

83.041

**Botschaft
über ein Darlehen an die Immobilienstiftung für die
internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf**

vom 25. Mai 1983

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf eines Bundesbeschlusses über ein Darlehen an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf, das zur Finanzierung des Kaufs des neuen Sitzgebäudes durch das Zwischenstaatliche Komitee für Auswanderung (CIM) bestimmt ist.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Mai 1983

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Aubert
Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Im Rahmen der humanitären Bemühungen um die Verbesserung des Loses von Heimatlosen wirkt neben dem bekannten UNO-Hochkommissariat für das Flüchtlingswesen (HCR) in Genf auch das Zwischenstaatliche Komitee für Auswanderung (CIM), das sich auf die praktische Arbeit konzentriert, d. h. einerseits, wie es sein Name sagt, auf den Transport von Auswanderern, auf deren Neueingliederung, auf die Suche nach Unterbringung, auf die Berufshilfe, auf die Umschulung und auf die Entwicklungshilfe mittels dem Einsatz qualifizierter Auswanderer zugunsten benachteiligter Länder. Andererseits unterstützt das CIM mit den gleichen Dienstleistungen auch Flüchtlinge.

Diese Aufgaben sind parallel zum anschwellenden Flüchtlingsstrom in den letzten Jahren beträchtlich gewachsen, so dass auch diese Organisation für ihre Arbeit im bisherigen gemieteten Gebäude kein Auskommen mehr hat. Der Teil des neu erstellten und anfangs 1984 bezugsbereiten Centre administratif de Morillon (CAM) in Genf, der der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) gehört, ist grundsätzlich als neues Sitzgebäude des CIM vorgesehen. Da die meisten internationalen Organisationen in Genf Eigentümerinnen ihrer Sitzgebäude sind, ist es wünschenswert, dem CIM die gleichen Bedingungen zu bieten. Die FIPOI ist bereit, das ihr gehörende Gebäude zum Erstellungspreis von 18 Millionen Franken dem CIM zu verkaufen. Dieses benötigt dafür eine Finanzierungshilfe, die durch ein Darlehen der Eidgenossenschaft über die FIPOI gewährt werden kann. Die FIPOI gibt ihrerseits dieses Darlehen dem CIM zu den gleichen Bedingungen weiter. Aus Gründen der Gleichbehandlung aller internationaler Organisationen drängt sich eine Hilfe im Umfange der Gesamtkosten auf. Es ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass das CIM seit Beginn seiner Tätigkeit im Vergleich zu anderen Organisationen stets eine unbefriedigende Unterkunftssituation gekannt hat. Wir beantragen Ihnen, den Bundesrat zu ermächtigen, der FIPOI ein Darlehen von 16 Millionen Franken zu gewähren. Verzinsung und Rückzahlung erfolgen zu den dieser Stiftung üblicherweise gewährten Bedingungen.

Botschaft

1 Einleitung

11 Die Rolle Genfs als Sitz internationaler Organisationen und als Mittel der schweizerischen Aussenpolitik

Seit über hundert Jahren ist Genf die Heimat internationaler Organisationen und Institutionen. Zunächst lag seit der im Jahre 1863 erfolgten Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) der Schwerpunkt im humanitären Bereich, bevor sich nach dem Ersten Weltkrieg mit dem Völkerbund und dem Internationalen Arbeitsamt das Spektrum generell erweiterte. Die Niederlassung des europäischen Sitzes der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen machte seit 1946 Genf zu einem anerkannten und bestimmenden Zentrum der internationalen Zusammenarbeit.

Diese Zusammenarbeit umfasst heute sowohl universelle und regionale als auch fachlich weit gestreute Aufgaben, die durch verschiedene Spezialorganisationen im System der Vereinten Nationen selber oder auch ausserhalb davon durch zwischenstaatliche oder nichtstaatliche Organisationen betreut werden. Gegenwärtig existieren in Genf elf internationale Organisationen mit weltumspannenden Aktivitäten (UNO¹⁾, ILO, WMO, WHO, ITU, WIPO, IBE, GATT, ICM, ICDO und APEF²⁾) sowie zwei Institutionen mit europäischen Aufgabenstellungen (CERN und EFTA), die Interparlamentarische Union, das IKRK, die Liga der Rotkreuzgesellschaften, die IATA sowie mehr als hundert nichtstaatliche Organisationen.

Ende 1982 waren bei der UNO 123 Ständige Missionen, Delegationen und Beobachterbüros akkreditiert. Zusammen mit den zwischenstaatlichen Organisationen beschäftigen sie gegen 15 000 Mitarbeiter. Mit den Familienmitgliedern ergibt sich für die Genfer internationale Gemeinde ein Bestand von etwa 30 000 Personen. Die Bedeutung dieses Personenkreises sowie der Organisationen selber für die Wirtschaft und die Arbeitsmarktlage Genfs, aber auch ganz allgemein der Schweiz, darf nicht unterschätzt werden. Eine Studie des Genfer Statistischen Amtes aus dem Jahre 1981 zeigt, dass alle Organisationen zusammen im Jahre 1979 rund 1,62 Milliarden Franken für Löhne, Güter, Dienstleistungen, Ausrüstungen, Unterhalt und Bauten ausgegeben haben. Daneben bringen internationale Konferenzen der Genfer Hotellerie Beschäftigung und Verdienst; etwa ein Viertel aller Übernachtungen ist auf den Aufenthalt von Delegierten und Experten zurückzuführen.

Das Ansehen Genfs als Zentrum internationaler Politik gilt gleichermaßen der Schweiz als Empfangsstaat. Diese Rolle als Empfangsstaat ist schon immer ein

¹⁾ Die UNO ihrerseits umfasst in Genf neben dem europäischen Sitz der Hauptorganisation die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD), die Europäische Wirtschaftskommission (ECE), das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für das Flüchtlingswesen (HCR), die Koordinierungsstelle der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe (UNDRO), den Abrüstungsausschuss und das Zentrum für Menschenrechte.

