



# **Genehmigung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und zu seiner Umsetzung (Kulturgütertransfergesetz und Seeschiffahrtsgesetz)**

## **Erläuternder Bericht**

---

## Übersicht

*Es wird beantragt, dass die Schweiz dem UNESCO-Übereinkommen von 2001 über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes beiträgt. Das Übereinkommen ist ein wirksames Instrument, um die weltweit stark zunehmende Plünderung und Ausbeutung des Kulturerbes unter Wasser zu verhindern und seinen Schutz zu garantieren. Die institutionellen und rechtlichen Grundlagen sowie die Umsetzungsinstrumente von Bund und Kantonen tragen den Anliegen des Übereinkommens bereits weitgehend Rechnung. Es sind geringfügige gesetzgeberische Anpassungen im Kulturgütertransfergesetz sowie im Seeschiffahrtsgesetz erforderlich. Aus dem Übereinkommen ergibt sich kein unmittelbarer zusätzlicher Ressourcenbedarf.*

### **Ausgangslage**

*Meer und Binnengewässer bergen zahllose Zeugnisse der menschlichen Vergangenheit wie etwa versunkene Kulturlandschaften, Siedlungen, Heiligtümer, Hafenanlagen und Schiffwracks.*

*Diese Hinterlassenschaft verkörpert ein Kulturerbe von hohem Wert. Es muss nach Möglichkeit erhalten und den kommenden Generationen unversehrt weitergegeben werden. Dieses Erbe aber ist zunehmend bedroht durch Plünderung und neue Formen wirtschaftlicher Nutzung. Hinzu kommt für den Bereich der Weltmeere ein rechtliches Vakuum: Ausserhalb des Küstenbereichs, der unter der Hoheit des Anrainerstaats steht, fehlte bislang ein wirksamer rechtlicher Schutz.*

*Angesichts dieser Entwicklungen hat die UNESCO 2001 ein Übereinkommen zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes erarbeitet. Es steht seit Oktober 2009 in Kraft. 58 Staaten sind ihm bisher beigetreten, unter ihnen Belgien, Frankreich, Italien, Portugal und Spanien.*

*Ein Beitritt der Schweiz würde die institutionelle internationale Zusammenarbeit im Bereich Kulturerbe valorisieren und ausweiten. Er würde zum Ausdruck bringen, dass ihr der Schutz des archäologischen Erbes allgemein und der Kampf gegen den illegalen Handel im Speziellen ein hohes Anliegen ist.*

### **Inhalt der Vorlage**

*Das Übereinkommen konkretisiert den vom Seerechtsübereinkommen explizit vorgesehenen Schutz des im Meer gefundenen Unterwasser-Kulturerbes und regelt seine Umsetzung. Damit schafft es für den Bereich der Hohen See erstmals spezifische völkerrechtlich verbindliche Regeln zum Umgang mit dem Unterwasser-Kulturerbe und erlaubt konkretes Eingreifen im Bedrohungsfall.*

*Der Beitritt zum Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes ist auch für das Binnenland Schweiz von Bedeutung. Soweit es um das in den Weltmee-*

---

*ren liegende Kulturerbe geht, muss die Schweiz dafür sorgen, dass die unter Schweizer Flagge fahrenden Schiffe es nicht beeinträchtigen und allfällige Funde melden. Dies erfordert eine Änderung des Seeschiffahrtsgesetzes.*

*Die Schweiz ist sodann verpflichtet, auf ihrem Territorium den Handel mit Objekten, die in Verletzung der Konvention behändigt wurden, zu verhindern. Dies kann im Rahmen einer Anpassung des Kulturgütertransfergesetzes geschehen.*

*Weiter garantiert die Schweiz als Vertragsstaat einen verantwortungsvollen und schonenden Umgang mit Unterwasser-Kulturerbe in ihren Binnengewässern. Dies zieht keinen direkten Handlungsbedarf für die Schweiz nach sich, weil der Schutz des unter dem Wasserspiegel unserer Binnengewässer liegenden archäologischen Erbes von der geltenden Gesetzgebung des Bundes und der Kantone bereits ausreichend gewährleistet ist.*

*Als Vertragsstaat hat die Schweiz mit den andern Vertragsstaaten und mit der UNESCO Informationen auszutauschen, die sich auf das Unterwasser-Kulturerbe beziehen, die Öffentlichkeit für dessen Wert zu sensibilisieren und im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine fachlich qualifizierte Ausbildung in Unterwasserarchäologie zu fördern.*

*Die Plünderung von Stätten des Unterwasser-Kulturerbes und der Handel mit diesen Objekten nehmen zu. Das Übereinkommen bekämpft Plünderung und illegalen Handel mit Objekten des Kulturerbes konsequent. Mit einem Beitritt könnte die Schweiz ihre Bemühungen gegen den illegalen Kulturgütertransfer ausweiten und die internationale Gemeinschaft im Kampf gegen kriminelle Organisationen unterstützen. Sie würde damit ein Zeichen setzen, dass sie keine Plattform für illegalen Handel ist.*

## **1 Grundzüge des Übereinkommens**

### **1.1 Ausgangslage**

Ein bedeutender Teil des Kulturerbes der Menschheit liegt unter der Wasseroberfläche. In der Schweiz sind dies einerseits die weltbekanntesten neolithischen und bronzezeitlichen Pfahlbauersiedlungen, die seit 2011 Teil des UNESCO-Weltkulturerbes «Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen» sind. Andererseits gibt es zahlreiche weitere Fundstellen in Schweizer Seen, Flüssen, Quellen und Mooren, die prähistorische, römische, mittelalterliche und neuzeitliche Siedlungen, Heiligtümer, Hafenanlagen, Brücken, Boote, Schiffe und vieles mehr bergen. Für die Weltmeere wird von rund 3 Mio. Fundstellen ausgegangen<sup>1</sup>.

Dem im Wasser liegenden Kulturerbe kommt ein hoher Wert zu. Es legt Zeugenschaft ab für eine lange, bisweilen mehrere tausend Jahre umfassende menschliche Geschichte. Der Umstand, dass die Objekte von Wasser bedeckt sind, kann sich positiv auf ihren Erhaltungszustand auswirken; insbesondere organische Materialien wie Textilien und Holz erhalten sich unter Wasser bedeutend besser als an Land.

Heute ist das Unterwasser-Kulturerbe in seinem Bestand aber zunehmend gefährdet. Ufer und Gewässer werden immer stärker wirtschaftlich genutzt mit der Folge, dass das dort liegende Kulturerbe beeinträchtigt wird. Zudem haben sich die technischen Möglichkeiten enorm erweitert, wertvolle im Wasser liegende Objekte zu orten und die dort befindlichen Gegenstände zu heben.

Dem Kulturerbe in den Weltmeeren droht namentlich auch wegen empfindlicher Lücken im Rechtsschutz Gefahr. Seeseits des Küstenmeers untersteht das Meer nur einer beschränkten und ab der Hohen See keiner staatlichen Hoheit; es fehlt damit ein Hoheitsträger, der einen Schutz anordnen könnte. Für den Küstenbereich, der unter der (abgestuften) Hoheit der Anrainerstaaten steht, fehlt oft eine ausreichend wirksame nationale Schutzgesetzgebung.

Aufgrund dieser Gegebenheiten lässt sich ein wirksamer Schutz des Kulturerbes unter Wasser vor Beeinträchtigung, Zerstörung und Plünderung nur mit einem die Staaten einbindenden internationalen Abkommen herbeiführen. Ein solches Abkommen muss die Mitgliedstaaten namentlich verpflichten, den Schiffen unter ihrer Flagge und ihren Staatsangehörigen die Beeinträchtigung des Kulturerbes unter Wasser zu verbieten. Die UNESCO hat ein derartiges Abkommen erarbeitet und am 2. November 2001 beschlossen. Es trat für die Staaten, die ihm bis dahin beigetreten waren, am 2. Januar 2009 in Kraft. Mit diesem erläuternden Bericht beantragt der Bundesrat, die Genehmigung für einen Beitritt der Schweiz zu erteilen.

