

Botschaft

über die Gewährung eines Darlehens an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) zur Finanzierung des Neubaus des Sitzgebäudes der Internationalen Föderation der Rot-Kreuz- und Rot-Halbmond-Gesellschaften (IFRC) in Genf

vom 8. Mai 2015

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Gewährung eines zinslosen Darlehens von 54,4 Millionen Franken mit einer Laufzeit von 50 Jahren an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) zur Finanzierung des Neubaus des Sitzgebäudes der Internationalen Föderation der Rot-Kreuz- und Rot-Halbmond-Gesellschaften (IFRC) in Genf.

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

8. Mai 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Bundesrat ersucht die eidgenössischen Räte, der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) ein Darlehen von 54,4 Millionen Franken in Form eines Verpflichtungskredits zur Finanzierung des Neubaus des Sitzgebäudes der Internationalen Föderation der Rot-Kreuz- und Rot-Halbmond-Gesellschaften (IFRC) in Genf zu gewähren.

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 Gaststaatsrolle verleiht der Schweiz im multilateralen Umfeld ein Gewicht, das deutlich über ihre angestammte Grösse hinausgeht. Dieser Erfolg ist zu einem wesentlichen Teil auch der aktiven Gaststaatspolitik des Bundes und der engen Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen, Städten und Gemeinden zu verdanken.

Die bisherigen Erfolge unserer Gaststaatspolitik 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 Renovationsbedarf.

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 (BBI 2014 9229) näher ausgeführt hat. 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.

Der vorliegende Antrag bezweckt somit die Vergabe eines zinslosen Darlehens von 54,4 Millionen Franken an die FIPOI in Genf, das der IFRC zugutekommen soll. Das Darlehen soll zur Finanzierung der Abrissarbeiten und der Errichtung eines neuen, grösseren Gebäudes für den Sitz der IFRC verwendet werden. Der Voranschussbetrag für die Finanzierung der Planungskosten in Höhe von 5 Millionen Franken wurde vom Parlament am 11. Juni 2014 mit dem ersten Nachtrag zum Voranschlag 2014 bewilligt.

Die Genehmigung des Verpflichtungskredits zur Finanzierung des zinslosen Darlehens mit einer Laufzeit von 50 Jahren stellt für den Bund eine finanzielle Belastung in Höhe von 54,4 Millionen Franken dar, die auf drei Jahre verteilt ist (2016–2018).

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Die Rolle des internationalen Genf

Das internationale Genf beherbergt 31 internationale Organisationen und Einrichtungen (von insgesamt 37 in der Schweiz) und über 300 Nichtregierungsorganisationen (NGO), von denen 257 über einen Beraterstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der UNO verfügen. 172 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (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 zusammenkommen, weltweit auf dem ersten Rang. Hinzu kommen rund 3000 Besuche von Staats- oder Regierungsoberhäuptern und Ministerinnen und Ministern (einschliesslich Privatbesuche) sowie anderer Würdenträgerinnen und Würdenträger (VIP). Aufgrund dieser einzigartigen Konzentration internationaler 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 2014¹ zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat ausgeführt wurde, schafft die Präsenz dieser zahlreichen internationalen Akteure auf Schweizer Gebiet aus aussenpolitischer Sicht wertvolle Gelegenheiten, um unsere Interessen wahrzunehmen und unsere Werte zu vertreten. Denn die Rolle als Gaststaat verleiht unserem Land ein politisches Gewicht, das wesentlich grösser ist, als es die Grösse des Landes vermuten liesse, insbesondere durch einen einfachen 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 aussenpolitischen Ziele der Schweiz bei. Indem die Schweiz den internationalen Organisationen optimale Bedingungen bietet, trägt sie wesentlich zu reibungslosen internationalen Beziehungen und zur Lösung der grossen Herausforderungen unserer Zeit bei. Unsere Rolle als Gaststaat und unsere Position als Mitgliedsstaat internationaler Organisationen befruchten sich gegenseitig.

¹ BBl 2014 9229

Das internationale Genf ist ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor für Genf, die Genferseeregion und die gesamte Schweiz.² 2012 steuerte es 8,6 % zum Genfer BIP bei. Unter Berücksichtigung der indirekten und der 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 Funktionärinnen und 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 Gaststaatspolitik 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 die Türkei ausgeht, die vorteilhafte Konditionen, zum Beispiel im Immobilienbereich, anbieten. Verschiedene Länder haben sehr günstige Angebote für die Aufnahme in der Schweiz ansässiger internationaler Organisationen unterbreitet.³ Diese Entwicklung führt dazu, dass ein Teil der Aktivitäten von internationalen Organisationen, vor allem im administrativen Bereich, in andere Städte abwandert, die als finanziell günstiger gelten.

² 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.

³ So wurden für die Übersiedlung des Uno-Kinderhilfswerks Unicef von Genf nach Kopenhagen 100 000 US-Dollar pro Arbeitsplatz sowie kostenlose Räumlichkeiten während 10 Jahren angeboten. Auch für die Übersiedlung der Internationalen Organisation für Migration von Genf nach Manila (Philippinen) wurde ein Angebot unterbreitet, das den Bau neuer Gebäude und während 10 Jahren die kostenlose Nutzung der Büros und die Übernahme der Wohnungsmieten für die Funktionäre vorsah.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat in Zusammenarbeit mit dem Kanton und der Stadt Genf eine Strategie erarbeitet, die die Attraktivität und die Wettbewerbsfähigkeit des internationalen Genf dauerhaft stärken soll. In seiner Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat hat der Bundesrat diese Strategie ausführlich dargelegt.

Die Strategie beruht auf sechs Handlungsachsen. Eine dieser Handlungsachsen ist die Stärkung des bestehenden Sitzstaat-Dispositivs, bei dem die Unterstützung der Immobilienprojekte der in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen ein zentrales Element darstellt. Die Instandhaltung des Immobilienparks des internationalen Genf ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dort auch in Zukunft 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.

Allerdings sind die internationalen Organisationen und ihre wichtigsten Beitragszahler immer weniger gewillt, solche Kosten zu übernehmen. Infolge der Finanz- und der Wirtschaftskrise sehen sich viele internationale Organisationen mit Kürzungen beim ordentlichen Budget konfrontiert. Zudem veranlasst das hohe Kostenniveau der Schweiz die bereits hier ansässigen Organisationen, mit neuen Forderungen an den Gaststaat heranzutreten oder sich nach günstigeren Standorten umzusehen. Die Erwartungen der internationalen Organisationen gegenüber dem Gaststaat, der zu Recht als Nutzniesser ihrer Präsenz auf seinem Boden wahrgenommen wird, steigen. Will die Schweiz ihrer Rolle als wichtiges Zentrum für globale Gouvernanz auch künftig gerecht werden, liegt es daher in ihrem Interesse, optimale Rahmenbedingungen für die internationalen Organisationen sicherzustellen.

