

UNESCO-Übereinkommen über den Schutz des Unterwasserkulturerbes: Unvollständige Umsetzung durch die Schweiz

ANNA PETRIG* UND MARIA STEMMLER**

Schlagwörter: Unterwasserkulturerbe, UNESCO, Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes, Kulturgütertransfergesetz, Seeschiffahrtsgesetz, Strafrecht, Schiffswracks, Pfahlbauten, Schatzjäger

A. Einleitung

Am 25. Oktober 2019 hat Bundesrat Alain Berset die Ratifikationsurkunde der Schweiz für das unter der Ägide der UNESCO erarbeitete «Übereinkommen über den Schutz des Unterwasserkulturerbes»¹ bei der UNESCO hinterlegt.² Gemäss ihrem Art. 27 wird die Konvention daher drei Monate später für die Schweiz verbindlich werden. In diesem Zusammenhang ist auch mit der Inkraftsetzung der im Juni 2019 von der Bundesversammlung beschlossenen Umsetzungsgesetzgebung³ zu rechnen.

* Prof. Dr. Anna Petrig, LL.M. (Harvard) ist Inhaberin der Professur für Völkerrecht und Öffentliches Recht an der Universität Basel.

** Ass. iur. Maria Stemmler, M.A. (Philosophie), ist Assistentin an der Professur für Völkerrecht und Öffentliches Recht an der Universität Basel.

1 Für die authentische Fassung siehe *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* (adopted 2 November 2001, entered into force 2 January 2009) 2562 UNTS 3. Soweit nicht anders angegeben, zitieren wir im Folgenden aus der deutschen Übersetzung des Übereinkommens durch die Bundeskanzlei (abgedruckt in BBl 2019 499) und verwenden folgende Abkürzungen: Übereinkommen oder Konvention, in Teil D. I. zudem UNESCO-Konvention 2001, in den Fussnoten überdies CPUCH. Obwohl die Bundeskanzlei den Begriff «underwater cultural heritage» mit «Unterwasser-Kulturerbe» übersetzt, benutzen wir die gängige Schreibweise «Unterwasserkulturerbe».

2 S. die entsprechende Liste der UNESCO, aufrufbar unter: <www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13520&language=E&order=alpha>; s. zudem Alain Berset, Twitter, 25. Oktober 2019, <https://twitter.com/alain_berset/status/1187715527088791552>.

3 Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und über seine Umsetzung (Änderung des Kulturgütertransfer- und des Seeschiffahrtsgesetzes), BBl 2019 4561.

Es ist ein notwendiger und sehr zu begrüssender Schritt, dass die Schweiz den Beitritt zum Übereinkommen vornimmt. Das Unterwasserkulturerbe der Menschheit stellt eine herausragende, bei weitem nicht ausgeschöpfte Informationsquelle dar, mit deren Hilfe die Geschichte menschlichen Lebens über Jahrhunderte und gar Jahrtausende hinweg zurückverfolgt und analysiert werden kann.⁴ Gleichzeitig gelten viele Elemente des Unterwasserkulturerbes als Sammelobjekte, für deren Besitz und lukrativen Handel Fundstellen in grosser Zahl geplündert und zerstört werden.⁵ Während der Schutz des in Binnengewässern belegen Kulturerbes grundsätzlich durch innerstaatliche Regelungen und Massnahmen gewährleistet werden kann und vielerorts geleistet wird,⁶ trifft selbiges nur bedingt auf das maritime Unterwasserkulturerbe zu.⁷ In Anbetracht der Grösse der Ozeane und ihrer nur teilweisen Unterwerfung unter staatliche Hoheitsgewalt, bedarf der wirksame Schutz dieses Teils des Unterwasserkulturerbes internationaler Regelungen.⁸ Das 2001 verabschiedete und 2009 auf völkerrechtlicher Ebene in Kraft getretene UNESCO-Übereinkommen⁹ bietet hierfür die passende, effektive Grundlage.

Um das Ziel eines weltweiten Schutzregimes für das Unterwasserkulturerbe erreichen zu können, verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten dazu, ihre Hoheitsgewalt sowohl über Vorgänge auf ihrem Territorium, als auch in gewissem Umfang über ausserhalb desselben stattfindende Aktivitäten vorzusehen und auszuüben.¹⁰ Auf diese Weise kann Gefährdungen des Unterwasserkulturerbes nicht nur auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet begegnet werden, sondern auch jenseits desselben. Konkret verlangt das Übereinkommen u.a., dass die Vertragsstaaten auf ihrem Territorium Einfuhr, Handel und Besitz von rechts-

-
- 4 Vgl. SARAH DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge/New York 2013, S. 1; BEN JUVELIER, «Salvaging» History: Underwater Cultural Heritage and Commercial Salvages, 32 *Am. U. Int'l L. Rev.* 1023 (2017), S. 1024; vgl. bspw. zur zeitlichen Dimension des Unterwasserkulturerbes Neue Zürcher Zeitung, 2400 Jahre alt: Forscher entdecken ältestes intaktes Schiffswrack, 23.10.2018, <www.nzz.ch/panorama/2400-jahre-alt-forscher-entdecken-aeltestes-intaktes-schiffswrack-ld.1430500>; zudem International Coordination Group UNESCO Palafittes (Hrsg.), *UNESCO Welterbe Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen*, Basel [ohne Jahr], abrufbar unter <www.palafittes.org/produkte-downloads.html>, S. 3.
- 5 Vgl. M. Z. MOHD NOR/A. ZAHID, *Competing Interests in the Underwater Cultural Heritage: A Question of Balance*, 9 *J. E. Asia & Intl L.* 121 (2016), S. 122 ff.; vgl. zudem WASEEM AHMAD QURESHI, *Underwater Cultural Heritage: Threats and Frameworks for Protection*, 9 *Geo. Wash. J. Energy & Envtl. L.* 57 (2018), S. 58 f.
- 6 Vgl. SARAH DROMGOOLE (Hrsg.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001*, 2. Aufl., Leiden/Boston 2006, *passim*.
- 7 Vgl. dazu auch BIRGITTA RINGBECK, *Unterwasserarchäologie und Recht: Das UNESCO-Übereinkommen von 2001 und seine Umsetzung in Deutschland*, in: Udo Recker/Dimitrij Davydov, *Archäologie und Recht II: Wohin mit dem Bodendenkmal?*, Wiesbaden 2018, S. 105–107, S. 105.
- 8 Vgl. UNESCO, *The UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, abrufbar unter <www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/publications-resources/publications/>, S. 10.
- 9 S. Fn. 1.
- 10 Vgl. bspw. Art. 7, Art. 8, Art. 9 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 und Art. 16 CPUCH.

widrig ausgeführtem und konventionswidrig geborgenem Unterwasserkulturerbe verhindern,¹¹ Objekte einer derartigen Herkunft einziehen¹² und überdies Unterstützungshandlungen für konventionswidrige Bergungsvorhaben – wo auch immer letztere stattfinden – verbieten¹³ und sanktionieren¹⁴. Darüber hinaus obliegt es den Konventionsstaaten in Anwendung des aktiven Personalitätsprinzips und des Flaggenprinzips das Verhalten ihrer Staatsangehörigen und das von Personen an Bord der ihre Flagge führenden Schiffe weltweit zu regulieren. Dazu müssen sie diesen Personengruppen alle auf das Unterwasserkulturerbe gerichteten Handlungen, durch welche dieses beeinträchtigt werden könnte, sanktionsbewehrt verbieten – es sei denn, diese Aktivitäten stehen in Einklang mit dem Übereinkommen.¹⁵ Zudem müssen sie für bestimmte Meereszonen Meldepflichten vorsehen.¹⁶

Soll die Konvention Wirksamkeit entfalten und ein weltweiter Schutzschirm für das Unterwasserkulturerbe aufgespannt werden, müssen diese Verpflichtungen von den Vertragsstaaten vollständig in ihr innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

Die beschlossene Umsetzung der Konvention in das Schweizer Recht weist allerdings erhebliche Defizite auf. Bislang wurde lediglich ein Teil der zentralen Anforderungen des Übereinkommens gesetzgeberisch berücksichtigt. Die Schweiz wird damit nicht nur ab dem Zeitpunkt, in dem die Konvention für sie in Kraft tritt, gegen diese verstossen. Sie leistet auch ohne Not einen nur eingeschränkten Beitrag zum Schutz des Unterwasserkulturerbes und bietet nicht zuletzt anderen gegenwärtigen wie künftigen Vertragsstaaten ein schlechtes Beispiel.

Vor diesem Hintergrund erläutert der vorliegende Artikel, welche Umsetzungsverpflichtungen der Schweiz aus der Ratifikation des Übereinkommens erwachsen und zeigt auf, wie diese zugleich umfassend und pragmatisch erfüllt werden können. Dazu wird in einem ersten Schritt die dringende Notwendigkeit der effektiven Umsetzung der Konvention anhand der Bedeutung und Bedrohung des Unterwasserkulturerbes illustriert (B.). Im Anschluss werden zentrale Aspekte des Übereinkommens vorgestellt und die von den Konventionsstaaten rechtlich umzusetzenden Verpflichtungen in den Blick genommen (C.). Auf dieser Grundlage werden die wesentlichen Mängel der beschlossenen Umsetzung herausgearbeitet (D.). In einem weiteren Schritt werden konkrete Vorschläge für den Erlass eines «Bundesgesetzes über den Schutz des weltweiten Unterwasserkulturerbes» unterbreitet (E.). Mit einem solchen Erlass würde

11 Art. 14 CPUCH.

12 Art. 14 und Art. 18 Abs. 1 CPUCH.

13 Art. 15 CPUCH.

14 Art. 17 Abs. 1 CPUCH.

15 Art. 16 CPUCH.

16 Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 CPUCH.

die Schweiz ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen vollumfänglich nachkommen. Der Artikel schliesst mit einem Fazit (F.).

B. Bedeutung und Bedrohung des Unterwasserkulturerbes

Einen festen Platz in der öffentlichen Wahrnehmung hat das Unterwasserkulturerbe hierzulande vor allem in Gestalt der prähistorischen Pfahlbausiedlungen im Alpenraum. 2011 als transnationales Welterbe durch die UNESCO anerkannt, liefern sie Einblicke in weit zurückliegende, komplexe Lebenswelten.¹⁷ Unterwasserkulturerbe maritimen Ursprungs begegnet hingegen vorrangig als Inspirationsquelle faszinierender Erzählungen: Reisen in die Tiefen der Meere und die Verlockungen versunkener Schätze und Stätten sind bis heute wiederkehrende Motive der Literatur.¹⁸ Deutlich weniger präsent hingegen die archäologische Relevanz dieser Teile des Unterwasserkulturerbes sein.

I. Das weltweite Unterwasserkulturerbe: Konservierte Geschichte

Tatsächlich ist das weltweite Unterwasserkulturerbe dank seines Umfangs, seiner besonders guten Konservierung und der Art seiner Elemente von zentraler Bedeutung für die Erforschung der Geschichte der Menschheit. Mitunter als «grösstes Museum der Welt»¹⁹ bezeichnet, bergen allein die Ozeane der Welt unzählige «Spuren menschlicher Existenz»²⁰. Schätzungen zufolge liegen am Meeresgrund weltweit mehr als 3 Millionen Schiffswracks²¹ – aus ganz unterschiedlichen Zeitaltern. So reicht die Bandbreite bisheriger Funde vom vollständig erhaltenen antiken Handelsschiff²² über mit Gold und Edelsteinen be-

17 International Coordination Group UNESCO Palafittes (Fn. 4), S. 3, 9–11, 14. Der besondere Stellenwert, den dieser Teil des Unterwasserkulturerbes in der Schweiz einnimmt, zeigt sich u.a. darin, dass mit Art. 39 eine explizite Schutznorm in das neue Kulturerbe-gesetz des Kantons St. Gallen, sGS 277.1, aufgenommen wurde; vgl. dazu auch ANDREA F. G. RASCHÉ/MARKUS BUCHELI, Neue Wege zur Bewahrung und Überlieferung von kulturellem Erbe: Ein Kulturerbe-gesetz für den Kanton St. Gallen, AJP/PJA 10/2017, S. 1235–1243, S. 1242.

18 Vgl. bspw. JULES VERNE, 20.000 Meilen unter den Meeren, Frankfurt am Main 1997, insb. S. 417 ff., 427 ff.; GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ, Die Liebe in den Zeiten der Cholera, 8. Aufl., München 1995, S. 130 ff.; TORBEN KUHLMANN, Edison: Das Rätsel des verschollenen Mause-schatzes, 4. Aufl., Zürich 2018, Kapitel «Auf dem Meeresgrund» und folgende; MICHAEL ENDE, Jim Knopf und die Wilde 13, Stuttgart 1962, S. 126–136.

19 SALOMON REINACH, nachgewiesen in UNESCO, The Impact of Treasure-Hunting on Submerged Archaeological Sites, Paris 2016, S. 3; Gesamtzitat im Original: «The ocean is the largest museum of the world[.]».

20 Vgl. für diesen Ausdruck Art. 1 Abs. 1 CPUCH.

21 Vgl. ULRIKE GUÉRIN/KATRIN KÖLLER, Of Shipwrecks, Lost Worlds and Grave Robbers, 7 (2) A World of Science 19 (2009), S. 22.

22 NZZ, Forscher entdecken ältestes intaktes Schiffswrack (Fn. 4).

ladene Galeonen der Kolonialzeit²³ bis hin zu U-Booten aus dem Ersten Weltkrieg²⁴. Hinzu treten andere Teile des Unterwasserkulturerbes, wie untergegangene Siedlungen²⁵ oder versunkene Flugzeugwracks²⁶. Ergänzt wird dieses Bild durch diejenigen Teile des Unterwasserkulturerbes, die sich in den zahlreichen Binnengewässern der Erde befinden.²⁷

Unter Wasser durchlaufen Objekte in der Regel nicht die gleichen Verfallsprozesse wie Gegenstände, die an Land zersetzenden Einflüssen wie Licht und Sauerstoff ausgesetzt sind. Ähnlich wie im Boden verborgene Gegenstände²⁸ befinden sie sich häufig in einem Gleichgewicht mit ihrer natürlichen Umgebung, in dem ihr ursprünglicher Zustand über grosse Zeitspannen hinweg erhalten bleiben kann.²⁹ Insbesondere organische Materialien können so über Jahrhunderte oder gar Jahrtausende hinweg fortbestehen und der archäologischen Forschung wie der allgemeinen Öffentlichkeit wichtige Informationen über das Leben in anderen Epochen übermitteln.³⁰ Aus archäologischer Sicht ergibt sich aus dem Vorstehenden eine Präferenz für die Erhaltung von Unter-

-
- 23 Vgl. TULLIO SCOVAZZI, The Application of «Salvage Law and Other Rules of Admiralty» to the Underwater Cultural Heritage: Some Relevant Cases, in: Roberta Garabello/Tullio Scovazzi (Hrsg.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Before and After the 2001 UNESCO Convention*, Leiden 2003, S. 19–80, S. 38 ff.; zum Fund der sagenumwobenen *San José* vgl. Neue Zürcher Zeitung, *Gesunkenes Schiff «San José» vor Kolumbien entdeckt*, 6. 12. 2015, <www.nzz.ch/panorama/alltagsgeschichten/spanisches-schiff-san-jose-vor-kolumbien-entdeckt-1.18658533>.
- 24 Vgl. INNES MCCARTNEY, *The Maritime Archaeology of a Modern Conflict: Comparing the Archaeology of German Submarine Wrecks to the Historical Text*, New York/Abingdon 2015, bspw. S. 1 f., 134 ff.
- 25 Vgl. bspw. JÖRG RÖMER, In Ägyptens versunkener Stadt, Spiegel Online, 29.8.2019, <www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/aegypten-der-tempel-in-der-versunkenen-stadt-a-1284000.html>.
- 26 Vgl. bspw. JOHANN ALTHAUS, Atemberaubende Bilder eines Flugzeug-Friedhofs, Welt, 30.7.2015, <www.welt.de/geschichte/zweiter-weltkrieg/article144597016/Atemberaubende-Bilder-eines-Flugzeug-Friedhofs.html>. Der Grossteil der in den Meeren belegenen Flugzeugwracks dürfte wegen des Erfordernisses von mindestens 100 Jahren Belegenheit in Art. 1 Abs. 1 lit. a CPUCH erst in den kommenden Jahrzehnten dem Schutz durch die Konvention unterfallen; zum Unterwasserkulturerbe im weiteren Sinne lassen sie sich dennoch zählen.
- 27 Vgl. DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 65 ff.
- 28 Vgl. zu Bodenfinden an Land nur MARTHA DEMAS, «Site Unseen»: The Case for Reburial of Archaeological Sites, in: Sharon Sullivan/Richard Mackay, *Archaeological Sites: Conservation and Management*, Los Angeles 2012, S. 436–457, S. 439.
- 29 Vgl. CHRISTOPHER R. BRYANT, *The Archaeological Duty of Care: The Legal, Professional, and Cultural Struggle over Salvaging Historic Shipwrecks*, 65 Alb. L. Rev. 97 (2001), S. 113, Fn. 117; vgl. auch LIZA J. BOWMAN, *Oceans Apart over Sunken Ships: Is the Underwater Cultural Heritage Convention Really Wrecking Admiralty Law?*, 42 Osgoode Hall L.J. 1 (2004), S. 10.
- 30 Vgl. JONATHAN ADAMS, *Ships and Boats as Archaeological Source Material*, 32 World Archaeology 292 (2001), S. 293; vgl. auch TULLIO SCOVAZZI (Fn. 23), S. 77; für Beispiele des Erhalts von Unterwasserkulturerbe über derart lange Zeitspannen s. THUIS J. MAARLEVELD/ULRIKE GUÉRIN/BARBARA EGGER (Hrsg.), *Manual for Activities Directed at Underwater Cultural Heritage: Guidelines to the Annex of the UNESCO 2001 Convention*, Paris 2013, abrufbar unter <www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/publications-resources/publications/>, S. 23 ff.

wasserkulturerbe *in situ*,³¹ also am Fundort unter Wasser. Auf diese Weise kann es für heutige Zwecke studiert und zugleich unter optimalen Bedingungen für die voraussichtlich deutlich verbesserten Untersuchungsmethoden künftiger Generationen bewahrt werden.³² Eine Bergung von Unterwasserkulturerbe kann nach der Konvention aber bspw. in Frage kommen, wenn Objekte an einer Stelle liegen, an der sie Beeinträchtigungen ausgesetzt sind, wie sie von der Installation von Pipelines oder der Schleppnetzfischerei ausgehen können.³³ Zudem kann eine Bergung angezeigt sein, wenn sie dem wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn dient.³⁴ In allen derartigen Fällen müssen die Vorteile der Bergung jedoch gegenüber ihren Nachteilen für das Unterwasserkulturerbe überwiegen.³⁵ Die geborgenen Fundstücke bedürfen zudem einer besonderen Behandlung, um ihre weitere Konservierung zu gewährleisten.³⁶

Insbesondere Schiffswracks sind eine hervorragende Quelle neuer Erkenntnisse.³⁷ Häufig als «Zeitkapseln» bezeichnet,³⁸ halten sie mitsamt den an Bord befindlichen Gegenständen einen spezifischen Moment der Menschheitsgeschichte fest: den Zeitpunkt ihres Sinkens.³⁹ In Verbindung mit dem Ort ihrer Belegenheit können solche Überreste Auskunft über Schiffsbautechnik, Han-

31 Vgl. zu diesem Vorgehen auch DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 314 ff.

32 Vgl. MAARLEVELD/GUÉRIN/EGGER (Fn. 30), S. 21 ff.

33 Vgl. DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 315 f.

34 Vgl. dazu insgesamt Regeln 1 und 4 Anhang CPUCH; zudem wiederum DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 315 f.

35 So zumindest DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 315 f.

36 Vgl. für aus Salzwasser geborgenes Unterwasserkulturerbe DONNY L. HAMILTON, *Methods for Conserving Archaeological Material from Underwater Sites*, Stand 1999, abrufbar unter <<https://nautarch.tamu.edu/CRL/>>, S. 4 und *passim*.

37 Dazu DAVID GIBBINS/JONATHAN ADAMS, *Shipwrecks and Maritime Archaeology*, 32 *World Archaeology* 279 (2001), S. 279 f.; CATHRYN HENN, *The Trouble with Treasure: Historic Shipwrecks Discovered in International Waters*, 19 *U. Miami Intl & Comp. L. Rev.* 141 (2012), S. 146 f. Im Kontext von Schiffswracks aus dem Ersten Weltkrieg vgl. überdies SABINE VON SCHORLEMER, *Der Schutz von UNESCO-Unterwasserkulturerbe und der Umgang mit Seekriegsgräbern des Ersten Weltkrieges*, in: Manuel Fröhlich/Oliver W. Lembcke/Florian Weber-Stein (Hrsg.), *Universitas: Ideen, Individuen und Institutionen in Politik und Wissenschaft*, Festschrift für Klaus Dicke, Baden-Baden 2019, S. 443–460, S. 447 f.; s. auch ULRIKE GUÉRIN, *World War I Underwater Cultural Heritage and the Protection Provided by the UNESCO 2001 Convention*, in: Ulrike Guérin/Arturo Rey da Silva/Lucas Simonds (Hrsg.), *Underwater Cultural Heritage from World War I*, Paris 2015, S. 117–125, S. 120.

