



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Kultur BAK

Bericht des Bundesamts für Kultur zuhanden der WBK-S

Prüfung einer «Staatsgarantie» des Bundes für Kunstwerke im Leihverkehr zwischen Museen

Bern, 22.12.2016

Zusammenfassung

Zeitlich befristete Sonderausstellungen von Museen beinhalten in der Regel Leihgaben von Kunstwerken Dritter. Das leihnehmende Museum hat diese Leihgaben für allfällige Schäden und Verlust zu versichern. Der Versicherungswert einer Sonderausstellung kann – insbesondere bei international ausgerichteten Kunstmuseen mit wertvollen Leihgaben – sehr hohe Summen bis zum Milliardenbereich erreichen. Bei einer durchschnittlichen Versicherungsprämie in der Höhe von zirka einem Promille des Versicherungswertes entstehen den Museen hohe Kosten.

Verschiedene Staaten gewähren Museen in Bezug auf diese Problematik sogenannte «Staatsgarantien». Bei einer «Staatsgarantie» übernimmt der Staat das Haftungsrisiko bei allfälligen Schäden oder beim Verlust der Kunstwerke. Eine solche Garantie entlastet die Museen bei Sonderausstellungen finanziell. Die international vorherrschende Praxis begünstigt in der Regel nur nationalstaatliche Museen oder vom Staat ganz oder hauptsächlich finanzierte Museen. Private Institutionen werden dagegen nur in wenigen Staaten und unter besonderen Bedingungen unterstützt.

Der vorliegende Bericht erläutert zunächst die Ausgangslage sowie die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen und finanzrechtlichen Fragestellungen zur Einführung einer «Staatsgarantie» in der Schweiz. Sodann wird eine vergleichende Übersicht der verschiedenen Erscheinungsformen von «Staatsgarantien» in sechs Vergleichsstaaten präsentiert. In der Folge stellt der Bericht das in der Schweiz geltende Modell der Finanzhilfen des Bundes an Versicherungsprämien für Museen Dritter dar. Schliesslich wird das Schweizer Modell den «Staatsgarantien» der Vergleichsstaaten in vier vergleichbaren Schlüsselkriterien gegenübergestellt.

Die Frage der Einführung einer «Staatsgarantie» wurde seit 1999 verwaltungsintern wiederholt diskutiert. Bei der Einführung des Kulturförderungsgesetzes im 2012 entschied sich der Gesetzgeber für eine Alternativlösung: Aktuell kann der Bund 300 000 Franken pro Jahr an die Versicherungsprämien für Leihgaben von Kunstwerken an Museen Dritter leisten.

Verfassungsrechtliche (Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit; Kulturkompetenz der Kantone) und finanzrechtliche (Notwendigkeit eines Verpflichtungskredits in der Höhe der möglichen Haftungssumme) Fragestellungen haben bei der Beratung des Kulturförderungsgesetzes zu einer Ablehnung einer «Staatsgarantie» geführt, wobei die damaligen Argumente auch heute noch aktuell sind.

Der Vergleich der verschiedenen «Staatsgarantien» im Ausland mit dem aktuellen Modell in der Schweiz zeigt zudem auf, dass bei einer Einführung einer analogen «Staatsgarantie» in der Schweiz der Kreis der begünstigten Institutionen mutmasslich nur sehr klein ausfallen würde: Begünstigt würden nur nationalstaatliche, das heisst bundeseigene oder vom Bund finanzierte Museen. Die Nachfrage nach einer «Staatsgarantie» in der Schweiz besteht aber insbesondere bei international tätigen Kunstmuseen, die nicht vom Bund geführt oder finanziert werden (Drittmuseen), weshalb eine solche Massnahme die Zielgruppe nicht erreichen würde.

Bei einer Einführung einer «Staatsgarantie» in der Schweiz würde sodann ein hohes finanzielles Risiko für den Bund mit möglichen Haftungssummen bis über die Milliardengrenze sowie ein erheblicher administrativer Aufwand für den Bund insbesondere in Bezug auf das nötige Risikomanagement bestehen – mit entsprechendem Ressourcenmehrbedarf.

Beim bestehenden Modell der Finanzhilfen an Versicherungsprämien besteht dagegen kein finanzielles Risiko für den Bund. Der administrative Aufwand für den Bund ist sodann vergleichsweise gering. Der persönliche Geltungsbereich ist im Weiteren sehr gross, da sämtliche Museen (mit Ausnahme der bundeseigenen Museen) von Finanzhilfen an Versicherungsprämien profitieren können. Bereits heute decken die Finanzhilfen des Bundes an die Versicherungsprämien jährlich einen Versicherungswert von zirka 300 Mio. Franken ab – ohne finanzielles Risiko für den Bund. Im internationalen Vergleich liegt dieser Wert innerhalb der Spanne der auch im Ausland abgedeckten Versicherungswerte.

Das BAK kommt aufgrund dieser Erwägungen zum Schluss, dass das aktuelle Modell der Finanzhilfen an Versicherungsprämien zielführender ist als die Einführung einer «Staatsgarantie».

1	Auftrag	4
2	Ausgangslage	4
2.1	Hohe Versicherungsprämien für Kunstwerke im Leihverkehr für Sonderausstellungen in Museen.....	4
2.2	Forderung einer «Staatsgarantie» des Bundes	4
3	Fragestellungen zur Einführung einer «Staatsgarantie» in der Schweiz	5
3.1	Verfassungsrechtliche Fragestellungen	5
3.1.1	Art. 27 BV (Wirtschaftsfreiheit).....	5
3.1.2	Art. 69 BV (Kultur)	6
3.2	Finanzrechtliche Fragestellungen	6
4	Internationale Übersicht zu den verschiedenen Erscheinungsformen der «Staatsgarantie»	7
4.1	Tabellarische Übersicht	7
4.2	Kommentare zur tabellarischen Übersicht.....	12
4.2.1	Begünstigte Institutionen.....	12
4.2.2	Risiko und Begrenzungen.....	12
4.2.3	Administrativaufwand und Gebühren.....	13
4.2.4	Akzeptanz im internationalen Leihverkehr	13
5	Aktuelles Modell zur Unterstützung zeitlich befristeter Ausstellungen in der Schweiz	13
5.1	Finanzhilfen an Versicherungsprämien gemäss Art. 10 KFG	13
5.2	Verfügte Finanzhilfen an Versicherungsprämien 2014–2016.....	14
6	Gegenüberstellung des Schweizer Modells und der verschiedenen Erscheinungsformen von «Staatsgarantien» im Ausland	15
6.1	Begünstigte Institutionen	15
6.2	Risiko und Begrenzungen.....	16
6.3	Administrativaufwand und Gebühren.....	17
6.4	Akzeptanz im internationalen Leihverkehr.....	17
7	Fazit	17

1 Auftrag

Anlässlich der Beratung der Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016-2020 (Kulturbotschaft) beauftragte die ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-SR) das Bundesamt für Kultur (BAK) am 19. Februar 2015 mit einem Bericht zur Prüfung einer «Staatsgarantie» des Bundes für Kunstwerke im Leihverkehr zwischen Museen.

