

Bundesblatt

Bern, den 13. Juni 1969 121. Jahrgang Band I

Nr. 23

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 40.– im Jahr, Fr. 23.– im Halbjahr, Ausland Fr. 52.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas AG, Abteilung für Periodika, Hirschmattstrasse 42, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10272

Botschaft

**des Bundesrates an die Bundesversammlung
über die Ausrichtung eines Bundesbeitrages
an den Kanton Genf**

(Vom 21. Mai 1969)

Herr Präsident,
Hochgeehrte Herren,

In unserer Botschaft vom 5. Juni 1967 über die Gewährung weiterer Darlehen an internationale Organisationen in der Schweiz (BBl 1967 I 1127) haben wir Ihnen mitgeteilt, dass eine gemischte Kommission, bestehend aus Vertretern des Bundes und des Kantons Genf, beauftragt wurde, Vor- und Nachteile der Präsenz der internationalen Organisationen in Genf gegeneinander abzuwägen und nötigenfalls weitere Massnahmen zugunsten Genfs vorzuschlagen. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Arbeiten würden wir Ihnen Bericht erstatten und die sich aufrägenden Anträge stellen.

Die inzwischen vorgenommenen Untersuchungen führten zum Schluss, dass sich Genf, das eine wichtige Aufgabe unserer Aussenpolitik erfüllt, zufolge der Zunahme der internationalen Zusammenarbeit mit Wachstumsproblemen konfrontiert sieht, die finanzielle, psychologische und politische Probleme verursachen. Im Vordergrund stehen die zunehmenden Infrastrukturkosten, die teilweise durch die Anwesenheit der internationalen Organisationen bedingt sind. Andererseits ergeben sich Steuerausfälle, da die internationalen Beamten, gestützt auf die vom Bund mit den Organisationen abgeschlossenen Übereinkommen, Steuerfreiheit geniessen. In der Genfer Öffentlichkeit wurde Kritik laut, die behauptete, der privilegierte Status der internationalen Beamten sei eine der Hauptursachen der Zunahme der öffentlichen Lasten und der Engpässe der Infrastruktur. Die durch diese Kritik bedingte Verschlechterung des Verhältnisses zwischen der Genfer Bevölkerung und den internationalen Organisationen liegt zweifellos nicht im Interesse unseres Landes.

In dieser Situation gelangte die Genfer Regierung mit der Bitte an den Bundesrat, im Interesse der gemeinsamen Sache Hand zu einem gerechteren Lastenausgleich zwischen Bund und Kanton Genf zu bieten.

In Würdigung der vorliegenden Bestandesaufnahme und insbesondere der auf dem Spiele stehenden aussenpolitischen Interessen gelangen wir zum Schluss, dass die Eidgenossenschaft mithelfen sollte, durch eine zusätzliche Leistung die Lasten zu erleichtern, die Genf zu tragen hat. Wir beantragen deshalb, dem Kanton Genf einen Bundesbeitrag in der Höhe von 30 Millionen Franken, verteilt auf die Dauer von 6 Jahren, zu gewähren.

I. Die Bedeutung des internationalen Genfs

Die hervorragende internationale Bedeutung Genfs als wirksames Instrument unserer Aussenpolitik ist unbestritten. Die internationale Zusammenarbeit, wie wir sie in Genf von jeher erleichtern und fördern, ist ein Beitrag an den Frieden. Unsere Aussenpolitik steht dabei im Rahmen unserer Möglichkeiten im Dienste einer gerechten und friedlichen Regelung von Spannungen und Konflikten. Die Präsenz der internationalen Organisationen in Genf unterstreicht den Wert unserer Neutralität; unsere Disponibilität zeigt aber auch, welch nützlichen Beitrag unser Land als Nichtmitglied der Vereinten Nationen der Völkergemeinschaft zu leisten vermag.