²⁾ Abkürzungen: siehe Anhang I.

wichtiger Bestandteil unserer Aussenpolitik gewesen. Bundesrat und Parlament haben mehrfach betont, dass die Schweiz dadurch einen nützlichen Beitrag zum Funktionieren des Systems der internationalen Zusammenarbeit und zur Völkerverständigung leisten will.

Um dieser Rolle gerecht zu werden, wurde im Jahre 1964 durch den Bund und den Kanton Genf die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) gegründet, die u. a. den internationalen Organisationen mit Sitz in Genf durch Darlehen den Kauf ihrer Sitzgebäude ermöglicht.

Die Fortführung der bisher auf diesem Gebiet unternommenen Anstrengungen wird durch die Bedeutung der internationalen Rolle Genfs im Rahmen unserer Aussenpolitik gerechtfertigt. Eine Fortführung drängt sich heute um so mehr auf, als in den letzten Jahren diese Rolle Genfs nicht mehr unumstritten geblieben ist. Der Bau grosser internationaler Konferenzzentren zeigt eine Dezentralisierungstendenz auf. Der Bund hat in diesem Bereich bereits im Jahre 1980 mit der den internationalen Organisationen gewährten kostenlosen Benützung des von der FIPOI verwalteten Internationalen Konferenzzentrums von Genf (CICG) die Attraktivität der Stadt zu erhöhen versucht (BBl 1980 I 1206). Andere Länder bemühen sich ferner seit einiger Zeit vermehrt darum, Sitzstaat internationaler Organisationen zu werden, was auf die bestehenden Zentren nicht ohne Einfluss bleiben wird. Der Bundesrat hat deshalb den festen Willen, gemäss dem Prinzip der Disponibilität das Ansehen und die Anziehungskraft Genfs und der Schweiz als Sitzstaat aufrechtzuerhalten und nach Möglichkeit alles zu unternehmen, die Arbeitsbedingungen in Genf und die Gastlichkeit den Bedürfnissen entsprechend zu verbessern. Dies entspricht auch dem Geiste der mit den internationalen Organisationen abgeschlossenen Sitzabkommen.

12 Das Zwischenstaatliche Komitee für Auswanderung (CIM)

Das Zwischenstaatliche Komitee für Europäische Auswanderung (CIME) wurde am 5. Dezember 1951 in Brüssel als intergouvernementale Organisation mit völkerrechtlicher Persönlichkeit von sechsundzwanzig Staaten, darunter der Schweiz, gegründet. Die neue Organisation, die bis zur Inkraftsetzung der offiziellen Gründungsakte im Jahre 1954 einen provisorischen Charakter aufwies, stellte sich die Aufgabe, als operationelles Hilfswerk die Auswanderung und Wiedereingliederung der nach dem Kriege in Europa verstreuten Heimatlosen oder wegen Überbevölkerung Auswanderungswilligen in weniger bevölkerte Weltgegenden zu organisieren. Das CIME wollte ferner ganz allgemein im Rahmen der Entwicklungshilfe die wirtschaftliche Entwicklung und das Ausbildungsniveau der Empfangsländer mittels Sprachkursen und handwerklichen Lehrgängen sowie mittels der Einwanderung qualifizierter Fachkräfte (Technologie- und Personentransfer) fördern.

Das CIME verstand sich als praktische Ergänzung zum UNO-Hochkommissariat für das Flüchtlingswesen (HCR), mit dem es eng zusammenarbeitete. So widmete es sich ausschliesslich operationellen Fragen wie Transport, Unterbringung, Schulung, Verpflegung usw. Bis zum Jahre 1964 konnte das Komitee rund 700 000 normale Auswanderer und 600 000 Flüchtlinge in eine neue Hei-

mat führen. Im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in Europa und mit dem Wiederaufbau wurde dann das Auswanderungs- und Flüchtlingsproblem immer weniger akut, so dass die Aktivität des CIME deutlich abnahm.

Die Ende der siebziger Jahre in Asien und Afrika aufgekommenen neuen grossen Flüchtlingsströme gaben ihm jedoch ein neues Betätigungsfeld, auf dem die gewonnenen Erfahrungen nutzbringend angewendet werden konnten und die zum HCR komplementäre Rolle erneut zum Tragen kam. Diese Konzentration auf aussereuropäische Gebiete führte im Jahre 1980 zur Streichung des Wortes «européennes» aus dem Titel der Organisation, die sich seither «Comité intergouvernemental pour les migrations» nennt.¹⁾

Die Zielsetzungen humanitärer Art und im Bereiche der Entwicklungshilfe sowie die Bestrebungen zur Rückführung von in Europa oder in den Vereinigten Staaten ausgebildeten Fachkräften in ihre Heimatländer der Dritten Welt, besonders Südamerikas, blieben erhalten. Die Erfüllung dieser Aufgaben obliegt heute neben dem Hauptsitz in Genf weltweit 36 Niederlassungen des Komitees.²⁾ Bis heute konnte das CIM für über drei Millionen Menschen eine neue Heimat finden oder sie in ihr Ursprungsland zurückführen.

Die Schweiz arbeitet aufgrund der humanitären Tradition ihrer Aussenpolitik gemäss Bundesbeschlüssen vom 19. Juni 1952, 20. März 1953 und 17. März 1954 (BB1 1952 II 386, 1953 I 712 und 1954 I 538) seit Beginn seiner Aktivität im CIM mit. Die Dauer dieser Mitarbeit ist, wie es im letzten dieser Beschlüsse ausdrücklich heisst, unbeschränkt und definiert als für die Dauer der Existenz des CIM selbst. Gegenwärtig hat die Schweiz Einsitz in den beiden höchsten Organen des Komitees, dem Rat und dem Exekutivausschuss. Die Aufwendungen der Eidgenossenschaft gliedern sich wie für alle anderen Mitgliedländer in die Beiträge für das Verwaltungs- und für das operationelle Budget auf. Das Verwaltungsbudget wird von den Mitgliedern gemäss einer für jedes Land obligatorisch festgesetzten Prozentquote finanziert, die für die Schweiz 2,75 Prozent beträgt. Die Zuwendungen für das operationelle Budget, die sich ihrerseits in einen ordentlichen pauschalen Beitrag und in ausserordentliche zweckgebundene Sammlungen aufteilen, sind dagegen freiwillig und können von jedem Staat selbständig bestimmt werden. Die Mittel für die Operationen werden im Jahre 1983 zu rund 90 Prozent durch von Regierungen und Hilfswerken vorgenommene Rückzahlungen vorgeschossener Auslagen – entsprechend der Anzahl von ihnen betreuter oder zu ihnen geführter Flüchtlinge und Auswanderer – sowie durch zwei vor allem mit besonderen Regierungsbeiträgen gespiesenen Flüchtlingshilfefonds aufgebracht. Einnahmen aus verschiedenen anderen Quellen sowie die direkten pauschalen Überweisungen der Staaten machen nur je etwa 5 Prozent des operationellen Budgets aus. Immerhin trägt die Schweiz von diesen letzteren Zahlungen der Mitgliedländer rund 4,5 Prozent (geschätztes

