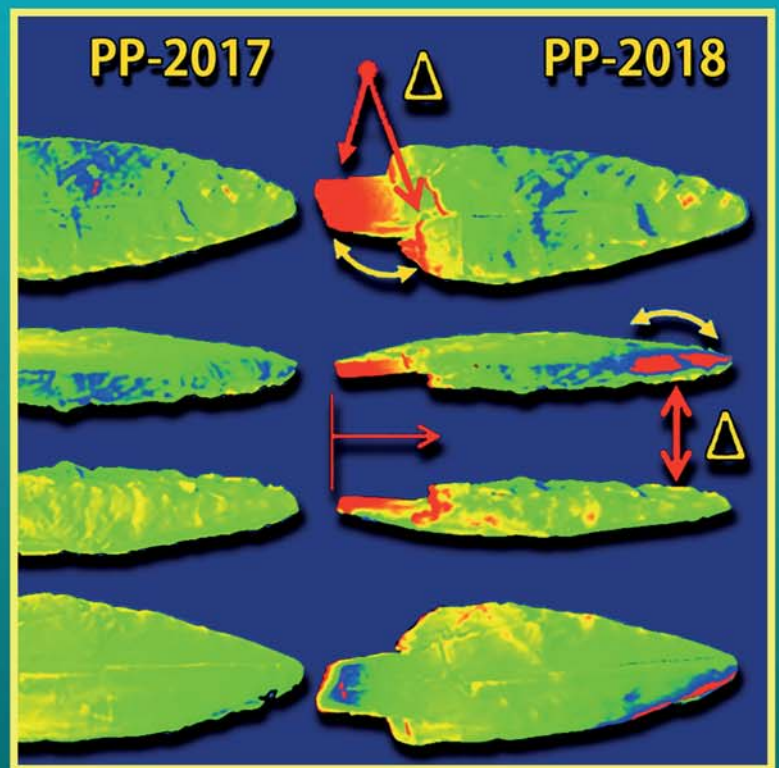


# SKYLLIS

€ 9,00

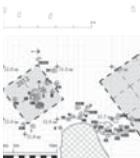
Zeitschrift für maritime und limnische Archäologie und Kulturgeschichte

18. Jahrgang 2018 Heft 2



## Inhalt

	Vorwort	147
	Nachruf auf Sebastiano Tusa (2.8.1952 – 10.3.2019) Winfried Held	149
	Submerged Stone: An Overview of Worked-Stone Assemblages off the Crimean Peninsula John A. Albertson – Yana Morozova	152
	Ballast Stones from the Akko Tower Shipwreck A Petrographic and Geo-Archaeological Study Based on Underwater Archaeology Amir Bar	157
	Re-Evaluation of the Production Method of the Khufu-1 Sheer Planks Preliminary Results Moshe Bram	162
	The Maritime Trade of Roman Patara Preliminary Remarks on the Amphorae Erkan Dünder	166
	The Necessity of Changing the Methodology of Preserving Waterlogged Wooden Objects The Case of a Palaeolithic Wooden Point from the Ljubljana River Miran Erič – Enej Guček Puhar – Aleš Jaklič – Franc Solina	174
	The Ancient Ship Wreck of the Late 4 <sup>th</sup> / Early 3 <sup>rd</sup> Century BC at Kinburn Spit, Black Sea (Ukraine) Vyacheslav Gerasimov – Roman Reyda – Oleksandr Smyrnov – Piotr Prejs	186
	Die Seevölker Überlegungen zu ihrer Herkunft Hristomir Smilenov Hristov	196
	Fishing and Disposing ? The Use of a Lake Shore Zone at the Stone Age Site Dąbki, Poland Agnes Kotula – Agnieszka Czekaj-Zastawny – Jacek Kabaciński – Thomas Terberger	203



ble find category and well suited for chronostratigraphical considerations. The vessel fragments are broadly distributed in the lake trenches, with many finds close to the former shore and fewer objects further out in the lake area (Fig. 6). Two concentrations can be separated, one being situated in the zone with alluvial sands, the other in the subsequent fine sediments. The



- 
-  212 **The Intangible Maritime Cultural Heritage Project**  
Recording and Interpreting the Role of Maritime Professions in Cyprus  
Maria Ktori
-  224 **The Holding Power of Bronze Age Stone Weight Anchors**  
Ayelet Miller - Deborah Cvikel - Yoav Me-Bar
-  228 **Analysis of Recent Anchor Finds and Artificial Anchorages**  
Maritime Activity on the Dead Sea - Local Traditions and Global Interactions  
Asaf Oron - Ehud Galili - Gideon Hadas
-  237 **So fern, so nah - Nächste und Nachbarn**  
Netzwerke seldschukischer Architektur im Hafen von Alanya/Türkei  
Anja Rutter
-  242 **Der Hafen und der Leuchtturm von Aigeai**  
Mustafa H. Sayar
-  246 **The Ancient Submerged City of Akra in the Cimmerian Bosphorus**  
Viktor Vakhoneev - Sergey Solovyov
-  249 **Auf den Spuren der Maritimen Seidenstraße**  
Eine deutsch-iranische Kooperation  
Luisa Goldammer
-  254 **Report on the „Underwater Cultural Heritage Forum“**  
at the Foreign Office in Berlin  
Anne-Kathrin Piele
-  258 **Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens**  
über den Schutz des Unterwasserkulturerbes durch die Schweiz  
Maria Stemmler
-  263 **Das Bücherbrett**  
Anja Rutter, Rezension zu: Simone Kahlow (Hrsg.), *Transfer Between Sea and Land*  
Jorit Wientjes, Rezension zu: Innes McCartney, *Scapa 1919. The Archaeology of a Scuttled Fleet*