### **1.2 Verlauf der Verhandlungen**

Der Schutz des unter Wasser liegenden archäologischen Erbes gehört seit langem zu den Anliegen der Vereinten Nationen. 1956 erliess die UNESCO eine Empfehlung, welche zuhanden der Mitgliedstaaten Grundsätze für archäologische Bergungen festlegte, wobei sich diese Grundsätze auf das gesamte Territorium des jeweiligen

<sup>1</sup> Inoffizielle Angaben des UNESCO-Generalsekretariats.

Staats mit Einschluss der Küsten- und Binnengewässer erstreckten («London Convention»). In den 70er und 80er Jahren unternahm dann der Europarat Schritte für einen verstärkten Schutz des Unterwasser-Kulturerbes. 1985 lag der Entwurf für ein europäisches Abkommen vor; dem Entwurf blieb jedoch ein Erfolg versagt.

Nach jahrzehntelangen Arbeiten verabschiedeten die Vereinten Nationen das Seerechtsübereinkommen vom 10. Dezember 1982<sup>2</sup>. In zwei Artikeln (Art. 149 und 303) äussert sich dieses auch zum Schutz des Kulturerbes unter Wasser, dies allerdings in sehr allgemeiner und kaum wirksamer Weise.

Das offensichtliche Fehlen eines effektiven Schutzes des Unterwasser-Kulturerbes veranlasste in der Folge die International Law Association (ILA; Association de Droit International), ein internationales Schutzabkommen zu entwerfen. Zur gleichen Zeit verstärkte der Europarat seine Bemühungen zum Schutz des archäologischen Erbes und verabschiedete das Europäische Übereinkommen vom 16. Januar 1992<sup>3</sup> zum Schutz des archäologischen Erbes. Dieses Übereinkommen beeinflusste wiederum die Arbeit der ILA. Sie verabschiedete ihren Übereinkommensentwurf 1994 und leitete ihn der UNESCO zu.

In der gleichen Periode erarbeitete eine Arbeitsgruppe der internationalen Expertenorganisation International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) Regeln für den fachgerechten Umgang mit dem unter Wasser liegenden archäologischen Gut und dessen Erhaltung. Die Generalversammlung von ICOMOS genehmigte sie im Herbst 1996 als Charta über den Schutz und die Erhaltung von Unterwasser-Kulturerbe<sup>4</sup>.

Im Jahr 1997 entschied die Generalversammlung der UNESCO, der Schutz des Unterwasser-Kulturerbes müsse auf überstaatlicher Ebene in einem Abkommen niedergelegt werden; sie beauftragte den Generaldirektor, einen Entwurf auszuarbeiten und durch ein Expertengremium prüfen zu lassen. Auf der Grundlage des ILA-Entwurfs von 1994 erarbeitete die UNESCO in der Folge einen Entwurf. Nachdem dieser zwischen 1998 und 2001 eingehend diskutiert und weiterentwickelt worden war, verabschiedete die Generalversammlung der UNESCO am 2. November 2001 das Übereinkommen mit 88 Ja, 4 Nein und 15 Enthaltungen. Das Übereinkommen trat 2009 mit dem Beitritt des 20. Staats in Kraft.

### 1.3 Verhandlungsergebnis

Der UNESCO ist es gelungen, mit dem Übereinkommen von 2001 ein wirkungsvolles Instrument zum Schutz des unter Wasser liegenden Kulturerbes zu schaffen. Schien es anfänglich zweifelhaft, ob dem Übereinkommen überhaupt genügend Staaten beitreten würden, um es in Kraft treten zu lassen, hat es bald breite Akzeptanz gewonnen. Dem Übereinkommen sind bisher 58 Staaten beigetreten: Ratifiziert wurde es von Ägypten, Albanien, Algerien, Antigua und Barbuda, Argentinien, Bahrein, Belgien, Benin, Bolivien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Demokra-

<sup>2</sup> SR 0.747.305.15

<sup>3</sup> SR 0.440.5

<sup>4</sup> Die Regeln der Charta sind später nahezu unverändert in den Anhang des Übereinkommens von 2001 übernommen worden.

tische Republik Kongo, Ecuador, Frankreich, Ghana, Granada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Iran, Italien, Jamaica, Jordanien, Kambodscha, Kroatien, Kuba, Kuwait, Libyen, Litauen, Madagaskar, Mexiko, Montenegro, Marokko, Namibia, Nigeria, Palästina, Panama, Paraguay, Portugal, St. Lucia, Saudi-Arabien, Slowakei, Slowenien, Spanien, St. Kitts and Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Togo, Trinidad und Tobago, Tunesien, Ukraine, Ungarn. Akzeptiert haben es Barbados, Gabon, Guinea-Bissau, Libanon, Rumänien und Südafrika.

Die Befürchtung der Staaten, welche es im Jahr 2001 abgelehnt oder welche sich der Stimme enthalten hatten, das Übereinkommen würde in Konflikt mit dem Seerechtsübereinkommen treten und dessen Regeln zurückdrängen, erscheint heute als unbegründet. So ist beispielsweise Frankreich, welches dem Übereinkommen 2001 nicht zugestimmt hatte, diesem 2003 beigetreten. Andere ursprünglich kritisch eingestellte Staaten bereiten den Beitritt vor (Deutschland). Das Übereinkommen entfaltet bereits heute eine derartige Wirkung, dass auch die ihm noch fernbleibenden Staaten es nicht mehr ignorieren können.

#### **1.4 Überblick über den Inhalt des Übereinkommens**

Das Übereinkommen umfasst eine Präambel und 35 Artikel. Dem Übereinkommen ist in Form von «Regeln für die auf das Unterwasser-Kulturerbe gerichteten Tätigkeiten» ein Anhang beigegeben. Dieser bildet, wie Artikel 33 des Übereinkommens festhält, integralen Bestandteil des Übereinkommens.

Das Übereinkommen ist nicht direkt anwendbar. Den beitretenden Staaten obliegt es, in ihrem eigenen Recht sicherzustellen, dass die Verpflichtungen erfüllt sind.

Artikel 1 des Übereinkommens enthält Begriffsbestimmungen. Das Unterwasser-Kulturerbe, welches Gegenstand des Übereinkommens bildet, ist sehr weit umschrieben und umfasst grundsätzlich alle Spuren des menschlichen Lebens, die seit mindestens hundert Jahren unter Wasser liegen. Zwei Hauptgrundsätze für den Umgang mit dem Unterwasser-Kulturerbe werden in Artikel 2 festgelegt: Es soll wenn immer möglich am Ort, wo es sich befindet, erhalten und geschützt werden. Seine Nutzung zu kommerziellen Zwecken ist verboten.

In den Artikeln 7–12 legt das Übereinkommen differenzierte Zuständigkeiten und Handlungsanweisungen der Vertragsstaaten bezüglich der Küstenbereiche und der Hohen See fest.

Die Artikel 14–21 enthalten allgemeine Verpflichtungen für die Vertragsstaaten. Zentral ist die Vorschrift von Artikel 14: Die Staaten sollen verhindern, dass widerrechtlich erlangtes Unterwasser-Kulturerbe auf ihr Staatsgebiet eingeführt wird und dass mit ihm hier Handel getrieben wird. Die Staaten müssen Sanktionen gegen die Verletzung des von ihnen erlassenen Umsetzungsrechts und die Möglichkeit der Einziehung illegal beschafften Kulturguts vorsehen (Art. 17 und 18). Gegenseitiger Austausch von Informationen, Massnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Anstrengungen zur Förderung der Ausbildung in Unterwasserarchäologie gehören zu den weiteren Verpflichtungen, die ein Vertragsstaat mit seinem Beitritt eingeht (Art. 19–21).

Die restlichen Vorschriften betreffen organisatorische Fragen und die Verfahren für die Ratifizierung und die Änderung.

Das Übereinkommen ist kündbar (Art. 32).

## 1.5 Würdigung

Das Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes ist ein wirksames Instrument, um die weltweit stark zunehmende Plünderung und Ausbeutung des Kulturerbes unter Wasser zu verhindern und dessen Schutz zu garantieren. Es schliesst eine Lücke im UNESCO-Instrumentarium zum Schutz des Kulturerbes und hat sich als wichtige Referenz für internationales Recht im Bereich der Unterwasserarchäologie etabliert. Das Übereinkommen ist auf alle Gewässer anwendbar, auch wenn ein Hauptaugenmerk dem Schutz des Kulturerbes in den Meeren gilt.