¹⁾ Aus Gründen der Einfachheit wird die Organisation im weiteren Verlauf dieser Botschaft immer CIM genannt, auch wenn Bezug auf Aktivitäten oder Tatsachen vor der Umbenennung genommen wird.

²⁾ Gegenwärtig gehören dem CIM 29 Staaten als Mitglieder an. 14 weitere Staaten sowie 33 internationale Organisationen und Institutionen haben Beobachterstatus.

Budget 1983). Die Tabelle 1 im Anhang 2 gibt genauen Aufschluss über die Leistungen der Schweiz sowie über die Hauptbeitragszahler des CIM.

Die Ausgaben des CIM verbessern das Schicksal benachteiligter Menschen. Der schweizerische Beitrag an diese Institution darf somit als Abrundung unseres humanitären Engagements im Kontext mit unserer Mitarbeit in andern Gremien mit ähnlicher Zielrichtung angesehen werden. Der Bundesrat hatte in diesem Zusammenhang schon von Anfang an die Wahl Genfs als Hauptsitz des CIM unterstützt. Mit dem «Briefwechsel vom 7. April/3. Mai 1954 betreffend das rechtliche Statut in der Schweiz des Zwischenstaatlichen Komitees für Europäische Auswanderung» (SR 0.192.122.935) gewährte er der Organisation zudem die gleichen Privilegien und Immunitäten wie den Vereinten Nationen («Abkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Organisation der Vereinten Nationen» vom 11. Juni/1. Juli 1946; SR 0.192.120.1).

2 Der Bau eines neuen Sitzgebäudes

21 Die bisherige Unterbringung des CIM

Das CIM leidet seit seiner Niederlassung in Genf an Raummangel und am Provisorium seiner Unterbringung. Trotz mehrerer Umzüge konnte die Organisation bis heute kein definitives Sitzgebäude finden (vgl. Tabelle 2 im Anhang 2 zur Entwicklung der vom CIM bezahlten Mietzinse und der belegten Fläche und Räume). Das seit 1975 bestehende Mietverhältnis mit der UNO wird jeweils nur um ein Jahr verlängert, da diese ihrerseits die Büros wieder für eigene Zwecke benötigt.

Eine permanente Unterbringung erweist sich als umso dringender, als im Gefolge der neuen Verpflichtungen das CIM genötigt wurde, weitere Mitarbeiter fest anzustellen, ohne dass jedoch zusätzlicher Raum geschaffen werden konnte. Die anhaltenden Flüchtlingsprobleme stellen das CIM auch heute andauernd vor neue Aufgaben, so dass die Zahl der in Genf beschäftigten Mitarbeiter ansteigt (von 113 im Jahre 1980 auf 128¹⁾ im Jahre 1982; dies bedeutet eine Zunahme von 11,3%). Dazu kommen noch etwa 40 temporär Beschäftigte.

Um der unbefriedigenden Situation zu begegnen, wurde von den zuständigen Bundesstellen, dem Kanton Genf, der FIPOI und dem CIM gemeinsam eine Lösung erarbeitet, die darin besteht, dass das CIM einen Teil des anfangs 1984 bezugsbereiten neuen Centre administratif de Morillon (CAM) in Genf beziehen soll.

22 Das neue Sitzgebäude

Das an der Route des Morillons in der Gemeinde Grand-Saconnex (Grundbuch Nr. 162, Blatt 8 der Gemeinde Grand-Saconnex) befindliche neue Centre administratif de Morillon (CAM) liegt günstig in der Nähe internationaler Organisa-

¹⁾ Im Vergleich dazu die Organisationen in Genf mit der nächstniedrigeren bzw. nächsthöheren Zahl permanent Beschäftigter (Stand August 1982): EFTA 75, GATT 213.

tionen oder Institutionen wie der ILO, der WHO und des Ökumenischen Weltkirchenrates. Der Boden mit einer Fläche von etwa 14 000 m² wird im Baurecht vom Kanton Genf zur Verfügung gestellt. Als äussere Gestaltung ist eine abwechslungsreiche Baum-, Blumen- und Rasenbepflanzung vorgesehen. Eine bedeutende Baumgruppe konnte erhalten bleiben.

Das Centre administratif de Morillon, das noch dieses Jahr seiner Vollendung entgegengeht, besteht aus zwei dreieckigen Gebäuden mit je fünf Stockwerken über dem Erdgeschoss. Das Kellergeschoss verbindet beide Gebäude und setzt sich auf der Westseite mit einer unterirdischen Garage mit 248 Autoplätzen fort. Das westliche Gebäude gehört der kantonalgenferischen Stiftung für das internationale Zentrum von Genf (FCIG) und dem Internationalen Erziehungsamt (IBE), welches die drei unteren Geschosse belegen wird, während die oberen Stockwerke anderen Benützern vermietet werden können.

