

# Unterwasserarchäologie und Recht: das UNESCO-Übereinkommen von 2001 und seine Umsetzung in Deutschland

Von Birgitta Ringbeck

## Einführung

Die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) nahm auf ihrer 31. Tagung am 2. November 2001 mit 88 Jastimmen, 4 Neinstimmen und 15 Enthaltungen das Übereinkommen zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes an<sup>1</sup>. Gegen den Vertrag stimmten Norwegen, Russland, die Türkei und Venezuela. Der Stimme enthielten sich u. a. Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Niederlande, Schweden und die Schweiz. Nachdem 20 Staaten das Übereinkommen ratifiziert hatten, trat es am 02.01.2009 in Kraft. Inzwischen haben es 57 Staaten, darunter aus der Europäischen Union Belgien<sup>2</sup>, Frankreich, Italien, Portugal, Litauen, Rumänien, Spanien, Slowenien und die Slowakei, ratifiziert<sup>3</sup>.

Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens tragen die Vertragsstaaten zum Schutz des nur unzureichend gesicherten Unterwasser-Kulturerbes in internationalen Gewässern bei, der weder vom Seevölkerrecht noch der nationalen Gesetzgebung gewährleistet wird<sup>4</sup>. Es ergänzt die Serie der von der UNESCO verabschiedeten Konventionen zum internationalen Kulturgutschutz; namentlich genannt seien Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (1972)<sup>5</sup> und das Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Über-eignung von Kulturgut (1970)<sup>6</sup>.

---

## Schutz des Unterwasser-Kulturerbes

### Genese des Übereinkommens

Der Verabschiedung des Übereinkommens gingen verschiedene Initiativen voran, den Schutz des maritimen Kulturguts als Teil des archäologischen Erbes in internationalen Empfehlungen und Chartas zu verankern<sup>7</sup>; so sind beispielsweise bereits in den von der Generalkonferenz der UNESCO im Jahr 1956 angenommenen Empfehlungen für die Festlegung internationaler Prinzipien bei archäologischen Ausgrabungen<sup>8</sup> ausdrücklich Binnen- und Territorialgewässer genannt. Auch das vom Europarat verabschiedete Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (Konvention von La Valletta)<sup>9</sup>, das am 23. Juli 2003 in Deutschland in Kraft getreten ist<sup>10</sup>, schließt unter Wasser liegendes bewegliches und unbewegliches Kulturerbe ein. Spezifische Regelungen zum Unterwasser-Kulturerbe in internationalen Gewässern und zur internationalen Zusammenarbeit aber blieben ein Desiderat, was auch in der ICOMOS-Charta zu Schutz und Pflege des Unterwasser-Kulturerbes (Charta von Sofia)<sup>11</sup> vermerkt ist. Das Bekenntnis der 29. Generalversammlung der UNESCO im Jahr 1997 zur Notwendigkeit eines entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages führte schließlich zur Erarbeitung und zur Verabschiedung des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes im Jahr 2001<sup>12</sup>.

---

<sup>1</sup> Amtliche Übersetzung <https://www.unesco.de/infotehek/dokumente/uebereinkommen/konvention-unterwasserkulturerbe.html> (Zugriff: 17.07.2017).

<sup>2</sup> Vgl. den Beitrag von T. Derudder in diesem Band, 127–132..

<sup>3</sup> <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/> (Zugriff: 17.07.2017).

<sup>4</sup> Vgl. D. Parham/M. Williams, An outline of the nature of the threat to Underwater Cultural Heritage in International Waters. In: R. A. York (Hrsg.), Protection of Underwater Cultural Heritage in International Waters adjacent to the UK. Proceedings of the JNAPC 21st Anniversary Seminar (Portsmouth 2011) 5–14.

<sup>5</sup> Amtliche Übersetzung [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/755988/publicationFile/223392/uebereinkommen\\_deutsch.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/755988/publicationFile/223392/uebereinkommen_deutsch.pdf) (Zugriff: 17.07.2017).