Die Grundidee bei einer «Staatsgarantie» für Museen ist, dass der Staat als Garant für die Leihgaben für Ausstellungen auftritt. Er übernimmt das Haftungsrisiko gegenüber der Leihgeberin bei allfälligen Schäden oder Verlusten, die beim Hin- und Rücktransport sowie während der Ausstellung entstehen. Eine Versicherung ist für die leihnehmende Institution nicht mehr in vollem Umfang nötig, da im Schadens- oder Verlustfall einer Leihgabe der Staat ganz oder teilweise haftet.

Der vorliegende Bericht legt die grundlegende Problematik der «Staatsgarantien» sowie die Situation auf nationaler und internationaler Ebene im Vergleich dar.

2 Ausgangslage

2.1 Hohe Versicherungsprämien für Kunstwerke im Leihverkehr für Sonderausstellungen in Museen

Die hohen Versicherungsprämien betreffen insbesondere zeitlich befristete Sonderausstellungen von Museen. In diesem Rahmen zeigen Museen häufig Leihgaben anderer Museen und/oder privater Sammler aus dem In- und Ausland.

Das leihnehmende Museum muss die Leihgaben für Verlust und Schäden versichern. Die Versicherungsprämien sind von verschiedenen Faktoren abhängig wie namentlich die Dauer der Ausstellung, der Transportweg und die Sicherheitsvorkehrungen. Die Versicherungsprämie beläuft sich je nach Konstellation auf durchschnittlich zirka ein Promille des Versicherungswerts der Leihgaben.¹

Bei Sonderausstellungen, insbesondere in Kunstmuseen mit sehr wertvollen Leihgaben von Kunstwerken, kann der Versicherungswert einer Ausstellung ohne weiteres sehr hohe Summen erreichen. So hatten die zwei teuersten vom BAK zwischen 2014 und 2016 mit Finanzhilfen an Versicherungsprämien unterstützten Ausstellungen einen Versicherungswert von rund 2,6 Mia. Franken bzw. 715 Mio. Franken. Die Museen mussten dabei Versicherungsprämien von über 2 Mio. Franken bzw. 0,5 Mio. Franken bezahlen. Entsprechend wird das Budget des leihnehmenden Museums bei wertvollen Leihgaben stark in Anspruch genommen. In Einzelfällen machen die Versicherungsprämien bis zu 40 Prozent des gesamten Ausstellungsbudgets aus.

Einzelne Exponenten von Kunstmuseen stellen fest, dass diese Kostenproblematik durch die in den letzten Jahren nochmals markant angestiegenen Preise auf dem Kunstmarkt und die dadurch erhöhten Versicherungsprämien weiter akzentuiert wurde, was mitunter zu Absagen von geplanten Ausstellungen oder zum Verzicht auf besonders teure Leihgaben führen kann.²

2.2 Forderung einer «Staatsgarantie» des Bundes

Vor dem oben geschilderten Hintergrund fordern verschiedene grössere Kunstmuseen und deren Träger seit spätestens dem Jahr 2000 die Einführung einer «Staatsgarantie» des Bundes. Dies mit Verweis auf insbesondere europäische Staaten, welche «Staatsgarantien» für Museen bereits etabliert haben. Das Fehlen einer «Staatsgarantie» in der Schweiz bedeutet nach Ansicht dieser Schweizer Museen einen Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Museen.

Begründet wird die Forderung einer «Staatsgarantie» für Museen in erster Linie mit der finanziellen

¹ Der Durchschnittswert ergibt sich aufgrund des Vergleiches der bis dato beim BAK eingereichten Anträge um einen Beitrag an die Versicherungsprämien, vgl. dazu unten Ziff. 5.2.

² Vgl. z.B. Artikel in der Schweiz am Sonntag, 11. Oktober 2014, *Kunst wird too big to fail*, http://www.schweizamsonntag.ch/resort/basel/kunst_wird_too_big_to_fail/; letztmals besucht am 20. November 2016.

Entlastung. Dabei wird insbesondere argumentiert, dass Subventionsgelder, die heute für Versicherungskosten ausgegeben werden müssen, besser für die Konzeption und Realisierung von Ausstellungen und Veranstaltungen eingesetzt würden.

Die Diskussion um die Frage der Einführung einer «Staatsgarantie» in der Schweiz ist nicht neu. Seit 1999 wurde verwaltungsintern die Machbarkeit einer «Staatsgarantie» des Bundes wiederholt diskutiert. Auch im Vorfeld des Erlasses des Kulturförderungsgesetz (KFG)³ wurde die Thematik aufgenommen, jedoch zugunsten einer Alternativlösung verworfen:

Mit Art. 10 des Kulturförderungsgesetzes (KFG) wurde eine neue Rechtsbestimmung geschaffen, die dem Bund die Möglichkeit gibt, finanzielle Beiträge an Versicherungsprämien für zeitlich befristete Sonderausstellungen von Museen und Sammlungen Dritter zu leisten. Dafür stehen seit 2014 jährlich 300 000 Franken zur Verfügung. Die Beträge an die Versicherungsprämien werden vom BAK vergeben (s. dazu Ziff. 5).

Die Einführung einer «Staatsgarantie» wurde letztmals im Rahmen der Kulturbotschaft für die Jahre 2016-2020 eingehend geprüft und wiederum verworfen.⁴

3 Fragestellungen zur Einführung einer «Staatsgarantie» in der Schweiz

Die Gründe für die bisherige Ablehnung einer «Staatsgarantie» waren einerseits das grosse finanzielle Risiko für den Bund sowie die beschränkte Möglichkeit zur Einflussnahme durch den Bund auf das Risikomanagement des Museums und damit die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens. Andererseits trugen verfassungsrechtliche und finanzrechtliche Fragestellungen zu einer Ablehnung bei (vgl. nachfolgend).

3.1 Verfassungsrechtliche Fragestellungen

3.1.1 Art. 27 BV (Wirtschaftsfreiheit)

Die Schweizerische Bundesverfassung (BV)⁵ sieht das Prinzip der Privatautonomie und des Wettbewerbes als grundsätzlichen Koordinationsmechanismus vor. So gewährleistet Art. 27 BV die Wirtschaftsfreiheit. Bund und Kantone haben sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten und haben Massnahmen zu unterlassen, die sich gegen diesen Grundsatz richten (Art. 94 Abs. 1 BV). Die Schweizerische Wirtschaftsverfassung enthält damit einen expliziten ordnungspolitischen Grundentscheid.

