



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

19 FEV. 1992

0304

Message concernant le versement d'une subvention au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 à 1993

Vu la proposition du DFAE du 28 janvier 1992

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

Le message concernant l'octroi d'une subvention au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 à 1993 et le projet d'arrêté fédéral y relatif sont adoptés.

Pour extrait conforme,

*Maurice Mottet*

Publication:

Feuille fédérale

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
x		EDA	8	-
	✓	EDI	5	-
	x	EJPD	5	-
		EMD		
	x	EFD	7	-
		EVD		
		EVED		
	x	BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 28 janvier 1992

Au Conseil fédéral

Message concernant le versement d'une subvention au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 à 1993

---

Suite à vos différentes décisions précédentes se rapportant au soutien à apporter au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous soumettons ci-joint à votre approbation un projet de message aux Chambres fédérales concernant l'octroi d'une subvention au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 à 1993 et le projet d'arrêté fédéral y relatif.

1. Rappel

Le groupe de travail composé de représentants de l'administration fédérale, de l'administration cantonale genevoise et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a, en avril 1991, rendu son rapport, qui traite aussi bien de l'opportunité que des conditions matérielles du maintien du Musée. Il était alors parvenu à la conclusion que le MICR ne pourrait continuer ses activités que s'il obtenait des subventions publiques d'un montant de 2,2 millions par année. Les contacts établis entre la Confédération, le canton de Genève, la Ville de Genève et le CICR à la suite de ce rapport ont fait ressortir un projet de plan financier possible, soit 1,1 mio à charge de la Confédération, 0,5 mio pour le canton de Genève et 0,2 mio pour le CICR, 0,4 mio restant à trouver.

Par décision du 17 juin/8 juillet 1991, vous avez décidé d'accorder au MICR, sous réserve de la compétence budgétaire des Chambres fédérales, une subvention de 4,4 mio de francs

sur quatre ans, soit pour 1991 à 1994, à raison de 1,1 mio par année, destinée à permettre son maintien. En 1991, le règlement de l'aide financière s'est fait, d'une part, à raison de 600'000 francs, par transformation en don du prêt accordé par le Conseil fédéral le 5 février 1991 pour la couverture des besoins financiers du Musée pendant le premier semestre 1991, et, d'autre part, par recours à un crédit supplémentaire de 500'000 francs. Le 28 juin 1991, la délégation des finances a approuvé le montant pour 1991; elle a toutefois émis des doutes quant à la justification d'une subvention pour les années suivantes estimant notamment qu'il manquait une base légale suffisante. En décembre dernier, le Parlement a décidé de bloquer les montants correspondants inscrits au budget 1992 et dans les prévisions 1993-1994 en faveur du Musée jusqu'à présentation d'un message pour l'adoption d'une base légale adéquate.

La subvention fédérale susmentionnée ne pourra être versée, conformément à votre décision du 17 juin/8 juillet 1991 précitée, qu'à la condition que Genève et le CICR participent également au financement du MICR et que la couverture de ses frais de fonctionnement soit entièrement assurée.

## 2. Position du canton de Genève

Le Conseil d'Etat genevois a présenté au Grand Conseil un projet de loi visant à accorder au MICR un montant annuel de 500'000 francs pour les années 1991 à 1994. Ce texte doit en principe être examiné par le Grand Conseil au cours du premier trimestre de 1992. Afin d'éviter que le Grand Conseil ne repousse sa décision en la matière, il est primordial que le message soumis ici à votre approbation soit traité à la session de printemps du Parlement (d'autant plus que le MICR ne recevra aucune subvention avant que les décisions du Parlement et du Grand Conseil ne soient prises, ce qui l'oblige à s'endetter encore davantage).

## 3. Position du CICR

Le CICR a accepté d'assurer une part du financement de 0,2 mio par année, en dépit du fait que ses ressources doivent être affectées en priorité aux actions sur le terrain. Selon les renseignements obtenus du CICR en décembre 1991, il semble possible qu'un sponsor contribue au sauvetage du MICR pour 200'000 francs supplémentaires, résolvant ainsi une partie du problème des montants manquants. Ce point n'est cependant pas encore confirmé.

#### 4. Position de la Ville de Genève

Le Conseil administratif de la Ville de Genève a refusé d'entrer en matière pour contribuer au financement du MICR pour un montant de 0,4 mio en prenant pour motif ses propres difficultés financières.

#### 5. Projet de message

Vu les engagements pris par le canton de Genève et le CICR, ainsi que l'urgence pour le MICR de pouvoir disposer des fonds nécessaires à la continuation de ses activités, nous vous proposons d'accepter le projet de message ci-joint qui reprend les arguments sur la base desquels vous avez pris votre décision du 17 juin/8 juillet 1991 en la matière. Celle-ci donnait en particulier mandat au DFAE de préparer un message aux Chambres fédérales pour l'adoption de la base légale nécessaire. Le Parlement ayant bloqué les montants prévus pour 1992, cette question est devenue pressante.

Nous vous proposons donc de procéder en deux étapes:

- le message ci-joint prévoyant l'adoption d'un arrêté fédéral simple pour le versement d'une subvention au MICR pour les années 1992 et 1993;
- l'engagement pris dans le message ci-joint de présenter au Parlement, d'ici fin 1992, un nouveau message pour l'adoption d'un arrêté fédéral de portée générale, soumis au référendum facultatif, créant la base légale nécessaire à un soutien financier du MICR au delà de 1993 (pour autant que les circonstances justifient toujours un tel soutien de la part de la Confédération).

#### 6. Base légale

L'arrêté fédéral que nous proposons de soumettre à l'approbation des Chambres par le message ci-joint se fonde sur la compétence générale que l'article 8 de la constitution confère à la Confédération en matière de relations extérieures.

L'Office fédéral de la justice est d'avis que l'arrêté fédéral simple proposé devrait se fonder non seulement sur la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures, mais également sur la compétence non écrite de la Confédération en matière culturelle. Toutefois, l'Office fédéral de la culture s'oppose à l'utilisation de cette dernière base constitutionnelle en raison du caractère exceptionnel du MICR qui n'est pas un musée au sens strict du terme. L'utilisation de la base constitutionnelle de la compétence non

écrite en matière culturelle dans le cas présent risquerait de créer un précédent lourd de conséquences. Les activités du MICR et ses idéaux sont plutôt de nature à promouvoir les objectifs de la politique étrangère de la Confédération. En outre, le Conseil fédéral a déjà tenu compte des arguments de l'Office fédéral de la culture dans sa décision susmentionnée du 17 juin/8 juillet 1991 puisque celle-ci stipule: "Il est décidé de renoncer à fonder l'arrêté concernant le financement des coûts annuels de fonctionnement [du MICR] sur la compétence non écrite de la Confédération en matière culturelle".

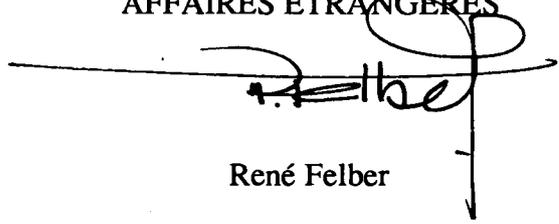
#### 7. Résultats de la procédure de consultation

La Chancellerie fédérale, l'Office fédéral de la culture et l'Administration fédérale des finances sont d'accord avec cette proposition. L'Office fédéral de la justice est d'accord avec cette proposition sous réserve de ses remarques concernant la base légale, mentionnées au point 6 ci-dessus.

#### 8. Conclusions

Vu ce qui précède et l'importance pour la Confédération, sur le plan de sa politique étrangère, de participer au maintien du MICR en activités, nous vous proposons de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES



René Felber

#### Publication dans la Feuille fédérale

- Annexes:
- Projet de décision du Conseil fédéral
  - Projet de message
  - Projet d'arrêté fédéral

Pour co-rapport à:

- DFI
- DFF
- DFJP
- Chf

Extrait du procès-verbal à:

DFAE	10 ex (pour exécution)
DFI	5 ex (p.i.)
DFF	5 ex (p.i.)
DFJP	5 ex (p.i.)
Chf	5 ex (p.i.)
Délégation des finances	5 ex (p.i.)
Contrôle des finances	5 ex (p.i.)

Message concernant le versement d'une subvention au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 à 1993

---

Vu la proposition du DFAE du 28 janvier 1992

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

Le message concernant l'octroi d'une subvention au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 à 1993 et le projet d'arrêté fédéral y relatif sont adoptés.

Pour extrait conforme,  
Le secrétaire:

Publication:

Feuille fédérale

Message

concernant le versement d'une subvention au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (MICR) pour les années 1992 à 1993

du 12 février 1992

---

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral concernant le versement au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) d'une subvention de 1,1 millions de francs par an pour les années 1992 à 1993 pour permettre la continuation des activités de ce musée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une base légale formelle à créer permettant l'octroi d'une aide au-delà de cette période.

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

12 février 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber  
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

## Condensé

*Le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge est une fondation de droit privé placée sous la surveillance de la Confédération. Créé par un ancien délégué du CICR, le Musée se veut un lieu vivant qui exploite les idées, les images et les symboles pour frapper l'imagination du visiteur et en appeler à sa conscience. Le Musée a pour objectifs principaux de motiver la jeunesse pour lui donner la dimension de l'action humanitaire et le goût de l'engagement, de faire mieux connaître le mouvement et susciter des donations, voire des vocations, d'être un centre de mémoire et de recherche historique, de conserver la documentation et l'iconographie liées à la Croix-Rouge et de devenir une banque de données spécialisées, d'être, enfin un lieu de témoignage du patrimoine humanitaire de Genève, de la Suisse et de la communauté internationale.*

*Dans le cadre de sa politique étrangère, le Conseil fédéral estime indispensable, vu les difficultés financières rencontrées par le Musée, de lui apporter son soutien, celui-ci étant un miroir qui reflète l'engagement constant de la Suisse dans le domaine de l'aide humanitaire. Sa fermeture aurait en effet des conséquences négatives majeures au niveau politique non seulement pour Genève et le CICR mais également pour la Suisse dans le cadre de sa politique étrangère et notamment de son engagement en faveur de la défense du droit humanitaire, auquel le MICR apporte un soutien important.*

*Le Conseil fédéral vous propose en conséquence d'accorder au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge une subvention de 1,1 million de francs par an pour 1992 à 1993 pour permettre la continuation des activités du Musée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une base légale formelle à créer permettant l'octroi d'une aide au-delà de 1993. Au terme de cette période, une nouvelle évaluation sera faite. Ces prestations ne seront versées au MICR qu'à la condition que le canton de Genève et le CICR participent également au sauvetage du Musée.*

## Message

### 1 Introduction

### 11 Point de la situation

Inauguré le 26 octobre 1988 en présence du président de la Confédération, Monsieur Stich, le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est situé au cœur de la Genève internationale, non seulement par sa localisation géographique - à l'intérieur de la butte que surmonte le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) - mais également par sa vocation qui est de sensibiliser l'opinion publique sur le mouvement de la Croix-Rouge. Il illustre ainsi l'apport spirituel et caritatif de la Suisse au monde.