<sup>6</sup> Abgedruckt in: Das neue Kulturgutschutzgesetz. Handreichung für die Praxis, hrsg. von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (Berlin 2017) Anhang 4.

---

<sup>7</sup> Vgl. M. Rau, Kulturgüterschutz im Meer – eine erste Analyse der neuen UNESCO-Konvention. Zeitschr. ausländisches öffentliches Recht u. Völkerrecht (ZaöRV) 2001, 837–841.

<sup>8</sup> Nicht amtliche Übersetzung abgedruckt in: Internationale Grundsätze und Richtlinien der Denkmalpflege. Principes et directives internationales pour la conservation. International Principles and Guidelines of Conservation, hrsg. von ICOMOS Deutschland, ICOMOS Luxemburg, ICOMOS Österreich, ICOMOS Schweiz. Monumenta I (Stuttgart 2012) 33 ff.

<sup>9</sup> Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes (revidierte Fassung) vom 16.01.1992.

<sup>10</sup> BGBl. II S. 309.

<sup>11</sup> Deutsche Fassung abgedruckt in ICOMOS Deutschland u. a. (Anm. 8) 147.

<sup>12</sup> Rau (Anm. 7) 840.

Deutschland war an der Erarbeitung des Textes zwar beteiligt, hat sich bei der Beschlussfassung aber der Stimme enthalten. Die letztendlich ablehnende Haltung resultierte insbesondere aus dem teilweisen Widerspruch der Konvention zum UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 (SRÜ). Kern der Bedenken gegen das Übereinkommen waren vor allem die dem SRÜ widersprechenden Regelungen der Rechte und Pflichten der Küsten- und Flaggenstaaten, die den Küstenstaaten zu Lasten der Flaggenstaaten Rechte einräumen, eine hinter dem SRÜ zurückbleibende Regelung der Immunität von Staatsschiffen und eine vermeintliche Relativierung der Rechte Deutschlands an untergegangenen Kriegsschiffen (Seemannsgräber) durch Mitbestimmungsrecht der Staaten, in dessen Küstenmeer oder ausschließlicher Wirtschaftszone das Kriegsschiffwrack liegt. Im Übereinkommen zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes ist jedoch klar geregelt, dass die Rechte, Hoheitsbefugnisse und Pflichten der Staaten aus dem Völkerrecht einschließlich des SRÜ unberührt bleiben. Es wird lediglich partiell und nur für die Vertragsparteien des UNESCO-Übereinkommens modifiziert und ergänzt das SRÜ als *lex specialis*.

## Eckpunkte des Übereinkommens

Unter „Unterwasser-Kulturerbe“ versteht das Übereinkommen gemäß Art. 1 Abs. 1 a alle Spuren menschlicher Existenz von kulturellem, historischem oder archäologischem Charakter, die seit mindestens 100 Jahren, zeitweise oder durchgängig, zum Teil oder vollständig unter Wasser liegen<sup>13</sup>. Hierzu zählen „Stätten, Bauwerke, Artefakte und menschliche Überreste, zusammen mit ihrem archäologischen und natürlichen Kontext“ (i), „Schiffe, Luftfahrzeuge, sonstige Fahrzeuge oder Teile davon, ihre Ladung oder ihr sonstiger Inhalt, zusammen mit ihrem archäologischen und natürlichen Kontext“ (ii) sowie „Gegenstände prähistorischer Natur“ (iii). Ausgenommen sind laut Art. 1 Abs. 1 b die auf dem Meeresboden befindlichen Rohrleitungen und Kabel sowie gemäß Abs. 1 c sonstige auf dem Meeresboden befindliche und noch genutzte Anlagen.