Zu unterscheiden ist zwischen grundsatzwidrigen und grundsatzkonformen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit. Als Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit und somit als grundsatzwidrig gelten Massnahmen, mit denen der Wettbewerb unter privaten Wirtschaftssubjekten verzerrt oder der Wettbewerb ganz verunmöglicht wird. Der Bund darf nur dann vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen, wenn ihn die Verfassung explizit dazu ermächtigt (Art. 94 Abs. 4 BV).

Eine «Staatsgarantie», die das Risiko für Leihgaben von Kunstwerken für befristete Ausstellungen sämtlicher Museen übernimmt, mit dem Ziel, dass Museen keine private Versicherungen mehr abschliessen müssen, könnte je nach konkreter Ausgestaltung dazu führen, dass in diesem Bereich kein Versicherungsmarkt mehr besteht. Private Versicherer könnten dabei das staatliche Angebot einer «Staatsgarantie» mit ihren Versicherungen nicht konkurrenzieren. Eine solche weitgehende «Staatsgarantie» würde wahrscheinlich einen grundsatzwidrigen Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit darstellen, der nach Art. 94 Abs. 4 BV nur mit einer verfassungsrechtlichen Grundlage zulässig ist. Eine solche Verfassungsgrundlage ist jedoch derzeit nicht vorhanden und müsste zunächst geschaffen werden.

³ Bundesgesetze über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz) vom 11. Dezember 2009, in Kraft seit 1. Januar 2012 (SR 442.1).

⁴ Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020, BBl 2015 557.

⁵ SR 101.

Bei einer weniger weit gehenden Ausgestaltung der «Staatsgarantie», z. B. in Anlehnung an die international vorherrschende Praxis mit einer Einschränkung des Kreises der Begünstigten auf bundeseigene Museen oder vom Bund massgeblich finanzierte Museen (vgl. dazu Ziff. 4.2.1), wäre die «Staatsgarantie» dagegen wohl nicht als grundsatzwidrige Massnahme zu qualifizieren. Eine solche eingeschränkte «Staatsgarantie» wäre deshalb mit einer gesetzlichen Grundlage möglich, sofern ein genügendes öffentliches Interesse besteht und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt. Bei einer eingeschränkten «Staatsgarantie» wäre der Kreis der begünstigten Institutionen allerdings sehr klein, da die grosse Mehrheit der Museen in der Schweiz keine bundeseigenen Institutionen sind (>99%) und der Bund aufgrund seiner subsidiären Kompetenz im Kulturbereich nur sehr wenige Drittmuseen mitfinanziert (vgl. dazu auch Ziff. 6.1).

3.1.2 Art. 69 BV (Kultur)

Gemäss Art. 69 Abs. 1 BV sind die Kantone für den Bereich der Kultur zuständig. Der Bund hat im Kulturbereich grundsätzlich nur eine subsidiäre Kompetenz. Er kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen (Art. 69 Abs. 3 BV).

Eine umfassende «Staatsgarantie», die von allen Museen und für jede Ausstellung in Anspruch genommen werden könnte, würde wohl über die in der Verfassung verankerte Kompetenz des Bundes hinausgehen. Dementsprechend müsste auch unter diesem Aspekt der Geltungsbereich einer «Staatsgarantie» eingeschränkt werden.

3.2 Finanzrechtliche Fragestellungen

Das Finanzhaushaltgesetz (FHG) legt fest, dass bei der Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen durch den Bund zwingend ein Verpflichtungskredit einzuholen ist (Art. 21 Abs. 4 lit. e FHG).

Bei der Einführung einer «Staatsgarantie» würden die Regeln analog einer Bürgschaft gemäss Art. 21 Abs. 4 FHG zur Anwendung kommen, da die «Staatsgarantie» das Risiko einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes in einem Schadensfall birgt. Die Höhe des Verpflichtungskredits wäre anhand einer möglichst genauen Schätzung der potenziell möglichen Schadensfälle zu bemessen. Beantragt würde dieser Verpflichtungskredit im Rahmen einer besonderen Botschaft (voraussichtlich der Kulturbotschaft).

Das BAK müsste auf der Basis eines noch zu erarbeitenden Regelwerks entscheiden, welche Ausstellungen bzw. welche Ausstellungsgegenstände in den Genuss einer «Staatsgarantie» kommen würden bzw. in welcher Höhe der Bund bereit wäre, ein Risiko zu tragen. Auf dieser Basis müsste der Verpflichtungskredit berechnet und beantragt werden. Angesichts der bereits erwähnten Tatsache, dass schon bei einer einzelnen Ausstellung die Versicherungswerte weit über einer Milliarde Franken reichen können, müsste mutmasslich ein sehr hoher Verpflichtungskredit beantragt werden.

Ausgehend davon, dass in der Regel kein Schadensfall eintreten sollte, würden in Voranschlag und Finanzplan, wie bei Bürgschaften üblich, keine Kredite vorgesehen. Die Mittel würden erst bei einem Schadensfall (mittels Nachtragskredit) angebeht. Dabei würde sich bei kleinen Schäden die Frage nach einer Teilkompensation im Voranschlag des BAK stellen, was sich auf das Budget des BAK auswirken würde.

4 Internationale Übersicht zu den verschiedenen Erscheinungsformen der «Staatsgarantie»

Die Forderung nach einer «Staatsgarantie» für Museen wird oft mit der internationalen Konkurrenzfähigkeit des Kultur- und Kunstplatzes Schweiz begründet. Zahlreiche europäische Staaten sowie die USA verfügen über unterschiedlich ausgestaltete «Staatsgarantien» für Museen.

4.1 Tabellarische Übersicht

Für den vorliegenden Bericht wurde eine Übersicht der wesentlichen und wiederkehrenden Schlüsselkriterien der verschiedenen «Staatsgarantien» in den Nachbarstaaten der Schweiz, Grossbritannien sowie der USA erstellt.