Le MICR a un besoin impératif d'une aide financière des pouvoirs publics. A défaut, il devrait être fermé, ce qui aurait des conséquences négatives majeures au niveau politique aussi bien pour Genève et le CICR que pour la Suisse elle-même dans le cadre de sa politique étrangère et notamment de son engagement en faveur de la défense du droit humanitaire, auquel le MICR apporte un soutien important.

### 12 Conception du MICR

Créé à l'instigation d'un ancien délégué du CICR sous forme d'une fondation de droit privé placée sous la surveillance de la Confédération, le MICR se veut non un mémorial, mais un lieu vivant qui exploite les idées, les images et les symboles pour frapper l'imagination du visiteur et en appeler à sa conscience. La conception du MICR se fonde sur certains principes muséologiques de base tels que le choix d'une démarche chronologique, la présentation d'éléments authentiques (objets et images) et le recours aux techniques audio-visuelles.

Le Musée invite à un voyage historique en 11 étapes. Cet itinéraire à travers 125 ans d'événements dramatiques vise des objectifs:

- de pédagogie: motiver la jeunesse pour lui donner la dimension de l'action humanitaire et le goût de l'engagement;
- de promotion: faire mieux connaître le mouvement et susciter des donations;
- de conservation: être un centre de mémoire et de recherche historique, conserver la documentation et l'iconographie liées à la Croix-Rouge et devenir une banque de données spécialisées;
- de témoignage: être un lieu de témoignage du patrimoine humanitaire de Genève, de la Suisse et de la communauté internationale.

En outre, le MICR, lieu d'information et de rencontre, peut accueillir des expositions temporaires, touchant des sujets liés à l'action humanitaire. Il a, par ailleurs, réuni jusqu'à ce jour plus de 7000 photographies et un millier d'affiches, banque de données à laquelle le public pourra avoir accès.

Espace ouvert, le MICR a lancé différentes formules d'animation qui rencontrent toujours davantage d'écho dans la population: les "Mardis du Musée" qui permettent une rencontre avec une personnalité connue par sa réflexion ou sa pratique de l'humanitaire, les concerts

dans l'atrium durant la belle saison, qui sont offerts gratuitement par les exécutants et/ou sponsorisés, la location de l'auditorium pour des séminaires.

Dans l'esprit de ses fondateurs, deux autres caractéristiques devaient encore singulariser le Musée: le bénévolat et le sponsoring. Dès le début de son fonctionnement, le MICR a eu recours aux bénévoles (une cinquantaine de personnes) pour les tâches d'accueil, de guide, de vente, d'administration ou de conservation permettant ainsi des économies considérables dans les frais de fonctionnement de l'institution. De même, il a déjà fait appel aux sponsors pour la construction des locaux, offrant en particulier aux entreprises de voir leur raison sociale projetée en caractères lumineux sur les espaces intérieurs.

### **13 Prévisions financières déçues**

Au moment de l'ouverture du MICR, toutes les dépenses de construction (24'719 mio) avaient pu être couvertes par des fonds privés, des apports publics (12'660 mio dont notamment 4,5 mio versés par le canton de Genève et 2,55 mio versés par la Confédération, le reste étant pris en charge par d'autres entités publiques, en particulier des Etats étrangers), et des intérêts ou placements bancaires.

Les fondateurs du Musée comptaient sur les recettes d'entrée et sur les apports de sponsors privés pour financer le fonctionnement de l'institution. Leurs prévisions de gestion ne se sont cependant pas réalisées dans deux domaines: le pouvoir d'attraction du MICR et le potentiel de financement privé. Ils ont donc dû constater, après six mois de fonctionnement, que le Musée ne serait pas en situation de s'autofinancer et qu'un appel à l'aide des pouvoirs publics s'imposait.

En effet, alors qu'ils attendaient 150'000 visiteurs par an dès son ouverture, les billets vendus laissaient entrevoir 40'000 entrées. Cet écart entre les attentes trop optimistes et la réalité peut s'expliquer de plusieurs façons: l'expérience en matière de musée montre qu'une nouvelle institution prend plusieurs années pour s'implanter et rayonner. En particulier, le MICR n'est pas parvenu à figurer dès son ouverture dans les tours guidés de la ville malgré une campagne inventive de relations publiques. En outre, la nature même du Musée ne draine sans doute pas les grandes foules, mais concerne un public averti et sensible. Le réservoir genevois de public potentiel probablement doute limité.

Quant aux apports financiers privés (sponsors), ils se sont avérés difficiles à obtenir dès qu'il s'est agi non plus de créer un musée, mais de couvrir des frais de fonctionnement, moins "glorieux" pour une entreprise qui vise souvent un but publicitaire dans ses apports à de telles institutions. Le financement de la gestion représente, en effet, une action qui relève de l'ordinaire et non du spectaculaire et de ce fait peut être perçu comme peu promotionnel pour un éventuel sponsors privé.

### **14 Impasse financière**

L'insuffisance des recettes et l'apport restreint du sponsoring allaient conduire le MICR à une impasse financière. L'exercice de l'année 1990 faisait ressortir un excès de charges de 0,736 mio sur les produits, alors même que les responsables avaient adopté un budget minimum de "survie" inférieur de 1,056 mio au budget qu'ils estimaient réaliste et nécessaire pour permettre non seulement la survie du MICR mais également un développement normal de ses activités et donc un accroissement de son attrait pour le public.

Chaque mois qui passe ne fait bien entendu qu'aggraver la situation financière du Musée puisque celui-ci continue de fonctionner à perte en attendant que son sort soit scellé.

Différentes aides financières ont été consenties au MICR au titre de mesures provisoires de sauvetage:

- Le Crédit Suisse, la Caisse d'Epargne de la République et canton de Genève, le CICR participent à la couverture de la dette, pour respectivement 0,45 mio, 0,8 mio et 1 mio. Ces montants ont été concédés, sous réserve d'un remboursement au cours de l'année 1991.
- En 1990, le CICR avait déjà versé une contribution à fonds perdus de 100'000 francs aux frais de fonctionnement du Musée.
- L'Etat de Genève a versé au MICR, en juillet 1990, une subvention exceptionnelle de 180'000 francs pour la phase initiale de son activité, solde du 175ème anniversaire de l'entrée de Genève dans la Confédération.
- Un crédit spécial de 300'000 francs a été accordé par l'Etat de Genève en contrepartie de la gratuité de la visite du Musée durant les festivités du 700ème anniversaire de la Confédération, sur lequel Genève a consenti, le 19 décembre 1990, une avance de 200'000 francs.
- Par décision du 5 février 1991, le Conseil fédéral a accordé au MICR un prêt sans intérêt de 600'000 francs pour la couverture de ses besoins financiers pendant le 1er semestre 1991. Ce prêt a été transformé en don par décision du Conseil fédéral du 17 juin 1991.

## **15 Résultats du groupe de travail**

Alertées par les responsables du Musée sur la nécessité vitale d'une aide publique, les autorités fédérales et cantonales ont décidé en février 1991 la constitution d'un groupe de travail dont le mandat portait sur trois points:

- l'examen de la gestion du Musée
- l'analyse des moyens nécessaires au Musée à long terme
- la recherche des mesures susceptibles de réduire les dépenses jusqu'à la mise en application d'une solution durable.

Composé de délégués de l'administration fédérale (Administration fédérale des finances, Office fédéral de la culture et Direction des organisations internationales), de l'administration cantonale et du Comité international de la Croix-Rouge, ce groupe de travail a procédé à l'analyse du MICR sous l'angle muséologique, financier et juridique. Il a rendu son rapport à fin avril 1991, qui traite aussi bien de l'opportunité que des conditions matérielles du maintien du Musée, et dont un certain nombre de points méritent d'être rappelés.

## **151 Bien-fondé d'un tel musée**

Trois ordres de réflexion plaident en faveur de l'existence, et par conséquent du sauvetage du MICR:

- il est un témoin de l'action humanitaire du mouvement international de la Croix-Rouge qui a pris naissance à Genève. Il illustre notre apport spirituel au monde.
- il constitue un instrument de référence et de diffusion pour les idées et les réalisations du mouvement international de la Croix-Rouge. Il est également un moyen de relation publique pour Genève et la Confédération.
- il joue un rôle éducatif, particulièrement auprès des jeunes, en initiant aux valeurs et oeuvres humanitaires.

## **152 Possibilités de réaménagement du MICR**

Selon les conclusions du groupe de travail, le concept même du musée, qui conjugue étroitement l'architecture du bâtiment et les techniques audiovisuelles, laisse peu de possibilités à des changements permettant des économies de fonctionnement. Modifier l'idée ou la structure du Musée reviendrait en fait à le remodeler de fond en comble. Il faudrait à cet effet la mise à disposition de fonds importants et il n'y aurait pas de garanties d'obtenir un résultat plus favorable, soit un fonctionnement plus économique et un plus grand attrait pour le public.