38 Vgl. GILLIAN HUTCHINSON, *Threats to Underwater Cultural Heritage: The Problems of Unprotected Archaeological and Historic Sites, Wrecks and Objects Found at Sea*, 20 *Marine Pol'y* 287 (1996), S. 288; zudem M. Z. MOHD NOR/A. ZAHID (Fn. 5), S. 123.

39 Vgl. HENN (Fn. 37), S. 147; zudem DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 1. Dieses Phänomen kann auch an Land vorkommen, wenn z.B. eine Naturkatastrophe eine Siedlung verschüttet. So werden die vom Vesuvausbruch 79 n.Chr. betroffenen antiken Städte Herculaneum und Pompeji mitunter als Zeitkapseln bezeichnet; in Anbetracht zahlreicher Plünderungen im Verlauf der Jahrhunderte wird ihnen diese Eigenschaft allerdings auch durchaus abgesprochen, so von ALISON E. COOLEY/M.G.L. COOLEY, *Pompeii and Herculaneum: A Sourcebook*, 2. Aufl., Abingdon/NewYork 2014, S. 1 f.

delswaren und -routen und nicht zuletzt das Leben an Bord und an Land in der jeweiligen Epoche geben.⁴⁰ Von besonderer Bedeutung für die archäologische Forschung ist zudem der Fundzusammenhang der verschiedenen Objekte. Nur wenn die Belegenheit der einzelnen Fundstücke innerhalb einer Fundstätte sorgfältig dokumentiert wird, können viele wichtige Informationen gesammelt und wertvolle Rückschlüsse gezogen werden.⁴¹

II. Herausforderungen: Technische Fortschritte und *Corporate Treasure Hunters*

Die besondere Konservierung und die Relevanz des Fundzusammenhanges verdeutlichen gleichermaßen die Fragilität und Schutzbedürftigkeit des Unterwasserkulturerbes: Sollen seine Bestandteile auch in Zukunft Erkenntnisse über die Vergangenheit liefern, müssen sie vor beeinträchtigenden Handlungen bewahrt werden. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist dieses Unterfangen zunehmend schwieriger geworden. Fortschritte im Bereich des Tauchens und in der Unterwassertechnologie insgesamt haben das Unterwasserkulturerbe in Tiefen erreichbar gemacht, die zuvor jeder gesteuerten menschlichen Einflussnahme entzogen waren.⁴² Durch den Einsatz von Tauchbooten und -robotern können heute auch Objekte, die hunderte Meter unter der Oberfläche der Ozeane liegen, nicht nur gefunden, sondern sogar gehoben werden.⁴³

Die Aussicht auf wertvolle Artefakte wie Gold- und Silbermünzen, Schmuck, jahrhundertealtes Porzellan oder Alltagsgegenstände aus legendären Schiffswracks zieht weltweit Schatzjäger und -jägerinnen an.⁴⁴ Vielfach unternehmerisch organisiert akquirieren sie Finanzmittel, die ihnen die Durchführung komplexer Bergungsprojekte ermöglichen.⁴⁵ Derartige *Corporate Treas-*

40 Vgl. ETIENNE CLÉMENT, *Current Developments at UNESCO Concerning the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, 20 *Marine Policy* 309 (1996), S. 309 f.; DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 1; HENN (Fn. 37), S. 147; sowie M. Z. MOHD NOR/A. ZAHID (Fn. 5), S. 123.

41 Vgl. DAVID NUTLEY, *Submerged Cultural Sites: Opening a Time Capsule*, 60 *Museum International* 7 (2008), S. 15 f.; sowie OLE VARMER, *The Case against the «Salvage» of the Cultural Heritage*, 30 *J. Mar. L. & Com.* 279 (1999), S. 289; vgl. auch zur Bedeutung des Fundzusammenhanges im Kontext archäologischer Bodenfunde ANDREA F. G. RASCHÈR, *Kulturgütertransfer: Grundlagen*, in: Peter Mosimann/Marc-André Renold/Andrea F. G. Raschèr, *Kultur Kunst Recht: Schweizerisches und internationales Recht*, Basel 2009, S. 265–292, S. 268.

42 Vgl. ROBYN FROST, *Underwater Cultural Heritage Protection*, 23 *Aust. YBIL* 25 (2004), S. 26 f.; zudem HUTCHINSON (Fn. 38), S. 287 f.

43 Vgl. hierzu anschaulich die Fähigkeiten der Unterwassergeräte und -gefährte der Woods Hole Oceanographic Institution: www.whoi.edu/main/underwater-vehicles; vgl. zudem DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 4 ff.

44 Vgl. NANCY GIBBS, *The Ocean Gold Rush*, *Time* 25. 10. 1993, S. 64–71, *passim*; sowie VARMER (Fn. 41), S. 292.

45 Vgl. IGNACIO RODRÍGUEZ TEMIÑO/ANTONIO ROMA VALDÉS, *Fighting Against the Archaeological Looting and the Illicit Trade of Antiquities in Spain*, 22 *IJCP* 111 (2015), S. 116 f.; zudem SEAN R. NICHOLSON, *Mutiny as to the Bounty: International Law's Failing Preservation Efforts*

*sure Hunters*⁴⁶ bezeichnen ihr Vorgehen zwar als archäologisch fachgerecht,⁴⁷ tatsächlich ist es das Gegenteil: Sie müssen schnell und auf die Bergung marktfähiger Gegenstände ausgerichtet agieren, um nennenswerte Gewinne an ihre Investorinnen und Investoren ausschütten zu können.⁴⁸ Die mitunter jahrelang andauernde, sorgfältige und zudem kostspielige wissenschaftliche Untersuchung und Dokumentation von Fundstätten und der Verbleib des Unterwasserkulturerbes *in situ* lassen sich mit diesem Geschäftsmodell nicht vereinbaren.⁴⁹ Stattdessen ist eine Vielzahl von Fällen bekannt, in denen Fundstätten ohne Rücksicht auf ihre archäologische Bedeutung geplündert und schwer beschädigt wurden.⁵⁰ Entnommene Artefakte werden häufig als Einzelstücke verkauft, so dass nicht nur der Zusammenhang des jeweiligen Fundes aufgebrochen wird, sondern überdies viele Objekte in Privatsammlungen gelangen, wo sie Forschung und Öffentlichkeit nicht ohne weiteres zur Verfügung stehen.⁵¹ Darüber hinaus ist das Unterwasserkulturerbe auch wegen seines Materials Gegenstand zerstörender, kommerzieller Bergungsvorgänge: Ältere Schiffswracks und ihre Ladung enthalten Metalle, deren Rohstoffpreise steigen und die eine besonders geringe radioaktive Verstrahlung aufweisen, was sie bspw. für die Herstellung von Mikrochips interessant macht.⁵²

Regarding Shipwrecks and Their Artifacts Located in International Waters., 66 *UMKC L. Rev.* 135 (1997), S. 138.

- 46 Für Unternehmen mit derartiger Ausrichtung werden ganz unterschiedliche Begriffe gebraucht, bspw. «treasure-hunter companies» – MARIANO J. AZNAR-GÓMEZ, *Treasure Hunters, Sunken State Vessels and the 2001 UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage*, 25 *Int'l J. Marine & Coastal L.* 209 (2010), S. 211 f.; «commercial recovery enterprises» – UNESCO, *Submerged Archaeological Sites: Commercial Exploitation Compared to Long-Term Protection*, abrufbar unter <www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/access/culture-and-development/>, S. 2; «treasure salvaging companies» – UNESCO, *The UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* (Fn. 8), S. 5; «commercial salvage corporations» – HENN (Fn. 37), S. 148. Wie hier: Yves Winter/Joshua Chambers-Letson, *Shipwrecked Sovereignty: Neoliberalism and a Disputed Sunken Treasure*, (2015) 43 *Political Theory* 287, S. 297; zudem ANNA PETRIG/MARIA STEMMLER, *Treasuring the Trove: Protecting Underwater Cultural Heritage Through a Robust Implementation of Article 16 UNESCO Convention*, *ICLQ* (zur Publikation angenommen).
- 47 Vgl. RODRÍGUEZ TEMIÑO/ROMA VALDÉS (Fn. 45), S. 116 f.; sowie UNESCO, *Submerged Archaeological Sites* (Fn. 46), S. 2.
- 48 Vgl. VARMER (Fn. 41), S. 289, 295; zudem wiederum UNESCO, *Submerged Archaeological Sites* (Fn. 46), S. 2.
- 49 Vgl. SUE WILLIAMS, *Underwater Heritage, A Treasure Trove to Protect*, 87 *UNESCO Sources* 7 (1997), S. 7.
- 50 Vgl. UNESCO, *The Impact of Treasure-Hunting* (Fn. 19), S. 5, 7 ff.; zudem UNESCO, *The Threat of the Commercial Exploitation of Underwater Cultural Heritage*, <www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/protection/threats/commercial-exploitation/>; vgl. auch PATRICK J. O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage: A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage*, *Leicester 2002*, S. 7–9; sowie VARMER (Fn. 41), S. 295.
- 51 Vgl. FROST (Fn. 42), S. 25, 31.
- 52 Vgl. VON SCHORLEMER (Fn. 37), S. 450 f.; sowie GUÉRIN (Fn. 37), S. 121; s. zudem die illustrativen Beispiele bei DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 232, Fn. 70; sowie in UNESCO, *The Impact of Treasure-Hunting* (Fn. 19), S. 9.

Die Plünderung des Unterwasserkulturerbes ist zudem paradigmatisch für das weltweite Wohlstandsgefälle: Während erforderliche Ressourcen und die notwendige Expertise vor allem in Ländern des globalen Nordens vorhanden sind,⁵³ liegen viele Fundstätten des Unterwasserkulturerbes in Meereszonen, die zu Staaten des globalen Südens gehören.⁵⁴ Eine Zusammenarbeit mit *Corporate Treasure Hunters* verspricht diesen Staaten den zeitnahen Zufluss von Finanzmitteln, wenn sie auf grosse Mengen der gehobenen Objekte verzichten.⁵⁵ Mit diesem Verzicht entgehen ihnen allerdings neben wissenschaftlichen Optionen erhebliche wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten, die aus einer nachhaltigen Nutzung des Unterwasserkulturerbes resultieren könnten. So gelten bspw. die Einrichtung von Museen und das Angebot von Tauchgängen zur Besichtigung versunkener Stätten als touristische Attraktionen, die eine dauerhafte Stärkung der Wirtschaft vor Ort bewirken können.⁵⁶

Aber auch jenseits staatlicher Hoheitsgewässer wird das Unterwasserkulturerbe durch die Aktivitäten von Schatzjägern und -jägerinnen bedroht. Wie das Beispiel des auf dem kanadischen Festlandsockel⁵⁷ belegenen Wracks der *Titanic* zeigt,⁵⁸ nutzen Private technische und rechtliche Möglichkeiten, um sich exklusive Bergungsrechte an Teilen des Unterwasserkulturerbes zu sichern.⁵⁹ In Anbetracht stetig verbesserter technischer Möglichkeiten ist mit einer Zunahme

53 Vgl. SARAH DROMGOOLE, Editor's Introduction, in Sarah Dromgoole (Hrsg.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage. National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001*, 2. Aufl., Leiden/Boston 2006, S. xxvii–xxviii, vgl. zudem UNESCO/DOALOS, *Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, UNESCO Doc. CLT-96/Conf.202/5, April 1998, wiedergegeben in: SARAH DROMGOOLE/NICHOLAS GASKELL, *Draft UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 1998*, 14 Int'l J. Marine & Coastal L. 171 (1999), S. 193–206, S. 201.

54 Zum bewussten Ausnutzen rechtlicher und faktischer Schutzlücken in betroffenen Staaten vgl. TATIANA VILLEGAS ZAMORA, *The Impact of Commercial Exploitation on the Preservation of Underwater Cultural Heritage*, 60 *Museum International* 18 (2008), S. 22.

55 Vgl. DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 224 f.; ähnliche Vereinbarungen werden mitunter auch von Staaten des Nordens geschlossen, vgl. zu beiden Konstellationen bspw. PATRICK J. O'KEEFE, 'Commercial Exploitation': Its Prohibition in the UNESCO Convention on Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001 and Other Instruments, 18 *Art Antiquity & L.* 129 (2013), S. 138 ff., 142.

56 Vgl. UNESCO Secretariat/Scientific and Technical Advisory Body of the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage 2001, *The Benefit of the Protection of Underwater Cultural Heritage for Sustainable Growth, Tourism and Urban Development*, abrufbar unter www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/UNESCO_UCH_Development_Study.pdf, *passim*; vgl. auch DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 224.

57 S. zum Begriff Fn. 83.

58 Vgl. MARIANO J. AZNAR/OLE VARMER, *The Titanic as Underwater Cultural Heritage: Challenges to its Legal International Protection*, 44 *Ocean Dev & Intl L* 96 (2013), S. 97.

59 Vgl. CRAIG FORREST, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Abingdon/New York 2010, S. 298 f.; der Streit um die Frage, ob das Bergungsunternehmen andere Personen vom Besuch und vom Fotografieren des Wracks abhalten darf, wurde allerdings später von einem US-Bundesberufungsgericht zugunsten der Allgemeinheit entschieden: *RMS Titanic Inc v Haver*, 171 F.3d 943, 969 f. (4th Cir., 1999); s. dazu auch SARAH DROMGOOLE, *The Internatio-*

problematischer Projekte in denjenigen Meereszonen zu rechnen, in denen mangels staatlicher Hoheitsgewalt innerstaatliche Schutzmechanismen nicht ohne weiteres zum Tragen kommen.⁶⁰

C. Das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz des Unterwasserkulturerbes

An diesem Punkt setzt das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz des Unterwasserkulturerbes an.⁶¹ Es zielt auf den weltweiten Schutz des Unterwasserkulturerbes «als wesentlicher Bestandteil des Kulturerbes der Menschheit»⁶² ab und wurde bislang von 63 Staaten ratifiziert⁶³. Das Übereinkommen besteht aus zwei Teilen: dem Konventionstext und einem Anhang, dessen Regelungen integraler Bestandteil des Übereinkommens sind.⁶⁴ Während die Bestimmungen des Konventionstextes dem weltweiten Schutz des Unterwasserkulturerbes gewidmet sind und den administrativen Rahmen des Übereinkommens errichten, enthält der Anhang detaillierte Regelungen zum praktischen Umgang mit Elementen des Unterwasserkulturerbes.⁶⁵ Der Fokus der Konvention liegt auf dem Schutz des *maritimen* Unterwasserkulturerbes, was sich insb. aus ihrem Art. 28, aber auch aus ihrem Gesamtzusammenhang ergibt.⁶⁶ Gemäss Art. 28 des Übereinkommens steht es den Konventionsstaaten frei, die Anwendung der Regelungen des Anhangs per Erklärung auch auf ihre Binnengewässer zu erstrecken. Die Bundesversammlung hat den Bundesrat zur Abgabe der entsprechenden Erklärung ermächtigt.⁶⁷ Im Folgenden werden neben den Grundlinien des Übereinkommens diejenigen Regelungen der Konvention vorgestellt, die ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens einer Umsetzung in das

nal Agreement for the Protection of the *Titanic*: Problems and Prospects, 37 *Ocean Dev. & Int'l L.* 1 (2006), S. 25, Fn. 74.

60 Vgl. GIBBINS/ADAMS (Fn. 37), S. 284.

61 Die von der Schatzjagd ausgehende Bedrohung des Unterwasserkulturerbes war von zentraler Bedeutung für das Zustandekommen der Konvention, SARAH DROMGOOLE, 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, 18 *Intl J. Marine & Coastal L.* 59 (2003), S. 65.

62 Präambel, zweiter Absatz, CPUCH; von der Übersetzung der Bundeskanzlei (Fn. 1) abweichende Übersetzung der Autorinnen. Im Originalwortlaut wird das Unterwasserkulturerbe an dieser Stelle «as an integral part of the cultural heritage of humanity» beschrieben.

63 Stand Dezember 2019, vgl. die entsprechende Liste der UNESCO (Fn. 2).

64 Vgl. Art. 33 CPUCH.

65 Vgl. für einen Überblick zum Regelungsgehalt des Anhangs DROMGOOLE, 2001 UNESCO Convention (Fn. 61), S. 66.

66 Vgl. bspw. Art. 1 Abs. 1 lit. b und c, Art. 2 Abs. 9 sowie Art. 7 bis 12 CPUCH; vgl. zudem FOREST (Fn. 59), S. 339 f. Insofern unzutreffend Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und zu seiner Umsetzung (Änderung des Kulturgütertransfer- und Seeschiffahrtsgesetzes) vom 30. November 2018, BBl 2019 467, 473 f., 480 f.

67 Art. 1 Abs. 3 Bundesbeschluss UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 3), BBl 2019 4561.

Schweizer Recht bedürfen und deshalb für die vorliegende Untersuchung von zentraler Bedeutung sind.

I. Essenzielle Bestimmungen des Übereinkommens

In Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens wird der Begriff des Unterwasserkulturerbes i.S. der Konvention definiert: Dieser 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».⁶⁸ Zu schützen sind danach «Stätten, Strukturen, Bauten, Artefakte und menschliche Überreste, zusammen mit ihrem archäologischen und natürlichen Kontext»,⁶⁹ «Schiffe, Luftfahrzeuge, andere Fahrzeuge oder jegliche Teile davon, einschliesslich ihrer Ladung oder eines sonstigen Inhalts, zusammen mit ihrem archäologischen und natürlichen Kontext»⁷⁰ sowie «Gegenstände mit prähistorischem Charakter»⁷¹.

Ebenfalls in Art. 1 der Konvention werden diejenigen Handlungen bestimmt, vor denen das Unterwasserkulturerbe in erster Linie zu schützen ist, nämlich «auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeiten». Als solche gelten Handlungen, «die das Unterwasserkulturerbe zum Hauptgegenstand haben und mit denen dieses unmittelbar oder mittelbar materiell beeinträchtigt oder anderweitig beschädigt werden kann».⁷² Das Übereinkommen enthält hier eine Formulierung, die zugleich weit und eng gehalten ist: Weit insofern, als grundsätzlich alle Handlungen, durch die das Unterwasserkulturerbe auch nur beeinträchtigt werden *kann*, der Definition unterfallen. Es müssen durch eine solche Handlung folglich keine tatsächlichen Schäden an einer Fundstätte entstehen. Eng ist die Formulierung insoweit, als nur Tätigkeiten, die das Unterwasserkulturerbe zum *Hauptgegenstand* haben, erfasst werden. Grundsätzlich nicht im Fokus der Konvention stehen somit Handlungen, «die sich unabhängig auf das Unterwasserkulturerbe auswirken», nämlich solche, «die das Unterwasserkulturerbe zwar nicht zu ihrem Hauptgegenstand oder einem ihrer Gegenstände haben, es jedoch materiell beeinträchtigen oder anderweitig beschädigen» können.⁷³ Durch diese Ausnahme sollen Konflikte des Übereinkommens mit anderen völkerrechtlich zulässigen Nutzungen des Meeres wie der Schleppnetzfisherei, der Vornahme von Ausbaggerarbeiten oder dem Ver-

68 Art. 1 Abs. 1 lit. a CPUCH.

69 Art. 1 Abs. 1 lit. a (i) CPUCH.

70 Art. 1 Abs. 1 lit. a (ii) CPUCH.

71 Art. 1 Abs. 1 lit. a (iii) CPUCH.

72 Art. 1 Abs. 6 CPUCH.

73 Art. 1 Abs. 7 CPUCH; vgl. zum entscheidenden Kriterium des Hauptgegenstandes auch O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage* (Fn. 50), S. 45 f.

legen von Unterseekabeln vermieden werden.⁷⁴ Nichtsdestotrotz verpflichtet Art. 5 der Konvention jeden Vertragsstaat zu möglichst effektiven Massnahmen «um jegliche negativen Auswirkungen von Tätigkeiten zu verhindern oder abzuschwächen, die seinen Hoheitsbefugnissen unterstehen und die sich unabsichtlich auf das Unterwasserkulturerbe auswirken».