Das östliche Gebäude, das für das CIM bestimmt ist, steht im Eigentum der FIPOI. Es umfasst eine benützbare Bruttofläche von 5162 m² (6566 m² Aussenmasse gemäss SIA-Norm 416) und eine Nettofläche von 4588 m², die sich wie folgt aufteilt:

1. Büros	2138 m ²
2. Konferenzzimmer	159 m ²
3. Bibliothek	114 m ²
4. Nebenräume (Abstellräume, Cafeteria, Empfang usw.) ...	1316 m ²
5. Technische Räume	861 m ²
Total	4588 m ²

Die unterirdische Garage von 5478 m² Nettofläche wird von den Benützern beider Gebäude nach einem Aufteilungsschlüssel verwendet werden.

Besondere Aufmerksamkeit wurde der Energieersparnis mit der Auswahl optimaler Isolierungen geschenkt. Zur Diversifikation der Energieträger wurde für beide Gebäude eine gemeinsame Heizung eingebaut, die wahlweise mit Erdgas oder Erdöl betrieben werden kann. Für jedes Gebäude kann darüber hinaus die ihm zusagende Benützungsort einzeln gewählt werden. Ventilation und Klimaanlage sind auf besondere Räume wie Rechenzentrum, Konferenzzimmer und Cafeteria beschränkt.

Vollständig verschiebbare Wände mit entsprechend angepasster Stromzuführung ermöglichen eine freie Aufteilung der Büros und eine Beweglichkeit in der Anpassung der Räume an die wechselnden Bedürfnisse der Benutzer.

Die Weisungen des Bundesrates über bauliche Vorkehrungen für Gehbehinderte sind erfüllt.

Die Projektleitung des CIM-Gebäudes liegt bei einer Kommission, der Vertreter des Departements für öffentliche Bauten des Kantons Genf, der Direktion der FIPOI und des Amtes für Bundesbauten angehören.

3 **Finanzielles**

31 **Begründung des Darlehens an die FIPOI**

Die Unterstützung des CIM mittels eines Darlehens über die FIPOI zur Finanzierung des Kaufs des neuen Sitzgebäudes reiht sich in die bisher getroffenen Massnahmen zur Schaffung geeigneter Arbeitsbedingungen für die internationalen Organisationen in Genf ein. Es sei an dieser Stelle im Zusammenhang mit den Darlehen an die FIPOI an die früheren Botschaften¹⁾ erinnert, die alle einen entsprechenden Bundesbeschluss erwirkt haben. Die Eidgenossenschaft würde damit auch hier die seit den fünfziger Jahren verfolgte Politik weiterführen und von den kurzatmigen Ad-hoc-Lösungen in Form von Bankkrediten abkommen, die kaum dem Geist der FIPOI-Satzungen entsprechen.

Eine Hilfe zugunsten des CIM ist aus mehreren Gründen gerechtfertigt. Sie würde die bekannten Raumprobleme beseitigen und dem CIM die gleichen Arbeits- und Finanzierungsbedingungen wie andern internationalen Organisationen in Genf bieten. Es sei in Erinnerung gerufen, dass das Komitee, das keine Eigenmittel für solche Aufwendungen besitzt, eine humanitären Zielen verpflichtete Organisation ist, deren Tätigkeit damit alter schweizerischer Tradition entspricht.

Die internationale Rolle Genfs stellt ein wichtiges Element der schweizerischen Aussenpolitik dar. Der Bund hat sich den daraus entspringenden Aufgaben zu stellen, deren Erfüllung gleichzeitig auch Ausdruck seiner internationalen Solidarität ist. Der Kanton Genf seinerseits hat in den letzten Jahren auf diesem Gebiet Beträchtliches geleistet. So war es dank den Genfer Behörden möglich, das Internationale Handelszentrum (CCI) sowie das Internationale Erziehungsamt (IBE) neu unterzubringen und, mit Blick auf die letztgenannte Organisation, deren Sitz in Genf zu behalten.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass neben dem CIM auch weitere internationale Organisationen in Genf Raumprobleme haben, so dass in absehbarer Zeit neue Gebäude errichtet oder bestehende erweitert werden müssen, um ein zufriedenstellendes Arbeiten zu ermöglichen. Der Bund muss deshalb in den nächsten Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit damit rechnen, Gesuche um vollständige oder teilweise Finanzierung neuer Sitzgebäude oder für Erweiterungen bestehender Immobilien zu erhalten. Es handelt sich dabei aller Voraussicht nach namentlich um die Bedürfnisse des IKRK, der ITU, des CERN und des HCR, die die akuteste Raumnöte aufweisen. Andere, heute nicht näher bekannte Begehren könnten ebenfalls an die Eidgenossenschaft herangetragen werden.

Sobald der Mittelbedarf klarer erkennbar ist, wird er in die Finanzplanung einzustellen sein. Den eidgenössischen Räten werden dann in der Folge gesonderte Botschaften vorgelegt werden.

¹⁾ Vom 18. September 1964 (für die FIPOI, das GATT und die EFTA), 6. Juni 1966 (ILO), 5. Juni 1967 (UNO, ITU, WMO, Weltpostunion), 17. Februar 1971 (EFTA, CICG, WIPO, ILO), 1. Mai 1974 (CERN), 7. August 1974 (ITU, ILO, WIPO), 2. März 1977 (WIPO) und 11. Juli 1979 (CICG) (BB1 1964 II 769, 1966 I 969, 1967 I 1127, 1971 I 425, 1974 I 1377, 1974 II 441, 1977 I 1292 und 1979 II 821).