Il est tout au plus imaginable de rationaliser ou d'optimiser trois secteurs du MICR, dont l'incidence financière est restreinte:

- le centre de documentation ne doit pas faire double emploi avec le centre et les archives du CICR, ainsi qu'avec les activités de recherche de l'institut Henri-Dunant, également situé à Genève.
- les "Mardis du Musée" devraient être intégralement pris en charge par des sponsors (objectif atteint pour 1992).
- la cafétéria devrait à terme s'autofinancer (ce but est actuellement atteint).

## **153 Coût de fonctionnement du MICR**

S'inspirant d'institutions comparables en Suisse, le groupe de travail a estimé à 2,5 mio par année les charges d'un fonctionnement "normal" du Musée. Sur ce montant, les frais de personnel représentent 1 mio et ne tiennent bien entendu pas compte des prestations fournies par les bénévoles, sans l'apport desquels il faudrait augmenter l'effectif du personnel salarié de 8,25 postes, correspondant à 500'000 frs. de traitements.

Les recettes propres prévisibles oscillent entre 250 et 300'000 frs. Le Musée devrait donc recevoir 2,2 mio de subventions et dons pour permettre la continuation de ses activités sur des bases solides.

## **154 Plan de sauvetage du MICR**

Dans ses conclusions, le groupe de travail proposait aux autorités qui l'avaient mandaté de dégager une aide des pouvoirs publics de trois ordres:

- une aide transitoire en 1991, pour que l'institution puisse faire face à ses obligations immédiates et soit à même de rembourser ses prêts, en attendant qu'un soutien financier régulier soit garanti.

- une allocation unique d'un total de 1 mio pour permettre au MICR d'achever la dernière étape de l'exposition (le terme de l'itinéraire de 125 ans) dont la réalisation a été suspendue pour des raisons financières. Ce montant est également destiné à entreprendre une nouvelle campagne de promotion.
- une subvention annuelle de 2,2 mio prise en charge par plusieurs partenaires, pour garantir le fonctionnement durable et équilibré du Musée.

Des contacts ont eu lieu entre la Confédération, le canton de Genève, la Ville de Genève et le CICR pour discuter des propositions du groupe de travail et de la répartition possible de ces montants entre eux. L'aide transitoire a été assumée notamment par la Confédération; la question d'une allocation unique pour l'achèvement de l'exposition et une campagne de promotion doit être réglée par les responsables du Musée. Ainsi, le plan financier suivant - concernant la subvention annuelle - pourrait assurer la viabilité du MICR:

<u>Sources de l'aide</u>	<u>Montants</u>
Confédération suisse	1,1 mio
Canton de Genève	0.5 mio
Comité international de la Croix-Rouge	0,2 mio
Reste à trouver	<u>0,4 mio</u>
<u>Total</u>	2,2 mio

## 16 Décisions prises

Par décision du 17 juin/8 juillet 1991, le Conseil fédéral a décidé d'accorder, sous réserve de la compétence budgétaire des Chambres fédérales, une subvention de 4,4 mio de francs sur quatre ans, soit pour 1991 à 1994, à raison de 1,1 mio par année, destinée à permettre son maintien. Exception faite pour 1991, cette aide n'est accordée qu'à la condition que le canton de Genève, le CICR et éventuellement, la Ville de Genève, participent également au sauvetage du MICR. En 1991, le règlement de l'aide financière s'est fait, d'une part, à raison de 600'000 francs, par transformation en don du prêt accordé par le Conseil fédéral le 5 février 1991 pour la couverture des besoins financiers du Musée pendant le premier semestre 1991, et, d'autre part, par recours à un crédit supplémentaire de 500'000 francs. Le 28 juin 1991, la délégation des finances a approuvé le montant pour 1991; elle a toutefois émis des doutes quant à la justification d'une subvention pour les années suivantes estimant notamment qu'il manquait une base légale suffisante.

Le CICR a accepté d'assurer une part du financement de 0,2 mio par année, en dépit du fait que ses ressources doivent être affectées en priorité aux actions sur le terrain.

Le Conseil administratif de la Ville de Genève a refusé d'entrer en matière pour contribuer au financement du MICR pour un montant de 0.4 mio. Cette somme reste donc à trouver et le groupe de travail susmentionné a reçu un mandat complémentaire consistant à définir la composition du Conseil de fondation du Musée - auquel devront participer les entités contribuant à son financement -, les modalités de ses activités et les mesures à prendre pour assainir sa situation financière. Il importera, en effet, de veiller très sérieusement à ce que les coûts de fonctionnement du MICR soient limités au strict nécessaire. La Confédération s'y emploiera tout d'abord au sein du groupe de travail susmentionné, et en tant que membre du Conseil de fondation du Musée, où elle sera en position d'influencer concrètement la gestion du MICR et, le cas échéant, d'imposer des réformes.

Le Conseil d'Etat du canton de Genève est en faveur d'un engagement de sa part visant à contribuer au financement du MICR. Il a présenté au Grand Conseil un projet de loi dans ce sens prévoyant l'octroi au MICR d'un montant annuel de 500'000 francs pour les années 1991 à 1994. Ce texte doit en principe être examiné par le Grand Conseil au cours du premier trimestre de 1992. L'exposé des motifs genevois présentant ce projet de loi justifie en ces termes la nécessité d'un engagement de l'Etat de Genève:

"Au moment où le sauvetage du Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se joue, une telle institution peut être considérée comme:

- un témoin de l'esprit de Genève
- un témoignage de l'apport de la Suisse au monde
- une vitrine du mouvement de la Croix-Rouge
- un outil pédagogique
- une réussite en matière de musée.

Alors que la Suisse est plus que jamais interpellée à participer aux affaires du monde, la fermeture des portes de cette institution ternirait l'image de notre pays. Elle s'inscrirait en porte-à-faux avec notre vocation historique."

## **2 Participation de la Confédération**

### **21 Justification**

Comme mentionné au point 16 ci-dessus, le Conseil fédéral estime nécessaire de participer au financement du Musée pour un montant annuel de 1,1 mio jusqu'en 1994. Il partage l'avis du Conseil d'Etat genevois en la matière et estime qu'un soutien au MICR est indispensable en particulier sur la base de considérations de politique étrangère. Cette aide, accordée à titre exceptionnel, est fondée non sur le fait qu'il s'agit d'un musée, mais sur les objectifs d'information du MICR en relation avec le mouvement international de la Croix-Rouge et ses idéaux. En effet, le sujet même présenté par le MICR concerne directement l'engagement constant de la Suisse dans le domaine humanitaire. Qu'il suffise de rappeler que Genève est le siège, en particulier, du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour l'aide en cas de catastrophe (UNDRO) ou encore du CICR (dont la Confédération est l'un des principaux contributeurs). Mentionnons également la position que la Suisse, Etat dépositaire, a toujours défendue à l'égard des Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes des conflits armés, et de leurs protocoles additionnels afin qu'ils aient enfin une

portée universelle et qu'ils soient partout respectés. Le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est un élément majeur dans la promotion de ces objectifs primordiaux. N'oublions pas non plus que c'est ce qui a motivé certains Etats étrangers à contribuer aux frais de construction du MICR.

Il faut en outre ajouter que, à la suite des festivités du 700ème anniversaire de la Confédération, on ne pourrait imaginer de fermer un musée qui illustre si bien l'une des réalisations de l'esprit de ce pays. Il est en outre primordial politiquement que la Confédération n'assume pas la responsabilité d'un échec de ce musée et qu'elle exprime dès lors clairement sa disponibilité à apporter son soutien à cette institution qui retrace l'esprit humanitaire de tout temps défendu par la Suisse et Genève.

Mentionnons également que le Musée a connu une forte augmentation des visiteurs au cours des années passées (1989: 37'375 / 1990: 44'874 / 1991: env. 63'000). Il est bien entendu difficile de déterminer dans quelle mesure cette tendance se poursuivra à l'avenir, mais il s'agit là d'un signe encourageant sur les perspectives de développement de cette institution. De plus, en participant financièrement au soutien du Musée, la Confédération aura la possibilité d'être membre de son Conseil de fondation. Elle sera ainsi en mesure d'intervenir sur les modalités de gestion du Musée et sur la mise en oeuvre des économies nécessaires dans son fonctionnement.

Comme mentionné ci-dessus, la Confédération veillera à ce que des mesures très strictes soient prises en vue de réduire les coûts de fonctionnement du MICR. En outre, à l'échéance de la période de subventionnement prévue, un nouvel examen de la situation du MICR sera fait, afin de déterminer si la prolongation de l'aide s'impose ou s'il peut s'autofinancer grâce à une implantation consolidée dans le circuit des musées de la Ville de Genève et dans les habitudes de la population concernée. Il est cependant probable que la subvention en faveur du Musée devra être prolongée. En conséquence, le Conseil fédéral vous soumettra, d'ici fin 1992, un projet de texte visant à combler la lacune de base légale à cet effet pour le versement d'une aide au-delà de 1993.

## **22 Modalités**

Sur la base du rapport établi par le groupe de travail et des discussions qui en ont découlé avec le canton de Genève et le CICR, le Conseil fédéral propose de garantir la survie du MICR par la prise en charge d'une partie des besoins annuels du Musée tels que définis par ledit groupe de travail. Il s'agirait ainsi de verser au MICR une subvention de 1,1 mio par année pour 1992 et 1993. Ces prestations ne seront versées au MICR qu'à la condition que Genève et le CICR participent également à l'opération de sauvetage et que le financement de ses frais annuels de fonctionnement soit entièrement assuré.

## **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

### **31 Conséquences financières**

La proposition que nous vous soumettons entraînera pour la Confédération une charge financière de 2,2 mio de francs répartis sur les années 1992 et 1993. Elle correspond au montant de 1,1 mio accordé au MICR en 1991 au titre de mesure urgente de soutien. Ces dépenses sont prévues dans le plan financier de la législature.

### **32 Effets sur l'état du personnel**

La proposition que nous vous soumettons n'aurait pas d'effet sur l'état du personnel de la Confédération.

### **33 Conséquences pour les cantons et les communes**

Incombant exclusivement à la Confédération, l'exécution de l'arrêté fédéral proposé n'entraînerait aucune charge pour les cantons et les communes, à l'exception du canton de Genève, dans la mesure où le versement des montants en question est lié au versement d'une contribution de la part du canton de Genève et du CICR.