Art. 2 legt die Grundlinien des Schutzes des Unterwasserkulturerbes nach dem Übereinkommen fest. Ziel der Konvention ist es danach, «den Schutz des Unterwasserkulturerbes zu gewährleisten und zu verstärken».⁷⁵ Die Vertragsstaaten sollen dazu zusammenarbeiten⁷⁶ und das Unterwasserkulturerbe «im Interesse der Menschheit» bewahren⁷⁷. Sie sind verpflichtet, «alle mit diesem Übereinkommen und dem Völkerrecht übereinstimmenden geeigneten Massnahmen, die notwendig sind, um das Unterwasserkulturerbe zu schützen» zu ergreifen und «zu diesem Zweck die geeignetsten ihnen zur Verfügung stehenden Mittel entsprechend ihren Möglichkeiten» einzusetzen.⁷⁸ Art. 2 legt zudem die Erhaltung des Unterwasserkulturerbes *in situ* als vorrangig zu erwägende Option fest⁷⁹ und stellt klar, dass das Unterwasserkulturerbe nicht kommerziell ausgebeutet werden darf⁸⁰.

II. Meereszonenbezogene Vorschriften des Übereinkommens

In den Art. 7 bis 12 regelt das Übereinkommen, wie mit in den unterschiedlichen Meereszonen belegenem Unterwasserkulturerbe zu verfahren ist. Aufgrund ihrer Binnenlage muss die Schweiz vor allem die von der Konvention vorgesehenen Meldepflichten in ihrem innerstaatlichen Recht verankern, und auch von diesen nur einen Teil.⁸¹ Art. 9 Abs. 1 des Übereinkommens verpflichtet die Konventionsstaaten zunächst dazu, ihren Staatsangehörigen Meldepflichten aufzuerlegen, sobald diese in der Ausschliesslichen Wirtschaftszone⁸²

74 Vgl. dazu ROBERTA GARABELLO, The Negotiating History of the Provisions of the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, in: Roberta Garabello/Tullio Scovazzi (Hrsg.), The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Before and After the 2001 UNESCO Convention, Leiden 2003, S. 89–192, S. 109; vgl. zudem DROMGOOLE, Underwater Cultural Heritage and International Law (Fn. 4), S. 344 ff.

75 Art. 2 Abs. 1 CPUCH.

76 Art. 2 Abs. 2 CPUCH.

77 Art. 2 Abs. 3 CPUCH.

78 Art. 2 Abs. 4 CPUCH.

79 Art. 2 Abs. 5 CPUCH.

80 Art. 2 Abs. 7 CPUCH; diese Vorschrift wird zudem durch Regel 2 Anhang CPUCH ergänzt.

81 Vgl. dazu auch Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 477 ff.

82 Die verschiedenen Meereszonen werden im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ), SR 0.747.305.15, definiert. Die Ausschliessliche Wirtschaftszone grenzt an das Küstenmeer eines Staates an und erstreckt sich nicht weiter als 200 Seemeilen von der Basislinie, vgl. Art. 55, Art. 57 i.V.m. Art. 5 SRÜ; zur Bestimmung der Basislinie s. WOLFGANG GRAF VITZTHUM, Maritimes Aquitorium und Anschlusszone, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, S. 63–205, Rz. 14.

oder auf dem Festlandsockel⁸³ eines Konventionsstaates – bei einem Binnenstaat kann es sich dabei nur um die Meereszonen vor der Küste eines anderen Konventionsstaates handeln⁸⁴ – Unterwasserkulturerbe entdecken oder eine auf dieses Erbe gerichtete Tätigkeit durchführen wollen. Ebenso müssen sie die Kapitännen und Kapitäne der Schiffe unter ihrer Flagge zu einer derartigen Meldung verpflichten, sofern in den genannten Meereszonen von ihrem Schiff aus Unterwasserkulturerbe entdeckt oder die Durchführung einer entsprechenden Tätigkeit beabsichtigt wird.⁸⁵ Beziehen sich fragliche Entdeckungen oder Absichten auf Unterwasserkulturerbe, das auf dem Tiefseeboden⁸⁶ gelegen ist, folgt die Pflicht zur Verankerung der entsprechenden Meldepflichten im innerstaatlichen Recht aus Art. 11 Abs. 1 der Konvention.

III. Das *Enforcement Regime* des Übereinkommens

Die Art. 14 bis 18 enthalten schliesslich denjenigen Teil der Konvention, den man als ihren Durchsetzungsmechanismus oder ihr *Enforcement Regime* bezeichnen kann.⁸⁷ Gemeinsam zielen diese Bestimmungen auf die Durchsetzung des Übereinkommens und damit auf die Unterbindung konventionswidriger Beeinträchtigungen des Unterwasserkulturerbes ab. Zum Erreichen dieses Ziels wählen sie allerdings unterschiedliche Wege. Gemäss Art. 14 müssen die Vertragsstaaten Massnahmen ergreifen, um die Einfuhr in ihr Staatsgebiet, den Handel mit und den Besitz von rechtswidrig aus einem anderen Staat aus-

83 Der Festlandsockel eines Küstenstaats umfasst gemäss Art. 76 Abs. 1 SRÜ grundsätzlich «den jenseits seines Küstenmeers gelegenen Meeresboden und Meeresuntergrund der Unterwassergebiete, die sich über die gesamte natürliche Verlängerung seines Landgebiets bis zur äusseren Kante des Festlandrands erstrecken oder bis zu einer Entfernung von 200 Seemeilen von den Basislinien, von denen aus die Breite des Küstenmeers gemessen wird, wo die äussere Kante des Festlandrands in einer geringeren Entfernung verläuft».

84 Insofern greift für die Schweiz Art. 9 Abs. 1 lit. a CPUCH, der Meldepflichten für die ausschliessliche Wirtschaftszone (s. Fn. 82) und den Festlandsockel (s. Fn. 83) des jeweiligen Konventionsstaates vorsieht, nicht. Art. 9 Abs. 1 lit. b CPUCH betreffend die entsprechenden Meereszonen anderer Konventionsstaaten muss allerdings vollständig umgesetzt werden.

85 Vgl. erneut Art. 9 Abs. 1 lit. a und b CPUCH.

86 Die Konvention verwendet zwar den Begriff des Gebiets, zum besseren Verständnis für nicht im Seerecht tätige Leserinnen und Leser soll im Rahmen dieses Artikels stattdessen der synonyme Terminus des Tiefseebodens verwendet werden, vgl. dazu RÜDIGER WOLFRUM, *Hohe See und Tiefseeboden* (Gebiet), in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts*, München 2006, S. 287–345, Rz. 133 und Überschrift davor. Das Gebiet (bzw. hier: der Tiefseeboden) umfasst gemäss Art. 1 Abs. 1 Ziff. 1 SRÜ «den Meeresboden und den Meeresuntergrund jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse» und liegt damit gem. Art. 76 Abs. 1 SRÜ jenseits des Festlandsockels eines Küstenstaats – bzw. bei Staaten mit geringerer Ausdehnung des Festlandsockels – jenseits der 200 Seemeilen der Ausschliesslichen Wirtschaftszone, s. WOLFRUM, a.a.O., Rz. 139.

87 Für eine vergleichbare Einordnung der fraglichen Normen vgl. MARKUS RAU, *Kulturgüterschutz im Meer: eine erste Analyse der neuen UNESCO-Konvention*, ZaöRV 2001, S. 833–876, S. 870; FORREST (Fn. 59), S. 350 ff., verwendet denselben Begriff in weniger umfassender Weise.

geführten oder entgegen der Konvention geborgenem Unterwasserkulturerbe zu verhindern. Das Übereinkommen schreibt den Konventionsstaaten an dieser Stelle zwar keine konkreten Schritte vor,⁸⁸ ist hinsichtlich des zu erreichenden Ziels aber eindeutig: Die genannten Umgangsweisen mit fraglichem Unterwasserkulturerbe müssen unterbunden werden. Als Massnahmen sind daher insb. Verbote, Kontrollen durch die Zollbehörden und die dauerhafte Einziehung fraglicher Gegenstände angezeigt.⁸⁹ Gemäss Art. 15 müssen die Vertragsstaaten solche Nutzungen ihres Territoriums verbieten, mit denen auf das Unterwasserkulturerbe ausgerichtete, konventionswidrige Tätigkeiten unterstützt werden. Auf diese Weise soll die praktische Durchführbarkeit derartiger Projekte erheblich erschwert werden.⁹⁰ Im Fokus der Norm steht vor allem die Versorgung fraglicher Unternehmungen über Häfen: Alltägliche Erfordernisse komplexer Bergungsvorgänge auf See, wie der Zugang zu Lebensmitteln, Brennstoff und technischer Ausrüstung sowie der Austausch von Besatzungsmitgliedern sollen sich mit zunehmend grösser werdendem Kreis der Vertragsstaaten immer schwieriger gestalten.⁹¹ Ausweislich seines Titels betrifft Art. 15 allerdings nicht nur Handlungen auf dem Territorium von Küstenstaaten⁹² und ist seinem Wortlaut nach auch nicht auf Häfen und vergleichbare Anlagen begrenzt.⁹³ Es ist vielmehr davon auszugehen, dass sich die Bestimmung auch auf Binnenländer erstreckt.⁹⁴

Art. 17 verlangt von jedem Konventionsstaat, dass er «Sanktionen für Verstösse gegen Massnahmen, die er zur Durchführung dieses Übereinkommens

88 Vgl. DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 284, sowie O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage* (Fn. 50), S. 103.

89 Vgl. O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage* (Fn. 50), S. 104 f.

90 Vgl. O'KEEFE, a.a.O., S. 107.

91 Vgl. DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 284; zur weitgehenden Abhängigkeit von Bergungsprojekten von entsprechenden Zugängen vgl. auch ANASTASIA STRATI, *Draft Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage: A Commentary Prepared for UNESCO*, April 1999, UNESCO Doc CLT-99/WS/8, S. 39 f.

92 Während der Erarbeitung des heutigen Art. 15 CPUCH zirkulierten auch Entwürfe, die ihrem Titel «Nichtnutzung von Gebieten unter der Jurisdiktion des Küstenstaats» nach wohl nur Küstenstaaten in die Pflicht genommen hätten, vgl. UNESCO, *Fourth Meeting of Governmental Experts on the Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, 26 March–6 April 2001, Consolidated Working Paper, UNESCO Doc CLT-2001/CONF.203/INF.3 (March 2001), S. 22, 24, 43. Der heutige Art. 15 CPUCH ist hingegen weitergehend mit «Nichtnutzung von Gebieten unter der Jurisdiktion der Vertragsstaaten» überschrieben.

93 Die heute in Art. 15 CPUCH enthaltene Formulierung, wonach die Konventionsstaaten derartige Handlungen auf ihrem «Hoheitsgebiet einschliesslich ihrer Seehäfen» und weiterer Installationen verbieten müssen, zieht sich durch die verschiedenen Konventionsentwürfe, vgl. erneut UNESCO, *Fourth Meeting of Governmental Experts* (Fn. 92), S. 22, 24, 43. Sie lässt sich unter der heutigen Überschrift so lesen, dass der Erlass von Verboten zwar auf die Nutzung der maritimen Anlagen von Küstenstaaten erstreckt werden muss, aber nichtsdestotrotz auch diejenigen Staaten trifft, deren Hoheitsgebiet keine solchen aufweisen.

94 Vgl. dazu auch Bestimmung 21 Abs. 2 des UNESCO Model for a National Act on the Protection of Cultural Heritage, abrufbar unter <www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/publications-resources/legal-documents/>.

getroffen hat», verhängt.⁹⁵ Diese «müssen so hart sein, dass die Einhaltung dieses Übereinkommens sichergestellt, von Verstössen, wo immer sie auftreten, abgeschreckt und den Täterinnen und Tätern der Vorteil aus ihren illegalen Tätigkeiten entzogen wird».⁹⁶ Hieraus folgt bspw., dass der Erlass eines Verbots i.S.v. Art. 15 zur Umsetzung der Konvention nicht ausreicht. Vielmehr muss ein solches von einer Sanktionsdrohung begleitet werden, die der Abschreckung möglichen Fehlverhaltens dient und in Fällen der Verbotsmissachtung auch tatsächlich greift. Dies gilt ebenso für die Massnahmen zur Umsetzung von Art. 14.⁹⁷ Schliesslich verpflichtet Art. 18 Abs. 1 die Vertragsstaaten zu einer konkreten Sanktion:⁹⁸ Sie müssen in ihrem innerstaatlichen Recht Regelungen vorsehen, die ihnen die dauerhafte Wegnahme des auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen, konventionswidrig geborgenen Unterwasserkulturerbes ermöglichen. Der englische Originaltext verwendet an dieser Stelle den Terminus «seizure», der sowohl mit «Beschlagnahme» als auch mit «Einziehung» übersetzt werden kann.⁹⁹ Aus den weiteren Absätzen von Art. 18 des Übereinkommens, die keine Rückgabe fraglicher Objekte vorsehen, sondern vielmehr Vorgaben für das weitere Verfahren mit ebendiesen durch den Konventionsstaat machen,¹⁰⁰ ergibt sich allerdings deutlich, dass an dieser Stelle ein permanenter Entzug vorzusehen ist.¹⁰¹ Dem entspricht in der Schweizer Rechtsordnung die Einziehung.¹⁰² Die Beschlagnahme stellt demgegenüber nur einen wichtigen, vorgängigen Schritt dar.¹⁰³

IV. Zentrale Norm zur Durchsetzung des Übereinkommens

Die zentrale Norm des *Enforcement Regimes* der Konvention findet sich jedoch in Art. 16.¹⁰⁴ Er verlangt, dass die Vertragsstaaten «alle geeigneten Massnahmen [treffen], um sicherzustellen, dass ihre Staatsangehörigen und die ihre

95 Art. 17 Abs. 1 CPUCH.

96 Art. 17 Abs. 2 CPUCH.

97 Vgl. dazu auch O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage* (Fn. 50), S. 111.

98 DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 330.

99 S. DORA VON BESLERER/BARBARA JACOBS-WUSTEFELD, *Law Dictionary. Fachwörterbuch der anglo-amerikanischen Rechtssprache einschließlich wirtschaftlicher und politischer Begriffe: Englisch – Deutsch*, 4. Aufl., Berlin/New York 1986, S. 1514.

100 Art. 18 Abs. 2 bis 4 CPUCH.

101 So implizit auch DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 330 ff., insb. S. 332 ff.; vgl. zudem O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage* (Fn. 50), S. 114 f.; anders, aber nicht überzeugend: Übersetzung der Bundeskanzlei (Fn. 1), BB1 2019 499, 509.

102 S. hierzu auch E. II.5.

103 Vgl. bspw. FELIX BOMMER/PETER GOLDSCHMID, Vor Art. 263–268 StPO, in: Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), *Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung*, 2. Aufl., Basel 2014, Rz. 1.

104 Für eine ähnliche Einschätzung der Rolle von Art. 16 CPUCH – allerdings im Gesamtzusammenhang der Konvention – s. DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 305, zudem S. 284 f.

Flagge führenden Schiffe keine auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeit durchführen, die nicht mit diesem Übereinkommen in Übereinstimmung steht». In seiner Stossrichtung unterscheidet sich Art. 16 damit von den benachbarten Regelungen. Wie geschildert haben die Art. 14, 15 und 18 der Konvention die Unterstützung problematischer Projekte und die weitere Verwertung konventionswidrig geborgenen Unterwasserkulturerbes zum Thema und decken folglich vor allem sekundäre Erscheinungen der Ausbeutung des Unterwasserkulturerbes ab.¹⁰⁵ Art. 16 richtet sein Augenmerk hingegen auf die *Verhinderung* derjenigen Tätigkeiten, die direkt auf Fundstätten unter Wasser ausgerichtet sind und diese beeinträchtigen können – und damit auf diejenigen Vorgänge, deren Bekämpfung im Kern des Übereinkommens liegt.¹⁰⁶

Hinsichtlich seiner Umsetzung verpflichtet Art. 16 die Konventionsstaaten zu weitreichenden Schritten: Sie müssen «alle geeigneten Massnahmen» ergreifen, um mittels dieser «sicherzustellen», dass der Konvention zuwiderlaufende Unternehmungen nicht stattfinden. Zu diesen Schritten zählen *tatsächliche* Massnahmen, wie die Information in Unterwasserkulturerbeprojekte involvierter Personengruppen über neuen Regelungen, die sie bei ihrer Arbeit beachten müssen.¹⁰⁷ In erster Linie erfordert Art. 16 aber den Erlass *rechtlicher* Regelungen zu seiner Umsetzung. Die Konventionsstaaten sind zunächst verpflichtet, entsprechende Verbote in ihren jeweiligen Rechtsordnungen zu installieren.¹⁰⁸ Damit diese auch praktische Wirksamkeit entfalten können, bedürfen sie zudem einer Bewehrung durch Sanktionen, die einerseits der Abschreckung dienen, andererseits – in Fällen tatsächlichen Zuwiderhandelns – dessen hinreichende Ahndung gewährleisten.¹⁰⁹ In Anbetracht dessen, dass Eingriffe in das Unterwasserkulturerbe ausgesprochen lukrativ sein können,¹¹⁰ werden einzig strafrechtliche Sanktionen diesem Anforderungsprofil gerecht. Seine spezielle Formulierung setzt Art. 16 an dieser Stelle von den benachbarten Bestimmungen ab: Anders als für die Art. 14 und 15 folgt die Verpflichtung der Konventionsstaaten, Sanktionen für Zuwiderhandlungen vorzusehen, nicht aus Art. 17, sondern bereits aus der Norm selbst, die das Ergreifen *aller* geeigneten Massnahmen erfordert.¹¹¹ Art. 17 ist für die Umsetzung von Art. 16 allerdings komplementär: Mit seiner Forderung nach hinreichend harten Sanktionen mit abschreckender Wirkung¹¹² verdeutlicht er die Robustheit des Vorgehens, die das Übereinkommen den Vertragsstaaten für seine Um- und Durchsetzung abverlangt.

105 Vgl. dazu DROMGOOLE, a.a.O., S. 305.

106 Vgl. auch O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage* (Fn. 50), S. 109.

107 Vgl. O'KEEFE, a.a.O., S. 109 f.

108 MARKUS RAU, *The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage and the International Law of the Sea*, 6 Max Planck UNYB 387 (2002), S. 423.

109 Vgl. PETRIG/STEMMLER (Fn. 46).

110 Vgl. nur FROST (Fn. 42), S. 25.

111 Vgl. PETRIG/STEMMLER (Fn. 46).

112 Vgl. Art. 17 Abs. 2 CPUCH; s. zudem C.III.

Ein weiterer Aspekt, der massgeblich zur bedeutenden Rolle von Art. 16 im Rahmen der Konvention beiträgt, ist seine geographische Reichweite. Während die Art. 14, 15 und 18 des Übereinkommens Massnahmen gegen Sachverhalte erfordern, die sich auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet der Konventionsstaaten abspielen, enthält Art. 16 keine derartige territoriale Beschränkung¹¹³. Vielmehr verpflichtet die Konvention an dieser Stelle die Vertragsstaaten, konventionswidriges Verhalten ihrer Staatsangehörigen sowie von Personen an Bord der Schiffe ihrer Flagge zu unterbinden, gleichgültig wo dieses stattfindet.¹¹⁴ Sie macht sich dazu zwei im Völkerrecht allgemein anerkannte Jurisdiktionsprinzipien zunutze: Das aktive Personalitätsprinzip und das Flaggenprinzip.¹¹⁵ Nach diesen dürfen Staaten auch jenseits ihrer Grenzen die Beachtung ihres innerstaatlichen Rechts von ihren Staatsangehörigen sowie an Bord der ihre Flagge führenden Schiffe verlangen und Verstösse strafrechtlich verfolgen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Staaten die Ausübung ihrer Strafgewalt für diese Fälle in ihrem innerstaatlichen Recht vorsehen.

Auf diese Weise verschaffen sie sich den rechtlichen Zugriff auf Konventionsverstösse an Bord ihrer Schiffe und auf konventionswidrige Handlungen ihrer Staatsangehörigen – unabhängig vom Recht des Begehungsortes und von der Flagge des Schiffes, das letztere bei ihrem Vorgehen gegebenenfalls verwenden. Die Staatsangehörigen der Konventionsstaaten und Personen an Bord der Schiffe unter ihrer Flagge stehen nun vor der Wahl, ihre Projekte konventionskonform durchzuführen oder die Strafverfolgung im Heimat- bzw. Flaggenstaat zu riskieren, was durchaus abschreckende Wirkung hat. Auf dieser Grundlage errichtet das Übereinkommen ein weit über die Territorien der Vertragsstaaten hinausreichendes Schutzregime für das Unterwasserkulturerbe, dessen Netz sich mit zunehmender Ratifikation und der damit einhergehenden Umsetzung ihrer Vorgaben immer weiter verdichten wird.

D. Die Umsetzung des Übereinkommens durch die Schweiz

Nach dem Bundesbeschluss vom Juni 2019 soll die Umsetzung der Konvention in das Schweizer Recht über Ergänzungen des bestehenden Rechts erfolgen.¹¹⁶ In der Botschaft wird der Standpunkt vertreten, dass die Schweiz bereits durch

113 Vgl. RAU, *The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage* (Fn. 108), S. 424; sowie DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law* (Fn. 4), S. 284 f.

