

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Gaststaatarlehen der Stadt Bern zugunsten des Renovationsprojekts der Zwischenstaatlichen Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF); Genehmigung

1. Worum es geht

In der Stadt Bern sind zwei grössere internationale Organisationen beheimatet: der Weltpostverein (UPU) und die Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF). Letztere plant auf 2024 die Sanierung ihres Gebäudes im Kirchenfeldquartier.

Der Bund unterstützt, basierend auf dem Gaststaatgesetz, internationale Organisationen mit Sitz in der Schweiz unter anderem bei der Renovierung ihrer Hauptquartiere. Im Wesentlichen gewährt der Bund den Organisationen Darlehen. Diese sind bei Renovationen über einen Zeitraum von 30 Jahren inklusiv Zinsen (ca. 1,5 %) zurückzuzahlen. Eine Bedingung des Bundes für die Gewährung solcher Darlehen ist eine Beteiligung des Gastgeberkantons und/oder der Gaststadt von mindestens 30 % am Gesamtdarlehensbetrag. Zudem sind mindestens 20 % der Gesamtkosten von der Organisation selber zu tragen. Die Gaststaatarlehen werden über die Immobilienstiftung der internationalen Organisationen (FIPOI) ausbezahlt, welche die Renovationsarbeiten von der Planung bis zur Umsetzung kontrolliert.

Die Sanierung des OTIF-Gebäudes im Kirchenfeldquartier kostet rund 7,4 Mio. Franken. Die beim Eidgenössischen Amt für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eingereichte Anfrage für ein Gaststaatarlehen beläuft sich auf 5,5 Mio. Franken und entspricht 80 % des für das Darlehen in Frage kommenden Betrags, ohne Umzugs- und Mietkosten.

2. Das Renovationsprojekt der OTIF

2.1. Die Immobilienstiftung der internationalen Organisationen (FIPOI)

Das EDA sieht für das Bauvorhaben der OTIF ein Vorgehen vor, wie es sich im Kanton und der Stadt Genf etabliert hat: Im Jahr 2013 hat der Bund zusammen mit Kanton und Stadt Genf eine Strategie zur Stärkung der Gaststaatspolitik entwickelt, mit der die Verankerung internationaler Organisationen in der Schweiz systematisiert werden kann (Botschaft vom 19. Nov. 2014 (BBl 2014 9229)). Die Beteiligung an den Gaststaatarlehen durch den Sitzkanton und die Sitzstadt ist Teil dieser Strategie. In Genf laufen unter dieser Strategie derzeit sieben Renovierungsprojekte und bei vier sind die Bauarbeiten bereits abgeschlossen.

Konkret werden die Gaststaatarlehen an die internationalen Organisationen 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. Mit dieser Institution verfügt die Schweiz über ein wirksames Instrument der Gaststaatspolitik. Im Auftrag des Gaststaats 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, Verzöge-

rungen) aufmerksam gemacht wird. Die Stiftung begleitet auch das Renovationsprojekt der OTIF seit Anbeginn und hat dieses positiv beurteilt. Als Darlehensgeberin hat die Stadt Bern die Möglichkeit, sowohl in der Arbeitsgruppe als auch im Koordinierungsausschuss der FIPOI vertreten zu sein.

2.2. Verfahren für die Gewährung eines Bau- oder Renovierungsdarlehens

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 EDA-Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen weitergeleitet, die ihn 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, das Projekt weiterzuführen, wird ein Koordinierungsausschuss bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der betreffenden internationalen Organisation, des Bundes (Schweizerische Mission in Genf und EDA-Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen) und des Sitzkantons und der Gaststadt 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 zugewiesenen Mittel zu prüfen.

Gestützt auf ihre Erfahrungen begleitet die FIPOI das Projekt und berät die internationale Organisation bei den Durchführbarkeitsstudien, der Planung und der Ausführung der Arbeiten. 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. Die Mitgliedsstaaten der Organisation werden ihrerseits ebenfalls darauf achten, dass bei den Arbeiten der festgelegte Kostenrahmen eingehalten wird.

2.3. Rechtliche Grundlagen

Gemäss dem Gaststaatgesetz kann der Bund der FIPOI zinslose, innert 50 Jahren rückzahlbare Baudarlehen gewähren (Artikel 18 – 20 GSG). Das neue Instrument der Renovierungsdarlehen für Gebäude internationaler Organisationen, das der Bundesrat in seinem Beschluss vom 26. Juni 2013 verabschiedete, stützt sich ebenfalls auf diese Bestimmung. Im Antrag vom 19. Juni 2013 an den Bundesrat wurde präzisiert, dass der Bund, wenn er berechtigt ist, Baudarlehen zu gewähren, auch Renovierungsdarlehen gewähren kann. Für Verpflichtungen, deren Finanzierung über ein Voranschlagsjahr hinausgeht, müssen Verpflichtungskredite beantragt werden.