Die Übersicht basiert auf den zwei EU-Studien zur Thematik der «Staatsgarantie»: *Etude n°2003-4870 commanditée par la Commission européenne visant à dresser un inventaire des systèmes de garanties de l'Etat dans 31 pays* (EU Studie 2003) und *Report by the Open Method of Coordination (OMC) subgroup on State indemnity and shared liability agreements* von 2010 (OMC Studie 2010), sowie den aktuellen Gesetzgebungen der aufgeführten Staaten.⁶

⁶ Das Thema der staatlichen Haftung im Zusammenhang mit Leihgaben für Ausstellungen von Museen im Hinblick auf die Förderung des kulturellen Austausches ist ebenfalls aktuell auf der Ebene der EU. Zwei umfassende Studien im Auftrag der Europäischen Kommission von 2004 und 2010 gingen der Frage der verschiedenen Systeme von «Staatsgarantien» in den europäischen Staaten nach. Dabei wurden insbesondere die Ausgestaltung der Systeme von «Staatsgarantien» sowie Ähnlichkeiten und Unterschiede untersucht:

- *Etude n°2003-4870 commanditée par la Commission européenne visant à dresser un inventaire des systèmes de garanties de l'Etat dans 31 pays* (nachfolgend EU Studie 2003) erstellt durch die *Réunion des Musées nationaux établissement publica à caractère industriel et commercial (EPIC)*, (Frankreich) unter Mitwirkung der *Staatlichen Museen zu Berlin Preussischer Kulturbesitz* (Deutschland). Die Studie betraf die folgenden Staaten: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Norwegen, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Spanien, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.
- *Report by the Open Method of Coordination (OMC) subgroup on State indemnity and shared liability agreements* (2010) (nachfolgend OMC Studie 2010). Im Rahmen des Berichts wurden 30 europäische Staaten betreffend ihre Modelle der Staatsgarantien befragt. Es handelte sich um: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Litauen, Lettland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern. Die offene Koordinierungsmethode (OKM) der Europäischen Union (EU) bietet neue Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern. Ihr Zweck ist es, die nationale Politik auf die Realisierung bestimmter gemeinsamer Ziele auszurichten (http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=de; letztmals besucht am 10. November 2016).

Internationale Übersicht zu den verschiedenen Erscheinungsformen der «Staatsgarantie» in den Vergleichsstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Grossbritannien, USA)

Tabelle A: Begünstigte Institutionen

Begünstigte Institutionen	D	F	IT	A	UK	USA
Private Museen	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA (Nur mit Genehmigung des <i>Secretary of State</i> und Zustimmung des Finanzministeriums)	JA (U.S. steuerbefreite Organisationen)
Nationalmuseen	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Staatlich finanzierte Museen ⁷	JA ⁸	NEIN	JA ⁹	NEIN	JA ¹⁰	JA

⁷ Die zwei zitierten Studien unterscheiden in ihrem Staatenvergleich in Bezug auf die begünstigten Institutionen zwischen den Kategorien Nationalmuseen (*musées nationaux*), staatlich finanzierte Museen (*musées financés par des fonds publics*) und private Museen (*musées privés*). Dabei ist zu beachten, dass insbesondere unter der Kategorie der staatlich finanzierten Museen in den Vergleichsstaaten nicht durchwegs das gleiche verstanden wird, sondern jeder Staat den Begriff autonom auslegt. S. nachfolgenden FN 8 bis 10.

⁸ Zu 100% vom Bund finanzierte institutionelle Zuwendungsempfänger.

⁹ Öffentliche Institutionen oder Behörden, die Ausstellungen unter Unterstützung und Mitwirkung des Staates veranstalten.

¹⁰ Ganz oder hauptsächlich durch das Parlament, die Kirche (*Measure*) finanzierte oder durch lokale Behörden geführte Institutionen, Bibliotheken oder der *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty* bzw. *National Trust for Scotland for Places of Historic Interest or Natural Beauty*.

Tabelle B: Deckung

Deckung	D	F	IT	A	UK	USA
Objekte «incoming-loans»	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Objekte «outgoing-loans»	NEIN	NEIN	JA	NEIN	NEIN	JA
Dauer «von Nagel zu Nagel»	JA	JA	NEIN (Deckung erst ab Übertritt ins Staatsgebiet)	JA	JA	JA

Tabelle C: Risiko und Begrenzungen

	D	F	IT	A	UK	USA
Max./min. Versicherungswert pro Projekt	NEIN	JA (Minimum 46 Mio. €)	NEIN	JA (Maximum 100 Mio. €)	NEIN ¹¹	JA (Maximum 1.8 Mia. USD)
Max. Versicherungswert (gesamthaft im Staat)	JA (Wird jährlich für das nat. Budget bestimmt aufgrund Eingabe der Begünstigten)	NEIN	JA (300 Mio. € im gleichen Zeitpunkt)	JA (1 Mia. € / Jahr)	JA (1,205 Mia £ im gleichen Zeitpunkt für die nationalen Museen)	JA (15 Mia USD)
Risikoausschluss	NEIN	JA ¹²	JA ¹³	JA (Terrorakte in situ u. während Transport, kriegerische Handlungen, Nuklearisiko, Abnutzung durch unsachgemäßen Gebrauch, Fahrlässigkeit und Böswilligkeit durch die Leihgeberin, Schäden, die unabhängig von der Ausstellung entstanden sind, Schäden aufgrund unfachmännischer Restauration und unsachgemässer Reinigung/Pflege, etc.)	JA (U.a. kriegerische Handlungen, Fahrlässigkeit des Eigentümers)	JA ¹⁴
Selbstbehalt	NEIN	JA (Hybrides System: Staat übernimmt Haftung nur neben privaten Versicherer. Schadensschwelle: ab 46 Mio. €)	NEIN	JA (Bei „geringfügigem Verlust“: max. 20'000 €/Objekt bzw. 50'000 € / Ausstellung)	JA (Berechnet sich nach dem Wert des Objekts: 300 £ bis zu einem Wert von 4000€, darüber zuzüglich 1% vom Wert des Objekts.)	JA (In Stufen, abhängig vom totalen Wert der Ausstellung)
Regressmöglichkeit durch Staat	NEIN	JA	NEIN	NEIN	NEIN	JA

¹¹ Es gibt keine finanzielle Grenze pro Projekt, jedoch werden Objekte mit einem Wert von weniger als 301 £ nicht entschädigt.

¹² Das Gesetz erwähnt keinen Risikoausschluss, in der Praxis werden Risiken hingegen ausgeschlossen (z.B. kriegerische Handlungen, Terrorakte).

¹³ Das Gesetz erwähnt keinen Risikoausschluss, in der Praxis werden Risiken ausgeschlossen (Z.B. kriegerische Handlungen, Invasion, Bürgerkrieg, radioaktive Kontamination, normale Abnutzung, Ungeziefer).

¹⁴ Das Gesetz schließt keine Risiken aus, in der Praxis werden mit dem *Indemnity Agreement* aber Risiken ausgeschlossen (z.B. Normale Abnutzung, Beschaffenheitsschaden, Schäden durch Restauration).