### **4 Programme de la législature**

Le soutien à apporter au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'est pas prévu dans le programme de législature. Il s'agit d'un élément nouveau et urgent qui entre toutefois dans le contexte général de la politique étrangère de la Suisse et dans les intentions annoncées de soutenir la Genève internationale comme élément de cette politique.

### **5 Bases juridiques**

#### **51 Constitutionnalité et conformité aux lois**

Selon la pratique en vigueur, l'Assemblée fédérale (ou le Conseil fédéral sous réserve de la compétence budgétaire des Chambres fédérales) peut accorder une subvention unique en se fondant directement sur les compétences de la Confédération en matière de politique étrangère sans qu'une base légale formelle spécifique ne soit nécessaire (voir FF 1990 I 144; 1991 IV 589). Il en va différemment pour une subvention périodique, notamment si celle-ci n'est pas limitée dans le temps ou est prévue pour une durée de plusieurs années. Dans ce cas, il faut en outre une base légale formelle. Seules font exception les contributions volontaires à des organisations internationales pour lesquelles la compétence constitutionnelle en matière de relations extérieures suffit (FF 1984 I 1241).

En l'espèce, les subventions prévues s'étendent sur deux ans et il faut envisager la possibilité que l'aide des pouvoirs publics au MICR doive se prolonger au delà de 1993. En outre le MICR n'est pas une organisation internationale. On ne pourrait donc assimiler ces subventions à des contributions volontaires à une telle organisation. Fondation de droit privé, le MICR est juridiquement et financièrement distinct du CICR, malgré les liens qui peuvent l'unir à celui-ci. Un subventionnement durable de la part de la Confédération exige par conséquent une base légale formelle sous forme par exemple d'un arrêté fédéral de portée générale. Or, pour l'instant, une telle base fait défaut. Le Conseil fédéral vous soumettra donc, d'ici la fin 1992, un projet de texte visant à combler cette lacune et fondé sur la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures. Toutefois, pour permettre au Musée de continuer ses activités jusqu'à l'entrée en vigueur de la base légale formelle à créer et vu l'urgence des besoins du Musée ainsi que l'importance de son maintien pour des raisons de politique étrangère, nous vous proposons, à titre transitoire, d'accorder au MICR, pour 1992 et 1993, une subvention annuelle de 1,1 million de francs fondée directement sur les compétences de la Confédération en matière de relations extérieures et subordonnée à la condition que le canton de Genève et le CICR participent également au sauvetage du Musée.

En outre, le financement des frais annuels de fonctionnement du MICR doit être entièrement assuré.

Ledit arrêté fédéral ne repose pas sur une loi fédérale.

## **52                    Forme de l'acte à adopter**

L'octroi de la subvention qui fait l'objet du présent message doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple, motif pris de l'article 8 de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). L'Assemblée fédérale tire sa compétence, dans ce domaine, de ses attributions générales en matière budgétaire prévues à l'article 85, chiffre 10, de la constitution. En tant que tel, l'arrêté n'est pas sujet au référendum facultatif.

**Arrêté fédéral***Projet***concernant le versement d'une subvention de la Confédération au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures;  
vu le message du Conseil fédéral du 12 février 1992,

*arrête:***Article premier**

La Confédération verse au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge une subvention annuelle de 1,1 million de francs pour les années 1992 - 1993. Cette décision ne sera exécutée qu'à la condition que le canton de Genève et le CICR participent également au financement du Musée et que la couverture de ses frais annuels de fonctionnement soit entièrement assurée.

**Art. 2**

<sup>1</sup>Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

<sup>2</sup>Il entre en vigueur rétroactivement le 1<sup>er</sup> janvier 1992 et a effet jusqu'au 31 décembre 1993.

## Table des matières

	Page
<b>Condensé</b>	2
<b>1 Introduction</b>	3
11 Point de la situation	3
12 Conception du MICR	3
13 Prévisions financières déçues	4
14 Impasse financière	4
15 Résultats du groupe de travail	5
151 Bien-fondé d'un tel musée	5
152 Possibilités de réaménagement du MICR	6
153 Coût de fonctionnement du MICR	6
154 Plan de sauvetage du MICR	6
16 Décisions prises	7
<b>2 Participation de la Confédération</b>	8
21 Justification	8
22 Modalités	9
<b>3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel</b>	9
31 Conséquences financières	9
32 Effets sur l'état du personnel	9
33 Conséquences pour les cantons et les communes	10
<b>4 Programme de la législature</b>	10
<b>5 Bases juridiques</b>	10
51 Constitutionnalité et conformité aux lois	10
52 Forme de l'acte à adopter	11
<b>Arrêté fédéral (projet)</b>	12

**Botschaft**

über die Ausrichtung einer Subvention an das Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum (MICR) durch den Bund in den Jahren 1992 und 1993

vom 12. Februar 1992

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Ausrichtung einer Subvention an das Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum (MICR). Wir schlagen Ihnen vor, dem Museum in den Jahren 1992 und 1993 jährliche Beiträge in der Höhe von 1,1 Millionen Franken zu gewähren, um dessen Fortbestehen bis zum Inkrafttreten einer formellen Rechtsgrundlage für eine spätere Unterstützung zu gewährleisten.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

12. Februar 1992

Im Namen des schweizerischen  
Bundesrates:

Der Bundespräsident: Felber  
Der Bundeskanzler: Couchepin

## Uebersicht

*Das Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum ist eine privatrechtliche Stiftung unter Bundesaufsicht. Das Museum wurde von einem ehemaligen Delegierten des IKRK gegründet und möchte ein Ort der erlebten Umsetzung von Ideen, Bildern und Symbolen sein, die die Phantasie des Besuchers anregen und an sein Gewissen appellieren sollen. Seine Hauptziele liegen darin, der Jugend die Bedeutung des humanitären Einsatzes vor Augen zu führen und ihr Engagement oder gar ihre Berufung dafür zu gewinnen, die Rotkreuzbewegung besser bekannt zu machen und Unterstützung für sie zu erhalten, ein Zentrum der Erinnerung und der Geschichtsforschung zu sein, der Erhaltung von Dokumentation und Bildmaterial des Roten Kreuzes zu dienen und eine spezialisierte Datenbank zu werden, sowie schlussendlich einen Ort des Zeugnisses des humanitären Erbes von Genf, der Schweiz und der internationalen Gemeinschaft zu verkörpern.*

*Im Rahmen seiner Aussenpolitik erachtet der Bundesrat eine Unterstützung des Museums in Anbetracht seiner finanziellen Schwierigkeiten als unerlässlich, stellt dieses doch einen Spiegel des konstanten Engagements der Schweiz im humanitären Bereich dar. Eine Schliessung des Museums hätte ausgesprochen negative Konsequenzen nicht nur für Genf und das IKRK, sondern auch für die Aussenpolitik der Schweiz, namentlich was ihren Einsatz zugunsten des humanitären Völkerrechts anbelangt, wozu das MICR einen wichtigen Beitrag leistet.*

*Der Bundesrat schlägt Ihnen daher vor, dem Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum eine Subvention in den Jahren 1992 und 1993 in der Höhe von 1,1 Mio. Franken pro Jahr zu entrichten, um den Fortgang seines Betriebes bis zum Inkrafttreten einer formellen Rechtsgrundlage für eine spätere Unterstützung zu ermöglichen. Am Ende dieser Periode wird eine neue Ueberprüfung durchgeführt werden. Die effektive Auszahlung dieser Beiträge hängt davon ab, dass sich sowohl der Kanton Genf als auch das IKRK ebenfalls an der Rettung des Museums beteiligen.*

Das MICR sieht sich als offenen Raum und hat zu diesem Zweck verschiedene Veranstaltungen ins Leben gerufen, die auf ein immer breiteres Echo in der Bevölkerung stossen: die "Mardis du Musée" ermöglichen die Begegnung mit bekannten Persönlichkeiten aus der humanitären Philosophie und Praxis; im Sommer werden - dank dem Verzicht der Musiker auf Gagen und/oder privaten Spenden - Gratiskonzerte im Atrium gegeben; das Auditorium kann zur Durchführung von Seminarien gemietet werden.

Zwei weitere Charakteristika prägen das Museum im Sinne seiner Gründer: das Volontariat und das Sponsoring. Seit Anbeginn sind im Museum etwa 50 freiwillige Helfer im Empfang, als Führer, im Verkauf, in der Verwaltung oder als Konservatoren tätig, was namhafte Ersparnisse bei den Betriebskosten ermöglicht hat. Schon für den Bau des Gebäudes wurde an Sponsoren appelliert, wobei privaten Unternehmen die Projektion ihres Firmennamens im Innern angeboten wurde.

### **13 Nicht verwirklichte Finanzprognosen**

Im Zeitpunkt seiner Eröffnung waren sämtliche Konstruktionskosten (24'719 Mio. Fr.) durch private und öffentliche Beiträge (12'660 Mio. Fr., wovon namentlich 4,5 Mio. durch den Kanton Genf und 2,55 Mio. durch die Eidgenossenschaft, der Rest durch andere öffentliche Institutionen, namentlich fremde Staaten) sowie durch Zinsen und Bankanlagen gedeckt.

Für die Finanzierung der eigentlichen Geschäftstätigkeit des Museums zählten seine Gründer auf die Einnahmen aus dem Billetverkauf und auf die Unterstützung privater Gönner. Ihre Vorhersagen haben sich in beiden Bereichen, d.h. sowohl in bezug auf die Anziehungskraft des Museums als auch auf das Potential privater Spenden, nicht bewahrheitet. Nach 6 Monaten mussten sie sich eingestehen, dass das Museum finanziell nicht selbsttragend war und dass sich ein Hilferuf an die öffentliche Hand aufdrängte.

