



Direktion des Innern, Postfach 146, 6301 Zug

Eidgenössisches Departement  
des Innern EDI

**Per E-Mail (pdf und word)**

nina.mekacher@bak.admin.ch

T direkt 041 728 37 03  
lea.neuenschwander@zg.ch  
Zug, 22. Dezember 2017 NELE  
53677

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Mit Schreiben vom 8. November 2017 haben Sie uns zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren betreffend das obgenannte Geschäft eingeladen und uns ersucht, bis zum 14. März 2018 eine Stellungnahme einzureichen. Wir bedanken uns dafür und stellen folgenden

**Antrag:**

Das Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und zu seiner Umsetzung (Kulturgütertransfergesetz und Schifffahrtsgesetz) sei durch die schweizerische Eigenschaft zu genehmigen.

**Begründung:**

**1. Festigung des internationalen Engagements der Schweiz und Stärkung bestehender Instrumente des Europarats**

Die Schweiz hat im Bereich Kultur / Kulturerbe bisher folgende internationale Konventionen ratifiziert:

Europarat

- Europäisches Kulturabkommen vom 19. Dezember 1954 (für die Schweiz in Kraft getreten am 13. Juli 1962; SR 0.440.1);
- Übereinkommen zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa vom 3. Oktober 1985 (Konvention von Granada, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Juli 1996; SR 0.440.4);
- Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 (Konvention von Malta, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. September 1996; SR 0.440.5);

- Europäisches Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000 (Landschaftskonvention, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Juni 2013; SR 0.451.3).

#### UNESCO

- Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (für die Schweiz in Kraft getreten am 15. August 1962; SR 0.520.3) und zweites Protokoll zum Haager Abkommen von 1954 vom 26. März 1999 (für die Schweiz in Kraft getreten am 9. Oktober 2004; SR 0.520.33);
- Übereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970 (für die Schweiz in Kraft getreten am 3. Januar 2004; SR 0.444.1);
- Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972 (für die Schweiz in Kraft getreten am 17. Dezember 1975; SR 0.451.41);
- Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes vom 17. Oktober 2003 (für die Schweiz in Kraft getreten am 16. Oktober 2008; SR 0.440.6);
- Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 20. Oktober 2005 (für die Schweiz in Kraft getreten am 16. Oktober 2008; SR 0.440.8).

Die Ratifikation des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und zu seiner Umsetzung (Kulturgütertransfergesetz und Schifffahrtsgesetz) festigt und erweitert das internationale Engagement der Schweiz in einem wichtigen, bisher vernachlässigten Bereich der Kulturgütererhaltung. Die von Bundesrat und Parlament verabschiedete Kulturbotschaft für die Periode 2016–2020 sieht die Valorisierung und Ausweitung der institutionellen internationalen Zusammenarbeit als Schwerpunkt vor. Vor diesem Hintergrund erscheint die Ratifikation der Konvention zum Kulturerbe als folgerichtig. Als Zeitpunkt für die parlamentarische Debatte bietet sich das europaweit geplante Kulturerbejahr 2018 an. In diesem Jahr soll eine breite Kommunikation über die Bedeutung des Kulturerbes für die Gesellschaft angestossen werden. Dies garantiert der Debatte generell eine höhere Aufmerksamkeit und lässt auf eine grössere Sensibilisierung für das Thema hoffen. Zugleich stellt die Ratifikation einen nachhaltigen Beitrag der Schweiz zum Kulturerbejahr 2018 dar.