Genf hilft andererseits – wie die Erfahrungen eindrücklich zeigen – mit, das Bild zu prägen, das man sich im Ausland von der Schweiz macht. Gleichzeitig ist Genf für uns ein auf die Welt geöffnetes Fenster. Genf war stets spontan und mit grosszügiger Selbstverständlichkeit bereit, diese internationale Rolle, die Wesen und Tradition der Stadt so sehr entspricht, zu spielen und damit stellvertretend eine wichtige Aufgabe unserer Aussenpolitik zu erfüllen.

II. Die Wachstumsprobleme Genfs

Die drei Botschaften über die Gewährung von Darlehen an die Immobilienstiftung für internationale Organisationen vom 18. September 1964 (BBl 1964 II 169), 6. Juni 1966 (BBl 1966 I 969) und 5. Juni 1967 (BBl 1967 I 1127) geben darüber Auskunft, in welchem Ausmass die internationale Tätigkeit in Genf seit dem Zweiten Weltkrieg zugenommen hat und wie durch das rapide Wachstum der internationalen Organisationen auch die Verantwortung Genfs mannigfaltiger und seine Pflichten schwerer wurden.

Im Verlaufe der letzten Jahre hatten die internationalen Organisationen ein besonders schnelles Wachstum zu verzeichnen. So hat beispielsweise die Zahl ihrer Beamten von 1960 bis 1968 von 4700 auf 9000 zugenommen. Die beim UNO-Sitz und den anderen Organisationen akkreditierten ständigen Delegationen haben sich im gleichen Zeitraum von 54 (mit 470 Mitarbeitern) auf 87 (mit 1050 Mitarbeitern) vermehrt. Aber auch die Zahl der im Palais des Nations durchgeführten Tagungen hat in den vergangenen neun Jahren von 2735 auf 3463 zugenommen. Während die Zahl der jährlichen Konferenzteilnehmer in Genf 1960 noch 11706 betrug, ist sie bis 1968 auf 18365 angestiegen. Genf hat damit auf die-

sem Gebiet die regere internationale Tätigkeit zu verzeichnen als New York, und alle Anzeichen sprechen dafür, dass Genf als internationales Zentrum und insbesondere als Mittelpunkt der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit in den kommenden Jahren einen weiteren Aufschwung nehmen wird. In dieser Richtung weisen auch der Wunsch verschiedener Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, gewisse UNO-Dienste von New York nach Genf zu verlegen, und die Möglichkeit, dass gelegentlich eine UNO-Generalversammlung in der Rhonestadt durchgeführt wird. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Schweiz gestützt auf das mit den Vereinten Nationen abgeschlossene Sitzabkommen verpflichtet ist, UNO-Dienste und Konferenzen in Genf aufzunehmen.

Ein Hinweis auf den Umfang der Bautätigkeit der internationalen Organisationen ergibt sich aus der Höhe der Baudarlehen – 245 Millionen Franken – die der Bund zur Finanzierung internationaler Bauten der Immobilienstiftung für internationale Organisationen seit ihrer Gründung im Jahre 1964 gewährt hat.

Dieses schnelle Wachstum brachte und bringt für Genf Infrastrukturprobleme und Fiskallasten mit sich, die durch die Vorteile, die Genf aus der Präsenz der internationalen Organisationen erwachsen, nur teilweise kompensiert werden.

Eine Verschärfung erfährt die Situation dadurch, dass im gleichen Zeitraum auch die Zahl der Fremdarbeiter und des Personals ausländischer Handelsniederlassungen in Genf schnell zugenommen hat. Bei dieser Entwicklung ist es nicht verwunderlich, dass in der genferischen Bevölkerung ein Unbehagen gegenüber der wachsenden Zahl von Ausländern im allgemeinen und von internationalen Beamten im besonderen zu entstehen begann. Weite Kreise der einheimischen Bevölkerung fühlen sich in mehr oder minder offensichtlicher Weise von den zahlreichen Ausländern in ihrer Stadt abhängig. Zu diesem Bewusstsein kommt vielfach das Gefühl, durch den Ausländer verdrängt zu werden. Diese Faktoren und der Eindruck, dass Überfremdung, Belastung der Infrastruktur und Steuerbefreiung der internationalen Beamten in einem engen Zusammenhang stehen, führen zu einem gewissen Ressentiment, das sich stimmungsmässig ungünstig auf das harmonische Verhältnis zwischen Genf und den internationalen Organisationen auswirkt. Neben dem finanziellen Problem, das die Präsenz der internationalen Organisationen stellt, besteht somit auch ein psychologisches und politisches Problem.

