



18.xxx

**Botschaft
zur Genehmigung des Übereinkommens über den Schutz
des Unterwasser-Kulturerbes und zu seiner Umsetzung
(Änderung des Kulturgütertransfer- und des Seeschiff-
fahrtsgesetzes)**

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und über seine Umsetzung (Entwurf einer Änderung des Kulturgütertransfer- und des Seeschiffahrtsgesetzes.)

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

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Das Unesco-Übereinkommen von 2001 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 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. 60 Staaten sind ihm bisher beigetreten, unter ihnen Belgien, Frankreich, Italien, Portugal und Spanien.

Eine Ratifikation durch die Schweiz würde die institutionelle internationale Zusammenarbeit im Bereich Kulturerbe valorisieren und ausweiten. Die Schweiz würde damit zum Ausdruck bringen, dass ihr der Schutz des archäologischen Erbes und der Kampf gegen den illegalen Handel wichtig sind.

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.

Die Ratifikation des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes ist auch für das Binnenland Schweiz von Bedeutung. Soweit es um das in den Weltmeeren liegende Kulturerbe geht, muss die Schweiz dafür sorgen, dass die unter Schweizer Flagge fahrenden Schiffe es nicht beeinträchtigen und dass sie allfällige Funde melden. Dies erfordert eine Änderung des Seeschiffahrtsgesetzes.

Die Schweiz ist sodann verpflichtet, auf ihrem Territorium den Handel mit Objekten, die in Verletzung des Übereinkommens behündigt 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 anderen 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 Fundstellen des Unterwasser-Kulturerbes und der illegale Handel mit diesen Objekten nehmen zu. Das Übereinkommen bekämpft dies konsequent. Mit einer Ratifikation 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.

Botschaft

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 weltbekannten 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 Millionen Fundstellen ausgegangen.¹

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, um 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. Das Küstenmeer untersteht seeseitig nur einer beschränkten und die hohe 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 dieser Botschaft beantragt der Bundesrat, das Übereinkommen zu ratifizieren.

¹ Inoffizielle Angaben des Unesco-Generalsekretariates.

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 Staats mit Einschluss der Küstengewässer erstreckten («London Convention»). In den 1970er- und 1980er-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 1982². 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 im Bereich der Archäologie und verabschiedete das Europäische Übereinkommen vom 16. Januar 1992³ 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-Kulturerbe⁴.

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 diesen 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.

² SR 0.747.305.15

³ SR 0.440.5

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

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. 60 Staaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens. Es handelt sich um Ägypten, Albanien, Algerien, Antigua und Barbuda, Argentinien, Bahrain, Barbados, Belgien, Benin, Bolivien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Costa Rica, Demokratische Republik Kongo, Ecuador, Frankreich, Gabun, Ghana, Granada, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Iran, Italien, Jamaica, Jordanien, Kambodscha, Kroatien, Kuba, Kuwait, Libanon, Libyen, Litauen, Madagaskar, Marokko, Mexiko, Mikronesien, Montenegro, Namibia, Nigeria, Palästina, Panama, Paraguay, Portugal, Rumänien, St. Lucia, Saudi-Arabien, Slowakei, Slowenien, Spanien, St. Kitts and Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Südafrika, Togo, Trinidad und Tobago, Tunesien, Ukraine, Ungarn⁵.

Die Befürchtung, das Übereinkommen würde in Konflikt mit dem Seerechtsübereinkommen treten und dessen Regeln zurückdrängen – sie hatte 2001 dazu geführt, dass zahlreiche Staaten das Übereinkommen 2001 ablehnten oder sich der Stimme enthielten –, erscheint heute als unbegründet. So ist beispielsweise Frankreich, das dem Übereinkommen 2001 nicht zugestimmt hatte, diesem 2013 beigetreten. Andere ursprünglich kritisch eingestellte Staaten bereiten den Beitritt vor (Deutschland, Grossbritannien). 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, integraler Bestandteil des Übereinkommens.

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

Artikel 1 des Übereinkommens enthält Begriffsbestimmungen. Das Unterwasser-Kulturerbe, das 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.

⁵ Stand 10.07.2018

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. Die Staaten sollen verhindern, dass widerrechtlich erlangtes Unterwasser-Kulturerbe auf ihr Staatsgebiet eingeführt wird, dass mit ihm dort Handel getrieben wird und dass ihre Staatsangehörigen sowie die Schiffe unter ihrer Flagge Unterwasser-Kulturerbe zerstören oder beschädigen. Sie müssen Sanktionen gegen die Verletzung des von ihnen erlassenen Umsetzungsrechts und die Möglichkeit der Einziehung illegal beschafften Kulturguts vorsehen. 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 einget.