## Titelmotiv

*Deformation monitoring (ex situ) of the deformation process of the palaeolithic point after conservation process 2013 and exposed to the climatic environment.*

*Aus: Miran Erič - Enej Guček Puhar - Aleš Jaklič - Franc Solina,  
The Necessity of Changing the Methodology of Preserving  
Waterlogged Wooden Objects*

# Die Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz des Unterwasserkulturerbes durch die Schweiz

Maria Stemmler

**Abstract** – Switzerland is about to ratify the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. In order to implement its future obligations under the Convention, the Swiss Federal Assembly passed a bill introducing minor amendments to Swiss law. This article describes Switzerland's links with underwater cultural heritage, the legal situation to date and the current state of the ratification process. It discusses main aspects of the amendments and demonstrates that they do not fulfill all obligations incumbent on States Parties under the Convention. It is further argued that States Parties should also impose sanctions on corporations involved in problematic activities – a step that would foster the Convention's goals and serve Switzerland's intentions well.

**Inhalt** – Die Schweiz ist im Begriff, das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz des Unterwasserkulturerbes von 2001<sup>1</sup> zu ratifizieren. Um ihren künftigen Verpflichtungen aus der Konvention nachzukommen, hat die Schweizer Bundesversammlung einen Gesetzentwurf verabschiedet, der geringfügige Änderungen des Schweizer Rechts vorsieht. Der nachfolgende Artikel beschreibt anlässlich dessen die Bezüge der Schweiz zum Unterwasserkulturerbe, die bislang geltende Rechtslage und den gegenwärtigen Stand des Ratifizierungsverfahrens. Er erörtert wichtige Aspekte der beschlossenen Rechtsänderungen und zeigt, dass diese nicht alle Vorgaben des Übereinkommens erfüllen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass die Konventionsstaaten Sanktionen gegen Unternehmen verhängen sollten, die sich an problematischen Aktivitäten beteiligen – ein Schritt, der die Ziele des Übereinkommens weiter fördern und den Intentionen der Schweiz entsprechen würde.

## I. Die Bezüge der Schweiz zum Unterwasserkulturerbe

In der Schweiz befinden sich zahlreiche Binnengewässer, von den größeren Seen erreichen einige Tiefen von über zweihundert Metern<sup>2</sup>. In diesen Gewässern wurde Kulturerbe aus ganz unterschiedlichen Epochen der Menschheitsgeschichte gefunden: so die Überreste zahlreicher Pfahlbausiedlungen, die seit 2011 Teil des transnationalen „UNESCO-Welt-erbes Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen“ sind<sup>3</sup>; ebenso wie versunkene Wracks, wie beispielsweise die der Schiffe NEMO und HIRONDELLE aus dem 19. Jahrhundert, die bis heute im Genfersee liegen<sup>4</sup>. Obwohl die Schweiz ein Binnenland ist, verfügt sie dennoch seit dem Zweiten Weltkrieg über eine kommerzielle Hochseeflotte von aktuell 30 Schiffen, die unter Schweizer Flagge auf den Welt-

meeren unterwegs sind<sup>5</sup>. Dabei handelt es sich ausschließlich um Frachtschiffe wie Massengutfrachter, Tanker und Mehrzweckfrachter<sup>6</sup>. Auch im 18. und 19. Jahrhundert verkehrten bereits Hochseeschiffe mit Bindungen zur Schweiz, diese nutzten allerdings Flaggen anderer Staaten<sup>7</sup>. Auf dem Grund der Weltmeere ist in Anbetracht des vergleichsweise überschaubaren Umfangs der Schweizer Hochseeschiffahrt gegenwärtig nur mit wenig Unterwasserkulturerbe mit direktem Bezug zur Schweiz zu rechnen. Was den Erhalt des Unterwasserkulturerbes in der Schweiz betrifft, ergibt sich ein auch in anderen Ländern bekanntes Bild: Schiffswracks, die durch einfaches Gerätetauchen seit Jahrzehnten erreicht werden können, sind vielerorts – schon vor der Einleitung von Schutzmaßnahmen – durch Souvenirmithnahme und Ähnliches beschädigt worden. Wracks und

andere Gegenstände, die in größeren Tiefen liegen, sind hingegen erstaunlich gut erhalten<sup>8</sup>.