Da es sich vorliegend um ein ungesichertes Darlehen handelt, stellt dieses in finanzrechtlicher Hinsicht eine Ausgabe dar. Daher unterliegt das Geschäft den ordentlichen Kreditkompetenzen gemäss Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) und die Darlehensgewährung muss durch den Stadtrat genehmigt werden. Anders als der Kanton Bern, wo aufgrund der fehlenden formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage für die Beteiligung an Gaststaatsdarlehen ein referendumsfähiger Grossratsbeschluss eingeholt werden muss, benötigt die Stadt Bern hierfür keine formell-gesetzliche Grundlage.

2.4. Finanzierung

Die FIPOI hat das OTIF-Projekt begutachtet und beurteilt es von hoher Qualität. Das Risiko für die Gewährung eines solchen Darlehens wird als gering eingeschätzt. Bis jetzt wurde jedes von FIPOI genehmigte Darlehen fristgerecht und vollständig zurückbezahlt.

Am 16. Juni 2022 fand ein Austausch zwischen dem EDA, der Stadt und dem Kanton Bern zur Gaststaatspolitik statt. Man war sich einig, dass Renovationsdarlehen zugunsten von internationalen Organisationen äusserst wirkungsvoll sind, um diese angesichts des wachsenden internationalen Wettbewerbs in der Schweiz halten zu können. Es wurde beschlossen, den drei Parlamenten eine entsprechende Vorlage im Verlauf des 2023 zu unterbreiten.

Die konkrete Anfrage für ein Gaststaatsdarlehen ist vom Generalsekretär der OTIF am 2. September 2022 beim EDA eingegangen. Die OTIF ersucht die Gastgeberbehörden um ein Darlehen in der Höhe von Fr. 5 467 108.00 (80 % des Gesamtbetrags; 20 % der Gesamtkosten werden von OTIF getragen.). Der Bund ist grundsätzlich bereit, vom gesamten Darlehen 70 %, sprich 3,8 Mio. Franken zu übernehmen. Allerdings müssten die restlichen 30 % (1,6 Mio. Franken) je hälftig vom Kanton und der Stadt Bern übernommen werden. Nach gängigem Verteilschlüssel würde dabei insgesamt Fr. 1 640 132.00 (30 %), sprich je Fr. 820 066.00 auf die Berner Gaststaatsbehörden (Kanton Bern und Stadt Bern) entfallen.

Der Gemeinderat beantragt, der OTIF ein Darlehen von Fr. 820 066.00 für die Renovierung des Hauptquartiers am Gryphenhübelweg in Bern zu gewähren. Die Laufzeit soll 30 Jahre betragen. Die eigentlichen Renovierungsarbeiten beginnen voraussichtlich im Januar 2024 und dauern bis zur zweiten Jahreshälfte 2025. Die Auszahlungen sollen nach dem Baufortschritt in Tranchen bis Ende 2025 erfolgen. Nach Abschluss der Bauarbeiten startet die Amortisation des Darlehens über 30 Jahre mit jährlichen Beträgen von Fr. 27 337.00. Der Vertrag wird in Verbindung mit dem EDA und dem Kanton Bern über die FIPOI abgeschlossen. Der für die Forderung anwendbare Zinssatz wird durch den Bundesrat zum Zeitpunkt des Antrags an das eidgenössische Parlament festgelegt. Das Darlehen sowie die vereinbarten Amortisationen werden nicht sichergestellt.

In seinem Schreiben vom Februar 2022 kündigte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) an, dass auch der Weltpostverein (UPU) in absehbarer Zeit ein umfangreiches Renovationsprojekt plant. Im Vergleich zu OTIF werden die vorgesehenen Renovationsarbeiten von UPU deutlich grösser ausfallen. Sofern die UPU einen Antrag auf ein Gaststaatsdarlehen einreichen sollte, wird dies in einem separaten Geschäft behandelt. Der Gemeinderat wird sich in diesem Fall vorbehalten, vorgängig mit dem EDA vertieft über die Rahmenbedingungen zu verhandeln.