Tabelle D: Administrativaufwand und Gebühren

Kosten	D	F	IT	A	UK	USA
Administrativaufwand Staat - Verwaltung - Personal - Aufwand Evaluation Risiko, Überprüfung Sicherheitsstandard, Schätzung Wert, etc.	JA	JA ¹⁵	JA	JA	JA	JA
Administrativaufwand Museum - Verwaltung - Personal - Aufwand Einhaltung des geforderten Sicherheitsstandards, Expertisen, etc.	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Gebühren für Staatsgarantie	NEIN	JA (Pauschalgebühr 30'500 €, zuzüglich Versicherungsprämie) ¹⁶	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

¹⁵ Die zuständige staatliche Instanz beruft u.a. eine technische Delegation (*mission technique*), die die Sicherheitsstandards im leihnehmenden Museum und beim Transport überprüft.

¹⁶ In Frankreich werden nur für sehr teure Ausstellungen mit einem minimalen Versicherungswert von 46 Mio. Euro (in der Praxis gilt ein Mittelwert von 250 Mio. Euro) mit einer Staatsgarantie unterstützt.

4.2 Kommentare zur tabellarischen Übersicht

Aus dem internationalen Vergleich ergeht generell, dass es die einheitliche «Staatsgarantie» nicht gibt. Die Formen in den verschiedenen Staaten sind unterschiedlich ausgestaltet. Folgende Punkte können aufgrund der tabellarischen Übersicht festgehalten werden:

4.2.1 Begünstigte Institutionen

Die zwei zitierten EU-Studien unterscheiden in Bezug auf die begünstigten Institutionen zwischen den Kategorien der Nationalmuseen (*musées nationaux*), der staatlich finanzierten Museen (*musées financés par des fonds publics*) und der privaten Museen (*musées privés*).

Bei den Nationalmuseen handelt es sich in der Regel um vom Nationalstaat selber geführte Museen. Bei der Kategorie der staatlich finanzierten Museen ist zu beachten, dass in den Vergleichsstaaten darunter nicht durchwegs das Gleiche verstanden wird, sondern jeder Staat den Begriff autonom auslegt. Zum Beispiel fallen in diese Kategorie in Deutschland nur Museen, die zu 100% vom Bund finanziert werden.¹⁷ In Italien betrifft diese Kategorie auch öffentliche Institute oder Behörden, die Ausstellungsprojekte mit der finanziellen Unterstützung und Mitwirkung des Staates veranstalten. In Grossbritannien werden darunter Institutionen verstanden, die ganz oder hauptsächlich durch das Parlament oder die Kirche finanziert bzw. durch lokale Behörden geführt werden (s. dazu auch Tabelle A). In der Tendenz kann aber festgestellt werden, dass bei den kontinentaleuropäischen Staaten (D, I) die ganze oder hauptsächliche Finanzierung durch den Nationalstaat erfolgt, während bei den angelsächsischen Staaten (UK und USA) die staatliche Finanzierung neben dem Nationalstaat auch durch andere staatlichen Ebenen erfolgen kann.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die kontinentaleuropäischen Vergleichsstaaten in der Regel nur Nationalmuseen und zum Teil hauptsächlich staatlich finanzierte Museen unterstützen. Private Institutionen werden dagegen nur in den angelsächsischen Staaten (UK, USA) und unter besonderen Voraussetzungen mit einer «Staatsgarantie» unterstützt.

4.2.2 Risiko und Begrenzungen

Generell kann das finanzielle Risiko im Schadensfall sehr gross sein, da der Versicherungswert aller Leihgaben von Kunstwerken je nach Ausstellung Summen bis zur Milliardengrenze erreichen kann. Die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens wird in den Studien zwar als verhältnismässig gering geschildert, doch kann sie zumindest auf lange Frist nicht ausgeschlossen werden.

Begrenzt werden die Risiken unter anderem durch die Bestimmungen zu den maximalen Versicherungswerten pro Projekt, sowie den i.d.R. bei allen Vergleichsstaaten festgesetzten maximalen Versicherungswert gesamthaft im Staat bzw. zu einem bestimmten Zeitpunkt. Der maximale Versicherungswert in den Vergleichsstaaten pro Projekt variiert i.d.R. von 100 Mio. Euro bis 1,8 Mia. US Dollar (in einigen Vergleichsstaaten ist er unlimitiert). Der maximale Versicherungswert gesamthaft im Staat oder zu einem bestimmten Zeitpunkt variiert von 300 Mio. Euro bis 15 Mia. US Dollar (in einem einzigen Vergleichsstaat ist er unlimitiert).

Sodann garantieren praktisch alle der verglichenen Staaten keine vollständige Deckung im Schadensfall, indem sie einzelne bis zahlreiche Risiken ausschliessen. Ebenso wird in einigen Vergleichsstaaten ein Selbstbehalt verlangt. Dies führt in der Praxis oft dazu, dass die Museen trotz einer «Staatsgarantie» für das nicht gedeckte Risiko bzw. für den Selbstbehalt zusätzlich noch eine kommerzielle Versicherung abschliessen müssen.¹⁸

¹⁷ In Deutschland sind auch die Bundesländer mit «Staatsgarantien» konfrontiert, was im vorliegenden Bericht nicht thematisiert wird.

¹⁸ OMC Studie 2010, S. 47ff.

4.2.3 Administrativaufwand und Gebühren

Seitens Staat ist der Aufwand in Bezug auf die Verwaltung, die Expertise und das notwendig Personal gross. Dies betrifft insbesondere die Evaluation der Risiken, die Überprüfung der Sicherheitsstandards sowie die Wertbestimmung der Kunstwerke. In der Regel bedingt das den Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur eigens für die Frage der «Staatsgarantie» sowie den Beizug von Experten.

Seitens des leihnehmenden Museums ist der administrative, personelle und sachliche Aufwand für die Einhaltung des geforderten Sicherheitsstandards ebenfalls erheblich und bedingt ein entsprechendes umfassendes Dossier und allfällige Expertisen.

Die Mehrheit der Vergleichsstaaten verlangen für die Ausstellung einer «Staatsgarantie» keine Gebühr. Eine Ausnahme stellt Frankreich dar, wo eine Pauschalgebühr von 30 500 € verlangt wird.¹⁹

4.2.4 Akzeptanz im internationalen Leihverkehr

Die zwei genannten EU-Studien kommen zum Schluss, dass leihgebende Museen eine «Staatsgarantie» in der Regel akzeptieren. In Fällen wo das leihgebende Museum eine «Staatsgarantie» ablehnt, können folgende Gründe dafür ausschlaggebend sein: Unklare gesetzliche Bestimmungen, Ausschluss von Risiken, Deckungsausschlüsse (Dauer, Gebiet), aufwändige Administration, Uneinigkeit in der Wertbestimmung der Leihgaben.