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 Gaststaatspolitik der Schweiz.

Die FIPOI ist die zuständige 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 Gaststaatspolitik. Die FIPOI wurde 1964 vom Bund und vom Kanton Genf gemeinsam als privatrechtliche Stiftung gegründet, um die Rolle Genfs als Zentrum internationaler Begegnungen zu festigen⁴. Sie untersteht der eidgenössischen Stiftungsaufsicht sowie der eidgenössischen und 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.

Die FIPOI ermöglicht es, internationalen Organisationen insbesondere mittels Krediten (in Form von zinslosen Darlehen des Bundes) Liegenschaften zur Miete oder

⁴ Bundesbeschluss vom 11. Dezember 1964 über die Gewährung von Darlehen an die Immobilienstiftung für internationale Organisationen in Genf (BB1 1964 II 1490).

zum Kauf anzubieten beziehungsweise diesen Grundstücke (in Form von kantonal subventionierten Baurechten) abzugeben, damit diese Verwaltungsgebäude erwerben oder bauen können. Ferner sucht die FIPOI aktiv Räumlichkeiten und Standorte für internationale Organisationen mit dem Wunsch, sich im Kanton Genf oder ausnahmsweise in anderen Kantonen niederzulassen, die institutionelle Begünstigte im Sinne des Gaststaatgesetzes vom 22. Juni 2007⁵ (GSG) beherbergen. Die FIPOI führt auch zwei Konferenzzentren, das Internationale Konferenzzentrum in Genf (CICG) und das Konferenzzentrum Varembe (CCV). Diese sind Bestandteil der Infrastruktur im Dienst der Gaststaatspolitik der Schweiz.

Für eine internationale Organisation, die den Bau oder den Erwerb eines Gebäudes anstrebt, stellt ein zinsloses Darlehen eine sehr interessante Option dar. Es liegt auch im Interesse der Schweiz als Gaststaat, solchen Darlehen zuzustimmen. Eine Organisation, die mit Beratung und Unterstützung der FIPOI ein grösseres Bauvorhaben angeht und schliesslich Eigentümer eines Gebäudes wird, entwickelt eine stärkere Bindung an die Schweiz. Das Modell für das Baudarlehen der FIPOI (zinslos und innerhalb von 50 Jahren rückzahlbar) ist somit ein wichtiger Bestandteil für die Umsetzung unserer Gaststaatspolitik, von dem alle in Genf ansässigen grossen internationalen Organisationen profitiert haben.

Ein beträchtlicher Teil des Immobilienparks, dessen Eigentümer die in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen sind, befindet sich in einem schlechten Zustand und bedarf umfangreicher Renovationen. 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.

Daher beschloss der Bundesrat am 26. Juni 2013, dass der Bund nunmehr diese Organisationen mit zinsgünstigen Krediten unterstützen kann; diese Kredite werden über die FIPOI ausgerichtet und sind innerhalb von 30 Jahren zurückzuzahlen. Diese Unterstützung trägt massgeblich zum Verbleib der bereits in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen bei, insbesondere in Anbetracht der verschärften Konkurrenz zwischen den Gaststaaten. In der Folge wurden die Statuten der FIPOI geändert. Neu kann die FIPOI auch Darlehen zur Renovierung bestehender Sitzgebäude vergeben, ebenso wie für alle Verwaltungs- und Beratungstätigkeiten im Immobilienbereich im Zusammenhang mit dem internationalen Genf. Dadurch kann die FIPOI diese Renovierungsvorhaben eng begleiten und somit sicherstellen, dass die Darlehen zweckmässig eingesetzt werden.

Bei der Umsetzung der Gaststaatspolitik 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 Grundstücke im Baurecht 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. Das gleiche Prinzip gilt für künftige Projekte zum Abriss und zum Neubau von

Sitzgebäuden internationaler Organisationen, wenn keine Gegenleistung des Kantons und der Gaststadt (wie die Bereitstellung von Grundstücken) vorgesehen ist.

Bisher wurden beim Bund fünf formelle Anträge zur Unterstützung von Bau- oder Renovierungsprojekten eingereicht. Der Antrag auf Gewährung eines Baudarlehens in Höhe von 54,4 Millionen Franken für die Internationale Föderation der Rot-Kreuz- und Rot-Halbmond-Gesellschaften (IFRC) ist Gegenstand der vorliegenden Botschaft. Die weiteren Anträge auf Unterstützung betreffen die Renovierung des Sitzes des Internationalen Arbeitsamts (IAA), deren Kosten auf 130 Millionen Franken veranschlagt werden, den *Strategic Heritage Plan* der UNO zur Renovierung des Palais des Nations mit einem geschätzten Finanzierungsbedarf von derzeit 837 Millionen Franken⁶, den Neubau des Sitzgebäudes der Weltgesundheitsorganisation (WHO), geschätzt auf 140 Millionen Franken (wobei die WHO die Kosten der Renovierung ihres Hauptgebäudes in Höhe von 100 Millionen Franken übernimmt), sowie den Abriss und den Neubau eines Gebäudes der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) mit geschätzten Kosten von etwa 150 Millionen Franken⁷. Für die WHO und die IFRC hat das Parlament im Juni 2014 mit dem ersten Nachtrag zum Voranschlag 2014 Darlehen in Höhe von 10 % der jeweils geschätzten Projektkosten bewilligt, die zur Finanzierung der damit verbundenen Planungsarbeiten dienen.

Die Europäische Organisation für Kernforschung (CERN) veranschlagte im Übrigen gemäss einer Vorstudie seinen Finanzbedarf für die Renovierung und für Neubauten auf 600 Millionen Franken. Bislang hat das CERN keinen offiziellen Antrag auf Unterstützung eingereicht, hat jedoch die Einsetzung einer Koordinierungsgruppe CERN–Bund–Kanton Genf–FIPOI beantragt, um diesen Bedarf zu prüfen. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass ein Teil des CERN in Frankreich liegt.