114 Vgl. PETRIG/STEMMLER (Fn. 46).

115 Vgl. zu diesen beiden Prinzipien GERHARD WERLE/FLORIAN JEßBERGER, Vor § 3, in: Heinrich Wilhelm Laufhütte/Ruth Rissing-van Saan/Klaus Tiedemann, *Strafgesetzbuch: Leipziger Kommentar*, 12. Aufl., Berlin, Rz. 224, 232; zudem PETRIG/STEMMLER (Fn. 46); vgl. zur Rolle dieser Prinzipien im Völkerrecht auch RAU, *The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage* (Fn. 108), S. 437.

116 Art. 2 und Anhang Bundesbeschluss UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 3), BBl 2019 4561, 4561 und 4563 f.

geringfügige Änderungen des Kulturgütertransfergesetzes (KGTG)¹¹⁷ ihren künftigen Verpflichtungen aus Art. 14 und 18 der Konvention nachkommen kann.¹¹⁸ Die Umsetzung der Vorgaben aus den Art. 9, 11 sowie 16 soll über die Einfügung von zwei neuen Artikeln in das Seeschiffahrtsgesetz (SSG)¹¹⁹ bewerkstelligt werden.¹²⁰ Darüber hinaus sollen bestehende Regelungen in anderen Bundesgesetzen für die Umsetzung des Übereinkommens genutzt werden.¹²¹

I. Umsetzung durch das Kulturgütertransfergesetz

Im Bundesbeschluss sind zwei Änderungen des KGTG vorgesehen. Zum einen wurde eine Erweiterung seines Ingresses beschlossen,¹²² wonach das Gesetz neben der Ausführung des UNESCO-Übereinkommens über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Überbringung von Kulturgut (UNESCO-Konvention 1970)¹²³ nun auch der Ausführung des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz des Unterwasserkulturerbes von 2001 dienen soll (in den folgenden Abschnitten zur besseren Unterscheidung der beiden Konventionen: UNESCO-Konvention 2001). Zum anderen wird der Begriff des Kulturguts in Art. 2 Abs. 1 KGTG um die Definition des Unterwasserkulturerbes gemäss der UNESCO-Konvention 2001 ergänzt.¹²⁴ Auf diese Weise sollen die etablierten Schutzmechanismen des KGTG auch der Bewahrung des Unterwasserkulturerbes zugutekommen.¹²⁵

Die folgende, eingehende Analyse des KGTG in seiner künftigen Gestalt wird allerdings zeigen, dass erhebliche Kompatibilitätsprobleme zwischen seinen Vorschriften und den Vorgaben der UNESCO-Konvention 2001 bestehen. Weder Art. 14 noch Art. 18 der UNESCO-Konvention 2001 kann so hinreichend Rechnung getragen werden – entgegen den Ausführungen der Botschaft.

117 Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer, SR 444.1.

118 Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 480 f., 484 ff.; auf S. 484 der Botschaft werden zwar auch die Art. 15 und Art. 16 CPUCH mitgenannt, aus dem Kontext der Ausführungen ergibt sich allerdings, dass es auf dieser und den folgenden Seiten um die Umsetzung von Art. 14 CPUCH geht.

119 Bundesgesetz über die Seeschiffahrt unter der Schweizer Flagge (Seeschiffahrtsgesetz), SR 747.30.

120 In der Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 486, werden zwar die Art. 7 bis 12 und Art. 16 CPUCH aufgeführt, es ist aber offenkundig, dass die Schweiz als Binnenland nur Verpflichtungen aus Art. 9, Art. 11 und Art. 16 CPUCH umsetzen muss, vgl. dazu auch S. 478 f. Dem entsprechen auch die S. 486 ff., auf denen nur diesbezügliche Vorschläge gemacht werden, wobei dort auch Art. 17 CPUCH Erwähnung findet, s. S. 488.

121 Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 480 f.

122 Art. 2 und Anhang Bundesbeschluss UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 3), BBl 2019 4561, 4563.

123 SR 0.444.1; für einen Überblick zu Entstehung und Regelungsgehalt der Konvention vgl. ANDREA F. G. RASCHIER, Kulturgütertransfer und Globalisierung, Zürich/Baden-Baden 2000, S. 49 ff.

124 Art. 2 und Anhang Bundesbeschluss UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 3), BBl 2019 4561, 4563.

125 Vgl. Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 485.

1. Grundlegender Mangel: Die Definition des Kulturguts im KGTG

Das KGTG wurde 2003 zur Umsetzung der UNESCO-Konvention 1970 verabschiedet,¹²⁶ deren Vorgaben seinen Gehalt bis heute prägen. Hinsichtlich ihrer Zielsetzung und der zu schützenden Gegenstände bestehen nennenswerte Überschneidungen zwischen der UNESCO-Konvention von 1970 und derjenigen von 2001.¹²⁷ So verpflichtet die UNESCO-Konvention 1970 ihre Vertragsstaaten vor allem dazu «die rechtswidrige Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut [...] zu bekämpfen»¹²⁸, was in wesentlichen Punkten den Vorgaben von Art. 14 UNESCO-Konvention 2001 entspricht. Darüber hinaus sind die Kategorien von Kulturgütern, die unter der UNESCO-Konvention 1970 zu schützen sind, derart weit gezogen, dass sie auch das Unterwasserkulturerbe zu grossen Teilen, wenn nicht gar in Gänze umfassen: Die Kategorie von «Antiquitäten, die mehr als hundert Jahre alt sind»¹²⁹, teilt mit der Definition des Unterwasserkulturerbes nach der UNESCO-Konvention 2001 nicht nur das Alterskriterium,¹³⁰ sondern dürfte auch eine Vielzahl von dessen Objekten einschliessen. Das Unterwasserkulturerbe stellt zudem regelmässig «die Geschichte betreffendes Gut»¹³¹ dar und besteht auch aus «Ergebnisse[n] archäologischer Ausgrabungen (sowohl vorschriftsmässiger als auch unerlaubter) oder archäologischer Entdeckungen»^{132, 133}

Allerdings verlangt die UNESCO-Konvention 1970 keinen vorbehaltlosen Schutz dieser Kategorien, sondern ordnet entsprechende Gegenstände nur dann als Kulturgüter ein, sofern sie vom jeweiligen Staat als «bedeutungsvoll» bezeichnet werden.¹³⁴ Eine derartige Eingrenzung des zu schützenden Unterwasserkulturerbes kennt die UNESCO-Konvention 2001 nicht. Im Gegenteil: Bei der Ausarbeitung der UNESCO-Konvention 2001 kam es zu kontroversen Diskussionen bei der Frage, ob die Definition des Unterwasserkulturerbes in

126 Vgl. Ingress des KGTG; zudem Botschaft über die UNESCO-Konvention 1970 und das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG), BBl 2001 535, 536 f.

127 Vgl. zur Ergänzung der UNESCO-Konvention 2001 durch die UNESCO-Konvention 1970 MAARLEVELD/GUÉRIN/EGGER (Fn. 30), S. 31.

128 Art. 2 Abs. 1 und 2 UNESCO-Konvention 1970; vgl. dazu auch ANDREA F. G. RASCHER/MARC BAUEN/YVES FISCHER/MARIE-NOELLE ZEN-RUFFINEN, *Cultural Property Transfer. Transfert des biens culturels. Trasferimento dei beni culturali*. Kulturgütertransfer, Zürich/Brüssel 2005, S. 223.

129 Art. 1 lit. e UNESCO-Konvention 1970.

130 Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a CPUCH.

131 Art. 1 lit. b UNESCO-Konvention 1970.

132 Art. 1 lit. c UNESCO-Konvention 1970.

133 Teile des Unterwasserkulturerbes dürften darüber hinaus auch den Kategorien in Art. 1 lit. a, d, f, g und h UNESCO-Konvention 1970 unterfallen. Zur Tatsache, dass die einzelnen Kategorien des Art. 1 UNESCO-Konvention 1970 einander überlappen s. auch RASCHER/BAUEN/FISCHER/ZEN-RUFFINEN (Fn. 128), S. 228.

134 Art. 1 UNESCO-Konvention 1970; vgl. für Kriterien zur näheren Bestimmung des Begriffs ANDREA F. G. RASCHER/MARC-ANDRÉ RENOLD, *Kulturgütertransfer: Kulturgütertransfergesetz*, in: Peter Mosimann/Marc-André Renold/Andrea F. G. Rascher, *Kultur Kunst Recht: Schweizerisches und internationales Recht*, Basel 2009, S. 313–340, S. 316.

Art. 1 durch zusätzliche Kriterien enger gezogen werden sollte. Vor allem nach dem Willen der Vereinigten Staaten von Amerika und des Vereinigten Königreichs sollte nur «bedeutungsvolles» Unterwasserkulturerbe geschützt werden. Dieser Vorschlag konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Stattdessen wurde das Erfordernis eines «kulturellen, historischen oder archäologischen Charakter[s]»¹³⁵ für das Unterwasserkulturerbe aufgenommen. Aus diesem folgt aber keine Verengung des Begriffs, kann doch mehr als hundert Jahre alten Fundstücken ein historischer Charakter kaum abgesprochen werden.¹³⁶

Die beschlossene Ergänzung des KGTG trägt diesem Unterschied zwischen der UNESCO-Konvention 1970 und der UNESCO-Konvention 2001 keine Rechnung. So sieht der Bundesbeschluss vor, den Kulturgutbegriff in Art. 2 Abs. 1 KGTG zwar um das Unterwasserkulturerbe i.S. der UNESCO-Konvention 2001 zu erweitern, auf das Kriterium «bedeutungsvoll» jedoch nicht zu verzichten: «Als *Kulturgut* gilt» danach «ein aus religiösen oder weltlichen Gründen für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft *bedeutungsvolles* Gut, das einer der Kategorien nach Art. 1 der UNESCO-Konvention 1970 oder nach Art. 1 Abs. 1 Buchstabe a des UNESCO-Übereinkommens 2001 angehört».¹³⁷ Wenngleich es sinnvoll ist, die Definition des Unterwasserkulturerbes aus der UNESCO-Konvention 2001 trotz der womöglich vollständigen Erfassung seiner Bestandteile durch die Kategorien der UNESCO-Konvention 1970 ausdrücklich im KGTG zu verankern, enthält die gewählte Formulierung «bedeutungsvolles Gut» eine zusätzliche, konventionsfremde Anforderung und verengt den Kreis der nach der UNESCO-Konvention 2001 zu schützenden Kulturgüter somit in empfindlicher und unzulässiger Weise. Dieses Defizit wird sich auch nicht im Wege der Auslegung beseitigen lassen. In Anbetracht des klaren Wortlauts ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass das nach der UNESCO-Konvention 2001 geschützte Unterwasserkulturerbe immer als «bedeutungsvoll» i.S.v. Art. 2 Abs. 1 KGTG zu erachten ist.¹³⁸ Die beschlossene Umsetzung der UNESCO-Konvention 2001 ist deshalb mit einem grundlegenden Makel belastet, der sich durch das gesamte KGTG ziehen wird: Da nahezu alle für den Schutz des Unterwasserkulturerbes in Betracht kommenden Regelungen des

135 Art. 1 Abs. 1 lit. a CPUCH.

136 Vgl. zu Debatte und Resultat insgesamt O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage* (Fn. 50), S. 42 f.

137 Art. 2 und Anhang Bundesbeschluss UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 3), BBl 2019 4561, 4561, 4563; zweite Hervorhebung durch Verfasserinnen.

138 Vgl. hierzu auch die von der Konferenz Schweizerischer Kantonsarchäologinnen und Kantonsarchäologen im Auftrag des Bundesamtes für Kultur erstellte «Kulturgüterliste archäologischer Objekte der Schweiz», abrufbar unter <www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturerbe/kulturguetertransfer/was-versteht-das-kulturguetertransfergesetz-kgtg-unter-einem-k.html>. Diese ist zwar nicht abschliessend ausgestaltet, illustriert aber mit ihren Angaben zur jeweils erforderlichen Datierung, dass unter dem KGTG – anders als beim Unterwasserkulturerbe nach der UNESCO-Konvention 2001 – wohl nicht alle Objekte ab einem Alter von 100 Jahren ein schweizerisches Kulturgut darstellen sollen.

KGTG am zu engen Begriff des Kulturguts gemäss Art. 2 Abs. 1 KGTG anknüpfen,¹³⁹ können sie in der Folge wohl immer nur einen Teil des Unterwasserkulturerbes erfassen und schützen.

Wie die nachstehende Analyse zeigen wird, treten zu diesem generellen Defizit zusätzliche Anforderungen in den Vorschriften des KGTG hinzu, die seine Anwendung zum Schutz des Unterwasserkulturerbes noch weiter einschränken und bisweilen nahezu verunmöglichen. Dies widerspricht nicht nur Sinn und Zweck der UNESCO-Konvention 2001, sondern auch ihrem klaren Wortlaut.

2. *Kaum heranziehbare Rückführungsklage: Art. 9 KGTG*

Art. 9 KGTG eröffnet Staaten, aus denen Kulturgut rechtswidrig ausgeführt worden ist, eine Klagemöglichkeit gegen dessen Besitzer respektive Besitzerin – vorausgesetzt, das fragliche Kulturgut wurde «rechtswidrig in die Schweiz eingeführt».¹⁴⁰ Da Art. 14 der UNESCO-Konvention 2001 die Konventionsstaaten u.a. verpflichtet, den Besitz von rechtswidrig exportiertem und konventionswidrig geborgenem Unterwasserkulturerbe zu unterbinden,¹⁴¹ könnte Art. 9 KGTG eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der UNESCO-Konvention 2001 spielen. Dem steht allerdings – neben dem unzulässig verengten Kulturgutsbegriff des KGTG – auch die sonstige Ausgestaltung von Art. 9 KGTG entgegen.

Das Tatbestandsmerkmal der rechtswidrigen Einfuhr wird durch Art. 2 Abs. 5 KGTG definiert. Es erfasst nur solche Einfuhren, «die eine Vereinbarung i.S.v. Art. 7 oder eine Massnahme i.S.v. Art. 8 Abs. 1 Buchstabe a» des KGTG verletzen. Bei den Vereinbarungen nach Art. 7 KGTG handelt es sich um bilaterale Verträge, welche die Schweiz mit anderen Vertragsstaaten der UNESCO-Konvention 1970 schliesst.¹⁴² Mit insgesamt acht Vereinbarungen existiert gegenwärtig nur eine verschwindend geringe Anzahl derartiger Verträge.¹⁴³ Mit dem Grossteil der Vertragsstaaten der UNESCO-Konvention 1970 wurden bislang keine Vereinbarungen getroffen – mit dem Effekt, dass Transfers aus diesen Staaten in aller Regel auch keine rechtswidrige Einfuhr nach dem KGTG darstellen können. Doch selbst wenn in der konkreten Konstellation eine entsprechende Vereinbarung existieren sollte, so reguliert diese ausweislich Art. 7 Abs. 2 lit. a KGTG nur den Transfer von Kulturgütern, die «von wesentlicher

139 Vgl. bspw. Art. 9, Art. 16, Art. 20 KGTG; eine Ausnahme bildet z.B. Art. 24 Abs. 1 lit. b KGTG, der sich allerdings aus anderen Gründen nicht für die Umsetzung eignet, s. dazu D.I.5.

140 Art. 9 Abs. 1 KGTG.

141 Seinem Wortlaut nach verlangt Art. 14 CPOCH zwar nur die Verhinderung von Besitz an fraglichen Objekten; hierunter ist aber nicht nur die Verhinderung der Begründung neuen Besitzes zu verstehen, sondern auch die Beseitigung von bereits bestehendem, vgl. in diesem Sinne wohl auch O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage* (Fn. 50), S. 106.

142 S. dazu auch RASCHER/BAUEN/FISCHER/ZEN-RUFFINEN (Fn. 128), S. 248 f.

143 Vgl. Bundesamt für Kultur, *Kulturelle Vereinbarungen*, <www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturerbe/kulturguetertransfer/bilaterale-vereinbarungen.html>.

Bedeutung für das kulturelle Erbe des jeweiligen Vertragsstaates» sind, was den Kreis der geschützten Objekte gegenüber der UNESCO-Konvention 2001 – zusätzlich zum ohnehin zu engen Kulturgutsbegriff des KGTG – ein weiteres Mal unzulässig einschränken wird. Die von der Schweiz bislang geschlossenen Vereinbarungen enthalten zudem jeweils einen Anhang, in dem zu schützendes Kulturgut der Vertragspartner beschrieben wird. Die verschiedenen Kategorien sind dabei häufig auf eine bestimmte Zeitspanne begrenzt;¹⁴⁴ dies hat zur Folge, dass Kulturgut späterer Jahrhunderte der Vereinbarung nicht unterfällt. Überdies sind typische Elemente des Unterwasserkulturerbes wie Wrackteile von Schiffen oder Flugzeugen in der Regel nicht erfasst.¹⁴⁵

Eine Einfuhr von Kulturgut in die Schweiz ist zudem dann rechtswidrig, wenn mit ihr gegen befristete Massnahmen nach Art. 8 Abs. 1 lit. a KGTG verstossen wird. Nach dieser Regelung kann der Bundesrat die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Kulturgütern regulieren, um «das kulturelle Erbe eines Staates, das wegen ausserordentlicher Ereignisse gefährdet ist» zu schützen. Aber auch nach dieser Alternative dürfte die Klagemöglichkeit aus Art. 9 KGTG für Elemente des Unterwasserkulturerbes kaum zum Tragen kommen. Laut Art. 1 lit. i der Kulturgütertransferverordnung¹⁴⁶ sind unter «ausserordentliche[n] Ereignisse[n]» nur «bewaffnete Konflikte», «Naturkatastrophen» und «andere ausserordentliche Ereignisse» zu verstehen.¹⁴⁷ Zudem hat der Bundesrat seit Einführung des KGTG von seiner diesbezüglichen Kompetenz keinen Gebrauch gemacht,¹⁴⁸ so dass sich hieraus bislang auch keine Klagemöglichkeit nach Art. 9 KGTG ergeben kann.

144 Vgl. bspw. Vereinbarung zwischen dem Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Hellenischen Republik über die Einfuhr, die Durchfuhr und die Rückfuhrung von Kulturgut, SR 0.444.137.21, Anhang 1, *passim*, sowie Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Kolumbien über die Einfuhr und die Rückfuhrung von Kulturgut, SR 0.444.126.31, Anhang, *passim*.

145 Vgl. jeweils ebd.; anders insoweit die Vereinbarung zwischen dem Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Volksrepublik China über die rechtswidrige Einfuhr und Ausfuhr sowie die Rückfuhrung von Kulturgut, SR 0.444.124.91, Anhang, Kategorien chinesischer Kulturgüter, VII. Bambus- und Holzprodukte, C. Utensilien/Instrumente, wo auch Boote als geschütztes Kulturgut genannt werden – allerdings nur aus der Zeit von 5000 v.Chr. bis 1500 n.Chr.

146 Verordnung über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTV), SR 444.11.

147 Da es dem Bundesrat verwehrt ist, den Anwendungsbereich des Gesetzes auf dem Umweg über die Verordnung zu erweitern, dürfte sich an dieser Stelle auch keine baldige Ausweitung der Fälle der «rechtswidrigen Einfuhr» ergeben.

148 Auskunft der Fachstelle internationaler Kulturgütertransfer des Bundesamtes für Kultur vom 23.10.2019 an die Autorinnen. Dies bedeutet nicht, dass das kulturelle Erbe derart betroffener Staaten keinen Schutz durch die Schweiz erfährt. In vielen Fällen, in denen Massnahmen nach Art. 8 Abs. 1 lit. a KGTG angezeigt wären, sind Sanktionsmassnahmen in Kraft, die gemäss der Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 und 2 Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (EmbG), SR 946.231, als Verordnung ergehen. Diese können auch Regelungen zum Kulturgüterschutz enthalten, vgl. bspw. Art. 9a Verordnung über Massnahmen gegenüber Syrien, SR 946.231.172.7. Wie Art. 20 Abs. 1 und 3 der Verordnung i.V.m. Art. 9 EmbG belegt, steht für diese Vorgaben zudem eine Sanktionsbewehrung zur Verfügung. Sofern Unterwasserkultur-

Die Analyse zeigt, dass nur in seltenen Fällen eine rechtswidrige Einfuhr von Unterwasserkulturerbe in die Schweiz wegen eines Verstosses gegen Art. 7 oder Art. 8 Abs. 1 lit. a KGTG vorliegen wird. Art. 9 KGTG wird für die Umsetzung der UNESCO-Konvention 2001 folglich von allenfalls minimaler Relevanz sein.

