



Hintergrundinformationen zur Schweizer Gaststaatspolitik und zu den Rahmenbedingungen der in Bern ansässigen Internationalen Organisationen

1. Die Schweizer Gaststaatspolitik und die gegenwärtigen Herausforderungen

Insgesamt befinden sich in der Schweiz 45 internationale Organisationen (IO). Die Gaststaatsrolle verleiht der Schweiz ein Gewicht, das deutlich über ihre geographische oder bevölkerungsmässige Grösse hinausgeht. Es ermöglicht unseren Behörden einen einfacheren Zugang zu diesen Organisationen und bietet der Schweiz eine hervorragende Plattform zur Verbreitung ihrer Botschaften. Abgesehen von ihrer politischen Bedeutung stellt die Präsenz dieser zahlreichen internationalen Akteure zudem einen signifikanten wirtschaftlichen Mehrwert für das ganze Land dar. Wie Studien ergeben haben, trägt der internationale Sektor etwas mehr als ein Prozent zum Schweizer BIP bei. Indem die Schweiz den auf ihrem Gebiet ansässigen internationalen Akteuren optimale Bedingungen bietet, trägt sie zu reibungslosen internationalen Beziehungen und zur Lösung der Herausforderungen unserer Zeit bei. Diese erfolgreiche Gaststaatspolitik ist zu einem wesentlichen Teil auch der engen Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen, Städten und Gemeinden zu verdanken.

Die bisherigen Erfolge unserer gemeinsamen 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, beschleunigt durch die Covid-19 Pandemie, sowie 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.

2. Die Immobilien- und Darlehenspolitik des Schweizer Gaststaates

Um den obengenannten Herausforderungen zu begegnen, hat der Bundesrat schon vor einigen Jahren eine Botschaft mit Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat (BBI 2014 9229) verabschiedet. Im Rahmen dieser Botschaft hob der Bundesrat die Notwendigkeit hervor, die in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen bei ihren Immobilienprojekten zu unterstützen. Tatsächlich befindet sich ein beträchtlicher Teil des Immobilienparks der hier angesiedelten IOs in einem schlechten Zustand und bedarf umfangreicher Renovationsarbeiten.

Durch die Instandhaltung der in der CH ansässigen IOs wird sichergestellt, dass hier weiter hochwertige multilaterale Aktivitäten durchgeführt werden können und das Ansehen gewahrt wird, das die Schweiz über diese Gebäude vermittelt. Investitionen in moderne und funktionale Gebäude tragen zudem dazu bei, internationale Organisationen an die Schweiz zu binden und stärken damit unsere Position im zunehmenden Wettbewerb mit anderen Gaststaaten in Europa und dem Rest der Welt.

Um diese Achse der Schweizer Gaststaatspolitik zusätzlich zu stärken, beschloss der Bundesrat am 26. Juni 2013, dass der Bund den IOs zinsgünstige, innerhalb von 30 Jahren rückzahlbare Darlehen für Renovationsprojekte über die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) bereitstellen kann. Bedingung dafür ist jedoch eine «substanzielle» Beteiligung am Darlehen durch den Gastkanton bzw. die Gaststadt (ungefähr 30%), in dem die IO ihren Sitz hat. Diese Bedingung wurde damit begründet, dass die Präsenz von IOs den Kantonen und Städten einen wirtschaftlichen Nutzen bringt und diese bei Renovationen der IOs kein Bauland zur Verfügung stellen müssen. Auf diesem Entscheid basiert eine langjährige Praxis, die von den eidgenössischen Räten durch die Gewährung verschiedener Renovationsdarlehen bestätigt wurde.

Das Instrument der Gaststaatsdarlehen ist für die Schweiz sehr vorteilhaft, da die IOs damit Eigentümer ihrer Immobilien bleiben und somit die volle Verantwortung für ihre Bau- und Renovationsprojekte tragen. Die Rückzahlung der Darlehen erfolgt via Beiträge der Mitgliedstaaten der IOs. Dieses Modell unterscheidet sich von anderen Gaststaaten, die den IOs jeweils schlüsselfertige Gebäude zur Nutzung überlassen, dann aber auch für Unterhalt und Renovation zuständig bleiben. Das Darlehensmodell der Schweiz ist umso vorteilhafter, als ein Grossteil der damit finanzierten Arbeiten von Schweizer Unternehmen ausgeführt wird, was sich positiv auf die nationale und lokale Wirtschaft auswirkt.