5 **Aktuelles Modell zur Unterstützung zeitlich befristeter Ausstellungen in der Schweiz**

5.1 **Finanzhilfen an Versicherungsprämien gemäss Art. 10 KFG**

Als Alternative zur «Staatsgarantie» sieht das KFG seit dessen Inkrafttreten im Jahr 2012 in Art. 10 Abs. 1 vor, dass der Bund (BAK) bei Ausstellungen von gesamtschweizerischer Bedeutung Finanzhilfen an die Versicherungsprämien für Leihgaben leisten kann. Auf diese Weise werden Museen Dritter auf Gesuch hin von den hohen Versicherungsprämien entlastet.

Die Verordnung des EDI über das Förderungskonzept 2016–2017 für die Unterstützung von Museen, Sammlungen und Netzwerken Dritter zur Bewahrung des kulturellen Erbes (Förderungskonzept 2016-2017 EDI)²⁰ regelt die Fördervoraussetzungen sowie das Verfahren. Die Eckwerte für diese Finanzhilfen lauten wie folgt:²¹

- **Formelle Fördervoraussetzungen:**
 - o Museum oder Sammlung Dritter;
 - o Zweckmässiges Sammlungs- und Betriebskonzept;
 - o Ausstellungsprojekt fachlich fundiert und angemessene Organisation.
- **Materielle Förderkriterien:**
 - o Ansehen und Bedeutung des Museums/Sammlung Dritter;
 - o Kulturelle und historische Bedeutung der Ausstellung sowie der Leihgaben;
 - o Potenzial an Besucher und Besucherinnen;
 - o Höhe der Eigenfinanzierung und der Beiträge Dritter.
- **Verfahren:**

¹⁹ In Frankreich werden nur für sehr teure Ausstellungen mit einem minimalen Versicherungswert von 46 Mio. Euro (in der Praxis gilt ein Mittelwert von 250 Mio. Euro) mit einer «Staatsgarantie» unterstützt.

²⁰ SR 442.121. Ab dem 1. Januar 2017 tritt die neue Verordnung des EDI über das Förderungskonzept für die Unterstützung von Museen, Sammlungen und Netzwerke Dritter zur Bewahrung des kulturellen Erbes in Kraft (Förderungskonzept EDI, SR 442.121.1), welche die Finanzhilfen an Versicherungsprämien regeln wird. Die Fördervoraussetzungen werden grundsätzlich die gleichen sein.

²¹ Art. 10 KFG i.V.m. Art. 3ff. Förderungskonzept 2016-2017 EDI.

- Das BAK/EDI entscheidet jährlich gestützt auf die eingegangenen Anträge;
- Institutionen, die im Vorjahr einen Beitrag erhalten haben, können im Folgejahr nicht unterstützt werden.
- **Höchst- und Mindestansätze:**
 - Höchstens 50 Prozent der gesamten Versicherungsprämien einer Ausstellung;
 - Höchstens jedoch 150 000 Franken pro Ausstellung und mindestens 20 000 Franken pro Ausstellung.
- **Höchstzahl der unterstützten Ausstellungen:**
 - Pro Jahr werden höchstens für sechs Ausstellungen Beiträge an Versicherungsprämien ausgerichtet.
- **Aktuelles jährliches Budget (ab 2014):**
 - Seit 2014 richtet der Bund jährlich Beiträge von max. 300 000 Franken aus.
- **Abgedeckter Versicherungswert mit aktuellem Budget:**
 - Mit 300 000 Franken pro Jahr kann der Bund Beiträge an Versicherungsprämien von Kulturgütern für einen gesamten Versicherungswert von 300 Millionen Franken leisten (Berechnungsbasis: 1 Promille des Versicherungswerts).

5.2 Verfügte Finanzhilfen an Versicherungsprämien 2014–2016

In der Periode 2014–2016 präsentiert sich der Überblick über die Finanzhilfen des BAK an die Versicherungsprämien wie folgt:

	Beitrag für 2014	Beitrag für 2015	Beitrag für 2016	Beitrag für 2017
Anzahl Anträge	7	7	5	3
Anzahl gutgeheissene Anträge	7	3	5	3
Total in CHF der beantragten Beiträge	311 136	604 000	452 000	450 000
Total in CHF der Versicherungsprämien der gutgeheissenen Anträge	891 433	2 472 000	1 253 600	1 606 000
Total in CHF der Versicherungswerte der gutgeheissenen Anträge	1,233 Mia.	2,943 Mia.	2,264 Mia.	2,392 Mia.
Total in CHF der gutgeheissenen Beiträge	277 718	286 000	290 000	300 000
Verhältnis der gutgeheissenen Beiträge zu den totalen Versicherungsprämien in % (gerundet)	31%	11,6%	23%	18,7%

Die Analyse dieser Zahlen kommt zu folgenden Ergebnissen:

Der Überblick zeigt auf, dass die maximal mögliche Anzahl der unterstützbaren Ausstellungen (6) in den Jahren 2016 und 2017 nicht ausgeschöpft wurde, da weniger als sechs Gesuche eingereicht wurden. Die Möglichkeit der Beiträge an Versicherungsprämien ist bei den Museen bekannt. Das BAK hat diese regelmässig öffentlich sowie direkt dem Verband der Museen der Schweiz (VMS) sowie der Vereinigung Schweizer Kunstmuseen (VSK) kommuniziert. Aus diesem Grund kann die beschränkte Nachfrage nicht auf Kenntnismangel über die Möglichkeit der Finanzhilfen des Bundes zurückgeführt werden. Für die beschränkte Nachfrage gibt es vielmehr mindestens zwei andere Gründe:

Die beschränkte Nachfrage betrifft insbesondere die grossen, international ausgerichteten Kunstmuseen in der Schweiz. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein Museum nur alle zwei Jahre unterstützt werden kann. Es wird demnach auch nur alle zwei Jahre einen Antrag um Finanzhilfe an die Versicherungsprämien stellen. Aufgrund der festgelegten Mindestgrenze von 20 000 Franken pro Ausstellung (d.h. das Projekt muss eine Versicherungsprämie von mind. 40 000 Franken haben) werden im Weiteren kleinere Ausstellungsprojekte mit einer eher lokalen/regionalen Ausstrahlung und niederen Versicherungswerten nicht erfasst respektive gehen für solche Ausstellungen keine Gesuche ein.

