



Vernehmlassung zur

Genehmigung des Übereinkommens der UNESCO über den Schutz des Unterwas- ser-Kulturerbes

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

30.07.2018

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage.....	3
3	Vernehmlassungsverfahren	4
4	Ergebnisse	4
4.1	Zusammenfassung	4
4.2	Wichtigste Inhalte der Stellungnahmen	5
4.2.1	Kantone.....	5
4.2.2	Politische Parteien	6
4.2.3	Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete.....	6
4.2.4	Dachverbände der Wirtschaft	7
4.2.5	Organisationen, Verbände und Forschungseinrichtungen im Bereich Archäologie / Kulturerbe.....	7
5	Verzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmer	8

1 Ausgangslage

Das Übereinkommen der UNESCO zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes will die weltweit stark zunehmende Plünderung und Ausbeutung des Kulturerbes unter Wasser verhindern. Es wurde 2001 von der Generalversammlung der UNESCO verabschiedet und trat 2009 in Kraft. Dem Übereinkommen sind bisher 60 Staaten beigetreten.

Im Kontext des Kulturerbejahres 2018 regt der Bundesrat die Ratifikation an.

2 Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage

Ein bedeutender Teil des Kulturerbes der Menschheit liegt unter der Wasseroberfläche. In der Schweiz sind dies etwa die weltbekannten Pfahlbauersiedlungen, die seit 2011 Teil des UNESCO-Weltkulturerbes „Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen“ sind. Für die Weltmeere wird von 3 Millionen Fundstellen ausgegangen. Das Übereinkommen ist ein wirksames Instrument, um die weltweit stark zunehmende Plünderung und Ausbeutung des Kulturerbes unter Wasser zu verhindern. Es legt generelle Schutzprinzipien fest, richtet ein internationales Kooperationssystem ein und führt Richtlinien für die praktische Arbeit unter Wasser ein. Das Übereinkommen ist auf alle Gewässer anwendbar. Ein Hauptaugenmerk gilt aber dem Schutz des Kulturerbes in den Meeren.

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 Weltmeeren 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 des Übereinkommens 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 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 Stätten des Unterwasser-Kulturerbes nimmt 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.

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.

3 Vernehmlassungsverfahren

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 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. Deshalb wurde nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) eine Vernehmlassung durchgeführt.

Am 8. November 2017 hat das eidgenössische Departement des Innern (EDI) im Auftrag des Bundesrates die Vernehmlassung zur Ratifikation des Übereinkommens der UNESCO über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes eröffnet.

Zur Stellungnahme eingeladen wurden 91 Adressaten: Die Kantone, die politischen Parteien, Dachverbände der Gemeinden, Städte und der Berggebiete, Dachverbände der Wirtschaft sowie Organisationen und Verbände in den Bereichen Kulturerbe, Kunsthandel und Schifffahrt. Bis zum Ende der Vernehmlassungsfrist am 14. März 2018 sind insgesamt 46 Stellungnahmen (davon drei spontan) eingegangen. Die Kantone NW und OW sowie zwei Verbände verzichteten explizit auf eine Stellungnahme.

4 Ergebnisse

4.1 Zusammenfassung

Ratifikation des Übereinkommens der UNESCO zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes	eingeladen	Stellungnahmen	Zustimmung	Zustimmung mit Vorbehalten	Ablehnung
Kantone	27	24	20	3	1
Politische Parteien	13	5	4	-	1
Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete	3	1	1	-	-
Dachverbände der Wirtschaft	8	2	-	-	2
Organisationen, Verbände und Forschungseinrichtungen aus dem Bereich Archäologie / Kulturerbe	40	14	14	-	-
Total Stellungnahmen	91	46	39	3	4

Die überwiegende Mehrheit der 46 Stellungnahmen spricht sich deutlich für die Ratifikation des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasserkulturerbes durch die Schweiz aus: 39 Teilnehmer der Vernehmlassung befürworten eine Genehmigung des Übereinkommens; drei Teilnehmer begrüßen diese unter gewissen Bedingungen; vier stehen dem Ansinnen ablehnend gegenüber.

Mit Ausnahme des Kantons SZ begrüßen sämtliche Kantone Ziele, Grundzüge und Inhalte des Übereinkommens und sprechen sich grundsätzlich für eine Ratifikation aus. In den Augen der Kantone FR, NE, VS ist dies allerdings nur möglich, wenn der Bund dafür Mehrmittel vorsieht.

Die Parteien CVP, FDP, Grüne und SPS unterstützen den Antrag während die SVP eine Ratifikation explizit ablehnt.

Der Schweizerische Städteverband unterstützt den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen.

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.