III. Die bisher von Bund und Kanton getroffenen Massnahmen

Bei den Massnahmen, die wir in den vergangenen Jahren getroffen haben, liessen wir uns stets von der Absicht leiten, die Bereitschaft Genfs mit allen verfügbaren Mitteln zu fördern. Genf soll auch in Zukunft seine traditionelle Rolle des internationalen Gastgebers spielen. Will es jedoch Ruf und Rang eines der bedeutendsten internationalen Zentren bewahren, so muss es die günstigsten Verhältnisse bieten und über die bestmöglichen Einrichtungen verfügen, um den modernen Bedürfnissen der internationalen Zusammenarbeit gerecht zu werden. Es ist aber auch in Betracht zu ziehen, dass die Stellung Genfs und damit auch der

Schweiz als internationale Drehscheibe nicht mehr unbestritten ist. Der Wettbewerb um die Sitze internationaler Organisationen und um internationale Konferenzen wird immer stärker. Schliesslich ist bei der Planung auch in Rechnung zu stellen, dass der Tragfähigkeit Genfs gewisse räumliche, technische und psychologische Grenzen gesetzt sind.

Aus dieser Sicht wurden bisher die folgenden Massnahmen getroffen:

1. Die Immobilienstiftung für internationale Organisationen (FIPOI)

Die von Bund und Kanton Genf im Jahre 1964 gegründete FIPOI erleichtert den Aus- und Neubau von Verwaltungs- und Konferenzbauten durch die Gewährung verzinslicher Darlehen und stellt internationalen Organisationen in Genf Bauten zur Verfügung. Bisher sind der FIPOI vom Bund zur Finanzierung internationaler Bauten Darlehen in der Höhe von 245 Millionen Franken gewährt worden. Die Leistungen Genfs bestehen in der Überlassung der für die Bauten nötigen Grundstücke im Baurecht und in der Übernahme der durch den Bau bedingten Kosten der Infrastruktur. In eigener Regie hat die FIPOI bisher das neue Sitzgebäude der Europäischen Freihandelsassoziation (Kosten: 14 Mio. Fr.) gebaut. Mit dem Bau eines grossen Konferenz- und Pressezentrams (Kosten: 44 Mio. Fr.) wurde im Monat Mai 1969 begonnen. Baudarlehen zur Vergrösserung ihrer Sitzgebäude oder zum Neubau erhielten der Sitz der Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitsorganisation, die Meteorologische Weltorganisation, die Internationale Fernmeldeunion und das GATT.

Die FIPOI setzt sich als Organisations- und Koordinationsstelle aber auch für die kurz- und langfristige Gesamtplanung aller Bedürfnisse und die rationelle Verwendung der Konferenzeinrichtungen Genfs ein. Diese enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton Genf bewährt sich in allen Teilen; sie hat dem Kanton Genf eine wesentliche Entlastung gebracht.

2. Ständige Vertretung der Schweiz in Genf

Eine weitere Massnahme des Bundes zur Erleichterung der Aufgaben Genfs war 1966 die Eröffnung einer ständigen Vertretung der Schweiz bei den Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen. Die Präsenz der Eidgenossenschaft im internationalen Genf wurde damit verstärkt. Die neue Mission hat wesentlich zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Bundes- und den Kantonsbehörden einerseits sowie zwischen den Bundesbehörden und den internationalen Organisationen andererseits, aber auch zum besseren gegenseitigen Verständnis aller Beteiligten beigetragen. Die Mission hilft im übrigen mit, die Genfer Öffentlichkeit vermehrt mit den technischen, rechtlichen, politischen und psychologischen Gegebenheiten der Probleme vertraut zu machen, welche die Anwesenheit der Organisationen in ihrer Stadt stellt.