Ziele und allgemeine Grundsätze des Übereinkommens sind in Art. 2 zusammengefasst. Hierzu zählt insbesondere das Prinzip, dass die Erhaltung des Unterwasser-Kulturerbes *in situ* fachliche Priorität hat (Art. 2 Abs. 5). Damit greift das Übereinkommen den Grundgedanken der Charta von Sofia auf, die ebenfalls von einem Vorrang der In-situ-Erhaltung ausgeht (Art. 1 der Charta)<sup>14</sup>. Zugleich spricht sich das Übereinkommen für

einen verantwortungsvollen, nichtstörenden Zugang für die In-situ-Beobachtung oder Dokumentation des Unterwasser-Kulturerbes aus, es sei denn, ein solcher Zugang ist mit dem Schutz und der Verwaltung des Erbes unvereinbar. Ziel dieser Regelung ist, die Öffentlichkeit für das Unterwasser-Kulturerbe zu sensibilisieren und seine Wertschätzung und seinen Schutz zu bewirken (Art. 2 Abs. 10).

Für geborgenes Unterwasser-Kulturerbe soll die langfristige Erhaltung gewährleistet werden (Art. 2 Nr. 6) und eine kommerzielle Verwertung – das Übereinkommen spricht von einer „Ausbeutung“ zu Handels- und Spekulationszwecken – ausgeschlossen sein (Art. 2 Nr. 7). Der illegale Handel mit dem Unterwasser-Kulturerbe soll unterbunden und geahndet werden.

Außerdem verpflichtet es die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten bzw. Kapitäne von unter ihrer Flagge fahrenden Schiffen, Funde zu melden. Zentrale Anliegen sind zudem Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes und zur Schärfung des Bewusstseins für seine kulturhistorische Bedeutung. Übergreifendes Ziel des Übereinkommens aber ist die Stärkung der Kooperation unter den Vertragsstaaten, da der Schutz des Unterwasser-Kulturerbes außerhalb nationaler Hoheitsbefugnisse nur durch internationale Zusammenarbeit erreicht werden kann.

## Umsetzung in Deutschland

Unterwasser-Kulturerbe ist in Deutschland bis zur seeseitigen Grenze des deutschen Küstenmeeres durch die Denkmalschutzgesetze der Länder umfassend und sogar ohne Zeitgrenze geschützt. In Bezug auf das Küstenmeer müssten in einem Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes daher lediglich noch Regelungen in Bezug auf die in der Konvention normierten Meldepflichten gegenüber der UNESCO getroffen werden. Somit würde der räumliche Anwendungsbereich die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) und – wenn Deutschland die Rolle des koordinierenden Staates übernommen hat – das Gebiet seawärts der AWZ sein. Verpflichtet würden die Führer von Schiffen, Wasserfahrzeugen und sonstigen Fahrzeugen, welche die deutsche Bundesflagge führen, und deutsche Staatsangehörige unabhängig von ihrem Aufenthaltsort sowie die Verantwortlichen von deutschen Unternehmen, denen von der Internationalen Meeresbodenbehörde eine Konzession zu Prospektion, Erforschung oder Ausbeutung für das Gebiet erteilt worden ist.

Als Maßnahmen zum Schutz wären im Wesentlichen der Ausschluss des allgemeinen Berge- und Fundrechts, konkrete Melde- und Verhaltenspflichten, Erlaubnispflichten und die Registrierung des entdeckten Unter-

<sup>13</sup> Ebd. 841–847.

<sup>14</sup> Vgl. D. Davydov in: D. Martin/M. Krautzberger (Begr.), Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege<sup>4</sup>, hrsg. von D. Davydov u. J. Spannemann (München 2017) Teil I, RdNr. 377.

wasser-Kulturerbes gesetzlich zu definieren. Hinzu kämen Straf- und Bußgeldvorschriften, besondere Regelungen für Sicherstellung und Einziehung durch die zuständigen Ordnungsbehörden sowie das Verbot der Einfuhr, des Inverkehrbringens und der Inbesitznahme von unrechtmäßig ins Bundesgebiet verbrachtem oder unrechtmäßig geborgenem Unterwasser-Kulturerbe. Auch seine Zerstörung, unrechtmäßige Bergung, Plünderung und Kommerzialisierung wäre zu verbieten. Zudem wären die Einfuhr von Unterwasser-Kulturerbe, für dessen Bergung und Ausfuhr eine Genehmigung des Herkunftsstaates erforderlich ist, sowie die Vorführpflicht beim Zoll zu regeln. Daraus resultiert, dass in die Umsetzung des Ausführungsgesetzes Ordnungsbehörden, Zollbehörden und das Auswärtige Amt involviert wären. Zudem wäre es sinnvoll, eine Fachstelle für Internationales Unterwasser-Kulturerbe bei einer einschlägigen Einrichtung zur Koordinierung der Belange des maritimen Kulturgutschutzes außerhalb des deutschen Hoheitsgebietes einzurichten.