1.3 Die IFRC

Die IFRC ist als Zusammenschluss von 189 nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften die grösste humanitäre Organisation der Welt. Die Föderation, die 1919 kurz nach dem Ersten Weltkrieg auf Initiative des amerikanischen Präsidenten W. Wilson gegründet wurde, leistet Hilfe ohne Ansehen von Staatszugehörigkeit, Rasse, Religion, gesellschaftlicher Stellung oder politischer Überzeugung. Ihre Aufgabe besteht darin, die Lebensbedingungen von besonders gefährdeten Menschen zu verbessern, die ums Überleben kämpfen. Häufig handelt es sich dabei um Opfer von Naturkatastrophen oder Gesundheitskrisen oder um Menschen, die

⁶ Zur Finanzierung der Gesamtrenovierung traf der Bundesrat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2013 auf der Grundlage der zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Kostenschätzung den Grundsatzentscheid, ein Darlehen in der Höhe von bis zu 50 % der Gesamtprojektkosten mit einer Obergrenze von 380 Millionen Franken zu bewilligen. Die Planungsarbeiten der UNO zu diesem Projekt sind noch nicht abgeschlossen. Der Generalsekretär der UNO soll der Generalversammlung an ihrer 70. Tagung (2015–2016) einen überarbeiteten Kostenvoranschlag für dieses Projekt vorlegen.

⁷ Das Projekt ruht derzeit. An der Konferenz der Regierungsbevollmächtigten der ITU im Oktober 2014 in Busan (Republik Korea) wurde beschlossen, eine Arbeitsgruppe des ITU-Rates einzusetzen, die vier Optionen prüfen soll: Anmietung neuer Räumlichkeiten, Renovierung, Neubau, Standortverlagerung. Die Arbeitsgruppe kann Empfehlungen an den Rat abgeben, der in dieser Hinsicht über Entscheidungsbefugnis verfügt.

infolge sozioökonomischer Krisen zur Auswanderung gezwungen wurden und unter Armut leiden. Ferner koordiniert die IFRC die Hilfsaktionen der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung bei Naturkatastrophen.

Die IFRC verfügt über die üblichen Gremien einer internationalen Organisation. Das höchste Organ der Föderation ist die Generalversammlung, die alle zwei Jahre zusammentritt (die letzte Generalversammlung fand am 13. November 2013 in Sydney statt) und aus Delegierten aller 189 nationalen Gesellschaften der IFRC besteht. Zwischen den Generalversammlungen tagt zweimal jährlich der Verwaltungsrat. Er ernennt den Generalsekretär, der das Sekretariat und seine Delegationen leitet. Generalsekretär der IFRC ist seit dem 1. August 2014 Elhadj As Sy (Senegal).

Neben dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ist die IFRC ein führender Akteur im humanitären Bereich. In Anbetracht des einzigartigen Umfangs des Netzwerks, über das die Föderation mit ihren nationalen Gesellschaften in nahezu allen Ländern der Welt vertreten ist, spielt ihre Präsenz in Genf eine entscheidende Rolle für die Ausstrahlung der Stadt als humanitäre Hauptstadt.

Seit mehreren Jahren leistet die Schweiz durch die Humanitäre Hilfe des Bundes einen finanziellen Beitrag an das Sekretariat der IFRC in Genf. Dabei unterstützt sie im Speziellen ein umfassendes Reformprogramm im Bereich der institutionellen Strukturen. 2014 belief sich dieser Betrag auf zwei Millionen Franken. Die Schweiz gewährt ebenfalls über die Humanitäre Hilfe auch finanzielle Beiträge an operative Aktionen der internationalen Föderation, sei es im Rahmen von langfristigen Programmen, die zur Stärkung von lokalen und regionalen Kapazitäten (z. B. im Bereich der Katastrophenbewältigung) beitragen, oder wenn nach einer Katastrophe oder bei Epidemien wie Ebola entsprechende Hilfsaufrufe lanciert werden. So leistete die Schweiz 2014 mit 3,5 Millionen Franken einen besonders hohen Beitrag zum Kampf gegen Ebola. 2014 belief sich die finanzielle Hilfe somit auf 4,8 Millionen Franken. Ein Teil dieser Hilfe geht über das Schweizerische Rote Kreuz, dessen Präsidentin gleichzeitig Vizepräsidentin *ex officio* der IFRC ist.

Für den Zweijahreszeitraum 2014–2015 steht der IFRC ein Budget von 357 Millionen Franken zur Verfügung. Davon übernimmt die Schweiz einen Anteil von etwa 10,1 Millionen Franken⁸, was 2,8 % des Budgets der Föderation entspricht. 65 der 330 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IFRC in Genf sind Schweizer Bürgerinnen und Bürger, von denen 41 der Gruppe der Fachbeamtinnen und -beamten und den darüber liegenden Gruppen angehören.

Gemäss dem Abkommen vom 29. November 1996⁹ zwischen dem Bundesrat und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften zur Festlegung der rechtlichen Stellung der Internationalen Föderation in der Schweiz hat die IFRC den Status einer internationalen Organisation.

⁸ Dieser Betrag umfasst den Beitrag des Bundes (6,9 Millionen Franken) und den Beitrag des Schweizer Privatsektors (3,2 Millionen Franken).
⁹ SR 0.192.122.51.

Gegenwärtig hat die Föderation ihren Sitz am Chemin des Crêts 17 im Stadtteil Petit-Saconnex im Herzen des internationalen Genf. Die Aktivitäten der IFRC sind auf mehrere Einzelgebäude verteilt, die im Laufe der Zeit errichtet und umgebaut worden sind. Der Sitz der IFRC besteht aus zwei Gebäuden (A und B, siehe Anhang 3), zwei provisorischen Nebengebäuden, einem Pavillon, einem Chalet und einer Garage (C, D, E und F). Die Bauten liegen auf einem abgeschlossenen Grundstück. Der umliegende Park ist daher weder den Nutzerinnen und Nutzern des Objekts noch den Anwohnerinnen und Anwohnern zugänglich.

Der neueste Bau ist das 1994 errichtete Gebäude A. Es war als erstes Element eines in Etappen angelegten Entwicklungsplans gedacht, der vorsah, die Gebäude B, C, D, E und F abzureissen, um mittelfristig die Zusammenlegung der Aktivitäten der IFRC in einem einzigen Gebäude zu ermöglichen.

