



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 30. November 2022
Direktion: Staatskanzlei
Geschäftsnummer: 2022.STA.1731
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Amt für Kommunikation. Gewährung eines Gaststaatsdarlehens des Kantons Bern zugunsten des Immobilienprojekts der Zwischenstaatlichen Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF), Ausgabenbewilligung.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Rechtsgrundlagen	2
3.	Rechtliche Qualifikation der Ausgaben	3
3.1	Gebundene oder neue Ausgaben	3
3.2	Wiederkehrende oder einmalige Ausgaben	3
4.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	3
4.1	Ausgangslage	3
4.2	Renovations- und Erweiterungsprojekt der OTIF	3
4.3	Immobilien- und Darlehenspolitik des Schweizer Gaststaates	4
4.4	Darlehensnehmerin Immobilienstiftung für die Internationalen Organisationen (FIPOI)	5
4.5	Interessen des Kantons Bern	6
4.6	Fehlende Rechtsgrundlage	6
4.7	Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten	7
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	7
6.	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	7
7.	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
8.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	7
9.	Antrag	8

1. Zusammenfassung

Der Bund verfolgt eine aktive Sitzstaatpolitik. Die Schweiz stellt den hier ansässigen Internationalen Organisationen auf Anfrage rückzahlbare Darlehen, sogenannte Gaststaatsdarlehen, für deren Immobilienprojekte zur Verfügung. Voraussetzung für die Gewährung eines solchen Gaststaatsdarlehens ist, dass die internationale Organisation für ihre Immobilienprojekte 20 Prozent Eigenmittel einsetzt. Der Bund sichert unter dieser Voraussetzung ein Gaststaatsdarlehen zu, sofern sich die kantonalen und städtischen Gaststaatbehörden substanziell (ungefähr 30 %)

am Darlehen beteiligen. Das Gaststaatsdarlehen von Bund, Kanton und städtischer Behörde beträgt in der Regel 80 % der Gesamtkosten.

Die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) will ihr Sitzgebäude in Bern aus dem Jahr 1965 renovieren. Sie hat zu diesem Zweck anfangs September 2022 ein Gesuch für ein Gaststaatsdarlehen beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eingereicht. Die Gebäudehülle und die Sitzungsräume entsprechen nicht mehr den heutigen Anforderungen an Energie, Nachhaltigkeit und Sicherheit. Am Projekt sind zwei Berner Firmen massgeblich beteiligt: Emch+Berger ImmoConsult AG ist mit der Projektplanung beauftragt (www.ebic.ch). Generalunternehmerin für die Renovations- und Erweiterungsarbeiten ist die BauSpektrum AG aus Münsingen.

Die Schweizer Gaststaatspolitik hat ihre Wurzeln in Bern: Der Weltpostverein (UPU), der 2024 sein 150-jähriges Bestehen feiert, und die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF), die 1893 gegründet wurde. Diese Organisationen machen die Bundesstadt, zusammen mit dem in Bern stationierten diplomatischen Korps, auch zu einer internationalen Stadt. Die Vorteile einer Beteiligung an einem Gaststaatsdarlehen für das Immobilienprojekt der OTIF bestehen für den Kanton Bern in der Stärkung des internationalen Standorts und dem wirtschaftlichen Nutzen bei tiefem Risiko. Nachteilig wirkt sich die Belastung des Finanzhaushalts (Investitionsrechnung) zum Zeitpunkt der Gewährung des Darlehens aus – auch wenn dieses rückzahlbar ist.

Insgesamt überwiegen für den Kanton Bern die Vorteile klar, was für eine Beteiligung am Gaststaatsdarlehen für das Immobilienprojekt der OTIF spricht. Ausgehend von massgeblichen Gesamtkosten von 6 833 885 Franken (Stand 02.09.2022) beträgt das Gaststaatsdarlehen insgesamt 5 467 108 Franken (80 % der Gesamtkosten ohne Umzugskosten). Nach gängigem Verteilschlüssel trägt der Bund vom Darlehensbetrag 70 % (3 826 976 Franken) und der Kanton und die Stadt Bern 30 % insgesamt ausmachend 1 640 132 Franken. Der Kanton und die Stadt Bern haben sich geeinigt, ihren Anteil hälftig aufzuteilen, also je 820 066 Franken zu tragen. Damit beträgt der vom Kanton in Form eines Gaststaatsdarlehens zur Verfügung zu stellende Betrag aufgerundet 825 000 Franken.