Schon jetzt sind Maßnahmen aufgrund der bestehenden Raumordnungspläne<sup>15</sup> für die deutsche AWZ in Nord- und Ostsee unter Berücksichtigung des Kulturgutschutzes genehmigungspflichtig; zuständige Behörde ist das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) in Hamburg, das regelmäßig die Denkmalfachbehörden der drei deutschen Küstenländer bei entsprechenden Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren im Hinblick auf fachliche Aspekte kontaktiert. Mit einem Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes in Deutschland würde dafür eine rechtlich gesicherte Basis geschaffen. Gleiches gilt für Maßnahmen seewärts der deutschen AWZ, wenn Deutschland koordinierender Staat ist oder die Führer von Schiffen unter deutscher Bundesflagge, deutsche Unternehmen oder deutsche Staatsangehörige Tätigkeiten planen, die direkt oder indirekt auf das Unterwasser-Kulturerbe ausgerichtet sind. Darüber hinaus wären die Ratifizierung dieser UNESCO-Konvention und der Erlass eines entsprechenden Ausführungsgesetzes wichtige Grundlagen, um gegen den weltweiten illegalen Handel mit Kulturgut vorgehen zu können.

Das Ausführungsgesetz zum Übereinkommen über den Schutz des Unterwasser-Kulturerbes würde auch das neue Kulturgutschutzgesetz (KGSG) vom 31. Juli 2016 ergänzen, mit dem das UNESCO-Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (1970) in Deutschland umgesetzt wird.

<sup>15</sup> [http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung\\_in\\_der\\_AWZ/index.jsp](http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/index.jsp) (Zugriff: 17.07.2017).

---

## Schlussbetrachtung und Ausblick

Die Unterzeichnung des Übereinkommens zum Schutz des Unterwasser-Kulturerbes, das Deutschland als einzige der UNESCO-Kulturkonventionen noch nicht ratifiziert hat, wäre ein weiteres Bekenntnis zum Kulturgutschutz auf internationaler Ebene. Auch deshalb ist im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013 die Absicht zum Beitritt festgehalten worden<sup>16</sup>. Wegen der notwendigen Kompatibilität ist mit der Novellierung des Gesetzes zum Schutz von Kulturgut (KGSG) eine wesentliche Voraussetzung für die baldige Ratifizierung des Übereinkommens und der Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes geschaffen worden.

---

## Abstract

The main principles of the UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, adopted in 2001, are *in-situ* preservation as the first option, no commercial exploitation, reporting obligations, international cooperation, training and information sharing. Despite support for these objectives, many countries are reluctant to ratify the Convention. Germany was one of the countries to raise serious doubts, especially concerning the Convention's compatibility with the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), and therefore abstained from voting in 2001. Meanwhile, it has proved possible to allay these concerns; a framework for governing implementation is under consideration.

In Germany, underwater cultural heritage is already protected in internal waters, archipelago waters and the territorial sea by the conservation acts of the 16 German Länder. Moreover, activities incidentally affecting underwater cultural heritage require approval according to the maritime spatial plans for the German exclusive economic zones in the North Sea and the Baltic Sea. Furthermore, the import, export, placing on the market and movement of underwater cultural heritage is partially prohibited by the Cultural Property Protection Act implementing the 1971 UNESCO Convention in Germany. The main gaps to be filled by a German implementation law concern regulations on international cooperation, reporting and notification obligations for nationals, and vessels flying the German flag in the exclusive economic zone and the area.

<sup>16</sup> Koalitionsvertrag: Deutschlands Zukunft gestalten, 175. <https://www.bundesregierung.de/Content/.../koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html> (Zugriff: 17.07.2017).