Auch diese Massnahme führte zu einer nicht unwesentlichen Entlastung der Genfer Behörden.

3. Die Studie über das Verhältnis Genfs zu den internationalen Organisationen

Die Kritik am privilegierten Status der internationalen Beamten und Delegierten, die in der Genfer Öffentlichkeit laut wurde, veranlasste das Politische Departement 1967, eine Studie auszuarbeiten, welche die herrschenden Verhältnisse einer genauen Prüfung unterzog und festzustellen hatte, ob und in welchem Umfange die internationalen Organisationen zur Überfremdung Genfs und zur Belastung seiner Infrastruktur beitragen. Die Untersuchung ergab eindeutig, dass ein guter Teil der Kritik auf mangelnder Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse beruht. So hat sich etwa gezeigt, dass die internationalen Beamten und Delegierten mit nur rund 4 Prozent der Gesamtbevölkerung Genfs – und nicht 10 oder 20 Prozent, wie oft behauptet wird – nicht in dem Masse zur Überfremdung beitragen, wie dies allgemein angenommen wird. Die Zahl der in Genf wohnhaften Ausländer war vor dem Ersten Weltkrieg weit grösser (42%) als heute (30%). Die Europäer haben allerdings damals mit 99 Prozent unter den in Genf wohnhaften Ausländern überwogen. Inzwischen ist der Prozentsatz der Nichteuropäer unter den Ausländern von 1 auf 14 Prozent angestiegen. Die ausländische Kolonie Genfs setzt sich in zunehmendem Masse aus Personen zusammen, die nicht Französisch oder eine unserer Landessprachen sprechen und die anderen Kulturkreisen angehören als die einheimische Bevölkerung. Da auch die Zahl der übrigen Schweizer, vor allem der Deutschschweizer, in Genf seit dem Ersten Weltkrieg von 26 auf 40 Prozent der Bevölkerung zugenommen hat, wird das Gefühl der Überfremdung in der Genfer Bevölkerung auch von dieser Seite verstärkt.

Ähnliche Korrekturen der öffentlichen Meinung ergaben sich auf dem Gebiete des Wohnungs- und Arbeitsmarktes und in bezug auf die Benützung der Schulen und Spitäler durch internationale Beamte.

Die Studie des Politischen Departements gelangte andererseits zu den folgenden Schlüssen:

- An der Tatsache der Anwesenheit der internationalen Organisationen in Genf kann nichts geändert werden. Bund und Kanton Genf haben sich mit grossem Aufwand um die Niederlassung der Organisationen bemüht, und die Staaten haben ihrerseits die Wahl Genfs wiederholt als richtig erkannt.
- Die besonderen Probleme der Genfer Infrastruktur sind, soweit sie die Tätigkeit der internationalen Organisationen beeinträchtigen, von aussenpolitischer Bedeutung und rufen insofern nach Hilfsmassnahmen des Bundes, als Genf nicht in der Lage ist, allein für Abhilfe zu sorgen.
- Eine Geste des Bundes als Ausdruck der Solidarität dem Kanton Genf gegenüber würde eine nicht zu unterschätzende Verbesserung des politischen Klimas bewirken.

Die Studie stellte schliesslich fest, dass die finanziellen Probleme – Kosten der Infrastruktur und Steuerbefreiung der internationalen Beamten – Gegenstand einer besonderen Untersuchung sein sollten.

Die Veröffentlichung der Studie und die seither betriebene Informationspolitik haben klärend gewirkt und zur Verbesserung des psychologischen Klimas Genfs beigetragen. Auch in Zukunft wird es darum gehen, das noch bestehende Unbehagen durch gegenseitige Kontaktnahme und durch Verbreitung entsprechender Informationen zu beheben.