2011 nahm die Föderation die Suche nach langfristigen Lösungsansätzen zur Bewältigung folgender Probleme auf:

- die Baufähigkeit des Gebäudes B (Baujahr 1945) und seiner Nebengebäude,
- die Notwendigkeit, umfangreiche Arbeiten einzuleiten, um die Räumlichkeiten in Einklang mit den geltenden schweizerischen Vorschriften im Umweltbereich zu bringen,
- der Ablauf der vorübergehenden Genehmigung für den Pavillon und eines der Nebengebäude zum Jahresende 2013.

2012 wurde ein Lenkungsausschuss Gaststaat/IFRC mit dem Auftrag eingesetzt, die Durchführbarkeit des Projekts in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Akteuren, d. h. dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), der Ständigen Mission der Schweiz bei der UNO in Genf, der FIPOL, dem Kanton Genf und der IFRC, zu prüfen. Er gelangte zum Schluss, dass es effizienter sei, die Flachbauten und das Gebäude B abzureissen und einen den Anforderungen der IFRC besser entsprechenden Neubau zu errichten, jedoch das Gebäude A, das als zentrales Element des Gebäudekomplexes gilt, zu erhalten.

Im September 2013 erteilte der Verwaltungsrat der IFRC seine grundsätzliche Genehmigung für das Abriss-/Neubauprojekt, das im Vergleich zu einer Renovierung des Sitzes als sinnvollere Option erschien. Das Budget für die Arbeiten wurde zum damaligen Zeitpunkt auf 50 Millionen Franken veranschlagt.

Der Antrag auf ein Baudarlehen anstelle eines Renovierungsdarlehens ist in Anbetracht der besonderen Umstände in diesem Fall gerechtfertigt. Das bestehende Gebäude aus dem Jahr 1945 (Gebäude B) ist mittlerweile veraltet und für eine umfangreiche Renovierung ungeeignet. Es entspricht derzeit weder den geforderten Standards im Bereich Sicherheit und Energie noch den Bedürfnissen der Föderation, die namentlich infolge ihrer beträchtlichen Personalaufstockung neue Arbeitsplätze und einfacher zu verwaltende Konferenzsäle benötigt.

Seit vielen Jahren sind 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in provisorischen Nebengebäuden untergebracht. Die Lebensdauer dieser provisorischen Bauten kann nicht weiter verlängert werden. Das Abriss-/Neubauprojekt wird die Zusammenführung dieser 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem einzigen Gebäude ermög-

lichen. Darüber hinaus wird der Neubau über etwa 390 Arbeitsplätze verfügen. Somit kann sich die Föderation mit der nötigen Flexibilität und entsprechend ihrem Auftrag auf künftige Bedürfnisse und globale Herausforderungen einstellen. Bei grösseren Katastrophen wie Ebola oder dem Erdbeben in Haiti wurde der Personalbestand der Föderation um bis zu 20 % erweitert, um die diesbezüglichen Nothilfemassnahmen unterstützen zu können. Daher ist die Lösung, dem Mangel an räumlichen Kapazitäten für die Unterbringung zusätzlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einer Renovierung des Hauptgebäudes zu begegnen, unangemessen. Dank dieser Arbeiten kann die IFRC somit alle ihre Aktivitäten an einem einzigen Standort zusammenführen und sich auf den langfristigen Personalzuwachs einstellen.

Die IFRC nimmt in der Schweiz seit jeher eine besondere Stellung ein, nicht nur aufgrund des humanitären Aspekts ihrer Mission, sondern auch angesichts der Bedeutung der humanitären Tradition, in der die auf Initiative von Henry Dunant in Genf gegründete Rotkreuzbewegung steht. In ihrem Kreditantrag wies die Föderation auf ihre Absicht hin, ihren Sitz in Genf als Wiege des Roten Kreuzes und humanitäre Hauptstadt schlechthin zu belassen. Es liegt im Interesse der Schweiz, das Vorhaben für die Errichtung eines funktionsfähigen Gebäudes zu unterstützen, das den Anforderungen der IFRC gerecht wird und somit ihre Verwurzelung in der Schweiz stärken würde.

2.2 Neubauprojekt

Die IFRC verfolgt bei der Realisierung des Bauvorhabens einen kollektiven, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbeziehenden Ansatz, indem sie sich an den Bedürfnissen und der Sichtweise der Nutzerinnen und Nutzer orientiert. Dieser kollektive Prozess ermöglicht dem Personal auf lange Sicht die individuelle Gestaltung seines Arbeitsumfelds. Die Föderation hat zudem den Quartierverein von Petit-Saconnex, wo sie ansässig ist, in das Projekt eingebunden. Sie möchte ein innovatives und nachhaltiges Bewirtschaftungskonzept für den Zugang der Anwohnerinnen und Anwohner zum umliegenden Park entwickeln und damit die sozialen Bindungen stärken sowie das Zusammenleben verbessern.

Der Projektentwurf sieht ein einfaches, funktionales und ökologisches Gebäude vor, das ausreichend Platz für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die zahlreichen erforderlichen Sitzungen und Konferenzen bietet und der IFRC damit eine grössere administrative Flexibilität bei ihren Arbeitsverfahren ermöglicht.

Die geplante Lösung sieht den Abriss von vier Gebäuden (darunter den beiden provisorischen Nebengebäuden) vor, damit das Hauptgebäude längen- und höhenmässig erweitert werden kann. Nach dem Abriss der Flachbauten und des Gebäudes B wird der Neubau eine funktionale und räumliche Verbindung mit dem Gebäude A aufweisen, das als zentrales Element des Gebäudekomplexes angesehen wird und seinen Haupteingang bildet. Vom Abriss ausgenommen ist demnach nur das 1994 errichtete Gebäude mit dem derzeitigen Haupteingang. Indessen ist eine Reinigung seiner Fassade geplant. Darüber hinaus soll es an den Neubau angeschlossen werden.

Insgesamt wird das Gebäude auf sechs Stockwerke (EG+6), ein Erdgeschoss, ein Dachgeschoss und zwei Untergeschosse für die technischen Anlagen sowie eine

Tiefgarage ausgelegt. Dazu soll die Nutzfläche im Hinblick auf eine effizientere Bewirtschaftung optimiert werden. Die Föderation beabsichtigt, auf dieser Fläche einen öffentlichen Park anzulegen. Die überdachten Veloabstellplätze mit Ladestationen für E-Bikes werden im Freien installiert, um den Langsamverkehr zu fördern und ein kohärentes Mobilitätsmanagement zu ermöglichen¹⁰.