3. *Disparate Sorgfaltspflichten des Handels: Art. 16 KGTG*

Wie zuvor geschildert, verlangt Art. 14 der UNESCO-Konvention 2001 auch, dass die Konventionsstaaten den Handel mit rechtswidrig geborgenem Unterwasserkulturerbe verhindern. Das KGTG enthält in Art. 16 Sorgfaltspflichten, die beim gewerbsmässigen Handel mit Kulturgütern eingehalten werden müssen.¹⁴⁹ Ihre Beachtung kann kontrolliert werden, wofür Art. 17 KGTG behördliche Zutrittsrechte gewährt. Diese Sorgfaltspflichten könnten als wichtiger Baustein für die Umsetzung von Art. 14 der UNESCO-Konvention 2001 dienen. Allerdings sind ihre konkreten Voraussetzungen derart ausgestaltet, dass sie bestenfalls Teilbereiche des Unterwasserkulturerbes erfassen. Zusätzlich zu der Einschränkung durch den zu engen Kulturgüterbegriff des KGTG legt Art. 16 Abs. 1 KGTG zudem fest, dass Kulturgut im Kunsthandel und Auktionswesen nur dann übertragen werden darf, wenn anzunehmen ist, dass dieses «nicht gestohlen worden ist, nicht gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhanden gekommen ist und nicht rechtswidrig ausgegraben worden ist»¹⁵⁰ und zudem «nicht rechtswidrig eingeführt worden ist»¹⁵¹. Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass die Regelungen des Kulturgütertransfergesetzes nicht im Hinblick auf die Erfordernisse des Schutzes des Unterwasserkulturerbes konzipiert wurden und sich nicht ohne weiteres auf diesen Bereich übertragen lassen.

Der Ausschluss gestohlener sowie dem Eigentümer oder der Eigentümerin gegen ihren Willen abhanden gekommener Objekte aus Kunsthandel und Auktionswesen wird in vielen Fällen nicht für konventionswidrig geborgenes Unterwasserkulturerbe greifen. Zahlreiche Bestandteile des Unterwasserkulturerbes liegen seit Jahrhunderten unentdeckt und oftmals schwer erreichbar in Gewässern, so dass – egal nach welchem Recht die Frage des Diebstahls zu bewerten ist – regelmässig weder der nach Schweizer Recht geforderte Gewahrsam noch vergleichbare Erfordernisse wie der Besitz an fraglichen Gegenständen

erbe von derartigen Sanktionsregimen erfasst wird, dienen diese *de facto* auch der Durchsetzung der UNESCO-Konvention 2001. Für die dauerhafte, weltweite Umsetzung des Übereinkommens sind sie wegen ihres Ausnahmecharakters allerdings nicht geeignet; zudem eröffnen sie nicht die Klagemöglichkeit des betroffenen Staats nach Art. 9 KGTG.

149 Vgl. dazu RASCHER/BAUEN/FISCHER/ZEN-RUFFINEN (Fn. 128), S. 260 f.

150 Art. 16 Abs. 1 lit. a KGTG.

151 Art. 16 Abs. 1 lit. b KGTG.

den vorliegen dürften.¹⁵² Darüber hinaus ist die Feststellung von Eigentum an Objekten des Unterwasserkulturerbes ein äusserst komplexes Unterfangen.¹⁵³ In einigen Konstellationen lässt sich die Eigentumslage wohl aufgrund innerstaatlichen Rechts bestimmen,¹⁵⁴ in anderen werden sich die Eigentumsverhältnisse trotz aufwändiger Prüfungen jedoch nicht klären lassen.¹⁵⁵ Die UNESCO-Konvention 2001 selbst bezieht keine Position zu Eigentumsfragen,¹⁵⁶ ihr Fokus ist auf die Unterbindung konventionswidriger Bergungsvorgänge ausgerichtet – unabhängig davon, ob bzw. wessen Eigentum betroffen ist.

Vor diesem Hintergrund wird wohl im Rahmen der Sorgfaltspflichten nach Art. 16 KGTG vor allem der Handelsausschluss rechtswidrig ausgegrabener Objekte für den Schutz des Unterwasserkulturerbes heranzuziehen sein. Aber auch dieser ist nur bedingt geeignet, um konventionswidrigem Verhalten zu begegnen. Obgleich viele Objekte des Unterwasserkulturerbes unter Schichten von Sedimenten liegen, so dass ihre Bergung eine Freilegung erfordert, trifft dies nicht auf alle derartigen Gegenstände zu.¹⁵⁷ Zugleich verursacht das Erfordernis der Rechtswidrigkeit an dieser Stelle Schwierigkeiten. Es ist anzunehmen, dass zu seiner Bestimmung das jeweils lokal anzuwendende Recht heranzuziehen ist. Enthält dieses keine entsprechenden Regelungen, liegt keine Rechtswidrigkeit vor. Insbesondere für den keiner staatlichen Gesetzgebungsgewalt unterliegenden Tiefseeboden¹⁵⁸ fehlen Regelungen, aus denen sich ohne weiteres die Rechtswidrigkeit einer Bergung ergibt.¹⁵⁹

Auch das Tatbestandsmerkmal der rechtswidrigen Einfuhr aus Art. 16 Abs. 2 KGTG vermag keinen hinreichenden Schutz zu vermitteln. Wie bereits in Bezug auf Art. 9 KGTG geschildert, dürfte eine derartige rechtswidrige Einfuhr von Unterwasserkulturerbe selten vorliegen. Auch die weiteren Sorgfaltspflich-

152 Vgl. zur Schweizer Rechtslage MARCEL ALEXANDER NIGGLI/CHRISTOF RIEDO, Art. 139, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019, Rz. 16 ff., 22 ff., 39 ff.

153 Vgl. FORREST (Fn. 59), S. 309 ff.; sowie DROMGOOLE, Underwater Cultural Heritage and International Law (Fn. 4), S. 97 ff.

154 Vgl. bspw. DROMGOOLE, Underwater Cultural Heritage and International Law (Fn. 4), S. 101 f.

155 Vor allem das Alter des fraglichen Unterwasserkulturerbes dürfte hierbei eine Rolle spielen: je älter, desto unwahrscheinlicher erscheint eine Zuordnung jenseits eines gesetzlich geregelten Übergangs in das Staatseigentum.

156 DROMGOOLE, Editor's Introduction (Fn. 53), S. xxxii; zudem O'KEEFE, Shipwrecked Heritage (Fn. 50), S. 115.

157 Vgl. DROMGOOLE, Underwater Cultural Heritage and International Law (Fn. 4), S. 1; sowie MAARLEVELD/GUÉRIN/EGGER (Fn. 30), S. 21.

158 Vgl. Art. 137 Abs. 1 SRÜ; für den Begriff s. Fn. 86.

159 Das SRÜ enthält zwar in Art. 149 eine Regelung zu auf dem Tiefseeboden befindlichem Unterwasserkulturerbe, wonach dieses «zum Nutzen der gesamten Menschheit bewahrt oder verwendet» wird. Ein eindeutiges Aneignungsverbot enthält das Regime zum Tiefseeboden jedoch nur in Art. 137 Abs. 1 SRÜ – und zwar für die in Art. 133 lit. a SRÜ definierten, mineralischen Ressourcen, zu denen das Unterwasserkulturerbe nicht zählt. Vgl. dazu TULLIO SCOVAZZI, Article 149, in: Alexander Proelss (Hrsg.), United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary, München 2017, Rz. 2.

ten, die Art. 16 Abs. 2 KGTG für Kunsthandel und Auktionswesen vorsieht, sind defizitär was die Umsetzung der UNESCO-Konvention 2001 angeht, da sie wiederum auf dem zu engen Kulturgutsbegriff des KGTG fussen.

4. *Lückenhaftes Beschlagnahmeregime: Art. 19 und 20 KGTG*

Die Umsetzung von Art. 14 der UNESCO-Konvention 2001 erschöpft sich allerdings nicht in der Auferlegung von Sorgfaltspflichten für den Handel, sondern erfordert weitere Massnahmen, um Einfuhr, Handel und Besitz problematischer Objekte zu verhindern. Von grosser Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten der Behörden, fragliche Objekte einzuziehen – ein Vorgehen, das zudem auch von Art. 18 Abs. 1 der UNESCO-Konvention 2001 gefordert wird.¹⁶⁰ Um eine Einziehung praktisch zu ermöglichen, sieht das Schweizer Recht als vorhergehende Schritte regelmässig die vorläufige Sicherstellung und die Beschlagnahme fraglicher Gegenstände vor.¹⁶¹ Entsprechende Regelungen finden sich auch im KGTG.

So statuiert Art. 19 KGTG nicht nur, dass die Zollbehörden den Kulturgütertransfer an der Grenze kontrollieren,¹⁶² sondern ermächtigt sie zudem «verdächtige Kulturgüter bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr zurückzubehalten und den Strafverfolgungsbehörden Anzeige zu erstatten».¹⁶³ Eine derartige Ermächtigung könnte durchaus dem Schutz von konventionswidrig geborgenem Unterwasserkulturerbe dienen – wenngleich der zu enge Kulturgutsbegriff des KGTG auch hier einen umfassenden Schutz erschweren wird.

Die Beschlagnahme fraglicher Gegenstände soll durch die Strafverfolgungsbehörden nach Art. 20 KGTG erfolgen. Dazu muss der Verdacht bestehen, dass das Kulturgut «gestohlen worden ist, gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhanden gekommen ist oder rechtswidrig in die Schweiz eingeführt worden ist». Anders als Art. 16 Abs. 1 KGTG adressiert Art. 20 KGTG damit nicht vier Kategorien der rechtswidrigen Herkunft von Objekten, sondern lediglich drei – es fehlt die Nennung der rechtswidrigen Ausgrabung. Wie im Kontext von Art. 16 KGTG erläutert, unterfallen grosse Teile des Unterwasserkulturerbes keiner dieser drei Kategorien, während die Kategorie des rechtswidrig ausgegrabenen Kulturguts, die vermutlich noch am ehesten Unterwasserkulturerbe zu erfassen vermag,¹⁶⁴ fehlt. So stellt sich Art. 20 KGTG als eine Norm heraus, die den Behörden zwar wichtige Befugnisse verleiht, gleichzeitig aber wenig geeignet ist, um der Einziehung von Unterwasserkulturerbe i.S.v. Art. 14 und 18 der UNESCO-Konvention 2001 zu dienen.

160 S. dazu auch C.III.

161 S. dazu E. II.5.

162 Art. 19 Abs. 1 KGTG.

163 Art. 19 Abs. 2 KGTG.

164 S. dazu D. I.3.

5. Unvollständige Strafnorm: Art. 24 KGTG

Im KGTG finden sich schliesslich Strafvorschriften, mit denen dem intendierten Schutz von Kulturgütern erheblicher Nachdruck verliehen wird. Da sie zu meist entweder direkt oder indirekt an dem zu engen Kulturgutsbegriff des KGTG anknüpfen,¹⁶⁵ ist ihre Bedeutung für den Schutz des Unterwasserkulturerbes i.S.v. Art. 14 i.V.m. Art. 17 der UNESCO-Konvention 2001 bereits von vornherein stark eingeschränkt. Art. 25 KGTG normiert als Übertretungen die Missachtung der Sorgfaltspflichten aus Art. 16 KGTG in Kunsthandel oder Auktionswesen,¹⁶⁶ zudem die Vereitelung der in Art. 17 KGTG vorgesehenen Kontrolle ebendieser Pflichten.¹⁶⁷ Für Teilmengen des Unterwasserkulturerbes könnte sich hieraus durchaus ein gewisser Schutzgehalt ergeben.

Art. 24 enthält die zentrale Strafnorm des KGTG. Strafbar ist danach u.a., wer vorsätzlich «gestohlene oder gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhanden gekommene Kulturgüter einführt, verkauft, vertreibt, vermittelt, erwirbt oder ausführt»¹⁶⁸, wer «sich Grabungsfunde i.S.v. Artikel 724 des Zivilgesetzbuches aneignet»¹⁶⁹ oder wer «Kulturgüter rechtswidrig einführt»¹⁷⁰. Für den Schutz des Unterwasserkulturerbes ist daher leider auch diese Vorschrift nur bedingt geeignet. Wie zuvor dargelegt wurde, sind konventionswidrig geborgene Objekte des Unterwasserkulturerbes häufig weder im Rechtssinne gestohlen, noch können sie einem Eigentümer oder einer Eigentümerin zugeordnet werden – was für das Abhandenkommen zentral ist. Sie werden zudem kaum jemals rechtswidrig i.S. des KGTG eingeführt.¹⁷¹ Als Strafnorm zur Verhinderung der konventionswidrigen Bergung von Unterwasserkulturerbe käme daher v.a. die Variante der Aneignung von Grabungsfunden in Betracht. Mit ihrem Verweis auf Art. 724 ZGB¹⁷² enthält sie aber eine gravierende Einschränkung: Art. 724 ZGB dreht sich um «[h]errenlose Naturkörper oder Altertümer von wissenschaftlichem Wert», diese sind «Eigentum des Kantons, in dessen Gebiet sie gefunden worden sind».¹⁷³ Aus dieser Formulierung geht hervor, dass Grabungsfunde i.S.v. Art. 24 KGTG nur solche sein können, die auf Schweizer Territorium gefunden wurden. Angesichts des in Art. 1 StGB¹⁷⁴ verbürgten strafrechtlichen Legalitätsprinzips kann die Aneignung von ausserhalb der Schweiz belegenem Unterwasserkulturerbe über diese Vari-

165 Ausnahmen finden sich in Art. 24 Abs. 1 lit. b und Art. 25 Abs. 1 lit. b KGTG.

166 Art. 25 Abs. 1 lit. a KGTG.

167 Art. 25 Abs. 1 lit. b KGTG.

168 Art. 24 Abs. 1 lit. a KGTG.

169 Art. 24 Abs. 1 lit. b KGTG.

170 Art. 24 Abs. 1 lit. c KGTG.

171 S. dazu im Detail D.I.2.

172 Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210.

173 Art. 724 Abs. 1 ZGB.

174 Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0.

ante folglich nicht sanktioniert werden.¹⁷⁵ Zur Umsetzung der weltweit ausgerichteten UNESCO-Konvention 2001 kann Art. 24 KGTG daher wohl in der Mehrzahl der Fälle nicht herangezogen werden.¹⁷⁶

Dies hat auch Auswirkungen auf die Umsetzung von Art. 14 und 18 der UNESCO-Konvention 2001, soweit sie die Einziehung von konventionswidrig geborgenem Unterwasserkulturerbe verlangen.¹⁷⁷ Nachdem sich das Beschlagnahmeregime des KGTG als nur bedingt nutzbar erwiesen hat, kommt die Umsetzung der entsprechenden Verpflichtungen über eine Beschlagnahme und anschliessende Einziehung fraglicher Objekte gemäss Art. 263 Abs. 1 lit. c StPO¹⁷⁸ und Art. 70 Abs. 1 StGB in Betracht.¹⁷⁹ Erforderlich ist hierfür jedoch das Vorliegen einer Straftat.¹⁸⁰ In allen Fällen, in denen Art. 24 KGTG für den Umgang mit konventionswidrig geborgenem Unterwasserkulturerbe keine Strafbarkeit bereithält, scheidet ein derartiges Verfahren von vornherein aus; auch eine Strafbarkeit nach Art. 25 KGTG wegen Missachtung der Sorgfaltpflichten aus Art. 16 KGTG dürfte häufig an der zu engen Ausgestaltung ebendieser Pflichten scheitern. Ein Rückgriff auf das selbständige Einziehungsverfahren gemäss der Art. 376 f. StPO i.V.m. Art. 70 Abs. 1 StGB dürfte ebenfalls regelmässig an den Defiziten von Art. 24 KGTG scheitern: Das selbständige Einziehungsverfahren findet zwar «ausserhalb eines Strafverfahrens» statt,¹⁸¹ ist aber von dessen Voraussetzungen nicht losgelöst. Auch hierfür ist eine einziehungsbegründende Straftat erforderlich,¹⁸² die – aus den genannten Gründen – wiederum häufig fehlen dürfte. Die Verpflichtung aus Art. 14 und 18 der UNESCO-Konvention 2001 zur Einziehung von konventionswidrig geborgenem Unterwasserkulturerbe wird folglich weder durch das KGTG selbst

175 Für die vorliegende Analyse ist dabei unerheblich, ob diese Einschränkung auf das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot oder auf das strafrechtliche Analogieverbot gestützt wird. Vgl. in Richtung der ersten Variante STEFAN TRECHSEL/MARC JEAN-RICHARD-DIT-BRESSEL, Art. 1, in: Stefan Trechsel/Mark Pieth (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch: Praxiskommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2018, Rz. 20 ff.; vgl. in Richtung der zweiten Variante PETER POPP/ANNE BERKEMEIER, Art. 1 StGB, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019, Rz. 31 ff. Vgl. bspw. zur Auslegungsgrenze eines «klaren Wortlaut[s]» BGE 131 IV 11, E 3.2.

176 Für den Schutz von Unterwasserkulturerbe, das in den Binnengewässern der Schweiz liegt, kann allerdings zumindest Art. 24 Abs. 1 lit. b KGTG eine nennenswerte Rolle spielen.

177 S. dazu C.III.

178 Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0.

179 Die Einbeziehung dieser Vorschriften in die Umsetzung des Übereinkommens sieht auch die Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 480, vor.

180 FLORIAN BAUMANN, Art. 70/71 StGB, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019, Rz. 12.

181 Art. 376 StPO.

182 Vgl. FLORIAN BAUMANN, Art. 376 StPO, in: Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Aufl., Basel 2014, Rz. 2 ff.

noch im Zusammenspiel mit anderen Rechtsnormen des Schweizer Rechts hinreichend umgesetzt.¹⁸³

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass das durch den Bundesbeschluss ergänzte KGTG für den Schutz des weltweiten Unterwasserkulturerbes denkbar ungeeignet sein wird. Problematisch sind nicht nur der zu enge Kulturgutsbegriff in Art. 2 Abs. 1 KGTG, auch die anderen Vorschriften des KGTG enthalten eine Vielzahl von Kriterien, die nicht zu den Charakteristika des Unterwasserkulturerbes passen. Viele problematische Vorgänge können auf diese Weise nicht angemessen adressiert werden, so dass weder Art. 14 noch Art. 18 der UNESCO-Konvention 2001 über das KGTG vollständig umgesetzt werden.

II. Umsetzung durch das Seeschiffahrtsgesetz

Zur Umsetzung der Art. 9, 11 und 16 des Übereinkommens soll zudem das SSG ergänzt werden.¹⁸⁴ Unter dem neuen Gliederungstitel «Sechster Titel *a*: Unterwasser-Kulturerbe» wird als zentrale Norm der neue Art. 124*a* SSG eingefügt. In dessen Abs. 1 wird der Begriff des Unterwasserkulturerbes durch wörtliche Übernahme aus der Konvention definiert. Es schliessen sich weitere Absätze an, die einzelne Aspekte der Konvention berühren. Hinzu tritt der neue Art. 151*a* SSG, der eine Strafvorschrift enthält.¹⁸⁵

Wie die nachfolgende Analyse belegen wird, bleibt die beschlossene Umsetzung in wesentlichen Aspekten hinter den Anforderungen des Übereinkommens zurück. Insbesondere die Vorgabe der Konvention, nach der die Konventionsstaaten bei der Umsetzung der Art. 9, 11 und 16 nicht nur Regelungen zum Verhalten an Bord von Schiffen ihrer Flagge treffen müssen, sondern auch zu dem ihrer Staatsangehörigen,¹⁸⁶ findet keine Beachtung.

1. Inkongruente Meldepflichten: Art. 124*a* Abs. 3 SSG

Art. 9 und 11 des Übereinkommens verpflichten die Konventionsstaaten dazu, ihren Staatsangehörigen Meldepflichten aufzuerlegen, sofern sie Unterwasserkulturerbe entdecken oder auf dieses gerichtete Aktivitäten beabsichtigen. Die gleiche Pflicht muss den Kapitäninnen und Kapitänen der Schiffe, die ihre Flagge führen, auferlegt werden. Für Binnenländer sieht Art. 9 Abs. 1 eine derartige Pflicht für Fälle vor, in denen sich das Unterwasserkulturerbe in der Aus-

183 Auch Art. 104 Abs. 4 Zollgesetz (ZG), SR 631.0, der eine Einziehung durch die Zollbehörden ermöglicht, kann an dieser Stelle nicht weiterhelfen: Sofern die Voraussetzungen von Art. 70 StGB nicht vorliegen, greift auch er nicht.

184 Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 479, 480 f., 486 ff.; vgl. zum Inhalt der letzten Fundstelle auch Fn. 120.