IV. Die öffentlichen Lasten Genfs

Die von Bund und Kanton Genf eingesetzte gemischte Kommission hatte den Auftrag,

1. Die besonderen Leistungen Genfs für die internationalen Organisationen im Vergleich zu den Leistungen des Bundes festzustellen und
2. zu untersuchen, auf welche Weise die Eidgenossenschaft und Genf zu einer gerechten Lastenverteilung gelangen könnten.

Das Ergebnis dieser Untersuchung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die durch die internationalen Organisationen bedingten Auslagen Genfs für die Infrastruktur, die seit dem Zweiten Weltkrieg 20 Millionen Franken betragen, dürften sich in den kommenden 25 Jahren auf schätzungsweise 75 Millionen Franken beziffern.

2. Die Ausfälle Genfs zufolge der Steuerfreiheit der internationalen Beamten und die Ausgaben Genfs zugunsten der Organisationen werden jährlich auf rund 15 Millionen Franken geschätzt. Sie halten den Leistungen des Bundes für Genf von ebenfalls rund 15 Millionen Franken ungefähr die Waage.

3. Eine Besteuerung der internationalen Beamten zur Beschaffung zusätzlicher Mittel kommt nicht in Frage.

4. Ein Ausgleich der Lasten zwischen Eidgenossenschaft und Kanton Genf ist jedoch gerechtfertigt und auf einem anderen Wege zu suchen.

1. Die Infrastrukturkosten

Kanton, Gemeinden und öffentliche Dienste Genfs haben seit dem Zweiten Weltkrieg rund 20 Millionen Franken für Infrastrukturarbeiten ausgegeben, die direkt durch internationale Organisationen bedingt waren (Wasser, Gas, Elektrizität, Kanalisation, Strassenbau usw.). Bei gleichbleibendem Wachstum der Organisationen sind in den nächsten 25 Jahren für Infrastrukturarbeiten, die ausschliesslich den Organisationen zugute kommen, Auslagen in der Höhe von 75 Millionen Franken zu erwarten.

2. Die Steuerfrage

a. Der Steuerausfall

Die Ausfälle, die dem Kanton Genf zufolge der Steuerbefreiung der internationalen Beamten entstehen, betragen jährlich rund 15 Millionen Franken. In diesem Betrag sind die Steuereinkünfte von 6,5 Millionen Franken berücksichtigt, die dem Genfer Fiskus aus den der Genfer Wirtschaft von Organisa-

tionen und Beamten jährlich zufließenden Einnahmen von rund 330 Millionen Franken zukommen. Daraus geht hervor, dass Genf aus der Anwesenheit vieler internationaler Organisationen nicht nur Nachteile erwachsen, sondern dass es auch eine bemerkenswerte Belebung der Geschäftstätigkeit erfährt. Im Betrag von 15 Millionen Franken sind auch die Verluste in Rechnung gestellt, die unbedeutend sind oder die sich nicht genau erfassen lassen, wie etwa Verluste auf Motorfahrzeugsteuern oder aus der Steuerfreiheit des Grundeigentums internationaler Beamter.

Der Steuerausfall Genfs bewegt sich somit ungefähr in der gleichen Grösßenordnung wie die Ausfälle und Leistungen des Bundes für Genf in der Höhe von 15,8 Millionen Franken. Die Leistungen des Bundes umfassen unter anderem Zinsverluste auf Darlehen zugunsten internationaler Organisationen, Rückvergütung von Verrechnungssteuern, Ausfall von Zollgebühren, Warenumsatzsteuer, Kosten der ständigen Mission in Genf usw.

Bei der Bestandesaufnahme der gemischten Kommission konnte es nicht darum gehen, sich gegenseitig Rechnung zu stellen, sondern als Bewertungselemente ungefähre Grösßenordnungen zu erhalten.