3. Bern: Eine Gaststadt mit Tradition

Die Schweizer Gaststaatspolitik hat ihre Wurzeln in Bern. In der Geburtsstunde des Multilateralismus wurden in Bern zwei internationale Organisationen ins Leben gerufen, die bis heute Teil des Berner Stadtbilds sind: der Weltpostverein (UPU), der 2024 sein 150-jähriges Bestehen feiert, und die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF), die 1893 gegründet wurde. Die Schweiz wurde im 19. Jahrhundert als Sitz dieser Organisationen auserkoren, unter anderem weil sie damals wie heute mit ihrer langjährigen Tradition im Eisenbahn- und Postverkehr deren Werte und Ziele versinnbildlicht. Diese Organisationen verleihen der Bundesstadt, zusammen mit dem in Bern stationierten diplomatischen Korps, einen «internationalen Touch». Sie sind jedoch auch ein nicht zu vernachlässigender Wirtschaftsfaktor. Für ihre Tagungen mieten sie Konferenzräume, während die Konferenzteilnehmer in Berner Hotels logieren und in lokalen Restaurants einkehren. Die insgesamt 261 Mitarbeitenden der UPU und OTIF zahlen zudem Berner Mieten und kurbeln den lokalen Tourismus an. Ausserdem profitieren diese Organisationen von der geographischen Nähe zueinander, was wertvolle Synergien im Logistikbereich ermöglicht.

Leider bleibt auch Bern nicht von der internationalen Konkurrenz verschont. So konnte ein drohender Wegzug der OTIF ins Ausland vor einigen Jahren nur durch politische Bestrebungen der Gaststaatbehörden und der Mitgliedstaaten verhindert werden. Ein Wegzug einer dieser Organisationen wäre für Bern sowohl symbolisch als auch wirtschaftlich ein Verlust.

4. Das Renovationsprojekt der OTIF und das dafür notwendige Gaststaatsdarlehen¹

Die OTIF ist Eigentümerin ihres Sitzgebäudes in Bern, das zwischen 1964 und 1965 errichtet wurde. Es wurde nie renoviert und entspricht nicht mehr den geltenden Normen, namentlich in den Bereichen Erdbebensicherheit und Wärmedämmung. Im März 2020 kontaktierte die Organisation das EDA erstmals bezüglich eines Gaststaatsdarlehens. Im September 2021 bewilligten die Mitgliedsstaaten der OTIF – inklusive der Schweiz – an deren Generalversammlung das Renovationsprojekt des OTIF.

Die OTIF beabsichtigt, Anfang September 2022 offiziell ein Gesuch für ein Gaststaatsdarlehen beim EDA einzureichen, wobei der Beginn der Bauarbeiten für 2024 vorgesehen ist. Dieses Darlehen muss seitens Bund über eine Botschaft des Bundesrates an das Parlament von den eidgenössischen Räten bewilligt werden. Die Gesamtkosten für die Arbeiten werden auf ungefähr 6.5 Millionen Franken geschätzt. Die OTIF erwägt eine Aufteilung der Kosten zwischen der Organisation (20%) und dem beantragten Darlehen (80%) und hofft, Anfang 2024 über das Schweizer Darlehen verfügen zu können. **Somit würden ungefähr 5.2 Mio. CHF auf den Gaststaat entfallen, wovon wiederum ca. 1.56 Mio. CHF zwischen Kanton und Stadt aufgeteilt werden müssten.** Einen vorgegeben Verteilschlüssel für die Aufteilung zwischen Kanton und Stadt gibt es nicht. Im Lichte des Bundesratsbeschlusses vom 26. Juni 2013 kommt ein Gaststaatsdarlehen ohne Beteiligung des Kantons bzw. der Stadt nicht infrage. Die OTIF hofft jedoch fest auf dieses Darlehen, insbesondere da die Bedingungen günstiger sind als beispielsweise bei privaten Banken, und weil letztere aufgrund der Immunitäten der IOs nur selten Darlehen an IOs vergeben.