Die restlichen Vorschriften betreffen organisatorische Fragen und die Verfahren für die Ratifikation und für Änderungen des Übereinkommens.

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 Schiffen unter Schweizer Flagge befahrenen Gewässer 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 «Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen» 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 Ratifikation 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 des Übereinkommens 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 laufend zu. In diesem Zusammenhang werden Sensibilisierungsmaßnahmen immer notwendiger.

Auf internationaler Ebene bezeugt eine Ratifikation des Übereinkommens, 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 einer Ratifikation 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 Ergebnis der Vernehmlassung

Am 8. November 2017 eröffnete das Eidgenössische Departement des Innern im Auftrag des Bundesrates die Vernehmlassung zur Ratifikation des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes. Bis zum Ende der Vernehmlassungsfrist am 14. März 2018 gingen insgesamt 46 Stellungnahmen ein. Die überwiegende Mehrheit spricht sich deutlich für die Ratifikation aus.⁶

Mit Ausnahme des Kantons Schwyz teilen sämtliche Kantone Ziele, Grundzüge und Inhalte und sprechen sich grundsätzlich für eine Ratifikation aus. Sie begrüssen die

⁶ Die Vernehmlassungsunterlagen und der Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind zu finden unter www.bundesrecht.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > EDI

vorgeschlagenen Anpassungen am Kulturgütertransfergesetz vom 20. Juni 2003⁷ (KGTG) und am Seeschiffahrtsgesetz vom 23. September 1953⁸, und sie betonen, dass auch der Schutz des Unterwasser-Kulturerbes in den Binnengewässern ein wichtiger Aspekt des Übereinkommens darstelle. In Bezug auf das Territorium der Schweiz teilen sie die Auffassung des Bundesrates, dass aus einer Ratifikation kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf entstehe und dass der rechtliche Schutz des Unterwasser-Kulturerbes mittels der bestehenden Instrumente garantiert werden könne.

Der Kanton Basel-Stadt wünscht im Zusammenhang mit der Änderung des Seeschiffahrtsgesetzes zusätzliche Ausführungen zur Umsetzung der Meldepflicht, den Sanktionen sowie zu Schulung von Kapitäninnen und Kapitänen und Besatzung.

Der Kanton Waadt vermisst Ausführungen zur Art und Weise der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Ausbildung von Spezialistinnen und Spezialisten.

In den Augen der Kantone Freiburg, Neuenburg und Wallis ist eine Ratifikation nur möglich, wenn der Bund dafür mehr Mittel vorsieht.

Der Kanton Schwyz lehnt eine Ratifikation ab, weil die Schweiz diese Ziele bereits heute weitgehend gewährleiste und die Entwicklung des supranationalen Rechts nicht absehbar sei.

Die CVP, die FDP, die Liberalen, die Grüne Partei und die SP unterstützen den Antrag und sind überzeugt, dass das Übereinkommen zu einem wirksamen Schutz des Unterwasser-Kulturerbes führt. Die SVP lehnt eine Ratifikation explizit ab. In ihren Augen würde dies allein eine Übernahme von internationalen Bestimmungen und Regelungen ohne sichtbaren Nutzen für die Schweiz nach sich ziehen.

Der Schweizerische Städteverband unterstützt die Ratifikation des Übereinkommens durch die Schweiz. Die beiden Wirtschaftsverbände Centre Patronal und Schweizerischer Gewerbeverband lehnen eine Ratifikation ab.

Sämtliche Stellungnahmen weiterer Kreise stammen von Organisationen, Verbänden oder Forschungseinrichtungen im Bereich Archäologie und Kulturerbe. Sie alle unterstreichen die hohe Bedeutung des Übereinkommens und stimmen einer Ratifikation zu.

Gestützt auf das Ergebnis der Vernehmlassung wurde die Botschaft in folgenden Punkten angepasst:

- Die Ausführungen zur Umsetzung der Meldepflicht im Bereich Hochseeschiffahrt sowie zur Schulung von Kapitäninnen und Kapitänen und Besatzung wurden konkretisiert (vgl. Ziff. 3.2 sowie Ziff. 4.1).
- Die Ausführungen in Bezug auf Forschung, Lehre und internationalen Austausch wurden vertieft (vgl. Ziff. 2 zu Art. 21).
- Die bestehende Förderung durch den Bund zugunsten der Erforschung und Dokumentation archäologischer Fundstellen sowie ihrer Konservierung und

⁷ SR 444.1

⁸ SR 747.30

zugunsten von Hochschulausbildung und Grundlagenforschung wird synthetisch skizziert (vgl. Ziff. 4.1).