## **2. Wichtiges Instrument im UNESCO-Instrumentarium**

Die Unterwasserkonvention bezweckt den besseren Schutz des Kulturerbes unter Wasser. Sie legt generelle Schutzprinzipien fest, richtet ein internationales Kooperationssystem ein und führt Richtlinien für die praktische Arbeit unter Wasser ein. Die Konvention bezieht sich auf alle Gewässer, auch auf Sümpfe, Flüsse und Seen. Ihr Hauptgewicht liegt aber beim Schutz des Kulturerbes in den Meeren. Soll sie auch für Binnengewässer gelten, muss dies vom Signatarstaat explizit erklärt werden. Die Unterwasserkonvention schliesst eine Lücke im UNESCO-Instrumentarium zum Schutz des Kulturerbes und hat sich als wichtige Referenz für internationales Recht im Bereich der Unterwasserarchäologie etabliert. Ihre Regelungen stehen in Übereinstimmung mit dem Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954, dem Übereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970, dem Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972 und dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (UNCLOS; SR 0.747.305.15). Inhaltlich stellt die Konvention den Schutz unter Wasser dem Schutz an Land gleich. Sie postuliert die gemeinsame Verantwortung der Staatengemeinschaft für das Kulturerbe der Menschheit und knüpft damit an das Haager Abkommen für den Schutz

von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 und das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972 an. Anders als diese beiden Abkommen begründet die Unterwasserkonvention kein Inventar der Fundstellen. Sie ist vielmehr auf Handlungen wie Entdeckung, Bergung, Raub etc. ausgerichtet und regelt, wie auf diese zu reagieren ist, damit ein langfristiger Schutz des Kulturgutes sichergestellt werden kann. Insbesondere führt sie für die ausschliessliche Wirtschaftszone und die hohe See klare Melde- und Koordinationspflichten ein.

Adressaten der Unterwasserkonvention sind die Vertragsstaaten. Die Konvention ist nicht unmittelbar anwendbar (non self-executing); ihre Ziele müssen auf einzelstaatlicher Ebene umgesetzt werden. Unter Einbezug der Binnengewässer ist die Konvention auch auf alle Artefakte in Sümpfen, Flüssen und Seen innerhalb der Schweiz anwendbar. Für den innerstaatlichen Bereich sieht die Konvention explizit keine Melde- und Kooperationspflicht vor. Die innerstaatliche Souveränität gilt uneingeschränkt. Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten *in allgemeiner Weise*, die Erhaltung des Kulturguts unter Wasser gemäss internationalen Standards sicher zu stellen, illegale Tätigkeiten zu unterbinden sowie die Vermittlung zu fördern. Die daraus abzuleitenden *konkreten Verpflichtungen* gelten im Rahmen der Möglichkeiten und der einem Staat zur Verfügung stehenden Mittel beziehungsweise im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung. In der Schweiz betrifft dies angesichts der verfassungsmässigen Aufteilung der Kompetenzen im Bereich Archäologie sowohl den Bund als auch die Kantone. Auf der Stufe des Bundes regelt das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) die Eigentumsverhältnisse von herrenlosen Altertümern von wissenschaftlichem Wert und untersagt deren Aneignung und Verkauf ohne Genehmigung der zuständigen kantonalen Behörden (Art. 724 ZGB). Das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer vom 20. Juni 2003 (Kulturgütertransfergesetz, KGTG; SR 444.1), das das Übereinkommen über Massnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut vom 14. November 1970 ins Landesrecht umsetzt, sieht Bestimmungen zum Schutz von Kulturgütern beim grenzüberschreitenden Verkehr sowie bei deren Übereignung vor und ahndet seine widerrechtliche Aneignung oder Zerstörung. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) regelt den Schutz archäologischer Stätten im Zusammenhang mit Bundesaufgaben und verpflichtet die Kantone, Fachstellen für Archäologie zu bezeichnen. Den kantonalen Fachstellen obliegen Inventarisierung, Schutz und Erhaltungsmassnahmen auf ihrem Territorium gemäss den kantonalen Gesetzgebungen.