## II. Die bislang geltende Rechtslage in der Schweiz

Der rechtliche Schutz des Kulturerbes wird auf Schweizer Bundesebene bislang vor allem durch drei Gesetze gewährleistet: zum

\* Dieser Beitrag basiert zu weiten Teilen auf einem Vortrag, den die Autorin unter dem Titel „Rechtliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Unterwasserkulturerbes aus Schweizer Sicht“ im Rahmen des vom Auswärtigen Amt der Bundesrepublik Deutschland, der Generaldelegation der Regierung Flanderns und dem Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz veranstalteten Underwater Cultural Heritage Forum 2018 am 4. Dezember 2018 in Berlin gehalten hat.



einen durch das seit 1966 geltende Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (Natur- und Heimatschutzgesetz, NHG), das unter anderem auf den Schutz der „geschichtlichen Stätten“ und der „Natur- und Kulturdenkmäler des Landes“ gerichtet ist<sup>9</sup>, zum anderen durch das 2003 in Kraft getretene Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz, KGTG), das der Umsetzung der UNESCO-Konvention von 1970 dient und „Diebstahl, Plünderung und illegale Ein- und Ausfuhr von Kulturgut verhindern“ soll<sup>10</sup>. Flankiert werden diese Regelungen durch punktuelle Bestimmungen im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB)<sup>11</sup>. Aufgrund der föderalen Struktur der Schweiz und der in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) verankerten Kulturhoheit der Kantone finden sich zudem zahlreiche kulturelle Normen auf kantonaler Ebene<sup>12</sup>.

### III. Der Stand des Ratifikationsverfahrens

Das in der Schweiz übliche Vernehmlassungsverfahren, in dem die Kantone, die politischen Parteien und die interessierte Öffentlichkeit bei der Vorbereitung wichtiger Gesetzesvorhaben und bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen werden<sup>13</sup>, wurde hinsichtlich der Ratifikation des Übereinkommens im ersten Halbjahr 2018 abgeschlossen<sup>14</sup>. Die eingereichten Stellungnahmen sprachen sich mit wenigen Ausnahmen für die Ratifikation aus<sup>15</sup>. Der Entwurf des Bundesbeschlusses, der neben der Ermächtigung des Schweizer Bundesrates zur Ratifikation auch die Änderung von Bundesgesetzen im Sinne der Konvention enthielt, durchlief das Mitberichtsverfahren der verschiedenen Departemente und wurde am 30. November 2018 an die Schweizer Bundesversammlung überwiesen<sup>16</sup>. Nach Beratungen der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats und des Ständerats stimmten beide Parlamentskam-

mern im März respektive Juni 2019 dem Entwurf zu. Die Schlussabstimmung erfolgte ebenfalls im Juni 2019<sup>17</sup>. Der so zustande gekommene Bundesbeschluss untersteht grundsätzlich dem fakultativen Referendum nach den Artikeln 141 und 141a der Schweizer Bundesverfassung<sup>18</sup>, d.h. nach seiner amtlichen Veröffentlichung würde das Schweizer Stimmvolk über seine endgültige Annahme entscheiden – sofern binnen 100 Tagen 50.000 Stimmberechtigte oder acht Kantone dies verlangen<sup>19</sup>. Mit einem derartigen Vorgang ist *in concreto* allerdings nicht zu rechnen. Es kann vielmehr davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat das Übereinkommen nach Ablauf der Referendumsfrist binnen eines Jahres ratifizieren wird<sup>20</sup>. Die Bestimmung des Inkrafttretens der

>, letzter Aufruf 06.07.2019; sowie EDA, Seeschiffe unter Schweizer Flagge (Bestand 15.04.2019), <www.eda.admin.ch/smno/de/home/downloads-links.html>, letzter Aufruf 06.07.2019.

<sup>6</sup> Vgl. erneut EDA, Seeschiffe unter Schweizer Flagge (Bestand 15.04.2019) (Anm. 5).

<sup>7</sup> Vgl. H.-U. Schiedt, Schifffahrt, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 20.11.2012, Abschnitt 4 Hochseeschifffahrt, <hls-dhs-dss.ch/de/articles/014054/2012-11-20/#HHochseeschifffahrt>, letzter Aufruf 06.07.2019.

<sup>8</sup> Vgl. zur Lage in der Schweiz Gerber a.O. (Anm. 4); zur internationalen Dimension des Problems von Plünderungen vgl. UNESCO, Pillage, <www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/protection/threats/pillage/>, letzter Aufruf 06.07.2019.

<sup>9</sup> Art. 1 Bst. a NHG (SR 451).

<sup>10</sup> Einleitende Beschlussformel und Art. 1 Abs. 2 KGTG (SR 444.1).

<sup>11</sup> Vgl. dazu Art. 724 ebenso wie Art. 728 Abs. 1ter und Art. 934 Abs. 1bis ZGB (SR 210).