Das Ausmass der zusätzlichen Lasten, die Genf zu tragen hat, ergibt sich – gestützt auf eine Eingabe des Genfer Staatsrats vom März 1969 – aus einer anderen Berechnungsweise. Legt man der Berechnung der Genfer Ausgaben für die internationalen Beamten das allgemeine Budget Genfs für 1969 mit Gesamtausgaben von rund 696 Millionen Franken zugrunde und geht man davon aus, dass der Anteil der internationalen Beamten und ihrer Angehörigen an der Genfer Bevölkerung 4 Prozent beträgt, so gelangt man zu jährlichen Auslagen der öffentlichen Hand zugunsten der internationalen Beamten von rund 28 Millionen Franken.

b. Besteuerung der internationalen Beamten

Im Mittelpunkt der Untersuchung stand die Frage, ob die notwendigen finanziellen Mittel durch die Besteuerung der internationalen Beamten oder durch die Einführung einer internen Besteuerung in den internationalen Organisationen beigebracht werden könnten. Wir kamen, gestützt auf eingehende Untersuchungen durch die zuständigen eidgenössischen und kantonalen Behörden sowie im Verlaufe von Verhandlungen mit den internationalen Organisationen, zum Schluss, dass dieser Weg zur Zeit nicht gangbar ist.

Der Grundsatz der Steuerfreiheit der internationalen Beamten für die von den Organisationen bezogenen Gehälter wird heute weitgehend anerkannt und ist in den meisten Sitzabkommen festgelegt, die die Eidgenossenschaft mit den Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen abgeschlossen hat. Teilweise wurde die Steuerbefreiung in formellen Zusicherungen versprochen, die der Kanton Genf aus allgemein politischen und wirtschaftlichen Erwägungen einigen internationalen Organisationen gegeben hat. Eine Revision der Sitzabkommen oder eine Rücknahme der seinerzeit abgegebenen formellen Zusicherungen ist, wie die Verhandlungen mit den internationalen

Organisationen eindeutig ergeben haben, insbesondere in einer Zeit nicht opportun, in der ein starker internationaler Wettbewerb um die Sitze dieser Organisationen besteht und andere Staaten ihnen Vergünstigungen gewähren, die eher weiter gehen als die Vorrechte, die unser Land den Organisationen in der Regel einräumt.

Die Organisationen vertreten den Standpunkt, dass eine Besteuerung der Gehälter internationaler Beamter eine «Bereicherung» des Sitzstaates auf Kosten der übrigen Mitgliedstaaten bedeute, da die anderen Mitgliedstaaten ihre Beiträge erhöhen müssten, um den internationalen Beamten die durch die Besteuerung verursachte Gehaltskürzung zu ersetzen. Bei der Festsetzung der Gehälter der internationalen Beamten wird die Tatsache der Steuerfreiheit in der Tat in Rechnung gestellt. Die Organisationen sind im übrigen der Ansicht, dass alle internationalen Beamten, ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit, gleich behandelt werden müssen und von den Rechtsvorschriften des Sitzstaates möglichst unabhängig sein sollten. So sehr die Steuerfreiheit der Schweizer Bürger im Dienste internationaler Organisationen dem Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung widerspricht, so sehr wäre es auch in diesem Falle unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen schweizerischen Interesses politisch nicht opportun, die mit den Organisationen abgeschlossenen Übereinkommen und Vereinbarungen zu revidieren. Würden übrigens die Schweizer Bürger im Dienste internationaler Organisationen besteuert, so müssten die betreffenden Organisationen die Gehälter dieser Beamten entsprechend erhöhen. Die schweizerischen Beamten kämen die Organisationen somit teurer zu stehen, was zur Folge haben könnte, dass die Organisationen auf die Anstellung von Schweizern verzichteten, womit unsere Stellung in den Organisationen geschwächt würde.

Um die Gleichbehandlung aller Beamten sicherzustellen und gleichzeitig der geäusserten Kritik Rechnung zu tragen, haben viele internationale Organisationen in den letzten Jahren die sogenannte *interne Besteuerung* der Gehälter eingeführt. Der Ertrag dieser internen Steuer kommt jedoch der Organisation zugute. Eine Beteiligung der Genfer Behörden am Ertrag der internen Steuer wird von den Organisationen abgelehnt; sie erblicken darin eine verschleierte Umgehung der in den Sitzabkommen zugesicherten Steuerbefreiung.