Das Übereinkommen konkretisiert den vom Seerechtsübereinkommen explizit vorgesehenen Schutz des im Meer gefundenen Unterwasser-Kulturerbes und regelt seine Umsetzung. Damit schafft es für den Bereich der Hohen See erstmals spezifische völkerrechtlich verbindliche Regeln zum Umgang mit dem Unterwasser-Kulturerbe und erlaubt konkretes Eingreifen im Bedrohungsfall.

Als Binnenstaat ist die Schweiz von den Regelungen des Übereinkommens auf zwei Ebenen betroffen: auf nationaler Ebene in Bezug auf das Unterwasser-Kulturerbe in den Schweizer Seen, Flüssen, Mooren und Quellen, auf internationaler Ebene in Bezug auf die von Schweizer Staatsangehörigen und von Schiffen unter Schweizer Flagge befahrene Hohe See sowie in Bezug auf die Rolle der Schweiz im internationalen Kulturgüterhandel.

Im Bereich Erforschung und Konservierung von Artefakten unter Wasser besitzt die Schweiz ein hohes internationales Renommee. Sie kennt bereits mehrere Formen von Zusammenarbeit (etwa in der Swiss Coordination Group im Zusammenhang mit der transnationalen, seriellen Welterbestätte der «Pfahlbauten» oder den regelmässigen Internationalen Kongressen für Unterwasserarchäologie IKUWA) und kann daher Wesentliches beitragen zum internationalen Fachdiskurs, zu Good Practice und zu Fragen der Gouvernanz. Gleichzeitig sind durch den institutionalisierten Austausch im Rahmen des Übereinkommens wichtige Impulse für Forschung, innovative Erhaltungsmassnahmen und Koordination in der Schweiz zu erwarten. Mit einer Ratifizierung könnte das bestehende Engagement und Renommee der Schweizer Forschung in diesem Bereich international bestätigt und vertieft werden. Das Kulturerbe unter Wasser ist nicht nur in den Weltmeeren, sondern auch in den Binnengewässern schutzbedürftig. Die Schweiz könnte unter dem Vorzeichen der Konvention bilaterale oder regional multilaterale Regelungen zum Umgang mit dem Unterwasser-Kulturerbe in ihren Grenzseen treffen.

Auf nationaler Ebene kann eine Ratifikation zudem die Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit anstossen für die Verletzlichkeit des Kulturguts unter Wasser und für seine Bedeutung für die Gesellschaft von heute. Auch in der Schweiz nimmt die Bedrohung der Unterwasserfundstellen durch Plünderung laufend zu. In diesem Zusammenhang werden Sensibilisierungsmassnahmen immer notwendiger.

Auf internationaler Ebene bezeugt ein Beitritt zum Übereinkommen, dass die Schweiz die Verantwortung für das Kulturgut der Menschheit ernst nimmt und aktiv für dessen Schutz, für nachhaltige Erhaltungsstrategien sowie für die Etablierung internationaler Standards und die multilaterale Zusammenarbeit einsteht. Die Schweiz unterstützt die von der UNESCO verfolgte Kulturerbepolitik aktiv und hat bisher alle einschlägigen Übereinkommen der UNESCO unterzeichnet. Sie ist zudem beteiligt an der Umsetzung der 2015 von der UNO verabschiedeten Agenda 2030 für Nachhaltigkeit. Ziel 11.4 dieser Agenda sieht eine Verstärkung der Anstrengungen zum Schutz und zur Wahrung des Kulturerbes der Welt vor. Eine Ratifikation des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes würde diese Politik konsequent weiterführen und entspricht den Zielen der Aussenpolitik des Bundesrats.

Die Plünderung von Stätten des Unterwasser-Kulturerbes und der Handel mit diesen Objekten nehmen zu. Das Übereinkommen bekämpft Plünderung und illegalen Handel mit Objekten des Kulturerbes konsequent. Mit einem Beitritt könnte die Schweiz ihre Bemühungen gegen den illegalen Kulturgütertransfer ausweiten und die internationale Gemeinschaft im Kampf gegen kriminelle Organisationen unterstützen. Sie würde damit ein Zeichen setzen, dass sie keine Plattform für illegalen Handel ist.

## **1.6 Sprachfassungen des Übereinkommens**

Das Übereinkommen liegt in sechs gleichermassen verbindlichen Sprachfassungen vor, nämlich auf Englisch, Arabisch, Chinesisch, Spanisch, Französisch und Russisch (Art. 35).

## **2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens**

### *Präambel*

Die Präambel ruft die Gründe in Erinnerung, welche Anlass für das Übereinkommen geben. Das im Wasser liegende Kulturerbe ist ein Teil des gesamten Kulturerbes der Menschheit. Sein Weiterbestand ist bedroht durch unsachgemässen Umgang im Rahmen zulässiger Aktivitäten und andererseits durch Plünderungen mit dem Ziel, die gewonnenen Objekte in den Handel zu bringen. Das Übereinkommen will die Grundlage schaffen, um die Staaten und internationalen Organisationen, die wissenschaftlichen Institutionen und Fachbehörden sowie das Publikum zum Schutz und zum schonenden Umgang mit diesem Erbe zu verpflichten.



### Artikel 1 *Begriffsbestimmungen*

Artikel 1 enthält mehrere Begriffsbestimmungen. Zentral ist der Begriff «Unterwasser-Kulturerbe». Dieses Erbe ist sehr weit verstanden. Es umfasst «alle Spuren menschlicher Existenz von kulturellem, historischem oder archäologischem Charakter, die seit mindestens 100 Jahren ... unter Wasser liegen». Die so umschriebenen Objekte sind Teil des Unterwasser-Kulturerbes, unabhängig von materiellen oder ästhetischen Gesichtspunkten. Dazu gehören Fundstellen aller Art, namentlich Stätten, Bauwerke, Artefakte, menschliche Überreste, Schiffe, Flug- und andere Fahrzeuge inklusive Ladungen, immer zusammen mit ihrem archäologischen und natürlichen Kontext.

### Artikel 2 *Ziele und allgemeine Grundsätze*

Mit dem Übereinkommen soll der Schutz des Unterwasser-Kulturerbes verstärkt werden.

Für diesen Schutz sind namentlich zwei zentrale Grundsätze massgebend:

- Die Objekte sollen wenn immer möglich *in situ* erhalten werden, also am Ort, wo sie aufgefunden wurden.
- Das Unterwasser-Kulturerbe darf nicht kommerziell ausgebeutet werden.

Artikel 2 schreibt den Vertragsstaaten zudem vor dafür zu sorgen, dass unter Wasser liegende menschliche Überreste mit dem nötigen Respekt behandelt werden. Die Staaten werden im Übrigen angehalten, der Öffentlichkeit einen verantwortungsvollen Zugang zum Unterwasser-Kulturerbe zu ermöglichen.

### Artikel 3 *Verhältnis zwischen diesem Übereinkommen und dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen*

Das Übereinkommen zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen sind voneinander unabhängig. Jedes der beiden Übereinkommen gilt ausschliesslich für jene Staaten, die ihm beigetreten sind. Die Schweiz ist seit Ende Mai 2009 Vertragsstaat des Seerechtsübereinkommens.

Das Übereinkommen zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes wird in vollständiger Übereinstimmung mit dem Seerechtsübereinkommen ausgelegt und angewendet. Es nimmt deutlich Bezug auf die im Seerechtsübereinkommen vorgenommene Abgrenzung der verschiedenen Meeresbereiche (wie Inneres Gewässer, Küstenmeer, Anschlusszone und ausschliessliche Wirtschaftszone sowie Gebiet).

### Artikel 4 *Verhältnis zum Bergungsrecht und zum Fundrecht*

Die Möglichkeiten des Eigentumserwerbs über das Bergungs- oder das Fundrecht haben für Objekte des Unterwasser-Kulturerbes grundsätzlich keine Geltung.