<sup>12</sup> Vgl. für den Bereich der Archäologie Bundesrat, Botschaft vom 30. November 2018, Bundesblatt Nr. 2 vom 15. Januar 2019, BBl 2019 467, 481, abrufbar unter <www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/index\_2.html>, letzter Aufruf 06.07.2019; vgl. zudem allgemein Art. 69 Abs. 1 BV (SR 101).

<sup>13</sup> Vgl. dazu Art. 147 BV (SR 101).

<sup>14</sup> Vgl. Bundesrat, Botschaft (Anm. 12), 474.

<sup>15</sup> Vgl. Bundesrat, Botschaft (Anm. 12), 474–475.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesrat, Botschaft (Anm. 12), 467.

<sup>17</sup> Vgl. zum Abstimmungsablauf: Die Bundesversammlung, 18.083 Geschäft des Bundesrates. Kulturgütertransfergesetz und Seeschifffahrtsgesetz. Änderung, <www.parlament.ch/DE/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20180083>, letzter Aufruf 06.07.2019.

<sup>18</sup> Art. 3 Abs. 1 des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und über seine Umsetzung (Änderung des Kulturgütertransfer- und des Seeschifffahrtsgesetzes) vom 21. Juni 2019, Bundesblatt Nr. 26 vom 2. Juli 2019, BBl 2019 4561, abrufbar unter <www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/index\_26.html>, letzter Aufruf 06.07.2019.

<sup>19</sup> Vgl. dazu Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 und Art. 141a Abs. 2 BV (SR 101).

<sup>20</sup> Vgl. dazu EDA, Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Ausgabe 2015, abrufbar unter <www.eda.admin.ch/eda/de/home/dienstleistungen-publicationen/publikationen.html/publikationen/de/eda/voelkerrecht/Praxisleitfaden-Voelkerrechtliche-Vertraege.html>, letzter Aufruf 06.07.2019, S. 30.

<sup>1</sup> Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage (verabschiedet am 2. November 2001, in Kraft getreten am 2. Januar 2009) 2562 UNTS 3, deutsche Übersetzung verfügbar im Schweizer Bundesblatt, Bundesblatt Nr. 2 vom 15. Januar 2019, BBl 2019 499, abrufbar unter <www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/index\_2.html>, letzter Aufruf 06.07.2019.

<sup>2</sup> So beispielsweise der Genfersee, der Vierwaldstättersee oder der Thunersee, vgl. die beim Bundesamt für Umwelt verfügbaren „Auswertungen zum Gewässernetz“ von 2013, abrufbar unter <www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/zustand/karten/gewaessernetz-der-schweiz.html>, letzter Aufruf 06.07.2019.

<sup>3</sup> Vgl. zur Listung und Dokumentation UNESCO, Prehistoric Pile Dwellings around the Alps, <whc.unesco.org/en/list/1363/>, letzter Aufruf 06.07.2019.

<sup>4</sup> Für die HIRONDELLE vgl. S. Hartmann, Die verborgenen Schätze des Lac Léman, Aargauer Zeitung 30.07.2013, <www.aargauerzeitung.ch/leben/leben/die-verborgenen-schaetze-des-lac-leman-126969115>, letzter Aufruf 06.07.2019; für die NEMO vgl. J.-C. Gerber, Die mysteriösen Schätze der Schweizer Seen, in: 20 Minuten, 02.08.2019, <www.20min.ch/wissen/history/story/Die-mysterioesen-Schaetze-der-Schweizer-Seen-15856729>, letzter Aufruf 06.07.2019.

<sup>5</sup> Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Das Schweizerische Seeschifffahrtsamt, <www.eda.admin.ch/smno/de/home/smno.html

the find category and well suited to chronostratigraphical considerations. The vessel fragments are broadly distributed in the brenches, with many finds close to the former shore and fewer objects further out in the lake area (fig. 4). Two concentrations can be separated, one being situated in the zone with alluvial sands, the other in the silty-sandstone basin sediments. 31

Gesetzesänderungen zur Umsetzung der Konvention wurde im Bundesbeschluss auf den Bundesrat übertragen<sup>21</sup>.

#### IV. Die beschlossene Umsetzung der Konvention durch das Schweizer Recht

Der Bundesbeschluss zur Ratifikation des UNESCO-Übereinkommens sieht für die Umsetzung der Konvention in das Schweizer Recht eine schlanke Lösung vor: Es sind nur geringfügige Ergänzungen in bereits existierenden Gesetzen vorgesehen, im Übrigen sollen bereits bestehende Regelungen zum Schutz des Kulturerbes zur Anwendung kommen<sup>22</sup>. Dies ist insoweit nachvollziehbar, als eine Reihe von Regelungen der Konvention sich spezifisch an Küstenstaaten richtet und folglich keiner Umsetzung durch das Binnenland Schweiz bedarf<sup>23</sup>. Leider werden aber auch diejenigen Regelungen, die von der Schweiz tatsächlich umgesetzt werden müssen, nur zum Teil im nationalen Recht verankert. Um diese Problematik zu illustrieren, werden im Folgenden wesentliche Punkte der beschlossenen Umsetzung erläutert und auf ihre Konformität mit den Vorgaben der Konvention hin überprüft.