Eine *Änderung der kantonalen Steuergesetzgebung* zur Erhebung spezieller Gebühren für öffentliche Dienste, die internationale Beamte in Genf geniessen, wäre denkbar, würde aber – wie die Verhandlungen zeigten – den Sitzabkommen widersprechen. Eine solche Massnahme wäre somit politisch ebenfalls nicht opportun. Unter diesen Umständen bleibt vorläufig nichts anderes übrig, als sich mit der völkerrechtlich fundierten Tatsache der Steuerbefreiung abzufinden.

Die in den Vereinten Nationen im Gange befindliche Kodifikation des Sitzrechts internationaler Organisationen, welche die Wiener Konvention über die diplomatischen Beziehungen ergänzen würde, könnte immerhin zu gegebener Zeit den Anlass zu einer Revision auf diesem Rechtsgebiet geben. Es bleibt zu

hoffen, dass diese Kodifikationsarbeiten nicht in der UNO-Generalversammlung an die Hand genommen werden, wo wir als Nichtmitglied der Vereinten Nationen bekanntlich kein Mitspracherecht hätten.

V. Schlussfolgerungen

Angesichts der finanziellen Lasten, die dem Kanton Genf zufolge der Präsenz der internationalen Organisationen entstehen, aber auch im Interesse eines psychologisch günstigen Klimas, das der internationalen Zusammenarbeit förderlich ist, sind wir der Meinung, dass die Eidgenossenschaft zu einem gerechteren Lastenausgleich Hand bieten und dem Kanton Genf einen zusätzlichen Beitrag gewähren sollte. Die schweizerische Disponibilität, wie sie durch die internationale Plattform Genf zum Ausdruck kommt, muss sich – auch mit Blick auf die Zukunft der internationalen Rolle Genfs – auf eine solide Grundlage stützen können. Es geht dabei nicht nur um ein finanzielles Bedürfnis, sondern ebenso sehr auch um die psychologische und politische Wirkung einer solchen Massnahme. Eine zusätzliche Leistung der Eidgenossenschaft ist auch geeignet, Genf zu beweisen, dass es seine grosse Aufgabe nicht allein zu bewältigen hat. Unsere Unterstützung würde aber auch im Kreise der internationalen Organisationen lebhaft begrüsst und als Zeichen der Schweiz interpretiert, dass sie nichts unterlassen will, was geeignet ist, die internationale Zusammenarbeit in Genf zu fördern und zu erleichtern. Es ist somit von der vorgesehenen Massnahme eine doppelte Wirkung zu erwarten.

Die Situation anderer Kantone lässt sich, auch wenn sie internationale Organisationen oder diplomatische und konsularische Vertretungen beherbergen, nicht mit der besonderen Lage Genfs vergleichen. Die Dichte der internationalen Organisationen, Delegationen und internationalen Beamten ist in Genf unvergleichbar grösser als etwa in den Kantonen Waadt, Bern oder Basel. Eine Ausnahme in dieser Hinsicht machen lediglich einige wenige Waadtländer Gemeinden in der unmittelbaren Nachbarschaft Genfs. Für diese Gemeinden könnte jedoch im Rahmen der für Genf vorgesehenen Massnahme eine Lösung gefunden werden. Die Genfer Regierung hat ihre Bereitschaft dazu erklärt. Die Besonderheit der Situation Genfs findet auch darin Ausdruck, dass es in erster Linie darum geht, eine Beeinträchtigung des Ansehens der Schweiz zu vermeiden. Auch wenn es in einem Bundesstaat wie der Schweiz grundsätzlich kaum ein Problem der Kantone gibt, dem nicht auch von Bundesseite eine gewisse Bedeutung zukommt, so muss doch festgehalten werden, dass Genf in der Tat wie in diesem Ausmass kein anderer Kanton an einer der wichtigsten nationalen Aufgaben teilnimmt.