*Artikel 5      Tätigkeiten, die sich zufällig auf das Unterwasser-Kulturerbe auswirken*

Die meisten Aktivitäten im Bereich von Gewässern verfolgen ein eigenständiges Ziel (beispielsweise die Erstellung oder Vergrösserung eines Hafens), sind also nicht auf das Kulturerbe gerichtet, können dieses aber beeinträchtigen. Artikel 5 hält die Staaten dazu an, die negativen Auswirkungen auf das Kulturerbe so gering wie möglich zu halten.

*Artikel 6      Zweiseitige, regionale oder sonstige mehrseitige Übereinkünfte*

Die Vertragsstaaten werden ausdrücklich ermutigt, für den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes bilaterale, regionale und weitere Staatsverträge abzuschliessen oder bestehende Verträge zu verbessern. Alle diese Staatsverträge dürfen das Schutzniveau und den universellen Anwendungsbereich des Übereinkommens jedoch nicht schwächen.

*Vorbemerkungen zu Artikel 7–12*

Staaten haben über das Meer nur beschränkte Hoheitsrechte. Hoheitsrechte stehen einem Staat mit Meeresanstoss zu, wobei diese Rechte in Abhängigkeit von der Entfernung des Meeresgebiets von der Küste abgestuft sind. Das Seerecht – namentlich das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen – legt die entsprechenden Bereiche (Küstenmeer, Anschlusszone, Ausschliessliche Wirtschaftszone, Festlandsockel und Gebiet bzw. Hohe See) fest. Im Gebiet verfügt kein Staat über Hoheitsrechte (vgl. für eine Übersicht die Botschaft vom 14. Mai 2008 zum Seerechtsübereinkommen<sup>5</sup>). Das Seerechtsübereinkommen sieht in Artikel 149 und 303 den Schutz des im Meer gefundenen Unterwasser-Kulturerbes explizit vor und hält die Vertragsstaaten an, zu diesem Zweck zusammenzuarbeiten. Das Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes präzisiert diese Bestimmungen und regelt ihre Umsetzung. In Übereinstimmung mit den abgestuften Hoheitsrechten der Staaten in den genannten Meeresbereichen differenziert es die Rechte und Pflichten der Staaten.

Als Binnenstaat kommen der Schweiz von vornherein keine Hoheitsrechte über Meeresgebiet zu. Soweit daher das Übereinkommen Vorschriften für die Meeresbereiche aufstellt, die im (abgestuften) Hoheitsbereiche der Küstenstaaten liegen, hat das Übereinkommen für die Schweiz kaum Relevanz (unter Vorbehalt einer allfälligen Betätigung als Koordinationsstaat, dazu Art. 10 und 12). Grundsätzlich anders ist die Situation im Bereich des sogenannten Gebiets (Hohe See): Dieses gehört allen; kein Staat hat hier (territoriale) Hoheitsrechte. Hoheitliche Zuständigkeiten fallen einem Staat nur soweit zu, als es seine Staatsangehörigen oder die unter seiner Flagge verkehrenden Schiffe und Flugzeuge betrifft. Soweit das Übereinkommen Regeln für das Gebiet aufstellt, gelten sie für alle Vertragsstaaten – mit Einschluss der Binnenstaaten – gleich.

<sup>5</sup> BBl 2008 4073, 4081–4084.

*Artikel 7      Unterwasser-Kulturerbe in inneren Gewässern, Archipelgewässern  
und dem Küstenmeer*

Für den Bereich der inneren Gewässer und des Küstenmeers liegt es allein in der Zuständigkeit des Anrainerstaats, Aktivitäten bezüglich des dort liegenden Unterwasser-Kulturerbes zu regeln und zu bewilligen. Ein Vertragsstaat muss aber jedenfalls vorschreiben, dass in diesem Bereich die im Anhang zum Übereinkommen festgelegten Regeln angewendet werden.

*Artikel 8      Unterwasser-Kulturerbe in der Anschlusszone*

Der Küstenstaat ist berechtigt, in der Anschlusszone Aktivitäten bezüglich des dort liegenden Unterwasser-Kulturerbes zu regeln und zu bewilligen. Dabei müssen aber die Artikel 9 und 10 des Übereinkommens und Artikel 303 Absatz 2 des Seerechtsübereinkommens gewahrt bleiben. In jedem Fall muss der Küstenstaat die Anwendung der Regeln gemäss Anhang zum Übereinkommen vorschreiben.

*Artikel 9 und 10    Bestimmungen für die ausschliessliche Wirtschaftszone und den  
Festlandssockel*

Im Bereich der ausschliesslichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels stehen dem Anrainerstaat seerechtlich gewisse Hoheitsrechte zu. Für Unterwasser-Kulturerbe, das sich in diesen Meeresbereichen befindet, gibt das Übereinkommen dem Anrainerstaat daher gewisse Vorrechte. Für alle Vertragsstaaten gilt jedoch, dass sie ihre Angehörigen und die unter ihrer Flagge fahrenden Schiffe zu verpflichten haben, die Entdeckung von Unterwasser-Kulturerbe und die Absicht, auf dieses einzuwirken, zu melden. Derartige Meldungen sind dem Generalsekretär der UNESCO weiterzuleiten, der sie seinerseits allen andern Vertragsstaaten bekannt macht.

Der Staat, in dessen ausschliesslicher Wirtschaftszone oder auf dessen Festlandssockel Unterwasser-Kulturerbe liegt, kann jede Einwirkung darauf verbieten, welche seine aus dem Seerecht gegebenen Hoheitsrechte generell berühren würde.

Im Fall einer Entdeckung von Unterwasser-Kulturerbe oder einer beabsichtigten Einwirkung darauf kann der Küstenstaat die Aufgabe des «koordinierenden Staats» übernehmen. (Verzichtet er, kann ein anderer Staat dies tun.) Der koordinierende Staat ist berechtigt, alle Massnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das betreffende Unterwasser-Kulturerbe vor Beeinträchtigung zu schützen. Andere Staaten, die ein besonderes Interesse angemeldet haben, sind zu informieren und zu konsultieren. Ziffer 6 von Artikel 10 hält ausdrücklich fest, dass der koordinierende Staat im Namen aller Vertragsstaaten und nicht in seinem eigenen Interesse handelt. Er kann auch keine Vorrechte beanspruchen, die im Seerecht keine Grundlage finden.

*Artikel 11 und 12    Unterwasser-Kulturerbe im Gebiet*

Das «Gebiet» bezeichnet jenen Teil des Meeres, der keiner staatlichen Hoheit unterliegt. Demgemäss kann hier kein Staat allgemein verbindliche Regeln für den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes aufstellen. Der Schutz lässt sich nur indirekt herbeiführen, indem die Staaten die unter ihrer Hoheit lebenden Personen – namentlich das Personal der unter ihrer Flagge fahrenden Schiffe – zur Respektierung und zur

Meldung von Entdeckungen dieses Erbes anhalten. Artikel 11 verpflichtet die Vertragsstaaten, entsprechende Vorschriften zu erlassen.

Die Vertragsstaaten müssen die bei ihnen eintreffenden Meldungen an die UNESCO weiterleiten. Artikel 12 des Übereinkommens legt das weitere Vorgehen fest. Der Generaldirektor der UNESCO informiert die Vertragsstaaten, legt anschliessend mit jenen, die ein Interesse bekunden, die Vorgehensweise für Schutzmassnahmen und allfällige Interventionen fest und bestimmt einen koordinierenden Staat.

Mit aller Wahrscheinlichkeit werden für die Schweiz als Binnenstaat die Vertragsbestimmungen von Artikel 7–12 geringe Auswirkungen erlangen. Es ist von einzelnen Fundmeldungen auszugehen. Zudem kann die Schweiz von der UNESCO oder einem andern Vertragsstaat eingeladen werden, sich im Sinn der Konvention an der Koordination der Schutzmassnahmen zu beteiligen.

Um den Melde- und Unterlassungspflichten des Übereinkommens nachzukommen, wird eine Änderung im Seeschiffahrtsgesetzes vom 23. September 1953<sup>6</sup> vorgeschlagen (siehe unten Ziffer 3.2).

#### *Artikel 13 Staatenimmunität*

Das Übereinkommen befreit Schiffe und Flugzeuge, die militärischen oder Staatszwecken dienen und keine kommerzielle Aktivität ausüben, von den Meldepflichten gemäss Artikel 9–12 des Übereinkommens. Die Staaten sollen jedoch dafür sorgen, dass auch solche Schiffe und Flugzeuge sich soweit als möglich an diese Bestimmungen halten.