3. Bedeutung der internationalen Organisationen für die Stadt Bern

Die Schweizer Gaststaatspolitik hat ihre Wurzeln in Bern. In der Geburtsstunde des Multilateralismus wurden in Bern mehrere 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. Nach In-Kraft-Treten des internationalen Übereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr (1893) erfolgte 1902 die Gründung des Internationalen Eisenbahntransportkomitees (CIT) für die praktische Umsetzung der Konvention. 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. Im Jahre 1996 wurde als weitere internationale Organisation der internationale koordinierende Rat für den transeurasischen Verkehr (International Coordinating Council on Trans-Eurasian Transportation (CCTT)) zur Förderung des Güterfernverkehrs zwischen Europa und Asien auf dem Schienenweg, insbesondere über die Transsibirische Eisenbahn, gegründet; seit 2019 hat auch der CCTT seinen Sitz in Bern und ergänzt damit den Eisenbahncluster.

Diese Organisationen verleihen der Bundesstadt, zusammen mit dem in Bern stationierten diplomatischen Korps, internationale Bedeutung. Sie sind auch ein nicht zu vernachlässigender Wirtschaftsfaktor. Für ihre Tagungen mieten sie Konferenzräume, während die Konferenzteilnehmer*innen in Berner Hotels logieren und in lokalen Restaurants konsumieren. Die insgesamt rund 260 Mitarbeitenden von 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 Logistkbereich ermöglicht.

Die Schweiz ist als Gaststaat grundsätzlich sehr beliebt. Allerdings ist die Gaststaatspolitik der Schweiz seit einigen Jahren vermehrt mit verschiedenen strategischen und finanziellen Herausforderungen konfrontiert, die deren Position im Vergleich mit anderen Gaststädten schwächen. Die Staaten stehen heute bezüglich der Beherbergung von Konferenzen, internationalen Organisationen und Sekretariaten von neuen Übereinkommen in einem stärkeren internationalen Wettbewerb. Diese Entwicklung kann dazu führen, dass internationale Organisationen einen Teil ihrer Tätigkeit, vor allem im administrativen Bereich, in andere Länder und Städte verlagern, die als finanziell günstiger gelten. Leider bleibt auch Bern nicht von dieser internationalen Konkurrenz verschont. Ein drohender Wegzug der OTIF konnte 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.

Renovationsdarlehen zugunsten von internationalen Organisationen sind entsprechend äusserst wirkungsvoll, um diese angesichts des wachsenden internationalen Wettbewerbs in der Schweiz halten zu können. Sie erhöhen die Verpflichtung gegenüber dem Standort massgeblich. Mit dem beantragten Darlehen zugunsten der OTIF wird diese über Jahrzehnte fest in Bern verankert, damit können das «internationale Bern» gestärkt und gut bezahlte Arbeitsplätze in Bern gesichert werden. Auch die Renovationsarbeiten, die schlussendlich durch die Mitgliedstaaten der OTIF bezahlt werden, ergeben ein «return on investment», da die Arbeiten in den meisten Fällen von lokalen 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 internationalen Organisationen ausgesprochen zuverlässige Darlehensnehmer. In den vergangenen 55 Jahren haben die internationalen Organisationen 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 Organisation ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachgekommen wäre.

4. Ausblick

Im Verlauf des Jahrs 2023 müssen von allen drei Parteien (Bund, Kanton und Stadt) die positiven Entscheide für ein Darlehen vorliegen, damit die Renovationsarbeiten planmässig im Januar 2024 starten können. Mitte 2025 sollen die Renovationsarbeiten abgeschlossen sein.

Im April 2023 entscheidet der Bundesrat über die Genehmigung dieses Gaststaatsdarlehens. Im Sommer wird der Antrag im Erstrat behandelt, der definitive Beschluss folgt Ende 2023. Der Kanton sieht vor, das Geschäft dem Grossen Rat in der Frühlingssession 2023 vorzulegen.

5. Klimaverträglichkeit

Der Gemeinderat hat das vorliegende Geschäft hinsichtlich der Auswirkungen auf das Klima und die Vereinbarkeit mit den Zielen des Klimareglements überprüft. Es ist festzuhalten, dass die Vorlage direkt keinen nennenswerten Einfluss auf das Klima hat und deshalb mit den Zielen des Klimareglements vereinbar ist. Die Renovierung selbst wird allerdings einen Fortschritt im Bereich der nachhaltigen Entwicklung darstellen. So strebt OTIF die Minergie-Eco-Zertifizierung des Gebäudes an.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt zugunsten des Renovationsprojekts der Zwischenstaatlichen Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) ein Gaststaatarlehen in der Höhe von Fr. 820 066.00 an die Immobilienstiftung für die Internationalen Organisationen (FIPOI).
2. Der Gemeinderat wird ermächtigt, einen entsprechenden Darlehensvertrag abzuschliessen.

Bern, 22. Februar 2023

Der Gemeinderat