32 Die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI)

Die FIPOI ist eine schweizerische privatrechtliche Stiftung, die im Jahre 1964 gegründet wurde (vgl. BBl 1964 II 1490). Der Kanton Genf und die Eidgenossenschaft tragen sie gemeinsam und ordnen je drei Vertreter in den Stiftungsrat ab. Die FIPOI hat gemäss ihren Statuten den Zweck, zwischenstaatlichen Organisationen, die ihren Sitz in Genf haben oder dort internationale Konferenzen abhalten, Gebäude im Kanton Genf zur Verfügung zu stellen. Sie kann dafür selber Gebäude erstellen, mieten, vermieten, kaufen, verwalten oder durch zinsgünstige Darlehen den internationalen Organisationen den Kauf, die Erstellung oder den Ausbau von Gebäuden ermöglichen. Die dazu nötigen Mittel wurden ihr bisher statutengemäss nach Bedarf in Form von verzinslichen und rückzahlbaren Darlehen des Bundes von 467,7 Millionen Franken (inkl. Baukreditzinsen) zur Verfügung gestellt. Davon wurden bis Ende 1982 bereits 158,4 Millionen Franken zurückbezahlt. Zusammen mit den Zinseinnahmen von 86,6 Millionen Franken sind somit von 1965 bis 1982 insgesamt 245 Millionen Franken in die Bundeskasse zurückgeflossen, zuletzt im Jahre 1982 22,5 Millionen Franken. Der Kanton Genf seinerseits trug zur Erfüllung der Aufgaben der FIPOI bei, indem er Grundstücke im Werte von über 50 Millionen Franken beisteuerte.

Die FIPOI verfolgt keinen lukrativen Zweck. Ihre Finanzlage ist gesund, jedoch verfügt sie nicht über die notwendigen finanziellen Mittel, um selbst ein Darlehen im Ausmass des mit vorliegender Botschaft angebehrten Betrages leisten zu können.

Mit einem Bilanztotal von 476,5 Millionen Franken per 31. Dezember 1982 verfügt die FIPOI, deren Dotationskapital 100 000 Franken beträgt, über etwa 19 Millionen Franken allgemeiner Reserven, die in erster Priorität dem Unterhalt und der Renovierung der eigenen Gebäude, Anlagen und Einrichtungen im Gesamtinvestitionsbetrage von über 190 Millionen Franken dienen müssen. So muss die FIPOI unter anderem ihre finanziellen Mittel für die Erneuerung komplexer und kostspieliger Anlagen des CICG reservieren; dies hat unabhängig von der jährlichen Übernahme der laufenden Betriebskosten für das Konferenzzentrum durch den Bund zu erfolgen.

33 Übernahmemodalitäten, Kostenvoranschlag und Finanzierung

331 Ursprüngliches Vorhaben eines Mietverhältnisses und definitiver Plan eines Kaufs

Zunächst war geplant gewesen, das Gebäude dem CIM zu einem jährlichen Mietzins abzugeben, der die Finanzierungskosten der FIPOI deckte. Bereits im ersten Jahr hätte dies einen Betrag von über einer Million Franken ohne Nebenkosten ergeben. Dieser vor allem wegen des teuren Bankkredits hohe Preis kann aber vom CIM aus budgetären Gründen nicht aufgebracht werden, so dass diese Lösung im Laufe des Spätsommers 1982 als unrealisierbar aufgegeben werden musste.

Eine Alternative erkannte der Bundesrat im Kauf des Gebäudes mit Hilfe eines den üblichen Bedingungen (3 % Zins pro Jahr, Rückzahlbarkeit in 40 Jahren) unterstellten FIPOI-Darlehens. Ein solches Darlehen entspricht der ständigen Praxis gegenüber den internationalen Organisationen und gewährt dem CIM auch eine Gleichbehandlung im Vergleich mit andern Organisationen. Dies würde auch die FIPOI von den Aufwendungen für Unterhalts- und Regierarbeiten entlasten. In diesem Falle kommen die Finanzierungskosten des CIM auf rund 780 000 Franken ohne Nebenkosten zu stehen, was eine Einsparung von jährlich etwa 280 000 Franken ergibt. Dies entspricht der von der Schweiz in allen internationalen Gremien vertretenen Politik, wonach die Verwaltungskosten möglichst niedrig zu halten sind.

332 Kosten und Finanzierung

Die FIPOI rechnet mit Gesamtkosten von 18 Millionen Franken, die sich wie folgt aufteilen:

	Betrag in Franken
Grundstück	0
Vorbereitungsarbeiten	1 313 000
Gebäude und Garage.....	14 666 000
Umgebung	357 000
Nebenkosten (Gebühren usw.)	351 000
Unvorhergesehenes und Teuerung	893 000
Finanzierungskosten (Baukreditzinsen)	420 000
Total	<u>18 000 000</u>

Der Kanton Genf bleibt Eigentümer des Bodens, den er für 99 Jahre im Baurecht dem CIM zur Verfügung stellt. Der jährliche Baurechtszins wurde symbolisch auf einen Franken festgesetzt. Dieses Entgegenkommen des Kantons stellt gegenwärtig eine Kapitaleistung von 1,3 Millionen Franken dar, die bei einem Kauf des Bodens hätten zusätzlich aufgewendet werden müssen.

Die Finanzierung des Gebäudes inklusive Boden stellte man sich ursprünglich wie folgt vor:

	Betrag in Franken
FIPOI, Einwurf von Eigenmitteln	5 000 000
Schweiz, Eidgenossenschaft, Darlehen (BRB 13. Aug. 1980)	2 000 000
Kanton Genf, Darlehen	2 000 000
Hypothekendarlehen einer Bank (Kreditbetrag 10 Mio. Fr.) .	9 000 000
Total Anlagekosten ohne Boden	<u>18 000 000</u>

Nach Gewährung des angebotenen Bundesdarlehens an die FIPOI wird das Darlehen der Bank unverzüglich zurückbezahlt. Der FIPOI-Anteil von 5 Millionen Franken, der im Sinne einer vorübergehenden Sonderlösung zur Verminderung der Fremdkapitalkosten gewährt worden war, wird ebenfalls zurückbe-

zahlt. Die FIPOI wird diesen Betrag mittelfristig zur Finanzierung der Renovation eigener Gebäude benötigen. Gleichermassen wird das Darlehen des Kantons Genf, das dieser im Jahre 1980 gleichzeitig mit demjenigen des Bundes bezahlt hatte, zurückerstattet. Dies drängt sich angesichts der Tatsache auf, dass dieser Kanton damit eine eigentlich dem Bund zukommende Aufgabe wahrgenommen hatte, während sein Beitrag bisher üblicherweise in der Zurverfügungstellung von Boden bestand. Das angebehrte Darlehen soll in all seinen Modalitäten die bis anhin geübte Praxis weiterführen (vgl. Tabelle 3 im Anhang 2 für die Bedingungen der verschiedenen Darlehen).