Aus heutiger Sicht tragen die institutionellen und rechtlichen Grundlagen und Umsetzungsinstrumente von Bund und Kantonen den Anliegen der Konvention bereits weitgehend Rechnung. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf entsteht allenfalls in Bezug auf die Melde- und gegebenenfalls Koordinationspflichten in internationalen Gewässern. Aus dem Übereinkommen ergibt sich kein unmittelbarer zusätzlicher Ressourcenbedarf.

### **3. Langfristige Ziele einer Ratifikation**

Die Schweiz unterstützt die von der UNESCO verfolgte Kulturerbepolitik aktiv und hat bisher alle einschlägigen Übereinkommen der UNESCO unterzeichnet. Sie ist zudem an der Umsetzung der 2015 von der UNO verabschiedeten *Agenda 2030 für Nachhaltigkeit* beteiligt. Ziel 11.4 dieser Agenda sieht eine Verstärkung der Anstrengungen zum Schutz und zur Wahrung des Weltkulturerbes vor. Eine Ratifikation der Unterwasserkonvention würde diese Politik konsequent weiterführen. Dabei macht eine Ratifikation in den Augen des Bundesamtes für Kultur nur Sinn, wenn auch die Binnengewässer einbezogen werden.

Auf internationaler Ebene bezeugt eine Ratifikation der Unterwasserkonvention, dass die Schweiz die Verantwortung für das Kulturgut der Menschheit ernst nimmt und aktiv für den Schutz vor Plünderung, nachhaltiger Erhaltungsstrategien sowie die Etablierung internationaler Standards einsteht. Im Bereich Erforschung und Konservierung von Artefakten unter Wasser besitzt die Schweiz ein hohes internationales Renommee. Sie kennt zudem bereits mehrere Formen von Zusammenarbeiten (etwa im Verein Palafittes oder den regelmässigen internationalen Kongressen für Unterwasserarchäologie IKUWA) und kann daher zum internationalen Fachdiskurs, zu best-practice Regeln und zu Fragen der good governance Wesentliches beitragen. Andererseits sind durch den institutionalisierten Austausch im Rahmen der Unterwasserkonvention auch wichtige Impulse für Forschung, Erhaltungsmaßnahmen und Koordination in der Schweiz zu erwarten.

Die Schweiz hat die Kandidatur zur seriellen UNESCO-Welterbestätte «Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen» wesentlich verantwortet. Seit der Einschreibung ist sie am gemeinsamen Managementsystem federführend beteiligt. Dieses Engagement könnte mit einer Ratifizierung, die den Anwendungsbereich der Konvention auf die Binnengewässer der Schweiz ausdehnt, bestätigt und vertieft werden. Erst wenige Staaten wenden die Konvention auch auf ihre Binnengewässer an. Das Kulturerbe unter Wasser ist allerdings nicht nur in den Weltmeeren sondern auch in den Binnengewässern schutzbedürftig. Hier könnte die Schweiz eine Vorreiterrolle einnehmen und zu einer breiteren internationalen Akzeptanz der Konvention beitragen. Gleichzeitig könnte sie unter dem Vorzeichen der Konvention bilaterale oder regional multilaterale Regelungen zum Umgang mit dem Unterwasserkulturerbe in ihren Grenzseen treffen.

Auf nationaler Ebene kann eine Ratifikation zudem die Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit für die Verletzlichkeit des Kulturguts unter Wasser und für seine Bedeutung für die Gesellschaft von heute bewirken. Die Bedrohung der schweizerischen Unterwasserfundstellen durch Plünderer wird aktuell als gering eingeschätzt, scheint aber im Zuwachs begriffen. In diesem Zusammenhang werden auch Sensibilisierungsmaßnahmen immer notwendiger.

Wir bitten um Kenntnisnahme und Berücksichtigung unseres Antrags.

Freundliche Grüsse  
Direktion des Innern

Manuela Weichelt-Picard  
Frau Landammann

Kopie an:

- Staatskanzlei (zur Aufschaltung auf das Internet/Vernehmlassungen)
- Amt für Denkmalpflege und Archäologie