Der Neubau wird das Label Minergie-ECO erhalten, das namentlich eine hohe Lebens- und Arbeitsplatzqualität dank optimaler Tageslichtverhältnisse und schadstoffarmer Innenräume, aber auch aufgrund der geringen Umweltbelastung und des schonenden Ressourceneinsatzes bescheinigt.

Die Abriss-/Neubauarbeiten sollen zwischen Januar 2016 und April 2018 stattfinden. Während der Bauarbeiten werden die 330 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IFRC provisorisch in Räumlichkeiten über dem Unternehmen IKEA in Vernier untergebracht.¹¹ Der Wiederbezug der Büroräume ist für Juni 2018 vorgesehen.

2.3 Projektkosten

Eine eingehende Studie schätzt die Kosten der Erweiterung (Abriss/Neubau) des Sitzgebäudes der IFRC auf 59,4 Millionen Franken. Dieser Betrag enthält auch die Aufwendungen für die Planungs- und Vorprojektphase (Projektstudie, Kostenvoranschlag und andere Vorbereitungsarbeiten) in Höhe von 5 Millionen Franken, die vom Parlament bereits im Juni 2014 bewilligt worden sind. Aufgrund der Erhöhung des Gebäudevolumens um 19 % und der Kostenberechnung für die elektrischen Anlagen und Sicherheitsausrüstungen liegt er über den ersten Schätzungen der IFRC, die von 50 Millionen Franken ausgegangen waren. Die von der IFRC als Bauherrin beantragten Arbeiten sind nicht mehrwertsteuerpflichtig. Der Gesamtbetrag wird durch ein zinsloses Darlehen des Bundes finanziert. Die Kosten verteilen sich auf die nachfolgend aufgeführten Positionen.

¹⁰ Der Bund arbeitet aktiv in der Arbeitsgruppe Mobilität mit. Dahinter steht der Gedanke, gemeinsam mit den im «Jardin des Nations» ansässigen internationalen Organisationen (UNO, WHO, HIV/Aids-Programm der Vereinten Nationen (UNAIDS), Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria) einen Plan für zwischenbetriebliche Mobilität aufzustellen.

¹¹ Die IFRC konnte mit IKEA günstige Mietkonditionen für die Anmietung ihrer provisorischen Räumlichkeiten mit einer Fläche von 5192 m² aushandeln. IKEA wird einen Mietzins je Quadratmeter berechnen, der deutlich unter dem marktüblichen Preis für Genf liegt (250 Franken/m² jährlich anstelle von durchschnittlich 400 Franken/m² jährlich), und die Kosten für den Innenausbau der Räumlichkeiten (auf 4 Millionen Franken veranschlagt) übernehmen. Die Mietkosten für die provisorischen Räumlichkeiten von 6,5 Millionen Franken sind im Darlehen enthalten (vgl. Ziff. 2.3).

Kostenaufstellung nach Baukostenplan (BKP)

BKP	Kostenkategorie Hauptgruppen	Kosten (in Franken)	%
1	Vorbereitungsarbeiten	1 611 600	2,71
2	Gebäude	35 330 700	59,47
3	Betriebseinrichtungen	3 895 500	6,56
4	Umgebung	1 445 600	2,43
5	Baunebenkosten	584 000	0,98
6	Reserve für Unvorhergesehenes	2 200 000	3,70
7	Honorar	6 018 500	10,13
8	Provisorien	6 500 000	10,94
9	Ausstattung	1 820 000	3,06
Gesamttotal (ohne MWST)		59 405 900	100,00

Bundesdarlehen

59,4 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 und die Erschliessungsarbeiten.

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).

Betriebseinrichtungen (BKP 3)

Kosten für zusätzliche Sicherheitsvorrichtungen und audiovisuelle Systeme sowie für Sanitärinstallationen (Küche und Selbstversorgung).

Umgebung (BKP 4)

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

Baunebenkosten (BKP 5)

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

Reserve für Unvorhergesehenes (BKP 6)

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

Honorare der Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer (BKP 7)

Auf Honorare (6 Millionen Franken) entfallen 10,13 % der Gesamtkosten. Dieser Anteil liegt unter dem für Bauprojekte in Genf üblichen Rahmen, wo Honorare in der Regel 16 % bis 20 % der Gesamtbaukosten ausmachen.

Provisorien (BKP 8)

Während der Bauarbeiten werden die 330 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IFRC vorübergehend in Räumlichkeiten über IKEA in Vernier untergebracht.

Feste Einbauten und Beschilderung (BKP 9):

Kosten des fest zum Gebäude gehörenden Mobiliars und der Beschilderung.

3 Finanzierung des IFRC-Gebäudes

3.1 Finanzieller Beitrag des Bundes

Die Zurverfügungstellung von Immobilien zur Deckung der Bedürfnisse von zwischenstaatlichen Organisationen und anderen institutionellen Begünstigten im Sinne des GSG stellt eines der wichtigsten Instrumente der schweizerischen Gaststaatspolitik dar. Dies geschieht über die FIPOI. So kann der Bund im Rahmen seiner Gaststaatspolitik beschliessen, einer bauwilligen Organisation zur Finanzierung eines bestimmten Projekts über die FIPOI ein zinsloses, innerhalb von fünfzig Jahren rückzahlbares Darlehen zu gewähren.

Um für die institutionellen Begünstigten angemessene Arbeitsbedingungen zu schaffen, hat der Bund in der Vergangenheit bereits zahlreiche zinslose Baudarlehen gewährt. Seit 1964 hat die Schweiz in diesem Rahmen 609,8 Millionen Franken an Darlehen vergeben, von denen 261,7 Millionen Franken bis zum 31. Dezember 2014 zurückgezahlt wurden. Zusätzlich hat sie Schenkungen in Höhe von 492 Millionen Franken ausgerichtet.

Mit Schreiben vom 7. Oktober 2013 ersuchte der Generalsekretär der IFRC den Bund um ein zinsloses, innerhalb von 50 Jahren rückzahlbares Darlehen in Höhe von 50 Millionen Franken. Die Vorstudie ermöglichte eine genaue Bestimmung des Projektbudgets, das sich letztlich auf 59,4 Millionen Franken beläuft.

Auf Antrag des Bundesrats gewährten die eidgenössischen Räte über den ersten Nachtrag zum Voranschlag 2014 der FIPOI eine erste Darlehenstranche von 5 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.