185 Art. 2 und Anhang Bundesbeschluss UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 3), BBl 2019 4561, 4564.

186 S. dazu C.II. und C.III.; s. zudem RAU, The UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage (Fn. 108), S. 414 ff., 420, 423.

schliesslichen Wirtschaftszone¹⁸⁷ oder auf dem Festlandsockel¹⁸⁸ eines anderen Konventionsstaates befindet;¹⁸⁹ Art. 11 Abs. 1 verlangt sie für Konstellationen, in denen das Unterwasserkulturerbe auf dem Tiefseeboden¹⁹⁰ liegt. Die beschlossene Umsetzung findet sich in Art. 124a Abs. 3 SSG. Danach muss, «[w]er von einem schweizerischen Seeschiff aus Unterwasser-Kulturerbe entdeckt oder eine auf Unterwasser-Kulturerbe gerichtete Tätigkeit durchzuführen beabsichtigt, [...] dies dem Kapitän melden». Dieser muss die Meldung an das Schweizerische Seeschiffahrtsamt weiterleiten, das sie wiederum gemäss Art. 124a Abs. 4 SSG an das Bundesamt für Kultur weitergibt.¹⁹¹

An dieser Stelle sieht der Bundesbeschluss ganz offenkundig nur eine Teilumsetzung der Konvention vor: Entgegen den Erfordernissen des Übereinkommens werden die Meldepflichten nur Personen an Bord von Schiffen unter Schweizer Flagge auferlegt. Zu diesen mögen durchaus auch Schweizer Staatsangehörige zählen. Die Vorgabe der Konvention, nach der die Konventionsstaaten die Meldepflichten auch gegenüber ihren Staatsangehörigen installieren müssen, besteht jedoch neben der Pflicht, Regelungen zu Schiffen ihrer Flagge zu treffen. Die beschlossene Umsetzung trägt dem keine Rechnung. Dies ist umso verwunderlicher, als die Botschaft zumindest im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 9 des Übereinkommens eine Inpflichtnahme von Staatsangehörigen eindeutig anerkennt.¹⁹²

Die gewählte Vorgehensweise ist insofern besonders problematisch, als die Schweizer Hochseeflotte ohnehin nur aus einer relativ geringen Anzahl von Schiffen besteht, die zudem auf den Transport von grossen Mengen Fracht ausgelegt sind.¹⁹³ Diese Schiffe dürften sich weder für die gezielte Suche nach Unterwasserkulturerbe eignen, noch kommen sie wohl als Ausgangspunkt für auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Aktivitäten in Betracht.¹⁹⁴ So besteht das Risiko, dass sich die beschlossenen Meldepflichten in einer Norm ohne praktischen Anwendungsfall erschöpfen. Dass von einem schweizerischen Frachter oder Tanker aus Unterwasserkulturerbe aufgefunden wird, kann als so gut wie

187 Für den Begriff s. Fn. 82.

188 Für den Begriff s. Fn. 83.

189 Art. 9 Abs. 1 lit. b CPUCH.

190 Für den Begriff s. Fn. 86.

191 Art. 2 und Anhang Bundesbeschluss UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 3), BBl 2019 4561, 4561, 4564.

192 Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 478 f.; der Umsetzungsvorschlag enthält aber keine entsprechende Regelung, s. S. 486 f.

193 Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Seeschiffe unter Schweizer Flagge (Bestand 08.10.2019), abrufbar unter <www.eda.admin.ch/smno/de/home/downloads-links.html>.

194 Gleiches dürfte für die gem. Art. 35 SSG nicht gewerbsmässig unter Schweizer Flagge fahrenden Schiffe gelten; insb. die nach Art. 35 Abs. 2 SSG und der Verordnung über die schweizerischen Jachten zur See (JV), SR 747.321.7, regulierten Jachten dürften sich wenig für derartige Aktivitäten eignen, zumal es sich bei ihnen gem. Art. 1 Abs. 1 JV um Sport- und Vergnüungsschiffe handeln muss.

ausgeschlossen gelten. Dass Schweizer Staatsangehörige sich an der Suche nach und an Aktivitäten, die sich auf das Unterwasserkulturerbe richten, an Bord von in anderen Staaten registrierten Schiffen beteiligen, ist hingegen durchaus möglich. Sie werden bei ihrem Tun allerdings konventionswidrig von den Meldepflichten ausgenommen. Warum an dieser Stelle eine derart ungenügende Regelung gewählt wurde, ist nicht ohne weiteres erkennbar. Von einer umfassenden Umsetzung wäre allenfalls eine sehr geringe Anzahl von Staatsangehörigen betroffen gewesen, deren Verhalten zum Schutz des Unterwasserkulturerbes der Regulierung bedarf.

Gleichzeitig sind die neuen Meldepflichten des SSG in zweifacher Hinsicht umfassender geraten, als es das Übereinkommen vorschreibt: Während die Konvention sie nur für bestimmte Meereszonen vorsieht, spiegelt sich diese Begrenzung in Art. 124a Abs. 3 SSG nicht wider. So werden Personen an Bord schweizerischer Seeschiffe mangels einer entsprechenden Einschränkung bspw. auch zur Meldung verpflichtet, wenn das fragliche Unterwasserkulturerbe im Küstenmeer¹⁹⁵ oder der Anschlusszone¹⁹⁶ liegt. Zudem beschränkt Art. 9 Abs. 1 des Übereinkommens die Meldepflichten auf die Ausschliessliche Wirtschaftszone¹⁹⁷ und den Festlandsockel¹⁹⁸ von *Konventionsstaaten*,¹⁹⁹ eine vergleichbare Einschränkung findet sich im SSG nicht. In Bezug auf die Meldepflichten ergibt sich so ein gemischtes Bild: Einerseits richtet sich die beschlossene Umsetzung nur an einen geringen Teil der vorgesehenen Adressaten und Adressatinnen, die nur in den seltensten Fällen die erwünschten Informationen zu melden haben werden; zugleich werden diese quasi-hypothetischen Meldepflichten aber weiter gezogen, als es das Übereinkommen erfordert.

2. *Untaugliches Verbot der Beeinträchtigung: Art. 124a Abs. 2 SSG*

Art. 16 verlangt von den Konventionsstaaten, dass sie auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeiten, die im Widerspruch zur Konvention stehen, verbieten. In Verbindung mit Art. 1 Abs. 6 des Übereinkommens sind also solche Handlungen zu untersagen, «die das Unterwasserkulturerbe zum Hauptgegenstand haben und mit denen dieses unmittelbar oder mittelbar materiell beeinträchtigt oder anderweitig beschädigt werden kann» – es sei denn, sie sind konventionsgemäss.²⁰⁰ Der Bundesbeschluss sieht ein entsprechendes Verbot in Art. 124a Abs. 2 SSG vor. Danach darf Unterwasserkulturerbe «[v]on einem

195 Das Küstenmeer erstreckt sich gem. Art. 3 ff. SRÜ auf einer Breite von maximal 12 Seemeilen von der Basislinie, s. zu letzterer Fn. 82.

196 Die Anschlusszone wird in Art. 33 SRÜ definiert; sie grenzt an das Küstenmeer und erstreckt sich bis zu 24 Seemeilen von der Basislinie; zu letzterer s. wiederum Fn. 82.

197 Für den Begriff s. Fn. 82.

198 Für den Begriff s. Fn. 83

199 S. auch C.II.

200 S. dazu auch C.IV.

schweizerischen Seeschiff aus [...] weder zerstört noch schwer beschädigt werden».²⁰¹

Da das Schweizer Natur- und Heimatschutzgesetz²⁰² in seinem Art. 24 den exakt gleichen Wortlaut verwendet,²⁰³ drängt sich die Vermutung auf, dass an dieser Stelle bewusst Anleihen beim innerstaatlichen Recht genommen wurden.²⁰⁴ Verglichen mit den Vorgaben des Übereinkommens enthält diese Formulierung jedoch erheblich höhere Anforderungen. Anders als von der Konvention gefordert, wird nicht jede auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Handlung untersagt, die dieses beeinträchtigen oder anderweitig beschädigen kann; vielmehr greift das Verbot erst ab der Schwelle des Erfolgs einer schweren Beschädigung und damit wohl erst ab einer erheblichen Verschlechterung des Zustands eines Objekts des Unterwasserkulturerbes.²⁰⁵ Damit bleibt die beschlossene Regelung weit hinter den Massstäben des Übereinkommens zurück. Dies ist insofern besonders problematisch, als der für das Verständnis des Unterwasserkulturerbes zentrale Fundzusammenhang²⁰⁶ durch die Entnahme von Objekten zerstört werden kann, ohne dass die einzelnen Fundstücke beschädigt werden. Sein Schutz kann über Art. 124a Abs. 2 SSG folglich nicht gewährleistet werden. Auch wenn Synergieeffekte aus dem Transfer bewährter, innerstaatlicher Regelungsmechanismen in der Praxis hilfreich sein können, ist ein solcher unzulässig, wenn dadurch gegen die Vorgaben eines völkerrechtlichen Vertrags verstossen wird.

Der Bundesbeschluss vermag die Verpflichtungen aus der Konvention auch hinsichtlich der Adressatinnen und Adressaten des Verbots nicht zu erfüllen. Wenn Art. 16 des Übereinkommens verlangt, dass die Konventionsstaaten Massnahmen nicht nur gegenüber Personen an Bord von Schiffen ihrer Flagge ergreifen, sondern zudem gegenüber ihren Staatsangehörigen, dann gilt dies auch und vor allem für die zu verhängenden Verbote. Art. 124a Abs. 2 SSG untersagt allerdings nur fragliche Handlungen «[v]on einem schweizerischen Seeschiff aus»; Handlungen von Schweizer Staatsangehörigen von Bord anderer Schiffe werden nicht erfasst. So wird dem SSG – parallel zur mangelhaften

201 Art. 2 und Anhang Bundesbeschluss UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 3), BBl 2019 4561, 4561, 4564.

202 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), SR 451.

203 Vgl. Art. 24 Abs. 1 lit. a und c NHG.

204 Dieser Eindruck wird durch die Botschaft bestärkt, s. Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 480 f., 487.

205 Vgl. zur identischen Formulierung im NHG MARCO RONZANI, Art. 24 NHG, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG: Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997, Rz. 5; vgl. zudem MARIANNE JOHANNA HILF/HANS VEST, Art. 24 NHG, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG: Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BGF, 2. Aufl., Zürich 2019, Rz. 6 sowie dies., Vorbemerkungen zu den Art. 24–24e NHG, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG: Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BGF, 2. Aufl., Zürich 2019, Rz. 10.

206 S. dazu B.I.

Umsetzung der Meldepflichten nach Art. 9 und 11 der Konvention – auch an dieser Stelle eine Regelung hinzugefügt, deren Anwendung wohl allenfalls von theoretischer Bedeutung ist.²⁰⁷ Gleichzeitig werden tatsächlich mögliche Beeinträchtigungen des Unterwasserkulturerbes durch Schweizer Staatsangehörige ausser Acht gelassen. Die Fragwürdigkeit dieses Vorgehens spiegelt sich auch in der mangelnden Kohärenz der Botschaft: Obwohl an zwei Stellen das Ergreifen von Massnahmen gegenüber konventionswidrig handelnden Staatsangehörigen als Teil der Umsetzungsverpflichtungen benannt wird,²⁰⁸ enthält der Umsetzungsvorschlag keine entsprechende Verbotsbestimmung.

3. *Ungeeignete strafrechtliche Sanktion: Art. 151a SSG*

Art. 16 des Übereinkommens verlangt zudem, dass die Konventionsstaaten ihre im Rahmen der Umsetzung erlassenen Verbote mit strafrechtlichen Sanktionen versehen und ihre diesbezügliche Strafgewalt unabhängig vom Recht des Begehungsortes auf extraterritoriale Sachverhalte erstrecken.²⁰⁹ Der Bundesbeschluss sieht hierzu die Einfügung von Art. 151a in das SSG vor, demzufolge «mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe» bestraft werden soll, «[w]er von einem schweizerischen Seeschiff aus ohne Berechtigung Unterwasser-Kulturerbe zerstört oder schwer beschädigt».²¹⁰ Diese Regelung krankt damit an den gleichen Defiziten, wie die des Verbotes in Art. 124a Abs. 2 SSG: Es werden nur solche Handlungen sanktioniert, durch die tatsächlich Schäden am Unterwasserkulturerbe entstanden sind und nicht auch solche, die seine Beeinträchtigung hervorrufen *können*. Zudem werden nur Vorgänge an Bord Schweizer Schiffe erfasst und damit nur an Bord von ohnehin für derartige Aktivitäten nicht geeigneten Schiffen.²¹¹ Konventionswidrige Handlungen durch Schweizer Staatsangehörige unter Verwendung eines Schiffs anderer Nationalität – ein durchaus realistisches Szenario – werden hingegen keiner Sanktion zugeführt.

Gleichzeitig ignoriert die Strafnorm die Unterscheidung, welche die Konvention zwischen zu verbotenden, «auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete[n] Tätigkeiten» und zulässigen, «sich unabsichtlich auf das Unterwasserkulturerbe auswirken[den]» Aktivitäten trifft.²¹² Deren wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist nicht, ob vorsätzlich gehandelt wird, sondern ob eine Handlung Un-

207 Vgl. insoweit D.II.1.

208 Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 470 (Verpflichtung zum Verbot der Beeinträchtigung von Unterwasserkulturerbe durch Staatsangehörige); sowie S. 473 (Pflicht zur Verhinderung der Zerstörung oder Beschädigung von Unterwasserkulturerbe durch Staatsangehörige).

209 S. C.IV.

210 Art. 2 und Anhang Bundesbeschluss UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 3), BBl 2019 4561, 4561, 4564.

211 S. dazu D.II.1.

212 S. zu dieser C.I.

terwasserkulturerbe zum Hauptgegenstand hat. Da Art. 151a SSG selbst keine Vorgaben zum subjektiven Tatbestand enthält, richten sich dessen Anforderungen gemäss Art. 333 Abs. 1 StGB nach den allgemeinen Bestimmungen des StGB und damit auch nach dessen Art. 12. Dieser sieht eine Strafbarkeit auch für solche Fallkonstellationen vor, in denen lediglich mit Eventualvorsatz gehandelt wurde.²¹³ Damit unterfallen Art. 151a SSG nicht nur Aktivitäten, die das Unterwasserkulturerbe zum Hauptgegenstand haben, sondern auch solche mit gänzlich anderen Zielen, bei deren Durchführung eine Beeinträchtigung des Unterwasserkulturerbes lediglich für möglich gehalten und in Kauf genommen wird. Auf diese Weise werden auch Vorgänge unter Strafe gestellt, die aus dem Geltungsbereich des Übereinkommens ausgenommen bleiben sollten, wie die Schleppnetzfischerei oder Ausbaggerarbeiten.²¹⁴ In Anbetracht der Zusammensetzung der Schweizer Hochseeflotte²¹⁵ ist es zwar äusserst unwahrscheinlich, dass sich Schiffe unter Schweizer Flagge an derartigen Vorgängen beteiligen; die insofern unpräzise Formulierung von Art. 151a SSG fügt sich allerdings nahtlos in das problematische Gesamtbild der Vorschrift ein.

Indem die Umsetzungsgesetzgebung davon absieht, dem Schutz des Unterwasserkulturerbes entgegenlaufendes Verhalten Schweizer Staatsangehöriger an Bord ausländischer Schiffe unter Strafe zu stellen, verunmöglicht sie nicht nur die vollständige Umsetzung der Konvention, sondern torpediert zudem nachhaltig den Schweizer Beitrag zu dem weltweiten Schutzschirm, den das Übereinkommen aufspannen soll.

Ein solcher Beitrag liesse sich auch nicht über die Art. 4 ff. StGB zur Anwendbarkeit des Schweizer Strafrechts auf ausserhalb der Schweiz vorgenommene Handlungen konstruieren.²¹⁶ Zwar könnte sich die Anwendung von Art. 151a SSG auf Auslandstaten von Schweizer Staatsangehörigen grundsätzlich aus Art. 6 StGB ergeben. Dieser sieht eine Erstreckung der Schweizer Strafgewalt auf Auslandstaten vor, wenn sich die Schweiz dazu in einem völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet hat,²¹⁷ was durch den Beitritt der Schweiz zur Konvention durchaus gegeben sein könnte. Eine Beschränkung der Erstreckung auf Auslandstaten der eigenen Staatsangehörigen ist in diesem Zusam-

213 Art. 12 Abs. 1 und 2 StGB; vgl. dazu zudem MARCEL ALEXANDER NIGGLI/STEFAN MAEDER, Art. 12 StGB, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019, Rz. 48 ff.

214 S. erneut C.1.

215 S. dazu D.II.1.

216 Vgl. zu diesen Regelungen STEFAN TRECHSEL/HANS VEST, Vor Art. 3, in: Stefan Trechsel/Mark Pieth (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch; Praxiskommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2018, Rz. 5 ff.

217 Zu den Voraussetzungen einer Anwendung von Art. 6 StGB vgl. PETER POPP/TORNIKE KESHELAVA, Art. 6 StGB, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019, Rz. 2 ff.; zum Erfordernis einer ausdrücklichen Verfolgungspflicht aus einem Abkommen vgl. zudem Rz. 5.

menhang üblich.²¹⁸ Einer derartigen räumlichen Ausweitung der Anwendung von Art. 151a SSG steht allerdings sein Erfordernis des Handelns von einem schweizerischen Seeschiff entgegen; der Tatbestand ist bei Handlungen an Bord fremder Schiffe nicht erfüllt. Somit lässt sich auch über Art. 6 StGB keine zusätzliche extraterritoriale Geltung von Art. 151a SSG herbeiführen.

Denkbar wäre an dieser Stelle, die notwendige Strafbarkeit von Auslandshandlungen von Schweizer Staatsangehörigen über eine vermittels Art. 6 StGB erweiterte Anwendung von Art. 24 KGTG herzustellen. Allerdings kommt zur Umsetzung von Art. 16 des Übereinkommens lediglich Art. 24 Abs. 1 lit. b KGTG als einzige Variante der Norm, die sich mit Bergungsvorgängen befasst, in Betracht. Wie zuvor erläutert, kann über sie jedoch nur die Aneignung von Grabungsfunden auf Schweizer Territorium sanktioniert werden,²¹⁹ so dass eine Anwendungserweiterung auf Auslandshandlungen auch über Art. 6 StGB nicht möglich ist.

In der Botschaft wird das Zurückbleiben hinter den Vorgaben der Konvention in Art. 151a SSG mit «beweisrechtlichen Schwierigkeiten» begründet.²²⁰ Während der Beratungen im Erstrat wurde aus einem Schreiben des Bundesamtes für Kultur zitiert, das Bezug auf ein Gutachten des Bundesamts für Justiz nimmt, nach dem das Übereinkommen «nicht zu einer solchen Ausdehnung der Strafbarkeit verpflichtet und sie deshalb nicht notwendig ist».²²¹ Diesen Einwänden stehen – neben dem eindeutigen Wortlaut von Art. 16 der Konvention – allerdings Argumente ganz unterschiedlicher Art entgegen: Wenn die Schweiz das Übereinkommen ratifiziert, steht es nicht in ihrem Belieben, ob sie verpflichtende Elemente aus diesem Regime umsetzt. Das Vorsehen der strafrechtlichen Zuständigkeit gestützt auf die Anknüpfungspunkte der Nationalität des Schiffes bzw. des Täters oder der Täterin ist zudem ein zentraler Pfeiler der weltweiten Wirksamkeit der Konvention.²²² Ohne diesen Mechanismus droht eine Vielzahl sanktionierungsbedürftiger Vorgänge, insb. auf dem Tiefseeboden²²³, folgenlos zu bleiben.²²⁴ Zudem wird auf diesem Wege auch die Verfolgung derjenigen Straftaten verunmöglicht, die sich durchaus bewei-

218 POPP/KESHELAVA (Fn. 217), RZ. 1, 5.

219 S. D.1.5.

220 Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 481.

221 S. Votum KATHY RIKLIN, AB 2019 N 418.

222 S. dazu auch C.IV.

223 Für den Begriff s. Fn. 86.

224 Die Ausführungen von Nationalrätin Riklin (Fn. 221) lassen darauf schliessen, dass die geographische Dimension der Bedrohung des Unterwasserkulturerbes vom Bundesamt für Justiz und in der Folge auch von den Nationalrätinnen und -räten verkannt wurde. Dem zitierten Schreiben zufolge geht es «um Straftaten in einem anderen Land, die dort nicht strafbar sind». Viele konventionswidrige Aktivitäten finden allerdings jenseits staatlicher Hoheitsgebiete in internationalen Gewässern und damit *nicht* in einem anderen Land statt, s. dazu auch B.II. Dieses Missverständnis spielte wohl auch eine Rolle bei der Zustimmung des Ständerats, s. Votum RÜEDI NOSER, AB 2019 S 349. Vgl. zur notwendigen extraterritorialen Reichweite des Sanktionsregimes für Staatsangehörige der Vertragsstaaten auch Bestimmung 1 Abs. 2 i.V.m. Bestim-

sen lassen. Schliesslich lässt die Argumentation der Botschaft die präventive Funktion des Strafrechts vollkommen ausser Acht: Der Erlass von Strafnormen dient bekanntlich keinesfalls nur der Sanktion begangenen Unrechts, sondern auch seiner Prävention – durch entsprechende Unterbindung im Vorfeld.²²⁵

Sofern Art. 151a SSG eine Strafbarkeit vorsieht, eröffnet er – ebenso wie Art. 24 KGTG²²⁶ – einen Weg zur teilweisen Umsetzung von Art. 14 und 18 des Übereinkommens, soweit diese die Einziehung von konventionswidrig geborgenem Unterwasserkulturerbe auf dem Territorium der Vertragsstaaten verlangen.²²⁷ Vorgesehen ist ein derartiges Vorgehen einschliesslich der vorhergehenden Beschlagnahme in Art. 263 Abs. 1 lit. c StPO und Art. 70 Abs. 1 StGB bzw. Art. 376 f. StPO i.V.m. Art. 70 Abs. 1 StGB – vorausgesetzt, eine Straftat liegt vor.²²⁸ Da Art. 151a SSG keine separate Strafbarkeit von Schweizer Staatsangehörigen vorsieht, stellt er jedoch auch keine Grundlage für die Beschlagnahme und Einziehung von Elementen des Unterwasserkulturerbes dar, die von diesen konventionswidrig – insb. unter Nutzung ausländischer Schiffe – ausserhalb der Schweiz geborgen wurden.