Damit sich der Kanton Bern am Gaststaatsdarlehen beteiligen kann, bedarf es einer Rechtsgrundlage.

2. Rechtsgrundlagen

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1), Art. 76 Abs. 1 Bst. e und Art. 89 Abs. 2 Bst. a
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Art. 42 ff.
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1), Art. 136 ff.
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Staatskanzlei (OrV STA, BSG 152.211), Art. 1, Art. 11a und Art. 13

Mit dem vorliegenden Beschluss des Grossen Rates wird die Rechtsgrundlage gemäss Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe c i.V.m. Absatz 2 FLG geschaffen.

3. Rechtliche Qualifikation der Ausgaben

3.1 Gebundene oder neue Ausgaben

Seit dem 1. Juni 2014 umschreibt Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe a FLG die neuen Ausgaben als diejenigen, bei denen Entscheidungsspielraum besteht bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten.

Beim Entscheid über die Gewährung des Gaststaatsdarlehens besteht ein gewisser Handlungsspielraum sowie betreffend Höhe und Zeitpunkt der Gewährung. Es handelt sich bei dem vorliegenden Geschäft somit um eine neue Ausgabe.

3.2 Wiederkehrende oder einmalige Ausgaben

Wiederkehrend sind Ausgaben gemäss Artikel 47 FLG, wenn sie einer fortgesetzten Aufgabe dienen. Dies trifft auf die Gewährung des Darlehens nicht zu.

Die Darlehensgewährung ist auf dreissig Jahre (2024-2054) begrenzt und die Ausgaben haben somit einen sachlich und zeitlich abgeschlossenen Zusammenhang. Sie sind daher einmalig im Sinne von Artikel 46 FLG.

4. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

Der Sitzstaatspolitik des Bundes schliesst neben dem Kanton Genf auch andere Kantone ein, zum Beispiel den Kanton Bern mit den internationalen Organisationen in der Bundesstadt. Dadurch soll die Position der Schweiz als Gaststaat für internationale Organisationen und als wichtiges Zentrum für globale Gouvernanz gefestigt werden. Im Rahmen seiner Gaststaatspolitik stellt die Schweiz den hier ansässigen Internationalen Organisationen auf Anfrage rückzahlbare Darlehen für deren Immobilienprojekte zur Verfügung. Diese sogenannten Gaststaatsdarlehen können für Neubauten oder Renovationen der Gebäude der internationalen Organisationen beansprucht werden.

4.1 Ausgangslage

Die OTIF will ihr Sitzgebäude in Bern renovieren. Sie hat zu diesem Zweck am 2. September 2022 ein offizielles Gesuch für ein Gaststaatsdarlehen beim EDA eingereicht. Das EDA hatte den Kanton Bern vorgängig angefragt, ob er sich am Gaststaatsdarlehen beteiligen würde, um die Verankerung der OTIF in Bern zu fördern.

4.2 Renovations- und Erweiterungsprojekt der OTIF

Das Sitzgebäude der OTIF in Bern ist 1964 und 1965 am Gryphenhübeliweg 30 errichtet worden. Die Immobilie wurde zwar laufend instandgehalten, jedoch kaum renoviert, weshalb es deutliche Alterserscheinungen aufweist. Es entspricht auch nicht mehr den geltenden Normen und Anforderungen, namentlich in den Bereichen Erdbebensicherheit und Wärmedämmung sowie Energie, Nachhaltigkeit und Sicherheit.

Aufgrund der Komplexität des Renovationsprojekts beauftragte die OTIF Emch+Berger ImmoConsult AG aus Bern mit der Projektplanung (www.ebic.ch). Generalunternehmerin für die Renovations- und Erweiterungsarbeiten ist die BauSpektrum AG aus Münsingen (www.bauspektrum.ch).