Gestützt darauf beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Bewilligung eines Verpflichtungskredits von 54,4 Millionen Franken, um die Realisierung des beschriebenen Abriss-/Neubauprojekts zu finanzieren. Einschliesslich der ersten Tranche von 5 Millionen Franken für die Planungsarbeiten gewährt der Bund der IFRC ein Darlehen von 59,4 Millionen Franken. Die Dauer der Abriss- und Neubauarbeiten wird gegenwärtig auf 28 Monate veranschlagt (voraussichtlicher Abschluss der Arbeiten: Ende April 2018; die Arbeiten sollen im Januar 2016 aufgenommen

werden). Die IFRC wird daher 2019 den 100. Jahrestag ihrer Gründung in einem modernen, optimal auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Gebäude begehen können.

3.2 Beitrag des Kantons und der Stadt Genf

Gemäss der Immobilienpolitik der Schweiz als Gaststaat kann die FIPOI den internationalen Organisationen zinslose und innerhalb von 50 Jahren rückzahlbare Baudarlehen im Sinne von Artikel 20 Buchstabe b GSG und im Einklang mit Artikel 2 Absatz 2 ihrer Statuten gewähren. Der Kanton Genf spielt bei dieser Gaststaatspolitik insofern ebenfalls eine wesentliche Rolle, als er internationalen Organisationen im Rahmen der FIPOI bei Bauvorhaben in der Regel Grundstücke zur Verfügung stellt.

Gemäss der üblichen Praxis werden die Beiträge des Bundes und des Kantons Genf an ein Bauvorhaben wie folgt aufgeteilt: Der Kanton stellt das Grundstück im Baurecht zur Verfügung, und der Bund gewährt über die FIPOI ein Baudarlehen. Der Kanton willigt somit ein, der IFRC ein derzeit ihm gehörendes Gebäude zu schenken und ihr über die FIPOI ein zweistufiges Baurecht zu gewähren (erste Stufe: Kanton Genf–FIPOI; zweite Stufe: FIPOI–IFRC). Dieses zweistufige Baurecht, das an den Darlehensvertrag der Föderation mit der FIPOI gebunden ist, wird auf eine verlängerbare Laufzeit von 50 Jahren begrenzt. Die Gewährung des Baurechts ist abhängig von der Erteilung der Baubewilligung, die im Mai 2015 erfolgen wird.

3.3 Auswirkungen der Teuerung

Den eidgenössischen Räten unterbreitete Kreditbegehren für zivile oder militärische Bauten des Bundes berücksichtigen in der Regel die Teuerung nicht. Das Bauvorhaben, das Gegenstand der vorliegenden Botschaft bildet, kann diesen Kategorien jedoch nicht gleichgestellt werden, da es letztlich für einen Dritten bestimmt ist. Somit unterliegt es nicht der Verordnung vom 14. Dezember 1998¹² über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes.

Im Fall des Neubaus des Sitzgebäudes der IFRC erstrecken sich die Bauarbeiten allerdings nur über zweieinhalb Jahre, weshalb es nicht erforderlich ist, eine Reserve für die Teuerung einzuplanen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Antrag auf Gewährung eines Darlehens an die FIPOI zur Finanzierung eines neuen Gebäudes für den Sitz der IFRC in Genf wird den Bund mit einem finanziellen Aufwand von insgesamt 59,4 Millionen Franken belasten. Das Parlament hat bereits einen Verpflichtungskredit in Höhe von 5 Millionen Franken für die Planungsarbeiten bewilligt, der über zwei Jahre (2014 und 2015) ausgezahlt wird. Die

¹² SR 172.010.21

Auszahlung der Darlehenssumme für die Abriss-/Neubauarbeiten verteilt sich auf die Jahre 2016 bis 2018. Die Teilzahlungen werden wie folgt gestaffelt: 2016: 26,9 Millionen Franken, 2017: 20,9 Millionen Franken und 2018: 6,6 Millionen Franken.

Staffelung des Darlehens des Bundes über die Dauer der Arbeiten

Jahr	Kosten (in Franken)	%
2016	26,9 Millionen	49,5
2017	20,9 Millionen	38,3
2018	6,6 Millionen	12,2
Total	54,4 Millionen	100,00

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes.

4.2 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Dem Kanton und der Gemeinde Genf entstehen durch das Bauprojekt ausser dem unter Ziffer 3.2 genannten Beitrag keine Kosten.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das vorgelegte Bauvorhaben hat keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Die Instandhaltung der Gebäude der internationalen Organisationen mit Sitz in Genf trägt jedoch, wie bereits darlegt wurde, zur Stärkung der Attraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit des internationalen Genf bei. Auf die wirtschaftlichen Vorteile des internationalen Genf für die Stadt Genf, die Genferseeregion und die gesamte Schweiz wurde in Ziffer 1.1 eingegangen.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrats

Das vorliegende Projekt wurde weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹³ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹⁴ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt, da der Antrag auf Unterstützung der IFRC nach Bekanntgabe der Legislaturplanung eingereicht wurde.

¹³ BBl 2012 481

¹⁴ BBl 2012 7155

Die nachhaltige Förderung des internationalen Genf im Rahmen der Gaststaatspolitik der Schweiz – darunter auch im Immobilienbereich – gehört zu den Schwerpunkten der Aussenpolitischen Strategie 2012–2015 des Bundesrates¹⁵. Das Vorhaben, der IFRC finanzielle Unterstützung für den Neubau ihres Sitzgebäudes zu gewähren, ist in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2015¹⁶ aufgeführt. Es ist im Anhang «Aktuelle Kostenschätzung für Bau- und Renovierungsvorhaben von Gebäuden internationaler Organisationen in Genf» zur Botschaft vom 19. November 2014¹⁷ zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat. 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 (vgl. Ziff. 1.1).

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Nach Artikel 18 Buchstabe a GSG kann der Bund finanzielle Beiträge und andere Unterstützungsmassnahmen gewähren, insbesondere wenn diese darauf abzielen, die Voraussetzungen für die Aufnahme, Arbeit, Integration und Sicherheit der Begünstigten nach Artikel 19 in der Schweiz zu verbessern, zu denen internationale Institutionen wie die IFRC zählen. Artikel 20 Buchstabe b GSG sieht vor, dass der Bund der FIPOI zinslose, innerhalb von 50 Jahren rückzahlbare Darlehen gewähren kann. Ferner muss nach Artikel 22 GSG bei Verpflichtungen, deren Finanzierung über ein Voranschlagsjahr hinausgeht, was hier der Fall ist, ein Verpflichtungskredit eingeholt werden.