#### *Artikel 14–16 Massnahmen gegen die Beeinträchtigung, Beschädigung und den widerrechtlichen Handel*

In den Artikeln 14–16 verpflichtet das Übereinkommen die Staaten zu verschiedenen Massnahmen, welche sich gegen die Beeinträchtigung von Unterwasser-Kulturerbe und gegen seine kommerzielle Verwertung richten. Artikel 14 fordert Massnahmen gegen illegale Einfuhr, Handel und Inbesitznahme von Unterwasser-Kulturerbe. Artikel 15 fordert Massnahmen, die verhindern, dass das Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten genutzt wird, um eine Tätigkeit zu unterstützen, die nicht mit den Bestimmungen des Übereinkommens in Übereinstimmung steht. Artikel 16 fordert Massnahmen, die sicherstellen, dass Staatsangehörige und Schiffe eines Vertragsstaates entsprechende Tätigkeiten unterlassen.

Die Stossrichtung der Bestimmungen zum Kulturgütertransfer ist grundsätzlich dieselbe wie jene des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970<sup>7</sup> über die Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut. Für die Umsetzung dieses Übereinkommens hat die Schweiz im Kulturgütertransfergesetz das nötige Instrumentarium geschaffen. Dieses Instrumentarium soll auch für die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes eingesetzt werden; dafür wird

<sup>6</sup> SR 747.30

<sup>7</sup> SR 0.444.1

mit dieser Vorlage eine Änderung des Kulturgütertransfergesetzes vorgeschlagen (siehe unten Ziffer 3.1).

Artikel 15 und Artikel 16 verlangen Vorkehrungen gegen Tätigkeiten, die auf das Unterwasser-Kulturerbe gerichtet sind und den Grundsätzen des Übereinkommens widersprechen. Damit sind insbesondere Zerstörung, Beeinträchtigung, Schädigung, Raub und Plünderung angesprochen.

Für das Gebiet der Schweiz enthält das geltende Recht von Bund und Kantonen bereits die erforderlichen Vorschriften. Diese finden sich in erster Linie in den kantonalen Gesetzgebungen zu Archäologie, Denkmalpflege und Heimatschutz in Verbindung mit Artikel 724 ZGB und den Bestimmungen des NHG<sup>8</sup>. Das Unterwasser-Kulturerbe ist im schweizerischen Recht dem archäologischen Kulturerbe an Land gleichgestellt.

Um das Übereinkommen auch für das Kulturerbe unter den Meeren umzusetzen, wird eine Änderung des Seeschiffahrtsgesetzes vorgeschlagen. Diese soll sicherstellen, dass von einem Schweizer Seeschiff aus kein Unterwasser-Kulturerbe beeinträchtigt oder geschädigt wird. Die Regelung gilt sowohl für Besatzung als auch für Kapitäne aller Schiffe unter Schweizer Flagge, inklusive Yachten und kleineren Booten.

Auf eine zusätzliche Ausdehnung der Strafbarkeit von Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft auf ausländische Territorien oder Schiffe wird in der Vorlage verzichtet. Dort gilt das Recht des jeweiligen Territorialstaates. Aufgrund des aktiven und passiven Personalitätsprinzips (Art. 7 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937<sup>9</sup>) könnte allenfalls eine Regelung ins Auge gefasst werden, die auch ausserhalb des Territoriums der Schweiz greift. Allerdings müsste dabei nach den Bestimmungen des schweizerischen Strafrechts die Tat auch nach dem Recht des Begehungsortes strafbar sein. Für diesen Fall drängt sich keine Regelung auf. Für ein Vergehen gegen die Grundsätze des Übereinkommens durch Schweizer Staatsangehörige in einem Land, in dem dies keinen Straftatbestand darstellt, gibt es keinen Anknüpfungspunkt im schweizerischen Recht.

#### *Artikel 17–18 Sanktionen und Beschlagnahme*

Die Staaten müssen die Verletzung der von ihnen aufgestellten Vorschriften, welche zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes im Sinn des Übereinkommens dienen, mit Strafe belegen (Art. 17). Im schweizerischen Recht sind die erforderlichen Strafnormen im Wesentlichen bereits vorhanden. Im Bundesrecht sind dies Artikel 24 und 25 des Kulturgütertransfergesetzes, Artikel 24 Absatz 1 NHG und Artikel 149 des Seeschiffahrtsgesetzes. Hinzu kommen die einschlägigen Strafbestimmungen des kantonalen Rechts. Neu vorgeschlagen wird eine Ergänzung des Seeschiffahrtsgesetzes mit einer Bestimmung, welche die Beeinträchtigung und Beschädigung des Unterwasser-Kulturerbes mit Strafe belegt (Art. 151a; dazu unten Ziffer 3.2).

<sup>8</sup> Vgl. auch BBl 1995 III 451 (Botschaft zur Ratifikation des Übereinkommens des Europarats vom 16. Januar 1992 zum Schutz des archäologischen Erbes (SR 0.440.5)).

<sup>9</sup> SR 311.0

Artikel 18 verpflichtet die Vertragsstaaten Massnahmen zu ergreifen, um entgegen den Grundsätzen des Übereinkommens geborgenes Unterwasser-Kulturerbe zu beschlagnahmen. Auch dafür enthält das schweizerische Recht bereits Vorschriften. Auf Bundesebene sind dies Artikel 20 des Kulturgütertransfergesetzes sowie die Vorschriften des Schweizerischen Strafgesetzbuches über die Einziehung (Art. 70).

*Artikel 19 Zusammenarbeit und Informationsaustausch*

Die dem Übereinkommen beitretenden Staaten übernehmen eine gegenseitige Pflicht zur Rechtshilfe, zur wissenschaftlichen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch. Diese Pflicht setzt das Kulturgütertransfergesetz in den Artikeln 21 und 22 um.

*Artikel 20 Sensibilisierung der Öffentlichkeit*

Die Vertragsstaaten werden angehalten, die Öffentlichkeit für den Wert und die Bedeutung des Unterwasser-Kulturerbes und die Wichtigkeit seines Schutzes zu sensibilisieren.

*Artikel 21 Ausbildung in Unterwasserarchäologie*

Für die Bergung des Unterwasser-Kulturerbes und dessen Erhaltung hat die Schweiz bereits differenzierte Vorgehensweisen und Techniken entwickelt. Sie ist bereit, dieses Wissen mit anderen Staaten auszutauschen.

*Artikel 22–25 Durchführung und Organisation*

Das Übereinkommen hält die Staaten an, die nötigen Dienststellen für den Vollzug bereit zu stellen (Art. 22). Diese Organisation ist in der Schweiz vorhanden: einerseits mit den zuständigen Fachstellen des Bundesamtes für Kultur, andererseits mit den kantonalen Fachstellen für Archäologie. Die von Artikel 22 vorgesehene Inventarisierung des unter den Binnengewässern liegenden oder gehobenen Unterwasser-Kulturerbes erfolgt im Rahmen der geltenden Gesetzgebungen des Bundes und der Kantone.

Artikel 23 regelt die Behördenorganisation bei der UNESCO. Der durch das Übereinkommen begründete wissenschaftliche und technische Beirat (Scientific and Technical Advisory Board STAB) umfasst heute zwölf Experten, die von der Konferenz der Vertragsstaaten gewählt werden. Er unterstützt die Vertragsstaaten bei Fragen der Umsetzung.

Artikel 25 sieht einen Mechanismus für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten vor, die zwischen Vertragsstaaten bezüglich der Auslegung oder der Anwendung des Übereinkommens eintreten könnten.

*Artikel 26–35 Schlussbestimmungen*

Die Schlussbestimmungen entsprechen grundsätzlich dem für andere Übereinkommen und Abkommen der UNESCO verwendeten Modell. Sie bedürfen insofern keiner weiteren Erläuterung.

Artikel 26 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der UNESCO die Ratifikationsurkunden beim Generaldirektor der UNESCO hinterlegen. Eine vorgängige Unterzeichnung ist im Übereinkommen nicht vorgesehen. Durch die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden werden die Mitgliedsstaaten somit direkt, ohne vorgängige Unterzeichnung, Vertragsparteien des Übereinkommens.