Das Projekt ist in zwei Teilprojekte aufgeteilt:

- Renovierungsprojekt: Die vollständige Renovierung des Gebäudes nach den heutigen Normen und Vorschriften.
- Erweiterungsprojekt: Die Vergrößerung des Konferenzraumes mit Dolmetscherkabinen auf der einen Seite und die Vergrößerung des eigentlichen Konferenzraumes zur Gartenseite hin. Das Erweiterungsprojekt ist eine Option, die aber nur zusammen mit dem Renovierungsprojekt durchgeführt werden kann.
- Der Erhalt der Dachterrasse ist eine Option und ist in den Kosten nicht enthalten.

Die Renovierung des Gebäudes ist dringend erforderlich und sollte nicht aufgeschoben werden. Während der Renovierungsarbeiten wird das Sekretariat der OTIF vorübergehend in ein anderes Gebäude umziehen müssen.

Die OTIF beziffert die Kosten für das Renovations- und Erweiterungsprojekt auf 6 833 885 Franken (ohne Umzugskosten). Sie bestreitet 20 Prozent dieser Kosten aus eigenen Mitteln. Diese Aufteilung zwischen dem Gaststaatsdarlehen und den Eigenmitteln wurde von der OTIF zusammen mit den Mitgliedstaaten – inklusive der Schweiz – festgelegt. Die Höhe von 20 Prozent entspricht dem üblichen Minimalprozentsatz bei solchen Darlehen. Die Organisationen haben in der Regel nicht ausreichend Eigenreserven, mehr Eigenmittel in Immobilienprojekte zu investieren.

Ausgehend von massgeblichen Gesamtkosten von 6 833 885 Franken beträgt das Gaststaatsdarlehen insgesamt 5 467 108 Franken (80 % der Gesamtkosten ohne Umzugskosten). Nach gängigem Verteilschlüssel trägt der Bund vom Darlehensbetrag 70 % (3 826 976 Franken) und der Kanton und die Stadt Bern 30 % insgesamt ausmachend 1 640 132 Franken. Der Kanton und die Stadt Bern haben sich geeinigt, ihren Anteil hälftig aufzuteilen, also je 820 066 Franken zu tragen. Damit beträgt der vom Kanton in Form eines Gaststaatsdarlehens zur Verfügung zu stellende Betrag aufgerundet 825 000 Franken.

4.3 Immobilien- und Darlehenspolitik des Schweizer Gaststaates

Im Gegensatz zu den Baudarlehen wird auf den Renovierungsdarlehen in der Regel ein Zins von 0,5 bis 1 Prozent erhoben. Diese sogenannten Gaststaatsdarlehen müssen innerhalb von 30 statt 50 Jahren zurückbezahlt werden. Der Zinssatz wird rechtzeitig vom Bundesrat festgelegt, kurz vor Abschluss des Darlehensvertrags zwischen der OTIF und der Immobilienstiftung für die Internationalen Organisationen (FIPOI). Der Zinssatz wird sich an den Refinanzierungskosten des Bundes orientieren. Als Referenz kann hier der «30-jährige Eidgenosse» benutzt werden.

Als Voraussetzung für einen Bundesbeitrag müssen der Gastkanton und die Gaststadt gemäss Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 2013 einen substanziellen Beitrag an diese Renovierungsdarlehen leisten (im Umfang von praxisgemäss 30 Prozent am Gaststaatsdarlehen, s.o.). Der Bundesrat begründet diese Bedingung damit, dass die Präsenz von Internationalen Organisationen den Kantonen und Städten einen wirtschaftlichen Nutzen bringt und diese bei den Renovierungen kein Bauland zur Verfügung stellen müssen. Es besteht in dieser Hinsicht eine langjährige Praxis, die von den eidgenössischen Räten durch die Gewährung verschiedener Renovierungsdarlehen bestätigt wurde.

Das Instrument der Gaststaatarlehen ist für die Schweiz sehr vorteilhaft, da die Internationalen Organisationen 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 internationalen Organisationen. Dieses Modell unterscheidet sich von anderen Gaststaaten, die diesen Organisationen 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 lokale Wirtschaft auswirkt.