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens

Präambel

Die Präambel ruft die Gründe in Erinnerung, die Anlass für das Übereinkommen geben. Das im Wasser liegende Kulturerbe ist ein Teil des gesamten Kulturerbes der Menschheit. Sein Weiterbestand ist einerseits 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 die breite Öffentlichkeit zum Schutz und zum schonenden Umgang mit diesem Erbe zu verpflichten.

Art. 1 Begriffe

Artikel 1 enthält mehrere Begriffsbestimmungen. Zentral ist der Begriff «Unterwasser-Kulturerbe». Dieses Erbe wird sehr weit verstanden. Es umfasst «alle Spuren menschlicher Existenz, die einen kulturellen, historischen oder archäologischen Charakter aufweisen und seit mindestens 100 Jahren ununterbrochen ganz oder teilweise unter Wasser liegen oder zeitweise unter Wasser gelegen haben». 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.

Der Meeresboden und der Meeresuntergrund jenseits der Bereiche mit nationalen Hoheitsbefugnissen wird in Übereinstimmung mit der Definition im Seerechtsübereinkommen als «Gebiet» bezeichnet.

In einem Anhang zum Übereinkommen sind Regeln (f: Règles; e: Rules) zum praktischen Handeln am Unterwasser-Kulturerbe zusammengestellt. Diese sind Bestandteil des Übereinkommens. In der deutschen Übersetzung und im Folgenden werden sie als «Regeln nach Artikel 33» bezeichnet.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 5 Tätigkeiten, die sich unabsichtlich 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.

Art. 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 den Art. 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 (Innere Gewässer, Archipelgewässer, Küstenmeer, Anschlusszone, Ausschliessliche Wirtschaftszone, Festlandsockel und «Gebiet») fest. Im «Gebiet»

verfügt kein Staat über Hoheitsrechte (vgl. für eine Übersicht die Botschaft vom 14. Mai 2008⁹ zum Seerechtsübereinkommen). Das Seerechtsübereinkommen sieht in den Artikeln 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 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) Hoheitsbereich der Küstenstaaten liegen, hat das Übereinkommen für die Schweiz kaum Relevanz (unter Vorbehalt einer allfälligen Betätigung als Koordinationsstaat, dazu die Art. 10 und 12). Grundsätzlich anders ist die Situation im Bereich des «Gebiets» (hohe See): Dieses gehört allen; kein Staat hat hier territoriale Hoheitsrechte. Hoheitliche Zuständigkeiten fallen hier aber jedem Staat zu in Bezug auf seine Staatsangehörigen und die unter seiner Flagge verkehrenden Schiffe. Soweit das Übereinkommen Regeln für das «Gebiet» aufstellt, gelten sie für alle Vertragsstaaten – mit Einschluss der Binnenstaaten – gleich.

Art. 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. Innere Gewässer bezieht sich dabei im Sinne von Artikel 8 des Seerechtsübereinkommens auf Meeresgebiete, die landeinwärts der Basislinie des Küstenmeeres eines Staates liegen.

Art. 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.

Art. 9–10 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

⁹ BBl 2008 4073, hier 4081–4084

einzuwirken, zu melden. Derartige Meldungen sind dem Generaldirektor der Unesco weiterzuleiten, der sie seinerseits allen anderen Vertragsstaaten bekannt macht.

Der Staat, in dessen ausschliesslicher Wirtschaftszone oder auf dessen Festlandssockel Unterwasser-Kulturerbe liegt, kann jede Einwirkung darauf verbieten, die 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, so 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.

Art. 11–12 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 der Artikel 7–12 geringe Auswirkungen erlangen. Es ist von einzelnen Fundmeldungen auszugehen. Zudem kann die Schweiz von der Unesco oder von einem anderen Vertragsstaat eingeladen werden, sich an der Koordination von Schutzmassnahmen zu beteiligen.

Um den Melde- und den Unterlassungspflichten des Übereinkommens nachzukommen, wird eine Änderung des Seeschiffahrtsgesetzes vorgeschlagen (siehe unten Ziff. 3.2).

Art. 13 Staatenimmunität

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

Art. 14–18 Massnahmen gegen die Beeinträchtigung, Beschädigung und widerrechtlichen Handel; Sanktionen und Beschlagnahme

In den Artikeln 14–16 verpflichtet das Übereinkommen die Staaten zu Massnahmen gegen die Beeinträchtigung von Unterwasser-Kulturerbe und gegen seine kommerzielle Verwertung. Artikel 17 fordert die Verhängung von Sanktionen bei Verstössen gegen die gemäss den Artikeln 14–16 getroffenen Massnahmen. Artikel 18 fordert Regelungen zur Beschlagnahme von konventionswidrig geborgenem Unterwasser-Kulturerbe.