34 Auswirkungen für den Bund

341 Finanzielle Auswirkungen für den Bund

Die Gewährung des vorliegenden Darlehens wird den Bund in der Rechnung 1984 mit 16 Millionen Franken belasten (Art. 1 Beschlussentwurf). Dieser Betrag wird in den Voranschlag einzustellen sein. Wie oben dargelegt, ist die nun anvisierte Lösung eines Bundesdarlehens an die FIPOI erst seit kurzem bekannt, weshalb die Mittel in der Finanzplanung nicht berücksichtigt wurden. Das Darlehen wird den für die FIPOI üblichen Bedingungen unterstellt, d. h. der Rückzahlbarkeit in 40 Jahren und der Verzinsung von 3 Prozent pro Jahr. Das bereits gewährte Darlehen an die FIPOI von 2 Millionen Franken (BRB vom 13. Aug. 1980) wird durch einen neuen Bundesratsbeschluss den gleichen Bedingungen unterworfen und dem gleichen Zweck zugeführt.

Das zu gewährende Darlehen finanziert die Gesamtkosten des Gebäudekaufs; es entspricht dem tatsächlichen Mittelbedarf. Das CIM ist zudem nicht in der Lage, Kürzungen mit anderen Mitteln auszugleichen. Der Bundesrat hat deshalb die Absicht, das vorliegende Darlehen von der linearen Herabsetzung der Bundesleistungen um 10 Prozent auszunehmen.

342 Personelle Auswirkungen für den Bund

Die Gewährung des vorliegenden Darlehens an die FIPOI hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

4 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Vorlage entspricht den Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979–1983 (BBl 1980 I 588, 2. Hauptteil, Ziff. 113). Wir haben dort klar festgehalten, dass wir den Verpflichtungen, die uns als Gaststaat internationaler Organisationen zufallen, nachkommen und die internationale Rolle Genfs als Mittel unserer Aussenpolitik aufrechterhalten wollen.

5 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes zur Gewährung des vorliegenden Darlehens ergibt sich aus der allgemeinen Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten. Die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen stellt einen sehr wichtigen Aspekt unserer Aussenbeziehungen dar, und die Darlehen des Bundes an die FIPOI sind eine Form dieser Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang ist es nicht von Belang, dass die Darlehen den internationalen Organisationen durch Einschaltung einer Institution wie der FIPOI, die eine Stiftung des schweizerischen Rechts ist, gewährt werden. Einzig der Zweck ist ausschlaggebend.

Nach der neueren Lehre und der jüngsten Rechtssprechung des Bundesgerichts (BGE 103 Ia 380 E. 5c und 6, 402 E. 3a; 104 Ia 232 E. 2c, 309 E. 3a, 445 E. 4c) bedarf neben der Eingriffsverwaltung auch die Leistungsverwaltung nicht nur einer Verfassungs-, sondern auch einer Gesetzesgrundlage (Legalitätsprinzip). Wie in der Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz vom 27. Mai 1981 (BBl 1981 II 1046) ausgeführt, ist die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmass diese Regel, die grundsätzlich für den ganzen Bereich der Verwaltung gilt (BBl 1980 II 1463), auch im Bereich der internationalen Beziehungen Anwendung findet, umstritten. Wir haben Sie in der genannten Botschaft auch darüber informiert, dass eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt worden ist, die verschiedenen freiwilligen Beiträge, die die Eidgenossenschaft im Interesse ihrer auswärtigen Beziehungen erbringt, zu sichten und zu prüfen, ob diese Beiträge Gegenstand einer generell-abstrakten Regelung bilden könnten.

Die Arbeitsgruppe hat inzwischen ihre Arbeiten beendet. Der Bundesrat wird sich demnächst mit den hängigen Fragen befassen. Das Darlehen, für das mit dieser Botschaft der erforderliche Kredit beantragt wird, soll, ohne den Entscheid in der Sache zu präjudizieren, gemäss der bisherigen Praxis (vgl. BBl 1980 III 707 709 710 und 1981 III 1125) ohne gesetzliche Grundlage gewährt werden. Der vorliegende Kredit ist gemäss Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes mit einfachem Bundesbeschluss zu bewilligen. Die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte folgt aus der allgemeinen Budgetkompetenz (Art. 85 Ziff. 10 BV).

Verzeichnis der Abkürzungen

APEF	Vereinigung Eisenerz exportierender Länder
CAM	Centre administratif de Morillon
CCI	Internationales Handelszentrum
CERN	Europäische Organisation für kernphysikalische Forschung
CICG	Internationales Konferenzzentrum von Genf
CIM(E) / IC(E)M	Zwischenstaatliches Komitee für (Europäische) Auswanderung
EFTA	Europäische Freihandelsvereinigung
FCIG	Stiftung für das internationale Zentrum von Genf
FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
HCR	UNO-Hochkommissariat für das Flüchtlingswesen
IATA	Internationale Luftverkehrsvereinigung
IBE	Internationales Erziehungsamt
ICDO	Internationale Organisation für Zivilschutz
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
ITU	Internationaler Fernmeldeverein
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
WIPO	Weltorganisation für geistiges Eigentum
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WMO	Meteorologische Weltorganisation

I. Beiträge der Schweiz an das CIM**Verwaltungsbudget (obligatorische Beiträge)**

1979.....	183 700 Dollar	(308 983 Fr.)
1980.....	183 700 Dollar	(293 001 Fr.)
1981.....	192 500 Dollar	(349 772 Fr.)
1982.....	202 125 Dollar	(374 032 Fr.)
1983.....	218 625 Dollar	(441 513 Fr.)