Das SSG erweist sich nach alledem als ähnlich ungeeignet für die Umsetzung der Konvention wie das KGTG. Während die Umsetzung über das KGTG vor allem an dessen unmodifizierter Ausrichtung auf die UNESCO-Konvention 1970 scheitert, bleiben die neuen Vorschriften des SSG geradezu bewusst hinter den Anforderungen des Übereinkommens zurück. Insgesamt genügt die beschlossene Umsetzungsgesetzgebung daher keiner der Regelungen der Konvention. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang Art. 15 des Übereinkommens, der die Staaten verpflichtet, die Nutzung ihres Territoriums für die Unterstützung konventionswidriger, auf das Unterwasserkulturerbe gerichteter Handlungen zu verbieten. Art. 15 wird in der Botschaft zwar erwähnt,²²⁹ aus unerfindlichen Gründen allerdings gar keiner Umsetzung in das Schweizer Recht zugeführt. Dabei ist die aus ihm resultierende Vorgabe an die Vertragsstaaten eindeutig: Sie müssen Unterstützungshandlungen für konventionswidrige Bergungsvorgänge, die aus ihrem Hoheitsgebiet heraus erfolgen, verbieten.²³⁰ Derartige Hilfestellungen können auch aus Binnenländern wie der Schweiz geleistet werden – sei es in Form von Finanzmitteln, Know-how oder Unterstützung technischer Art. Tatsächlich ist in der Schweiz mindestens ein Unternehmen ansässig, dessen Aktivitäten im Bereich des Unter-

mung 22 des UNESCO Model for a National Act on the Protection of Cultural Heritage (Fn. 94).

225 Der Gedanke der Abschreckung ist ein wesentliches Element des *Enforcement Regimes* der Konvention, vgl. insoweit insb. Art. 17 Abs. 2 CPOCH, s. dazu auch C. III.

226 S. dazu D.I.5.

227 S. zu diesem Aspekt der beiden Bestimmungen C.III.

228 Vgl. dazu auch D.I.5.

229 Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 480, 484.

230 S. dazu genauer C.III.

wasserkulturerbes vom wissenschaftlich-technischen Beirat des Übereinkommens als eindeutig konventionswidrig eingestuft wurden.²³¹ Sofern dieses Unternehmen kein Schiff unter Schweizer Flagge für seine Projekte verwendet, haben seine Akteure und Akteurinnen in der Schweiz auch nach dem Inkrafttreten der Umsetzungsgesetzgebung wenig zu befürchten – zumindest solange sie ihre Bergungsvorhaben ausserhalb des Schweizer Territoriums durchführen.²³² Eine Umsetzung von Art. 15 der Konvention in das Schweizer Recht hätte diesen Missstand nennenswert eindämmen können.

E. Vorschläge für die vollständige Umsetzung der Konvention durch die Schweiz

Nachdem die vorstehende Analyse eine Vielzahl von Defiziten der beschlossenen Umsetzung des Übereinkommens konstatieren musste, soll im Folgenden aufgezeigt werden, mit welchen gesetzgeberischen Schritten die Schweiz ihren Verpflichtungen aus der Konvention vollständig gerecht werden kann.

I. Umsetzung durch ein Spezialgesetz

Für die Umsetzung eines Übereinkommens in das innerstaatliche Recht bieten sich grundsätzlich zwei Ansätze an: Der Erlass eines Spezialgesetzes und die Anpassung bestehender Gesetze.²³³ Beide Optionen weisen Vorteile auf: Ein Spezialgesetz lässt sich häufig passgenau auf die eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zuschneiden; eine Ergänzung bereits existierender Gesetze verspricht niedrigere politische Hürden und vermeidet ein unnötiges Aufwärmern der Rechtsordnung. Wie zuvor dargelegt wurde, gehen die Vorteile der zweiten Variante *in concreto* allerdings mit gravierenden Lücken bei der Umsetzung der Konvention einher.

Eine weitere Ergänzung des KGTG zur Beseitigung seiner zuvor beschriebenen Lücken ist zwar durchaus denkbar, wegen seiner starken Prägung durch die Vorgaben der UNESCO-Konvention 1970 aber mit erheblichem Aufwand und komplexen Kompatibilitätsfragen verbunden. Noch schwieriger gestaltet sich

231 Vgl. die Kritik des wissenschaftlich-technischen Beirats der Konvention bezüglich eines kolumbianischen Bergungsvorhabens und der in dieses involvierten Personen: UNESCO, Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Ninth Meeting of the Scientific and Technical Advisory Body, 24 April 2018, Resolutions and Recommendations, UNESCO Doc UCH/18/9.STAB/10 (24 April 2018), RESOLUTION 4/STAB 9, para. 2; die Involvierung eines Schweizer Unternehmens ist u.a. belegt bei WILLIE DRYE, Fight for «World's Richest Shipwreck» Heats Up, National Geographic, 20.7.2018, <www.nationalgeographic.com/science/2018/07/news-san-jose-shipwreck-colombia-salvage/>.

232 Bei Aktivitäten auf Schweizer Territorium könnte ggf. Art. 24 Abs. 1 lit. b KGTG greifen.

233 Hierbei handelt es sich jedoch nicht um trennscharf zu unterscheidende Alternativen; auch der Erlass eines Spezialgesetzes kann die Änderung weiterer Erlasse erfordern.

eine Modifikation des SSG. Ausweislich seines vollen Titels «Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge» und seines Inhalts beziehen sich seine Regelungen vorrangig auf Schiffe, welche die Schweizer Flagge führen.²³⁴ Es ist damit grundsätzlich ein guter Ort, um diejenigen Vorgaben der Konvention umzusetzen, welche die Konventionsstaaten als Flaggenstaaten in die Pflicht nehmen. Regelungen zum Verhalten von Schweizer Staatsangehörigen an Bord von Schiffen anderer Flaggen lassen sich dagegen kaum in das Regelungsgeflecht des SSG integrieren, ohne dessen Ausrichtung zu missachten und damit nicht zuletzt die Rechtssicherheit in diesem Bereich zu beeinträchtigen. Ausserhalb des KGTG und des SSG drängt sich allerdings kein anderes, bereits bestehendes Gesetz auf, das die notwendigen Regelungen zum Verhalten Schweizer Staatsangehöriger mitsamt den weiteren aus dem Übereinkommen resultierenden Verpflichtungen bruchlos aufnehmen könnte.

Vor diesem Hintergrund erweist sich der Erlass eines Spezialgesetzes als optimale Variante, um die Vorgaben der Konvention übersichtlich und klar im Schweizer Recht umzusetzen. Auf diesem Wege können die vielfältigen Mängel der beschlossenen Umsetzung behoben werden; die bislang vorgesehenen Ergänzungen des KGTG und des SSG würden entbehrlich. Eine entsprechende Kompetenz des Bundes lässt sich unter dem Aspekt der Unterstützung kultureller Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse aus Art. 69 Abs. 2 BV ableiten, der auch die Bewahrung des Kulturerbes umfasst.²³⁵ Bereits der Erlass des KGTG wurde auf diese Norm gestützt.²³⁶

II. Titel und wesentliche Bestimmungen des Bundesgesetzes

Das Spezialgesetz sollte schon in seiner Bezeichnung verdeutlichen, dass es dem Schutz des weltweiten Unterwasserkulturerbes gewidmet ist – bspw. durch die Betitelung «Bundesgesetz über den Schutz des weltweiten Unterwasserkulturerbes».

Im Folgenden werden Formulierungsvorschläge für die wesentlichen Bestimmungen eines derartigen Gesetzes vorgestellt. Ausgangspunkt sind dabei

²³⁴ Vgl. insb. Art. 1 bis 3 SSG sowie Art. 143 Abs. 1 SSG.

²³⁵ Vgl. RASCHÈR/BAUEN/FISCHER/ZEN-RUFFINEN (Fn. 128), S. 238; zum Begriff des gesamtschweizerischen Interesses in Art. 69 Abs. 2 BV vgl. zudem FELIX UHLMANN/ANDREA F. G. RASCHÈR/CHRISTOPH REICHENAU, Kulturförderung: Konkrete Ausgestaltung, in: Peter Mosimann/Marc-André Renold/Andrea F. G. Raschèr, Kultur Kunst Recht: Schweizerisches und internationales Recht, Basel 2009, S. 167–194, S. 180 f.

²³⁶ Vgl. Ingress des KGTG; zur entsprechenden Einordnung des KGTG unter Art. 69 Abs. 2 BV vgl. RAINER J. SCHWEIZER, Art. 69, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich 2014, Rz. 21 ff., insb. 25. Denkbar wäre wohl auch eine Stützung des die Konvention umsetzenden Bundesgesetzes auf Art. 54 BV, vgl. REGINA KIENER, Bildung, Forschung und Kultur, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 903–913, Rz. 20.

jeweils die umsetzungsbedürftigen Vorgaben des Übereinkommens.²³⁷ Diejenigen Teile der beschlossenen Umsetzungsgesetzgebung, die über das von der Konvention Geforderte hinausgehen – wie die in Bezug auf die Meereszonen erweiterten Meldepflichten²³⁸ oder die Sanktionierung von Handlungen, die das Unterwasserkulturerbe nicht zum Hauptgegenstand haben²³⁹ – werden nicht berücksichtigt. Sie lassen sich jedoch ohne weiteres in die nachfolgenden Vorschläge integrieren.

1. Grundlegende Bestimmungen

In seinen ersten Regelungen sollte das Spezialgesetz zunächst seinen Gegenstand und Zweck offenlegen, den Begriff des Unterwasserkulturerbes i.S. der Konvention definieren und den Begriff der «auf das Unterwasserkulturerbe gerichteten Tätigkeiten» i.S.v. Art. 1 Abs. 6 des Übereinkommens bestimmen. Hierfür bietet sich eine Orientierung an den ersten Vorschriften des KGTG an.²⁴⁰ Die einleitenden Bestimmungen des Spezialgesetzes könnten danach folgende Gestalt haben:

Gegenstand und Zweck

¹ Dieses Gesetz regelt den Umgang mit Bestandteilen des weltweiten Unterwasserkulturerbes.

² Mit diesem Gesetz will der Bund einen Beitrag zur Erhaltung des weltweiten Unterwasserkulturerbes leisten und Verhaltensweisen, die gegen die Anforderungen der UNESCO-Konvention 2001 verstossen, im Rahmen seiner Hoheitsgewalt unterbinden.

Begriffe

¹ Zum Unterwasserkulturerbe zählen 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.

² Auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeiten sind solche Tätigkeiten, die das Unterwasserkulturerbe zum Hauptgegenstand haben und mit denen dieses unmittelbar oder mittelbar physisch beeinträchtigt oder anderweitig beschädigt werden kann.

2. Umsetzung der Meldepflichten

Aufgrund der unterschiedlichen Adressaten und Adressatinnen und der verschiedenen Meereszonen, für welche Art. 9 und 11 der Konvention die Etablie-

237 S. hierzu C.II., C.III. und C.IV.

238 S. dazu D.II.1.

239 S. dazu D.II.3.

240 Art. 1 und Art. 2 KGTG.

zung von Meldepflichten verlangen,²⁴¹ empfiehlt sich an dieser Stelle der Erlass einer relativ umfangreichen Regelung. Das Übereinkommen bietet den Vertragsstaaten in Art. 9 Abs. 1 lit. b zwei Optionen zur Umsetzung der Meldepflichten für die Ausschliessliche Wirtschaftszone²⁴² und den Festlandssockel²⁴³ anderer Vertragsstaaten an: Sie können entweder die Erstattung entsprechender Meldungen an sich *und* den anderen Vertragsstaat verlangen, oder die Meldung an sich vorschreiben und selbst für ihre Übermittlung an alle anderen Konventionsstaaten sorgen. Für Art. 124a Abs. 3 und 4 SSG wurde die für die Betroffenen weniger aufwändige zweite Alternative gewählt; diesem Vorgehen folgt auch der nachfolgende Vorschlag.

Zur Meldung zu verpflichten sind nach Art. 9 und 11 des Übereinkommens die jeweiligen Staatsangehörigen und der Kapitän bzw. die Kapitänin eines entsprechenden Schiffs. Die Konvention enthält keine Verpflichtungen für sonstige Personen an Bord von Schiffen der Konventionsstaaten. Somit erfasst Art. 124a Abs. 3 SSG mit seiner «Meldekette» an Bord, die grundsätzlich alle anwesenden Personen betreffen kann,²⁴⁴ wohl einen weiteren Personenkreis als von der Konvention gefordert. Allerdings dürfte die im SSG gewählte Regelung den tatsächlichen Gegebenheiten an Bord von Expeditionsschiffen deutlich besser gerecht werden. Der Kapitän bzw. die Kapitänin muss nicht automatisch über getätigte Entdeckungen oder geplante Aktivitäten im Bilde sein, nicht zuletzt sind Zufallsfunde von Unterwasserkulturerbe keine Seltenheit.²⁴⁵ Das Vorsehen von Meldepflichten für Personen an Bord gegenüber der Kapitänin bzw. dem Kapitän erscheint somit erforderlich, um einen möglichst lückenlosen Informationsfluss erreichen zu können und wird daher auch für den vorliegenden Vorschlag übernommen.

Anders gelagert sind Konstellationen, in denen Schweizer Staatsangehörige nicht an Bord eines schweizerischen Seeschiffs agieren. An Bord eines ausländischen Schiffes unterliegt vermutlich niemand ausser ihnen den Pflichten des Schweizer Rechts. Anstelle von Meldepflichten an die Kapitänin oder den Kapitän ist daher eine direkte Meldung an das Bundesamt für Kultur durch die Schweizer Staatsangehörigen angezeigt.

Meldepflichten

¹ Wer von einem schweizerischen Seeschiff aus

a. in der Ausschliesslichen Wirtschaftszone eines anderen Vertragsstaats der UNESCO-Konvention 2001,

241 S. dazu C.II.

242 Für den Begriff s. Fn. 82.

243 Für den Begriff s. Fn. 83.

244 S. dazu D.II.1.

245 Vgl. bspw. TOM EMBURY-DENNIS, Explorers Accidentally Find 41 Shipwrecks Thousands of Years Old in Black Sea, Independent, 25.10.2016, <www.independent.co.uk/news/world/europe/shipwrecks-discovery-black-sea-bulgaria-thousands-years-old-a7379691.html>.

b. auf dem Festlandssockel eines anderen Vertragsstaats der UNESCO-Konvention 2001 oder

c. im Gebiet²⁴⁶ befindliches

Unterwasserkulturerbe entdeckt, oder eine auf Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeit durchzuführen beabsichtigt, muss dies dem Kapitän oder der Kapitänin melden. Der Kapitän oder die Kapitänin muss die Meldung an das Schweizerische Seeschiffahrtsamt weiterleiten. Das Schweizerische Seeschiffahrtsamt leitet die Meldung ohne Verzug an das Bundesamt für Kultur weiter.

² *Schweizer Staatsangehörige, die an Bord eines nicht-schweizerischen Seeschiffes in diesen Meereszonen Unterwasserkulturerbe entdecken, oder eine auf Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeit durchzuführen beabsichtigen, müssen dies dem Bundesamt für Kultur melden.*

3. *Erlass von Verbotsbestimmungen*

Die Umsetzung der Konvention erfordert auch den Erlass von Verboten im innerstaatlichen Recht. Wie dargelegt verlangt Art. 16 mit dem Ergreifen «alle[r] geeigneten Massnahmen» die Verabschiedung einer Verbotsregelung.²⁴⁷ Auch der Wortlaut von Art. 15 ist insofern eindeutig: Unterstützungshandlungen für konventionswidrige, auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Aktivitäten sind zu verbieten. Hinzu tritt Art. 14, dessen Wortlaut diesbezüglich weniger eindeutig ausfällt, dessen Ziel – die Verhinderung der Einfuhr, des Handels und des Besitzes problematischer Objekte des Unterwasserkulturerbes – aber ebenfalls zum Erlass von Verboten verpflichtet.²⁴⁸ Sinnvoll erscheint eine Anordnung der verschiedenen Regelungen nach ihrer tatsächlichen Nähe zur direkten Beeinträchtigung des Unterwasserkulturerbes. Danach sind zuerst Aktivitäten i.S.v. Art. 16 des Übereinkommens zu adressieren, sodann die unterstützenden Handlungen nach Art. 15 und schliesslich gemäss Art. 14 die weitere Verwertung widerrechtlich exportierter oder konventionswidrig gehobener Objekte.

Verbot auf das Unterwasserkulturerbe gerichteter Tätigkeiten

Schweizer Staatsangehörige und Personen an Bord schweizerischer Seeschiffe dürfen keine auf das Unterwasserkulturerbe gerichteten Tätigkeiten vornehmen, es sei denn, diese stehen im Einklang mit der UNESCO-Konvention 2001.

246 Zur Vermeidung von möglichen Kompatibilitätsproblemen mit der Konvention wird hier deren Terminologie und damit statt des Tiefseebodens der synonyme Begriff des Gebiets verwendet, s. dazu auch Fn. 86.

247 S. dazu C.IV.

248 S. zu beiden Bestimmungen auch C.III.

Verbot der Unterstützung konventionswidriger Tätigkeiten

Das Hoheitsgebiet der Schweiz darf nicht zur Unterstützung von auf das Unterwasserkulturerbe gerichteten Tätigkeiten genutzt werden, die gegen die Anforderungen der UNESCO-Konvention 2001 verstossen.

Verbot der Einfuhr, des Handels und des Besitzes von Unterwasserkulturerbe

Unterwasserkulturerbe, das rechtswidrig aus einem anderen Staat ausgeführt worden ist, oder dessen Bergung gegen die Anforderungen der UNESCO-Konvention 2001 verstossen hat, darf weder

- a. in die Schweiz eingeführt*
- b. noch veräussert, erworben oder anderweitig gehandelt*
- c. noch besessen werden.*

4. Vorsehen von Sanktionen

Die Umsetzung des Übereinkommens kann nicht beim Erlass von Verboten stehenbleiben. Um deren Einhaltung auch tatsächlich gewährleisten zu können, müssen die Vertragsstaaten sie vielmehr mit entsprechenden Sanktionsdrohungen versehen. Für die zwecks Umsetzung von Art. 14 und 15 der Konvention erlassenen Verbote folgt diese Pflicht aus Art. 17 Abs. 1 des Übereinkommens; Art. 16 der Konvention enthält diese Anforderung bereits selbst.²⁴⁹ Sowohl Art. 17 Abs. 2 als auch Art. 16 verlangen, dass die zu erlassenden Sanktionsnormen über hinreichend abschreckende Wirkung verfügen.²⁵⁰ Da Elemente des Unterwasserkulturerbes durchaus hohe Marktwerte haben können,²⁵¹ sind vor allem strafrechtliche Sanktionen angezeigt.²⁵² Hinsichtlich der Verschuldensformen und des Strafmasses orientieren sich die nachfolgenden Vorschläge weitgehend am beschlossenen Art. 151a SSG sowie an Art. 24 KGTG. Im Sinne eines möglichst weitreichenden Schutzes des Unterwasserkulturerbes und seiner besonderen Bedeutung sollten an dieser Stelle allerdings auch durchaus höhere Strafrahmen erwogen werden.