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 der Bundesverfassung¹⁸ (BV).

6.2 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁹ ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Der beiliegende Entwurf für einen Bundesbeschluss sieht in Artikel 1 die Gewährung eines Verpflichtungskredits nach Artikel 21 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005²⁰ im Umfang von 54,4 Millionen Franken vor. Es handelt sich

¹⁵ www.eda.admin.ch > das EDA > Die Umsetzung der Schweizer Aussenpolitik > Aussenpolitische Strategie 2012–2015

¹⁶ www.bk.admin.ch > Themen > Politische Planung > Jahresziele > Ziele des Bundesrates Band I und II

¹⁷ BBl 2014 9229, hier 9277

¹⁸ SR 101

¹⁹ SR 171.10

²⁰ SR 611.0

dabei um eine neue einmalige Ausgabe von über 20 Millionen Franken. Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV unterliegt Artikel 1 des Entwurfs für den Bundesbeschluss deshalb der Ausgabenbremse.

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

Das vorliegende Projekt fällt nicht unter das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994²¹ über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). Auftraggeberin und Bauherren ist die IFRC. Als internationale Organisation im Sinne des GSG ist die IFRC keine Auftraggeberin nach Artikel 2 BöB. Sie ist allerdings an ihre entsprechenden internen Bestimmungen und Verfahren gebunden, die auf den gleichen Grundsätzen wie das genannte Gesetz beruhen, nämlich der Stärkung des Wettbewerbs unter den Anbieterinnen und Anbietern, der Transparenz der Vergabeverfahren und dem wirtschaftlichen Einsatz der Mittel. Die Föderation verfügt auch über interne Kontrollverfahren. Die Unterlagen zur Vergabe öffentlicher Aufträge werden dem Vertragsprüfungsausschuss der IFRC zugeleitet und von ihm gebilligt. Dem Ausschuss gehören Vertreterinnen und Vertreter der Justiz- und Finanzabteilung der IFRC sowie einzelne Sachverständige an. Konflikte, Anfechtungen oder Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge werden einem Schiedsverfahren nach den geltenden Bestimmungen der UNO-Kommission für Internationales Handelsrecht unterworfen. Ferner stehen das Erweiterungsprojekt und die Einhaltung der internen Bestimmungen der IFRC zur Vergabe öffentlicher Aufträge unter der Aufsicht all ihrer Mitgliedstaaten, darunter der Schweiz, die diesem Aspekt besondere Bedeutung beimisst. Darüber hinaus hat die Schweiz als Gaststaat durch ihre Beteiligung am «Koordinierungsausschuss IFRC–Gaststaat» und über die FIPOI die Möglichkeit, die Verwaltung des Projekts, seine Entwicklung und die Einhaltung der Kostenvorgaben und Verfahren für öffentliche Aufträge aufmerksam zu verfolgen.

6.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Für den im Rahmen der vorliegenden Botschaft eingereichten Finanzierungsbeschluss gelten die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990²² (SuG), das nach Artikel 2 auf alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen anwendbar ist. Nach Artikel 3 können Finanzhilfen unter anderem in Form eines Darlehens zu Vorzugsbedingungen gewährt werden, was nicht nur für zinslose, innerhalb von 50 Jahren rückzahlbare Baudarlehen, sondern auch für Renovierungsdarlehen gilt, da diese zu niedrigeren als den marktüblichen Zinssätzen vergeben werden.²³

Nach Artikel 5 SuG muss der Bundesrat die vom Bund gewährten Finanzhilfen und Abgeltungen periodisch prüfen. In seinem Subventionsbericht von 2008 vom

²¹ SR 172.056.1

²² SR 616.1

²³ 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 (vgl. Ziffer 3.1).

30. Mai 2008²⁴ 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.

6.5.1 Bedeutung der Finanzhilfen für die Realisierung der angestrebten Ziele

Die Gaststaatspolitik 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 Gaststaatspolitik besteht darin, diese internationalen Institutionen mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen und so die Gaststaatsrolle 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 (vgl. 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 Gaststaatspolitik der Schweiz relevant sind. Nach 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 Institutionen wie die IFRC zählen.

6.5.2 Materielle und finanzielle Verwaltung des Darlehens

Das Darlehen für die Erweiterung (Abriss/Neubau) des Sitzgebäudes der IFRC wird über die FIPOI gewährt. Gemäss einer bewährten Praxis für die Vergabe von Bau Darlehen werden die Bedingungen für die Bereitstellung und die 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 IFRC zur Deckung der Baukosten ausgezahlt. Die IFRC legt dazu einen Zeitplan für die Zahlungen, Kostenvoranschläge und bereits geleisteten oder geplanten Ausgaben vor. Während der Ausführung der Arbeiten legt die IFRC der FIPOI regelmässig einen Bericht über ihren Fortschritt sowie einen vierteljährlichen Bericht über die geleisteten Zahlungen und die für das folgende Quartal geplanten Zahlungen vor. Beschliesst die IFRC, das Bauvorhaben aus allein von ihr zu vertretenden Gründen nicht zu realisieren, sieht der Darlehensvertrag die Rückzahlung des bereits ausgezahlten

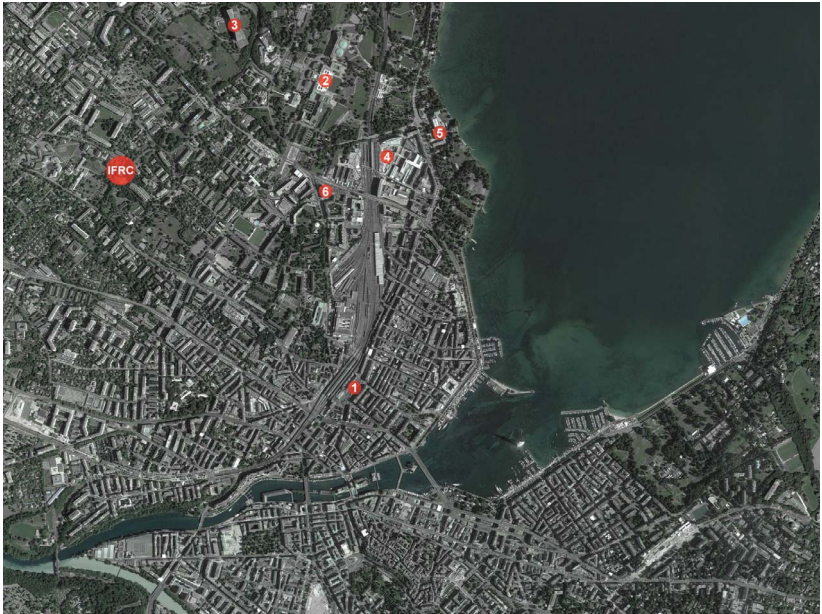
²⁴ BBl 2008 6229, hier 6231

Teils des Darlehens innerhalb von höchstens fünf Jahren vor. Sollte die IFRC vor der Rückzahlung des Darlehens entweder ihre Selbstauflösung erklären oder ihren Sitz an einen Standort ausserhalb der Schweiz verlegen, ist die Darlehenssumme sofort fällig.