4.2 Wichtigste Inhalte der Stellungnahmen

4.2.1 Kantone

Mit Ausnahme von SZ stufen alle Kantone das Übereinkommen zum Schutz des Unterwasserkulturerbes als wichtiges Instrument zur Kulturgütererhaltung ein. Sie weisen darauf hin, dass eine Ratifikation das internationale Ansehen der Schweiz in der Betreuung ihres unterwasserarchäologischen Kulturerbes stärken, Anstösse für innovative Erhaltungsmassnahmen liefere, weltweit anerkannte Standards garantiere sowie den illegalen Handel mit Artefakten konsequent bekämpfe. Sie begrüßen die vorgeschlagenen Anpassungen am Kulturgütertransfersgesetz vom 20. Juni 2003¹ und am Seeschiffahrtsgesetz vom 23. September 1953² und sie betonen, dass auch der Schutz des Unterwasserkulturerbes in den Binnengewässern ein wichtiger Aspekt des Übereinkommens darstelle.

In Bezug auf das Territorium der Schweiz teilen sie die Auffassung des Bundesrats, dass aus einer Ratifikation kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf entstehe und dass der rechtliche Schutz des Unterwasserkulturerbes mit den bestehenden Instrumenten garantiert werden könne.

Die Kantone AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH empfehlen uneingeschränkt, dem Übereinkommen beizutreten.

Als Mitglieder der internationalen Bodenseekonferenz erhoffen sich die Kantone AR und TG dank dem Übereinkommen eine bessere Koordination der Schutzbemühungen auf dem Bodensee.

Der Kanton BS beantragt im Zusammenhang mit den vorgesehenen Anpassungen im Seeschiffahrtsgesetz zusätzliche Ausführungen zur Umsetzung der Meldepflicht, den Sanktionen sowie zur Schulung der Kapitäne und Besatzung.

Der Kanton VD lädt die Bundesbehörden ein, bei der Umsetzung darauf zu achten, dass diese tatsächlich im Rahmen der bestehenden Regeln, Prozesse und Ressourcen erfolgen kann. Er vermisst zudem Ausführungen des Bundesrats zur Art und Weise der internationalen Zusammenarbeit im Rah-

¹ SR 444.1

² SR 747.30

men der Ausbildung von Spezialisten und fügt an, dass es Sache des Bundes sein werde, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Vertragsstaaten eine spezifische Ausbildung in Unterwasserarchäologie einzuführen.

Die Kantone FR, NE und VS unterstützen die mit dem Übereinkommen bezweckten Ziele ebenfalls. Entgegen der Einschätzung des Bundesrats sind sie aber davon überzeugt, dass diese nur erreicht werden können, wenn der Bund wesentliche Mehrmittel zur Verfügung stellt für Schutz- und Erhaltungsmassnahmen der Kantone einerseits und für die Ausbildung von Spezialisten andererseits. Sie machen geltend, dass der Bund in der Vergangenheit wiederholt internationale Vereinbarungen eingegangen sei, deren Umsetzung er ohne Kompensation auf die Kantone abgewälzt habe. Dies könne im vorliegenden Fall nicht hingenommen werden. Eine Ratifikation sei nur zu unterstützen, wenn sie auch mit entsprechenden Bundesmitteln alimentiert werde.

Der Kanton FR moniert darüber hinaus, dass zusätzlich Anpassungen im Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vorzusehen seien, wie etwa präventive Einschränkungen und Verbote beim Ankern, bzw. Schwimmen in Schutzzonen.

SZ anerkennt zwar die mit dem Übereinkommen verfolgten Ziele, lehnt aber eine Ratifikation ab. Einerseits gewährleiste die Schweiz diese Ziele bereits heute weitgehend und andererseits sei die Entwicklung des supranationalen Rechts nicht absehbar.

4.2.2 Politische Parteien

Die Grünen und die SPS unterstützen die Ratifikation des Übereinkommens mit Nachdruck. Die SPS führt aus, dass sich dank dem Übereinkommen ein wirksamer Schutz des Kulturerbes unter Wasser vor Beeinträchtigung, Zerstörung und Plünderung herbeiführen lasse. Sie erachtet das Ergreifen der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zum Schutz in den Weltmeeren und in den Binnengewässern der Schweiz als gleichermassen wichtig. Sie empfiehlt zudem, sich die Ratifikation zum Anlass zunehmen, die Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit anzustossen.

Auch CVP und FDP befürworten die mit dem Übereinkommen angestrebten internationalen Bestrebungen zum Schutz des Kulturerbes unter Wasser sowie die Anpassungen im Seeschifffahrts- und im Kulturgütertransfersgesetz. Die CVP fügt an, dass die Umsetzung in der Schweiz zwingend im Rahmen der bestehenden Rechtspraxis und der bestehenden Ressourcen erfolgen müsse.