Bei der Gesuchseingabe ist das Museum an den Höchstbetrag des BAK von 150 000 Franken pro Ausstellung gebunden. Die Museen beantragten dementsprechend keine Beiträge über diesem Höchstbetrag.

Maximal können höchstens 50% der gesamten Versicherungsprämien einer Ausstellung unterstützt werden. Dabei gilt ergänzend die Höchstgrenze von 150 000 Franken Finanzhilfe pro Ausstellung. So kann ein Museum auch bei Versicherungsprämien von beispielsweise einer Million Franken nur maximal 150 000 Franken vom BAK beantragen, was im Genehmigungsfall einer Subvention von 15% entsprechen würde.

Mit dem aktuellen jährlichen Budget für die Finanzhilfen an Versicherungsprämien wurde seit 2014 im Durchschnitt rund ein Fünftel der Versicherungsprämien der antragstellenden Museen gedeckt.

6 Gegenüberstellung des Schweizer Modells und der verschiedenen Erscheinungsformen von «Staatsgarantien» im Ausland

Zum direkten Vergleich wird nachfolgend das geltende Modell in der Schweiz (Finanzhilfe an Versicherungsprämien) den verschiedenen Erscheinungsformen der «Staatsgarantie» im Ausland in vier vergleichbaren Schlüsselkriterien gegenübergestellt.

6.1 Begünstigte Institutionen

«Staatsgarantie» (Vergleichsstaaten)	Lösung Finanzhilfe (Schweiz)
<ul style="list-style-type: none"> • Nationalmuseen, oder vom Staat (hauptsächlich) finanzierte Museen. Private Museen nur in Ausnahmefällen (USA und UK) und unter besonderen Voraussetzungen.²² 	<ul style="list-style-type: none"> • Sämtliche Museen mit Ausnahme der Museen des Bundes.

Die schweizerische Museumslandschaft unterscheidet sich grundlegend von der Museumslandschaft der übrigen Länder. Nur ein sehr kleiner Teil (< 1%) der über 1100 Museen in der Schweiz sind bundeseigene Institutionen. Das BAK hat in der Förderperiode 2016 – 2017 im Weiteren 13 ausgewählte Museen, Sammlungen und Netzwerke Dritter mit Finanzhilfen an die Betriebskosten unterstützt.²³ Die Unterstützung durch Betriebsbeiträgen erfolgt dabei nur subsidiär, d. h. es gibt keine ganz oder vom Bund hauptsächlich finanzierte Drittmuseen. Bei der Einführung einer «Staatsgarantie» in der Schweiz in Anlehnung an die Praxis in Deutschland und Italien würde der Kreis der begünstigten Museen sehr klein ausfallen. Viele der grossen, international tätigen Kunstmuseen würden nicht von einer Staatsgarantie profitieren können, da es sich um private, städtische oder kantonale Museen respektive von Letzteren finanzierte Institutionen handelt.

Demgegenüber ist der persönliche Geltungsbereich des Schweizer Modells der Finanzhilfen an Versicherungsprämien viel grösser, da sämtliche Museen mit Ausnahme der Museen des Bundes begünstigt

²² Zur Terminologie vgl. die Ausführungen unter Ziff. 4.2.1.

²³ Für die Periode 2018 – 2022 werden mit dem neuen Förderkonzept EDI nur Museen mit Betriebsbeiträgen unterstützt, die über eine Sammlung verfügen, die mehrheitlich aus Helvetica besteht und weitere Kriterien (z.B. Ausstrahlung und Qualität der Institution, Bedeutung der Sammlung etc.) erfüllen.

werden können.

Würde man in der Ausgestaltung der «Staatsgarantie» deutlich weiter gehen und auch vom Bund nicht finanzierte Museen einschliessen, müsste das Haftungsrisikokomit sehr strengen Vorgaben in Bezug auf die Sicherheit in den fraglichen Drittmuseen limitiert werden (s. nachfolgend Ziff. 6.2).

6.2 Risiko und Begrenzungen

«Staatsgarantie» (der Vergleichsstaaten)	Lösung Finanzhilfe (Schweiz)
<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielles Risiko für den Staat im Schadensfall sehr hoch. • Das Risiko ist nur bedingt berechenbar. • Bedingter Einfluss auf Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadenfalles und das Risikomanagement der Museen. • Begrenzungen (je nach Staat verschieden): <ul style="list-style-type: none"> ○ Maximaler Versicherungswert im ganzen Staat pro Jahr bzw. zum gleichen Zeitpunkt: Von 300 Mio. Euro bis 15 Mia. US Dollar bzw. in einem Vergleichsstaat unlimitiert. ○ Ausschluss von Risiken: Kein Ausschluss bis sehr umfangreicher Risikokatalog. ○ z.T. Selbstbehalt im Schadensfall. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kein finanzielles Risiko beim Staat: Das jährliche Budget für den Beitrag an Versicherungsprämien ist im vornherein definiert und es bestehen keine Zusatzrisiken. • Begrenzungen: Aktuelles Budget von derzeit 300 000 Franken / Jahr deckt einen Versicherungswert von ca. 300 Mio. Franken.

Bei der Einführung einer «Staatsgarantie» in der Schweiz müsste der Bund Schadenssummen in sehr grosser Höhe übernehmen, würde dabei jedoch nur einen bedingten Einfluss auf das Risikomanagement der Museen haben. Die Minimierung des Risikos müsste mit strengen Vorgaben in Bezug auf die Sicherheit sichergestellt werden.

Zusätzlich wäre die Einhaltung der verlangten Sicherheitsstandards und -massnahmen in jedem Einzelfall sicherzustellen (Einsatz von Experten; Durchführung von Kontrollen). Der diesbezügliche Aufwand wäre dementsprechend erheblich. In der Tendenz könnte die Zahl der Ausstellungen und der Leihgaben zunehmen, da das Risiko auf den Bund abgewälzt werden könnte.

Mit dem aktuellen System in der Schweiz vermögen die Finanzhilfen an die Versicherungsprämien aufgrund des Budgets von 300 000 Franken einen Versicherungswert von ca. 300 Mio. Franken abzudecken. Im internationalen Vergleich liegt dieser Wert innerhalb der breiten Spanne der maximalen Versicherungswerte im Ausland.

Praktisch alle Vergleichsstaaten schliessen einzelne bis zahlreiche Risiken von der Haftung aus und einige verfügen ebenfalls über einen Selbstbehalt. Die nicht vollständige Deckung kann dazu führen, dass zusätzlich eine Versicherung durch einen Privatversicherer notwendig ist, wie dies auch beim aktuellen Modell in der Schweiz der Fall ist.