Artikel 14 behandelt illegale Einfuhr, Handel und Inbesitznahme von Unterwasser-Kulturerbe. Die Stossrichtung der Bestimmungen ist grundsätzlich dieselbe wie jene des Unesco-Übereinkommens vom 14. November 1970¹⁰ über die Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausführung und Übereignung von Kulturgut (Unesco-Konvention von 1970). Für die Umsetzung dieses Übereinkommens hat die Schweiz im KGTG das nötige Instrumentarium geschaffen. Dieses Instrumentarium soll auch für die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes eingesetzt werden; dafür wird mit dieser Vorlage eine Änderung des KGTG vorgeschlagen (siehe unten Ziff. 3.1).

Die Artikel 15 und 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.¹¹ Das Unterwasser-Kulturerbe ist im schweizerischen Recht dem archäologischen Kulturerbe an Land gleichgestellt.

Die diesbezüglichen Aufgaben des Bundes sind im Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966¹² (NHG) geregelt (Schonung, Steuerung durch Bewilligungen und Beitragsgewährung), und zwar abgestimmt auf die kantonalen Gesetze zum Schutz der archäologischen Fundstellen und Kulturgüter. Aufgrund des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979¹³ kann der Schutz in die allgemeinen Nutzungspläne einbezogen werden. Namentlich sieht Artikel 17 die Schaffung von Schutzzonen für archäologische Fundstellen und Kulturdenkmäler vor. Das Binnenschiffahrtsgesetz vom 3. Oktober 1975¹⁴ gibt den Kantonen die Möglichkeit, örtliche Einschränkungen und damit begrenzte Fahrverbote anzuordnen (Art. 25 Abs. 3).

Grabungsfunde schweizerischer Provenienz dürfen aufgrund der Regelung von Artikel 724 des Zivilgesetzbuches¹⁵ (ZGB) kommerziell nicht verwertet werden. An ihnen erwirbt der Kanton, aus dessen Gebiet sie stammen, mit der Entdeckung das Eigentum (Art. 724 Abs. 1). Ohne Bewilligung der kantonalen Behörden sind sie

¹⁰ SR 0.444.1

¹¹ Vgl. auch Botschaft vom 26. April 1995 betreffend die Konventionen des Europarats zum Schutz des archäologischen und des baugeschichtlichen Erbes (Konvention von Malta, Konvention von Granada), BBI 1995 III 445, hier 451.

¹² SR 451

¹³ SR 700

¹⁴ SR 747.201

¹⁵ SR 210

nicht verkehrsfähig (Art. 724 Abs. 1^{bis}). Werden sie illegal ausgegraben oder angeeignet, kann sie der jeweilige Kanton jederzeit zurückfordern.¹⁶

Das Bundesrecht enthält mit Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c NHG eine Norm, welche die Zerstörung oder schwere Beschädigung von «Altertümern von wissenschaftlichem Wert» verbietet. Zu den Altertümern von wissenschaftlichem Wert gehören insbesondere die archäologischen Gegenstände.

In der Schweiz sind die Kantone für die Archäologie zuständig und verfügen über die entsprechenden Fachstellen. In deren Aufgabenbereich gehört auch das Unterwasser-Kulturerbe. Die kantonalen Gesetzgebungen vertiefen und präzisieren die bundesrechtlichen Vorgaben zum Schutz der archäologischen Fundstellen und zum Umgang mit Funden und Befunden sowie die Sanktionen bei Zuwiderhandlung.

Auch für die Beschlagnahme von widerrechtlich geborgenem Unterwasser-Kulturerbe enthält das schweizerische Recht bereits Vorschriften. Auf Bundesebene sind dies Artikel 20 KGTG, die Artikel 263–268 der Strafprozessordnung¹⁷ sowie die Vorschriften des Strafgesetzbuchs¹⁸ (StGB) über die Einziehung (Art. 70).

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 zerstört oder schwer beschädigt wird. Die Regelung gilt sowohl für Kapitäninnen und Kapitäne als auch für Besatzung und Passagierinnen und Passagiere aller Schiffe unter Schweizer Flagge, inklusive Yachten und kleinere Boote (vgl. Ziff. 3.2).