In seinen Artikeln 9 Absatz 1 und 11 Absatz 1 sieht das UNESCO-Übereinkommen vor, dass die Konventionsstaaten ihre Staatsangehörigen und die Kapitäninnen bzw. Kapitäne der Schiffe unter ihrer Flagge dazu verpflichten müssen, dass sie die Entdeckung von Unterwasserkulturerbe und beachtete, auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeiten melden müssen, sofern das Unterwasserkulturerbe in der ausschließlichen Wirtschaftszone oder auf dem Festlandsockel eines Konventionsstaates oder im Gebiet liegt. Im Hinblick auf die Schweiz kommen wegen ihrer Binnenlage dabei nur Meldepflichten für Seegebiete *anderer* Konventionsstaaten<sup>24</sup> und das Gebiet in Betracht. Die hierzu beschlossene Regelung im Bundesgesetz über die Seeschifffahrt

unter der Schweizer Flagge (Seeschifffahrtsgesetz, SSG) sieht eine Meldepflicht für Fälle vor, in denen jemand von einem „schweizerischen Seeschiff“ aus Unterwasserkulturerbe entdeckt oder eine fragliche Tätigkeit von einem solchen Schiff aus plant. Diejenige Person muss in beiden Fällen dem Kapitän bzw. der Kapitänin des Schiffs Meldung erstatten, der bzw. die diese an das Schweizerische Seeschiffahrtsamt in Basel weiterzuleiten hat<sup>25</sup>; dieses wiederum gibt sie „ohne Verzug“ an das Bundesamt für Kultur weiter<sup>26</sup>. Im Vergleich zur Konvention ist diese Regelung einerseits strenger, weil sie die Meldepflichten nicht auf die genannten drei Seegebiete begrenzt. Grundsätzlich sind danach auch Meldungen zu Unterwasserkulturerbe in den Territorialgewässern und der Anschlusszone notwendig. Andererseits verlangt die Konvention, dass nicht nur Personen auf Schiffen unter der Flagge des Konventionsstaates, sondern auch allen seinen Staatsangehörigen die Meldepflichten der Konvention auferlegt werden – unabhängig davon, unter welcher Flagge ihr Schiff fährt. Die beschlossene Regelung wird der Konvention daher nur zum Teil gerecht.

Artikel 14 der Konvention verpflichtet die Staaten zu Maßnahmen, die die Einfuhr in ihr Hoheitsgebiet, den Handel mit und den Besitz von rechtswidrig aus einem anderen Staat ausgeführtem oder entgegen der Konvention geborgenem Unterwasserkulturerbe verhindern. Für die Umsetzung dieser Norm sollen in der Schweiz die Regelungen des bestehenden Kulturgütertransfergesetzes zum Tragen kommen. Der Bundesbeschluss ergänzt demgemäß den Begriff des Kulturguts im Gesetz um den des Unterwasserkulturerbes nach der Konvention<sup>27</sup>. Das Kulturgütertransfergesetz ermächtigt die Schweizer Zollbehörden, verdächtige Kulturgüter bei der Einfuhr zurückzubehalten<sup>28</sup>. Die Strafbehörden dürfen zudem verdächtige Gegenstände beschlagnahmen<sup>29</sup>. Das Gesetz eröffnet darüber hinaus Klagemöglichkei-

ten für andere Staaten gegen Besitzer rechtswidrig eingeführten Kulturguts<sup>30</sup>. Schließlich werden dem Kunsthandel Sorgfaltspflichten auferlegt: Es darf nur mit solchen Kulturgütern gehandelt werden, bei denen angenommen werden kann, dass keine Eigentumsverletzung vorliegt und diese auch „nicht rechtswidrig ausgegraben worden sind“<sup>31</sup>. Zudem obliegen dem Kunsthandel zahlreiche Dokumentationspflichten<sup>32</sup>, deren Einhaltung vom Bundesamt für Kultur kontrolliert werden kann<sup>33</sup>. In einigen Fällen dürften diese Regelungen in der Lage sein, die Anforderungen von Artikel 14 des UNESCO-Übereinkommens zu erfüllen. Allerdings wird auch deutlich, dass das Kulturgütertransfergesetz nicht für die Anwendung auf Unterwasserkulturerbe konzipiert wurde: Sollte Unterwasserkulturerbe gefunden werden, das nicht im Boden des jeweiligen Gewässers versunken ist, könnte sich der Maßstab des „nicht rechtswidrig ausgegraben worden“-Seins als zu eng erweisen, um das Unterwasserkulturerbe umfassend zu schützen.

<sup>21</sup> Art. 3 Abs. 2 des Bundesbeschlusses (Anm. 18).

<sup>22</sup> Vgl. den Anhang des Bundesbeschlusses (Anm. 18), 4563f., sowie Bundesrat, Botschaft (Anm. 12), 480f., 484ff.

<sup>23</sup> Vgl. insbes. Art. 7, Art. 8 und Art. 9 Abs. 1 Bst. a UNESCO-Übereinkommen (Anm. 1).