Entgegen ihren Erwartungen, von Anfang an 150'000 Besucher jährlich zu empfangen, konnten nur gerade 40'000 Eintritte verbucht werden. Die Erklärung für die Diskrepanz zwischen diesen allzu optimistischen Prognosen und der Realität ist eine doppelte: Die Erfahrungen zeigen allgemein, dass ein neues Museum mehrere Jahre braucht, um sich zu festigen und voll zu entfalten. Abgesehen davon ist es dem MICR trotz einer originellen Werbekampagne nicht gleich nach seiner Eröffnung gelungen, in das Programm der geführten Stadtrundfahrten aufgenommen zu werden. Im übrigen liegt es in der Natur dieses Museums selber begründet, nicht grosse Massen, sondern ein unterrichtetes und sensibles Publikum anzuziehen. Ein solches Publikum ist in Genf sicherlich nicht unbegrenzt vorhanden.

Was die privaten Spenden angeht, zeigten sich auch hier grössere Schwierigkeiten, sobald sie nicht mehr für den Bau sondern für die Betriebskosten benötigt wurden, die ihrer bescheideneren Natur gemäss Werbezwecken privater Unternehmen weniger entgegenkommen. Die Uebernahme von Verwaltungskosten ist in der Tat ein Alltagsgeschäft, das sich nur schlecht werbewirksam vermarkten lässt.

### **14 Finanzengpass**

Die ungenügenden Einnahmen und der begrenzte Zufluss privater Spenden führten zu einem Finanzengpass. Das Geschäftsjahr 1990 endete mit einem Kostenüberschuss von 0,736 Mio. Fr., obschon die Museumsleitung ein minimales "Ueberlebensbudget" von weniger als 1,056 Mio. Fr. erstellt hatte, welches sie als realistisch und für das Ueberleben sowie für eine nor-

## **Botschaft**

### **1 Einführung**

#### **11 Aktuelle Situation**

Das internationale Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum, das am 26. Oktober 1988 in Gegenwart von Bundespräsident Otto Stich eingeweiht wurde, liegt im Herzen Genfs als internationaler Stadt. Dies sowohl im geographischen Sinn - im Innern des Hügels, auf dem sich der Sitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) befindet - als auch im übertragenen Sinn durch seine Bestimmung, die öffentliche Meinung für die Belange der Rotkreuzbewegung zu sensibilisieren. Es ist gewissermassen ein Sinnbild des gemeinnützigen Beitrags der Schweiz an die Welt.

Das MICR ist auf eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand angewiesen, ohne die seine Schliessung unvermeidlich würde. Ein solcher Schritt hätte ausgesprochen negative Konsequenzen nicht nur für Genf und das IKRK, sondern auch für die Aussenpolitik der Schweiz, namentlich was ihren Einsatz zugunsten des humanitären Völkerrechts anbelangt, zu welchem das MICR einen wichtigen Beitrag leistet.

#### **12 Konzept des MICR**

Das MICR wurde auf Initiative eines ehemaligen IKRK-Delegierten in der Form einer privatrechtlichen Stiftung unter Bundesaufsicht geschaffen. Es möchte nicht lediglich ein Ort der Erinnerung sein, sondern der erlebten Umsetzung von Ideen, Bildern und Symbolen, die die Phantasie des Besuchers anregen und an sein Gewissen appellieren sollen. Das Konzept des MICR basiert auf verschiedenen museologischen Prinzipien wie einem chronologischen Aufbau, der Ausstellung authentischer Elemente (Objekte und Bilder) und dem Einsatz audiovisueller Technik.

Das Museum lädt den Besucher zu einer Reise in 11 Etappen ein. Dieser Weg durch 125 Jahre voller dramatischer Ereignisse dient folgenden Zielen:

- Erziehung: der Jugend soll die Bedeutung des humanitären Einsatzes vor Augen geführt werden, um ihr Engagement dafür zu gewinnen;
- Publizität: die Rotkreuzbewegung soll einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht und Unterstützung für sie gefunden werden;
- Erhaltung: das Museum möchte ein Zentrum der Erinnerung und Geschichtsforschung sein, der Erhaltung von Dokumentation und Bildmaterial der Rotkreuzbewegung dienen und eine spezialisierte Datenbank werden;
- humanitäres Zeugnis: es soll Zeugnis vom humanitären Erbe von Genf, der Schweiz und der internationalen Gemeinschaft ablegen.

Daneben ist das MICR ein Ort der Information und Begegnung, der auch temporäre Ausstellungen zu humanitären Themen beherbergen kann. Seine Sammlung von rund 7000 Fotografien und etwa 1000 Plakaten könnte dem Publikum als Datenbank zugänglich gemacht werden.

male Entwicklung der Tätigkeit im Sinne einer Attraktivitätssteigerung für das Publikum angemessen erachtete.

Mit jedem Monat, der verstreicht, verschlechtert sich die finanzielle Situation des Museums, das unter Verlust weiterarbeitet bis zum Entscheid seines Schicksals.

Verschiedene Finanzhilfen wurden dem MICR als provisorische Rettungsmassnahmen zugesprochen:

- Die Schweizerische Kreditanstalt, die "Caisse d'Epargne de la République et canton de Genève" und das IKRK beteiligten sich an der Deckung der Schulden mit 0,45 Mio., 0,8 Mio. resp. 1 Mio. Fr. Die Auszahlung dieser Beiträge erfolgte unter Vorbehalt einer Rückzahlung im Verlauf des Jahres 1991.
- Das IKRK hatte bereits 1990 einen Beitrag von 100'000 Fr. à fonds perdus geleistet.
- Der Kanton Genf gewährte dem MICR im Juli 1990 für die Anfangsphase seiner Tätigkeit eine ausserordentliche Unterstützung in der Höhe von 180'000 Fr., welche aus dem Budgetüberschuss des 175. Jahrestages des Eintritts Genfs in die Eidgenossenschaft stammten.
- Einen Spezialkredit von 300'000 Fr. gewährte der Kanton Genf dem MICR als Gegenleistung für den Verzicht auf Eintrittsgebühren während der Feierlichkeiten zum 700-jährigen Geburtstag der Eidgenossenschaft; einen Vorschuss darauf von 200'000 Fr. bewilligte der Kanton bereits am 19. Dezember 1990.
- Der Bundesrat entschied am 5. Februar 1991, dem Museum für seine Finanzbedürfnisse im ersten Semester 1991 ein zinsloses Darlehen von 600'000 Fr. zur Verfügung zu stellen. Dieses Darlehen hat der Bundesrat am 17. Juni 1991 in eine Schenkung umgewandelt.

## 15 Resultate der Arbeitsgruppe

Nachdem die Museumsleitung die Bundes- und Kantonsbehörden auf die Unumgänglichkeit einer öffentlichen Unterstützung aufmerksam gemacht hatten, setzten diese im Februar 1991 eine Arbeitsgruppe mit einem dreifachen Mandat ein:

- Untersuchung der Geschäftsführung des Museums;
- Analyse der langfristig für den Museumsbetrieb notwendigen Mittel;
- Suche nach Möglichkeiten von Ausgabenkürzungen für die Zeit, bis eine definitive Lösung gefunden ist.

Die Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der Bundesverwaltung (Finanzverwaltung, Bundesamt für Kultur und Direktion für internationale Organisationen), der Genfer Kantonsverwaltung und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zusammensetzt, hat eine Analyse des Museums unter den Gesichtspunkten Museologie, Finanzen und rechtliche Aspekte durchgeführt. Sie hat ihren Bericht Ende April 1991 abgegeben, der sich sowohl über die Opportunität als auch über die materiellen Bedingungen des Erhalts des Museums ausspricht.

### 151 Existenzberechtigung eines solchen Museums

Drei Kategorien von Ueberlegungen sprechen zugunsten der Existenzberechtigung und damit auch für eine Rettung des MICR:

- Es legt beredtes Zeugnis ab von der humanitären Tätigkeit und der Rotkreuzbewegung, deren Geburtsort Genf ist.
- Als Referenzinstrument dient es der Rotkreuzbewegung für die Verbreitung und Umsetzung ihrer Ideen und stellt einen Pluspunkt für die Attraktivität von Genf und der Eidgenossenschaft dar.
- Gegenüber der Jugend nimmt es eine erzieherische Aufgaben wahr, indem es ihr die Bedeutung der humanitären Arbeit vergegenwärtigt.

### 152 Umgestaltungsmöglichkeiten

Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe lässt das Konzept des Museums, das auf dem engen Zusammenspiel zwischen der Architektur und den audiovisuellen Installationen basiert, wenig Raum für kostensparende Umgestaltungen. Eine Aenderung seiner Ausrichtung oder seiner Struktur würde einer fundamentalen Neuorientierung gleichkommen. Dies würde bedeutende Summen beanspruchen, ohne ein positives Resultat, d.h. einen kostengünstigeren Betrieb und eine erhöhte Publikumsanziehung, zu garantieren.

Denkbar sind demgegenüber Rationalisierungen respektive Optimalisierungen in drei Bereichen, die gewisse beschränkte Einsparungen zur Folge hätten:

- Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen dem Dokumentationszentrum des Museums und demjenigen des IKRK sowie mit dessen Archiv und mit den Forschungstätigkeiten des - ebenfalls in Genf gelegenen - Henri-Dunant-Instituts.
- Für die Kosten der "Mardis du Musée" müssen ausschliesslich private Sponsoren aufkommen. (Dieses Ziel wird 1992 erreicht.)
- Die Cafeteria muss langfristig selbsttragend sein. (Im Moment ist dieses Ziel erreicht.)

### 153 Betriebskosten des MICR

Ausgehend von vergleichbaren Institutionen in der Schweiz hat die Arbeitsgruppe jährliche Betriebskosten in der Höhe von 2,5 Mio. Fr. als "normal" eingestuft. Von diesem Betrag entfällt 1 Mio. auf Personalkosten. Ohne die freiwillig geleisteten Dienste müsste der Personalbestand um 8,25 Arbeitsplätze erhöht werden müsste, was einer Lohnsumme von Fr. 500'000.-- entspricht.

Nach Abzug voraussichtlicher Einnahmen von 250'000 - 300'000 Fr. benötigt das Museum somit Subventionen von 2,2 Mio. Fr., um seine Tätigkeit auf einer soliden Basis weiterzuführen.