Es spricht jedoch viel für eine Berner Beteiligung am Gaststaatsdarlehen. Mit einem relativ niedrigen Darlehen zugunsten der OTIF würde diese über Jahrzehnte fester in Bern verankert, damit das «internationale Bern» stärken und gut bezahlte Arbeitsplätze in Bern sichern. Auch die Renovationsarbeiten selber, die schlussendlich durch die Mitgliedstaaten der OTIF bezahlt werden, ergeben ein «return on investment», da die Arbeiten in den allermeisten Fällen durch lokale Unternehmen durchgeführt werden. Das Risiko, dass die OTIF das Darlehen nicht zurückzahlt, ist äusserst gering. Die finanzielle Lage der OTIF ist tadellos und die Organisation steuert eigene Mittel zur Renovation bei. Zudem hat die Schweiz als Mitglied im Verwaltungsausschuss der OTIF wichtige Aufsichtskompetenzen in Budgetfragen, auch in Bezug auf das vorliegende Renovationsprojekt.

Ohnehin sind die IOs ausgesprochen zuverlässige Darlehensnehmer. In den vergangenen 55 Jahren haben die IOs alle Darlehen und Zinszahlungen an die Schweiz immer vollumfänglich und fristgerecht geleistet, selbst in Zeiten erhöhter Inflation und Finanzkrisen. Es gab bislang keinen Fall, bei dem eine IO ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachgekommen wäre.

¹ Die UPU hat ebenfalls angekündigt, ihr Sitzgebäude in Bern renovieren zu wollen. Das Projekt ist jedoch weit weniger ausgereift als jenes der OTIF. Nach aktuellsten Informationen werden die Projektkosten - und somit auch das dafür notwendige Gaststaatsdarlehen - aufgrund des Kostendrucks seitens der Mitgliedstaaten tiefer ausfallen als ursprünglich geplant.

5. Die Immobilienstiftung der Internationalen Organisationen (FIPOI)

Konkret werden die Gaststaatarlehen an die IOs über die Immobilienstiftung der Internationalen Organisationen (FIPOI) ausbezahlt. Die FIPOI wurde 1964 vom Bund und vom Kanton Genf gemeinsam als privatrechtliche Stiftung gegründet und untersteht der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht sowie der Eidgenössischen 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 sucht aktiv nach Räumlichkeiten und Standorten für internationale Organisationen, die sich in der Schweiz niederlassen möchten und stellt diesen Liegenschaften zur Miete zur Verfügung.

Mit dieser Institution verfügt die Schweiz über ein wirksames Instrument der Gaststaatspolitik. Im Auftrag des Gaststaates und im Einvernehmen mit der betroffenen Organisation begleitet die FIPOI Bauvorhaben von der Grobplanung bis zum Projektabschluss. Die «in-house» Expertise der FIPOI ist dabei für den Gaststaat unentbehrlich, da er von der Stiftung laufend über Entwicklungen beim Projekt informiert und dabei auch auf die typischen Risiken bei Bauvorhaben (Teuerung, Zahlungsausfälle, Verzögerungen) aufmerksam gemacht wird.

Per Entscheid des Stiftungsrates der FIPOI wurde letztere beauftragt, ausnahmsweise auch ausserhalb Genfs tätig zu werden, namentlich in Bern. Die Stiftung begleitet somit das Renovationsprojekt der OTIF seit Anbeginn und hat dieses positiv beurteilt. Als Darlehensgeber wäre Bern sowohl in der Arbeitsgruppe als auch im Koordinierungsausschuss der FIPOI vertreten.

Für mehr Informationen zur FIPOI: www.fipoi.ch

Organisation von Renovationsprojekten der IOs in Zusammenarbeit mit der FIPOI