Operationelles Budget**a. Freiwilliger ordentlicher Beitrag**

1979.....	400 000 Franken	
1980.....	400 000 Franken	
1981.....	400 000 Franken	
1982.....	500 000 Franken	(BRB vom 20. Jan. 1982)
1983.....	500 000 Franken	(BRB vom 20. Jan. 1982)
1984.....	500 000 Franken	(BRB vom 20. Jan. 1982)

b. Freiwillige ausserordentliche Beiträge für Spezialaktionen (als humanitäre Hilfe)

1979.....	60 000 Franken	Verstärkung der medizinischen Dienste in Südostasien
1980.....	88 300 Franken	Flüchtlinge aus Bolivien
1981.....	50 000 Franken	Flüchtlinge aus Osteuropa
1982.....	100 000 Franken	Auswanderungsprogramm Lateinamerika
	200 000 Franken	Transportspesen für polnische Flüchtlinge in Österreich, die in ein Asyl-land weiterreisen

II. Hauptbeitragszahler des CIM

(in Prozenten des Verwaltungsbudgets)

Vereinigte Staaten von Amerika	33,33
Bundesrepublik Deutschland	10,57
Italien	10,57
Israel	5
Niederlande	4,6
Belgien	3,3
Schweiz	2,75
Argentinien	2,6

Tabelle 2

Entwicklung der vom CIM belegten Flächen und Räume sowie der zu bezahlenden Mietzinse

Jahr	Fläche (in m ²)	Anzahl Räume	min. Mietzins max. Mietzins	
			(in Franken/Jahr)	
1952-1963	3065	126	22 000	
1963-1967	4179	135	358 115	412 115
1967-1973 ¹⁾	3331	114	324 347	562 000
1973-1975 ¹⁾	3000	100	506 154	579 069
1975-1983	3639	130	367 000	

¹⁾ Von 1969 bis 1975 erhielt das CIM Subventionen des Bundes und des Kantons Genf, die zusammen pro Jahr zwischen 60 000 und 120 000 Franken ausmachten.

Tabelle 3

Sicherung der Finanzierung

	In Franken	Zinsfuss (in %) (Stand März 1983)	Rückzahlbarkeit (in Jahren)
Darlehen des Bundes	2 000 000	3 ¹⁾	99
Darlehen des Kantons Genf	2 000 000	3 ¹⁾	99
Darlehen der FIPOI	5 000 000	3 $\frac{3}{4}$	50
Bankdarlehen	9 000 000	5 $\frac{1}{2}$ ²⁾	50
Total	18 000 000		

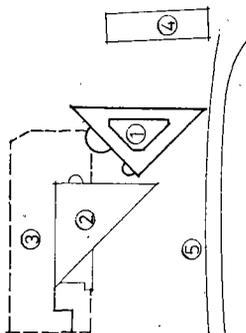
¹⁾ Erst geschuldet vom Moment des Bezugs des Gebäudes an.

²⁾ Es handelt sich um einen Vorzugszinsfuss, der um $\frac{1}{4}$ % günstiger als die üblichen Hypotheken ist.