## 154 Rettungsplan zugunsten des MICR

In ihrem Schlussbericht schlägt die Arbeitsgruppe den Behörden, die sie mit dieser Ueberprüfung beauftragt haben, die Ausrichtung einer dreifachen Unterstützung vor:

- Eine Ueberbrückungshilfe für 1991 soll es dem Museum bis zum Zeitpunkt, in dem eine reguläre finanzielle Unterstützung garantiert ist, ermöglichen, seinen laufenden Verpflichtungen nachzukommen und die aufgenommenen Darlehen zurückzubezahlen.
- Ein einmaliger Beitrag von 1 Million würde es dem MICR erlauben, die letzte der 12 Etappen der Ausstellung, d.h. das Ende der Reise durch die 125-jährige Geschichte, fertigzustellen, was infolge der finanziellen Probleme bis heute nicht möglich war. Im weiteren soll dieses Geld für eine neue Werbekampagne eingesetzt werden.
- Eine jährliche Subvention von 2,2 Mio. Fr., an der sich mehrere Stellen zu beteiligen hätten, soll den langfristigen, stabilen Betrieb des Museums gewährleisten.

Diese Vorschläge und eine mögliche Verteilung der erwähnten Beträge zwischen den Behörden des Bundes, des Kantons und der Stadt Genf und dem IKRK wurden in verschiedenen gemeinsamen Sitzungen diskutiert. Die Ueberbrückungshilfe wurde in der Folge vom Bund übernommen, währenddem die finanzielle Verantwortung für die Fertigstellung der Ausstellung und für die Werbekampagne der Museumsleitung übertragen wurde. Der Finanzplan zur Rettung des Museums könnte mit Bezug auf den jährlichen Beitrag somit folgendermassen aussehen:

<u>Finanzquelle</u>	<u>Betrag</u>
Schweizerische Eidgenossenschaft	1,1 Mio.
Kanton Genf	0,5 Mio.
IKRK	0,2 Mio.
Noch zu findende Donatoren	<u>0,4 Mio.</u>
<u>Total</u>	2,2 Mio. =====

## 16 Vorangegangene Entscheidungen

Mit Beschluss vom 17. Juni/8. Juli 1991 entschied der Bundesrat unter Vorbehalt der Budgetkompetenzen der Eidgenössischen Räte, dem MICR einen Beitrag von 4,4 Mio. Fr. über 4 Jahre, d.h. für 1991 bis und mit 1994, jährlich 1,1 Mio. Fr. zu gewähren, um sein Ueberleben zu sichern. Mit der Ausnahme der Zahlung für 1991 ist die effektive Ausrichtung der Subventionen an die Bedingung geknüpft, dass sich auch der Kanton Genf und das IKRK, eventuell auch die Stadt Genf, an dieser Rettungsaktion beteiligen. Die Zuwendung für 1991 erfolgte einesteils durch Umwandlung des Bundesdarlehens von 600'000 Fr., das dem Museum am 5. Februar 1991 zur Deckung seiner Kosten im ersten Semester 1991 zugesprochen worden war, in ein Geschenk, andernteils durch Sprechung eines Zusatzkredits von 500'000 Fr.. Die Finanzdelegation hat den Beitrag für 1991 genehmigt, jedoch für die kommenden Jahre gewisse Zweifel an der Berechtigung einer Subvention angemeldet, dies insbesondere unter Berufung auf das Fehlen einer genügenden gesetzlichen Grundlage.

Das IKRK hat sich zur Uebernahme von 0,2 Mio. Fr. pro Jahr bereit erklärt, obschon seine Mittel in erster Linie für seine Tätigkeit im Feld bestimmt sind.

Der Exekutivrat der Stadt Genf hat sich geweigert, auf die Frage eines Zuschusses in der Höhe von 0,4 Mio. Fr. einzutreten, sodass für diese Summe noch eine Lösung gefunden werden muss. Die erwähnte Arbeitsgruppe hat dementsprechend ein zusätzliches Mandat erhalten, die Zusammensetzung des Stiftungsrats - in welchem in Zukunft auch die Stellen vertreten sein müssen, die zur Finanzierung des Museums beitragen - neu zu definieren, und die Modalitäten des Museumsbetriebs sowie die zur Gesundung seiner Finanzlage angezeigten Massnahmen festzulegen. Es ist in der Tat entscheidend, dass die Betriebskosten des MICR auf ein striktes Minimum begrenzt werden. Der Bund wird die Einhaltung dieser Regel genauestens überwachen und sich vorderhand innerhalb der Arbeitsgruppe dafür einsetzen. Als Mitglied des Stiftungsrats wird es ihm in Zukunft möglich sein, direkten Einfluss auf die Geschäftsführung des MICR zu nehmen und notfalls Reformen durchzusetzen.

Der Genfer Staatsrat steht für seinen Teil einem finanziellen Engagement zugunsten des MICR positiv gegenüber. Er hat dem Grossen Rat einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorgelegt, welcher für die Jahre 1991-1993 einen jährlichen Beitrag von 500'000 Fr. vorsieht. Die Beratung dieses Textes im Grossen Rat ist für das erste Quartal 1992 vorgesehen. Der erläuternde Bericht zum Gesetzesentwurf begründet die Notwendigkeit eines finanziellen Engagements des Kantons Genf folgendermassen:

"In einem Moment, in dem die Rettung des Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-museums auf dem Spiel steht, ist diese Institution unter verschiedenen Gesichtspunkten zu betrachten:

- als Zeugin des "Esprit" von Genf;
- als Zeugnis der schweizerischen Anteilnahme an der Welt;
- als Schaufenster der Rotkreuzbewegung;
- als erzieherisches Instrument;
- als museologischer Erfolg.

In einer Zeit, in der die Schweiz mehr denn je zur Teilnahme am Weltgeschehen aufgerufen ist, würde die Schliessung der Türen dieser Institution das Bild unseres Landes verdünnern. Sie wäre ein Misston in unsern historisch gewachsenen Neigungen."

## **2 Beteiligung der Eidgenossenschaft**

### **21 Begründung**

Wie unter Punkt 16 erwähnt, erachtet es der Bundesrat für notwendig, sich an der Finanzierung des Museums mit einem jährlichen Beitrag von 1,1 Mio. Fr. bis 1994 zu beteiligen. Er teilt in diesem Sinne die Haltung des Genfer Staatsrates und hält eine Unterstützung des MICR insbesondere auch aus aussenpolitischen Erwägungen für unumgänglich. Diese Subvention trägt einen ausserordentlichen Charakter. Ihre Berechtigung stützt sich nicht auf die Tatsache, dass es um ein Museum geht, sondern ausschliesslich auf die Informationsfunktionen, die das Museum für die Anliegen der Rotkreuzbewegung wahrnimmt. Tatsächlich hängen Sinn und Zweck des MICR ganz direkt mit dem konstanten Engagement der Schweiz im humanitären Bereich zusammen. So ist Genf der Sitz verschiedener humanitärer Institutionen, zum Beispiel des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (HCR), der Internationalen Or-

ganisation für Migrationen (IOM) des Büros des UNO-Koordinators für Katastrophenhilfe (UNDRO) und des IKRK (zu dessen grössten Beitragszahlern der Bund gehört).

Erwähnenswert ist auch die Rolle der Schweiz als Depositarstaat der Genfer Konvention zum Schutze der Kriegsgesopfer von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle, für deren weltweite Anwendbarkeit und Beachtung sich unser Land stets eingesetzt hat. Das Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum leistet wichtige Arbeit für die Verbreitung der Hauptanliegen dieser Uebereinkommen. Vergessen wir nicht, dass gerade diese Tatsache verschiedene Staaten dazu veranlasst hat, einen Beitrag an die Konstruktionskosten des MICR auszurichten.

Im Anschluss an die Feierlichkeiten zum 700-jährigen Geburtstag der Eidgenossenschaft erscheint es fast undenkbar, ein Museum zu schliessen, das eines der Anliegen dieses Landes so gut illustriert. Es ist politisch von grösster Wichtigkeit, dass die Schweiz nicht für ein Scheitern dieses Museums verantwortlich zu zeichnen hätte. Der Bund sollte daher ein klares Signal seiner Hilfsbereitschaft für diese Institution setzen, die den humanitären Geist verkörpert, den die Schweiz und Genf stets verteidigt haben.

Anzufügen ist noch, dass die Besucherzahlen in den letzten Jahren stark angestiegen sind (1989: 37'375/1990: 44'874/1991: ca. 63'000). Es ist natürlich schwierig zu sagen, in welchem Mass sich dieser Trend in Zukunft fortsetzen wird, aber es ist jedenfalls ein ermutigendes Zeichen für die weitere Entwicklung des Museums. Eine finanzielle Beteiligung würde es dem Bund zudem ermöglichen, im Stiftungsrat Einsitz zu nehmen und über die Art und Weise der Geschäftsteilung und die Umsetzung der notwendigen Sparmassnahmen mitzubestimmen.

Wie bereits erwähnt, wird sich der Bund dafür einsetzen, dass einschneidende Massnahmen zur Reduktion der Betriebskosten ergriffen werden. Im übrigen wird die Situation des Museums am Ende der vorgesehenen Subventionsperiode von neuem durchleuchtet werden, um zu entscheiden, ob sich eine Verlängerung der Unterstützung aufdrängt oder ob das Museum bis dahin genügend etabliert und in der Oeffentlichkeit bekannt ist, um selbsttragend zu arbeiten. Wahrscheinlicher ist allerdings, dass die Unterstützung fortgesetzt werden muss. Aus diesem Grund wird Ihnen der Bundesrat Ende 1992 dem Entwurf für einen Text vorlegen, der als gesetzliche Grundlage für die Beitragsleistungen nach 1993 dienen und die heute bestehende diesbezügliche Lücke beheben soll.