6.3 Administrativaufwand und Gebühren

«Staatsgarantie» (der Vergleichsstaaten)	Lösung Finanzhilfe (Schweiz)
<ul style="list-style-type: none">• Grosser administrativer Aufwand (Verwaltungs-, Personal- und Sachkosten) für Staat und Museum. Insbesondere für Evaluation/Expertise betr. Risiko, Sicherheit, Wertbestimmung Leihgabe.• Gebühren werden i.d.R. keine erhoben (Ausnahme Frankreich mit einer Pauschalgebühr von 30 500 Euro).	<ul style="list-style-type: none">• Jährliches Budget von 300 000 Franken (Ordentlicher Transferkredit BAK/EDI).• Geringer administrativer Aufwand für Bund (Prüfung Antrag und Entscheid).• Keine Gebühren.

Der administrative Aufwand bei der «Staatsgarantie» wäre bei deren Einführung für den Bund erheblich (s. Ziff. 4.2.3). Komplex wäre zudem die Wertbestimmung der Leihgaben, da die Interessen der betroffenen Parteien (Bund, Leihnehmer, Leihgeber) kollidieren können. Für das aktuelle Modell der Finanzhilfen in der Schweiz ist der Aufwand für den Bund vergleichsweise gering: Er fällt nur an für die Prüfung der Gesuche und den entsprechenden Entscheid.

Für die Museen würde sich in Bezug auf deren administrativen Aufwand bei der Einführung einer «Staatsgarantie» dagegen nicht viel ändern, da diese für die kommerzielle Versicherung der Leihgaben bereits heute aufwändige Dossiers erstellen und geforderte Sicherheitsvorkehrungen treffen müssen.

6.4 Akzeptanz im internationalen Leihverkehr

Wie unter Ziff. 4.2.4 erwähnt, akzeptieren leihgebende Museen in der Regel eine «Staatsgarantie», wenn diese verfügbar ist. Ist die Deckung nicht vollständig, wird meistens eine zusätzliche Versicherung durch einen Privatversicherer verlangt. Im Übrigen wünschen private Sammler als Leihgeber in der Tendenz häufig eine private Versicherung.

Das geltende Modell in der Schweiz wird im Leihverkehr ohne Vorbehalte akzeptiert.

7 Fazit

Aufgrund der verfassungsrechtlichen und finanzrechtlichen Analyse sowie der direkten Gegenüberstellung der ausländischen «Staatsgarantien» mit der geltenden Lösung in der Schweiz kommt der vorliegende Bericht zu folgendem Fazit:

- Die Einführung einer «Staatsgarantie» des Bundes für sämtliche Museen stünde auf der Ebene der Bundesverfassung im Widerspruch zur Wirtschaftsfreiheit und zur subsidiären Kulturkompetenz des Bundes.
- Für eine «Staatsgarantie» mit einem eingeschränkten Kreis an Begünstigten wäre eine Grundlage auf Gesetzesstufe notwendig.
- Da die «Staatsgarantie» das Risiko einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes birgt, wäre zwingend ein Verpflichtungskredit in der Höhe der möglichen Haftungssumme einzuholen. Im Schadensfall würde sich die Frage nach einer Teilkompensation im Voranschlag des BAK/EDI stellen, was sich auf das Budget des BAK auswirken würde.
- Bei der Einführung einer «Staatsgarantie» in der Schweiz analog der Praxis auf Bundesebene in Deutschland und in Italien (d. h. für bundeseigene Museen und vom Bund hauptsächlich finanzierte Museen), würde der Kreis der begünstigten Museen sehr klein ausfallen, zumal es nur wenige Bundesmuseen und keine vom Bund hauptsächlich finanzierten Drittmuseen gibt. Viele der grossen international tätigen Kunstmuseen würden nicht in diesen Kreis fallen. Demgegenüber ist der Geltungsbereich des Schweizer Modells der Finanzhilfen an Versicherungsprämien viel grösser, da sämtliche Museen mit Ausnahme der Museen des Bundes begünstigt werden können.

- Das finanzielle Risiko für den Bund bei einer «Staatsgarantie» ist im Schadensfall sehr hoch, da mögliche Haftungssummen je nach Versicherungswert bis über die Milliardengrenze gehen können. Die Eintrittswahrscheinlichkeit wird zwar als verhältnismässig gering geschildert, doch kann sie zumindest auf die lange Frist nicht ausgeschlossen werden.

Demgegenüber birgt das aktuelle Modell der Finanzhilfen an Versicherungsprämien kein finanzielles Risiko für den Bund, sondern geht von einem definierten jährlichen Budget für die Beiträge an Versicherungsprämien aus.

- Im geltenden Schweizer Modell wird ein Versicherungswert von ca. 300 Mio. Franken abgedeckt. Die maximalen abgedeckten Versicherungswerte der Vergleichsstaaten bewegen sich von 300 Mio. Euro bis 15 Mia. US Dollar.
- Praktisch alle Vergleichsstaaten schliessen einzelne bis zahlreiche Risiken von der Haftung bei einer «Staatsgarantie» aus und einige verfügen über einen Selbstbehalt. Auch wenn in der Regel eine «Staatsgarantie» von leihgebenden Museen akzeptiert wird, wird oft zusätzlich eine Versicherung durch einen Privatversicherer verlangt, wenn die Deckung nicht vollständig ist.
- Der administrative Zusatzaufwand des Bundes (Personal- und Sachaufwand) ist bei einer «Staatsgarantie» erheblich, zumal für das Risikomanagement analog zur Infrastruktur eines Versicherers entsprechende Expertisen- und Kontrollmechanismen geschaffen werden müssten – mit entsprechendem Ressourcenmehrbedarf. Der Aufwand für das aktuelle Modell der Finanzhilfen in der Schweiz ist für den Bund vergleichsweise gering und beschränkt sich auf die Prüfung der Anträge und den Entscheid.
- Auch wenn aufgrund der kurzen Laufzeit von vier Jahren der Erfahrungswert der bisherigen Finanzhilfen an Versicherungsprämien noch nicht gross ist, kann festgestellt werden, dass die maximal mögliche Anzahl der unterstützbaren Ausstellungen in den Jahren 2016 und 2017 nicht ausgeschöpft wurde, da zu wenig Anträge von Museen eingereicht wurden. Diese beschränkte Nachfrage wirft zumindest die Frage auf, wie gross das Bedürfnis im gesamtschweizerischen Rahmen tatsächlich ist, und ob es sich nicht nur auf einen kleinen Kreis von (Kunst-)Museen beschränkt.

Auf der Basis dieser Erwägungen kommt das BAK zum Schluss, dass das aktuelle Modell der Finanzhilfen an Versicherungsprämien zielführender ist als die Einführung einer «Staatsgarantie».