Die SVP lehnt eine Ratifikation des Übereinkommens ab. In ihren Augen würde dies allein eine Übernahme von internationalen Bestimmungen und Regelungen ohne sichtbaren Nutzen aber mit absehbaren Folgekosten für die Schweiz nach sich ziehen. Für ein kleines Binnenland sei der Nutzen eines Übereinkommens zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes absurd. Der Schutz von Stätten und Artefakten auf dem Grund der Weltmeere sei nicht prioritäre Aufgabe der Eidgenossenschaft.

4.2.3 Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Der Schweizerische Städteverband unterstützt das Übereinkommen grundsätzlich und verweist auf die Stellungnahme des Kantons BS.

4.2.4 Dachverbände der Wirtschaft

Das Centre patronal und der Schweizerische Gewerbeverband lehnen eine Ratifikation und die damit verbundenen Anpassungen im Seeschiffahrts- und im Kulturgütertransfergesetz ab. Als Binnenstaat kämen der Schweiz keine Hoheitsrechte über die Meeresgebiete zu und somit habe das Übereinkommen in diesem Bereich kaum Relevanz. Für den Bereich der Binnengewässer in der Schweiz biete das heutige Recht von Bund und Kantonen hinreichend Schutz.

4.2.5 Organisationen, Verbände und Forschungseinrichtungen im Bereich Archäologie / Kulturerbe

Sämtliche Organisationen, Verbände und Forschungseinrichtungen im Bereich Archäologie / Kulturerbe unterstreichen die hohe Bedeutung des Übereinkommens auch gerade für das Binnenland Schweiz und stimmen einer Ratifikation zu. Sie führen aus, dass das unter Wasser liegende Kulturerbe auch in der Schweiz zunehmend bedroht sei durch die Nutzung der Gewässer, namentlich für Freizeitbetätigungen. Sie erhoffen sich vom Beitritt der Schweiz eine Aufwertung für das Unterwasser-Kulturerbe, ein Signal, dass die Schweiz weltweit Verantwortung übernehme und eine Stärkung der unterwasserarchäologischen Forschung. Die geplanten Anpassungen im Kulturgütertransfer- und im Seeschiffahrtsgesetz beurteilen sie als sachgerecht.

Alliance Patrimoine und NIKE rechnen mit positiven Impulsen auf die Koordination von Schutzbemühungen am Bodensee.

Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ergänzt, dass ein Beitritt zum Übereinkommen auch im Interesse der ungeschmälernten Erhaltung der einmaligen kulturhistorischen Werte in Objekten des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN liege.

Die Schweizerische UNESCO-Kommission sichert zu, nach einer Ratifizierung mit den ihr gegebenen Möglichkeiten zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit beizutragen.

Archäologie Schweiz und die Arbeitsgemeinschaft für provinzial-römische Forschung in der Schweiz machen geltend, dass bis heute nicht alle Kantone das 1996 von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen des Europarats zum Schutz des archäologischen Erbes (SR 0.440.5) in befriedigendem Masse in ihren Gesetzgebungen umgesetzt hätten. Dieser Handlungsbedarf würde mit der Ratifikation des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasserkulturerbes noch stärker verankert. Sie fordern den Bund auf, die Umsetzung der aus den Übereinkommen hervorgehenden Verpflichtungen auf allen Ebenen konsequent einzufordern.

5 Verzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmer

	Kantone
ZH	Kanton Zürich
BE	Kanton Bern
LU	Kanton Luzern
UR	Kanton Uri
SZ	Kanton Schwyz
GL	Kanton Glarus
ZG	Kanton Zug
FR	Kanton Freiburg
SO	Kanton Solothurn
BS	Kanton Basel-Stadt
BL	Kanton Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
SG	Kanton St. Gallen
GR	Kanton Graubünden
AG	Kanton Aargau
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
VD	Kanton Waadt
VS	Kanton Wallis
NE	Kanton Neuenburg
GE	Kanton Genf
JU	Kanton Jura

	Politische Parteien
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
FDP	Die Liberalen
SVP	Schweizerische Volkspartei
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
GP	Les verts vaudois

	Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete
SSV	Schweizerischer Städteverband

	Dachverbände der Wirtschaft
CP	Centre patronal
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband

	Organisationen und Verbände im Bereich Kulturerbe
AP	Alliance Patrimoine
ARS	Arbeitsgemeinschaft für provinzial-römischer Forschung in der Schweiz
AS	Archäologie Schweiz
EKD	Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
GSU	Gesellschaft für Schweizer Unterwasserarchäologie
ICOMOS	ICOMOS Suisse
NIKE	Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe
SHS	Schweizer Heimatschutz
SUK	Schweizerische UNESCO-Kommission
SBV	Schweizerischer Burgenverein
SLSA	Schweizerisch-Liechtensteinische Stiftung für archäologische Forschungen im Ausland
	Universität Bern, Institut für Archäologische Wissenschaften
	Université de Genève, Faculté de droit