Artikel 28 und 29 räumen den Vertragsstaaten eine beschränkte Möglichkeit ein, die Anwendung des Übereinkommens anzupassen.

Artikel 28 sieht vor, dass jeder Vertragsstaat eine explizite Zusatzklärung abzugeben hat, falls er die dem Übereinkommen als *Anhang* beigegebenen *Regeln* für Interventionen am Unterwasser-Kulturerbe auf seine Binnengewässer ausdehnen will.

Die Regeln sind ein Bestandteil des Übereinkommens, wie dessen Artikel 33 ausdrücklich festhält. Sie befassen sich mit dem praktischen Umgang mit dem Unterwasser-Kulturerbe und schreiben den heute weltweit anerkannten Mindeststandard archäologischer Tätigkeit unter Wasser fest. Sie behandeln die Projektierung, Finanzierung und Durchführung der Arbeiten, die dazu nötigen Kompetenzen und sie liefern Vorgaben zu Sicherstellung, Konservierung und Dokumentation<sup>10</sup>. Sie bilden die fachliche Grundlage für unerlässliche Interventionen an Objekten des Unterwasser-Kulturerbes und für die im Übereinkommen festgelegte internationale Zusammenarbeit.

Der Bundesrat schlägt vor, die Erklärung gemäss Artikel 28 abzugeben, also die Regeln auch für die schweizerischen Binnengewässer als anwendbar zu erklären. Die Regeln sind ein zentraler und in der Fachwelt anerkannter Teil des Übereinkommens. Es ist sachgerecht, ihnen nicht nur im Meeresbereich, sondern auch im Bereich der Binnengewässer Folge zu geben. Ein zusätzlicher Handlungsbedarf ergibt sich daraus für die Schweiz nicht. Die schweizerische Unterwasser-Archäologie mit ihrer hohen und international anerkannten Kompetenz arbeitet bereits heute in Übereinstimmung mit den Regeln. Sie lassen den Behörden und Fachleuten die nötigen Handlungsspielräume. Sollten die Kantone, welche grundsätzlich für die Archäologie zuständig sind, das Bedürfnis haben, in ihrem Recht nähere Bestimmungen zu den Regeln zu erlassen, können sie das tun.

Gemäss Artikel 29 kann ein beitretender Staat die Anwendung des Übereinkommens für bestimmte Teile seines Gebiets – namentlich für Teile seiner Binnengewässer – ausschliessen, indem er eine entsprechende Erklärung beim Beitritt abgibt. Er muss diesen Ausschluss begründen. Da die Schweiz bezüglich des unter ihren Binnengewässern liegenden Kulturerbes die Vorgaben des Übereinkommens heute bereits erfüllt, hat sie keinen Anlass, ihre Binnengewässer von der Anwendung auszunehmen.

Artikel 32 regelt die Modalitäten des allen Vertragsstaaten zustehenden Kündigungsrechts.

<sup>10</sup> Die UNESCO hat ein ausführliches Begleithandbuch zu den Regeln erstellt.  
<http://www.unesco.org/culture/en/underwater/pdf/UCH-Manual.pdf> (konsultiert am 13.09.2017)

### **3 Ausführungen zu den Umsetzungserlassen**

#### **3.1 Kulturgütertransfergesetz**

##### **3.1.1 Grundzüge**

Die Artikel 14–16 des Übereinkommens verpflichten die Vertragsstaaten, in ihrem Recht Massnahmen vorzusehen gegen die kommerzielle Verwertung von Unterwasser-Kulturerbe, das in Verletzung des Übereinkommens gehoben wurde. Diese Zielrichtung stimmt überein mit dem weiter gefassten UNESCO-Übereinkommen vom 14. November 1970<sup>11</sup> über die Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, dem die Schweiz seit 2004 angehört.

Festzuhalten ist, dass das schweizerische Recht für das eigene – also in den Binnen-gewässern der Schweiz – liegende Kulturerbe die Verpflichtung mit Artikel 724 ZGB und den kantonalen Gesetzgebungen bereits umsetzt.

Für das unter den Meeren liegende und von dort gehobene Kulturerbe drängt es sich auf, die Regelung und die Mechanismen des Kulturgütertransfergesetzes vom 20. Juni 2003<sup>12</sup> zu übernehmen. Mit diesem Gesetz hat die Schweiz das UNESCO-Übereinkommen von 1970 umgesetzt.

##### **3.1.2 Die beantragte Neuregelung**

Um den Anwendungsbereich des Kulturgütertransfergesetzes auf das Unterwasser-Kulturerbe auszudehnen, muss das Gesetz an zwei Stellen geändert werden:

- Im Ingress ist zu erwähnen, dass das Gesetz auch in Ausführung der Konvention zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes von 2001 ergeht.
- Artikel 2 Absatz 1 definiert den Begriff des Kulturguts. Diese Definition muss auf die Objekte des Unterwasser-Kulturerbes gemäss der Konvention von 2001 ausgedehnt werden. So werden diese in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen.

##### **3.1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Die vorgeschlagene Lösung weist den Vorzug auf, dass die Umsetzung des Übereinkommens im Rahmen einer bereits bestehenden und erfolgreich praktizierten Regelung erfolgt. Das Kulturgütertransfergesetz enthält alle erforderlichen Vorschriften und sieht ein Instrumentarium vor, um der kommerziellen Verwertung des durch Raub oder Plünderung gewonnenen Kulturguts entgegenzutreten. Beim Erlass des Kulturgütertransfergesetzes ist die für seine Durchführung nötige Organisation geschaffen worden. Die von den zuständigen Behörden seither erlangte Expertise wird dem Vollzug des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes zugutekommen.

<sup>11</sup> SR 0.444.1

<sup>12</sup> SR 444.1



### 3.1.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Kulturgütertransfergesetzes

#### *Artikel 1 Ingress*

Mit der Änderung wird festgehalten, dass auch das Übereinkommen zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes von 2001 mit dem Gesetz umgesetzt wird.

#### *Artikel 2 Begriffe*

In die Legaldefinition des Begriffs «Kulturgut» wird neu das Unterwasser-Kulturerbe entsprechend der Konvention von 2001 eingeschlossen. Mit dieser Änderung werden die Bestimmungen des Gesetzes auf das Unterwasser-Kulturerbe anwendbar.

Der Begriff der «Vertragsstaaten» gemäss Absatz 3 muss unverändert bleiben, also nicht auf die Staaten ausgedehnt werden, die dem Unterwasser-Kulturerbe-Übereinkommen beigetreten sind. Der Begriff hat im Kulturgütertransfergesetz eine einschränkende Funktion: Er stellt sicher, dass nur Staaten, die bereits Mitglied des UNESCO-Übereinkommens von 1970 sind, mit der Schweiz bilaterale Abkommen gemäss Artikel 7 schliessen und von Finanzhilfen gemäss Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b und c Kulturgütertransfergesetz profitieren können. Diese Einschränkung muss aufrecht erhalten bleiben. Staaten, die nur dem Unterwasser-Kulturerbe-Übereinkommen, nicht aber dem Übereinkommen von 1970 beigetreten wären, sollen nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 7 und 14 Kulturgütertransfergesetz gelangen. Weil aber nahezu alle Staaten, die dem Übereinkommen von 2001 beitreten, bereits Mitglied des Übereinkommens von 1970 sind, wird sich dies praktisch kaum auswirken.

#### *Artikel 16 Sorgfaltspflicht*

Diese Bestimmung wird nicht geändert. Festzuhalten ist, dass unter das «rechtswidrig ausgegrabene» Kulturgut auch das rechtswidrig aus dem Wasser geborgene Kulturgut fällt.

#### *Artikel 33 Verbot der Rückwirkung*

Das Rückwirkungsverbot behält Geltung auch bezüglich des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes. Geht es um Objekte des Unterwasser-Kulturerbes, werden also nur jene Erwerbsvorgänge, die nach Inkrafttreten des Beitritts der Schweiz stattgefunden haben, den Vorschriften des Kulturgütertransfergesetzes unterstehen.