<sup>24</sup> Vgl. insoweit Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b UNESCO-Übereinkommen (Anm. 1).

<sup>25</sup> Art. 124a Abs. 3 Seeschifffahrtsgesetz, Anhang des Bundesbeschlusses (Anm. 18), 4564.

<sup>26</sup> Art. 124a Abs. 4 Seeschifffahrtsgesetz, Anhang des Bundesbeschlusses (Anm. 18), 4564.

<sup>27</sup> Art. 2 Abs. 1 Kulturgütertransfergesetz, Anhang des Bundesbeschlusses (Anm. 18), 4563.

<sup>28</sup> Art. 19 Abs. 2 KGTG (SR 444.1).

<sup>29</sup> Art. 20 Abs. 1 KGTG (SR 444.1).

<sup>30</sup> Art. 9 Abs. 1 KGTG (SR 444.1).

<sup>31</sup> Art. 16 Abs. 1 Bst. a KGTG (SR 444.1).

<sup>32</sup> Art. 16 Abs. 2 KGTG (SR 444.1).

<sup>33</sup> Art. 17 Abs. 1 KGTG (SR 444.1).

Eine zentrale Norm im Gefüge der Konvention ist Artikel 16. Dieser verlangt von den Konventionsstaaten, dass sie „alle geeigneten Maßnahmen“ treffen, „um sicherzustellen, dass ihre Staatsangehörigen und die ihre Flagge führenden Schiffe keine auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeit durchführen, die nicht mit diesem Übereinkommen in Übereinstimmung steht.“ Artikel 16 ist aus verschiedenen Gründen elementar für das System der Konvention. Zunächst verpflichtet er die Konventionsstaaten zu umfassenden, effektiven Schutzbemühungen, denn sie müssen *alle geeigneten* Maßnahmen treffen, die zudem *sicherstellen* müssen, dass es nicht zu problematischem Verhalten kommt. Dazu sind rein praktische Maßnahmen wie die Information im Bereich des Unterwasserkulturerbes tätiger Personenkreise über die Vorgaben der Konvention, aber auch Verbote zu rechnen<sup>34</sup>. Da die konventionswidrige Bergung von Unterwasserkulturerbe ein durchaus einträgliches Geschäft sein kann, erfordert ihre wirksame Unterbindung zudem die Verankerung strafrechtlicher Sanktionen für Zuwiderhandlungen im Recht der Konventionsstaaten. Diese Vorgabe wird von Artikel 17 der Konvention bekräftigt, der für vergleichbare Konstellationen explizit eine Verhängung hinreichend harter, abschreckender Sanktionen verlangt, damit das Übereinkommen eingehalten wird<sup>35</sup>. Was die zu verhindernden Handlungen betrifft, so liefert das Übereinkommen in Artikel 1 Absatz 6 eine eindeutige Definition: Auf das Unterwasserkulturerbe gerichtete Tätigkeiten sind solche, „die das Unterwasserkulturerbe zum Hauptgegenstand haben und mit denen dieses unmittelbar oder mittelbar materiell beeinträchtigt oder anderweitig beschädigt werden kann“<sup>36</sup>.

Der zweite wesentliche Aspekt von Artikel 16 liegt darin, dass er die Staaten zu weltweit wirkenden Maßnahmen verpflichtet. Indem die Norm verlangt, dass die Konventionsstaaten konventionswidrige Handlungen ihrer Staatsange-

hörigen sowie von Schiffen ihrer Flagge unterbinden und zugleich keine Beschränkung auf das jeweilige staatliche Territorium oder bestimmte Seezonen vornimmt, liefert sie die Grundlage für ein global wirkendes Schutzregime. Dessen Wirksamkeit hängt allerdings davon ab, dass die Konventionsstaaten rechtliche Regelungen treffen oder bereits vorhalten, die es ihnen erlauben, konventionswidrige Handlungen unabhängig vom Begehungsort zu sanktionieren. Völkerrechtlich ausgedrückt müssen sie ihre Jurisdiktion nach dem aktiven Personalitätsprinzip und nach dem Flaggenprinzip für fragliche Handlungen begründen<sup>37</sup>. Sobald einer der beiden maßgeblichen Anknüpfungspunkte – Staatsangehörigkeit oder Flagge – vorliegt und eine hinreichend bestimmte Sanktionsnorm im nationalen Recht existiert, können die nationalen Behörden tätig werden – egal, wo das Unterwasserkulturerbe gefährdet wurde. Für das Unterwasserkulturerbe, für das bislang kein weltweiter, effektiver Schutz besteht, kann auf diesem Wege ein möglichst weitreichender Schutzmechanismus etabliert werden.