Auf eine zusätzliche Ausdehnung der Strafbarkeit auf Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft, die auf ausländischen Territorien oder Schiffen handeln, wird in der Vorlage verzichtet. Dort gilt das Recht des jeweiligen Territorialstaates. Wird die Handlung an einem Ort ausgeführt, an dem diese keine Straftat darstellt (etwa auf Schiffen von Staaten, die das Übereinkommen nicht ratifiziert haben), wäre eine Strafverfolgung in der Schweiz nicht zielführend, insbesondere weil aufgrund der fehlenden internationalen Kooperation mit nahezu unüberwindbaren beweisrechtlichen Schwierigkeiten zu rechnen wäre. Auf die Einführung einer zusätzlichen Strafbestimmung, die vor allem die Strafbarkeit von Auslandstaten von Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft weitergehend als die allgemeinen Vorschriften über das aktive Personalitätsprinzip von Artikel 7 Absatz 1 StGB abdecken würde, wird deshalb verzichtet.

In Verbindung mit den bestehenden Regelungen garantieren die vorgesehenen Änderungen im KGTG (vgl. Ziff. 3.1) und im Seeschiffahrtsgesetz (vgl. Ziff. 3.2) die regelkonforme Sanktionierung der Verstösse gegen das Übereinkommen.

Art. 19 Zusammenarbeit und Informationsaustausch

Die Vertragsstaaten des Übereinkommens übernehmen eine gegenseitige Pflicht zur Rechtshilfe. Diese Pflicht setzt das KGTG in den Artikeln 21 und 22 um. Die Ver-

¹⁶ Vgl. Botschaft vom 21. Nov. 2001 über die Unesco-Konvention 1970 und das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG), BBI 2002 535, hier 602.

¹⁷ SR 312.0

¹⁸ SR 311.0

tragsstaaten werden zudem zur wissenschaftlichen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch angehalten. In diesem Zusammenhang kommt den periodischen Treffen des technischen Beirates des Übereinkommens (STAB, vgl. Ziff. 2 zu Art. 23) eine wichtige Rolle zu.

Art. 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. In der Schweiz sind heute in diesem Bereich insbesondere die kantonalen Fachstellen sowie die Gesellschaft für Schweizer Unterwasserarchäologie (GSU), der Schweizer Unterwasser-Sport-Verband (SUSV), die Swiss Archeodivers sowie regional tätige Vereinigungen aktiv.

Art. 21 Ausbildung in Unterwasserarchäologie

Artikel 21 stipuliert, dass die Vertragsstaaten bei Ausbildung, Erhaltung und Wissenstransfer zusammenarbeiten. Im Zusammenhang mit Forschung, Lehre und Wissenstransfer sind auf internationaler Ebene die beiden Unesco-Lehrstühle für Unterwasserarchäologie an den Universitäten Lissabon (Portugal) und Aix-Marseille (Frankreich) zu nennen, von denen wichtige Impulse ausgehen. Die Unesco hat zudem 2012 das «Unitwin Network for Underwater Archaeology Programme» ins Leben gerufen zur Förderung eines integrierten Systems von Forschung, Ausbildung, Information und Dokumentation¹⁹. Unter dem Patronat der Unesco und des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes steht auch der Internationale Kongress für Unterwasserarchäologie (IKUWA), der seit 1999 regelmässig durchgeführt wird und eine der wichtigsten Plattformen für den internationalen Austausch darstellt.²⁰ Ein wichtiges Netzwerk internationaler Zusammenarbeit ist die «International Coordination Group Palafittes (ICG)», in der sich die an der Welterbestätte «Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen» beteiligten Länder Schweiz, Österreich, Deutschland, Italien, Slowenien und Frankreich zusammengeschlossen haben. Ziel ist die grenzüberschreitende Kooperation und Koordination von Massnahmen zum Schutz, zur Erforschung und zur Vermittlung. Die in diesem Rahmen erarbeitete Good Practice steht auch weiteren Kreisen zur Verfügung.

In der Schweiz werden Erforschung und Konservierung des Unterwasser-Kulturerbes auf international anerkannt hohem Niveau betrieben. Für Schutz, Prävention, Bergung und Konservierung sind die kantonalen Fachstellen für Archäologie verantwortlich. Kantone mit einem grossen Anteil an Unterwasser-Fundstellen wie etwa Bern, Freiburg, Genf, Neuenburg, Waadt, Zürich sowie die Stadt Zürich haben spezifische Kompetenzen aufgebaut und sind auch Anlaufstellen für andere Kantone. Ein wichtiges Kompetenzzentrum für die Konservierung von Feuchtbodenfunden und Nassholz ist das Schweizerische Nationalmuseum, welches auch Konservierungsforschung betreibt.

¹⁹ www.underwaterarchaeology.net

²⁰ www.maritimearchaeology.com > Information > Conferences > IKUWA

Die Universitäten Bern, Genf und Neuenburg verfügen über Schwerpunkte im Bereich Unterwasser-Archäologie bzw. Seeufersiedlungen und stellen damit sicher, dass Forschung und Lehre auf hohem Niveau und im internationalen Austausch weitergeführt werden.