Die internationalen Organisationen sind ausgesprochen zuverlässige Darlehensnehmer und haben bisher alle Darlehen und Zinszahlungen an die Schweiz immer vollumfänglich und fristgerecht geleistet. Würde eine internationale Organisation beschliessen, das Bau- oder Renovationsvorhaben aus allein von ihr zu vertretenden Gründen nicht zu realisieren, sehen die Darlehensverträge nach bisheriger Praxis die Rückzahlung des bereits ausgezahlten Teils des Darlehens innerhalb von höchstens fünf Jahren vor. Sollte die Organisation vor der Rückzahlung des Darlehens entweder ihre Selbstauflösung erklären oder ihren Sitz an einen Standort ausserhalb der Schweiz verlegen, ist die Darlehenssumme sofort fällig.

4.4 Darlehensnehmerin Immobilienstiftung für die Internationalen Organisationen (FIPOI)

Das EDA arbeitet bei der Bewilligung und der Vergabe der Gaststaatarlehen eng mit der FIPOI zusammen. Die FIPOI, die ihren Sitz in Genf hat, begleitet die Renovationsprojekte eng und stellt somit sicher, dass die Darlehen zweckmässig eingesetzt werden. Die FIPOI ist vom Bund und vom Kanton Genf 1964 gemeinsam als privatrechtliche Stiftung gegründet worden. Sie 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 Gaststaatarlehen an die Internationalen Organisationen werden durch die FIPOI ausbezahlt. Die FIPOI ist die Darlehensnehmerin und somit verantwortlich für die Rückzahlung an die Darlehensgeber. Die FIPOI agiert somit als Interlocuteur, nur sie hat einen Darlehensvertrag mit der internationalen Organisation. Der Bund, Kanton und die FIPOI schliessen zusammen einen Vertrag ab (dieser enthält dieselben Klauseln punkto Reporting, etc. wie der Darlehensvertrag der FIPOI mit der internationalen Organisation. Der Kanton hat entsprechend in der Regel ein Darlehensverhältnis mit der FIPOI (im selben Vertrag, wie der Bund) und wird selbstverständlich auch zu diesem Vertrag (Bund-Kanton-FIPOI) konsultiert. Bund und Kanton richten ihre Beiträge an die FIPOI aus, welche dann die Gesamtsumme als Ganzes an die internationale Organisation überweist.

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 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, d.h. in Bern, tätig zu werden. Die Stiftung begleitet somit das Renovationsprojekt der OTIF seit Anbeginn und hat dieses positiv beurteilt. Als Darlehensgeber wäre der

Kanton Bern sowohl in der Arbeitsgruppe als auch im Koordinierungsausschuss der FIPOI vertreten. Zumindest aus Bausicht wird eine Vertretung des Kantons aber als nicht zwingend beurteilt. Einerseits verfügt die FIPOI über hinreichend Erfahrung, andererseits sind mit dem Darlehen des Bundes bereits die notwendigen Planungs- und Kontrollmechanismen verbunden. Die Bau- und Verkehrsdirektion würde hier keine Aufgaben übernehmen. Der Kanton Bern verzichtet daher auf eine Vertretung in der Arbeitsgruppe als auch im Koordinationsausschuss der FIPOI. Es wird auf die Experten des Bundes als Hauptdarlehensgeber und der FIPOI abgestützt.

4.5 Interessen des Kantons Bern

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 in Bern tätig sind: der Weltpostverein (UPU), der 2024 sein 150-jähriges Bestehen feiert, und die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF), die 1893 gegründet wurde.

Diese Organisationen machen die Bundesstadt, zusammen mit dem in Bern stationierten diplomatischen Korps, auch zu einer internationalen Stadt und sind ein nicht zu vernachlässigender Wirtschaftsfaktor (s.u.). Seit 2020 betreibt das International Bern Welcome Desk (IBWD) im Auftrag von Bund, Kanton und Stadt eine Anlauf- und Verbindungsstelle für die internationale Gemeinschaft in Bern.