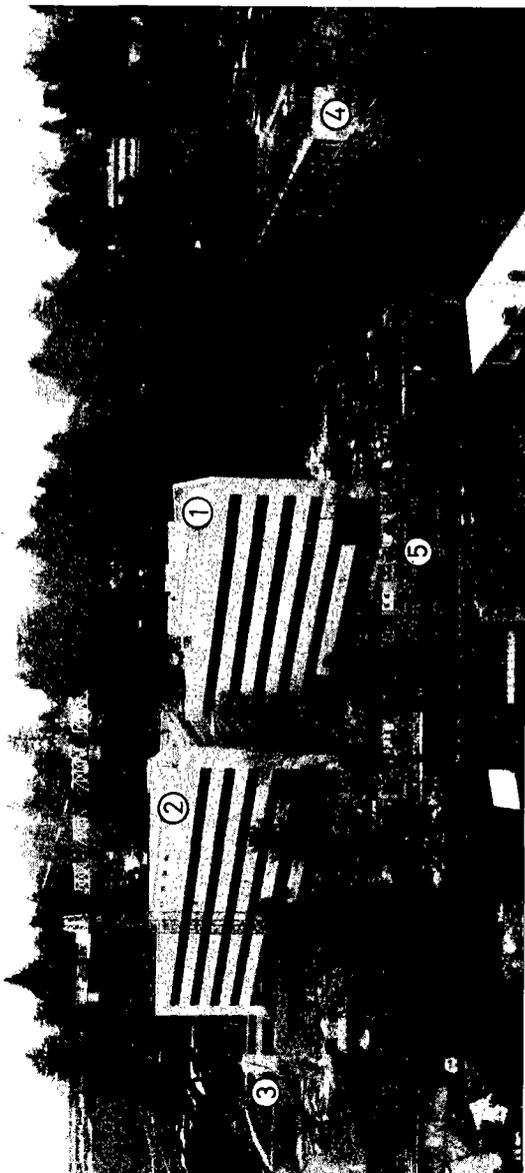
Grundriss, Pläne, Fotografie

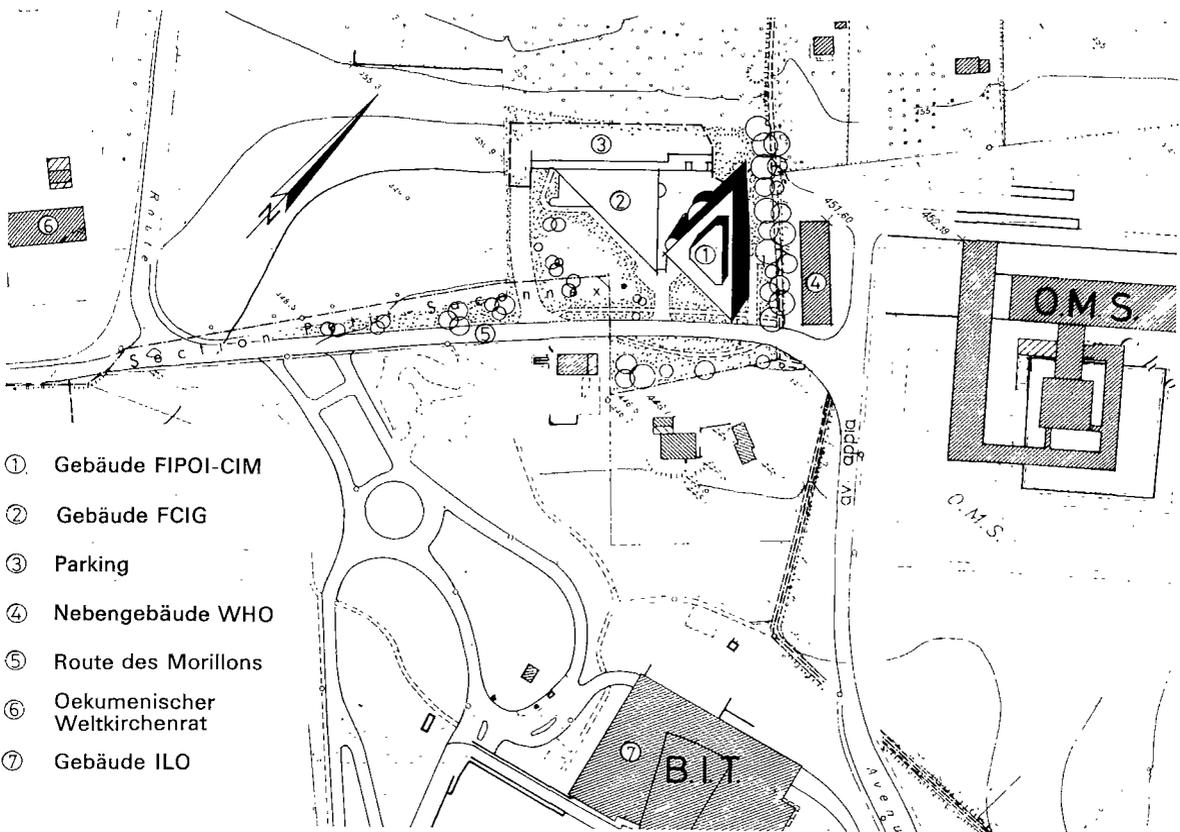
Fotografie des Centre administratif de Morillon (CAM) im Bau

Abbildung 1



- ① Gebäude FIPOI-CIM
- ② Gebäude FCIG
- ③ Parking
- ④ Nebengebäude WHO
- ⑤ Route des Morillons

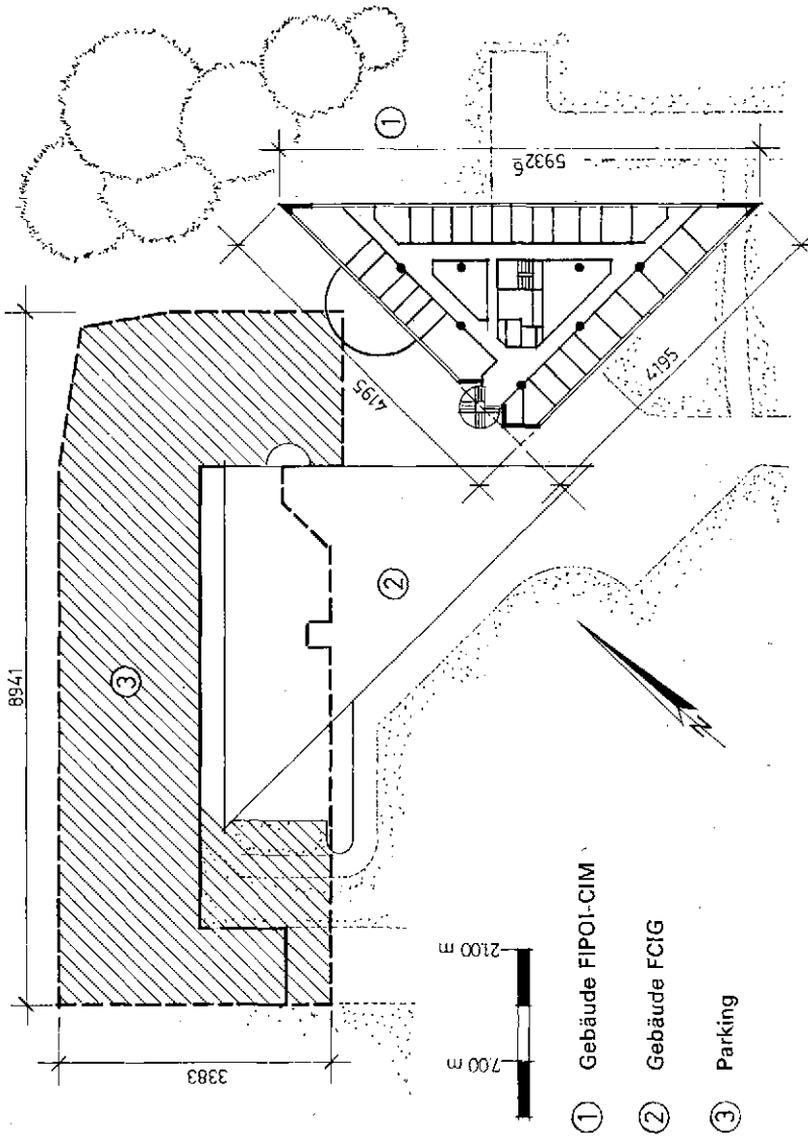




- ① Gebäude FIPOI-CIM
- ② Gebäude FCIG
- ③ Parking
- ④ Nebengebäude WHO
- ⑤ Route des Morillons
- ⑥ Oekumenischer Weltkirchenrat
- ⑦ Gebäude ILO

Normalgrundriss des Centre administratif de Morillon (CAM)

Abbildung 3



Bundesbeschluss
über ein Darlehen an die Immobilienstiftung für die
internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf

Entwurf

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 1983¹⁾,
beschliesst:

Art. 1

Der Bundesrat wird ermächtigt, der Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf ein verzinsliches und rückzahlbares Darlehen von 16 Millionen Franken zur Finanzierung des Kaufs des neuen Sitzgebäudes durch das Zwischenstaatliche Komitee für Auswanderung (CIM) zu gewähren.

Art. 2

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

9308

¹⁾ BBl 1983 II 1501