## 22 Modalitäten

Auf der Grundlage des Berichts der Arbeitsgruppe und der anschliessenden Diskussion mit dem Kanton Genf und dem IKRK schlägt der Bundesrat vor, das Ueberleben des Museums durch die Uebernahme eines Teils seiner jährlichen Kosten zu gewährleisten. Die Höhe des Betrags entspricht den Empfehlungen der Arbeitsgruppe. Es ginge also darum, dem MICR in den Jahren 1992 und 1993 jeweils eine Unterstützung von 1,1 Mio. Fr. zuzusprechen. Die tatsächliche Auszahlung dieser Beträge ist an die Bedingungen geknüpft, dass der Kanton Genf und das IKRK sich ebenfalls an dieser Rettungsaktion beteiligen, und dass die Finanzierung der jährlichen Betriebskosten des Museums vollumfänglich gesichert ist.

### **3      Finanzielle und personelle Auswirkungen**

#### **31     Finanzielle Auswirkungen**

Der Vorschlag, den wir Ihnen unterbreiten, bringt dem Bund finanzielle Verpflichtungen von 2,2 Mio. Fr., verteilt auf die Jahre 1992 und 1993. Dies entspricht der Summe von 1,1 Mio. Fr., die dem MICR 1991 im Sinne einer Nothilfemassnahme zugestanden worden ist. Diese Ausgaben sind im Legislaturfinanzplan vorgesehen.

#### **32     Auswirkungen auf den Personalbestand**

Der Vorschlag, den wir Ihnen unterbreiten, hat keine Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes.

#### **33     Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Da die Ausführung des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses ausschliesslich dem Bund obliegt, entstehen den Kantonen und Gemeinden keine Kosten. Dies gilt allerdings nicht für den Kanton Genf, von dessen Unterstützungszahlung sowie derjenigen des IKRK die tatsächliche Ueberweisung der in Frage stehenden Gelder abhängt.

### **4      Legislaturprogramm**

Die Unterstützung des Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondmuseums ist in der Legislaturplanung nicht vorgesehen. Es handelt sich hierbei um ein neues und dringliches Anliegen, das sich jedoch in den allgemeinen Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik und in die angekündigten Anstrengungen zugunsten Genfs als internationaler Stadt einfügt.

### **5      Rechtliche Grundlagen**

#### **51     Verfassungsmässigkeit und Rechtsform**

Gemäss geltender Praxis kann die Bundesversammlung (oder der Bundesrat, unter Vorbehalt der Budgetkompetenzen der Eidgenössischen Räte) einmalige Beiträge direkt gestützt auf die aussenpolitischen Kompetenzen des Bundes beschliessen, ohne dass es dazu einer speziellen formellen Rechtsgrundlage bedürfte (vgl. BBl. 1990 I 145; 1991 IV 553). Für periodisch wiederkehrende Beiträge gilt dies nicht, insbesondere wenn diese zeitlich unbegrenzt sind oder sich über mehrere Jahre erstrecken. In diesem Fall braucht es eine formelle Rechtsgrundlage. Die einzige Ausnahme dieser Regel bilden die freiwilligen Beträge an die internationalen Organisationen, für welche der aussenpolitische Kompetenzartikel der Bundesverfassung ausreichend ist (BBl. 1984 I 1205).

Im vorliegenden Fall erstrecken sich die Ausgaben über zwei Jahre und es ist damit zu rechnen, dass die öffentliche Unterstützung auch nach 1993 fortgesetzt werden muss. Da es sich beim MICR nicht um eine internationale Organisation handelt, kann seine Subventionierung auch nicht mit der Zahlung freiwilliger Beiträge an eine solche Organisation gleichgesetzt werden. Als privatrechtliche Stiftung ist das MICR juristisch und finanziell unabhängig vom IKRK, obwohl enge Beziehungen zwischen den beiden Institutionen bestehen. Unter diesen Umständen bedarf es für eine längerfristige Unterstützung des MICR durch den Bund einer

formellen Rechtsgrundlage, beispielsweise in der Form eines allgemein-verbindlichen Bundesbeschlusses. Eine solche Grundlage fehlt zur Zeit. Um diese Lücke zu beheben, wird Ihnen der Bundesrat, gestützt auf seine aussenpolitische Kompetenz, bis Ende 1992 den Entwurf eines entsprechenden Textes vorlegen. Um dem Museum die Fortführung seiner Aktivitäten bis zum Inkrafttreten dieser formellen Rechtsgrundlage zu ermöglichen, sowie in Anbetracht der Dringlichkeit seiner Bedürfnisse, beantragen wir Ihnen, dem MICR im Sinne einer Uebergangslösung und direkt gestützt auf die aussenpolitische Kompetenz des Bundes in den Jahren 1992 und 1993 jährliche Beiträge in der Höhe von 1,1 Mio. Fr. zu gewähren. Diese Subventionen sind an die Bedingung geknüpft, dass sich auch der Kanton Genf und das IKRK an der Rettung des Museums beteiligen und dass die Finanzierung der jährlichen Betriebskosten vollumfänglich gesichert ist.

Dieser Bundesbeschluss stützt sich nicht auf ein Bundesgesetz.

## **52 Rechtsform des Erlasses**

Gemäss Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes der Bundesversammlung vom 23. März 1962 (SR 171.11) ist die Unterstützung, die Gegenstand der vorliegenden Botschaft ist, in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu sprechen. Die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte auf diesem Gebiet leitet sich aus deren allgemeiner Budgetkompetenz im Sinne von Artikel 85, Ziffer 10, der Bundesverfassung ab. Der vorliegende Bundesbeschluss ist dem Referendum nicht unterstellt.

**Bundesbeschluss**

Entwurf

**über die Ausrichtung einer Subvention an das Internationale Rotkreuz- und Rothalbmuseum (MICR) durch den Bund in den Jahren 1992 und 1993**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf die allgemeine Bundeskompetenz in Belangen der auswärtigen Beziehungen,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 1992*

*beschliesst:*

**Art. 1**

Die Schweizerische Eidgenossenschaft gewährt dem Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmuseum in den Jahren 1992 und 1993 eine jährliche Unterstützung von 1,1 Mio. Fr.. Dieser Beschluss wird nur unter der Bedingung ausgeführt, dass sich der Kanton Genf und das IKRK gleichfalls an der Rettung des Museums beteiligen und dass die Finanzierung seiner jährlichen Betriebskosten vollumfänglich gesichert ist.

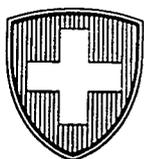
**Art. 2**

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

<sup>2</sup> Er tritt rückwirkend auf den 1. Januar 1992 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 1993.

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Uebersicht</b>	2
<b>1 Einführung</b>	3
11 Aktuelle Situation	3
12 Konzept des MICR	3
13 Nicht verwirklichte Finanzprognosen	4
14 Finanzengpass	4
15 Resultate der Arbeitsgruppe	5
151 Existenzberechtigung eines solchen Museums	6
152 Umgestaltungsmöglichkeiten	6
153 Betriebskosten des MICR	6
154 Rettungsplan zugunsten des MICR	7
16 Vorangegangene Entscheidungen	7
<b>2 Beteiligung der Eidgenossenschaft</b>	8
21 Begründung	8
22 Modalitäten	9
<b>3 Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	9
31 Finanzielle Auswirkungen	9
32 Auswirkungen auf den Personalbestand	10
33 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	10
<b>4 Legislaturprogramm</b>	10
<b>5 Rechtliche Grundlagen</b>	10
51 Verfassungsmässigkeit und Rechtsform	10
52 Rechtsform des Erlasses	11
<b>Bundesbeschluss (Entwurf)</b>	12



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR  
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Berne, le 17 février 1992

Au Conseil fédéral

**Versement d'une subvention au Musée international de la  
Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années  
1992 et 1993**

---

Corapport

à la proposition du DFAE du 28 janvier 1992

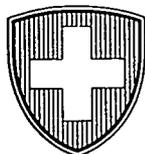
Nous sommes en principe d'accord avec la proposition du DFAE. Il y a cependant un point sur lequel nous voudrions attirer l'attention du Conseil.

Le groupe de travail mixte qui a analysé la situation du MICR a évalué à 2,2 mio de francs par année le montant nécessaire pour le sauvetage du musée.

Si la Confédération verse 1,1, le canton de Genève 0,5 et le CICR 0,2 mio de frs, il manque encore 0,4 mio de frs. Nous croyons que cette somme devrait être assurée, avant de prendre la décision de libérer les autres moyens financiers, sans quoi tout l'exercice risquerait d'être compromis.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR

Flavio Cotti



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

17. Feb. 1992

Au Conseil fédéral

Message concernant le versement d'une subvention au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 à 1993

---

C o - r a p p o r t

relatif à la proposition du DFAE du 28 janvier 1992

Nous sommes d'accord avec la proposition du DFAE sur tous les points sauf sur un: la base constitutionnelle tant de l'arrêté fédéral simple que de l'arrêté fédéral de portée générale qui sont prévus.

Proposition:

Nous estimons que l'arrêté simple doit être fondé sur la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures et sur celle qu'elle possède dans le domaine culturel. Quant à l'arrêté de portée générale, nous sommes d'avis qu'il doit être fondé exclusivement sur la compétence de la Confédération en matière culturelle. Nous proposons donc:

a) de modifier comme suit le chiffre 51 du projet de message:

"Selon la pratique en vigueur, ... sur les compétences de la Confédération en matière culturelle ou de politique étrangère sans qu'une base légale

formelle spécifique ne soit nécessaire (voir FF 1984 II 1461/62; 1990 I 1111; 1990 I 144; 1991 IV 589). Il en va différemment ... (FF 1984 I 1241).