Zur Umsetzung von Art. 16 des Übereinkommens muss zudem eine Jurisdiktionsnorm geschaffen werden, welche die extraterritoriale Anwendung des Schweizer Strafrechts auf verbotene Handlungen von Schweizer Staatsangehörigen ermöglicht. Das StGB sieht in seinen Art. 4 ff. zwar allgemeine Regelungen zur Anwendung des Schweizer Strafrechts auf Auslandstaten vor, von denen grundsätzlich Art. 6 und 7 für eine räumliche Ausweitung des zu schaffenden Straftatbestands herangezogen werden könnten. Allerdings erfordern beide Bestimmungen, dass entweder das Kriterium der doppelten Strafbarkeit

249 S. dazu C.III. und C.IV.

250 S. auch C.III. und C.IV.

251 Vgl. FROST (Fn. 42), S. 25.

252 S. dazu wiederum C.III. und C.IV.

oder das der fehlenden Strafhoheit am Begehungsort vorliegen muss: Eine Unterwerfung einer Person unter die Schweizer Strafnormen kommt nur in Betracht, wenn «die Tat auch am Begehungsort strafbar ist oder der Begehungsort keiner Strafgewalt unterliegt».²⁵³ Diese Voraussetzungen werden in vielen Fällen, in denen dem Unterwasserkulturerbe Beeinträchtigungen drohen, gerade nicht vorliegen. In Anbetracht von erst 63 Vertragsstaaten,²⁵⁴ wird am Begehungsort konventionswidriger Bergungsprojekte vielfach zwar eine Strafgewalt, aber keine entsprechende Strafnorm existieren, so dass weder Art. 6 noch Art. 7 StGB zur Anwendung kommen können. Meereszonen wie die Hohe See²⁵⁵ und der Tiefseeboden²⁵⁶ unterstehen zwar keiner Strafgewalt,²⁵⁷ an diesen Orten werden für das Unterwasserkulturerbe bedrohliche Handlungen aber in aller Regel von Schiffen aus unternommen, auf denen die Strafgewalt des Flaggenstaates gegeben ist – weshalb auch das zweite Kriterium von Art. 6 bzw. Art. 7 StGB, in aller Regel nicht erfüllt wäre.

Um die vollständige Umsetzung der Konvention zu gewährleisten, ist daher die Einfügung einer entsprechenden Jurisdiktionsregelung in das Spezialgesetz angezeigt. Eine derartige Normierung ist kein Novum im Schweizer Strafrecht. Zur Bestrafung der Verstümmelung weiblicher Genitalien – einer Tat, die sich vermutlich ebenfalls häufig ausserhalb der Schweiz abspielt – wurde in Art. 124 Abs. 2 StGB eine ähnliche Regelung getroffen.²⁵⁸ Diese ist in Anbetracht der herausragenden Rechtsgüter, die durch entsprechende Handlungen beeinträchtigt werden,²⁵⁹ deutlich umfassender ausgestaltet, als die hier vorgesehene Jurisdiktionsnorm. So werden durch Art. 124 Abs. 2 StGB nicht nur Schweizer Staatsangehörige, sondern alle Täterinnen und Täter der Strafbarkeit nach Art. 124 Abs. 1 StGB unterworfen, die im Ausland gehandelt haben, sich in der Schweiz befinden und nicht ausgeliefert werden. Demgegenüber wird die hier vorgeschlagene Normierung nur einen engen Anwendungskreis haben:

253 Art. 6 Abs. 1 lit. a bzw. Art. 7 Abs. 1 lit. a StGB; vgl. allgemein auch PETER POPP/TORNIKE KESHELAVA, Vor Art. 3 StGB, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019, Rz. 34 ff.

254 S. dazu C.

255 Zur Hohen See zählen gem. Art. 86 SRÜ u.a. «alle Teile des Meeres, die nicht zur ausschliesslichen Wirtschaftszone, zum Küstenmeer oder zu den inneren Gewässern eines Staates oder zu den Archipelgewässern eines Archipelstaats gehören»; zur Definition der Ausschliesslichen Wirtschaftszone vgl. Fn. 82. Damit schliesst sie «alle diejenigen Bereiche des Meeres, die nicht zu den nationalen Gewässern bzw. den Gewässern unter nationaler Kontrolle gehören» ein, WOLFRUM (Fn. 86), Rz. 3.

256 S. zum Begriff Fn. 86.

257 Vgl. bspw. RAINER LAGONI, Festlandssockel und ausschließliche Wirtschaftszone, I, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, S. 161–221, Rz. 174.

258 S. zum Entfallen des Erfordernisses der doppelten Strafbarkeit CHRISTOPHER GETH, Art. 124, in: Stefan Trechsel/Mark Pieth (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch: Praxiskommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2018, Rz. 5.

259 Vgl. dazu nur MARCEL ALEXANDER NIGGLI/FABIENNE GERMANIER, Art. 124 StGB, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019, Rz. 10.

Schweizer Staatsangehörige, die konventionswidrige, auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Aktivitäten ausserhalb des Schweizer Hoheitsgebiets durchführen.

Würde das Übereinkommen nur inländische Vorgänge betreffen, könnte die Umsetzung von Art. 15 – Verbot der Unterstützung konventionswidriger, auf das Unterwasserkulturerbe gerichteter Tätigkeiten – über den Erlass einer Strafnorm i.S.v. Art. 16 der Konvention i.V.m. der ohnehin gemäss Art. 25 StGB strafbaren Gehilfenschaft in Betracht kommen.²⁶⁰ Sofern ausländische Sachverhalte in Frage stehen, stellt sich allerdings das Problem, dass das konventionswidrige, auf Unterwasserkulturerbe gerichtete Verhalten in vielen Fällen am Begehungsort keine Straftat darstellt – bspw. weil es auf der Hohen See von Schiffen aus erfolgt, deren Flaggenstaat keine entsprechende Strafnorm erlassen hat. In diesen Konstellationen wird eine aus der Schweiz erfolgte Teilnahme an einer derartigen Handlung nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts als im Ausland verübt gewertet – mit dem Effekt, dass mangels strafbarer Haupttat auch keine Bestrafung wegen Gehilfenschaft in Betracht kommt.²⁶¹ Um Unterstützungshandlungen aus der Schweiz dennoch konventionsgemäss sanktionieren zu können, muss das Schweizer Recht folglich eine eigene Strafnorm für Unterstützungshandlungen erhalten.

Vorliegend werden die Sanktionsnormen in der gleichen Abfolge wie die Verbotsnormen aufgeführt, denkbar ist aber selbstverständlich auch eine Anordnung nach der Höhe des Strafmasses oder anhand anderer Kriterien. Es schliesst sich – parallel zu Art. 27 KGTG – eine Regelung zur Zuständigkeit der Kantone für die Strafverfolgung an.

Vergehen – Auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeiten

¹ *Sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft, wer eine auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeit vornimmt, die gegen die Anforderungen der UNESCO-Konvention 2001 verstösst.*

² *Handelt der Täter oder die Täterin fahrlässig, so ist die Strafe Geldstrafe.*

³ *Handelt der Täter oder die Täterin gewerbmässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.*

⁴ *Schweizer Staatsangehörige sind auch dann der Strafbarkeit nach Abs. 1 bis 3 unterworfen, wenn sie die genannte Handlung ausserhalb des Schweizer Territoriums begehen. Art. 7 Abs. 4 und 5 StGB ist anwendbar.*

260 Sofern die Strafnorm – wie hier vorgeschlagen – in einem Spezialgesetz verankert würde, folgt die Anwendbarkeit von Art. 25 StGB über Art. 333 Abs. 1 StGB.

261 Vgl. GÜNTER STRATENWERTH/WOLFGANG WOHLERS, Schweizerisches Strafgesetzbuch: Handkommentar, 3. Aufl., Bern 2013, Art. 8, Rz. 3, zudem PETER POPP/TORNIKE KESHELAVA, Art. 8 StGB, in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht, 4. Aufl., Basel 2019, Rz. 16.

Vergehen – Unterstützung konventionswidriger Tätigkeiten

Sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder Geldstrafe bestraft, wer das Hoheitsgebiet der Schweiz nutzt, um eine auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeit, die gegen die Anforderungen der UNESCO-Konvention 2001 verstösst, zu unterstützen.

Vergehen – Einfuhr, Handel und Besitz von Unterwasserkulturerbe

¹ Sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft, wer Unterwasserkulturerbe, das rechtswidrig aus einem anderen Staat ausgeführt worden ist, oder dessen Bergung gegen die Anforderungen der UNESCO-Konvention 2001 verstossen hat,

- a. in die Schweiz einführt,*
- b. veräussert, erwirbt oder anderweitig handelt, oder*
- c. besitzt.*

² Handelt der Täter oder die Täterin fahrlässig, so ist die Strafe Geldstrafe.

³ Handelt der Täter oder die Täterin gewerbsmässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.

Strafverfolgung

Für die Verfolgung und die Beurteilung der strafbaren Handlungen nach diesem Gesetz sind die Kantone zuständig.

5. Einziehung von Unterwasserkulturerbe

Art. 14 und 18 des Übereinkommens verlangen von den Konventionsstaaten schliesslich, dass sie in ihrem innerstaatlichen Recht Regelungen vorsehen, welche die Einziehung und damit die dauerhafte Wegnahme von auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichem Unterwasserkulturerbe ermöglichen. Art. 14 erfordert dies für Unterwasserkulturerbe, das rechtswidrig aus einem anderen Staat ausgeführt wurde; Art. 14 und 18 Abs. 1 zudem für solches, das konventionswidrig geborgen wurde.²⁶² Da eine Einziehung in der Praxis der Schweiz regelmässig erst im Anschluss an andere, vorhergehende Schritte wie die provisorische Sicherstellung und vor allem die Beschlagnahme²⁶³ bis zur Entscheidung über den endgültigen Verbleib eines Gegenstandes, erfolgt, reicht es zur Umsetzung der Konvention nicht aus, allein die tatsächliche Einziehung vorzusehen. Auch die vorhergehenden Massnahmen bedürfen einer hinreichenden Normierung.²⁶⁴

Das Schweizer Recht enthält bereits einige Regelungen, die im Vorfeld und bei der tatsächlichen Einziehung von Unterwasserkulturerbe genutzt werden

262 S. dazu C.III.

263 Vgl. zum Begriff BOMMER/GOLDSCHMID, Vor Art. 263–268 StPO (Fn. 103), Rz. 1.

264 Vgl. in dieser Richtung auch O'KEEFE, Shipwrecked Heritage (Fn. 50), S. 115.

können. So ermöglicht Art. 104 Abs. 2 Zollgesetz (ZG)²⁶⁵ der Zollverwaltung die vorläufige Sicherstellung von Gegenständen, die voraussichtlich der Einziehung unterliegen. Die Beschlagnahme derartiger Objekte kann sodann im Rahmen eines Strafverfahrens gem. Art. 263 Abs. 1 lit. d StPO durch die Strafbehörden vorgenommen werden,²⁶⁶ die Einziehung kann schliesslich über Art. 70 Abs. 1 StGB respektive Art. 376 f. StPO als Naturaleinziehung realisiert werden.²⁶⁷ Allerdings sieht Art. 70 StGB und damit auch Art. 377 StPO in seiner konkreten Anwendung die Einziehung nur für solche Vermögenswerte vor, die «durch eine Straftat erlangt worden sind». Der Einziehung auf diesem Wege dürften nach den zuvor unterbreiteten Regelungsvorschlägen einige Bestandteile des weltweiten Unterwasserkulturerbes unterliegen: Von Schweizer Staatsangehörigen konventionswidrig geborgenes Unterwasserkulturerbe, welches in das Hoheitsgebiet der Schweiz gelangt, ebenso wie solches, welches jemand in der Schweiz erwirbt oder an welchem jemand auf Schweizer Hoheitsgebiet Besitz begründet.

Schwierig wird die Einziehung allerdings bspw. in Fällen, in denen eine konventionswidrige Bergung weder nach dem Recht des Flaggenstaates des genutzten Schiffs noch nach dem Heimatrecht der beteiligten Personen eine Straftat darstellt und so entnommenes Unterwasserkulturerbe von diesen in die Schweiz eingeführt wird. Die Einfuhr stellt dann nach den obigen Vorschlägen zwar eine Straftat dar, durch diese wird allerdings kein Vermögensvorteil erlangt: Die einführende Person hat ihren Besitz bereits zuvor begründet. Gleiches gilt für Personen, die in einem anderen Hoheitsgebiet legal konventionswidrig geborgenes Unterwasserkulturerbe erwerben und dieses dann in die Schweiz einführen. Auch der Straftatbestand des Besitzes von Unterwasserkulturerbe in der Schweiz würde an dieser Sachlage nichts ändern, in Anbetracht des schon zuvor ausserhalb der Schweiz bestehenden Besitzes würde durch diesen kein Vermögensvorteil «erlangt», der eingezogen werden könnte.

Um diese Lücken zu schliessen, sollte das Spezialgesetz daher in Ergänzung zur strafrechtlichen Einziehung nach StGB und StPO auch die verwaltungsrechtliche Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von problematischem Unterwasserkulturerbe vorsehen.²⁶⁸ Denkbar ist eine Regelung, die als

265 SR 631.0.

266 Vgl. hierzu allgemein FELIX BOMMER/PETER GOLDSCHMID, Art. 263 StPO, in: Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Aufl., Basel 2014, Rz. 40 ff.

267 Vgl. BAUMANN, Art. 70/71 StGB (Fn. 180), Rz. 13 f. Art. 71 StGB ermöglicht darüber hinaus die Einziehung einer Ersatzforderung, sofern der ursprüngliche, natural einziehbare Vermögenswert nicht mehr vorhanden ist, s. Rz. 15. Da es bei der Umsetzung der Konvention allerdings um die Einziehung von Objekten des Unterwasserkulturerbes geht, sollen diese – durchaus interessanten – Aspekte der Sanktionierung strafbaren Verhaltens an dieser Stelle aussen vor bleiben.

268 Eine ähnliche Lösung enthält bspw. das Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES), SR 453. Dieses verfügt in seinem Art. 26 zwar über Strafvorschriften, die gegebenenfalls Beschlagnahme und Einziehung nach StPO und StGB ermög-

lex specialis der strafrechtlichen Einziehung vorgeht; dem verfolgten Ziel würde aber auch eine gegenüber der strafrechtlichen Einziehung nur subsidiär greifende Vorschrift gerecht. Letztere Variante wird hier vorgezogen. Eine Sicherstellung durch die Zollbehörden könnte wohl auch in Fällen der verwaltungsrechtlichen Einziehung nach Art. 104 Abs. 2 ZG in Betracht kommen;²⁶⁹ vorliegend wird allerdings – in Anlehnung an das KGTG – die Einfügung einer ausdrücklichen Ermächtigungsnorm für den Zoll vorgeschlagen. Diese sollte auch die Einlagerung von Objekten des Unterwasserkulturerbes in Zolllagern umfassen.²⁷⁰ Für die Beschlagnahme fraglicher Gegenstände ist eine weitere Ermächtigungsnorm erforderlich, Art. 263 StPO ist mangels Zuständigkeit der Strafbehörden²⁷¹ an dieser Stelle keine Option. Das Spezialgesetz sollte schliesslich eine klare Regelung zur Einziehung enthalten. Zu guter Letzt sollte das Spezialgesetz den Verbleib eingezogener Gegenstände normieren. Da die Verpflichtungen zum Umgang mit eingezogenen Objekten aus Art. 18 Abs. 2 bis 4 der Konvention in erster Linie den Bund als Vertragspartei treffen dürften, erscheint auch dazu die Orientierung am KGTG sinnvoll: Wie in Art. 28 KGTG sollten eingezogene Gegenstände an den Bund fallen. Hieraus ergeben sich die folgenden Formulierungsvorschläge:

Zollkontrollen

¹ *Die Zollbehörden kontrollieren die Einfuhr von Unterwasserkulturerbe.*

² *Sie sind ermächtigt, Unterwasserkulturerbe, bei dem der Verdacht besteht, dass es rechtswidrig aus einem anderen Staat ausgeführt oder unter Verstoss gegen die Anforderungen der UNESCO-Konvention 2001 geborgen worden ist, zurückzubehalten und die für die Beschlagnahme zuständigen Behörden zu verständigen.*

³ *Die Einlagerung von Unterwasserkulturerbe in Zolllagern gilt als Einfuhr im Sinne dieses Gesetzes.*

Beschlagnahme von Unterwasserkulturerbe

Besteht der Verdacht, dass Unterwasserkulturerbe rechtswidrig aus einem anderen Staat ausgeführt oder unter Verstoss gegen die Anforderungen der UNESCO-Konvention 2001 geborgen worden ist, so ordnen die zuständigen Behörden seine Beschlagnahme an.

lichen; daneben sieht es aber in seinen Art. 14 bis 16 auch entsprechende verwaltungsrechtlichen Massnahmen vor.

269 So zumindest STEFAN HEIMGARTNER, Art. 104, in: Martin Kocher/Diego Clavadetscher, Stämpfli Handkommentar Zollgesetz, Bern 2009, Rz. 1, 13 zur Vorgängernorm.

270 Vgl. zum Zweck einer derartigen Regelung RASCHER/BAUEN/FISCHER/ZEN-RUFFINEN (Fn. 128), S. 267 f.

271 Vgl. Art. 1 Abs. 1 StPO.

Einziehung von Unterwasserkulturerbe

In der Schweiz befindliches Unterwasserkulturerbe, das rechtswidrig aus einem anderen Staat ausgeführt oder unter Verstoß gegen die Anforderungen der UNESCO-Konvention 2001 geborgen worden ist, wird eingezogen. Art. 70 StGB und Art. 377 StPO bleiben unberührt.

Verbleib eingezogenen Unterwasserkulturerbes

Nach diesem Gesetz oder nach Art. 70 StGB oder Art. 377 StPO eingezogenes Unterwasserkulturerbe fällt an den Bund. Der Bundesrat regelt seine Verwendung unter Beachtung der Vorgaben der UNESCO-Konvention 2001.

Mit den vorstehenden Vorschlägen zu einem «Bundesgesetz über den Schutz des weltweiten Unterwasserkulturerbes» lassen sich die Vorgaben der Konvention vollständig erfüllen. Ein umfassendes Spezialgesetz sollte darüber hinaus noch eine Reihe weiterer Bestimmungen enthalten. Hilfreich für die effektive Durchsetzung des Übereinkommens wären bspw. die Verankerung einer Nachweispflicht zur Herkunft von Elementen des Unterwasserkulturerbes sowie Zutritts- und Kontrollbefugnisse der zuständigen Behörden.²⁷²

Auf dem Ordnungswege sollten namentlich Regelungen zu der bzw. den für die verwaltungsrechtliche Beschlagnahme und die verwaltungsrechtliche Einziehung zuständigen Behörden, zum Zollveranlagungsverfahren und zur weiteren Verfügung über eingezogene Objekte getroffen werden.²⁷³

F. Fazit

Die Schweiz will mit dem Beitritt zum Übereinkommen ihren Beitrag zum weltweiten Schutz des Unterwasserkulturerbes leisten.²⁷⁴ Die detaillierte Analyse der im Juni 2019 beschlossenen Umsetzung der Konvention ins innerstaatliche Recht belegt allerdings, dass dieses Ziel gegenwärtig klar verfehlt wird: Keine einzige der umsetzungsbedürftigen Regelungen des Übereinkommens wird vollständig in das Schweizer Recht übertragen. Dabei liesse sich – wie gezeigt – eine konventionskonforme Umsetzung mit geringem Aufwand realisieren: Durch den Erlass eines Spezialgesetzes, das die Vorgaben der Konvention aufgreift und einer praktikablen Anwendung zuführt.

272 Als Vorbild könnten hierfür Vorschriften wie Art. 10 und Art. 12 BGCITES dienen.

273 Anhaltspunkte könnten sich hierfür aus Art. 23, Art. 25, Art. 26 sowie Art. 27 KGTV ergeben.

274 Vgl. Botschaft UNESCO-Konvention 2001 (Fn. 66), BBl 2019 467, 468 f.; vgl. zudem Votum RIKLIN (Fn. 221).

Zusammenfassung

Das im Oktober 2019 von der Schweiz ratifizierte UNESCO-Übereinkommen über den Schutz des Unterwasserkulturerbes bezweckt den Erhalt des in den Gewässern der Welt liegenden Kulturerbes der Menschheit und verlangt dazu Umsetzungsmassnahmen seiner Konventionsstaaten. Die von der Bundesversammlung beschlossene Umsetzungsgesetzgebung bleibt hinter diesen Anforderungen allerdings weit zurück. Der vorliegende Artikel beschreibt die Bedeutung und die anhaltende Bedrohung des Unterwasserkulturerbes und erläutert die umsetzungsbedürftigen Vorgaben der Konvention. Auf dieser Grundlage erörtert er die Defizite der von der Schweiz gewählten Umsetzung und liefert konkrete Vorschläge für eine vollständige Umsetzung des Übereinkommens durch ein «Bundesgesetz über den Schutz des weltweiten Unterwasserkulturerbes».

Résumé

La Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, ratifiée par la Suisse en octobre 2019, a pour objectif la préservation du patrimoine culturel de l'humanité qui se trouve dans les eaux du monde et, à cette fin, exige des mesures de mise en œuvre de la part des Etats signataires de la convention. La loi d'exécution adoptée par l'Assemblée fédérale est cependant loin de répondre à ces exigences. Notre article décrit l'importance du patrimoine culturel subaquatique et les menaces qui pèsent sur lui, et il explique les dispositions de la convention qui doivent être appliquées. Sur cette base, il expose les déficits de mise en œuvre choisis par la Suisse et formule des propositions concrètes pour la mise en œuvre intégrale de la convention par le biais d'une « Loi fédérale sur la protection du patrimoine culturel subaquatique mondial ».