Art. 22–25 Durchführung und Organisation

Das Übereinkommen hält die Staaten an, die nötigen Dienststellen für den Vollzug bereitzustellen (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 wissenschaftlich-technische Beirat (Scientific and Technical Advisory Board, STAB) umfasst heute zwölf Expertinnen und 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.

Art. 26–35 Schlussbestimmungen

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

Artikel 26 hält fest, 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.

Die 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 nach Artikel 33 für Interventionen am Unterwasser-Kulturerbe auf seine Binnengewässer ausdehnen will. Diese 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 sowie die dazu nötigen Kompetenzen, und sie liefern Vorgaben zu Sicherstellung, Konservierung und Dokumentation. Die Unesco hat ein ausführliches Begleithandbuch zu den Regeln

nach Artikel 33 erstellt.²¹ Diese 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 nach Artikel 33 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 diesen Regeln. Sie lassen den Behörden und Fachleuten die nötigen Handlungsspielräume. Sollten die Kantone, die 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 Vertragsstaat die Anwendung des Übereinkommens für bestimmte Teile seines Gebiets ausschliessen, indem er eine entsprechende Erklärung beim Beitritt abgibt. Er muss diesen Ausschluss begründen und bestrebt sein, ihn so schnell wie möglich rückgängig zu machen. Die Schweiz hat keinen Anlass, von dieser Regelung Gebrauch zu machen.

Artikel 32 regelt die Modalitäten des allen Vertragsstaaten zustehenden Kündigungsrechts.

3 Ausföhrungen 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 Verletzung des Übereinkommens. Die Staaten sollen insbesondere Einfuhr, Handel und Inbesitznahme von widerrechtlich erlangtem Unterwasser-Kulturerbe auf ihrem Hoheitsgebiet verhindern. Diese Zielrichtung stimmt überein mit der weiter gefassten Unesco-Konvention von 1970, der die Schweiz seit 2004 angehört.

Festzuhalten ist, dass das schweizerische Recht für das eigene – also in den Binnengewässern 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 KGTG zu übernehmen. Mit diesem Gesetz hat die Schweiz die Unesco-Konvention von 1970 umgesetzt.

²¹ www.unesco.org > Protecting our heritage and fostering creativity > Publications > Manual for Activities directed at Underwater Cultural Heritage

3.1.2 Die beantragte Neuregelung

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

- Im Ingress ist zu erwähnen, dass das Gesetz auch in Ausführung des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes ergeht.
- Artikel 2 Absatz 1 definiert den Begriff des Kulturguts. Diese Definition muss auf die Objekte des Unterwasser-Kulturerbes gemäss dem Übereinkommen zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes 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 KGTG enthält alle erforderlichen Vorschriften und sieht ein Instrumentarium vor, um der kommerziellen Verwertung des durch Raub oder Plünderung gewonnenen Kulturguts entgegenzutreten. Beim Erlass des Gesetzes ist die für seine Durchsetzung nötige Organisation geschaffen worden. Die von den zuständigen Behörden seither erlangte Expertise wird dem Vollzug des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes zugutekommen.

3.1.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Kulturgütertransfergesetzes

Art. 1 Ingress

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

Art. 2 Begriffe

In die Legaldefinition des Begriffs «Kulturgut» wird neu das Unterwasser-Kulturerbe entsprechend dem Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes 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 KGTG eine einschränkende Funktion: Er stellt sicher, dass nur Staaten, die bereits Mitglied der Unesco-Konvention von 1970 sind, mit der Schweiz bilaterale Abkommen gemäss Artikel 7 schliessen und von Finanzhilfen gemäss Artikel 14 Absatz 1 Buchstaben b und c KGTG profitieren können. Diese Einschränkung muss aufrechterhalten bleiben. Staaten, die nur dem Unterwasser-Kulturerbe-Übereinkommen, nicht aber der Kon-

vention von 1970 beigetreten sind, sollen nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 7 und 14 KGTG gelangen. Weil aber nahezu alle Staaten, die dem Übereinkommen zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes beitreten, bereits Mitglied der Konvention von 1970 sind, wird sich dies praktisch kaum auswirken.

Art. 16 **Sorgfaltspflicht**

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

Art. 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 Übereinkommens für die Schweiz stattgefunden haben, den Vorschriften des KGTG unterstehen.

3.2 Seeschiffahrtsgesetz

3.2.1 Grundzüge

Die Artikel 7–12 und 16 des Übereinkommens verpflichten die Vertragsstaaten, 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 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 Begriffsklärung und die erforderlichen Verhaltenspflichten festzulegen.