## **3.2 Seeschiffahrtsgesetz**

### **3.2.1 Grundzüge**

Die Artikel 7–12 und 16 des Übereinkommens verpflichten die Mitgliedstaaten, den unter ihrer Flagge verkehrenden Schiffen bestimmte Melde- und Unterlassungspflichten aufzuerlegen und ihnen die Beeinträchtigung von Unterwasser-Kulturerbe zu verbieten. Dies muss für die Schweiz im Seeschiffahrtsgesetz vom 23. September 1953<sup>13</sup> geregelt werden.

### **3.2.2 Die beantragte Neuregelung**

Es wird vorgeschlagen, das Seeschiffahrtsgesetz um einen neuen Titel (6a.) zum Unterwasser-Kulturerbe zu ergänzen und in Artikel 124a die erforderlichen Verhaltenspflichten festzulegen.

Besatzung und Passagieren von schweizerischen Seeschiffen wird verboten, Unterwasser-Kulturerbe zu beeinträchtigen oder zu schädigen. Sodann wird ihnen die Pflicht auferlegt, allfällige Entdeckungen von Unterwasser-Kulturerbe oder Absichten, auf Unterwasser-Kulturerbe gerichtete Tätigkeiten durchzuführen, dem jeweiligen Kapitän zu melden. Der Kapitän seinerseits leitet diese Meldung dem Schweizerischen Seeschiffahrtsamt in Basel weiter. Dieses Amt ist Anlaufstelle für alle unter Schweizer Flagge fahrenden Seeschiffe. Es kommuniziert die erhaltenen Meldungen dem Bundesamt für Kultur.

Unter dem achten Titel «Straf- und Disziplinarbestimmungen» wird zur Sanktion von Beeinträchtigung und Beschädigung von Unterwasser-Kulturerbe ein neuer Abschnitt (3a.) eingeführt mit Artikel 151a. Nach Annahme der Ratifikation durch das Parlament, werden diese neuen Pflichten auch in die Jachtenverordnung vom 15. März 1971<sup>14</sup> aufzunehmen sein.

### **3.2.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Die vorgeschlagene Lösung bettet sich in eine etablierte Vorgehens- und Behördenstruktur ein und wird problemlos umgesetzt werden können.

### **3.2.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Seeschiffahrtsgesetzes**

*6a. Titel: Unterwasser-Kulturerbe*

*Artikel 124a*

<sup>13</sup> SR 747.30

<sup>14</sup> SR 747.321.7

Wie unter Ziffer 3.2.2 dargelegt, legt diese Bestimmung der Besatzung und den Passagieren der Schiffe unter Schweizer Flagge spezifische Verhaltenspflichten in Bezug auf das Unterwasser-Kulturerbe auf.

Unter Beeinträchtigung und Beschädigung von Unterwasser-Kulturerbe sind insbesondere auch Raub und Plünderung zu verstehen. Für Verstösse gegen Artikel 124a Absatz 1 sind Sanktionen vorgesehen im neu einzuführenden Artikel 151 a (vgl. unten). Für Verstösse gegen die Meldepflicht kann der bestehende Artikel 149 herangezogen werden.

### *3a. Abschnitt: Beeinträchtigung und Beschädigung von Unterwasser-Kulturerbe Artikel 151a*

Artikel 151a setzt die Artikel 16 und 17 des Übereinkommens um, indem die vorsätzliche Beeinträchtigung und Beschädigung von Unterwasser-Kulturerbe unter Strafe gestellt wird.

Der Strafdrohung unterstehen alle Personen, die von einem schweizerischen Seeschiff aus operieren, also nicht nur Kapitäne und Seeleute. Das Merkmal «ohne Berechtigung» präzisiert, dass es – wie immer im Bereich der Archäologie – Situationen geben kann, in denen Unterwasser-Kulturerbe zulässigerweise beschädigt oder gar zerstört wird, beispielsweise für die Erstellung einer neuen Anlage von überwiegendem Interesse; eine strafbare Handlung liegt dann nicht vor.

## **4                                    Auswirkungen des Übereinkommens und des Umsetzungserlasses**

### **4.1                                    Auswirkungen auf den Bund**

Mit den hier vorgeschlagenen Anpassungen im Kulturgütertransfergesetz und im Seeschiffahrtsgesetz tragen die institutionellen und rechtlichen Grundlagen und Umsetzungsinstrumente des Bundes den Bestimmungen des Übereinkommens Rechnung. Die konkrete Umsetzung führt voraussichtlich zu einer sehr überschaubaren Zahl an zusätzlichen Geschäften im Bundesamt für Kultur und zu zusätzlichen Informationstransferleistungen des Seeschiffahrtsamtes. Diese neuen Aufgaben können im Rahmen der bestehenden Ressourcen umgesetzt werden.

Durch den institutionalisierten Austausch im Rahmen der Konvention sind wichtige Impulse für Forschung, Erhaltungsmaßnahmen und Koordination in der Schweiz zu erwarten. Auf nationaler Ebene kann eine Ratifikation zudem die Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit anstossen für die Verletzlichkeit des Kulturguts unter Wasser und für seine Bedeutung für die Gesellschaft von heute. Damit kann der auch in der Schweiz steigenden Bedrohung von Fundstellen durch Plünderung vorgebeugt werden.

---

#### **4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Für Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und das Berggebiet entstehen kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf und kein Bedarf an zusätzlichen Ressourcen. Die Umsetzung der Konvention kann im Rahmen der laufenden Aktivitäten und je nach den Möglichkeiten vor Ort erfolgen.

Die Konvention ermöglicht den Kantonen zudem, bilaterale oder regional multilaterale Regelungen zum Umgang mit dem Unterwasser-Kulturerbe in den Grenzseen abzuschliessen, was zu einer besseren Koordination der Schutzbemühungen führen kann.

#### **4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Das Kulturerbe insgesamt ist bereits heute ein wesentlicher volkswirtschaftlicher Faktor und trägt zu den Standortqualitäten der Schweiz bei. Im Bereich Unterwasser-Kulturerbe ist namentlich auf die Pfahlbauten zu verweisen, für die die Schweiz weltweit bekannt ist.

#### **4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Es sind keine zusätzlichen Auswirkungen auf die Gesellschaft zu erwarten.

#### **4.5 Auswirkungen auf die Umwelt**

Die Schutzbestimmungen des Übereinkommens stimmen mit den Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes von Bund und Kantonen überein.

#### **4.6 Andere Auswirkungen**

Es sind keine anderen Auswirkungen zu erwarten.

## 5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

### 5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016<sup>15</sup> zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016<sup>16</sup> über die Legislaturplanung angekündigt. Die Botschaft zur Förderung der Kultur 2016–2020<sup>17</sup> sieht die Prüfung einer Ratifikation des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes für die Periode 2016–2020 vor. Diese Prüfung ist inzwischen erfolgt und hat ergeben, dass das Übereinkommen sich zur Umsetzung mehrerer Ziele und Strategien des Bundesrats (vgl. dazu unten 5.2.) eignet, die in der Legislaturperiode 2015–2019 anstehen. Der Bundesrat versteht die Ratifizierung der Vorlage zudem als nachhaltigen Beitrag der Schweiz zum Europäischen Kulturerbejahr, das 2018 begangen wird. Daher ist die Ratifizierung zum jetzigen Zeitpunkt angezeigt.

### 5.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Ein Beitritt zum Übereinkommen steht in Übereinstimmung mit mehreren Zielen und Strategien der Legislaturplanung 2015–2019<sup>18</sup> sowie der Kulturbotschaft 2016–2020<sup>19</sup> und kann auf dem Gebiet des Kulturerbes zu den Politiken des Bundes beitragen. Ziel 10 der Legislaturplanung<sup>20</sup> sieht vor, dass die Schweiz ihr Engagement für die Förderung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit fortführt und sich für eine starke internationale Gouvernanz einsetzt. Auch die Kulturbotschaft 2016–2020 sieht die Valorisierung und Ausweitung der institutionellen internationalen Zusammenarbeit als Schwerpunkt vor.