Die Umsetzung durch die Schweiz bleibt allerdings deutlich hinter diesen Vorgaben der Konvention zurück. Die Bundesversammlung hat zwar die Einfügung eines neuen Artikels in das Seeschiffahrtsgesetz beschlossen<sup>38</sup>. Nach diesem soll mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft werden, wer von einem „schweizerischen Seeschiff“ aus Unterwasserkulturerbe „ohne Berechtigung [...] zerstört oder schwer beschädigt“. Was die sanktionierten Handlungen betrifft, so erfasst diese Norm also nur besonders schwere Beeinträchtigungen des Unterwasserkulturerbes, während Artikel 16 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 6 bereits die Abwendung von Gefährdungen verlangt. Aller Voraussicht nach wird so ein nennenswerter Teil problematischer Aktivitäten durch die Schweizer Regelung nicht erfasst werden. Gleichzeitig unterscheidet die Regelung im Seeschiffahrtsgesetz nicht da-

nach, ob eine fragliche Handlung auf das Unterwasserkulturerbe gerichtet war, oder ob sie sich unabhängig auf dieses ausgewirkt hat. Die Konvention trifft diese Unterscheidung<sup>39</sup>, um auf andere Ziele gerichtete Tätigkeiten, die sich auch auf das Unterwasserkulturerbe auswirken können, wie beispielsweise Bauarbeiten an Hafenanlagen oder die Fischerei, aus ihrem Geltungsbereich auszunehmen<sup>40</sup>. Die neue Regelung im Seeschiffahrtsgesetz lässt eine derartige Differenzierung jedoch nicht erkennen, so dass eine vermutlich nicht beabsichtigte Kriminalisierung von konventionsgemäßem Verhalten denkbar erscheint.

Die beschlossene Norm enthält darüber hinaus ein weiteres gravierendes Defizit: Sie bezieht sich nur auf Handlungen, die von einem Seeschiff unter Schweizer Flagge aus begangen werden. Für konventionswidriges Verhalten Schweizer Staatsangehöriger außerhalb der Schweiz ist folglich nur dann eine Sanktion vorgesehen, wenn sie von einem Schweizer Seeschiff aus agieren. Wie zuvor geschildert, fahren unter Schweizer Flagge allerdings bislang nur solche Schiffstypen, die für den Transport großer Frachtmengen ausgelegt sind und die für Aktivitäten im Bereich des Unterwasserkulturerbes wenig geeignet sein dürften. Dass von einem Schweizer See-

<sup>34</sup> Vgl. P. J. O’Keefe, *Shipwrecked Heritage. A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage* (Leicester 2002) 109f.

<sup>35</sup> Art. 17 Abs. 1 und 2 UNESCO-Übereinkommen (Anm. 1).

<sup>36</sup> Art. 1 Abs. 6 UNESCO-Übereinkommen (Anm. 1).

<sup>37</sup> Vgl. zu diesen allgemein anerkannten Prinzipien B. H. Oxman, *Jurisdiction of States*, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Version vom November 2007, Abs. 11. 18. 30, <<http://opil.ouplaw.com>>, letzter Aufruf 06.07. 2019.

<sup>38</sup> Art. 151a SSG, Anhang des Bundesbeschlusses (Anm. 18), 4564.

<sup>39</sup> Vgl. zu dieser Unterscheidung Art. 1 Abs. 6 und Abs. 7 UNESCO-Übereinkommen (Anm. 1).

<sup>40</sup> Vgl. O’Keefe a. O. (Anm. 34) 45f.

de find category and well suit or chronostratigraphical considerations. The vessel fragments are readily distributed in the beaches, with many finds close to the former shore and fewer objects further out in the lake area (fig. 4). Two concentrations can be separated, one being situated in the zone with alluvial sands, the other in the alluvium near settlements. 71



schiff aus problematische Handlungen durchgeführt werden könnten, bleibt folglich ein theoretisches Szenario. Die deutlich wahrscheinlichere Variante, dass sich Schweizer Staatsangehörige an fraglichen Expeditionen unter Verwendung von Schiffen anderer Flaggen beteiligen, wird dagegen keiner Sanktionierung zugeführt. Dies ist umso verwunderlicher, als das Schweizer Strafrecht durchaus Möglichkeiten kennt, Auslandstaten unabhängig vom Recht des Begehungsortes unter Strafe zu stellen<sup>41</sup>. Die Eindämmung weltweiter Beeinträchtigungen des Unterwasserkulturerbes lässt sich leider auch nicht über die Anwendung bereits in Kraft befindlicher Strafnormen des Natur- und Heimatschutzgesetzes oder des Kulturgütertransfergesetzes realisieren. Zum einen wenden sie sich ebenfalls lediglich gegen die Zerstörung und schwere Beschädigung von Kulturgütern, zum anderen sind sie in ihrer geographischen Reichweite auf das Schweizer Staatsgebiet begrenzt<sup>42</sup>.