Besatzung und Passagierinnen und Passagieren von schweizerischen Seeschiffen wird verboten, Unterwasser-Kulturerbe zu zerstören oder schwer zu beschädigen. Sodann wird ihnen die Pflicht auferlegt, allfällige Entdeckungen von Unterwasser-Kulturerbe oder Absichten, auf Unterwasser-Kulturerbe gerichtete Tätigkeiten durchzuführen, der Kapitänin oder dem Kapitän zu melden. Sie oder er 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 8. Titel «Straf- und Disziplinarbestimmungen» wird zur Sanktion von Zerstörung oder schwerer Beschädigung von Unterwasser-Kulturerbe ein neuer Abschnitt (3a.) eingeführt mit Artikel 151a. Nach Annahme der Ratifikation durch

das Parlament, werden diese Neuregelungen auch in die Jachtenverordnung vom 15. März 1971²² 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

Ersatz eines Ausdrucks

Gemäss heutiger Praxis wird in Erlassen für Verwaltungseinheiten die offizielle Abkürzung verwendet, wenn eine Verwaltungseinheit öfters genannt wird. Das Schweizerische Seeschiffahrtsamt wird im Seeschiffahrtsgesetz über 50-mal zitiert, und die vorliegende Revision ist eine gute Gelegenheit, die Abkürzung «SSA» einzuführen.

Art. 8 Abs. 2

In Artikel 8 Absatz 2 wird das Schweizerische Seeschiffahrtsamt erstmals zitiert, weshalb hier die offizielle Abkürzung, «SSA», in Klammern eingeführt wird.

6a. Titel: Unterwasser-Kulturerbe

Art. 124a

Die Bestimmung definiert das Unterwasser-Kulturerbe im Sinne des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes. Sodann legt sie der Besatzung und den Passagierinnen und Passagieren der Schiffe unter Schweizer Flagge spezifische Verhaltenspflichten in Bezug auf das Unterwasser-Kulturerbe auf.

Die Straftatbestände der Zerstörung und schweren Beschädigung stehen in Übereinstimmung mit den Regelungen im NHG. Sie umfassen insbesondere auch die Plünderung. Für Verstösse gegen Artikel 124a Absatz 2 sind Sanktionen vorgesehen im neu einzuführenden Artikel 151a. Für Verstösse gegen die Meldepflicht kann der bestehende Artikel 149 herangezogen werden.

Art. 151a

Zerstörung und schwere Beschädigung von Unterwasser-Kulturerbe

²² SR 747.321.7

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

Der Strafdrohung unterstehen alle Personen, die von einem schweizerischen Seeschiff aus operieren, also nicht nur Kapitäninnen und 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. An Bord eines schweizerischen Seeschiffes begangene Straftaten werden von den Behörden des Kantons Basel-Stadt verfolgt und beurteilt (Art. 15 Seeschiffahrtsgesetz).

4 Auswirkungen des Übereinkommens und seiner Umsetzung

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Kulturgütertransfergesetzes und des Seeschiffahrtsgesetzes 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 SSA. Diese neuen Aufgaben können im Rahmen der bestehenden Ressourcen umgesetzt werden.

Durch den institutionalisierten Austausch im Rahmen des Übereinkommens sind wichtige Impulse für Forschung, Erhaltungsmassnahmen und Koordination in der Schweiz zu erwarten. Der Bund unterstützt bereits heute Massnahmen zur Erhaltung und zur Pflege archäologischer Fundstellen, archäologische Feldarbeiten, archivfähige Aufarbeitungen von Funden und Befunden, wissenschaftliche Auswertungen sowie Erforschung und Dokumentation von Unterwasser-Kulturerbe im Rahmen der Finanzhilfen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege (gestützt auf Art. 13 NHG).

Der Bund leistet zudem namhafte Beiträge an die Finanzierung der Grundaufträge der kantonalen Hochschulen und weiterer Forschungseinrichtungen sowie an den für die Förderung der Grundlagenforschung zuständigen Schweizerischen Nationalfonds²³.

Auf nationaler Ebene kann eine Ratifikation 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 vorgebeugt werden. Informationsmittel, Schulungen und Kapazitätsaufbau können vom Bund im Rahmen der laufenden

²³ Botschaft vom 24. Febr. 2016 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020; BBl 2016 3089

Tätigkeiten im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege (gestützt auf Art. 14a NHG) bereitgestellt bzw. unterstützt werden. Zielgruppengerechte Formate werden in Zusammenarbeit mit den relevanten kantonalen Fachstellen und Partnerorganisationen zu definieren sein. Die Schweizerische Unesco-Kommission hat hierfür bereits ihre Unterstützung angeboten. Es wird insbesondere nötig sein, Kapitäninnen und Kapitäne und Besatzungen der Seeschiffe, die unter Schweizer Flagge verkehren, über ihre Sorgfaltspflichten aufzuklären und sie entsprechend zu schulen.

