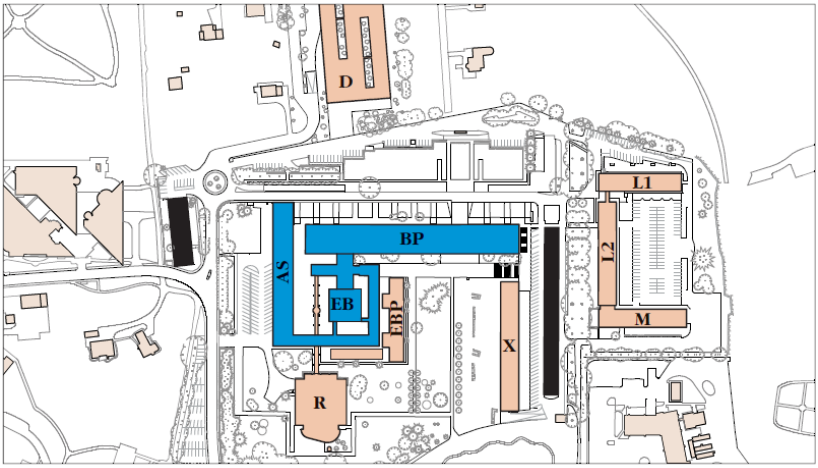
Neubau

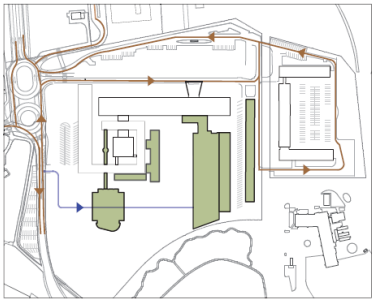


3. WHO

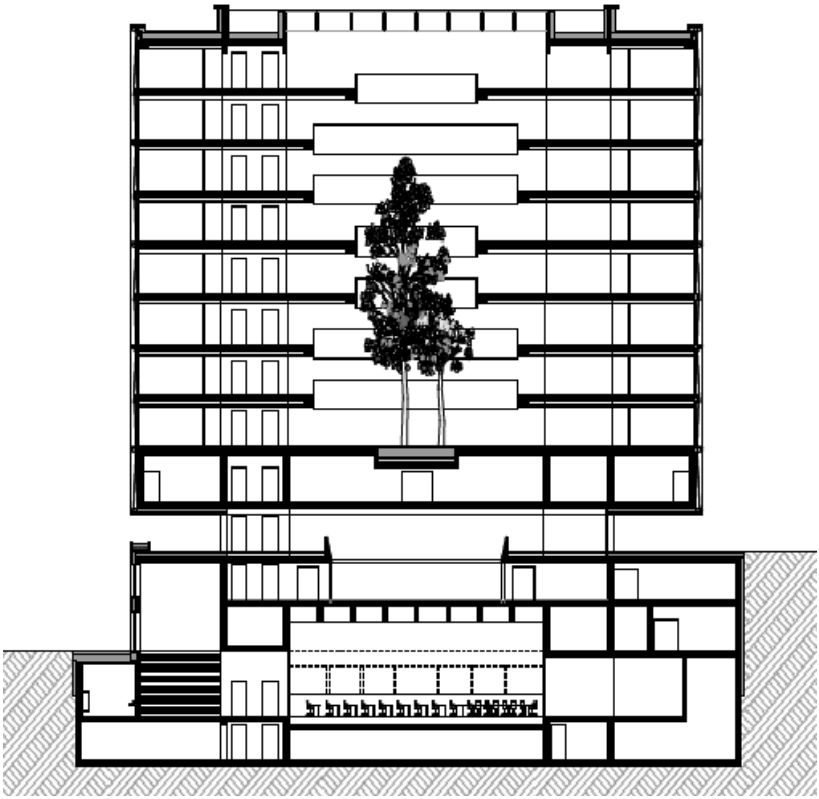
Situationsplan der WHO

Überblick über die Sitzgebäude der WHO

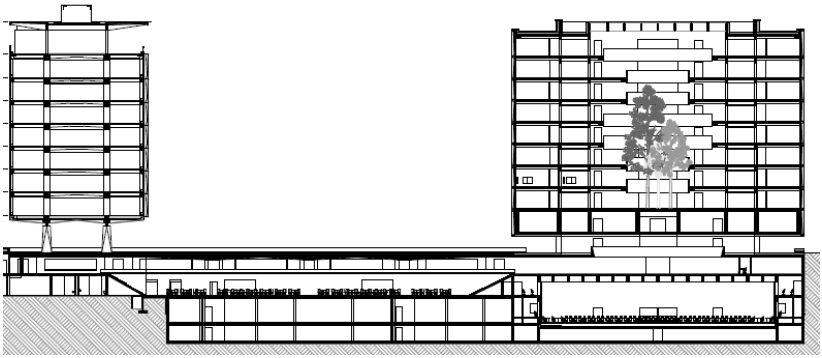


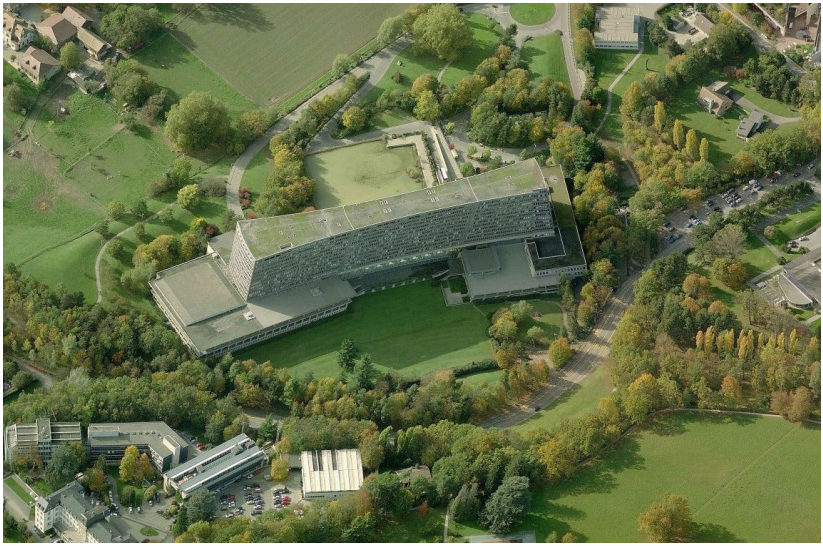


Schnitt des Neubaus der WHO



Verbindung mit dem bestehenden Gebäude



4. IAO

Der Sitz der IAO aus der Vogelperspektive