Die Schweiz hat bisher alle relevanten UNESCO-Konventionen ratifiziert. Sie nimmt in der UNESCO eine vielbeachtete Position ein als eine der Expertise und den zentralen Zielen der Kulturerbeerhaltung verpflichtete Partnerin. Diese Position könnte sie mit einem Engagement im Rahmen des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes festigen. Eine Ratifikation des Übereinkommens valorisiert die institutionelle Zusammenarbeit und weitet diese auf das bisher vernachlässigte Gebiet des Unterwasser-Kulturerbes aus. Damit entspricht sie einem strategischen Schwerpunkt der schweizerischen Kulturpolitik für die Periode 2016–2020<sup>21</sup>.

Das Übereinkommen bekämpft Plünderung und illegalen Handel konsequent und unterstützt damit die internationale Gemeinschaft im Kampf gegen kriminelle Organisationen terroristischen Zuschnitts. Diese finanzieren sich nämlich immer häufiger auch durch illegalen Kulturgüterhandel. Hier leistet das Übereinkommen einen Beitrag zu Zielen 14 und 16 der Legislaturplanung<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> BBl 2016 1105

<sup>16</sup> BBl 2016 5183

<sup>17</sup> BBl 2015 591

<sup>18</sup> BBl 2016 1105ff.

<sup>19</sup> BBl 2015 497ff.

<sup>20</sup> BBl 2016 1178ff.

<sup>21</sup> Kulturbotschaft BBl 2015 590

<sup>22</sup> BBl 2016 1185ff und 1189ff.

Die *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* der Vereinten Nationen, die von der Schweiz im Rahmen der *Strategie nachhaltige Entwicklung 2016–2019*<sup>23</sup> umgesetzt wird, bezieht das Kulturerbe erstmals systematisch in die Ziele der nachhaltigen Entwicklung ein. Ziel 11.4 sieht verstärkte Bemühungen vor, um das materielle Kulturerbe zu erhalten. Ein Beitritt zum Übereinkommen zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes könnte hier die konkrete Umsetzung wesentlich erleichtern.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist.

Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig.

### **6.2 Erlassform**

#### **6.2.1 Erlassform des Genehmigungsbeschlusses**

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder die Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3).

Das Übereinkommen der UNESCO über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes ist unbefristet, aber jederzeit kündbar (Art. 32). Es beinhaltet keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation.

Es ist zu prüfen, ob das Übereinkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Als rechtsetzend gelten nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>24</sup> jene Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. «Wichtige rechtsetzende Bestimmungen» sind solche, die im internen Recht im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen wären.

Das Übereinkommen enthält Bestimmungen, die als wichtig im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 BV zu qualifizieren sind, da ihre Umsetzung in der Schweiz in einem formellen gesetzlichen Rahmen erfolgen muss bzw. bereits erfolgt ist. Zudem

<sup>23</sup> Kurzfassung BBI 2016 1196 ff. und ebd. Anhang 3, 1229

<sup>24</sup> SR 171.10

bedingt der Beitritt zum Übereinkommen die Änderung geltenden Rechts, namentlich Anpassungen des Kulturgütertransfergesetzes sowie des Seeschiffahrtsgesetzes. Daraus ergibt sich, dass der Genehmigungsbeschluss dem fakultativen Referendum für völkerrechtliche Verträge gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV untersteht.

### **6.2.2 Erlassform der Umsetzungserlasse**

Nach Artikel 141a der Bundesverfassung (BV) können die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, der dem Referendum untersteht, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden. Die im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen des Kulturgütertransfergesetzes und des Seeschiffahrtsgesetzes dienen der Umsetzung des Übereinkommens der UNESCO von 2001 über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und ergeben sich unmittelbar aus den darin enthaltenen Verpflichtungen. Der Entwurf für die Änderungen der beiden Bundesgesetze kann deshalb in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.

### **6.3 Verhältnis zu anderen Übereinkommen**

Das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes hat Bezugspunkte zu mehreren Übereinkommen, denen die Schweiz als Mitglied angehört.

- Die UNESCO-Konvention vom 14. November 1970<sup>25</sup> über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (UNESCO-Konvention 1970) will das materielle, namentlich das bewegliche Kulturerbe der Völker vor widerrechtlicher Inbesitznahme und Kommerzialisierung schützen, indem sie Schranken gegen die Ein- und Ausfuhr und den Handel aufstellt. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen mit dem Kulturgütertransfergesetz umgesetzt. Das Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes sieht ähnliche Massnahmen vor, namentlich in Artikel 14. Es drängt sich auf, die bewährtere Regelung des KGTG auf das Kulturerbe unter Wasser auszudehnen. Dies geschieht im vorliegenden Entwurf mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung.
- Das Übereinkommen der UNESCO vom 23. November 1972<sup>26</sup> zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Welterbe-Konvention) schützt das Kultur- und Naturgut von aussergewöhnlichem universellem Wert, also eine enge Auswahl des gesamten materiellen Kulturerbes. Dafür kommen auch unter Wasser liegende Objekte in Frage. So wurden die

<sup>25</sup> SR 0.444.1

<sup>26</sup> SR 0.451.41

wichtigsten Fundstellen mit prähistorischen Pfahlbauten 2011 als serielles Weltkulturerbe aufgenommen. Das Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes verfolgt einen anderen Ansatz: Es unterstellt das gesamte seit mindestens 100 Jahren unter Wasser liegende Kulturerbe seinem Schutz, ohne relevante qualitative Voraussetzungen. Es sieht aber andere Schutzmechanismen vor (Unterlassungs-, Melde- und Kooperationspflichten der Staaten; Pflicht zur weiteren Umsetzung im Landesrecht). Beiden Übereinkommen ist der globale Geltungsbereich eigen.

- Das Übereinkommen des Europarats vom 16. Januar 1992<sup>27</sup> zum Schutz des archäologischen Erbes (Konvention von La Valetta) verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihr archäologisches Erbe mit rechtlichen Mitteln wirkungsvoll zu schützen. In Artikel 1 Ziffer 3 schliesst es die unter Wasser gelegenen Objekte ausdrücklich in das zu schützende Erbe ein. Der Anwendungsbereich des Übereinkommens beschränkt sich jedoch auf das Territorium, das unter der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats steht. In den Meeresgebieten ausserhalb dieser Territorien vermittelt die Konvention von La Valetta keinen Schutz. Das UNESCO-Übereinkommen von 2001 bringt die unerlässliche Ergänzung, indem es einen Schutzmechanismus auch für das ausserhalb staatlicher Hoheitsgebiete unter dem Meer liegende Unterwasser-Kulturerbe schafft.
- Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982<sup>28</sup>: Gegenstand dieses bedeutenden Übereinkommens ist in erster Linie die Festlegung und Begrenzung der Hoheitsrechte auf dem Meer und die Sicherstellung der freien Benützung der Meere. Das Seerechtsübereinkommen verfolgt aber auch Ziele des Umwelt- und Kulturschutzes. Es enthält zwei spezifische Bestimmungen zum Kulturerbe unter Wasser. Artikel 149 legt fest, dass alle im Gebiet (also im Bereich der Hohen See) gefundenen Gegenstände archäologischer oder historischer Art zum Nutzen der Menschheit zu bewahren und zu verwenden sind. Artikel 303 verpflichtet die Vertragsstaaten, die im Meer gefundenen Gegenstände archäologischer und historischer Art zu schützen. Die beiden Vorschriften lassen den Vertragsstaaten jedoch grosse Freiheiten bei der Umsetzung; ihre Wirksamkeit ist zweifelhaft<sup>29</sup>. In diese Lücke tritt das Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes: Es nimmt die im Seerechtsübereinkommen nur generell umschriebenen Pflichten auf und konkretisiert sie in Form eines differenzierten Instrumentariums, welches dem Kulturerbe einen wirkungsvollen Schutz sichert.

<sup>27</sup> SR 0.440.5

<sup>28</sup> SR 0.747.305.15

<sup>29</sup> Artikel 303 Ziffer 3 SRÜ kann sogar in einer für das Unterwasser-Kulturerbe schädigenden Weise interpretiert werden. Die Bestimmung behält das Bergungsrecht vor. Gemäss einem ausdehnenden Verständnis vermittelt das Bergungsrecht den Personen, die ein Wrack bergen, die Befugnis, sich das Wrack teilweise oder ganz anzueignen.



Es sind insgesamt keine Elemente im Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes erkennbar, welche die Vereinbarkeit mit andern internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Frage stellen würden.