Bei der Festsetzung eines Bundesbeitrages haben wir aber auch die wirtschaftliche Stellung Genfs im interkantonalen Vergleich in Betracht zu ziehen. Die Spitzenposition, die Genf in bezug auf das geschätzte Volkseinkommen je Kopf der Bevölkerung, auf die Wehrsteuer-Kopfquote oder auch im schweizerischen Tourismus einnimmt, ist nicht zuletzt auf die Vorteile zurückzuführen, die sich aus der internationalen Präsenz ergeben. Aber auch die Stellung Genfs hin-

sichtlich der Steuerbelastung der Einkommen und Vermögen steht im Vergleich zu den anderen Kantonen unter günstigen Vorzeichen.

Nach Abwägung aller dieser Bewertungselemente gelangen wir zum Schluss, dass ein Bundesbeitrag von 30 Millionen Franken, zahlbar innert 6 Jahren, der Situation angemessen wäre. Soweit sich die Entwicklung heute überblicken lässt, glauben wir, dass der zur Zeit in vollem Gange befindliche Ausbau der internationalen Plattform Genf nach 1975 wenn nicht abgeschlossen, so doch merklich verlangsamt werden dürfte.

VI. Die Frage der Verfassungsmässigkeit

Der beantragte Bundesbeschluss kann sich wie derjenige vom 19. Dezember 1967 über die Gewährung weiterer Darlehen an internationale Organisationen in der Schweiz (BBl 1968 I 25, Botschaft in BBl 1967 I 1127) nicht auf eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung stützen. Auf Grund der allgemeinen Kompetenzordnung der Bundesverfassung ist aber die Wahrung der auswärtigen Beziehungen Sache des Bundes. Hiezu gehört als wesentlicher Bestandteil die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen. Soweit diese Zusammenarbeit eine Bereitstellung von Geldmitteln bedingt, ergibt sich die Zuständigkeit der Bundesversammlung aus der Befugnis zum Erlass von Kreditbeschlüssen. Diese Befugnis beruht direkt auf der Bundesverfassung, die kein Finanzreferendum kennt. Wenn im vorliegenden Fall der Beitrag nicht – wie im zitierten Bundesbeschluss – an internationale Organisationen, direkt oder indirekt über die Immobilienstiftung für internationale Organisationen (FIPOI), geleistet wird, sondern an den Kanton Genf, so dient er doch dem gleichen Ziel der Erleichterung der Tätigkeit internationaler Organisationen auf Schweizer Boden, d. h. der Erfüllung einer Aufgabe, die dem Bund und dem Kanton Genf in gleicher Weise zufällt. Da diese Aufgabe den kantonalen Rahmen überschreitet, handelt es sich bei diesem Beitrag nicht um eine Subvention im Interesse eines Kantones, sondern um ein nationales Anliegen, bei dem es darum geht, die drohende Beeinträchtigung des Verhältnisses der Schweiz zu den internationalen Organisationen und damit ihres Ansehens in der Staatengemeinschaft zu vermeiden. Die Verfassungsmässigkeit der Vorlage ist daher zu bejahen.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen zu beantragen, den beigefügten Entwurf eines Bundesbeschlusses gutzuheissen.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, den 21. Mai 1969

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

**Bundesbeschluss
über die Gewährung eines Bundesbeitrages
an den Kanton Genf**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 21. Mai 1969,
beschliesst:

Art. 1

Der Bund leistet dem Kanton Genf an die Kosten, die ihm zufolge der Niederlassung internationaler Organisationen entstehen, einen Bundesbeitrag in der Höhe von 30 Millionen Franken, der von 1970 bis 1975 in jährlichen Tranchen ausbezahlt wird.

Art. 2

¹ Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich und tritt sofort in Kraft.

² Der Bundesrat ist mit seinem Vollzug beauftragt.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ausrichtung eines Bundesbeitrages an den Kanton Genf (Vom 21. Mai 1969)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1969 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 23 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 10272 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 13.06.1969 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1173-1183 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 044 362 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.