(...) fait défaut. Le Conseil fédéral vous soumettra donc, d'ici la fin 1992, un projet de texte visant à combler cette lacune et fondé sur la compétence de la Confédération en matière culturelle. Toutefois, ... une subvention annuelle de 1,1 million de francs fondée directement sur les compétences de la Confédération en matière de relations extérieures et dans le domaine culturel, ... Musée.";

b) de modifier comme suit le préambule du projet d'arrêté fédéral simple:

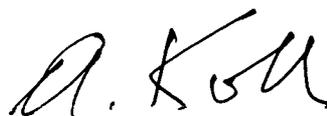
*"L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures et sa compétence dans le domaine culturel, ..."*

Motifs:

Le MICR est une fondation de droit privé suisse. Il s'agit d'une institution juridiquement et financièrement distincte du CICR. Son activité est limitée à la Suisse. Il n'est donc pas une institution internationale. Même s'il repose sur une conception particulière, il n'en perd pas pour autant son caractère de musée. En le soutenant financièrement, la Confédération n'assume pas ou, à tout le moins, pas au premier chef une tâche de politique étrangère, mais exécute une tâche de promotion culturelle, au même titre que lorsqu'elle subventionne le musée de Ballenberg. La base constitutionnelle de l'aide financière est donc la compétence de la Confédération dans le domaine culturel. Si la Confédération devait subventionner un musée d'histoire militaire, fonderait-on ce soutien financier sur la compétence de la Confédération en matière de défense nationale? Certes, le risque pour la Confédération de créer un précédent est indéniable et nous comprenons fort bien les craintes du DFI à cet égard. Nous doutons cependant que l'on puisse éliminer ou même seulement limiter ce risque en camouflant le subventionnement prévu derrière la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures. Le risque de précédent subsistera quoi

qu'on fasse, et le Conseil fédéral doit prendre sa décision en tenant compte de cet élément. Pour l'arrêté fédéral simple, nous acceptons que l'on se fonde en plus sur la compétence en matière de relations extérieures. En effet, une déconfiture du MICR ne manquerait pas de rejaillir sur le CICR et sur la politique étrangère de la Suisse. Nous pouvons donc admettre que le subventionnement prévu pour 1992 et 1993, indispensable si l'on veut prévenir un brutal effondrement financier du MICR, est motivé tant par des raisons d'ordre culturel que par des considérations de politique étrangère. En revanche, en ce qui concerne le subventionnement à plus long terme, l'aspect culturel l'emporte de très loin sur les préoccupations de politique étrangère.

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 18 février 1992

Au Conseil fédéral

Message concernant le versement d'une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 et 1993

---

Réponse

au co-rapport du DFI du 17 février 1992.

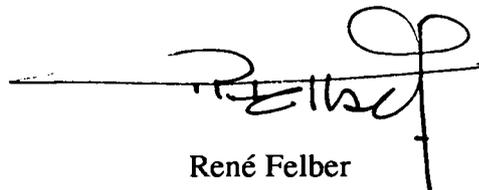
1. Nous sommes d'accord avec le co-rapport du DFI pour les raisons suivantes.
2. La question mentionnée dans le co-rapport du DFI a été prise en compte dans le message et dans le projet d'arrêté fédéral dont l'article premier, paragraphe 2 mentionne :

"<sup>2</sup>Cette aide financière ne sera versée que si le canton de Genève et le CICR participent également au financement du Musée et si la couverture des coûts annuels de fonctionnement est entièrement assurée."

Le groupe de travail qui a établi le rapport sur la base duquel les besoins du Musée ont été déterminés, a été chargé de faire des propositions sur les modalités de participation au Conseil de fondation des autorités qui financent le Musée et sur les mesures de suivi à prendre pour assurer notamment la couverture à long terme des coûts de fonctionnement

du MICR. Ce groupe de travail s'est réuni le 30 janvier dernier et a mis comme priorité la nécessité de trouver les moyens permettant d'assurer cette couverture, soit par l'établissement d'un budget "survie" jusqu'à ce que des sponsors aient été trouvés pour le montant restant, soit par l'imposition de mesures drastiques d'économie, pour autant qu'elles ne remettent pas en cause les activités du Musée à long terme. Cette question est une priorité aussi bien pour la Confédération que pour le canton de Genève et le CICR. Les membres du groupe de travail susmentionné ont d'ailleurs déjà attiré l'attention de la direction du Musée sur cette condition. Le groupe de travail se réunira à nouveau prochainement pour continuer son étude dans ce sens, afin de pouvoir donner dès que possible la suite qu'il convient aux décisions que prendront le Parlement, au niveau fédéral, et le Grand Conseil, pour le canton de Genève.

DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'René Felber', is written over a horizontal line. The signature is stylized with a large loop at the end.

René Felber



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 18 février 1992

Au Conseil fédéral

Message concernant le versement d'une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 et 1993

---

Réponse

au co-rapport du DFJP du 17 février 1992.

1. Nous ne sommes pas d'accord avec les modifications proposées par le co-rapport du DFJP pour les raisons suivantes.
2. Le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est bien une institution de droit privé suisse distincte juridiquement et financièrement du CICR. Toutefois, il participe à la diffusion du droit humanitaire tel que prévu dans les Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes des conflits armés, et dans leurs protocoles additionnels, base des activités du CICR - institution du droit interne suisse également - dans le monde entier.

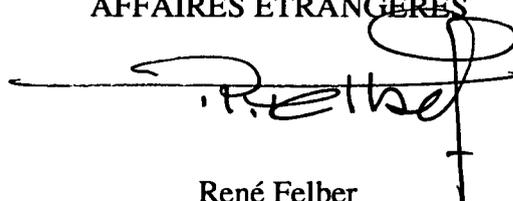
Les objectifs poursuivis par le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment la promotion des idéaux du mouvement de la Croix-Rouge et l'information sur l'application des Conventions de Genève de 1949 sur la protection des

victimes des conflits armés, et de leurs protocoles additionnels - dont la Suisse est l'Etat dépositaire - s'inscrivent dans le cadre de l'engagement constant de la Suisse dans le domaine humanitaire, élément important de sa politique étrangère.

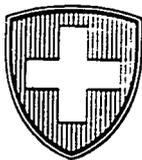
En outre, le fait de s'appuyer sur la compétence de la Confédération en matière culturelle risquerait de créer un précédent lourd de conséquences. En effet, d'autres musées, qui n'auraient pas l'aspect de politique étrangère du MICR, pourraient vouloir obtenir également une aide financière en se fondant sur la décision portant octroi d'une aide de ce type au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour justifier l'application du principe de l'égalité de traitement.

3. En conclusion, nous maintenons notre proposition du 28 janvier 1992.

DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Felber', is written over a horizontal line. The signature is stylized and includes a vertical stroke extending downwards from the end of the horizontal line.

René Felber



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Bern, 18. Februar 1992

An den Bundesrat

**Botschaft über die Ausrichtung einer Subvention an das Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum (MICR) durch den Bund in den Jahren 1992 und 1993**

**S t e l l u n g n a h m e**

**zum Mitbericht des EJPD vom 17. Februar 1992**

---

Das EJPD vertritt in seinem Mitbericht die schon früher geäußerte Ansicht, dass der Bundesbeschluss komplementär auf die stillschweigende Kulturförderungskompetenz des Bundes abgestützt werden müsse. Diese Meinung wird dadurch begründet, dass das MICR als privatrechtliche Stiftung schweizerischen Rechts seine Aktivitäten auf die Schweiz beschränke und somit keine internationale Institution sei. Unter Betonung des auch musealen Charakters des MICR wird auf ein Engagement des Bundes geschlossen, das sich mehr auf die stillschweigende Kompetenz des Bundes zur Kulturförderung, denn auf den aussenpolitischen Kompetenzartikel der Bundesverfassung stütze.

Das MICR ist jedoch, wie wir schon mehrmals betont haben, nicht primär ein Museum und daher in seiner Ausgestaltung und Zielsetzung keineswegs auf eine landesinterne Tätigkeit und Wirkung beschränkt. Es ist vielmehr als Zeugnis der Wirkungsgeschichte und des aktuellen Engagements des IKRK und darüber hinaus des Einsatzes der Schweiz zugunsten des humanitären Völkerrechts in der ganzen Welt anzusehen, was sich unter anderem auch im nicht zufällig gewählten Standort Genf ausdrückt. Eine Unterstützung des MICR durch den Bund ist primär als Willenskundgebung zur Weiterführung dieser Maxime der Aussenpolitik zu verstehen, die auch in der jüngsten Zeit durch verschiedene Vermittlerangebote der Schweiz in internationalen Konfliktfällen bezeugt wird.

Die Tatsache, dass ein solches Engagement letztlich auch kulturelle Auswirkungen zeitigt, ja sich kulturellen Mitteln bedient, darf aber nicht zum Verwischen seiner eigentlichen Motivation führen. Vielmehr dürfte diese Meinungsverschiedenheit ein Hinweis darauf sein, wie sehr offenbar das Bewusstsein ver-

loren zu gehen droht, dass auch nicht kulturell bezeichnete staatliche Tätigkeitsbereiche die Kultur eines Landes zum Ausdruck bringen.

Zudem betonen wir erneut, dass die - bisher nie praktizierte - explizite Abstützung der Bundesbeschlusses auf die stillschweigende Kulturförderungskompetenz des Bundes in Anbetracht der bevorstehenden parlamentarischen Beratungen über einen Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung politisch verfehlt ist. Die Bedeutung der Angelegenheit lässt unserer Ansicht nach keinen Raum für formaljuristische Streitigkeiten. Wir verweisen im übrigen nachhaltig auf die Beschlüsse des Bundesrates vom 17. Juni / 8. Juli 1991, mit denen ein solches Vorgehen bereits **klar abgelehnt** wurde.

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
DES INNERN



Flavio Cotti



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

18. Februar 1992

Au Conseil fédéral

**Message concernant le versement d'une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1992 et 1993**

Réplique

relative à la réponse du DFAE du 18 février 1992

Nous ne pouvons pas suivre les considérations émises par le DFAE dans sa réponse du 18 février 1992. On ne peut pas confondre, comme il le fait, le CICR et le MICR. Malgré ses liens avec le CICR, le MICR reste une fondation de droit privé suisse et un musée comparable à n'importe quel autre musée. Quant à l'effet de précédent, il risque de se produire quelle que soit la solution retenue. Nous maintenons donc la proposition que nous avons faite dans notre co-rapport du 17 février 1992. Toutefois, à titre de compromis, nous pourrions, compte tenu du rayonnement international que pourrait avoir le musée et pour tenter de réduire le risque de créer un précédent, nous pourrions accepter la solution qui consisterait à fonder les deux arrêtés (l'arrêté simple et l'arrêté de portée générale) à la fois sur la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures et sur celle qu'elle possède dans le domaine culturel.

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

*A. Koll*