Die Vorteile einer Beteiligung an einem Gaststaatsdarlehen für die Renovation und Erweiterung des OTIF-Gebäudes bestehen für den Kanton Bern in der Stärkung des internationalen Bern und dem wirtschaftlichen Nutzen bei tiefem Risiko. Ausserdem würde ein positiver Entscheid des Kantons beim Bund auch als wichtiges Zeichen im Zusammenhang mit einer Stärkung Berns als internationaler Standort aufgenommen werden. Nachteilig wirkt sich die Belastung des Finanzhaushalts (Investitionsrechnung) zum Zeitpunkt der Gewährung des Darlehens aus – auch wenn dieses rückzahlbar ist. Entsprechende Mittel sind denn auch in der Finanzplanung noch nicht aufgenommen und stehen in Konkurrenz zu den kantonalen Investitionsvorhaben.

4.6 Fehlende Rechtsgrundlage

Der Kanton Bern verfügt nicht über die nötige Rechtsgrundlage für die Beteiligung an Gaststaatsdarlehen. Namentlich das Wirtschaftsförderungsgesetz enthält keine Grundlage für die finanzielle Unterstützung von internationalen Organisationen. Auch über die Neue Regionalpolitik (NRP) ist kein Darlehen möglich, weil die Stadt Bern nicht im NRP-Perimeter ist.

Die Gewährung eines Darlehens kann vor diesem Hintergrund nur über die Schaffung einer neuen formell-gesetzlichen Grundlage oder den Erlass eines referendumsfähigen Grossratsbeschlusses erfolgen. Wegen der Einmaligkeit des Sachverhalts sowie der zeitlichen Dringlichkeit kommt nur die zweite Variante in Frage: ein Beschluss des Grossen Rates, der der fakultativen Volksabstimmung untersteht, der gleichzeitig die Rechtsgrundlage gemäss Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe c FLG und die erforderliche Ausgabenbewilligung beinhaltet.

4.7 Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten

Für die Bewilligung des Darlehens ist nach Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 FLG in Verbindung mit Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe e KV der Grosse Rat zuständig. Die voraussichtlichen Ausgaben werden durch die Staatskanzlei ausgerichtet und vollzogen. Die Staatskanzlei wird insbesondere einen Darlehensvertrag mit der FIPOI abschliessen.

Diese Ausgabenbewilligung untersteht dem fakultativen Referendum und ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 62 Abs. 1 Bst. f KV i. V. m. Art. 44 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 FLG).

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik ist die vorliegende Aufgabe nicht vorgesehen.

6. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Die beantragten Ausgaben belasten die Investitionsrechnung.

Der Zinssatz wird vom Bundesrat verbindlich festgelegt. Der Ertrag aus Darlehen wird in der Erfolgsrechnung erfasst. Es erfolgt keine Differenzbuchung aufgrund der Abweichung gegenüber dem kantonalen Referenzzinssatz für den Zinsverzicht bei Darlehen zu Vorzugskonditionen, da die Wesentlichkeitsgrenze nicht erreicht wird.

Ansonsten ergeben sich keine Auswirkungen auf die Organisation, das Personal, die IT oder den Raum.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gewährung des Darlehens hat keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden.

8. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die Beteiligung an einem Gaststaatsdarlehen für die Renovation und Erweiterung des OTIF-Gebäudes stärkt die Stellung des internationalen Bern und ist mit einem wirtschaftlichen Nutzen – etwa durch das Auslösen von Aufträgen an das lokale Gewerbe – verbunden. Auf die Umwelt hat das Vorhaben keine Auswirkungen.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der beiliegenden Ausgabenbewilligung zuzustimmen.

Beilagen

- RRB-Entwurf
- Ergänzende Angaben zur Ausgabenbewilligung
- Hintergrundinformationen des EDA (undatiert) zur Schweizer Gaststaatspolitik und zu den Rahmenbedingungen der in Bernansässigen Internationalen Organisationen
- Beschluss des Bundesrats vom 26. Juni 2013
- Darlehensgesuch OTIF an EDA vom 2.9.2022
- Dokumente I zum Darlehensgesuch der OTIF
- Dokumente II zum Darlehensgesuch der OTIF