6.5.3 Verfahren für die Gewährung eines Baudarlehens

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 Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA weitergeleitet, die ihn im Einvernehmen mit der FIPOI eingehend auf seine Zweckmässigkeit, seine technische und finanzielle Durchführbarkeit und seine Übereinstimmung mit den Zielen der Gaststaatspolitik 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 Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA) 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 die Kosten ebenso wie unvorhergesehene Situationen und Änderungen betrifft. Dank dieser Struktur können die FIPOI und der Bund die Entwicklung der Planung und der Arbeiten, insbesondere die Vergabe der Aufträge, den Zeitplan, die Finanzplanung und den Stand der Kosten und der 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 sowie der Ausführung der Arbeiten. Die Finanzverwaltung des Projekts geht aus der vierteljährlichen Aufstellung zur Kostenkontrolle hervor. Diese Tabelle beruht auf dem 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. Auch die Mitgliedsstaaten der Organisation ihrerseits achten darauf, dass bei den Arbeiten der festgelegte Kostenrahmen eingehalten wird.

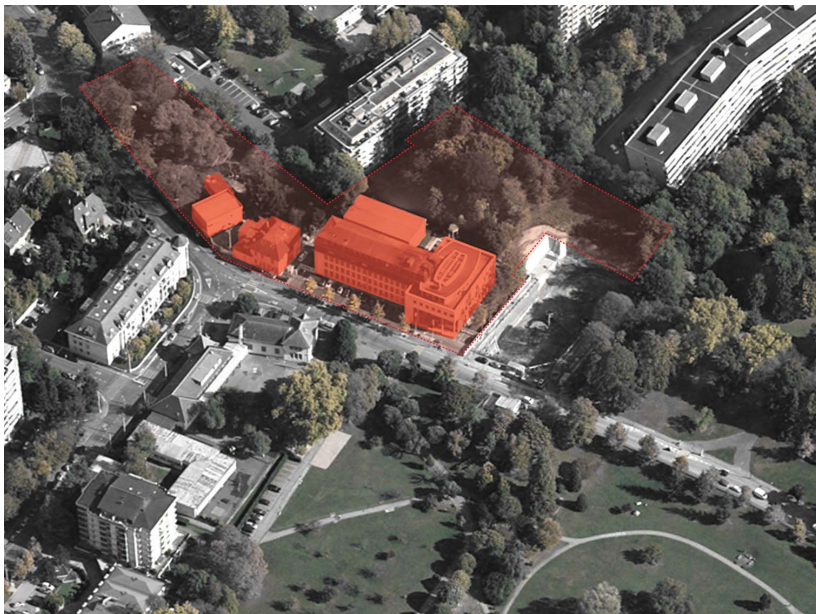
Situationsplan



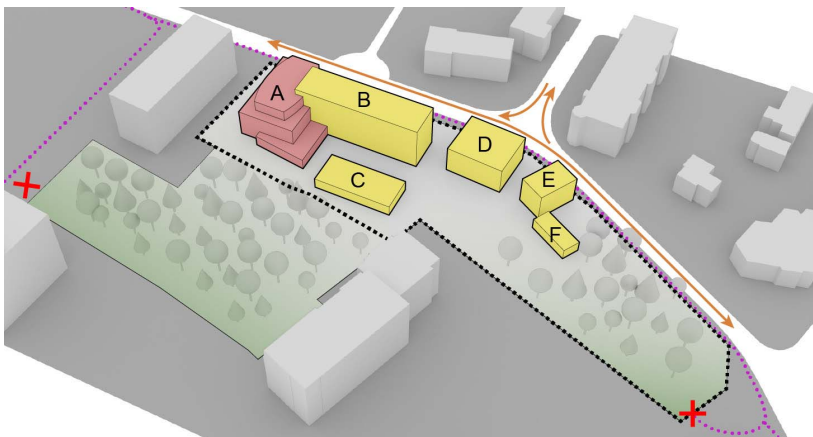
Legende zum Situationsplan

IFRC/FISCR	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften
1	Bahnhof Genf–Cornavin
2	Organisation der Vereinten Nationen (Völkerbundpalast)
3	Internationales Arbeitsamt (IAA)
4	Weltorganisation für Meteorologie (WMO)
5	Welthandelsorganisation (WTO)
6	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR)

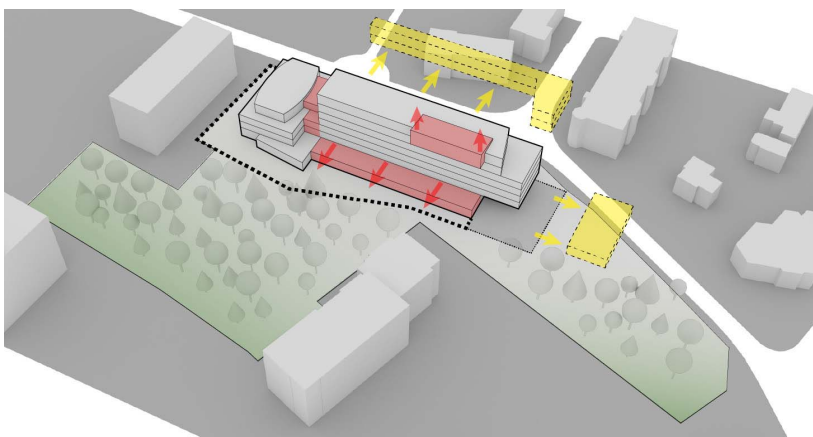
Lage/Gesamtansicht



IFRC-Gelände mit Kennzeichnung der verschiedenen Gebäude



Grafische Darstellung des Neubaus



Aussenansicht des Neubaus