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 des Übereinkommens kann im Rahmen der laufenden Aktivitäten und je nach den Möglichkeiten vor Ort erfolgen.

Das Übereinkommen 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 Strategien des Bundesrates

5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016²⁴ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016²⁵ über die Legislaturplanung angekündigt. Die Kulturbotschaft 2016–2020 vom 28. November 2014²⁶ 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 Bundesrates (vgl. dazu unten 5.2) eignet, die in der Legislaturperiode 2015–2019 anstehen. Der Bundesrat versteht die Ratifikation der Vorlage zudem als nachhaltigen Beitrag der Schweiz zum Europäischen Kulturerbejahr, das 2018 begangen wird. Daher ist die Behandlung zum jetzigen Zeitpunkt angezeigt.

5.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Ein Beitritt zum Übereinkommen stimmt mit mehreren Zielen und Strategien der Legislaturplanung 2015–2019 sowie der Kulturbotschaft 2016–2020 überein. Er kann auf dem Gebiet des Kulturerbes zu den Politiken des Bundes beitragen. Ziel 10 der Legislaturplanung²⁹ 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 Übereinkommen der Unesco 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 2016–2020.³⁰

Das Übereinkommen bekämpft Zerstörung durch 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 den Zielen 14 und 16 der Legislaturplanung.³¹

²⁴ BBl 2016 1105

²⁵ BBl 2016 5183

²⁶ BBl 2015 591

²⁹ BBl 2016 1105, hier 1178–1180

³⁰ BBl 2015 497, hier 590

³¹ BBl 2016 1105, hier 1185–1187 und 1189–1190

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen³², die von der Schweiz im Rahmen der Strategie nachhaltige Entwicklung 2016–2019 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 Bundesverfassung³³ (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, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 Parlamentsgesetz vom 13. Dez. 2002³⁴; Art. 7a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997³⁵).

6.2 Erlassform

6.2.1 Erlassform des Übereinkommens

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung (BV) unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Das vorliegende völkerrechtliche Übereinkommen schafft für den Bereich der hohen See erstmals spezifische völkerrechtlich verbindliche Regeln zum Umgang mit dem Unterwasser-Kulturerbe und erlaubt konkretes Eingreifen im Bedrohungsfall. Es untersagt die Zerstörung von Unterwasser-Kulturerbe und führt Meldepflichten sowie Sanktionen ein. Die Ratifikation des Übereinkommens bedingt die Änderung geltenden Rechts, namentlich Anpassungen des KGTG und des Seeschiffahrtsgesetzes.

³² Kurzfassung BBl 2016 1105, hier 1196–1208 und ebd. Anhang 3, 1229

³³ SR 101

³⁴ SR 171.10

³⁵ SR 172.010

Daraus ergibt sich, dass der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen ist.

6.2.2 Erlassform des Umsetzungserlasses

Nach Artikel 141a Absatz 2 BV können die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, der dem fakultativen Referendum untersteht, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden. Die im Entwurf vorgesehenen Änderungen des Kulturgütertransfergesetzes und des Seeschiffahrtsgesetzes dienen der Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und ergeben sich unmittelbar aus den darin enthaltenen Verpflichtungen. Der Entwurf der Änderung 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 Vertragsstaat angehört.

Die Unesco-Konvention von 1970 will das materielle, namentlich das bewegliche Kulturerbe der Völker vor widerrechtlicher Inbesitznahme und Kommerzialisierung schützen, indem es Schranken gegen die Ein- und Ausfuhr und den Handel aufstellt. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen mit dem KGTG 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 1972³⁶ zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt 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 wichtigsten Fundstellen mit prähistorischen Pfahlbauten 2011 als seriellles 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 Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihr archäologisches Erbe mit rechtlichen Mitteln wirkungsvoll zu schützen. In Artikel 1 Ziffer 3 schliesst es die unter Wasser gelegenen Objek-

³⁶ SR 0.451.41

te 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 das Übereinkommen des Europarats keinen Schutz. Das Unesco-Übereinkommen bringt die unerlässliche Ergänzung, indem es einen Schutzmechanismus auch für das ausserhalb staatlicher Hoheitsgebiete unter dem Meer liegende Unterwasser-Kulturerbe schafft.

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen legt in erster Linie Hoheitsrechte auf dem Meer fest und stellt die freie Benützung der Meere sicher. Es verfolgt aber auch Ziele des Umwelt- und Kulturschutzes und 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. 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, das dem Kulturerbe einen wirkungsvollen Schutz sichert.

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