Artikel 18 der Konvention verlangt schließlich, dass konventionswidrig geborgene Teile des Unterwasserkulturerbes auf dem Territorium des jeweiligen Konventionsstaates beschlagnahmt werden<sup>43</sup>. Für die Schweiz soll dies über bestehende Regelungen des Kulturgütertransfergesetzes, der Schweizerischen Strafprozessordnung und des Schweizerischen Strafgesetzbuches gewährleistet werden, die derartige Maßnahmen vorsehen<sup>44</sup>. Für die Umsetzung des Annexes des Übereinkommens, der konkrete Vorgaben zur Durchführung von konventionskonformen, auf das Unterwasserkulturerbe gerichteten Tätigkeiten enthält, sind keine gesonderten Maßnahmen geplant. Es wird davon ausgegangen, dass die Schweizer Praxis diese Vorgaben schon heute befolgt<sup>45</sup>. Die Schweiz beabsichtigt zudem, eine Erklärung gemäß Artikel 28 des Übereinkommens abzugeben, also auch ihre Binnengewässer unter den Schutz der Regeln des Annexes zu stellen<sup>46</sup>.

## V. Sinnvolle Ergänzung: Sanktionsmaßnahmen gegenüber Unternehmen

An dieser Stelle soll mit Sanktionsmaßnahmen gegenüber konventionswidrig handelnden Unternehmen schließlich noch eine sinnvolle Ergänzung nationaler Umsetzungsmaßnahmen vorgeschlagen werden. Die UNESCO-Konvention sieht eine derartige Regelung nicht vor, die Konventionsstaaten sind also bislang auch nicht zu ihrer Umsetzung verpflichtet. Sie können diese aber aus eigenem Antrieb – quasi überobligatorisch – einführen. Sie würden damit nicht nur einen substantiellen Beitrag zur Erreichung der Konventionsziele leisten, sondern auch den zunehmenden Ruf nach Formen internationaler Unternehmensverantwortung entsprechen. Konkret geht es darum, auch einen global greifenden Sanktionsmechanismus für konventionswidriges Handeln von Unternehmen zu schaffen, die im jeweiligen Konventionsstaat ihren Sitz haben.

Für die Schweiz wäre eine derartige Regelung von nennenswertem Interesse: Sie ist Sitzstaat mindestens eines Unternehmens, dessen kommerzielle Aktivitäten im Bereich des Unterwasserkulturerbes in Fachkreisen stark kritisiert und als konventionswidrig eingestuft werden<sup>47</sup>. Würde die Schweiz problematische Tätigkeiten derartiger Unternehmen unter Strafe stellen, könnte sie von ihnen ausgehende Konventionsverstöße unabhängig von der Staatsangehörigkeit der involvierten Personen und der Flagge der eingesetzten Schiffe ahnden. Sie könnte so verhindern, dass zweifelhafte Unternehmen sich mit dem guten Ruf der Schweiz als Land hoher Qualitätsstandards schmücken und sich zugleich als interessanter Sitzstaat für solche Unternehmen etablieren, die unter Beachtung der Konvention arbeiten.

## VI. Fazit

Abschließend ist festzuhalten, dass die Schweiz zwar bemüht ist, die

Konvention umzusetzen, der beschlossene Entwurf allerdings hinter deren Vorgaben zurückbleibt. Insbesondere aufgrund der bestehenden Mängel bei der Umsetzung von Artikel 16 wird eine bedenkliche Lücke im Schutzmechanismus des Übereinkommens klaffen, was nicht zuletzt hinsichtlich eines Vorbildcharakters für künftige Konventionsstaaten problematisch ist. Es bleibt zu hoffen, dass die Bundesversammlung zeitnah die notwendigen Anpassungen im Schweizer Recht zugunsten eines umfassenderen Schutzes des Unterwasserkulturerbes vornehmen wird.

## Anschrift

Ass. iur. Maria Stemmler, M.A.  
Juristische Fakultät  
Universität Basel  
Peter Merian-Weg 8  
Postfach  
CH-4002 Basel  
maria.stemmler@unibas.ch

<sup>41</sup> Vgl. insoweit Art. 124 Abs. 2 Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0).

<sup>42</sup> Für das NHG lässt sich dies aus Art. 1 NHG (SR 451) in Verbindung mit Art. 78 BV (SR 101) herauslesen, für das KGTG ergibt es sich aus Art. 1 Abs. 1 KGTG (SR 444.1).

<sup>43</sup> Art. 18 Abs. 1 UNESCO-Übereinkommen (Anm. 1).

<sup>44</sup> Vgl. Bundesrat, Botschaft (Anm. 12), 481.

<sup>45</sup> Vgl. Bundesrat, Botschaft (Anm. 12), 484.

<sup>46</sup> Art. 1 Abs. 3 des Bundesbeschlusses (Anm. 18).

<sup>47</sup> Vgl. dazu die auf kolumbianische Pläne zur Bergung der SAN JOSÉ bezogene Kritik des Scientific and Technical Advisory Body der Konvention: 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, Abs. 2; die Involvierung eines Schweizer Unternehmens ist u. a. belegt bei W. Drye, Fight for 'World's Richest Shipwreck' Heats Up, in: National Geographic, 20.07.2018, <[www.national-geographic.com/science/2018/07/news-san-jose-shipwreck-colombia-salvage/](http://www.national-geographic.com/science/2018/07/news-san-jose-shipwreck-colombia-salvage/)>, letzter Aufruf 06.07.2019.